

اللَّهُمَّ ارْحَمْهُ

استفاده از ارزش زمین برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری

نویسنده:

جورج-ای پیترسون

بانک جهانی ۲۰۰۹

ترجمه:

دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها

سازمان خصوصی‌سازی ۱۴۰۲

فهرست مطالب

۶	پیش گفتار.....
۸	مقدمه مؤلف.....
۱۱	درباره مؤلف.....
۱۲	اختصارات.....
۱۴	نگاه اجمالی.....
۳۳	فصل اول: مقدمه‌ای بر تأمین مالی زمین محور برای زیرساخت‌های شهری.....
۳۶	۱-۱. موضوع کتاب.....
۴۶	۲-۱. تأمین مالی زمین محور زیرساخت‌ها و مشارکت دولتی - خصوصی.....
۴۸	۳-۱. ریسک‌های تأمین مالی زمین محور.....
۵۱	۴-۱. ساختار کتاب.....
۵۳	فصل دوم: تعیین اصول ابزارهای تأمین مالی زمین محور: تجربیات کشورهای توسعه یافته.....
۵۵	۱-۲. منافع ناشی از سرمایه گذاری و کسب ارزش.....
۷۴	۲-۲. خواست توسعه دهنده و هزینه اثر.....
۷۹	۳-۲. مدیریت دارایی زمین و فروش زمین.....
۸۶	۴-۲. درس‌هایی که می‌توان برای مدیریت دارایی زمین گرفت.....
۸۷	فصل سوم: تأمین مالی زمین محور زیرساخت‌ها در کشورهای در حال توسعه.....
۸۹	۱-۳. سرمایه گذاری توسعه دهنده در زیرساخت: شهرهای جدید در قاهره، مصر.....
۹۶	۲-۳. عوارض حق مرغوبیت: بوگوتا و کالی، کلمبیا.....
۱۰۲	۳-۳. کسب ارزش زمین از طریق فروش زمین برای پروژه‌های عظیم: چین و هند.....
۱۱۴	۴-۳. فروش حق توسعه: سائو پائولو، برزیل.....
۱۱۷	۵-۳. خواست توسعه دهنده و هزینه اثر: سانتیاگو، شیلی.....
۱۲۱	فصل چهارم: تنظیم ترازنامه و مدیریت دارایی زمین.....
۱۲۴	۱-۴. تبدیل زمین‌های شهرداری به زیرساخت‌های شهرداری.....
۱۲۶	۲-۴. فروش زمین‌های شهرداری و دولتی: استانبول، ترکیه.....
۱۲۸	۳-۴. آژانس ترنسنت: فروش اسکله آلبرت و ویکتور بادر آفریقای جنوبی.....
۱۳۴	۴-۴. اداره توسعه منطقه‌ای کلاتشهر بمبئی: مجتمع باندر-۱ کورلادر بمبئی، هند.....
۱۴۰	۵-۴. مزایده‌های زمینی در حومه شهر: قاهره، مصر.....
۱۴۳	۶-۴. فروش و توسعه زمین نظامی بونیفاسیو: مترو مانیلا، فیلیپین.....
۱۴۹	فصل پنجم: نتیجه گیری، توصیه‌ها و بازتاب‌ها.....
۱۵۴	۱-۵. فرصت‌هایی که برای سیاست عمومی وجود دارد.....
۱۵۸	۲-۵. ریسک‌ها و محدودیت‌های تأمین مالی زمین محور.....
۱۶۱	منابع.....

پیش‌گفتار

امروزه با توجه به کمیابی منابع لازم است تادارایی‌های در دسترس یک نهاد، سازمان یا در سطح کلان یک دولت به بهترین وجه ممکن مورد بهره‌برداری قرار گیرد و به اصطلاح در بالاترین سطح کارایی خود باشد. در واقع دولتها دارایی‌های فراوانی دارند که حجم بسیار زیادی از آنها را کد مانده و استفاده چندانی از آنها نمی‌شود. ایستایی بخش بزرگی از سرمایه کشورها و وقوع مشکلات درآمدی و تأمین مالی، دولتها را به سوی بهره‌برداری از اموال و دارایی‌های خود سوق داده است. در این میان با مدیریت صحیح دارایی‌ها و بهره‌برداری درست از آنها می‌توان به کارایی مورد نظر دست یافت. بنابراین برنامه‌های مختلفی در جهت «مولدسازی اموال و دارایی‌های دولت» به عنوان یکی از سیاست‌هایی اقتصادی توسط کشورهای مختلف بکار گرفته شده است.

در کشور مانیز چالش‌های اقتصادی-سیاسی سالهای اخیر شرایط را برای تأمین مالی و تأمین نقدینگی دولت به خصوص در زمینه تأمین مالی زیرساخت‌های ضروری که به دلیل افزایش جمعیت و توسعه شهرها نیاز به آنها روز به روز در حال افزایش است و همچنین به منظور تکمیل طرح‌های توسعه‌ای نیمه تمام که سالها از شروع آنها گذشته لیکن به دلیل نیاز به تأمین مالی به بهره‌برداری نرسیده است، سخت کرده است. از طرف دیگر استفاده از ابزارهای جدید پولی و مالی برای تأمین مالی بخشهای دولتی و غیردولتی، امکان مناسبی برای دولت جهت تأمین مالی و مولدسازی دارایی‌های غیرمولد دولت ایجاد کرده است. بنابراین مولدسازی دارایی‌های دولت گامی بزرگ در راستای تحقق اصلاح ساختار بودجه است که سبب تحول در اقتصاد شده و قفل حبس دارایی‌های را کد دولت را می‌شکند. در میان دارایی‌های را کد و بلا استفاده‌ای که می‌بایست در مسیر مولدسازی قرار گیرند، زمین‌ها و اراضی غیر مولد یکی از اهرم‌های مهم خلق ارزش محسوب می‌شوند که می‌توانند گزینه مهم دیگری در کنار سایر گزینه‌ها برای تأمین مالی زیرساخت‌های اقتصادی و تکمیل پروژه‌های نیمه تمام عمرانی کشور باشند.

با عنایت به موارد فوق و نظر به مصوبه شصت و هفتمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران قوا) پیرامون مولدسازی دارایی‌های دولت، که به موجب آن سازمان خصوصی‌سازی به نیابت از وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئولیت اجرای این مهم را بر عهده دارد، این سازمان تلاش نموده است تا بعد علمی فرآیند انجام کار را از طریق انجام طرح‌های پژوهشی در این زمینه و یا بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در این خصوص، تقویت نماید و در این راستا ترجمه کتب تهیه شده توسط مراکز معتبر بین‌المللی از جمله بانک جهانی یکی از ابزارهای به کار گرفته شده توسط سازمان خصوصی‌سازی جهت دستیابی به فرآیندی بهینه به منظور مولدسازی دارایی‌های دولت، علاوه بر تسریع در انجام این ضرورت مهم اقتصادی است.

نظر به این امر، کتاب حاضر که مرجع مناسبی از بررسی نحوه استفاده از افزایش ارزش زمین برای سرمایه‌گذاری‌های عمومی در زیرساخت‌های شهری است می‌تواند برای شناخت نحوه بکارگیری ارزش ایجاد شده حاصل از زمین‌های راکد و مازاد در کشور ما بسیار مفید واقع شود؛ در این کتاب ضمن تشریح اهمیت موضوع، نقاط قوت و ضعف، فرآیند انجام کار و تجارب سایر کشورها در این خصوص به خوبی تبیین شده است. امید است، در شرایط حال حاضر که اقتصاد کشور در حال پشت سر گذاشتن دوره خاصی از تغییرات اقتصادی در قالب اجرای برنامه‌های گسترده مولدسازی دارایی‌های دولت است، مجموعه پیش‌رو بتواند ضمن توجیه افکار عمومی مورد بهره‌برداری دست‌اندرکاران و تصمیم‌گیران و مجریان این سیاست بزرگ اقتصادی قرار گیرد.

در پایان لازم است از زحمات ارزشمند مدیر کل محترم دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها و همکاران این دفتر که در مراحل ترجمه، ویرایش و انتشار این کتاب نهایت مساعی خود را مبذول داشته‌اند سپاسگزاری نمایم.

حسین قربان‌زاده

معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی

ورئیس کل سازمان خصوصی‌سازی

مقدمه مؤلف

توسعه شهرها در جهان در حال توسعه چالش‌هایی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها ایجاد کرده است. در راستای ارائه خدمات پایه بخش‌های توسعه یافته شهری جدید، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها ضروری است. این سرمایه‌گذاری جهت تأمین آب سالم، دستیابی به استانداردهای بالاتر برای جمع‌آوری و حذف فاضلاب و زباله‌ها و تأمین حمل و نقل مناسب برای جمعیتی که انتظارات آن‌ها براساس درآمد خانوار افزایش یافته است، ضروری است. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها همچنین برای بهره‌وری اقتصادی شهرها الزامی است.

زیرساخت شهری معمولاً از سه منبع تأمین مالی می‌شود: پس‌اندازهای دولت‌های محلی، بودجه‌های دریافتی از دولت‌های مرکزی و استقراض. هریک از این منابع با محدودیت‌هایی مواجه است. بودجه‌های محلی برای تأمین مالی خدمات عملیاتی پایه، از جمله تعمیر و نگهداری مناسب از زیرساخت‌های موجود، مورد نیاز است. دولت‌های مرکزی معمولاً در راستای مدیریت مالی احتیاطی، ارائه بودجه به دولت‌های محلی را محدود می‌کنند. از آنجایی که سیاست‌های تمرکززدایی، مسئولیت‌های خدماتی را به سمت سطوح پایین‌تر سوق داده است، از دولت‌های محلی درخواست می‌شود بودجه‌های شهری خود را از منابعی که در اختیار خودشان قرار دارد تأمین کنند. استقراض محلی باعث شده است تأمین مالی توسعه زیرساخت‌های شهری رشد پیدا کند، ولی پایه درآمدی دولت محلی برای تأمین بدهی‌های مازاد دولت محلی کافی نیست.

این کتاب همچنین یک گزینه مهم دیگر برای تأمین مالی زیرساخت محلی را بررسی می‌کند: استفاده از افزایش ارزش زمین برای سرمایه‌گذاری عمومی. ارزش زمین نسبت به سرمایه‌گذاری در زیرساخت و رشد اقتصادی شهری، بسیار حساس است. پروژه‌های عمومی، از جمله ساخت جاده، تأمین آب و سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل گسترده، مزایایی به همراه دارد که بلافاصله به دلیل افزایش ارزش

زمین‌های اطراف، تبدیل به سرمایه می‌شوند. شهرهای بسیاری در کشورهای در حال توسعه وجود دارد که از زمین‌های عمومی‌شان استفاده چندانی نمی‌شود، و اگر این زمین‌ها به فروش رسیده و به دارایی زیرساختی تبدیل شوند ارزش بسیار بیشتری پیدا می‌کنند. در قرن نوزدهم، زمانی که شهرها با بیشترین سرعت ممکن در حال رشد بودند، استفاده از ارزش زمین بخش عمده‌ای از استراتژی‌های سرمایه‌گذاری کشورهای غربی در تأمین مالی زیرساخت‌های شهری را تشکیل می‌داد. در شیوه‌های مختلف تأمین مالی، استفاده از دارایی زمین در راستای تأمین مالی زیرساخت‌ها چند مزیت به همراه دارد. اکثر این ابزارها پیشاپیش درآمد^۱ تولید می‌کنند و باعث می‌شوند به راحتی بتوان پروژه‌های سرمایه‌گذاری سنگین را تأمین مالی کرد. تأمین مالی از طریق معاملات زمین همچنین باعث ایجاد سیگنال‌های قیمتی منتج به افزایش بهره‌وری بازارهای زمین‌های شهری شده و کمک می‌کند الگوهای رشد شهری قابل توجیه شود.

در کشورهای در حال توسعه، تأمین مالی زمین محور به سرعت به منبع مهمی برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری تبدیل شده است. در بسیاری از موارد بررسی شده در این کتاب، پیش‌درآمدهایی در بازه‌ی ۱ تا ۳ میلیارد دلار می‌بینیم: ارقامی که در مقایسه با کل بودجه‌ها و منابع تأمین سرمایه شهری، از جمله استقراض، چشم‌گیر هستند. یکی از نکات مثبت این کتاب بررسی عملی ابزارهای مختلف تأمین مالی زمین محور در کشورهای مختلف است. از دیدگاه محلی و سازمانی، فروش بخشی از زمین‌هایی که در موقعیت مرکزی واقع شده‌اند، یا اخذ هزینه‌ی اثر از توسعه‌دهندگان برای ساخت‌وسازهای جدید، ساده‌تر از توسعه و ایجاد یک نظام مالیاتی جدید و کامل ملکی است.

اگر فروش زمین، هزینه‌ی ترقی^۲، و عوارض حق مرغوبیت، و عوارض توسعه‌دهنده بتوانند بخشی از هزینه‌های مالی زیرساخت شهری را تأمین کنند، لیکن به درستی پیاده‌سازی نشوند، ممکن است ریسک‌هایی را نیز به همراه داشته باشند. درآمد حاصل از این اقدامات باعث ایجاد شرایطی برای

1- Upfront revenue

2- betterment fees

پارتی بازی^۳، فساد، و سوء استفاده از قدرت دولتی می‌شود. دولت‌ها نمی‌توانند برای تأمین بودجه‌های عملیاتی، ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور را برنامه‌ای طولانی‌مدت برای تولید درآمد پیوسته در نظر بگیرند. تمام این ابزارها فرصتی برای تأمین سرمایه هستند که درآمد حاصل از آن‌ها باید به تأمین بودجه سرمایه‌ای اختصاص یافته و موجب جهش‌های قابل توجه در ظرفیت تأمین مالی برای زیرساخت‌ها شود.

یکی از تعهدات بانک جهانی^۴ توسعه و انتشار دانش جهانی در خصوص شیوه‌های مناسب بسیج مالی از طریق استفاده از تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور است که از رشد شهری بهینه حمایت کند. ما نیز باید شیوه کار این ابزارها را به درستی درک کنیم؛ ابزارهایی که استفاده از آن‌ها با سرعت در حال افزایش است. افزایش شفافیت و درآمد از طریق مزایده زمین‌های عمومی، تهیه فهرستی از دارایی‌های زمین و مدیریت استراتژیک دارایی‌های زمین، فرصت‌هایی ایجاد می‌کند که هدف آن‌ها رهاسازی دارایی‌های بلااستفاده برای تأمین مالی زیرساخت‌ها و ارتقاء بهره‌وری عمومی از افزایش ارزش زمین‌ها از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت شهری است. همانطور که با مطالعه این کتاب بیشتر روشن خواهد شد، معاملات زمین فرصت‌های بسیار ارزشمندی برای از بین بردن خلاء تأمین مالی زیرساخت‌ها ایجاد کرده و از رشد زیست‌پذیر شهرها حمایت می‌کند. چالشی که مراجعان ما با آن مواجه هستند این است که با استفاده از اصول مدیریتی و پیاده‌سازی مستحکم بتوانند از این فرصت‌ها نهایت استفاده را داشته باشند. ما نیز از چشم‌انداز هم‌افزایی در راستای این هدف بزرگ استقبال می‌کنیم.

کاترینا سیرا^۵

معاون توسعه زیست‌پذیر

بانک جهانی

3- favoritism

4- World Bank

5- Katherine Sierra

درباره مؤلف

جورج ای. پیترسون^۱ مشاور حوزه تأمین مالی عمومی، زیرساخت شهری و مدیریت شهری بانک جهانی و سایر سازمان‌های بین‌المللی است. وی به مدت ۱۰ سال از پیشکسوتان امور مالی عمومی بین‌المللی در مؤسسه Urban بوده است. پیش از آن، وی رئیس مرکز امور مالی عمومی مؤسسه Urban بوده است. انتشارات اخیر وی عبارتند از: درس‌هایی برای قرن توسعه شهری: امور مالی زیرساختی غیرمتمرکز در بانک جهانی^۲ (همکار-نویسنده، بانک جهانی، ۲۰۰۸)، بحران مالی: مسئولیت‌های مالیاتی و زیرساخت شهری در برزیل، چین، هند، لهستان و آفریقای جنوبی^۳ (همکار-ویراستار، بانک جهانی و انتشارات Sage، ۲۰۰۷)، و تمرکززدایی در آسیا و آمریکای لاتین^۴ (همکار-ویراستار، Edward Elgar، ۲۰۰۶). وی به خاطر پژوهش‌های طولانی مدت در حوزه امور مالی بین‌دولتی و مدیریت بین‌دولتی از انجمن مدیریت دولتی آمریکا، جایزه دونالد سی استون^۵ را دریافت کرده است.

1- George E. Peterson

2- Lessons for the Urban Century: Decentralized Infrastructure Finance in the World Bank

3- Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa

4- Decentralization in Asia and Latin America

5- Donald C. Stone

اختصارات

شرکت توسعه اندین ^۶	ADC
اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها ^۷	BCDA
فرودگاه بین‌المللی بانگلور (محدود) ^۸	BIAL
واحد مسکن معادل ^۹	EDU
شاخص فضای طبقه ^{۱۰}	FSI
شرکت امور مالی بین‌المللی ^{۱۱}	IFC
شهرداری کلانشهر استانبول ^{۱۲}	IMM
بسط خط جوبیلی ^{۱۳}	JLE
اداره ملی بازسازی شهری جاهاارال نهرو ^{۱۴}	JN-NURM
اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی ^{۱۵}	MMRDA
اداره جوامع شهری نو ^{۱۶}	NUCA
منطقه تجاری ویژه ^{۱۷}	SEZ
اداره توسعه شهری ^{۱۸}	UDA
شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه شهری ^{۱۹}	UDIC

-
- 6- Andean Development Corporation
 7- Bases Conversion Development Authority
 8- Bangalore International Airport Limited
 9- equivalent dwelling unit
 10- floor space index
 11- International Finance Corporation
 12- Istanbul Metropolitan Municipality
 13- Jubilee Line Extension
 14- Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission
 15- Mumbai Metropolitan Regional Development Authority
 16- New Urban Communities Authority
 17- special economic zone
 18- urban development authority
 19- urban development and investment corporation

ارزها

دلار استرالیا	A\$
پسو کلمبیا	\$Col
کرونر دانمارک	DKr
یورو	€
فرانک فرانسه	F
پوند انگلیس	£
پوند مصر	£E
پسو فیلیپینی	₱
رند آفریقای جنوبی	R
روپیه هند؛ جمع = RS؛ ۱ کروڑ = ۱۰ میلیون روپیه	Re
ریل برزیل	\$R
لیره ترکیه	TL
دلار آمریکا	\$US
یوان چین	Y

نگاه اجمالی

طی ۲۵ سال آینده، جمعیت شهرهای جهان در حال توسعه تا ۲ میلیارد نفر افزایش و ۹۰ درصد رشد جمعیت جهان را از آن خود خواهند کرد. این رشد باعث افزایش تقاضای زیرساخت می‌شود. سرمایه‌گذاری زیرساختی برای تبدیل شهرها به مکانی بهینه برای تولید اقتصادی، ارائه خدمات پایه برای جمعیت‌های بزرگ و به‌روزرسانی خدمات عمومی مطابق با درآمد خانوارها، ضروری است. از سوی دیگر، رشد جمعیت و رشد اقتصادی ارزش املاک و زمین‌های شهری را نیز افزایش می‌دهد. توانایی شهرها در تأمین مالی زیرساخت‌های مورد نیاز به اندازه زیادی به بهره‌برداری از این افزایش ارزش و هدایت آن به سوی تأمین مالی زیرساخت‌ها وابسته خواهد بود.

این کتاب روش‌های مختلفی را بررسی می‌کند که به وسیله آن می‌توان از افزایش ارزش زمین در راستای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری استفاده کرد. همچنین نقش این زمین‌ها در تعیین مبنای مالیاتی را نیز خواهیم دید. این کتاب بر اصولی متمرکز است که تکنیک‌های مختلف تأمین مالی زمین محور بر آن‌ها اتکا دارد. همچنین به بهره‌وری نظری و مهم‌تر از همه، درسی که می‌توانیم از تلاش‌های عملی تبدیل این اصول نظری به اقدامات عملی در کشورهای در حال توسعه بگیریم نیز پرداخته شده است. بخش اعظم اقدامات عملی به استفاده نواورانه از مشارکت‌های عمومی خصوصی مربوط می‌شود.

از دیرباز زمین یک ابزار مهم برای تأمین مالی زیرساخت شهری تلقی می‌شود. وقتی شهر نیویورک تازه تأسیس شده بود، اولین ساختمان‌های عمومی آن، از جمله ترمینال کشتیرانی بر فراز رودخانه شرق با فروش «قواره‌های آبی» تأمین شد. این قواره‌ها حریم زمین و حقوق توسعه آبی را شامل می‌شد. چند سال بعد، وقتی نیویورک اولین ساختمان شهرداری خود را تأسیس کرد، هزینه‌های

ساخت و ساز آن را با فروش بیشتر قواردهای آبی تأمین کرد. این کار از طریق نوعی مشارکت عمومی-خصوصی (یا خواست توسعه دهنده) انجام شده بود که به موجب آن دولت موظف بود بارانداز شهری را با هزینه عمومی بسازد و نگهداری کند؛ در عوض، خریداران خصوصی قواردهای آبی ملزم به پُر کردن محل ها، توسعه منطقه زمینی در بستر رودخانه، و نصب اسکله های خصوصی بودند. هنگامی که بارون هاسمن^۱ در امپراطوری دوم، پاریس را بازسازی کرد، از قدرت دولتی برای محکوم کردن اعتراضات و خرید زمین های خیابان های بسیار عریضی و همچنین زمین های مازادی که در مسیر بازسازی قرار داشتند، استفاده کرد. زمین مازاد به نوعی وثیقه برای وام گیری و تأمین مالی جاده های جدید، خطوط آبرسانی، گازرسانی طبیعی و همچنین فاضلاب عمل کرد. افزایش ارزش زمین املاکی که به اختیار دولت درآمده بود، برای بازپرداخت بدهی عمومی مورد استفاده قرار گرفت.

تأمین مالی زمین محور به سرعت به یکی از عناصر مهم در تأمین مالی زیرساخت شهری کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است، به ویژه در محل هایی که شهرها با سرعت بیشتر در حال رشد هستند. با این حال، عجیب است که مقیاس تأمین مالی زمین محور توجه بسیار کمی جلب نموده است. جدول ۱ خلاصه ای از چند پرونده تأمین مالی زمین محور گزارش شده در این کتاب را ارائه کرده؛ و آن را با شیوه های تأمین مالی سایر منابع سرمایه ای، یا مخارج سرمایه ای کل^۲ مقایسه می کند.

جدول ۱. دامنه تأمین مالی زمین محور در پروژه های منتخب کشورهای در حال توسعه

موقعیت مکانی و فعالیت	میزان تأمین مالی زمین محور و استفاده از عواید	دامنه قیاسی
قاهره، جمهوری عربی مصر: مزایده زمین صحرایی برای شهرک های جدید (مه ۲۰۰۷؛ ۲۱۰۰ هکتار)	۳,۱۲ میلیارد دلار: برای بازپرداخت زیرساخت داخلی و ساخت بزرگراه اتصال دهنده به جاده کمربندی قاهره.	۱۱۷ برابر بیشتر از کل عواید مالیات املاک در کشور؛ برابر با حدود ۱۰ درصد کل درآمد دولت ملی

1- Baron Haussmann

2- total capital spending

موقعیت مکانی و فعالیت	میزان تأمین مالی زمین محور و استفاده از عواید	دامنه قیاسی
قاهره، جمهوری عربی مصر: نصب زیرساخت «عمومی» توسط بخش خصوصی در قبالی انتقال رایگان زمین صحرایی قابل توسعه (۲۰۰۵ تا به امروز)	۱،۴۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های داخلی و خارجی، به علاوه ۷ درصد زمین همراه با خدمات (زیرساخت‌های لازم) که برای ارائه به خانوارهای با درآمد متوسط، تقدیم دولت شد.	بازهای از خدمات زیرساخت شهری برای بیش از ۳۳۰۰ هکتار زمین تازه توسعه یافته را ارائه می‌کند، بدون هزینه مالی برای دولت.
بمبئی، هند: مزایده زمین در مرکز مالی جدید شهر (ژانویه ۲۰۰۶، نوامبر ۲۰۰۷؛ در کل ۱۳ هکتار) توسط اداره توسعه منطقه کلانشهر بمبئی (MMRDA)	۱،۲ میلیارد دلار: برای تأمین مالی پروژه‌های برنامه حمل‌ونقل منطقه‌ای کلانشهری.	۱۰ برابر کل مصرف سرمایه‌ای بمبئی در سال مالی ۲۰۰۵؛ ۳،۵ برابر کل ارزش اوراق قرضه شهرداری که توسط بدنه‌های محلی و تأسیسات محلی در هند در طول دهه گذشته صادر شده است.
بانگلور، هند: فروش برنامه‌ریزی شده زمین مازاد برای تأمین مالی بزرگراه‌های دسترسی‌دهنده به فرودگاه جدیدالتأسیس تحت مشارکت عمومی خصوصی	بیشتر از ۵۰۰ میلیون دلار؛ در حال اجراء؛ زمین برای ساخت ساختمان‌های عمومی و فضای صنعتی عمومی استفاده خواهد شد.	تخمین زده می‌شود که حداقل عواید حاصل از فروش زمین، بسیار بیشتر از هزینه‌های ساخت فرودگاه و کسب حق عبور باشد؛ وضعیت فعلی: جاده دسترسی به فرودگاه وجود ندارد.
استانبول، ترکیه: فروش ایستگاه شهری قدیمی و ساختمان مدیریتی (مارس و آوریل ۲۰۰۷)	۱،۵ میلیارد دلار عواید مزایده‌ای برای بودجه‌های سرمایه‌گذاری.	مصارف سرمایه‌ای شهری کل در سال مالی ۲۰۰۵ برابر است با ۹۹۴ میلیون دلار؛ وام‌گیری شهرداری برای سرمایه‌گذاری زیرساختی در سال ۲۰۰۵ برابر است با ۹۷ میلیون دلار
کیپ تاون، آفریقای جنوبی: فروش ملک اسکله آلبرت و ویکتوریا توسط ترنسنت، آژانس حمل‌ونقل شبه دولتی (نوامبر ۲۰۰۶)	۱،۱ میلیارد دلار؛ برای تأمین سرمایه‌گذاری مجدد ترنسنت و پشتیبانی از سرمایه‌گذاری‌های آن در زیرساخت حمل‌ونقل اصلی.	عواید فروش بیشتر از مصارف سرمایه‌ای ترنسنت در سال مالی ۲۰۰۶ بود؛ برابر با ۱۷ درصد کل برنامه سرمایه‌گذاری آماده شده در سال ۲۰۰۶
بوگوتا، کلمبیا: عوارض حق مرغوبیت،	۱ میلیارد دلار جمع‌آوری شده در سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۷؛ ۱،۱ میلیارد دلار برای سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۱۵ برنامه‌ریزی شده است؛ برای تأمین مالی برنامه بهسازی خیابان‌ها و پل‌ها در شهر.	تأمین مالی ۵۰ درصد بهسازی خیابان‌ها و پل‌ها؛ سایر منابع تأمین مالی: ۵۰ میلیون قرض از شرکت تأمین مالی بین‌المللی؛ ۳۰۰ میلیون دلار از اوراق قرضه پسو.

منبع: مؤلف

آیا تأمین مالی زمین محور همان «بازار مالی» است؟

وقتی عبارت «بازار مالی» در حوزه سرمایه گذاری زیرساخت عمومی به کار گرفته می شود، معنایی ویژه و محدود به خود می گیرد. در اینجا، این عبارت به وام گیری از بازار خصوصی با نرخ بهره بازار اطلاق می شود. بنابراین، بازار مالی سرمایه گذاری زیرساخت های شهری این معنا را پیدا کرده است: تأمین مالی سرمایه گذاری های شهری از طریق وام گیری. به عبارت دیگر، وام گیری از بازار خصوصی با شرایط بازار. تأمین مالی زمین محور نوع دیگر «بازار مالی» است. فروش زمین های عمومی به بخش خصوصی از طریق مزایده های عمومی، نوعی معامله بازاری است که طبق شرایط بازار، قدرت تأمین مالی را افزایش می دهد. عوارض حق مرغوبیت برای این طراحی شده است که بخشی از افزایش ارزش بازاری زمین ها را دریافت و آن را به سرمایه گذاری های زیرساختی اختصاص دهد. هزینه های اثر^۳ نیز با این هدف طراحی شده اند که هزینه بازاری^۴ توسعه زیرساخت های مورد نیاز از توسعه دهندگان اخذ شود. تمام این ابزارها، اگر به درستی طراحی شده باشند، مستقیماً اصول تأمین مالی و حمایت از عملیات بهینه بازار زمین های شهری را مد نظر خود قرار دارند. ولی وقتی این ابزارها ضعیف طراحی شوند، هم بازارهای مالی و هم بازار زمین مختل شده و به روشی برای دور زدن کل بازار به نفع راه حل های برنامه ریزی مستقیم یا معاملات مالی خصوصی تبدیل می شود.

آیا تأمین مالی زمین محور زیرساخت ها از لحاظ اقتصادی کارآمد است؟

بنیاد استفاده از ابزارهای تأمین مالی زمین محور برای تأمین مالی زیرساخت، بر این اصل متکی است: مزایای به دست آمده از پروژه های زیرساختی در راستای افزایش ارزش زمین تبدیل به سرمایه^۵ شود. تازمانی که توزیع فضایی مزایای حاصل از پروژه ها در یک «منطقه سود^۶» تعریف شده، نهاده شده، تأمین مالی پروژه های زیرساختی با استفاده از افزایش ارزش زمین از طریق این پروژه ها، از لحاظ مالی بهینه است. از سوی دیگر، سیستم هزینه اثر (درآمدهای حاصله ناشی از افزایش مرغوبیت زمین به

3- Impact fees (درآمدهای حاصله ناشی از عوارض توسعه دهنده بابت افزایش مرغوبیت زمین ناشی از توسعه)

4- market cost

5- Capitalize

6- Benefit Zone

دلیل توسعه)، یا عوارض دریافتی از توسعه‌دهندگان بابت هزینه بازاری زیرساخت‌ها، از لحاظ اقتصادی نظام بهینه‌تری نسبت به رشد مالی زیرساخت‌ها از محل درآمدهای کلی است.

تأمین مالی زمین محور روشی عملی یا مطلوب برای تأمین کل بودجه سرمایه‌ای نیست. با این حال، در سبب ترکیبی تأمین مالی سرمایه، این نوع تأمین مالی مزایای عملی چشم‌گیری دارد. اکثر تکنیک‌های تأمین مالی زمین محور، پیشاپیش در آمد تولید می‌کنند، بنابراین اتکا بر بدهی و ریسک‌های مالی که تأمین مالی بدهی محور تولید می‌کند کاهش پیدا می‌کنند. برخی از تکنیک‌های تأمین مالی زمین محور قبل از شروع سرمایه‌گذاری زیرساختی تولید در آمد می‌کنند. برخی دیگر نیز در بازه ساخت‌وساز از وام‌گیری استفاده کرده و بدهی ناشی از این قرض، از محل افزایش ارزش زمین در آینده، پرداخت می‌شود. در کشورهای در حال توسعه، که به سختی می‌توان برای تأمین مالی زیرساخت شهری اعتبار^۷ طولانی مدت دریافت کرد، ماهیت پیش در آمدی این روش انعطاف‌پذیری اقدامات تأمین مالی زیرساختی را بیشتر می‌کند.

نظام تأمین مالی زمین محوری که به خوبی طراحی شده باشد، بهره‌وری بازارهای زمین شهری را تقویت می‌کند. هزینه اثر رشد و توسعه را به سمتی هدایت می‌کند که بیشترین بهره‌وری را به همراه دارد. این کار می‌تواند با تنظیم سطوح عوارضی مختلف، با توجه به هزینه‌های زیرساختی مازاد، یا هزینه‌هایی که برای ارائه خدمات پایه به مکان‌های مختلف تحمیل می‌شود، تنظیم شو گردد. همانطور که از نمونه‌های بررسی شده در این کتاب نیز بیشتر روشن می‌شود، فروش زمین از سوی مقامات دولتی به توسعه‌دهندگان خصوصی، معمولاً با دو انگیزه همراه است: تمایل به کسب در آمد برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، و تمایل به شتاب‌دهی سرمایه‌گذاری خصوصی در گره‌های کلیدی توسعه. این دو انگیزه موجب تغییر ایستگاه اتوبوس مرکزی مترو که (استانبول)، موجب احیاء باتلاق‌ها (بمبئی) گردیده، و یا باعث شده کارخانه‌های صنعتی که آلودگی چشم‌گیری دارند و از جمله موانعی بودند که موجب کاهش رشد توسعه شهری می‌شدند، به نقاط رشد بسیار مهمی تبدیل شوند (چین).

فرصت‌هایی که برای مشارکت عمومی-خصوصی وجود دارد

مشارکت عمومی-خصوصی در قلب تأمین مالی زیرساخت زمین‌محور نهفته است. در اصل، تأمین مالی زمین‌محور بزرگ‌ترین فرصت برای مشارکت خصوصی در حوزه سرمایه‌گذاری زیرساخت شهری است. مطالعات موردی ارائه شده در این کتاب انواع روش‌هایی که با استفاده از آن‌ها بخش‌های خصوصی و دولتی در راستای چنین اقدامات مالی همکاری کرده‌اند را به وضوح نشان می‌دهد. رویکردهای مشارکت در سه دسته کلی قرار می‌گیرند: (الف) اهدای زمین‌های عمومی به توسعه‌دهندگان خصوصی به عوض سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های «عمومی»، (ب) فروش زمین‌های عمومی به توسعه‌دهندگان خصوصی، که عواید مالی آن برای تأمین مالی زیرساخت‌های عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد، و (ج)، به اشتراک گذاری عواید حاصل از افزایش ارزش زمین، که از طریق سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های عمومی حاصل شده است. عواید حاصل را می‌توان با استفاده از پروژه‌های توسعه سرمایه‌گذاری مشترک شامل شرکای دولتی و خصوصی به اشتراک گذاشت. همچنین، این اشتراک گذاری می‌تواند از طریق اعمال مالیات برای اخذ بخشی از افزایش ارزش زمین از مالکان خصوصی، و یا تسهیم عواید به صورت داوطلبانه، که قبل از سرمایه‌گذاری عمومی مورد توافق قرار گرفته است، انجام شود.

پیاده‌سازی ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور

تکنیک‌های بسیاری برای هدایت ارزش زمین‌های شهری به تأمین مالی زیرساخت‌ها وجود دارد. این کتاب به بررسی کاربردهای عملی این ابزارها در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌پردازد. بررسی تجربیات کشورهای توسعه یافته بسیار ارزشمند است، زیرا این کشورها سابقه طولانی‌تری در این زمینه داشته و اکثر کشورهای در حال توسعه برای هدایت اقدامات خود بر این تجربیات اتکا می‌کنند. شهرهای جدیدی که در جمهوری عربی مصر و هند ساخته می‌شوند بر مبنای جنبش شهرک‌های جدید بریتانیای کبیر پس از جنگ جهانی دوم ساخته شده است. عوارض حق مرغوبیت، که در آمریکای لاتین اعمال شده است^۸، مستقیماً بر اساس اصولی است که در قانون اسپانیا مشاهده

8- contribución de valorización and contribución por mejoras

می‌شود. طرح‌های تنظیم مجدد زمین^۹ در آسیا، بر اساس تجربیات ژاپن و جمهوری کره ساخته شده است. اقداماتی که برای ایجاد عوارض هزینه‌اثر (درآمدهای حاصله ناشی از افزایش مرغوبیت زمین به دلیل توسعه) ایجاد شده‌اند، بر اساس رویکردهای برنامه‌ریزی و حقوقی مورد استفاده در ایالات متحده هستند.

عوارض حق مرغوبیت

به ظاهر عوارض حق مرغوبیت یکی از ابزارهای مستقیم برای تأمین مالی زمین محور است. منابع تجربی بسیار زیادی در خصوص عواید حاصل از ارزش زمین در اثر پروژه‌های زیرساخت شهری وجود دارد، به ویژه پروژه‌های مربوط به حمل و نقل. عوارض حق مرغوبیت، بخشی از عواید افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری زیرساخت را همراه با مالیات، و یا بر مبنای افزایش ارزش زمین اخذ می‌کند. اکثر کشورهای جهان در برهه‌ای از زمان با عوارض حق مرغوبیت سرو کار داشته‌اند، و معمولاً ۳۰ الی ۶۰ درصد افزایش ضمنی ارزش زمین را از طریق مالیات اخذ می‌کنند.

در شرایط امروزی، مدیریت عوارض حق مرغوبیت دشوار شده است. در عمل نمی‌توان با دقت بالا، قطعه به قطعه، عواید ارزش زمین در اثر پروژه‌های عمومی را تعیین کرد. مطالعات موردی این کتاب نشانگر این هستند که حاشیه خطای بسیار بالایی در تخمین اثرگذاری پروژه‌های دولتی بر روی ارزش قطعه‌های زمین وجود دارد. نرخ‌های «مالیات» اعمالی در چهارچوب عوارض حق مرغوبیت - که برابر است با ۳۰ الی ۶۰ درصد افزایش ارزش قطعه‌های زمین در اثر سرمایه‌گذاری عمومی - آنقدر بالاست که هم دیدگاه عموم و هم دادگاه‌ها آن را رد می‌کنند؛ مگر اینکه قطعیت بسیار بالایی در خصوص افزایش ارزش زمین وجود داشته باشد. به همین دلیل، عوارض حق مرغوبیت منبع درآمد مطلوبی در نظر گرفته نمی‌شود.

مدت زمان زیادی است که کلمبیا از سهم ارزش‌گذاری^{۱۰}، که نوعی حق مرغوبیت است، برای تأمین مالی پروژه‌های عمومی استفاده می‌کند. با این حال، اتکا بر این طرح در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به

9- Land readjustment Schemes

10- contribución de valorización

شدت کاهش یافته و به نقطه‌ای رسید که در تأمین بودجه شهری نقش ناچیزی پیدا کرد. دلایل این افت همان‌هایی هستند که در جاهای دیگر نیز می‌بینیم. تخمین دقیق و اتکاپذیر افزایش ارزش زمین دشوار بود. فرآیند تخمین افزایش ارزش هزینه‌های مدیریتی بسیار زیادی داشته و مشاجره‌های حقوقی بسیار زیادی را شامل می‌شد. با این حال، در چند سال گذشته، بوگوتا^{۱۱} این فرآیند را ساده‌سازی کرده و عوارض حق مرغوبیت را به مالیات زیرساخت عمومی تبدیل کرده است که به افزایش ارزش زمین ارتباط بسیار کمی دارد. بوگوتا، به جای اینکه افزایش ارزش زمین را به صورت بخش به بخش و در اثر تک تک پروژه‌های سرمایه‌گذاری تخمین بزند، برنامه‌های بهسازی پل‌ها و خیابان‌های خود را به گروهی از پروژه‌های عمومی تبدیل کرده است، که تأمین مالی تمام آن‌ها تا حدی از طریق عوارض ارزش‌گذاری^{۱۲}، بر اساس مناطق سودآوری متمایز و سایر فاکتورها، قابل تأمین است. این رویکرد به بوگوتا اجازه داده است عوارض ارزش‌گذاری را به عنوان یک ابزار مؤثر برای تأمین مالی زیرساخت‌ها احیا کند. این رویکرد در کلمبیا نیز در حال تکرار بوده و برای اعمال در سایر نقاط آمریکای لاتین، که هنوز از عوارض حق مرغوبیت استفاده می‌شود، در حال مطالعه است.

فروش زمین توسعه‌دهنده

در کشورهای غربی در راستای خصوصی‌سازی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، توسعه‌دهندگان زیربخش‌ها ملزم شده‌اند زیرساخت داخلی خود را فراهم کرده و هزینه‌های تأمین زیرساخت‌ها را از طریق فروش زمین پس بگیرند. با افزایش مقیاس توسعه‌های جدید، این سیاست بخش اعظم سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی را به توسعه‌دهندگان خصوصی واگذار می‌کند. شهرک‌ها یا شهرهای جدید از نمونه‌های بارز درونی‌سازی توسعه زمین و نصب زیرساخت‌هاست. شهرک‌های جدید همچنین چالش‌های جدیدی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها اضافه می‌کنند؛ این شهرک‌ها باید از طریق بزرگراه‌های اصلی، مسیرهای ریلی، و خطوط صنایع همگانی (مانند برق و گاز و غیره) بدنه اصلی، به سایر مناطق شهری متصل باشند.

11- Bogota

12- valorizaci3n

اورستاد^{۱۳}، شهرک جدیدی در خارج از کپنهاگ^{۱۴} است که در اروپای غربی ساخته شده است. این شهرک جدید از طریق متروی خودکار ۲۲ کیلومتری (که در اواخر سال ۲۰۰۳ تأسیس شده است) به کپنهاگ متصل شده و هر ساله میزبان ۶۰ میلیون مسافر است. توسعه زیرساخت این شهرک جدید، و همچنین خطوط متروی ساخته شده، از طریق فروش زمین تأمین مالی شده است.

یک رویکرد مشابه دیگر، البته در مقیاسی بسیار بزرگ‌تر، در مصر، خارج از قاهره^{۱۵} در حال پیاده‌سازی است. انتظار می‌رود شهرها و جوامع جدیدی که در خارج از قاهره ساخته می‌شوند تا سال ۲۰۱۵ موجبات اسکان ۵٫۶ میلیون ساکن را فراهم کنند. توسعه زمین در این مقیاس نیازمند سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی کلان است. از سال ۲۰۰۵، اداره جوامع شهری جدید (NUCA) زیرساخت‌ها را با هزینه تقریبی (امروزی) ۱۶۰ پوند مصری به ازای متر مربع، و در کل ۱۲٫۵ میلیارد دلار فراهم کرده است. مصر هزینه‌های توسعه را از طریق سیاست در حال تکامل مشارکت عمومی-خصوصی تأمین می‌کند که در راستای بازشناخت ارزش بازاری زمین حرکت می‌کند. در ماه مه سال ۲۰۰۷، این اداره، قطعه‌های زمین صحرایی بزرگ خود را که مجهز به خدمات زیرساختی پایه بودند به قیمت ۳٫۱۲ میلیارد دلار آمریکا، که بیشتر از هزینه سرمایه‌گذاری داخلی آن بود به مزایده گذاشت. بخشی از عواید حاصل از این فروش‌ها برای ساخت بزرگ‌راه‌های مهمی صرف می‌شود که شهر جدید را به جاده کمربندی قاهره متصل کند.

کسب ارزش از طریق فروش زمین‌های مربوط به پروژه‌ها

یکی از رایج‌ترین استراتژی‌های مورد استفاده برای جبران هزینه‌های زیرساختی، فروش زمین‌هایی است که ارزش آن از طریق سرمایه‌گذاری زیرساختی و یا تغییرات منطقه‌بندی^{۱۶}، افزایش یافته است. اگر بخش عمومی صاحب زمین باشد، می‌تواند مزایای سرمایه‌گذاری دولتی را درونی‌سازی کرده و عواید حاصل را از طریق فروش زمین به دست آورد. چنین بخش عمده سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت

13- Orestad

14- Copenhagen

15- Cairo

16- Zoning

شهری خود را به این طریق تأمین مالی کرده است. در پروژه‌های عظیم بزرگراه‌های شهری، زمین‌های اطراف بزرگراه را می‌توان به نوعی مشارکت عمومی-خصوصی در جهت توسعه تبدیل کرد. شرکت با وثیقه‌گذاری زمین وام‌گیری می‌کند، ساخت بزرگراه را تأمین مالی می‌کند، و سپس با فروش زمین پس از افزایش ارزش به واسطه دسترسی به بزرگراه سود کرده و بدهی خود را پرداخت می‌کند. شهرداری می‌تواند با این روش بدون هزینه از جیب، پروژه‌های زیرساختی عمده را اجراء کند. در کشورهایی که بسیاری از زمین‌های آن تحت اختیار صاحب زمین‌های خصوصی قرار دارد، لازمه این تکنیک این است که بخش عمومی ابتدا زمین را به اختیار بگیرد. اگر دولت بتواند زمین مازاد، یعنی فراتر از زمینی که برای ساخت زیرساخت مورد نیاز است را خریداری کند، می‌تواند عواید حاصل از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری زیرساختی را به دست آورد. قوانین این حوزه یکی از مهم‌ترین و پرمباحثه‌ترین جنبه‌های تأمین مالی زمین‌محور است. این کتاب به بررسی ساخت فرودگاه و مدرن‌سازی هند می‌پردازد، که یکی از موفق‌ترین نمونه‌های مشارکت عمومی-خصوصی در تأمین مالی زیرساخت مالی است. زمین‌خریداری شده توسط ایالت کارناتاكا^{۱۷} بیشترین مشوق اقتصادی را برای ساخت فرودگاه بین‌المللی اراضی بایر در بانگالور^{۱۸} که در آوریل ۲۰۰۸ افتتاح شد ارائه کرد. مشارکت عمومی-خصوصی، که مدیریت آن بر عهده زمینس بود، موجب ساخته شدن این فرودگاه با هزینه‌ی خصوصی شد. بخش اعظم سودآوری اقتصادی این مشارکت در اثر توسعه اقتصادی زمین‌های پیرامون این فرودگاه حاصل می‌شود. این زمین، به موجب بخشی از قرارداد، بدون هیچگونه هزینه‌ای به مشارکت داده شد.

فروش زمین‌های مازاد تحت تملک کارناتاكا و تأمین مالی دسترسی جاده‌ای به فرودگاه ظاهراً با شکست مواجه شد. زمین‌مازادی که ایالت کسب کرده بود در اصل قرار بود برای تأمین هزینه ساخت جاده به مزایده سپرده شود. با این همه، به نظر می‌رسد هم‌اکنون آژانس‌های عمومی نمی‌خواهند ارزش اقتصادی فروش این زمین را متوجه شده و به جای آن می‌خواهند از این زمین‌ها برای ساخت ادارات دولتی و فضای صنعتی عمومی استفاده کنند. هیچگونه پیشرفتی در راستای ارائه دسترسی

17- Karnataka

18- Bangalore

بزرگ‌راهی به این فرودگاه مشاهده نمی‌شود. این مثال نشانگر مشکل بزرگ‌تری است که در نتیجه چندپارگی در مراجع تصمیم‌گیر دولتی، می‌بینیم. آژانس‌هایی که حق زمین با آن‌هاست اغلب نمی‌خواهند حقوق خود را به خارج از قلمرو خود واگذار کرده و به تأمین مالی سرمایه‌گذاری خارج از محدوده خود، کمک کنند.

«اتخاذ»^{۱۹} زمین خصوصی برای پروژه‌های زیرساخت عمومی موضوع پرمباحثه‌ای است، به ویژه وقتی که بخشی از زمین برای پروژه فیزیکی مورد نیاز نیست. اقتصاددان‌های زمین بر این باور هستند که بخش عمومی باید قبل از سرمایه‌گذاری زیرساختی زمین را به ارزش خود بخرد، و از عواید حاصل از افزایش ارزش زمین برای تأمین مالی پروژه زیرساختی استفاده کند. ولی کشاورزها، و سایر ساکنان غیررسمی به غرامت پرداختی، اعتراض کرده‌اند. دولت تهاجمی می‌تواند در نقش توسعه‌دهنده‌ی انحصاری روی کار بیاید، دارنده قدرت حق تملک دولت باشد، میل به بیشینه‌سازی درآمد خود داشته باشد، و زیرساختی ایجاد نکند. بسیاری از کشورهای جهان در خصوص تعریف میزان ارزش زمینی حاصل از اقدامات عمومی که به دولت می‌رسد، و میزان ارزشی که به صاحب زمین‌های خصوصی و یا صرفاً ساکنان زمین می‌رسد، و اینکه چگونه باید قوانین مربوط به تناسب تسهیم ارزش زمین وضع شود، دارای مشکل هستند.

فروش حق توسعه

یک روش دیگر برای فروش زمین و کسب ارزش ایجاد شده در اثر پروژه‌های زیرساخت عمومی، این است که مقامات دولتی حقوق توسعه را بفروشند. حق توسعه به دو دسته تقسیم می‌شود: حق تبدیل زمین روستایی به مصارف شهری، و حق ساخت‌وساز با تراکم بیش از حالت معمول که توسط قوانین منطقه‌بندی یا محدودیت‌های ارتفاع اعمال شده‌اند. رویکرد سائو پائولو^{۲۰} فروش حقوق ساخت‌وساز مازاد برای کمک به تأمین مالی سرمایه‌گذاری عمومی در قطب‌های توسعه داخل شهر بود. استفاده از این رویکرد برای تأمین مالی در مقیاس بسیار بالا برای سیستم مترو، با شکست مواجه شد، که علت آن

19- Taking

20- São Paulo

چند پارگی سازمانی بود. سیستم مترو از طریق دولت ایالتی تأمین مالی می‌شود. حقوق توسعه توسط دولت شهری کنترل می‌شود. دولت شهری تمایل نداشت از ابزار تأمین مالی خود در راستای متحمل شدن هزینه‌های سرمایه‌گذاری که مسئولیت آن بر عهده دولت ایالتی بود استفاده کند.

تعرفه‌های توسعه‌دهنده و هزینه‌های اثر^{۲۱}

تعرفه‌های توسعه‌دهنده و هزینه‌ای اثر (پرداخت هزینه‌های زیر ساخت‌های داخلی و خارجی توسط توسعه‌دهنده/سرمایه‌گذار)، بر خلاف حالتی که در کسب ارزش فوق دیدیم، تأمین مالی زمین‌محور را از سمت هزینه نگاه می‌کند. اینگونه تعرفه‌ها، هزینه‌های یکباره و اولیه‌ای هستند که برای بازیابی هزینه‌های زیرساخت مربوط به رشد، طراحی شده‌اند. الزامی که در تعرفه‌های توسعه‌دهنده وجود دارد این است که توسعه‌دهندگان، زیرساخت‌های داخلی مورد نیاز برای تطابق با استانداردهای توسعه، را خودشان بسازند یا هزینه عناصر زیرساختی ارائه شده توسط مقامات دولتی را پرداخت کنند. هزینه‌ای اثر نیز برای پوشش دادن هزینه‌های زیرساختی خارجی طراحی شده است که توسعه منطقه جدید موجب الزام تهیه آن شده است. رشد و توسعه موجب افزایش تقاضای نظام‌مند ظرفیت زیرساختی جاده‌ها، منبع آب، فاضلاب، پارک‌ها و سایر تأسیسات می‌شود. هزینه‌ای اثر و تعرفه توسعه‌دهنده به این منظور طراحی شده‌اند که توسعه جدید «هزینه خود را بپردازد» و توسعه‌دهندگان را ملزم می‌کند هزینه‌های مربوط به توسعه ظرفیت زیرساختی، که رشد مسبب آن بوده است را پرداخت کنند.

