

مولدسازی املاک مزاد شهرداری؛ درآمدزایی پایدار بدون واگذاری قطعی

بهمن الفتی چقاگلانی

کارشناس مدیریت دولتی

bahmnolfati@gmail.com

چکیده

این پژوهش با هدف تبیین الگوهای مولدسازی املاک مزاد شهرداری به عنوان راهکاری برای درآمدزایی پایدار، بدون واگذاری قطعی مالکیت عمومی انجام شده است. مسئله اصلی تحقیق، وابستگی شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار حاصل از عوارض ساخت و ساز در کنار راکد ماندن بخش قابل توجهی از دارایی های ملکی آنان است. پژوهش با رویکردی توصیفی-تحلیلی و بر پایه مطالعه اسنادی، به بررسی مبانی نظری، آسیب شناسی وضع موجود، ابزارهای مولدسازی و چارچوب مفهومی پیشنهادی پرداخته است. یافته ها نشان می دهد که مولدسازی املاک شهرداری ها تنها زمانی به نتیجه مطلوب می رسد که بر شناسایی دقیق، ارزش گذاری، طبقه بندی، انتخاب ابزار متناسب و نظارت مستمر استوار باشد. همچنین مشخص شد که ابزارهایی مانند اجاره بلندمدت، حق بهره برداری، مشارکت در ساخت، صکوک اجاره و صندوق های سرمایه گذاری املاک و مستغلات، در صورت طراحی حقوقی و نهادی مناسب، می توانند ضمن حفظ مالکیت عمومی، درآمدی پایدار و قابل اتکا برای شهرداری ها ایجاد کنند. در نهایت، پژوهش بر ضرورت تقویت شفافیت، استقرار نظام گزارشگری تعهدی، و نقش آفرینی مؤثر شورای شهر و واحد تخصصی املاک در اجرای موفق سیاست مولدسازی تأکید می کند.

واژگان کلیدی: مولدسازی املاک، شهرداری، درآمد پایدار، دارایی عمومی، حفظ مالکیت.

۱- مقدمه

شهرداری ها به عنوان یکی از مهم ترین بازیگران مدیریت شهری، در دهه های اخیر با چالش جدی وابستگی به منابع درآمدی ناپایدار مواجه بوده اند. بخش عمده ای از بودجه شهرداری ها در ایران همچنان از عوارض صدور پروانه ساخت و ساز، تغییر کاربری اراضی و فروش تراکم تأمین می شود؛ منابعی که به شدت به نوسانات بازار مسکن و رکود یا رونق ساخت و ساز وابسته اند و از منظر برنامه ریزی مالی، پیش بینی ناپذیر و ناپایدار تلقی می شوند (پوراحمد و زنگنه، ۱۳۹۷). در همین حال، بخش قابل توجهی از دارایی های ملکی متعلق به شهرداری ها اعم از زمین، ساختمان های اداری، بازارهای محلی و اماکن ورزشی و تجاری، به دلیل نبود مدل مدیریتی کارآمد و ترس از واگذاری قطعی و ازدست رفتن مالکیت عمومی، به صورت راکد و بدون بازدهی اقتصادی باقی می ماندند (حاتمی نژاد، ۱۳۹۵). این تناقض میان نیاز فزاینده شهرداری ها به منابع پایدار از یک سو، و راکد ماندن دارایی های ملکی موجود از سوی دیگر، هسته اصلی مسئله این پژوهش را شکل می دهد.

ضرورت پرداختن به این موضوع از آن جا ناشی می شود که تجربه بین المللی نشان می دهد بهره برداری فعال و حرفه ای از دارایی های عمومی، بدون نیاز به فروش قطعی، می تواند جریان درآمدی پایدار و بلندمدتی برای نهادهای محلی ایجاد کند. (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000) در سطح ملی نیز با تصویب آیین نامه اجرایی مولدسازی دارایی های دولت، رویکرد «مولدسازی به جای فروش» به سیاست رسمی حاکمیتی تبدیل شده است؛ رویکردی که هدف آن فعال سازی اقتصادی دارایی های راکد بخش عمومی از طریق ابزارهایی نظیر اجاره بلندمدت، مشارکت در ساخت، اجاره به شرط تملک و قراردادهای بهره برداری بدون انتقال مالکیت است (سازمان مولدسازی و مدیریت دارایی های دولت، ۱۴۰۱). با این حال، در سطح شهرداری ها هنوز چارچوب نظری و اجرایی روشنی برای تعمیم این رویکرد به املاک مازاد شهری تدوین نشده و بسیاری از دستگاه ها یا به سمت فروش قطعی دارایی ها که ماهیتی غیرقابل بازگشت و مغایر با منافع بلندمدت شهروندان دارد گرایش پیدا می کنند، یا دارایی ها را به همان صورت راکد نگه می دارند (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰). این خالی نظری و عملیاتی، اهمیت پژوهش حاضر را دوچندان می سازد، زیرا بررسی و تدوین الگوهای مولدسازی متناسب با ماهیت حقوقی و اجتماعی املاک شهری می تواند مسیر میانه ای میان واگذاری کامل و رکود کامل دارایی ها فراهم آورد. بر این اساس، هدف اصلی این پژوهش، تبیین و تحلیل الگوهای مولدسازی املاک مازاد شهرداری به عنوان راهکاری برای درآمدزایی پایدار، بدون نیاز به واگذاری قطعی مالکیت عمومی است. در چارچوب این هدف کلی، پژوهش به دنبال پاسخ گویی به این پرسش های اساسی است: نخست، چه سازوکارها و ابزارهای حقوقی و مالی ای برای مولدسازی املاک مازاد شهرداری، بدون انتقال قطعی مالکیت، قابل به کارگیری اند؟ دوم، مهم ترین

موانع حقوقی، مدیریتی و اجرایی پیش روی به کارگیری این ابزارها در نظام شهرداری های ایران کدام اند؟ و سوم، این الگوها تا چه میزان می توانند به کاهش وابستگی شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار حاصل از عوارض ساخت و ساز کمک کنند؟

از نظر روش شناسی، این پژوهش با رویکردی توصیفی-تحلیلی و بر پایه مطالعه اسنادی انجام شده است. بدین منظور، اسناد بالادستی نظیر قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، آیین نامه اجرایی مولدسازی دارایی های دولت، گزارش های تحلیلی مرکز پژوهش های مجلس، و همچنین ادبیات نظری و پژوهشی داخلی و خارجی در حوزه مدیریت دارایی های عمومی شهری (Peterson, 2009) گردآوری و به صورت تحلیل محتوای کیفی بررسی شده اند تا چارچوبی منسجم برای شناسایی و ارزیابی الگوهای مولدسازی املاک مازاد شهرداری ارائه شود.

