



مشارکت شهروندان در گسترش خدمات مدیریت شهری

امید رهنما^۱

کارشناس ارشد شهرداری تهران

۱- دکتری مدیریت محیط زیست - گرایش حقوق محیط زیست دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

چکیده

در سال های اخیر، مشارکت بخش خصوصی همزمان با آشکار کردن ظرفیت ها و مزایای خود در برآورده سازی وظایف اجتماعی بخش عمومی در مسائل مختلفی مثل راه سازی، توسعه زیرساختها و شبکه های برق رسانی و فضاهاى شهری و ... مورد توجه بخش عمومی قرار گرفته است. در ایران با وجود انگیزه برای مشارکت در اجرای پروژه های سودآور در شهرها، مبانی قانونی کافی برای شهرداری ها وجود ندارد تا از آن طریق اقدام به جذب سرمایه گذار و سرمایه بخش خصوصی داخلی و خارجی کنند. در حال حاضر شهرداری ها به دلیل اینکه منابع درآمدی آنها به تناسب هزینه ها افزایش نیافته است با کمبود منابع مالی برای طرح های توسعه شهری مواجه هستند. از سوی دیگر عدم آشنایی کافی با روش های مشارکت عمومی - خصوصی و همچنین مشارکت اسلامی (صکوک) چالش دیگری است که شهرداری با آن مواجه می باشد چرا که انواع مدل های اینگونه مشارکت ها، در بسترهای مختلف، اثرات متفاوتی خواهند داشت. بنابراین آشنایی با این شیوه از تأمین مالی در حوزه مدیریت شهری ضروری و غیر قابل انکار است.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، پروژه های شهری، منابع مالی، مشارکت - عمومی، خصوصی



مقدمه

در کشور ایران به جهت ساختار دولتی غالباً در عرصه فعالیت های اقتصادی از دیر باز عمده تولیدات و ارائه خدمات از سوی شرکت های دولتی صورت می پذیرفت، مجالی برای عرض اندام بخش های خصوصی و عمومی رخ نمی نمود. با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تقویت بخش خصوصی و تحدید نقش دولت در فعالیت های اقتصادی در دستور کار دست اندرکاران نظام قرار گرفت و با بسترسازی های حقوقی گسترده و در پی آن واگذاری سهام شرکت های دولتی به بخش غیر دولتی، تلاش شد تا زمینه های حضور پررنگ بخش خصوصی در عرصه فعالیت های اقتصادی فراهم شود (ساز و کارهای اجرایی و حقوقی توانمند سازی بخش خصوصی).

رشد سریع جمعیت شهری کشور همراه با واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری ها شد، هرچند دولت وعده داده که همراه با واگذاری برخی از وظایف خود به شهرداری، بودجه مورد نیاز برای انجام این وظایف را پیش بینی نموده و به شهرداری ها اختصاص دهد اما ناگفته پیداست که دولت مرکزی از حیث تأمین منابع بودجه خود در مضیقه است و به دلیل محدودیت های مالی، در عمل نخواهد توانست در حد لازم منابع بخش عمومی را به هزینه های جاری و سرمایه ای شهرداری ها تخصیص دهد. شکاف رو به تزايد میان منابع درآمد و مخارج شهرداری ها هم اکنون نیز تعدادی از شهرداری های کوچک و بزرگ کشور را در وضعیت دشواری قرار داده است، به همین دلیل انتظار نمی رود پرداخت های مالی دولت به شهرداری ها به تنهایی بتواند این شکاف مالی را پر کند، از این رو، روی آوردن شهرداری ها به مشارکت با بخش خصوصی به منظور تجهیز منابع، ضروری و اجتناب ناپذیر می باشد.

لذا به روزآوری و پیشرو بودن شهرداری ها در بهره گیری از ظرفیت های بازار سرمایه کشور از اهمیت بسزایی برخوردار است تا با پیگیری مهندسی مالی و طراحی ابزارها و استفاده از ظرفیت های بازار سرمایه نوپا در کشور، در قدم اول، مشکل دسترسی به منابع مالی را مرتفع سازد. در سال های اخیر ابزارهای مناسبی طراحی و معرفی شده اند، اما شهرداری ها به دلیل عدم آشنایی کافی به بازار سرمایه و مزایای آن از این بازار غافل بوده اند.

در حال حاضر اکثر کلانشهرها مایل به جذب سرمایه گذار و سرمایه بخش خصوصی هستند و بعضاً تشکیلاتی را ایجاد کرده اند. این تشکیلات در برخی شهرداری ها به صورت سازمان مستقل یا تابعه در حال فعالیت است و یا به عنوان یک مدیریت زیر نظر شهردار یا معاونت مالی و اداری شهرداری است. این معاونت در برخی شهرداری ها به دلیل ضرورت پیگیری امور اقتصادی با عنوان معاونت مالی و اقتصاد شهری طراحی شده است. آنچه مسلم است ضرورت ایجاد چنین تشکیلاتی در راستای تسهیل فرآیند سرمایه گذاری است. اما آنچه برخی موانع را بر سر این اقدامات و فعالیت ها ایجاد کرده، عدم تصریح مبانی قانونی مشارکت با بخش خصوصی در شهرداری ها است. تنها مبانی قانونی برای انواع قراردادهای مشارکت با بخش خصوصی تفسیری است که شهرداری از ماده ۳۵ آئین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ دارد که