هزینه‌ای اثر عنصر مهمی در تأمین مالی زیرساخت در ایالات متحده است. این عوارض به صورت تدریجی در کشورهای در حال توسعه نیز معرفی می‌شوند. نظام اثر هزینه‌ای که به درستی طراحی شده باشد نیازمند مبنای تحلیلی قدرتمند و همچنین برنامه سرمایه‌گذاری زیرساختی طولانی مدتی است که بتواند به صورت دقیق تأثیری که این رشد بر روی هزینه‌های زیرساختی مربوط به مکان، مصرف زمین، و اندازه ساختمان و قطعه دارد را متمایز کند. ماتریس اثر هزینه‌ای که به این شکل طراحی شده باشد می‌تواند تا حد زیادی در بهینگی توسعه شهری اثرگذار باشد، چرا که می‌تواند رشد را به مناطقی هدایت

کند که بهره‌وری در آن‌ها بیشتر است. در آینده، در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه‌ای که سریعاً در حال رشد هستند، هزینه‌ی اثر (یا عوارض توسعه) در تأمین مالی نقش بسزایی خواهد داشت. با این حال، این ابزار باید ساده‌سازی شده و اختلافات گسترده‌ای که در حوزه هزینه‌های زیرساختی وجود دارد را در بر بگیرد. این کار باید بدون تحلیل‌های رسمی و جزئی که در ایالات متحده به شیوه‌ی استاندارد تبدیل شده است، انجام شود. طبق تخمین‌ها، در بمبئی هند ۱۰ درصد عوارض توسعه، که به هزینه ساخت و ساز جدید اعمال می‌شود، می‌تواند ۴۰ الی ۵۰ درصد تمام سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی منطقه‌ای مورد نیاز در دوده‌ی آینده را تأمین کند.

مدیریت دارایی زمین

ترازنامه بسیاری از نهادهای عمومی به دلیل داشتن دارایی‌های املاک و زمین‌های شهری، بسیار سنگین است. در عین حال، شهرهایی که این املاک در آن‌ها واقع شده‌اند از کمبود شدید زیرساخت رنج می‌برند. تحت این شرایط، مقامات دولتی می‌توانند دارایی‌های زمینی خود را با دارایی‌های زیرساخت معاوضه کنند. این کار با فروش یا اجاره‌دار زمین‌های عمومی و استفاده از عواید حاصل برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی میسر می‌شود. به جای استفاده از ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، نهادهای عمومی به تنظیم ترازنامه می‌پردازند، و در این ترازنامه‌ها ترکیب کلی دارایی‌های عمومی را اصلاح می‌کنند. در این اقدام، دارایی‌های زیرساخت عمومی افزایش و دارایی‌های زمینی کاهش پیدا می‌کند.

مدیریت دارایی زمین به این شیوه می‌تواند درآمدهای بسیار زیادی برای سرمایه‌گذاری زیرساختی داشته، و در عین حال توسعه خصوصی قطعات کلیدی زمین را تسریع بخشد. این کتاب مجموعه‌ای از معاملات را خلاصه می‌کند این معاملات مرکز تجارت جهانی نیویورک، تا اسکله‌های کیپ تاون^{۲۲} آفریقای جنوبی، و یک ایستگاه اتوبوس شهری قدیمی استانبول و پایگاه نظامی آمریکایی سابق در مترومانیلا^{۲۳} را در بر می‌گیرد. تمام این فروش‌ها موجب درآمد ۱ تا بیش از ۳ میلیارد دلاری شده است

22- Cape Town

23- Metro Manila

که به سرمایه گذاری زیرساختی تعلق یافته است. درآمدهای حاصل نسبت به سطح سرمایه گذاری مورد نیاز و سایر منابع بالقوه تأمین مالی، بسیار چشم گیر است. البته چیزی که به اندازه درآمد مهم است، سیاستی است که پیرامون این معاملات وجود دارد. دولت های شهری و سازمان های مسئول زیرساخت ها، استراتژی های بیشتری را برای مدیریت دارایی زمین اتخاذ می کنند. یکی از عناصر کلیدی در این رویکرد، تهیه فهرستی از زمین های دولتی و مقایسه ارزش زمین در استفاده عمومی با ارزش بازاری زمین است. بر این اساس، شهرداری ها و سازمان های دولتی می توانند املاک شهری فرعی را به منظور تمرکز منابع مالی و توجه مدیریتی بر زیرساخت های اصلی، واگذار نمایند.

فرصت های موجود برای سیاست ملی و آژانس های بین المللی

تأمین مالی زمین محور به تازگی به یکی از ابزارهای تأمین مالی زیرساخت شهری تبدیل شده است. فرصت های بیشماری برای سیاست ملی، و مساعدت فنی بین المللی در راستای پشتیبانی از طرح های بهینه و پیاده سازی آنها وجود دارد؛ از جمله:

- تعیین دستورالعمل هایی شفاف برای مزایده های عمومی زمین. ارزش مالی که در مزایده های زمین وجود دارد بسیار زیاد است، و تفاوت بین مزایده ی بهینه و یک مزایده ی موردی، یا عدم برگزاری مزایده نیز چشم گیر است. برای مثال، ارزیابی بانک جهانی از شهری سازی حاکی از این است که زمین های واگذار شده به اجاره در مزایده ها، ۲ الی ۸۰ برابر قیمت بیشتری نسبت به فروش هایی داشته است که توسط مذاکرات عمومی (دولتی) انجام شده است. مزایده های زمینی مصر، عواید به دست آمده از فروش زمین را به نسبت ده به یک نسبت به فروش های حکومتی (دولتی) زمین های مشابه افزایش داده است. موسسه های بین المللی نیز به کشورهای مختلف کمک کرده اند از بازارها و معاملات جانبی استفاده بهینه تری داشته باشند؛ با این همه، می توان استفاده بهینه تری از مزایده ها در راستای فروش دارایی های زمین کرد.

- آماده سازی استراتژی هایی برای مدیریت دارایی زمین. قبل از فروش زمین، شهرداری ها و سایر آژانس های دولتی باید (الف) فهرستی تهیه کنند که در آن تمام زمین های عمومی در مناطق

شهری لیست شده است، (ب) ارزش بازاری تمام قطعات مهم زمین‌ها را تعیین کنند، و (ج) در خصوص اینکه آیا این زمین‌ها باید تحت استفاده فعلی عمومی قرار بگیرد، به بخش خصوصی فروخته شود، به صورت مشترک توسط شریک‌های دولتی و خصوصی توسعه یابد، یا به سایر موارد مصرف عمومی تبدیل شود، تصمیم‌گیری کنند. کشورهای همچون مصر و آفریقای جنوبی سابقه‌ای در راستای این نوع مدیریت استراتژیک دارایی زمینی دارند که می‌توان به عنوان مبنایی بر توسعه اصول سیاسی سایر کشورها یا سایر مناطق شهری از آن‌ها استفاده کرد.

● تشکیل قوانین باثبات و منصفانه برای اعمال حق تملک دولت. یکی از مهم‌ترین، پرمباحثه‌ترین، و بی‌ثبات‌ترین جنبه‌های تأمین مالی زمین شهری، خرید زمین‌های خصوصی یا جمعی از طریق استفاده از حق تملک دولت^{۲۴} یا سایر قدرت‌های اجباری دولت است. سوء استفاده از قدرت دولتی در کسب زمین باعث ایجاد مقاوت‌هایی در چین، هند و سایر کشورها شده است. قوانین شفاف که نحوه استفاده از حق تملک دولت را شرح دهد، گرامتی که باید پرداخت شود، و روندهایی که با استفاده از آن مشاجره‌ها رفع می‌شود، از عناصر حیاتی ادامه استفاده از این نوع تأمین مالی زمین محور برای سرمایه‌گذاری زیرساختی است. تاکنون در خصوص این مسئله تجربیات بسیاری در کشورهای مختلف جمع شده است، که تجمیع و ارزیابی آن‌ها در راستای آمادگی برای انتخاب‌های سیاست ملی می‌تواند مفید واقع شود.

شناسایی اصلاحات قابل اعمال برای عوارض حق مرغوبیت و هزینه‌اثر در قالب ابزاری برای تأمین مالی زیرساخت‌ها. اصلاح سهم ارزش‌گذاری کلمبیا اهمیت تغییر در روش‌های تأمین مالی زمین محور سنتی را نشان می‌دهد، بطوریکه به واسطه این اصلاحات، بتوان این روش‌ها را تحت شرایط مدرن نیز به کار برد. چالش بعدی محتمل نیز اعمال عملی هزینه‌اثر است. بسیاری از شهرهای کشورهای در حال توسعه سعی دارند عوارض و هزینه‌هایی برای رشد و توسعه بر روی ساخت‌وسازهای جدید اعمال کرده و به این طریق بتوانند هزینه‌های سرمایه‌گذاری زیرساخت را تسویه و الگوهای رشد مطلوب را تقویت نمایند.

ریسک‌ها و محدودیت‌های تأمین مالی زمینی

تأمین مالی زمین محور متوجه ریسک‌ها و محدودیت‌های بسیار مهمی برای زیرساخت‌هاست. در این میان، چهار ریسک حائز اهمیت است.

بازارهای زمین شهری بی ثبات و پرنوسان هستند، و معاملات جدید ممکن است نشانگر حباب دارایی زمینی باشد. قیمت زمین‌های شهری در کشورهای در حال توسعه نمی‌تواند به صورت پیوسته، ۲۰ تا ۳۰ درصد در سال افزایش یابد. قیمت‌ها در گذشته بسیار پرنوسان بوده و در آینده نیز پرنوسان خواهد بود. قیمت زمین در شهرهای کشورهای در حال توسعه منعکس‌کننده شرایط اقتصادی در سراسر جهان است: از جمله هزینه و دسترسی به اعتبارات برای دستیابی به دلارهای نفتی. نوسان قیمت زمین‌های شهری بخشی از واقعیت بازار است. مقابله با این ریسک با شناسایی و تعیین دقیق عواید فروش زمین امکانپذیر خواهد بود. عوایدی که قرار است به عنوان درآمد سرمایه‌ای برای پروژه‌های زیرساختی، مورد استفاده قرار گیرد. هنگامی که الگوهای تغییر قیمت زمین‌ها در تعیین برنامه‌های سرمایه‌گذاری سال‌های آینده، تخمین زده می‌شود این ریسک بیشتر می‌شود. همچنین اگر بخشی از عواید به دست آمده از تأمین مالی زمین محور برای تأمین مالی بودجه‌های عملیاتی اختصاص یابد، دوباره این ریسک بیشتر می‌شود.

فروش زمین اغلب فاقد شفافیت و پاسخگوئی است. فروش اکثر زمین‌ها، خارج از بودجه‌ی مشخص شده صورت می‌پذیرد. در نحوه استفاده از درآمدها، پاسخگوئی دولتی بسیار کمی وجود دارد. پول کلانی که در این کار دخیل است موجب افزایش فساد و درآمد سازمان مسئول فروش می‌شود، بدون اینکه توجهی به سایر اولویت‌ها شود. با انتشار عمومی بودجه‌های سرمایه‌گذاری و ترازنامه‌ها، که منابع و مصارف بودجه‌ها را گزارش داده و معاملات زمینی را نیز شامل می‌شود، می‌توان این ریسک را کاهش داد. وجود قوانینی که دریافت‌های حاصل از فروش زمین را به اقلام خاصی در بودجه سرمایه‌ای اختصاص می‌دهند، می‌توانند از انحراف درآمدها به بودجه عملیاتی عمومی، جلوگیری کنند.

فروش زمین نمی‌تواند به صورت نامحدود ادامه پیدا کند. فروش زمین منبعی دائمی و تکرار شدنی برای درآمد سرمایه‌ای نیست. مقدار زمین موجود برای جابه‌جایی بهینه در هر کشور و مکانی متغیر

خواهد بود، و تنها پس از تهیه فهرست و انجام تحلیل‌ها قابل شناسایی است. در کشورهایی همچون چین، که بخش عمومی صاحب تمام زمین‌های شهری بوده و می‌تواند در حومه شهر نیز زمین‌های جدیدی را صاحب شود، فروش زمین یا اجاره زمین می‌تواند برای ۱۵ الی ۲۰ سال منبعی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها باشد. در مکان‌های دیگر، دولت‌های شهری یا آژانس‌های توسعه‌دهنده تنها مالک جزئی از قطعات زمینی قابل فروش هستند. در اینگونه مواقع، رویکردی که بخشی از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری زیرساختی را به دست آورده یا عوارض توسعه و هزینه‌اثر را بر روی ساخت‌وسازهای جدید اعمال می‌کند، منبع بهتری برای تأمین مالی زیرساخت‌ها محسوب می‌شود. تکنیک‌های تأمین مالی زمین محور ابزاری برای تأمین مالی سرمایه^{۲۵} هستند. ارزش نهایی این تکنیک‌ها به کیفیت برنامه‌ریزی که زمینه ساز سرمایه گذاری عمومی است، بستگی دارد. توسعه شهرک‌ها یا شهرهای جدید ممکن است سیاست خوبی باشند (یا نباشند) که به شرایط محلی بستگی دارد. شهرداری‌ها ممکن است از تأمین مالی زمین محور سوء استفاده کرده و زمین‌های حومه شهر را بدون پرداخت غرامت مناسب صاحب شوند، و سپس عواید حاصل از فروش را صرف هزینه‌های بی‌هوده یا توسعه ناچیز کنند. تأمین مالی زمین محور باید گزینه‌ای مهم برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز تلقی شود و به این طریق رشد شهری کارآمد و عادلانه‌ای به دست آید. این نوع تأمین مالی به خودی خود هدف نیست.

اصول انتخاب برای یک استراتژی تأمین مالی زمین محور

برای مؤثر واقع شدن تکنیک‌های تأمین مالی زمین محور، هر کدام نیازمند انواع اطلاعات تحلیلی و حقوقی مختلف هستند. جدول ۲ ابزارهای مختلف را خلاصه می‌کند، که تقریباً بر اساس تقاضای فزاینده‌ای که در برنامه‌ریزی و ظرفیت اجراء وجود دارد، مرتب شده‌اند. همچنین توافقی‌های سیاسی در خصوص نحوه تسهیم سرمایه‌گذاری زیرساخت و اثرگذاری آن بر افزایش ارزش زمین، عامل دیگری برای مرتب‌سازی است.

جدول ۲. ابزارهای تأمین مالی زمین محور

ابزار	توضیح	الزامات کلیدی	پیچیدگی
خواست توسعه دهنده	توسعه دهنده زیرساخت‌ها را در محل و در مقیاس محله، با هزینه خودش اجرا می‌کند.	قوانین شفاف؛ ظرفیت برنامه‌ریزی و اجراء برای ارتباط زیرساخت توسعه دهنده به سیستم‌های عمومی	نسبتاً ساده
فروش یا اجاره زمین‌های تحت تملک دولت	دارایی‌های زمینی عمومی فروخته می‌شوند و عواید حاصل برای تأمین مالی زیرساخت استفاده می‌شود.	تهیه فهرست دارایی‌های زمینی، ارزشگذاری بازاری، تصمیم‌گیری استراتژیک در خصوص بهترین مصرف؛ مزایده باز برای جابه‌جایی زمین فروخته شده.	برای تهیه فهرست اولیه و ارزیابی آن توانایی فنی مورد نیاز است؛ وقتی نهاد صاحب زمین مستقیماً از فروش نفع نمی‌برد، از لحاظ سازمانی ممکن است دشوار باشد.
مشارکت عمومی-خصوصی: سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های «عمومی»	توسعه دهنده زیرساخت «عمومی» را در قبال زمین اجراء می‌کند.	همان اطلاعات و تحلیل‌های مورد نیاز برای فروش زمین؛ می‌تواند سرمایه‌گذاری خصوصی در قطب‌های رشد کلیدی را شتاب دهد؛ فرآیندهای انتخاب رقابتی حیاتی می‌شوند.	ساده‌تر از بسیاری از سایر انواع مشارکت‌های عمومی-خصوصی؛ خطر ایجاد قراردادهای فاسد و غیر شفاف بین بخش عمومی و توسعه دهنده.
عوارض حق مرغوبیت	بخش عمومی بخشی از افزایش ارزش زمین را که در اثر پروژه‌های زیرساختی حاصل شده است به شکل مالیات دریافت می‌کند.	مدیریت بخش به بخش دشوار و هزینه‌بر است؛ رویکرد ساده‌سازی شده در بوگوتا، نویدبخش است.	بیشتر برای کشورهایی مناسب است که تاریخچه عوارض حق مرغوبیت داشته‌اند - برای مثال کشورهای آمریکای لاتین با شیوه اسپانیایی.
هزینه اثر	توسعه دهنده هزینه توسعه زیرساخت‌های کل سیستم را که برای رشد جدید لازم است پرداخت می‌کند.	ظرفیت برنامه‌ریزی و تحلیلی بسیار قدرتمندی برای شناسایی هزینه‌های زیرساختی مربوط به توسعه در مکان‌های مختلف مورد نیاز است؛ اجرای قدرتمند برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمومی.	نیازمند توسعه، رویکرد ساده‌ای است که مفهوم اساسی بازیابی هزینه‌های رشد خارج از منطقه را پوشش دهد، بدون ایجاد تقاضای فنی بیش از حد.

پیچیدگی	الزامات کلیدی	توضیح	ابزار
به لحاظ فنی یکی از ساده‌ترین گزینه‌های موجود است؛ دشواری توافق بر سر اعمال درست حق تملک دولت.	باید در خصوص کسی که از افزایش ارزش زمین در نتیجه سرمایه‌گذاری زیرساخت دولتی نفع می‌برد توافق اجتماعی حاصل شود: صاحب زمین اصلی، اداره مالیات عمومی، سکنه‌هایی که جابه‌جا شده‌اند، یا سایر مدعیان.	بخش عمومی، زمین پیرامون پروژه زیرساختی را خریداری کرده و وقتی ارزش زمین پس از کامل شدن پروژه افزایش می‌یابد با سود زمین را می‌فروشد.	خرید و فروش زمین مازاد

منبع: نویسنده

فصل اول

مقدمه‌ای بر تأمین مالی زمین محور برای زیرساخت‌های شهری

۱- مقدمه‌ای بر تأمین مالی زمین‌محور برای زیرساخت‌های شهری

مدت زمان زیادی است که زمین به عنوان یک ابزار برای تأمین مالی زیرساخت شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد. وقتی شهر نیویورک تازه تأسیس شده بود، هزینه ساخت اولین ساختمان‌های دولتی خود، از جمله ترمینال کشتیرانی بر فراز رودخانه شرق را با فروش «قواره‌های آبی» تأمین کرد. این قواره‌ها حریم زمین و حقوق توسعه آبی را در بر می‌گرفت. چند سال بعد، وقتی نیویورک اولین ساختمان شهرداری خود را تأسیس کرد، ساخت و ساز آن را با فروش بیشتر قواره‌های آبی تأمین مالی کرد؛ این کار از طریق نوعی مشارکت عمومی-خصوصی (یا خواست توسعه‌دهنده) انجام شد که طبق توافق دولت موظف بود بارانداز شهری را با هزینه‌های عمومی بسازد و نگهداری کند؛ در عوض، خریداران خصوصی قواره‌های آبی ملزم به پُر کردن محل‌ها، توسعه منطقه زمینی در بستر رودخانه، و نصب اسکله‌های خصوصی بودند (Burrows and Wallace ۱۹۹۹).

پس از آتش‌سوزی عظیم سال ۱۶۶۶ در لندن، هنگامی که خیابان‌ها در طول بازسازی عریض‌تر شدند، از صاحب‌زمین‌های املاکی که در مسیر خیابان‌ها قرار داشت خواسته شد هزینه عمومی مخارج و هموار کردن خیابان‌ها را بپردازند. وقتی که بارون هاسمن در امپراطوری دوم ناپلئون ۳، پاریس را بازسازی کرد، به روشی متفاوت از تأمین مالی زمین‌محور استفاده کرد. این شهر برای تأمین مالی ساخت و ساز خیابان‌های عظیم و بلوارهای مجهز به خطوط گاز طبیعی، آب و فاضلاب، قرض‌های زیادی گرفته بود. هاسمن از قدرت دولتی خود برای سرکوب اعتراض‌ها و سپس بدست آوردن زمین‌هایی که به خیابان تبدیل شده بودند استفاده کرد. زمین‌های مازادی که برای ساخت جاده و ساخت و سازهای عمومی مورد نیاز نبودند خریداری شده و به عنوان وثیقه‌ای برای وام‌های ساخت و ساز مورد استفاده قرار گرفتند. پس از نصب خطوط تأسیسات، و ساخت بلوارها، ارزش زمین‌های مجاور شدیداً افزایش

یافت. عواید حاصل از افزایش ارزش زمین‌هایی که شهر مالک آن بود برای بازپرداخت بدهی عمومی مورد استفاده قرار گرفت (Marchand ۱۹۹۳).

امروزه نیز از نسخه‌های مختلف تکنیک‌های تأمین مالی مشابه برای پرداخت بدهی‌های مربوط به ساخت زیرساخت در شهرهای سریع‌الرشد جهان در حال توسعه استفاده می‌شود.

تاریخ توسعه نیویورک و پاریس ریسک‌های تأمین مالی زمین‌محور پروژه‌های دولتی را نشان می‌دهد. گسترده‌ترین عصر شهرسازی نیویورک پس از جنگ داخلی^۱ رخ داد: هنگامی که شهرداری منهتن را توسعه داد، خیابان‌ها را ساخت، سیستم‌های توزیع آب و جمع‌آوری فاضلاب را نصب کرد، سیستم‌های حمل‌ونقل انبوه خصوصی را مجوزدهی کرد، و با هدف توسعه، حلبی‌آبادها را از بین برد. بین سال‌های ۱۸۶۷ و ۱۸۷۱، بدهی شهرداری نیویورک سه برابر شده بود، چراکه برای تأمین مالی زیرساخت دولتی وام گرفته بود. باس توئید^۲، در مقام کمیسیونر دپارتمان پروژه‌های عمومی، به صورت گسترده عواید حاصل از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری‌های عمومی را «خصوصی‌سازی» کرد. وی و همکارانش قطعه‌های بزرگی را در مسیر توسعه شهری خریداری کرده و پس از نصب خطوط آب‌رسانی، فاضلاب و بهبود حمل‌ونقل، با سود بسیار بالایی زمین‌ها را فروختند. توئید و همکارانش بلوک‌های کامل منتهی به خیابان چهارم، خیابان مدیسون، خیابان ۶۸ام و خیابان ۱۶۹ام را خریداری کردند، سپس تأمین آب منطقه توسط شهرداری انجام شد، و ارزش زمین‌های آن‌ها پرواز کرد (Burrows and Wallace ۱۹۹۹, ۹۳۰-۳۱).

برنامه تأمین مالی هاسمن برای بازسازی پاریس زمانی فروپاشید، که دادگاه‌ها حکم کردند زمین‌های مازاد شهری را که برای ساخت جاده خریداری کرده ولی برای اقدامات عمومی مورد استفاده قرار نگرفته‌اند، باید به صاحب اصلی زمین‌ها برگردانده شود – البته نه با قیمت افزایش یافته‌ای که پس از کامل شدن زیرساخت‌های عمومی حاصل شده است، بلکه به همان قیمت خرید. این حکم باعث شد شهرداری نتواند از عواید افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری‌های عمومی استفاده کند. وثیقه‌های زمینی که پشتوانه بدهی شهرداری بود از بین رفت، پاریس وارد بحران مالی شد و هاسمن

1- Civil War

2- Boss Tweed

استعفاء داد. این مسائل امروزه نیز وجود دارد. وسوسه‌ی هدایت افزایش ارزش زمین در اثر ساخت زیرساخت‌های عمومی، به بخش خصوصی همیشه وجود داشته است. تأمین مالی به پشتوانه زمین برای زیرساخت، در برابر اقدامات سیاسی یا حقوقی آسیب‌پذیر است و همواره قوانین مربوط به تعریف نحوه تخصیص عواید حاصل از فروش زمین‌های عمومی، تغییر پیدامی‌کند.

۱-۱. موضوع کتاب

در این کتاب روش‌های متنوع استفاده از افزایش ارزش زمین برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت شهری بررسی می‌شوند. تمرکز آن بر روی اصول شیوه‌های مختلف تأمین مالی، بهره‌ای که در نظریه دارند، و بیشتر از همه، درس‌هایی که می‌توانیم از اقدامات عملی برای تبدیل اصول نظری به اصول عملی تأمین مالی زمین یاد بگیریم، است. بخش اعظم این کاربردهای عملی استفاده از مشارکت‌های عمومی خصوصی را شامل می‌شود. هر فصل، در کنار تحلیل شیوه‌های مختلف تأمین مالی، یک سری مطالعه موردی را نیز شامل می‌شود که نحوه اعمال شیوه‌ها در میدان عمل و مسائلی که در اجرای هر شیوه بوجود آمده‌اند را بررسی می‌کند.

۱-۱-۱. بودجه سرمایه‌ای

چشم‌اندازی که در عرصه تأمین مالی زمین محور سرمایه‌گذاری عمومی وجود دارد را می‌توان با توجه به بودجه سرمایه‌ای شهرداری یا نهاد مسئول توسعه شهری، به دست آورد. جدول ۱، ۱ نمای شماتیک سازمان‌دهی بودجه سرمایه‌ای را نشان می‌دهد.

در بودجه سرمایه‌ای «عادی» - یا همان بودجه سرمایه‌ای که اغلب در کتاب‌ها می‌بینیم - منابع اصلی تأمین بودجه از لحاظ درآمدی عبارتند از آیت‌های ۱ (مازاد حساب جاری یا عملیاتی)، ۲ (الف) (بودجه‌های سرمایه‌ای دریافتی از واحدهای دولتی سطح بالاتر)، و ۳ (وام‌گیری). این اقلام همچنین با توجه به بهینه‌گی طراحی بودجه‌های سرمایه‌ای، تعامل وام‌گیری و بدهی‌های آتی که باید از طریق درآمدهای مکرر بازپرداخت شوند، و بهترین وام‌هایی که برای انواع مختلف سرمایه‌گذاری‌های

زیرساختی مناسب هستند، جزء تحلیلی‌ترین بررسی‌ها هستند.

تأمین مالی زمین‌محور آیتم‌هایی را نیز شامل می‌شود که در بحث‌های مربوط به بودجه‌بندی سرمایه‌ای کمتر به آن‌ها پرداخته می‌شود: ۲ (ب) (حقوق مرغوبیت)، ۲ (ج) (هزینه‌اثر و خواست توسعه‌دهنده)، ۲ (د) (فروش دارایی‌های زمینی)، و همچنین یکی از زیرمجموعه‌های ۳ (وام‌گیری به پشتوانه وثیقه زمینی). تمام این آیتم‌ها در حالت استاندارد خود عواید یکبار هستند، که معمولاً برای سرمایه‌گذاری نشانگذاری می‌شوند. بخش اعظم تأمین مالی زمین‌محور از طریق مشارکت عمومی - خصوصی و یا اقدامات مشترک پیاده‌سازی می‌شوند که در بودجه سرمایه‌ای دولتی با آیتم ۴ نشان داده می‌شود.

جدول ۱/۱. نشانگر بودجه سرمایه‌ای

منبع بودجه (درآمد)	استفاده بودجه (مصارف)
۱. مازاد بودجه عملیاتی	۱. سرمایه‌گذاری زیرساختی: (الف) آب و فاضلاب؛ (ب) جاده‌ها، و (ج) سایر خدمات پایه
۲. درآمدهای سرمایه‌ای: (الف) امتیازهای دریافتی از دولت سطح بالاتر، (ب) عوارض حق مرغوبیت؛ (ج) هزینه‌اثر و خواست توسعه‌دهنده، و (د) فروش دارایی	۲. سایر بهبودهای سرمایه‌ای
۳. وام‌گیری	۳. سرمایه‌گذاری در فعالیتهای توسعه اقتصادی
۴. هم‌افزایی سرمایه‌ای از مشارکت عمومی - خصوصی	۴. هم‌افزایی سرمایه برای مشارکت عمومی - خصوصی

منبع: مؤلف

آیا زمین می‌تواند منبع قابل توجهی برای تأمین مالی زیرساخت باشد؟

یکی از یافته‌های این مطالعه دامنه درآمدی کلانی است که می‌توان از طریق فروش زمین یا سایر شیوه‌های تأمین مالی زمین‌محور به دست آورد. از یافته‌های مهم دیگر این مطالعه اهمیت این امر نسبت به سایر آیتم‌های موجود در بودجه سرمایه‌ای است. در چند سال گذشته، تأمین مالی

زمین محور برای زیرساخت شهری گام‌های بسیار مهمی رو به جلو برداشته است. با این حال، بسیاری از ابتکارات به صورت مجزاء پیش رفته‌اند، بدون اینکه تحلیلی قیاسی بر روی آن‌ها انجام شود. میزان درآمد حاصل از تأمین مالی زمین محور در ارتباط با سایر منابع تأمین مالی، مانند وام‌گیری بازار محور، توجه زیادی جلب نکرده است.

در این کتاب، پتانسیل درآمدی برخی از معاملات اخیر زمین ارائه شده است. در سال ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی هند دو قطعه زمین با سایز متوسط را از طریق مزایده به فروش رساند. کمتر از ۱۳ هکتار زمین به قیمت معادل ۱,۲ میلیارد دلار فروخته شد. عواید حاصل از فروش این زمین‌ها به سرمایه‌گذاری زیرساخت حمل‌ونقل در منطقه کلان شهری اختصاص یافت. درآمد حاصل از فروش زمین بیش از پنج برابر بیشتر از بودجه سرمایه‌گذاری سالیانه شهرداری بمبئی و حدود ۳,۵ برابر کل ارزش قراردادهای شهرداری بود که در ۱۲ سال گذشته در کل هند صادر شده بودند - با وجود تلاش‌های بسیاری که سازمان‌های بین‌المللی در راستای توسعه بازار قراردادهای شهرداری به عنوان یک منبع برای تأمین مالی زیرساخت‌ها، انجام داده بودند.

در ماه می سال ۲۰۰۷، از یک مزایده دو روزه فروش زمین در مناطق مورد هدف توسعه شهر جدید خارج از قاهره، ۳,۱۲ میلیارد دلار درآمد به دست آمد، که معادل ۱۰ درصد بودجه سالیانه دولت ملی جمهوری عربی مصر و بیش از ۱۰۰ برابر درآمد حاصل از مالیات املاک سالیانه تمام دولت‌های محلی در مصر بود. در دهه گذشته، بوگوتای کلمبیا ۲۱۷ پروژه دولتی را از طریق عوارض حق مرغوبیت در اثر افزایش ارزش زمین حاصل از پروژه‌ها، تأمین مالی کرد. در کل، حدود ۱ میلیارد دلار آمریکا برای سرمایه‌گذاری زیرساخت شهرداری به این شکل تأمین مالی شد. قطعاً نمونه‌های بیشتری نیز در این حوزه وجود دارد. در برخی موارد، تأمین مالی زمین محور زیرساخت شهری در مقیاس‌های بسیار بزرگ‌تری انجام شده است. برای مثال، چین بخش اعظم سرمایه‌گذاری زیرساخت کلان شهری خود را از طریق فروش حق استفاده از زمین شهری (اجاره زمین) تأمین مالی کرده است، که یا مستقیماً از طریق عواید فروش زمین آن را صرف سرمایه‌گذاری زیرساخت کرده و یا به تدریج زمین‌های مربوطه را برای بازپرداخت وام‌های سرمایه‌گذاری بانک‌های تجاری فروخته است.

البته پتانسیل بالایی که تأمین مالی زمین‌محور برای سرمایه‌گذاری زیرساخت شهری دارد استدلال جامع و کاملی نیست. با این حال، مطالعات موردی بررسی شده در این کتاب نشان می‌دهند فروش زمین و سایر ابزارهای مورد استفاده برای کسب ارزش زمین، اغلب در راستای یک استراتژی طراحی شده دنبال می‌شود که هدف آن تقویت کلی سرمایه‌گذاری زیرساختی و شکل‌دهی الگوی توسعه شهری است. بسیاری از فروش‌های زمین توسط آژانس‌های توسعه عمومی اجراء می‌شوند که دولت آن‌ها را مجاب به واگذاری دارایی‌های فرعی کرده است تا به این طریق بتوانند از لحاظ منابع مالی و مدیریتی بر سرمایه‌گذاری روی تأسیسات زیرساخت‌های اصلی، تمرکز داشته باشند. در سایر موارد، دولت‌های شهری ترازنامه‌های خود را بررسی کرده و به این نتیجه رسیدند که تبدیل برخی از زمین‌های عمومی به زیرساخت از اولویت‌های رشد و توسعه صحیح است؛ چرا که مالکیت خصوصی مزایای اقتصادی به همراه داشته و از طرفی دیگر از لحاظ زیرساخت کمبودهایی مشاهده می‌شود.

آیا تأمین مالی زمین‌محور «بازار مالی» محسوب می‌شود؟

تأمین مالی زمین‌محور، نوع دیگری از بازار مالی است. فروش زمین‌های عمومی به بخش خصوصی از طریق مزایده عمومی، یک معامله بازاری محسوب می‌شود که شامل قیمت‌های بازار بوده و تأمین مالی را بر اساس شرایط بازار افزایش می‌دهد. بسیاری از تکنیک‌های دیگر بررسی شده در این کتاب نمونه‌هایی از تأمین مالی بازاری محسوب می‌شوند. توسعه‌دهندگان بخش خصوصی، هزینه زیرساخت‌های «عمومی» را که ساخته‌اند، از طریق فروش بازاری قطعات زمین، پس می‌گیرند. معمولاً مسئولین شهری قبل از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های دولتی کلان، با صاحب‌زمین‌های خصوصی بزرگ مذاکره می‌کنند؛ در این مذاکره، صاحب‌زمین‌ها موافقت می‌کنند در ساخت و ساز زیرساخت‌های اساسی هم‌افزایی قابل توجهی داشته باشند (مانند یک پُل یا دسترسی بزرگ‌راهی)، که موجب می‌شود زمین‌هایشان آماده توسعه شده و سودآور شود.

برخی دیگر از تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور شامل تکنیکی با نام «بازارهای تنظیم‌شده» می‌باشد که مشابه وام‌گیری از سازمان‌های دولتی و نیمه‌دولتی است که در ارتباط با بازار کار می‌کنند ولی کاملاً با شرایط بازار منطبق نیستند. این قضیه در تکنیک‌هایی دیده می‌شود که بخشی از افزایش ارزش زمین

را از طریق قوانین عمومی جبران می‌کنند- برای مثال، افزایش ارزش زمین از طریق منطقه‌بندی مجدد یا سایر اقداماتی که اجازه رشد تراکم بالا را فراهم می‌کند. افزایش ارزش بازاری در اثر تغییرات قوانین، توسعه واقعی است. تکنیک‌های تأمین مالی که بخشی از افزایش ارزش بازاری را از تغییرات قانونی به دست می‌آورند، باید در دسته ابزارهای متمایل به بازار (نه کاملاً بازاری) در نظر گرفته شوند.

استقراض مبتنی بر بازار، به نوعی تأمین مالی بازار گفته می‌شود که بر اساس بدهی‌های ترازنامه عمل می‌کند. تأمین مالی آن بر اساس افزایش سهم سرمایه دولتی، بر مبنای استقراضی که هزینه واقعی سرمایه در بازار را شناسایی می‌کند، انجام می‌شود. استقراض مبتنی بر بازار، نسبت به تخصیص اعتبار از طرف دولت مرکزی، از لحاظ بهینه‌گی مزایایی دارد. فروش زمین باقیمت بازار، با هدف تبدیل دارایی ملکی به دارایی زیرساختی، شامل تأمین مالی بازار محور در سمت «دارایی‌های» ترازنامه می‌شود. تحت شیوه‌های موجود، اختلالات بازار در مدیریت دارایی به اندازه اختلالات بازار در استقراض، اهمیت دارد. املاک تحت تملک بخش عمومی به ندرت به شکل داخلی و با توجه به هزینه سرمایه، قیمت گذاری می‌شود. مؤسسه‌های دولتی معمولاً دارایی‌های ملکی زیادی در اختیار دارند، به ویژه زمین. دلیل این امر این است که فشار بازاری و یا مشوق بازاری برای تبدیل این دارایی‌ها به دارایی‌های پردرآمد وجود ندارد (Kaganova and McKellar ۲۰۰۶). وقتی دارایی‌های عمومی به فروش گذاشته می‌شوند، به ندرت تحت شرایط رقابتی و به قیمت بازار فروخته می‌شوند. اگر هدف این باشد که هزینه واقعی سرمایه گذاری‌های زیرساختی مد نظر قرار گیرد، باید در مدیریت دارایی عمومی و استقراض دولتی، نیز از اصول بازاری استفاده شود.

آیا تأمین مالی زمین محور برای زیرساخت از لحاظ اقتصادی بهینه است؟

اساس و بنیان استفاده از ابزارهای تأمین مالی زمین محور برای تأمین مالی زیرساخت این است: مزایای به دست آمده از پروژه‌های زیرساختی در ارزش زمین، تبدیل به سرمایه شود. تا زمانی که مزایای متصور پروژه‌ها در یک «منطقه سودآوری»^۳ تعریف شده، نهادینه شود، تأمین مالی پروژه‌های

زیرساختی با استفاده از افزایش ارزش زمین حاصل از این پروژه‌ها، از لحاظ مالی بهینه است. وقتی مزایای سرریزی وجود داشته باشد، باز هم بهتر است بخشی از هزینه‌ها را با استفاده از افزایش ارزش زمین در «منطقه سودآوری» تعریف شده، جبران کرد.

رابطه بین تبدیل به سرمایه نمودن ارزش زمین و هزینه تأمین مالی زیرساخت‌ها را می‌توان معادله‌ای در نظر گرفت که نشانگر بهینه بودن اجرای زیرساخت است. اگر سودی که به شکل ارزش زمین تبدیل به سرمایه شده، اندازه‌گیری می‌شود، از هزینه اجرای زیرساخت بیشتر شود، تأمین مالی زیرساخت با کسری مواجه است. زیرساخت عمومی ممکن است در اثر عدم وجود تأمین مالی عمومی و یا عدم توانایی نهادهای عمومی برای واکنش به تقاضا، محدود شود. جدول ۱، ۲ شهر رسیف^۴ برزیل را به عنوان نمونه نشان می‌دهد. پر واضح است که عواید حاصل از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری زیرساختی، به ویژه برای جاده‌کشی و جمع‌آوری فاضلاب، به طرز چشم‌گیری از هزینه‌های تأمین زیرساخت بیشتر شده است. از لحاظ تأمین تقاضای اقتصادی، سرمایه‌گذاری بیشتری در عرصه راه‌سازی و سیستم‌های فاضلابی مورد نیاز است. سرمایه‌گذاری باید تا اندازه‌ای ادامه پیدا کند که نسبت ارزش زمین بر هزینه سرمایه‌گذاری یک به یک (۱:۱) باشد؛ که برای تأمین آب در رسیف تقریباً صحت دارد. از نظر اقتصادی کاهش مالیات بر اجاره‌های اخذ شده از صاحبان زمین‌ها، که به دلیل کمبود زیرساخت‌ها اتفاق می‌افتد، به منظور افزایش عرضه زیرساخت‌ها، کارآمد است.

جدول ۱، ۲. عواید افزایش ارزش زمین و هزینه‌های زیرساخت در رسیف برزیل

افزایش ارزش زمین (دلار بر متر مربع) بر اساس فاصله تا مرکز				
سرویس	۵ الی ۱۰ کیلومتر	۱۵ الی ۲۰ کیلومتر	۲۵ الی ۳۰ کیلومتر	نسبت افزایش ارزش زمین به هزینه سرمایه‌گذاری
تأمین آب	۱۱،۱	۵،۱	۳،۲	۱،۰۲
جاده‌کشی	۹،۱	۴،۸	۳،۴	۲،۵۸
فاضلاب	۸،۵	۱،۸	۰،۳	۳،۰۳

منبع: Smolka (۲۰۰۷)، بر مبنای Serra, Dowall, and da Motta (۲۰۰۳)

عوارض حق مرغوبیت ابزاری است که هدف آن کسب بخشی از عواید حاصل از افزایش ارزش زمین (سود تبدیل به سرمایه شده)، در اثر سرمایه‌گذاری زیرساخت عمومی است. هزینه‌اثر و خواست توسعه‌دهنده در سمت مخالف، یعنی سمت هزینه‌های بودجه کار می‌کند. این ابزارها بر این باور هستند که سرمایه‌گذاری خصوصی در رشد زیربخش‌های جدید، باعث می‌شود برای بخش عمومی هزینه زیرساخت جدید ایجاد شود. جمعیت ساکن در زیربخش‌های جدید باعث می‌شود هزینه‌هایی برای شبکه منطقه‌ای زیرساخت عمومی حاصل شود، از سیستمی برای اخذ عوارض توسعه یا عوارض زمین، که هزینه‌های زیرساختی حاصل از توسعه‌های جدید را پوشش دهد هم از لحاظ بازایی هزینه و هم از لحاظ توسعه فضای شهری مقرون به صرفه. ماتریسی از هزینه‌اثر، که افزایش هزینه‌های زیرساختی در اثر رشد مکان‌های مختلف مناطق شهری را مد نظر قرار می‌دهد، کمک می‌کند توسعه به مناطقی هدایت شود که بیشترین بهره‌وری را داشته باشد.

چه زمانی تأمین مالی زمین‌محور بیشتر از همیشه مناسب است؟

تأمین مالی زمین‌محور برای سرمایه‌گذاری زیرساخت زمانی بیشترین عواید را به دست می‌دهد که رشد شهر پر سرعت باشد. تحت چنین شرایطی، معمولاً قیمت زمین سریعاً افزایش پیدا می‌کند، و فرصت درآمدزایی نیز بیشتر می‌شود. در عین حال، رشد سریع نیاز به سرمایه‌گذاری زیرساختی را نیز افزایش می‌دهد، و نیاز به منابع تأمین مالی زیادی برای توسعه دارد. در زمان مرور تاریخچه کشورهای توسعه‌یافته‌ای همچون فرانسه، ژاپن و ایالات متحده، پرواضح است که تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور اغلب در دوره‌هایی از رشد شهری استفاده شده‌اند که سرمایه‌گذاری شهری از لحاظ مقیاس، جهش‌های قابل توجهی داشته است. شهری‌سازی سریع در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تأمین مالی زمین‌محور را برای آن‌ها جذاب‌تر می‌کند.

وقتی ابزارهای تأمین مالی با نیازهای سرمایه‌گذاری تطابق داده می‌شود، سه دسته برای سرمایه‌گذاری زیرساختی قابل مشاهده است: توسعه‌های جدید، پروژه‌های سرمایه‌ای عظیم، و زیرساخت‌هایی برای تأمین خدمات پایه.

۲-۱-۱. زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه‌های جدید

هنگامی که سرعت رشد شهر بالاست، منطقه شهری شده به حومه پیرامون خود توسعه یافته و زمین‌های بزرگی توسط توسعه‌دهندگان عمومی یا خصوصی به مصارف شهری تبدیل می‌شوند. دامنه سرمایه‌گذاری زیرساختی مورد نیاز برای تبدیل زمین خام به مصرف شهری، و اتصال توسعه‌های جدید به شبکه‌های زیرساختی منطقه‌ای، معمولاً دست کم گرفته می‌شود. مقیاس سرمایه‌گذاری مورد نیاز در چند مطالعه موردی این کتاب، نشان داده شده است: انتظار می‌رود پروژه قاهره بزرگ‌تر^۵، در طول ۱۵ سال آینده ۵,۶ میلیون سکنه جذب کند. با توجه به شلوغی و ازدحام شدید در مرکز شهر، این رشد تا حدی از طریق سیاست ملی ایجاد شهرهای جدید و توسعه جامعه‌های جدید، در حومه انجام خواهد شد. انتظار می‌رود زیرساخت داخلی توسعه‌های جدید به ازای هر متر مربع ۳۲ دلار آمریکا هزینه داشته باشد. اداره جوامع شهری جدید مصر^۶، ۶۹۴ میلیون متر مربع زمین را با هدف توسعه مناطق جدید شهری، اداره می‌کند. نصب زیرساخت برای تأمین استانداردهای شهری کل این زمین، ۲۱ میلیارد دلار هزینه در بر خواهد داشت. البته در این تخمین هزینه تأمین زیرساخت‌های مازاد در مناطقی که قبلاً به عنوان شهر جدید طراحی شده است، و همچنین هزینه ساخت ارتباطات ریلی و بزرگ‌راهی که مناطق توسعه‌یافته جدید را به مناطق ساخته شده قبلی متصل می‌کند در نظر گرفته نشده است.

گروه اتکای هند^۷، در حال توسعه یک سری مناطق ویژه اقتصادی (SEZ) در بمبئی جدید^۸ است. هزینه تخمینی سرمایه‌گذاری زیرساختی در حوزه ساخت جاده، تأمین و توزیع آب، فاضلاب و زهکشی، برق، و شبکه‌های ارتباطات سیار ۶۲ دلار آمریکا به ازای هر متر مربع است. این گروه برنامه دارد مجموعه‌ای متشکل از چند منطقه ویژه اقتصادی را توسعه دهد، که هر کدام حدود ۲۵۰۰ هکتار مساحت دارد. کل هزینه زیرساختی به ازای منطقه ویژه اقتصادی بیش از ۱,۵ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. دوباره، این تخمین سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای اتصال منطقه جدید به شهر موجود

5- Greater Cairo

6- New Urban Communities Authority

7- The Reliance Group of India

8- Navi (New) Mumbai

از طریق یک پل شش بانده ۲۲,۵ کیلومتری را در نظر ندارد.

تأمین مالی زمین محور یک راه حل طبیعی برای تأمین مالی سرمایه گذاری‌های مربوط به توسعه زمین‌های جدید است، صرف نظر از اینکه این سرمایه گذاری توسط توسعه دهندگان خصوصی انجام می‌شود یا آژانس‌های بخش عمومی.

۳-۱-۱. تأمین مالی زیرساخت برای پروژه‌های سرمایه گذاری عظیم

پروژه‌های سرمایه گذاری عظیم، مسئله مهم دوم در تأمین مالی زمین محور است. این پروژه‌ها معمولاً در بخش حمل و نقل دیده شده و بخش بسیار مهمی از استراتژی توسعه اقتصادی شهری محسوب می‌شوند. این پروژه‌های عظیم شامل بزرگ‌راه‌های کمربندی یا جاده‌های مواصلاتی، سیستم‌های ریلی سبک یا زیرزمینی، فرودگاه‌ها، بندرگاه‌ها، و سایر پروژه‌های حمل و نقلی مهم دیگر می‌شود. مزایای اقتصادی این پروژه‌ها معمولاً بلافاصله قابل مشاهده بوده و در افزایش ارزش زمین، تبدیل به سرمایه می‌شود. بنابراین، تأمین مالی زمین محور به یکی از ابزارهای رایج پیشنهادی برای تأمین مالی این پروژه‌ها تبدیل می‌شود. دو نمونه در ادامه آمده است:

● سیستم ریلی متقاطع جدید^۹ بلاخره در اواخر سال ۲۰۰۷ برای اجرا در لندن تأیید شد. این پروژه که از لندن میان بر زده و با فرودگاه هیترو^{۱۰} و کاناری وارف^{۱۱} ارتباط ایجاد می‌کند، بیش از دو دهه مورد بحث بود. تنها پس از توافق بر سر بسته تأمین مالی بود که تأییدیه نهایی این پروژه صادر شد. بسته تأمین مالی این موارد را شامل می‌شد: هم‌افزایی مذاکره شده و داوطلبانه از دو ذی نفع بزرگ خصوصی: توسعه دهندگان منطقه مالی کاناری وارف، و فرودگاه‌های بریتانیایی^{۱۲} (یک شرکت خصوصی که فرودگاه هیترو تحت آن فعالیت می‌کند). گفته می‌شود این دو ذی نفع به ترتیب بین ۷۰۰ میلیون و ۸۰۰ میلیون، و بین ۲۰۰ میلیون و ۳۰۰ میلیون هم‌افزایی داشته‌اند (یا در کل حدود ۲ میلیارد دلار آمریکا) چرا که اثر گذاری این سیستم ریلی بر روی فعالیت اقتصادی و

9- The new Crossrail commuter system

10- Heathrow

11- Canary Wharf

12- British Airports

ارزش زمین را می‌دانستند.

● کمیته‌ای در حوزه زیرساخت، که مدیریت آن بر عهده نخست‌وزیر هند بود، یک برنامه ملی برای سرمایه‌گذاری فرودگاهی عمومی-خصوصی آماده کرد. پیشروی این برنامه طبق روال انجام شد. فرودگاه‌های بین‌المللی در مناطق جدید توسعه نیافته بانگلور^{۱۳} و هیدرآباد^{۱۴} در بهار سال ۲۰۰۸، کامل شدند. در سایر مناطق کلانشهری نیز همواره فرودگاه‌های جدیدی در حال ساخت بوده و فرودگاه‌های موجود نیز مدرن‌سازی و توسعه می‌یابند. تخمین زده می‌شود پروژه‌های برنامه‌ریزی شده برای ۱۱ فرودگاه کلانشهری مورد هدف ۷,۷۵ میلیارد دلار هزینه در بر داشته باشد. تأمین مالی زمین‌محور بخش بسیار مهمی در استراتژی تأمین مالی این پروژه‌ها محسوب می‌شود. ایالت‌ها برای این فرودگاه‌ها زمین‌هایی را ارائه می‌کنند، و زمین‌های پیرامونی نیز در اختیار توسعه‌دهندگان خصوصی قرار می‌گیرد تا فعالیت‌های درآمدزایی مکمل در آن‌ها ایجاد شود و به این ترتیب هزینه‌های نقدی بخش عمومی به حداقل برسد. برخی آژانس‌های ایالتی، زمین‌های اطراف مازاد را نیز کسب کرده‌اند که هدف آن‌ها تأمین مالی جاده‌های دسترسی به فرودگاه‌ها از طریق سودهای حاصل از فروش زمین است.

۴-۱-۱. خدمات شهری پایه

سرمایه‌گذاری زیرساختی برای خدمات شهری پایه (سیستم‌های تأمین آب، جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب، زهکشی، تعمیر خیابان، جاده‌کشی) دسته سوم از سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی را تشکیل می‌دهد. همانطور که در جدول ۱,۲ نیز می‌بینیم، این نوع سرمایه‌گذاری‌ها بر روی ارزش زمین اثرگذار هستند. مناطقی که در ارزیابی کسب سود قرار داشته و از عواید حاصل از افزایش ارزش زمین استفاده می‌کنند، معمولاً برای تأمین مالی این نوع زیرساخت‌ها مورد استفاده قرار گرفته و در مقیاس کوچک‌تر برای تأمین مالی جاده‌کشی یا افزایش سیستم آب مورد نیاز محله‌های مختلف، استفاده می‌شوند. با این حال، شواهد این کتاب نشان می‌دهند هزینه‌های مدیریتی عوارض حق مرغوبیت

13- Bangalore

14- Hyderabad

و تخمین بخش به بخش آن می‌تواند در مقایسه با درآمد جمع‌آوری شده، بالاتر باشد. این واقعیت باعث شده است استفاده از این ابزارها کمتر شود. مسئولین شهری برخی از کشورها سعی کرده‌اند این رویکرد را اصلاح کنند؛ بطوریکه پروژه‌های سرمایه‌گذاری مختلف باهم در یک بسته تأمین مالی گروه‌بندی شده و نرخ‌های رشد زمین در کل شهر ارزیابی می‌شود. این رویکرد باعث شده است تأمین مالی زمین محور در بخش‌هایی از آمریکای جنوبی دوباره احیا شود، و اتکا بر تکنیک‌های تأمین مالی اقدامات عمومی عادی شهری که افت کرده بود، دوباره احیا شود.

