

ابزارها و نهادهای مالی در تامین مالی پروژه‌های شهری

کریم نصیری^۱

چکیده:

سرعت توسعه شهری و گسترش نیازهای شهرنشینی از یک طرف و ضعف بنیه مالی شهرداری‌ها در تامین منابع مالی، موجب عقب‌ماندگی زیرساخت‌های شهری شده است. این موضوع زمینه مشارکت و همکاری مشترک بخش خصوصی و عمومی در توسعه زیرساخت‌های شهری با استفاده از تخصص و منابع مالی بخش خصوصی مهیا کرده است. لیکن شکل‌دهی مشارکت بخش خصوصی و عمومی و استفاده وسیع از سایر منابع مالی نیازمند سازوکاری است که خواسته‌های بخش عمومی (شهرداری‌ها) را تامین کند و به شرایط بخش خصوصی نیز نزدیک باشد. در اکثر کشورهای جهان از جمله کشورهای در حال توسعه با ایجاد نهاد تامین مالی شهری سعی در جذب منابع بخش خصوصی شده و به نوعی مدیریت منابع مالی را در شهرداری‌ها بهبود بخشیده است. در این مقاله ضمن مطرح نمودن دیدگاه‌های نظری مربوط به واسطه‌های مالی، تجربه کشورهای در حال توسعه و الگوی مناسب نهاد تامین مالی برای شهرداری‌های ایران را پیشنهاد شده است.

۱. کارشناس ارشد سازمان سرمایه‌گذاری و مدیریت پروژه‌های مشارکتی شهرداری شیراز

مقدمه:

نیازهای جدید شهری و توسعه شهرها، دولت‌های مرکزی را با کمبود منابع مالی جهت تامین خدمات شهری مواجه کرده است. این موضوع به ویژه در زمینه تامین مالی پروژه‌های شهری که از دید بخش خصوصی و بخش عمومی و به طور خاص، شهرداری‌ها جذابیت و اهمیت خاصی پیدا کرده است. هر دو بخش خصوصی و عمومی علاقمند به سرمایه‌گذاری و بهبود فضای خدماتی، تجاری، اداری و سایر کاربری‌های شهری با دیدگاه متفاوت هستند. اما بخش خصوصی بدنبال کسب سود و منافع بوده و ایجاد فضاهای خدمات شهری مانند جاده‌ها، فضای سبز و سایر کاربری‌های عمومی برای فعالان این بخش اهمیت چندانی ندارد. لذا به سازوکاری نیازمندیم که بتواند دو بخش فوق‌الذکر را (دارای انگیزه‌های متفاوت) به هم متصل کنیم. این ساختار باید ترکیبی از هر دو بخش باشد تا بتواند با استفاده از سرمایه بخش خصوصی به نوسازی و ایجاد پروژه‌های خدمات شهری و اقتصادی بپردازد. مایکل فارستر (۱۹۹۵) با اشاره به نقش بخش خصوصی در پروژه‌های شهری ذکر می‌کند که در شرایطی که دولت‌ها بدلیل نوسانات اقتصادی و محدودیت‌های منابع مالی ناتوان از ایجاد فضاهای خدماتی هستند، سرمایه‌های بخش خصوصی به خوبی می‌تواند ضمن ایجاد سود، به نوسازی و افزایش کاربری‌های خدماتی شهری کمک کند^۱. ایجاد چنین تحولی در اقتصاد شهری و تامین پروژه‌های شهری، نیازمند بوجود آوردن ساختاری متفاوت از دو بخش خصوصی و عمومی است. این ساختار جدید باید ترکیبی از هر دو باشد. ساختار پیشنهادی برای چنین تحولی یک ساختار با هدف غیرانتفاعی است که دو بخش خصوصی و عمومی را در هیئت‌مدیره خود داراست.

تلاش دولت‌های محلی در این است که با استفاده از منابع داخلی شامل انواع عوارض و شارژهای ماهیانه نیاز مالی برای احداث زیرساخت‌های شهری و اجرای انواع پروژه‌های شهری را تامین کنند. لیکن به دلیل بی‌ثباتی این منابع درآمدی (کشش‌ناپذیری کدهای درآمدی و اثر معکوس افزایش نرخ عوارض بر درآمد مکتسبه شهرداری) و از طرف دیگر رشد تقاضا

1. Margaret L. Murphy

برای این گونه خدمات باعث شده تا دولت‌های محلی چاره‌ای به جز رو آوردن به منابع بخش خصوصی نداشته باشند. در چنین شرایطی شهرداری جهت استفاده از منابع بخش خصوصی می‌بایست اعتبار مالی، ثبات رفتاری و سایر شرایط لازم برای مشارکت را دارا باشد. اصولاً مشارکت بین بخش خصوصی و دولتی براساس ایجاد ارزش افزوده دو طرفه است که بدنبال آن طرفین قرارداد منافع بیشتری نسبت به انجام یکجانبه امور کسب کنند و از مزیت‌های نسبی یکدیگر استفاده کنند. طبق تعریف مشارکت بخش خصوصی و عمومی عبارتست از همکاری بازیگران بخش‌های خصوصی و عمومی که طی یک قرارداد مدت‌دار، توسعه ارابه کالا و خدمات است که طی آن ریسک، هزینه، منابع و سایر موارد را به اشتراک می‌گذارند^۱.

ارزش افزوده ناشی از مشارکت برای هر یک از طرفین، از مهمترین انگیزه برای ایجاد همکاری دو بخش خصوصی و عمومی است. اما مشارکت به دلیل تفاوت نگرش‌های دو طرف نیازمند فرهنگ‌سازی و ایجاد امنیت، شفاف‌سازی، انگیزه و ترغیب بخش خصوصی توسط بخش عمومی است. به بیان دیگر می‌بایست محیط را توانمندسازی کرد تا در قالب آن طرف‌های درگیر بتوانند به راحتی منافع خود را دیده و پیگیری کنند.

یکی از این زیربنای ایجاد یک واسطه مالی است که مهم ترین نقش آن جذب منابع مالی بخش خصوصی و هدایت آنها به سمت پروژه‌های عمومی است. براساس مدل قدیمی تخصیص منابع ارو و دبرو، خانوارها و بنگاه‌ها در قالب بازار با هم ارتباط دارند و واسطه‌های مالی نقشی را ایفا نمی‌کنند. در این مدل، بازار رقابت کامل به همراه کارایی پرتو برقرار بوده و نیازی به وجود واسطه نیست. در حقیقت نقش واسطه‌های مالی از آنجا آشکار می‌شود که پدیده هزینه عملیاتی و عدم تقارن اطلاعات در بازار شکل می‌گیرد. وجود این دو پدیده ناشی از نبود بازار رقابت کامل و عدم پراکندگی یکسان اطلاعات برای همه بازیگران بازار و دربرداشتن هزینه کسب اطلاعات یا هزینه عملیاتی است. لذا وجود یک واسطه که بتواند این فرآیند را تسهیل کند و جریان انتقال اطلاعات را روان ساخته و پس‌اندازهای خانوار را به سمت بنگاه‌ها هدایت کند لازم و ضروری است. در شرایط حاضر فعالیت‌های سنتی واسطه‌های مالی مانند بانک‌ها و بیمه‌ها تغییر کرده و به عبارتی نیازمند واسطه‌های مالی

