

ارزیابی سازوکارهای نوآورانه تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهری با تمرکز بر مشارکت عمومی خصوصی، تنوع بخشی به منابع مالی و پیامدهای آن بر توسعه پایدار شهری

اکبر حیدری^۱

۱- کارشناسی ارشد حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بوشهر. (کارشناسی امور فرهنگسرا)

چکیده

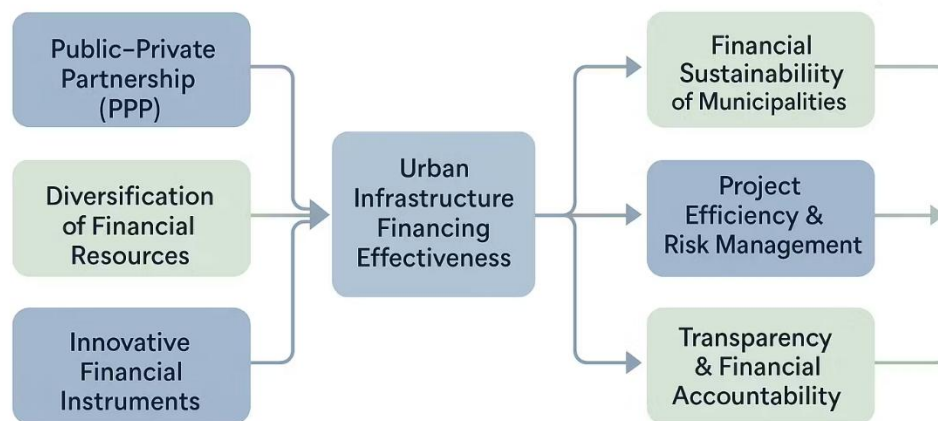
رشد شتابان شهرنشینی، گسترش نیازهای زیرساختی و افزایش انتظارات شهروندان از کیفیت خدمات عمومی، تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهری را به یکی از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت شهری تبدیل کرده است؛ در شرایطی که محدودیت منابع بودجه‌ای دولت‌ها و ناپایداری درآمدهای سنتی شهرداری‌ها، پاسخگویی به این نیازها را با دشواری جدی مواجه ساخته است. در چنین بستری، بهره‌گیری از سازوکارهای نوآورانه تأمین مالی، به‌ویژه مشارکت عمومی-خصوصی و تنوع بخشی به منابع مالی، به عنوان راهبردی کلیدی برای عبور از تنگنایهای مالی و دستیابی به توسعه پایدار شهری مطرح شده است. هدف این مقاله، ارزیابی تحلیلی و انتقادی سازوکارهای نوین تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهری با تمرکز بر الگوی مشارکت عمومی-خصوصی، راهکارهای ایجاد درآمد پایدار و بررسی پیامدهای مالی، حسابداری و نهادی آنها بر تحقق توسعه پایدار شهری است. روش تحقیق از نوع مروری-تحلیلی بوده و با اتکاء بر مطالعات و پژوهش‌های داخلی حوزه مالی و مدیریت شهری، ابعاد نظری، اجرایی و حسابداری این سازوکارها مورد بررسی قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که الگوی مشارکت عمومی-خصوصی، در صورت وجود چارچوب‌های قانونی شفاف، ظرفیت نهادی کافی و نظام گزارشگری مالی دقیق، می‌تواند نقش مؤثری در انتقال ریسک، جذب سرمایه و ارتقای کارایی اجرای پروژه‌های عمرانی ایفا کند؛ با این حال، ثبت نادرست تعهدات بلندمدت و ضعف در نظارت مالی، خطر پنهان‌سازی بدهی‌ها و تضعیف پایداری مالی شهرداری‌ها را به همراه دارد. همچنین نتایج حاکی از آن است که تنوع بخشی به منابع مالی از طریق ابزارهای مبتنی بر ارزش زمین، مولدسازی دارایی‌های شهری و توسعه ابزارهای مالی نوین، بیشترین اثر را بر کاهش وابستگی به منابع ناپایدار و تقویت استقلال مالی شهرداری‌ها دارد. در مجموع، نتیجه‌گیری مقاله نشان می‌دهد که نوآوری در تأمین مالی، تنها در صورت هم‌راستایی با اصلاحات نهادی، ارتقای نظام حسابداری شهری و لحاظ شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، می‌تواند به عنوان پیشران توسعه پایدار شهری عمل نماید.

واژگان کلیدی: تأمین مالی شهری، مشارکت عمومی-خصوصی، توسعه پایدار، درآمد پایدار، ابزارهای نوین مالی

۱. مقدمه

نیاز روزافزون به توسعه زیرساخت‌ها و خدمات شهری در کلان‌شهرها، همواره با محدودیت‌های ساختاری و مالی دولت‌ها و شهرداری‌ها مواجه بوده است؛ این شکاف تأمین مالی به یکی از معضلات اصلی مدیریت شهری در سطح جهانی و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است، به‌گونه‌ای که تأمین مالی پروژه‌های عمرانی بزرگ مقیاس، نیازمند منابعی فراتر از بودجه‌های عمومی سالانه است (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). در دهه‌های اخیر، با افزایش تمرکززدایی و واگذاری مسئولیت‌های بیشتر به مدیریت شهری، ضرورت بازنگری در مدل‌های سنتی تأمین مالی که عمدتاً متکی بر درآمدهای مبتنی بر عوارض و یارانه‌های دولتی بودند، بیش از پیش آشکار شده است (اکبری نعمت‌اله و مؤذن جمشیدی، ۲۰۱۱). این وضعیت، مقامات شهری را وادار به جستجو و به‌کارگیری سازوکارهای نوآورانه کرده است تا بتوانند نیازهای مالی پروژه‌های زیرساختی حیاتی مانند حمل و نقل، ساماندهی محیط زیست و توسعه فضاهای عمومی را برآورده سازند (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶). سازوکارهای نوین تأمین مالی عمدتاً بر جذب سرمایه بخش خصوصی، استفاده از ابزارهای بازار سرمایه و خلق دارایی‌های درآمدزا متمرکز هستند، اما پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز آن‌ها مستلزم درک عمیق از ساختارها، ریسک‌ها و پیامدهای بلندمدت این روش‌ها بر ترازنامه و عملکرد مالی شهرداری‌ها است (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲).