ممکن است درست نباشد. واقعیت این است که امروزه به دلیل ابعاد و پیچیدگی هایی که شهرها پیدا کرده اند دیگر توسل به قراردادهای سنتی و تفسیرهای محدود قدیمی از مزایده یا مناقصه به تنهایی جوابگوی نیاز مدیران شهری نیست. امروزه در نتیجه نیاز شهرداری ها و به طور کل مدیریت بخش عمومی، نوآوری های زیادی در معرفی انواع قراردادهای مشارکت صورت گرفته و در بسیاری از این موارد اجرای تشریفات مناقصه و مزایده به همان شیوه سنتی امکانپذیر نبوده و در صورت اجرا ممکن است نتیجه کار را به طور منفی تحت تأثیر قرار دهد. به همین خاطر شهرداری های کشور خصوصاً شهرداری کلانشهرها از آنجا که از یک طرف با محدودیت منابع برای اجرای پروژه های شهری مواجه اند و از طرف دیگر انگیزه سرمایه گذاری در شهرها توسط بخش خصوصی وجود دارد به دنبال تدوین مبنای قانونی برای سرمایه گذاری و مشارکت شهرداری با بخش خصوصی هستند. شهرداری تهران با اخذ موافقت از شورای اسلامی شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۲/۰۱/۳۰ در اجرای سیاست خودکفایی و جلب مشارکت شهروندان و سرمایه گذاران داخلی و خارجی و به منظور رفع موانع و مشکلات اجرایی، با هدف ارتقای کمی و کیفی و تسریع در اجرای طرح های عمرانی و اقتصادی با سرمایه گذاری شهرداری تهران با مشارکت سرمایه گذاران، اقدام به تشکیل سازمان سرمایه گذاری و مشارکت های مردمی شهر تهران نمود. این سازمان در بدو تأسیس عهده دار مدیریت پروژه های مشارکتی با هدف ایجاد زمینه های مشارکت آگاهانه و مسئولانه اقدار مختلف جامعه و سرمایه گذاران داخلی و خارجی، عمران، آبادی، ایجاد رونق و رفاه بیشتر مردم و تأمین منابع لازم برای سرمایه گذاری در طرح ها و فعالیت های مختلف شهر تهران گردید. سازمان مذکور دو روش اجرایی جهت مشارکت بخش خصوصی با شهرداری تهران در دستور کار خود دارد بدین صورت که نحوه مشارکت بر اساس اینکه ملک از شهرداری باشد یا از شریک، نوع قرارداد فی مابین طرفین متفاوت خواهد بود. به طور کلی تیپ های قراردادی این سازمان جهت مشارکت به صورتهای زیر می باشد:

ملک از شهرداری

ملک از شریک

قرارداد مشارکتی BOT

دو ملکی شریک و شهرداری

ملک مشترک شریک و شهرداری

برنامه راهبردی جذب سرمایه گذاری و مشارکتهای مردمی در کلیه معاونت ها، مناطق و سازمان ها با تصویب کمیته عالی سرمایه گذاری شهرداری تهران (متشکل از معاونت های هماهنگی و امور مناطق، مالی و اداری و مدیران عامل سازمان های سرمایه گذاری و املاک و مستغلات) توسط سرمایه گذاری و مشارکتهای مردمی انجام خواهد شد. لکن چالش اساسی در این زمینه این است که با وجود انگیزه برای مشارکت در اجرای پروژه های سودآور در شهرها، مبنای قانونی کافی برای شهرداری ها وجود ندارد تا از آن طریق اقدام به جذب سرمایه گذار و سرمایه بخش خصوصی



داخلی و خارجی کنند. این در حالی است که در سایر کشورها، شهرداری ها و دولت های محلی اختیاراتی دارند که می توانند بر محیط کسب و کار درون شهرها اثر گذاشته و موجبات سرمایه گذاری را از این طریق فراهم کنند.

۱- مفهوم مشارکت، ضرورت و پیش نیازهای آن

مشارکت بخش خصوصی و عمومی در آغاز دهه ی ۱۹۸۰ در انگلستان مطرح گردید و ابتدای دهه ۱۹۹۰ با توجه به محدودیت های حوزه عمومی برای ایجاد زیرساخت ها و پروژه های شهری این نوع خصوصی سازی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، بسط و توسعه پیدا کرد. در این نوع از خصوصی سازی، بخش خصوصی به جای بخش عمومی درگیر اجرای پروژه و تأمین منابع مالی گردیده، در یک دوره نسبتاً طولانی اصل سرمایه و سود سرمایه گذاری به بخش خصوصی باز می گردد. در یک تقسیم بندی کلی می توان سه نوع مشارکت بخش خصوصی و عمومی را برشمرد: در نوع اول، بخش خصوصی اقدام به سرمایه گذاری نموده، در یک دوره طولانی با اخذ بهای خدمات ارائه شده اقدام به بازگرداندن اصل سرمایه و سود سرمایه گذاری می نماید؛ به عنوان مثال: در پروژه های نظیر عوارض اتوبان. در نوع دوم، اصل و سود سرمایه از سوی بخش عمومی در یک دوره زمانی مشخص پرداخت می گردد و نوع سوم، که در آن بخش خصوصی اقدام به تأمین خدماتی عمومی نموده، ما به ازای آن مالکیت بخشی از سرمایه گذاری به بخش و مالکیت بخشی دیگر به بخش عمومی منتقل می گردد (رسولی منش، ۱۳۸۹).

تعریف مشارکت بخش خصوصی و عمومی در نقاط مختلف جهان براساس محتوی و اهداف، متفاوت و گوناگون می باشد که براساس شرایط هر کشور و نکات مورد تاکید نویسندگان و محققان، مفاهیم متنوع و متفاوتی از آن ارائه گردیده است. در برخی منابع وجه مالی، مشارکت بخش خصوصی و عمومی از اهمیت فراوانی برخوردار است. برخی تعاریف برافزایش کارآیی خدمات بخش عمومی در صورت استفاده از آن تاکید و توجه دارند. توجه به چهار مشخصه ذیل می تواند به فهم و دریافت دقیق تر و مفهوم مشارکت بخش خصوصی و عمومی کمک کند:

(۱) به دست آوردن بازدهی و کارایی مناسب از طریق تقسیم ریسک و پاسخگویی بین بخش عمومی و خصوصی،

(۲) سرمایه گذاری بخش خصوصی در طول عمر پروژه،

(۳) ارتباط قراردادی طولانی مدت،

(۴) ابداع و نوآوری به ویژه در ارائه خدمات (مکانیزم های پرداخت، ارائه و توصیف خدمت و ...) از سوی بخش خصوصی. به هر حال، تعریف مشارکت خصوصی و عمومی از سویی بسیار گسترده و وسیع و از سوی دیگر مبهم به نظر می رسد؛ اما در یک دید کلی می توان آن را همکاری و مشارکت قراردادی بین نمایندگان بخش عمومی و خصوصی به ویژه با اهداف مالی دانست که طراحی، پیاده سازی، اجرا و نگهداری زیرساخت ها و خدمات عمومی - که سابقاً به صورت سنتی از سوی بخش عمومی اجرا می شده است - را برعهده داشته، سه جزء مهم تأمین منابع، ریسک و بازگشت سرمایه به طور دقیق در آن مشخص شده است (رسولی منش، ۱۳۸۹).



مشارکت بخش خصوصی و عمومی می تواند به عنوان یک مکانیزم پایدار تامین مالی و پروژه های شهری در زمینه ی پر کردن خلاء زیرساخت های شهری و تأمین مالی طرح های توسعه شهری عمل نماید. مشارکت بخش خصوصی و عمومی موجب افزایش بازدهی منابع، دسترسی به تکنولوژی مدرن از سوی بخش خصوصی، طراحی و اجرای بهتر پروژه و ارتقای عملکرد گردیده، کاهش هزینه های دوره عمر پروژه، کاهش ریسک و افزایش سرعت اجرا را به همراه خواهد داشت، در نهایت مشارکت بخش خصوصی و عمومی کیفیت خدمات عمومی ارائه شده را افزایش داده، موجبات ارتقای بخش عمومی را فراهم خواهد نمود (رسولی منش، ۱۳۸۹).

