

## شناخت و تحلیل موانع پیش روی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های عمرانی

### شهری (مطالعه موردی: منطقه ۱۰ شهرداری تهران)<sup>۱</sup>

سیدعباس رجایی\* - استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

محمدامین خراسانی - استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۱۳۹۳/۴/۱۰      تأیید مقاله: ۱۳۹۴/۶/۱۷

#### چکیده

سرمایه‌گذاری در یک تعریف کلی عبارت از کاربرد سرمایه برای تولید درآمد جدید است. بر اساس نظر اقتصاددانان، سرمایه‌گذاری به معنای استفاده از منابع به منظور افزایش درآمد یا تولید در آینده است. منطقه ۱۰ شهرداری تهران از جمله مناطق مرکزی تهران است که به دلایلی چون کمبود زمین، بازگشت سرمایه کمتر، فقدان عملکرد فرامنطقه‌ای و فرسودگی و تراکم بافت چندان برای فعالیت بخش خصوصی در امر سرمایه‌گذاری جاذب نبوده است. در این بررسی سعی شده با استفاده از بررسی‌های میدانی، موانع موجود بر سر راه سرمایه‌گذاری در منطقه شناسایی شود و راهکارهای رفع آنها ارائه گردد. همچنین مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی نیز متناسب با این اولویت‌ها ارائه گردد. تمایل به فروش به جای مشارکت، تغییر پست‌ها و مشکلات ناشی از آن، جابه‌جایی و احتیاط، زمان‌بر بودن انعقاد قراردادها، شرایط قراردادها، مشکلات کارشناسی پروژه‌ها، مشکلات مالکیت بعد از اختتام پروژه‌ها، انتقال مالکیت، تخصص و دید تخصصی نسبت به سرمایه‌گذاری، ارتقای هر چه بیشتر جایگاه سازمان مشارکت مردمی، بسته‌های سرمایه‌گذاری، مدیریت در بهره‌برداری از پروژه‌ها، شناور نبودن قراردادها، عدم تضمین، تیپ بودن قراردادها و ناهمخوانی شرایط وصف‌شده با شرایط مندرج در قرارداد مهم‌ترین موانع موجود بر سر راه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در منطقه ۱۰ شهرداری تهران است.

کلیدواژه‌ها: پروژه‌های عمرانی شهری، سرمایه‌گذاری، منطقه ۱۰ شهرداری تهران، موانع.

۱. این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی مطالعه و امکان‌سنجی توانمندی‌ها و قابلیت‌های منطقه برای جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در منطقه ۱۰ شهرداری تهران است که نویسندگان آن را تحت نظارت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران به انجام رسانده‌اند.

\* E- mail: sarajaei@ut.ac.ir

نویسنده مسئول: ۰۹۳۰۵۵۶۰۱۶۳

## مقدمه

نگرش شهرداری‌های کشور که برگرفته از قانون شهرداری‌هاست بر نظام درآمد و هزینه پایه‌ریزی شده است. این قانون منابع اصلی درآمد را از راه وصول عوارض و بهای خدمات شهری و موضوعات مرتبط با آن می‌بیند. این نگرش که در زمان وضع قانون شهرداری‌ها مترقی بود، به تدریج و با ورود پارامترهای جدید در عرصه اقتصاد و مدیریت شهری و پیچیدگی عوامل و عناصر سازنده آن کارایی خود را به عنوان بخش اصلی درآمد شهرداری از دست داده است. در این زمینه، وابستگی شهرداری و شهر به منابع درآمدی که بسیار تحت تأثیر دوره‌های رونق و رکود اقتصادی است، باعث شده که شهرداری‌ها در هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات در حوزه‌های مختلف فاقد قدرت تصمیم‌گیری باشند و به شدت متأثر از بازار و عوامل آن اقدام کنند؛ به طوری که در برخی شرایط حتی قادر به پرداخت هزینه‌های جاری خود نبوده و حقوق پرسنل خود را با تأخیرهای طولانی پرداخت کنند. مشکلات اقتصادی ناشی از عدم تولید درآمد در چند سال اخیر مانند رکود قیمت زمین و کاهش ساخت‌وساز در محدوده شهرها به همراه کاهش نقدینگی، یکی از دوره‌های سخت فعالیت برای شهرداری‌های کشور است.

بر اساس مطالعه رهبر (۱۳۸۴)، یک سرمایه‌گذار برای رسیدن به نقطه تصمیم‌گیری به منظور سرمایه‌گذاری می‌بایست از سودآوری فعالیت خود و حفظ مالکیت و عدم تعرض به سرمایه خود اطمینان حاصل کند. همچنین بیدآباد (۱۳۸۲)، در مطالعه خود به این موضوع اشاره می‌کند که سرمایه‌گذار قبل از تخصیص سرمایه خود به سرمایه‌گذاری سود و زیان آتی خود را بررسی می‌کند؛ به طوری که وی تصمیم می‌گیرد که منابع خود را به چه فعالیت‌هایی اختصاص دهد که در کل دوره فعالیت پروژه حداکثر بازدهی را داشته باشد. از این منظر مؤلفه‌های اقتصادی در نوع سرمایه‌گذاری تأثیرگذارند. بدین معنا که چنانچه چشم‌انداز آینده حاکی از امنیت سرمایه و ثبات اقتصادی باشد، سرمایه‌گذار به سمت سرمایه‌گذاری فیزیکی و بلندمدت سوق پیدا خواهد کرد و در صورت نبود امنیت سرمایه‌گذاری و بی‌ثباتی اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌های خدماتی، احتکاری و معاملاتی شکل خواهد گرفت.

درباره امنیت اقتصادی قاسمیان در بررسی خود با عنوان نگاهی به مفهوم امنیت اقتصادی و نقش آن در توسعه اقتصادی امنیت اقتصادی را به معنای فراهم آوردن یک نظام حقوقی، اجتماعی و سیاسی تعریف می‌کند که بر اساس آن طرح‌های سرمایه‌گذاری از ابتدا تا پایان دوره بهره‌برداری بدون اخلاف و آشفتگی به فعالیت خود ادامه می‌دهند. همچنین فرح‌پور (۱۳۸۴)، در مطالعه خود به این موضوع اشاره می‌کند که کشورهایی نظیر کره جنوبی، مالزی، هنگ‌کنگ و دیگر کشورهای شرق آسیا علی‌رغم بی‌بهره بودن از منابع انسانی مناسب، طبیعی و ثبات سیاسی، با اتکا به امنیت اقتصادی و تثبیت سیاست‌های کلان اقتصادی در سه دهه اخیر از نظر رشد اقتصادی، کاهش فقر و افزایش رفاه، موفقیت‌های چشمگیری حاصل کرده‌اند. دسترسی آسان و کم‌هزینه به عوامل تولید از جمله منابع مالی، بسترسازی راهبردی (فرصت‌های موجود و بالقوه شناسایی و راهکارهای استفاده از فرصت‌ها و تبدیل تهدیدها به فرصت‌ها) و اصلاح یا حذف قوانین و مقررات مزاحم سرمایه‌گذاری از جمله مؤلفه‌های دیگر ورود سرمایه‌گذاران به فعالیت در بخش‌های تولیدی است. منطقه ۱۰ شهرداری تهران از جمله مناطق مرکزی تهران است که به دلایلی چون کمبود زمین، بازگشت سرمایه کمتر، فقدان عملکرد فرامنطقه‌ای و فرسودگی و تراکم بافت چندان برای فعالیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری جاذب

نبوده است. در این بررسی سعی شده است با اتکا به بررسی‌های میدانی، پتانسیل‌های منطقه شناسایی و با استفاده از برخی شاخص‌ها مهم‌ترین این پتانسیل‌ها اولویت‌بندی گردد. همچنین مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی نیز متناسب با این اولویت‌ها ارائه گردد. این بررسی همچنین با آسیب‌شناسی وضعیت فعلی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرداری تهران سعی دارد مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف موجود را مشخص کند تا از طریق آن بتواند جذب سرمایه‌گذاری را در سطح منطقه بهبود بخشد.

بر این اساس سوالات این تحقیق عبارت است از:

۱. مهم‌ترین موانع موجود بر سر راه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در منطقه ۱۰ شهرداری تهران کدام است؟
۲. راهکارهای بهینه مرتفع کردن این موانع چیست؟

## مبانی نظری

### تعریف سرمایه

سرمایه‌گذاری از مباحث مهم در توسعه و مورد توجه خاص اقتصاددانان است. در ادبیات اقتصاد گسترش سرمایه‌گذاری‌های دولتی احتمالاً باعث کاهش فرصت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری بخش دولتی جانشین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود (کیانی و خدامرادی، ۱۳۸۰).