1. Erik Hans Klijin (2002)

غیربانکی هستیم. لذا واسطه مالی با استفاده از ابزارهای نوین تامین مالی مانند اوراق قرضه و سهام، نقش کاهش‌دهنده ریسک و یا معامله‌کننده ریسک برای طرف‌های بازار را داراست. سرمایه‌گذاران به ویژه سرمایه‌گذاران با شخصیت حقوقی از جمله دارندگان منابع مالی عظیمی هستند که مایلند به منظور کسب منابع درآمدی کافی جهت سهام‌داران خود در پروژه‌های سودآور شهری سرمایه‌گذاری کنند. لیکن انجام این امور به دلیل عدم شناخت و بعضاً ضعف تخصص در سرمایه‌گذاری بر پروژه‌های شهری و زیربنایی، باعث شده این گونه سرمایه‌گذاران تمایل کمتری به مشارکت داشته باشند. لذا می‌توان در قالب یک واسطه مالی و در نقش یک وسیله و ابزار متصل‌کننده، از منابع مالی سرمایه‌گذاران بزرگ حقوقی مانند صندوق‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی و انواع بیمه و بانک‌ها جهت توسعه و اجرای پروژه‌های شهری و زیربنایی استفاده کرد.^۱

واسطه‌های مالی در نقش ارتباط‌دهنده بخش خصوصی حقیقی یا حقوقی با بخش عمومی به مدیریت و کاهش ریسک در پروژه‌های سرمایه‌گذاری می‌پردازند. به بیان دیگر آنها مکانیسمی را ایجاد می‌کنند که توسط آنها منابع مالی به سمت پروژه‌هایی با مقیاس‌های بزرگ کشیده می‌شوند. این واسطه‌ها با تنوع بخشی به منابع مالی هدایت شده به سمت پروژه‌ها موجب کاهش ریسک و افزایش اطمینان در آنها می‌شوند. عملکرد دو دهه گذشته در زمینه مشارکت بخش‌های خصوصی و عمومی در سطح شهری، کشور و بین‌الملل نشان داده که انجام مشارکت چندان کار ساده‌ای نیست. نتیجه تجارب گذشته نشان می‌دهد که عوامل متعددی مانند تعدد تصمیم‌گیران، داشتن هدف‌های متفاوت و بعضاً مغایر که خود متأثر از پیش زمینه و درک متفاوت بخش‌های خصوصی و عمومی است و نهایتاً تصمیم‌گیری‌ها در زمینه‌های بسیار متفاوت و نو برای هر دو بخش، باعث ایجاد درک غلط از منافع و ریسک‌ها شده است. لذا دنبال کردن استراتژی غلط در برخورد با بخش خصوصی از طرف بخش عمومی و برعکس باعث کند شدن روند شکل‌گیری مشارکت این دو بخش شده است.

1. Lisa A.Hagerman (2007)

نهاد مالی برای جلب انگیزه سرمایه‌گذاران به مشارکت در تامین مالی پروژه‌های شهری

نوآوری‌ها در زمینه قراردادهای مالی موجب شده تا زمینه‌سازی در جهت تقسیم ریسک، کاهش هزینه‌های عملیاتی و کاهش هزینه‌های کسب اطلاعات و هزینه‌های جاری سازمانی شده است. این نوآوریها موجب شده تا بتوان سیستم‌های مالی در مجموعه‌های مختلف دولتی و خصوصی و نیم‌دولتی، در داخل کشورها و یا حتی در عرصه بین‌المللی بتوانند با هم مرادوات مالی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک داشته باشند. شرط لازم جهت همکاری مشترک بخش‌های خصوصی و دولتی در تامین مالی پروژه‌های مشترک، داشتن ساختار سازمانی، سیستم‌های مالی، قوانین مقررات، ساختار مالیاتی و انگیزه‌های مشابه است. تحت این وجوه مشترک به سادگی و همانند دو بخش خصوصی، دو بخش دولتی و خصوصی و یا هر دو سازمان دولتی قادر خواهند بود که با هم همکاری و مشارکت اقتصادی داشته باشند.

به طور مثال دو کشور را در نظر بگیرید که یکی واردکننده و یکی صادرکننده نفت باشند. اگر کشور الف دارای واحد محاسبه مقیاس نفت مترمربع باشد و کشور ب دارای مقیاس متر مکعب باشد، یا باید کشور الف تغییر واحد بدهد و یا کشور ب مقیاس اندازه‌گیری نفت را با کشور الف همسان کند. در غیر اینصورت امکان انتقال و مبادله نفت بین دو کشور امکان‌پذیر نخواهد بود. از طرفی هر کشور برای خود براساس ساختار درون سازمانی خود، مقیاس اندازه‌گیری را تعریف کرده و تغییر آن نیازمند تحولات درون سازمانی پیچیده‌ای است. لذا وجود یک ساختار و سازگار کننده این دو مقیاس بسیار ضروری است. به نحوی که هم با مقیاس کشور الف (مترمربع) سازگار باشد و هم با مقیاس کشور ب (مترمکعب) همخوانی داشته باشد. براساس مثال فوق چنانچه بخواهیم مبادلات مالی و سرمایه‌گذاری را میان سازمان‌های مختلف با اهداف و ساختار سازمانی متفاوت رایج کنیم، می‌بایست فصول مشترک میان این دو را تعریف کرده و در قالب یک ساختار جدیدی که با هر دو ساختار قدیمی همخوانی دارد بنا نهاده شود.

از دیدگاه تئوریک مفهوم مشارکت بخش خصوصی و عمومی به نظریه کارائی ایکس برمی‌گردد که سال ۱۹۶۶ توسط اقتصاددان آمریکایی، هاروی لیباشتاین (۱۹۹۳-۱۹۲۲) مطرح گردید. بر طبق نظر وی، موسسات و بنگاه‌های اقتصادی دولتی تا زمانیکه از جانب دولت و از

نعمت گسترش منابع مالی رسمی و سیاست‌های پولی کافی، برای رها شدن و جبران و محدود ساختن عدم موفقیت‌های احتمالی شان، برخوردار باشند، ورشکست نخواهند شد^۱. اما به طور مشخص آسبرن در دهه ۹۰ مبحث مشارکت خصوصی و عمومی هم در سطح بین‌المللی و هم در سطح ملی در کشور هلند مطرح ساخت. براساس نظر وی هدف اصلی از برقراری مشارکت خصوصی و عمومی، افزایش رقابت در سطح بازار و آزادسازی بازار و گسترش دامنه نفوذ بخش خصوصی در امور اقتصادی و شهری است. به بیان دیگر بخش‌های خصوصی و عمومی دو نیمه یک کره هستند که به کمک یکدیگر یک نمای زیبایی را می‌سازند.

براساس نظریه نئوکلاسیک‌ها زمانی رفتار بنگاه‌ها در قالب رقابت کامل بهینه است که براساس الگوی رفتار عقلایی صورت گرفته و هزینه عملیاتی برای کسب اطلاعات وجود نداشته باشد. بر همین اساس نظریه جدیدی تحت عنوان اقتصاد نهادگرایان جدید و اقتصاد رفتاری شکل گرفته است. این دو چارچوب فکری بر وجود هزینه عملیاتی و عدم تقارن اطلاعات و رفتار غیرعقلایی بنگاه‌ها در بازار رقابت کامل دلالت داشته و ذکر می‌کنند که با وجود این موارد، ساختار رقابت کامل جوابگوی فرآیندهای اقتصادی نیست. براساس نظریه نهادگرایی، نهادهای مالی واسطه‌ای براساس رفتار غیرعقلایی و وجود هزینه‌های عملیاتی و عدم تقارن اطلاعات شکل گرفته‌اند. لذا این نهادها با توجه به ساختار و ارتباطاتی که دارند قادرند با استفاده از مدل‌های ساده‌تر و در قالب سیستم‌های پیشرفته‌تر مالی، نیازهای مالی و فیزیکی بازار را تشخیص داده، ریسک‌ها را شناسایی و در دنیای واقعی تری تخصیص دهند.