آنچه که مسلم است، حضور گسترده و سهم بیشتر بخش غیر دولتی در اقتصاد ممکن نخواهد شد، مگر این که شرایط و بسترهای لازم برای این حضور فراهم شود. اعتقاد بر این است که موفقیت برنامه های خصوصی سازی، منوط به اجرای هم زمان برنامه های کلان دیگر همچون آزاد سازی و مقررات زدایی است. اصلاح نظام قیمت گذاری، رقابتی کردن بازارها و رفع محدودیت از بخش های غیر دولتی برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز و در قلمرو قوانین، از جمله موضوعات مرتبط با مقوله آزاد سازی است که از الزامات انجام مشارکت موفق بخش خصوصی با عمومی محسوب می شود. حمایت یکسان از تمامی فعالان اقتصادی در یک بازار، تثبیت تصمیمات، تعمیم امتیازات به صورت یکسان و لغو هرگونه امتیازات نابرابر و به ویژه تدوین مقررات لازم برای توانمند سازی بخش های غیردولتی در فرایند سرمایه گذاری، از مهم ترین موضوعات مرتبط با مقررات زدایی است که منبعث از سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می باشد.

از میان فصل های ده گانه قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مترقی ترین ماده قانونی برای امر مقررات زدایی، ماده ۷ فصل دوم این قانون است. بر اساس ماده قانونی یاد شده که با هدف تسهیل و تسریع در امر سرمایه گذاری و صدور مجوز فعالیت های اقتصادی برای بخش های غیردولتی در قلمروهای مجاز به تصویب رسیده است، کلیه دستگاه های دولتی، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری ها و مجامع و اتحادیه های صنفی موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه ها و مجوزهای سرمایه گذاری و کسب و کار، با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف سازی فعالیت های اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه ای اصلاح، تهیه و تدوین شود. حکم دیگر برای امر مقررات زدایی، ماده ۸ فصل دوم قانون مورد اشاره است. بر اساس این ماده، هر امتیازی برای بنگاه های دولتی مقرر شود، عیناً و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی هم باید در نظر گرفته شود و دولت مکلف است کلیه امتیازات موجود را لغو کند یا تعمیم دهد. همچنین تسهیل رقابت و منع انحصار عنوان فصل نهم قانون فوق الذکر است که از مواد ۴۳ تا ۸۴ را شامل می شود. اگرچه تسهیل رقابت و منع انحصار، از موضوعات مرتبط با آزاد سازی بوده و نمی توان آن را به مقررات زدایی نسبت داد، ولی باید توجه داشت کارکرد مناسب نهادهای فعال در موضوع رقابت و تنظیم انحصارات نظیر شورای رقابت برای جلوگیری از انجام و



اعمال رویه های ضد رقابتی و محدود کردن و تنظیم انحصارات به ویژه انحصارات طبیعی، می تواند زمینه ساز توسعه هر چه مناسب تر فعالیت های بخش غیردولتی در اقتصاد باشد. به عبارت دیگر اگرچه این فصل از قانون منحصرأ معطوف به موضوع رقابت و انحصار است، ولی اجرای مناسب آن می تواند به روند مقررات زدایی و تسهیل فضای کسب و کار در کشور کمک فراوانی نماید که بدین ترتیب می توان این فصل از قانون را نیز به نوعی زمینه ساز امر مقررات زدایی در اقتصاد ایران دانست. باید توجه داشت که مقررات زدایی ضمن روان سازی و ساده سازی فرآیند کار و تولید، ساختارهای موجود را منطقی تر نموده و می تواند سرمایه و نیروی کار را از مؤسسه ها و بخش های غیر سودآور به مؤسسه ها و بخش های سودآور منتقل نماید (سازو کارهای اجرایی و حقوقی توانمند سازی بخش خصوصی).

لازم به ذکر است عوامل دیگری نیز در موفقیت مشارکت بخش خصوصی نقش دارند و از آن جمله می توان به ایجاد فرآیند و ضوابط شفاف، تدقیق اجزا و عناصر کلیدی و وجود اطلاعات روشن در مورد پروژه، مشارکت شهروندان و وجود یک توافق اجتماعی اشاره نمود.

۲- الزامات و چالش های موجود

در حال حاضر شهرداری ها در کلانشهرها به دلیل اینکه منابع آنها به تناسب هزینه ها افزایش نیافته است با کمبود منابع برای طرح های توسعه شهری مواجه هستند، به همین ترتیب شهرداری ها در شهرهای کوچک نیز به دلیل اینکه منابع عمده درآمدی آنها متناسب با جمعیت توزیع می شود با کمبود منابع برای طرح های مشابه مواجه هستند. راهکار ثانویه آنها برای اجرای این طرح ها مشارکت با بخش خصوصی در قالب انواع قراردادهای مشارکت است که بسیاری از شهرداری ها در این امر فعالیت داشته و موفق نیز بوده اند. اما مشکل آن است که به نظر می رسد هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط به شهرداری، رویه ها و فرآیندهای مشارکت با بخش خصوصی را تشریح نکرده و حتی عبارت سرمایه گذاری، مشارکت و سایر انواع قراردادها در این قوانین یافت نمی شود. قوانین عمدتاً برای چندین دهه قبل بوده، زمانی که شهرها به سبک سنتی اداره می شده و هنوز نیاز به انواع قراردادها احساس نمی شده است. قانونی که معاملات شهرداری را توضیح داده، آئین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶ است که در ماده ۱ آن معاملات به سه دسته معاملات جزئی، متوسط و عمده تقسیم بندی شده اند. مطابق با این قانون، انواع معاملات عمده باید به طریق مزایده یا مناقصه عمومی و یا مناقصه محدود منعقد شود و در صورت ضرورت ترک تشریفات مناقصه باید براساس نصاب های تعیین شده به تأیید شورای اسلامی شهر، وزارت کشور و هیأت وزیران برسد. (مصوبه اصلاحی ۱۳۹۳/۱۰/۲۹ هیأت وزیران). وجود این قیود قانونی چندین مسأله را پیش روی شهرداری ها و شوراها شهر قراردادها که موجب کند شدن اجرای پروژه های شهری می شود:

اولاً در صورتی که ترک تشریفات مناقصه یا مزایده وجود داشت باشد، اختیارات شهردار و شورای شهر با توجه به اصلاح ۱۳۹۳/۱۰/۲۹ جمعاً حداکثر تا ۴۰۰ میلیون تومان تعیین شده و اگر تأیید وزارت کشور مانعی در برابر کندی انعقاد



قراردادهای شهرداری نباشد این اختیار به ۱/۷۰۰ میلیارد تومان می رسد درحالی که شاید پروژه های متوسط یا کوچک شهرداری کلانشهرها نیز از این مبلغ تجاوز کند.

