

مجموعه مقالات چهارمین همایش «مالیه شهرداری؛ مشکلات و راهکارها» با رویکرد تأمین مالی شهرداری ها



پیش شهرداری
همامالیه
مشکلات و راهکارها
چهارمین
مالی شهرداری ها

4 4-5 January 2012
th Municipality Finance Conference

۱۳-۱۵ دیماه ۱۳۹۰ تهران، مرکز همایش های بین المللی صدا و سیما

MFC4 - 2012



وزارت شهرسازی و معماری



شهرداری تهران



نقش دولت در تأمین منابع مالی احیای بافت‌های فرسوده

دکتر محمدرضا لطفعلی‌پور^۱، ملیحه آشنا^۲، مریم ذبیحی^۳

چکیده

دولت در کنار شهرداری می‌تواند با الزامات و حمایت‌های مالی و قانونی مناسب در جریان نوسازی بافت‌های فرسوده مؤثر واقع شود. در این راستا نقش دولت در حمایت و پشتیبانی و تأمین منابع درآمدی پروژه‌های شهری بسیار وسیع است؛ زیرا دولت دستگاه تنظیم سرفصل‌ها و ردیف‌های بودجه کل کشور و تعیین سهم هریک از نهادها است. بنابراین عمده‌ترین نقش دولت می‌تواند در چهارچوب بودجه سالیانه کشور نمایان شود. در جلب سرمایه‌گذاران خصوصی حمایت دولتی به شکل کمک‌های بلاعوض، قوانین مالیاتی ترجیحی، مشارکت در سهام یا بدهی یا تضمین‌های دولتی نقش مهمی ایفا می‌کند. در بررسی تجارب کشورها، تضمین وام و سرمایه‌گذاری مستقیم توسط دولت دو منبع مالی مهم سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها هستند. تضمین وام دولت شامل تعهد از طرف دولت یا نهادهای مرتبط عمومی یا نهادهای چندگانه است تا در صورت عدم توانایی شرکت در بازپرداخت، آن بدهی‌ها را به اعتباردهندگان بپردازند. سرمایه‌گذاری مستقیم دولت شامل مشارکت مستقیم دولت در سرمایه‌گذاری پروژه از طریق تزریق سرمایه است. سرمایه‌گذاری مستقیم دولت نیاز پروژه به ابزارهای مالی دیگر را کاهش می‌دهد و هزینه‌های بدهی را نیز کاهش می‌دهد. این نوع مشارکت دولت می‌تواند به شکل سرمایه‌گذاری یارانه‌ها یا مشارکت سهامی در پروژه باشد.

کلمات کلیدی: منابع مالی، بافت فرسوده، دولت، پروژه‌های توسعه شهری

۱. دانشیار و عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه فردوسی مشهد، lotfalipour@um.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری علوم اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ml.ashena@yahoo.com

۳. کارشناس ارشد علوم اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد، m.zabihi20@yahoo.com

منابع

- [۱] احمدی، (۱۳۸۴)، «بررسی نقش و جایگاه دولت در تأمین مسکن»، مجله روند، سال پانزدهم، ۴۶.
- [۲] پایگاه اینترنتی هفته نامه برنامه، شماره ۳۲۵، <http://www.spac.ir/barnameh/352/p-3.htm>.
- [۳] ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶.
- [۴] خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، کد خبر ۶۲۸۶۹۹.
- [۵] فتح‌اله زاده، نگار، (۱۳۸۸)، ضرورت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها (مطالعه سبب‌شناسی کشور فرانسه)، اقتصاد شهر، شماره ۲، بخش ویژه تأمین مالی شهرداری‌ها، صص ۲۸-۴۷.
- [۶] معزی مقدم، (۱۳۸۲)، شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها، مدیریت شهری، وزارت مسکن و شهرسازی.
- [۷] هادی زبور، بهروز، (۱۳۸۸)، مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها، اقتصاد شهر، شماره ۲، بخش ویژه تأمین مالی شهرداری‌ها، صص ۴-۲۷.
- [8] Chen, A. H. 2005. "It's Time to Correct the Shortfalls of BOT and PPP in Infrastructure Project Finance and Here is How", Working Paper, Southern Methodist University.
- [9] Fainstein, Susan and Mia Gray. 1997. "Economic Development Strategies for the Inner City: The Need for Governmental Intervention", In *The Inner City: Urban Poverty and Economic Development in the Next Century*, edited by Thomas Boston and Catherine Ross. New Brunswick NJ: Transaction Publishers.
- [10] FitchRatings(Special Report on Project Finance). 2004. "Public-Private Partnerships: The Next Generation of Infrastructure Finance", FitchRatings.com.
- [11] Kleimeier, S., and Megginson, W. L. 2001. "Are project finance loans different from other syndicated credits?" *Journal of Applied Corporate Finance*, 13, 75-87.
- [12] Lai, V. S. and Soumare, I. 2008. "Government Financial support Programmes in Project Finance Investments", annual conference of the CIRPEE, Oxford, Canada.

یکی دیگر از اقدامات مهم دولت‌ها نیز تنظیم مجدد زمین در طرح‌های توسعه شهری بوده است. این اقدام می‌تواند برای ایجاد محیطی یکپارچه و با توجه به اهمیت خاص بافت‌ها مورد استفاده قرار گیرد که نقش مالکین و وجود منابع مالی دولتی جهت اتمام طرح دارای اهمیت است.

منابع درآمدی، بودجه و اعتبارات، نقشی بسیار بنیادین و تعیین‌کننده در موفقیت مدیریت شهری و انجام بهینه و درست وظایف شهرداری‌ها دارند؛ مسئله‌ای که همواره دغدغه اصلی مدیران شهری بوده و همگی در یافتن بهترین راهکارهای رسیدن به وضعیت مطلوب تلاش کرده‌اند.

دولت در چهارچوب اختیارات، وظایف و صلاحیت‌های خود می‌تواند جایگاه ویژه‌ای در تأمین منابع مالی پروژه‌های نوسازی بافت فرسوده داشته باشد؛ تضمین‌های دولتی و ایجاد صندوق‌های فعال در زمینه مسکن افراد کم‌درآمد و نوسازی مسکن، کمک‌های بلاعوض و یارانه‌های دولتی در قالب کاهش نرخ بهره و تخفیف‌های مالیاتی می‌تواند با تصمیم دولت و بدون هیچ محدودیت قانونی و اجرایی در ایران به کار برده شود. در این راستا نیز ضرورت دارد دولت سامانه پیوندهای مالی خود را با شهرداری‌ها تعریف نموده و جایگاه خویش را در پشتیبانی‌های جدی بودجه‌ای و اعتباری از این نهادها روشن نماید.

بیشتر شهرداری‌ها با شرایط بودجه‌ای و اعتباری امروزی احتمالاً نمی‌توانند در تملک املاک به‌ویژه در بافت‌های فرسوده موفق شوند. این مسئله اجرای برنامه‌های توسعه و تأمین‌های آینده شهر را برای نسل‌های کنونی و آینده با چالش جدی روبرو نموده است. به طور کلی نقش مشارکتی دولت در بافت‌های فرسوده می‌تواند به سه روش انجام شود:

(الف) تأمین منابع مالی از طریق کاهش مالیات و اعطای یارانه و سایر تسهیلات

(ب) برنامه‌های تنظیم کاربری زمین و تنظیم مقررات و برنامه‌ریزی

(ج) برنامه‌ریزی مشارکتی و ارشادی و نقش دولت به عنوان هدایت‌کننده

علاوه بر تسهیلات دولتی به عنوان یکی از راه‌های تأمین مالی احیای بافت فرسوده؛ سیاست تنظیم کاربری زمین جهت تأمین منابع جامعه در بسیاری کشورها به کاربرده می‌شود. اقدامات مختلفی از جمله طرح‌های جامع ویژه بافت‌های فرسوده؛ تعریف کاربری‌های خاص؛ ایجاد انگیزه‌های مالی و طرح‌های تشویقی می‌تواند از طریق تنظیم کاربری زمین انجام شود. همچنین نقش دولت به صورت پشتیبانی‌های غیرنقدی و الزام دستگاه‌ها به همکاری‌های لازم بر درخواست و نیاز شهرداری‌ها نیز بسیار مهم است.

در این تحقیق برای بررسی نقش دولت در تأمین منابع مالی شهرداری‌ها در زمینه بافت‌های فرسوده این موضوع از جنبه‌های مختلف مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

(الف) اهمیت و مزیت‌های مشارکت دولت در نوسازی و بهسازی بافت فرسوده

(ب) الزامات استفاده از منابع مالی دولتی طرح احیای بافت فرسوده

(ج) نقش دولت در سایر کشورها در زمینه تأمین منابع مالی نوسازی بافت‌های فرسوده

(د) حدود مشارکت دولت در تأمین منابع مالی نوسازی بافت‌های فرسوده

۲. اهمیت و مزیت‌های احیای بافت‌های فرسوده

اهمیت رویکرد نوسازی و بهسازی بافت فرسوده و پیامدهایی که با توجه به آن لزوم مشارکت دولت در این راستا را می‌تواند به موارد زیر خلاصه نمود.

۱. مقدمه

وظیفه اولیه دولت تأمین ساختارهای مورد نیاز برای تضمین اقتصادی کارآمد می‌باشد. در حالی که دولت مالک جاده‌ها، مدارس، فرودگاه‌ها و غیره می‌باشد، باید تصمیم بگیرد که چگونه پروژه‌های مرتبط در این زمینه را تأمین مالی نماید. اگر دولت نتواند تسهیلات لازم را فراهم نماید، بخش خصوصی و یا دولت‌های محلی نمی‌توانند در اجرای پروژه‌ها موفق شوند. تأمین مالی پروژه با استفاده از مجوز و دستور دولت برای اخذ وام برای آغاز پروژه‌های هزینه‌بر می‌تواند رشد اقتصادی را سریع‌تر برانگیزد.