ساختار پیشنهادی که برآیند الگوهای نئوکلاسیک و نهادگرایان و اقتصاد رفتاری است، تحت عنوان ساختار مالی وظیفه‌ای می‌باشد. این ساختار دارای سازمانی است که رفتارهای آن برخلاف دیدگاه نئوکلاسیک، درون‌زا است. در دیدگاه نئوکلاسیک ساختار مالی برون‌زا بوده و عملکرد با تغییر شرایط فضای بازار مالی و رفتار بازیگران اقتصادی تطبیق‌پذیر نمی‌باشد. لذا به دلیل فقدان جریان اطلاعات و عدم تطبیق‌پذیری با ساختارهای جدید، هزینه‌های کسب اطلاعات بسیار بالا بوده و به دلیل عدم تطبیق‌پذیری امکان همکاری و مشارکت بسیار کند و ضعیف خواهد بود. مودگیلانی و مولر براساس دیدگاه نئوکلاسیک بیان می‌دارند که در

1. Mona Hammami (2006)

صورت عدم وجود هزینه‌های سربار کسب اطلاعات، تقارن اطلاعات میان طرفین مشارکت و سایر عوامل تاثیرگذار بر بازار رقابتی ساختار برونزای سرمایه‌گذاری کاراست. اما در صورت فقدان چنین عواملی فقط با ساختار درونزا امکان تطبیق‌پذیری بنگاه‌ها سرمایه‌گذاری وجود خواهد داشت. لذا ساختار مالی وظیفه‌ای براساس رفتار غیرعقلایی، وجود هزینه‌های عملیاتی و عدم تقارن اطلاعات بنا شده است. ساختار وظیفه‌ای مالی، نه تنها رقابتی با ساختار فعلی ندارد، بلکه مکمل آن نیز می‌باشد.

ساختار نهاد تامین مالی شهری

واسطه سرمایه‌گذاری در حقیقت ارتباط‌دهنده سرمایه‌گذاران، پروژه و بخش عمومی است. این واسطه به منظور اجرای اهداف از پیش تعیین شده خود می‌بایست از ابزار لازم جهت همراهی هر سه طرف سرمایه‌گذاری استفاده کند. به بیان دیگر واسطه سرمایه‌گذاری با استفاده از نیروهای متخصص مالی و ابزارهای مالی مناسب، ریسک پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهری را کاهش داده و این گونه پروژه‌ها را برای سرمایه‌گذاران جذاب‌تر می‌کند.

مرتون (۱۹۹۵)^۱ سه وظیفه اصلی را برای این نهاد مالی برشمرده است.

۱- تعریف و زمینه‌سازی مکانیسمی که به وسیله آن منابع مالی را به سمت پروژه بزرگ شهری که به بخش‌های کوچک تجزیه شده جذب کند.

۲- سیستم مالی که تحت آن عدم اطمینان و ریسک پروژه کنترل شده باشد.

۳- استفاده از ابزارهای مالی مناسب به منظور بزرگ کردن مقیاس (تامین مالی‌کنندگان) پروژه و توزیع ریسک بین گروه‌های دخیل در پروژه جهت دستیابی به اهداف مالی و اجتماعی تعریف شده برای آن.

وی دیدگاه عملکردی را بر دیدگاه نهادی واسطه‌های مالی غالب می‌داند. مرتون معتقد است نهادهای مالی در گذر زمان تغییر می‌کنند. در این دیدگاه که براساس نظریه‌های نهادگرایان شکل گرفته، بیان می‌شود در یک سیستم مالی که به درستی توسعه یافته، پیش‌بینی قیمت‌داری‌ها و تخصیص منابع براساس الگوهای نئوکلاسیک مالی نزدیک به واقعیت خواهد بود. به طور کلی ساختار الگوی عملکردی مالی مرتون به شرح زیر است.

1. Robert C. Merton (2004)

اصول و مبانی ساختار مالی وظیفه‌ای^۱ (FSF) سرمایه‌گذاری

- ۱- وظایف در نقش تکیه‌گاه سیستم عمل می‌کند
در ساختار نهادی وظیفه‌ای پویا هر یک از عملکردهای سیستم به دلیل پویا بودن و گرفتن بازخورد از وضعیت موجود به عنوان یک تکیه‌گاه و نقطه مثبت تلقی می‌شود. این عامل خود زمینه ساز درونزا شدن تغییرات در سیستم مالی وظیفه‌ای خواهد شد.
- ۲- نقطه شروع تغییر در سیستم نئوکلاسیک نقاط ضعف سیستم موجود می‌باشد.
به منظور دست یافتن به ساختار مالی مناسب شناخت نقطه ضعف‌های سیستم موجود و تکیه کردن بر آن از جمله نحوه رفتار بنگاه‌ها و شناخت جریان اطلاعات از اهمیت خاصی برخوردار است. در این فرآیند می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:
- ۱-۲- وجود چسبندگی رفتار در ساختار سازمانی و زمان بر شدن فرآیندها یکی از نقاط ضعف عمده سیستم‌های مالی و سرمایه‌گذاری موجود است که می‌توان سیستم جدید را با رفع این نقیصه طراحی کرد.
- ۲-۲- ناتوانی تکنولوژیکی و تکنیکی یکی دیگر از ناتوانی‌های سیستم فعلی است. سیستم فعلی به دلیل ایستایی از دریافت و بکارگیری تکنولوژی‌های موجود، در دریافت اطلاعات و تکنیک‌های برتر در تحلیل وضعیت مالی و سرمایه‌گذاری ناتوان است. این نقطه ضعف نیز می‌تواند به نقطه قوت سیستم جدید مالی وظیفه‌ای تعریف گردد.
- ۳-۲- استفاده از تئوری‌ها و تکنیک‌های مالی جدید جهت پیش‌بینی وضعیت آینده استفاده از تکنیک‌های مالی و سرمایه‌گذاری هزینه‌های عملیاتی را کاهش می‌دهد و قابلیت پیش‌بینی رفتار آتی و نتیجه سرمایه‌گذاری‌ها را افزایش می‌دهد. در این چهارچوب با استفاده از نظریه‌های نهادگرایی و اقتصاد رفتاری بهتر می‌توان نسبت به تغییرات ساختارهای مالی تطبیق پیدا کرد.
- ۳- رفتار عقلایی نهادی در مقابل رفتار غیرعقلایی افراد
در ساختارهایی که افراد رفتار غیرعقلایی دارند، نهاد مالی می‌تواند با استفاده از مزیت‌هایی که دارد رفتار عقلایی از خود نشان دهد. این موضوع برگردانی از نظریه تخصص‌گرایی آدام

اسمیت پدر علم اقتصاد است. علت این امر آنست که به دلیل وجود هزینه‌های عملیاتی، عدم تقارن اطلاعات و سایر نقائص بازار امکان پیش‌بینی بازار کاهش یافته و افراد رفتار عقلایی ندارند. در حالیکه نهاد مالی قادر است با استفاده از ساختار پویا و تطبیق‌پذیر خود بر نقائص بازار فائق آمده و رفتار عقلایی داشته باشد.