ثانیاً با بزرگ شدن کلانشهرها و پیچیده شدن طرح ها و پروژه های شهری و همچنین نوآوری های صورت گرفته در معرفی انواع قراردادها، شهرداری ها بیش از پیش نیازمند استفاده از انواع قراردادهایی هستند که در قالب مزایده یا مناقصه مندرج در قوانین مالی و معاملاتی شهرداری ها قرار نمی گیرند به همین خاطر لازم است قانون سایر قراردادها و معاملات مورد نیاز شهرداری ها را به رسمیت شناخته و شیوه ها، فرآیندها و ضوابط مربوط به آنها را مشخص کند. راهکار دیگر که مطرح می شود پیوستن شهرداری ها به قانون برگزاری مناقصات کشور است.

ثالثاً از طرف دیگر با توجه به جذابیت های محیط شهری، انگیزه بخش خصوصی و نیاز مدیران شهری، بسیاری از شهرداری ها نسبت به مشارکت با بخش های خصوصی و عمومی اقدام کرده اند و در این زمینه از نظر کمیت جذب سرمایه موفق تر بوده اند اما به دلیل عدم تصریح، فرآیندها و رویه ها در قانون و فقدان زیرساختهای قانونی در برنامه های مشارکت، این اقدامات از شفافیت لازم برخوردار نبوده، ممکن است زمینه فساد را ایجاد کند و ممکن است برای برخی مدیران شهری، مشکلات قضایی ایجاد کند به همین خاطر لازم است نظام تقنینی کشور نسبت به تهیه زیرساخت قانونی توسعه شهری خصوصاً مبانی قانونی مشارکت بخش های خصوصی و عمومی برای نهاد شهرداری اقدام فوری انجام دهد.

از آنجا که بسیاری از قراردادهای فاینانس و دریافت تسهیلات، چه داخلی و چه خارجی دارای مبالغ بزرگی نسبت به نصاب های تعیین شده می باشد، شهرداری ها حتی برای دریافت این فاینانس باید آنها را به تصویب هیأت وزیران برسانند. صرفنظر از امکانپذیر بودن یا نبودن اینکه همه شهرداری ها می توانند موضوع قرارداد فاینانس خود را به تصویب هیأت وزیران برسانند یا اینکه هیأت وزیران فرصت بررسی این درخواست ها را دارد یا خیر، وجود این محدودیت، به معنای افزودن مانعی به سایر موانع دریافت فاینانس بوده و موجب سخت تر شدن مسیر دریافت فاینانس می شود.

۳- امکان سنجی و انواع روش های مشارکت

روش های مشارکت عمومی - خصوصی که در واقع از انواع روش های تأمین مالی پروژه ها محسوب می گردند با توجه به گستردگی در دسته های مختلفی طبقه بندی می گردند. در این پژوهش به لحاظ گستردگی موضوع و همچنین از لحاظ کاربردی تنها به روش های اسلامی مشارکت و مدل های مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) پرداخته می شود.

۳-۱- روش های اسلامی مشارکت

در چند سال اخیر اوراق قرضه اسلامی که مطابق با احکام اسلامی و به صکوک معروف است، رشد چشمگیری داشته و به عنوان یکی از ساختارهای تبدیل دارایی ها به اوراق بهادار، توسط شرکت ها و دولت ها طراحی و منتشر گردیده است. واژه صک (جمع آن اُصُک، صُکوک و صِکاک) را کتاب، نامه و رسید دریافت پول و ... ترجمه کرده اند (فرهنگ المنجد). صک به معنای سند و سفته (سفته) است و مُعَرَّب واژه ی چک در فارسی است. اعراب این واژه را توسعه داده



بر کلیه‌ی انواع حوالجات، تعهدات و اسناد مالی بکار بردند (دایره‌ی المعارف قاموس المعارف - قاموس عام لکن فن و مطلب).

ابزارهای تأمین مالی اسلامی (صُکوک)، اوراق بهادار با ارزش مالی یکسان و قابل معامله در بازارهای مالی هستند که بر پایه یکی از قراردادهای مورد تأیید اسلام طراحی شده‌اند و دارندگان اوراق به صورت مشاع مالک یک یا مجموعه‌ای از دارایی‌ها و منافع حاصل از آن‌ها می‌باشند.

بسیاری صُکوک را مانند اوراق قرضه می‌دانند لکن بین این دو تفاوت‌های بنیادی وجود دارد. بهتر است به جای اینکه صُکوک را اوراق قرضه اسلامی بدانیم، آن را گواهی سرمایه‌گذاری اسلامی بنامیم. تمایز بین این دو بسیار مهم است؛ زیرا صُکوک تنها یک نوع اوراق بهادار مبتنی بر بهره رایج نیست. در واقع هدف، طراحی ابزارهای مالی با نرخ ثابت یا شناور نیست، بلکه هدف توسعه انواع نوآورانه‌ای از دارایی‌های مالی است که با قوانین اسلام مطابقت داشته باشند. صُکوک بیانگر مالکیت یک دارایی مشخص است در حالی که اوراق قرضه فقط حاکی از تعهد بدهی هستند بنابراین فروش صُکوک در بازار ثانویه، فروش مالکیت یک دارایی است اما فروش اوراق قرضه فروش بدهی است. یعنی رابطه بین صادرکننده و خریدار اوراق قرضه رابطه وام‌دهنده و وام‌گیرنده است که نرخ بهره وام هم ثابت است و این همان ریاست. دارایی موضوع انتشار اوراق صُکوک از نظر شرعی باید مجاز و صحیح باشد. در حالی که در اوراق قرضه دارایی‌هایی که از نظر اسلام پذیرفته نیست نیز می‌تواند پشتوانه اوراق قرار بگیرد. تفاوت دیگر در اعتبار این اسناد می‌باشد، اعتبار اوراق قرضه به اعتبار صادرکننده یا ناشر آن وابسته است و با آن سنجیده می‌شود در حالی که اعتبار صُکوک به ناشر بستگی ندارد بلکه به ارزش دارایی پشتوانه بستگی دارد. همچنین در صُکوک امکان افزایش اصل دارایی و در نتیجه ارزش خود ورقه صُکوک وجود دارد در حالی که اصل بدهی در اوراق قرضه قابلیت افزایش ندارد (کتابچه صُکوک).

