

الگوهای نوین تامین مالی

همانطور که مستحضرید درصد قابل توجهی از درآمد شهرداری ها از طریق فروش تراکم و صدور پروانه ساخت حاصل می شود و در دوره های رکود و رونق نوسان می یابد. شهرداری ها، بخشی از نیاز درآمدی شان را از طریق مالیات های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی برآورده می کنند. اما این منابع درآمدی نمی توانند تمام نیازهای سرمایه گذاری و عمرانی شهرداری ها را پوشش دهند. بنابراین یافتن منابع درآمدی پایدار به منظور تأمین مالی پروژه های زیرساخت شهری، اهمیت فوق العاده ای دارد. در این میان ضروری به نظر می رسد که شهرداری ها به منظور تجهیز منابع مالی به بازارهای مالی و مشارکت با بخش خصوصی روی آورند. در تمامی نظریات و الگوهای رشد اقتصادی، سرمایه به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی شهرها معرفی شده است و لذا اتخاذ تدابیر مناسب جهت جذب سرمایه کافی برای تأمین منابع مالی طرح های اقتصادی از مهم ترین اهداف مدیریت شهری می باشد. این امر و ناکافی بودن منابع پایدار درآمدی به ویژه در کلان شهرها جذب سرمایه های داخلی را اجتناب ناپذیر کرده است. منطق مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی محلی، بهبود کارایی و اثربخشی خدمات است. همچنین شهرداری ها در برخی موارد به این دلیل سمت بخش خصوصی رفته اند که خودشان اجازه ندارند از بازار سرمایه استقراض کنند یا نمی خواهند این کار را انجام دهند. مزیت اصلی مشارکت عمومی-خصوصی این است که شهرداری ها از انجام مسئولیت های مالی در مورد هزینه های سرمایه ای آتی خلاصی می یابند و این امکان را به دست می آورند که بدون ایجاد بدهی برای شهرداری، تسهیلاتی را ایجاد کنند. ایجاد تسهیلات و پیگیری برنامه ها توسط بخش خصوصی مخارج عملیاتی شهرداری را کاهش داده و ممکن است شهرداری را قادر نماید درآمد بیشتری کسب کند. دلیل رونق و افزایش روزافزون استفاده از سرمایه گذاری با مشارکت بخش خصوصی این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، روز به روز بیشتر به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه گذاری های مذکور پی می برند. کاهش هزینه ها و تخصیص بهتر ریسک ها، استفاده از سرمایه های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و

ارائه تکنولوژی های جدید به منظور کاهش هزینه های اجرایی پروژه ها، انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروهای داخلی و انجام سریعتر خدمت و فعالیت ها در بخش های عمومی از مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی-خصوصی است. از طرف دیگر با توجه به این که در این الگو شریک خصوصی تا مدت زیادی پس از راه اندازی پروژه، مسئولیت بهره برداری از آن را بر عهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است. لذا در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقای هر چه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات، صرفه جویی نماید. بر اساس تجارب بین المللی در صورت وجود ساختارهای ارتباطی شفاف و دقیق و پیش بینی و تحلیل صحیح ریسک های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نیز تکنیکی این پروژه ها، چنین پروژه هایی خواهند توانست افزایش تزریق سرمایه بخش خصوصی به پروژه های زیرساختی مختلف را به همراه داشته و به این ترتیب کیفیت سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختی را افزایش دهند. با این اوصاف به نظر می رسد که شهرهای ایران به ویژه کلان شهرها، می توانند از این روش، با توجه به استفاده فراگیر و گسترده آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته و تجربیات گوناگون و متنوع موجود در انجام پروژه های مختلف شهری به ویژه در بخش حمل و نقل عمومی، احیای بافت های فرسوده، گسترش زیرساخت های فناوری اطلاعات، ایجاد فضای اوقات فراغت و تفریحی، معابر، بزرگراه های شهری و امثال آن ها استفاده نمایند. اما با توجه به اجزای یک مشارکت بخش خصوصی و عمومی موفق، تحلیل پیامدها و ایجاد زمینه ها و بسترهای قانونی و اجتماعی مربوطه ضرورتی کلیدی دارد. یکی از دلایلی که می توان برای کاهش هزینه این پروژه ها بیان نمود، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سودهای سرمایه گذاری هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی ترین پایه های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه گذاری ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است. اما تفاوتی کلیدی بین پروژه های مناقصه ای (مشارکت بخش خصوصی، صرفاً در ساخت یک پروژه عمرانی و سپس تحویل آن به بخش عمومی) و پروژه های مشارکتی (مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی در تأمین مالی، ساخت، بهره برداری و کسب درآمد از بابت راه اندازی پروژه) وجود دارد. علی رغم این که در پروژه های مناقصه ای نیز، بخش خصوصی