۴- استفاده از برآیند توانمندی‌های بخش خصوصی و عمومی

در ساختار مالی وظیفه‌ای تعصب خاصی بر اینکه از چه ترکیبی از بخش خصوصی یا عمومی استفاده شود، وجود ندارد. مسئله مهم انجام امور در زمان و با کیفیت تعیین شده می‌باشد. در برخی از کشورها این ساختار صرفاً دولتی است و در برخی دیگر خصوصی و یا ترکیبی از این دو است. اینکه از چه ساختاری برای این نهاد مالی استفاده شود بستگی به شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، حقوقی، الگوی تجارت و مرحله توسعه در آن کشور دارد. نکته مهم آنست که ساختار تعریف شده بتواند با توجه به پویایی که دارد، سریعاً با تغییرات نهادی در بازار خود را تطبیق داده و تمامی شرایط را دورنزا کند. این عامل سرعت عکس‌العمل نهاد مالی را با تغییرات موجود افزایش می‌دهد.

۵- ایجاد نوآوری‌های مالی و رقابت‌پذیری

ساختار مالی وظیفه‌ای بدلیل شرایطی که بر آن حاکم است، قادر خواهد بود با استفاده از نوآوری در عملکرد با سایر نهادهای مالی موجود رقابت کند. به بیان دیگر نهادهای واسطه‌ای قادر خواهند بود که با سایر تامین‌کنندگان منابع مالی ایستا رقابت کنند. براساس نظر فینرتی (۱۹۹۲) عواملی که باعث می‌شود این نهاد قادر باشد با سایر نهاد مالی رقابت کنند شامل:

۱-۵- توسعه بازار پولی از طریق گسترش اوراق بهادار و سایر ابزارهای پولی و رقابت با

بانک‌ها به منظور جذب سپرده‌ها و نقدینگی خانوارها

۲-۵- ایجاد بازار سرمایه‌گذاری با بازدهی بالاتر و دوره کوتاه‌مدت‌تر نسبت به بازدهی

بانک‌های تجاری از طریق انواع شیوه‌های سرمایه‌گذاری مانند خرید سهام پروژه، اوراق قرضه و سایر روش‌های تامین مالی.

۳-۵- ایجاد بازار رهنی ملی و منطقه‌ای برای منابع مالی صندوق‌های سرمایه‌گذاری بزرگ

مانند صندوق سرمایه‌گذاری بازنشستگی و بیمه، جهت تامین مالی پروژه‌های بزرگ شهری.

۴-۵- ایجاد بازار رهنی برای اوراق سهام بانک‌های سرمایه‌گذاری و رقابت با نهادهای وام‌دهنده ارایه‌کننده خدمات مالی.

۵-۵- ایجاد شرایط امنیتی برای وام‌هایی که از طریق اعتبارات، لیزینگ مصرف، تولیدکنندگان کالاهای بادوام از بانک‌های تجاری و سایر منابع تامین اعتبار دریافت شده است. موضوع اصلی در این بند، در حقیقت کاهش ریسک از دست رفتن وام است. به بیان دیگر نهاد مالی وظیفه‌ای با مدیریت ریسک و تقسیم ریسک بین گروه‌های مختلف شرایط مطمئن‌تری برای منابع اولیه تامین مالی ایجاد می‌کنند.

در دنیا بیش از ۶۰ کشور وجود دارند که در آنها واسطه مالی برای تامین مالی پروژه‌های شهری ایجاد شده است.^۱ این واسطه‌ها در حقیقت تامین‌کننده منابع مالی توسعه شهرداری‌ها^۲ هستند. هر دو بانک جهانی و بانک توسعه آسیا ایجاد واسطه مالی تحت عنوان نهاد تامین مالی توسعه شهرداری را به عنوان استراتژی پذیرفته شده خود برای کمک به بهبود زیرساخت‌های شهری و تامین نیازهای سرمایه‌گذاری در شهرها اعلام کرده‌اند. هدف اصلی از این نهادهای واسطه مالی آن است که دسترسی شهرداری‌ها را به منابع مالی آسان‌تر کند و به همراه آن کارایی نیز افزایش یابد. این نهاد قادر است از منابع مالی داخلی و بین‌المللی (منابع اشخاص حقیقی و حقوقی) به تامین مالی پروژه‌های شهری کمک کند.

نحوه استفاده نهاد تامین مالی شهرداری‌ها از شیوه تامین مالی ذکر شده و شیوه عملکرد آنها تعیین‌کننده موفقیت و یا به تاخیر اندازنده توسعه شهری و سیستم اعتباری شهرداری‌هاست. عملکرد نهاد مالی شهرداری‌ها مانند بانک جهانی و بانک‌های توسعه‌ای منطقه‌ای است که با استفاده از منابع داخلی و خارجی (وام و سایر روش‌های تامین مالی) آنها را در پروژه‌ها تخصیص می‌دهند.

تجارب کشورهای جهان در نهاد تامین مالی شهرداری

ساختار نهاد تامین مالی شهرداری در کشورهای مختلف جهان متفاوت بوده و هر کشور به فراخور خود ساختار متفاوتی را دنبال کرده است. البته همه آنها باید عملکرد و نتیجه یکسانی

1. George E. Peterson (1996)
2. Municipal development fund

را داشته باشند و آنهم جذب و تخصیص منابع مالی به پروژه‌های شهری است. میزان اعتبار و خوش نامی هر نهاد مالی از مهمترین ویژگی آن برای استفاده از منابع وام و جذب منابع مالی است. به بیان دیگر نهادهای سرمایه‌گذار و وام‌دهنده می‌بایست از بازپس‌دهی وام خود اطمینان حاصل کنند. به همین خاطر موسسات خصوصی سرمایه‌پذیر به سادگی و بدون ضمانت‌های لازم به شهرداری‌ها وام نمی‌دهند.

وام‌های پرداختی و اعتبار شهرداری‌ها

جدول (۱) تجربه بازپس‌دهی نهاد تامین مالی شهرداری‌ها در کشورهای برگزیده در حال توسعه را نشان می‌دهد. نرخ بازپس‌دهی در میان کشورها بسیار متفاوت است. البته ریسک مالی و اقتصادی وام‌گیری توسط شهرداری‌ها به طور عمده توسط نهاد تامین مالی شهرداری‌ها پوشش داده می‌شود. اغلب نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها بدنبال آن هستند که بازپرداخت وام‌ها را با ضمانت‌های خاصی از طرف شهرداری‌ها پوشش دهند. اصل و سود وام‌های دریافتی شهرداری‌ها توسط منابع درآمدی آنها تضمین می‌شود. این موضوع بیانگر ریسک بسیار بالای این وام‌ها است. به منظور جبران ریسک بازپرداخت وام‌های پرداخت شده به شهرداری‌ها، نرخ وام‌ها بالاتر از نرخ بازار بوده و صرفه ریسک به نرخ بهره آن اضافه می‌شود. به همین دلیل نرخ غیرعملکردی وام‌ها بسیار بالاتر از نرخ بازاری وام‌ها است.