یک روش دیگر برای از سرگیری تأمین مالی زمین محور برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت‌های خدمات شهری پایه این است که بخشی از عواید حاصل از فروش زمین‌های عمومی برای بودجه سرمایه‌ای شهری، و یا آیت‌های مشخصی که در بودجه سرمایه‌ای شهری وجود دارد، از جمله تأمین آب و فاضلاب، در نظر گرفته شود. برای مثال، در اتیوپی، ۹۰ درصد عواید حاصل از اجاره زمین، طبق قانون ملی، باید برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری مورد استفاده قرار گیرد. در برخی موارد دیگر، اینکه زمین‌های عمومی داخل شهرها در اختیار آژانس‌های توسعه ملی یا ایالتی قرار گرفته‌اند، باعث شده است استفاده از سود حاصل از فروش زمین برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی که طبق قانون بر عهده دولت‌های شهری است، دشوار شود.

۲-۱. تأمین مالی زمین محور زیرساخت‌ها و مشارکت دولتی - خصوصی

همکاری عمومی-خصوصی در قلب تأمین مالی زیرساخت زمین محور، قرار گرفته است. در اصل، تأمین مالی زمین محور بزرگ‌ترین فرصت برای مشارکت بخش خصوصی در حوزه سرمایه‌گذاری زیرساخت شهری، محسوب می‌شود. فصل‌های بعدی روش‌های مختلفی که بخش‌های عمومی و خصوصی می‌توانند باهمکاری هم در تأمین مالی مشارکت داشته و تناقض‌هایی که ممکن است در اثر تعامل اجباری حاصل شود را ارائه می‌کند. این روش‌ها دربرگیرنده خلاصه‌ای از راهبردهای اساسی است که در زمان انجام مطالعات موردی در این زمینه، مفید است.

اهدای زمین دولتی برای حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زیرساخت‌ها

از گذشته اهدای زمین از سوی دولت به عنوان مشوقی برای سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت‌ها توسط شرکت‌های خصوصی به نفع عموم، مورد استفاده قرار می‌گرفته است. ایالات متحده آمریکا مسیرهای ریلی بین‌قاره‌ای خود را به همین شکل ساخته است.^{۱۵} زمین‌های بسیار زیادی به جاده‌های ریلی بخش خصوصی اهدا شد، و انتظار می‌رفت ارزش زمین با رشد تجارت ریلی افزایش یافته و در عین حال اسکان غرب تسریع شود. چند مطالعه موردی در این کتاب نیز از ساختار تشویقی مشابهی استفاده کرده‌اند. سرمایه‌گذاران خصوصی فرودگاه‌های گرینفیلد، زمین‌های پیرامون را دریافت کرده‌اند. زمین‌هایی که ارزش آن‌ها در اثر تجارت بین‌المللی حاصل از تأسیس فرودگاه افزایش می‌یافت. یا در نمونه‌ای دیگر می‌بینیم که سرمایه‌گذاران جاده‌های کمربندی شهری، حق زمین مجاور بزرگ‌راه‌های جدید را دریافت کرده‌اند. پتانسیل افزایش ارزش زمین بخشی از (و گاهی کل) پاداش اقتصادی است که بخش عمومی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، در تأمین مالی این زیرساخت‌ها ارائه می‌کند.

۱۵- دولت فدرال، ۲۰ مایل مربع زمین پیرامون یونیون پاسیفیک (Union Pacific)، سنترال پاسیفیک (Central Pacific) و نورثرن پاسیفیک (Northern Pacific) را به ازای هر یک مایل مسیر ساخته شده، اهدا کرده است.

فروش زمین دولتی برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های دولتی

زمین ارزشمندترین دارایی ترازنامه بسیاری از شهرداری‌ها و نهادهای توسعه شهری است. یکی از پربرآیندترین «خصوصی‌سازی‌ها» همین فروش زمین است: هم از لحاظ تولید درآمد و هم از لحاظ تأثیری که بر روی الگوی رشد شهری می‌گذارد. تعدادی از مطالعات موردی گزارش شده، نسل جدیدی از «مدیریت دارایی زمین» را معرفی می‌کنند که در آن نهادهای عمومی، دارایی‌های زمینی ارزشمند خود را به بخش خصوصی می‌فروشند که هدف آن، ابتدا، تولید منابعی برای ارائه زیرساخت‌های اساسی، و دوم، تسریع در تکامل پروژه‌های توسعه‌ای است که برای مدرن‌سازی اقتصادی شهر، اهمیت بسزایی دارند.

تسهیم عواید حاصل از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی

در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که افزایش ارزش زمین بین شریک‌های بخش عمومی و بخش خصوصی به اشتراک گذاشته می‌شود. این کار با مذاکره داوطلبانه، ابزارهایی که بخشی از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری دولتی را مالیات‌بندی می‌کند، یا اقدامات مشترک رسمی که در آن نهادهای عمومی و توسعه‌دهندگان بخش خصوصی هزینه‌ها و سودهای سرمایه‌گذاری زیرساختی را شریک می‌شوند، انجام می‌شود.

۳-۱. ریسک‌های تأمین مالی زمین‌محور

تأمین مالی زیرساخت شهری از طریق زمین چند ریسک به همراه دارد که باید در طراحی هر گونه برنامه‌ای، مد نظر قرار گیرد. در ادامه چند ریسک اصلی آمده است.

بازارهای املاک و مستغلات به شدت در حال تغییر است. تقاضای زمین و قیمت قطعات زمین شدیداً در حال نوسان است، حتی در مناطق شهری که رشد بالایی را داشته‌اند. اگر درآمد حاصل از فروش زمین فقط برای تأمین مالی زیرساخت مورد نیاز توسعه‌های جدید، مصرف شود، بودجه‌های عمومی

تا حدی خوداصلاح‌شونده^{۱۶} خواهند بود. درآمدهای زمین، همزمان با کاهش هزینه‌های عمومی به منظور توسعه زیرساخت‌ها، افت پیدا می‌کند. اگر تأمین مالی زمین‌محور برای تأمین مالی زیرساخت‌ها استفاده شود، مشخصه متغیر بودن بازارهای املاک و مستغلات، ممکن است در بودجه سرمایه‌ای، بی‌ثباتی ناخواسته‌ای ایجاد کند. هنگ‌کنگ چین یک مثال بارز برای این امر است؛ این شهر بخش اعظم بودجه دولتی خود را از طریق فروش حقوق اجاره زمین به دست می‌آورد. عواید حاصل از اجاره زمین بین ۲۲۹ درصد از هزینه‌های کارهای عمومی (و ۳۴ درصد کل درآمد دولت) در سال ۱۹۹۷ تا تقریباً صفر درصد در سال ۲۰۰۱ (فصل سوم)، نوسان داشته است؛ سالی که در آن دولت فروش زمین برای مصرف تجاری را به تعویق انداخت، چرا که تقاضایی برای آن وجود نداشت؛ همچنین در آغاز بحران مالی آسیا، قیمت زمین شدیداً کاهش پیدا کرد (Peterson ۲۰۰۷).

بخش اعظم درآمدهای حاصل از فروش زمین و سایر تکنیک‌هایی که ارزش زمین را کسب می‌کند، موجب افزایش رقابت شدید بر سر استفاده از عواید می‌شود. سرمایه‌گذاری در زیرساخت شهری یک طرف قضیه است، ولی باید با سایر طرفین دخیل در ارزش زمین نیز رقابت کند. این طرفین عبارتند از کشاورزانی که می‌خواهند برای زمین کشاورزی که در حومه شهر به استفاده شهری تبدیل شده، غرامت متناسبی دریافت کنند؛ یا مالکان و ساکنان املاک در مناطق «فقیرنشین» که در اثر بازتوسعه‌های دولتی، مجبور به جابه‌جایی شده‌اند. مؤسسه‌ها معمولاً از عواید حاصل از فروش زمین‌های خود چشم‌پوشی نمی‌کنند، که در نتیجه درآمد حاصل برای سرمایه‌گذاری زیرساختی استفاده نشده، و یا برای سرمایه‌گذاری داخلی مؤسسه مورد استفاده قرار می‌گیرد که با اولویت‌های کلی‌تر مطابقت ندارد. در چند سال گذشته، استفاده از مزایده‌های عمومی برای فروش زمین‌های عمومی به سرعت رشد پیدا کرده و فرصتی برای ایجاد فساد و معاملات خصوصی غیربهبینه، ایجاد کرده است. با این حال، ادعاهای فاسد برای عواید حاصل از فروش زمین هنوز رایج است. این ریسک‌ها در اثر فروش خارج از بودجه زمین بیشتر نیز می‌شود و مسئولیت‌پذیری بسیار کمی از سوی دولت برای نحوه کار با عواید وجود دارد (یا اصلاً وجود ندارد).

دولت‌های شهری و نهادهای عمومی محلی، در مواجهه شدن با پتانسیل سود معاملات زمین، ممکن است به توسعه‌دهندگان از املاک و مستغلات تبدیل شوند که هدف آن‌ها به دست آوردن حداکثر سود و درآمد است. این استراتژی ممکن است موجب انباشت زمین‌های مازاد به مالکیت دولت شود، که در چین و سایر مناطق دیده می‌شود. این امر باعث افزایش پراکندگی شهری غیر بهینه و جابه‌جایی خانوارها می‌شود. اختلالی که بیشترین پیامد را در پی دارد، وسوسه استفاده از قدرت دولتی برای غصب زمین و تجاوز به ادعاهای سایر اشخاص دخیل است. نهاد عمومی که قدرت انحصاری توسعه داشته باشد، می‌تواند با پرداخت حداقل مقدار پول، زمین را از آن خود کند و با بیشترین قیمت ممکن زمین را بفروشد. این امر موجب افزایش سوء استفاده سیاسی می‌شود، مگر اینکه استانداردهای جبران خسارت و سایر حقوق، در قانون آورده شود.

دولت محلی که بخواهد از توسعه زمین سود کسب کند، می‌تواند از طریق منطقه‌بندی یا تنظیم تراکم، توسعه را محدود کرده و به صورت غیر بهینه جلوی رشد را بگیرد. مطالعات موردی انجام شده در چین، ژاپن، و انگلستان اختلاف قیمت زمین بیش از ۱۰۰ به ۱ را برای زمین‌هایی گزارش کرده‌اند که موقعیت یکسانی با مجوز رشد شهری و بدون مجوز رشد شهری، داشته‌اند (برای انگلستان، ببینید: Barker ۲۰۰۴، ۲۰۰۶). در نتیجه این اقدام، دولت می‌تواند حق توسعه بفروشد، و به خاطر محدودیت غیر بهینه مجوز رشد و توسعه، قیمت بالایی طلب کند. این مسئله بیشتر به برنامه‌ریزی شهری مربوط می‌شود. فروش حق توسعه در ایستگاه‌های حمل و نقل عمومی یا سایر گره‌های حمل و نقل می‌تواند روشی مؤثر برای تمرکز توسعه در مکان‌های بهینه شده و در عین حال بودجه کافی برای پرداخت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی را فراهم کند. محدودیت‌های نامناسب در خصوص تبدیل زمین شهری یا تراکم ساخت‌وساز، باعث ایجاد کمیابی مصنوعی (ساختگی) و فرصت کسب منافع بیشتر برای دولت می‌شود.

برخی از مدافعان تأمین مالی زمین‌محور، استدلال دارند اصولاً تمام زیرساخت‌های شهری را می‌توان با استفاده از افزایش ارزش زمین تأمین کرد^{۱۷}. فصل بعد برخی از موانع عملی که باعث غیرواقع‌گرایانه

۱۷- (۱۹۷۷) Vickrey، برای مثال، می‌نویسد: هزینه زیرساخت عمومی را می‌توان با هزینه‌ای کم و یا حتی بدون هزینه برای جامعه با استفاده از افزایش ارزش زمین حاصل از زیرساخت تأمین کرد.

شدن این ادعا شده است را نشان می‌دهد. ریسک‌های فوق نیز باعث می‌شوند اتکا بر تأمین مالی زمین‌محور برای پرداخت هزینه‌های زیرساخت‌هایی تدبیرانه به نظر برسد. تأمین مالی زمین‌محور بهتر است تنها بخشی از سبد ترکیبی تأمین مالی زیرساخت شهری در نظر گرفته شود؛ یعنی فقط یک عنصر در میان بودجه سرمایه‌ای کلی.

در عمل، تأمین مالی زمین‌محور در سبد ترکیبی تأمین مالی چند مزیت به همراه دارد. اکثر تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور پیشاپیش درآمد تولید می‌کنند. بنابراین اتکا بر بدهی و ریسک‌های مالی که تأمین مالی بدهی‌محور ایجاد می‌کند کمتر می‌شود. برخی از تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور قبل از آغاز سرمایه‌گذاری در زیرساخت، تولید درآمد می‌کنند. حتی ابزارهای تأمین مالی که افزایش ارزش زمین پس از تکمیل زیرساخت را تبدیل به سرمایه می‌کنند، بازه زمانی بازپرداخت بدهی را بسیار فشرده‌تر می‌کنند. اغلب می‌توان برای مدت زمان کوتاهی استقراض نمود و پس از ایجاد زیرساخت از طریق فروش زمین یا سایر روش‌ها، بدهی را بازپرداخت کرد. افزایش شتاب عواید نیز امکان‌پذیر است، چراکه تأمین مالی زمین‌محور ارزش سرمایه‌ای مورد انتظار جریان‌های سودآوری آتی را مورد استفاده قرار می‌دهد. در کشورهای در حال توسعه، که به سختی می‌توان برای تأمین مالی زیرساخت از اعتبارات بلندمدت استفاده کرد، ماهیت پیش درآمد بودن تأمین مالی زمین‌محور، انعطاف‌پذیری ترکیب تأمین مالی کلی زیرساخت را افزایش می‌دهد.^{۱۸}

۴-۱. ساختار کتاب

این کتاب به پنج فصل تقسیم شده است. پس از این مقدمه، فصل ۲ اصول تأمین مالی زمین‌محور را بررسی کرده و خواهیم دید چطور می‌توان این اصول را در تکنیک‌های تأمین مالی مختلف در کشورهای توسعه‌یافته مشاهده کرد. در این فصل انواع مشارکت‌های عمومی - خصوصی بررسی و به عنوان مدلی برای ایجاد مشارکت در کشورهای در حال توسعه ارائه شده‌اند. فصل‌های ۳ و ۴ تجربیات کشورهای در حال توسعه را بررسی می‌کنند. فصل ۳ کاربرد تکنیک‌های مختلف برای «کسب سود»

۱۸- Yiu (۲۰۰۵) بر تبدیل به سرمایه‌کردن «انتظارات» به ارزش سکونت و زمین تأکید دارد.

و پیش‌نیازهای توسعه‌دهندگان برای تأمین هزینه سرمایه از طریق عواید حاصل از ارزش افزوده را بررسی می‌کند. کسب ارزش در سمت سود ترازنامه نقش قوی‌تری در تأمین مالی زیرساخت جهان در حال توسعه دارد؛ درحالی‌که خواست توسعه‌دهنده برای بازیابی هزینه زیرساخت‌ها به دلیل ساختار داخلی که دارد محدود مانده است. این رویکرد اخیراً توسعه یافته و الزامات زیرساختی خارج از محل را نیز شامل می‌شود.

فصل ۴ به بررسی نقش فروش زمین‌های عمومی به عنوان ابزاری برای تأمین مالی زیرساخت‌ها می‌پردازد. در کشورهای در حال توسعه که امکان زمین دار شدن بخش خصوصی را دارند، آژانس‌های توسعه عمومی و سایر بازوهای دولتی، از جمله شهرداری‌ها، معمولاً زمین‌ها و املاک‌های زیادی در اختیار دارند که برخی بسیار ارزشمند هستند. یکی از مهم‌ترین الگوهای ایجاد شده در سال‌های اخیر – که زیاد به آن توجه نشده است – ملزم کردن این آژانس‌ها به تمرکز بر روی مأموریت اساسی خود برای تأمین مالی زیرساخت‌ها از طریق فروش دارایی‌های زمین است. مدیریت دارایی زمین شهری، هم در اثر میزان سرمایه‌گذاری، و هم در اثر ضرورت تبدیل قطعه‌های مهم زمین به مراکز رشد اقتصادی، صورت خارجی پیدا می‌کند. مدیریت دارایی زمین شهری در کشورهایی که دولت – معمولاً دولت شهری – تمام زمین‌های شهری را مالک بوده و بخش اعظم بودجه سرمایه‌ای خود را از طریق اجاره زمین تأمین مالی می‌کند از اهمیت بیشتری برخوردار است.

در فصل آخر خلاصه‌ای از نتایج کلی که می‌توان از تحلیل و مطالعات مقایسه‌ای، بدست آورد، آمده است. برای آژانس‌های بین‌المللی، و دولت‌هایی که می‌خواهند سیستمی بهینه و زیست‌پذیر برای تأمین مالی زیرساخت ایجاد کنند و از مشارکت بخش خصوصی بیشتر استفاده نمایند، درس‌هایی برای یادگیری وجود دارد.

فصل دوم

تعیین اصول ابزارهای تأمین مالی زمین محور:
تجربیات کشورهای توسعه یافته

۲. تعیین اصول ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور: تجربیات کشورهای توسعه‌یافته

تکنیک‌های بسیاری برای استفاده از ارزش زمین در کمک به تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت شهری به کار گرفته شده‌اند. منطق پشتیبان این تکنیک‌ها اغلب ثبات نداشته و گاهی باعث سردرگمی می‌شود. این فصل رابطه بین سرمایه‌سازی سود و بازایی هزینه سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی را مشخص می‌کند، انواع تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور بر اساس این اصول را توصیف می‌کند و نحوه پیاده‌سازی برخی از شیوه‌های تأمین مالی زمین‌محور در کشورهای توسعه‌یافته را نشان می‌دهد. تجربیات کشورهای توسعه‌یافته به دو دلیل بسیار ارزشمند است: چون مصادیق اجراء شده زیادی برای مشاهده و بررسی وجود دارد، و چون کشورهای در حال توسعه در تشکیل ابتکارات خود مستقیماً از این تجربیات استفاده می‌کنند. شهرک‌های جدیدی که در جمهوری عربی مصر و هند در حال ساخت هستند بر اساس جنبش شهرک جدید بریتانیای کبیر پس از جنگ جهانی دوم، ایجاد شده است. عوارض حق مرغوبیت، که در آمریکای لاتین اعمال شده است^۱، مستقیماً بر اساس اصولی است که در قانون اسپانیا مشاهده می‌شود. طرح‌های تنظیم مجدد زمین^۲ در آسیا، بر اساس تجربیات ژاپن و جمهوری کره ساخته شده است. ابتکاراتی که برای ایجاد هزینه اثر داشته‌اند، بر اساس رویکردهای برنامه‌ریزی و حقوقی مورد استفاده در ایالات متحده هستند.

بخش دوم این فصل به بررسی یک اصل دیگر می‌پردازد که در تأمین مالی زمین‌محور سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی به کار گرفته می‌شود: مدیریت دارایی زمین. در سرتاسر جهان، دولت‌های محلی و آژانس‌های دولتی به این نتیجه رسیده‌اند که دارایی‌های زمینی منبع درآمدی برای سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی است. در این راستا، دولت‌ها شروع به فروش زمین، یا حق اجاره زمین کردند تا مأموریت اصلی خود که ارائه زیرساخت است را تقویت انجام دهند.

1- contribución de valorización and contribución por mejoras

2- Land readjustment Schemes

مشارکت‌های عمومی - خصوصی در اجرای هر دو نوع شیوه تأمین مالی زمین محور حیاتی است. در خصوص عناصر تشکیل دهنده مشارکت عمومی - خصوصی تجربیات بسیار زیادی را می‌توان انباشت. این تجربیات که سابقه‌ای از تجربیات پیاده‌سازی انواع ابزارهای تأمین مالی زمین محور ارائه می‌کنند، برای طراحی برنامه‌های آینده بسیار ارزشمند هستند.

۲-۱. منافع ناشی از سرمایه گذاری و کسب ارزش

منطقی که برای استفاده از تکنیک‌های تأمین مالی زمین محور برای تأمین مالی سرمایه گذاری زیرساخت وجود دارد اصل «منافع سرمایه گذاری، داخل ارزش زمین» است. یک پروژه سرمایه گذاری نمونه و ساده را در نظر بگیرید: نصب سیستم توزیع آب در یک زیربخش توسعه یافته، جدید. اقدامات فیزیکی توسط یک عامل انجام می‌شود - سرمایه گذار عمومی یا خصوصی - و سپس به یک ابزار عملیاتی (عمومی یا خصوصی) تبدیل می‌شود که آب را توزیع کرده و طبق تعرفه مشخص، هزینه دریافت کرده و به صورت کامل هزینه‌های عملیاتی و نگهداری از این طریق تأمین می‌شوند.

نصب سیستم تأمین آب در این زیربخش باعث می‌شود ارزش زمین افزایش یابد. ارزشی که مصرف کننده‌ها برای دسترسی به آب لوله کشی قائل می‌شوند، تبدیل به سرمایه گذاری در ارزش زمین می‌شود (باعث افزایش ارزش زمین می‌شود) سرمایه گذار این زیربخش می‌تواند زمانی که قطعات زمین خود یا همان زمین‌های توسعه یافته را می‌فروشد، افزایش ارزش زمین را به دست آورد. اگر در عرصه توسعه زمین بازار رقابتی وجود داشته باشد - به عبارت دیگر، سرمایه گذاران نسبت به ایجاد زیربخش‌های جدید آزاد بوده و در واکنش به تقاضا، سیستم توزیع آب بسازند - ارزشی که مزایای تأمین آب به همراه داشته و به ارزش زمین اضافه شده است، با هزینه ساخت سیستم آب رسانی برابری خواهد کرد. رقابت موجود در بازار توسعه، اطمینان حاصل می‌کند تا زمانی که افزایش ارزش زمین حاصل از ساخت زیربخش‌ها و سیستم‌های توزیع آب بیشتر از هزینه‌های ساخت و ساز آن باشد، آب رسانی به زمین‌های دیگر نیز گسترش پیدا خواهد کرد. توسعه جامعه از طریق دسترسی به آب تا زمانی ادامه پیدا می‌کند که در آن توسعه دهنده هزینه‌های ساخت زیرساخت خود را از طریق قیمت

زمین بالاتر به دست آورده باشد. همین اصل به سایر بهسازی‌های زیرساختی نیز قابل اعمال است؛ یعنی جایی که توسعه‌دهنده بتواند در داخل زیربخش درونی‌سازی انجام دهد (Ingram ۲۰۰۷). در این نمونه‌ی ساده، توسعه‌دهنده زمین (عمومی یا خصوصی) هزینه‌های زیرساخت خود را در زمان فروش زمین یا قطعات توسعه‌یافته، به دست می‌آورد. توسعه‌دهنده خصوصی، که در بازارهای تنظیم‌نشده^۳ فعالیت می‌کند، تنها تا زمانی به نصب شبکه‌های زیرساختی ادامه می‌دهد که بتواند هزینه‌های سرمایه‌گذاری خود را به طور کامل (با تعدیل زمانی) به دست آورد. بسیاری از گردآورندگان غیررسمی زمین در آمریکای لاتین و بخش‌هایی از آسیا به این نتیجه رسیده‌اند که اقدام به فروش زمین‌ها با زیرساخت‌های کاملاً ابتدایی، مثلاً چند جاده خاکی ورودی و تعدادی منبع آب، سودآورتر است. سودهای حاصل از سرمایه‌گذاری بیشتر در زیرساخت، که در قیمت بالای زمین‌ها منعکس می‌شود، در اثر هزینه‌های ساخت‌وساز، تأخیر در اجرای پروژه توسعه و فروش زمین، و ریسک‌های وساطت مقامات دولتی در راستای ایجاد استانداردهای رشد «بخش رسمی»، نادیده گرفته می‌شود. مقررات عمومی که استانداردهای زیرساختی حداقلی برای زمین‌های شهری توسعه‌یافته جدید در نظر می‌گیرد، برای حفاظت از دولت در برابر هزینه‌های بهداشتی و ترافیکی توسعه کنترل نشده، ضروری به نظر می‌رسند.

در این مثال ابتدایی، یک طرف (بخش عمومی یا بخش خصوصی) هم در نقش توسعه‌دهنده زمین و هم در نقش سرمایه‌گذار زیرساخت عمل می‌کند. تا زمانی که سودها و هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری زیرساخت و توسعه زمین در داخل بخش تحت توسعه، درونی‌سازی شود، هزینه‌های زیرساخت را می‌توان به صورت بهینه از طریق فروش زمین تأمین مالی کرد. در برخی شرایط این مدل پیچیده‌تر شده و برای تأمین مالی به ابزارهای مختلفی نیاز است: (الف) توسعه‌دهنده و سرمایه‌گذار زیرساخت یک شخص نباشد، (ب) هزینه‌ها و سودها به منطقه‌ای فراتر از منطقه در حال توسعه، سرریز داشته باشد، (ج) سودهای حاصل از طریق سرمایه‌گذاری زیرساختی نباشد، بلکه از طریق برنامه‌ریزی یا مجوزهای تراکم به دست آید.

۱-۱-۲. تأمین مالی زیرساخت از طریق فروش زمین توسعه دهنده

بخش عمده خصوصی سازی سرمایه گذاری زیرساختی در کشورهای غربی، از این رویه ساده حاصل شده است که توسعه دهندگان زیربخش ها ملزم به ارائه زیرساخت های عمومی خود و جبران هزینه ها از طریق فروش زمین شده اند. با افزایش مقیاس توسعه های جدید، این سیاست باعث می شود سهم بزرگی از سرمایه گذاری زیرساختی بر عهده توسعه دهندگان خصوصی باشد. شهرها یا شهرک های جدید یک نمونه کاملاً بارز برای درونی سازی نصب زیرساخت ها و توسعه زمین هستند. شهرک های جدید در جهان در حال توسعه مستقیماً بر اساس تجربه ساخت شهرک های جدید در بریتانیای کبیر ساخته می شوند (Schafer ۲۰۰۶). با اینکه تأثیر کلی جنبش شهرک جدید بریتانیا شدیداً مورد بحث است، ولی سابقه تأمین مالی زیرساخت آن حیرت انگیز است. ۲۳ شهرک جدیدی که در دهه ۱۹۵۰ در بریتانیای کبیر ساخته شده بودند، از طریق فروش ملک و زمین هزینه های سرمایه گذاری زیرساخت خود را به کلی باز یافت کرده اند. همچنین، زمانی که شرکت توسعه شهرک های جدید^۴ منحل می شد، به ارزش بیش از ۱ میلیارد پوند زمین مازاد در اختیار داشت (که خدمات زیرساختی در آن ها ارائه می شد ولی هنوز برای سکونت یا سایر مصارف توسعه نیافته بود) (Heim ۱۹۹۰).

شهرک های جدید موجب افزایش چالش تأمین مالی زیرساخت می شوند. این شهرک ها باید از طریق بزرگراه های اصلی، مسیرهای ریلی و خطوط صنایع همگانی (مانند برق و گاز و غیره) بدنه اصلی، به سایر مناطق شهری متصل باشند. اورستاد^۵، خارج کوپنهاگ^۶ جدیدترین شهرکی است که در اروپای غربی ساخته شده است. کادر ۲، ۱ تاریخچه ارستاد را به نمایش گذاشته است. این فرآیند شامل مشارکت نوآورانه ای بین دولت های ملی و محلی در راستای تشکیل یک شرکت توسعه ای است که مسئولیت آن توسعه زمین، ساخت زیرساخت و فروش زمین بوده است.

4- New Towns Development Corporation

5- Orestad

6- Copenhagen

کادر ۲/۱

تأمین مالی زمین‌محور شهرک جدید در ارستاد، دانمارک

ارستاد شهرکی جدید خارج از کوپنهاگ است که در راستای جنبش شهرک‌های جدید بریتانیایی ساخته شده است. این شهرک از طریق خط متروی خودکار ۲۲ کیلومتری به کوپنهاگ متصل شده و سالیانه میزبان ۶۰ میلیون مسافر است. هم توسعه زیرساخت شهرک جدید، و هم ساخت خط مترو عمدتاً از طریق فروش زمین تأمین مالی شده‌اند. خط مترو در اواخر سال ۲۰۰۳ افتتاح شد.

ارستاد از طریق یک مشارکت غیرمعمول بین دولت‌های مرکزی و شهری، برنامه‌ریزی، توسعه و تأمین مالی شد. کوپنهاگ در اصل به دنبال تأمین مالی شهرک جدید از طریق دولت مرکزی بود. به جای آن، دولت ۴۵ درصد از یک زمین ۳۱۰ هکتاری را فراهم کرد. کوپنهاگ صاحب ۵۵ درصد باقی ماند زمین بود و آن را برای این پروژه ارائه کرد. این دو شریک، مالکیت شرکت توسعه دهنده با عنوان Orestad Corporation را به تناسب سهم هم زمینی که برای پروژه اختصاص دادند، در اختیار داشتند.

برنامه توسعه ارستاد نیازمند ساخت خط مترو و توسعه فازبندی شده شش مرکز شهری در کل منطقه تحت توسعه بود. این شهرک‌ها طوری طراحی شدند که مرکز آموزش (۳۰ هزار دانشجوی دانشگاهی و فنی)، دفاتر تجاری و شرکتی (۶۰ هزار کارکن) و خانه‌های مسکونی (۳۰ هزار سکنه دائمی) را در بر بگیرند. سرمایه‌گذاری زیرساخت و مترو از طریق گرفتن وام بانرخ تجاری تأمین مالی شده بود. در پایان سال مالی ۲۰۰۶، کل بدهی ۱۳٫۷ میلیارد کرون دانمارک، یا ۲٫۷۵ میلیارد دلار بود. این بدهی عمدتاً از طریق فروش زمین پرداخت و از مالیات ملکی ساخت‌وساز جدید، به عنوان مکمل برای پرداخت بدهی، استفاده می‌شد.

در مرحله برنامه‌ریزی، برآورد بر این بود که ارزش زمین به هنگام کامل شدن خط مترو دو برابر شود. رشد بازار واقعی‌گندتر بود. ساخت مترو با تأخیر مواجه شد، و هزینه نهایی،

با ۱,۵ میلیارد یورو، دو برابر تخمین اولیه بود. قیمت زمین‌ها در ابتدا ۱۰ الی ۱۵ درصد افزایش یافتند، نه ۱۰۰ درصد تخمینی. با این حال، هم قیمت زمین و هم فروش زمین با توسعه بیشتر و ایجاد و شروع به کار مراکز تجاری، شتاب گرفت. در سال ۲۰۰۵، ۲۲۴ هزار متر مربع فضای طبقاتی خالص به فروش رفته بود؛ در سال ۲۰۰۶ این رقم به ۶۳۰ هزار متر مربع افزایش یافت. در پایان سال مالی ۲۰۰۶، درآمد حاصل از فروش ۴,۶ میلیارد کرون دانمارک بود. شرکت ارستاد هم‌اکنون تخمین می‌زند تمام قرض‌ها زودتر از موعد پرداخت شوند و تمام هزینه‌های ساخت و ساز و مترو طبق برنامه ریزی تأمین مالی می‌شوند؛ بدون هیچ‌گونه همکاری از سوی دولت به جز زمین‌هایی که ارائه کرده بود. خط مترو توسط یک شرکت خصوصی اداره می‌شود که هزینه‌های عملیاتی خود را به صورت کامل از فروش بلیط مسافران به دست می‌آورد.

منابع: وبسایت ارستاد در وزارت حمل و نقل دانمارک، <http://www.trm.dk>؛ شرکت ارستاد (۲۰۰۵)،

۲۰۰۶، ۲۰۰۷؛ «داستان ارستاد و مترو» در <http://www.orestad.dk>؛ Mikkelsen (۲۰۰۷)

تجربه شهرک جدید نشان می‌دهد تأمین مالی توسعه زیرساخت‌ها در مقیاس بالا از طریق فروش زمین امکان پذیر است؛ البته تا زمانی که بخش عمومی صاحب زمین باشد، زمین برای توسعه زمان بندی شده باشد، و یا بتوان با قیمتی ارزان آن را خریداری کرد. در مدل ارستاد، نصب زیرساخت از طریق بدهی تأمین مالی می‌شود، و این بدهی در مدت زمان ۲۰ ساله یا بیشتر بازپرداخت می‌شود که بخش عمده آن از طریق فروش زمین است. تحت شرایط مختلف، هزینه‌های زیرساخت را می‌توان سریع تر باز یافت. فصل ۳ نشان می‌دهد که در مصر، تونس و سایر کشورهای آفریقای شمالی و خاورمیانه، زمین‌های عمومی که در مناطق توسعه جدید مجهز به زیرساخت‌های عمومی شده‌اند را می‌توان با قیمت‌های فراتر از هزینه نصب زیرساخت به توسعه دهندگان خصوصی فروخت. از یک سو، علت این امر تقاضای بالایی است که از شهری سازی سریع حاصل می‌شود، و از سوی دیگر، به دلیل محدودیت‌های اداری در تأمین زمین است که باعث می‌شود مقدار زمین موجود در مکان‌های

مطلوب و مجهز به خدمات زیرساختی و در اختیار بازار، محدود شود.

۲-۱-۲. وصول عواید حاصل از افزایش ارزش زمین از طریق صاحب‌زمین‌های خصوصی

معمولاً در کشورهای غربی، صاحب‌زمین‌هایی که از پروژه‌های زیرساخت عمومی سود می‌برند، زمین‌داران خصوصی هستند. این امر برای زیربخش‌ها نیز صحت دارد؛ البته وقتی که استفاده از زیرساخت‌های ابتدائی ارائه شده توسط دولت، برای عموم آزاد باشد. این امر همچنین برای پروژه‌های زیرساختی کلان نیز صادق است، از جمله ساخت آزادراه‌ها، خطوط مترو و فرودگاه‌ها. در مقیاس کوچک‌تر، پروژه‌های بهسازی، از جمله جاده‌کشی یا گسترش تأمین آب به مناطق عدم برخوردار از این سرویس، باعث ایجاد مزایای محلی می‌شود که در افزایش قیمت زمین سرمایه‌سازی می‌شوند. «وصول یا کسب ارزش» به تکنیک‌هایی گفته می‌شود که در آن کل یا بخشی از عواید حاصل از افزایش ارزش زمین‌های خصوصی در اثر سرمایه‌گذاری عمومی، دریافت می‌شود. به این شکل، صاحب‌زمین‌هایی که ذی‌نفعان مستقیم پروژه هستند بخشی از هزینه‌های پروژه را پرداخت می‌کنند، نه عموم مالیات‌پردازها (عموم مردم).

منابع تجربی بسیار زیادی وجود دارد که افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری زیرساخت شهری را تأیید می‌کنند، به ویژه پروژه‌های حمل‌ونقل (برای مطالعه گزیده‌ای از این منابع، Gihring and Smith ۲۰۰۶؛ Hass-Klau ۲۰۰۶ را ببینید). مطالعه بزرگ‌راه‌های دارای دسترسی محدود، یا سیستم‌های ترانزیت ریلی حاکی از این هستند که تبدیل ارزش زمین به سرمایه، در نقاطی که دسترسی نزدیک‌تری به این امکانات دارند بسیار بیشتر و برای مکان‌هایی که در مسیر حمل‌ونقل قرار دارند ولی دسترسی خوبی به امکانات ندارند، بسیار کمتر است. معمولاً یک شیب برای قیمت زمین مشاهده می‌شود، که در آن افزایش ارزش با دور شدن از نقاط دسترسی به صورت نزولی، کاهش پیدا می‌کند. برای مثال، افزایش ارزش زمین در اثر سیستم‌های مترو شهری (قطار شهری) در شعاع ۵۰۰ متری ایستگاه‌های ریلی مترو بسیار متمرکز بوده و پس از شعاع ۱۰۰۰ متری دیگر

اثر خود را از دست می دهند.

با توجه به مشاهدات افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه گذاری زیرساخت، به سادگی می توان توصیه کرد بخش دولتی تمام یا بخشی از افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه گذاری خود را «کسب» کرده و از عواید حاصل برای تأمین مالی ساخت پروژه استفاده کند. اولین کنفرانس زیستگاه های جوامع بشری این نتیجه را به همراه داشت: «افزایش ارزش زمین حاصل از ... سرمایه گذاری عمومی ... باید در معرض کسب مجدد ارزشی متناسب از سوی بدنه های عمومی قرار گیرد» (United Nations ۱۹۷۶: ۳.rec.D.[b]).

بسیاری از اقتصاددان های زمین معتقدند تمام هزینه های زیرساخت شهری را می توان با کسب ارزش از این نوع، پرداخت کرد. پرسش اصلی که ناهنجاری شوپ^۷، منسوب به کارل اس شوپ^۸ می پرسد این است: «چرا با توجه به اینکه افزایش ارزش زمین شهری بسیار بیشتر از هزینه زیرساخت است، تأمین مالی زیرساخت های عمومی این قدر دشوار است؟»

۳-۱-۲. عوارض حق مرغوبیت

به ظاهر، عوارض حق مرغوبیت مستقیم ترین حالت دریافت ارزش است. این عوارض مستقیماً بر افزایش ارزش زمین هایی اعمال می شود که در نتیجه سرمایه گذاری عمومی ایجاد شده است. اکثر کشورهای جهان در برهه ای از زمان انواع مختلف عوارض حق مرغوبیت را تجربه کرده اند. بریتانیا یک کبیر مدت زمان زیادی بود که تا ۴۰ درصد از ارزش زمین حاصل از سرمایه گذاری عمومی را به عنوان عوارض حق مرغوبیت دریافت می کرد. تعدادی از کشورهای عضو کشورهای مشترک المنافع بریتانیا نوعی از این رویکرد را برای تأمین مالی زمین محور استفاده کردند. عوارض حق مرغوبیت، که با عناوین *contribución de valorización* و *contribución por mejoras* نیز شناخته می شوند، مدت زمان زیادی است که یکی از عناصر تأمین مالی زیرساخت در اسپانیا بوده و

7- Shoup Anomaly

8- Carl S. Shoup

به آمریکای لاتین نیز منتقل شده است.^۹

در ساده‌ترین حالت، عوارض حق مرغوبیت هزینه‌ی پیش‌دریافتی و یکباره برای افزایش ارزش زمینی است که در نتیجه اقدامات عمومی حاصل شده است. در ایالات متحده، شیوه خاصی از اخذ این عوارض، به شکل مناطق ارزیابی ویژه، یا مناطق ارزیابی مزایا به کار گرفته شده است. این مناطق سالیانه هزینه‌ای پرداخت می‌کنند (مشابه نرخ مالیات املاک) که در برابر افزایش ارزش زمینی پرداخت می‌شود که در نتیجه اجرای پروژه‌های زیرساختی حاصل شده است که به صورت عمومی تأمین مالی شده‌اند. برای بازپرداخت بدهی حاصل از تأمین مالی ساخت‌وساز اولیه، جریان درآمد سالیانه‌ای ایجاد شده است. در طول بازه‌های زمانی اولیه شهری‌سازی سریع در ایالات متحده، درآمد مناطق ارزیابی ویژه حدود ۱۵ درصد (یا بیشتر) از کل درآمدهای شهرداری را شامل می‌شد (Hagman and Misczynski ۱۹۷۸).

با اینکه مفهوم عوارض حق مرغوبیت مفهوم ساده‌ای است، ولی پیاده‌سازی آن تحت شرایط مدرن به طرز غیر قابل انتظاری دشوار است. بررسی دقیق‌تر مطالعات تجربی در خصوص مزایای سرمایه‌سازی، مشکلات مربوطه را نمایان می‌سازد. تحلیل‌های تجربی، که حتی پس از تغییرات قیمت بازاری و در کشورهایی که داده‌های زمین و فروش املاک را به صورت منظم و پیوسته ثبت می‌کنند، انجام شده است، معمولاً دو سوم یا کمتر از تغییرات مشاهده‌شده در ارزش قطعات زمین را تخمین می‌زنند. میزان تغییر ارزش زمین ناشی از سرمایه‌گذاری زیرساخت عمومی، با اینکه معمولاً از لحاظ آماری اهمیت کمی دارد، از زیاد تا متوسط متغیر است، و تخمین دقیق با عدم قطعیت‌های بسیار زیادی همراه است. مطالعات مختلف بر روی یک پروژه زیرساختی از سوی افراد متفاوت، ممکن است نتایج کاملاً متفاوتی را به دست دهد. در سطح منطقه، تأثیر پروژه زیرساختی بر ارزش زمین، ممکن است تا ۳۰۰

۹- سیستم اسپانیا از چند ابزار برای کسب افزایش ارزش زمین استفاده می‌کند. Contribución por mejoras به عوایدی مربوط می‌شود که از طریق مرغوبیت‌های دولتی حاصل شده است. Cuotas de urbanización نیازمند اهدای زمین و به اشتراک‌گذاری هزینه‌ی زیرساخت برای توسعه‌دهندگان خصوصی زمین‌هایی است که برای مصارف شهری تأییدیه برنامه‌ریزی عمومی دریافت می‌کنند. نوع خاصی از مالیات، که از مالیات بر املاک متفاوت است، بر روی افزایش ارزش زمین و ملک اعمال می‌شود؛ هدف از این مالیات کسب بخشی از سودهای حاصل از رشدهای شهری است که توسط دولت حمایت می‌شود. مانند هر جای دیگری، جمع‌آوری درآمد از روش‌های مختلف اخذ عوارض حق مرغوبیت، کاهش پیدا کرده است. (Henao Gonzalez ۲۰۰۵) را ببینید.

درصد و حتی بیشتر متفاوت باشد. تفاوت در مطالعات مختلف، تغییرات آشکاری در ارزش زمین در میان قطعات زمینی که دسترسی و مشخصات آن‌ها متفاوت است نیز مشاهده می‌شود. اگر مطالعات تجربی با بررسی داده‌های گذشته، تا این اندازه دستخوش تغییر باشد، به راحتی قابل درک است که چرا تلاش‌های حکومت در راستای شناسایی تأثیر ارزشی پروژه‌های زیرساختی بر روی قطعات زمین، و اخذ مالیات ۴۰ الی ۶۰ درصدی از صاحب زمین‌های خصوصی، تا این اندازه با چالش مواجه است.

توسعه خط منطقه جوبیلی^{۱۰} در سیستم زیرزمینی لندن، نمونه بارزی برای سختی تعیین دقیق افزایش ارزش زمین است. هیچیک از پروژه‌های زیرساختی نتوانسته است از لحاظ پتانسیل تأمین مالی از طریق عوارض حق مرغوبیت، به اندازه این پروژه مورد توجه واقع شود. این خط در دهه‌ی ۱۹۹۰ ساخته شده و با هزینه ۳٫۵ میلیارد پوندی (۷ میلیارد دلاری آمریکا) کمی قبل از کریسمس ۱۹۹۹ به اتمام رسیده است. مدت کوتاهی پس از کامل شدن پروژه، دان رایلی^{۱۱} کتابی منتشر کرده و در آن توجه عموم را به افزایش چشم گیر ارزش زمین‌هایی که پروژه توسعه خط ایجاد کرده بود، جلب نمود. وی در این کتاب استدلال داشت این پروژه می‌توانست به کلی بر مبنای اخذ مالیات مرغوبیت بر افزایش ارزش زمین (از صاحب زمین‌های خصوصی) تأمین مالی شود (Riley ۲۰۰۲). این کتاب بسیار مورد توجه واقع شد، به ویژه وقتی که در تعیین گزینه‌های تأمین مالی نسل بعدی پروژه‌های ریلی لندن، مورد استفاده قرار گرفت.

اداره حمل و نقل لندن (آژانس حمل و نقل رسمی) فراخوان انجام دو مطالعه گسترده و مستقل را منتشر کرد. هدف این مطالعات این بود که به صورت تجربی افزایش ارزش زمین ناشی از پروژه توسعه خط ریلی منطقه جوبیلی، تعیین شود و هدف سیاسی آن این بود که مشخص شود آیا عوارض حق مرغوبیت بر افزایش ارزش زمین می‌تواند نقش مهمی در اقدامات حمل و نقل آینده بازی کند یا خیر. چند مطالعه آکادمیک در حوزه تأثیری که از پروژه توسعه خط ریلی منطقه جوبیلی، بر روی ارزش زمین گذاشته بود نیز آغاز شدند.

نتایج تجربی حاصل نشان می‌دهند استفاده از مالیات مرغوبیت برای تأمین مالی بخش اعظم پروژه‌های

10- Jubilee Line Extension

11- Don Riley

زیرساختی کار دشواری است. یکی از مطالعات رسمی نتیجه گرفت تخمین اثر گذاری پروژه بر روی ارزش زمین از طریق داده‌های موجود غیرممکن است (Atisreal and Geofutures ۲۰۰۵). مطالعه دوم نیز نشان داد اثرات ارزش زمین با عدم قطعیت بسیار بالایی همراه بوده و تخمین زد تأثیر این پروژه بر روی کاناری وارف (که یکی از مهم‌ترین ذی‌نفع‌های پروژه موصوف محسوب می‌شد) می‌توانست بین ۳۰۰ میلیون تا ۲٫۷ میلیارد پوند متغیر باشد (Jones Lang Lasalle ۲۰۰۴). در مطالعه سوم، که تحت حمایت مؤسسه سیاست زمینی لینکون^{۱۲} با شیوه‌ای متفاوت انجام شده بود، افزایش ارزش زمین کاناری وارف فقط ۴۰ میلیون پوند تخمین زده شد (Mitchell and Vickers ۲۰۰۳).

عدم قطعیت تخمین افزایش ارزش زمین به اقدامات عملی پیاده‌سازی عوارض حق مرغوبیت نیز سرایت کرد. کادر ۲٫۲ اقدامات انجام شده برای اعمال عوارض حق مرغوبیت در دو مکان را نشان می‌دهد: لهستان و سیدنی استرالیا.

کادر ۲٫۲.

پیاده‌سازی عوارض حق مرغوبیت در لهستان و سیدنی، استرالیا

لهستان در سال ۱۹۹۷ سند مدیریت زمین را صادر کرد. این سند به مقامات محلی اجازه می‌داد بر اساس ارزش بازاری افزایش یافته زمین در اثر نصب زیرساخت‌های دولت محلی، از جمله جاده، سیستم فاضلاب، تأمین آب، برق، گاز و ارتباطات سیار، «عوارض مجاورت»^{۱۳} دریافت کنند. این قانون به مقامات محلی اجازه می‌داد تا ۵۰ درصد هزینه‌های مورد انتظار خود، حق مرغوبیت دریافت کنند. اکثر دولت‌های محلی در برهه‌ای از زمان عوارض مجاورت دریافت کردند.

در عمل، ارزیابی ارزش افزوده زمین در اثر بهبودهای دولتی به شدت دشوار بود. ارزیاب‌های

12- Lincoln Institute for Land Policy

13- adjacency levies

بسیار ویژه‌ای برای تخمین ارزش‌های قبل و بعد زمین‌ها، قطعه به قطعه، و در داخل منطقه بهبودی که دولت محلی مشخص کرده بود استخدام شدند. با این حال، دیوان عالی اداری بسیاری از تصمیم‌گیری‌های ارزیاب‌ها را کنار گذاشت، و تصمیم‌های نادرستی برای افزایش ارزش زمین مشاهده کرد. هزینه‌های مدیریتی بسیار بالا بودند، و ۳۰ درصد مجموع درآمدها را شامل می‌شد.

یک مطالعه موردی از شچین^{۱۴}، شهری با اندازه متوسط ۴۱۵ هزار نفری که در سال ۲۰۰۴ عوارض مجاورت حداکثر ۵۰ درصدی برای آن مشخص شده بود، به این نتیجه دست یافت که تنها ۲۶ قواره زمین از لحاظ افزایش ارزش زمین مورد ارزیابی قرار گرفتند، و کل میزان درآمد جمع‌آوری شده برابر بود با ۰٫۶ درصد سرمایه‌گذاری زیرساخت دولتی در مناطقی که به عنوان منطقه بهسازی مشخص شده بودند. مقررات مربوط به تعیین حق مرغوبیت با گذشت کمتر از یک سال لغو شد، که دلیل اصلی آن بحث در این رابطه بود که تعیین ارزش زمین بیشتر از درآمد حاصل هزینه در بر دارد.

سیدنی استرالیا، یکی از کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا است که بر اساس نمونه بریتانیای کبیر عوارض حق مرغوبیت را آزمایش کرد. این عوارض نسخه متفاوتی بود؛ و ۳۰ درصد نرخ مالیات بر افزایش ارزش زمین را در اثر برنامه‌ریزی تبدیل زمین به مصرف شهری اعمال می‌کرد. افزایش ارزش زمین از آگوست ۱۹۶۹ تا لحظه‌ای که زمین برای مصرف شهری مجدداً منطقه‌بندی شد، اندازه‌گیری شده بود. تمام درآمدهای حاصل از عوارض حق مرغوبیت برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های مورد نیاز برای مصارف شهری هزینه می‌شد، و تأمین آب، فاضلاب و زهکشی از جمله اولویت‌های اول این مصارف بودند.

مدیر ارزشگذاری نیوسافت ولز^{۱۵}، مسئول تعیین افزایش ارزش زمین در قواره‌های مختلف بود. نیوسافت ولز قبلاً مالیاتی برای ارزش زمین وضع کرده، و به همین خاطر، ارزشگذاری برای

14- Szczecin

15- New South Wales

این زمین‌ها تسهیل شد.

طرح اخذ عوارض حق مرغوبیت سیدنی کمی کمتر از ۵ سال طول کشید. این ابزار به طور میانگین هر ساله ۳,۴ میلیون دلار استرالیا درآمد داشت. میانگین هزینه‌های مدیریتی نیز حدود ۱۰ درصد مجموع درآمد، در نقطه اوج اجرای کار بود. علت کنار گذاشتن عوارض حق مرغوبیت تا حدی این بود که صاحب‌زمین‌ها مخالفت سیاسی شدیدی داشتند، و تا حدی به این دلیل بود که به نظر می‌رسید این عوارض باعث افزایش قیمت زمین‌ها می‌شد؛ چرا که صاحب‌زمین‌ها زمین‌هایشان را نگه می‌داشتند و پیشبینی می‌کردند این مالیات قطع خواهد شد. درآمدها در برابر هزینه‌های زیرساختی نسبتاً کم بود؛ همچنین، سیدنی طبق قانون درخواست داشت درآمدها به صندوقی واریز شود تا به آژانس‌های عمومی مسئول سرمایه‌گذاری قرض داده شود (با ۲ درصد سود)، که موجب پیچیده‌تر شدن مسائل می‌شد. نسخه سیدنی برای پیاده‌سازی عوارض حق مرغوبیت بحث‌های بیشتری نیز ایجاد کرد، چرا که تمام افزایش ارزش زمین بین سال‌های ۱۹۶۹ و منطقه‌بندی مجدد را در اختیار تأییدیه برنامه‌ریزی توسعه شهری قرار می‌داد، بدون اینکه سایر عوامل اثرگذار بر روی ارزش زمین، مدنظر واقع شوند.