انگیزه زیادی برای کاهش هزینه ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش شدید کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش چشمگیر هزینه های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه های مناقصه ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می کند و پس از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت. در پژوهش مفصلی که توسط دپارتمان مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه ملبورن صورت گرفته و نتایج نهایی آن در دسامبر ۲۰۰۸ منتشر شده است، اکثریت قریب به اتفاق پروژه های عمرانی که در استرالیا به صورت سرمایه گذاری مشارکتی بخش های عمومی و خصوصی انجام شده اند، دارای هزینه متوسط کمتری نسبت به پروژه های مشابهی بوده اند که به صورت سنتی و بدون مشارکت بخش خصوصی یا صرفاً با مشارکت دادن بخش خصوصی در مناقصه مربوط به فرآیند ساخت پروژه انجام شده اند.

پروژه های مشارکتی مورد بررسی در پژوهش مذکور، در زمینه زیرساخت های عمرانی، حمل و نقل، بازیافت زباله، گسترش فناوری اطلاعات، تامین آب و انرژی بوده اند و برآورد شده است که در اثر سرمایه گذاری مشارکتی با بخش خصوصی به طور میانگین ۲۸ درصد در هزینه تمام شده این پروژه ها صرفه جویی شده است. جالب این که تحقیق مذکور برآورد می کند هزینه تمام شده پروژه های مشارکتی با بخش خصوصی حتی نسبت به پروژه های مناقصه ای هم به طور بسیار محسوسی پایین تر است. رویکردهای نوین تأمین مالی در کشورمان چند سالی است که در برخی از کلانشهرها مورد استفاده قرار گرفته است و شهرداری تهران در این زمینه پیشرو بوده است. در سال ۱۳۸۸ کمیته مالی و سرمایه گذاری شهرداری تهران (مرکز مطالعات و برنامه ریزی) پروژه پژوهشی «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه ای و بورسی» را پیشنهاد و تصویب نمود و اجرای آن را به مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف واگذار کرد. هدف از انجام پروژه فوق، بررسی و پیشنهاد گزینه های مناسب جهت تأمین مالی پروژه های شهری و کمک به ارتقای دانش مالی شهرداری تهران بوده است. به طور کلی در این پروژه پژوهشی مطالعات نظری و میدانی در چهار

حوزه ارائه شده است که عبارت است از: بررسی انواع الگوها و نهادهای تأمین منابع مالی و مبنای نظری مرتبط با آن، بررسی ساختارها و فرایندهای تأمین مالی و مشارکت در شهرداری تهران، بررسی و دسته بندی انواع پروژه ها و مأموریت های شهرداری و در نهایت امکان سنجی های قانونی، فنی و حقوقی ابزارها، الگوها و نهادهای مرتبط با تأمین مالی پروژه های شهری به نظر می رسد با عنایت به نیمه تمام ماندن بسیاری از پروژه های زیربنایی و عمرانی کشور که به دلایل گوناگون نظیر تغییر مدیران و مسئولان زیربط، کمبود بودجه، تغییر اولویت های برنامه ای مسئولان و غیره روی داده است، نگاه ویژه به الگوی های نوین تأمین مالی نظیر مشارکت بخش عمومی-خصوصی می تواند دولت و نهادهای عمومی و به ویژه شهرداری ها را در اتمام و بهره برداری پروژه های فوق یاری رساند. رویکرد شراکت بین دولت های محلی و شهرداری ها با بخش خصوصی در ساخت و بهره برداری از پروژه های مختلف شهری، می تواند به کاهش زمان ساخت و قیمت تمام شده و بهبود کیفیت پروژههای عمرانی شهرها منجر گردد .

نتیجه گیری

دستیابی به الگوی پایدار منابع مالی برای تأمین هزینه های جاری و عمرانی شهر، از مهم ترین عوامل پایداری شهری است که امکان سرمایه گذاری در نظام زیر ساخت های توسعه ای شهر را فراهم می کند. گسترش دامنه فعالیت های مدیریت شهری و تشدید مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهرنشین مانند حاشیه نشینی، بیکاری، کمبود مسکن، آلودگی های زیست محیطی، معضلات ترافیکی و حمل و نقل درون شهری و سایر معضلات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، بر اهمیت تأمین منابع مالی مدیریت شهری می افزاید. شناخت نقاط قوت و ضعف سیستم های کنونی درآمدی شهرداری ها می تواند موانع و فشارهای موجود بر مدیریت شهری را کاسته و سبب بهبود عملکرد متولیان و مدیران شهری گردد. اتکاء شهرداری ها به عوارض حاصل از صدور پروانه ساخت و ساز و فروش تراکم، علاوه بر بی ثباتی و عدم توانایی در برنامه ریزی صحیح منابع درآمدی، باعث بروز نوساناتی در دوران رونق و رکود مسکن می گردد و افزایش قیمت ها را به دلیل افزایش انگیزه های سوداگری در بر خواهد داشت. با توجه به نقش کلیدی شهرداری ها در اقتصاد شهری، برنامه ریزی