اغلب نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها با ریسک جدیدی تحت عنوان ریسک سیاسی در سیستم اعتباری شهرداری‌ها مواجه هستند که فرآیند وام‌دهی در قالب شرایط بازار را سخت می‌کند. برخی از این نهادها با وام‌هایی مواجه هستند که عدم بازپرداخت آنها با جریمه معناداری همراه نشده است. قابل ذکر است که دولت‌های مرکزی کمک‌های خود را در قالب همین نهادهای واسطه‌ای به عنوان وام و یا کمک بدون بازگشت به شهرداری‌ها ارایه می‌کنند. اغلب منابع مالی که دچار مشکل بازپرداخت می‌شوند آنهايي هستند که دولت مرکزی این منابع را به پروژه‌هایی اختصاص داده بدون اینکه دولت محلی در تصمیم‌گیری آن دخیل بوده باشد. البته بدلیل وضعیت بد برخی از شهرداری‌ها در بازپرداخت اقساط وام‌ها، نهادهای تامین مالی مجبور به وضع سقف دریافت وام برای این گونه شهرداری‌ها شده‌اند.

جدول ۱. تجربه بازپس‌دهی وام در برخی از نهادهای منتخب تامین مالی شهرداری‌ها^۱

کشور و نهاد تامین مالی	نرخ غیر عملکردی	ضمانت خودکار	نوع ضمانت
برزیل (PIMES)	٪۲	دارد	وام‌ها از طریق پرداختهای انتقالی دولت مرکزی به دولت محلی تضمین شده است. بانک محلی مستقیماً هزینه خدمات خود را از حساب شهرداری کسر می‌کند.
کلمبیا (FINDETER)	٪۲	اختیاری بنا به قرارداد	تضمین از طریق حسابی است که شهرداری تحت عنوان حساب سپرده پرداختهای عوارضی انتقالی بین دولت محلی و ملی افتتاح کرده و بانک حق دسترسی به آنرا دارد.
قزاقستان (MUFIS)	٪۰	ندارد	دارائیهای غیر منقول شهرداری به عنوان وثیقه استفاده می‌شود. پرداخت وام و بازپرداخت وام از طریق یک بانک تجاری محلی انجام می‌شود.
اکوادور (BEDE)	٪۲	دارد	وام‌های شهرداری از طریق حساب شهرداری نزد بانک مرکزی تضمین می‌شود. این بانک تمامی حساب‌های انتقالی و منابع درآمدی شهرداری را دریافت می‌کند.
هندوراس (BANMA)	٪۵۰	ندارد	وثیقه‌ای ندارد. نهاد BANMA در زمان عقب افتادن اقساط وام حق مداخله در جمع‌آوری عوارض محلی را دارد.
اندونزی (RDA)	٪۳۰	ندارد	هیچ گونه وثیقه و ضمانتی ندارد.
اردون (CVDB)	٪۳۰	دارد	از طریق پرداختهای انتقالی دولت مرکزی ضمانت می‌شود.
کنیا (LGLA)	٪۸۰	ندارد	نهاد LGLA اقدام به وام‌گیری برای شهرداری می‌کند.
موروکو (FEC)	٪۲۰	ندارد	شهرداری باید از طریق بودجه خود به دولت مرکزی ضمانت بازپرداخت وام‌ها را داده و دولت مرکزی نیز به طور ضمنی ضمانت وام‌های شهرداری را می‌کند.
فیلیپین (MDF)	٪۲۰	ندارد	MDF حق مداخله در وام‌ها و درآمدهای شهرداری را دارد.

قرض‌دهی نهاد تامین مالی شهرداری (عملکرد واسطه‌ای و بانک توسعه‌ای)

از دیدگاه نظری واسطه مالی در حقیقت به مانند بانک، نقش بازبینی مالی را به عهده دارند. شهرداری‌ها و سایر قرض‌گیرندگان با انتشار اوراق قرضه منابع مالی اشخاص حقیقی و حقوقی مانند صندوق‌های بیمه و تامین اجتماعی را جذب می‌کنند. لیکن بررسی وضعیت و عملکرد شهرداری برای خریداران اوراق قرضه بسیار سخت بوده و این کار توسط نهاد تامین مالی

1. George E. Peterson (1996)

شهرداری‌ها انجام می‌شود. این نهاد در حقیقت به منظور افزایش کارایی سرمایه‌گذاری در سطح شهرداری و تشویق به سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی که دارای توجیه اقتصادی است عمل می‌کنند. البته به غیرعملکرد بر شمرده شده این نهاد وظیفه ارزیابی اقتصادی و فنی، جذب یارانه‌ها و کمک‌ها برای پروژه‌های اولویت دار، بازرسی و نظارت دوران ساخت و نگهداری پروژه‌ها، تامین و تهیه کمک‌های مالی و مدیریت به شهرداری، جمع‌آوری بازپرداخت وام‌ها و سایر مسولیت‌های مشابه را دارا هستند. انجام وظایف فوق‌الذکر به نهاد تامین مالی کمک می‌کند تا فرآیند تامین مالی و بازپرداخت قرض‌ها و وام‌های پروژه را تضمین کند.

دسته‌بندی وظایف نهاد تامین مالی شهرداری

وظایف توسعه‌ای که نهاد تامین مالی شهرداری‌ها انجام می‌دهند در حقیقت موجب بهبود کیفیت و کارایی هزینه‌ای در سرمایه‌گذاری محلی می‌شود. اینکه این وظایف در یک نهاد متمرکز شود هنوز به عنوان یک سوال مطرح است. به بیان دیگر برخی از این وظایف را می‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد. استراتژی اصلی این است که فرآیند طراحی و تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری محلی (در حالی که نهاد تامین مالی شهرداری نقش محوری و هدایت‌کننده را دارند)، رقابتی شود.

الف- واگذاری مسؤلیت آنالیز اعتباری، ریسک اعتباری، جمع‌آوری اقساط به بانک‌های تجاری و یا بنگاه‌های تخصصی بخش خصوصی

بانک‌های تجاری به طور معمول عملیات آنالیز اعتباری و سنجش وضعیت اعتباری را برای وام‌دهی انجام می‌دهند. واگذاری این امور به بانک‌های تجاری موجب کاهش اصابت ریسک به نهاد تامین مالی می‌شود (مانند قزاقستان و کلمبیا). اما همکاری بانک‌های تجاری در وام‌دهی به شهرداری‌ها به عنوان همکار نهاد تامین مالی شهرداری موجب تسریع در امور شده و سایر نهادهای وام‌ده را به وام‌دهی به شهرداری‌ها تشویق می‌کند. در برخی از کشورها بازار سرمایه فعالی وجود دارد و به طور مستقل فرآیند درجه‌بندی بنگاه‌ها را انجام می‌دهند. تجربه نشان داده که نهاد تامین مالی شهرداری در ارزیابی اعتباری موفق نبوده و بهتر است که این امور را به بخش خصوصی واگذار کند.