یکی از برجسته‌ترین این سازوکارها، الگوی مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) است که به دلیل توانایی‌اش در انتقال ریسک‌های طراحی، ساخت و بهره‌برداری به بخش خصوصی و همچنین تزریق دانش تخصصی و فناوری‌های جدید، مورد توجه ویژه قرار گرفته است (عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴). با این حال، اجرای پروژه‌های PPP نیازمند یک بستر نهادی قوی، مقررات شفاف و فرآیندهای مناقصه و قراردادنویسی دقیق است؛ عدم وجود این پیش‌شرط‌ها می‌تواند منجر به بروز مشکلاتی نظیر ناکارآمدی قراردادهای هزینه‌های مبادله‌ای بالا و در نهایت، عدم تحقق منافع مورد انتظار برای عموم شود (هاشمی‌فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰). علاوه بر این، اتکال صرف به یک یا چند منبع مالی خاص، پایداری مالی شهرداری را به شدت آسیب‌پذیر می‌سازد؛ لذا، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی و تمرکز بر ایجاد جریان‌های درآمدی پایدار و متناسب با قابلیت‌های محلی، به یک ضرورت استراتژیک تبدیل شده است (نوایین، ۲۰۱۲). این تنوع‌بخشی شامل شناسایی دارایی‌های غیرمولد، به‌کارگیری روش‌های نوین قیمت‌گذاری خدمات شهری و توسعه ابزارهای مالی مبتنی بر ارزش افزوده زمین (LVT) است که مستلزم دانش تخصصی در حوزه‌های مالی و حسابداری شهری است (سیف و همکاران، ۲۰۱۵).



شکل ۱. مدل مفهومی تأمین مالی نوآورانه پروژه‌های عمرانی شهری و پیامدهای آن

شکل ۱ مدل مفهومی تأمین مالی نوآورانه پروژه‌های عمرانی شهری را نشان می‌دهد که با هدف تبیین ارتباط میان سازوکارهای نوین تأمین مالی و پیامدهای مالی و نهادی آن‌ها در مدیریت شهری طراحی شده است. در این مدل، سه متغیر اصلی شامل مشارکت عمومی-خصوصی (PPP)، تنوع‌بخشی به منابع مالی و ابزارهای نوین مالی به‌عنوان عوامل اثرگذار اولیه در نظام تأمین مالی شهری در نظر گرفته شده‌اند. این متغیرها نمایانگر راهبردهایی هستند که شهرداری‌ها از طریق آن‌ها می‌توانند وابستگی خود به منابع ناپایدار سنتی را کاهش داده و ظرفیت تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی را افزایش دهند. این عوامل از طریق یک سازوکار میانجی تحت عنوان اثربخشی تأمین مالی زیرساخت‌های شهری بر نتایج نهایی اثر می‌گذارند. متغیر میانجی مذکور نشان‌دهنده میزان کارایی ساختار تأمین مالی در جذب سرمایه، مدیریت ریسک، زمان‌بندی اجرای پروژه‌ها و شفافیت مالی است. به بیان دیگر، تحقق پیامدهای مطلوب نه صرفاً به وجود ابزارهای نوین، بلکه به نحوه طراحی، اجرا و نظارت بر آن‌ها وابسته است. در بخش خروجی مدل، پیامدهای اصلی در سه بعد پایداری مالی شهرداری‌ها، کارایی اجرای پروژه‌ها و مدیریت ریسک و شفافیت و پاسخگویی مالی تبیین شده است. این پیامدها بیانگر نقش کلیدی سازوکارهای نوآورانه تأمین مالی در ارتقای سلامت مالی، بهبود نظام حسابداری و تقویت اعتماد عمومی در مدیریت شهری هستند. در مجموع، این مدل مفهومی چارچوبی منسجم برای تحلیل نظری و تجربی اثرات مشارکت عمومی-خصوصی و تنوع‌بخشی به منابع مالی بر تحقق اهداف توسعه پایدار شهری فراهم می‌سازد.

این مقاله مروری با رویکردی جامع و تحلیلی، به دنبال ارزیابی انتقادی این سازوکارهای نوین است؛ سؤال اصلی پژوهش بر این محور متمرکز است که سازوکارهای نوین تأمین مالی، به‌ویژه PPP و تنوع‌بخشی منابع، چه تأثیری بر ساختار مالی شهرداری‌ها و تحقق اهداف توسعه پایدار شهری می‌گذارند و چالش‌های کلیدی در مسیر به‌کارگیری آن‌ها چیست (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷). بررسی این موضوع نه تنها جنبه‌های فنی و مهندسی پروژه‌ها را در بر می‌گیرد، بلکه ابعاد عمیق‌تر مالی، حسابداری و حکمرانی مرتبط با این ساختارهای پیچیده را نیز مورد کاوش قرار می‌دهد (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). یافته‌های این پژوهش می‌تواند چارچوبی نظری برای سیاست‌گذاران شهری فراهم آورد تا با نگاهی واقع‌بینانه به فرصت‌ها و تهدیدهای سازوکارهای نوین تأمین مالی، مسیر توسعه پایدار و متوازن را برای شهرها ترسیم نمایند (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳).