۲. مبانی نظری

منظور از دارایی های مازاد در ادبیات مدیریت شهری، آن دسته از املاک و اموال متعلق به شهرداری ها هستند که در حال حاضر در چرخه خدمت رسانی مستقیم به شهروندان قرار ندارند یا ظرفیت استفاده کامل از آن ها فراهم نشده است، بدون آن که ضرورتاً برای انجام وظایف حاکمیتی شهرداری غیرقابل صرف نظر باشند (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000). این دارایی ها می توانند شامل زمین های خالی، ساختمان های اداری بلااستفاده، بازارهای محلی نیمه فعال یا حتی زیرساخت های شهری با ظرفیت اضافی باشند. برای فهم دقیق تر مفهوم مازاد بودن، لازم است دارایی های شهرداری در قالب طبقه بندی حقوقی شان بررسی شوند. در نظام حقوقی ایران، اموال شهرداری ها عموماً به دو دسته کلی اموال عمومی و اموال اختصاصی تقسیم می شوند؛ اموال عمومی شامل معابر، پارک ها، فضاهای سبز و تأسیساتی است که برای استفاده عموم مردم اختصاص یافته و اصولاً غیرقابل واگذاری یا فروش تلقی می شود، در حالی که اموال اختصاصی به دارایی هایی اطلاق می گردد که شهرداری همچون یک شخصیت حقوقی مالک آن است و می تواند در چارچوب مقررات، نسبت به بهره برداری اقتصادی از آن ها اقدام کند (حاتمی نژاد، ۱۳۹۵). املاک ملکی مازاد شهرداری در اغلب موارد در ذیل دسته اموال اختصاصی قرار می گیرند و همین ویژگی است که امکان به کارگیری الگوهای مولدسازی را برای آن ها فراهم می سازد.

مفهوم مولدسازی دارایی در ادبیات جهانی به معنای فعال سازی اقتصادی دارایی های راکد یا کم بازده بخش عمومی از طریق ابزارهایی است که ضمن حفظ مالکیت نهاد عمومی، جریان درآمدی پایدار ایجاد می کنند (Peterson, 2009). این رویکرد را باید به روشنی از واگذاری و فروش قطعی دارایی ها تفکیک کرد؛ در حالی که فروش

قطعی به معنای انتقال کامل و بازگشت ناپذیر مالکیت دارایی از بخش عمومی به بخش خصوصی است و منافع حاصل از آن صرفاً یکبار و در زمان معامله عاید نهاد عمومی می شود، مولدسازی بر ابزارهایی مبتنی است که مالکیت را نزد نهاد عمومی حفظ کرده و صرفاً حق بهره برداری، اجاره یا مشارکت در منافع اقتصادی دارایی را به بخش خصوصی یا سرمایه گذار منتقل می کنند (سازمان مولدسازی و مدیریت دارایی های دولت، ۱۴۰۱). ابزارهایی نظیر اجاره بلندمدت، اجاره به شرط تملک، مشارکت در ساخت، ایجاد شرکت های مشترک با بخش خصوصی و قراردادهای امتیاز بهره برداری از جمله مهم ترین سازوکارهای مولدسازی در تجارب بین المللی به شمار می روند (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000). این تمایز بنیادین موجب می شود مولدسازی به عنوان یک راهکار میانه، هم دغدغه حفظ مالکیت عمومی را پاسخ دهد و هم امکان کسب درآمد مستمر را برای نهاد شهری فراهم آورد.

از منظر مدیریت مالی شهری، درآمد پایدار به آن دسته از منابع مالی گفته می شود که ویژگی تکرارپذیری، قابلیت پیش بینی و کم نویسانی را دارا هستند و در برابر تغییرات دوره ای بازار مسکن و ساخت و ساز آسیب پذیری کمتری نشان می دهند (رفعیان و خدایی، ۱۳۹۶). در این میان، درآمدهای حاصل از دارایی های ملکی نظیر اجاره بها، حق بهره برداری و سهم از منافع مشارکتی، به دلیل ماهیت قراردادی و بلندمدت خود، از جمله پایدارترین منابع درآمدی قابل دسترس برای شهرداری ها محسوب می شوند؛ چرا که برخلاف عوارض ساخت و ساز که کاملاً به فعالیت بخش خصوصی در بازار مسکن گره خورده است، درآمدهای ملکی حاصل از قراردادهای بلندمدت مولدسازی، جریان نقدی نسبتاً ثابتی را در طول زمان تضمین می کنند (پوراحمد و زنگنه، ۱۳۹۷). از این رو، گذار از تکیه بر عوارض به تکیه بر درآمدهای ملکی مولدسازی شده، یکی از راهکارهای کلیدی برای دستیابی به ثبات مالی بلندمدت در نظام درآمدی شهرداری ها تلقی می شود.

با این حال، به کارگیری این ابزارها در بستر شهرداری های ایران باید در چارچوب مبانی حقوقی موجود صورت گیرد. قانون شهرداری و آیین نامه مالی شهرداری ها، اصولاً شهرداری را مجاز به تصرف، اداره و بهره برداری از اموال اختصاصی خود دانسته، اما فروش این دارایی ها را مشروط به طی تشریفات خاصی نظیر تصویب شورای اسلامی شهر و رعایت مقررات مربوط به مزایده عمومی کرده است (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰). در سطح بالادستی نیز قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بستر حقوقی مولدسازی دارایی های دولتی و عمومی را از طریق ابزارهایی همچون اجاره، مشارکت و انتقال حق بهره برداری فراهم کرده و آیین نامه اجرایی مربوط، دستگاه های اجرایی از جمله شهرداری ها را به تبعیت از این چارچوب فراخوانده است (سازمان مولدسازی و مدیریت دارایی های دولت، ۱۴۰۱). با وجود این، نبود آیین نامه اجرایی

تفصیلی و اختصاصی برای شهرداری ها، و ابهام در تعیین مرجع تشخیص مازاد بودن املاک، از مهم ترین خالی های حقوقی موجود در این حوزه به شمار می آید که در بخش های بعدی این پژوهش به تفصیل بررسی خواهد شد.