دولت، شهرداری، سیستم مالی و اعتباری و مردم، چهار عنصر اصلی هستند که باید با الزامات و حمایت‌های قانونی مناسب در جریان نوسازی بافت‌های فرسوده در کنار یکدیگر قرار بگیرند. دولت باید به عنوان مسئول تأمین زندگی مناسب شهروندان درصدی از بار مالی خدمات شهری را که از عهده شهرداری‌ها خارج است بر عهده بگیرد. مردم و بخش خصوصی به علت پیچیدگی و چندوجهی بودن و حجم عظیم فعالیت‌های نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری، و عدم بازگشت اقتصادی برخی تولیدات بهسازی و نوسازی مانند شبکه‌های دسترسی، معابر و فضاهای عمومی، رغبتی برای حضور فعال در تولید مسکن در بافت‌های فرسوده ندارند و شهرداری هم با منابع خود توانایی نوسازی بافت فرسوده را ندارد. به این دلایل است که دولت نمی‌تواند نسبت به وضعیت شهرداری‌ها و توانایی آن‌ها در انجام وظایف آن‌ها بی‌تفاوت باشد.

نقش دولت در حمایت و پشتیبانی و تأمین منابع درآمدی پروژه‌های شهری بسیار وسیع است؛ زیرا در هر حال، دولت دستگاه تنظیم سرفصل‌ها و ردیف‌های بودجه کل کشور و تعیین سهم هریک از نهادها و پیشنهاد آن به مجلس شورای اسلامی است. بنابراین عمده‌ترین نقش دولت می‌تواند در چهارچوب بودجه سالیانه کشور خودنمایی کند؛ یعنی دولت دست‌کم برای تأمین مالی پروژه‌های نوسازی بافت‌های فرسوده ردیف‌های مشخصی را در بودجه عمومی کشور تعیین و پیشنهاد نماید. بنابراین به نظر می‌رسد که با توجه به تعهدات دولت در برابر شهرداری‌ها، وضعیت شهرداری‌ها در بودجه کل کشور باید بازبینی شود و دست‌کم در برابر موضوعات ویژه‌ای، از جمله، کارهای عمرانی و تملک املاک و نوسازی بافت‌های فرسوده، ردیف‌های بودجه‌ای تعیین شود.

الف) کارکرد ملی طرح: برای احیا، حفظ و گسترش ارزش‌های معماری ایرانی- اسلامی و بیان نمادهای ارزش‌ها و ویژگی‌های انقلاب اسلامی، می‌بایست احیای این بافت با در نظر گرفتن امور فرهنگی، هنری، سیاحتی با الهام از معماری ایرانی- اسلامی به اجرا درآید.

ب) اهمیت بعد اجتماعی: طرح‌های سازمان نوسازی در احیای حیات اجتماعی بافت‌های فرسوده نقش دارند. تنها کالبد فیزیکی بافت فرسوده مطرح نمی‌باشد بلکه مسائل اجتماعی و اقتصادی آن محله از موارد مهم دیگر به شمار می‌رود. هر بافت فرسوده متناسب با موقعیت مکانی و مسائل فرهنگی و اجتماعی دارای درجه اولویت متفاوتی بوده و باید طرح خاصی برای اجرای آن پیاده نمود. این مسائل زمانی قابل تحقق است که دولت همکاری داشته باشد و در کنار آن سازمان نوسازی و متخصصان شهرسازی، مسائل اجتماعی، فرهنگی را مدنظر قرار دهند تا طرح‌های نوسازی بافت اجتماعی منطقه را به هم نریزد.

ساختمان‌های فرسوده بافت قدیمی علاوه بر اینکه بستر برای ناهنجاری‌های اجتماعی به حساب می‌آیند، در برابر حوادث غیرمترقبه ناپایدار بوده و در مواقع حادثه خسارت‌های زیادی به بار می‌آورد. این مناطق از آن جهت که در محدوده شهری هستند، دارای ظرفیت‌های مناسبی بوده و با مدیریت صحیح می‌توان به ارزش افزوده بالایی دست یافت.

ج) اهمیت بعد سیاسی: وجود مشکلات مذکور در بافت‌های فرسوده ممکن است باعث ایجاد مسائل، چالش‌ها و بحران‌های اجتماعی و سیاسی شده و مخاطراتی برای کشور و دولتمردان ایجاد کند.

د) اهمیت اقتصادی و تأثیر رونق بخش مسکن بر رونق سایر بخش‌ها: از جنبه اقتصادی بخش مسکن با ایجاد رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در بخش ساختمان و بخش‌های وابسته از طریق تأثیر بر مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری تغییرات در تولید ناخالص داخلی و نوسانات اقتصادی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این رو کشورها در شرایط بحران اقتصادی و جدی شدن معضل بیکاری از این بخش به عنوان موتور رشد و مولد اشتغال کمک می‌گیرند. اما در زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی نخست باید مبالغ فراوانی برای ایجاد بستر مناسب آغاز فعالیت پروژه‌های عمرانی توسط بخش دولتی هزینه شود. بخش خصوصی زمانی وارد کار می‌شود که

بداند مقدمات ابتدایی کار شامل احداث زیرساخت‌ها به سرانجامی رسیده است. از این رو اگر بر تأمین اعتبارات این پروژه از سوی دولت تأکید می‌شود.

و) تجمیع اراضی، مقاوم‌سازی، تأمین زیرساخت‌ها: در بافت‌های فرسوده به دلیل توافقی اقتصادی و عدم وابستگی ساکنان امکان حفظ حیات و بازسازی ساختمان‌ها وجود ندارد مقاومت این بناها به دلیل فرسودگی بسیار پایین است و در زمان بروز زلزله عملیات امداد و با وجود تراکم زیاد ساختمانی و معابر تنگ و باریک به سختی صورت می‌گیرد. در ایران اقداماتی چون اعمال سیاست‌های تشویقی مؤثر برای تجمیع اراضی و ساماندهی به منظور و نوسازی بافت‌ها و ابنیه فرسوده، مقاوم‌سازی، استحکام‌بخشی و تعمیر بافت‌های فرسوده خدمات و زیرساخت‌ها دارای اهمیت است.

ز) تأمین مسکن: با توجه به اینکه بخشی از قشر ضعیف جامعه در مناطقی با بافت سکونت دارند، ارایه خدمات به این افراد اجرای عدالت و هدف اصلی طرح است. بنابراین احیا و بازسازی بافت فرسوده می‌تواند منجر به توانمندسازی دولت در اعمال سیاست‌ها جهت تأمین مسکن گروه‌های هدف شود.

ح) سامان دادن به حاشیه‌نشینی: یکی از اهداف نوسازی و بهسازی بافت‌های ساماندهی حاشیه‌نشینی است. نوسازی بافت فرسوده و فراهم شدن امکانات مسکونی، قالب تراکم بالاتر بناها و تسهیلات مالی، حاشیه‌نشینی را محدودتر می‌کند. باید مجموعه اقدامات در این حوزه فعالیت دارند اعم از مالک، مستأجر، سازنده، سرمایه‌گذار داخلی و خارجی مالی و اعتباری کشور در کنار هم قرار گیرند و شهرداری‌ها و دولت نیز از آن‌ها حمایت کنند.

۳. الزامات استفاده از منابع مالی دولتی در طرح احیای بافت‌های فرسوده

با توجه به سیاست‌های کلی نظام در بخش زمین و مسکن و شهرسازی و در اجرای برنامه پنجم و ماده سی‌ام برنامه چهارم توسعه فرهنگی اجتماعی اقتصادی کشور به ویژه از بخش «ب» ماده مزبور مبنی بر تکلیف دولت به بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی روستاها و ساماندهی حاشیه‌نشینی با رویکرد توانمندسازی مردم و مقاوم‌سازی ابنیه مقابل زلزله با استفاده از منابع داخلی و خارجی حداکثر ظرف مدت ده سال و نیز سایر

الف) تسهیلات بانکی و یارانه‌های دولتی و تسهیلات خاص تبصره قانون بودجه: اخذ وام

و تسهیلات از بانک‌ها، روش معمول برای تأمین مالی پروژه‌ها است. دولت به دلیل بالا بودن نرخ بهره وام‌های بانکی، به نرخ بهره این نوع طرح‌ها یارانه می‌دهد و منابع و اعتبارات دولتی به موجب قانون بودجه سنواتی برای بافت‌های فرسوده شهری اختصاص می‌یابد. انواع تسهیلات پرداختی بانک‌ها تحت عناوین عقود اسلامی به مشتریان پرداخت می‌شود. در قوانین جاری کشور، روش‌هایی برای تأمین مالی جهت شرکت‌ها و مؤسسات در قالب بندها و تبصره‌های قانونی پیش‌بینی شده است. دولت بخش عمده‌ای از سود تسهیلات نوسازی مسکن در محدوده‌های بافت فرسوده شهری را در قالب یارانه پرداخت می‌کند. تاکنون، ۶۰۰ میلیارد ریال تسهیلات برای پرداخت یارانه‌ها در اختیار بانک مسکن قرار گرفته است [۴]

ب) تسهیلات وجوه اداره‌شده: گاهی منابع و اعتبارات دولتی که در قالب بودجه استانی برای بافت‌های فرسوده شهری اختصاص می‌یابد. بر اساس مصوبه هیأت وزیران و برای تشویق و جلب مشارکت بخش خصوصی و تعاونی به سرمایه‌گذاری در محدوده طرح‌های بافت فرسوده میبایستی به سرجمع اعتبارات وزارت مسکن و شهرسازی اضافه گردیده تا در قالب وجوه اداره‌شده، تسهیلات به متقاضیان سرمایه‌گذاری در محدوده طرح پرداخت شود.