ایده اولیه انتشار اوراق قرضه اسلامی به دهه ۱۹۸۰ بر می‌گردد. در آن زمان تلاش‌های زیادی از سوی بانکهای اسلامی برای غلبه بر مسأله نقدینگی صورت گرفت. در ژوئیه ۱۹۸۳، توقف استفاده بانک مرکزی مالزی از اوراق بهادار دولتی یا اسناد خزانه به دلیل پرداخت بهره و استفاده از اوراق بدون بهره به نام گواهی سرمایه‌گذاری دولتی شروع گردید. این اوراق نرخ بهره از پیش تعیین شده نداشتند، بلکه نرخ بازدهی آن‌ها از سوی دولت و به تشخیص آن اعلام می‌شد. نرخ سود از رابطه ثابتی تبعیت نمی‌کرد و بر ملاحظات کیفی طرح بیشتر تأکید می‌شد. برای تعیین نرخ بازدهی، معیارهای مختلفی مانند شرایط کلان اقتصادی، نرخ تورم و نرخ بازدهی سایر اوراق بهادار مشابه مورد توجه بود؛ بدین ترتیب، شیوه ربوی بودن سود به ظاهر برطرف می‌شد و افراد مسلمان اقدام به خرید این اوراق می‌کردند. در دهه ۱۹۹۰ و همزمان با گسترش ساختارهای مختلف معاملات مالی از سوی بانکهای اسلامی، ایده استفاده از ابزار مالی اسلامی نیز شده یافت. به دنبال آن متخصصان مالی در کنار علمای دینی اقدام به مطالعه راهکارهای مناسب نمودند. انتشار صُکوک اجاره برای نخستین بار توسط منذر کھف در مقاله معروف وی با عنوان استفاده از اوراق اجاره دارایی برای پوشش شکاف بودجه



در سال ۱۹۹۷ مطرح و پس از بررسی جزئیات، عملیات انتشار آن آغاز شد. اولین ناشر اوراق صکوک گوثری برهاد (Guthrie Berhad) در مالزی بوده که بزرگترین شرکت سرمایه گذاری در حوزه مدیریت نخلستانها در دنیا است. پس از استقبال سرمایه گذاران در سراسر جهان از اوراق صکوک، سازمان بورس و اوراق بهادار ایران نیز مطالعاتی را به منظور استفاده از این ابزار مالی آغاز کرد و در نهایت در اواخر سال ۱۳۸۶، مصوبه ابزار مالی اوراق «صکوک اجاره» و ضوابط آن به وسیله شورای عالی بورس به تصویب رسید. در این مصوبه تعاریف، ارکان و ضوابط انتشار اوراق صکوک اجاره مشخص شده است (رسولی، ۱۳۹۵، ص ۴۷).

جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۹۹۴ میلادی مقررات ناظر بر انتشار اوراق مشارکت را تهیه کرد و شهرداری تهران به عنوان ناشر، اولین اوراق مشارکت را جهت تأمین مالی پروژه بزرگراه شهید نواب صفوی منتشر نمود. به دلیل عدم اطلاع محققان حوزه مطالعات مالی اسلامی از این ابداع، ایده استفاده از ابزارهای مالی اسلامی را به اوایل سالهای ۱۹۹۷ میلادی یعنی ۳ سال پس از تصویب ضوابط اجرایی انتشار اوراق مشارکت ایران نسبت می دهند. بنابراین، ایران به عنوان اولین کشوری بود که اقدام به طراحی و انتشار چنین ابزارهایی نمود. البته توسعه ابزارهای مالی و طراحی انواع مختلف آن توسط سایر کشورهای اسلامی به ویژه کشورهای عربی و مالزی بوده است. شایان ذکر است از سال ۲۰۰۱ میلادی تا ژانویه ۲۰۱۳ میلادی حدود ۴۷۲/۷ میلیارد دلار صکوک در جهان منتشر شده که حدود ۳۹۴/۳۶ میلیارد دلار آن صکوک داخلی کشورها و حدود ۷۸/۳۳ میلیارد دلار آن صکوک بین المللی بوده است. ارزش صکوک منتشره در ایران تا بهمن ماه ۱۳۹۲ بیش از ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال بوده است.

۱-۱-۳- انواع صکوک

به طور کلی صکوک به دو دسته انتفاعی و غیر انتفاعی تقسیم می گردد که هر کدام از آنها خود شامل انواع مختلفی می باشند.

۱-۱-۱-۳- انواع صکوک غیر انتفاعی

اوراق وقفی: اوراق بهادار با نامی است که به قیمت اسمی مشخص برای مدت معین (زمان احداث پروژه) منتشر می شود و به واقفینی که قصد مشارکت در طرح های عام المنفعه را دارند واگذار می گردد.

اوراق قرض الحسنه: اوراق بهاداری است که بر اساس قرارداد قرض بدون بهره منتشر می شود و به موجب آن قرارداد، ناشر اوراق به میزان ارزش اسمی آنها از دارندگان اوراق استقراض می کند و به همان مقدار به آنان بدهکار است و بایستی در سررسید معین یا عندالمطالبه به آنان بپردازد.

۱-۱-۲-۳- انواع صکوک انتفاعی

۱-۲-۱-۳- با بازدهی معین

صکوک انتفاعی با سود معین و قابل فروش در بازار ثانوی عبارتند از:



اوراق اجاره: اوراق بهاداری است که براساس عقد اجاره منتشر می شود و نشان دهنده مالکیت مشاع دارندگان آن، در دارایی مبنای انتشار اوراق است که اجاره داده می شود.

صکوک اجاره، نوعی صکوک سرمایه گذاری است که بیانگر مالکیت واحدهای سرمایه گذاری با ارزش برابر از دارایی های بادوام فیزیکی ای هستند که به یک قرارداد اجاره آنطور که در شریعت تعریف شده است، پیوند خورده اند. قرارداد اجاره در مورد فروش دارایی مورد اجاره، برای مؤجر محدودیتی به وجود نمی آورد. یعنی مؤجر می تواند دارایی را بفروشد، بدون اینکه به قرارداد اجاره خللی وارد شود، اجاره از عقود لازم است و توسط بیع باطل نمی گردد، بیع منافاتی با اجاره ندارد؛ زیرا اجاره به منافع تعلق می گیرد و بیع عین به عین، اگر چه در صورت امکان هنگام بیع، منافع نیز به عین منتقل می شود. نکته ای که در اینجا وجود دارد، این است که خریدار از وقوع اجاره مطلع باشد. برای مدت زمان اجاره هیچ محدودیتی وجود ندارد. قرارداد اجاره می تواند تا زمانی که یک دارایی وجود دارد، ادامه یابد (آئینی، ۱۳۹۰).