۳. آسیب شناسی وضع موجود مدیریت املاک و دارایی های شهرداری ها

مدیریت املاک و دارایی های شهرداری ها در ایران، به ویژه در کلان شهرها، همچنان با ضعف های ساختاری در شناسایی، ثبت، ارزش گذاری، بهره برداری و گزارش دهی روبه رو است. مسئله اصلی این است که دارایی های ملکی شهرداری ها اغلب نه به مثابه یک سبد سرمایه ای قابل مدیریت، بلکه به عنوان منبعی مقطعی برای جبران کسری بودجه دیده می شوند. در چنین وضعی، تصمیم گیری درباره املاک مازاد، به جای آنکه بر مبنای چرخه عمر دارایی، بازدهی بلندمدت و منافع عمومی نسل های بعدی باشد، بیشتر تابع فشارهای نقدینگی کوتاه مدت و نیازهای جاری بودجه ای می شود. این وضعیت با اصول نوین مدیریت دارایی عمومی ناسازگار است؛ اصولی که بر ثبت کامل دارایی ها، شفافیت مالکیت، ارزیابی مستمر و انتخاب بین نگهداری، بهره برداری، اجاره یا واگذاری بر پایه تحلیل هزینه-فایده تأکید دارند (Afonso et al., 2020; Fourie & Reddy, 1998).

۳-۱. فقدان نظام جامع شناسایی و ثبت دارایی ها

یکی از بنیادی ترین آسیب ها در مدیریت املاک شهرداری ها، فقدان یا ناتمام بودن دفتر دارایی به روز و نظام جامع ثبت املاک است. در عمل، نبود پایگاه داده یکپارچه و دقیق درباره موقعیت، وضعیت ثبتی، کاربری، ارزش روز، منافع جاری، محدودیت های حقوقی و سوابق بهره برداری بسیاری از املاک، امکان تصمیم گیری اقتصادی و حقوقی را کاهش می دهد. در ادبیات مدیریت دارایی عمومی نیز تأکید شده است که بدون «شناسایی و ثبت» دارایی، هیچ مرحله بعدی از مدیریت دارایی، از نگهداری و ارزش گذاری تا واگذاری یا مولدسازی، قابل اتکا نخواهد بود (Fourie & Reddy, 1998). از منظر حسابداری بخش عمومی نیز ثبت دارایی های ثابت در ترازنامه و دفاتر دارایی، پیش شرط پاسخ گویی مالی و ارزیابی وضعیت واقعی ثروت عمومی است؛ در غیر این صورت، صورت های مالی تصویر ناقصی از ظرفیت مالی نهاد عمومی ارائه می کنند و امکان مقایسه و نظارت را از بین می برند (Afonso et al., 2020).

در ایران، همین خلأ در سطح شهرداری ها خود را در تعدد نهادهای ثبت، پراکندگی اطلاعات و ناهماهنگی میان واحدهای مالی، املاک، حقوقی و درآمدی نشان می دهد. در غیاب یک دفتر دارایی به روز، برخی املاک سال ها در تملک شهرداری باقی می مانند اما در هیچ سامانه ای به صورت دقیق و قابل استناد ثبت نشده اند؛ برخی دیگر

دارای ابهام در مالکیت، حدود اربعه، سند یا وضعیت بهره‌برداری‌اند؛ و برخی نیز عملاً در اختیار اشخاص ثالث قرار گرفته‌اند، بی‌آنکه ردیابی حقوقی و مالی منظمی برای آنها وجود داشته باشد. این نقص اطلاعاتی، هم خطر سوءاستفاده و فساد را افزایش می‌دهد و هم مانع آن می‌شود که شهرداری بتواند دوباره بهترین شیوه بهره‌برداری از دارایی تصمیمی مبتنی بر داده بگیرد. از همین رو، نبود دفتر دارایی به‌روز باید نه صرفاً یک ضعف اداری، بلکه یک نقص حکمرانی مالی دانسته شود؛ نقصی که زنجیره شفافیت، حسابرسی و بهره‌وری دارایی را از ابتدا مختل می‌کند (Afonso et al., 2020; Yinam, 2020).

۲-۳. رویه غالب فروش املاک و پیامدهای آن بر ترازنامه نسل‌های آینده

رویه غالب در بسیاری از شهرداری‌ها، به‌ویژه در دوره‌های فشار مالی، فروش ملک برای تأمین هزینه‌های جاری است. این رفتار اگرچه در کوتاه‌مدت موجب تأمین نقدینگی می‌شود، اما در بلندمدت نوعی تخلیه دارایی عمومی و کاهش ظرفیت درآمدزایی پایدار به شمار می‌رود. در ادبیات مالیه محلی، فروش دارایی‌های سرمایه‌ای زمانی موجه است که بر پایه تحلیل راهبردی و در چارچوب مدیریت پرتفوی دارایی انجام شود، نه به‌عنوان جایگزین مزمین درآمدهای پایدار. درآمد ناشی از فروش ملک، ذاتاً غیرمستمر و یک‌باره است؛ بنابراین مصرف آن برای هزینه‌های جاری، به‌معنای تبدیل ثروت بین‌نسلی به مخارج مصرفی امروز است. این امر بار مالی را به نسل‌های آینده منتقل می‌کند، بی‌آنکه دارایی جایگزین یا منبع درآمد پایدار ایجاد شده باشد (Yinam, 2020).

