



این نوشته به ویژگی‌های ذاتی و آثار متقابل فرایند برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی مالی زیرساخت‌های عمومی پرداخته است. زیرساخت‌های عمومی مورد نظر این مقاله گستره‌ای وسیع، از زیرساخت‌ها و تأسیسات زیربنایی تا خدمات عمومی و اجتماعی، را شامل می‌شود. تأکید و توجه عمده مقاله بر تجارب ایالات متحده امریکاست؛ تجاربی که ضرورتاً با چارچوب‌های نهادی، قانونی و مالی خاص این کشور هماهنگ و منطبق است. بر همین اساس، این گونه مباحث ویژه تا بیشترین حد خلاصه شده و محورهای اصلی بحث حفظ گردیده‌اند.

این مقاله زیرساخت‌های عمومی را از دیدگاه برنامه‌ریزی بلندمدت بررسی می‌کند، به تشریح آثار مثبت توسعه زیرساخت‌ها بر برنامه‌ریزی شهری می‌پردازد، مسئله گستره ملی زیرساخت‌ها را ۱- که آثار مذکور را کاهش می‌دهد - تعریف می‌کند، و دوشیوه اصلی برای حل این مشکلات را مورد بررسی قرار می‌دهد: ۱- برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی، ۲- روش‌های تأمین مالی. نوشته حاضر همچنین شامل محثی درباره راهکارهای آینده برنامه‌ریزی زیرساخت‌هاست. برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های عمرانی در چارچوب اجتماعات محلی (۲)، و به دست نهادهای محلی ذی‌ربط، از جمله نکات مهم و مورد تأکید این مقاله است.

در این مقاله از جمله چنین آمده است:

- ماهیت زیرساخت‌ها به گونه‌ای است که تشخیص نیاز به آنها تا حد زیادی سلیقه‌ای است و هیچ استاندارد پذیرفته شده همگانی برای تعیین ظرفیت یا سطح تسهیلات مالی کافی برای جمعیت معین وجود ندارد.

- هدف از برنامه سرمایه‌گذاری عمرانی در ایالات متحده، هماهنگ‌سازی برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها با برنامه‌ریزی جامع / فراگیر شهری است. همه فرایندهای درست برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها باید چارچوب و فرایندی پیوسته و پیش‌رونده داشته باشد.

- دولت و حکومت‌های محلی ایالات متحده برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای به سه منبع درآمدی عمده متکی هستند: (۱) اوراق قرضه؛ (۲) کمک‌های بلاعوض فدرال؛ (۳) کارمزد، عوارض و دیگر مالیات‌های محلی.

نحوه بهره‌گیری دولت‌های فدرال، ایالتی و شهرداری‌ها از این منابع، و همچنین روش‌های ابتکاری دیگر برای تأمین مالی زیرساخت‌ها و خدمات عمومی، بحث اصلی این مقاله را شکل داده است.

برنامه‌ریزی مالی خدمات و زیرساخت‌های عمومی،

با نگاهی به
تجارب امریکا (۱)

جی. ام. استین

ترجمه و تلخیص: غلامرضا کاظمیان

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

زیرساخت‌های عمومی و برنامه‌ریزی شهری

زیرساخت‌های عمومی به آن دسته از دارایی‌های سرمایه‌ای اطلاق می‌شود که مستقیماً در تملک، اجاره و یا کنترل دولت‌هاست و جریان‌های درآمدت (بیش از یک سال) هزینه و منفعت تولید می‌کند. این زیرساخت‌ها تسهیلات اجتماعی از قبیل جاده‌ها، پل‌ها، سیستم‌های آب و فاضلاب، فرودگاه و ساختمان‌های عمومی را شامل می‌شود. جدول شماره ۱ نشانگر دامنه وسیع تسهیلات زیرساختی در خدمت عموم است و یازده گروه از تسهیلات ارائه‌کننده خدمات و عملکردهای تولیدی را تفکیک کرده است.

زیرساخت‌های عمومی تأثیرات عمده‌ای بر کیفیت زندگی اجتماع محلی، الگوی رشد و چشم‌انداز توسعه اقتصادی آن دارند.

کیفیت زندگی

برنامه‌ریزان شهری علاقه و توجه زیادی به ارتباط بین تسهیلات کالبدی و کیفیت حیات اجتماع محلی دارند. فضاهای عمومی بسیاری از شهرهای اروپایی، نمونه‌های برجسته و سودمندی از چگونگی و توانایی برنامه‌ریزی و طراحی خلاق شهری در افزایش و بهبود این کیفیت محسوب می‌شوند.

سالن‌های اجتماعات شهر، ادارات پست، مدارس، بیمارستان‌ها و سایر تسهیلات زیرساختی، بخش‌های اصلی چشم‌انداز اجتماع محلی را تشکیل می‌دهند و تأثیرات مشخصی بر وجوه زیبایی‌شناسی آن دارند. فضاهای عمومی از قبیل بولوارها، پارک‌ها، آب‌نماها و باغ‌ها نیز در کنار این تسهیلات در کیفیت محیط از حیث مناظر، بوها، صداها و احساسات شریک‌اند. علاوه بر این، نگهداری و نوسازی دائمی این تسهیلات و فضاهای حتی می‌تواند از کیفیت آنها در طراحی اولیه مهم‌تر باشد.

