

بررسی روش تأمین مالی خارجی پروژه های شهرداری

زهرا رجبی^{۱*}

حسین کاظمی لاکسار^۲

محمود بهرامخواه^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۰ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۹/۱۰

چکیده

در پروسه توسعه کشور و اجرای پروژه های عمرانی تأثیرگذار در ارتقای زیرساخت های تولیدی، یکی از مهمترین و حساسترین قسمت هایی که مورد تمرکز مدیران و سیاستگذاران نظام تولید قرار می گیرد، فراهم کردن و تأمین سرمایه اولیه است. یکی از روش ها از بین راه های مختلف تأمین مالی دولت جهت پیشبرد پروژه ها، فراهم کردن زمینه برای تأمین منابع مالی از خارج کشور است. موضوع ثابتی که در برنامه های بودجه سالیان قبل، قید شده و دولت موظف به طراحی و ارتقای نظام تأمین مالی خارجی شده است. شهرداری به منظور تأمین نیازهای مالی جاری و عمرانی خود، از منابع داخلی (درآمد عملیاتی، بودجه عمومی، اندوخته ها و غیره) و منابع خارج از شهرداری، استفاده میکند. منابع داخلی شهرداری به طور معمول پاسخگوی نیازهای مالی آن نیست؛ در نتیجه شهرداری امکان اجرای پروژه های شهری که حیات شهر به آنها وابسته است را نخواهد یافت. لذا به ناچار، از طریق تعامل با نظام مالی خارج از منابع خود، اقدام به تأمین مالی پروژه ها مینماید. شهرداریها برای تأمین نیازهای مالی خود از مؤسسات مالی فعال در بازارهای مالی مثل بانکها یا بازار سرمایه در بازارهای مالی، اعتبار دریافت کرده و وجوه مورد نیاز خود را به دست می آورند. وجوه نقد به دست آمده، در عملیات جاری و عمرانی آن به کار گرفته میشوند؛ در نتیجه، درآمدی حاصل میشود یا خدمتی در شهر ارائه میگردد. این پژوهش در پی درک تعامل شهرداری با نظام مالی بوده تا جایگاه تأمین مالی خارجی در این زمینه و کارایی آن مشخص گردد.

واژگان کلیدی

تأمین مالی خارجی، شهرداری، پروژه های شهری، نظام مالی

^۱ کارشناس ارشد علوم اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، کارشناس شهرداری رشت.

^۲ کارشناس مدیریت امور فرهنگی، دانشگاه علمی کاربردی بنیاد شهید امور ایثارگران.

^۳ کارشناس مدیریت امور فرهنگی، دانشگاه علمی کاربردی بنیاد شهید امور ایثارگران.

مقدمه

شهرداریها منابع مالی مشخص، محدود و تعریف شده ای دارند، در صورتی که نیازهای رفاهی و اجتماعی و زیست محیطی شهروندان روز به روز افزایش می یابد. همین عامل منجر شده تا مسئولان شهری همواره برای تأمین و ارائه خدمات لازم به شهروندان و جلب رضایت و رفاه آنها با معضلی جدی مواجه باشند. درآمدهای آتی پروژه ها، مهمترین رکن تأمین مالی پروژه محور هستند؛ زیرا بازپرداخت ها باید از محل جر یانات نقدی و دارایی های خود پروژه ها صورت گیرد. به طور کلی میتوان جریانات درآمدی را به دو دسته درآمدهای ناشی از قرارداد و درآمدهای ناشی از بازار تقسیم کرد (Merna, 2002).

روشهای متنوع و متعددی برای تأمین مالی پروژه های شهری وجود دارد که یکی از مهمترین آنها تأمین مالی خارجی می باشد. این روش به دلیل ویژگیها و الزاماتی که دارد با پیشنیازها و الزاماتی همراه است. شهرداری چند سالی است که به منابع مالی خارج از کشور نظر داشته و سعی دارد از این منابع برای تأمین مالی پروژه های خود استفاده کند (بنار و همکاران، ۱۳۹۲).

هدف این پژوهش این است که به روش علمی و با طراحی فرضیه های مناسب پاسخی روشن، دقیق و علمی به مسأله مطروحه داده شود.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

کمبود خدمات و زیرساخت های اولیه شهری، معضلی بزرگ در توسعه محل زندگی انسان هاست. با توسعه سریع شهرنشینی، دولتها به صورت فزاینده، در برآوردن نیازهای روزافزون مسکن، توسعه شهری، خدمات و زیرساخت های شهری، با مشکلاتی روبرو شدند. کمبود درآمد، یکی از بزرگترین مشکلاتی است که بسیاری از شهرها در سراسر دنیا با آن مواجه هستند. شهرداریها، یکی از آسیب پذیرترین لایه هفای دولت با مسئولیتهای زیاد و سهم کم تخصیص منابع عمومی میباشند.