از منظر نظری عدالت بین‌نسلی نیز فروش خام املاک، ترازنامه شهرداری را در ظاهر سبک‌تر می‌کند، اما در واقع ظرفیت مالی آینده را فرسوده می‌سازد. دارایی ملکی شهرداری فقط یک قلم ترازنامه‌ای نیست، بلکه پشتوانه‌ای برای ارائه خدمات عمومی، اجرای پروژه‌های عمرانی، تضمین اعتبارات، و تولید درآمد از مسیر اجاره، مشارکت، تهاتر یا بهره‌برداری است. بنابراین، فروش بی‌برنامه املاک، به‌ویژه املاک واقع در موقعیت‌های راهبردی شهری، به‌منزله کاهش سرمایه عمومی شهر است. در پژوهش‌های مدیریت دارایی عمومی نیز تصریح شده که انهدام یا واگذاری شتاب‌زده دارایی‌های عمومی، اگر بدون جایگزینی منبع درآمدی و بدون تحلیل اثرات بلندمدت باشد، می‌تواند به تضعیف پایدار مالی نهاد عمومی منجر شود (Afonso et al., 2020; Yinam, 2020). به همین دلیل، سیاست مناسب نه فروش اصل دارایی، بلکه تبدیل دارایی راکد به دارایی مولد است؛ یعنی حفظ مالکیت عمومی و خلق جریان درآمدی مستمر از طریق اجاره، مشارکت در ساخت، بهره‌برداری تجاری یا تهاتر هدفمند.

۳-۳. موانع حقوقی، ساختاری و انگیزشی مولدسازی در شهرداری‌ها

مولدسازی در شهرداری ها با سه دسته مانع اصلی روبه رو است: حقوقی، ساختاری و انگیزشی. از حیث حقوقی، ابهام در وضعیت مالکیت، کاربری، محدودیت های ثبتی، تعارض میان اسناد، و پیچیدگی تشریفات واگذاری یا مشارکت، فرایند تصمیم گیری را کند و پرهزینه می کند. بسیاری از املاک شهرداری ها ممکن است در گیر دعاوی، معارض، حقوق ارتفاقی، یا محدودیت های ناشی از طرح های شهری باشند؛ در نتیجه، تبدیل آنها به دارایی مولد نیازمند پاک سازی حقوقی و تثبیت وضع ثبتی است. از سوی دیگر، پراکندگی مقررات و تعدد مراجع تصمیم گیر، از شورا تا شهرداری، از واحدهای مالی تا حقوقی و از دستگاه های نظارتی تا مراجع ثبتی، هماهنگی لازم را دشوار می سازد. چنین وضعی با آنچه در ادبیات مدیریت دارایی عمومی به عنوان «حاکمیت پراکنده دارایی» شناخته می شود، همخوان است و معمولاً به کندی تصمیم، افزایش هزینه مبادله و کاهش جذابیت پروژه های مولدسازی می انجامد (Fourie & Reddy, 1998; Yinam, 2020).

از حیث ساختاری نیز شهرداری ها معمولاً دارای سامانه های یکپارچه و به روز برای شناسایی، ارزش گذاری، رتبه بندی و اولویت بندی املاک نیستند. در نبود این زیرساخت، مولدسازی به پروژه های موردی و مورد مناقشه تبدیل می شود، نه یک سیاست نهادمند. از حیث انگیزشی نیز مشکل مهم آن است که در بسیاری از شهرداری ها، انگیزه های بودجه ای کوتاه مدت بر منطق بلندمدت مدیریت دارایی غلبه دارد. وقتی در آمد جاری شهرداری به دلیل ناپایداری منابع یا فشار هزینه ها دچار کسری می شود، فروش ملک ساده ترین راه جبران کسری تلقی می شود؛ در نتیجه، مدیران محلی ممکن است به جای اصلاح مدل درآمدی، به واگذاری دارایی متوسل شوند. این رفتار از منظر حکمرانی مالی نامطلوب است، زیرا شهرداری را از مالک دارایی مولد به مصرف کننده دارایی تبدیل می کند. بنابراین، مولدسازی موفق نیازمند هم زمانی سه اصلاح است: تثبیت حقوقی دارایی، یکپارچه سازی اطلاعات و ایجاد مشوق های نهادی برای حفظ مالکیت و افزایش بازدهی دارایی، نه فروش آن (Afonso et al., 2020; Fourie & Reddy, 1998; Yinam, 2020).

۴. ابزارهای مولدسازی بدون واگذاری مالکیت

مولدسازی املاک شهرداری ها لزوماً به معنای فروش و انتقال قطعی مالکیت نیست، بلکه می تواند از مسیر ابزارهایی پیش برود که ضمن حفظ مالکیت عمومی، ارزش اقتصادی دارایی را فعال می کنند. در ادبیات مدیریت دارایی عمومی، اصل بر این است که دارایی های غیرمولد به جریان درآمدی پایدار تبدیل شوند، نه اینکه به صورت شتاب زده از تراز دارایی نهاد عمومی خارج شوند (Afonso et al., 2020; Yinam, 2020). از این منظر، ابزارهایی مانند اجاره بلندمدت، حق بهره برداری، قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال، و مشارکت در ساخت با حفظ مالکیت عرصه، می توانند میان دو هدف ظاهراً متعارض یعنی حفظ مالکیت عمومی و ایجاد درآمد، تعادل برقرار

کنند. مزیت این ابزارها آن است که شهرداری به جای فروش اصل دارایی، از منافع اقتصادی آن بهره مند می شود و در عین حال، در پایان دوره قرارداد یا در مراحل مختلف اجرا، کنترل حقوقی خود را حفظ می کند (Fourie & Reddy, 1998).

۱-۴. اجاره بلندمدت و حق بهره برداری

اجاره بلندمدت و اعطای حق بهره برداری از کارآمدترین ابزارهای مولدسازی بدون واگذاری مالکیت هستند، زیرا شهرداری می تواند استفاده اقتصادی از ملک را به بخش خصوصی یا بهره بردار تخصصی واگذار کند، بی آنکه اصل مالکیت را منتقل نماید. در این مدل، دارایی در مالکیت عمومی باقی می ماند اما جریان درآمدی ثابت و قابل پیش بینی برای شهرداری ایجاد می شود. در حقوق عمومی و مالیه محلی، این شیوه زمانی مطلوب است که دارایی از حالت راکد خارج شود، کاربری مشخص و کنترل شده داشته باشد، و قرارداد نیز از حیث مدت، شرایط بهره برداری، شاخص تعدیل اجاره و ضمانت اجرا روشن باشد (Fourie & Reddy, 1998; Yinam, 2020). مزیت اصلی این روش، حفظ انعطاف پذیری برای دولت محلی است؛ زیرا در پایان دوره اجاره، دارایی همچنان قابل بازطراحی، بازاجاره یا بهره برداری مستقیم خواهد بود.