ج) منابع سازمان ملی زمین و مسکن: آورده سازمان ملی زمین و مسکن در پروژه‌های استیجاری در بافت‌های فرسوده شهری به موجب قوانین بودجه سنواتی یا تفاهم‌نامه‌ها از جمله منابع مالی دیگر است.

د) تسهیلات صندوق ذخیره ارزی: در برنامه‌های سالانه مقررگردید اگر درآمد نفت فراتر از پیش‌بینی برنامه باشد، این مازاد درآمد به حساب صندوق ذخیره ارزی واریز شود تا در مواقعی که درآمدهای ارزی بودجه تحقق نمی‌یابد بتوان از منابع این صندوق استفاده نمود و یا از مازاد منابع مالی این صندوق به عنوان وام ارزی برای توسعه صنایع و ایجاد رونق اقتصادی استفاده نمود. این نوع تأمین مالی عمده‌تاً برای خریدها و مصارف ارزی است و نرخ سود سالانه صندوق ذخیره ارزی ۷ درصد تعیین شده که بازپرداخت آن نیز ارزی می‌باشد.

قانونی (از جمله ردیف‌ها و بندهای قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ مرتبط با شهرداری‌ها و تعیین محدوده بافت فرسوده، مدیریت پرداخت یارانه به سازندگان و خریداران واحدهای مسکونی در بافت‌های فرسوده و لایحه قانونی ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن)، مناسب است دولت نسبت به تأمین اعتبار و تسهیلات لازم در بودجه سنواتی کل کشور در ردیف‌های مربوط با لحاظ شاخص تورم سالیانه و اعمال سایر راهکارهای حمایتی اجرایی و مالی با رویکرد توانمندسازی بخش خصوصی و جلب مشارکت‌های اجتماعی مردم اقدامات لازم را ترتیب دهد.

تاکنون لوایح زیادی در راستای طرح نوسازی و بهسازی پیشنهاد و همچنین برخی از آن‌ها تصویب شده است. به هر حال نیل به موفقیت در احیای بافت‌های فرسوده نیازمند توجه جدی دولت و مجلس است. همکاری و حمایت دولت از سیستم بانکی برای تأمین منابع لازم برای پرداخت تسهیلات و حمایت از شهرداری با جبران تخفیفات اعمال‌شده توسط آنان و کمک به آن‌ها برای تأمین زیرساخت‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به همین دلیل حمایت دولت و اعطای تسهیلات ویژه بهترین مشوق بخش خصوصی و انبوه‌سازان است و انتظار عمومی آن است که حمایت‌های مالی و تسهیلات دولتی بیش از پیش افزایش یابد. در مرحله فرهنگ‌سازی نیز نقش دولت به دلیل قدرت و توانایی تأثیرگذاری در بیشتر ارگان‌ها مانند رسانه‌ها، شهرداری‌ها، قوه قضاییه و غیره در قانع کردن ساکنین بسیار مؤثر است.

۴. منابع مالی دولتی در احیای بافت‌های فرسوده در ایران

در ایران تا سال ۱۳۶۲ بیشترین منابع درآمدی و مالی شهرداری‌ها از محل اعتبارات عمومی و بدست دولت تأمین می‌شد. پس از آن و در راستای استقلال مالی نقش دولت در بحث منابع درآمدی پایدار، شهرداری‌ها همچنان به عنوان چالشی عمده باقی ماند. در حال حاضر به موجب قوانین توسعه‌ای و قوانین بودجه سنواتی یا تفاهم نامه‌ها حمایت از تأمین منابع مالی برخی از پروژه‌ها توسط دولت وجود دارد. این حمایت‌ها به صورت غیرمستقیم به شیوه اعطای تسهیلات بانکی و مجوز صدور اوراق مشارکت، یا به صورت مستقیم به شیوه یارانه‌های دولتی و اعطای اعتبار انجام می‌شود. این منابع مالی دولتی در احیای بافت‌های فرسوده شامل موارد زیر است:

ه) مجوز انتشار اوراق مشارکت: از آنجایی که ارابه بسیاری از خدمات عمومی شهری مستلزم سرمایه‌گذاری‌های کلان اولیه است، اتکا به منابع محلی که عموماً صرف امور جاری شهر می‌شود هرگز نمی‌تواند پاسخگوی این سرمایه‌گذاری‌ها باشد. اوراق مشارکت یکی از ابزارهای مالی است که در تمام کشورها برای تأمین کسری بودجه و اجرای فعالیت‌ها و برنامه‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. اوراق مشارکت تاکنون همواره با سودی بین ۱۵ تا ۲۰ درصد در سال توسط شرکت‌ها و بخش‌های دولتی ایران انتشار یافته است.

اوراق بهادار بانام یا بی‌نام قابل معامله که به موجب قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت با مجوز قانونی خاص یا مجوز بانک مرکزی به قیمت اسمی مشخص و برای مدت معین توسط دولت، نهادهای عمومی غیردولتی یا بخش خصوصی مجاز از طریق عرضه عمومی واگذار می‌شود. اوراق مشارکت یکی از راهکارهای مناسب تأمین مالی جهت پیشبرد اهداف شرکت‌ها می‌باشد که در تمام کشورها برای تأمین کسری بودجه و اجرای فعالیت‌ها و برنامه‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

و) سایر تسهیلات دولتی: برقراری تخفیفات در عوارض نوسازی، صدور پروانه و تراکم ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری، ارابه خدمات زیربنایی و محفوظ ماندن حق امتیاز خدمات مذکور (شامل آب، برق، گاز و غیره) و صدور مجوزهای قانونی، اعلام معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی توسط دولت، تغییر کاربری مسکونی به تجاری در بافت فرسوده (قابل توجه است که در تغییر کاربری تجاری هر بافت با توجه به نیاز خود تنها درصد معینی قابلیت تغییر کاربری دارد).

به طور کلی اقدامات انجام‌شده دولت تاکنون در زمینه بافت‌های فرسوده شامل موارد زیر است:

- ۱- تهیه طرح بهسازی و ایجاد ردیف اعتباری برای مطالعه بهسازی بافت‌های فرسوده
- ۲- کمک به توسعه شبکه‌های دسترسی و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده
- ۳- تهیه طرح توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی برای ۱۷۰۰۰ هکتار
- ۴- ایجاد ردیف مطالعه ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و تهیه طرح برای ۴۵۰۰ هکتار در سه شهر

۵- اخذ وام از بانک جهانی برای اجرای پروژه‌های توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی

۶- انتشار اوراق مشارکت در سال‌های مختلف

۷- جلب مشارکت سازندگان بخش خصوصی در محدوده تملکات برخی از املاک فرسوده

۸- تجهیز منابع فاینانس

به منظور تحلیل عملکرد کلی اعتبارات پرداختی دولتی به بخش مسکن، جدول زیر اعتبارات عمرانی دولت بر اساس مقادیر مصوب و عملکرد آن در بخش مسکن در زمینه احیا و بازسازی ساختمان‌های مناطق شهری و روستایی را نشان می‌دهد. براساس آمار خزانه‌داری کل وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۸۴ سهم اعتبارات متعلق به برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی حدود ۱۷ درصد بوده است و برنامه ساماندهی نواحی خاص سهم نسبتاً بالایی حدود ۲۴/۳ درصد داشته است و از درصد عملکرد بالایی نیز برخوردار بوده است. برنامه مقاومت‌سازی ساختمان‌ها نیز سهم ناچیزی داشته است.

در سال ۱۳۸۵ دولت ۱۵۴۱۴/۶ میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری و برنامه‌های حمایت از تأمین مسکن معلولان و گروه‌های کم‌درآمد در فصل رفاه و تأمین اجتماعی هزینه کرد (۲۲۸/۷ درصد). در سال مذکور فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری بیشترین سهم از اعتبارات پرداختی به برنامه حمل‌ونقل شهری و روستایی با سهم ۷۱/۳ درصد از رقم کل اختصاص یافت. در حالی که برنامه‌های ساماندهی کالبدی شهری و روستایی و مقاومت‌سازی ساختمان‌ها سهمی حدود ۱/۴ درصد و برنامه ساماندهی نواحی خاص سهم ۴/۶ درصدی از کل اعتبارات پرداختی در این بخش داشته است. هر یک از سه برنامه مذکور به ترتیب از ۷۵/۹، ۵۱/۹ و ۲۷/۶ درصد عملکرد نسبت بودجه مصوب برخوردار بودند و عملکردی کمتر از بودجه مصوب دارند.

در قانون بودجه سال ۱۳۸۶، برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در فصل مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری و برنامه‌های حمایتی این بخش جمعاً مبلغ ۱۰/۶ هزار میلیارد ریال به تصویب رسید به موجب آمار خزانه‌داری کل تا پایان سال ۸۶ ۱۴/۵ هزار میلیارد ریال از محل اعتبار در نظر گرفته شده پرداخت شد. این اعتبار پرداخت شده مبین عملکرد ۱۳۷/۱ درصدی

ضعف عملکرد یا عملکرد متوسط برخی شاخص‌ها نیز به حیطه گسترده آنها و ضرورت انجام مطالعات و بررسی‌های زمان‌بر کارشناسی، مربوط می‌شود (مانند تهیه قانون جامع شهرسازی و معماری ایران) یا به دلیل نبود زیرساخت‌های موجود برای حرکت معلولان و سالمندان (پیشرفت کندی برنامه (مانند مناسب‌سازی فضاهای شهری برای حرکت معلولان و سالمندان) پیشرفت کندی داشته‌اند. تعدادی از شاخص‌های کمی برنامه به میزان پیش‌بینی شده و برخی نیز کمتر از میزان پیش‌بینی برنامه، پیشرفت داشته‌اند. مهم‌ترین عوامل مربوط به پیشرفت کند برخی فعالیت‌های عمرانی بخش عبارت است از:

- عدم اخذ هزینه واقعی خدمات از شهروندان و رشد کم اعتبارات و درآمدهای دستگاه‌های اجرایی متولی خدمات‌رسانی به‌ویژه در شهرهای متوسط و کوچک.