### تعریف سرمایه‌گذاری

سرمایه‌گذاری در یک تعریف کلی عبارت از کاربرد سرمایه برای تولید درآمد جدید است. ذخیره سرمایه از طریق تأخیر در استفاده از آن نیز سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. تعاریف متنوع دیگری نیز از سرمایه‌گذاری وجود دارد. بر اساس نظر اقتصاددانان، سرمایه‌گذاری به معنای استفاده از منابع به منظور افزایش درآمد یا تولید در آینده است. سرمایه‌گذاری بر حسب موضوع به دو دسته سرمایه‌گذاری واقعی و سرمایه‌گذاری مالی تقسیم می‌شود. در سرمایه‌گذاری واقعی، سرمایه‌گذار در ازای سرمایه خود کالایی واقعی را به دست می‌آورد؛ نظیر خرید ملک یا ساختمان. در سرمایه‌گذاری مالی، سرمایه‌گذار درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری را به شکل وجه نقد دریافت می‌کند؛ نظیر سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار مثل سهام عادی یا اوراق مشارکت که فرد در ازای پرداخت پول، محق به دریافت جریانی از وجوه نقد به شکل سود می‌شود. در زمینه خاص طرح‌های شهرداری، سرمایه‌گذاری به معنای به کار گرفتن سرمایه در اجرای طرح‌های شهرداری‌ها برای دست یافتن به درآمد یا افزایش سرمایه است (حسن‌زاده و خسروشاهی، ۱۳۸۷: ۱۰).

از نظر کینز، سرمایه‌گذاری به کارایی نهایی سرمایه نسبت به نرخ بهره هزینه‌های فرصت منابع سرمایه‌گذاری شده بستگی دارد و سرمایه‌گذاری واقعی تا آن حد صورت می‌گیرد که نرخ بازده نهایی بالاتر از نرخ بهره بازار شود. نظریه شتاب سرمایه‌گذاری را یک نسبت خطی از تغییرات تولید در نظر می‌گیرد. بر اساس این نظریه با وجود نسبت رشد سرمایه به محصول، محاسبه سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای حصول مقدار مشخصی از تولید ساده خواهد بود. در این مدل انتظارات، سودآوری و هزینه‌های سرمایه نقش ندارند (هییتی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۳۵).

سرمایه‌گذاران میل به سرمایه‌گذاری در هر نوع پروژه‌ای را ندارند. آنها پیش از سرمایه‌گذاری مطالعات کافی درباره قابلیت اقتصادی آن انجام می‌دهند. درآمد سرمایه‌گذاری از تولیدات یا کارکرد خدماتی پروژه حاصل می‌شود و دو طرف مشارکت در قرارداد خود نحوه و میزان دریافت سود سرمایه‌گذاری را مشخص می‌کنند (جلال‌آبادی، ۱۳۸۵: ۵۷).

### انواع سرمایه‌گذاری

نحوه تأمین سرمایه برای انجام پروژه‌های زیربنایی و بهره‌برداری از محصولات و خدمات حاصل از آنها در حال حاضر به عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی سازمان‌های عمومی در کشورهای مختلف به‌ویژه در حال توسعه است. تأمین سرمایه به روش‌های مختلفی قابل انجام است که هر یک مزایا و معایب خاص خود را دارند. فرایند استفاده از آنها نیز متفاوت از یکدیگر است. به‌صرفه بودن استفاده از هر روش تأمین سرمایه، به تصمیم مصرف‌کننده سرمایه و ضرورت آن و عوامل مختلف اقتصادی دیگر بستگی دارد (دانش جعفری و کریمی، ۱۳۹۰: ۱۳۰).

### انواع و روش‌های سرمایه‌گذاری مالی

شکل‌گیری و تشکیل سرمایه با هزینه اقتصادی ولی با نرخ بازگشت توأم است. سرمایه‌گذاری یا تشکیل سرمایه زمانی امکان‌پذیر است که تخصیص منابع منجر به افزایش ذخایر سرمایه‌ای مادی و انسانی شود. تشکیل سرمایه عامل مهم و بنیادی در تحقق توسعه است، زیرا برای تولید کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و ایجاد خدمات زیربنایی که شرط لازم توسعه محسوب می‌شود، به سرمایه نیاز است. در مراحل اولیه رشد و توسعه، تشکیل پس‌انداز لازم و سرمایه‌کاری دشوار است. در این مرحله از توسعه مهم‌ترین تنگنا و همچنین اصلی‌ترین متغیر حرکت، فرایند تراکم بیشتر پس‌انداز و تبدیل آن به سرمایه است، ولی به محض اینکه یک ساختار اقتصادی از حالت سکون به حرکتی رشدیابنده تمایل پیدا کند، اینچنین اقتصادی خود سرمایه لازم را برای مراحل بعدی حرکت خویش فراهم خواهد آورد. منبع تشکیل سرمایه پس‌انداز است. هر چه میزان پس‌انداز بیشتر باشد، شرایط و امکانات برای سرمایه‌گذاری هموارتر خواهد بود (همان، ۱۳۱).

### بانک‌ها

فعالیت اصلی بانک‌های تجاری دریافت و پرداخت وجوه نقد است. بانک‌ها وجوه را به شکل سپرده جذب می‌کنند و در قالب تسهیلات در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی قرار می‌دهند. وام‌های بانکی یکی از منابع تأمین سرمایه برای فعالیت‌های اقتصادی و اجرای طرح‌های مختلف است. میزان وام پرداختی، مدت بازپرداخت و میزان سود دریافتی آن تابع مقررات خاص خود است. بانک‌ها علاوه بر اعطای وام به اشخاص، صندوق‌های سرمایه‌گذاری نیز دارند. در این صندوق‌ها وجوه سپرده مشتریان بانک به کار گرفته می‌شوند و در چارچوب قراردادهای مشخصی، به صاحبان سپرده‌ها سود پرداخت می‌شود (اللهیاری، ۱۳۸۹: ۴۰).

## شرکت‌های سرمایه‌گذاری

یکی از ابزارهای مالی مهم که به‌طور گسترده‌ای برای تجهیز منابع مالی در بیشتر کشورها مرکز توجه قرار گرفته، شرکت‌های سرمایه‌گذاری به‌صورت سهامی عام است. شرکت‌های سرمایه‌گذاری یا شرکت‌های مالی شرکت‌هایی‌اند که فعالیت آنها سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار است. این شرکت‌ها افراد عادی را قادر می‌کنند از طریق خرید سهام این‌گونه شرکت‌ها به‌طور غیرمستقیم در واحدهای بزرگ تولیدی سرمایه‌گذاری کنند. این شرکت‌ها سهام اوراق قرضه شرکت‌های خصوصی و دولتی دیگر را نیز خریداری می‌کنند و در واقع، تأمین‌کننده منابع مالی برای آنها به حساب می‌آیند (همان، ۴۱).

## مؤسسات بانکی تأمین سرمایه

بر اساس تعریفی عام، شرکت تأمین سرمایه یا بانک سرمایه‌گذاری شرکتی است که کار خرید یا دادن تعهد برای خرید انواع اوراق بهادار مثل سهام شرکت‌های مختلف، اوراق مشارکت و دیگر اوراق بهادار را بر عهده می‌گیرد. بانک سرمایه‌گذاری می‌تواند از طرف یک مؤسسه مالی، یک شرکت سرمایه‌گذاری یا یک سازمان دولتی مأموریت خرید جمعی انواع اوراق بهادار را بر عهده گیرد و از طریق تقسیم اوراق خریداری شده به دسته‌های کوچک‌تر و فروش این اوراق درآمد کسب کند. این مؤسسه‌ها که به بانک سرمایه‌گذاری نیز شهرت دارند، واسط بین مشتریان عادی دارای سرمایه محدود و شرکت‌های تازه تأسیس یا شرکت‌های در حال افزایش سرمایه یا مؤسسه‌های نیازمند سرمایه‌اند (همان، ۴۲).

## سرمایه‌های خرد

شهروندان منبع اصلی سرمایه موجود در بازارهای مختلف مالی و سرمایه محسوب می‌شوند. آنها به روش‌های مختلفی از سرمایه خود برای کسب درآمد استفاده می‌کنند. علاوه بر خرید اوراق سهام شرکت‌ها و سپرده‌گذاری در بانک‌ها، شهروندان امکان خرید اوراق بهادار با سود تضمین شده نیز دارند که به اوراق قرضه یا مشارکت شهرت دارند. در این روش، شهروندان با خرید اوراقی که دولت یا شهرداری‌ها منتشر می‌کنند، در ازای سرمایه خود سود مشخص و تضمین شده‌ای را در زمان‌های خاصی دریافت می‌کنند. اصل سرمایه آنها نیز توسط دولت یا سازمان منتشرکننده تضمین می‌شود (اللهیاری، ۱۳۸۹: ۴۳).

مهم‌ترین شرایط رفع موانع سرمایه‌گذاری و توسعه بخش خصوصی را می‌توان چنین برشمرد:

۱. ایجاد فضای مطمئن اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی برای جلب مشارکت و گسترش بخش خصوصی داخلی و خارجی.
۲. کوچک کردن تدریجی سازمان‌های اجرایی و مداخله‌گر دولت در اقتصاد ملی و کاستن تدریجی از سهم دولت و نهادهای دولتی از برداشت از تولید ملی و امکانات موجود.
۳. اصلاح قوانین و سازوکارهای موجود از جمله قانون کار و تغییر قوانین و سازوکارهای بانکی و بیمه، تجاری و ارزی و... در جهت رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری.
۴. محدود کردن تدریجی و انحلال فعالیت‌های انحصاری و نهادها و شرکت‌های شبه انحصاری بخش عمومی و

سازمان‌های زیر پوشش دولت در زمینه تولید و توزیع کالاهای ساخته‌شده داخلی و وارداتی که از مقررات و شرایط ویژه برخوردارند (میرزایی و میرزایی، ۱۳۹۰: ۱۷۳).

### عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری

عوامل مؤثر در سرمایه‌گذاری به دو دسته شناخته‌شده و نامشخص تقسیم می‌شود: از عوامل شناخته‌شده برخی قابل اندازه‌گیری نیست. در اینجا عوامل قابل اندازه‌گیری آورده شده است:

۱. سطح درآمد: با توجه به نظریه‌های سرمایه‌گذاری، تغییرات سطح درآمد تأثیر بیشتری نسبت به سطح مطلق درآمد دارد. بنابراین سطح درآمد یا تغییرات سطح درآمد را می‌توان به عنوان عامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری خصوصی تلقی کرد.
۲. سرمایه‌گذاری دولتی: به لحاظ نظری، اگر سرمایه‌گذاری دولتی در حیطه بخش خصوصی و فعالیت‌های تولیدی وارد شود، همچون جایگزینی قدرتمند برای بخش خصوصی عمل می‌کند. اگر سرمایه‌گذاری بخش عمومی در حیطه کالاهای عمومی باشد، به عنوان بخش مکمل برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی عمل می‌کند.
۳. اعتبارات بانکی: درباره تأثیر اعتبارات و تسهیلات بانکی بر سرمایه‌گذاری خصوصی در قالب نظریه‌های سیاست پولی اقتصاد کلان، تردیدی وجود ندارد و نقش سیاست پولی در تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی حائز اهمیت است. برای این منظور، از طریق ایجاد تسهیلات لازم در زمینه افزایش حجم پول و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری، مانند تغییر در نرخ ذخیره و نرخ تنزیل مجدد، سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد (برانسون، ۱۳۷۸: ۵۶).
۴. نرخ تورم: نرخ تورم داخلی از جمله متغیرهایی است که به تقاضای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مؤثر است. تورم لجام‌گسیخته که همراه با افزایش تولید نیز باشد، تأثیر منفی روی سرمایه‌گذاری خصوصی می‌گذارد. نرخ تورم بالا ریسک فعالیت‌های تولیدی را افزایش می‌دهد و بخش سوداگری اقتصاد را با سود سرشاری مواجه می‌کند (Mayer، ۱۹۹۶: ۳۲). سرمایه‌گذاری در خلأ انجام نمی‌گیرد. شبکه بسیار پیچیده‌ای از ارتباطات میان مصرف‌کنندگان، بنگاه‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای دولتی و... وجود دارد که «ظرف» سرمایه‌گذاری است. این ارتباطات که می‌تواند در اشکال رسمی و غیررسمی متبلور شود، به مثابه بستری است که همه رفتارهای اقتصادی از جمله سرمایه‌گذاری، در درون آن تحقق می‌یابد. اصطلاح نوظهور اما به سرعت رواج‌یافته «محیط نهادی کسب‌وکار» به همین معنا اشاره دارد. می‌توانیم با بیان برخی از مؤلفه‌های سازنده محیط نهادی کسب‌وکار، مقصود خود را از اصطلاح مزبور روشن کنیم:

### مؤلفه اول: سیاست‌ها، قوانین و مقررات

قوانین و مقررات جاری اعم از قانون اساسی، قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها و... و سیاست‌های حاکم بر تدوین و اجرای آنها از مؤلفه‌های اصلی شکل‌دهنده محیط نهادی کسب‌وکار در هر کشور به شمار می‌روند. برخی از کشورها از پدیده تغییرات بیش از حد و غیرمنتظره سیاست‌ها و در نتیجه، تغییرات پیاپی و غیر قابل پیش‌بینی قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها رنج می‌برند. حضور چنین پدیده‌ای در یک کشور مترادف با غیر قابل اعتماد بودن محیط کسب‌وکار در آن کشور است. بر عکس، ثبات نسبی و طول عمر معقول سیاست‌ها و قوانین منبعث از آنها در یک اقتصاد و قانونمند و قابل پیش‌بینی بودن

تغییرات در سیاست‌ها و قوانین، با ایجاد نوعی آرامش خاطر برای کارگزاران اقتصادی، این احساس را در آنان تقویت می‌کند که در محیطی «امن» و «پیش‌بینی‌پذیر» قرار دارند. در چنین محیطی:

- تغییرات غیرمنتظره سیاست‌ها و قوانین اندک است (no policy surprise)
- کارگزاران «مطمئن» اند که دولت به سیاست‌ها و قوانینی که خود وضع و اعلام کرده است، پایبند خواهد ماند (credibility of announcements)
- هرگونه تغییر در سیاست‌ها و قوانین، سریعاً به ذی‌نفعان اطلاع‌رسانی می‌شود، و مهم‌تر از آن، کارگزاران اقتصادی در فرایند ایجاد تغییرات در سیاست‌ها و قوانین مشارکت داده می‌شوند (information and participation).

نخستین بار، آیمو بروتی، گروهی کیسانکو و بیتریس ودر، محققان بانک جهانی در سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ با طراحی شاخصی برای اندازه‌گیری «قابلیت اعتماد به قوانین» و محاسبه آن در بیش از هفتاد کشور نشان دادند که سورهایی که قوانین در آنها کمتر قابل اعتماد است، سرمایه‌گذاری و رشد کمتری را تجربه می‌کنند (Brunetti et al, 1997; Brunetti et al, 1998).

### مؤلفه دوم: ثبات سیاسی و دولت

در ادبیات مرتبط، معمولاً ثبات سیاسی را به معنای قانونمند بودن تغییر دولت در نظر می‌گیرند. این تلقی از ثبات سیاسی غلط نیست اما ناکافی است. مناسب‌تر آن است که در تعریف ثبات سیاسی، طول عمر دولت‌ها و نیز طول عمر اجزای دولت‌ها را نیز مد نظر قرار دهیم. ثبات مدیریت در سطوح میانی اعم از وزارتخانه‌ها، ادارات کل، استانداری‌ها، شهرداری‌ها، دانشگاه‌های بزرگ و شرکت‌های مهم دولتی، جزء لاینفک ثبات سیاسی است. علاوه بر آن، موضوع دیگری که باید در هنگام سنجش ثبات سیاسی مرکز توجه جدی قرار گیرد، نحوه تعامل دولت‌های جدید، اعم از دولت‌هایی که به‌صورت قانونمند بر سر کار آمده‌اند یا دولت‌هایی که از طریق کودتا و مانند آن قدرت را به دست گرفته‌اند، با سیاست‌ها و قوانین بر جای مانده از دولت قبلی است.

### مؤلفه سوم: امنیت حقوق مالکیت

در همه اقتصادها موضوع حراست از حقوق مالکیت مهم‌ترین دغدغه سرمایه‌گذاران و اصحاب کسب‌وکار را تشکیل می‌دهد. منشأ این نگرانی می‌تواند «رفتار مجرمانه شهروندان دیگر» یا «رفتار غیرمسئولانه مقامات دولتی» باشد. دقیقاً به همین دلیل است که از دیرباز در همه جوامع، افراد سعی می‌کرده‌اند با اتخاذ تدابیر مناسب، جان و مال خویش را از دسترس جنایتکاران و سارقان (شهروندانی که رفتار مجرمانه دارند) دور نگهدارند. همچنان که از بدو پیدایش نهاد دولت، افراد نگران تعرض به جان و مال خود از سوی دولت‌مردانی بوده‌اند که رفتار غیرمسئولانه داشته‌اند. تضییع حقوق شهروندی توسط مقامات دولتی و خطر مصادره اموال که در محیط‌های کسب‌وکار ناامن وجود دارد، غالباً به استناد آرای غیرمسئولانه صادرشده از دستگاه قضایی اتفاق می‌افتد. بر این اساس، می‌توان یکی از مؤلفه‌های مهم محیط نهادی کسب‌وکار را نحوه حراست از حقوق مالکیت در قبال تعرضات شهروندان دیگر و مقامات دولتی دانست.

### مؤلفه چهارم: خدمات عمومی و زیرساخت‌ها

از آموزه‌های مهم اقتصاد کلاسیک که قرن‌ها پس از اسمیت همچنان استواری خود را حفظ کرده، این است که دولت‌ها موظف نیستند و نباید در عرصه‌هایی از اقتصاد که شهروندان قادر و حاضر به حضور در آن هستند، به‌طور مستقیم وارد شوند. بُعد دیگر این آموزه آن است که دولت‌ها متقابلاً موظفند در عرصه‌هایی که بخش خصوصی نمی‌تواند یا نباید مداخله کند، حضور فعال داشته باشند. این موضوع بعدها با پیدایش اصطلاح «وظایف حاکمیتی» پیگیری شد. بخش مهمی از وظایف حاکمیتی دولت‌ها معطوف به اموری است که سه مؤلفه فوق از مؤلفه‌های سازنده محیط نهادی کسب‌وکار را شکل می‌دهد. دولت‌ها اما علاوه بر «تولید سیاست‌ها، قوانین و مقررات کارآمد»، «تأمین ثبات سیاسی جامعه» و «تأمین حقوق مالکیت شهروندان» که بخش نرم‌افزاری وظایف حاکمیتی دولت را تشکیل می‌دهند، در بخش سخت‌افزاری هم وظایفی دارند. تأمین همه زیرساخت‌های مورد نیاز فعالان اقتصادی که بخش خصوصی توان یا انگیزه کافی برای عرضه آن را ندارد، وظیفه سخت‌افزاری دولت در مسیر آماده‌سازی محیط نهادی کسب‌وکار است.