با این حال، اجاره بلندمدت فقط زمانی به مولدسازی واقعی منجر می شود که ارزش گذاری اولیه دقیق، رقابت در انتخاب بهره بردار شفاف، و نظارت بر عملکرد مستمر باشد. در غیر این صورت، قراردادهای بلندمدت ممکن است به قفل شدن دارایی، شکل گیری رانت و از دست رفتن بخشی از ارزش واقعی ملک منجر شوند. از همین رو، حق بهره برداری باید نه به عنوان جانشین فروش، بلکه به عنوان ابزار مدیریت دارایی در چارچوب منافع عمومی فهم شود؛ ابزاری که به شهرداری اجازه می دهد ثروت شهری را حفظ کند و در عین حال از آن درآمد پایدار بسازد (Afonso et al., 2020; Yinam, 2020).

۲-۴. قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال

قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال یا BOT از مهم ترین الگوهای مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه شهری اند. در این سازوکار، شهرداری زمین، مجوز یا بستر حقوقی پروژه را فراهم می کند و سرمایه گذار خصوصی ساخت و تأمین مالی را بر عهده می گیرد؛ سپس برای دوره ای معین از منافع بهره برداری استفاده می کند و در پایان، پروژه را به شهرداری منتقل می سازد. این مدل به ویژه برای پروژه های سرمایه بر شهری مانند پارکینگ های طبقاتی، مجتمع های خدماتی، مراکز فرهنگی و برخی زیرساخت های حمل و نقل مناسب است، زیرا امکان اجرای پروژه

بدون فروش دارایی پایه را فراهم می کند (Yinam, 2020). در این چارچوب، شهرداری از منافع پروژه بهره می برد، اما مالکیت نهایی نیز حفظ می شود.

اهمیت BOT در آن است که بار مالی اولیه را از دوش شهرداری برمی دارد و هم زمان به او اجازه می دهد از ارزش افزوده ایجاد شده در ملک یا زمین خود سهم ببرد. با این حال، موفقیت این مدل وابسته به تنظیم دقیق قرارداد، تعیین شفاف ریسک ها، نحوه تقسیم در آمد، استانداردهای فنی، سازوکار حل اختلاف و شرایط انتقال نهایی است. در غیر این صورت، BOT می تواند به قراردادهای مبهم و پرمناقشه بدل شود که نه به سرمایه گذار اطمینان می دهد و نه منافع عمومی را تضمین می کند. بنابراین، BOT زمانی یک ابزار مولدسازی سالم است که در قالب قراردادهای تیپ، شفافیت اطلاعاتی و ارزیابی اقتصادی دقیق اجرا شود و از تبدیل شدن به واگذاری پنهان دارایی جلوگیری کند (Fourie & Reddy, 1998; Yinam, 2020).

۳-۴. مشارکت در ساخت با حفظ مالکیت عرصه

مشارکت در ساخت با حفظ مالکیت عرصه، یکی از رایج ترین و در عین حال پیچیده ترین ابزارهای مولدسازی شهری است. در این الگو، شهرداری عرصه یا حق بهره برداری از زمین را وارد پروژه می کند و طرف مقابل هزینه ساخت و اجرا را می پذیرد؛ سپس منافع حاصل بر اساس سهم الشرکه میان طرفین تقسیم می شود. مزیت این مدل آن است که شهرداری بدون فروش زمین، از ظرفیت توسعه ای آن بهره مند می شود و در عین حال می تواند از اعیان جدید، سهم اقتصادی بگیرد. این ابزار به ویژه در اراضی شهری با ارزش مکانی بالا، امکان خلق ارزش افزوده قابل توجهی دارد و می تواند جایگزین فروش خام دارایی شود (Yinam, 2020).

با این وجود، مشارکت در ساخت نیازمند دقت حقوقی بالاست، زیرا اختلاف بر سر نحوه محاسبه آورده ها، زمان انتقال سهم، ارزش گذاری عرصه و اعیان، و حدود اختیارات طرفین بسیار رایج است. اگر چارچوب قراردادی روشن نباشد، این مدل ممکن است به تعارض های ثبتي و قضایی بینجامد و شهرداری را در معرض از دست دادن منافع آتی قرار دهد. از این رو، موفقیت مشارکت در ساخت منوط به ثبت دقیق آورده های طرفین، تعیین ضوابط شفاف برای تقسیم منافع، و حفظ مالکیت عرصه تا پایان پروژه یا تا مرحله ای است که منافع عمومی به صورت قابل دفاع تأمین شود. در بهترین حالت، این ابزار می تواند شکل پیشرفته ای از مولدسازی باشد که ضمن حفظ دارایی اصلی، آن را به منبعی برای ایجاد سرمایه جدید و خدمات شهری تبدیل می کند (Fourie & Reddy, 1998; Yinam, 2020).

۴-۴. صکوک اجاره مبتنی بر املاک شهرداری

صکوک اجاره مبتنی بر املاک شهرداری یکی از سازوکارهای مهم تأمین مالی در بازار سرمایه است که به شهرداری اجازه می دهد بدون فروش قطعی ملک، ارزش اقتصادی دارایی های ملکی خود را به نقدینگی تبدیل کند. در این الگو، دارایی ملکی یا منافع آن به نهاد واسطه منتقل می شود، سپس نهاد واسطه اوراق اجاره را به سرمایه گذاران واگذار می کند و منافع ناشی از اجاره یا بهره برداری دارایی، مبنای پرداخت سود اوراق قرار می گیرد. از حیث حقوقی، این ابزار در چارچوب مقررات بازار اوراق بهادار و قوانین توسعه ابزارهای مالی جدید معنا پیدا می کند و از حیث عملی، برای شهرداری ها زمانی جذاب است که دارایی ملکی با کاربری درآمدزا و قابلیت اجاره پذیری روشن در اختیار داشته باشند (پاسبان و اسمعیلی، ۱۳۹۲). در ادبیات کاربردی نیز بر این نکته تأکید شده که صکوک اجاره برای شهرداری ها به ویژه در پروژه های زیرساختی و دارایی های فیزیکی قابل درآمدزایی، راهی برای تبدیل دارایی منجمد به منبع مالی پایدار است (دادرس و موسوی، بی تا).