منابع: Archer (۱۹۷۶): Gdesz (۲۰۰۵)

عوارض حق مرغوبیت در یک دوراهی گیر کرد. تعیین دقیق و بخش به بخش افزایش ارزش زمین در اثر پروژه‌های عمومی، بسیار گنگ بود. با این حال، نرخ «مالیاتی» که توسط عوارض حق مرغوبیت اعمال می‌شود - ۳۰ الی ۶۰ درصد افزایش ارزش قطعه زمینی که به سرمایه‌گذاری عمومی منسوب است - آنقدر بالاست که هم دیدگاه عمومی و هم دادگاه‌ها این نوع تأمین مالی زیرساخت را رد کردند - مگر اینکه در خصوص افزایش ارزش زمین قطعیت بیشتری وجود داشته باشد. به همین دلیل، عوارض حق مرغوبیت به عنوان منبع مهمی برای کسب درآمد کنار گذاشته شد. برخی اقدامات عملی برای احیای استفاده از عوارض حق مرغوبیت، که در فصل ۳ بحث شده است، تفسیر

سرسختانه عبارت «کسب ارزش» را رها کردند، و عوارض حق مرغوبیت را به نوعی مالیات زیر ساخت عمومی تبدیل کردند که ارتباط گسترده تری با افزایش ارزش زمین دارد.

۴-۱-۲. مذاکرات و هم افزایی های داوطلبانه

یک روش برای مقابله با عدم قطعیت اثر گذاری قیمت ها، و بنابراین، عدم قطعیت قوانین مربوط به موانع عوارض حق مرغوبیت، این است که صاحب زمین ها قوانین مربوط به تخصیص هزینه ها را قبل از شروع پروژه قبول کنند. این روش برای پروژه های مقیاس کوچک که در آن توافق جمعی امکان پذیر خواهد بود، بهتر است. در ایالات متحده، بسیاری از شهر ها با سیستم هایی کار می کنند که در آن ها، هرگاه صاحب زمین ها نسبت به پرداخت نرخ مساحت بر^{۱۶}، که کل هزینه های پروژه های زیر ساخت را پوشش می دهد، توافق کنند، جاده کشی و آسفالت کشی برای آن ها انجام می شود. در این رویکرد صاحب زمین ها تصمیم می گیرند که آیا سود حاصل بیشتر از هزینه های بهسازی زیر ساخت ها خواهد بود یا خیر. همین اصل در بهسازی مناطق تجاری نیز به کار گرفته می شود؛ در این اصل، صاحبان تجاری از قبل برای تخصیص هزینه های بهسازی مانند روشنایی خیابانی که به نفع همه است توافق می کنند. البته این توافق زمانی انجام می شود که تصور شود مزایای حاصل بیشتر از هزینه های حاصل خواهد بود. در سمت دیگر محور درآمدی نیز همین رویکرد در سایر کشور ها مورد استفاده قرار می گیرد. برای مثال، کیبلی ها^{۱۷} - جوامع محله ای - و مناطق تجاری در اتیوپی تقریباً از همین شیوه ها برای ایجاد توافق جمعی در خصوص مطلوب بودن جاده کشی یا روشنایی خیابان استفاده می کنند. این جوامع بر روی فرمول هایی برای تخصیص هزینه ها توافق می کنند. در این فرمول معمولاً سائز زمین، و یا ارزش زمین، به عنوان نشانگری برای دریافت مزایا استفاده می شود، سپس به صورت جمعی سهم اقدامات عمومی پرداخت می شود. در استان تیگرای^{۱۸} اتیوپی، سهم کیبلی در خصوص هزینه های خیابان کشی معمولاً ۵۰ درصد در

16- front footage rate

17- Kebeles

18- Tigray

نظر گرفته می‌شود (ببینید، Peterson ۲۰۰۵).

اصل توافق بر مبنای مذاکره را می‌توان به اقدامات بزرگ‌تر نیز توسعه داد. یکی از نتایج حاصل از تحلیل توسعه خطوط ریلی در لندن این است که تأمین مالی سرمایه‌گذاری ریلی عمده، از طریق عوارض حق مرغوبیت عملی نیست. پروژه عظیم بعدی، ریل متقاطع^{۱۹} که یک ارتباط ریلی شرق به غرب در پایتخت بریتانیا برای اتصال شهرک‌های دور از مرکز کاناری وارف، شهر لندن، و فرودگاه هیترو ایجاد می‌کند، پس از چندین سال بحث در رابطه با روش تأمین مالی، در نوامبر ۲۰۰۷ برای اجرا تأیید شد. راه‌حل تأمین مالی این پروژه شامل هم‌افزایی سرمایه‌ای از سوی دولت مرکزی، هم‌افزایی سرمایه‌ای از شهر لندن، مکمل مالیاتی املاک صاحبان ملک تجاری، و مذاکرات «داوطلبانه» انجام شده با دو گروه یعنی صاحبان زمین‌های بزرگ و ذی‌نفعان پروژه می‌شد. توسعه‌دهندگان کاناری وارف و اداره فرودگاه‌های بریتانیا (شرکت خصوصی که فرودگاه هیترو را اداره می‌کند)، طبق گزارشات، توافق کردند جمعاً ۱ میلیارد پوند (۲ میلیارد دلار آمریکا) برای تأمین مالی سرمایه‌ای پروژه، اختصاص دهند. با اینکه این پرداختی در مقایسه با کل هزینه پروژه نسبتاً کم است، ولی برای نهایی‌سازی توافق تسهیم هزینه، ضروری بود. همچنین، توسعه‌دهنده املاک، DLE، با شرکت متروی دهلی (هند) توافق کرد ۴ کیلومتر افزایش خط مترو تا پروژه پاساژ هند را با هزینه تقریبی ۱۰۰ میلیون دلار آمریکا، خودش تأمین مالی کند.

۵-۱-۲. خرید زمین‌های عمومی و فروش مجدد

یک شیوه دیگر برای جلوگیری از تعیین اختیاری افزایش ارزش زمین این است که بخش عمومی، صاحب زمین‌های اطراف پروژه زیرساختی باشد و به هنگام کامل شدن پروژه، زمین را بفروشد. اگر زمین بر مبنای اصول طرفین مستقل و به صورت رقابتی به فروش رود، این فروش ارزش کامل زمین، از جمله افزایشی که از طریق هزینه‌های زیرساخت حاصل شده است را به بخش دولتی برمی‌گرداند. در یک نسخه از این مدل، بخش عمومی از بخش خصوصی زمین‌هایی که برای پروژه‌های زیرساختی

استفاده می‌شوند، و همچنین زمین‌های اطرافی که در اثر اقدامات عمومی ارزش‌شان افزایش پیدا خواهد کرد را خریداری می‌کند. تفاوت قیمت خرید و قیمت فروش نشانگر ارزشی است که توسط پروژه زیرساخت ایجاد شده و مقامات دولتی به هنگام فروش زمین‌ها بعد از تکمیل پروژه، به دست می‌آورند.

فروش زمین‌هایی که مالک آن بخش دولتی است، مسئله ارزشگذاری زمین در مرحله کامل شدن پروژه را «حل» می‌کند. با این حال، این امر سه مسئله دیگر ایجاد می‌کند. اول اینکه، ارزش زمین به هنگامی که مقامات دولتی آن را می‌خرند چگونه مشخص می‌شود؟ قوانین حقوقی معمولاً به مقامات دولتی اجازه می‌دهند زمین را کلنگی اعلام کرده و برای اجرای پروژه‌های زیرساختی آن‌ها را از اشخاص خصوصی خریداری کنند. با این همه، قیمتی که باید پرداخت شود در معرض قوانین حقوقی مختلفی قرار دارد. در بسیاری از کشورهای پیشرفته که مالکیت مطلق در آن‌ها وجود دارد، مقامات باید «ارزش بازار» را برای خرید زمین از اشخاص خصوصی از طریق کلنگی اعلام کردن خرید کنند. قوانین حقوقی روندهای تعیین ارزش بازار را مشخص می‌کنند. به لحاظ مفهومی، مسئله اصلی این است که چقدر افزایش ارزش پیش‌بینی شده در اثر توسعه زیرساخت عمومی باید به قیمت پرداختی دولت، تبدیل به سرمایه شود. به عبارت دیگر، آیا افزایش ارزش زمین به صاحب زمین‌های خصوصی تعلق دارد، به بخش دولتی تعلق دارد، یا هر دو؟ این موضوع در کشورهای توسعه یافته شدیداً مورد بحث قرار گرفته است. همانطور که در فصل ۳ نیز می‌بینیم، قانون و شیوه‌های سطح بالاتری نیز وجود دارند که قیمت‌گذاری خرید زمین از سوی دولت در کشورهای توسعه یافته را کنترل می‌کنند.

مسئله دوم به مقدار زمینی مربوط می‌شود که مقامات دولتی می‌توانند از طریق کلنگی اعلام کردن، بخرند. از یک سو، مقامات دولتی تنها می‌توانند زمین‌هایی را بخرند که برای ساخت پروژه‌های دولتی مورد نیاز است. از سوی دیگر، مقامات دولتی می‌توانند آزادی عمل کافی برای خرید قطعات بزرگی از زمین‌های اطراف با قیمت دلخواه و مطلوب را داشته باشند که ارزش آن‌ها به دلیل توسعه زیرساخت‌ها افزایش خواهد یافت. بسیاری از کشورهای غربی به شکل سختگیرانه‌ای زمین «مازادی» که دولت

می‌تواند از طریق کلنگی اعلام کردن خریداری کند را محدود کرده‌اند. با این حال، این قانون در دوره شهری سازی سریع در قرن نوزدهم، انعطاف‌پذیری بیشتری داشت.

در نهایت، سود حاصل از فروش زمین دولتی چگونه باید تخصیص یابد؟ آیا بخشی از سود تحقق یافته باید دوباره به صاحب زمین‌های اصلی برگردد؟ (چون مجبور بودند زمین‌های خود را با ارزش فعلی یا قیمت دولتی بفروشند). آیا سود حاصل از معاملات زمینی دولتی باید به تأمین مالی پروژه‌هایی تخصیص یابد که باعث تولید آن درآمدها شده است؟ یا اینکه باید در اختیار مصارف عمومی گسترده‌تری قرار گیرد؟ قوانین مختلفی برای تقسیم افزایش ارزش زمین در اثر نصب زیرساخت، مورد استفاده قرار گرفته است. در ژاپن و کره، این قوانین موجب ایجاد طرح‌های تنظیم مجدد زمین شده است، که در آن مقامات دولتی زمین‌های توسعه‌نیافته را با ارزش کاربری فعلی خریداری کردند، سیستم‌های زیرساختی را نصب کردند، سپس بخش مشخصی از زمین‌های توسعه یافته را به صاحبان اولیه بازگردانند، و در اصل افزایش ارزش زمین را بین بخش‌های عمومی و خصوصی تقسیم کردند (برای مشاهده بررسی تجربیات بین‌المللی مربوط به تنظیم مجدد زمین، Hong and Needham ۲۰۰۷ را ببینید). این نوع اقدامات امروزه دیگر مطلوب نیستند، چرا که صاحب زمین‌های امروزی نمی‌خواهند زمین‌هایشان را برای مدت زمان طولانی که برای توسعه شهری مورد نیاز است به دولت بسپارند، و دولت نیز نمی‌خواهد قیمت بالایی برای خرید زمین آماده شهری سازی بپردازد. البته تأثیر تنظیم مجدد زمین در شیوه کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود، به ویژه در آسیا.

کادر ۲،۳ به بررسی یک نمونه ساده خرید زمین از سوی دولت و تأمین زیرساخت در پاریس هاسمن را نشان می‌دهد. این نمونه بسیاری از مسائل پرتکرار این امر را نشان می‌دهد، از قوانین کسب زمین گرفته تا استراتژی‌های تأمین مالی و از مشارکت‌های عمومی - خصوصی نوآورانه گرفته تا دستکاری‌های خارج از بودجه که برای پرهیز از محدودیت‌های مالی انجام می‌شوند.

کادر ۲/۳

تأمین مالی زمین و بازسازی پاریس

پروژه بازسازی پاریس بارون هاسمون، یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های توسعه مجدد زمین است که تاکنون انجام شده است. با اینکه این اقدام بیش از هر چیزی به خاطر تأثیری که بر روی طراحی شهری و معماری داشته است شناخته شده است، ولی سرمایه‌گذاری کلانی را در عرصه زیرساخت شامل می‌شود. خیابان‌ها و بلوارهایی که ساخته شده بودند کاملاً مجهز به خطوط آب و فاضلاب، زهکشی، و تأسیسات بودند. سیستم قنات جدید آب پاک را وارد شهر می‌کرد؛ از جمله یکی از قنات‌هایی که آب را از فاصله ۶۰۰ کیلومتری تحویل می‌داد. استراتژی تأمین مالی، دولت یک سوم هزینه‌های بازسازی را از طریق اعطای کمک‌هزینه تأمین مالی کرد. هزینه‌های باقی‌مانده توسط شهرداری و از طریق هم‌افزایی‌های بودجه‌ای، فروش زمین، و وام تأمین شد. فروش زمین برای استراتژی تأمین مالی اهمیت بسیار بالایی داشت. هاسمون قطعات نواری گسترده‌ای را از طریق کلنگی‌سازی و سلب مالکیت با ارزش مورد مصرف فعلی (یا کمتر) خریداری کرد. در کل، بیش از ۲۰ هزار ساختمان و بخش عمده‌ای از جزیره Ile de la Cité تخریب شدند تا مسیر برای انجام اقدامات عمومی و ساختمان‌های جدید باز شود. زمین‌های مازاد در مجاورت خیابان‌های جدید، پس از تکمیل پروژه، به قیمتی که در اثر سرمایه‌گذاری دولتی شدیداً افزایش یافته بود به توسعه‌دهندگان خصوصی فروخته شدند. زمین‌هایی که در اختیار شهرداری باقی مانده بودند به صورت غیرمستقیم به عنوان پشتوانه‌ای برای وام‌گیری و تأمین مالی ساخت‌وساز استفاده شدند. این استراتژی تأمین مالی همچنین از شیوه مالیاتی دم دروازه^{۲۰} نیز استفاده می‌کرد - مالیات بر روی محصولات که به شهر وارد می‌شوند - که یکی از مطلوب‌ترین منابع درآمدی برای بازپرداخت بدهی‌ها محسوب می‌شد. انتظار می‌رفت درآمد حاصل از این نوع مالیات، با ورود

مصالح مورد نیاز برای بازسازی به شهر افزایش یابد.

بنیه‌های حقوقی. تأمین مالی از طریق معاملات زمینی در اثر حکمی بود که در سال ۱۸۵۲، قبل از اینکه هاسمن به نقش تعالی پاریس برسد، صادر شده بود. این حکم قوانین مربوط به سلب مالکیت زمین را تغییر داد. قبل از این، تنها زمین‌های مشخصی که برای مصارف عمومی مورد استفاده قرار می‌گرفتند را می‌شد توسط اقدام عمومی سلب مالکیت کرد. ولی حکم جدید اظهار داشت مقامات دولتی می‌توانند «به نفع عموم» تمام ساختمان‌ها و املاک موجود در مسیر خیابان‌هایی که باید ساخته شوند را کسب کنند. این زمین «مازاد» می‌توانست افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری عمومی را کسب کند. فروپاشی نهایی استراتژی تأمین مالی هاسمن، زمانی بود که دادگاه‌ها قانونی در دهه‌ی ۱۹۶۰ به نفع صاحب‌زمین‌ها صادر کردند: (الف) صاحب‌زمین‌ها چنانچه ارزش سلب مالکیت از زمین، بیشتر از آن چیزی باشد که دولت پرداخت کرده است، باید غرامت دریافت کنند، و (ب) زمین مازادی که مالک آن دولت باشد، ولی برای پروژه‌های عمومی استفاده نشود، باید به قیمت خرید، نه قیمت بازار فعلی که توسط زیرساخت افزایش یافته است، به صاحبان اولیه برگردانده شود.

مشارکت عمومی-خصوصی و وام‌گیری. کل این تشکیلات شامل شکل جدیدی از مشارکت عمومی-خصوصی می‌شد. پروژه بازسازی با جزئیات کامل از سوی دولت به کار گرفته شده و سازمان یافت. با این همه، کارآفرینان خصوصی سرمایه‌گذاری‌های مربوط به تأسیسات عمومی و خصوصی را انجام دادند. تأمین مالی این اقدامات خارج از بودجه و از طریق صندوق اقدامات عمومی شهرداری جدیدالتأسیس (caisse de travaux) انجام شد. این صندوق در اصل برای روان‌تر کردن جریان پولی در طول مدت زمان مورد نیاز برای ساخت زیرساخت‌ها ایجاد شده بود. با این همه، این صندوق به سرعت به منبعی برای تأمین مالی بدهی‌های مستقیم پیمانکاران خصوصی از سوی دولت تبدیل شده و به صورت دوره‌ای در اثر عواید فروش زمین‌ها، تقویت می‌شد.

تأمین مالی خارج از بودجه. صندوق *caisse de travaux* خارج از بودجه و بدون نظارت دولت، عمل می کرد. گاهی اوقات، مصارف سرمایه گذاری سالیانه خارج از بودجه اقدامات عمومی، بیشتر از دو برابر کل مصارف تحت بودجه عمومی رسمی شهر، می شد. هاسمن روش های وام گیری خارج از بودجه دیگری را نیز راه اندازی کرده بود که از بازبینی شورا و محدودیت های مالی پرهیز کند. دیوید هاروی^{۲۱} می نویسد در سال ۱۸۶۹، کمی قبل از آنکه هاسمن استعفا دهد و صندوق *caisse de travaux* تعطیل شود، کل بدهی ایجاد شده برای اقدامات عمومی، یک سال قبل از ایجاد ساخت و ساز، ۲٫۵ میلیارد فرانک فرانسه بود: یا ۴۴ برابر بیشتر از مصارف درون بودجه ای سالیانه شهر در سال ۱۸۵۱. گفته می شود شیوه کار امور مالی هاسمن در تصمیم دادگاه ها به نفع جبران خسارت صاحب زمین ها، تأثیر گذار بود.

منابع: Pinkney (۱۹۵۷)؛ Massa-Gille (۱۹۷۳)؛ Marchand (۱۹۹۳)؛ و Harvey (۲۰۰۳)

توانایی بخش دولتی در راستای خرید زمین و فروش مجدد آن به عنوان ابزاری برای تأمین مالی زیرساخت به این موارد بستگی دارد: (الف) توانایی آن در خرید «به قیمت پایین و فروش به قیمت بالا» - یعنی خرید زمین به قیمت کاربری فعلی و یا قیمت حکومتی تنظیم شده پایین تر از ارزش بازار، و فروش آن به قیمت کامل بازار پس از افزایش در اثر سرمایه گذاری عمومی؛ (ب) توانایی آن در خرید زمین های بیشتری نسبت به آنچه که برای اقدامات دولتی مورد نیاز است، با همین شرایط؛ (ج) وجود قوانینی که بخش اعظم سودهای حاصل از زمین های عمومی را به سرمایه گذاری زیرساخت تخصیص می دهد. بحث های سیاسی، حقوقی و اداری در خصوص هر کدام از این عناصر هر جایی که دولت زمین را بخرد و سپس مجدداً آن را بفروشد وجود دارد. داستان تأمین مالی از این نوع، همان داستان تعامل بین بخش خصوصی و عمومی است - گاهی اوقات به شکل مشارکتی، و گاهی اوقات به شکل تضاد.

21- David Harvey

۲-۲. خواست توسعه‌دهنده و هزینه اثر

خواست توسعه‌دهنده و هزینه اثر، بر خلاف کسب ارزش زمین، تأمین مالی زمین‌محور را از سمت هزینه مورد توجه قرار می‌دهد. این نوع مطالبات، هزینه‌های یکباره و پیش‌دریافتی هستند که برای جبران هزینه‌های زیرساخت مربوط به رشد و توسعه طراحی شده‌اند. با اینکه قوانین و شرایط کار آن‌ها در همه جا یکسان نیست، ولی در اینجا خواست توسعه‌دهنده به الزامی گفته می‌شود که به موجب آن توسعه‌دهنده با هزینه خود زیرساخت لازم برای مطابقت با استانداردهای توسعه را تأسیس کند، و یا هزینه عناصر زیرساختی ارائه شده از سوی دولت را پرداخت کند. هزینه اثر برای جبران هزینه‌های زیرساخت‌های خارجی طراحی شده‌اند؛ یعنی هزینه‌هایی که در اثر رشد و توسعه جدید ایجاد شده‌اند. رشد موجب افزایش تقاضا برای ظرفیت زیرساختی جاده‌ها، تأمین آب و فاضلاب، پارک‌ها، و سایر تأسیسات می‌شود. هزینه اثر و خواست توسعه‌دهنده برای این طراحی شده‌اند که رشد و توسعه بتواند «هزینه خود را پرداخت کند». این نوع تأمین مالی توسعه‌دهندگان را مجبور می‌کند هزینه توسعه ظرفیت زیرساختی که شهر به آن نیاز دارد را پرداخت کنند.

خواست توسعه‌دهنده برای زیرساخت‌های داخلی در اکثر کشورهای توسعه‌یافته به روشی استاندارد تبدیل شده است، با اینکه تنها بخشی از هزینه‌های زیرساختی از این طریق تأمین می‌شود^{۲۲}. هزینه اثر که زیرساخت‌های خارجی را پوشش می‌دهد بیشتر از همه در ایالات متحده اجرایی شده است. در ایالات متحده، این ابزار بخش مهمی از تأمین مالی زیرساخت شهری است. این ابزارها برای اولین بار در دهه ۱۹۷۰ در واکنش به اعتراض مالیاتی در برابر افزایش سرسام‌آور مالیات‌های املاک محلی، مورد استقبال واقع شدند. مخالفت با مالیات املاک در نهایت در محدودسازی نرخ مالیات املاک صاحب‌خانه‌های بسیاری از ایالت‌ها موفق شد، و دولت مجبور شد روش‌های دیگری برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های لازم برای رشد پیدا کند. هزینه اثر برای اولین بار در دولت‌هایی معرفی شد که نرخ رشد شهری در آن‌ها بالا بوده و مقاومت نسبت به مالیات املاک نیز

۲۲- در بریتانیا، پرداختی‌های بخش ۱۰۶ بین توسعه‌دهندگان و شهرک‌ها، برای مناطق تازه توسعه یافته، مورد مذاکره قرار می‌گیرد. تخمین زده می‌شود بطور میانگین این پرداختی‌ها یک سوم کل هزینه‌های زیرساختی را پوشش دهد. (۲۰۰۶) United Kingdom, Her Majesty's Treasury را ببینید.

بالا بود، مانند آریزونا، کالیفرنیا و فلوریدا (برای یک بررسی اخیر در حوزه هزینه اثر در ایالات متحده و پیشینه سیاسی و حقوقی آنها Bowles and Nelson ۲۰۰۷ را ببینید).

نسخه‌های اولیه هزینه اثر، توسط توسعه‌دهندگان در دادگاه‌ها به چالش کشیده شد. بر اساس پرونده‌های دادگاهی مختلف، قوانینی پایه برای استانداردهای هزینه اثر وضع شد که به این ترتیب بتوانند در برابر بررسی‌های حقوقی مقاومت کافی داشته باشد. این قوانین عبارتند از:

باید بین هزینه اثر دریافتی از توسعه‌دهندگان و مصارف سرمایه‌ای که به این طریق تأمین مالی می‌شود «رابطه‌ای منطقی» وجود داشته باشد. به عبارتی، دولت باید نشان دهد که سرمایه‌گذاری برای ارائه خدمات به جمعیت در حال رشد لازم است، و تنها به دنبال به‌روزرسانی خدمات ارائه شده به ساکنان فعلی نیست.

● هزینه اثر باید به «سهم متناسبی» از هزینه‌های زیرساختی محدود شود. هزینه‌های توسعه زیرساخت که هم به نفع ساکنان فعلی و هم به نفع ساکنان جدید باشد، باید بین منابع مالیاتی و درآمدی تسهیم شود؛ بطوریکه توسعه‌های جدیدی که از طریق هزینه اثر تأمین می‌شوند، تنها سهم متناسبی از هزینه‌ها را دریافت کنند که بر اساس نوع کاربری و یا مزایا اندازه‌گیری می‌شود.

● تمام درآمدهای حاصل از هزینه اثر باید انحصاراً صرف سرمایه‌گذاری مشخص شده بشود تا هزینه پرداختی توجیه شود. این پول‌ها را نمی‌توان برای تأمین مالی سایر بخش‌های بودجه محلی و یا مشارکت در بودجه عملیاتی به کار برد.

● دولت‌ها باید صراحتاً دولت‌های محلی را مجاز به اخذ هزینه اثر کنند، و دولت‌های محلی نیز باید از چارچوب‌های مشخص شده در مجوز قانونی دولت پیروی کنند. از اواخر سال ۲۰۰۶، ۲۶ ایالت از این مرحله عبور کرده‌اند، از جمله تمام ایالت‌هایی که سریعاً در حال رشد هستند.

سیستم‌های هزینه اثری که به خوبی طراحی شده باشند به دقت هزینه‌های سرمایه‌ای افزایشی در اثر انواع و اندازه توسعه در مکان‌های مختلف را تحلیل می‌کنند. محاسبه هزینه برای هریک از انواع زیرساخت‌ها به شکل متمایز انجام می‌شود. هزینه اثر بر اساس مصارف مسکونی، تجاری و صنعتی، بر اساس سازه خانه و زمین برای تقاضای آب و فاضلاب و سفرهای ماشینی، و بر اساس موقعیت مکانی

نسبت به سیستم‌های زیرساختی موجود و ظرفیت بلااستفاده، متمایز می‌شوند. نتیجه حاصل، ماتریسی کاملاً متمایز از هزینه اثر است که کمک می‌کند رشد به مکان‌هایی هدایت شود که بیشترین بهینه‌گی را به همراه دارد. بروکنر^{۲۳} نشان می‌دهد که تأمین مالی زیرساخت‌های مربوط به رشد از طریق هزینه اثر از لحاظ اقتصادی فایده بیشتری نسبت به تأمین مالی از طریق مالیات املاک و سایر اقداماتی دارد که هزینه را بین جمعیت موجود و توسعه جدید توزیع می‌کند؛ این نتیجه مثبت در اثر ارزش زمین شهری کل، محاسبه شده است (Brueckner ۱۹۹۷, ۲۰۰۱).

هزینه اثر در مناطق تحت توسعه ایالات متحده، عنصر بسیار مهمی در تأمین مالی زیرساخت شهری است. یک بررسی اخیر از سطوح مختلف هزینه اثر اخذ شده به این نتیجه دست یافت که این عوارض در سال ۲۰۰۶ برای یک خانه استاندارد ۲۰۰۰ فوت مربعی بر روی یک قطعه زمین استاندارد، ۱۰۴۹۶ دلار آمریکا بوده است. در برخی از جوامع کالیفرنایی، هزینه اثر برای مسکن‌های استاندارد به بیش از ۵۰۰۰۰ دلار آمریکا نیز می‌رسید (Duncan Associates ۲۰۰۷). تمام درآمدها باید صرف تأمین مالی نیازمندی‌های زیرساختی می‌شد.

با استانداردسازی این شیوه، مقادیر توسعه‌دهندگان نیز در برابر هزینه اثر کاهش یافت. سیستم هزینه اثر جایگزین مذاکرات یک به یک شهرداری‌ها و توسعه‌دهندگان بر سر «هم‌افزایی‌های» مالی شد که باید برای دریافت تأییدیه توسعه یک منطقه صورت می‌گرفت. این عوارض همچنین قوانین شفاف‌تری ارائه کرد که عدم قطعیت و تأخیر را کاهش می‌داد، و در عین حال اطمینان حاصل می‌کرد پرداختی‌ها برای تهیه زیرساخت استفاده می‌شوند. فینکس در آریزونا، یک نمونه بارز برای اعمال نسل جدید هزینه اثر است که سطح عوارض را با توجه به بررسی‌های تحلیلی بسیار دقیق متمایز کرده است (کادر ۲،۴ را ببینید). سیستم هزینه اثر فینکس، نسبت به بسیاری از شهرهای سریع‌الرشد، کمتر تهاجمی است؛ چرا که تنها هزینه‌های زیرساخت‌های مازاد مورد نیاز در یک منطقه برنامه‌ریزی شده مشخص را دریافت می‌کند، نه توسعه ظرفیت بدنه کل شهر را.

کادر ۲/۴

سیستم هزینه اثر در فینکس، آریزونا

طبق قانون دولتی، فینکس باید یک برنامه سرمایه گذاری زیر ساخت طولانی مدت به عنوان مبنایی برای دریافت هزینه اثر آماده کند. این شهر اثرات مصرف بیشتر، و هزینه های مازاد ایجاد شده در اثر رشد در مکان های مختلف را تحلیل می کند. تخمین هزینه به صورت جداگانه برای نه نوع زیر ساخت و فضای باز عمومی انجام شده و این مؤلفه ها در آن مد نظر واقع شدند: نوع مصرف زمین، مساحت ساختمان و زمین، سائز آب سنج، فاصله از خطوط بدنه اصلی زیر ساخت، و سایر ویژگی های موقعیت مکانی. طبق قانون، فینکس تنها محدود به اعمال هزینه اثر برای زیر ساخت هایی است که باید به شکل یک زیر بخش در همان منطقه برنامه ریزی شده ساخته شوند. اصلاحیه اخیر قانون نیازمند این است که تخمین هزینه های افزایشی توسط متخصصان مستقل و شخص ثالث انجام شود و شیوه و نتایج حاصل برای بررسی عموم منشتر شود.

نتیجه این تحلیل یک ماتریس کاملاً متمایز از عوارض اثر گذاری است. بسیاری از بخش های منطقه شهری از عوارض اثر گذاری معاف هستند. این معافیت به این علت است که هزینه های سرمایه ای افزایش یافته در اثر رشد کم هستند. هزینه اثر بیشتر بر روی مناطقی متمرکز است که رشد آن ها سریع تر است، به عبارتی شمال و جنوب شهر. بیشترین هزینه اثر به ترتیب به جاده ها، تأسیسات آب، پارک ها، و خطوط فاضلاب مربوط می شود. هزینه اثر، مانند سایر شهرها، باید در زمان صدور مجوز ساخت و ساز پرداخت شود. کل عوارض پرداختی به ازای هر واحد مسکن معادل (EDU)، که معیاری استاندارد برای تبدیل انواع و مساحت های مختلف ساختمان ها به یک معادل مسکونی است، بر اساس موقعیت مکانی منطقه در حال برنامه ریزی از ۱۱۳۴۹ تا ۳۱۶۲۲ دلار آمریکا متغیر است.

سیستم هزینه اثر فینکس بخشی از هزینه تعمیرات اساسی تأسیساتی که برای خدمت رسانی

زیربخش‌های جدید مورد استفاده قرار خواهند گرفت رانیز مد نظر دارد. قانون دولتی، دریافت هزینه‌ای اثر برای تأمین مالی ساخت مدارس را ممنوع کرده است؛ این قانون در همه جا به جز هشت ایالت اعمال می‌شود. هر جایی که هزینه‌ای اثر برای مدارس مجاز باشد، مانند کالیفرنیا، معمولاً بزرگ‌ترین جزء عوارض را تشکیل می‌دهند.

اهمیت و اندازه هزینه‌ای اثر برای مصارف سرمایه‌ای محلی را می‌توان بر اساس برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری فینکس مشخص کرد. برنامه سرمایه‌گذاری زیرساخت تخمین می‌زند، ۳۳۶۰۰ واحد مسکونی، در ۲۵ سال آینده در مناطق تحت هزینه‌ای اثر فعلی ساخته خواهد شد. با میانگین عوارض ۲۵۰۰۰ دلاری به ازای هر EDU، درآمد حاصل در این مناطق در طول این بازه زمانی به ۸,۴ میلیارد دلار خواهد رسید، که کل این مبلغ صرف زیرساخت‌های مربوط به توسعه می‌شود. عواید حاصل در کوتاه‌مدت پرنوسان خواهد بود، که در نتیجه جهش و انفجار ساخت مسکن جدید ایجاد می‌شود.

منبع: شهر فینکس، Arizona (۲۰۰۶).

نظام هزینه‌ای اثری که به خوبی طراحی شده باشد، نیازمند مبنای تحلیلی بسیار قدرتمند، و برنامه سرمایه‌گذاری زیرساخت طولانی مدتی است که بتواند با دقت بالا اثری که توسعه جدید بر روی هزینه‌های زیرساخت خواهد گذاشت را بر اساس موقعیت مکانی، کاربری زمین، سایز ساختمان و زمین متمایز کند. احتمالاً افزایش تقاضای فنی، ظرفیت برنامه‌ریزی دولت‌های شهری کشورهای در حال توسعه را تحت فشار قرار خواهد داد. سیستم هزینه‌ای اثری که بتواند این نوع تمایز را کنار بگذارد، درآمد خوبی به دست می‌دهد، ولی در عین حال ممکن است به تنها دستگاه تولید درآمد تبدیل شود، محدودیت‌های مالیاتی املاک را دور بزند، و هزینه‌های زیرساختی را به سوی ساکنان جدید منتقل کند (Altchuler and Gomez-Ibanez ۱۹۹۳ را ببینید). دادگاه‌های ایالات متحده قوانینی کلی برای «سلسله منطقی» و «تسهیم هزینه متناسب» وضع کرده‌اند که با سوء استفاده‌های مالی در جهت رشد، مقابله می‌کند. با این حال، دادگاه‌های ایالتی در خصوص نوع سیستم هزینه‌ای اثری که

برای دستیابی به این استاندارد مناسب است متحد نیستند. هنگامی که هزینه اثر به صورت یکنواخت به خانه های مسکونی جدید اعمال می شود، بدون اینکه بر اساس سایز و موقعیت مکانی متمایز باشد، هزینه سکونت شدیداً افزایش یافته و به ابزاری برای معافیت مالیاتی خانوارهایی تبدیل می شود که درآمد متوسط دارند.

اعمال گسترده هزینه اثر در کشورهای در حال توسعه، نیازمند کمی ساده سازی مدیریتی است که به هنگام دریافت عوارض حق مرغوبیت انجام شد. برای مثال، عوارض توسعه نیز روشی برای تأمین مالی رشد زیرساخت در بمبئی، مورد بحث است. عوارض توسعه ای که بر روی مجوز ساخت و ساز دریافت می شود را می توان بر اساس منطقه تحت توسعه متمایز کرد؛ بطوریکه مناطق تحت توسعه دور از مرکز، که نیازمند سرمایه گذاری زیرساختی بسیار زیادی برای تأمین خدمات عمومی ابتدایی هستند، هزینه بیشتری نسبت به مناطقی پردازند که به زیرساخت های موجود با ظرفیت کافی نزدیک ترند.

۳-۲. مدیریت دارایی زمین و فروش زمین

تکنیک های تأمین مالی زمین محوری که تاکنون بحث شدند درآمد حاصل از زمین را به پروژه های زیرساختی مشخصی ارتباط می دهند که یا ارزش زمین ها را افزایش می دهد (کسب ارزش) و یا در اثر توسعه زمین های شهری ضروری هستند (جبران هزینه از طریق خواست توسعه دهنده و هزینه اثر).

نوع سوم تأمین مالی زمین محور مدیریت دارایی زمین است. بر اساس دلایل تاریخی و حقوقی مختلف، مقامات دولتی دارای زمین های ارزشمندی در سمت دارایی ترازنامه خود هستند. اغلب این زمین ها مورد استفاده قرار نگرفته و یا استفاده بهینه ای از آن ها نمی شود. مدیریت دارایی استراتژیک عبارتست از تأمین فهرستی از دارایی های دولتی و تصمیم گیری اقتصادی در خصوص نحوه استخراج حداکثر ارزش از این زمین ها، که هم زمین و هم املاک توسعه یافته را شامل می شود. اغلب در این نوع ارزیابی استراتژیک، مشخص می شود شهرداری ها و یا سایر بخش های دولتی، زمین و دارایی املاکی مازادی در اختیار دارند و در عین حال با کمبود زیرساخت شدیدی مواجه هستند. در این حالت فروش یا اجاره

زمین‌های دولتی برای افزایش درآمد و تأمین مالی زیرساخت‌های بیشتر، منطقی به نظر می‌رسد (Peterson ۲۰۰۶).

از دیدگاه بودجه سرمایه‌ای، که در جدول ۱،۱ دیدیم، فروش زمین نوع خاصی از درآمد سرمایه‌ای محسوب می‌شود، که می‌توان از آن برای تأمین مالی مصارف سرمایه‌ای کلی استفاده کرد. از دیدگاه ترازنامه‌ی شهرداری، یا یک اداره عمومی، اثر فروش زمین و سرمایه‌گذاری آن بر روی زیرساخت، در واقع نوعی تنظیم پورتفولیو محسوب می‌شود که ترکیب دارایی‌های عمومی را تغییر می‌دهد. زمین‌های عمومی به زیرساخت‌های عمومی تبدیل می‌شوند. این نوع معامله می‌تواند دو نوع انگیزه داشته باشد: تمایل به افزایش سرمایه‌گذاری زیرساخت و اعتقاد به اینکه توسعه زمین و املاک را می‌توان با استفاده از بخش خصوصی با بهره بیشتری، پیاده‌سازی کرد.

جدول ۲،۱ ترکیب سمت دارایی ترازنامه دالاس تگزاس را نشان می‌دهد. مانند بسیاری از شهرداری‌های آمریکایی، زمین بخش کمی از دارایی‌های عمومی شهری را شامل می‌شود. در بخش اعظم این زمین‌ها، زیر زیرساخت‌ها و ساختمان‌های عمومی قرار گرفته و یا به فضای باز عمومی اختصاص یافته است. با این همه، در سایر کشورهای جهان، دولت‌های محلی بخش اعظم زمین‌های توسعه نیافته را مالک هستند، و حتی حقوق املاک واقع در مرزهای خود را در اختیار دارد. این زمین را می‌توان فروخت یا اجاره داد. در چنین مواردی، «زمین» بخش اعظم دارایی‌های ترازنامه شهری را تشکیل می‌دهد و اهمیت مالی بیشتری نسبت به درآمدهای فعلی پیدای می‌کند. برای مثال در فصل ۴ می‌بینیم که در چانگشا^{۲۴} یکی از شهرهای مرکز استانی مهم در چین، زمین شهری موجود برای اجاره در سال ۲۰۰۲ ارزش خالص بازاری ۱۴ برابر بیشتر از کل درآمد شهرداری در آن سال را داشت. در مقابل، در دالاس، کل دارایی‌های شهری فقط ۴،۱ برابر کل درآمد سالیانه شهرداری را شامل می‌شد، و زمین‌هایی که شهرداری مالک آن بود ۳۸،۰ برابر درآمد سالیانه شهرداری را شامل می‌شد. به عبارت دیگر، در چین، دارایی‌های ترازنامه، و به ویژه زمین، در تصویر تأمین مالی کلی شهرداری بیشتر از درآمدهای تگزاس یا عوارض مصرف موجود در آن بود. با اینکه که چین یک نمونه استثنایی است، ولی

اهمیت دارایی‌های زمینی نسبت به درآمدهای مولد شهرداری‌ها، یکی از مشخصه‌های مهم جهان در حال توسعه است.

جدول ۲/۱. ترکیب دارایی‌های شهری دالاس، تگزاس (میلیون دلار)

دارایی	دارایی‌های مورد استفاده برای فعالیت‌های دولتی	دارایی‌های مورد استفاده برای فعالیت‌های تجاری	تمام دارایی‌های دولت
زمین	۳۰۰,۰	۲۱۳,۸	۵۱۳,۸
حق آب	۰	۲۸۳,۸	۲۰۳,۸
ساختمان‌ها	۳۴۵,۷	۷۲۷,۷	۱,۰۷۳,۴
سایر بهسازی‌ها	۷۶,۵	۱۱۷,۹	۱۹۴,۴
زیرساخت	۷۷۴,۹	۲۷۸,۶	۱,۰۵۳,۵
تجهیزات و هنر	۱۶۲,۲	۱۹۸,۶	۳۶۰,۸
املاک تأسیساتی	۰	۱,۱۱۳,۲	۱,۱۱۳,۲
ساخت و ساز جاری	۲۷۱,۹	۵۳۳,۰	۸۰۴,۹
کل	۱,۹۳۱,۳	۳,۴۶۶,۷	۵,۳۹۸,۱

منبع: Peterson (۱۴۹,۲۰۰۶)

حتی در کشورهای توسعه یافته، که بخش اعظم زمین‌ها در مالکیت خصوصی قرار دارد، مقامات شهری و عمومی زمین‌های بسیار ارزشمندی در مناطق شهری در اختیار دارند که می‌توان آن‌ها را به زیرساخت تبدیل کرد. برخی از این نهادها، از طریق توابع سرمایه‌گذاری زیرساختی، هزینه‌هایی را پرداخت می‌کنند که در نتیجه تأکید بر سایر فعالیت‌های اقتصادی مربوط به توسعه، نادیده گرفته می‌شوند. تاریخ سازمان بنادر نیویورک و نیوجرسی و بازگشت اخیر آن به ریشه اصلی خود در جایگاه یکی از سرمایه‌گذاران زیرساخت شهری، نه توسعه‌دهنده املاک، در کادر ۲,۵ آمده است.

کادر ۲/۵

مرکز تجارت جهانی و سرمایه‌گذاری زیرساخت، سازمان بنادر نیویورک و نیوجرسی

رویداد غم‌انگیز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، تاریخچه توسعه مرکز تجارت جهانی منهتن را تحت الشعاع قرار داده است. با این حال، مرکز تجارت جهانی یکی از نمونه‌های بارز توسعه زمین از سوی یک آژانس زیرساختی است، که سودهای حاصل از فروش املاک را در جهت تقویت مأموریت اصلی خود که سرمایه‌گذاری بر روی زیرساخت شهری بوده است به کار گرفته است. جدول زیر پروژه را خلاصه می‌کند.

خلاصه‌ای از پروژه مرکز تجارت جهانی در نیویورک	
اداره مجری	اداره بنادر نیویورک و نیوجرسی
چشم‌انداز پروژه	توسعه ۱۶ جریب زمین در منطقه پایینی منهتن و تبدیل آن به مرکز تجارت جهانی، متشکل از هفت ساختمان اداری و شامل ۱,۲۴ میلیون متر مربع فضای اداری
توافق فروش و عواید	فروش به شرکت Silverstein Properties در سال ۲۰۰۱ به شکل اجاره ۹۹ ساله، با ارزش فعلی ۳,۲ میلیارد دلار.
مصرف بودجه	تأمین مالی پروژه‌های حمل‌ونقل در منطقه کلانشهری نیویورک. عواید فروش ۳,۲ میلیارد دلاری در مقایسه با ۱,۳ میلیارد دلار کل مصارف سرمایه‌ای زیرساخت توسط سازمان بنادر در سال ۲۰۰۵، و کل دارایی زیرساختی در پایان سال ۲۰۰۴ به ارزش ۱۲ میلیارد دلار.
منبع: مؤلف	

پیشینه پروژه. اداره بنادر نیویورک و نیوجرسی در سال ۱۹۲۱ تأسیس شده است. این اداره اولین آژانس دولتی بین‌ایالتی بود که در ایالات متحده ایجاد می‌شد و تحت حقوق قانون اساسی ارائه شده به ایالت‌ها برای ایجاد معاهده‌های بین‌ایالتی عمل می‌کرد. همکاری بین‌ایالتی برای برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی لنگرگاه نیویورک ضروری بود، لنگرگاهی که در مرز دو ایالت نیویورک و نیوجرسی قرار داشت. اداره بنادر حدود ۱۵۰۰ مایل مربع زمین را پوشش

می‌دهد که در شعاع ۲۵ مایلی مجسمه آزادی تعریف شده است.

با گذشت سال‌ها، مسئولیت‌های اداره بنادر در راستای مالکیت و مدیریت تأسیسات حمل‌ونقل در منطقه کلانشهری نیویورک گسترش یافت. در دهه‌ی ۱۹۳۰، اداره بنادر، تونل هلند^{۲۵} را که به تازگی ساخته شده بود در اختیار گرفت. این تونل اولین مسیر ارتباطی بین ایالتی بود که بین نیوجرسی و منهتن ساخته شده بود. این اداره همچنین پل جرج واشینگتون، تونل لینکن، و سایر مواصلات ارتباطی را ساخت. در دهه ۱۹۴۰، اداره بنادر مالکیت و عملیات فرودگاه‌های اصلی منطقه را بر عهده گرفت، از جمله فرودگاه بین‌المللی جان اف کندی، فرودگاه لاگوردیا^{۲۶} و فرودگاه بین‌المللی نیوآرک^{۲۷}. تأسیسات موجود در این فرودگاه‌ها توسعه یافته و مدرن‌سازی شد تا تجارت جهانی را پوشش دهد.

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اداره بنادر، ترمینال اتوبوس بنادر^{۲۸}، بزرگ‌ترین ترمینال اتوبوس در ایالات متحده، بخش دوم پل جرج واشینگتون، اولین بندر کانتینر نیوآرک و الیزابت (نیوجرسی)، و سیستم ارتباط ریلی PATH، که هم‌اکنون ۷۱ میلیون مسافر را در هر سال از نیوجرسی به منتهن منقل می‌کند، ساخت.

اداره بندرگاه یک آژانس زیرساختی خود تأمین مالی کننده است. این اداره قدرت مالیاتی ندارد، و درآمد مالیاتی دریافت نمی‌کند. همچنین، این اداره هیچگونه سوبسید عملیاتی از دولت ایالتی دریافت نمی‌کند. این اداره از طریق هزینه‌های دریافتی از کاربران خدمات حمل‌ونقل، و همچنین اجاره‌های دریافتی از ساکنان خرده‌فروشی و تجاری در فرودگاه‌ها، خود را تأمین مالی می‌کند. قبلاً، اداره بنادر، هم‌افزایی سرمایه‌ای بسیار کمی از نیویورک و نیوجرسی برای برخی پروژه‌های سرمایه‌ای و همچنین بودجه‌های سرمایه‌ای از دولت فدرال دریافت می‌کرد. این اداره به صورت پیوسته توانسته است جریان درآمدی با ارزش خالص مثبت تولید کند، و

25- Holland Tunnel

26- LaGuardia

27- Newark International Airport

28- Port Authority Bus Terminal

این جریان درآمدی را پشتوانه‌ای برای وام‌گیری و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خود قرار داده است. در پایان سال مالی ۲۰۰۶، اداره بنادر ۹,۱ میلیارد دلار قرارداد و بدهی طولانی‌مدت داشت، که پشتوانه همه آن‌ها جریان درآمدی عملیاتی بوده است، بدون تضمین دولتی یا حمایت مالیاتی.

تاریخچه پروژه توسعه. در طول دهه ۱۹۷۰، اداره بنادر مرکز تجارت جهانی را اولویت سرمایه‌گذاری خود قرار داد. همیشه مأموریت اداره بنادر این بود که زیرساخت حمل‌ونقل را به نفع توسعه اقتصادی منطقه مدیریت کند. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، توسعه اقتصادی به هدف سرمایه‌گذاری اصلی تبدیل شد. هدف توسعه مرکز تجارت جهانی این بود که قسمت پایینی منتهن احیا شود؛ چراکه این منطقه در جایگاه یک مرکز مالی نسبت به مرکز شهر عقب افتاده بود. اداره بنادر همچنین بر روی انواع پروژه‌های توسعه‌ای دیگر نیز سرمایه‌گذاری کرده بود، از جمله منطقه Teleport، که یکی از مناطق توسعه صنعتی ویژه بود، و پروژه‌های خرده‌فروشی و تجاری عمده.

ساخت مرکز تجارت جهانی بیش از یک دهه طول کشید. این ساخت‌وساز در اصل بر روی زمین‌هایی بود که قبلاً در اختیار جاده‌های ریلی ورشکسته و یا به پایان رسیده قرار داشت. اداره بنادر هفت ساختمان دفتری تجاری در محل ساخت، از جمله برج‌های دوقلو، بلندترین ساختمان‌های شهر نیویورک، با کل هزینه سرمایه‌گذاری (از جمله زیرساخت) بیش از ۹۰۰ میلیون دلاری. در اوایل سال ۲۰۰۱، مرکز تجارت جهانی حدود ۴ درصد کل فضای اداری منتهن را تأمین می‌کرد.

در سال ۱۹۹۸، تصمیم بر آن شد مرکز تجارت جهانی خصوصی‌سازی شود تا اداره بنادر بتواند بر روی مدیریت و برنامه سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های حمل‌ونقل اصلی تمرکز کند، که بخش اعظم آن به دلیل عدم وجود سرمایه‌گذاری مجدد و تعمیرات، از بین رفته بود. پس از برگزاری مزایده‌های رقابتی، قراردادی با Silverstein Properties منعقد شد که اجاره ۹۹ ساله این

مرکز با ۳,۲ میلیارد دلار را شامل می‌شد. سندهای قراردادی در جولای ۲۰۰۱ امضاء شدند، یعنی هفت هفته قبل از حمله‌ای که کل مرکز تجارت جهانی را از بین برد. این مطالعه موردی، فروش ملک را با هدفی که داشت بررسی می‌کند، نه تراژدی یازده سپتامبر.

بافت سازمانی و تکامل‌های منجر به فروش ملک. تصمیم به فروش مرکز تجارت جهانی در اثر فشار مستقیم اعمال شده بر اداره بنادر بود، برای اینکه تمرکز خود را بر روی زیرساخت‌های حمل‌ونقل برگرداند. همانطور که در برنامه سرمایه‌گذاری طولانی‌مدت اداره بنادر در سال ۲۰۰۵ و گزارش‌های سالیانه اخیر نیز به آن اشاره شده است، هم‌اکنون اولویت این است که «آژانس به ریشه خود برگردد: انجام سرمایه‌گذاری‌های مهم در زیرساخت حمل‌ونقل [و] تحقق تعهداتی که برای بازسازی و بهبود تأسیسات دارد». برنامه سرمایه‌گذاری به‌روزرسانی شده برای سال‌های ۲۰۰۷ الی ۲۰۱۶ این اولویت‌ها را منعکس می‌کند. انتظار می‌رود کل سرمایه‌گذاری انجام شده اداره بنادر در این بازه زمانی، ۲۹,۵۵ میلیون دلار باشد. کمتر از ۰,۵ درصد این مقدار با هدف توسعه اقتصادی است. بخش اعظم این سرمایه برای برنامه‌ای هدف‌گذاری شده است (State of Good Repari) که مقصود آن حفظ شرایط سرمایه‌ای و عملیاتی مناسب پروژه‌های زیرساختی موجود است. بخش اعظم دیگر نیز برای پروژه‌های زیرساختی جدید است، از جمله دسترسی تونلی به منهتن، توسعه فرودگاه، و مدرن‌سازی بندر دریایی از طریق ارتباطات کشتی به ریل.

بازگشت تمرکز اداره بنادر به سرمایه‌گذاری حمل‌ونقل در نتیجه فشار سیاسی بود. بی‌بهره‌سازی مرکز تجارت جهانی در مرکزیت این اقدام قرار داشت. در اواسط دهه ۱۹۹۰، فرمانداران نیویورک و نیوجرسی اداره بنادر را مجبور کردند مأموریت خود را محدودتر کند. زمانی که فروش مرکز تجارت جهانی اعلام شد، فرماندار پاتاکی^{۲۹} نیویورک بیانیه‌ای منتشر کرده و در آن اشاره دارد «از همان روز اولم در این دفتر، سخت تلاش کرده‌ام مدیریت و اداره

مرکز تجارت جهانی را خصوصی کنم، چراکه بر این باور هستم دولت وقتی بهترین کارایی را خواهد داشت که بر روی مأموریت اصلی خود تمرکز داشته باشد... شفاف‌تر و دقیق‌تر کردن تمرکز آژانس بر روی فرودگاه‌ها، بندرگاه‌ها، پل‌ها و تونل‌ها، باعث می‌شود اداره بنادر به موتور اقتصادی قدرتمندتری برای کل منطقه تبدیل شود». علی‌رغم وجود تراژدی یازده سپتامبر، اداره بنادر توانست با موفقیت برنامه متمرکز جدید خود برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت حمل‌ونقل را پیش ببرد.

