

روش های تامین مالی شهرداری

تامین منابع مالی شهرداری ها

امروزه شهرها نقش مهمی در توسعه اقتصادی بر عهده دارند. وظایف مدیریت شهری صرفاً به توسعه زیرساخت‌های شهری و ارائه خدمات محدود نمی‌گردد. یکی از موضوعات مهم که بایستی در دستور کار مدیران شهری قرار گیرد رفع موانع رشد اقتصادی و شناخت فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی شهر و دستیابی به افق روشن آینده اقتصادی شهر می‌باشد.

بی‌شک شهرهایی می‌توانند در این امر موفق باشند که مزیت‌های رقابتی خود را شناسایی کرده و تغییرات اقتصادی را ارزیابی کنند و انعطاف لازم را به منظور پاسخگویی به تغییرات اقتصادی دارا باشند. تداوم خدمت‌رسانی در شهر نیازمند تامین منابع مالی کافی و پایدار است. یکی از معضلات اساسی در خصوص نظام تامین مالی شهرداری‌ها در کشور ما این است که متأسفانه هیچ‌گاه رابطه‌ای میان وظایف، مسئولیت و منابع برقرار نشده و همیشه تلاش بر این بوده تا موضوع تامین مالی شهرداری‌ها در چارچوبی خارج از اقتصاد و بخش عمومی تعیین تکلیف گردد.

از جمله این روش‌ها به تعریف روابط افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش هزینه‌های شهرداری، تمرکز زدایی در مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، تسهیل دسترسی به بازارهای سرمایه و اوراق قرضه، افزایش توان بالقوه دریافت وام، ایجاد انضباط و شفافیت مالی در شهرداری‌ها، توسعه اقتصادی شهرها در روابط منطقی با شهرداری و ایجاد بستر و فضای امن برای سرمایه‌گذاران پروژه‌های توسعه شهری و تشکیل نهاد مالی مستقل می‌توان اشاره کرد. در این مسیر توجه به امر فرهنگ‌سازی با بهره‌گیری از سرمایه اجتماعی شهروندان از طریق اعتمادسازی ضروری است. در شرایط مناسب سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی مانند ایجاد معابر، حمل و نقل عمومی، بازیافت و دفع پسماند، کیفیت محیطی، ایمنی شهری، سلامت عمومی اثرگذار می‌باشد.

انتشار اولین اوراق مشارکت شهرداری در ایران

یکی از اهداف اقتصادی مهم دولت‌های محلی و شهرداری‌ها در سراسر دنیا، این است که بتوانند از جهت تامین مالی، تا حد ممکن از دولت مستقل باشند. باید توجه داشت که شهرداری‌ها به سبب نوع هزینه‌هایی که دارند، اغلب نیازمند جذب سرمایه‌های عظیمی برای راه‌اندازی پروژه‌های شهری هستند. طبیعتاً اگر قرار باشد که این حجم قابل

توجه سرمایه، بدون دریافت کمک‌های دولتی تامین شود، یکی از مهم‌ترین راه‌ها استفاده مستقیم یا غیرمستقیم از پس اندازهای شهروندان است.

به این ترتیب بازار عرضه اوراق قرضه و مشارکت، بازار بسیار پرقابتی است و عرضه‌کنندگان مختلف، از زیرمجموعه‌های مختلف دولت ملی و دولت‌های محلی گرفته، تا کمپانی‌های معتبر اقتصادی، می‌کوشند که خریداران بالقوه را ترغیب کنند تا میزان هر چه بیشتری از اوراق قرضه آنان را خریداری کنند و به این ترتیب بتوانند از مزایای مختلف ناشی از قرض گرفتن مستقیم و بدون دخالت واسطه‌های مالی و بانک‌ها بهره‌مند گردند. بالتبع هر چه عرضه‌کننده اوراق قرضه، سود بالاتری را پیشنهاد نماید، سوابق روشن و اعتبار زیادتری در پرداخت به موقع مبالغ سررسید و نیز کوپن‌های بهره داشته باشد و همچنین زیرساخت‌های گسترده‌تر و شفاف‌تری برای خرید و فروش اوراق مذکور در بازار ثانویه، پیش از تاریخ سررسید وجود داشته باشد، استقبال شهروندان از خرید اوراق مربوطه بیشتر خواهد بود و در نتیجه عرضه‌کننده این اوراق خواهد توانست میزان بیشتری از این اوراق را بفروشد و منابع مالی بیشتری را از این طریق فراهم سازد.