### مراحل شناسایی و معرفی پروژه‌های مشارکتی شهرداری تهران

هر چند در اساسنامه سازمان زمینه فعالیت‌های متعددی نظیر تهیه و تأمین مصالح لازم برای اجرای پروژه‌ها، مشاوره و نظارت در اجرای پروژه‌ها، تهیه زمین و اموال غیرمنقول (عرصه و اعیان) اعم از خرید یا اجاره یا تملک یا از طریق دوایر دولتی یا بخش خصوصی برای اجرای پروژه‌ها، تأمین اعتبار از طریق اخذ وام یا مشارکت مدنی با بانک‌ها و دیگر سازمان‌های تأمین‌کننده مالی داخلی و خارجی دیده شده است؛ اما فعالیت اصلی سازمان در حال حاضر تعریف و اجرای پروژه‌های مشارکتی روی املاک متعلق به شهرداری یا املاک بخش خصوصی تمرکز یافته است. یک پروژه مشارکتی پیش از آنکه به مرحله اجرا برسد، مستلزم طی مراحل مختلفی به شرح زیر است:

ابتدا پس از معرفی یک ملک خواه از سوی بخش خصوصی و خواه از سوی یکی از واحدهای شهرداری، طرح مناسب بر روی آن تعریف می‌شود و به لحاظ معماری و شهرسازی در سازمان ارزیابی می‌شود که به این دسته از طرح‌ها عنوان «طرح در دست مطالعه» اطلاق می‌گردد. بدیهی است که طرح مذکور باید به تأیید منطقه نیز رسانده شود. سپس طرح باید از منظر اقتصادی بررسی شود و پس از حصول اطمینان از اقتصادی بودن آن بر پایه محاسبه شاخص‌های سودآوری، قدرالسهم هر یک از طرفین مبتنی بر آورده آنان محاسبه می‌گردد. قدرالسهم‌ها پس از تأیید مدیرعامل، باید به تصویب هیئت‌مدیره سازمان برسد. این‌گونه طرح‌ها به عنوان «طرح‌های در مرحله امکان‌سنجی اقتصادی» شناخته می‌شوند.

بعد از طی مراحل ذکرشده، چنانچه ملک طرح متعلق به بخش خصوصی یا دولتی باشد، طرح پس از تصویب هیئت‌مدیره در زمره «طرح‌های در شرف انعقاد قرارداد» قرار می‌گیرد. لذا چنانچه ملک طرح متعلق به شهرداری باشد، مراحل برگزاری فراخوان آن به عمل خواهد آمد و به عنوان «طرح‌های در مرحله فراخوان» تلقی می‌شود. در صورتی که فراخوان برای طرحی که ملک آن در مالکیت شهرداری است، برگزار گردیده و منتج به انتخاب سرمایه‌گذار واجد شرایط شده باشد، پس از تصویب و صحه‌گذاری هیئت‌مدیره بر این امر، مجدداً ذیل عنوان «طرح‌های در شرف انعقاد قرارداد» قرار خواهد گرفت.



## روش‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی بخش خصوصی با شهرداری تهران

روش‌های متعددی برای سرمایه‌گذاری به کار می‌رود که برخی از آنها به شرح زیر است. شایان ذکر است که این روش‌ها بیشتر از دیگر روش‌های سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری مرکز توجه است.

❖ سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (F.D.I)

❖ سرمایه‌گذاری غیرمستقیم خارجی (F.P.I)

❖ ساخت، بهره‌برداری، واگذاری (B.O.T) (Build Operate Transfer)

❖ ساخت، بهره‌برداری، تملک، واگذاری (B.O.O.T)

❖ ساخت، بهره‌برداری، تملک (B.O.O)

❖ خرید، ساخت، بهره‌برداری (B.B.O)

❖ ساخت، اجاره، واگذاری (B.L.T)

❖ بیع متقابل (Buyback)

❖ مشارکت مدنی

❖ روش‌های ترکیبی و دیگر روش‌های مشارکت

## روش پژوهش

پژوهش حاضر از روشی کیفی و بر مبنای پرسش‌نامه و مصاحبه عمیق از سرمایه‌گذاران و مسئولان مرتبط با سرمایه‌گذاری در مناطق منتخب شهرداری تهران تهیه شده است. از این رو در این بررسی مشکلات پیش روی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از دیدگاه کارشناسان سازمان مشارکت مردمی ارائه شده است. در این بررسی از سه معاونت سازمان مشارکت‌های مردمی یعنی معاونت مالی و اداری، معاونت فنی و کنترل پروژه، معاونت سرمایه‌گذاری پرسش‌نامه و مصاحبه تکمیل شد.

پرسش‌نامه به صورت سؤالات باز است و نوع سؤالات مطرح شده موانع و مشکلات پیش روی سرمایه‌گذاری را از دو جنبه درون‌سازمانی و برون‌سازمانی بررسی کرده است. همچنین ۴ مصاحبه تکمیلی از بخش معاونت سرمایه‌گذاری، معاونت فنی و کنترل پروژه و مدیریت طرح و برنامه انجام گرفته است. جزئیات این پرسش‌نامه‌ها و مصاحبه‌ها به شرح جدول ۱ است:

جدول ۱. جزئیات مصاحبه‌های انجام گرفته و پرسش‌نامه‌های تکمیل شده در سازمان مشارکت مردمی

| تعداد پرسش‌نامه | تعداد مصاحبه | معاونت‌ها و مدیران              |
|-----------------|--------------|---------------------------------|
|                 | ۲            | معاونت سرمایه‌گذاری             |
| ۲               |              | معاونت مالی و اداری             |
| ۲               | ۱            | معاونت معاونت فنی و کنترل پروژه |
| ۱               | ۱            | معاونت برنامه‌ریزی              |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

از آنجا که در این بررسی کارشناسان و سرمایه‌گذاران جامعه هدف را تشکیل داده‌اند، از این کارشناسان مصاحبه به عمل آمده است. همچنین در هر حوزه یک پرسش‌نامه تشریحی توسط کارشناسان تکمیل شده و در اختیار محققان قرار گرفته است. جدول ۲ تعداد افراد و حوزه فعالیت آنها را به همراه برخی جزئیات مصاحبه در مناطق نمونه نشان می‌دهد:

جدول ۲. جزئیات مصاحبه‌ها و پرسش‌نامه‌های تکمیل‌شده در نمونه تحت مطالعه

| واحد     | معاونت سرمایه‌گذاری |        | کارشناس   |        | سرمایه‌گذار |        | افراد و کسبه محلی |        |
|----------|---------------------|--------|-----------|--------|-------------|--------|-------------------|--------|
|          | پرسش‌نامه           | مصاحبه | پرسش‌نامه | مصاحبه | پرسش‌نامه   | مصاحبه | پرسش‌نامه         | مصاحبه |
| منطقه ۱۰ | ۱                   | ۱      | ۵         |        | ۳           |        |                   | ۲۰     |
| منطقه ۹  | ۱                   |        |           |        | ۲           |        |                   |        |
| منطقه ۱۲ | ۱                   |        |           |        | ۲           |        |                   |        |
| منطقه ۱۸ | ۱                   |        |           |        | ۱           |        |                   |        |
| منطقه ۲  | ۱                   |        |           |        | ۲           |        |                   |        |
| منطقه ۱۱ | ۱                   |        |           |        |             |        |                   |        |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

سؤال‌های مطرح‌شده در مصاحبه با معاونان مشارکت‌های مردمی شهرداری‌های نمونه بدین شرح است:

۱. مهم‌ترین اقدامات معاونت شما از بدو تأسیس تاکنون در زمینه سرمایه‌گذاری چه بوده است؟
۲. علل موفقیت/ ناکامی در جذب سرمایه‌گذار در منطقه شما چه بوده است؟
۳. مهم‌ترین موانع موجود بر سر راه مشارکت بخش خصوصی در شهرداری تهران از نظر شما چیست؟
۴. چه پیشنهادهایی برای فراهم آمدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی دارید؟
۵. نقش سازمان مشارکت‌های مردمی را در زمینه فراهم‌سازی بستر برای مشارکت بخش خصوصی چگونه ارزیابی می‌کنید؟
۶. آینده سرمایه‌گذاری را در منطقه خود چگونه می‌دانید؟

همچنین سؤالات مطرح‌شده در مصاحبه با سرمایه‌گذاران به شرح زیر است:

۱. میزان رضایت شما از شهرداری به عنوان یک شریک حقوقی در این سرمایه‌گذاری تا چه حد است؟
۲. مهم‌ترین دغدغه‌های شما طی فرایند عقد قرارداد تا پایان کار چیست؟
۳. مهم‌ترین مشکلات خود را که تاکنون با آن مواجه بوده‌اید برای ما بیان کنید.
۴. مهم‌ترین مشکلاتی را که در فرایند کار پیش‌بینی می‌کنید بیان کنید.
۵. چه پیشنهادهایی برای بهبود فرایند کار از ابتدا تا اختتام کار دارید؟
۶. نقش سازمان مشارکت را در فراهم آوردن شرایط این قرارداد چگونه دیدید؟

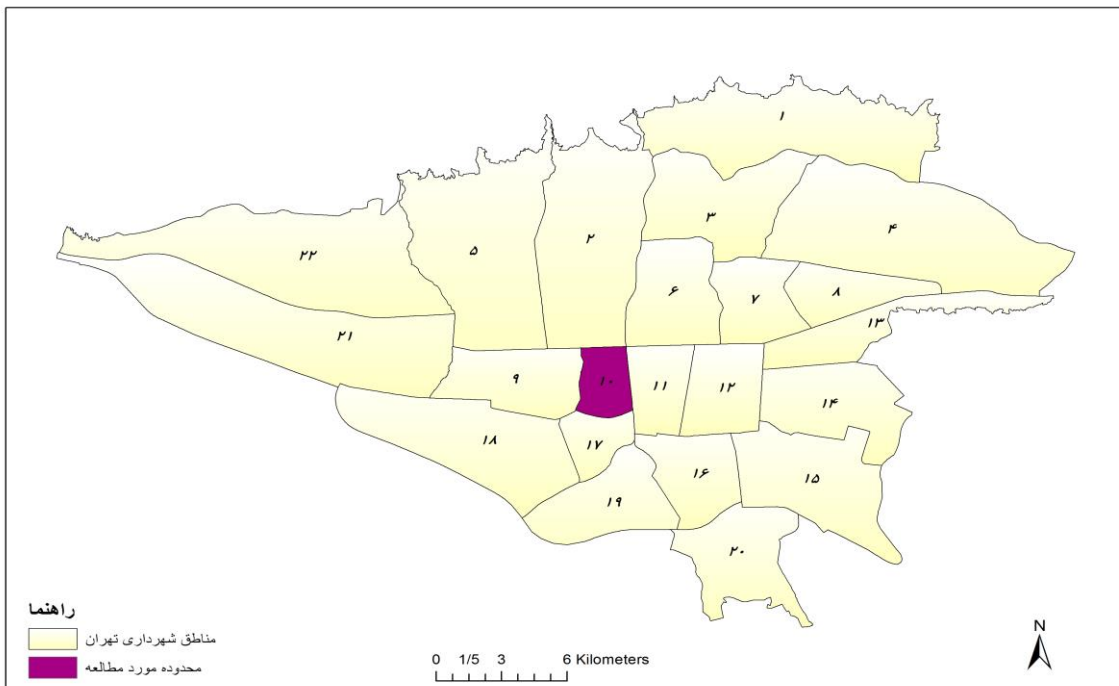
شهرداری‌ها اصولاً روش‌های مختلفی را برای اطلاع‌رسانی به کار می‌گیرند. برای مثال می‌توان به فراخوان‌های عمومی، پیشنهادهای شهرداری‌های مناطق با توجه به نیازها و اولویت‌های مناطق و بررسی‌های میدانی اشاره کرد. هر یک از این روش‌ها نقاط قوت و ضعفی دارند که در این تحقیق بررسی شده است.

## منطقه تحت مطالعه

منطقه ۱۰ با ۸۱۷ هکتار مساحت، کوچک‌ترین منطقه شهرداری تهران محسوب می‌شود و دارای سه ناحیه و ۱۰ شورایی است. شاخص‌ترین محلات این منطقه عبارتند از: سلسبیل، بریانک، حسام‌الدین و قصرالدشت. جمعیت منطقه در حدود ۳۲۰ هزار نفر و با تراکم ناخالص جمعیتی حدود ۴۲۰ نفر در هکتار است که از این حیث، از پرتراکم‌ترین مناطق شهر تهران در بین مناطق بیست‌و‌دوگانه محسوب می‌شود و جمعیت آن ۴ برابر حد استاندارد و ۲ برابر میانگین تراکم در شهر تهران است. در حدود ۱۰۰ هزار خانوار در این منطقه زندگی می‌کنند که زنان ۴۹/۱ درصد و مردان ۵۰/۸ درصد جمعیت این منطقه را تشکیل می‌دهند. ۲۳/۸ درصد جمعیت این منطقه متعلق به جوانان ۱۹ تا ۲۴ سال و ۸۶/۱ درصد کل جمعیت منطقه هم باسوادند (محمدی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۱).

این منطقه با برخورداری از قدمت بیش از ۸۰ سال، به لحاظ موقعیت جغرافیایی از شمال به خیابان آزادی، از جنوب به خیابان قزوین، از شرق به بزرگراه شهید نواب صفوی و از غرب به خیابان شهیدان منتهی می‌شود. منطقه ۱۰ در بخش غربی شهر تهران واقع شده و با مناطق ۲ (از شمال)، ۹ (از غرب)، ۱۷ (از جنوب) و ۱۱ (از شرق)، همجوار است. این منطقه از ۲۷ بوستان با وسعتی بیش از ۲۰ هکتار برخوردار است. همچنین این منطقه گلوگاه دسترسی به فرودگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) در جنوب و ترمینال غرب و فرودگاه مهرآباد در غرب و بازار تهران در شرق است. بارگاه مقدس امامزاده معصوم (ع) و موزه آثار هفت‌چنار، از مهم‌ترین اماکن تاریخی این منطقه است (محمدی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳).

در نقشه ۱ موقعیت منطقه تحت مطالعه بین مناطق بیست‌گانه شهرداری تهران نشان داده شده است.



نقشه ۱. موقعیت منطقه ۱۰ شهرداری تهران

## یافته‌های تحقیق

## روش‌های اعلان فرصت‌های سرمایه‌گذاری در شهرداری تهران

هم اکنون در بسیاری از کشورهای دنیا شهرداری‌ها در جایگاه دولت‌های محلی قرار دارند و با هدف تمرکززدایی از فعالیت‌های دولت مرکزی، تصمیم‌گیری در بسیاری از جنبه‌های اقتصادی هر شهر به‌طور کامل به شهرداری‌ها واگذار شده است. طبیعتاً شهرداری‌ها و دولت‌های محلی هم برای تأمین هزینه‌های جاری خود و هم به منظور تأمین هزینه‌های پروژه‌های عمرانی نیازمند تأمین منابع مالی اند. بدین جهت برای جلب توجه سرمایه‌گذاران، اولین مرحله اطلاع‌رسانی به سرمایه‌گذاران و معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در هر بخش است.

بررسی‌ها و مصاحبه‌های صورت‌گرفته از کارشناسان سازمان به بهترین شکل این نکات را ارائه می‌کند که نتایج در جدول مرتبط آمده است.

جدول ۳. روش‌های تعیین فرصت‌های سرمایه‌گذاری

| روش‌ها  | قوت‌ها  | ضعف‌ها   | پیشنهادها   |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>فراخوان‌های عمومی</li> <li>درخواست و</li> <li>پیشنهادهای</li> <li>سرمایه‌گذاران</li> <li>پیشنهادهای واصله</li> <li>از مناطق شهرداری</li> <li>مطالعه و بررسی</li> <li>میدانی</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>مطرح شدن فراخوان‌ها در</li> <li>روزنامه‌ها و اطلاع‌همگان از آن</li> <li>اعلام فرصت‌ها از طریق</li> <li>شهرداری مناطق و نزدیک</li> <li>بودن آنها با نیازهای واقعی</li> <li>منطقه</li> <li>شرط لازم برای سرمایه‌گذاری،</li> <li>مطالعه و بررسی میدانی است</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>عدم اختیارات کافی</li> <li>شهرداری</li> <li>دخالت‌های نهادهای</li> <li>خارج از شهرداری</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>تدوین قوانین کارآمد و</li> <li>روزآمد</li> <li>دادن اختیارات کافی به</li> <li>سازمان سرمایه‌گذاری</li> </ul> |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

در ارتباط با روش‌های تعیین فرصت‌های سرمایه‌گذاری، مهم‌ترین نکته قابل ذکر، بازنگری در این فرایند از نظر میزان جامع‌نگری است. خلأ مهمی که در وضع موجود در این فرایند احساس می‌شود، بی‌توجهی به نیازهای موجود در مناطق خصوصاً نیازهای اجتماعی و فرهنگی است. در وضع موجود، نیاز به اتکای بیشتر به داده‌های جمع‌آوری‌شده حاصل از پیمایش میدانی در مناطق توسط کارشناسان شهرداری یا مشاوران صاحب صلاحیت برای اطمینان از انطباق پروژه‌های پیشنهادی با نیازهای موجود در سطح مناطق احساس می‌شود. یکی از عواملی که می‌تواند در این راه به تشخیص نیازها یاری برساند، بهره‌گیری از تخصص و آگاهی اعضای شورایی‌های محلات است که به نظر می‌رسد در وضع موجود هیچ‌گونه مشارکتی در فرایند نیازسنجی و ارائه پروژه‌ها ندارند. به عنوان مثال تأمین منابع مالی و ایجاد مشارکت برای بازسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران یکی از برنامه‌های میان‌مدت شهرداری تهران است، اما تا حدودی می‌توان شهرداری و سازمان را در این زمینه ناموفق دانست.