منابع: Doig (۲۰۰۱)؛ اداره بنادر نیویورک و نیوجرسی (۲۰۰۵، ۲۰۰۶، ۲۰۰۷ الف، ۲۰۰۷ ب).

۴-۲. درس‌هایی که می‌توان برای مدیریت دارایی زمین گرفت

تجربه‌ای که اداره بنادر در بازگشت به ریشه زیرساختی خود داشت بسیاری از مقامات توسعه شهری جهان در حال توسعه را تحت تأثیر قرار داد. آژانس‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی اغلب مسئول توسعه بوده و صاحبان اصلی زمین‌های عمومی شهرها هستند. قدرت‌های سیاسی و اقتصادی باهم ترکیب شده و این آژانس‌ها را مجبور می‌کنند کارکردهای توسعه تجاری خود را از کارکردهای سرمایه‌گذاری زیرساختی‌شان، جدا کنند. در این فرآیند، زمین‌ها و املاک توسعه‌یافته بسیاری واگذار شدند، و عواید مالی به دست آمده در جهت تقویت ظرفیت سرمایه‌گذاری زیرساختی‌شان به کار گرفته شد. اغلب، همانطور که در نمونه اداره بنادر نیز می‌بینیم، مسئولیت سرمایه‌گذاری زیرساختی ارتباط بسیار نزدیکی با توسعه اقتصادی داشته و شامل سرمایه‌گذاری‌های بسیار گسترده‌ای در عرصه حمل‌ونقل می‌شود. بنابراین، درآمدهای حاصل از فروش زمین به سمت پروژه‌های حمل‌ونقل، با مقیاس بالا، سوق پیدا کرده است.

فصل سوم

تأمین مالی زمین محور زیرساخت‌ها در کشورهای در حال توسعه

۳. تأمین مالی زمین محور زیرساخت‌ها در کشورهای در حال توسعه

این فصل روش‌های مختلف تأمین مالی زمین محور برای سرمایه‌گذاری زیرساختی در کشورهای در حال توسعه را بررسی می‌کند. این کشورها نیز در پیاده‌سازی تأمین مالی زمین محور با همان مسائل مفهومی که در کشورهای توسعه یافته دیدیم مواجه هستند. به علاوه، این کشورها هر کدام دارای سنت‌های مالکیت زمین و برنامه‌ریزی عمومی مخصوص به خود هستند. بسیاری از آن‌ها سیستم‌های ممیزی در آمد ضعیفی دارند که اطلاعات کمتر و غیر قابل اتکایی در خصوص مشخصه‌های زمین‌ها و ارزش بازاری آن‌ها ارائه می‌کنند. این باعث شده است کشورهای ابزارهای پایه‌ای که برای تأمین مالی زمین محور وجود دارد را مطابق با شرایط محلی اصلاح کنند.

در این فصل تکنیک‌های تأمین مالی زمین محور به همان ترتیبی که در فصل ۲ مشاهده شد، بررسی می‌شود. ابتدا، بازیابی هزینه‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی از طریق فروش زمین‌های توسعه دهنده در مقیاس شهرک‌های جدید بررسی شده است. سپس تغییرات عوارض حق مرغوبیت بررسی می‌شود؛ تغییراتی که هدف آن‌ها تبدیل شدن به ابزاری عملی برای تأمین مالی زیرساخت است. بخش سوم این فصل به مالکیت عمومی و کسب و خرید زمین‌ها به عنوان روشی برای کسب افزایش ارزش زمین در نتیجه پروژه‌های زیرساختی عظیم، می‌پردازد. کسب ارزش زمین از طریق فروش اموال یکی از رایج‌ترین و پرمباحثه‌ترین ابزارهای تأمین مالی زمین محور است. در یکی از این روش‌ها، شهرداری‌ها حقوق توسعه در اطراف پروژه‌های زیرساختی را می‌فروشند، نه خود زمین را. بخش نهایی کتاب به کاربردهای عملی خواست توسعه دهنده و هزینه اثر می‌پردازد. تجربیات این قسمت نشان دهنده تجربیات کل کشورهای در حال توسعه نیست - بلکه از مهم‌ترین تجربیات است. این فصل پتانسیل تعمیم هر یک از این رویکردها را به فراتر از موقعیت‌های مکانی مطالعات موردی، مورد تأکید خود قرار می‌دهد.

۳-۱. سرمایه‌گذاری توسعه‌دهنده در زیرساخت: شهرهای جدید در قاهره، مصر

در کشورهای در حال توسعه زمین «شهری» دارای رژیم مالکیت متفاوتی نسبت به زمین‌های روستایی یا بایر است. در آفریقای شمالی و خاورمیانه، زمین صحرایی معمولاً تحت مالکیت ایالت است، همانطور که در ایالت آریزونا ایالات متحده زمین صحرایی در اختیار ائتلاف زمین‌های دولتی قرار دارد. زمین شهری و زمین‌های زراعی در معرض مالکیت مطلق و خصوصی قرار دارد. با این حال، با رشد مناطق شهری در اثر افزایش فشار جمعیتی، این دو نوع مالکیت زمین باهم همگرا می‌شوند. منطقه آباد به زمین خام حومه شهر توسعه پیدا می‌کند. این منطقه باید از طریق سرمایه‌گذاری زیرساختی برای شهری‌سازی آماده شود؛ و فرآیند باید طوری طراحی شود که زمین از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی منتقل شود.

مالک زمین دولتی با سه انتخاب مواجه است: می‌تواند زمین خام را به توسعه‌دهندگان خصوصی بفروشد و نصب زیرساخت را به ترکیبی از پروژه‌های خصوصی و سرمایه‌گذاری شهرداری بسپارد؛ می‌تواند توسعه را از طریق سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت و مسکن‌های عمومی تأمین مالی کرده و سپس املاک کامل شده را در بازار بفروشد، و شاید خانه‌های درآمد کم و متوسط را برای اجاره سوبسیددار در اختیار خودش نگه دارد؛ و یا می‌تواند زیرساخت پایه مورد نیاز برای توسعه شهری، را نصب کرده و زمین دارای خدمات پایه را بفروشد. بسیاری از کشورهای آفریقای شمالی و همچنین برخی مکان‌های دیگر گزینه سوم را پیش گرفته‌اند؛ این گزینه به مقامات شهری و ملی اجازه می‌دهد محل توسعه شهری را تحت کنترل داشته باشند، و در عین حال از کارآفرینی بخش خصوصی برای توسعه زمین‌های دارای خدمات پایه استفاده کنند. در جمهوری عربی مصر، این استراتژی با مقیاس بالا، برای شهرهای جدید، در حال اعمال است. در این استراتژی املاک در حال توسعه با هدف توسعه شهری به سوی مشارکت عمومی - خصوصی حرکت کرده است - به دور از رویکردهای قبلی که در آن دولت نقش سرمایه‌گذاری زیرساختی و توسعه‌دهنده نهایی را بر عهده داشت.

۳-۱-۱. شهرهای جدید قاهره

یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های شهرک‌های جدید قاهره و شهرک‌های جدید دانمارک و انگلستان، مقیاس آن‌هاست. در حالیکه ارستاد (فصل ۲) به دنبال جذب ۶۰ هزار کارمند و ۳۰ هزار شهروند در یک دهه است، شهرهای جدید و جوامع جدید خارج از قاهره انتظار می‌رود میزبان ۵,۶ میلیون ساکن جدید تا سال ۲۰۱۵ باشند (El Kovedia and Madbourly ۲۰۰۷). دو شهر جدید -۶ام اکتبر و قاهره جدید- برنامه دارند ۲,۵ میلیون سکنه را در خود جای دهند. بیست شهر جدید دیگر نیز در مصر ایجاد شده و ۴۴ محل جدید نیز برای ساخت و ساز جوامع جدید شناسایی شده‌اند. در تمام این موارد، اداره جوامع شهری جدید (NUCA) پوشش زمینی را نه تنها برای منطقه سرویس دهی مورد هدف برای توسعه، بلکه گستره ۵ کیلومتری زمین‌های مازاد در تمام جهات را در راستای رشد بدون برنامه آینده، کنترل می‌کند. بخش اعظم شهرک‌های جدید در منطقه پیرامون قاهره واقع شده است.

سیاست شهرهای جدید مصر نشان دهنده تجربه این کشور از سکونت‌های غیر رسمی است. بیش از ۱۰ میلیون سکنه در مناطق فاقد نقشه کشی، فاقد برنامه، و تحت توسعه غیر رسمی خارج از مرکز شهر زندگی می‌کنند. بخش اعظم توسعه‌های غیر رسمی بر روی زمین‌های کشاورزی انجام شده است، چراکه زمین کشاورزی در اختیار مالکان خصوصی بوده و این مالکان زمین را برای تبدیل به مصارف شهری غیر رسمی فروخته‌اند. تخمین زده می‌شود ۳۰۰۰۰۰ جریب زمین کشاورزی در اطراف قاهره برای توسعه شهری غیر رسمی فروخته شده است (El Kovedia and Madbourly ۲۰۰۷). ساخت شهرک‌های جدید تنها روش برای جادادن رشد جمعیتی سریع قاهره است که در عین حال استانداردهای توسعه‌ای رسمی را رعایت کرده و از زمین‌های کشاورزی حفاظت می‌کند (Salheen ۲۰۰۶). تحت قانون مصر، زمین‌های صحرایی که شهرها و جوامع جدید در آن‌ها ساخته می‌شوند متعلق به دولت هستند، که با فرمان نخست‌وزیر با هدف ایجاد جوامع جدید به اداره جوامع شهری جدید (NUCA)، منتقل شده است. همچنین حاشیه ۱۰۰ متری در هر دو طرف بزرگ‌راه‌های ساخته شده برای ارتباط شهرهای جدید به قاهره نیز بدون هزینه، به NUCA واگذار گردیده است.

نیاز سرمایه‌گذاری زیرساختی برای توسعه زمین در این مقیاس، بسیار زیاد است. از سال ۲۰۰۵، اداره جوامع شهری جدید مصر (NUCA) به ۴۳۵ کیلومتر مربع زمین در شهرهای جدید، خدمات زیرساختی ارائه کرده است، و هزینه تخمینی آن (بر حسب ارز امروزی)، ۱۶۰ پوند مصر به ازای هر متر مربع و در کل ۶۹٫۶ میلیارد پوند مصر بوده است (۱۲٫۷ میلیارد دلار؛ بانک جهانی، ۲۰۰۶، جلد ۲). البته تمام این‌ها مربوط به زیرساخت‌های داخلی است. هزینه‌های اتصال سیستم‌های زیرساختی داخلی به بدنه‌های اصلی بزرگ‌راهی، برقی، ارتباطات سیاری و تأمین آبی بیشتر تخمین زده می‌شود. مصر هزینه‌های توسعه خود را از طریق نوعی سیاست مترقی همکاری عمومی خصوصی مورد توجه قرار داده است. شیوه استاندارد اینگونه است که بخش عمومی زیرساخت‌های داخلی و خارجی را با هزینه عمومی نصب کند، و زمین را از طریق مذاکرات خصوصی و به قیمت زیر بازار و ثابت به توسعه‌دهندگان خصوصی بفروشد، و توسعه دهندگان خصوصی برای ایجاد تأسیسات صنعتی، تجاری و مسکونی سرمایه‌گذاری کنند. از دیدگاه تأمین مالی، اینگونه توافق فشار زیادی بر روی بودجه عمومی وارد می‌کند. از دیدگاه توسعه شهری، دولت نمی‌تواند از بهره‌وری سیگنال‌های قیمت بازار بهره‌برداری کند. رشد و توسعه بر مبنای تصمیم‌های عمومی در خصوص مکان نصب زیرساخت‌ها هدایت می‌شود، ولی اغلب، زیرساخت در جایی نصب می‌شود که تقاضایی برای فعالیت مسکونی و اقتصادی در آن وجود ندارد. شهرهای جدید از رشد مورد انتظار خود عقب افتاده‌اند، یک دلیل برای این امر سرمایه‌گذاری زیرساختی در مکان‌های دورافتاده و بدون توجه به تقاضای بازار است (World Bank ۲۰۰۶، vol. ۱).

زیان‌های مالی فروش زمین از طریق مذاکرات خصوصی، یا قیمت‌هایی که از سوی دولت تعیین شده‌اند، را می‌توان با دو مثال مشاهده کرد. در سال ۲۰۰۴، تصمیم بر آن شد مزایده‌ای عمومی بر روی یک قطعه زمین بزرگ (۳۷۸۰۰۰ متر مربع) در ورودی اصلی یکی از شهرهای جدید، قاهره جدید، آغاز شود. در آن زمان، قیمت دولتی مشخص شده برای فروش زمین دولتی در تمام قاهره جدید، صرف نظر از موقعیت مکانی زمین در داخل شهر، ۲۲۵ پوند مصر به ازای هر متر مربع بود، که برای پوشش هزینه‌های ایجاد شده برای تأمین زیرساخت داخلی کفایت نمی‌کرد. چهار توسعه‌دهنده در

این مزایده رقابتی شرکت کردند، و قیمت برنده ۶۲۵ پوند مصر (حدود ۱۱۴ دلار آمریکا) به ازای هر متر مربع بود، یعنی سه برابر قیمت مشخص شده از سوی دولت. از دیدگاه کلان، سیاست فروش زمین تا سال ۲۰۰۵ نمی‌توانست حتی هزینه‌های سرمایه‌گذاری زیرساخت داخلی را پوشش دهد. در ۲۵ سال گذشته، مصر توانسته است کمتر از نیمی از سرمایه‌گذاری خود فقط در زیرساخت داخلی را از طریق فروش زمین به دست آورد.

۳-۱-۲. بهسازی مزایادات

اصلاح و بهسازی‌های جدیدی برای تغییر شیوه کار اداره جوامع شهری جدید (NUCA) و وزارت، مسکن، تأسیسات و توسعه شهری که بر آن نظارت دارد، آغاز گردید. این بهسازی را می‌توان در دو عبارت خلاصه کرد: مزایادات زمین و مشارکت عمومی-خصوصی در سرمایه‌گذاری زیرساختی. هر دو نوع تغییر در سیاست، تأمین مالی از طریق زمین را در مرکزیت توسعه زیرساخت شهرک‌های جدید قرار می‌داد.

سیاست جدید دولت هم‌اکنون این است که تمام قطعات مهم زمین در شهرهای جدید و جوامع جدیدی که برای سکونت افرادی با درآمد متوسط و بالای متوسط، و توسعه تجاری و خرده‌فروشی واقع شده‌اند، را در مزایادات عمومی به فروش برساند. زمین‌ها، در واکنش به علاقه‌مندی توسعه‌دهندگان به مکان‌های خاص، که نشانگر تقاضای بازار و همچنین اولویت‌های برنامه‌ریزی عمومی است، به مزایده سپرده می‌شود.

اولین ثمره این سیاست در مه ۲۰۰۷ بدست آمد. هنگامی که چند قطعه زمین در مناطق شهری به قیمت ۳٫۱۲ میلیارد دلار فروخته شد. این اولین مزایده‌ای بود که از مزایای کامل مزایده رقابتی بین‌المللی استفاده کرده و از جمله اولین اقدامات مدیریت دارایی عمومی بود که خصوصی‌سازی سایر دارایی‌های دولتی را شامل می‌شد (برای اطلاعات بیشتر فصل ۴ را ببینید). دولت اعلام کرد عواید حاصل از فروش زمین، که بسیار بالاتر از هزینه‌های نصب زیرساخت داخلی جدید بود، برای تأمین مالی بزرگ‌راه چهار بانده مواصلاتی جاده کمربندی قاهره، و همچنین ارائه سوبسید به مسکن‌های

کم درآمد در مناطق توسعه شهر جدید، استفاده خواهد شد. زمین‌های بزرگ‌تر نیز برای فروش در مزایده‌ها، زمان‌بندی شدند.

سیاست مزایده و قیمت‌گذاری جدید باعث می‌شود چشم‌انداز بازیابی هزینه‌های زیرساختی داخلی و خارجی شهرهای جدید توسط بخش عمومی بهبود یابد؛ البته تا زمانی که تقاضای شهری‌سازی با نرخ پیش‌بینی شده پیش، ادامه پیدا کند.

۳-۱-۳. مشارکت عمومی- خصوصی برای نصب زیرساخت

اصلاحیه مهم دوم به رویکرد تهیه زیرساخت شهرهای جدید مربوط می‌شود. یک رویداد و تجربه جدید موجب معکوس شدن این سیاست شد، و توسعه‌دهندگان خصوصی مسئولیت بیشتری برای سرمایه‌گذاری زیرساخت دریافت کردند. در عین حال، نقش بخش‌های عمومی و خصوصی در طرح‌های تنظیم مجدد زمینی که از گذشته در ژاپن، جمهوری کره و جاهای دیگر پیاده‌سازی می‌شد نیز تغییر یافتند. در تعدیل مجدد زمین سنتی، مالکان زمین صاحب زمین‌های اصلی در نظر گرفته می‌شدند. این افراد کنترل زمین خود را در اختیار مقامات دولتی قرار می‌دهند تا سرمایه‌گذاری زیرساختی انجام شده؛ و منطقه برای توسعه شهری آماده شود. در پایان فرآیند، صاحب زمین‌های خصوصی بخشی از زمین توسعه یافته را دوباره دریافت می‌کنند - برای مثال ۴۰ درصد. در این نوع قرارداد، مالکان خصوصی زمین را ارائه می‌کنند، مقامات دولتی زیرساخت و مجوزهای برنامه‌ریزی برای توسعه شهری را ارائه می‌کنند، و در پایان فرآیند، مالکان خصوصی بخشی از زمین اولیه خود را دریافت می‌کنند که ارزش آن در اثر سرمایه‌گذاری زیرساختی و مجوزهای توسعه، به شدت افزایش یافته است. بخش عمومی باقی‌مانده زمین‌ها را برای جاده‌کشی، ساختمان‌های دولتی، فضای باز و سایر مصارف عمومی استفاده می‌کند.

در نسخه قاهره، بخش عمومی (NUCA) زمین را فراهم می‌کند، آن را به مالکیت خصوصی منتقل می‌کند و توسعه دهنده زیرساخت را نصب می‌کند. انتظار می‌رود توسعه‌دهنده خصوصی نصب زیرساخت را با توجه به منافع خود شتاب دهد. بخش دولتی به دوروش سود می‌کند: نصب زیرساخت

بدون هزینه مالی، و کسب بخشی از زمین‌های دارای زیرساخت‌های پایه، برای مصارف عمومی. در عین حال، توسعه‌دهنده بخش عمده زمین را نگه می‌دارد، و تنها برای نصب زیرساخت هزینه می‌کند. این نوع قرارداد در مکان‌های مختلفی در حال اجراست. در قراردادهای با مقیاس بالا، توسعه‌دهنده خصوصی نه تنها زیرساخت داخلی، بلکه بخش عمده‌ای از زیرساخت خارجی را نیز فراهم می‌کند (کادر ۳،۱ را ببینید). این قرارداد بخش خصوصی را مجبور می‌کند ۱ میلیارد دلار آمریکا برای زیرساختی که «عمومی» تلقی می‌شود سرمایه‌گذاری کند.

کادر ۳،۱

مادیناتی^۱: توسعه زیرساخت از طریق مشارکت عمومی-خصوصی در قاهره

جدید، مصر

در قاهره جدید، یک پروژه عظیم ملکی در حال پیاده‌سازی است که بزرگ‌ترین پروژه توسعه ملکی در مصر با بیش از ۳۳۶۰ هکتار مساحت محسوب می‌شود. پیاده‌سازی این پروژه توسط شرکت توسعه شهری آلکساندریا^۲ انجام می‌شود. پس از مذاکرات، اداره جوامع شهری جدید، قبول کرد زمین رایگانی در اختیار توسعه‌دهنده قرار دهد و در عوض توسعه‌دهنده زیرساخت پایه را فراهم کند. شرکت خصوصی زیرساخت داخلی با ارزش ۱۱۰ پوند مصری به ازای هر مترمربع و بخشی از زیرساخت خارجی به ارزش ۱۲۷ پوند مصری به ازای هر مترمربع (که شامل شبکه‌های ارتباطات سیار و برق نیز می‌شود) را نصب کند. این قرارداد مشارکتی، NUCA را تنها مسئول اتصالات خارجی می‌کند، از جمله تأمین آب و فاضلاب و جاده‌ها. به عنوان بخشی از این قرارداد، شرکت سرمایه‌گذاری همچنین خانه‌هایی برای خانوارهای کم‌درآمد در اختیار NUCA قرار می‌دهد که برابر است با ۷ درصد کل هزینه‌های توسعه.

منبع: بانک جهانی (۲۰۰۶، جلد ۲، ص ۶۰)

1- Madinaty

2- Alexandria Company for Urban Development

۳-۱-۴- پتانسیل استفاده در مکان‌های دیگر

مالکیت عمومی زمین‌ها یکی از مشخصه‌های متمایز کشورهای آفریقای شمالی و خاورمیانه است. در این کشورها، از جمله مصر، معمولاً دولت زمین صحرایی موجود برای توسعه شهری را مالک است. تخصیص این زمین معمولاً مسئله‌ساز بوده است و دستخوش روندهایی است که مشوق‌های بازاری را نادیده گرفته و نمی‌تواند هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی را جبران کند. کنترل دولت در اثر نیاز به تخصیص سوبسیددار زمین برای توسعه مسکن بخش کم‌درآمد، قابل توجه است. با این حال، فروش زمین برای مصارف طبقه متوسط و طبقه بالا با ارزش بازار کامل، به همراه سوبسیدسازی متقابل برای سکونت بخش کم‌درآمد از طریق سودهای حاصل از زمین، روشی مؤثرتر برای تحقق نیازهای اجتماعی به نظر می‌رسد؛ روشی مؤثرتر در برابر تخصیص زمین‌های دولتی که موجب تحریک بازار می‌شود.

تعدادی از کشورهای این منطقه می‌توانند از تجربیات مصر اقتباس کنند (اطلاعات ارائه شده در این پاراگراف از Wahba ۲۰۰۷ دریافت شده است). برای مثال، تونس زمین‌های دارای زیرساخت و تأیید شده برای توسعه جدید را، از طریق یک نهاد عمومی، می‌فروشد. سیاست تونس این است که هزینه‌های نصب زیرساخت داخلی را جبران کند، که باعث می‌شود قیمت زمین‌ها به ۵۰ درصد ارزش بازار فروخته شود. این یکی از سیاست‌های جابه‌جایی زمین بازار محور است. با این حال، اگر زمین برای سکونت طبقه متوسط و بالاتر از متوسط، و همچنین زمین‌های مربوط به بخش تجاری و خرده‌فروشی به قیمت کامل بازار فروخته شود، عواید حاصل حاشیه‌ای سودآور برای سوبسیدسازی متقابل توسعه سکونت کم‌درآمد و تأمین ارتباطات زیرساختی خارجی عمده، ایجاد می‌کند. در مراکش، تأمین زمین دولتی برای توسعه نسبت به تقاضای بازار بسیار عقب است، که باعث شده است قانون سلطنتی ۸۰۰۰ هکتار زمین را تحت برنامه شهر بدون منطقه فقیرنشین^۳، برای سکونت آزاد کند. در عربستان سعودی و جمهوری یمن، دولت زمین رایگان را در اختیار خانوارها قرار داده و یا آن را به قیمت بسیار کمی نسبت به قیمت بازار می‌فروشد. این امر باعث شده است پوشش زیرساخت عقب بیفتد، و زمین‌خواری

شایع شود. تونس و مراکش، مانند جمهوری اسلامی ایران، کویت، عربستان سعودی و جمهوری یمن، در ابتدای راه اعمال نیروهای بازاری برای تأمین زمین شهری هستند.

۳-۲. عوارض حق مرغوبیت: بوگوتا و کالی،^۴ کلمبیا

مدت زمان زیادی است که کلمبیا به خاطر پیاده‌سازی موفق سهم ارزش‌گذاری^۵، که نوعی عوارض حق مرغوبیت است، برای تأمین مالی زیرساخت شهری شناخته شده است. ولی در واقعیت، کلمبیا نیز با همان مشکلاتی که کشورهای توسعه‌یافته با آن مواجه شده بودند، و در فصل ۲ به آن‌ها اشاره شد، دست و پنجه نرم کرده است. طرح پیاده‌سازی شده بسیار گسترده بوده و موجب ایجاد بحث‌های بی‌شماری در خصوص افزایش ارزش زمین به عنوان مبنایی برای اخذ عوارض شد.

ارزش‌گذاری، که قبلاً در کلمبیا استفاده می‌شد، عناصر سرمایه‌سازی سود، و جبران هزینه را باهم ترکیب کرده است. این قانون، با اینکه در قالب پروژه‌های عمومی قابل اعمال است، در عمل بیشتر به ساخت جاده و بهسازی‌های جاده‌ای اعمال شده بود. این شیوه، وجوه پرداختی صاحب‌زمین‌ها را که متناسب با افزایش تخمینی ارزش زمین در نتیجه اقدامات دولتی بود، تخصیص می‌داد (سرمایه‌سازی سود). با این حال، مقدار کل عواید بر اساس جبران هزینه‌ای است که به این صورت تعریف می‌شود:

● ۱۰۰ درصد هزینه‌های زیرساختی (بودجه‌بندی شده) به علاوه

● ۱۰ درصد هزینه احتیاطی، به علاوه

● ۳۰ درصد هزینه‌های مدیریتی

افزایش ارزش زمین بر مبنای قیمت بازار و یا ارزیابی‌ها، اندازه‌گیری نمی‌شد؛ بلکه این افزایش از قبل و بر اساس فرمولی مبتنی بر چند فاکتور تخمین زده می‌شد، از جمله سائز قواره زمین، موقعیت مکانی نسبت به پروژه زیرساختی، کاربری زمین، و سایر موارد. درآمدهای حاصل از قبل و به هنگام ساخت پروژه جمع‌آوری می‌شدند، و با توجه به تغییرات واقعی ایجاد شده در قیمت زمین تنظیم نمی‌شدند. این شیوه ارزش‌گذاری چند مشکل داشت. فرمول‌هایی که برای پیش‌بینی افزایش ارزش زمین در

4- Cali

5- contribución de valorización

اثر سرمایه‌گذاری دولتی استفاده می‌شدند اغلب نتایج متفاوتی نسبت به ارزش واقعی بازار به دست می‌دادند، که از لحاظ حقوقی، چالش‌هایی ایجاد می‌کرد. دولت نیاز داشت عوارض حق مرغوبیت موجب جبران ۱۴۰ درصد هزینه‌های زیرساختی تخمینی شود، صرف نظر از اینکه افزایش ارزش زمین به این مقدار باشد یا نه. ۳۰ درصد هزینه اضافی برای مدیریت، موجب شد به ناکارآمدی مدیریتی این سیستم بیشتر توجه شود.

تمام این نقص‌ها برای نحوه استفاده عملی از این شیوه پیامدهایی داشت (اطلاعات این پاراگراف تا حد زیادی از Jaramillo ۲۰۰۱ برگرفته شده است). ابتدا، برای به حداقل رساندن اعتراضات از سوی صاحب‌زمین‌ها، مقامات دولتی هزینه‌های پروژه‌های زیرساختی در چهارچوب قانون را دست کم می‌گرفتند. این اقدام باعث می‌شد فشار وارد آمده به پرداخت کنندگان عوارض کاهش پیدا کند، ولی موجب می‌شد تأمین مالی سرمایه‌گذاری زیرساختی ناکافی شود. دوم، مقامات دولتی معمولاً از عوارض حق مرغوبیت در مناطق ثروتمندتری استفاده می‌کردند که در آن صاحب‌زمین‌ها ظرفیت کافی برای پرداخت را داشتند. این باعث می‌شد مرغوبیت زیرساخت‌ها نیز بیشتر بر روی مناطق ثروتمند تمرکز داشته باشد. در نهایت، و مهم‌تر از همه، استفاده از این شیوه در شهرها به شدت با گذر زمان کاهش یافت. بین سال‌های ۱۹۶۸ و ۱۹۷۸، درآمد شهرداری از ارزشگذاری، حدود ۵۰ درصد کاهش پیدا کرد. بین سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، درآمد شهرداری از این شیوه از ۱۵ درصد کل درآمد شهرداری به ۵ درصد کاهش یافت. همانطور که در جدول ۳،۱ نیز نشان داده می‌شود، اهمیت عوارض حق مرغوبیت به عنوان یک منبع درآمد برای بوگوتا و کالی، کاهش شدیدتری داشت.

جدول ۳/۱ سهم ارزشگذاری در درآمد شهرداری بوگوتا و کالی، کلمبیا، ۱۹۸۰ الی ۱۹۹۰

سال	بوگوتا	کالی
۱۹۸۰	۵،۱	۳۱،۷
۱۹۸۳	۱۳،۵	۱۸،۰
۱۹۹۰	۱،۴	۸،۹

منبع: Jaramillo (۲۰۰۱)

دولت در سال ۱۹۹۷ پس از شناسایی مشکلات پیاده‌سازی شیوه ارزش‌گذاری، قانون را به شکلی اساسی تغییر داد. تغییرات نوآورانه‌تر و عمومی‌تر بیشتری برای اصل عوارض حق مرغوبیت مناطق برنامه‌ریزی شهری اعمال شد. قطعات زمین داخل منطقه برنامه‌ریزی ویژه، که دولت شهری تبدیل زمین از مصرف روستایی به مصرف شهری را مجوزدهی کرده و یا زمین را برای تراکم بالاتر منطقه‌بندی مجدد کرده بود، در معرض ۳۰ الی ۵۰ درصد عوارض حق مرغوبیت، با صلاح‌دید شهرداری، قرار داشتند. عوارض حق مرغوبیت به افزایش قیمتی که در اثر مجوزدهی برنامه‌ریزی ایجاد می‌شد، اعمال می‌گردید. پرداخت عوارض حق مرغوبیت زمانی انجام می‌شد که افزایش قیمت زمین به هنگام فروش یا توسعه، محقق می‌شد. عواید حاصل برای سرمایه‌گذاری زیرساختی و پشتیبانی از منطقه شهری جدید، مصرف می‌شد.

در عین حال، قانون طوری تغییر یافته بود که پیاده‌سازی شیوه ارزش‌گذاری قبلی، انعطاف‌پذیرتر باشد. شهرداری‌ها هم‌اکنون در خصوص درصد هزینه‌های زیرساختی که باید از این شیوه تأمین می‌شد حق رأی داشتند. در این فرآیند افزایش هزینه‌های مدیریتی و احتیاطی نیز از بین می‌رفت.

۱-۲-۳. استفاده بوگوتا از شیوه ارزش‌گذاری

بوگوتا در استفاده از شیوه جدید ارزش‌گذاری بسیار فعال بود. نوآوری بوگوتا این بود که این عوارض بر روی بسته کاملی از پروژه‌های جاده‌ای و به‌روزرسانی در کل شهر توزیع شود. در بازه ۱۹۹۷ الی ۲۰۰۷، بوگوتا توانست از طریق عوارض ارزش‌گذاری، ۲۱۷ پروژه عمومی (که اغلب خیابان، پل و بهبود زهکشی بودند) را در تمام بخش‌های شهر تأمین مالی کند (Saldies Barrenocha; ۲۰۰۷ Rojas Rojas). بوگوتا در کنار این اقدام، فاکتورهای دیگری را در محاسبات عوارض حق مرغوبیت اضافه کرد. در کنار شش نوع کاربری زمین، که طوری رتبه‌بندی شده بودند که بخش اعظم عوارض حق مرغوبیت بر عهده مصارف تجاری و صنعتی باشد نه مسکونی، فاکتورهایی نیز وجود داشت که سطح درآمد جامعه و توانایی پرداخت، و همچنین اندازه قواره و موقعیت مکانی زمین نسبت به پروژه‌های بهسازی دولتی را نیز مد نظر قرار می‌داد.

نتیجه این اصلاحات ایجاد نسخه جدید و ناخالص برای کسب ارزش زمین بود. عوارض حق مرغوبیت دیگر ارتباط تنگاتنگی با افزایش ارزش زمین نداشته و ارزیابی ارزش زمین بر اساس بهترین مصارف اقتصادی یک مکان، مد نظر قرار نمی گرفت، و ارزشگذاری محل‌های مسکونی کم‌درآمد و یا با درآمد متوسط و سایر مصارف فعلی، کاهش پیدا می کرد. شیوه ارزشگذاری در اصل به یک مالیات زیرساخت زمین محور و پیش دریافتی تبدیل شد که برای تأمین مالی بخش مهمی از بودجه سرمایه‌ای شهری مورد استفاده قرار می گرفت. در دهه ۱۹۹۷ الی ۲۰۰۷، بیش از ۱ میلیارد دلار از کارهای عمومی شهرداری، به این شکل تأمین مالی شد. فرمولی که شهرداری برای اعمال عوارض حق مرغوبیت استفاده می کند بسیار دقیق است، ولی از آنجایی که ناشی از افزایش ارزش واقعی زمین نیست، به سختی می توان آن را در دادگاه به چالش کشید. توزیع تأمین مالی پروژه‌های بهسازی عمومی توسط عوارض حق مرغوبیت، باعث کاهش مقاومت عمومی شد. بوگوتا به شهروندان اجازه داد اگر می خواهند، این عوارض را طی مدت ۵ سال پرداخت کنند. این باعث شد بار اقتصادی بر روی مالکان املاک کاهش یافته، و عواید عوارض ارزشگذاری، برای بازپرداخت وام‌های کوتاه مدتی که برای تأمین مالی ساخت و ساز دریافت شده بود، به کار گرفته شوند.

شیوه استفاده از عوارض ارزشگذاری در استراتژی تأمین مالی کلی توسط برنامه‌ای جدید که از سوی شهردار بوگوتا در اواخر سال ۲۰۰۷ آغاز شد، قابل مشاهده است. این برنامه می خواست بهبودهایی در خیابان‌ها و زیرساخت‌های مربوطه کل شهر، انجام شود. در فاز اول، این پروژه ۱۸۸ پروژه را تأمین مالی کرد و حدود ۳۵۰ میلیون دلار آمریکا درآمد ارزشگذاری ایجاد کرد. شهردار اعلام کرد ۱،۲۳۶،۳۴۶ صاحب زمین، این عوارض را بر اساس فرمولی که در بالا دیدیم، پرداخت خواهند کرد. درآمدهای حاصل از عوارض حق مرغوبیت در یک استراتژی تأمین مالی گسترده تر قرار گرفت که شامل ۵۰ میلیون دلار قرض از شرکت تأمین مالی بین‌المللی (IFC)، ۵۰ میلیون دلار قرض از شرکت توسعه اندین (ADC)، و ۳۰۰ میلیون اوراق قرضه بین‌المللی پسو می شد (IFC ۲۰۰۸؛ برای دریافت اطلاعات بیشتر در خصوص تأمین مالی سرمایه‌ای بوگوتا، RTI International ۲۰۰۵ را ببینید). هر دو قرض IFC و ADC با هدف بهسازی خیابان‌ها دریافت شده بودند، درحالیکه اوراق قرضه برای تأمین

مالی سایر سرمایه‌گذاری‌های عمومی نیز در دسترس بود. در این استراتژی، عواید عوارض ارزشگذاری حدود نیمی از کل هزینه‌های بهسازی خیابان‌ها و پل‌ها را پوشش می‌داد. شهردار اعلام کرد بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۵، مراحل مختلف عوارض ارزشگذاری ۲٫۱ تریلیون دلار کلمبیا (۱٫۱ میلیارد دلار آمریکا) برای تأمین مالی بهسازی زیرساخت‌های شهری در آمد خواهد داشت.

۲-۲-۳. پتانسیل برای استفاده در جاهای دیگر

تجربیات بوگوتا در جاهای دیگر کلمبیا نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. استفاده از شیوه ارزشگذاری در مدلین و بارانکیلا^۶ احیا شده است. شهردار کالی هم‌اکنون سعی دارد تجربه بوگوتا را کپی کند، و اگر موفق باشد، این استراتژی را در داخل کلمبیا بیشتر توسعه دهد. پیشنهاد کالی، که در فوریه ۲۰۰۸ اعلام شد، در کادر ۳٫۲ خلاصه شده است.

کادر ۳٫۲

برنامه ارزشگذاری پیشنهادی در کالی، کلمبیا

کالی در نتیجه کاهش شدید بودجه سرمایه‌ای و همچنین انزوای شرایط زیرساختی به عوارض ارزشگذاری روی آورد. هدف این برنامه تعمیرات جاده‌ای و پل‌ها بود، و ساخت جاده‌های جدید بخش کوچکی از این برنامه را تشکیل می‌داد. در سال ۲۰۰۷، مخارج سرمایه‌ای کالی بر روی جاده به حدود ۱۵ میلیون دلار رسید. مصارف سرمایه‌ای توسط وضعیت بدهی شهر محدودتر شده بود. در دهه ۱۹۹۰، کلمبیا مالیات سوخت را به سطح محلی واگذار کرد تا به این ترتیب بتواند ساخت و تعمیر جاده‌ها را پشتیبانی کند. بسیاری از شهرهای این کشور با استفاده از جریان درآمدی جدید وام‌گیری کردند. وقتی کشور در معرض مشکلات مالی قرار گرفت، و دولت‌های محلی در خصوص قرض‌هایشان قصور کردند، اقداماتی انجام شد که به وسیله آن‌ها از مالیات سوخت محلی، برای بازپرداخت بدهی‌ها جلوگیری به عمل آمد. در کالی، ۷۰ درصد

عواید مالیاتی سوخت‌رسانی تا ۱۰ سال آینده برای پرداخت بدهی‌ها کنار گذاشته شده بود. پیشنهاد شهردار افزایش چشم‌گیر سرمایه‌گذاری جاده‌ای بود - یک برنامه چند لایه که ۲۴۰ میلیون دلار بهسازی جاده‌ها و پل‌ها را شامل می‌شد. این برنامه بر این بود که بخش اعظم هزینه‌های خود را از طریق عوارض ارزشگذاری تأمین مالی کند، که مشابه برنامه بوگوتا تعریف شده بود. بسته‌ای برای بهسازی‌های جاده‌ای در کل شهر ارائه شد، و عوارض ارزشگذاری بر اساس فرمولی پیچیده (که هنوز کاملاً افشا نشده است) محاسبه می‌شود که عوارض حق مرغوبیت را بر اساس ترکیبی از ارزش زمین، مساحت زمین، فاصله از بهسازی دولتی، کاربری زمین، مسیرهای حاصل برای جامعه، و سطح درآمد فردی اعمال می‌کند.

شهردار این برنامه را به این شکل خلاصه می‌کند: «کاری که ما می‌خواهیم انجام دهیم این است که به افرادی که هزینه هم‌افزایی را پرداخت می‌کنند، سود برسانیم. ما می‌خواهیم شهر را ارزشگذاری کنیم. می‌خواهیم کار با استفاده از عوارض ارزشگذاری عمومی انجام شود، که سودهای حاصل از پروژه‌ها به کل شهر برسد و کل شهر هزینه‌ها را پرداخت کند». در این نسخه از تأمین مالی زمین محور، عوارض ارزشگذاری رابطه خود را با افزایش ارزش زمین از دست داده و به یک خراج سودآور عمومی تبدیل می‌شود که ارتباط کمی با افزایش ارزش زمین دارد. بار اصلی عوارض پیشنهادی به سمت زمین‌های خالی هدایت شده است، که گفته می‌شود ۲۵ الی ۴۵ درصد کل عواید را تشکیل می‌دهد. کالی هم مثل بوگوتا به شهروندان اجازه داد در صورت نیاز در طول پنج سال این هزینه را بپردازند. واکنش سیاسی و عمومی به این پیشنهاد شهردار در هم آمیخته است.

منبع: سری مقالات نشر شده در El País، روزنامه کالی، در ژانویه و فوریه ۲۰۰۸

استفاده از این شیوه در جاهایی به جز کلمبیا نیز امکانپذیر است. بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین مانند *contribución de valorización* و *contribución por mejoras* گذشته قوانینی در خصوص عوارض حق مرغوبیت دارند، از جمله آرژانتین، برزیل، شیلی، اکوادور، هندوراس،

مکزیک، پاناما، پرو، و جمهوری بولیواری ونزوئلا. بسیاری از این قوانین فقط در کتاب‌ها مشاهده می‌شوند. زمانی این قوانین بهسازی‌های پروژه‌های دولت محلی را تأمین مالی می‌کردند، ولی اهمیت آن‌ها بر اساس همان دلایلی که در جاهای دیگر دیدیم به مرور زمان کاهش یافته است.^۷ یک سری کنفرانس منطقه‌ای اخیر به بررسی احیای شیوه ارزشگذاری کلمبیا پرداخته و احتمال اعمال این رویکرد در سایر کشورهای آمریکای لاتین را که از سنت حقوقی اسپانیایی یکسانی استفاده می‌کنند بررسی کردند.

۳-۳. کسب ارزش زمین از طریق فروش زمین برای پروژه‌های عظیم: چین و هند

رایج‌ترین استراتژی برای جبران هزینه‌های اجرای زیرساخت‌ها، فروش زمینی است که ارزش آن براساس سرمایه‌گذاری زیر ساخت و یا تغییرات منطقه‌بندی، افزایش یافته است. اگر بخش عمومی مالک زمین باشد، می‌تواند مزایای سرمایه‌گذاری عمومی را درونی‌سازی کرده و بهره‌لازم را از طریق فروش زمین کسب کند. پتانسیلی که افزایش ارزش زمین دارد موجب می‌شود انواع مشارکت‌های عمومی-خصوصی متفاوتی حاصل شود، که در آن بخش عمومی زمین را ارائه می‌کند، و بخش خصوصی نیز زیرساخت را تأمین مالی کرده و می‌سازد.

در کشورهایی که بخش اعظم زمین‌ها در اختیار بخش خصوصی قرار دارد، بخش عمومی ابتدا باید زمین را خریداری کند. اگر دولت بتواند زمین مازاد بر آنچه که برای ساخت زیرساخت لازم است را خریداری کند، می‌تواند افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری زیرساخت را به دست آورد. خرید سودآور و فروش زمین در کشورهای در حال توسعه آسان‌تر از کشورهای غربی است، که علت آن قوانین مربوط به کسب زمین از سوی مقامات دولتی است. در اروپای غربی و ایالات متحده، مقامات دولتی که می‌خواهند زمین را با اهداف عمومی خریداری کنند، باید فرآیند حق تملک دولت که در معرض محدودیت‌های حقوقی کاملاً تعریف شده قرار گرفته است، را طی کنند. معمولاً زمین باید

۷- اکوادور قانونی دارد که به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد به شکل پله به پله عوارض حق مرغوبیت اعمال کند. میزان این عوارض می‌تواند تا ۴۲ درصد افزایش ارزش زمین باشد؛ ولی شهرداری‌ها از این قانون استفاده نکرده‌اند. پرو قانونی دارد که به شهرداری اجازه می‌دهد بین ۲۰ الی ۵۰ درصد ارزش افزایش یافته زمین را به صلاحدید خود عوارض اخذ کنند، ولی این قانون از سال ۱۹۹۳ استفاده نشده است. (۲۰۰۶ Furtado and Jorgenson) را ببینید.

به ارزش بازار خریداری شود، از جمله قیمت ارزشیابی شده بازاری، مزایای آتی است که از پروژه‌های زیرساختی برنامه‌ریزی شده به دست خواهد آمد. اگر خریدار دولتی و فروشنده خصوصی نتوانند بر سر جبران هزینه‌ها توافق کنند، سیستم حقوقی گام‌های مشخصی برای حل دعاواها و ایجاد ارزش منصفانه‌ی، بر مبنای بازار تجویز می‌کند. به جز پروژه‌های توسعه مجدد شهری، مقامات دولتی معمولاً از حق تملک دولت برای کسب زمین، مازاد بر زمین مورد نیاز برای اجرای زیرساخت‌ها، باز داشته می‌شوند. دولت‌ها نمی‌توانند از قدرت خرید اجباری برای خرید زمین‌های اطراف استفاده کرده و بعداً با سود، اقدام به فروش آن‌ها کنند.

در جهان در حال توسعه، قوانین خرید زمین توسط بخش دولتی، انعطاف‌پذیری بیشتری دارد. بخش دولتی ممکن است از قبل زمین مورد نظر را صاحب باشد، پس خرید آن از سوی بدنه تأمین‌کننده مالی زیرساخت، مسئله نقل و انتقال دولتی خواهد بود، نه خرید بازار آزاد. قوانین حقوقی به شهرداری‌ها و مقامات دولتی اجازه می‌دهد با ارزش مصرف فعلی، زمین بخش خصوصی را با قیمتی که حکومت مشخص کرده است بخرند، و یا تعیین قیمت را به فرآیند مذاکره‌ای موکول کنند که به نفع بخش دولتی خواهد بود. مجموعه قوانین مورد استفاده، مشابه قوانینی است که در بسیاری از کشورهای غربی در قرن نوزدهم دیده می‌شود؛ زمانی که رشد شهری در نقطه اوج بود. شرایط حقوقی باعث شده است نهادهای دولتی در کسب زمین و درونی‌سازی ارزش حاصل از سرمایه‌گذاری دولتی تهاجمی‌تر عمل کنند. با این حال، این اقدامات باعث ایجاد مقاومت سیاسی و بحث‌هایی در خصوص میزان قدرت دولت در کسب سود زمین به این روش، شده است.

۱-۳-۳. ساخت بزرگراه شهری در چین

ساخت بزرگراه شهری در چین، یکی از نمونه‌های بارز استفاده حداکثری از ارزش زمین و تبدیل آن به زیرساخت است. در چین، کل زمین شهری تحت تملک دولت شهری است. پتانسیل افزایش ارزش زمین یکی از مسائل مهم تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت شهری بوده است، هم به صورت مستقیم، و هم از طریق مشارکت عمومی-خصوصی. این فرآیند را می‌توان از طریق ساخت جاده کمربندی که

منطقه اطراف چانگشا، مرکز استان هونان چین مرکزی را دور می‌زند، به وضوح مشاهده کرد. هزینه کل بزرگراه شش بانده در سال ۲۰۰۱، شش میلیارد یوان چین تخمین زده شد. شهرداری برای ساخت بزرگراه از شرکت Ring Road کمک گرفت، یک شرکت مشترک عمومی-خصوصی که در بورس سهام شانگهای ثبت شده ولی عمده‌تأ توسط دولت استانی هونان کنترل می‌شد (Peterson ۲۰۰۷). چانگشا این بزرگراه را بدون هزینه از جیب، تأمین مالی کرد. چانگشا با استفاده از حقوق توسعه و مصارف زمین، باریکه‌های زمینی ۲۰۰ متری در دو سمت بزرگراه کمربندی که قرار بود ساخته شود را به شرکت Ring Road واگذار کرد. در کل، ۳۳ کیلومتر مربع زمین منتقل شد، یا به عبارتی ۳۳۰۰ هکتار. از این میزان، ۱۲ کیلومتر مربع زمین کامل بود، و شامل دسترسی به زیرساخت و تأییدیه‌های توسعه نیز می‌شد. در حالت اولیه، یعنی بدون دسترسی به جاده یا تأییدیه توسعه، زمین‌های باقی‌مانده ارزش بازاری بسیار کمی داشتند. ولی برنامه این بود که قواره‌های زمین پس از ساخت بزرگراه فروخته شوند.

حدود نیمی از کل هزینه ساخت بزرگراه پیش از شروع پروژه از طریق فروش حقوق اجاره زمین دارای خدمات زیرساختی تأمین شد. نیمه دیگر نیز ابتدا از طریق گرفتن وام تأمین شده بود. شرکت Ring Road توانست از بانک توسعه چین^۸ و سایر بانک‌های تجاری، ۳۵۰ میلیون دلار پول بر اساس ارزش پیش‌بینی شده آینده زمین بهسازی شد وام بگیرد، و از طریق درآمدهای حاصل از اجاره زمین‌ها، پس از تکمیل ساخت بزرگراه، بدهی خود را بازپرداخت کند. دولت‌های شهری در چین از دریافت مستقیم وام بازداشته شده‌اند. با این همه، همانطور که اغلب نیز مشاهده می‌شود، دولت‌های شهری در اینگونه مواقع یک «نامه پشتیبانی»^۹ به بانک‌ها می‌دهند و در آن اعلام می‌کنند که گام‌های لازم برای اطمینان از اینکه شرکت Ring Road بدهی خود را بازپرداخت خواهد کرد را طی می‌کنند. مقدمات ارائه نامه پشتیبان این است که دولت شهری، زمین بیشتری در اختیار شرکت Ring Road قرار می‌دهد، که برای توسعه و اجاره آنی مناسب است و در صورت کمبود درآمد و عدم تحقق بازپرداخت بدهی‌ها می‌توان از آن‌ها استفاده کرد.

8- China Development Bank

9- comfort letter

در مورد شانگشا، و بسیاری موارد دیگر، تأمین مالی شامل هزینه عوارضی نیز می‌شد که یک استراتژی تأمین مالی کلی به دست می‌دهد. پل‌های عظیم در جاده کمربندی توسط همان شرکت ساخته شد و از طریق هزینه عوارض عبور از مسیر، تأمین مالی شد. در پایان، بزرگراه طبق برنامه ساخته و تأمین مالی شد.

در چین نسل کاملی از بزرگراه‌های شهری و سایر پروژه‌های عمومی از طریق اجاره مستقیم زمین‌های شهرداری همراه با استقراض در مقابل وثیقه زمین، تأمین مالی شده است. با این همه، ریسک‌های این مدل کاملاً مشخص است. زمینی که مالک آن شهرداری است، به عنوان وثیقه اصلی برای استقراض از شهرداری، استفاده شده است. با اینکه قانون، استقراض مستقیم شهرداری را ممنوع کرده است، ولی شرکت‌های وابسته به شهرداری و سرمایه‌گذاری‌های مشترک در انواع مختلف، می‌توانند با استفاده از پشتوانه شهرداری، وام بگیرند. تضمین نهایی این نوع استقراض در ترازنامه، ارزش زمینی است که مالک آن شهرداری است.

استقراض بر اساس ارزش آتی زمین نیز پرریسک است؛ این امر با مشاهده تاریخیچه نوسان قیمت بازار در چین و سایر مکان‌ها قابل مشاهده است. در اصل، یکی از اولین گام‌هایی که دولت چین در محدود کردن ریسک بدهی (در سال ۲۰۰۳) برداشت، این بود که بانک‌ها را وادار کرد وام‌هایی که به شهرداری‌ها بر مبنای وثیقه زمین می‌دهند بر اساس ارزش فعلی بازار آن باشد، نه ارزش پیش‌بینی شده‌ای که پس از کامل شدن تأسیسات زیرساخت به دست خواهد آمد. همانطور که دولت چین نیز به آن پی برده است، اجاره زمین نمی‌تواند منبع اصلی و نامحدود تأمین مالی زیرساخت باشد. همانطور که بخش‌های بزرگ‌تر و بزرگ‌تری از زمین‌های متعلق به شهرداری به اشخاص خصوصی اجاره داده می‌شود، افزایش درآمد حاصل از اجاره بیشتر کاهش می‌یابد. شهرهای بزرگ خط ساحلی چین، در حال حاضر کل درآمد اجاره‌ای زمین خود به عنوان منبعی برای تأمین مالی زیرساخت را بعد از ۱۵ الی ۲۰ سال اتکا به آن، از دست داده‌اند. این شهرها مجبور بودند از عوارض مصرف و سایر جریان‌های درآمدی پروژه محور به عنوان وثیقه برای گرفتن وام و جبران هزینه‌های زیرساختی خود استفاده کنند.