اولین برنامه انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها در ایران بعد از انقلاب از سوی شهرداری تهران و با هدف نوسازی بافت‌های فرسوده در قالب پروژه نواب صورت گرفت؛ انتشار این اوراق به رغم ایرادات و اشکالاتی که داشت، تبدیل به تجربه‌ای بسیار خوب برای کشور و آغازگر استفاده از این روش تامین مالی برای شهرداری‌ها در کشور شد. در سال ۸۷ شهرداری مشهد با انتشار اوراق مشارکت برای تامین منابع مالی برای پروژه‌های عمرانی خود مجدداً شهرداری‌ها را وارد این حوزه کرد و از آن سال به بعد هر سال تعداد شهرداری‌های ناشر اوراق مشارکت شهری در ایران بیش از سال قبل می‌شود.

تاسیس بانک اختصاصی و صندوق‌های مشترک سرمایه‌گذاری

یکی دیگر از فرصت‌های مدرن مالی که در دنیای بازارهای مالی پیشرفته به وفور و به صورت کارآمد توسط شهرداری‌ها و دولت‌های محلی برای تأمین منابع مالی کارآمد مورد استفاده قرار می‌گیرد، تاسیس صندوق‌های مشترک سرمایه‌گذاری است.

شهرداری‌ها علاوه بر تاسیس بانک‌های خصوصی برای فراهم نمودن سازوکارهای مناسب استقراض از سیستم بازار پول می‌توانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری متعدد و متنوعی با توجه به تنوع میدان‌های درآمد‌های داخلی سازمان‌های خود تاسیس کنند. در ایران صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت و متغیر چند سالی است که

گسترش قابل توجهی یافته است و شهرداری‌های کلانشهرهای کشور می‌توانند از این نهادهای مالی به سهولت بهره ببرند.

اوراق مشارکت

روش‌های مرسوم و معمولی که شهرداری‌ها برای تامین منابع مالی مورد نیازشان برای توسعه زیرساخت‌های شهری در اختیار دارند، دچار محدودیت‌های سیاسی و اجتماعی بسیاری است، مثلاً شهرداری‌ها نمی‌توانند عوارض و مالیات شهری را به هر اندازه که نیاز دارند بالا ببرند و از طرف دیگر، ردیف‌های بودجه ای که دولت در اختیار شهرداری می‌گذارد، هم محدود است. در کشورهای پیشرفته روش‌های نوینی برای تامین مالی پروژه‌های شهری به وجود آمده است، یکی از معمول‌ترین روش‌های تامین مالی شهری در جهان که در ایران هم طی چندسال اخیر مقبولیت و محبوبیت بالایی یافته است، انتشار اوراق قرضه شهری یا همانطور که در ایران نامیده می‌شود، اوراق مشارکت شهرداری‌ها است.

پایه و اساس اکثر روش‌های نوین تامین مالی دخالت بخش خصوصی و مردم و استفاده از ظرفیت‌های موجود در خود جامعه است؛ گفتیم که یکی از این روش‌ها انتشار اوراق قرضه شهری است؛ در اکثر کشورهای توسعه یافته انتشار اوراق قرضه شهری تبدیل به رویه‌ای عادی و معمول برای تامین مالی پروژه‌های شهری شده است.