۲. مبانی نظری و جایگاه تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهری

تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهری به عنوان ستون فقرات توسعه زیرساخت‌ها، نقش محوری در ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و تقویت بنیان‌های اقتصادی شهر ایفا می‌کند (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶). در مدل‌های سنتی، منابع مالی شهرداری‌ها عمدتاً از سه کانال اصلی سرچشمه می‌گرفت: درآمدهای اختصاصی (عوارض محلی، بهای خدمات)، درآمدهای عمومی (یارانه‌های دولتی و سهم مالیات) و استقراض‌های سنتی (اوراق قرضه یا وام‌های بانکی) (نوایین، ۲۰۱۲). با این حال، افزایش سریع شهرنشینی و انتظارات فزاینده شهروندان برای خدمات پیشرفته‌تر، همراه با محدودیت‌های بودجه‌ای دولت‌های مرکزی و افزایش بدهی‌های عمومی، نشان داد که اتکال صرف به این منابع سنتی دیگر پاسخگوی نیازهای زیرساختی پیچیده شهری نیست (سیف و همکاران، ۲۰۱۵). این نارسایی‌ها، ضرورت گذار به مدل‌های تأمین مالی نوآورانه را مطرح ساخت که بتوانند منابع مالی جدیدی را بسیج کرده و ریسک‌های مرتبط با اجرای پروژه‌های بلندمدت را مدیریت نمایند (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰).

مفهوم نوآوری در تأمین مالی شهری، صرفاً به معنای جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی نیست، بلکه شامل بازطراحی و بهینه‌سازی سازوکارهای مالی داخلی و استفاده از ابزارهای مالی نوین بازار سرمایه نیز می‌شود؛ این نوآوری‌ها باید به گونه‌ای باشند که جریان‌های درآمدی پایدار و قابل پیش‌بینی برای شهرداری‌ها ایجاد کنند و وابستگی آن‌ها به اعتبارات دولتی را کاهش دهند (معروفی نقدی و امامی، ۱۳۹۷). تنوع‌بخشی به منابع مالی، به عنوان یکی از ارکان اصلی این نوآوری، بر این ایده استوار است که هیچ شهری نباید تنها به یک یا دو منبع درآمدی وابسته باشد؛ بلکه باید از طریق ارزش‌گذاری صحیح دارایی‌ها، استفاده از سازوکارهای درآمدی مبتنی بر ارزش زمین و توسعه ابزارهایی مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری شهری، سبد درآمدی خود را تقویت کند (هاشمی فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۱۳۹۰). این رویکرد، ریسک‌های ناشی از نوسانات اقتصادی یا تغییرات سیاست‌های دولتی را تعدیل نموده و ثبات مالی بلندمدت را تسهیل می‌کند (عبدالله‌زاده جمال‌آبادی و تقوایی، ۱۳۹۴). در این میان، نقش حسابداری و گزارشگری مالی در شفاف‌سازی عملکرد مالی شهرداری‌ها اهمیت فوق‌العاده‌ای می‌یابد؛ به‌ویژه زمانی که سازوکارهای پیچیده‌ای نظیر PPP وارد عمل می‌شوند که ماهیت دارایی‌ها و بدهی‌های ناشی از آن‌ها اغلب نیازمند شناسایی و افشای ویژه‌ای بر اساس استانداردهای حسابداری مالی شهری است (پیش‌دار، ۱۳۹۵). عدم شفافیت در نحوه شناسایی تعهدات بلندمدت ناشی از قراردادهای مشارکت، می‌تواند تصویری نادرست از سلامت مالی شهرداری ارائه دهد و اعتماد سرمایه‌گذاران و شهروندان را مخدوش سازد؛ لذا، سازوکارهای نوین تأمین مالی بدون اصلاحات ساختاری در نظام حسابداری شهری، پایداری واقعی را به دست نخواهند آورد (محمدی و همکاران، ۱۳۹۲). همچنین، مدیریت ریسک‌های اعتباری و عملیاتی که به طور ذاتی در پروژه‌های بزرگ عمرانی وجود دارند، باید با ابزارهای مالی دقیق و تخصصی انجام پذیرد تا از تبدیل شدن بدهی‌های کوتاه‌مدت به بحران‌های بلندمدت جلوگیری شود (سهرابی و صفری، ۱۳۹۹).

تأمین مالی مؤثر شهری، مستقیماً با مفهوم توسعه پایدار شهری گره خورده است؛ پروژه‌های عمرانی موفق، نه تنها باید از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر باشند، بلکه باید اهداف زیست‌محیطی و اجتماعی را نیز در بر گیرند (تفضلی و همکاران، ۱۳۹۳). برای مثال، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل و نقل عمومی پاک یا پروژه‌های مدیریت پسماند، اگر با سازوکار تأمین مالی مناسبی پشتیبانی نشوند، صرفاً به صورت پروژه‌هایی باقی می‌مانند که یا هرگز اجرا نمی‌شوند یا در میانه راه متوقف می‌گردند (قسیمی و همکاران، ۱۳۹۳). بنابراین، انتخاب سازوکار تأمین مالی باید متناسب با اهداف پایداری باشد؛ در حالی که PPP می‌تواند کارایی ساخت را افزایش دهد، تنوع‌بخشی به منابع باید از منابعی حمایت کند که اثرات مثبت بلندمدت اجتماعی و زیست‌محیطی را به همراه داشته باشند (اکبری نعمت‌اله و موذن جمشیدی، ۱۳۹۱).

۳. مشارکت عمومی-خصوصی به عنوان ابزار نوین تأمین مالی شهری

مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) به عنوان یکی از مهم‌ترین تحولات در ادبیات مدیریت مالی شهری مدرن شناخته می‌شود و به عنوان یک راهکار استراتژیک برای غلبه بر محدودیت‌های مالی سنتی در تأمین مالی زیرساخت‌ها مطرح شده است (عبدالله‌زاده جمال‌آبادی و تقوایی، ۱۳۹۴). تعریف PPP فراتر از صرف برون‌سپاری خدمات است و شامل یک قرارداد بلندمدت برای تقسیم ریسک، منابع مالی، مسئولیت‌ها و مزایای حاصل از طراحی، ساخت، تأمین مالی، بهره‌برداری و نگهداری یک دارایی عمومی بین نهاد عمومی و بخش خصوصی است (هاشمی فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۱۳۹۰). این سازوکار به شهرداری‌ها امکان می‌دهد تا بدون نیاز به تعهد کامل منابع بودجه‌ای خود در مقطع اولیه، پروژه‌های بزرگی مانند ساخت بزرگراه‌ها، تصفیه‌خانه‌ها یا شبکه‌های حمل و نقل ریلی را آغاز کنند، در حالی که بخش خصوصی نوآوری‌های مدیریتی و کارایی عملیاتی خود را به پروژه تزریق می‌کند (محمدی و همکاران، ۱۳۹۲).