با این حال، در کشورهایی که دولت‌های محلی صاحب بخش‌های عمده زمین هستند، طراحی پروژه‌های زیرساختی که در آن افزایش ارزش زمین را بتوان در اختیار عموم قرار داده و در جهت تأمین مالی و یا انتقال حقوق اجاره زمین به شرکت‌های ساخت‌ساز عمومی به کار برد، منطقی به نظر می‌رسد. حتی استفاده از زمین‌های عمومی به عنوان وثیقه‌ای برای وام‌گیری زیرساخت‌ها نیز مناسب است؛ البته اگر محتاطانه انجام شود.^{۱۰}

۳-۲. ساخت فرودگاه شهری در هند

یک نمونه موفق مشارکت عمومی-خصوصی در تأمین مالی زیرساخت شهری استراتژی مدرن‌سازی فرودگاه هند است. فرودگاه‌های هندی که مالکیت آن‌ها بر عهده عموم است، مدت زمان زیادی است که به تنگنایی برای توسعه اقتصادی تبدیل شده‌اند. در سال ۲۰۰۶، نخست‌وزیر کمیته‌ای در خصوص زیرساخت‌ها تشکیل داد، و در آن یک برنامه سرمایه‌گذاری ۴۰ هزار کروڑی (حدود ۱۰ میلیارد دلار؛ هر کروڑ برابر است با ۱۰ میلیون روپیه) برای مدرن‌سازی فرودگاه‌های هند ایجاد کرد. بیش از سه چهارم تأمین مالی، که فرودگاه‌های شهرهای بزرگ‌تر را شامل می‌شد، از مشارکت عمومی-خصوصی حاصل می‌شد که در آن شریک‌های خصوصی مسئولیت مدیریت فرودگاه را نیز بر عهده داشتند. این برنامه نیازمند ساخت فرودگاه‌های گرینفیلد جدید در بانگلور، حیدرآباد^{۱۱} و پنج مکان دیگر، و همچنین مدرن‌سازی و گسترش فرودگاه‌های موجود در چنای، دهلی، کوکاتا، و بمبئی^{۱۲} بود. این برنامه با سرعت بسیار بالایی در حال پیاده‌سازی است، و دو فرودگاه گرینفیلد در بانگلور و حیدرآباد، در موعد مقرر در بهار ۲۰۰۸ افتتاح شدند. جدول ۳،۲ سرمایه‌گذاری فرودگاه‌های برنامه‌ریزی شده را نشان می‌دهد.

۱۰- قانون ملو روس (Mello-Roos) در کالیفرنیا به توسعه‌دهندگان خصوصی زیربخش‌ها اجازه می‌دهد بر اساس ارزش زمین استقراض کرده و پروژه‌های نصب آب، فاضلاب، خیابان‌کشی و سایر کارهای زیربخش را تأمین مالی کنند. وقتی ملک به خریداران فروخته می‌شود، پرداخت اصل و فرع به قبض مالیات ملک اضافه می‌شود (ولی در محدودیت‌های مالیاتی که برای املاک وجود دارد محاسبه نمی‌شود). با توجه به ریسک‌هایی که ارزشگذاری زمین و تکامل پروژه دارد، قانون نیازمند وثیقه زمینی است که مقدار ارزشیابی شده آن سه برابر میزان بدهی باشد. علی‌رغم چنین محافظتی که وجود دارد، قراردادهای ملو روس نسبتاً پر ریسک دیده می‌شوند، چراکه نوسانات شدیدی در بازار املاک وجود دارد.

11- Hyderabad

12- Chennai, Delhi, Kolkata, and Mumbai

جدول ۳/۲. سرمایه‌گذاری فرودگاه شهری در هند

محل فرودگاه	نوع پروژه	مقدار سرمایه‌گذاری شده
دهلی بمبئی	مدرن سازی و توسعه	۱۱,۴۰۰
بانگلور و حیدرآباد	فرودگاه‌های گرینفیلد	۴,۰۰۰
چنای و کوکاتا	مدرن سازی و توسعه	۵,۷۰۰
پنج فرودگاه گرینفیلد دیگر	فرودگاه‌های گرینفیلد	۸,۵۰۰
سایر فرودگاه‌های مترو	مدرن سازی	۱,۵۰۰
کل تأمین مالی از طریق مشارکت عمومی-خصوصی	تمام انواع (مجموع فوق)	۳۱,۱۰۰
۳۵ فرودگاه غیرمترویی که توسط بخش دولتی تأمین مالی شده است	تمام انواع	۹,۰۰۰

منبع: Secretariat of the Committee on Infrastructure (۲۰۰۶)

یادداشت: ۱ کروڑ = ۱۰ میلیون روپیه = ۲۵۰۰۰۰ دلار آمریکا

۳-۳-۳. فرودگاه بین‌المللی بانگلور

فرودگاه بین‌المللی بانگلور یکی از اولین فرودگاه‌های گرینفیلدی بود که تحت این برنامه افتتاح شد. این فرودگاه فعالیت‌های تجاری خود را در ۲۰۰۸ آوریل آغاز کرد. کنسرسیوم بین‌المللی (شرکت سهامی فرودگاه بین‌المللی بانگلور با مسئولیت محدود، یا BIAL) که این فرودگاه را ساخته و مدیریت می‌کند توسط زیمنس (با ۴۰ درصد سهم) و یونیک زوریخ^{۱۳} (اپراتور فرودگاه زوریخ و سایر فرودگاه‌ها، ۱۷ درصد سهم) هدایت می‌شود. این کنسرسیوم شرکت توسعه و سرمایه‌گذاری صنعتی دولتی کارناتاکا^{۱۴} و همچنین شریک‌های خصوصی داخلی را شامل می‌شود.

زمین یکی از مهم‌ترین بخش‌های توافقنامه BIAL بود. بخش عمومی مجبور بود از طریق حق تملک دولتی زمین مورد نیاز برای خود فرودگاه را خریداری کند. ولی فرودگاه‌های مدرن که به شکل خصوصی اداره می‌شوند درآمد یا سود خود را تنها از طریق فعالیت‌های هوایی به دست نمی‌آورند. سودآوری این فرودگاه‌ها از طریق هتل‌ها، رستوران‌ها، مراکز قراردادی، مراکز صنعتی -

13- Unique Zurich

14- Karnataka State Industrial Investment and Development Corporation

تجاری، ناحیه‌های مسکونی سطح بالای خارجی، و سایر مصارف زمین‌های اطراف فرودگاه است.^{۱۵} توانایی کسب سود از زمین‌های اطراف، اهمیت بسیار زیادی برای اقتصاد فعالیت‌های فرودگاهی در محیط‌های مقرراتی مانند هند دارد؛ چراکه فعالیت‌های هوایی در معرض کنترل قیمت اداره هواپیمایی قرار دارد، ولی سایر فعالیت‌ها تنها در معرض قیمت گذاری بازار است.

در خصوص فرودگاه بین‌المللی بانگلور، هیئت رشد و توسعه مناطق صنعتی کارناتاكا^{۱۶}، از طریق اخطار و خرید اجباری، ۴۲۶۰ جریب زمین برای فرودگاه و توسعه اطراف آن، خریداری کرد. این شرکت ۳۸۵۰ جریب را در اختیار کنسرسیوم فرودگاه، BIAL، قرار داد که از این مقدار حدود ۲۰۰۰ جریب برای فعالیت‌های هواپیمایی مورد نیاز بوده و باقی آن برای فعالیت‌های مکمل یا توسعه تجاری در دسترس بود، از جمله یک قواره ۳۰۰ جریبی در مسیر جاده اصلی دسترسی. کنسرسیوم BIAL، ۱۹۳۰ کرو (۴۹۰ میلیون دلار) در کنسرسیوم فرودگاه به شکل بودجه‌بندی شده سرمایه‌گذاری کرد. زمین مهم‌ترین هم‌افزای کارناتاكا بود (و همچنین ۳۵۰ کرو سرمایه‌گذاری کرده بود)، و به این خاطر ۲۶ درصد سهم کنسرسیوم BIAL و همچنین مزایای توسعه فرودگاهی مدرن، که در عرض ۳۲ ماه بدون هزینه از جیب ساخته شده بود، را به دست آورد. هدف این فرودگاه سرویس دهی به ۱۰ میلیون مسافر بود.

فرودگاه به موقع و بر اساس بودجه ساخته شد. این فرودگاه یکی از دستاوردهای زیرساختی بسیار مهم و عمده به شمار می‌رود. با این حال، در خصوص زمین مازاد خریداری شده و نگهداری شده توسط کارناتاكا بحث‌هایی وجود دارد. کمی بیش از ۴۰۰ هکتار زمین در اختیار مقامات دولتی باقی مانده است. برنامه اولیه این بود که این زمین در مزایده، یا به شکل یک قواره و یا بسته‌های ۲۵ جریبی، به فروش برسد و قرار بود عواید حاصل برای ساخت آژادراه استفاده شود که فرودگاه را به بانگلور مرکزی متصل کند. فرودگاه جدید در ۳۴ کیلومتری بانگلور قرار گرفته است. دسترسی از طریق جاده‌های فعلی، که برخی از آن‌ها تنها دوبانده هستند، بیش از دو ساعت زمان می‌طلبد. طبق پیشنهاد اولیه،

۱۵- اداره خصوصی فرودگاه‌های بریتانیا، که فرودگاه هیترو و فرودگاه‌های دیگر را اداره می‌کند، ۷۲ درصد درآمد خود را از طریق فعالیت‌هایی به جز فعالیت هوایی به دست می‌آورد. (۲۰۰۶) KPMG را ببینید.

16- Karnataka Industrial Areas Development Board

در طول همان بازه زمانی که کنسر سیوم خصوصی در حال ساخت فرودگاه بود، مقامات دولتی قرار بود بزرگراهی با دسترسی مستقیم بسازند، و این پروژه را بر مبنای عواید حاصل از فروش زمین‌های مازاد تأمین مالی کنند. به این منوال، کارناتا کا بخشی از سود حاصل از ارزش زمینی که در اثر ساخت فرودگاه حاصل می‌شد را به دست می‌آورد و این سودها را به سمت تأمین مالی زیرساخت‌های دولتی هدایت می‌کرد.

در واژگان امور مالی، به نظر می‌رسید این پروژه فراتر از «شدنی» بود. ۴۰۰ جریب زمین نزدیک فرودگاه در اوایل سال ۲۰۰۷ دارای ارزش حداقل ۲۰۰۰ کرور بود (حدود ۵۰۰ میلیون دلار). آزادراه برنامه‌ریزی شده، و مسیرهای هوایی کم‌ارتفاع هزینه کمتری در پی داشت، حتی با در نظر گرفتن خرید زمین‌ها برای حق تقدم. در مراحل اولیه برنامه‌ریزی، مکرراً اشاره می‌شد که آزادراه به هنگام افتتاح فرودگاه آماده استفاده خواهد بود.

سمت عمومی و دولتی این برنامه زیرساختی از پای درآمده بود. زمین هنوز برای ساخت آزادراه خریداری نشده بود، و خریده‌ها نیز در معرض چالش‌های دادگاهی قرار داشتند که صاحب‌زمین‌های فعلی آن‌ها را آغاز کرده بودند. در عین حال، مقامات کارناتا کا از برنامه فروش زمین فرودگاه در مزایده بیرون آمده بودند. به جای آن، به نظر می‌رسید بخش‌هایی از این زمین‌ها (با ارزش حداقل ۱,۲۵ میلیون دلار به ازای هر جریب) در اختیار مقامات دولتی قرار می‌گرفت تا ساختمان‌های اداری و عمومی در آن‌ها ساخته شود. شرکت توسعه و سرمایه‌گذاری صنعتی دولتی کارناتا کا اظهار کرد ترجیح می‌دهد تأسیسات صنعتی را با هزینه دولتی بسازد و آن‌ها را به اپراتورهای خصوصی اجاره دهد، نه اینکه زمین را به خریداران خصوصی بفروشد. شکایات گسترده از سوی کشاورزان در خصوص خرید زمین، باعث شد دولت ایالتی اعلام کند یک هشتم جریب از زمین فرودگاهی را به کشاورزانی برمی‌گرداند که صاحب آن جریب بودند.^{۱۷}

۱۷- هند دارای یک سیستم برای خرید زمین است که در آن قیمت قطعه‌ای از زمین از تاریخ اعلام اطلاعات از سوی مقامات دولتی برای خرید آن برای اهداف دولتی عمومی و منجمد می‌شود. با توجه به اینکه یک دهه یا حتی بیشتر بین تاریخ اطلاعات و تاریخ خرید فاصله زمانی وجود دارد، دولت زمین را با قیمت زمان قبل‌تر خرید می‌کند، در بازاری که در آن قیمت زمین‌ها بین ۲۰ الی ۴۰ درصد در هر سال افزایش پیدا می‌کند.

۳-۴. درس‌هایی که می‌توان از تجربه بانگلور آموخت

تجربه بانگلور هم مزایا و هم ریسک‌های مربوط به خرید زمین‌های مازاد و کسب سود به هنگام کامل شدن پروژه‌های زیرساختی را نشان می‌دهد. نظریه‌ای که برای تأمین مالی زمین‌محور وجود دارد این است که ارزش ایجاد شده توسط سرمایه‌گذاری زیرساخت عمومی «افزایش بهای حاصل از آباد شدن» است که باید به جامعه برگردد، نه تک تک صاحب‌زمین‌ها. این استدلال زمانی که صاحبان زمین، مالکان ثروتمند زمین‌های بزرگ هستند، نسبت به زمانی که صاحبان زمین کشاورزان انفرادی هستند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. استفاده پایدار از این نوع تأمین مالی زمین‌محور نیازمند قوانین کاملاً تعریف‌شده‌ای در این خصوص است: مقامات دولتی باید به چه قیمتی خرید اجباری زمین را انجام دهند، چقدر زمین مازاد می‌توانند بخرند، و زمین مازاد را برای چه چیزی می‌توانند مصرف کنند. یک چارچوب حقوقی، افزایش ارزش زمین در اثر پروژه‌های زیرساختی را تعریف کرده و مشخص می‌کند چگونه این افزایش ارزش باید بین صاحب‌زمین‌ها، سرمایه‌گذاران زیرساخت (عمومی یا خصوصی)، و بودجه عمومی، تقسیم شود. جدول ۳،۳ نسخه‌های مختلف قانون مربوط به خرید و فروش مجدد زمین از سوی دولت در مکان‌های منتخب آسیا را نشان می‌دهد. نه تنها قوانین در میان کشورها، کاملاً متفاوت هستند، بلکه در داخل خود کشورها نیز قوانین بی‌ثبات هستند؛ چراکه قوانین تغییر پیدا می‌کنند و یا شیوه‌های سیاسی بدون توجه به قانون پیش می‌روند.

جدول ۳/۳. قوانین کسب و فروش مجدد زمین دولتی در قسمت‌های منتخب آسیا

کشور یا شهر	نوع خرید زمین	قوانین خرید و غرامت	قوانین و شیوه کسب زمین مازاد	روند فروش زمین و استفاده از عواید
چین	قوانین مربوط به تبدیل زمین‌های روستایی به زمین‌های شهری، قبل از ۲۰۰۷. در مارس ۲۰۰۷، قانون حقوق املاک جدیدی صادر شد. هنوز مشخص نیست که این قانون چگونه پیاده‌سازی خواهد شد.	اجتماعات روستایی (مجموعه‌ای از کشاورزان) تنهایی توانستند زمین را به شهرداری‌های بفروشند؛ هیچگونه خرید دیگری مجاز نیست. کشاورزها به صورت فردی نمی‌توانند فروش انجام دهند. تنها اجتماعات روستایی می‌توانند فروش انجام دهند. غرامت حداقل برابر است با ضرب درآمد سه سال گذشته از کشاورزی در سه (که بسیار کمتر از ارزش بازاری زمین است)، به علاوه هزینه‌های مربوط به آبادسازی.	شهرداری‌ها در خصوص خرید زمین مازاد فراتر از زمین برنامه‌ریزی شده برای مصارف شهری فعلی، بدنام بودند. دولت‌ها زمین‌های بسیار گسترده‌ای را برای مناطق توسعه صنعتی خریداری می‌کردند که هرگز تحقق نمی‌یافتند. دولت مرکزی این شیوه را شکسته و شهرداری‌ها را ملزم می‌کند زمینی که از مناطق توسعه یافته مجوزهای کافی را ندارد، برگرداند.	شهرداری‌ها آزاد هستند زمین را به نرخ بازار اجاره دهند. محدودیت قانونی برای استفاده از عواید اجاره زمین وجود ندارد، با اینکه در عمل بیشتر برای تأمین مالی زیرساخت و پروژه‌های توسعه مورد استفاده قرار می‌گیرند.
هند	قوانین بر اساس ایالت تا حدی متفاوت است. در کارناتاگا، آژانس‌های دولتی می‌توانند از خرید اجباری زمین برای دولت استفاده کنند. همچنین، این آژانس‌ها می‌توانند برای مصارف صنعتی اولویت بالا زمین را خریداری کنند، از جمله زمینی که توسط مالکان خصوصی و یا شرکت‌های عمومی - خصوصی تحت تملک است.	غرامت بر اساس ارزش بازاری مشخص شده توسط دولت در زمان اطلاع‌رسانی خرید مربوطه، پرداخت می‌شود. ممکن است بین اطلاع‌رسانی و تاریخ خرید واقعی زمان بسیار زیادی سپری شود.	قوانین حقوقی شفاف نیستند. مقامات توسعه‌دهنده معمولاً زمین بسیار بیشتری نسبت به زمین مورد نیاز برای پروژه‌های زیرساختی خریداری می‌کنند. گاهی اوقات دادگاه‌ها حکم می‌کنند این خریدها افراطی هستند.	الزامی قانونی در خصوص نحوه فروش زمین مازاد و یا استفاده از آن وجود ندارد و در خصوص فرآیند تصمیم‌گیری نیز شفافیت کمی وجود دارد. آژانس‌ها معمولاً نسبت به تسلیم کنترل زمین مردد هستند. با این همه، همواره مقدار زمین‌های زیادی در مزایده‌ها به فروش می‌رسد.

کشور یا شهر	نوع خرید زمین	قوانین خرید و غرامت	قوانین و شیوه کسب زمین مازاد	روند فروش زمین و استفاده از عواید
پاکستان، کاراچی	در اواسط دهه ۱۹۹۰، زمین توسط دولت برای توسعه یا توسعه مجدد سلب مالکیت شد.	غرامت پرداختی به ۳۰ درصد ارزش زمین در کاربری مجاز فعلی تنظیم شده بود.	این فرآیند در دولت‌ها شدیداً با اعتراض مواجه شد، و زمین‌ها را برای مدت زمان طولانی قفل کرد.	قوانین حقوقی وجود ندارد. شیوه کار این است که محل‌های مربوطه برای توسعه عمومی خریداری شوند، اغلب با تأخیر بسیار قابل توجه.
بنگلادش، دهاکا	در اواسط دهه ۱۹۹۰، شهرداری می‌توانست از دولت درخواست کند زمین را برای برنامه توسعه زمین شهرداری سلب مالکیت کند.	غرامت پرداختی به ۱۵۰ درصد ارزش بازاری زمین تنظیم شده است (که توسط قیمت قواره‌های مشابه همسایه مشخص می‌شد). ساختارها با ارزش بازار غرامت دریافت می‌کردند.	دولت مقدار زمینی که خرید آن مناسب بود را مشخص می‌کند.	قانونی وجود نداشته و شفافیت بسیار کمی وجود دارد. زمین فروخته نمی‌شد، بلکه پس از خرید در دست دولت باقی می‌ماند.
هیو، ویتنام	در اواسط دهه ۱۹۹۰، زمین را می‌شد «به نفع کشور» سلب مالکیت کرد.	شهرداری درخواست را آغاز می‌کند، و سپس از سوی یک مقام بالاتر به آن اقدام می‌شود. غرامت زمین بر اساس فرمول اداری و بر مبنای سائز و مکان زمین محاسبه می‌شود.	در طول سه سال قبل از نظرسنجی، هیو حدود ۸,۲ درصد کل مساحت زمینی شهر را سلب مسئولیت کرده است.	روندی قانونی و تجویزی وجود ندارد. زمین فروخته نمی‌شود، بلکه در دست دولت باقی می‌ماند.

منبع: مصاحبه‌های مؤلف؛ UNESCAP (۱۹۹۶)؛ Ghosh (۲۰۰۶).

استفاده از مشارکت‌های عمومی - خصوصی به عنوان ابزاری برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی عمده می‌تواند در توسعه چهارچوب حقوقی کمک‌کننده باشد. این مشارکت‌ها در معرض قراردادهای خاصی قرار دارند که بین شریک‌های عمومی و خصوصی بسته می‌شوند. در این قراردادها کاملاً مشخص می‌شود زمین چگونه تخصیص می‌یابد، کدام فعالیت‌های تجاری مجاز هستند، و

قیمت‌ها چگونه مشخص می‌شوند. این نوع مشارکت باعث می‌شود سودآوری اقتصادی به حداکثر برسد. بنابراین، در اینجا مسائلی ایجاد می‌شود که دادگاه‌ها و دولت باید در ایجاد قوانین پایه برای مشارکت‌های آینده، حل کنند. در ادامه یک نمونه آمده است: تمایل BIAL و سایر توسعه‌دهندگان فرودگاه گرینفیلد مبنی بر خرید حداکثر زمین مازاد ممکن و توسعه آن برای مصارف تجاری باعث شد دولت محدودیت‌هایی وضع کند و از انجام فعالیت‌های فرعی بر روی زمین‌هایی که به عنوان بخشی از قرارداد‌های مربوط به فرودگاه ارائه شده‌اند جلوگیری کند. به ویژه، از جمله این محدودیت‌ها عبارتند از زمین‌های گلف و خانه‌های مسکونی خارجی لوکس، که می‌توانند از بسته مزایای مالیاتی کاملاً مطلوب دیگر به صورت متمایز استفاده کنند.

مشارکت‌های عمومی خصوصی که مدیریت آن بر عهده شریک‌های خصوصی باشد، معمولاً تمایل دارند بسته زیرساختی را به سوی توسعه و فروش سریع زمین هدایت کنند. در مورد بانگلور این ریسک را می‌بینیم که مقامات دولتی از مزایای اقتصادی بالا پایش می‌کشند تا کنترل اداری توسعه را در اختیار داشته باشند. وزارت خزانه‌داری کارناتاکا به دنبال فروش زمین فرودگاهی بود که توسط آژانس‌های دولتی نگه داشته شده بودند تا از عواید حاصل برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی که دسترسی به فرودگاه را تسهیل می‌کردند استفاده کند. شرکت توسعه و سرمایه‌گذاری صنعتی دولتی کارناتاکا به دنبال ساخت تأسیسات صنعتی از سوی عموم بود، ظاهراً به این دلیل که این کار باعث می‌شود کنترل برنامه‌ریزی نسبت به ذات این توسعه بیشتر شود^{۱۸}.

۳-۵. استفاده از حق تملک دولت

هیچیک از جنبه‌های تأمین مالی زیرساخت یا توسعه شهری به اندازه استفاده از حق تملک دولت برای خرید زمین پرمباحثه نیست. استفاده بیش از اندازه از قدرت سیاسی دولت برای خرید زمین با قیمت پایین، باعث شده است در چین، هند و جاهای دیگر مقاومت‌های زیادی ایجاد شود. این مسئله

۱۸- محاسبات خود شرکت توسعه و سرمایه‌گذاری صنعتی ایالت کارناتاکا فرض داشت با سرمایه‌گذاری دولتی تکمیل ساخت‌وساز سه سال طول می‌کشد، و اینکه تأسیسات را می‌توان بعد از ۴ سال به اجاره واگذار کرده و ۱۱ درصد سود سالیانه را برای سرمایه‌گذاری از تاریخ اجاره دریافت کرد.

توسط قوانینی که حقوق و استانداردهای شفاف‌تری برای جبران خسارت خرید اجباری زمین وضع می‌کنند در حال برطرف شدن است. مؤسسه‌های مالی بین‌المللی نیز شروع به حل جامع این مسئله کردند؛ با توجه ویژه به حقوق افرادی که از طریق خرید زمین از سوی دولت با هدف توسعه، از خانه یا محل کارشان بیرون رانده شده‌اند (برای مثال، ۲۰۰۷ Azuela; ۲۰۰۷ Bertaud).

یک توافق عام‌نظهور اشاره دارد که (الف) بخش عمومی حق دارد زمین را برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری دولتی خریداری کند، (ب) باید بر اساس ارزش بازار گرامتی پرداخت شود، (ج) خرید زمین داوطلبانه، و مذاکره، ابزارهای ترجیحی برای انتقال زمین هستند، (د) در صورتی که طرفین نتوانند در خصوص گرامت توافق کنند، باید قوانین شفافی برای حل اختلاف قابل اعمال باشد، (ه) سکنه‌ها، از جمله سکنه‌های غیررسمی نیز باید مثل صاحب زمین‌های رسمی گرامت دریافت کنند، و (ی) دولت باید از خرید اجباری زمین‌هایی که برنامه توسعه خاصی برای آن ندارد منع شود. این توافق دو سوال مهم بدون پاسخ بر جای می‌گذارد که در هر کشور باید به صورت جداگانه مورد توجه واقع شود. اول، مقامات دولتی تا چقدر از زمین اطراف را که برای ساخت زیرساخت لازم نیست می‌توانند تحت قانون حق تملک دولت، بخرند؟ توانایی دولت در کسب سود زیرساخت‌ها از طریق فروش زمین نیازمند این است که زمین‌های مازاد خریداری شود، فراتر از زمین‌هایی که برای ساخت زیرساخت لازم است. با این همه، منافع مالی دولت احتمالاً با منافع سایر شرکاء تداخل پیدا خواهد کرد. دوم، برای تعیین گرامت «بازار محور» چه استانداردهایی باید اعمال شود؟ به ویژه، چه میزان از مزایای پیش‌بینی شده در اثر ساخت زیرساخت باید به عنوان گرامتی در نظر گرفته شود که مقامات دولتی به زمین تحت خرید اجباری، پرداخت می‌کنند؟ پاسخی کلی برای این سوالات وجود ندارد، و هر کشور در مسیری کاملاً متفاوت، در حال توسعه هستند.

۳-۴. فروش حق توسعه: سائو پائولو، برزیل

یک راه دیگر برای فروش زمین در راستای کسب ارزش افزوده در اثر پروژه‌های زیرساخت عمومی این است که دولت‌ها، حق توسعه بفروشند. حقوق توسعه در دو دسته قرار می‌گیرند: حق تبدیل

زمین روستایی به مصرف شهری، و حق ساخت با تراکم بالاتری نسبت به تراکم مجاز در قوانین منطقه‌بندی یا محدودیت‌های ارتفاع. حقوق توسعه در نوع دوم معمولاً به قطب‌های توسعه هدفمند اعمال می‌شوند، مانند ایستگاه‌های حمل‌ونقل زیرزمینی؛ و یا سایر مکان‌هایی که توسعه تراکم بالاتر مناسب باشد. معادل اصولی حق توسعه و زمین، در عبارت پرتغالی *solo ciado* دیده می‌شود - در لغت: زمین ایجادشده - که به حق اضافه کردن طبقه فراتر از محدودیت‌های تراکمی مشخص شده در برنامه توسعه، اشاره دارد.

فروش حق توسعه سائو پائولو این فرآیند را به وضوح نشان می‌دهد (Froes and Robelo ۲۰۰۶). مانند بسیاری از نوآوری‌های تأمین مالی زمین محور دیگر، ریشه این شیوه نیز به بحران بودجه شهری برمی‌گردد که شهرداری را مجبور کرده است منابع خارج بودجه‌ای را برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری زیرساختی در نظر بگیرد. تحت قوانین توسعه سائو پائولو، توسعه‌دهندگان هزینه تراکم ساختمان‌هایی که در حدود عادی طبقات قرار می‌گیرند را پرداخت نمی‌کنند. با این همه، شهرداری یک هزینه مشخص برای هر طبقه مازاد (*solo criade*) فراتر از تراکم عادی دریافت می‌کند؛ البته در محل‌هایی که مجوز توسعه تراکم بالاتر وجود داشته باشد. منابع به صندوق مشخصی اختصاص یافته‌اند که تنها می‌توان برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری پروژه‌هایی از آن‌ها استفاده کرد که تحت قانون ایجاد عملیات‌های شهری مربوطه تأیید شده‌اند.

اداره شهری فاریالیم^{۱۹} یکی از قطب‌های توسعه تحت حمایت گسترش خیابان فاریالیم و سایر سرمایه‌گذاری‌های دولتی را مورد هدف قرار داد. ارزش زمین در این مناطق، از ۳۰۰ دلار به ازای متر مربع قبل از توسعه عمومی، به ۷۰۰ دلار آمریکا به ازای هر متر مربع پس از توسعه افزایش یافت. در اینجا شهرداری به جای اخذ عوارض حق مرغوبیت، پیشنهاد داد حقوق توسعه به ازای ساخت و ساز مازاد بر ۲,۲۵ میلیون متر مربع فضای طبقاتی در ۴۱۰ هکتار منطقه تحت توسعه، فروخته شود. در طول دوره پیاده‌سازی، حقوق توسعه به میزان ۱۱۰۰ ریل برزیلی (۶۳۰ دلار آمریکا) به ازای هر متر مربع فضای طبقاتی مجاز فروخته شد. از سال ۲۰۰۵، تقریباً ۴۲ درصد ساخت و ساز مورد هدف به

19- Faria Lima Urban Operation

قیمت کل ۳۲۰ ریل برزیل (۱۹۰ میلیون دلار آمریکا) فروخته شده بود. ساخت ایستگاه جدید مترو در فاریالیم، که در سال ۲۰۰۵ شروع شده بود، این نوید را می‌داد که ارزش مجوزهای توسعه فروخته نشده بیشتر خواهد شد. پروژه‌های سرمایه‌گذاری که تحت فعالیت‌های شهری مجوز گرفته بودند عبارتند از بهسازی خیابان‌ها، سیستم زهکشی مجتمع برای منطقه، فضای باز عمومی، و کمک‌رسانی به ساخت خانه‌های اجتماعی.

آیا امکان تعمیم این رویکرد وجود دارد؟ بانک جهانی پیشنهاد می‌دهد فروش حق توسعه شهرداری، افزایش یابد و به این ترتیب توسعه خط متروی ۴ و ایستگاه متروی فاریالیم نیز تأمین مالی شود. با این حال، روابط سازمانی باعث شد این اتفاق روی ندهد. مالکیت مترو تحت دولت ایالتی است. شهرداری پائو سالو حقوق توسعه زمین را کنترل می‌کند و ترجیح می‌دهد عواید حاصل از فروش حقوق حق توسعه را تنها برای تأمین مالی پروژه‌هایی استفاده کند که مسئولیت حقوقی مستقیم آن‌ها را بر عهده دارد. ساخت مترو از طریق شیوه‌های مرسوم تأمین مالی می‌شود، از جمله قرض‌های بین‌المللی.

استفاده از حقوق توسعه زمین برای تأمین مالی زیرساخت در مقیاسی بزرگ‌تر امکان‌پذیر است. در آوریل سال ۲۰۰۷، دولت ماهاراشترا^{۲۰} (هند) سیاستی را تأیید کرد که شاخص حداکثر فضای طبقاتی را در مناطق بمبئی از ۱،۰ به ۱،۳ افزایش می‌داد (FSI)، نرخ‌هایی است که نسبت فضای طبقاتی به مساحت زمین را مشخص می‌کند). با این حال، توسعه‌دهندگان باید FSI مازاد را خریداری می‌کردند. برای سکونت طبقات پردرآمد، هزینه به ازای هر فوت مربع فضای ساختمانی مازاد برابر با ۸۰ درصد قیمت فوت مربع زمین مناطق تحت ارزیابی تنظیم شد. همین سیاست برای منطقه کلانشهری بمبئی بزرگ، نیز تحت بررسی است؛ کلانشهری که انتظار می‌رود در ۲۰ سال آینده ۱۲ الی ۱۴ میلیون سکنه جدید را در خود جای دهد. فروش حقوق FSI فراتر از حداکثر نرخ ۱،۰ موجود می‌تواند چندمیلیارد دلار درآمد داشته و به منبع اصلی تأمین مالی زیرساخت مناطق تحت توسعه، تبدیل شود.

۳-۵. خواست توسعه‌دهنده و هزینه اثر: سانتیاگو^{۲۱}، شیلی

با اینکه خواست توسعه‌دهنده و هزینه اثر به یکی از محبوب‌ترین انواع تأمین مالی زمین محور برای زیرساخت‌های توسعه در ایالات متحده، تبدیل شده است، ولی در کشورهای در حال توسعه خواست توسعه‌دهنده تنها برای زیرساخت‌های داخلی رایج است. مطالبات خارجی به هم‌افزایی زمین‌هایی محدود شده است، که برای ساخت خیابان، پارک عمومی، و سایر تأسیسات عمومی استفاده می‌شوند^{۲۲}. سانتیاگو در شیلی تنها منطقه کلانشهری است که هزینه اثر را برای جبران هزینه‌های متمایز زیرساخت‌های خارجی، فراتر از مقیاس توسعه محلی، طراحی کرده است (بحثی که در ادامه می‌بینید بیشتر از Zegras ۲۰۰۳ برگرفته شده است).

مانند ایالات متحده، هزینه اثر در سطح محلی در شیلی معرفی شده‌اند. این عوارض یک اقدام برای افزایش درآمد و تأمین مالی زیرساخت‌های مورد نیاز است که با توجه به پیشینه محدودیت بالایی که برای گزینه‌های تأمین مالی محلی وجود داشت حاصل شده است. شهرداری‌های شیلی نمی‌توانند استقراض کنند. این شهرداری‌ها تنها دو منبع مستقل برای درآمد دارند: مالیات املاک، و هزینه ثبت پلاک خودرو. نرخ مالیات و عوارض مشخص شده برای هر دو منبع توسط دولت ملی مشخص شده، و ۴۰ درصد مالیات جمع‌آوری شده محلی، و ۵۰ درصد هزینه‌های ثبت خودرو برای توزیع مجدد از طریق بودجه‌های برابر سازی^{۲۳} به دولت مرکزی منتقل می‌شود. ظرفیت شهرهایی که سریعاً در حال رشد بوده و توانایی تأمین مالی پروژه‌های دولتی احتیاطی را در اختیار دارند به شدت محدود شده است.

در دهه‌ی ۱۹۹۰، دو شهرداری سریع‌الرشد در منطقه کلانشهری سانتیاگو هزینه اثر را بر روی توسعه‌دهندگان اعمال کرد که به این ترتیب بتواند جاده‌های متصل‌کننده زیربخش‌های مختلف منطقه تحت توسعه را به شبکه جاده‌ای، تأمین مالی کند. این اقدام به شکل یکباره و بدون تدوین و

21- Santiago

۲۲- در بوگوتا، ۹۰ درصد ارزش هم‌افزایی توسعه‌دهندگان به شکل اهدای زمین بوده است، علی‌رغم وضع قانون سال ۱۹۹۷ که به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد برای افزایش ارزش زمین در اثر مجوزدهی برنامه‌ریزی برای توسعه شهری عوارض حق مرغوبیت اخذ کند. همچنین ببینید (۱۹۹۸) Tapananont and others.

23- equalization

وضع قانون منطقه‌ای یا ملی بود. عواید حاصل برای تأمین مالی بخش اعظم ساخت جاده به کار گرفته می‌شد.

در پایان دهه، هزینه‌اثر در مقیاس بزرگ‌تری مورد استفاده قرار گرفت. استان چاکابوکو^{۲۴}، در قست شمالی منطقه متروی یکپارچه، به یک منطقه توسعه و رشد اصلی تبدیل شد که قرار بود با منطقه کلانشهری ادغام شود. چهارده پروژه املاکی عمده برای توسعه تأیید شد. انتظار می‌رفت این پروژه‌ها ۴۰ هزار خانوار جدید را تا سال ۲۰۱۰ به منطقه مترو اضافه کنند. این پروژه‌ها قرار بود بر روی زمین‌های کشاورزی ساخته شوند که خدمات زیرساخت شهری در آن‌ها وجود نداشت.

توسعه دهندگان ملزم بودند با هزینه خود سیستم‌های زیرساختی داخلی را نصب کنند. با این همه، انتظار می‌رفت پروژه‌ها تأثیر بسیار زیادی بر روی شبکه حمل‌ونقل سایر مناطق نیز بگذارند. قرار بر این بود یک بزرگراه، شعاعی ۲۱ کیلومتری که به منطقه تحت توسعه متصل می‌شد را تحت برنامه اعطای امتیاز زیرساخت دولت، قرار دهد.

همچنین قرار بود ۴۱ کیلومتر جاده‌ی دیگر و همچنین انشعابات مربوطه ساخته شود. اثر کلی (هزینه‌های خارجی) توسعه جدید زیرساخت جاده‌های منطقه‌ای، ۱۰۶ میلیون دلار تخمین زده می‌شد. از آنجایی که رشد و توسعه پیشنهادی شهرداری‌های مختلفی را شامل می‌شد، و از آنجایی که مقیاس تأمین مالی بسیار فراتر از ظرفیت محلی بود، دولت ملی مسئولیت برنامه‌ریزی بزرگراه و مذاکره سیستم هزینه‌اثر با توسعه‌دهندگان را بر عهده گرفت.

فرمول هزینه‌اثر مورد استفاده، هزینه‌ها را بر اساس موقعیت مکانی نسبت به شبکه جاده‌ای موجود، سائز پروژه، مشخصه‌های اجتماعی اقتصادی، و تقاضای سفر برآوردی، میان توسعه‌دهندگان توزیع کرد. پیشنهاد اولیه بر آن بود که تمام هزینه‌های خارجی از طریق عوارض اثرگذاری تأمین شوند، و ۲۵ میلیون دلار برای صاحب امتیاز جاده منشعب، و الباقی به دولت پرداخت شود. تقاضای سفر حاصل از واحدهای سکونت کم در آمد از هزینه‌اثر و خواست توسعه‌دهنده، معاف شده بودند.

در نهایت، عواید ناشی از پیاده‌سازی هزینه‌اثر به دولت می‌رسید، البته با نرخ کمتر. دولت قبول

کرد ۳۹ درصد کل هزینه‌ها را از درآمدهای عمومی تأمین مالی کند، و هزینه‌اثر توسعه‌دهنده، باقی هزینه‌ها را پوشش دهد. هزینه‌اثر به ازای هر واحد مسکونی، به طور میانگین ۱۶۰۰ دلار آمریکا شد. آیا تجربه‌ای که سانتیاگو داشت قابل تکرار است؟ سانتیاگو یکی از محیط‌های بسیار مطلوب برای انجام آزمایش‌های هزینه‌اثر است. شیلی مدت زمان زیادی است (از زمان رژیم پینوشه^{۲۵}) که عوارض خواست توسعه‌دهنده‌ای اعمال کرده و در آن توسعه‌دهندگان مناطق درآمد متوسط را ملزم می‌کند زیرساخت‌های داخلی مربوط به توسعه زیربخش را یا نصب کنند یا هزینه‌اش را بپردازند. ظرفیت برنامه‌ریزی دولت برای کشورهای در حال توسعه بالاتر از حد میانگین قرار دارد، و برای تحلیل تخمین‌های مربوط به اثرگذاری حمل‌ونقل جدید، اعتبار کافی تخصیص می‌دهد. کنترل‌های مقرراتی نسبت به برنامه‌های کاربری زمین، و توسعه زیربخش‌ها نیز نسبتاً مؤثر هستند. اصول بازار نیز در بخش اعظم ارائه خدمات دولتی اعمال می‌شود، به ویژه در بخش حمل‌ونقل که اخذ عوارض جاده‌ای و امتیازهای خصوصی برای ساخت جاده در آن‌ها رایج است.

با وجود چنین شرایط مطلوبی، آزمایش هزینه‌اثر در شیلی تکرار نشد. یک دلیل برای عدم تکرار کاهش فشار مالی بود. پس از اینکه مسئولیت سرمایه‌گذاری به سطح ملی منتقل شد، مقامات دولتی گزینه‌های مالی بیشتری در اختیار داشتند. محدودیت‌های مالی منجر به نوآوری در سطح محلی، در سطح ملی وجود نداشت. از آنجایی که توسعه‌های مقیاس بالا، معمولاً فراتر از مرزهای شهری هستند، به احتمال زیاد دولت محلی نقش مهمی در تصمیم‌گیری نهایی هزینه‌های جاده‌ای فراتر از سطح زیربخشی و نحوه تأمین مالی آن‌ها خواهد داشت.

دولت شیلی همواره در حال بررسی احتمال گسترش هزینه‌اثر است. اگر این کار انجام شود، گام منطقی بعدی این است که قوانین مجوزدهی ملی طوری آماده شوند که معیارهای لازم برای اعمال هزینه‌اثر، اصول تخصیص هزینه میان توسعه‌دهندگان، و سطوح دولتی قادر به اعمال این عوارض معین شوند.

تعجب‌آور است که چرا با وجود فشار مالی زیاد برای تأمین مالی زیرساخت‌ها در اثر رشد سریع، هزینه

اثر در سایر کشورها استفاده نمی‌شود. یک دلیل می‌تواند این باشد که هزینه‌ی اثر به توسعه‌دهندگان، به عنوان هزینه‌های مستقیم و بدون جبران ضررها، ضربه می‌زند؛ به همین دلیل مقاومت زیادی در این خصوص مشاهده می‌شود. «سودهای» حاصل از هزینه‌ی اثر در سیستم بزرگ‌راه منطقه‌ای پخش می‌شود و توسعه‌دهنده نمی‌تواند در قیمت‌گذاری زمین از آن استفاده کند. ابزارهای جایگزین دیگر، مانند *contribución de valorización* یا فروش زمین خدمات‌دهی شده به توسعه‌دهندگان، ارتباط مستقیمی به سودآوری صاحب‌زمین یا توسعه‌دهنده دارد. این ابزارها یک قرارداد تسهیم سود مشترک محسوب می‌شوند، نه یک هزینه خالص برای توسعه‌دهنده.

دلیل دوم تخصص برنامه‌ریزی مورد نیاز برای شناسایی دقیق و تمایز هزینه‌های زیرساختی مناطق خارج از مرکز است که در اثر توسعه مکان‌های مختلف ایجاد می‌شود. در حالت عملی، اعمال گسترده هزینه‌ی اثر در کشورهای در حال توسعه نیازمند ساده‌سازی فرآیند است. هزینه توسعه یکنواخت که بر روی ارزش ساخت‌وساز اعمال شده و تنها بر اساس مشخصه‌های کلی منطقه‌ای متمایز شده باشد – برای مثال، نزدیک یا دور بودن از خطوط بدنه اصلی زیرساخت‌ها – باعث می‌شود اصل هزینه‌ی اثر حفظ شده و مدیریت آن ساده‌تر شود.

فصل چهارم

تنظیم ترازنامه و مدیریت دارایی زمین

۴. تنظیم ترازنامه و مدیریت دارایی زمین

ترازنامه بسیاری از نهادهای عمومی، پر است از زمین و دارایی ملکی. در عین حال، شهرهایی که این املاک در آن‌ها واقع شده است با کمبود زیرساختی بسیار زیادی مواجه هستند. تحت این شرایط، منطقی است مقامات دولتی دارایی‌های زمینی خود را با دارایی‌های زیرساختی معاوضه کنند. این کار با فروش یا اجاره زمین‌های عمومی و استفاده از عواید حاصل برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری زیرساختی، انجام می‌شود. نهادهای عمومی به جای اینکه از ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری استفاده کنند، ترازنامه خود را متوازن می‌کنند و به این ترتیب می‌توانند ترکیب کلی دارایی‌های عمومی خود را اصلاح کرده و دارایی‌های زیرساختی را افزایش و دارایی‌های زمینی را کاهش دهند.

نهاد می‌تواند یک شهرداری باشد. در برخی چارچوب‌های قانونی مربوط به مالکیت زمین، تمام زمین‌های شهری در اختیار شهرداری قرار داشته و آماده اجاره‌دهی به کاربران بخش خصوصی است. شیلی یک نمونه بارز در این زمینه است. البته مالکیت شهرداری برای تمام زمین‌های شهری در باتسوانا^۱، اتیوپی و کشورهای دیگر، و همچنین در شهرهای ایالتی هنگ کنگ چین و سنگاپور نیز دیده می‌شود. در برخی موارد دیگر، دولت‌های شهری به دلایل تاریخی، مقادیر زیادی از زمین‌های شهری را مالک هستند، از جمله قوایرهای بسیار ارزشمند و واقع در منطقه مرکزی. این برای کشورهایی از جمله فدراسیون روسیه و جمهوری قرقیزستان صادق است. این کشورها نمونه اتحادیه‌های کمونیستی سابق هستند که در آن قوانین مالکیت، زمین را به انواع مالکیت دولتی، خصوصی و شهری تقسیم‌بندی کرده است. یا یک نمونه دیگر جمهوری عربی مصر و ویتنام است، که در آن لایحه‌های تاریخی مالکیت شهری را به رسمیت می‌شناسند^۲.

1- Botswana

۲- اداره مدیریت رشد شهری بانک جهانی اشاره دارد که زمین‌هایی که مالکیت آن‌ها در اختیار دولت است، بیش از نیمی از کل منطقه شهری در ۱۹ درصد شهرهای نمونه‌گیری شده را شامل می‌شود، از جمله الجزیره، و موسکو، وارسو. همچنین این نوع مالکیت در ۱۹ درصد سایر شهرها به یک چهارم می‌رسد، از جمله شهر Ho Chi Minh، استانبول و پوسان (Rajack ۲۰۰۷).

آژانس‌های عمومی ویژه نیز گاهی اوقات از مالکان مهم زمین‌های شهری محسوب می‌شوند. اغلب، این آژانس‌ها مقامات توسعه شهری هستند که مأموریت دوگانه‌ای دارند: سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پایه و تسریع رشد اقتصادی شهر. این دو مأموریت ممکن است از نظر توجه مدیریتی و منابع سرمایه‌گذاری باهم در رقابت باشند. در نتیجه، مقامات توسعه‌دهنده معمولاً قواره‌های ارزشمندی از زمین را در اختیار دارند که یا کاملاً توسعه نیافته‌اند، یا مرکز فعالیت اقتصادی هستند، و یا نیازمند سرمایه بسیار زیادی برای توسعه هستند که در اینگونه مواقع مأموریت اصلی توسعه زیرساخت با دلسردی مواجه می‌شود.

یک الگوی جهانی، که به نظر می‌رسد در مراحل ابتدایی خود قرار دارد، این است که شهرداری‌ها، مقامات توسعه شهری، و سایر آژانس‌های عمومی صاحب‌زمین، شیوه‌های استراتژیکی تر و فعالانه‌تری برای مدیریت دارایی زمین اتخاذ کنند. این شیوه نیازمند تهیه فهرستی از دارایی‌های زمینی و ملکی، ارزیابی پتانسیل اقتصادی قواره‌های مهم زمین، و تصمیم‌گیری استراتژیک در خصوص بهترین شیوه توسعه یا فروش زمین می‌شود. تمام این اقدامات تحت محدودیت‌های موجود برای تأمین مالی عمومی و نیازمندی منابع سرمایه‌گذاری زیرساختی، قرار دارد.

در این فصل انواع استراتژی‌های مدیریت دارایی زمین، و پتانسیلی که برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری زیرساختی دارند بررسی می‌شود – البته نه تنها سرمایه‌گذاری «شهری»، بلکه زیرساخت‌های مربوط به توسعه اقتصادی ملی نیز بررسی می‌شود. مدیریت دارایی به این شکل، خصوصی‌سازی از طریق فروش یا اجاره زمین را نیز شامل می‌شود. در عین حال، مسئولیت بخش اعظم سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های مربوط به پروژه‌ها، به مالکان بخش خصوصی منتقل می‌شود. مشارکت خصوصی در سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها در دو سطح مشاهده می‌شود: کمک به تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های عمومی از طریق فروش زمین؛ یا انتقال مسئولیت سرمایه‌گذاری‌های داخلی پروژه‌های توسعه کلان به توسعه‌دهندگان خصوصی. هیچیک از این مقدمات و قراردادهای مابین بخش عمومی و بخش خصوصی یک شبه محقق نمی‌شود. مطالعات موردی

نشان می‌دهند چگونه مؤسسه‌های عمومی باید برای آماده‌سازی زمین یا ملک به قیمت بازار، رشد پیدا کرده و بیشتر بر روی سرمایه‌گذاری زیرساختی تمرکز کنند.

۴-۱. تبدیل زمین‌های شهرداری به زیرساخت‌های شهرداری

اهمیتی که زمین در ترازنامه‌های دولتی دارد بیشتر در کشورهایی مشاهده می‌شود که شهرداری‌ها حق زمین تمام منطقه شهری را بر عهده دارند. چین و اتیوپی دو نمونه از این کشورها هستند، که در دو سمت محور درآمدی، تحت این نوع سیستم مالکیت زمین کار می‌کنند.

متأسفانه در هیچیک از این کشورها ترازنامه‌های شهرداری برای بررسی عموم، در دسترس نیست. در چین، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و توسعه شهری محلی (UDIC) که مالک زمین‌ها بوده و از طرف دولت وام می‌گیرند، ترازنامه‌های خود را حتی در اختیار آژانس‌های رتبه‌بندی نیز قرار نمی‌دهند. در اتیوپی، شهرداری‌ها اقدام به تهیه ترازنامه یا شرح دارایی‌ها نمی‌کنند. با این حال، می‌توان میزان دارایی‌های زمینی شهرداری را به نسبت درآمدهای شهرداری، و بر اساس قیمت اجاره زمین و میزان زمینی که دولت شهری برای ارائه به بازار دارد، تخمین زد. جدول ۴،۱ چنین قیاسی را برای چانگشا، مرکز استان هونان چین، از سال ۲۰۰۲ نشان می‌دهد (Peterson ۲۰۰۶). در این جدول می‌بینیم که ارزش خالص زمین موجود برای اجاره، حدود ۱۴ برابر درآمد شهرداری در همان سال است. برای انجام مقایسه، نسبت ارزش زمین شهرداری به کل درآمد سالیانه شهرداری در دالاس تگزاس، ۰،۳۸ بوده است (فصل ۲).

بخش اعظم سرمایه‌گذاری انبوه بر روی زیرساخت‌های شهری در ۱۵ سال گذشته چین، به وسیله تبدیل دارایی‌های زمینی به زیرساخت، تأمین مالی شده است. حداقل نیمی از سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی شهرداری در این بازه زمانی از طریق دارایی‌های زمینی تأمین مالی شده است، یا به شکل مستقیم از طریق اجازه زمین، و یا به شکل غیر مستقیم از طریق وثیقه‌گذاری برای وام‌گیری (Fu ۲۰۰۷; Ming and Quanhou ۲۰۰۷; Peterson ۲۰۰۷).

جدول ۴/۱. اهمیت دارایی‌های زمینی در چانگشا، استان هونان، چین، ۲۰۰۲

نشانگر	نسبت
نسبت ارزش زمین ناخالص بر درآمد سالیانه شهرداری	۴۳٫۷
نسبت ارزش زمین موجود برای اجاره بر درآمد سالیانه شهرداری	۳۵٫۴
نسبت درآمد خالص از اجاره زمین بر درآمد سالیانه شهرداری	۱۴٫۰
دالاس تگزاس: نسبت تمام دارایی‌های ترازنامه بر درآمد سالیانه شهرداری	۴٫۱
دالاس تگزاس: نسبت دارایی‌های زمینی بر درآمد سالیانه شهرداری	۰٫۳۸

منبع: Peterson (۲۰۰۶)

یادداشت: درآمد خالص از اجاره زمین پس از کسر این موارد حاصل می‌شود: (الف) هزینه آبادسازی برای ساکنان فعلی، و (ب) پس اندازهایی از مناطق زمینی برای مصارف دولتی (خیابان‌ها، فضای باز، و غیره).