همچنین نکته دیگری که می‌توان برای تحقق این هدف مد نظر قرار داد این است که سطح اختیارات کارشناسان سازمان سرمایه‌گذاری افزایش یابد تا با صرف وقت بیشتر و با نگرش تخصصی‌تر خصوصاً از بعد فنی و اقتصادی، کیفیت پروژه‌ها تضمین گردد و همچنین بتوان راهکارهای منطقی‌تری برای تشخیص و فراهم‌آوری پتانسیل‌های فنی و تشکیلاتی مورد نیاز برای ارائه پروژه‌های سرمایه‌گذاری فراهم آورد.

نتایج مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که در شهرداری تهران ۵ نوع قرارداد بیشتر از دیگر قراردادها مورد توجه بوده است که عبارتند از: قراردادهای ملک از شهرداری، ملک از شریک، ملک مشترک، قراردادهای BOT و BOLT. این نوع قراردادها از نظر کارشناسان سازمان محاسن و معایبی دارد که در جدول زیر در دو بخش محاسن و معایب بیان شده است. از جمله مهم‌ترین محاسن این تیپ‌های قراردادی آگاهی طرفین از مفاد قرارداد، رعایت اصل عدالت و پیش‌بینی روش‌های مختلف سرمایه‌گذاری است. مهم‌ترین معایب در تیپ‌های قراردادی معایب فنی و حقوقی است که از مهم‌ترین آنها رفع معایب حقوقی پس از عقد قرارداد است که مشکلاتی را در شروع و در انتقال ملک به شریک ایجاد می‌کند. همچنین موکول کردن حل برخی مشکلات مرتبط با شهرداری به‌ویژه کمیسیون ماده ۵ به بعد از قرارداد از مهم‌ترین معایب در این روش‌ها است. انعطاف کم در قراردادهای تیپ بودن مفاد آن، کم‌رنگ بودن مسئولیت سازمان و شهرداری مناطق پس از عقد قرارداد و تخفیف مسئولیت سازمان به یک ناظر، سپردن مسئولیت مطالعات پس از عقد قرارداد به شریک از مهم‌ترین معایب این قراردادها بوده است.

جدول ۴. قراردادهای مشارکتی و بیشترین نوع قرارداد

| پیشنهادها  | ضعف‌ها  | قوت‌ها   | نوع قرارداد مشارکتی   |
|--|---|--|---|
| • انجام مطالعات پایه                             | • معایب فنی و حقوقی   | • آگاهی طرفین قرارداد                                      | • ملک از شهرداری  |
| • قبل از مرحله فراخوان و انتخاب سرمایه‌گذار      | • نادیده گرفتن برخی از مشکلات پروژه (سند، کمیسیون ماده ۵، ۷ و ...)  | • از شرایط و مفاد قرارداد                                  | • ملک از شریک<br>• ملک مشترک  |
| • رفع مشکلات مالی و غیرملکی پیش از مرحله فراخوان | • نبود واقع‌بینی در نوع تعهدات<br>• نبود واقع‌بینی در مدت انجام تعهدات<br>• قابلیت انعطاف کم قراردادها<br>• مشخص نشدن مسئولیت‌های سازمان و شهرداری مناطق<br>• سپردن همه مطالعات به شریک پروژه | • رعایت اصل عدالت<br>• پیش‌بینی روش‌های مختلف سرمایه‌گذاری | • قراردادهای BOT و BOLT<br>• قرارداد دو ملک<br>• مفروض در مالکیت شریک و شهرداری |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

## روش‌های تأمین مالی پروژه

در شهرداری تهران روش‌هایی مانند جذب سرمایه‌گذار، بانک‌ها، فروش زمین، عوارض و انعقاد قرارداد با سازمان‌های دولتی و خصوصی روش‌های رایج در جذب سرمایه به شمار می‌رود و بهره‌گیری از این روش‌ها در کنار داشتن فواید، می‌تواند معضلاتی را نیز به همراه داشته باشد. البته ذکر این نکته نیز ضروری است که این روش‌ها برای عملیاتی شدن با مشکلاتی مواجه اند که برخی از مشکلات ناشی از درون شهرداری و برخی دیگر ناشی از مؤسسات خارج از شهرداری است. مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی در پروژه‌هایی که در سازمان مشارکت قرارداد آنها منعقد شده و در حال انجام است، به شرح جدول زیر است. تأمین مالی پروژه‌های بزرگ که به نوعی جنبه ملی دارند و عمدتاً بازگشت سرمایه نیز ندارند از مهم‌ترین مشکلات در این زمینه است.

جدول ۵. مهم‌ترین روش‌های تأمین مالی پروژه‌ها در شهرداری

| روش‌های تأمین مالی  | ضعف‌های داخل سازمان        | تهدیدهای خارج از سازمان | پیشنهادها                      |
|---------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| • سرمایه‌گذار       | • تأمین هزینه‌های بزرگ     | • عدم حمایت دولت در     | • داشتن دید ملی در حمایت از    |
| • بانکی             | که جنبه ملی دارند مثل      | پروژه‌های ملی و بزرگ    | پروژه‌های شهرداری              |
| • فروش زمین         | مترو، تونل‌ها و پل‌ها باید | • عدم رعایت برخی        | • صرف‌نظر از بخشی‌نگری و       |
| • عوارض             | از طریق دولت انجام گیرد    | قوانین                  | اولویت‌دهی به منافع شخصی       |
| • انعقاد قرارداد با |                            |                         | • معرفی مدل‌های موفق در زمینه  |
| نهادهایی مثل بنیاد  |                            |                         | تأمین سرمایه                   |
| تعاون ناچا          |                            |                         | • انتخاب روش‌های تأمین مالی بر |
|                     |                            |                         | اساس شناسایی شرایط سازمان‌ها   |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

در ارتباط با مشکلات تأمین مالی، پروژه‌هایی که جنبه ملی دارند نیازمند حمایت‌های ملی‌اند و دولت باید مسئولیت‌پذیری بیشتری در این زمینه داشته باشد و این موضوع هم خارج از اختیار سازمان سرمایه‌گذاری است و تنها پیشنهاد مهم برای انعطاف سازمان در این شرایط معرفی مدل‌های موفق در زمینه تأمین سرمایه است که پیش از این و همچنین در این تحقیق، بررسی‌ها و پیشنهادهایی در این زمینه انجام گرفته است که می‌توانند مورد توجه و نظر قرار گیرد.

## اولویت سرمایه‌گذاری‌ها

سرمایه‌گذاران بخش خصوصی همواره به دنبال کسب حداکثر سود از اقدامات خود هستند و بدین جهت پروژه‌هایی را برای سرمایه‌گذاری انتخاب می‌کنند که سود آن تضمین شده باشد. در شهرها پروژه‌های متعددی قابل اجرا است و هر پروژه با توجه به نوع خود و سرمایه مورد نیاز و همچنین آینده سوددهی خود سرمایه‌گذار خاص خود را می‌طلبد. امروزه

پروژه‌های تجاری در شهرها اولویت اول سرمایه‌گذاری را دارند. نتایج پرسش‌نامه‌ها در جدول زیر در زمینه اولویت‌های سرمایه‌گذاری بر این موضوع صحنه می‌گذارد. بر اساس نتایج مندرج در جدول، پروژه‌های تجاری در شهرداری تهران دارای بالاترین میزان متقاضی برای سرمایه‌گذاری است و در مراحل بعدی پروژه‌های اداری، پارکینگ‌ها و مجتمع‌های تفریحی بیشترین سرمایه‌گذار را به خود جذب کرده‌اند.

جدول ۶. تمایل سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری

| بخش مورد توجه  | دلایل تمایل   | منافع و معایب پروژه‌ها برای شهرداری  | پیشنهادها   |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>پروژه‌های تجاری</li> <li>مجتمع‌های اداری</li> <li>پارکینگ</li> <li>مراکز تفریحی و ورزشی</li> <li>مراکز رفاهی</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>سوددهی سریع</li> <li>ریسک پایین</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>کاهش توجه شهرداری</li> <li>از دید درآمدزایی به پروژه‌ها</li> <li>اشباع شدن شهر در آینده از این کاربری‌ها</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>تدوین سیاست کلی با در نظر گرفتن طرح تفصیلی</li> <li>انجام مطالعات وسیع امکان‌سنجی و ...</li> </ul> |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

بررسی دیدگاه کارشناسان سازمان از بخش‌ها و پروژه‌های تحت توجه سرمایه‌گذاران نشان می‌دهد که آنچه کمتر از آن استقبال می‌شود، پروژه‌های اجتماعی و فرهنگی است که هم سوددهی کمتری دارد و هم بازگشت سرمایه آنها به‌کندی صورت می‌گیرد. لذا نکته‌ای که باید به آن اشاره کرد این است که لزوم توجه خاص ضوابط و قوانین جدید برای حمایت‌های مستقیم و تشویقی از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های دارای ماهیت اجتماعی و فرهنگی در شهر تهران، خصوصاً نواحی پرتراکم‌تر و نیز نواحی دارای ناهنجاری‌های اجتماعی بیشتر، احساس می‌شود.