مزیت کلیدی PPP در تخصیص بهینه ریسک نهفته است؛ طبق اصول نظری مدیریت ریسک، ریسک باید به طرفی منتقل شود که توانایی بهتری برای مدیریت آن در طول چرخه عمر پروژه دارد (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). برای مثال، ریسک‌های مرتبط با ساخت و ساز و عملکرد فنی معمولاً بهتر است توسط بخش خصوصی که تخصص لازم را دارد، متحمل شود، در حالی که ریسک‌های مرتبط با تغییرات قانونی یا نیازهای اجتماعی همچنان در حوزه مسئولیت نهاد عمومی باقی می‌ماند (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷). با این حال، این انتقال ریسک‌ها رایگان نیست و در قالب یک قیمت کلی یا نرخ بازدهی مورد انتظار بخش خصوصی در قرارداد لحاظ می‌شود؛ بنابراین، پیچیدگی اصلی در تعریف مکانیزم‌های پرداخت و تعیین اینکه چه بخشی از ریسک‌ها باید منتقل شوند و چه بخشی باید نزد بخش عمومی باقی بمانند، نهفته است (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). از منظر حسابداری و مالی، پروژه‌های PPP چالش‌های متعددی را برای شهرداری‌ها ایجاد می‌کنند که نیازمند دقت در گزارشگری مالی است (پیش‌دار، ۲۰۲۵). بسته به ساختار قرارداد (مانند ساخت-بهره‌برداری-انتقال یا BOT)، نحوه شناسایی دارایی و تعهدات ناشی از قرارداد در ترازنامه شهرداری از اهمیت حیاتی برخوردار است؛ اگر قرارداد شرایط کنترل یا مالکیت اقتصادی را به بخش خصوصی واگذار کند، ممکن است دارایی در ترازنامه بخش خصوصی ثبت شود و شهرداری صرفاً تعهدی برای پرداخت خدمات یا اجاره داشته باشد، که این امر بر صورت‌های مالی و شاخص‌های نسبت بدهی شهرداری تأثیر مستقیم می‌گذارد (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳). عدم رعایت اصول حسابداری مربوط به این قراردادها می‌تواند منجر به پنهان‌سازی بدهی‌های بلندمدت شده و بر توانایی شهرداری برای استقراض‌های آتی تأثیر منفی بگذارد (سیف و همکاران، ۲۰۱۵).

علاوه بر ملاحظات حسابداری، چالش‌های نهادی و مدیریتی در اجرای موفق PPPها قابل اغماض نیستند؛ موفقیت این مدل‌ها به شدت وابسته به وجود یک نهاد تنظیم‌کننده قدرتمند، شفافیت کامل در فرآیندهای مناقصه و وجود توانمندی‌های فنی و حقوقی در بدنه شهرداری برای مذاکره و نظارت بر قراردادهای پیچیده چند ده ساله است (هاشمی فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰). در غیاب این ساختارها، احتمال بروز رفتارهای فرصت‌طلبانه از سوی طرف خصوصی، بروز تغییرات ناگهانی در دامنه پروژه (Scope Creep) و در نهایت، شکست پروژه یا تحقق نیافتن منافع عمومی مدنظر وجود دارد (عبدالله‌زاده جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴). شهرداری‌ها باید ظرفیت‌های داخلی خود را برای ارزیابی دقیق طرح‌های توجیهی، تحلیل حساسیت جریان‌های نقدی و پایش مستمر عملکرد شریک خصوصی تقویت کنند تا اطمینان حاصل شود که منافع بلندمدت شهر بر منافع کوتاه‌مدت پیمانکاران اولویت دارد (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶).

۴. تنوع‌بخشی به منابع مالی و درآمد پایدار شهرداری‌ها

وابستگی مفرط شهرداری‌ها به منابع مالی متغیر و ناپایدار، اصلی‌ترین مانع در مسیر توسعه زیرساخت‌های شهری و برنامه‌ریزی بلندمدت محسوب می‌شود؛ به همین دلیل، استراتژی تنوع‌بخشی به منابع مالی و ایجاد جریان‌های درآمدی پایدار، از اهمیت محوری برخوردار است و سازوکاری ضروری برای تقویت استقلال مالی نهادهای محلی به شمار می‌آید (نوابین، ۲۰۱۲). تنوع‌بخشی تنها به معنای افزایش نرخ عوارض نیست، بلکه شامل بهینه‌سازی فرآیندهای وصول درآمد، شناسایی پتانسیل‌های درآمدزایی جدید و به‌کارگیری ابزارهای مالی نوآورانه برای تبدیل دارایی‌های خاموش به منابع درآمدی فعال است (اکبری نعمت‌اله و موذن جمشیدی، ۲۰۱۱). در این راستا، یکی از مهم‌ترین رویکردها، تمرکز بر درآمدهای مبتنی بر ارزش‌افزوده زمین (Land Value Capture) است؛ پروژه‌های عمرانی بزرگ، به‌ویژه در حوزه حمل و نقل عمومی، موجب افزایش ارزش زمین‌های اطراف می‌شوند و شهرداری‌ها می‌توانند بخشی از این ارزش‌افزوده را از طریق سازوکارهایی مانند مالیات بر بهبود ارزش زمین یا عوارض توسعه برای تأمین مالی پروژه‌های آتی جذب کنند (سیف و همکاران، ۲۰۱۵).