نکاتی کاربردی پیرامون اوراق مشارکت شهرداری‌ها

امروزه بزرگ‌تر شدن و غیرمتمرکز شدن شهرها باعث افزایش مسوولیت دولت‌های محلی و شهرداری‌ها برای تامین مالی خدمات و زیرساخت‌های شهری شده است و از همین رو است که سازمان‌های مختلف شهری هر روزه با کمک متخصصین حوزه مالی به ایجاد روش‌ها و ابزارهای جدید برای تامین مالی پروژه‌های شهری می‌پردازند؛

فقط در شرق آسیا تخمین‌های خیلی محافظه کارانه نیاز به بیش از هزار میلیارد دلار برای ایجاد زیرساخت‌های شهری در یک دهه آینده را نشان می‌دهد. در ایران و دیگر کشورهای در حال توسعه از یک طرف سرعت توسعه شهری بسیار بالاست و از طرف دیگر، شهرداری‌ها بیش از کشورهای توسعه یافته از لحاظ بنیه مالی دچار ضعفند و اگر در این کشورها روش‌های نوینی برای تامین مالی شهری ابداع نشود، روز به روز عقب ماندگی شهری در آنها بیشتر می‌شود.

تعریف اوراق قرضه شهری

اوراق قرضه شهری اصطلاحاً التزامی است که دولت‌های محلی، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها و دیگر موسسات محلی و شهری برای تامین مالی پروژه‌های ساخت و ساز از مدارس و بیمارستان‌ها گرفته تا آب و فاضلاب و بزرگراه‌ها منتشر می‌کنند؛ این پروژه‌ها معمولاً در کشوری مثل آمریکا باید فواید عمومی داشته باشند تا اجازه انتشار بیابند.

در ایران اوراق مشارکت برای نوسازی بافت‌های فرسوده تعریف شد و شرط اصلی برای دریافت مجوز انتشار از بانک مرکزی داشتن توجیه فنی و اقتصادی بود، اما اخیراً انتشار این اوراق به شرط داشتن توجیه فنی و اقتصادی برای همه پروژه‌های شهری ممکن در نظر گرفته شده است.

استفاده از اوراق مشارکت شهری در ایران

طراحی ابزار مالی اسلامی معادل «اوراق قرضه»، یعنی اوراق مشارکت، زمینه را برای گسترش استفاده از اوراق مشارکت در ایران فراهم ساخته است. همچنین بر طبق قانون انتشار اوراق مشارکت، هم دولت، هم نهادهای عمومی غیردولتی و هم شرکت‌های خصوصی می‌توانند جهت تامین اعتبار اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری خود بر اساس آیین‌نامه‌های موجود اقدام به انتشار و فروش اوراق مشارکت نمایند و به این ترتیب شرایط برای استفاده از «اوراق مشارکت شهری» توسط شهرداری‌های ایران کاملاً مهیا است. با این وجود تا به امروز انتشار اوراق مشارکت شهری در ایران بسیار ناچیز بوده و اگر اوراق مشارکت منتشر شده توسط شهرداری‌های تهران و مشهد را در نظر بگیریم، اوراق مشارکت شهری منتشره توسط سایر شهرداری‌های کشور نزدیک به صفر بوده است.

نکته جالب توجه آنکه اولین برنامه انتشار اوراق مشارکت در ایران بعد از انقلاب، از سوی شهرداری تهران و با هدف نوسازی بافت‌های فرسوده (در چارچوب پروژه نواب) صورت گرفته است. با این اوصاف، طرح اوراق مشارکت پروژه نواب، اولین تجربه ایرانی در تامین مالی پروژه‌های شهری توسط اوراق مشارکت محسوب می‌شد و در نتیجه کم‌تجربگی مدیریت شهری در این زمینه، باعث ایجاد مشکلاتی در مدیریت مالی پروژه نواب گشت. به این ترتیب بروز بی‌نظمی‌هایی در پرداخت تعهدات مالی شهرداری نسبت به خریداران اوراق مشارکت پروژه نواب، باعث شد که انتشار اوراق مشارکت شهری توسط شهرداری‌ها تا مدت نسبتاً زیادی به حاشیه رانده شود.