اوراق مرابحه: اوراق بهاداری هستند که دارندگان آن ها به صورت مشاع مالک دارایی مالی (دینی) هستند که بر اساس قرارداد مرابحه حاصل شده است، این اوراق بازدهی ثابت داشته و قابل فروش در بازار ثانوی می باشند.

اوراق استصناع: اسناد و گواهی های دارای ارزش یکسان هستند و برای تجمیع وجوه لازم جهت ساخت کالایی استفاده می شوند که تحت تملک دارنده صکوک است.

استصناع در باب استعمال از مصدر صنع، به معنی درخواست ساخت است. منظور از استصناع، خرید کالایی است که طبق سفارش خریدار تهیه می گردد. مراد از قرارداد استصناع یا قرارداد سفارش ساخت، این است که کسی به نزد صنعتگر آمده و از او بخواهد که تعدادی از کالاهایی را که می سازد، به ملکیت او درآورد. در این حالت قراردادی میان این دو به امضاء می رسد که بر اساس آن صاحب صنعت، کالای مورد توافق را برای او بسازد و مبلغ مورد توافق را دریافت کند. بنابراین می توان گفت صکوک استصناع، اسناد و گواهی های دارای ارزش یکسان هستند و برای تجمیع وجوه لازم، برای ساخت کالایی استفاده می شود که تحت تملک دارنده صکوک می باشد. (آئینی، ۱۳۹۰).

اوراق سلم: سلم از اقسام بیع و عکس نسبه است. هنگامی که شخصی تولید یا ارایه ی کالای معینی را مورد هدف قرار می دهد، با انتشار این نوع صکوک قادر خواهد بود تا منابع مالی مورد نیاز خود را تأمین کند. در واقع سرمایه گذاران در این اوراق، کالای مورد نظر را پیش خرید کرده اند.

مفهوم سلم به نوعی از فروش اطلاق می گردد که در آن، فروشنده بهای کالا را پیشاپیش به صورت نقد دریافت نموده و در مقابل تعهد می کند که کالای مشخص شده را در تاریخ معینی در آینده به خریدار تحویل دهد. بنابراین پرداخت وجه نقداً (آنی) انجام می شود اما تحویل کالا برای مدت مشخصی به تعویق می افتد. انتشار صکوک سلم از چند جنبه برای شرکتها و بانکها مفید است. این اوراق، علاوه بر مدیریت نقدینگی، در حوزه مدیریت ریسک نیز کاربردهای فراوانی دارد.



در رابطه با انتشار صکوک سلم باید توجه داشت که کالاهایی که در این صکوک قرار می گیرند، نباید جزء کالاهایی باشند که برای این عقود در شرع مجاز دانسته نشده اند (آئینی، ۱۳۹۰).

اوراق منفعت: سند مالی بهاداری است که بیانگر مالکیت دارنده آن بر مقدار معین خدمات یا منافع آینده از یک دارایی بادوام می باشد، که در ازای پرداخت مبلغ معینی به وی منتقل شده است.

اوراق جعاله: اوراق مالکیت مشاع خدمتی است که براساس قرارداد جعاله تعهد انجام و تحویل آن شده است. بعد از پایان خدمت (موضوع جعاله)، صاحبان اوراق، مالک مشاع نتیجه خدمت خواهند بود. نتیجه خدمت ممکن است امتیاز مالی یا دارایی فیزیکی باشد.

۲-۲-۱-۳ با بازدهی انتظاری

صکوک انتفاعی با سود انتظاری عبارتند از:

اوراق مشارکت: سندی است گویای مالکیت دارنده آن، نسبت به بخشی از یک دارایی حقیقی که متعلق به دولت، شرکت های تعاونی یا خصوصی است و تا سررسید اوراق، هر نوع تغییر قیمت دارایی متوجه صاحب اوراق مشارکت است. صکوک مشارکت، اسناد و گواهی های دارای ارزش یکسان هستند و برای تجمع وجوه لازم جهت راه اندازی طرح های جدید، توسعه طرح های موجود یا تأمین مالی کسب و کارهای مبتنی بر مشارکت استفاده می گردند. دارندگان صکوک به میزان سهم خود از مشارکت، مالک طرح یا دارایی های آن می شود. صکوک مشارکت را می توان در بازارهای ثانویه مورد معامله قرار داد. این صکوک بسیار شبیه صکوک مضاربه است. تنها تفاوت موجود بین دو صکوک مشارکت و مضاربه، ساختار ارتباط بین ناشر و دارنده صکوک است. در واقع در صکوک مشارکت، ناشر صکوک، کمیته ای متشکل از دارندگان صکوک را برای اتخاذ تصمیم های سرمایه گذاری تشکیل می دهد. هم چنین بازدهی صکوک مشارکت مانند صکوک مضاربه و بر خلاف صکوک «سلم»، «اجاره» و «استصناع» که بازدهی ثابتی دارند، متغیر است (آئینی، ۱۳۹۰).

اوراق مضاربه: سندی است گویای مالکیت دارندگان آن بطوری که ناشر اوراق مضاربه با واگذاری اوراق، وجوه متقاضیان اوراق را جمع آوری کرده و به عنوان مضاربه در اختیار بانی قرار می دهد، بانی در فعالیت اقتصادی سودآور (بازرگانی) آن را به کار می گیرد و در پایان هر معامله یا پایان هر دوره مالی سود حاصله را براساس نسبتهایی که روی اوراق نوشته شده، میان خود و صاحبان اوراق تقسیم می کند.

صکوک مضاربه، گواهی هایی می باشند که نشان دهنده ی پروژه ها یا فعالیت هایی هستند که بر اساس قرارداد مضاربه مدیریت می شود و طبق ساز و کار معرفی یکی از طرفین به عنوان مضارب جهت مدیریت عملیات، منتشر می گردند. صکوک مضاربه برای استفاده از مشارکت عموم در طرح های بزرگ سرمایه گذاری، کاربرد دارد. این صکوک بر تقسیم سرمایه های مضاربه از طریق انتشار واحدهایی دارای ارزش برابر که به نام دارنده آن به ثبت می رسند، بنا شده است. اسناد صکوک مضاربه، نشان دهنده ی دارایی هایی هستند که تحت سرمایه های مضاربه به دست آمده اند. هر صک نشان دهنده



ی یک مالکیت سودآور غیر تقسیم شده در دارایی هایی است که تحت سرمایه های مضاربه استحصال شده اند و نسبت به سایر صکوک مضاربه هیچ گونه برتری ندارند. وقتی فردی صکوک مضاربه را خریداری می کند، در تمام حقوق مالکیت دارایی از قبیل فروش و یا انتقال آن به وراث بعد از مرگ، محق است. تعهد این اوراق توسط اشخاص ثالث، داوطلبانه است و دارای تضمین کامل نمی باشد

اوراق مزارعه: سند مالکیت مشاع دارندگان اوراق بر زمین یا زمینهای زراعی یا دیگر نهادهای تولیدی زراعی معین است که با قرارداد مزارعه برای کشت و زرع در اختیار عامل مزارعه گذاشته شده است.