ابزارهای نوین مالی، نقش کاتالیزور را در فرآیند تنوع‌بخشی ایفا می‌کنند؛ استفاده از اوراق مشارکت و صکوک اسلامی شهری، به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که با ارزش‌گذاری صحیح پروژه‌های درآمدزا و با تکیه بر پشتوانه درآمدی آتی خود، سرمایه مورد نیاز را از بازار سرمایه جذب نمایند (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). این ابزارها در مقایسه با وام‌های سنتی، امکان انعطاف‌پذیری بیشتری در ساختار بازپرداخت و متناسب‌سازی بازده با ریسک پروژه را فراهم می‌آورند، مشروط بر آنکه زیرساخت‌های لازم برای رتبه‌بندی اعتباری شهرداری‌ها و گزارشگری مالی دقیق فراهم باشد (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷). همچنین، به‌کارگیری مکانیزم‌های اجاره به شرط تملیک برای تجهیزات سنگین یا تأسیسات، می‌تواند فشار نقدینگی اولیه را کاهش داده و منابع مالی را برای سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک‌تر آزاد سازد (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹). از منظر حسابداری مدیریت، تنوع‌بخشی موفق نیازمند تفکیک و تفکیک‌پذیری دقیق بین درآمدهای عملیاتی پایدار و درآمدهای غیرعملیاتی یا یک‌بار مصرف است؛ شهرداری‌ها باید سیستمی را پیاده‌سازی کنند که به طور مستمر قابلیت‌های تولید درآمد خود را ارزیابی کرده و نسبت‌هایی مانند کفایت درآمد عملیاتی (Operating Revenue Sufficiency) را پایش نماید (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). یک درآمد پایدار، درآمدی است که نوسانات کمتری داشته و قابلیت پیش‌بینی بالایی برای پوشش هزینه‌های ثابت عملیاتی و استهلاک دارایی‌ها فراهم کند؛ این امر به ویژه در مورد درآمدهای حاصل از خدمات عمومی مانند جمع‌آوری پسماند یا صدور پروانه، نیازمند بهینه‌سازی نرخ‌گذاری و کاهش هزینه‌های وصول است (هاشمی‌فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰).

علاوه بر این، مولدسازی دارایی‌های غیرمولد شهری، یکی دیگر از روش‌های کلیدی در تنوع‌بخشی منابع است؛ بسیاری از شهرداری‌ها دارای املاک، مستغلات یا زمین‌هایی هستند که یا بلااستفاده رها شده‌اند یا بازدهی متناسب با ارزش واقعی خود ندارند (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶). استفاده از سازوکارهایی مانند اجاره بلندمدت، فروش بخشی از دارایی‌ها پس از ارزش‌گذاری دقیق، یا ورود به سرمایه‌گذاری‌های مشترک (Joint Ventures) برای توسعه این املاک، می‌تواند جریان‌های نقدی قابل توجهی را بدون افزایش بدهی یا فشار مالیاتی بر شهروندان ایجاد کند (عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴). اجرای این استراتژی‌ها مستلزم شفافیت کامل در شناسایی و ارزیابی دارایی‌ها مطابق با اصول حسابداری دولتی و اطمینان از اینکه این واگذاری‌ها با هدف کسب بیشترین ارزش اقتصادی برای منافع عمومی صورت می‌گیرد، می‌باشد (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳).

۵. پیامدهای حسابداری و مالی سازوکارهای نوین تأمین مالی

ورود سازوکارهای نوین تأمین مالی، به‌ویژه PPP و ابزارهای بازار سرمایه، پیچیدگی‌های بی‌سابقه‌ای را به حوزه حسابداری و گزارشگری مالی شهرداری‌ها تحمیل کرده است؛ این پیچیدگی‌ها ناشی از ماهیت بلندمدت، تعهدات ضمنی و انتقال ریسک‌های چندوجهی است که در ساختارهای سنتی تأمین مالی وجود نداشت (پیش‌دار، ۲۰۲۵). به طور سنتی، دارایی‌های عمرانی که با بودجه عمومی ساخته می‌شدند، مستقیماً در ترازنامه شهرداری به عنوان دارایی‌های ثابت ثبت شده و استهلاک آن‌ها در طول عمر مفید دارایی محاسبه می‌گردید؛ اما در مدل‌های PPP، این رابطه مستقیم مختل می‌شود (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲).

در قراردادهای PPP، بسته به اینکه ریسک‌های اصلی ساخت و عملیات به بخش خصوصی منتقل شده باشد یا خیر، تعیین می‌شود که دارایی باید در ترازنامه عمومی ثبت شود یا خصوصی؛ اگر بخش عمومی کنترل اقتصادی و حقوقی دارایی را حفظ کند، دارایی در ترازنامه شهرداری باقی می‌ماند، اما تعهدی معادل ارزش فعلی پرداخت‌های آتی که شهرداری متعهد به پرداخت آن است، به عنوان بدهی ثبت می‌شود (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳). این ثبت بدهی، که اغلب مربوط به تعهدات بلندمدت است، تأثیر مستقیمی بر شاخص‌های سلامت مالی شهرداری مانند نسبت بدهی به درآمد عملیاتی یا نسبت پوشش بدهی دارد و می‌تواند ارزیابی ریسک اعتباری شهرداری توسط نهادهای رتبه‌بندی را تغییر دهد (سیف و همکاران، ۲۰۱۵).