تجربه چین اصلاحات لازم برای جابه‌جایی بهینه زمین، و همچنین ریسک‌های ذاتی اتکای افراطی بر روی فروش یا اجاره زمین برای تأمین مالی زیرساخت را نشان می‌دهد. قبلاً شهرداری‌ها حق زمین را از طریق مذاکرات خصوصی به توسعه‌دهندگان منتقل می‌کردند. در اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰، طی بررسی وزارت زمین و منابع^۳ مشخص شد بیش از ۹۵ درصد تمام نقل و انتقالات به این شکل انجام شده است. با این همه، مذاکره خصوصی با توسعه‌دهندگان راه را برای فساد باز کرده و در نهایت موجب از دست رفتن درآمد عمومی شد. در سال ۲۰۰۲، دولت مرکزی بخشنامه جدیدی برای شهرداری‌ها صادر کرد که زمین‌های تحت تملک خود را از طریق مزایده عمومی به اجاره، واگذار کنند. با اینکه دولت‌های محلی یک شبه شیوه خود را تغییر ندادند، ولی نظارت‌ها و پیگیری‌های بعدی نشان داد سهم زیادی از جابه‌جایی‌های زمینی از طریق مزایده عمومی انجام شده و قیمت اجاره برای زمین‌های به فروش رفته در مزایده به طور چشم‌گیری بیشتر از قیمت زمین‌هایی بوده است که از طریق معاملات خصوصی به فروش رفته‌اند.

آیا می‌توان تجربه چین را تعمیم داد؟ چین منحصر به فرد است، هم به لحاظ رشد زیست‌پذیر و سریع،

3- Ministry of Land and Resources

و هم به دلیل ارزش زمینی که تحت تملک شهرداری‌هاست. با این حال، اصل رویکرد آن در جاهای دیگر نیز قابل اعمال است. اتیوپی سیستم مالکیت زمین خود را بر مبنای سیستم مالکیت در چین ساخته است؛ اتیوپی مالکیت عمومی تمام زمین‌های شهری را به اختیار گرفته، حقوق صاحب زمین بودن را به دولت‌های شهری ارائه کرده، و اجاره‌دهی زمین را روشی برای تولید درآمد سرمایه‌ای برای تأمین مالی زیرساخت‌ها قرار داده است. قانون ملی الزام دارد ۹۰ درصد عواید حاصل از اجاره زمین برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری تخصیص یابد. این الزام ماهیت درآمد‌های پیش درآمدی، یکباره و اجاره زمینی را در نظر می‌گیرد. در یک بررسی اخیر در خصوص بودجه‌های شهرداری، مشخص گردید که اجاره زمین بین ۵۰ الی ۱۰۰ درصد مصارف سرمایه‌گذاری زیرساختی بسیاری از دولت‌های محلی را تأمین مالی می‌کند (World Bank ۲۰۰۷).

۴-۲. فروش زمین‌های شهرداری و دولتی: استانبول، ترکیه

یک سوال اساسی این است که آیا فروش یا اجاره دادن زمین‌هایی که تحت تملک شهرداری است، می‌تواند منبع مهمی برای درآمد سرمایه‌ای مناطقی باشد که در آن مالکیت خصوصی رایج است؟ شهرداری‌های بسیار کمی برای شناسایی قواره‌های زمینی که در اختیار دارند، اینکه چگونه استفاده می‌شوند، و پتانسیل درآمدی آن‌ها چگونه است، فهرست تهیه می‌کنند. چند استثناء در این زمینه نشان می‌دهد که دارایی‌های زمینی می‌توانند برای مدت زمان زیادی در تأمین بودجه سرمایه‌ای شهرداری هم‌افزایی بسیار مهمی داشته باشند.

در استانبول ترکیه، هم دولت شهری و هم آژانس‌های دولتی، زمین‌های مازاد خود را ارزیابی کرده و بررسی کردند که آیا می‌توان از این زمین‌ها برای تأمین سرمایه‌گذاری زیرساختی و سکونت خانوارهای با درآمد متوسط، استفاده کرد یا نه. با وجود سختی‌های مدیریت بدهی شهری، علاقه شهرداری به انجام این کار افزایش یافت. شهرداری کلانشهر استانبول (IMM) در دهه ۱۹۹۰ از بازارهای بین‌المللی با ارزش خارجی وام‌های بسیار زیادی گرفته است. وقتی لیره ترکیه شدیداً ارزش خود را از دست داد، استانبول دیگر نمی‌توانست بدهی‌های خود را بازپرداخت کند. دولت ملی مجبور شد

مداخله کرده و از طرف IMM باز پرداخت‌ها را انجام دهد؛ البته منهای پرداختی‌های مربوط به نقل و انتقالات بین دولتی که IMM مسئول آن‌ها بود. مدیریت بودجه شهرداری، در سال‌های اخیر با این هدف انجام می‌شد که اتکا بر روی گرفتن وام کاهش یافته و رتبه اعتباری شهرداری بازگردانده شود. دولت شهری توانست در سال ۲۰۰۶ گرفتن وام را به میزان ۷ درصد عواید پولی کاهش داده و رتبه اعتباری بین‌المللی خود را از B+ به BB ارتقاء دهد.

گرفتن وام، به عنوان منبعی برای تأمین مالی سرمایه‌ای، با درآمد حاصل از فروش ملک و زمین جایگزین شد. جدول ۴،۲ افزایش تدریجی درآمد حاصل از این نوع فروش‌ها که به بودجه سرمایه‌ای شهرداری اختصاص یافته را نشان می‌دهد. عواید شهرداری در سال ۲۰۰۷ شامل فروش یک ایستگاه اتوبوس مرکزی قدیمی به قیمت ۱۷۸۵۶ دلار آمریکا به ازای هر متر مربع، یا ۷۰۵ میلیون دلار آمریکا (به علاوه ۱۸ درصد مالیات ارزش افزوده) می‌شود. عواید وزارت راه‌سازی فروش دفتر منطقه‌ای خود به قیمت ۸۲۸۹ دلار آمریکا به ازای هر متر مربع، و یا ۸۰۰ میلیون دلار آمریکا را شامل می‌شود. عواید حاصل از فروش زمین، با کل بدهی‌های میان‌مدت و بلندمدت استانبول قابل قیاس بود؛ درآمدی که به میزان ۱۸۰ میلیون دلار آمریکا در پایان سال ۲۰۰۶ برای مصارف سرمایه‌ای به کار گرفته شده بود. فروش زمین در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ بخشی از برنامه استانبول برای جابه‌جایی دارایی‌ها بود. این برنامه برای تسریع سرمایه‌گذاری جدید در مکان‌های مرکزی تر و تولید درآمد برای سرمایه‌گذاری زیرساخت دولتی طراحی شده بود. شهردار استانبول اعلام کرد که شهرداری می‌خواهد زمین‌های مازاد بیشتری بفروشد. در فوریه ۲۰۰۸ اداره توسعه مسکن عمومی^۴ اعلام کرد می‌خواهد یک کارخانه قدیمی را بفروشد، که اخیراً اداره مدیریت مالی از آن به عنوان دفتر کار استفاده می‌کرد. عواید تخمینی، ۳۶۰ میلیون دلار است، که قرار بود برای ارائه سوبسید در جهت ساخت مسکن برای خانوارهای با درآمد متوسط، توسط اداره توسعه مسکن استفاده شود.

البته فروش زمین با این حجم نمی‌تواند برای مدت زمان زیادی ادامه داشته باشد. این اقدامات تنها تصمیم‌هایی هستند که در راستای تبدیل دارایی‌های زمینی را کد به زیرساخت‌های حمل‌ونقلی و

مسکونی گرفته شده‌اند. در کشورهایی که دولت‌های شهری مالک حجم زمین زیادی هستند، فروش زمین می‌تواند یکی از روش‌های مستمر برای تأمین مالی بودجه‌ای باشد. بررسی بیانیه‌های مالی الکساندریای مصر نشان می‌دهد که در بازه زمانی ۲۰۰۰ الی ۲۰۰۵ فروش زمین ۲۰ الی ۳۰ درصد کل درآمد محلی را شامل می‌شد. تمام عواید حاصل از فروش زمین به مصارف سرمایه‌ای اختصاص یافته بود (Amin ۲۰۰۶). اهمیتی که فروش زمین در سطح شهرداری برای بودجه شهرداری و مصارف سرمایه‌ای داشت، در قاهره بیشتر دیده می‌شد.

جدول ۴/۲. فروش ملک‌های دولتی در استانبول، ترکیه، ۲۰۰۳ الی ۲۰۰۷

مقام دولتی	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۶	۲۰۰۷
شهرداری	۴	۶۶	۶۴۰	۷۰۵
شهرداری به علاوه اداره راهسازی	۴	۶۶	۶۴۰	۱۵۰۵

منبع: برای ۲۰۰۳ الی ۲۰۰۶، بانک جهانی (۲۰۰۸)؛ برای ۲۰۰۷، مطبوعات شهرداری کلانشهر استانبول و دولت ترکیه. یادداشت: ۱ دلار آمریکا = ۱,۲۴ لیره ترکیه

با این حال، اغلب اوقات زمین‌های عمومی داخل شهرها تحت تملک دولت‌های شهری نیست؛ بلکه آژانس‌های مختلف عمومی و یا دولت ملی، صاحب آن‌هاست. این باعث می‌شود نتوان به آسانی عواید حاصل از فروش زمین دولتی را به مصارف سرمایه‌ای که مسئولیت آن‌ها بر عهده دولت‌های شهری است اختصاص داد. چرا که درآمد حاصل به آژانس فروشنده برگردانده شده و بر در زیرساخت‌هایی سرمایه‌گذاری می‌شود که در حوزه مسئولیت وی قرار دارد. نمونه‌هایی که در ادامه این فصل می‌بینیم این نوع جابه‌جایی زمینی و سرمایه‌گذاری زیرساختی را نشان می‌دهد.

۳-۴. آژانس ترنسنت^۵: فروش اسکله آلبرت و ویکتوریا در آفریقای جنوبی

ترنسنت یک آژانس شبه‌دولتی ملی در آفریقای جنوبی است که مسئول سرمایه‌گذاری در زیرساخت

حمل و نقل است. تجربه این آژانس در بی بهره کردن املاک شهری با هدف تمرکز منابع مالی و توجه مدیریتی بر روی سرمایه گذاری زیر ساختی، مشابه تجربه اداره بنادر نیویورک و نیوجرسی است (فصل ۲). در این نمونه کاربرد عملی فروش زمین به عنوان ابزاری برای تأمین مالی زیر ساخت، و همچنین مشارکت خصوصی در تأمین مالی زیر ساخت از طریق توسعه ملکی را می بینیم.^۶

در طول سال های گذشته، ترنسنت زمین های بسیار زیادی را از طریق شرکت تابعه خود، پراپنت^۷، جمع آوری کرد. تعدادی از این ملک ها، مربوط به بخشی از پروژه های توسعه مجدد شهری بودند که ترنسنت در گره های حمل و نقلی گذشته، بدست آورده بود. سایر ملک های تحت تملک، زمین های مازاد بزرگ راه های عظیم و شبکه های ریلی را شامل می شد. در سال ۲۰۰۴، به عنوان بخشی از استراتژی خود با هدف افزایش سرمایه گذاری زیر ساخت های پایه، دولت ملی، ترنسنت را مجبور کرد سرمایه گذاری خود در زمینه زیر ساخت های حمل و نقلی را افزایش دهد؛ بدون هیچگونه حمایت دولتی یا سوبسید دولتی. ترنسنت، تحت مدیریت جدید، بر آن شد خود را به یک شرکت عمومی سودآور تبدیل کند که دارای بودجه سرمایه گذاری بسیار زیادی است. در راستای تحقق این هدف، ترنسنت نقش و ارزش اقتصادی تمام دارایی های موجود در ترازنامه خود را ارزیابی کرده و یک برنامه بی بهره سازی (خصوصی سازی) برای تقویت تمرکز خود آغاز کرد.

در یک معامله بسیار تحول آفرین در نوامبر ۲۰۰۶، ترنسنت مرکز گردشگری و خرده فروشی که در اسکله ویکتوریا و آلبرت شهر کیپ تاون^۸ ساخته بود را به قیمت ۷,۰۴ میلیارد رُند آفریقا (۱,۰ میلیارد دلار آمریکا) فروخت. عواید حاصل از فروش این زمین برای تقویت ظرفیت ترنسنت در سرمایه گذاری زیر ساخت های پایه، استفاده شد. عواید فروش از کل مصارف سرمایه گذاری کشوری در سال مالی ۲۰۰۶، بیشتر بود و ۱۷ درصد کل سرمایه گذاری مورد هدف برای برنامه پنج ساله ای که با همکاری دولت آماده کرده بود را تشکیل داد. جدول ۴,۳ این پروژه را خلاصه می کند.

۶- گزارشات سالیانه ترنسنت را در آدرس www.transnet.co.za ببینید.

7- Propnet

8- Cape Town

جدول ۴/۳. خلاصه پروژه فروش اسکله ویکتوریا و آلبرت در آفریقای جنوبی

مقام مجری	توضیح پروژه	توافق فروش و عواید	استفاده از بودجه برای زیرساخت
ترنسنت، شبه‌دولت ملی، مسئول مدیریت و سرمایه‌گذاری در زیرساخت حمل‌ونقل است.	فروش اسکله آلبرت و ویکتوریا در شهر کیپ‌تاون، که ترنسنت از زمین‌های بندرگاهی قدیمی، آن‌ها را توسعه داده بود. این ملک ۳۰۰ هزار متر مربع زمین توسعه‌یافته و ۲۵۰ هزار متر مربع زمین برای توسعه آینده را در بر می‌گرفت که همگی در اسکله شهر کیپ‌تاون، قرار داشتند.	ملک به شکل مالکیت مطلق از طریق پیشنهادات بین‌المللی فروخته شد. فروش به کنسرسیوم بین‌المللی در سپتامبر ۲۰۰۶ به قیمت ۷,۰۴ میلیارد رند آفریقای جنوبی (۱ میلیارد دلار).	مقامات دولتی اعلام کردند عواید حاصل برای تأمین مالی برنامه سرمایه‌گذاری پنج ساله ۴۰,۸ میلیارد رندی استفاده می‌شود، و تأکید ویژه‌ای بر روی مدرن‌سازی حمل‌ونقل ریلی و بندرگاه‌های شهری وجود خواهد داشت. بخشی از عواید فروش حاصل از صندوق بازنشستگی ترنسنت به دست آمده بود. این معامله، با کاهش بدهی‌های خالص بازنشستگی، ترازنامه ترنسنت را برای استقرار آتی تقویت کرد.

منبع: مؤلف

۴-۳-۱. تاریخچه پروژه و بافت سازمانی

ترنسنت به عنوان یک شبه‌دولت مسئول برای زیرساخت‌های حمل‌ونقل، ایجاد شده بود. با گذر زمان، این شرکت به مناطق گسترده مرتبط و غیرمرتبط توسعه یافت، از جمله مالکیت املاک و توسعه زمین از طریق شرکت تابعه خود، پراپنت. در اوایل این دهه، دولت تصمیم گرفت ترنسنت باید به عنوان یک نهاد تجاری با تأمین مالی مستقل و تحت تملک دولت، و بدون سوبسید دولت، فعالیت کند. ترنسنت طوری هدایت شد که یک برنامه سرمایه‌ای طولانی‌مدتی را اجرا و آماده‌سازی کند که شبکه‌های زیرساختی حمل‌ونقلی اولیه کشور را مدرن‌سازی و توسعه داده و از رشد اقتصادی حمایت کند. در نتیجه، ترنسنت و دولت یک برنامه سرمایه‌ای پنج ساله و یک استراتژی سرمایه‌گذاری پایه

توسعه راه، ارائه کردند. این استراتژی سرمایه‌گذاری نیازمند این بود که تمام بزرگراه‌های اصلی توسط بخش خصوصی با اخذ عوارض جاده‌ای ساخته شود. ترنسنت قرار بود اقدامات سرمایه‌گذاری خود را بر روی سیستم باربری ریلی، به روزرسانی بندرگاه‌ها برای تجارت بین‌المللی، و نصب خطوط لوله متمرکز کند.

یکی از استراتژی‌های کلیدی ترنسنت شناسایی و ارزیابی تمام دارایی‌هایش بود که به این طریق بتواند دارایی‌های فرعی را شناسایی و واگذار نماید؛ چرا که این دارایی‌ها به شکل زیان‌ده عمل می‌کردند و می‌شد از سوی بخش خصوصی با بهره‌وری بیشتری مدیریت شود، و یا چون ارزش بازاری بسیار زیادی را داشتند، می‌شد برای زیرساخت‌های اصلی از آن‌ها استفاده کرد. بر اساس این بررسی، ترنسنت واحدهای تجاری بسیاری را واگذار کرد، از جمله سهامی که در شرکت فرودگاه‌داری آفریقای جنوبی، خدمات ریلی مسافران، خدمات اتوبوسی بین شهری، شرکت تأمین فرودگاهی، اقدامات فناوری اطلاعات، و سایر شرکت‌ها. اکثر این موارد به بخش خصوصی فروخته شدند (سهام شرکت فرودگاه آفریقای جنوبی به دولت منتقل شد).

ارزشمندترین دارایی فرعی شناسایی شده در نتیجه این بررسی، زمین‌ها و املاکی بود که در شرکت تابعه ترنسنت، پراپنت نگهداری می‌شد. ارزشمندترین قواره اسکله آلبرت و ویکتوریا بود که بر روی زمین‌های بندرگاهی قدیمی شهر کپ‌تاون ساخته شده بود. ترنسنت، که مالک این زمین‌های بندرگاهی بود، این محل را در سال ۱۹۸۸ مجدداً توسعه داد، و آن را به یک مرکز خرده‌فروشی و گردشگری بین‌المللی تبدیل کرد که در سال ۲۰۰۶ بیش از ۲۲ میلیون گردشگر را جذب کرده بود. این اسکله هم‌افزایی بسیار زیادی در احیای مجدد کپ‌تاون داشت. با این همه، به عنوان یک مرکز گردشگری، تجاری و خرده‌فروشی، این پروژه با مأموریت حمل‌ونقلی که ترنسنت داشت، همخوان نبود و بخش خصوصی می‌توانست آن را بیشتر توسعه دهد.

ترنسنت و دولت تصمیم گرفتند اسکله ویکتوریا و آلبرت را از طریق مزایده بین‌المللی بفروشند. نه کنسرسیوم، از میان اشخاص علاقه‌مند بسیار زیادی که وجود داشت، برای لیست نهایی واجد شرایط بودند. پیشنهادات بر اساس قیمت (۸۵ درصد) و همچنین مشارکت در توانمندسازی اقتصاد

سیاه^۹، و حفاظت از شغل کارکنان موجود، ارزیابی شدند. کنسر سیوم برنده توسط گروه لندن و منطقه^{۱۰}، یک توسعه‌دهنده بین‌المللی مهم، و استیتمار^{۱۱}، صندوق سرمایه‌گذاری دبی، مدیریت می‌شد. گروه‌های توانمندساز اقتصاد سیاه آفریقای جنوبی، ۲۰ درصد گروه برنده را شامل می‌شد. کارکنان فعلی ۲ درصد سود ملک را دریافت کرده و تضمین شد به مدت دو سال هیچ شغلی از بین نرود. قیمت فروش این معامله ۷,۰۴ میلیارد رند آفریقا بود (۱,۰ میلیارد دلار آمریکا در آن زمان)؛ یعنی بیش از ۱۷ درصد کل سرمایه‌گذاری که برای برنامه پنج ساله ترنسنت در حوزه زیرساخت حمل و نقل مشخص شده بود.

ترنسنت این فروش را به عنوان نتیجه مستقیم دستور جدیدی که به او داده شده بود، دنبال کرد (الف) تبدیل به یک سازمان حمل و نقل باربری بهینه متمرکز، (ب) کار بر اساس قواعد تجاری، نه تنها بدون سوبسید دولت، بلکه بر مبنای برگشت دادن نرخ بازگشت رقابتی به مالکان خود، یعنی دولت، و (ج) افزایش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های ابتدایی، برای حمایت از فعالیت‌های تجاری خود. واگذاری فعالیت‌های فرعی یکی از کلیدهای این تمرکز بود. با اعلام رسمی برنامه تجاری ترنسنت، «قدرت فعلی ترازنامه گروه به دلیل تقاضای سرمایه‌ای دارایی‌های فرعی آن، تضعیف شده است».

رئیس ترنسنت، ماریا راموس^{۱۲} در زمان فروش اظهار داشت «ما دارایی‌های خود [در اسکله آلبرت و ویکتوریا] را دارایی فرعی تلقی می‌کنیم، و انتقال آن با حداکثر ارزش، مطابق با هدف مادر راستای جمع‌آوری پول برای برنامه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مورد نیاز است... فروش این سهم در نهایت به ما کمک می‌کند به هدف تحول آفرینی در ترنسنت دست یابیم».

ترنسنت در حال حاضر در مسیر تحول و افزایش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های خود است. این آژانس توانست خود را از یک شبه‌دولت زیان‌ده به یک اداره سودده تبدیل کند، و زیان سالیانه ۶,۳ میلیارد رندی را به ۶,۸ میلیارد رند سود تبدیل کند. این شرکت سرمایه‌گذاری خود در زیرساخت

9- Black Economic Empowerment

10- London and Regional Group

11- Istithmar

12- Maria Ramos

حمل و نقل را از ۷,۰ میلیارد رند در سال مالی ۲۰۰۶ به ۱۱,۶ میلیارد رند در سال مالی ۲۰۰۷ افزایش داده و برنامه دارد در سال مالی ۲۰۰۸ میزان ۱۶,۹ میلیارد رند سرمایه گذاری انجام دهد. عواید حاصل از فروش اسکله آلبرت و ویکتوریا، به میزان ۷,۰۴ میلیارد رند هم افزایی بسیار مهمی در برنامه تأمین مالی سرمایه ای محسوب می شود. به ویژه، این فروش موجب تقویت ترازنامه ترنسنت شده است؛ چراکه توانسته بدهی حقوق بازنشستگی را کاهش دهد (بخشی از اسکله به نام صندوق بازنشستگی ترنسنت نگهداری می شد، و عواید حاصل از آن به دارایی صندوق اضافه می شد)، و به ترنسنت اجازه دهد بدون تضمین دولت، وارد بازار اوراق قرضه داخلی شود. در دسامبر ۲۰۰۷، ترنسنت ۲,۵ میلیارد رند اوراق قرضه که در زمان تقاضای بالا به فروش رفته بود، صادر کرد. ترنسنت برنامه سرمایه گذاری پنج ساله جاری خود را به روزرسانی و توسعه داد، و برای پنج سال آینده، یعنی سال های ۲۰۰۸ الی ۲۰۱۲، ۷۸ میلیارد رند مصرف سرمایه ای اعلام کرد، که ۲۵ میلیارد رند آن از طریق وام گیری، و مابقی از طریق جریان های پولی داخلی، از جمله عواید حاصل از ملک تأمین مالی می شد.

۴-۳-۲. چشم اندازی که برای تکرار این تجربه وجود دارد

چشم انداز موجود برای تعمیم تجربه ترنسنت در فروش اسکله ویکتوریا و آلبرت به نظر مطلوب می رسد. ترنسنت توانست ملک های ارزشمند دیگری را شناسایی کند که می توانست آن ها را بفروشد و یا در اختیار اقدامات مشترک قرار دهد. ساختمان اداری مرکز کارلتون، در قلب ژوهانزبورگ، و همچنین هتل پنج ستاره سابق کارلتون، تحت تملک ترنسنت قرار گرفته و برای فروش از طریق مزایده بین المللی در نظر گرفته شد. تخمین زده می شود این املاک به قیمت حدودی ۱,۵ میلیارد رند یا بیشتر به فروش خواهند رسید. ترنسنت مالک زمین های ساحلی در مسیر بزرگ راه N۲ و بندر الیزابت است. این آژانس می خواهد این زمین ها را از طریق فروش در مزایده، و یا از طریق اقدامات مشترک توسط اداره توسعه بندر الیزابت، که می خواهد برای توسعه اسکله در راستای اسکله آلبرت و ویکتوریا، حمایت دولتی دریافت کند، تبدیل به ارزش مالی کند. در حالت دوم، ترنسنت زمین را

ارائه می‌کند و در مقابل سهمی از سود حاصل از توسعه را به دست می‌آورد. به نظر می‌رسد ترنسنت فروش یکجرا را ترجیح می‌دهد، ولی بحث‌های سیاسی در خصوص زمین‌های اسکله‌ای بندر الیزابت هنوز ادامه دارد.

سیاست واگذاری املاک فرعی و تبدیل آن‌ها به سرمایه‌گذاری زیرساختی در ترنسنت همچنین باعث ایجاد یک مدل عملی برای سایر کشورها شده است، به ویژه کشورهای واقع در آفریقا. با اینکه اسکله آلبرت و ویکتوریا محلی ارزشمند و منحصر به فرد است، ولی سایر زمین‌های عمومی تحت تملک آژانس‌های عمومی نیز به نسبت سطح سرمایه‌گذاری شهری و ملی، ارزشمند هستند. به ویژه، شرکت‌های ریلی ملی و مالکان عمومی بنادر، زمین‌های زیادی در اختیار دارند که می‌توانند برای مصارف ارزشمندتری از آن‌ها استفاده کنند، و در عین حال برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت حمل‌ونقل یا در کل، زیرساخت شهری، آن‌ها را به منابع تأمین مالی تبدیل کنند. یک فرمان دولتی برای تهیه فهرستی از این زمین‌ها، ارزیابی نقش آن در استراتژی حمل‌ونقل متمرکز، و فروش زمین‌های مازاد برای سرمایه‌گذاری مجدد در دارایی‌های زیرساختی، می‌تواند بودجه‌های سرمایه‌گذاری را شدیداً تقویت کند.

۴-۴. اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی: مجتمع باندر-کورلا^{۱۳} در بمبئی، هند

هند مدت زمان زیادی است که تحت تأثیر نرخ پایین سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری قرار دارد. دولت شرایط ضعیف زیرساخت‌های شهری را یک مانع بزرگ برای رشد اقتصادی ملی پیوسته شناسایی کرده و یک مأموریت با نام مأموریت بازسازی شهری ملی جواهر لعل نهرو^{۱۴} (JN-NURM) ایجاد کرده است. هدف این برنامه تسریع سرمایه‌گذاری در سیستم‌های سرمایه‌ای شهری است. در سیستم دولت هند، دولت‌های شهری انعطاف‌پذیری نسبتاً کمی برای افزایش درآمد دارند. مسئولیت سرمایه‌گذاری در زیرساخت، بین نهادهای مختلف تقسیم شده است، و بخش اعظم آن‌ها توسط دولت‌های ایالتی کنترل می‌شود. یکی از نهادهای مهم در این میان،

13- Bandra-Kurla

14- Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission

مقامات توسعه شهری ایالت‌ها هستند.

اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی (MMRDA) ۱۵ یک نمونه بارز از این جهت است. این اداره بخشی از ایالت مهاراشترا ۱۶ بوده و ریاست آن بر عهده نخست‌وزیر توسعه شهری ایالتی است که مسئول برنامه‌ریزی، توسعه و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی کلان در منطقه کلانشهر بمبئی است. در سال ۲۰۰۱، جمعیت تخمینی کلانشهر بمبئی ۱۷,۷ میلیون بود، که پیشبینی می‌شد تا سال ۲۰۲۰ به ۳۰ میلیون برسد. MMRDA در مواجهه شدن با محدودیت‌های سخت بودجه‌ای، و اضافه شدن الزامات سرمایه‌گذاری به عنوان بخشی از برنامه توسعه اقتصادی بمبئی، مانند سایر مقامات توسعه شهری، به عنوان منبعی برای تأمین مالی و سرمایه‌گذاری مجدد در زیرساخت، به دارایی‌های زمینی روی آورده است.

مهم‌ترین قواره زمینی تحت تملک اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی (MMRDA) مجتمع باندر-کورلا است، که آغاز توسعه آن توسط این نهاد انجام شده و برای اداره برنامه‌ریزی ویژه، اختصاص یافته است. MMRDA شروع به تسریع فروش زمین از این مجتمع کرده است. این نهاد هم‌اکنون توانسته است بخش اعظم درآمد و منابع سرمایه‌ای خود را از فروش این زمین‌ها به دست آورده و شروع به تمرکز بیشتر بر روی مصارف سرمایه‌گذاری کند. مسائل مالی دخیل در این فرآیند در سطح کلان قرار دارند. در ژانویه ۲۰۰۶ و نوامبر ۲۰۰۷، تنها در دو مزایده زمینی، MMRDA توانست ۵۰,۸ میلیارد رند (حدود ۱,۲ میلیارد دلار آمریکا) از فروش قواره زمین کوچکی در باندر-کورلا به دست آورد. این مبلغ تقریباً ۱۰ برابر کل سرمایه‌گذاری زیرساختی MMRDA در سال‌های ۲۰۰۴ الی ۲۰۰۵ بوده و تقریباً ۵ برابر کل سرمایه‌گذاری‌هایی است که شهرداری بمبئی در سال‌های ۲۰۰۴ الی ۲۰۰۵ انجام داده است. جدول ۴,۴ این پروژه را خلاصه می‌کند.

15- The Mumbai Metropolitan Regional Development Authority

16- Maharashtra

جدول ۴/۴. خلاصه پروژه مجتمع باندر-کورلا در بمبئی، هند

مقام مجری	توضیح پروژه	توافق فروش و عواید	استفاده از بودجه برای زیرساخت
اداره توسعه منطقه شهری بمبئی (MMRDA) مسئول برنامه ریزی توسعه و سرمایه‌گذاری‌های عمده زیرساختی در منطقه بمبئی بزرگ است.	باندر-کورلا یک زمین ۵۵۳ جریبی است، که در اصل از زمین‌های باتلاقی توسعه یافته، و هدف این است به هسته اداری و تجاری «حومه شهری» دومی تبدیل شده و فشار بمبئی مرکزی از لحاظ ترافیک را کاهش دهد. این زمین هم‌اکنون مکانی بسیار ارزشمند برای فعالیت تجاری و سرمایه‌گذاری‌های تجاری جدید شده و در بورس سهام با مرکز اقتصادی سنتی، برابری می‌کند.	دو مزایده برای فروش زمین با موفقیت در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ صورت پذیرفت. در کل ۱۳ هکتار زمین با قیمت تقریبی ۱,۲ میلیارد دلار فروخته شد. با این حال، در مزایده ۲۰۰۸ تنها سه قواره از پنج قواره به حداقل قیمت پیشنهادی برای مزایده، واگذار شد. حدود ۲۰ هکتار زمین قابل توسعه برای فروش باقی مانده است.	مقامات دولتی اعلام کردند عواید فروش حاصل بیش از هر چیزی برای برنامه تأمین سرمایه MMRDA استفاده می‌شود، به ویژه برنامه ترانزیت ریلی که با همکاری با بانک جهانی تحت عنوان پروژه ترانزیت شهری بمبئی در حال توسعه است. با این همه، تعهد دولت برای استفاده‌ی دقیق از این صندوق‌ها، به شکل شفاف‌ی منتشر نشده است.

منبع: مؤلف

۴-۱. تاریخچه پروژه و بافت سازمانی

مجتمع باندر-کورلا توسط اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی (MMRDA) در اواخر دهه ۱۹۸۰، توسعه یافته است. این مجتمع بر روی زمینی باتلاقی و خرابه‌های صنعتی و با انتقال آب رودخانه میته‌ی^{۱۷} به دو نهر، توسعه یافت. این سایت ۵۵۳ هکتار را شامل شده و به عنوان یک مرکز همایش خرده‌فروشی، تجاری و مالی بین‌المللی با فضای باز، در حال توسعه است. عواید حاصل از توسعه - که بیشتر به شکل پرداخت اجاره سالیانه و عوارض توسعه است - یکی از منابع اصلی درآمد MMRDA در طول سال‌ها بوده است. با این حال، عواید حاصل، بدون بررسی و حسابداری دولتی، بین چند نوع مصرف، تقسیم شده است. به نظر می‌رسد بخش اعظم درآمد حاصل برای پشتیبانی از مصارف کارکنان و عملیات MMRDA استفاده می‌شود. بخش نسبتاً کوچکی برای صندوقی استفاده می‌شود

که سرمایه‌گذاری زیرساخت سوبسیددار در شهرک‌های ایالت ماهاراشترا را پشتیبانی می‌کند.^{۱۸}

تصمیم برای تسریع در فروش زمین‌های باندر-کورلا، و به ویژه تأکید بر روی فروش زمین نه اجاره طولانی مدت املاک توسعه یافته توسط MMRDA، دو انگیزه و علت مهم داشت. اول، تصمیم بر این بود که باندر-کورلا را می‌توان به صورت بهینه‌تر از طریق توسعه‌دهندگان خصوصی ساخت. قواره‌های زمینی در داخل باندر-کورلا برای اهداف توسعه خاص، توسط MMRDA توسعه یافته بودند - به عنوان مثال، هتل پنج ستاره، ساختمان‌های تجاری با حداکثر فضای طبقاتی، و مرکز همایش. این زمین‌ها با وجود محدودیت کاربری که داشتند، به مزایده گذاشته شدند و توسط خریدار توسعه یافتند. این نوع مشارکت عمومی خصوصی باعث شد توسعه نسبت به شیوه قبلی سریع‌تر باشد؛ شیوه‌ای که در آن MMRDA بسیاری از املاک موجود را می‌ساخت و آن‌ها را در وضعیت کامل شده به کاربران اجاره می‌داد. توسعه‌دهندگان خصوصی در باندر-کورلا مسئول پیاده‌سازی و اجرای تمام زیرساخت‌های دسترسی و داخلی با هزینه خودشان بودند. دومین علت برای فروش زمین‌ها، تمایل به تولید پیشاپیش سرمایه زیاد بود که بشود آن را در زیرساخت بمبئی سرمایه‌گذاری کرد.

جدول ۴، ۵ تاریخچه فروش زمین توسط MMRDA در باندر-کورلا را نشان می‌دهد. این اعداد بالاترین قیمت به ازای متر مربع را نشان می‌دهد که در سال مربوطه از فروش زمین دریافت شده است. این جدول رشد کلی ارزش‌های زمین را نیز نشان می‌دهد که در سال ۲۰۰۶ الی ۲۰۰۷ شتاب گرفته است. همچنین ماهیت گردشی بازار املاک و مستغلات شهری نیز نشان داده شده است. پس از سال ۱۹۹۸، MMRDA تمام فروش‌های زمینی خود را به تعویق انداخت. دلیل این امر، کاهش تقاضای فضای شهری در ابتدای بحران مالی آسیا بود. در نوامبر ۲۰۰۷، یک قواره زمین در باندر-کورلا به قیمت ۵۰۴۰۰۰ روپیه هندی به ازای هر متر مربع (بیش از ۱۲۰۰۰ دلار آمریکا به ازای هر متر زمین خالی) فروخته شد؛ بالاترین قیمتی که تا به امروز در هند ثبت شده است. این معاملات با اینکه به شکل «فروش» زمین توصیف می‌شوند، ولی در اصل اجاره ۸۰ ساله بودند.

۱۸- تا سال ۲۰۰۱، کل عواید حاصل از فروش زمین، اجاره زمین، و عوارض توسعه باندر-کورلا ۱۷ میلیارد روپیه بوده است. کل اعتبار پرداخت شده از طریق صندوق احیای زیرساخت ماهاراشترا در آن زمان ۶۲۴ میلیون روپیه بوده است، و پروژه‌هایی که برای دریافت اعتبار تحریم شده بودند ارزش کل قرض ۱۰۳۶ میلیارد روپیه‌ای داشتند.

جدول ۴/۵. فروش زمین‌های مجموعه باندرا-کورلا بمبئی هند توسط اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی

سال و مصرف	قیمت به ازای متر مربع
۱۹۹۳	۳۰۰۰۰ روپیه
۱۹۹۵ (بورس الماس)	۴۲۵۰۰ روپیه
۱۹۹۸	فروش به دلیل بحران مالی آسیا تعلیق شد
۲۰۰۰ (بانک شهر)	۸۶۰۰۰ روپیه
ژانویه ۲۰۰۶ (مرکز کنوانسیون)	۱۵۳۰۰۰ روپیه
نوامبر ۲۰۰۷ (مجمع تجاری و پارکینگ ماشین)	۵۰۴۰۰۰ روپیه

منبع: مؤلف

استفاده MMRDA از عواید فروش زمین برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت کلان، شامل تحولاتی در شیوه‌های سازمانی نیز می‌شود. در گذشته، عواید حاصل از فروش و اجاره زمین به بودجه عمومی MMRDA تخصیص می‌یافت. حسابرسی دولتی در خصوص دریافت و یامصارف این بودجه‌ها وجود نداشت. در اصل، سرمایه‌گذاری در زیرساخت در میان مسئولیت‌های MMRDA، اولویت بالایی نداشت. MMRDA پیش از هر چیزی خود را یک اداره برنامه‌ریزی می‌دانست که مسئول تهیه برنامه‌های کارفرمایی و برنامه‌های توسعه بود؛ مسئولیت هدایت و تأیید توسعه بخش خصوصی و اطمینان از مطابقت آن با برنامه‌ها، مسئولیت دوم این اداره هماهنگی برنامه‌ریزی بود؛ سوم، MMRDA در مقام برنامه‌ریز ویژه، مسئول برنامه‌ریزی دقیق مصارف زمین و پیاده‌سازی این برنامه‌ها در مناطق مدنظر بود، از جمله باندرا-کورلا.

در سال ۲۰۰۳ بود که سند MMRDA اصلاح شده و به این اداره اجازه می‌داد پروژه‌های توسعه زیرساخت کلانی را در بمبئی اجرا کند. تمرکز بر روی سرمایه‌گذاری زیرساختی موجب شد فروش زمین در باندرا-کورلا ضرورت پیدا کند، تا برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها تأمین بودجه کند. MMRDA اعلام کرد عواید حاصل از فروش زمین بیشتر برای تأمین مالی برنامه حمل‌ونقل شهری

استفاده خواهد شد. برنامه‌ای که بمبئی با همکاری بانک جهانی در حال توسعه آن بود یک پروژه ریلی متروی بلندپروازانه، برای افتتاح در سال ۲۰۰۸ رانیز شامل می‌شد. هنوز هم حسابرسی دولتی برای استفاده از این بودجه‌ها وجود ندارد، و بودجه‌ای به شکل عمومی منتشر نشده است که نشان دهد چگونه این بودجه‌ها برای پروژه‌های سرمایه‌ای MMRDA تأمین و مصرف می‌شوند.

۲-۴-۴. چشم‌اندازی که برای تکرار وجود دارد

آیا تجربه MMRDA قابل تکرار است؟ افزایش شدید قیمت زمین شهری در هند باعث شد توجه بیشتری به دارایی‌های زمینی مقامات توسعه‌دهنده شهری و سایر عوامل عمومی، معطوف شود. همچنین پتانسیل تبدیل زمین (از طریق بازار) به زیرساخت‌هایی که شدیداً مورد نیاز بود نیز توجه ویژه‌ای جلب کرد. در بمبئی، سایر نهادهای عمومی نیز شروع به تعیین فهرست زمین‌ها و آماده‌سازی آن‌ها برای فروش کردند. در نوامبر ۲۰۰۶، راه‌آهن ملی، اداره توسعه زمینی ریلی^{۱۹} را ایجاد کرد که هدف آن شناسایی زمین‌های مازاد تحت تملک راه‌آهن بود که بتوان برای فروش و تأمین مالی مدرن‌سازی راه‌آهن از آن‌ها استفاده کرد. فروش زمین‌های خط آهن در داخل بمبئی، می‌تواند به تأمین مالی بخشی از برنامه ارتباط ریلی بمبئی، کمک نماید. نهادهای توسعه شهری (UDA) در سایر بخش‌های هند نیز شروع به حراج زمین کردند، و نتیجه این بود که فروش زمین به یکی از عناصر بسیار مهم درآمد سرمایه‌ای مستقل UDA در مناطق کلانشهری، گسترده تبدیل شد.

با اینکه اغلب گفته می‌شد درآمد حاصل از فروش زمین UDA به صورت ترکیبی برای سرمایه‌گذاری زیرساختی و توسعه مسکونی استفاده می‌شود، ولی حسابرسی عمومی هنوز بسیار ضعیف است. بخش‌های نامشخصی از درآمد حاصل از فروش زمین در هزینه‌های عملیاتی UDA مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بودجه UDA، منبع صندوق‌های سوبسید خانه‌سازی، و مقدار سرمایه‌گذاری شده در زیرساخت‌ها مشخص نیست. بازدهی و حسابرسی فرآیند توسعه با بودجه‌های شفاف بهبود پیدا می‌کند؛ بودجه‌های شفافی که به اطلاع عموم رسانده و منابع و مصارف صندوق‌ها را مشخص می‌کند،

بودجه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای را جدا می‌کند، و ترازنامه خلاصه‌ای از دارایی‌ها و بدهی‌های UDA فراهم می‌کند.

از نکات عجیبی که در فروش زمین اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی (MMRDA)، و همچنین بسیاری از نهادهای توسعه‌دهنده دیگر دیده می‌شود، این است که هیچکدام از عواید حاصل برای دولت شهری سودآوری ندارد. توسعه این مکان‌ها با تراکم بالا، موجب افزایش تقاضا برای خدمات زیرساختی شهری می‌شود، از جمله تأمین آب، جمع‌آوری فاضلاب، زهکشی، و بهسازی خیابان. با این همه، نهادهای توسعه شهری (UDAها) مؤسسه‌های ایالتی هستند. این نهادها از عواید حاصل خود برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری در حوزه خود، استفاده کرده و یا سرمایه‌ها را به بودجه دولتی منتقل می‌کنند. ایالت راجستان^{۲۰} از این امر مستثنی است. قانون در این ایالت الزام می‌کند ۱۰ درصد کل درآمد ایجاد شده از فروش زمین در منطقه کلانشهری جیپور^{۲۱}، پایتخت ایالت، به بنگاه شهرداری جیپور واگذار شود تا در تأمین مالی زیرساخت‌های شهری کمک کننده باشد.

۴-۵. مزایده‌های زمینی در حومه شهر: قاهره، مصر

یکی از مشخصه‌های بارز مصر توسعه کاملاً متمرکز است. کمتر از ۵ درصد زمین در این کشور قابل زرع بوده و از گذشته مستعد کشاورزی یا توسعه شهری بوده است. باقی مانده زمین‌ها صحرایی است. زمین محدود قابل توسعه، باعث شده است قیمت زمین‌ها افزایش یافته، و افزایش زمین‌های عمومی و روندهای ناکارآمد در واگذاری زمین‌ها به منظور توسعه، این مسئله را تشدید کرده است.

همانطور که در فصل ۳ نیز به آن اشاره شد، قاهره، در نتیجه توسعه شهرک‌های جدید و توسعه‌های مربوطه، با سرعت بالایی در حال تبدیل شدن به یک منطقه شهری صحرایی است. توسعه منطقه شهری از طریق توسعه سیستم‌های زیرساختی پایه انجام شده است، از جمله تأمین آب و دسترسی جاده‌ای. محل شهرک‌های جدید توسط مقامات برنامه‌ریزی عمومی طراحی می‌شوند، ولی سرمایه‌گذاری در امر سکونت، توسعه تجاری و صنعتی، توسط توسعه‌دهندگان خصوصی انجام

20- Rajasthan

21- Jaipur

می‌شود. تا همین اواخر، زمین دولتی از طریق مذاکرات خصوصی واگذار می‌شد. افراد مختلف می‌توانستند زمین را از دولت بخرند، مجوزهای توسعه را کسب کنند، و سودهای بادآورده زیادی به جیب بزنند.

۴-۵-۱. تاریخچه پروژه و بافت سازمانی

در سال ۲۰۰۴، مصر عملیات مدیریت دارایی عمومی^{۲۲} را آغاز کرد. تا حدی، این برنامه در اصل یک برنامه خصوصی سازی با نام جدید بود که از عملکرد مورد انتظار عقب افتاده بود و مخالفت اجتماعی بسیار زیادی بر علیه آن ایجاد شده بود. با این همه، برنامه جدید (به مدیریت وزارت سرمایه گذاری، وزارت شرکت‌های دولتی قدیمی) به دنبال این بود که به صورت جامع تمام دارایی‌های وزارتخانه‌های مختلف را بررسی کند. هدف این برنامه این بود که نقش اقتصادی هریک از این دارایی‌ها را در کمک‌رسانی به وزارتخانه در اجرای مأموریت اصلی‌اش ارزیابی کند، و ببیند آیا این کارکرد را می‌توان در اثر فروش دارایی‌های منتخب و توزیع مجدد عواید در فعالیت‌های متناسب با مأموریت اصلی، با بهره بیشتری اجرا کرد یا خیر. این رویکرد باعث شد تأکید بر اینکه بخش خصوصی چه سودی می‌تواند از خصوصی سازی دارایی‌های عمومی داشته باشد، کاهش یابد. در مقابل، تأکید بر اینکه بخش عمومی با مدیریت بهتر دارایی‌های خود چه سودی می‌تواند ببرد بیشتر شد، از جمله کسب درآمد از برخی از دارایی‌ها به نفع نهاد عمومی. هرگاه ممکن بود، دارایی‌های عمومی باید از طریق شیوه‌های شفاف و رقابتی، از جمله مزایده‌های عمومی، به فروش می‌رسیدند.

فروش زمینی که به عنوان بخشی از توسعه شهرک جدید در قاهره شرقی در مه ۲۰۰۷ توسط وزارت توسعه شهری، تأسیسات، و سکونت انجام شد در این فرآیند جامی گیرد. قواره‌های بزرگ زمین برای توسعه بلندمدت فروخته شدند. یکی از این فروش‌ها، که ۶,۳ میلیون متر مربع را شامل می‌شد، توسط شرکت داماک^{۲۳} امارات متحده عربی خریداری شد. جدول ۴,۶ این پروژه را خلاصه می‌کند.

22- Public Asset Management Initiative

23- Damac

جدول ۴/۶. خلاصه پروژه مزایده زمین در قاهره، مصر

مقام مجری	توضیح پروژه	توافق فروش و عواید	استفاده از بودجه برای زیرساخت
وزارت مسکن، تأسیسات و توسعه شهری مسئول برنامه‌ریزی شهرک جدید و ساخت بزرگراه‌های مهم و خطوط بدنه تأسیساتی است. وی مالک زمینی شد که در مزایده به فروش رفت.	فروش مزایده‌ای زمین صحرایی تأیید شده برای توسعه، به عنوان بخشی از توسعه شهر جدید. فروش زمین برای ترکیبی از مصارف مسکونی و تجاری تأیید شد.	قواره‌های زمین در می ۲۰۰۷ با نرخی بین ۷۵۰ و ۱۴۰۰ پوند مصر (۱۴۰ الی ۲۶۰ دلار آمریکا) به فروش رفتند. کل عواید حاصل ۳,۱۲ میلیارد دلار بود. بیشتر خریداران، نهادهای توسعه زمینی از امارات متحده عربی و عربستان سعودی بودند.	خریداران خصوصی مسئولیت این را بر عهده دارند که تمام زیرساخت‌های داخلی را خودشان توسعه دهند. وزارت مسکن اعلام کرد عواید حاصل برای سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی مهم استفاده می‌شود، از جمله ساخت بزرگراه دسترسی چهار بانده، که به جاده کمربندی قاهره، متصل شده است. همچنین بارانه‌هایی برای خانوارهای کم‌درآمد ارائه می‌شود.

منبع: مؤلف

مزایده زمین‌های وزار تخانه در تلاقی برنامه مدیریت دارایی مصر و برنامه دولت برای توسعه شهرک جدید قرار دارد. هر دوی این برنامه‌ها به دنبال افزایش نقش بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی هستند، و تمرکز بخش عمومی بر روی سرمایه‌گذاری زیرساختی، برنامه‌ریزی، و برنامه‌های سوبسیدی باشد که به بازار اجازه می‌دهد برای اشخاص با سطوح درآمدی متفاوت، با بهره‌بالایی کار کند.

برنامه مدیریت دارایی در سال ۲۰۰۴ تحت نظر نخست‌وزیر جدید شروع به کار کرد. از تمام وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی درخواست شد به صورت کامل دارایی‌های خود را بررسی کنند؛ سپس در خصوص اینکه کدام دارایی‌ها را می‌توان در راستای مأموریت اصلی واگذار کرد، تصمیم‌گیری کنند و ببینند پول حاصل از این فروش را چگونه می‌توان با بهره‌بیشتری سرمایه‌گذاری کرد. عواید حاصل از فروش دارایی از ۵۵۴ پوند مصری در سال مالی ۲۰۰۴ به ۵,۶۴ میلیارد پوند مصر در سال مالی ۲۰۰۵، و به ۱۵,۱ میلیارد پوند در سال مالی ۲۰۰۶ افزایش یافت. واگذاری شامل هشت شرکت دولتی و سهم دولت در ۱۷ اقدام مشترک می‌شد، ولی فروش زمین مهم‌ترین جابه‌جایی دارایی محسوب می‌شد. بین سال‌های

۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ چهل زمین و ملک به صورت کامل به فروش رفت. پتانسیل درآمد فروش زمین در مزایده‌های ۲۰۰۷ به وضوح دیده می‌شود. ۱۷,۶ میلیارد پوند مصر از مزایدات زمینی آن ماه کسب شد، که تقریباً برابر بود با ۱۰ درصد کل بودجه دولت ملی، و ۱۱۷ برابر درآمد ملی سالیانه مالیات ملکی.

۲-۵-۴. چشم‌انداز موجود برای تکرار

آیا تجربه قاهره را می‌توان تکرار کرد؟ مزایدات زمینی ماه می ۲۰۰۷ بخشی از یک سیاست دولتی طولانی مدت بود که قطعاً می‌توان تا حد زیادی آن را در جاهای دیگر نیز اعمال کرد. سه قطعه زمین که برای فروش در مزایده ۲۰۰۷ زمان بندی شده بودند، تخمین زده می‌شد ۱,۶ میلیارد دلار درآمد داشته باشند؛ ولی چون پیشنهادات به حداقل قیمت درخواستی نرسیدند از این مزایده حذف شدند. این زمین‌ها مجدداً برای فروش ارائه خواهند شد. فروش زمین توسط نهادهای ملی در سایر قسمت‌های مصر نیز در حال اجراست. این فروش شیوه‌ای است برای افزایش سرمایه‌گذاری در حوزه آبیاری، توسعه گردشگری، سکونت و مناطق توسعه صنعتی. بانک جهانی، در گزارشی به دولت مصر به این نتیجه دست یافت که انواع مختلف سازمان‌هایی که زمین‌های عمومی را می‌فروشند، در معرض قوانین مختلف و مقررات قیمت‌گذاری متفاوتی قرار دارند، که باعث می‌شود مدیریت دارایی زمین با نظم مشخص شده پیش نرود. بانک جهانی پیشنهاد داشت وزارتخانه‌ای تشکیل شود که زمین را بر اساس مجموعه قوانین کاملاً تعریف‌شده‌ای عرضه کند.