مزیت اصلی این ابزار آن است که مالکیت اقتصادی پروژه را به طور کامل از شهرداری خارج نمی کند و در عین حال امکان جذب منابع گسترده از بازار سرمایه را فراهم می سازد. برای شهرداری، این روش از فروش دارایی کم هزینه تر و از استقرار بانکی شفاف تر است، زیرا جریان بازپرداخت آن بر پایه دارایی مشخص و منافع قابل سنجش بنا می شود. در پژوهش های کاربردی مرتبط با شهرداری تهران نیز نشان داده شده که صکوک اجاره می تواند هزینه تأمین مالی را کاهش دهد، شفافیت مالی را افزایش دهد و ریسک اعتباری را پایین بیاورد (پورا کبر لیل آبادلر و محبوب خواه، ۱۴۰۴). با این حال، اجرای آن مستلزم تعیین دقیق مالکیت پایه، ارزیابی رسمی دارایی، اخذ مجوزهای بازار سرمایه، طراحی قراردادهای اجاره یا اجاره به شرط تملیک و هماهنگی میان شهرداری، نهاد واسطه، ضامن، بازارگردان و سازمان بورس است؛ بنابراین، این ابزار از نظر حقوقی و نهادی از ساده ترین گزینه ها نیست، اما در صورت طراحی درست، از مؤثرترین روش های مولدسازی املاک شهرداری به شمار می آید (پاسبان و اسمعیلی، ۱۳۹۲؛ دادرس و موسوی، بی تا).

۴-۵. صندوق های سرمایه گذاری املاک و مستغلات با مالکیت شهرداری

صندوق های سرمایه گذاری املاک و مستغلات نیز سازوکاری برای مولدسازی دارایی های ملکی شهرداری هستند که امکان حفظ مالکیت یا دست کم حفظ کنترل راهبردی بر دارایی را فراهم می کنند. در این مدل، شهرداری می تواند دارایی های ملکی خود را در قالب دارایی پایه یا آورده غیر نقدی وارد صندوق کند و از طریق عرضه واحدهای سرمایه گذاری، منابع مالی جذب کند، بدون آنکه الزاماً ملک را به صورت قطعی و منفرد بفروشد. مزیت بنیادی این سازوکار در آن است که دارایی های کم نقدشونده به ابزاری قابل معامله در بازار سرمایه تبدیل می شوند و جریان نقدی و شفافیت ارزش گذاری بهبود می یابد (توحیدی، ۱۴۰۴). در پژوهش های اخیر نیز بر این نکته تأکید

شده که توسعه این صندوق ها، به ویژه برای دارایی های شهری و ملکی نهادهای عمومی، نیازمند زیرساخت حقوقی روشن، حاکمیت شرکتهای مناسب، نظام ارزش گذاری معتبر و حمایت مقرراتی پایدار است (توحیدی، ۱۴۰۴). برای شهرداری، صندوق املاک و مستغلات این امکان را ایجاد می کند که به جای خروج کامل از مالکیت، از افزایش ارزش دارایی و درآمدهای بهره برداری آن منتفع شود و در عین حال، از منابع حاصل برای پروژه های جدید شهری استفاده کند. این ساختار به خصوص در دارایی هایی که قابلیت بهره برداری مستمر، اجاره پذیری یا توسعه تجاری دارند، کارایی بیشتری دارد و از منظر مالی می تواند به تنوع بخشی در منابع شهرداری کمک کند (احمدی بنی و مرادی، ۱۴۰۴). با وجود این، موفقیت صندوق به شفافیت حقوق مالکیت، کیفیت ارزیابی دارایی، امکان انتقال منافع، و هماهنگی میان قواعد بازار سرمایه و الزامات مالی شهرداری وابسته است. اگر این شروط فراهم نشود، صندوق به جای مولدسازی، صرفاً به ابزار جابه جایی حسابداری دارایی تبدیل می شود. از این جهت، صندوق های املاک و مستغلات زمانی کارآمدند که شهرداری هم زمان نقش مالک، ناظر و بهره بردار راهبردی را به درستی تعریف کند و اجازه ندهد ساختار صندوق به واگذاری پنهان منجر شود (توحیدی، ۱۴۰۴؛ احمدی بنی و مرادی، ۱۴۰۴).

۶-۴. مقایسه تطبیقی ابزارها (ریسک، بازدهی، پیچیدگی حقوقی، افق زمانی)

اگر این ابزارها را از حیث ریسک، بازدهی، پیچیدگی حقوقی و افق زمانی مقایسه کنیم، هر یک برای نوع خاصی از دارایی و هدف مالی مناسب تر است. اجاره بلندمدت و حق بهره برداری کم ریسک ترین و از نظر حقوقی ساده ترین گزینه اند، زیرا مالکیت اصلی را در شهرداری نگه می دارند و درآمدی نسبتاً پایدار و پیش بینی پذیر ایجاد می کنند؛ اما بازدهی آنها معمولاً محدودتر از سایر ابزارهاست و در پروژه های بزرگ شهری ممکن است پاسخگوی نیازهای مالی سنگین نباشد (Fourie & Reddy, 1998; Yinam, 2020). در مقابل، BOT بازده بالقوه بالاتری دارد، چون امکان اجرای پروژه های بزرگ بدون تأمین مالی مستقیم شهرداری را فراهم می کند، اما در عوض با ریسک قراردادی، عملیاتی و نظارتی بیشتری همراه است و از نظر حقوقی پیچیده تر از اجاره بلندمدت است (Yinam, 2020).

صکوک اجاره در این طیف، ابزار میانی محسوب می شود: ریسک آن از مشارکت مستقیم کمتر است، چون پشتوانه دارایی مشخص دارد، اما پیچیدگی حقوقی آن از اجاره ساده بیشتر است، زیرا نیازمند نهاد واسطه، ارکان بازار سرمایه و رعایت الزامات انتشار اوراق است. بازدهی آن برای شهرداری معمولاً در سطح تأمین مالی میان مدت و مبتنی بر پروژه تعریف می شود و افق زمانی اش به طور معمول از اجاره های ساده کوتاه تر نیست، اما از نظر سرعت جذب منابع و قابلیت اتکا به بازار سرمایه مزیت دارد (پاسبان و اسمعیلی، ۱۳۹۲؛ دادرس و موسوی، بی تا).