تأمین مالی شهری، بر مسائل مربوط به تصمیمات درآمدی و هزینه ای مسئولان شهری، تمرکز دارد. مبحث منابع درآمدی؛ مالیات (اموال، درآمد، فروش و مالیات غیرمستقیم)، بهای پرداختی که توسط مصرف کنندگان پرداخت میشود و انتقالات مالی بین نهادهای دولتی که توسط مدیریت شهری استفاده میشوند را پوشش می دهد. تأمین مالی شهری شامل روشهای تأمین مالی زیرساختی از طریق استفاده از درآمدهای عملیاتی و بدهی های استقراضی؛ مانند هزینه پرداختی توسط توسعه دهندگان و مشارکت های عمومی - خصوصی میگردد. همچنین به مواردی در زمینه هزینه ها در سطح محلی و قابلیت جوابگویی در مورد تصمیمات هزینه ای و درآمدی، شامل فرایند بودجه بندی شهری و مدیریت تأمین مالی اشاره دارد.

سیستمهای فاینانس شهری به دنبال ترفیع مسئولیتهای مشترک بین دولت ها، بخش خصوصی، سازمانهای غیردولتی و سازمانهای مبتنی بر اجتماع با هدف گسترش مکانیزم ها و ابزارهای خلاقانه جهت تأمین مالی توسعه شهری و زیرساختها و خدمات اولیه شهری هستند. این سیستمها به طور خاص در مورد اینکه از منابع بخش خصوصی جهت تأمین خدمات و زیرساختهای شهری برای فقرا بهره برداری شود و سازمانهای مبتنی بر اجتماع چگونه می توانند به صورت مؤثر در توسعه شهری و مدیریت و آماده سازی زیرساختها و خدمات شهری سهم شونند، تمرکز دارند.

واقعیت این است کفه تعریف مشخصی از تأمین مالی شهری در ادبیات تأمین مالی وجود ندارد، وقتی این عبارت در دایرةالمعارفها و فرهنگهای مالی جستجو میشود، بدون اینکه تعریف خاصی از آن ارائه شود، مقالات زیادی مشاهده میشود که از اوراق قرضه شهرداری تا مالیاتها و درآمدهای شهرداری را در برمی گیرد.

با این وجود، منابع مختلف نظری و تجربی، گویای یک موضوع مشترک در مسائل تأمین مالی شهری هستند و این موضوع مشترک آن است که همه شهرداریها در اجرای پروژه های شهری از یکسو دغدغه افزایش درآمدها و کنترل هزینه های خود را دارند و از سوی دیگر به دلیل محدودیت های درآمدها و منابع جدید درآمدی، امکان تأمین مالی بسیاری از پروژه های شهری را ندارند. بنابراین، باید به دنبال یافتن ابزارها و الگوهای تأمین مالی برای تهیه منابع لازم جهت انجام سرمایه گذاری های شهری باشند. شهروندان، سرمایه گذاران و نهادهای مالی؛ مانند بورس اوراق بهادار و بانکها از جمله منابعی هستند که شهرداری ها میتوانند برای تأمین مالی پروژه ها از آنها استفاده کنند. تأمین مالی شهری، تمام مسائل و دغدغه های شهرداریها در مورد تأمین مالی پروژه ها را تبیین و تحلیل می کند. لذا بر اساس مطالعات نظری صورت گرفته، تأمین مالی شهری عبارت است از: نحوه تصمیم گیری و مدیریت شهرداریها درباره روش، ابزارها و الگوهای تأمین مالی برای اجرای سرمایه گذاری ها و پروژه های شهری در تعامل با شهروندان، سرمایه گذاران و نهادهای مالی.

شیوه های تأمین مالی پروژه های شهری که در پژوهشهای مشابه معرفی شده اند به اختصار عبارتند از:

الف - تأمین مالی سنتی

در گذشته شهرداری ها برای تأمین مالی پروژه های زیرساختی شهری، از منافع بودجه شهرداری استفاده میکردند. این شیوه که تأمین مالی سنتی نامیده میشود، عمدتاً بر منابع داخلی بودجه شهرداریها متکی بوده و به همین دلیل، نوعی شیوه تأمین مالی داخل بودجه تلقی میشوند. در این شیوه، شهرداریها با اخذ عوارض و مالیاتهای محلی، منابع مالی لازم برای اجرای پروژه های زیرساختی را به نحوی فراهم میکنند که در آن، رابطه مشخصی میزان عواید پروژه با منابع مالی اجرای پروژه وجود ندارد و در واقع، تأمین مالی از روش تخصیص هزینه ای انجام میشود (Alm, 2011).

فرض اصلی در این شیوه آن است که اجرای پروژه های زیرساختی، منجر به توسعه فعالیتها در شهر شده و این امر به نوبه خود موجب افزایش پایه مالیاتی خواهد شد و بدین ترتیب، تسلسل مثبتی میان اجرای پروژه های زیرساختی، توسعه فعالیت ها، افزایش پایه مالیاتی و مجدداً اجرای پروژه های گسترده تر، به وجود خواهد آمد. اشکالی که بر این فرض وارد می شود در مورد موضوع و میزان منابع است که به دلیل تبعیت سلسله وار اجزای این تسلسل، سرعت گسترش فعالیتها کند بوده و این فرایند نمیتواند پاسخگوی گسترش روزافزون فعالیت ها باشد؛ زیرا در این شرایط، محدودیت منابع مالی برای اجرای پروژه های زیرساختی، منجر به محدودیت گسترش فعالیتها در شهر شده و این نیز به نوبه خود باعث محدودیت منابع حاصل از پایه مالیاتی فعالیت ها میشود و در نتیجه، سرعت توسعه فعالیت ها و اجرای پروژه های زیرساختی، مناسب نخواهد بود. دو شیوه اصلی برای تأمین مالی پروژه ها از طریق تأمین مالی سنتی وجود دارد که مبنای تفاوت آنها، صرفاً به شیوه جمع آوری عوارض و مالیات های محلی از طریق دولتهای مرکزی و محلی مربوط میشود:

۱. الگوی دست گیرنده: که به معنای گردآوری مالیات و عوارض محلی توسط دولت مرکزی و پرداخت سهم شهرداریها از محل منابع حاصله است.