جدول ۲ نقش و وظیفه نهاد تامین مالی شهرداری در کشورهای مختلف^۱

کشور و نهاد تامین مالی	ارزیابی اقتصادی و فنی	بازبینی پروژه‌ها	مشاوره مالی و فنی	جذب و تخصیص یارانه و کمک‌ها	ارزیابی اعتبار و جمع‌آوری اقساط	بازبینی بعد از اتمام پروژه
برزیل (PIMES)	نه برای پروژه‌های کوچک	کم	بله	بله	بله	نه
کلمبیا FINDETER	بله	بله	بله	در حال حاضر نه اما در گذشته بله	نه	نه
قزاقستان MUFIS	نه	نه	نه	نه	نه	نه
اکوادور BEDE	بله	بله	بله	بله	بله	نه
هندوراس BANMA	بله	بله	بعضا	بخشش وام	بله	نه
اندونزی RDA	بله	نه	بله	بعضا	بله	نه
اردون CVDB	بله	بله	بله	بله	بله	نه
کنیا LGLA	بله	بله	بله	بله	بله	نه
مورونو FEC	بله	بله	بله	بله	بله	نه
فیلیپین MDF	بله	بله	بله	بله	بله	نه

ب- تفکیک یارانه‌ها از وام

برخی از پروژه‌ها نیازمند تزریق یارانه و کمک شهرداری و یا دولت مرکزی جهت افزایش توجیه اقتصادی هستند. اما ارتباط و جمع زدن یارانه به وام‌های حاصل شده توسط نهاد تامین مالی یکی از امور کاهش میزان اعتبار این نهاد است. تصمیم به تزریق یارانه بسته به شرایط پروژه (اهمیت و اولویت پروژه از دیدگاه ملی و محلی) و یا شرایط شهرداری در این پروژه (اجرای پروژه موجب افزایش درآمد شهرداری می‌شود) دارد. لذا تصمیم به تزریق یارانه نباید انحصارا توسط نهاد فوق‌الذکر صورت گیرد.

1. George E.peterson (1996)

ج- تمرکز زدایی و مسئولیت‌پذیری برای آماده‌سازی پروژه‌های کوچک

فرآیند آماده‌سازی و تامین مالی پروژه‌های کوچک به خاطر در برداشتن ریسک کمتر و سادگی آن، بهتر است توسط دولت‌های محلی و شهرداری‌ها صورت گیرد. این موضوع باعث افزایش مهارت و توانایی آنها شده و ظرفیت جذب سرمایه را افزایش می‌دهد. از طرف دیگر انجام تامین مالی و آماده‌سازی پروژه‌های کوچک به صورت متمرکز، توسط دولت مرکزی خود باعث زمان‌بر شدن پروژه و کاهش توجه اقتصادی آن می‌شود.

د- بازبینی

اگرچه برخی از نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها بخش‌های مختلف از وظایف خود را برون‌سپاری کرده‌اند، لیکن همچنان مسئولیت این گونه فعالیت‌ها همگی برعهده این نهاد خواهد بود. نهاد تامین مالی شهرداری در حقیقت در نقش بازبین فعالیت‌ها از ابتدای تعریف پروژه، آنالیز اعتباری و ریسک پروژه، جذب سرمایه و حتی بازبینی پس از احداث و دوران ساخت پروژه و بهره‌برداری آن است. لذا نهاد تامین مالی شهرداری می‌بایست به عنوان نماینده شهرداری تمامی فرآیندهای لازم برای جذب و هدایت سرمایه‌ها به سمت پروژه‌های شهری را تحت نظر داشته و مسئولیت آنها را برعهده بگیرد.

جداول ۳ و ۴ نشان‌دهنده چگونگی افزایش منابع مالی و وام در کشورهای در حال توسعه است. تجارب نهاد تامین مالی در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که توانایی این نهاد در جذب سرمایه در مقایسه با کشورهای اروپای غربی و امریکا به طور کلی محدود است. نهاد تامین مالی در امریکا در جذب سرمایه و تحرک بخشی سرمایه‌های بخش خصوصی به سمت پروژه‌های شهری به عنوان ابزاری موفق عمل کرده‌اند.

جدول ۳: نحوه دسترسی نهاد تامین مالی شهرداری به بازار سرمایه (منابع تامین مالی)^۱

کشور و نهاد تامین مالی	منابع مالی دولتی یا هدایای مالی	سپرده‌های شهرداری	منابع مالی عمومی مانند بانک‌ها	بازار رقابتی سرمایه	بازار سرمایه حمایت شده موازی خصوصی شهرداری
برزیل (PIMES)	بله	نه	نه	نه	نه
کلمبیا FINDETER	بله	نه	بله	بله	بله
قزاقستان MUFIS	بله	نه	نه	نه	بله
اکوادور BEDE	بله	بله		نه	نه
هندوراس BANMA	بله	بله	بله	نه	نه
اندونزی RDA	بله	نه	نه	نه	نه
اردون CVDB	بله	بله	بله	بخشی	نه
کنیا LGLA	بله	بله	نه	نه	نه
موروکو FEC	بله	بله	بله	بخشی	نه
فیلیپین MDF	بله	بله	نه	نه	نه

در همه کشورهای در حال توسعه بررسی شده منابع مالی، از طریق بودجه دولتی و یا منابع مالی بانک‌های توسعه‌ای دریافت شده است. برخی از نهادهای تامین مالی شهرداری‌های کشورهای در حال توسعه تلاش‌هایی در جهت دریافت منابع مالی از طریق سایر ابزارهای تامین مالی مانند انتشار اوراق قرضه و سهام صورت داده‌اند. به طور مثال نهاد تامین مالی خانه‌سازی برزیل عمدتاً از طریق صندوق تامین اجتماعی و سایر منابع موجود استفاده کرده است. سایر کشورهای مانند نهاد BANMA در هندوراس اوراق سهام را به صندوق بازنشستگی معلمان فروخته، نهاد BANOBRAS از کشور مکزیک سهام خود را به بانک ایالتی فروخته و کلمبیا اوراق سهام خود را به بانک‌های دولتی که در برنامه وامدهی شهرداری‌ها مشارکت دارند فروخته‌اند.

1. George E. Peterson (1996)

جدول ۴: منابع تامین مالی پروژه‌های شهری^۱

کشور و نهاد تامین مالی	منابع تامین مالی
برزیل (PIMES) سال ۱۹۹۱	وام از بانک جهانی: ۴۸ درصد
	پرداختی از دولت مرکزی: ۵۲ درصد (البته پرداختیهای دولت مرکزی غالباً کمک بوده و وام نیست) این منابع کمک می‌کند که شهرداری بتواند وام دریافت کند.
کلمبیا FINDETER سال ۱۹۹۴	هدایا و کمک: ۳۷ درصد
	فروش اوراق و وام داخلی: ۸ درصد
	سهام دولت مرکزی: ۴۹ درصد
	درآمد کسب شده توسط خود شهرداری: ۵ درصد
اکوادور BEDE سال ۱۹۹۳	وام بانک جهانی و سایر بانک‌های توسعه‌ای امریکا: ۷۳ درصد
	پرداختی دولت مرکزی: ۲۷ درصد
	کمک سایر شهرداری‌ها: ۰/۲ درصد (این کمک برای تکمیل منابع وام استفاده می‌شود)
هندوراس BANMA سال ۱۹۹۱	فروش اوراق سهام: ۱۴ درصد
	دریافت منابع مالی از سپرده گذاری: ۱۷ درصد
	وام‌های تشویقی: ۵۵ درصد
	پرداختی دولت مرکزی: ۱۲ درصد
	سایر منابع تامین اعتبار: ۲ درصد
اردون CVDB سال ۱۹۹۱	منابع مالی ناشی از سپرده گذاری شهرداری: ۲۰ درصد
	وام پرداختی از سوی بانک مرکزی: ۲۱ درصد
	درآمد کسب شده توسط شهرداری: ۱۵ درصد
	پرداختی توسط دولت مرکزی: ۱۳ درصد
	وام‌های تشویقی: ۱۲ درصد
	منابع مالی ناشی از سپرده گذاری زمانی در سایر موسسات دولتی: ۱۱ درصد
	سایر منابع تامین اعتبار: ۸ درصد
کنیا LGLA سال ۱۹۹۰	وام تشویقی و کمک: ۷۸ درصد
	درآمد کسب شده توسط شهرداری: ۱۷ درصد
	سایر منابع شامل سپرده گذاری: ۵ درصد