صندوق های املاک و مستغلات در مقایسه با صکوک، از نظر حقوقی به ویژه در حوزه ارزش گذاری، ساختار حکمرانی و هماهنگی با مقررات بازار سرمایه پیچیدگی بیشتری دارند، اما در عوض ظرفیت بالاتری برای تبدیل دارایی های شهری به سرمایه قابل معامله دارند و برای افق های بلندمدت و بازآرایی سبد دارایی شهرداری مناسب ترند (توحیدی، ۱۴۰۴؛ احمدی بنی و مرادی، ۱۴۰۴). بنابراین، اگر هدف شهرداری درآمد پایدار کوتاه مدت باشد، اجاره و بهره برداری مناسب تر است؛ اگر هدف تأمین مالی پروژه مشخص باشد، صکوک اجاره و BOT کارآمدترند؛ و اگر هدف بازآرایی پرتفوی دارایی و جذب سرمایه بلندمدت باشد، صندوق املاک و مستغلات ابزار قوی تری است.

۵. چارچوب مفهومی پیشنهادی

چارچوب مفهومی پیشنهادی برای مولدسازی املاک مازاد شهرداری بر این منطق استوار است که تصمیم گیری باید از شناسایی دقیق دارایی آغاز شود و تا نظارت پسینی بر عملکرد ادامه یابد. در گام نخست، املاک باید در یک سامانه متمرکز ثبت، شناسنامه دار و ارزش گذاری شوند؛ زیرا بدون داده معتبر درباره موقعیت، کاربری، وضعیت حقوقی، و ارزش روز دارایی، هیچ تصمیم مالی یا مدیریتی قابل اتکا نیست (Bond & Dent, 1998; Grubišić, Nušinović, & Roje, 2009). در گام دوم، دارایی ها باید بر اساس معیارهایی مانند قابلیت بهره برداری، میزان مازاد بودن، سطح ریسک حقوقی، و ظرفیت درآمدزایی طبقه بندی شوند تا روشن شود کدام املاک برای اجاره، کدام برای مشارکت، و کدام برای ابزارهای بازار سرمایه مناسب اند (Worley, 2000; Kaganova, 2012). در گام سوم، ابزار متناسب با ماهیت هر دارایی انتخاب می شود؛ به عبارت دیگر، ابزار مالی نباید بر دارایی تحمیل شود، بلکه باید از منطق اقتصادی و حقوقی همان دارایی تبعیت کند. نهایتاً، اجرا باید با گزارشگری مستمر، کنترل انحراف، و ارزیابی عملکرد همراه باشد تا مشخص شود آیا مولدسازی واقعاً به درآمد پایدار و حفظ منافع عمومی منجر شده است یا نه (Mejía, 2024).

۵-۱. الزامات نهادی و حقوقی پیاده سازی

پیاده سازی این چارچوب بدون تقسیم روشن صلاحیت ها میان نهادهای شهرداری ممکن نیست. شورای شهر باید نقش سیاست گذار، ناظر و تصویب کننده خطوط کلی واگذاری منافع یا بهره برداری را داشته باشد و از تبدیل مولدسازی به فروش خام دارایی جلوگیری کند. سازمان املاک شهرداری نیز باید محور فنی این فرایند باشد و مسئولیت ثبت، ارزش گذاری، پایش حقوقی و تهیه بانک اطلاعاتی دارایی ها را بر عهده گیرد (Worley, 2000; Grubišić et al., 2009). در سطح حقوقی، شفافیت قراردادها، انتشار عمومی اطلاعات

غیرمحرمانه، و انطباق با مقررات مالی و حسابداری بخش عمومی ضروری است؛ زیرا تجربه مدیریت دارایی عمومی نشان می دهد که ضعف شفافیت، خود به منبع اتلاف دارایی و تصمیم گیری کوتاه مدت تبدیل می شود (Bond & Dent, 1998; Kaganova, 2012). از این رو، چارچوب نهادی باید به گونه ای طراحی شود که هم پاسخگویی سیاسی حفظ شود و هم امکان تصمیم گیری تخصصی و حرفه ای درباره دارایی ها فراهم بماند.

۳-۵. سازوکارهای کنترل ریسک و تضمین حفظ مالکیت عمومی

کنترل ریسک در این چارچوب باید هم حقوقی باشد و هم مالی و عملیاتی. نخستین سازوکار، تفکیک مالکیت از بهره برداری است؛ یعنی شهرداری می تواند منافع اقتصادی را واگذار یا بهینه سازی کند، اما اصل مالکیت عمومی باید محفوظ بماند مگر در مواردی که قانون و تصمیم صریح مرجع صالح خلاف آن را مقرر کرده باشد. دومین سازوکار، نظام گزارشگری تعهدی و ثبت مبتنی بر دارایی است تا تعهدات، درآمدها، هزینه های نگهداری، و آثار بلندمدت هر تصمیم قابل مشاهده باشد (Grubišić et al., 2009; Mejía, 2024). سومین سازوکار، سنجش ریسک پیش از انتخاب ابزار است: ریسک حقوقی، ریسک نقدشوندگی، ریسک عدم تحقق درآمد، و ریسک کاهش ارزش دارایی باید در قالب یک ارزیابی رسمی بررسی شوند. چهارم، تعیین شاخص های عملکرد برای هر قرارداد و هر دارایی است تا شهرداری بتواند از سطح بهره برداری، کیفیت نگهداری، و تحقق درآمد نظارت کند (Worley International, 2000). در مجموع، هدف این سازوکارها آن است که مولدسازی به ابزار تقویت پایه مالی شهرداری تبدیل شود، نه به مسیر خروج تدریجی دارایی عمومی از کنترل نهادی.