نکته دیگر این که به دلیل استقبال سرمایه‌گذاران از پروژه‌های پیشنهادی مناطق خاص، این امر موجب می‌شود پس از مدتی این مناطق میزبان تعدادی زیادی از مجتمع‌های اقتصادی و تجاری مشابه شوند و به نوعی اشباع گردند و این موضوع علاوه بر این که حاشیه سود افراد شاغل در این مجتمع‌ها را کاهش می‌دهد، منافع بلندمدت شهر و شهروندان در برخورداری عادلانه از مجتمع‌های مذکور را هم تأمین نمی‌کند.

### موانع روند تشخیص صلاحیت سرمایه‌گذار

به‌طور کلی موانع موجود در مسیر تشخیص صلاحیت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در پروژه‌های مشارکتی شهرداری تهران را می‌توان به دو گروه عمده موانع درون‌سازمانی و موانع برون‌سازمانی طبقه‌بندی کرد.

در بخش درون‌سازمانی مهم‌ترین مشکلات عبارت است از: موانع بوروکراسی اداری و قوانین حاکم بر نظام اداری، تداخل قوانین با یکدیگر و بعضاً هم‌پوشانی‌هایی است که قوانین با یکدیگر دارند و موجب کندی یا وقفه در روند کار می‌شوند، بی‌توجهی به نیازهای سرمایه‌گذاران و نبود تطابق پروژه‌های معرفی‌شده و تمایلات سرمایه‌گذاران با هم.

اما در بخش برون‌سازمانی نیز مشکلاتی وجود دارد که می‌تواند به نحوی روند تشخیص صلاحیت سرمایه‌گذاران را تحت تأثیر خود قرار دهد که در شرایط زمانی و تحت تأثیر نظام‌های مدیریتی کشور می‌تواند در دوره‌های مختلف، متفاوت باشد. برای مثال در حال حاضر شرایط اقتصادی خاص حاکم بر کشور و نوسانات بسیار زیاد ارز می‌تواند این روند را متأثر کند. در جدول ۷ با توجه به مطالعات و مصاحبه‌های صورت‌گرفته، مهم‌ترین موانع موجود از نظر کارشناسان و مدیران شهرداری بیان شده است.

جدول ۷. موانع موجود در روند تشخیص صلاحیت سرمایه‌گذار برای انجام پروژه‌های شهرداری

| پیشنهادها   | موانع خارجی از محیط سازمان و شهرداری     | موانع ناشی از ساختار سازمان و شهرداری  |
|---|--|--|
| • بررسی دقیق صلاحیت مالی و فنی سرمایه‌گذاران  | • شرایط ناپایدار اقتصادی کنونی           | • تلاش شهرداری بر افزایش عملکرد خود با عقد قرارداد مشارکتی   |
| • اجتناب از عقد قرارداد با سرمایه‌گذار فاقد صلاحیت لازم صرفاً برای تأمین مالی دیگر پروژه‌ها یا بخش‌های شهرداری برای کوتاه‌مدت | • عدم شفافیت درآمدها و بیان کاری شرکت‌ها | • اجبار از طرف رده‌های بالاتر بر عقد قرارداد با سرمایه‌گذار موجود به منظور تأمین مالی برای دیگر پروژه‌های شهرداری (غیرمشارکتی) از محل آورده‌های سرمایه‌گذار در پروژه مشارکتی |
| • استفاده از اشخاصی که به صورت روشن بیان کاری خود را ارائه می‌کنند  | • دیدگاه‌نه‌چندان مثبت درباره شهرداری    | • تداخل قوانین فنی حاکم (مقررات ملی ساختمان با معاونت نظارت راهبردی)   |
| • روشن شدن و شفافیت قوانین معارض و متناقض و تنظیم این قوانین در جهت تشویق افراد به اعلام صحیح درآمدها                         | • ارتباطات بین‌المللی                    | • نیاز مالی شهرداری به انعقاد قرارداد مشارکتی  |
|   |  | • الزام به افزایش درآمد سازمان   |
|   |  | • نبود دسته‌بندی کلاس پروژه‌های سرمایه‌گذاران  |
|   |  | • فشار وارده از سوی شهرداری مناطق  |
|   |  | • عدم بررسی دقیق صلاحیت سرمایه‌گذارانی که برای مشارکت در سرمایه‌گذاری در شهرداری ابراز تمایل می‌کنند   |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

چنانکه ملاحظه می‌شود، تلاش شهرداری بر افزایش عملکرد خود با عقد قرارداد مشارکتی یکی از موانع ساختاری موجود در شهرداری است که در روند تشخیص صلاحیت سرمایه‌گذار خلل وارد می‌کند. این امر باعث می‌شود انعقاد قرارداد بدون توجه به کیفیت و شرایط آن و در نظر داشتن منافع بلندمدت شهرداری و شهروندان ملاک عمل قرار گیرد. اجبار از طرف رده‌های بالاتر سازمان بر عقد قرارداد با سرمایه‌گذار موجود و تأمین بخشی از نیازهای مالی پروژه‌های غیرمشارکتی از آورده سرمایه‌گذار که برخاسته از مشکلات مالی شهرداری در تأمین نیازهای مالی است سبب می‌گردد سرمایه‌گذار اعتماد خود را از دست بدهد و نسبت به آورده خود و امنیت سرمایه خود احساس امنیت نکند.



همچنین نیاز مالی شهرداری به انعقاد قرارداد مشارکتی تا حدودی سبب شده دقت کافی در تشخیص صلاحیت‌های عمومی و فنی سرمایه‌گذار برای انجام پروژه مشارکتی اعمال نشود. مضاف بر این که باعث می‌شود پروژه‌های غیرمشارکتی که معمولاً هزینه‌بر بوده و بیشتر در راستای منافع شهروندان است تا منافع اقتصادی سازمان و شهرداری، همیشه وابسته به شرایط و رونق پروژه‌های مشارکتی باشند و زمینه شکل‌گیری درآمدهای پایدار در شهرداری به تأخیر بیفتد.

عدم دسته‌بندی کلاس پروژه‌های سرمایه‌گذاران باعث می‌شود آسیب‌هایی در فرایند تشخیص صلاحیت حادث شود که از جمله آنها می‌توان به بی‌توجهی به تخصص و رزومه اصلی و عملیاتی سرمایه‌گذاران، کاهش دقت در برآوردهای فنی و اقتصادی پروژه‌ها، ضعف در اطلاع‌رسانی به متخصصان واقعی و مجریان و سازندگان مجرب و شناخته‌شده اشاره کرد.

فشار وارده از سوی شهرداری مناطق برای تسریع در عقد قراردادها نیز سبب می‌شود روند تشخیص صلاحیت سرمایه‌گذار به‌طور کامل صورت نگیرد و در عین حال میزان کمتری از تخصص‌گرایی و ضابطه‌مندی را داشته باشد. در بخش موانع خارج از سازمان، شرایط ناپایدار اقتصادی کنونی را می‌توان مهم‌ترین عاملی دانست که به‌طور کلی تأثیر منفی انکارنشده‌ای بر فرایند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرداری به‌طور اعم داشته است.

عدم شفافیت درآمدها و بیلان کاری شرکت‌ها نیز از موانع دیگری است که امکان پیش‌بینی و تصمیم درست را از برنامه‌ریزان سلب می‌کند. همچنین راندمان پروژه‌ها را کاهش می‌دهد و تحقق اهداف بلندمدت مجموعه شهرداری و چشم‌اندازهای سازمان سرمایه‌گذاری را با تأخیر و نقصان مواجه می‌کند.

ضعف در ارتباطات بین‌المللی سبب شده به واسطه ضعف در جذب سرمایه‌های خارجی، وابستگی زیادی به سرمایه‌های داخلی به‌وجود آید و سرمایه‌گذاران فارغ از تخصص و توان مالی مناسب برای انجام پروژه‌های مشارکتی انتخاب شوند.

### موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

تشکیل سرمایه خصوصی و رشد آن در هر اقتصادی مستلزم پیدایش فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری است. بنابراین نهادسازی‌ها، فرایندسازی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها را باید به‌گونه‌ای تنظیم کرد که ساختار انگیزشی مناسبی برای انجام سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت گسترده بخش غیردولتی در اقتصاد کشور فراهم آید.

مهم‌ترین موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرداری تهران را می‌توان از دو جنبه موانع ناشی از درون شهرداری و موانع ناشی از خارج شهرداری بررسی کرد. در موانع ناشی از درون شهرداری، مهم‌ترین موانع تغییر مدیریت‌ها و حاکمیت رفتار سلیقه‌ای است و در بخش موانع خارج از شهرداری، وجود شوک‌های متعدد به بازار و نبود امکان برنامه‌ریزی مناسب را می‌توان نام برد. دیگر موانع در جدول ۸ ارائه گردیده است.