- ضعف منابع مالی، فنی، اجرایی و مدیریتی و نیروی انسانی برخی شهرداری‌ها (به‌ویژه در شهرهای کوچک و متوسط).

- عدم بازگشت اضافه ارزش ناشی از عمران و توسعه به مدیریت شهری.

- ضعف نظام جامع و منسجم جمع‌آوری و بهنگام‌سازی آمار و اطلاعات عملکرد بخش.

- عدم تمایل و همکاری دستگاه‌های اجرایی در زمینه واگذاری وظایف محلی به نهادهای غیردولتی و تشکلهای مردمی.^[۷]

۵. حدود مشارکت دولت در پروژه‌های توسعه شهری

آنچه در بحث حدود صلاحیت دولت در تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه مهم است محدودیت نداشتن دولت در تأمین منابع درآمدی شهرداری‌هاست. البته در سال‌های کنونی سیاست‌محوری دولت، مبتنی بر کوچک‌سازی پیکره خود، واگذاری تصدی‌ها و کاهش هزینه‌های خود بوده است.

درباره صلاحیت دولت و حدود آن در ایران باید یادآور شد که دولت، بزرگترین دستگاه اجرایی در کشور، حق ارایه لوایحی را به مجلس شورای اسلامی در همه موضوعات دارد. از این دیدگاه دولت می‌تواند همان‌گونه که این تکلیف در سال ۱۳۶۲ برعهده او گذاشته شده بود، لوایح درآمدی شهرداری‌ها را آماده و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارایه نماید. از سوی دیگر،

فصل مزبور می‌باشد. در سال ۱۳۸۶ بیشترین سهم اعتبارات مربوط به برنامه مسکن و حمل‌ونقل شهری و روستایی بود. در این سال ۲/۶ درصد از اعتبارات عمرانی دولت در فصل مسکن به برنامه ساماندهی کالبد شهری و روستایی و ۰/۱ درصد آن به برنامه مقاوم‌سازی و ۶/۱ درصد به برنامه ساماندهی نواحی خاص اختصاص داشته است. هر سه برنامه مذکور درصد عملکردی حدود ۶۰ درصد داشته‌اند.

جدول (۱): تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) در فصل مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری و برنامه‌های حمایتی ناظر بر بخش مسکن

نوع برنامه	مصبوب			سهم (درصد)			عملکرد			درصد عملکرد	
	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۴	۱۳۸۵
برنامه ساماندهی کالبدی شهری و روستایی	۴۴۴۷۰	۲۵۸۷۰۷	۶۷۳۸۶۲	۱/۷	۱/۳	۲/۶	۲۷۹۸۷۹	۱۹۶۲۶۹	۳۸۱۷۱۷	۶۳	۷۵/۹
برنامه مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۲۵۰۰	۳۳۴۰۰	۲۹۴۰۰	ناچیز	ناچیز	۰/۱	۱۵۰۰	۱۷۳۴۰	۲۰۱۳۶	۶۰	۵۱/۹
برنامه ساماندهی نواحی خاص	۳۴۸۳۰۲۲	۲۵۵۹۲۶۰	۱۵۴۳۷۹۴	۲۴/۳	۴/۶	۶/۱	۳۹۲۲۷۲۱	۷۰۷۳۶۸	۸۸۷۰۱۴	۱۱۲/۶	۲۷/۶

واحد: میلیون ریال

منبع: [۳]

به توجه به آمار بیان‌شده در جدول ۱، سهم اعتبارات اختصاص‌یافته به برنامه ساماندهی کالبد شهری و روستایی در سال ۱۳۸۶ افزایش داشته اما درصد عملکرد آن نسبت به سال‌های قبل افت داشته است. همچنین سهم برنامه مقاوم‌سازی ساختمان‌ها رشد بسیار کمی داشته است که با افزایش درصد عملکرد همراه بوده است. برنامه ساماندهی نواحی خاص در سال ۱۳۸۴ سهم بالایی داشته است اما پس از آن افت داشته است و آمار درصد عملکرد حاکی از کاهش عملکرد آن است. [۳]

مشارکت عمومی - خصوصاً^۱ معمولاً برای اشاره به دامنه وسیعی از همکاری‌ها بین دولت‌های ملی و محلی و بخش خصوصی در فراهم‌سازی زیرساخت‌ها یا عرضه خدمات معینی به کار می‌رود که به طور سنتی تنها توسط دولت فراهم می‌شد. در بسیاری از تأمین مالی پروژه‌ها، مشارکت‌کنندگان و مسئولان پروژه نسبت به دولت به خوبی دارای اطلاعات هستند. [۸]

در دهه ۱۹۹۰ مشارکت بخش خصوصی در تأمین مالی زیرساخت‌ها در مناطق خارج از کشورهای OECD^۲ توسط خصوصی‌سازی و امتیازنامه‌ها تعیین شد. همچنین این مشارکت از طریق اعطای وام خصوصی با گروه انتخابی از سرمایه‌گذاران نهادهای خارجی یا سندیکای وام با مسئولیت تعدادی بانک‌های چندملیتی تعیین شد. دولت‌ها با مشارکت بانک‌های توسعه‌ای و کمک‌های بین‌المللی به این نکته پی برده‌اند که با کاهش ریسک اعتباری پروژه از طریق بانک‌ها و افزایش اعتبار و تضمین ریسک اعتباری با کمک دولت، می‌توانند سرمایه خصوصی را جذب کنند.

[۱۰]

برنامه‌های حمایتی دولت ظرفیت وام را گسترش می‌دهد و هزینه قرض گرفتن شرکت‌ها را بهبود می‌دهد. زمانی که مشارکت سهامی برای دولت مجاز باشد و به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم مشارکت کند، دولت از پروژه سود می‌برد.

برای نمونه پروژه‌ای را در نظر می‌گیریم که به عنوان یک جزء مستقل و مجزا در یک شرکت استاندارد اجرا می‌شود. پروژه متعلق به مسئولان است و جریان‌های نقدی آن برای پرداخت به سهام‌داران پروژه به کار می‌رود. اغلب، به این چارچوب مالی به عنوان تأمین مالی پروژه بدون منابع یا منابع محدود گفته می‌شود، اعتباردهندگان علاوه بر اعتبار مسئولان پروژه به عملکرد پروژه در بازپرداخت منافع توجه دارند. تنها تعهد مسئولان پروژه، سهم سرمایه آن‌ها می‌باشد. پروژه یک میزان اولیه سرمایه‌گذاری می‌کند (I) و در زمان t دارایی A را با ویژگی فرآیند تصادفی ریسک خشی را بدست می‌دهد.

$$\frac{dA_t}{A_t} = (r_f + g - \delta)dt + \sigma dZ_t \quad (1)$$

1. Public-private partnership
2. Organization for Economic Cooperation and Development

دولت می‌تواند از فرستادن لویجی که دربردارنده کاهش یا تخفیف و معافیت در عوارض و منابع آمدی شهرداری‌هاست، خودداری نموده و یا دست‌کم دستگاه‌ها را ملزم نماید که در برابر این - نه پیشنهادها حتماً ردیف‌های بودجه‌ای جبرانی را تعیین و معرفی نمایند.

بسیاری از دولت‌ها برای تأمین منابع مالی پروژه‌های زیرساختی به منابع مالی بخش خصوصی متوسل شده‌اند. اما اینگونه سرمایه‌گذاری‌های خصوصی همچنان به کندی در حال افزایش است. از طرف دیگر سرمایه‌گذاران این بیم را دارند که دولت‌ها به تعهدات خود در مورد برقراری تعهدات کافی برای مدت نسبتاً طولانی عمل نکنند. بنابراین سرمایه‌گذاران به حمایت دولتی به کل کمک‌های بلاعوض، قوانین مالیاتی ترجیحی، مشارکت در سهام یا بدهی یا تضمین نیاز دارند. اگر دولت‌ها سیاست‌هایی مناسب با هزینه را اعمال کنند، سرمایه‌گذاران بدون حمایت خاصی از جانب دولت، به سرمایه‌گذاری تمایل خواهند داشت.

تضمین وام و سرمایه‌گذاری مستقیم توسط دولت در تأمین منابع سرمایه‌گذاری شرکت‌ها دو منبع مالی مهم پروژه‌ها هستند. تضمین وام دولت شامل تعهد از طرف دولت یا نهادهای مرتبط معمولی یا نهادهای چندگانه است تا در صورت عدم توانایی شرکت در بازپرداخت، بدهی‌ها را به متباردهندگان بپردازند.

سرمایه‌گذاری مستقیم دولت شامل مشارکت مستقیم دولت در سرمایه‌گذاری پروژه از طریق رتبه سرمایه است. سرمایه تزریق شده توسط دولت نیاز پروژه به ابزارهای مالی دیگر را کاهش می‌دهد و سپس هزینه‌های بدهی را نیز کاهش می‌دهد. این نوع مشارکت دولت می‌تواند به شکل سرمایه‌گذاری یارانه‌ها یا مشارکت سهامی در پروژه باشد. حالت دوم می‌تواند به یک همکاری معمولی - خصوصی نسبت داده شود، به طوری که دولت در آن پروژه یکی از سهام‌داران می‌شود و بریاران‌های نقدی باقی‌مانده پروژه را با مسئولان پروژه تقسیم می‌کند. دو برنامه حمایتی شرح داده شده ابزار انگیزشی برای کمک به اجرای پروژه‌ها هستند. گرچه این وظیفه دولت نیست اما به هر حال دولت انتظار دارد از این حمایت‌ها برخی مزایای اجتماعی را بدست آورد. دولت از فقیهت‌های پروژه به صورت درآمد‌های مالیاتی و بهبودهای اجتماعی، فرهنگی بهره‌مند می‌شود.