1. George E. peterson (1996)

مزیت‌های نهاد تامین مالی شهری

چرا تحرک بخشی و هدایت سرمایه‌های بخش خصوصی به سمت پروژه‌های شهری مشکل و دشوار است؟

زمانی که روند بازپرداخت اقساط وام شهرداری قابل توجه نباشد و جریان نقدینگی که موجب افزایش سرمایه در نهاد تامین مالی است ضعیف باشد و شهرداری فاقد درآمد پایدار و قابل پیش‌بینی جهت به وثیقه گذاشتن است، پیگیری وام و سایر روش‌های تامین مالی بسیار سخت خواهد بود. بنابراین لازم است که دولت‌های مرکزی نقش مهمی به عنوان ضمانت دولت‌های محلی جهت تامین مالی ایفا کنند. به طور عمده نهادهای تامین مالی شهرداری از دیدگاه ضمانت دارای سه ویژگی عمده هستند:

۱- این نهادها پستوانه مالی قابل توجهی از سوی دولت مرکزی دارند که این پشتیبانی جهت بازپرداخت اقساط قابل استفاده بوده، حتی اگر لازم باشد که به تامین‌کنندگان منابع مالی خارجی اطمینان داده شود.

۲- این نهاد تامین مالی از حمایت صندوق خدمات ذخیره اعتباری یا معادل آن برخوردارند و این حمایت قادر است تا بازپرداخت اقساط وام را تضمین کند.

۳- نهاد تامین مالی شهرداری می‌تواند از جریان درآمدی فعلی و یا اعتبار روند گذشته درآمدی شهرداری به عنوان وثیقه استفاده کند.

صندوق‌های تامین مالی طوری طرح‌ریزی شده‌اند که دسترسی به منابع مالی داخلی و خارجی را امکان‌پذیر می‌کند. به طور مثال بانک شهرداری هلند و موسسه مالی اعتباری فرانسه دارای درجه AAA (بالاترین درجه اعتبار و کمترین ریسک سرمایه‌گذاری) از لحاظ ارزش اوراق قرضه منتشره در عرصه جهانی برخوردار هستند. اوراق منتشره از سوی این نهادها در بازار مالی امریکا به راحتی فروش رفته و استقبال زیادی از آن می‌شود. نهاد تامین مالی در کشورهای در حال توسعه بهتر است که در بازار داخلی خود برای جذب سرمایه‌ها متمرکز شوند. در این کشورها بانک‌های تجاری نقش عمده در بازار سرمایه بازی می‌کنند و اوراق شهرداری به این بانک‌ها فروخته می‌شود. البته اگر درآمد شهرداری‌ها دارای ثبات بیشتری باشد

و بتواند به عنوان یک منبع وثیقه از آن استفاده کرد، بانک‌های تجاری به راحتی علاوه بر خرید اوراق آنها، وامدهی به شهرداری‌ها را دنبال خواهند کرد.

تجربه واسطه‌های مالی شهرداری‌ها

امروزه در عرصه جهانی واسطه‌های مالی محلی در غالب نهاد تامین مالی شهرداری مشغول فعالیت هستند و دامنه فعالیت برخی از آنها از عرصه داخلی گذشته و به سطح بین‌المللی رسیده است. در ادامه به مهمترین ویژگی‌های و عملکرد این موسسات و درس‌هایی برای ایجاد و اصلاح چنین نهادهای در کشور ارایه می‌شود.

۱- اعتبار افزایی

در حقیقت وجود سابقه، خود در باز پرداخت اقساط وام و یا پرداخت سود مورد انتظار اوراق سهام و قرضه در طول زمان خود در نتیجه‌ای مطمئن برای ورود نهاد تامین مالی شهرداری به بازار رقابتی تامین مالی است. به طور مثال در موسسه توسعه منابع مالی تامیل نادو^۱ (TNUDF) که دومین نسل نهاد واسطه مالی در هند است، منابع وام در حدود نرخ بازار سرمایه برای پروژه‌های شهری تامین می‌کند. این نهاد در سطحی است که نه تنها از بازار سرمایه داخلی، بلکه دسترسی به بازار سرمایه خارجی رسیده است.

۲- توسعه دامنه وظایف بانکی

نهاد تامین مالی شهرداری نه تنها یک بازار و یک واسطه برای جذب سرمایه و هدایت آنها برای پروژه‌های زیرساختی و شهری شهرداری‌هاست، بلکه قادر است که هدایا و کمک‌های بلاعوض سایر نهادها و سازمان‌های داخلی و خارجی را نیز جذب کند. به بیان دیگر این نهاد به لحاظ اعتبار و جایگاهی که پیدا می‌کند به عنوان بخشی از یک سازمان غیردولتی (NGO)^۲ کمک‌های داخلی و خارجی را صرفاً برای تهیه طرح‌های توجیه اقتصادی فنی و سایر نیازهای اولیه تهیه بسته سرمایه‌گذاری و زمینه‌سازی برای جذب سرمایه‌گذار استفاده می‌کند. همچنین این نهاد کمک خواهد کرد که به مرور وابستگی شهرداری به دولت مرکزی کمتر شود.

1. Tamil Nadu

2. Non Governmental Organization

۳- دست یابی به بازار سرمایه

تا امروز بخش عمده‌ای از نیازهای مالی شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه را دولت‌های مرکزی (حدود ۵۰ درصد) تامین کرده است. لیکن تجربه برخی از نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها مانند TNUDF در هند نشان داده که این نهاد علاوه بر جهت دهی منابع دولتی به عنوان نیاز اولیه و شروع تامین مالی پروژه‌ها، به عنوان تکیه گاهی برای دسترسی به سایر منابع داخلی مانند صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی استفاده شده است. همچنین تغییر جهت دادن سبد تامین مالی شهرداری‌ها از دولت مرکزی به سمت بازار سرمایه باعث رقابت‌پذیری و افزایش کارایی در عملکرد جذب و استفاده از منابع مالی شده است. این موضوع بویژه هنگام آزادسازی بازارهای مالی در جهانی‌سازی بازار مالی بسیار شایان توجه است. به بیان دیگر شهرداری علاوه بر افزایش اعتبار خود برای جذب و افزایش کارایی در استفاده منابع مالی، توانسته است جایگاه جهانی در بازار سرمایه داشته باشد که توسط آن و در نرخ بازار آزاد تامین مالی کند.