مسئله اساسی دیگر، نحوه برخورد با جریان‌های درآمدی آتی است که در ازای ارائه خدمات توسط بخش خصوصی ایجاد می‌شوند؛ در برخی مدل‌ها، شهرداری به جای پرداخت نقدی مستقیم، اجازه بهره‌برداری از دارایی و اخذ عوارض یا هزینه‌های استفاده را به شریک خصوصی می‌دهد و در عوض، شهرداری متعهد به پرداخت مبلغ ثابت سالانه می‌شود (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷). این روش، که به آن مدل مبتنی بر درآمد (Revenue-based Model) نیز گفته می‌شود، بار نقدینگی لحظه‌ای را کاهش می‌دهد، اما ثبت صحیح تعهدات ناشی از آن در صورت‌های مالی شهرداری، مستلزم تحلیل دقیق ارزش زمانی پول و محاسبه ارزش فعلی تعهدات بر اساس نرخ تنزیل مناسب است (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). عدم رعایت این اصول منجر به تخمین نادرست میزان بدهی‌های انباشته و در نتیجه، تصمیم‌گیری‌های مالی غیرواقع‌بینانه می‌شود (هاشمی فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰). علاوه بر PPP، سازوکارهای تنوع‌بخشی درآمدی نیز پیامدهای حسابداری ویژه‌ای دارند؛ به عنوان مثال، هنگام مولدسازی دارایی‌ها یا فروش حق بهره‌برداری زمین، شهرداری باید تفاوت بین قیمت فروش و ارزش دفتری دارایی را به درستی در صورت سود و زیان (یا صورت تغییرات در خالص دارایی‌ها) ثبت کند (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶). اگر این فروش‌ها به صورت مکرر و برای تأمین هزینه‌های عملیاتی جاری انجام شود، نشان‌دهنده عدم کفایت درآمدهای عملیاتی پایدار است و این امر باید به عنوان یک هشدار مدیریتی تلقی گردد، هرچند که از نظر حسابداری ممکن است سودآور به نظر برسد (نوابین، ۲۰۱۲). مدیریت دانش حسابداری در این حوزه، به ویژه در انطباق با استانداردهای بین‌المللی و ملی مربوط به حسابداری بخش عمومی، برای حفظ قابلیت مقایسه و اطمینان مالی ضروری است (عبدالله‌زاده جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴).

۶. تأمین مالی نوآورانه و توسعه پایدار شهری

پیوند میان سازوکارهای نوین تأمین مالی و دستیابی به توسعه پایدار شهری، یک رابطه دوسویه و حیاتی است؛ توسعه پایدار شهری نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم در زیرساخت‌های مقاوم در برابر تغییرات اقلیمی، سیستم‌های حمل و نقل کم‌کربن و بهبود خدمات عمومی است که منابع مالی سنتی شهرداری‌ها به تنهایی قادر به پوشش آن‌ها نیستند (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳). سازوکارهای نوآورانه، از جمله PPP و استفاده هوشمندانه از بازار سرمایه، به عنوان ابزارهایی عمل می‌کنند که می‌توانند این شکاف سرمایه‌گذاری (Investment Gap) را پر کرده و امکان اجرای پروژه‌هایی با اهداف زیست‌محیطی و اجتماعی را فراهم آورند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). در این زمینه، پروژه‌هایی که مستقیماً با اهداف توسعه پایدار همسو هستند، مانند پروژه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر شهری یا زیرساخت‌های مدیریت آب، می‌توانند جذابیت بیشتری برای سرمایه‌گذاران خصوصی داشته باشند، به‌ویژه اگر مکانیسم‌های پرداخت تضمین شده یا تعرفه‌های حمایتی (Feed-in Tariffs) برای آن‌ها در نظر گرفته شود (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). استفاده از اوراق بهادار سبز (Green Bonds) توسط شهرداری‌ها نمونه بارزی از این همسویی است؛ انتشار این اوراق، ضمن جذب سرمایه جدید، پیام روشنی به بازار سرمایه می‌دهد که شهرداری متعهد به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های سازگار با محیط زیست است و این امر اعتبار بلندمدت شهری را افزایش می‌دهد (اکبری نعمت‌اله و مودن جمشیدی، ۲۰۱۱).

با این حال، ادغام پایداری در مدل‌های PPP نیازمند فرآیندهای ارزیابی جامع است؛ صرفاً به‌کارگیری PPP تضمین‌کننده پایداری نیست، زیرا ممکن است تمرکز بر بازگشت سریع سرمایه توسط بخش خصوصی، منجر به انتخاب پروژه‌هایی شود که در کوتاه‌مدت سودآورند اما پیامدهای زیست‌محیطی یا اجتماعی نامطلوب در بلندمدت ایجاد می‌کنند (عبدالله‌زاده جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴). بنابراین، توسعه پایدار باید به عنوان یک معیار اساسی در ارزیابی توجیه مالی پروژه‌ها لحاظ شود و مکانیزم‌هایی برای پایش عملکرد زیست‌محیطی و اجتماعی شریک خصوصی در طول دوره قرارداد، طراحی گردد (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷).

این امر نیازمند اصلاحاتی در چارچوب‌های ارزیابی مناقصه است تا معیار قیمت، تنها معیار تصمیم‌گیری نباشد (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). در نهایت، درآمد پایدار محلی که از طریق تنوع‌بخشی منابع مالی حاصل می‌شود، خود زیربنای پایداری شهری است؛ شهرداری‌هایی که جریان‌های درآمدی مطمئنی برای پوشش هزینه‌های نگهداری زیرساخت‌های جدید (که اغلب از طریق PPP ایجاد شده‌اند) دارند، کمتر دچار فرسودگی دارایی‌ها می‌شوند و می‌توانند برنامه‌ریزی سرمایه‌ای خود را بر اساس نیازهای واقعی شهروندان و الزامات زیست‌محیطی تنظیم کنند (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶). این استقلال مالی، به شهرداری قدرت چانه‌زنی بیشتری در مذاکرات بین‌المللی و محلی می‌دهد و امکان تخصیص بودجه به بخش‌های اجتماعی و فرهنگی شهر را که اغلب توسط بخش خصوصی مورد توجه قرار نمی‌گیرند، فراهم می‌سازد (سهرابی و صفری، ۲۰۱۹).