به طوری که r_t نرخ بهره اقتصاد که غیر تصادفی فرض شده است، g رشد دارایی پروژه که از منابع بیرون شرکت تأمین شده است، δ نرخ بازده دارایی، σ تغییرپذیری دارایی‌های پروژه، Z_{At} فرایند وینر (Wiener) تحت احتمال ریسک خنثی است. این معادله برای دارایی‌های پروژه باید به عنوان ارزش کنونی تمام جریان‌های نقدی انتظاری آینده تفسیر شود. [۱۴]

یکی از مباحث عدم اطمینان ارزش جریان‌های نقدی آینده است. اما فرض می‌شود مقادیر کنونی جریان‌های نقدی انتظاری، مسیری هندسی با سطح ریسک σ را دنبال می‌کنند. یک ساختار سرمایه‌ای ساده برای پروژه در نظر گرفته می‌شود که شامل قراردادهای وام ساده و سهام است. هیچ پرداخت تقسیم شده یا پرداخت واسطه‌ای برای وام‌ها قبل از سررسید آن‌ها وجود ندارد. تکامل پروژه با سررسید بدهی آن منطبق است. همچنین مداخله یک بخش عمومی را فرض می‌کنیم، به طوری که در بیشتر تأمین مالی پروژه‌ها وجود دارد. [۱۱]

در این جا دو مورد دخالت دولت در تأمین مالی پروژه در نظر گرفته شده است: تضمین وام و سرمایه‌گذاری مستقیم. حمایت مالی از طریق تضمین وام شامل تضمین بدهی پروژه است. فرض بر این است که تحت توافق تضمین وام، دولت موافقت می‌کند تا بدهی پروژه را تا سطح معینی (h) پوشش دهد. حمایت مالی مستقیم شامل مشارکت مستقیم در سرمایه‌گذاری اولیه پروژه است. تحت این برنامه حمایتی، فرض شده است که دولت به میزان k در پروژه سرمایه‌گذاری می‌کند. سرمایه‌گذاری مستقیم دولت می‌تواند سرمایه‌گذاری بارانه‌ها یا مشارکت سهامی باشد. در حالت دوم دولت و مسئولان پروژه جریان‌های نقدی پروژه را تقسیم می‌کنند. بنابراین پروژه با سهام صاحبان، وام (منابع مالی بیرونی) و نقش دولت تأمین مالی می‌شود. تنها تحت برنامه تضمین وام K برابر صفر خواهد بود. اگر C مشارکت سرمایه‌ای کل مسئولان پروژه و D میزان منابع قرض گرفته شده باشد. سرمایه‌گذاری کل برابر است با:

(۲)

$$I = C + K + D$$

در سررسید وام اگر پروژه موفق باشد، سود خالص بعد از مالیات پروژه (P) کل جریان‌های نقدی کنونی است که مالیات و پرداخت‌های بدهی از آن کم شده است.

(۳)

$$P = E[e^{-rT} \max(A_T - (1 + R)D - \tau_c \max(a_T - RD - M, 0), 0)]$$

نقش دولت در تأمین منابع مالی احیای بافت‌های فرسوده

به طوری که $E[.]$ انتظار تحت احتمال ریسک خنثی است، λ سهم استهلاک سرمایه اولیه است و R هزینه منابع مالی وام است. اولین عبارت تساوی سود خالص قبل از مالیات را نشان می‌دهد عبارت دوم تعدیل برای مالیات را با نرخ مالیات داخلی بیان می‌کند.

می‌توان هزینه تضمین وام برای دولت را بدست آورد. زمانی که یک وثیقه صفر با ورشکستگی در زمان سررسید وام را در نظر بگیریم، هزینه تضمین برای دولت برابر ارزش فعلی پرداخت‌های انتظاری آینده هنگام وقوع ورشکستگی توسط دولت است:

(۴)

$$G = E[e^{-rT} \max(\min(H, (1 - R)D) - A_T, 0)]$$

قابل ذکر است که پروژه برای تضمین وام هزینه‌ای به دولت نمی‌پردازد. اما اگر پروژه موفق شود دولت از آن درآمد مالیاتی کسب می‌کند که می‌تواند هزینه‌های تضمین را جبران کند. دولت از طریق دخالت در پروژه انتظار دارد که درآمدهای مالیاتی و در صورت سرمایه‌گذاری مستقیم سهمی از سود پروژه را بدست آورد. تحت برنامه حمایتی سرمایه‌گذاری مستقیم دولت از طریق مشارکت سهامی، نسبت α از سهم پروژه به دولت اعطا می‌شود.

با تضمین بدهی دولت انتظار دارد که از پروژه سود ببرد. با تضمین وام نرخ بهره کاهش می‌یابد. بنابراین، بهره کلی پرداختی به وام کاهش می‌یابد. سرمایه‌گذاری مستقیم در پروژه نیاز سرمایه‌ای خارج از شرکت را کاهش می‌دهد. در حالی که هر دو برنامه حمایتی دولت در تأمین مالی برای دولت هزینه‌بر است، عدم محدودیت مشارکت دولت زمانی حاصل می‌شود که فواید خالص آن مثبت باشد. [۱۲]

دولت به عنوان نهاد مؤثر اصلی باید در بافت‌های فرسوده مداخله نماید و نیازهای اولیه و اساسی هم‌چون مسکن مناسب، مراکز آموزشی، فرصت‌های اشتغال از طریق مشاغل خرد و تأمین نیازهای روزمره ساکنان را فراهم نماید. این سیر تحول در نقش دولت براساس تغییر دیدگاه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی سران کشورها، نوع حکومت آنها و بافت اجتماعی مردم منطقه شکل گرفته است. نمونه‌ای از این تحولات را می‌توان در نظام مدیریت شهری انگلستان به خوبی مشاهده کرد. [۹]

۳) سرمایه‌گذاری، تأمین مالی و اداره خدمت را کاملاً به بخش خصوصی محول و صرفاً بر آرا نظارت کند.

نقش فعالی برای دولت در زمینه اصلاح انواع شکست‌های بازار، برقراری توزیع بهتر درآمد، ایجاد ثبات اقتصادی و حفظ سطوح بالای اشتغال در کنار حفظ ثبات قیمت‌ها وجود دارد. جایگزینی که بازار با شکست روبه رو می‌شود، بخش دولتی باید وارد شده و با تدابیر سیاستی مناسب این شکست‌ها را جبران کند. فرض ضمنی این مباحث این است که دولت، پاسدار منافع عمومی است و در پی پیشینه کردن رفاه اجتماعی است.

به دلیل این که فراهم‌سازی زمینه‌های رفاه اجتماعی موضوع پیچیده‌ای است و عوامل و کالاهای عمومی مختلف با الگوی جغرافیایی متفاوت از دید مصرف وجود دارد، به سختی می‌توان سطح از دولت را شناسایی کرد که قلمرو حکمرانی آن به طور کامل با منافع جغرافیایی تمام کالاهای عمومی محلی همخوان باشد؛ به ویژه آن که محصولات برخی زیرساخت‌ها از جمله راه‌ها می‌توانند منافع فراتر از قلمرو دولت محلی به دست دهد. بدین ترتیب استدلال می‌شد که عرضه نامتمرکز این کالاها بهتر از عرضه متمرکز آنهاست و عدم تمرکز مالی که تخصیص وظایف و منابع درآمد به سطوح مختلف دولت را در برمی‌گیرد در مناطق بسیاری مطرح شده است.

حجم ابزارهای حمایتی در برخی کشورها (برای نمونه ایالات متحده) معمولاً برای توسعه ساخت و یا بازسازی خانه‌های استیجاری به سه دسته دولتی، فدرال و محلی تقسیم می‌شود. برخی کشورها این ابزارها به منظور ساخت خانه‌های تملیکی نیز کاربرد می‌یابد. ابزارهای تعریف‌شده برای حمایت از اقشار هدف، موارد متنوعی را دربر می‌گیرد.

در نظریه نسل اول درباره فدرالیسم مالی، نظریه یارانه‌های پیگیری بیان می‌شود و چهارچوب این نظریه توصیه می‌شود دولت مرکزی یارانه‌های واحد (کمک‌های بدون عوض دولت‌های نامتمرکز بپردازد. دولت‌های محلی که از این نوع کمک‌ها دریافت می‌کنند، تا جایایی که هزینه‌های خدمات محلی ادامه خواهند داد که منافع اجتماعی نهایی آنها در مجموع برابر هزینه آنها شود. به موجب نظریه‌های نسل اول، دولت مرکزی در زمینه به کارگیری سیاست اقتصادی، توزیع مجدد درآمد و آرایه کالاهای عمومی در سطح ملی نقش بنیادین دارد و دولت محلی نقش اصلی خود را در آرایه خدمات محلی کارآمد پیدا می‌کند.

به هر جهت، ضرورت دخالت دولت در امر تأمین مسکن و زیرساخت‌های مناسب مسئله‌ای پذیرفته‌شده و غیرقابل انکار است. هرچند ممکن است برخی سیاست‌ها صرفاً برای دوره‌ای خاص تعریف شوند و یا این سیاست‌ها هدفی غیر از کمک به اسکان اقشار ضعیف داشته باشد، اما تداوم سیاست و جهت‌گیری کامل به منظور کمک به اقشار کم‌درآمد نشان از جدیت موضوع و لزوم رفع مشکل از وضعیت نابسامان این بخش دارد.