اوراق مساقات: سند مالکیت مشاع دارندگان اوراق بر باغ یا باغهای مثمر یا دیگر نهادهای تولیدی باغی معین است که با قرارداد مساقات برای باغداری در اختیار عامل قرارداد مساقات گذاشته شده است.

در مجموع صُوک دارای مزیت های متعددی بوده و به عقیده برخی صاحب نظران، این نوع اوراق بهادار اسلامی پُل ارتباطی بین دو بازار پول و سرمایه به شمار می رود. این روش یکی از شیوه های تأمین سرمایه پروژه ها و فعالیت های اقتصادی بزرگ است که خارج از توان مالی یک فرد یا یک شرکت خصوصی و حتی یک دولت است. همچنین راهکار بسیار خوبی برای سرمایه گذارانی است که در پی سرمایه گذاری مازاد منابع مالی خویش هستند و در عین حال مایل هستند منابع خود را در صورت نیاز، به آسانی باز پس گیرند زیرا به طور طبیعی چنین اوراقی، بازارهای ثانوی برای داد و ستد دارند و هر زمان که سرمایه گذار (صاحب اوراق بهادار) به همه اموال سرمایه گذاری خود یا بخشی از آن نیاز داشت، می تواند به فروش تمام یا قسمتی از آنها اقدام کند و بهای آن را شامل اصل و سود در صورتی که طرح سود داشته باشد، به دست آورد. چالش های استفاده از این اوراق تقریباً مشابه سایر اوراق بهادار است که به منظور مشارکت تهیه می گردند. در واقع از مهمترین ریسکهایی که دارندگان اوراق صکوک با آن مواجه هستند، ریسک از بین رفتن دارایی ها، ریسک نرخ سود و ریسک کاهش قیمت دارایی ها می باشد (رسولی، ۱۳۹۵).

شناخت صحیح از عقود اسلامی، مفاهیم و ابزارهای نوین ارائه شده در بازارهای مالی و سرمایه دنیا و کشورمان، می تواند راهکارهای عملیاتی و مناسبی را به مدیریت شهری و شهرداری ها برای تأمین مالی نوسازی شهرها و به ویژه نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده شهری، ارائه دهد. به عنوان مثال، با عقد اجاره و اوراق صکوک اجاره، منابع مالی حبس شده بسیار هنگفتی را می توان آزاد نمود. با استفاده از این ابزار نیز می توان بسیاری از املاک و ساختمان های اداری شهرداری ها را به شرکت های با مقاصد خاص فروخت و مجدداً از آنها اجاره نمود. همچنین با صکوک سلم، می توان بین کالاها و خریداران واسطه شد و به عنوان یک رابط جهت تسهیل فعالیت، اقدام نموده و از این طریق بسیاری از واحدهای تجاری، اداری و مسکونی را پیش فروش کرده و منابع مالی مورد نیاز را تأمین نمود. صکوک استصناع، مضاربه و مشارکت نیز هر یک به تنهایی می تواند فرایند مشارکت اعم از دارندگان وجوه کوچک و بزرگ را تأمین مالی، تسهیل و تقویت نمایند (آئینی، ۱۳۹۰).



۳-۲- روش های بین المللی مشارکت عمومی - خصوصی

طی دهه گذشته، ارائه تأمین مالی بخش خصوصی در چارچوب های طرح های مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) به عنوان یکی از طرق تأمین و تدارک و نگهداری تأسیسات و خدمات زیربنایی مربوط به بخش عمومی در حوزه های نظیر حمل و نقل (جاده، پل، تونل، خط راه آهن، بندر، فرودگاه)، زیرساخت های اجتماعی (بیمارستان ها، مدارس، زندان ها، سرپناه اجتماعی) تأسیسات و خدمات عام المنفعه (شبکه عرضه آب، جمع آوری فاضلاب، بازیافت زباله)، ایجاد ساختمان های دولتی و اماکن دیگر مسکونی و سایر خدمات تخصصی (نظیر شبکه های ارتباطات، تجهیزات دفاعی و ...) به طور فزاینده متداول شده است.

به نظر می آید اصطلاح مشارکت بخش عمومی و خصوصی از آمریکا نشأت گرفته و بدواً مربوط به تأمین مشترک وجوه توسط بخش های خصوصی و عمومی برای برنامه های آموزشی بوده که بدواً در دهه ۱۹۵۰ به تأمین وجوه مشابه برای خدمات عام المنفعه (آب، برق، ...) تسریح یافته است. لکن در دهه ۱۹۶۰، این روش کاربرد گسترده تری پیدا کرد و معطوف به سرمایه گذاری های مشترک عمومی و خصوصی برای نوسازی شهری گردید. مشارکت بخش عمومی و خصوصی دارای ویژگی های خاصی است این مشارکت ها قراردادهای بلندمدتی (مشارکتهای قرارداد محور) هستند که فی مابین یک طرف از بخش عمومی و طرف دیگر از بخش خصوصی منعقد شده اند و به منظور طراحی، ساخت، تأمین مالی و راه اندازی و بهره برداری تأسیسات و تسهیلات زیربنایی عمومی (تأسیسات عمومی) و یا عامه مردم از تأسیسات ایجاد شده، پرداخت هایی به طرف بخش خصوصی انجام می گیرد. مالکیت تأسیسات زیربنایی ایجاد شده یا از ابتدا در یک بخش عمومی بوده و یا در پایان قرارداد مشارکت به این بخش منتقل می شود. در پاره ای از موارد، ممکن است قرارداد "مشارکت" مربوط به ارتقاء و بهبود تأسیسات زیربنایی موجود و نه ساخت تأسیساتی تازه باشد. مع الوصف، تملک و یا مدیریت تأسیسات زیربنایی عمومی موجود توسط بخش خصوصی بدون سرمایه گذاری جدید و قابل ملاحظه و یا ارتقاء و بهبود اساسی این تأسیسات، نمی تواند مصداق "مشارکت" باشد حالت مشابه نیز تأمین و تدارک خدمات و تأسیسات زیربنایی نرم توسط بخش خصوصی و بدون سرمایه گذاری قابل ملاحظه توسط آن در دارایی های ثابت (و نتیجتاً عدم نیاز به تأمین مالی به وسیله بخش خصوصی) می باشد که چنین موردی نیز مصداق "برون سپاری" و نه "مشارکت" می باشد و البته با توجه به اینکه خدمات زیربنایی نرم اغلب با تأسیسات زیربنایی سخت همراه است، مرزبندی دقیقی در این زمینه وجود ندارد، کمالینکه طرح های مشارکت نیز در صورتی که منضم به یک قرارداد مشارکت نباشند، فقط یک سرمایه گذاری مشترک بین دوبربخش عمومی و خصوصی تلقی می گردند. بخش عمومی دخیل در یک قرارداد "مشارکت" (به نام طرف یا مقام عمومی و یا تحت عناوین و اصطلاحات متفاوت دیگر همچون "نهاد حقوقی عمومی"، "طرف عمومی"، "نهاد تدارکاتی دولتی"، "موسسه"، "مقام رسمی طرف قرارداد"، و یا فقط "مقام رسمی" نیز ذکر می شود) ممکن است دپارتمانی از دولت مرکزی، یک دولت ملی یا منطقه ای، یک مقام رسمی محلی (شهرداری)، یک آژانس