## جدول ۸. مهم‌ترین موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرداری تهران

| موانع ناشی از ساختار سازمان و شهرداری              | موانع خارج از محیط سازمان و شهرداری                                       | پیشنهادها  |
|--|---|--|
| • عدم تعریف مزایای خاص در فرایند مشارکت            | • مشکلات اقتصادی داخلی و بین‌المللی حاکم در شرایط کنونی                   | • تعریف بسته‌های پیشنهادی <sup>۱</sup> مشارکتی و قائل شدن مزایا برای |
| • ایجاد مشکلات پس از عقد قرارداد                   | • بی‌اعتمادی و اطمینان نداشتن سرمایه‌گذاران در شرایط فعلی                 | • ترغیب مشارکتها<br>• اصلاح آیین‌نامه                                |
| • شهرداری است که موجب تأخیر در اجرا می‌شود         | • بی‌ثباتی لازم در محیط کسب‌وکار  | • تدوین سیاست‌های کلی چهارساله برای سرمایه‌گذاری در شهر تهران        |
| • تغییر مدیریت‌ها و بی‌ثباتی حاکمیت رفتار سلیقه‌ای | • نبود امکان برنامه‌ریزی مناسب طولانی بودن روند قضایی در صورت بروز اختلاف | • تصویب قوانین حمایتی<br>• حمایت‌های قضایی                           |
| • نبود سیاست کلی و منسجم در سطح کلان               |   | • آرامش و ثبات در محیط کسب‌وکار                                      |
| • موانع ساختاری                                    |   |  |

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

اما در شرایط موجود و برای بهبود شرایط، فارغ از تعامل و همکاری نهادهای مسئول و تأثیرگذار خارج از مجموعه شهرداری، می‌توان راهبردهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت نظیر استقبال از بسته‌های پیشنهادی سرمایه‌گذاران و ایجاد انگیزه از طریق اطمینان‌بخشی و تضمین را به عنوان یک راه حل استراتژیک پیشنهاد کرد. مضاف بر این که تصویب قوانین و مقررات حمایتی و قضایی از سرمایه‌گذاران با توجه به وضعیت موجود نیز تأثیر روانی مثبتی حداقل بر سرمایه‌گذاران دارای تجربه و باسابقه مشارکت با شهرداری در پروژه‌ها خواهد داشت. همچنین اصلاح آیین‌نامه و تدوین سیاست‌های کلی چهارساله برای سرمایه‌گذاری در شهر تهران برای روان‌سازی فرایند جذب سرمایه را می‌توان برشمرد.

## بررسی سرمایه‌گذاری در مناطق نمونه و مشکلات از دیدگاه معاونان و مسئولان

در این بررسی، در راستای آسیب‌شناسی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرداری تهران و شناخت مهم‌ترین عوامل جاذبه و دافعه سرمایه‌گذاران در مناطق شهرداری تهران از دیدگاه معاونان و مسئولان شهرداری استفاده شده است. از آنجا که شهرداری منطقه ۱۰ تاکنون سرمایه‌گذاری را جذب نکرده و تجربه‌ای در این زمینه نداشته است، لذا از روش تطبیقی به بررسی روند سرمایه‌گذاری پرداخته شد. بدین صورت که مناطق مجاور منطقه ۱۰ که از لحاظ وضعیت اجتماعی و اقتصادی دارای شباهت با منطقه ۱۰ بوده‌اند، به عنوان مناطق نمونه انتخاب شدند. همچنین از مناطقی که از نظر اجتماعی و اقتصادی از منطقه ۱۰ وضعیت بهتری دارند نیز نمونه انتخاب شد.

۱. بسته‌های سرمایه‌گذاری در حال حاضر توسط شهرداری‌ها آماده می‌شود و پس از آن فراخوان صورت می‌گیرد. طی مصاحبه‌ها مشخص شد که بهتر است بسته‌ها توسط شهرداری و سرمایه‌گذار تدوین گردند.

## نتیجه‌گیری

در این بخش در راستای آسیب‌شناسی پروژه‌های مشارکتی، با تکمیل پرسش‌نامه و انجام مصاحبه‌هایی در سطح سازمان، معاونان سرمایه‌گذاری مناطق و سرمایه‌گذاران نتایج آن در این گزارش مندرج شد. به‌طور کلی مشکلات فرا روی سرمایه‌گذاری در شهرداری تهران به دو دسته عوامل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی تقسیم می‌گردد. عوامل برون‌سازمانی که ریشه در مشکلات اقتصادی و خصوصاً تورم دارند و مشکلات درون‌سازمانی نیز مربوط به ضعف قوانین، نبود دیدگاه مناسب نسبت به سرمایه‌گذاری در بخش‌های شهرداری‌ها، طولانی بودن فرایندهای عقد قرارداد بسته‌های سرمایه‌گذاری از پیش تعریف‌شده، شناور نبودن و ثبات قیمت‌ها و تیپ بودن قراردادها از مهم‌ترین مشکلات پیش روی سرمایه‌گذاران بوده است.

مشکلات مرتبط با ساختار درون‌سازمانی به دو دسته تقسیم می‌شود؛ دسته اول مشکلات مربوط به شهرداری‌های مناطق که مربوط به تعریف بسته‌ها و عدم پیگیری مشکلات حقوقی املاک است. دسته دوم مشکلات مربوط به نوع قراردادها، طولانی شدن فرایند سرمایه‌گذاری، عدم انتقال تا قبل از ساخت را می‌توان مهم‌ترین مشکلات مربوط به سازمان دانست.

از مهم‌ترین پیشنهادهای مطرح‌شده از طرف سرمایه‌گذاران برای بهبود هر چه بیشتر شرایط سرمایه‌گذاری و تعامل سازنده‌تر بین طرفین سرمایه‌گذار می‌توان به کاهش میزان عوارض به عنوان آورده شهرداری، سرمایه‌پذیری از طریق ایجاد زمینه‌های جذب، تسهیل قوانین، تضمین برگشت سود، تشکیل کمیته سرمایه‌گذاری و پیشنهاد بسته از طرف سرمایه‌گذار اشاره کرد.

## منابع

- اللهیاری، قربانعلی؛ (۱۳۸۹). روش‌های تأمین مالی پروژه‌ها و پیشنهاد راه حل‌های پایدار، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مهندسی عمران، گرایش مهندسی مدیریت و ساخت، دانشکده فنی، دانشگاه تهران.
- برانسون. ویلیام؛ (۱۳۷۸). تئوری و سیاست‌های اقتصاد کلان، ترجمه عباس شاکری، نشر نی.
- بیدآباد، بیژن؛ (۱۳۸۲). امنیت اقتصادی و رشد سرمایه‌گذاری، مجموعه مقالات همایش مسائل سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصاد در ایران، تهران.
- جلال‌آبادی، اسدالله؛ (۱۳۸۵). بررسی نقش امنیت، قوانین و مقررات و توسعه بازارهای مالی بر سرمایه‌گذاری، مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، صص ۵۵ تا ۹۰.
- حسن‌زاده، علی؛ خسروشاهی، پرویز؛ (۱۳۸۷). الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلان‌شهرها (مطالعه موردی؛ شهرداری تهران)، اولین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها.
- دانش‌جعفری، داود؛ کریمی، سمانه؛ (۱۳۹۰). خصوصی‌سازی خدمات شهری روشی پایدار در تأمین مالی شهرداری‌ها، مطالعه موردی؛ شهرداری تهران، چهارمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، صص ۱۵۵-۱۲۷.
- رجایی، سیدعباس؛ خراسانی، محمدمبین؛ (۱۳۹۲). مطالعه و امکان‌سنجی توانمندی‌ها و قابلیت‌های منطقه جهت جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در منطقه ۱۰ شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- رهبر، فرهاد؛ (۱۳۸۴). بررسی موانع تشکیل سرمایه و سرمایه‌گذاری در بخش صنعت.
- فرح‌پور، مجید؛ (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض؛ موانع توسعه در ایران، انتشارات رسا.
- قاسمیان، سلیمان؛ (۱۳۸۶). نگاهی به مفهوم امنیت اقتصادی و نقش آن در توسعه اقتصادی، مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران.
- محمدی، ابوطالب؛ قربانی، سحر؛ (۱۳۸۹). کتاب جامع طلایی منطقه ۱۰، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری: اداره تحقیق و توسعه، شهرداری منطقه ۱۰ تهران.
- میرزایی، حسین؛ میرزایی، سودابه؛ (۱۳۹۰). عوامل مؤثر بر بهبود فضای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در شهر تبریز، چهارمین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها.
- هیبتی، فرشاد؛ محمدزاده اصل، نازی؛ (۱۳۸۳). ارزیابی آثار توسعه نظام مالی بر تشکیل سرمایه و رشد اقتصادی، پژوهش‌نامه اقتصادی، شماره ۱۵، ۲۳۷-۱۹۷.
- یاری، حمید؛ (۱۳۹۰). مروری بر روش‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهرداری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

Mayer, C. (1996). Does location matter? *New England Economic Review*, May/June, 24-36.

AymoBrunetti, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder, *Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector* (working paper), World Bank, (1997).

AymoBrunetti, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder, *Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector*, World Bank, (1998).