شرایط‌گذار از وضعیت فعلی به وضعیت رقابتی نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها

به منظور عبور از وضعیت فعلی نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها به شرایط ایده‌آل آنها، دو مدل ارائه شده است. در مدل اول به تدریج سایه منابع دولتی بر منابع شهرداری‌ها کم رنگ شده و نقش آنها صرفاً حمایتی بوده و به عنوان ابزاری برای جمع‌آوری سرمایه از بازار آزاد و رقابتی خواهد بود. این مدل هم اکنون در کشورهای اروپای غربی استفاده می‌شود. نهادهای تخصصی تامین مالی شهرداری علی‌رغم اینکه طی دوره تاریخی خود حالت انحصاری خود را از دست داده‌اند و در کنار سایر بنگاه‌های تامین سرمایه نقش غالب را در فضای رقابتی در تامین مالی شهرداری بازی کرده و از بازار جهانی سرمایه جذب می‌کنند.

مدل دوم عبور از وابستگی مالی دولتی، رشد صورت گرفته در عرضه ابزارهای بازار سرمایه‌ای شهرداری‌ها بوده و ورود سایر بنگاه‌های خصوصی به بازار سرمایه شهرداری‌ها است. در حقیقت در این فرآیند نهاد تامین مالی شهرداری زمینه ساز ورود بنگاه‌های خصوصی تامین سرمایه به بازار سرمایه شهرداری بوده و نقش هدایتگر و جهت‌دهنده و رابط بین نهاد

تامین سرمایه، دولت و شهرداری را بازی می‌کند. لذا نهاد خصوصی تامین سرمایه از جهت نرخ بهره و توانایی بازپرداخت وام و اعتبار به عنوان یک محک و تکیه گاهی برای تامین مالی پروژه‌های شهری است.

به منظور عبور از دوران گذار و رسیدن به بازار رقابتی سرمایه نیاز است که موارد زیر رعایت گردد:

- ۱- کم رنگ کردن جایگاه انحصاری نهادهای تامین مالی شهرداری در بازار سرمایه به مفهوم کم حجم شدن فعالیت‌های تامین مالی نمی‌باشد.
- ۲- تجارب سایر کشورها نشان‌دهنده استراتژی دسترسی تدریجی به منابع مالی بخش خصوصی و بازار آزاد برای شهرداری‌ها است.
- ۳- در مراحل مقدماتی دسترسی شهرداری به بازار سرمایه، لازم است که همکاری نزدیکی بین تامین مالی‌کنندگان سرمایه در بخش خصوصی و نهاد تامین مالی شهرداری برقرار گردد.
- ۴- هدف اصلی از گسترش نهادهای تامین مالی شهرداری‌ها و طراحی سیستم بازار سرمایه شهرداری در حقیقت رشد ابزارهای نوین تامین مالی و سرمایه، ارتباط بیشتر شهرداری به منابع مالی بخش خصوصی و افزایش کارایی در ارائه خدمات زیربنایی و پروژه‌های شهری است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تجربه کشورهای دنیا نشان می‌دهد که تنها یک مدل در چگونگی دسترسی به منابع مالی برای شهرداری‌ها وجود ندارد. همچنین نوع ساختار بندی و جهت‌گیری برای دستیابی به این منابع مالی به شرایط محیط قانونی، جایگاه سلسله مراتبی و تقسیم‌بندی وظایف در سطوح ملی و محلی و سایر موارد بستگی دارد. به طور کلی آیا هدف اصلی از ایجاد نهاد تامین مالی شهرداری کمک به تمرکززدایی و خودکفایی شهرداری‌ها بر بودجه و منابع مالی خود است؟ اگرچه هدف اصلی از ایجاد نهاد تامین مالی شهرداری‌ها تمرکززدایی مالی نیست ولی کمک به افزایش کنترل بر بودجه و افزایش اقتدار فنی و مالی از جمله مواهب این نهاد است. به بیان دیگر این نهاد مسئولیت کنترل فنی و مالی پروژه‌ها را بر عهده دارد. می‌توان گفت که این نهاد یک کانال عبور و جهت‌دهنده یارانه و کمک‌های بلاعوض به منظور دریافت منابع مالی بیشتر است. این نهاد با استفاده از یارانه‌ها و کمک‌ها اولاً مسئولیت بازگشت اقساط و سود پروژه‌ها

را برعهده دارد و به سایر نهادهای تامین مالی کمک می‌کند که میزان اعتبار و ریسک مالی شهرداری را بسنجند.

در این راستا گام‌های تسهیل‌کننده ورود بخش خصوصی به بازار سرمایه شهرداری با استفاده از نهاد تامین مالی شهرداری به شرح زیر است:

- ۱- اطمینان‌بخشی به کاهش ریسک وام‌دهی صرفاً برای نهاد تامین مالی شهرداری نبوده و این شرایط برای سایر بنگاه‌های خصوصی تامین سرمایه وجود داشته باشد.
- ۲- توسعه کمک‌ها و یارانه‌های دولت مرکزی برای بهبود وضعیت زیرساخت‌های شهری از کانال نهاد تامین مالی شهرداری صورت گیرد. در چنین شرایطی بازار سرمایه شهرداری حالت رقابتی‌تر داشته و حرکت به سوی بازار آزاد باز خواهد بود.
- ۳- برون‌سپاری برخی از وظایف نهاد تامین مالی شهرداری به منظور گسترش فضای بازار رقابتی. از جمله این برون‌سپاری، همان سنجش اعتبار وام‌گیری و انتشار اوراق است.
- ۴- فرآیند وام‌گیری شهرداری در قالب نرخ بازار سرمایه صورت بگیرد یا حداقل با تفاوت کمی از آن باشد تا اجازه ورود سایر وام‌دهندگان به این بازار رقابتی باز باشد. یارانه ارایه شده به وام‌ها نباید جزء نرخ سود بازگشتی محسوب شود.
- ۵- توسعه و تشویق بازار سرمایه شهرداری به استفاده از سایر ابزارهای تامین مالی در فضای رقابتی.

منابع:

- 1- Allen, Franklin and Anthony M. Santomero (1996) "The Theory of Financial Intermediation" Working Paper: 96-32, Wharton Financial Institutions Center.
- 2- Peterson E. George (1996) "Using Municipal Development Funds to build municipal Credit Markets" Prepared for Government of India and World Bank
- 3- PFLUG, TANJA (2002) "Public-Private Partnerships in the framework of Financing for Development" Policy Paper 18, Washington Office, Heinrich Boell Foundation.
- 4- Hagerman, A. Lisa (2007) " Investment intermediaries in economic development: Linking public pension funds to urban revitalization", Community Development Investment Review, Volume 3, Issue 1.
- 5- Merton, C. Robert (2004)"The Design of Financial System: Towards a Synthesis of Function and Structure" NBER Working Paper No.W 10620
- 6- Hammami, Mona et al (2006)" Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure" IMF, WP/06/99.
- 7- Hans Klijn, Erik et al (2002) " Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases" Paper for the British Academy of Management Conference 2002, 9-11 September, London, Middlesex University.
- 8- Murphy, L. Margaret (1998) " A Private Sector Model for Rebuilding Inter-City Competitiveness: Lessons From Midtown Cleveland" The Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy.

علامت اختصاری صندوق‌های تامین مالی شهرداری

نام کشور	علامت اختصاری نهاد تامین مالی شهری
برزیل	PIMES
کلمبیا	FINDETER
جمهوری قزاقستان	MUFIS
اکوادور	BEDE
هندوراس	BANMA
هند (ایالت تامیل نادو)	TNUDF
اردون	CVDB
کنیا	LGLA
موروکو	FEC
فیلیپین	MDF
مکزیک	BANOBAS