۲- الگوی دست‌دهنده: که به معنای گردآوری مالیات و عوارض محلی توسط شهرداری‌ها و پرداخت سهم هزینه‌های ملی به دولت مرکزی می‌باشد.

در هر دو حالت، اتکای منابع مالی پروژه‌ها بر بودجه داخلی شهرداری بوده و تفاوت اصلی در شیوه گردآوری مالیات و عوارض محلی می‌باشد. در این حالت، طبقه بندی‌های مختلفی از تأمین مالی سنتی به وجود می‌آید که جملگی در محدوده همین تعریف از جهت اتکا به منابع داخلی شهرداری قرار می‌گیرند.

ب- تأمین مالی از طریق بازارهای مالی

بازار مالی به بازاری گفته می‌شود که در آن، منابع مالی لازم برای پروژه‌ها تدارک دیده می‌شود. به عبارت تخصصی تر، در بازار مالی، خریداران و فروشندگان، در تجارت داراییها از قبیل سهام، اوراق بهادار، ارز و مشتقات، معامله می‌کنند. بازارهای مالی بر اساس زمان به دو نوع بازار پولی و بازار سرمایه تقسیم می‌شوند. بازار پولی شامل منابع مالی کوتاه مدت (عمدتاً یکساله) و بازار سرمایه شامل منابع مالی بلندمدت (بیش از یکساله) می‌شود. در هر دو بازار، از دو شیوه برای تأمین مالی استفاده می‌گردد:

- استفاده از ابزارهای مالی

- استفاده از نهادهای مالی

هر یک از این شیوه‌ها نیز به انواع مختلف تقسیم می‌شوند؛ مانند اوراق مشارکت، اوراق صکوک و اوراق مباحه (برای ابزارهای مالی) و صندوق زمین و ساختمان و صندوق سرمایه گذاری (برای نهادهای مالی).

در سراسر جهان شهرداری‌ها استقبال گسترده‌ای از ابزارها و نهادهای مالی به ویژه ابزارها و نهادهای بازار سرمایه داشته و پروژه‌های مهم زیرساختی را از این طریق، تأمین مالی کرده‌اند (Plante, 2011). نمونه‌هایی از این شیوه‌ها عبارتند از: تجربه ایجاد صندوق توسعه شهری تامیل نادو برای انتشار اوراق یازده ساله به منظور تأمین مالی پروژه راه کمربندی، تجربه تأسیس شرکت تأمین مالی شهرداری در جمهوری چک و تأسیس شرکت با مسئولیت محدود تأمین مالی زیرساختی در آفریقای جنوبی (Diamond, 1991).

همچنین مباحث متعددی برای ترجیح بازار سرمایه بر بازار پول به دلیل تأمین مالی بلندمدت، عمق بازارها، گستردگی ابزارها و نهادها و حجم بازار وجود دارد. با استفاده از ابزارهای مالی (به ویژه در بازار سرمایه)، بحث بلندمدت سازی منابع از طریق بازار ثانویه به وجود می‌آید که در تحلیل تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی پروژه‌های شهری، نقش مؤثری ایفا می‌کند. مطالعات برنامه سازمان ملل متحد برای اسکان بشر در زمینه تأمین مالی پروژه‌های شهری با بررسی هشت پروژه در کشورهای در حال توسعه، ضرورت استفاده شهرداریها از بازار سرمایه برای تأمین مالی پروژه‌های شهری را نشان داده است. از طرف دیگر، بازارهای مالی، افق دیگری برای پروژه‌های شهری گشودند که ماهیت بانک پذیر بودن پروژه‌ها می‌باشد. در کنفرانس همکاریهای اقتصادی آسیا-اقیانوسیه بیان شد که مشکل تأمین پروژه‌های بخش نیرو (به عنوان یکی از مهمترین پروژه‌های زیرساختی)، فقدان وجوه نیست بلکه فقدان پروژه‌های بانک پذیر برای جذب منابع مالی در بازارهای مالی می‌باشد. براساس مطالعات کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، این مشکل هنوز به عنوان یک مشکل جدی برای آسیا و اقیانوسیه به شمار می‌رود.