7Th International Conference on Management, Accounting and Economic Development

September 20, 2021

cooitech international network on virtual universities
CINUVU

Kosar University
Ministry of Science, Research and Technology

عمومی یا هرگونه نهاد تحت کنترل بخش عمومی باشد. طرف بخش خصوصی در قرارداد معمولاً شرکتی با اهداف خاص (شرکت مجری پروژه که تحت عنوان "طرف خصوصی" نیز عنوان می شود) است که توسط سرمایه گذاران بخش خصوصی و مشخصاً برای متعهد شدن در قرارداد "مشارکت" تأسیس می گردد. باید توجه داشت که رابطه بین دو طرف مذکور، از نظر حقوقی، رابطه ای قراردادی بوده و نه شراکتی و از این رو، شروط در قرارداد مشارکت حاکم بر این رابطه است. عنوان شراکت در اینجا بیشتر یک شعار سیاسی است (یسکومب، ئی.آر، آقا قوام).



نتیجه گیری

رشد سریع جمعیت شهری کشور همراه با واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری ها خواهد شد، هرچند دولت وعده داده که همراه با واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها، بودجه مورد نیاز برای انجام این وظایف را پیش بینی نموده و به شهرداری های اختصاص دهد، اما ناگفته پیداست که دولت مرکزی از حیث تامین منابع بودجه خود در مضیقه است و به دلیل محدودیت های مالی، در عمل نخواهد توانست در حد لازم منابع بخش عمومی را به هزینه های جاری و سرمایه ای در شهرداری ها تخصیص دهد. شکاف رو به تزايد میان منابع درآمد و مخارج شهرداری ها هم اکنون نیز تعدادی از شهرداری های شهرهای کوچک و بزرگ کشور را در وضعیت دشواری قرار داده است، به همین دلیل انتظار نمی رود پرداخت های مالی دولت به شهرداری ها به تنهایی بتواند این شکاف مالی را پر کند. از این رو، روی آوردن شهرداری ها به بازارهای مالی به منظور تجهیز منابع مالی در آینده بیش از گذشته ضرورت داشته و اجتناب ناپذیر خواهد بود.

ویژگی های خاص بخشهای زیرساختی، توسعه فناوری ها در این بخشها، رژیم های قانونی و درک عمومی و سیاسی در مورد خدمات قابل ارائه توسط این بخش ها، از عوامل مهم دخیل در تصمیم گیری به شمار می آید. هیچ یک از مدل های مشارکت عمومی - خصوصی که بتواند پاسخگوی تمام ملاحظات مطرح در تامین مالی، مسائل فنی و مکانی پروژه باشد، وجود ندارد. مناسب ترین مدل باید با توجه به شرایط سیاسی، قانونی، فرهنگی - اجتماعی و تجربه انجام پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی، ویژگی های مالی و فنی پروژه ها و ویژگی های منحصر به فرد هر یک از بخش های زیرساختی انتخاب شود. به عنوان مثال، ممکن است برای یک پروژه در بازار توسعه یافته جدید، مدل B.O.T بسیار مناسب باشد، در حالی که در بازارهای در حال توسعه و تست نشده، استفاده از مدل های P.F.I یا B.O.O ارجح است.

انواع مدل های مشارکت عمومی - خصوصی که حاصل تسهیم نقش های مختلف (برای مثال، تامین مالی، انجام تحقیقات، تجاری سازی، ارائه زیر ساخت و ...)، طرف پذیرنده ریسک و قراردادی یا سازمانی بودن مشارکت هستند، سطوح مختلف و متنوعی از اثرات (برای مثال، سرریز دانش، کاهش هزینه ها، بهبود تجاری سازی و ...) را خواهند داشت. از آنجا که ابراز مشارکت عمومی - خصوصی قابلیت های متنوعی را برآورده سازی اهداف بخش عمومی دارد، طراحی مدل های مناسبی از این مشارکت که با توجه به شرایط و اهداف بخش عمومی مناسب و اثربخش باشند می تواند مفید باشد.



منابع:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری
- برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی
- قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- آئین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶
- آئین نامه معاملات شهرداری تهران
- یسکومب، نی. آر، ترجمه آقا قوام، محمد، مشارکت بخش عمومی و خصوصی اصول سیاست گذاری و تامین مالی، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی جمهوری اسلامی ایران، .
- کتابچه صکوک، شرکت مدیریت دارایی بازار سرمایه، ص ۵.
- هادی زنوز، بهروز، دسترسی شهرداری تهران به بازارهای مالی و منابع استقراضی، مجله اقتصاد شهر، بهار ۱۳۸۹، شماره ۵،
- دادرس، عباس، موسوی، سید محسن، تأمین مالی شهرداری با حضور مؤثر بخش خصوصی از طریق بازار سرمایه، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۷۱۶، ۱۳۹۱.
- رسولی منش، سید مصطفی، تأمین مالی طرح های توسعه و پروژه های شهری با استفاده از روش مشارکت بخش خصوصی و عمومی، بهار ۱۳۸۹، شماره ۵.
- رسولی، بهمن، کارکردهای ابزار مالی اسلامی (صکوک اسلامی)، نشریه حسابرس (ماهنامه تحلیلی، اطلاع رسانی، پژوهشی سازمان حسابرسی)، شماره ۸۲، ۱۳۹۵.
- آئینی، محمد، بررسی چگونگی تأمین منابع نوسازی شهری با استفاده از ابزارهای نوین مالی، مجله اقتصاد شهر، شماره ۱۲، ۱۳۹۰.