۶. نقش دولت در احیای بافت‌های فرسوده در کشورهای منتخب

در طول دهه گذشته مسئولین نهادهای شهری کشورهای در حال توسعه به دلیل رشد مداوم جمعیت شهرنشین با فشار روزافزون مشکلات مالی دست به گریبان بوده‌اند، و با رشد فزاینده تقاضای خدمات شهری مواجه شده‌اند. در حالی که توان آن‌ها در آرایه این خدمات و ایجاد امکانات زیربنایی به دلیل کمبود منابع مالی به هیچ‌وجه کفایت نمی‌کند. بنابراین، در بیشتر کشورهای جهان به دلیل کمبود منابع مالی برای سرمایه‌گذاری برخی پروژه‌ها، مسئولان پروژه‌ها به حمایت‌های دولت متوسل می‌شوند تا رتبه‌بندی اعتباری و ظرفیت وام خود را بهبود دهند و با هزینه‌های کمتری به سرمایه‌ها دسترسی داشته باشند. کمک‌های دولت و سازمان‌های دولتی در تأمین مالی پروژه‌ها (مخصوصاً پروژه‌های شهری) به دو بخش تقسیم می‌شود:

الف) کمک‌های سرمایه‌ای دولت به عمران شهرها که ممکن است شهرداری مجری طرح‌های عمرانی دولت باشد. این کمک‌ها در قالب برنامه‌ریزی توسعه شهری، ایجاد و توسعه تأسیسات شهری، بهبود عبور و مرور شهری و ایجاد تأسیسات حفاظتی شهری صورت می‌گیرد.

ب) تأمین زندگی مناسب شهروندان و نیازهای افراد کم درآمد: در این مورد بخش دولتی به سه شیوه می‌تواند عمل کند:

- ۱) سرمایه‌گذاری لازم برای عرضه خدمت را انجام دهد و تأمین مالی و اداره آن را نیز خود برعهده داشته باشد.
- ۲) سرمایه‌گذاری لازم برای عرضه خدمت را انجام دهد اما وظیفه تأمین مالی و اداره خدمت را به بخش خصوصی محول کند.

در کشورهایی که دارای سابقه نظام سوسیالیستی بوده‌اند میزان اتکای درآمد شهرداری‌ها به نقل و انتقالات دولتی رقم قابل توجهی از بودجه را تشکیل می‌دهد. از سوی دیگر کمترین اتکا به منبع درآمدی نقل و انتقالات دولتی و بیشترین اتکا به مالیات‌های محلی و بهای خدمات و عوارض در کشورهای اسکاندیناوی مشاهده می‌شود که دارای نظام حکومتی غیرمتمرکز می‌باشند و حاکمیت‌های محلی در نظام سلسله مراتب حکومتی این کشورها جایگاه ویژه‌ای دارند. انگلستان در میان رده‌بندی، سایر کشورهای مطرح اروپایی یعنی ایتالیا، فرانسه و آلمان قرار دارند. انگلستان در میان این کشورها یک استثنا است. زیرا نقل و انتقالات دولتی بخش عمده‌ای از درآمد شهرداری‌ها را در این کشور تشکیل می‌دهد که دلیل آن تمرکز سیستم مالیاتی در این کشور است. [۶]

کمک‌های عمومی در برخی کشورها می‌تواند به صورت مقطوع یا وابسته به میزان تلاش مالیاتی شهرداری باشد. در این صورت، هر چه درآمد مالیاتی شهرداری بیشتر باشد، کمک بدون عوض بیشتری از دولت دریافت خواهد کرد. این کمک‌ها نیز مانند کمک مشخص، می‌تواند سقف معین و یا نامحدود داشته باشد و می‌توان آن‌ها را برای محدود کردن مالیات محلی، به ویژه هنگامی که شهرداری متکی بر مالیات واحد غیرتصادفی است، به کار برد.

دولت مرکزی برای حمایت از حکومت‌های محلی به اعطای کمک‌های بلاعوض برای هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری آن‌ها مبادرت می‌ورزد. با تعیین یک معیار متغیر سالانه، محاسبه کمک‌های دولتی و ایجاد ثبات مالی با توجه به گذر زمان مشخص می‌شود که با هدف اصلی تضمین ثبات و انسجام رفتارهای مالی حکومت‌های محلی است. برای تشخیص میزان کمک‌های مالی دولت به حکومت‌های محلی عنصر تورم در نظر گرفته می‌شود. اعطای این حمایت تکمیلی دولت به شهرداری‌ها به شاخصی بستگی خواهد داشت که از ترکیب عواملی مانند نسبت درآمد به هزینه، میزان درآمد ساکنان، نسبت مسکن‌های دولتی و میزان استفاده‌کنندگان از کمک‌های دولت در این زمینه و به خصوص پتانسیل مالی آن شهر به دست می‌آید.

دولت مرکزی با اعطای کمک‌های بلاعوض اهداف زیر را دنبال می‌کند:

- کمک به ارتقای کارکرد عملیات جاری حکومت‌های محلی؛
- مشارکت در بهبود روند سرمایه‌گذاری‌های آنها؛

تنظیم روابط دولت‌های مرکزی با نهادها و حکومت‌های محلی یکی از دغدغه‌های کنونی در نظام تقسیم کار اجتماعی بوده و با هدف تمرکززدایی از وظایف دولت مرکزی، اختیارات وسیعی که پیش از آن در محدوده اجرایی دولت قرار داشت به حکومت‌های محلی واگذار شده است. در کنار واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های حکومت‌های محلی افزایش درآمدها نیز امری لازم به شمار می‌رفت. بر همین اساس است که برای حکومت‌های محلی درآمدهای پایدار تدارک دیده می‌شود تا مستقل از دولت‌ها به وظایف خود بپردازند. گرچه در عمده کشورهای که چنین فرمولی تهیه شده و برغم پیشرفت بسیار مالی محلی، کمک‌های بلاعوض دولت به حکومت‌های محلی و نقش آنها در کمک به بودجه محلی فراموش نشده است، اما در ایران شهرداری‌ها به واسطه رابطه یک جانبه مالی از سوی دولت هیچ‌گاه توانسته‌اند نظام درآمدی پایدار برای خود ایجاد کنند.

شرط مهم در نقش کمک‌های مالی دولت در تأمین مالی دولت‌های ایالتی و محلی، بدون آن که نظام انگیزشی را مخدوش سازد، آن است که کمک مالی دولت مرکزی به افزایش مخارج دولت‌های ایالتی نینجامد؛ زیرا در این صورت، هزینه تغییرات مخارج محلی بر دوش مردم محلی خواهد افتاد. [۷]

همچنین در چهارچوب تحلیل اقتصادی، مالیات‌های محلی و کمک‌های بلاعوض دولت، برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری مورد توجه است. کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (غیرمشروط) و یا به صورت کمک مشخص (مشروط) صورت گیرد. کمک عمومی برای تأمین مالی انواع خدماتی که شهرداری ارایه می‌دهد به کار می‌رود. کمک بدون عوض مشخص، برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود و تنها در مورد همان خدمت یا پروژه هزینه کردنی است. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط یا انتخابی می‌نامند. زمانی که دولت بخواهد شهرداری را به ارایه خدمات مورد نظر خود و یا انجام پروژه‌هایی که از دید او اولویت دارد وادار کند، به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود. این کمک‌ها برای دستیابی به اهدافی مانند تأمین مالی خدماتی که شهرداری از سوی دولت تأمین می‌کند، تشویق تأمین خدمات دارای اثرات سرریز درخور توجه و تأمین مالی خدمات مورد نظر دولت مرکزی، با رعایت استانداردهای لازم پرداخت می‌شوند.

- حمایت از حکومت‌های محلی در برابر بالا رفتن هزینه‌هایی که برآمده از انتقال مسئولیت‌های جدید از سوی دولت به آنها است؛
- ایجاد موازنه و تعادل برای جبران بار منفی که پس از تخفیف‌های مالیاتی یا معافیت‌های مالیاتی تدوین شده در قانون بر بودجه حکومت‌های محلی وارد می‌شود. [۵]
- در ادامه خلاصه‌ای از اقدامات برخی دولت‌ها در راستای تأمین منابع مالی هزینه‌های عمرانی و احیای بافت‌های فرسوده بیان می‌شود.

۱.۶. اقدامات دولت آمریکا

برخی از ابزارهای مورد استفاده دولت ایالات متحده در حمایت از پروژه‌های استیجاری عبارت است از:

- صندوق سرمایه‌گذاری پروژه‌های استیجاری: به وام‌های اعطاشده از طریق این صندوق صفر تا یک درصد بهره تعلق می‌گیرد.
- وام‌های جبران مابه‌التفاوت نرخ بازاری اجاره بها با نرخ‌های قرارداد اجاره بها
- صندوق تراست مسکن: این صندوق با هدف توسعه و بازسازی خانه‌های استیجاری (اقتدار کم‌درآمد) تشکیل شده است. با این شرط که حداقل ۷۵ درصد واحدهای استیجاری به افرادی که ۳۰ درصد از درآمدشان بهای استیجار را پوشش ندهد تعلق گیرد.
- صندوق وام ظرفیت‌سازی: وام‌های بدون بهره به منظور عملیات زیرسازی، مهندسی، معماری و عملیات اولیه شروع طرح اسکان. این وام در مجموع ۷۰-۵۰ درصد از کل هزینه‌های زیرسازی و پیش شروع طرح را پوشش می‌دهد.
- وام نوسازی: برای آن تعداد واحدهای استیجاری که در اختیار افراد کم‌درآمد قرار می‌گیرد وام در نظر گرفته می‌شود.