ج- تأمین مالی از طریق شراکت عمومی - خصوصی

شراکت عمومی - خصوصی، بخش بسیار مهمی از مسائل مربوط به تأمین مالی پروژه های شهری را شامل میشود. شراکت عمومی - خصوصی، چارچوبی برای تقسیم امور و مسئولیتها میان شهرداریها (بخش عمومی) و بخش خصوصی در اجرای پروژه های زیرساختی می باشد. اگر طیف شیوه های تأمین مالی پروژه های شهری را میان تأمین مالی سنتی و خصوصی سازی بدانیم، شراکت عمومی - خصوصی، بیشترین فاصله را با تأمین مالی سنتی و کمترین فاصله را با خصوصی سازی خواهد داشت. با گسترش ایده خصوصی سازی خدمات و عمران شهری در گذشته، شیوه ای با عنوان ورود تأمین مالی بخش خصوصی به ویژه در کشور انگلستان برای استفاده منظم و سازماندهی شده از منابع مالی بخش خصوصی، طراحی و اجرا شد که با توسعه و تنوع بخشی به شیوه ها و ترتیبات قراردادی مختلف میان بخش عمومی و بخش خصوصی، الگوهای متنوعی برای پروژه های مختلف با در نظر گرفتن شرایط خاص هر نوع پروژه، طراحی شد که از آن جمله میتوان به شیوه های ساخت - بهره برداری - انتقال، طراحی - تدارک - ساخت - تأمین مالی و ساخت - اجاره - بهره برداری - انتقال اشاره کرد. شیوه شراکت عمومی - خصوصی بر سه محور اساسی استوار است: ترتیبات قراردادی، شرایط طرح ادعا، تدارک و ثائق. با قرارداد چارچوبهای مشخص برای این سه عامل می توان به شیوه های مختلف شراکت عمومی - خصوصی دست یافت.

کالورسن و پررا در تحقیقی مقایسه های برای استفاده از شیوه شراکت عمومی - خصوصی، مزایا و معایب این شیوه را بیان می کنند. در این پژوهش، معایب این شیوه به صورت افزایش پیچیدگی ها، افزایش قیمت برای مصرف کننده، امکان محاسبه مالیات مضاعف و ساختار سنگین قراردادها بیان شده است (Colverson, 2012).

همچنین انجمن کانادایی شراکت عمومی - خصوصی دلایل کارایی این شیوه را در دو حالت پروژه های سرمایه ای و پروژه های خدماتی بیان می کند. در این گزارش، برتری این شیوه بر شیوه تأمین مالی سنتی با مقایسه ۱۱۴ پروژه در سه کشور انگلستان، استرالیا و کانادا بیان شده است. بانک جهانی نیز مقایسه مشابهی میان شیوه های تأمین مالی سنتی و شراکت عمومی - خصوصی منتشر کرده که نشان میدهد از نظر دو عامل هزینه و زمان، برتری مطلق برای شیوه شراکت عمومی - خصوصی در مقایسه با بودجه سنتی وجود دارد. در نهایت، پیشنهاد مرکز تخصصی شراکت عمومی - خصوصی اروپایی، تلفیق شیوه های بازار مالی و شراکت عمومی - خصوصی می باشد به نحوی که بتوان از بازار سرمایه در فرایند تأمین مالی استفاده کرد. هر چند در این مطالعه، برتری خاصی برای بازار سرمایه، در مقابل بازار پول در نظر گرفته شده است ولی پیشنهاد مشخص، استفاده از ابزارهای موجود در بازارهای مالی، فارغ از بازار پول یا بازار سرمایه می باشد (Diamond, 1991).

شرزه ای و ماجد در سال ۱۳۸۹ در مقاله ای، به بررسی چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار پرداخته اند. آنها بیان می کنند: یکی از مهمترین دغدغه های مدیران و برنامه ریزان شهری، دستیابی به توسعه پایدار شهری است. با توجه به رشد شدید شهرنشینی، تقاضا برای کالاها و خدمات در شهرها، از افزایش قابل ملاحظه ای برخوردار است و تأمین نیازهای شهروندان نیز مستلزم وجود منابع مالی کافی می باشد؛ اما نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و اصلاح منابع مالی شهرداریها، پایداری منابع درآمدی است؛ به طوری که این درآمدها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکا و استمرارپذیری، تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشند. در این مقاله، با ارائه علل عدم توانایی شهرداریها در عرضه خدمات عمومی شهری، به مفاهیم توسعه پایدار شهری و درآمدهای پایدار پرداخته شده، سپس منابع درآمدی شهرداری ها از

دیدگاه پایداری، مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج تحلیل حاکی از آن است که بخش عمده ای از درآمدهای حاصله توسط شهرداری های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن، همخوان نیستند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب میشوند. منابع پایدار همچون عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصل از فروش خدمات، به طور نسبی مغفول مانده اند و تمرکز بر درآمدهای ناپایدار، از جمله عوارض فروش تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد افزایش یافته اند. این امر می تواند در بلندمدت اتکای شفررداری ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه نماید و در اینصورت دستیابی به توسعه پایدار شهری، ناممکن میشود؛ لذا ضروری است به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار، ابتدا ماهیت و نحوه شکل گیری اقلام درآمدی تعریف شود، سپس آنها را با ملاک های پایداری سنجید. سلامت روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه زیرساختها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلندمدت، نیاز به برنامه ریزی صحیح و دقیق جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکا به درآمدهای پایدار دارد.