۶. بحث و نتیجه گیری

یافته های این پژوهش نشان می دهد که مسئله اصلی شهرداری ها نه کمبود دارایی، بلکه ضعف در مدیریت دارایی های موجود است. املاک مزاد شهرداری در بسیاری از موارد به جای آنکه در قالب یک پرتفوی قابل مدیریت دیده شوند، به دارایی های راکد یا ابزار جبران کسری بودجه تبدیل شده اند. در چنین وضعی، فروش قطعی ملک اگرچه ممکن است در کوتاه مدت نقدینگی ایجاد کند، اما در بلندمدت ظرفیت درآمدزایی شهرداری را تضعیف می کند و با منطق پایداری مالی ناسازگار است. در مقابل، مولدسازی مبتنی بر حفظ مالکیت عمومی می تواند این تناقض را تا حد زیادی حل کند و میان حفظ دارایی و ایجاد درآمد پایدار تعادل برقرار سازد. بر اساس تحلیل انجام شده، مولدسازی موفق املاک شهرداری نیازمند یک زنجیره منسجم شامل شناسایی، ارزش گذاری، طبقه بندی، انتخاب ابزار متناسب، اجرا و نظارت است. بدون ثبت دقیق دارایی ها و شفافیت حقوقی، هیچ یک از ابزارهای مولدسازی به نتیجه مطلوب نمی رسند. همچنین مشخص شد که ابزارهای مختلف، کارکرد

یکسانی ندارند: اجاره بلندمدت و حق بهره برداری برای درآمد پایدار و کم ریسک مناسب ترند، BOT برای پروژه های بزرگ و سرمایه بر کارآمدتر است، مشارکت در ساخت می تواند ارزش افزوده قابل توجهی ایجاد کند، و صکوک اجاره و صندوق های املاک و مستغلات برای تأمین مالی حرفه ای تر و استفاده از بازار سرمایه ظرفیت بالاتری دارند. بنابراین، انتخاب ابزار باید تابع ماهیت دارایی و هدف مالی شهرداری باشد، نه برعکس.

منابع:

- پوراحمد، ا.، و زنگنه، م. (۱۳۹۷). بررسی وابستگی درآمدی شهرداری ها به عوارض ساخت و ساز و پیامدهای آن بر مدیریت شهری. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۷(۶۵)، ۱۳۲-۱۱۵.
- حاتمی نژاد، ح. (۱۳۹۵). مدیریت دارایی های عمومی شهری: چالش ها و راهکارها. انتشارات دانشگاه تهران.
- رفعیان، م.، و خدایی، ز. (۱۳۹۶). درآمدهای پایدار شهری و راهکارهای تنوع بخشی به منابع مالی شهرداری ها. نشریه اقتصاد شهری، ۴(۲)، ۶۸-۴۵.
- ازمان مولدسازی و مدیریت دارایی های دولت. (۱۴۰۱). آیین نامه اجرایی مولدسازی دارایی های دولت. وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۰). گزارش تحلیلی چالش های مدیریت املاک مازاد نهادهای عمومی. معاونت پژوهش های اقتصادی.
- احمدی بنی، م.، و مرادی، ی. (۱۴۰۴). واکاوی چالش های حقوقی، مالی و اقتصادی توسعه صندوق های املاک و مستغلات بانکی. همایش ملی حقوق بانکی.
- دادرش، ع.، و موسوی، س. م. (بی تا). تأمین مالی شهرداری با حضور موثر بخش خصوصی از طریق بازار سرمایه. دنیای اقتصاد.
- پوراکبر لیل آبادلر، ه.، و محبوب خواه، ف. (۱۴۰۴). کارآمدی صکوک اجاره در تأمین مالی پروژه های زیرساختی شهرداری ها: مطالعه موردی شهرداری تهران. اولین همایش ملی پژوهش های نوین در مدیریت و کارآفرینی.
- پاسبان، م. ر.، و اسمعیلی، ح. (۱۳۹۲). بررسی ماهیت فقهی و حقوقی ابزارهای مالی صکوک مرابحه و اجاره. فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر دانشگاه تبریز، ۴(۶)، ۲۲-۱.
- توحیدی، ر. (۱۴۰۴). فراترکیب شناسایی عوامل و الزامات توسعه صندوق های سرمایه گذاری املاک و مستغلات. فصلنامه تحلیل اقتصادی.

Kaganova, O., & Nayyar-Stone, R. (2000). Municipal real property asset management: An overview of world experience, trends and financial implications. *Journal of Real Estate Portfolio Management*, 6(4), 307–326.

Peterson, G. E. (2009). Unlocking land values to finance urban infrastructure. World Bank Publications.

Afonso, W., Nelson, K., & Goodman, C. (2020). Strengthening fixed asset management through public sector accounting.

Fourie, D., & Reddy, P. S. (1998). Towards efficient public sector asset management. *Administratio Publica*.

Yinam, Y. (2020). *Unlocking the financial potential of local government-owned buildings in Sub-Saharan Africa*.

Bond, S., & Dent, P. (1998). Efficient management of public sector assets: The call for correct evaluation criteria and techniques. *Journal of Property Valuation and Investment*, 16(4), 369-...

Grubišić, M., Nušinović, M., & Roje, G. (2009). Towards efficient public sector asset management. *Financial Theory and Practice*, 33(3), 329-362.

Kaganova, O. (2012). *Guidebook on Real Property Asset Management for Local Governments*. Urban Institute.

Mejía, A. (2024). *Public Asset Management Maturity Assessment*. Inter-American Development Bank.

Worley International. (2000). *Strategic Municipal Asset Management*. World Bank.

Making surplus municipal properties productive; generating sustainable income without definitive transfer

Bahman Olfti Chaqagolani

Public Administration Expert

bahmnolfati@gmail.com

Abstract

This study aims to explain models for monetizing surplus municipal properties as a way to generate sustainable revenue without the definitive transfer of public ownership. The main problem addressed is municipalities' dependence on unstable income from construction-related fees alongside the underutilization of a significant share of their real estate assets. Using a descriptive-analytical approach and document-based review, the study examines the theoretical foundations, current situation diagnosis, monetization tools, and a proposed conceptual framework. The findings show that municipal property monetization can be effective only when it is based on accurate identification, valuation, classification, selection of suitable instruments, and continuous monitoring. It also indicates that tools such as long-term leasing, usufruct rights, construction participation agreements, sukuk al-ijarah, and real estate investment funds can, if properly designed within sound legal and institutional frameworks, generate stable and reliable revenue while preserving public ownership. Finally, the study emphasizes the need to

strengthen transparency, implement accrual-based reporting, and ensure effective involvement of the city council and specialized municipal property units in successful implementation.

Keywords: property monetization, municipality, sustainable revenue, public assets, ownership preservation.