۷. چالش‌ها، محدودیت‌های نهادی و الزامات سیاستی

با وجود پتانسیل‌های فراوان سازوکارهای نوین تأمین مالی، به‌کارگیری موفقیت‌آمیز آن‌ها در محیط شهری با مجموعه‌ای از چالش‌های نهادی، قانونی و اجرایی مواجه است که اجرای این نوآوری‌ها را در عمل دشوار می‌سازد (هاشمی‌فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰). مهم‌ترین چالش در زمینه PPP، عدم بلوغ و شفافیت چارچوب‌های قانونی و نظارتی است؛ فقدان قوانین جامع و یکپارچه در مورد نحوه تخصیص ریسک، فرآیند مناقصه و حل اختلاف، موجب افزایش ریسک‌های قراردادی و بالا رفتن هزینه‌های مبادله برای سرمایه‌گذاران می‌شود (عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴). این عدم قطعیت، اغلب منجر به شکست در جذب سرمایه بخش خصوصی برای پروژه‌هایی می‌شود که به دلیل ماهیت عمومی بودن، نیاز به تضمین‌های دولتی قوی دارند (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). از منظر ظرفیت‌های مدیریتی، شهرداری‌ها اغلب فاقد نیروی انسانی متخصص در زمینه‌هایی نظیر ساختاردهی مالی پیچیده، ارزیابی اقتصادی بلندمدت پروژه‌ها، و به‌ویژه، حسابداری و گزارشگری مالی مبتنی بر استانداردهای PPP هستند (پیش‌دار، ۲۰۲۵). این کمبود تخصص باعث می‌شود شهرداری‌ها نتوانند به درستی ارزش و منافع ناشی از پروژه‌ها را استخراج کنند یا به طور مؤثر شرکای خصوصی را بر عملکردشان نظارت نمایند؛ نتیجه این امر، انعقاد قراردادهایی است که ممکن است در درازمدت از نظر اقتصادی به ضرر منافع عمومی تمام شوند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). آموزش مستمر مدیران شهری در زمینه ابزارهای نوین مالی و حسابداری تخصصی، یک الزام سیاستی اساسی برای موفقیت در این مسیر است (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳).

چالش دیگر در مسیر تنوع‌بخشی درآمدی، مقاومت‌های سیاسی و اجتماعی در برابر تغییر مدل‌های سنتی اخذ عوارض و بهای خدمات است؛ شهروندان و ذی‌نفعان اغلب در برابر افزایش نرخ‌ها یا اعمال مالیات‌های جدید مانند مالیات بر ارزش زمین مقاومت نشان می‌دهند، حتی اگر این منابع مستقیماً برای بهبود زیرساخت‌های محلی هزینه شود (نوابین، ۲۰۱۲). موفقیت در این زمینه نیازمند شفاف‌سازی دقیق منافع حاصل از بهبودها، ایجاد درک عمومی از نسبت هزینه-فایده پروژه‌ها و اجرای یک استراتژی ارتباطات قوی است که نشان دهد منابع جدید چگونه به طور مستقیم به بهبود زندگی شهروندان منجر خواهد شد (سیف و همکاران، ۲۰۱۵). علاوه بر این، مسائل مربوط به مدیریت بدهی و پایداری مالی بلندمدت همچنان یک چالش اساسی است؛ استفاده نادرست از ابزارهای بازار سرمایه یا ورود به تعهدات بلندمدت PPP بدون پشتوانه درآمدی پایدار، می‌تواند منجر به بحران‌های مالی آتی شود (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). الزامات سیاستی باید بر تقویت نظام کنترل‌های داخلی، تدوین دقیق سیاست‌های استقراض و اطمینان از کفایت درآمد عملیاتی برای پوشش هزینه‌های عملیاتی و استهلاک تمرکز کند تا نوآوری‌های مالی به جای حل مشکل، خود به عامل جدیدی برای بی‌ثباتی تبدیل نشوند (معروفی و امامی، ۲۰۱۷).

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای کاربردی

پژوهش حاضر به ارزیابی جامع سازوکارهای نوآورانه تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهری با تمرکز ویژه بر مشارکت عمومی- خصوصی و استراتژی‌های تنوع‌بخشی به منابع پرداخت؛ نتایج این بررسی نشان می‌دهد که در مواجهه با محدودیت‌های منابع عمومی و نیازهای فزاینده زیرساختی، اتخاذ رویکردهای نوین تأمین مالی نه تنها یک انتخاب، بلکه یک ضرورت استراتژیک برای تضمین توسعه پایدار شهری است (خمر و جوادیان، ۲۰۱۶). سازوکار PPP، با توانایی خود در انتقال ریسک و جذب تخصص بخش خصوصی، پتانسیل بالایی برای تسریع اجرای پروژه‌های کلان دارد، اما موفقیت آن به شدت وابسته به چارچوب‌های نهادی شفاف، توانمندی‌های مذاکره‌ای شهرداری و مدیریت صحیح ریسک‌های قراردادی بلندمدت است (عبدالله‌زاده‌جمال‌آبادی و تقوایی، ۲۰۲۴). همچنین، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی از طریق به‌کارگیری ابزارهایی نظیر ارزش‌گذاری زمین و مولدسازی دارایی‌ها، کلید دستیابی به استقلال مالی و درآمد پایدار برای شهرداری‌ها محسوب می‌شود (نواین، ۲۰۱۲).

با این حال، پیامدهای مالی و حسابداری این نوآوری‌ها نباید نادیده گرفته شوند؛ ثبت صحیح دارایی‌ها و تعهدات ناشی از قراردادهای PPP در ترازنامه، برای جلوگیری از پنهان‌سازی بدهی‌ها و حفظ اعتبار مالی شهرداری‌ها در بازار سرمایه، حیاتی است (پیش‌دار، ۲۰۲۵). عدم شفافیت در گزارشگری مالی ناشی از به‌کارگیری ابزارهای پیچیده، می‌تواند زمینه را برای تصمیم‌گیری‌های غیربهبینه فراهم آورد و هدف نهایی توسعه پایدار را به مخاطره اندازد (محمدی و همکاران، ۲۰۲۲). بنابراین، هرگونه حرکت به سوی این سازوکارها باید هم‌راستا با تقویت نظام حسابداری و نظارت مالی باشد (سیف و همکاران، ۲۰۱۵).