لطف علیپور در سال ۱۳۸۹ در مقاله ای، اهم روشهای مختلف تأمین مالی پروژه ها در بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) را بررسی کرده و نقاط قوت و ضعف هر یک از این روشها را ارزیابی نموده و دلایل موفقیت یا عدم موفقیت هر یک از شیوه ها را مورد تحلیل قرار داده و در نهایت، راهکارهای موفقیت در تأمین مالی پروژههای بافت را تبیین نموده است. این پژوهش، یکی از مشکلات عمده در تأمین مالی پروژه های بافتهای فرسوده را عدم برنامه ریزی و مدیریت صحیح از طرف دولت برمی شمرد. به طوریکه سرمایه گذاری در مراحل تملک، آماده سازی و اجرای ساخت پروژه، با مشکلات شدیدی چون بروکراسی اداری روبه رو است. از نظر ایشان ضعف برنامه ریزی و مدیریت در بازسازی بافتهای فرسوده و تأمین مالی آن موجب میگردد که سرمایه گذاران خصوصی علاقه کمتری برای ورود به این عرصه داشته باشند که این امر باعث طولانی شدن فرایند بازسازی و در نهایت ایجاد فضای بی اعتمادی مردم و مالکین در امر مشارکت در بازسازی اینگونه بافتها خواهد شد. لذا در انتها پیشنهاد می نماید با توجه به سرمایه بالای مورد نیاز جهت اجرای این طرح (حدود ۷۰۰۰ میلیارد تومان) اتکا به یک یا چند منبع محدود، کافی نخواهد بود و دولت نیز به تنهایی از پس حجم بالای هزینه اجرای چنین طرحی بر نخواهد آمد.

حشمتی مولایی نیز در سال ۱۳۸۹ در مقاله ای تحت عنوان «روشهای نوین تأمین منابع مالی برای بازسازی بافتهای فرسوده» معتقد است با عنایت به وجود بیش از ۶۰ هزار هکتار بافت فرسوده در کشور، عمده ترین معضل مسئولان، مسأله تأمین مالی جهت بازسازی اینگونه بافتها می باشد. محدودیتهای بین المللی و محدودیت دسترسی به منابع مالی و سرمایه گذاری داخلی را میتوان از موانع بازسازی بافتهای فرسوده برشمرد. امروزه کشورهای بزرگ جهان، برخلاف سیاستی که تاکنون تحت عنوان ساخت شهرکهای جدید یا افزایش تراکم اجرا می کردند، رویکردی بر مبنای بازآفرینی زمین در پیش گرفته اند. او در مقاله خود کاربرد اینگونه ابزارهای نوین مالی را در چارچوب بازارهای پولی و مالی، دسته بندی کرده و شرایط استفاده از هر یک از آنها را در رابطه با بازسازی بافتهای فرسوده شهری با توجه به ضوابط اسلامی بیان می نماید.

تبریزی در سال ۱۳۸۶ در پژوهشی، به شیوه های تأمین مالی پروژه تجاری- اداری و مسکونی مجد مشهد پرداخته است. این پژوهش، شیوه های تأمین مالی را به طور کلی به دو روش مبتنی بر سرمایه و مبتنی بر بدهی، تقسیم بندی نموده است. در تأمین مالی مبتنی بر سرمایه، قسمتی از سود پروژه در مقابل دریافت سرمایه، واگذار می گردد. منظور از روش تأمین

مالی مبتنی بر بدهی، اخذ وام از یک منبع خارج از شرکت و بازپرداخت به صاحبان شرکت است با این امید که سود حاصل از انجام پروژه، بیش از مقداری باشد که باید به عنوان بهره به وام دهندگان بازگردانده شود. در این پژوهش، محدودیتهای هر یک از شیوه های تأمین مالی، برشمرده شده و با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی-سیاسی داخلی و بین المللی فعلی و قابلیتها و محدودیتهای جاری نهاده های مالی و سرمایه ای، روش صندوق عام که جزء روشهای مبتنی بر سرمایه است به عنوان در دسترس ترین و کاربردی ترین روش، پیشنهاد میشود.

قاسمی در سال ۱۳۸۴، راهکارهای تأمین مالی پروژه قطار شهری شیراز را مورد بررسی قرار داده است. در این پژوهش، برای ارزیابی مالی پروژه، برآوردهای مبتنی بر روشهای سنتی بودجه بندی سرمایه ای و نیز شبیه سازی مونت کارلو، مورد استفاده قرار گرفته است که نتیجه ارزیابی مالی پروژه، عدم توجیه مالی آن می باشد.

هادی زنونز در سال ۱۳۸۲، ضمن بررسی اقتصادی طرح نوسازی و بازسازی بافت فرسوده پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) به این نتیجه رسید که نحوه تأمین مالی طرح دارای اشکالاتی است؛ از جمله میان نهاده ها و سازمان های مسئول شهری و بخش خصوصی، به وضوح تقسیم کار صورت نگرفته است و همچنین با خرید و عمران تدریجی اراضی و مستغلات شهری، قیمت این اراضی افزایش خواهد یافت اما افزایش قیمت در نتیجه تغییر کاربری و تراکم زمین و همچنین افزایش قیمت ناشی از تورم، در برنامه تأمین مالی لحاظ نمی گردد.

کوان ژانگ در سال ۲۰۰۰ در مقاله ای تحت عنوان بازسازی سیستم مالی مسکن در شهرهای چین به بررسی تحولات صورت گرفته در بخش مالی و نظام تأمین مالی به ویژه در بخش مسکن پرداخته است. در این تحقیق به این نکته اشاره میگردد که پیش از این، تأمین مالی مسکن در این کشور از طریق ابزارهای اجرایی به وسیله دولت تخصیص داده می شد اما با تغییرات صورت گرفته، تأمین مالی به مکانیسم بازار انتقال یافت. در واقع، بعد از بازسازی، دو نوع از نهادهای مالی مسکن؛ شامل نهادهای مالی عمومی و نهادهای تأمین مالی تخصصی به وجود آمده اند. با اصلاح نظام تأمین مالی مسکن، مسکن اساساً از طریق نهادهای مالی رسمی، تأمین وجوه می گردد.