صحیح اقتصادی با محوریت توجه به درآمدهای پایدار، عامل مهمی برای کاهش سوداگری و سودجویی خواهد بود و لذا تبیین برنامه ای جامع و بلند مدت با در نظر گرفتن شاخص هایی نظیر توجه به اقتصاد شهری و سرمایه گذاری های زیربنایی در الگوی اقتصاد مقاومتی می تواند شهرداری ها را در تولید و ارائه خدمات مطلوب تر یاری رساند. یکی از این رویکرد ها، حرکت به سمت تقویت درآمدهای پایدار به ویژه عوارض نوسازی و بهره مندی از ابزارهای جدید تأمین منابع مالی نظیر جذب سرمایه گذاران داخلی و خارجی است که موفقیت شهرداری ها در این عرصه نیازمند قوانین و مقررات و حمایت های قانونی از سوی دستگاه های ذیربط و جلب اعتماد سرمایه گذاران و شهروندان است. به منظور جذب منابع مالی و اعتباری بخش خصوصی و غیر خصوصی و بهبود امور سرمایه گذاری و مشارکت و بهینه سازی چرخه اجرائی آن، هماهنگی و ایجاد زمینه مناسب در جهت استفاده از منابع موجود شهرداری، دستورالعمل نحوه فعالیت و دفاتر مشاوره خدمات سرمایه گذاری و تعیین سرفصل هایی از اقدامات شهرداری ها در بخش های زیرساختی برای استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی ضروریست. این امر می تواند با تقویت کمیسیون های اقتصادی شوراها برای جلب مشارکت سرمایه گذاران و برونسپاری امور شهر به آنان و اتخاذ تدابیر مناسب در قانون شوراها و آیین نامه های اجرایی شهرداری ها به منظور اعطای معافیت های مالیاتی برای سرمایه گذاران و تشویق آنان برای سرمایه گذاری در مناطق محروم و کمترتوسعه یافته شهر محقق گردد. علاوه بر این موارد با اولویت بندی طرح ها و انتظارات جهت سرمایه گذاری های عمرانی و زیربنایی در شهرها و تلاش و برنامه ریزی برای افزایش امنیت سرمایه گذاران از طریق ثبات در سیاست ها و قوانین اجرایی و همچنین رفع موانع سرمایه گذاری از طریق اجرای کامل سیاست های خصوصی سازی و فعالیت بانک ها و شرکت های بیمه خصوصی در سطح گسترده می توان گام های مؤثری در رفع موانع سرمایه گذاری در بخش های زیربنایی برداشت. لذا در همین راستا ضرورت تهیه طرح جامع شناسایی قابلیت ها و ظرفیت های شهرداری جهت مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی به منظور معرفی الگوهای نوین سرمایه گذاری و مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه های عمرانی شهر منطبق با الگوهای اقتصاد مقاومتی ضروری به نظر می رسد. در حال حاضر تنها زیرساخت قانونی کشورمان در خصوص مباحث اقتصادی و

سرمایه‌گذاری منحصر به «شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها» است که اولین بار در سال ۱۳۸۵ توسط شهرداری تبریز تدوین و در شورای اسلامی این شهر تصویب و به مدت دو سال و به صورت آزمایشی اجرایی شد. با مشخص شدن آثار مفید آن، تعدادی از کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها آن را در شوراها خود تصویب و اجرایی کردند و در نهایت در اردیبهشت سال ۹۰ وزارت کشور نسخه دیگری تدوین و به شهرداری‌های کشور ابلاغ کرد. در فروردین سال ۹۳ شیوه‌نامه کامل‌تری از سوی کمیته سرمایه‌گذاری کلان‌شهرهای کشور تهیه شد که نیاز است وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نسبت به تهیه و تدوین و تصویب قانون جامع سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی در شهرداری‌های کشور اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد تصویب جایگاه سازمانی مشخص برای فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری، مشارکت و بهره‌مندی از شیوه‌های نوین تأمین مالی در شهرداری‌ها خواهد توانست در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نقش سازنده‌ای را ایفا کند.