بر اساس یافته‌های این تحلیل، پیشنهادهای کاربردی زیر برای سیاست‌گذاران و مدیران شهری ارائه می‌گردد: نخست، تدوین قوانین ملی جامع و مشخص برای مدل‌های PPP ضروری است که شامل راهنمای تفکیک ریسک، مدل‌های استاندارد قرارداد و سازوکارهای نظارتی قوی برای ارزیابی عملکرد شرکای خصوصی باشد (هاشمی‌فیض‌آبادی و فیض‌آبادی، ۲۰۲۰). دوم، شهرداری‌ها باید سرمایه‌گذاری قابل توجهی در توسعه ظرفیت‌های داخلی خود در زمینه تحلیل مالی، مذاکرات پیچیده و به‌ویژه آموزش حسابداران در نحوه شناسایی و گزارشگری تعهدات بلندمدت ناشی از این قراردادها انجام دهند (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳). سوم، سیاست‌گذاران باید با استفاده از ابزارهای درآمدی مبتنی بر ارزش زمین، مکانیسم‌های عملیاتی برای جذب سهم شهرداری از افزایش ارزش ناشی از سرمایه‌گذاری عمومی ایجاد کرده و این درآمدها را به صندوق‌های پایداری زیرساختی هدایت کنند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). نهایتاً، ادغام شاخص‌های پایداری محیطی و اجتماعی به عنوان معیارهای کلیدی در ارزیابی طرح‌های تأمین مالی، تضمین می‌کند که نوآوری‌های مالی در راستای تحقق اهداف بلندمدت توسعه شهری به کار گرفته شوند و صرفاً به دنبال منافع کوتاه‌مدت مالی نباشند (اکبری نعمت‌اله و موذن جمشیدی، ۲۰۱۱).

منابع

- مالکی پور، شریفزادگان. (۲۰۲۰). سنجش هزینه مبادله نهاد برنامه ریزی شهری، مورد پژوهشی طرح تفصیلی شهر اصفهان. اقتصاد شهری، ۱۵(۱)، ۶۵-۸۰.
- خمر، غلامعلی، جوادیان. (۲۰۱۶). پیش بینی میزان درآمد حاصل از دریافت عوارض شهری شهرداری ها با استفاده از مدل شبکه عصبی (مطالعه موردی: شهر زابل). فصلنامه علمی و پژوهشی پژوهش و برنامه ریزی شهری، ۶(۲۳)، ۳۴-۲۱.
- معروفی نقدهی، فخرالدین، امامی. (۲۰۱۷). ارائه مدل برنامه ریزی استراتژیک شهرداریها (مورد مطالعه شهرداری ملایر سال ۱۴۰۰-۱۳۹۶). آمایش محیط، ۱۰(۳۸)، ۱۱۹-۱۴۴.
- سهرابی، صفری، آرزو. (۲۰۱۹). شناسایی و رتبه بندی مهم ترین روش های تأمین درآمدی پایدار شهرداری با استفاده از فنون MCDM (مطالعه موردی: شهرداری همدان). اقتصاد شهری، ۴(۲)، ۹۱-۱۱۰.
- معطوفی، علی رضا. (۲۰۱۷). شناسایی و اولویت بندی روش های درآمد پایدار در شهرداری گرگان با استفاده از روش AHP. مدیریت شهری نوین، ۵(۱۸)، ۱۱۷-۱۴۲.
- تفضلی علیرضا، دالمن پور محمد، امامی میبیدی علی، رحیم زاده اشکان. (۲۰۲۳). ارزیابی روش های تأمین مالی در شهرداری ها و معرفی روش مناسب.
- هاشمی فیض آبادی، سیدمهدی، فیض آبادی، اکرم. (۲۰۲۰). مشکلات و پیشنهادات برای درآمد پایدار شهری با نگاه اقتصاد مقاومتی. مطالعات طراحی شهری و پژوهش های شهری، ۱۲(۳)، ۳۱-۴۴.
- پیش دار. (۲۰۲۵). مدیریت بهره وری املاک و دارایی های شهری، کلید افزایش درآمد پایدار شهرداری. پژوهش های جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۱۷۵-۱۸۰.
- عبدالله زاده جمال آبادی، امیرحسین، تقوایی. (۲۰۲۴). تبیین و محاسبه سهم انواع عوارض کسب و کار در ساخت مسکن؛ مورد پژوهشی: پروانه های شهرسازی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۲۰(۵)، ۶۴-۸۰.
- محمدی، اشرف، غلامی، حاجیان. (۲۰۲۲). بررسی راهکارهای تأمین مالی پروژه در شهرداری شازند. مدیریت، حسابداری و اقتصاد، ۲۳(۶)، ۴۱-۴۸.
- سیف، اله مراد، نادری خورشیدی، صادقی مال امیری، منصور، رئیسی، محبت. (۲۰۱۵). طراحی و تبیین نظام مدیریت مالیات محلی با رویکرد اسلامی (شهرداری تهران). مدیریت اسلامی، ۲۲(۲)، ۱۵۱-۱۸۳.
- نوایین، خدیجه. (۲۰۱۲). طراحی نظام مالیات بر درآمد املاک به کمک شهرداری ها. اقتصاد شهر، ۱۶(۴)، ۹۰-۹۷.
- اکبری نعمت اله، موذن جمشیدی سیده هما. (۲۰۱۱). تحلیل تاثیر هدفمند کردن یارانه ها بر درآمد و هزینه کلان شهرها (تشخیص فرایندها و تاثیرات بعد از اجرای هدفمند کردن یارانه ها؛ مطالعه موردی کلان شهر اصفهان).
- قسیمی، صلاح الدین، صیدی، سیروان، تکیه خواه، جاوده. (۲۰۲۳). ایجاد درآمدهای جدید و پایدار برای شهرداری ها (مطالعه موردی: شهرداری سنندج). فصلنامه مدیریت راهبردی در سیستم های صنعتی (مدیریت صنعتی سابق)، ۱۸(۶۴)، ۲۳-۳۵.
- شیعه، اسماعیل، علیرزاده. (۲۰۲۰). راهکارهای تأمین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری های کشور. کنفرانس بین المللی مطالعات بین رشته ای در مدیریت و مهندسی، ۲(۲)، ۳۰۹۲-۳۱۰۹.