- تخفیف مالیاتی به موجرانی که خانه‌های خود را در اختیار اقشار کم‌درآمد قرار می‌دهند.
- برنامه بازسازی واحدهای استیجاری: به کمک این برنامه جهت بازسازی املاک استیجاری، متعلق به بخش خصوصی که به اجاره افراد کم‌درآمد درآیند، اعانه داده می‌شود. اشخاص حقیقی،

شرکت‌ها، سازمان‌های غیرانتفاعی و سازمان‌های توسعه مسکن اجتماعی می‌توانند از این اعانه استفاده کنند.

- صندوق مسکن اقتدار خاص: این برنامه توسط دولت فدرال دنبال می‌شود و با هدف اعطای وام برای مسکن حمایتی تک‌خانوارها و واحدهای استیجاری بنیان نهاده شده است.
- اعانه‌های دولت فدرال که به پروژه‌های اجتماعی مورد اجرا در شهرهای کوچک تعلق می‌گیرد.

- اوراق قرضه معاف از مالیات: شهرداری‌ها می‌توانند به منظور تأمین مالی ساخت و یا نوسازی واحدهای استیجاری برای اقتدار کم‌درآمد اقدام به انتشار اوراق قرضه نمایند که این اوراق از مالیات معاف می‌باشند.

- جبران ریسک بازسازی: دولت در برنامه‌های بهسازی بافت‌ها اینگونه عمل می‌کند که اگر برخی از ساکنان در فرآیند بازسازی ریسک بالایی را متحمل شوند بودجه دولتی این خسارات را جبران می‌کند و بعد از بازسازی قرض خود را به صندوق باز می‌گرداند تا دیگران از آن استفاده کنند. [۷]

۲.۶. اقدامات دولت انگلستان

در سال ۱۹۶۹ وزارت کشور انگلستان یک سری برنامه‌های توسعه اجتماعی را پایه‌گذاری کرد. در اواخر دهه ۱۹۷۰ دولت متقاعد شد که محرومیت بخش مرکزی شهر در اصل بیشتر دارای ریشه‌های اقتصادی و ساختاری می‌باشد تا مسائل اجتماعی و محلی. این دیدگاه مبدل به سیاستی در قوانین مناطق شهری در سال ۱۹۷۸ شد و تغییر سیاست‌ها را نشان داد و مشارکت بین دولت مرکزی و محلی برای حل مسائل در محروم‌ترین مناطق شهر بنا نهاده شد. در سال ۱۹۷۹ دولت جدید، شرکت‌های توسعه شهری را پایه‌گذاری کرد. در سراسر دهه ۱۹۸۰ سیاست بازسازی بریتانیا بر حمایت از توسعه اقتصادی محلی با افزایش تأمین زمین و ساختمان در بخش مرکزی شهر تأکید بسیاری داشت. مکانیسم به کاررفته عمدتاً شامل اقدامات مستقیم بنگاه‌های دولتی و اختصاص یارانه به پیمانکاران خصوصی بود و از سوی دیگر مقامات محلی نادیده گرفته شدند و

همچنین می‌توان از طرح اعطای کمک هزینه به مالکان سالمند جهت بهسازی و نوسازی منازل مسکونی آنها که توسط واحد توسعه مجلس قانون‌گذاری انگلیس تصویب شده است نام برد. این مصوبه در نظر دارد به سالمندانی که توان هزینه کردن جهت ارتقای ایمنی و حفظ و نگهداری ساختمان‌هایشان را ندارند، تسهیلات اعطا کند.

بعضی از سیاست‌های دولت و تصمیمات اتخاذشده صرفاً به منظور هموارسازی راه مداخله در بافت می‌باشد. اولین و مهمترین مسأله‌ای که در یک بافت فرسوده با آن مواجه هستیم مالکیت زمین است که دولت در این زمینه نقش پررنگی دارد. در انگلستان بخش دولتی با استفاده از اهرم قدرتمند قوانین می‌تواند به تسریع فرایند اجرای پروژه کمک شایانی کند. به طور کلی به سه صورت تملک اراضی موجود در پروژه بازسازی صورت می‌گیرد که عبارتند از: روش تملک اجباری، روش داوطلبانه و روش تنظیم مجدد زمین.

در روش تملک اجباری، دولت به دو صورت دخالت دارد، یکی تصویب قانون و دیگری صرف هزینه برای خریداری زمین مالکان. در روش داوطلبانه دولت تنها با تصویب قانون در تملک اراضی دخالت دارد، این روش به این صورت است که ساکنان این زمین‌ها در صورت تصمیم به تغییر در ملک خود بنا به قانون باید نسبت به تقسیم زمین، ادغام و یا جابجا کردن مرز ملک خود بپردازند.

۳.۶. اقدامات دولت فرانسه

روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در فرانسه براساس اصل تمرکززدایی تنظیم شده است. تدوین قوانین مربوط به تمرکززدایی اداری و مالی در کشور فرانسه، به گونه‌ای انجام شده که تأثیرات قابل‌توجهی بر توسعه زندگی شهری و رشد اقتصادی حاکم بر آن داشته است. این قوانین که انتقال بخش وسیعی از صلاحیت‌های دولت به حکومت‌های محلی را به دنبال داشت، متوسل شدن به ایجاد منابع درآمدی جدید و افزایش مالیات‌های موجود را می‌طلبید ولی حتی در آن زمان، وجود پایین‌تر بودن درصد مخارج شهرداری‌ها نسبت به وضع کنونی، افزایش نرخ‌های مالیاتی ایجاد مالیات‌های جدید و یا استقراض، نمی‌توانست به تنهایی نیاز شهرداری‌ها را در اجراء تعهدات مختلف و روزافزون آنها تأمین کند.

نقش آنها در حاشیه قرار گرفت. در پایان دهه ۸۰ اولین واکنش دولت معرفی برنامه چالش شهری^۱ بود. برنامه‌ای که به مقامات محلی اجازه می‌داد که شرکای محلی را در مناقصه برای سرمایه‌گذاری دولت مرکزی سهیم کنند تا به کمک آنها برنامه‌های بازسازی انجام شود. سیاست‌های تجدید حیات دولت انگلستان در سال ۱۹۹۳ در زمانی منطقی جلوه کرد. ۲۱ جریان مختلف سرمایه‌گذاری از جمله چالش شهری با بودجه تجدید حیات ویژه^۲ جایگزین و تعدادی از بنگاه‌ها در سازمانی به نام شرکای انگلیسی^۳ ادغام شد و به دنبال بازگشت دولت کارگری در سال ۱۹۹۷ سیاست تجدید حیات شهری مورد بازنگری وسیعی قرار گرفت و مجدداً اصلاح شد.

قابل ذکر است که منابع مالی حکومت‌های محلی از سه منبع تأمین می‌شود که عبارتند از:

- کمک‌های دولت به میزان ۴۰ درصد
- عوارض و مالیات‌های محلی به میزان ۳۰ درصد که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می‌شود.
- مبالغ اجاره‌ای که که از محل واحدهای استیجاری که متعلق به حکومت محلی است، وصول می‌شود.

همچنین حکومت‌های محلی می‌توانند از طریق انتشار اوراق بهادار و قرض از خزانه دولت، وام برای آرایه خدمات عمومی دریافت داشته و کمبودهای مالی مقطعی خود را جبران کنند.

بعضی از تصمیمات دولت به صورت مستقیم به بافت‌های فرسوده شهرها مربوط نمی‌شوند، بلکه اجرای آن بر اینگونه بافت‌ها اثر می‌گذارد. به عنوان مثال، دولت انگلستان در سال ۱۸۴۸ میلادی قانون بهداشت عمومی را برای اجرا در سرتاسر انگلستان تدوین کرد که مالکان را ناچار به ایجاد شرایط بهداشتی در واحدها نمود. مسئولیت اجرا و نظارت بر مفاد قانون به عهده انجمن‌های محلی بود.

1. City Challenge Program
2. SRB: Single Regeneration Budget
3. English Partnerships

روش خیلی موفقیت‌آمیز نبوده است، مخصوصاً در نواحی تحت توسعه خیلی ضروری است این دولت‌ها نقش غالبی را ایفا کنند.

در سنگاپور دولت به منظور تسهیل توسعه بخش خصوصی اقداماتی را انجام داده است: کاهش درصد مجوز مورد نیاز برای فروش جمعی در ۱۹۹۹ از ۱۰۰ درصد به ۹۰ درصد برای ساختمان‌های با عمر کمتر از ۱۰ سال و به ۸۰ درصد برای ساختمان‌های با عمر بیش از ۱۰ سال. (۲) پایان دادن تدریجی کنترل اجاره بین ۱۹۹۷-۲۰۰۱ که مشابه کار انجام شده در هنگ‌کنگ تا هنگ‌کنگ در سال ۱۹۸۸ مشارکت عمومی - خصوصی با مؤسسات خصوصی را اتخاذ نمود تا نواحی آلونک‌نشین و فرسوده شهری را بازسازی نماید. اتحادیه توسعه زمین، زمین را با قیمتی مناسب در نظر می‌گیرد و سپس از طریق مزایده شرکت خصوصی برنده را برای توسعه مجدد زمین برای ساخت واحدهای تجاری و مسکونی انتخاب می‌کند. دولت هنگ‌کنگ از انگیزه‌هایی مانند آسان کردن مقررات تجدید اجاره زمین، تعدیل مقرر تفکیک و ناحیه‌بندی زمین برای برانگیختن بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در تولید انبوه مسکن استفاده می‌کند.