جعفرزاده و جنتی (۱۳۸۹) به بررسی تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مشارکت در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده اطراف حرم مطهر حضرت رضا (ع) پرداخته اند. هر چند اوراق مشارکت به عنوان یک شیوه تأمین مالی با تجربه تقریباً موفق در جذب بخشی از منابع مالی مورد نیاز در سیستم مدیریت شهری برای پروژههای عمرانی و زیرساختی و همچنین برای پروژه های انتفاعی و غیرانتفاعی شهری توسط شهرداری ها شناخته شده است اما باید در کنار مزایا و فرصتهای ویژه آن، به تهدیدها و معایب آن نیز توجه کافی نشان داده شود که در این تحقیق پس از معرفی اوراق مشارکت و همچنین طرح نوسازی و بهسازی بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) به بررسی تجربیات انتشار نه مرحله اوراق مشارکت (و جذب حدود ۶۲۸۰ میلیارد ریال سرمایه های خرد مردمی) طی پانزده سال گذشته در محدوده پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) و بیان معضلات و تهدیدها در کنار مزایای آن پرداخته شده است. بسیاری از پروژه های نوسازی بافت های فرسوده در شهرهای مختلف کشور، به دلیل فقدان منابع مالی کافی، به تعویق میافتند. یکی از روشهای تأمین منابع مالی مورد نیاز برای پروژه های نوسازی بافتهای فرسوده، استفاده از اوراق مشارکت شهری است. از آنجا که سرمایه گذاران در اینگونه بافتها معمولاً شرایطی را می پذیرند که آزادسازی پروژه به شکل کامل صورت گرفته باشد، میتوان با استفاده از فروش اوراق مشارکت، تملک پروژه ها را انجام داد و با فروش زمین پروژه برای اجرای آن به سرمایه گذار، علاوه بر اینکه محدوده مورد نظر بازسازی میشود، میتوان از سود حاصل از فروش زمین به سرمایه گذار نیز

برای تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای فضاهاى عمومى و بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت نیز استفاده کرد. با این تفاسیر، برنامه‌ای که برای استفاده از منابع اوراق مشارکت در طرح‌های بهسازی و نوسازی طراحی می‌شود باید صرفاً برای بخش تملک باشد تا بتواند باعث تسریع در طرح شود؛ زیرا پس از تملک زمین میتوان از منابع سرمایه‌گذار نیز استفاده کرد.

انگیزه‌ها و اهداف تأمین مالی خارجی

در سال‌های اخیر درمیان پروژه‌های متعددی که در بخش خصوصی یا بخش عمومی و یا همکاری هر دو تعریف شده است، پروژه‌هایی بوده‌اند که در صورت اجرا، انتظار می‌رفت سود موردانتظار خوبی را به نظام مؤکد اقتصادی تزریق و سبب افزایش نرخ رشد اقتصادی شوند. اما همزمان یکی از مشکلات اصلی پیش رو در این سال‌ها، کاهش درآمدهای نفتی دولت و عدم توان دولت برای پشتیبانی از نقدینگی مورد نیاز در تأمین مواد اولیه مورد ذکر بوده است. از طرفی ذخایر موجود در شبکه بانکی نیز در عمل مورد محدودیت‌های مقداری و قانونی واقع بوده‌اند به طوری که شبکه بانکی و بازار سرمایه، در تأمین مالی ارزی برای واردات کالاهای سرمایه‌ای و نیز ورود تکنولوژی مورد نیاز با قیودی مواجه بوده به طوری که در عمل نتوانسته‌اند پاسخگوی تمام نیاز این پروژه‌ها باشند. در چنین شرایطی، تأمین مالی از خارج از مرزهای کشور، به عنوان یکی از راه‌های پوشش کسری منابع پروژه‌ها مورد بحث قرار گرفته است.

به طور کلی، تأمین مالی خارجی در دو نوع کلی تأمین مالی از طریق روش‌های قرضی (Finance) و روش‌های غیرقرضی (سرمایه‌گذاری خارجی) است. روش‌های قرضی، ماهیت وام دارد و تأمین‌کننده منابع مالی خارجی منابعی را برای اجرا و پیشبرد پروژه‌هایی که مورد توافق هر دو طرف ایرانی و خارجی است، تخصیص می‌دهد و در بازه زمانی مشخصی، اصل منابعی که پرداخت کرده است را همراه با سود آن دریافت می‌کند. فاینانس در دو نوع تأمین مالی پروژه‌ای و تأمین مالی شرکتی است.

در سرمایه‌گذاری خارجی، سرمایه‌گذار خارجی سرمایه خود را با هدف مشارکت در اجرای پروژه‌های اقتصادی و به اطمینان قوانین حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی در نظام قانون تجارت، وارد کشور می‌کند و پس از تحقق سود حاصل از بهره‌برداری از آن پروژه‌ها، سرمایه‌گذار میتواند سرمایه‌ی نهایی خود را از کشور خارج کند و یا در بخش دیگری از کشور سرمایه‌گذاری مجدد کند. بدیهی است طراحی ساختارهای پویا که سبب گردش سرمایه‌های خارجی در بخش‌های مختلف نظام تولید شود، حائز اهمیت است. سرمایه‌گذاری خارجی در سه نوع سرمایه‌گذاری مستقیم، غیرمستقیم و تجارت متقابل است.