مانند سایر موارد بررسی شده در این فصل، فروش زمین خارج از قاهره توسط دولت ملی موجب حصول درآمد برای ارتقاء یا گسترش خدمات زیرساخت شهری (در شهر موجود) نشده است. فرماندارانی که مدیریت شهرهای مصری را بر عهده دارند املاک زیادی تحت تملک خود ندارند. ولی این شهرها نیز مجبور شده‌اند از همان برنامه مدیریت دارایی زمین که در سطح کشور اجرا می‌شود استفاده کنند.

۴-۶. فروش و توسعه زمین نظامی بونیفاسیو: مترو مانیلا، فیلیپین

شهر جهانی بونیفاسیو حد اعلائی نوعی مشارکت عمومی - خصوصی برای توسعه زمین و

سرمایه‌گذاری زیرساختی است. فورت بونیفاسیو^{۲۴} تا سال ۱۹۴۹ یک مجتمع نظامی آمریکایی بود. در این سال، این زمین، و پایگاه‌های آمریکایی موجود در فیلیپین به دولت فیلیپین برگردانده شدند. فورت بونیفاسیو در بخش بسیار مطلوبی از مترو مانیلا^{۲۵} واقع شده است، بین دو منطقه تجاری بین‌المللی مهم، ماکاتی^{۲۶} و اورتیگاس^{۲۷}.

در سال ۱۹۹۲، فیلیپین قانون جمهوری شماره ۷۲۲۷ را با این هدف وضع کرد: «شتاب‌دهی به تبدیل ذخایر نظامی به سایر مصارف بهره‌ور». این قانون فروش زمین، به ویژه مجموعه‌های نظامی مترو مانیلا، را مجاز اعلام کرد و طی آن درخواست شد پایگاه‌های سوبیک^{۲۸} و کلارک^{۲۹} در جزیره لوزون^{۳۰} به مناطق اقتصادی ویژه تبدیل شوند، و یک اداره با نام اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA)^{۳۱} با تمام قدرت‌های برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی ایجاد شود. در سال ۱۹۹۵، در قراردادی با نام «قرارداد قرن»، BCDA یک اقدام مشترک با گروهی خصوصی آغاز کرد که ۱۵۰ هکتار زمین از فورت بونیفاسیو را توسعه دهد. BCDA سهم ۵۵ درصدی ۱۵۰ هکتار زمین فورت بونیفاسیو را به قیمت ۳۰٫۴ میلیارد پزو فروخت (حدود ۸۰۰ میلیون دلار آمریکا در آن زمان). این فروش به شرکت جدیدالتأسیس با مالکیت مشترک، شرکت توسعه فورت بونیفاسیو فروخته شد. سهم خصوصی این شرکت بعدها به شرکت آیالا لند^{۳۲} و شرکت تابعه گروه کامپوس^{۳۳} فروخته شد که هر دو از بزرگ‌ترین سازمان‌های تجاری موجود در کشور بودند. پایگاه نیروی هوایی ویلامور^{۳۴}، که آن هم در مترو مانیلا واقع شده بود، به سایر اشخاص خصوصی فروخته شد.

شهر جهانی بونیفاسیو یکی از اصلی‌ترین اقدامات توسعه شرکت توسعه فورت بونیفاسیون محسوب

24- Fort Bonifacio

25- Metro Manila

26- Makati

27- Ortigas

28- Subic

29- Clark

30- Luzon

31- Bases Conversion Development Authority

32- Ayala Land

33- Campos Group

34- Villamor

می‌شود. این منطقه به یک منطقه تجاری برتر تبدیل شد. در سال‌های اخیر سرعت رشد توسعه، که ابتدا در اثر بحران مالی آسیا گند شده بود، شتاب گرفت. جدول ۴/۷ این پروژه را خلاصه می‌کند.

جدول ۴/۷. خلاصه فروش و توسعه زمین فورت بونیفاسیو در مترو مانیلا فلیپین.

مقام مجری	توضیح پروژه	توافق فروش و عواید	استفاده از بودجه برای زیرساخت
اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA) مسئول تبدیل مجتمع‌های نظامی سابق آمریکا به مصارف بهره‌ور بوده و مجاز به فروش و توسعه زمین‌های نظامی سابق در مترو مانیلا است.	BCDA یک اقدام مشترک با شریک‌های بخش خصوصی انجام داد تا بخشی از فورت بونیفاسیو را توسعه دهد. این قطعه زمین آخرین زمین توسعه نیافته در مترو مانیلا است. این محل، در حال توسعه به شکل یک مکان تجاری بین‌المللی سطح بالا با نام شهر جهانی بونیفاسیو، می‌باشد.	BCDA مقدار ۱۵۰ هکتار زمین را به یک شرکت تازه تأسیس اشتراکی با نام شرکت توسعه فورت بونیفاسیو، به قیمت ۳۰,۴ میلیارد پزو فروخت. BCDA همچنین سود اقتصادی ۴۵ درصدی این اقدام مشترک را از آن خود داشت که توسط شریک‌های خصوصی مدیریت می‌شوند.	عواید حاصل اولیه به این شکل تخصیص پیدا کردند: ۵۰ درصد سرمایه‌گذاری زیرساختی در مناطق اقتصادی سوبیک و کلارک، ۳۲,۵ درصد برای مدرن‌سازی نیروهای مسلح و مسکن نظامی، ۴ درصد برای تأمین مسکن بی‌خانمان‌ها، ۲,۵ درصد برای شهرداری‌های ماکاتی، تاگیگ و پاتروس، و ۱۰ درصد برای بودجه عمومی دولت. سرمایه‌گذاری زیرساختی در سوبیک و کلارک هم‌اکنون کامل شده و BCDA در حال تأمین مالی یک بزرگ‌راه چهار بانده برای اتصال این دو محل است که تحت برنامه توسعه منطقه‌ای لوزون انجام می‌شود. برنامه اصلی شهر جهانی بونیفاسیو نیازمند ۸ میلیارد پزو سرمایه‌گذاری زیرساختی در پنج سال آینده است که توسط توسعه‌دهنده اقدام مشترک، تأمین مالی می‌شود.

منبع: مؤلف

۴-۱-۶. تاریخچه پروژه و بافت سازمانی

تشکیل قانون اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها، چشم‌انداز برنامه‌ریزی و توسعه قابل توجهی ارائه می‌کند. بدون مداخله قانونی، زمین‌های توسعه‌نیافته‌ی مجموعه‌های نظامی به احتمال زیاد به زمین‌هایی تبدیل می‌شد که به صورت غیرقانونی توسعه می‌یافت. اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA) در اصل یک برنامه توسعه اقتصادی است. در شهر بونیفاسیو، اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA)، توانست دو مرکز تجاری بین‌المللی در داخل مترو مانیلا ایجاد کند. این دو منطقه اقتصادی ویژه (SEZ) به نام‌های سوبیک و کلارک که توسط این برنامه تأمین مالی شده بودند، توسعه اقتصادی در لوزون مرکزی را تقویت کردند. بخش اعظم سرمایه‌گذاری زیرساختی از طریق فروش زمین تأمین شد که یا در بخش مرکزی لوزون قرار داشتند یا در بخش توسعه شهر جهانی بونیفاسیو. بخش کوچکی از عواید حاصل به سرمایه‌گذاری در سطح شهرداری برای خدمات زیرساختی پایه، ارائه شد.

تقریباً مانند تمام فروش‌های کلان‌زمینی، بحث‌هایی در خصوص تخصیص عواید فروش به وجود آمده است. قانونی که اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA) را ایجاد کرده بود نحوه تخصیص فروش اولیه زمین‌های پایگاه‌های نظامی مترو مانیلا را مشخص کرده بود:

- سرمایه‌گذاری زیرساختی در مناطق اقتصادی ویژه سوبیک و کلارک: ۵۰ درصد
- مدرن‌سازی نیروهای مسلح و سکونت نظامی: ۳۲,۵ درصد
- تأمین مسکن برای بی‌خانمان‌ها: ۵ درصد
- اشتراک بین شهرداری‌های ماکاتی، پاتروس، و تاگوگ^{۳۵}: ۲,۵ درصد
- بودجه عمومی برای دولت: ۱۰ درصد

بخش عمده عواید حاصل به خزانه دولت واریز می‌شد که موجب ایجاد بحث‌هایی در این باره بود که آیا دولت قوانین تخصیصی که توسط قانون اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA) وضع شده بودند را دنبال می‌کرد یا خیر. به ویژه، خانواده‌های نظامی استدلال داشتند که برای ترک خانه‌های نظامی داخل مجموعه‌ها، غرامت ناکافی دریافت کردند. گروهی از پرسنل نظامی بازنشسته از ترک خانه‌های

نظامی سر باز زده و در دادگاه نسبت به این مسئله بر علیه دولت شکایت کردند. در ژانویه ۲۰۰۷، دیوان عالی فیلیپین در قضاوت خود این گروه را «قامت‌گزين‌های حرفه‌ای در زمین‌های غیر معمول» اعلام کرده و حکم کرد هرگاه پروژه‌های زیرساخت عمومی نیازمند تبدیل این زمین برای مصارف توسعه‌ای باشند، زمین به صورت «آنی تخلیه» شود.

۲-۶-۴. چشم‌اندازی که برای تکرارپذیری وجود دارد

آیا تجربه فورت بونیفاسیو قابل تکرار است؟ در مترو مانیلا، این تجربه قطعاً قابل تکرار و افزایش سرعت است. شهر جهانی بونیفاسیو با موفقیت توانسته است مرحله صعود را با ایجاد حکومت‌های مالکیت مشترک سطح بالا، شرکت‌های بین‌المللی مسکونی ساختمان‌های تجاری، انواع مدارس بین‌المللی و مؤسسه‌های آموزشی، مرکز خرید سطح بالا و عظیم، سفارتخانه سنگاپور و کلوپ‌های شیک، پشت سر بگذارد. تنها بخش کوچکی از محل پروژه پر شده است، و طبق زمانبندی، رشد و توسعه برای دهه آینده انجام خواهد شد. توسعه سایر مکان‌های نظامی سابق در مترو مانیلا نیز به تازگی شروع شده است، از جمله تبدیل پایگاه هوایی ویرامور به فرودگاه بین‌المللی دوم در خدمت مترو مانیلا، با توسعه زمین‌های اطراف. تجربه اداره توسعه و تبدیل پایگاه‌ها (BCDA) در مترو مانیلا، همچنین می‌تواند یک مدل برای سایر شهرهایی باشد که پایگاه‌های نظامی بزرگی در منطقه شهری دارند. املاک نظامی بزرگ‌ترین سهم زمین‌های دولتی در مکان‌هایی همچون دهلی و داکا^{۳۶} را به خود اختصاص داده‌اند. با توجه به قیمت بسیار بالای زمین در این مناطق، بررسی اینکه آیا کارکردهای نظامی را می‌توان در جایی دیگر ادامه داد و زمین شهری را برای توسعه اقتصادی آزاد کرد، ارزش بررسی دارد.

فصل پنجم

نتیجه‌گیری، توصیه‌ها و بازتاب‌ها

۵. نتیجه‌گیری، توصیه‌ها و بازتاب‌ها

تأمین مالی زمین محور یکی از عناصر بسیار مهم تأمین مالی زیرساخت‌های شهری است، به ویژه در مکان‌هایی که شهرها با سرعت بالایی در حال رشد هستند. موضوع تأمین مالی زمین محور آنقدر جدید است که هنوز نتوانسته است توجه زیادی را جلب نماید. جدول ۵،۱ برخی از نمونه‌های تأمین مالی زمین محور ارائه شده در این کتاب را خلاصه کرده و میزان تأمین مالی آن در مقایسه با سایر منابع تأمین مالی سرمایه‌ای یا مصارف سرمایه‌ای را نشان می‌دهد.

جدول ۵/۱. دامنه تأمین مالی زمین محور در پروژه‌های منتخب کشورهای در حال توسعه

موقعیت مکانی و فعالیت	میزان تأمین مالی زمین محور و استفاده از عواید	دامنه قیاسی
قاهره، جمهوری عربی مصر: مزایده زمین صحرایی برای شهرک‌های جدید (مه ۲۰۰۷؛ ۲۱۰۰ هکتار)	۳،۱۲ میلیارد دلار: برای بازپرداخت زیرساخت داخلی و ساخت بزرگ‌راه اتصال دهنده به جاده Ring Road قاهره.	۱۱۷ برابر بیشتر از کل عواید مالیات املاک در کشور؛ برابر با حدود ۱۰ درصد کل درآمد دولت ملی
قاهره، جمهوری عربی مصر: نصب خصوصی زیرساخت «عمومی» در قبال انتقال رایگان زمین صحرایی قابل توسعه (۲۰۰۵ تا به امروز)	۱،۴۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های داخلی و خارجی، به علاوه ۷ درصد زمین با خدمات (زیرساخت‌های لازم) که برای ارائه به خانوارهای با درآمد متوسط، تقدیم دولت شد.	بازهای از خدمات زیرساخت شهری برای بیش از ۳۳۰۰ هکتار زمین تازه توسعه یافته را ارائه می‌کند، بدون هزینه مالی برای دولت.
بمبئی، هند: مزایده زمین در مرکز مالی جدید شهر (ژانویه ۲۰۰۶، نوامبر ۲۰۰۷؛ در کل ۱۳ هکتار) توسط اداره توسعه منطقه کلانشهر بمبئی (MMRDA)	۱،۲ میلیارد دلار: برای تأمین مالی پروژه‌های برنامه حمل‌ونقل منطقه‌ای کلانشهری.	۱۰ برابر کل مصرف سرمایه‌ای بمبئی در سال مالی ۲۰۰۵؛ ۳،۵ برابر کل ارزش اوراق قرضه شهرداری که توسط بدنه‌های محلی و تأسیسات محلی در هند در طول دهه گذشته صادر شده است.

موقعیت مکانی و فعالیت	میزان تأمین مالی زمین محور و استفاده از عواید	دامنه قیاسی
بانگلور، هند: فروش برنامه‌ریزی شده زمین مازاد برای تأمین مالی بزرگ‌راه‌های دسترسی‌دهنده به فرودگاه جدیدالتأسیس تحت مشارکت عمومی-خصوصی	بیشتر از ۵۰۰ میلیون دلار؛ در حال اجراء؛ زمین برای ساخت ساختمان‌های عمومی و فضای صنعتی عمومی استفاده خواهد شد.	تخمین زده می‌شود که حداقل عواید حاصل از فروش زمین، بسیار بیشتر از هزینه‌های ساخت فرودگاه و کسب حق عبور باشد؛ وضعیت فعلی: جاده دسترسی به فرودگاه وجود ندارد.
استانبول، ترکیه: فروش ایستگاه شهری قدیمی و ساختمان مدیریتی (مارس و آوریل ۲۰۰۷)	۱,۵ میلیارد دلار عواید مزایده‌ای برای بودجه‌های سرمایه‌گذاری.	مصارف سرمایه‌ای شهری کل در سال مالی ۲۰۰۵ برابر است با ۹۹۴ میلیون دلار؛ وام‌گیری شهرداری برای سرمایه‌گذاری زیرساختی در سال ۲۰۰۵ برابر است با ۹۷ میلیون دلار
شهرک کیپ، آفریقای جنوبی: فروش ملک اسکله آلبرت و ویکتوریا توسط ترنسنت، آژانس حمل‌ونقل شبه دولتی (نوامبر ۲۰۰۶)	۱,۱ میلیارد دلار؛ برای تأمین سرمایه‌گذاری مجدد ترنسنت و پشتیبانی از سرمایه‌گذاری‌های آن در زیرساخت حمل‌ونقل اصلی.	عواید فروش بیشتر از مصارف سرمایه‌ای ترنسنت در سال مالی ۲۰۰۶ بود؛ برابر با ۱۷ درصد کل برنامه سرمایه‌گذاری آماده شده در سال ۲۰۰۶
بوگوتا، کلمبیا: عوارض حق مرغوبیت، n decontribuci nvalorizaci	۱ میلیارد دلار جمع‌آوری شده در سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۷؛ ۱,۱ میلیارد دلار برای سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۱۵ برنامه‌ریزی شده است؛ برای تأمین مالی برنامه بهسازی خیابان و پل در شهر.	تأمین مالی ۵۰ درصد بهسازی خیابان‌ها و پل‌ها؛ سایر منابع تأمین مالی: ۵۰ میلیون قرض از شرکت تأمین مالی بین‌المللی؛ ۳۰۰ میلیون دلار از اوراق قرضه پسو.
قاهره، جمهوری عربی مصر: مزایده زمین صحرایی برای شهرک‌های جدید (می ۲۰۰۷؛ ۲۱۰۰ هکتار)	۳,۱۲ میلیارد دلار؛ برای بازپرداخت هزینه‌های زیرساخت‌های داخلی و ساخت بزرگ‌راه اتصال دهنده به جاده کمربندی قاهره.	عواید حاصله ۱۱۷ برابر بیشتر از کل عواید مالیات بر اموال در کشور؛ برابر با حدود ۱۰ درصد کل درآمد دولت ملی

موقعیت مکانی و فعالیت	میزان تأمین مالی زمین محور و استفاده از عواید	دامنه قیاسی
قاهره، جمهوری عربی مصر: اجراء و پیاده‌سازی زیرساخت‌های «عمومی» توسط بخش خصوصی، در قبال انتقال رایگان زمین صحرایی قابل توسعه (۲۰۰۵ تا به امروز)	۱,۴۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های داخلی و خارجی، به علاوه ۷ درصد زمین با خدمات (زیرساخت‌های لازم) که برای ارائه به خانوارهای با درآمد متوسط، به دولت ارائه شد.	بازهای از خدمات زیرساخت شهری برای بیش از ۳۳۰۰ هکتار زمین تازه توسعه یافته را ارائه می‌کند، بدون هزینه مالی برای دولت.
بمبئی، هند: مزایده زمین در مرکز مالی جدید شهر (ژانویه ۲۰۰۶، نوامبر ۲۰۰۷؛ در کل ۱۳ هکتار) توسط اداره توسعه منطقه کلانشهر بمبئی (MMRDA)	۱,۲ میلیارد دلار: برای تأمین مالی پروژه‌های برنامه حمل‌ونقل منطقه‌ای کلانشهری.	۱۰ عواید حاصله برابر کل مصرف سرمایه‌ای بمبئی در سال مالی ۲۰۰۵؛ ۳,۵ برابر کل ارزش اوراق قرضه شهرداری که توسط بدنه‌های محلی و تأسیسات محلی در هند در طول دهه گذشته صادر شده است.
بانگلور، هند: فروش برنامه‌ریزی شده زمین مازاد برای تأمین مالی بزرگراه‌های دسترسی دهنده به فرودگاه جدیدالتأسیس تحت مشارکت عمومی-خصوصی	بیشتر از ۵۰۰ میلیون دلار؛ در حال اجراء؛ زمین برای ساخت ساختمان‌های عمومی و فضای صنعتی عمومی استفاده خواهد شد.	تخمین زده می‌شود که حداقل عواید حاصل از فروش زمین، بسیار بیشتر از هزینه‌های ساخت فرودگاه و کسب حق عبور باشد؛ وضعیت فعلی: جاده دسترسی به فرودگاه وجود ندارد.
استانبول، ترکیه: فروش ایستگاه شهری قدیمی و ساختمان مدیریتی (مارس و آوریل ۲۰۰۷)	۱,۵ میلیارد دلار عواید مزایده‌ای برای بودجه‌های سرمایه‌گذاری.	مصارف سرمایه‌ای شهری کل در سال مالی ۲۰۰۵ برابر است با ۹۹۴ میلیون دلار؛ وام‌گیری شهرداری برای سرمایه‌گذاری زیرساختی در سال ۲۰۰۵ برابر است با ۹۷ میلیون دلار
کیپ تاون، آفریقای جنوبی: فروش ملک اسکله آلبرت و ویکتوریا توسط ترنسنت، آژانس حمل‌ونقل شبه دولتی (نوامبر ۲۰۰۶)	۱,۱ میلیارد دلار؛ برای تأمین سرمایه‌گذاری مجدد توسط آژانس ترنسنت و پشتیبانی از سرمایه‌گذاری‌های آن در زیرساخت حمل‌ونقل اصلی.	عواید فروش بیشتر از مصارف سرمایه‌ای ترنسنت در سال مالی ۲۰۰۶ بود؛ برابر با ۱۷ درصد کل برنامه سرمایه‌گذاری آماده شده در سال ۲۰۰۶

موقعیت مکانی و فعالیت	میزان تأمین مالی زمین محور و استفاده از عواید	دامنه قیاسی
بوگوتا، کلمبیا: عوارض حق مرعوبیت	۱ میلیارد دلار جمع‌آوری شده در سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۷؛ ۱,۱ میلیارد دلار برای سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۱۵ برنامه‌ریزی شده است؛ برای تأمین مالی برنامه بهسازی خیابان‌ها و پل‌ها در شهر.	تأمین مالی ۵۰ درصد بهسازی خیابان‌ها و پل‌ها؛ سایر منابع تأمین مالی: ۵۰ میلیون قرض از شرکت تأمین مالی بین‌المللی؛ ۳۰۰ میلیون دلار از اوراق قرضه پسو.

منبع: مؤلف

مزایای بالقوه تأمین مالی زمین‌محور، فراتر از تولید درآمد است. تأمین مالی زمین‌محور وقتی در ترکیب تأمین مالی سرمایه قرار گرفته باشد، مکمل وام‌گیری و گرفتن وام است. اکثر تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور، پیشاپیش درآمد تولید می‌کنند. بنابراین، نیاز به استقراض و ریسک‌های همراه با خدمات آتی آن، کاهش پیدا می‌کند. تعدادی از شهرها و نهادهای دولتی که در این کتاب بررسی شده‌اند، کالی (کلمبیا)، استانبول (ترکیه)، و ترنسنت (آفریقای جنوبی) - تا حدی به این دلیل به تأمین مالی زمین‌محور روی آوردند که بدهی بیش از حدی داشته و دسترسی به بازار بدهی تجاری را از دست داده بودند. برخی شهرها و نهادهای دولتی دیگر نیز توسط مقررات ملی، نسبت به دریافت قرض ممنوع شده بودند؛ این اقدام به این دلیل طراحی شده بود که ریسک مالی بالا، کاهش یابد. حتی وقتی وام‌گیری محلی امکانپذیر باشد، تأمین مالی زمین‌محور، باعث می‌شود ترکیب کلی تأمین مالی سرمایه‌ای، انعطاف‌پذیری بیشتری داشته باشد.

سیستم تأمین مالی زمین‌محوری که به خوبی طراحی شده باشد، بهره‌وری بازار زمین‌های شهری را افزایش می‌دهد. هزینه‌اثر (عوارض ناشی از توسعه)، کمک می‌کند رشد به جایی منتقل شود که بیشترین بهره را داشته باشد؛ ولی هزینه‌های اثر، با ایجاد تمایز در سطوح مختلف، و بر اساس هزینه‌های زیرساختی مازادی، مشخص می‌شود که باید برای ارائه خدمات پایه به مکان‌های مختلف پرداخت شود. همانطور که نمونه‌های بررسی شده نیز به وضوح نشان می‌دهند، فروش

زمین توسط نهادهای دولتی و عمومی معمولاً دو انگیزه کلی دارد: تمایل به تولید در آمد برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، و تمایل به شتاب‌دهی توسعه در پروژه‌های کلیدی مهم، برای توسعه اقتصادی. ایستگاه اتوبوس متروکه (استانبول)، زمین باتلاقی احیاء شده (بمبئی)، کارخانه‌های صنعتی شدیداً آلوده‌کننده (چین) یا پایگاه نظامی خالی (مانیلا)، می‌توانند به نقاط رشد بسیار مهمی از طریق سرمایه‌گذاری خصوصی، تبدیل شوند. در تمام این اقدامات، مشارکت عمومی-خصوصی دخیل است، و در آن بخش عمومی زمین را با سرمایه‌گذاری زیرساخت عمومی و شتاب‌دهی به سرمایه‌گذاری‌های مهم خصوصی، معاوضه می‌کند. در نهایت، ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور باعث تعیین قیمت بازاری زمین می‌شود و کمک می‌کند توسعه بهینه شهر اتفاق افتاده؛ و توسعه و رشد به عنوان مبنایی برای ارزیابی و محاسبه مالیات املاک، در نظر گرفته شود.

۵-۱. فرصت‌هایی که برای سیاست عمومی وجود دارد

تأمین مالی زمین‌محور، هنوز در مراحل ابتدایی رشد خود قرار دارد. فرصت‌هایی که برای دولت‌های محلی، ملی، و بین‌المللی در همکاری باطراحی و پیاده‌سازی بهینه وجود دارد، بی‌شمار است. در میان فرصت‌های موجود برخی موارد عبارتند از:

● **تعیین دستورالعمل‌هایی شفاف برای مزایده‌های زمین‌های عمومی.** میزان پول دخیل در مزایده‌ها بسیار زیاد است، و تفاوت بین مزایده بهینه و مزایده موقت^۱، و یا عدم برگزاری مزایده نیز بسیار زیاد است. برای مثال، ارزیابی بانک جهانی از شهری سازی اتیوپی، به این نتیجه دست یافت که زمین اجاره داده شده در مزایده، ۲۰ الی ۸۰ برابر قیمت بالاتری نسبت به زمینی داشت که از طریق مذاکرات عمومی (دولتی) فروخته شده بود. مزایده‌های زمین در جمهوری عربی مصر، عواید حاصل از فروش زمین را با نسبت ده به یک، نسبت به فروش‌های مدیریتی قبلی همان زمین‌ها افزایش داد. سازمان‌های بین‌المللی به کشورهای مختلف کمک کردند استفاده بهینه‌تری از بازار برای انجام معاملات داشته باشند، ولی برای پشتیبانی از استفاده بهینه مزایده‌ها در فروش

1- ad hoc auction

دارایی‌ها، کارهای بسیار بیشتری می‌توان انجام داد. هم‌اکنون در جهان در حال توسعه تجربه کافی در خصوص مزایده‌های زمینی وجود دارد که به وسیله آن می‌توان چارچوب و دستورالعمل‌هایی عالی برای برنامه‌ریزی و اجرای چنین مزایده‌هایی تدوین کرد.

● **تهیه استراتژی‌هایی برای مدیریت دارایی زمین.** قبل از فروش زمین، دولت‌ها و سایر نهادهای عمومی باید (الف) فهرستی تهیه کنند که تمام زمین‌های موجود در منطقه شهری را شناسایی می‌کند، (ب) ارزش بازاری زمین‌های مهم را مشخص کنند، و (ج) در خصوص اینکه آیا این زمین باید با کاربری فعلی در اختیار دولت بماند، به بخش خصوصی فروخته شود، بین شرکاء عمومی و خصوصی به صورت مشترک توسعه یابد، و یا به سایر مصارف عمومی تبدیل شود، تصمیم‌گیری کنند. برای مکان‌هایی از جمله مصر و آفریقای جنوبی سابقه تاریخی خوبی برای اجرای این نوع استراتژی مدیریت دارایی زمین وجود دارد که می‌توان به عنوان مبنایی برای تدوین دستورالعمل‌های سایر کشورها و مناطق شهری نیز به کار گرفت.

● **ایجاد قوانین پایدار و منصفانه برای اعمال حق تملک دولت.** پربحث‌ترین و شاید بی‌ثبات‌ترین جنبه تأمین مالی زمین‌محور شهری، عبارتست از خرید زمین‌های خصوصی از طریق استفاده از حق تملک دولت یا سایر قدرت‌های اجباری. توانایی بخش عمومی در تأمین مالی زیرساخت‌ها از طریق افزایش ارزش زمین، تا حدی، به توانایی بخش عمومی در خرید زمین بیش از آنچه برای خود پروژه توسعه مورد نیاز است، بستگی دارد. و تا حدی، نیز به توانایی بخش عمومی در خرید زمین به قیمتی که شامل مزایای مورد انتظار پروژه بعد از توسعه زیرساخت‌ها نمی‌شود، بستگی دارد. در زمان هنری جرج (۱۸۷۹-۱۸۸۴)، افزایش ارزش زمین به دلیل سرمایه‌گذاری عمومی، مشخصاً به دولت تعلق داشت. بنابراین، مقامات مالی می‌توانستند ارزش آن را به دست آورند. در جهان امروزی، حقوق افزایش ارزش زمین مورد اعتراض قرار می‌گیرد. کشاورزها، توسعه‌دهندگان، سکنه حلی آبادها، و زمین‌خوارها، و همچنین دولت‌ها، نسبت به افزایش ارزش زمین در اثر سرمایه‌گذاری عمومی، ادعا دارند. تمایل بخش عمومی برای به حداکثر رساندن سود حاصل از خرید و فروش زمین گاهی اوقات باعث ایجاد روندهای مصادره

سوءاستفاده‌گرانه‌ای می‌شود که ادعای سایر اشخاص را نادیده می‌گیرد. قوانینی که نحوه استفاده حق تملک دولت، غرامتی که باید پرداخت شود، و روندهایی که با استفاده از آن‌ها، مشاجرات رفع خواهند شد را مشخص کند، برای ادامه استفاده از این نوع سرمایه‌گذاری زیرساختی از طریق تأمین مالی زمین‌محور، ضروری است. تاکنون تجربیات زیادی در این خصوص در کشورهای مختلف جمع‌آوری شده است، که برای ایجاد و ارزیابی انتخاب‌های سایر کشورها، گزینه‌های مناسبی هستند.

● **شناسایی اصلاحات قابل اعمال برای عوارض حق مرغوبیت و هزینه‌اثر (عوارض ناشی از توسعه)، به عنوان ابزاری برای تأمین مالی زیرساخت.** اصلاح قانون مشارکت کلمبیا^۲، نشانگر اهمیت اصلاحات عملی برای تکنیک‌های تأمین مالی زمین‌محور سنتی است، که تحت شرایط مدرن قابل استفاده باشند. احتمالاً چالش بعدی کاربردهای عملی مربوط به اعمال هزینه‌اثر خواهد بود. شهرهای جهان در حال توسعه همواره در تلاشند هزینه‌اثر را به رسمیت شناخته و از آن برای ساخت‌وساز جدید استفاده و بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی را تسویه کرده و الگوهای رشد مطلوب را تقویت کنند.

جدول ۵،۲ ابزارهای تأمین مالی مختلف این کتاب و گام‌های مورد نیاز برای پیاده‌سازی مؤثر آن‌ها را خلاصه می‌کند. این ابزارها به ترتیب دشواری در اجرا، از ساده‌ترین تا پرچالش‌ترین مرتب شده‌اند. البته که این ترتیب جهانی نیست. امکانپذیر بودن اجرای هریک از این تکنیک‌ها به زمینه سیاسی هر کشور و سایر روندهای حقوقی استفاده از عوارض زمین‌محور، بستگی دارد.

جدول ۵/۲. ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور

ابزار	توضیح	الزامات کلیدی	سختی کلی
خواست توسعه‌دهنده (استفاده از سرمایه گذار بخش خصوصی)	سرمایه‌گذار زیرساخت‌های محلی را با هزینه خودش ساخته و اجراء می‌کند.	قوانین شفاف؛ ظرفیت برنامه‌ریزی و اجراء برای ارتباط زیرساخت ایجاد شده توسط سرمایه‌گذار، به سیستم‌ها و زیرساخت‌های دولتی.	نسبتاً ساده
فروش یا اجاره زمین‌های تحت تملک دولت	دارایی‌های زمینی دولتی فروخته می‌شوند و عواید حاصل برای تأمین مالی زیرساخت استفاده می‌شود.	تهیه فهرست دارایی‌های زمینی، ارزشگذاری بازاری، تصمیم‌گیری استراتژیک در خصوص بهترین مصرف؛ مزایده باز برای انتقال زمین فروخته شده.	برای تهیه فهرست اولیه و ارزیابی آن، توانایی فنی مورد نیاز است؛ وقتی نهاد دولتی صاحب زمین، مستقیماً از فروش نفع نمی‌برد، ممکن است انجام این کار از لحاظ سازمانی، دشوار باشد.
مشارکت عمومی - خصوصی: سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های «عمومی»	توسعه‌دهنده زیرساخت «عمومی» را در قبال اخذ زمین، نصب و اجراء می‌کند.	همان اطلاعات و تحلیل‌ها برای فروش زمین؛ می‌تواند سرمایه‌گذاری خصوصی در قطب‌های رشد کلیدی را، تسریع نماید؛ فرآیندهای انتخاب رقابتی حیاتی می‌شوند.	ساده‌تر از بسیاری از سایر انواع مشارکت‌های دولتی - خصوصی؛ خطر قراردادهای فاسد و غیرشفاف بین بخش عمومی. سرمایه‌گذار بخش خصوصی.
عوارض حق مرغوبیت	بخش دولتی بخشی از افزایش ارزش زمین را که در اثر پروژه‌های زیرساختی حاصل شده است به شکل مالیات دریافت می‌کند.	مدیریت آن زمین به زمین، دشوار و هزینه‌بر است؛ رویکرد ساده‌سازی شده در بوگوتا نویدبخش است.	بیشتر برای کشورهای مناسب است که تاریخچه عوارض حق مرغوبیت داشته‌اند - برای مثال کشورهای آمریکای لاتین با شیوه اسپانیایی.

ابزار	توضیح	الزامات کلیدی	سختی کلی
هزینه اثر	توسعه دهنده (سرمایه گذار بخش خصوصی)، هزینه توسعه زیرساخت‌های کل سیستم را که برای رشد جدید لازم است، پرداخت می‌کند.	ظرفیت برنامه‌ریزی و تحلیلی بسیار قدرتمندی برای شناسایی هزینه‌های زیرساختی مربوط به توسعه در مکان‌های مختلف مورد نیاز است؛ اجرای قدرتمند برنامه‌های سرمایه‌گذاری دولتی.	نیازمند توسعه یک رویکرد ساده است که مفهوم اساسی جبران هزینه‌های رشد خارج از منطقه را پوشش دهد، بدون ایجاد تقاضای فنی افراطی
کسب و فروش زمین مازاد (کسب زمین: خرید و تصاحب زمین توسط دولت بیش از اندازه مورد نیاز برای پروژه توسعه)	بخش عمومی زمین پیرامون پروژه زیرساخت را کسب کرده و وقتی ارزش زمین پس از کامل شدن پروژه افزایش می‌یابد با سود، زمین را می‌فروشد.	باید با کسی که از افزایش ارزش زمین در نتیجه سرمایه‌گذاری زیرساخت دولتی، نفع می‌برد توافق حاصل شود؛ صاحب زمین اصلی، اداره مالیاتی عمومی، ساکن‌هایی که جابه‌جا شده‌اند، یا سایر مدعیان.	به لحاظ فنی یکی از ساده‌ترین گزینه‌های موجود است؛ دشواری توافق بر سر اعمال درست حق تملک دولت

منبع: مؤلف

۵-۲. ریسک‌ها و محدودیت‌های تأمین مالی زمین‌محور

بهرتر است بحث خود را با تذکر ریسک‌ها و محدودیت‌های تأمین مالی زیرساخت زمین‌محور، به پایان برسانیم. این ریسک‌ها نیازمند تأکید ویژه‌ای هستند:

بازارهای زمین شهری پرنوسان بوده و معاملات اخیر نشانگر حباب دارایی زمین است. قیمت زمین‌های شهری در کشورهای در حال توسعه نمی‌تواند به صورت ثابت در هر سال ۲۰ الی ۳۰ درصد افزایش یابد. قیمت‌ها در گذشته پرنوسان بوده و در آینده نیز نوسان خواهند داشت. قیمت زمین در شهرهای کشورهای در حال توسعه هم‌اکنون شرایط اقتصادی جهانی را نیز منعکس می‌کنند، از جمله هزینه و دسترسی به اعتبار و بازیافت دلارهای نفتی. از میان معاملاتی که در جدول ۵،۲ خلاصه شده‌اند، خریداران زمین در قاهره، کیپ تاون و استانبول، همگی سرمایه‌گذارانی از دبی، قطر

یا عربستان سعودی بوده‌اند. در مارس ۲۰۰۸، اداره توسعه منطقه‌ای کلانشهر بمبئی برای فروش ملک باندرا-کورلا مزایده‌ای برگزار کرد که در آن پنج قواره زمین برای فروش ارائه شده بود. دو مورد از این پنج قواره نتوانست آستانه قیمتی حداقل را به دست آورده و قیمت از سطح نوامبر ۲۰۰۷ کمتر شد. دولت چین گام‌هایی برای آرام کردن بازار زمین‌های شهری که در اثر زمین‌خواری افراطی و تأثیر تورم، ایجاد شده بود، برداشت.

نوسان در قیمت زمین‌های شهری بخشی از واقعیت بازار است. حفاظت عملی در برابر این ریسک‌ها ابتدا با شناسایی شفاف عواید فروش زمین به عنوان یک درآمد سرمایه‌ای یکباره، انجام می‌شود که برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی یکباره، مورد استفاده قرار می‌گیرند. زمانی که روندهای اخیر قیمت زمین برای تهیه برنامه‌های سرمایه‌گذاری سال‌های آتی، تعمیم داده می‌شود؛ و اگر بخشی از عواید زمین به تأمین مالی سایر بودجه‌های عملیاتی، تخصیص یابد، ریسک بزرگ‌تر می‌شود.

فروش زمین معمولاً شفافیت و مسئولیت‌پذیری کافی را ندارد. بخش اعظم فروش زمین‌ها خارج از بودجه انجام می‌شوند و پاسخگویی کمی در مورد نحوه استفاده از درآمدها، وجود دارد. پول بسیار زیادی که در این فرآیند رد و بدل می‌شود، موجب ایجاد فساد و خریدهای سازمان‌یافته زمین‌های فروش رفته توسط نهاد دولتی، بدون توجه به سایر اولویت‌ها، می‌شود. با انتشار عمومی بودجه‌های سرمایه‌ای و ترازنامه‌ها، می‌توان اثر این ریسک را کاهش داد. این ترازنامه‌ها منابع و مصارف بودجه‌ها را مشخص می‌کند، از جمله منبع و مصارفی که از طریق معاملات زمینی ایجاد شده‌اند. قوانین ویژه‌ای که به درآمد حاصل از فروش زمین برای سرمایه‌گذاری می‌پردازد، می‌تواند از انتقال عواید به بودجه‌های عملیاتی جلوگیری به عمل آورد. قانون‌هایی که الزام دارند زمین‌های عمومی باید با مزایده دولتی و عمومی فروخته شوند، احتمال قراردادهای فاسد با توسعه‌دهندگان خصوصی زمین (سرمایه‌گذاران بخش خصوصی) را کاهش می‌دهند.

برای اینکه تأمین مالی زمین‌محور بتواند سرمایه‌گذاری در خدمات شهری پایه را پشتیبانی کند، اقدامات ویژه‌ای لازم است. همانطور که در نمونه‌های ارائه شده در این کتاب می‌بینیم، تأمین مالی زمین‌محور برای پروژه‌های حمل‌ونقل شهری و یا زیرساخت‌های لازم برای سرویس‌دهی توسعه‌های

جدید در حومه شهر، استفاده می‌شود. این نوع تأمین مالی برای خدمات زیرساختی موجود، کمتر استفاده می‌شود، از جمله به روزرسانی یا تعمیر تأمین آب، فاضلاب، یا زباله‌های جامد. یکی از دلایل این امر این است که نهادهای عمومی مسئول تأمین آب و سایر نهادهای عمومی تأمین کننده خدمات پایه، بر عکس نهادهای عمومی مسئول حمل و نقل، معمولاً زمین مازادی که بتوان آن را فروخت و یا توسعه داد، در اختیار ندارند. وقتی دولت محلی مسئول ارائه کل خدمات زیرساختی شهری باشد، این تمایز کمتر دیده می‌شود. بودجه‌ها قابل جابه‌جائی هستند، و اینکه وقتی تأمین مالی زمین محور کمک می‌کند برخی از پروژه‌های سرمایه‌گذاری تأمین مالی شوند، سایر بودجه‌ها برای سرمایه‌گذاری در سرویس‌های پایه، مصرف می‌شوند. با این همه، تجربه نشان می‌دهد که مالکان دولتی زمین‌های عمومی معمولاً نمی‌خواهند عواید فروش خود را با دیگران به اشتراک بگذارند، از جمله سایر نهادهای عمومی که در داخل همان دولت قرار گرفته‌اند. راه حل این ریسک این است که یا دولت اصلاح شود، که به این طریق بودجه سرمایه‌ای مستحکمی ایجاد می‌شود، و یا توافق‌های مشترکی حاصل شود که به صورت خودکار بخشی از عواید تأمین مالی زمین محور را به دولت محلی مسئول ارائه کل خدمات پایه، تخصیص می‌دهد.

Altschuler, Alan A., and José A. Gómez-Ibáñez, with Arnold M. Howitt. 1993. *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use*. Washington, DC: Brookings Institution.

Amin, Khaled. 2006. "Alexandria Fiscal Profile." Report prepared for the World Bank, Washington, DC.

Archer, R. W. 1976. "The Sydney Betterment Levy, 1969–1973: An Experiment in Functional Funding for Metropolitan Development." *Urban Studies* 13 (3): 339–42.

Atisreal and Geofutures. 2005. "Property Values Study: Assessing the Changes in Value Attributable to the Jubilee Line Extension." Report prepared for Transport for London.

Azuela, Antonio, in collaboration with Carlos Herrera. 2007. "Taking Land around the World: International Trends in the Expropriation of Land for Urban and Infrastructure Projects." Paper presented at World Bank, Urban Research Symposium, "Urban Land Use and Urban Land Markets," Washington, DC. May.

Barker, Kate. 2004. *Review of Housing Supply*. London: Her Majesty's Treasury & 2006. *Review of Land Use Planning*. London: Her Majesty's Treasury.

Bertaud, Alain. 2007. "Land Leasing and Sales to Finance the Capital Cost of Infrastructure in China and Elsewhere: Implementation Issues." World Bank, Washington, DC.

Bowles, Liza K., and Arthur C. Nelson. 2007. *Impact Fees: Equity and Housing Affordability; A Guidebook for Practitioners*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.

Brueckner, Jan K. 1997. "Infrastructure Financing in Urban Development: The Economics of Impact Fees." *Journal of Public Economics* 66 (3): 383–407 & 2001. "Urban Sprawl: Lessons from Urban Economics." In *Brookings Wharton Papers on Urban Affairs: 2001*, ed. William G. Gale and Janet Rothenberg Pack. Washington, DC: Brookings Institution.

Burrows, Edwin G., and Mike Wallace. 1999. *Gotham: A History of New York City to 1898*. New York: Oxford University Press.

City of Phoenix, Arizona. 2006. *Infrastructure Financing Plan for the Development Impact Fee Areas*. Phoenix, AZ: City of Phoenix. November. <http://www.phoenix.gov/PLANNING>.

Doig, Jameson W. 2001. *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Public Power; the Port Authority of New York*. New York: Columbia University Press.

Duncan Associates. 2007. *National Impact Fee Survey, 2007*. <http://www.impactfees.com>.

El Kovedia, Hazem, and Mostafa Madbourly. 2007. "Tackling the Shelter Challenge of Cities: Cairo, Egypt." World Bank, Washington, DC.

Froes, Marilda, and Jorge M. Robelo. 2006. "Urban Operations and the São Paulo Metro Line 4." Paper prepared for the World Bank, Washington, DC.

Fu, Gao Guo. 2007. "Urban Infrastructure Investment and Financing in Shanghai." In *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa*, ed. George E. Peterson and Patricia Clarke Annez. London: World Bank and Sage Publications.

Furtado, Fernanda, and Pedro Jorgenson. 2006. "Value Capture in Brazil: Issues and Opportunities [in Portuguese]." Report prepared for the World Bank, Washington, DC.

Gdesz, Mirosław. 2005. "Adjacency Levies in Poland: Main Problems." Paper presented to the conference "From Pharaohs to Geoinformatics," Global Spatial Data Infrastructure, Cairo, Egypt. April.

George, Henry. 1879. *Progress and Poverty*. Reprint, New York: Robert Schlenbach Foundation, 1987 & 1884. *The Land Question*. Reprint, New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1987.

Ghosh, Asha. 2006. "Banking on the Bangalore Dream." *EPW Commentary*, February 25.

Gihring, Thomas A., and Jeffrey J. Smith. 2006. "Financing Transit Systems through Value Capture: An Annotated Bibliography." *American Journal of Economics and Sociology* 65 (3, July): 751–86.

Hagman, Donald G., and Dean J. Misczynski, eds. 1978. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Washington, DC: Planners Press.

Harvey, David. 2003. *Paris, Capital of Modernity*. Paris: Routledge.

Hass-Klau, Carmen. 2006. "Evidence of Price Premiums at Public Transport Stations In Several European Metropolitan Areas." University of Wuppertal, Germany.

Heim, Carol E. 1990. "The Treasury as Developer-Capitalist? British New Town Building in the 1950s." *Journal of Economic History* 58 (4, December): 903–24.

Henao González, Gloria. 2005. "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá." *Café de las ciudades* 4 (35, September): n.p.

Hong, Yu-Hung, and Barrie Needham, eds. 2007. *Analyzing Land Adjustment: Eco-nomics, Law, and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

IFC (International Finance Corporation). 2008. "Bogotá Street Rehabilitation: Summary of Proposed Investment." IFC, Washington, DC.

Ingram, Gregory K. 2007. "Prioridades para el desarrollo urbano." Paper presented at the "Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento y de la consolidación de política de suelo," Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>.

Jaramillo, Samuel. 2001. *The Betterment Levy and Participation in Land Value Incre-ments: The Colombian Experience*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.

Jones Lang LaSalle. 2004. "Land and Property Value Study: Assessing the Change in Land and Property Values Attributable to the Jubilee Line Extensions." Report prepared for Transport for London.

Kaganova, Olga, and James McKellar, eds. 2006. *Managing Government Property Assets: International Experiences*. Washington, DC: Urban Institute.

KPMG. 2006. *India's Airports: Now Boarding for Growth*. Mumbai: KPMG.

Marchand, Bernard. 1993. *Paris: Histoire d'une ville; XIXe–XXe siècle*. Paris: Editions du Seuil.

Massa-Gille, Geneviève. 1973. *Histoire des emprunts de la ville de Paris (1814–1875)*. Paris: Commission des Travaux Historiques.

Mikkelsen, Jans Kramer. 2007. "Orestad, the Generator of the Oresund Region." *Udenrigsministeriat*, Copenhagen.

Ming, Su, and Zhao Quanhong. 2007. "China: Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance." In *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa*, ed. George E. Peterson and Patricia Clarke Annez. London: World Bank and Sage Publications.

Mitchell, Stephen R., and Anthony J. M. Vickers. 2003. "The Impact of the Jubilee Line Extension on Land Values." Working Paper 035M1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Orestad Corporation. 2005. *Annual Report 2005*. Copenhagen: Orestad Corporation & 2006. *Annual Report 2006*. Copenhagen: Orestad Corporation & 2007. *Annual Report 2007*. Copenhagen: Orestad Corporation.

Peterson, George E. 2005. "Report and Recommendations on Municipal Finance Situation in Amhara and Tigray Regions." Report prepared for the World Bank and government of Ethiopia, Urban Institute, Washington, DC & 2006. "Municipal Asset Management: A Balance Sheet Approach." In *Managing Government Property Assets: International Experiences*, ed. Olga Kaganova and James McKellar. Washington, DC: Urban Institute & 2007. "Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure Financing Option." In *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa*, ed. George E. Peterson and Patricia Clarke Annez. London: World Bank and Sage Publications.

Pinkney, David. 1957. "Money and Politics in the Rebuilding of Paris, 1860–1870." *Journal of Economic History* 17 (1, March): 45–61.

Port Authority of New York and New Jersey. 2005. Annual Report for 2005. <http://www.panynj.gov> & 2006. Annual Report for 2006. <http://www.panynj.gov> & 2007a. Annual Report for 2007. <http://www.panynj.gov> & 2007b. Updated 2007–2016 Capital Investment Plan. <http://www.panynj.gov>.

Rajack, Robin. 2007. "Does the Ownership and Management of Public Land Matter to Market Outcomes?" Paper presented to the Urban Symposium "Urban Land Use and Urban Markets," World Bank, Washington, DC.

Riley, Don. 2002. *Taken for a Ride: Trains, Taxpayers, and the Treasury*. London: Centre for Land Policy Studies.

Rojas Rojas, Arturo Fernando. 2007. "Ley 388 de 1997: Una caja de herramientas para la construcción de un territorio común: Lecciones y aprendizajes de la experiencia de Bogotá." Paper presented at the conference "Seminario 10 años de la ley 388 de 1997:

Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo,” Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>.

RTI International. 2005. “Case Study on Mobilization of Private Capital in Bogotá, Colombia.” Report prepared for the World Bank Municipal Task Force, Washington, DC.

Saldies Barrenocha, Carmenza. 2007. “El ordenamiento territorial en Bogotá.” Paper presented at the conference “Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo,” Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>.

Salheen, Mohammed. 2006. “Cairo, Egypt.” Presentation to the International Symposium “New Towns as a Concept for Sustainable Development of Megacity Regions?” Berlin Technische Universität, September.

Schafer, Rudolf. 2006. “New Towns as a Decongestion Strategy for Megacity Regions? The Cases of London and Cairo.” Paper presented at the conference “New Towns as a Concept for the Sustainable Development of Megacity Regions?” Berlin Technische Universität, September.

Secretariat of the Committee on Infrastructure. 2006. Financing Plan for Airports. Delhi: Government of India.

Serra, M. V., David Dowall, and D. M. da Motta. 2003. Análise do mercado de solo urbano em metrópoles do Brasil: Recife. Washington, DC: World Bank, Cities Alliance, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, and Fundação de Desenvolvimento

Municipal.

Smolka, Martim. 2007. "La regulación de los mercados de suelo en América Latina: Cuestiones claves." Paper presented at the "Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y la consolidación de políticas de suelo," Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territoriosuelo.org>.

Tapananont, Napanant, Premisiri Kaseman, Sansance Srisukre, and Jarunan Suthiprapa. 1998. "A Case Study on Development Exaction for Distributor Road Construction in Bangkok." In *Proceedings of the Second International Expert Panel Meeting on Urban Infrastructure Development*, ed. Andrea Czarnecki, 347–63. Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development.

United Kingdom, Her Majesty's Treasury. 2006. *Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report on the Planning Grant Supplement*. London: Her Majesty's Treasury.

United Nations. 1976. *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*, Vancouver, 31 May–11 June 1976. Geneva: United Nations.

UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1996. *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*. Bangkok: UNESCAP.

Vickrey, William S. 1997. "The City as a Firm." In *The Economics of Public Services*, ed. Martin S. Feldstein and Robert P. Inman. London: Macmillan.

Wahba, Samah. 2007. "Management of Public Land Assets in Egypt: Improving Fiscal and Economic Benefits of Land Disposition." World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2006. Egypt Public Land Management Study. 2 vols. Washington, DC: World Bank & 2007. "Ethiopia Urbanization Study." Draft. World Bank, Washington, DC & 2008. "Turkey: Istanbul Financial Note." World Bank, Washington, DC.

Yiu, C. Y. 2005. "The Effects of Expected Transport Improvements on Housing Prices." *Urban Studies* 42 (1): 113–25.

Zegras, Christopher. 2003. "Financing Transport Infrastructure in Developing Country Cities: Evaluation of and Lessons from Nascent Use of Impact Fees in Santiago de Chile." *Transport Research Record* 1839 (April): 81–88.