در سنول در سال ۱۹۸۹ دولت به منظور اجرای طرح‌ها بهبود شرایط مسکن افراد فقیر و بهبود چشم‌انداز شهری آن مناطق اقدام نمود. بدین منظور ۷-۵ میلیون وام با نصف نرخ بهره بانکی متوسط را برای هر مالک جهت توسعه شهری اختصاص داد. دولت سنول تلاش کرد که بین سال‌های ۱۹۸۰-۲۰۰۲ از پروژه‌های توسعه‌ای کناره‌گیری کند و آن را به مالکان و بازار خصوصی واگذار کند. اما مجدداً نقش فعالی را به عهده گرفته است، زیرا توسعه خصوصی منجر به ایجاد ساختمان‌های بلند و توده‌های ساختمانی بزرگ، کمبود تسهیلات اجتماعی و تخریب شرایط ترافیک شده است. اوراق مشارکت برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای در این بخش منتشر می‌شود. در توکیو نیز دولت انگیزه مالی و تسهیلات را فراهم می‌کند.

در تایپه^۱ دولت به عنوان قانون‌گذار، برنامه‌ریز و تسهیل‌کننده عمل می‌کند و وام‌های با نرخ بهره کم و یارانه‌ها برای پوشش بخشی از هزینه‌های برنامه‌ریزی و بازگانی جوامع در پروژه‌های نوسازی شهری را تأمین می‌کند. یک مشارکت جدید در بازسازی شهری با ۴۰ درصد مالکیت دولت در ۲۰۰۸ تنظیم شد تا نواحی که به توسعه بیشتر نیاز دارند و در سال‌های گذشته به خوبی

این مسأله باعث پررنگ شدن نقش حمایتی دولت در اختصاص کمک‌های بلاعوض و ایجاد موازنه و تعادل میان انواع سه‌گانه حکومت‌های محلی در حقوق فرانسه شد. در این راستا کمک‌های گوناگونی با توجه به طبیعت نیازهای شهرداری‌ها طراحی و تدوین گشت و یا برخی از کمک‌هایی که پیش از آن وجود داشتند، پس از انطباق با شرایط زمانی و مکانی به چرخه انتقالات دولتی بازگشتند.

چرخه تأمین منابع درآمد حکومت‌های محلی در کشور فرانسه، با چهار مالیات مستقیم محلی، مالیات‌های غیرمستقیم، کمک‌های بلاعوض دولت به هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری، استقراض و درآمدهای برآمده از اموال و انجام دادن خدمات عمومی، به گردش در می‌آید. در ۲۰ سال گذشته کمک‌های بلاعوض دولت، تنها ۱۰ درصد مالیه محلی را پوشش می‌داد ولی اکنون یک سوم مالیه حکومت‌های محلی از طریق دولت مرکزی و به‌وسیله کمک‌های بلاعوض تأمین می‌شود. [۵]

در کشور فرانسه، حکومت‌های محلی تقریباً به راحتی می‌توانند مالیات حوزه اجرایی خود را افزایش دهند؛ زیرا پس از افزایش مالیات، در صورتی که دولت با تدوین قانونی، گروهی را مشمول تخفیف یا معافیت نماید، باید غرامت آن تخفیف یا معافیت را پرداخت کند، زیرا باعث پایین آمدن درآمد تخمینی حکومت محلی شده است. برای نمونه، وقتی دولت، قانونی را تصویب می‌کند که به موجب آن گروه خاصی مشمول تخفیف مالیاتی محلی خواهند شد، آن کمبودی که از طریق این امر متوجه شهرداری‌ها می‌شود، از سوی دولت حساب شده و مابالتفاوت به بودجه محلی واریز می‌شود و معافیت‌های مالیاتی نیز باعث ایجاد حق پرداخت غرامت به نفع تقسیمات محلی خواهد شد. افزون بر آن، در صورتی که یک مالیات محلی از سوی دولت حذف شود، کمک بلاعوض دیگری معادل میزان دریافتی آن مالیات به آنها تعلق خواهد گرفت. [۵]

۴.۶. کشورهای آسیایی

در چین با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه شهری باید در بلندمدت در زمینه تأمین مالی مستقل باشد، دولت حمایت مالی برای بازسازی شهری را به شکل تزییق سهام و واگذاری زمین تأمین می‌کند. چین در مرحله معینی از توسعه دولت در برخی مناطق (مانند شانگهای، گنگ زو، سنول و تیی) تلاش کرده است تا بازسازی شهری را به بخش خصوصی واگذار کند. اینگونه

مطرح می‌شود فاصله دارد، اما این وضع به طور عمده، بدان سبب است که تصمیمات مربوط به درآمد و مخارج شهرداری‌ها در چهارچوب فرایندی سیاسی - اداری گرفته می‌شود.

در کنار واگذاری اختیارات و مسئولیت‌های حکومت‌های محلی افزایش درآمدها نیز امری لازم به شمار می‌رود. بر همین اساس است که برای حکومت‌های محلی درآمدهای پایداري تدارک دیده می‌شود تا مستقل از دولت‌ها به وظایف خود بپردازند. گرچه در عمده کشورهایی که چنین فرمولی تهیه شده همچنان کمک‌های بلاعوض دولت به حکومت‌های محلی و نقش آنها در کمک به بودجه محلی فراموش نشده است، اما در ایران شهرداری‌ها به واسطه رابطه یک جانبه مالی از سوی دولت نتوانسته‌اند نظام درآمدی پایدار برای خود ایجاد کنند. به طور کلی در کشورهایی که سیستم متمرکز دارند نقل و انتقالات دولتی و کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی به دولت‌های محلی از منابع مهم درآمدی شهرداری‌ها به شمار می‌روند. در سیستم‌های غیرمتمرکز، شهرداری‌ها کمتر به کمک‌های دولت مرکزی وابسته‌اند و درعوض سهمی از مالیات بردرآمد محلی و مالیات بر ارزش افزوده محلی را به خود اختصاص می‌دهند.

تجارب کشورهای سوسیالیستی و کشورهای داری نظام آزاد نشان می‌دهد که در هر سیستم معایبی وجود دارد. در یک سیستم ناکارایی در هزینه‌های دولتی در اعمال یارانه و در دیگری عدم حمایت از قشرهای ضعیف جامعه به چشم می‌خورد. بنابراین علی‌رغم توجه کشورها به سوی عدم تمرکز، حتی در پیشرفته‌ترین کشورها همچنان دولت‌های مرکزی اقداماتی اساسی را در راستای تأمین مسکن و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری به کا برده‌اند. اعطای وام و تأسیس صندوق‌های مرتبط در زمینه سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و نوسازی آن به‌خصوص در آمریکا و نیز طرح‌ها و وام‌های خاص دولت جهت بازسازی منزل مانند تجربه انگلستان نشان از اقدامات گسترده دولت در سایر کشورها دارد که به تبع آن موفقیت و تسریع اتمام پروژه این گونه پروژه‌ها را در پی داشته است. همچنین براساس تجربه فرانسه، دولت در نهایت به این نتیجه رسید که علی‌رغم تمرکززدایی، قطع کمک‌های بلاعوض دولتی ممکن نبوده و این طرح‌ها به سرانجام نخواهد رسید. تجارب کشورهای آسیایی نیز نشان از نقش فعال دولت به‌خصوص در زمینه اعطای وام‌های مسکن با نرخ بهره بسیار پایین (حدود نصف نرخ بهره بانکی) دارد.

بهبود یافته‌اند مدنظر قرار گیرند. دولت تایوان یارانه‌ها را به منظور حمایت مدیریت، حفظ و بازسازی مکان‌های خصوصی که در معرض عموم هستند تأمین می‌کند. همچنین دولت باید ضررهای ارزش برخی ملک‌های خصوصی مشخص شده را جبران کند.

در گنگ زو مداخله دولت در توسعه شهری مخصوصاً در مراحل برنامه‌ریزی، سود و زیان‌ها و تغییر مکان ساکنان می‌باشد. [۱۳]

۷. جمع‌بندی

در جلب سرمایه‌گذاران خصوصی حمایت دولتی به شکل کمک‌های بلاعوض، قوانین مالیاتی ترجیحی، مشارکت در سهام یا بدهی یا تضمین‌های دولتی نقش مهمی ایفا می‌کند. تضمین وام و سرمایه‌گذاری مستقیم توسط دولت دو منبع مالی مهم سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها هستند. تضمین وام دولت شامل تعهد از طرف دولت یا نهادهای مرتبط عمومی یا نهادهای چندگانه است تا در صورت عدم توانایی شرکت در بازپرداخت، بدهی‌ها را به اعتباردهندگان بپردازند.

سرمایه‌گذاری مستقیم دولت شامل مشارکت مستقیم دولت در سرمایه‌گذاری پروژه از طریق تزریق سرمایه است. سرمایه‌گذاری مستقیم دولت نیاز پروژه به ابزارهای مالی دیگر را کاهش می‌دهد و هزینه‌های بدهی را نیز کاهش می‌دهد. این نوع مشارکت دولت می‌تواند به شکل سرمایه‌گذاری یارانه‌ها یا مشارکت سهامی در پروژه باشد.

گرچه این وظیفه دولت نیست اما به هر حال دولت انتظار دارد از این حمایت‌ها برخی مزایای اجتماعی را بدست آورد و بیشتر دولت‌ها با توجه به شرایط ویژه و سطح توسعه کشور و نوع پروژه‌ها به حمایت از آن‌ها اقدام می‌کنند. دولت از موفقیت‌های پروژه به صورت درآمدهای مالیاتی و بهبودهای اجتماعی، فرهنگی بهره‌مند می‌شود و در صورت مشارکت سهامی می‌تواند جریان‌های نقدی پروژه را با مسئولان پروژه تقسیم کند.

تنظیم روابط دولت‌های مرکزی با نهادها و حکومت‌های محلی یکی از دغدغه‌های کنونی کشورها بوده و با هدف تمرکززدایی از وظایف دولت مرکزی، اختیارات وسیعی به حکومت‌های محلی واگذار شد. هر چند در عمل، نظام درآمدی شهرداری‌ها، چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه، از وضعیت آرمانی که در نظریه‌های اقتصادی و مالیه عمومی