یکی از دیگر وجوه مزایای تأمین مالی خارجی، پایینتر بودن هزینه‌های فاینانس‌های دریافتی از خارج از کشور، نسبت به هزینه‌های تأمین مالی در داخل کشور است. دلیلی آن هم در پایین بودن نرخ تورم کشورهای خارجی و به تبع سود مورد انتظار طرف خارجی است. همین نکته، سبب ایجاد مزیت دوطرفه برای دریافتکننده فاینانس (ایران) و ارائه‌دهنده تسهیلات (طرف خارجی) شده است.

نکات و آسیب‌های احتمالی در تأمین مالی خارجی

اگرچه تأمین مالی از طریق قرض و یا مشارکت منابع خارجی حائز مزایا و فراورده‌های به خصوصی برای کشور است که خلاص‌های ذکر شد، اما نکات و موانعی نیز در این مهم، محل بحث است به طوری که عده‌ای هزینه‌های آن بر نظام اقتصادی را بیشتر از سود حاصل از تأمین کسری ذخایر برشمردند.

در ادامه به طور اجمالی، به برخی از این نکات اشاره میشود:

۱. دغدغه های مربوط به بدهی آتی کشور:

برخی از تحلیلگران، ایجاد بدهی خارجی را آینده فروشی دانسته و عقیده دارند مشکلات احتمالی ناشی از بدهی خارجی، به مراتب از مشکلات و آسیب های بدهی داخلی بیشتر است و این میتواند آینده اقتصاد ایران را تحت تأثیران منفی قرار دهد. عده های نیز با اشاره به نگاه انتفاع محور طرفین هر قرارداد تأمین مالی، بر مشخص کردن منافع و سود طرف خارجی از این قراردادها تأکید دارند.

۲. شروط تأمین مالی از منابع دولت خارجی:

فاینانس و تأمین مالی خارجی در هر نوع، روند و الگوی قاعده مند مشخصی دارد. به این صورت که هر کشوری در ارائه فاینانس و بیمه فاینانس های ارائه شده، اولویت هایی در نظر می گیرد.

طبعاً، مؤسساتی که نقش بیمه گر را در قراردادهای فاینانس بر عهده دارند، اولویت را به پروژه هایی می دهند که از صادرات همان کشور استفاده کند، به عبارتی بخشی از پروژه ها باید ساخت کشور خارجی مدنظر باشند تا بتوان از فاینانس استفاده کرد. نکته و نقدی که برخی در این قسمت متذکر میشوند، نگاه های سختگیرانه و شروط ویژه ای است که ممکن است به نوعی تبعیض در رفتار تجاری با طرف ایرانی صورت پذیرفته باشد. این نکته، پس از اعمال تحریم های جدید در سالیان اخیر و عدم التزام به استمرار از سوی برخی از طرف های خارجی، بیش از پیش مورد بحث و سنجش قرار گرفته است؛ به عبارت دیگر، به عقیده آنان چرا کشوری که خود توانایی طراحی مکانیزم تأمین مالی زنجیره صنایع مختلف را دارد، با وجود این تحریم ها و عدم صداقت و التزام طرف مقابل، اجرای پروژه های اقتصادی کلان خود را به صورت یکطرفه محدود به وضعیت روابط و شروط خارجی کند.

۳. قابلیت ایجاد درآمد ارزی

نکته مهم دیگری که در قراردادهای تأمین مالی خارجی حائز اهمیت است و از جمله نکاتی است که تحقق هدف از تأمین مالی خارجی در گرو تمرکز و توجه بر آن است، طراحی نظام تخصیص منابع خارجی به پروژه ها با احتساب دو ویژگی اولویت و قابلیت ایجاد درآمد ارزی است. به عبارتی یکی از نکاتی که همگام با تأمین مالی از طریق منابع خارجی، باید مورد توجه قرار گیرد این است که وام ها و تسهیلات مالی دریافتی از خارج صرف اجرای آن دسته از پروژه های اقتصادی تجاری شود که قابلیت ایجاد درآمد ارزی برای کشور را داشته باشند با این هدف که بازپرداخت منابع مالی تأمین شده، از محل درآمد همان پروژه ها صورت پذیرد.

جمع بندی

حکومت های محلی مانند شهرداری ها، امروزه با کمبود بودجه در زمینه اجرای پروژه های شهری مواجه هستند و دولتهای ملی آنها نیز توان و قدرت مالی و اقتصادی کافی برای کمک به شهرداری ها برای اجرای پروژه ها را ندارند. بنابراین میتوان گفت که اصلاح نظام مالی در هر کشوری به عنوان پیش شرط اصلی برای به حداکثر رساندن مزایای ناشی از سرمایه گذاری و تسهیل در دستیابی به رشد و توسعه پایدار شهری اسفت. علاوه بر این، سرمایه گذاران اغلب به سوی جوامعی جذب میشوند که از محیط اقتصادی با ثبات و شفافیت برخوردار باشند.

با توجه به مطالب گفته شده، این طور به نظر می‌رسد که قضاوت در مورد خوب یا بد بودن این شیوه، امری مطلق نیست بلکه در گرو نحوه مدیریت منابع وارد شده از طریق فاینانس و نحوه تخصیص آن‌ها در پروژه‌های اقتصادی است. به عبارتی سازمان‌های نظارتی-سیاستگذاری ذریبط (بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور)، چارچوب معینی در اولویت‌بندی پروژه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی-تجاری در جهت استفاده دقیق از منابع مالی خارجی طراحی کنند. علاوه بر نهادهای نظارتی، بانک‌ها که طرفین امضای قراردادهای تأمین مالی خارجی هستند نیز موظف به بررسی همه جانبه جوانب نظارتی هستند به طوریکه منابع خارجی در پروژه‌های اولویت دار مدنظر و دقیقاً به همان قیود مشخص مندرج در قرارداد، صرف شوند. همچنین هرگاه قید مکانی در تأمین وجوه مورد نیاز برداشته می‌شود و گستره وسیع‌تری از کشورهای مختلف با نظام قوانین و سیاست‌های متفاوتی پیش روی سیاستگذاری مالی است، اهمیت تبیین روند قاعده مندی که در آن عزت و جایگاه اعتباری ایران در دیپلماسی جذب سرمایه حفظ گردد و طرف خارجی را ملزم به اخلاق حرف‌های سرمایه‌گذاری کند، بیش از پیش نمود پیدا می‌کند. فلذا همانطور که پیشتر توضیح داده شد باید توجه داشت این همکاری خارجی سبب رشد و ترقی نظام اقتصادی-تولیدی داخل ما شود، به عبارتی نگاه در تأمین مالی خارجی، باید ساختن پایه‌های قدرت اقتصادی در آیندهای نزدیک، از طریق ایجاد مکانیزم درآمدزایی ارزی و تزریق آن در رگ‌های بخش‌های مولد نظام اقتصادی باشد.

منابع و مآخذ

۱. بنار شکرالله، ابوالحسنی هستیانی اصغر، شایگانی بیتا، دژپسند فرهاد. نحوه تأمین مالی خارجی پروژه‌های شهری و کارایی خدمات شهر (مطالعه موردی شهرداری تهران). فصلنامه علمی-پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری. ۱۳۹۲؛ ۱ (۴): ۱۵۵-۱۳۱.
۲. تبریزی، عبده. (۱۳۸۶) بررسی شیوه‌های تأمین مالی پروژه مجتمع تجاری-اداری و مسکونی مجد مشهد (فاز دوم)، مشهد، شرکت عمران و مسکن سازان ثامن.
۳. جعفرزاده، مرتضی؛ جنتی، مینا. (۱۳۸۹) تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مشارکت؛ فرصتها و تهدیدها (نمونه موردی: طرح نوسازی و بهسازی بافت فرسوده اطراف حرم مطهر امام رضا (ع)) اولین همایش بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده شهری.
۴. هادی زنوز، بهروز. (۱۳۸۲). بررسی اقتصادی طرح نوسازی و بازسازی بافت فرسوده اطراف حرم مطهر در شهر مشهد، فصلنامه هفت شهر، سال چهارم، شماره چهاردهم.

4. Alm, J. (2011). Municipal finance of urban infrastructure: Knowns and unknowns, Working Paper, 1103, Tulane Economics Working Paper Series, 2011.
5. Colverson, S. & Perera, O. (2012) Harnessing the power of public-private partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable development, International Institute for Sustainable Development (IISD) Report.
6. Diamond, D. W. (1991). Monitoring and reputation: The choice between bank loans and directory placed debt, Journal of Political Economy, 99(41), 689-721.
7. Merna, T. Njiru, C. (2002). Financing Infrastructure Project. Thomas Telford, London.

Investigating the method of external financing of municipal projects

Zahra Rajabi ^{*1}
Hossein Kazemi Laksar ²
Mahmoud Bahramkhah ³

Date of Receipt: 2021/11/01 Date of Issue: 2021/12/01

Abstract

In the process of developing the country and implementing effective development projects in improving the production infrastructure, one of the most important and sensitive parts that are the focus of managers and policy makers of the production system is to provide and provide initial capital. One of the various ways of financing the government to advance projects is to provide the basis for financing from abroad. A fixed issue that has been mentioned in the budget programs of previous years, and the government has been tasked with designing and upgrading the foreign financing system. The municipality uses internal resources (operating income, general budget, reserves, etc.) and sources outside the municipality to meet its current and development financial needs. The municipality's internal resources do not normally meet its financial needs; As a result, the municipality will not be able to implement urban projects on which city life depends. Therefore, inevitably, through interaction with the financial system outside its resources, it finances projects. Municipalities receive credit from financial institutions active in financial markets, such as banks or capital markets in financial markets, to meet their financial needs, and obtain the funds they need. The obtained cash is used in its current and development operations; As a result, revenue is generated or a service is provided in the city. This study seeks to understand the interaction of the municipality with the financial system to determine the position of foreign financing in this field and its efficiency.

Keyword

External financing, municipality, urban projects, financial system

1. Master of Economics, Islamic Azad University, Lahijan Branch, Expert of Rasht Municipality.
2. Expert in Cultural Affairs Management, University of Applied Sciences Bonyad Shahid
- 3 Expert in Cultural Affairs Management, University of Applied Sciences Bonyad Shahid