الگوهای رشد

تسهیلات اجتماع محلی به ویژه سیستم‌های آب و فاضلاب می‌توانند ابزارهای بسیار قدرتمند و مؤثری در شتاب، جهت‌گسترش و نوع آماده‌سازی زمین باشد. احداث سیستم‌های تأسیساتی و سایر تسهیلات عمومی، قاعده‌مند کردن ساختمان‌های خصوصی و به کارگیری مجوزها و انگیزه‌های مختلف می‌توانند در استانداردها، زمان‌بندی و الگوی توسعه مؤثر باشند. هنگامی که تسهیلات زیرساختی در پاسخ به نیازهای واقعی احداث می‌شوند، و هنگامی که گسترش تأسیسات و ارتباط آنها منطبق بر برنامه‌ای معین انجام می‌گیرد، الگوهای توسعه یک جامعه می‌توانند به طرز کارآمدی هدایت شوند. به این ترتیب ارتباطی قوی بین برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها و کاربری زمین وجود دارد.

توسعه اقتصادی

تسهیلات زیرساختی نه تنها کارکردهای عمومی متعددی را راه می‌اندازند بلکه نقش مهمی نیز در فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی دارند. به عنوان مثال تسهیلات حمل‌ونقل عمومی، هم جمعیت را جابجا می‌کنند و هم محصولات تجاری را. اگر این سیستم فرسوده و خراب باشد، می‌تواند باعث افزایش هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها - به دلیل استهلاک وسایل نقلیه و زمان‌های تلف شده ناشی از حرکت آهسته - بشود.

بنابراین کیفیت زیرساخت‌های عمومی جزء مهمی در تصمیمات مکان‌گزینی بنگاه‌های خصوصی است. در دوره معاصر که رقابت فشرده بین اجتماعات محلی برای جذب تجارت و صنعت وجود دارد برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها می‌تواند مؤلفه‌ای اساسی در برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی و بازسازی نیروها به شمار آید.

ماهیت مسئله زیرساخت‌ها

ضعف و عدم کفایت تسهیلات عمومی توجه همگان را بر زیرساخت‌های ملی متمرکز کرده است؛ اما مسئله چیست؟ قطعاً مسئله فقدان دانش یا متخصصان احداث سازه‌ها نیست. ممکن است چگونگی مواجهه سرطانی را ندانیم، اما به هر حال نحوه ساختن پل‌ها و سدها را می‌شناسیم. مسئله اصلی بخش عمده تسهیلات زیرساختی، دانش فنی نیست بلکه تأمین مالی آنهاست؛ یعنی فاصله‌ای که بین نیازهای واقعی به زیرساخت‌ها و منابع مالی قابل دسترس برای ارضای این نیازها وجود دارد.

نیازهای زیرساختی

تشخیص میزان نیاز به زیرساخت‌ها تا حد زیادی سلیقه‌ای است. هیچ استاندارد پذیرفته شده عام برای تعیین ظرفیت یا

**مسئله اصلی بخش عمده تسهیلات
زیر ساختی، دانش فنی نیست بلکه تأمین
مالی آنهاست؛ یعنی فاصله‌ای که بین
نیازهای واقعی به زیرساخت‌ها و منابع
مالی قابل دسترس برای ارضای این
نیازها وجود دارد**

سطح تسهیلات سرمایه‌ای کافی برای یک جمعیت معین وجود ندارد. کدام حد از مدت زمان سفرهای روزانه یا انبوهی آمد و شد سنگین نشانگر نیاز به بزرگراه‌های اضافی و یا لزوم حمل و نقل انبوه است؟ پاسخ مشخصاً در هر جامعه، بر حسب ترجیحات محلی، متفاوت است.

به همین ترتیب در مورد اکثر زیرساخت‌های ملی نیز هیچ گونه استاندارد پذیرفته شده عمومی برای سنجش وضعیت تسهیلات وجود ندارد. حتی اگر چنین استانداردهایی هم وجود می‌داشت، کیفیت ثابت مدارک محلی بسیار متفاوت و فاقد اعتبار می‌بود چرا که بسیاری از شهرها حتی صورت موجودی اولیه و مدارک و سوابق عملیاتی را هم ندارند.

منابع مالی

تعیین کفایت منابع مالی ملی کار پیچیده‌ای است. اول، دولت‌های ایالتی و محلی به لحاظ ظرفیت‌های مالی لازم برای ایجاد درآمدهای مالیاتی بیشتر به منظور پشتیبانی تسهیلات عمومی، متفاوت‌اند. در برخی از جوامع میزان مالیات بستگی زیادی به توانایی آنها دارد، اما در برخی دیگر چنین نیست.

دوم، افزودن درآمدها نه تنها به ظرفیت مالی بلکه به نظام اولویت‌ها نیز وابسته است. حتی در جوامعی که مالیات‌گیری دچار محدودیت‌های مالی است، زیرساخت‌های بیشتر می‌توانند از طریق اولویت‌های بودجه پشتیبانی شوند. در جوامع دیگر هم زیرساخت‌های بیشتر می‌توانند از طریق افزایش مالیات‌ها و کاهش مصرف خصوصی حاصل شوند. در سطح فدرال اولویت‌ها می‌توانند از طریق اختصاص سرمایه‌های بیشتر به زیرساخت‌ها تغییر یابند، به شرط آنکه با اولویت‌های ملی نیز منطبق باشد. به این ترتیب امکان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها فراهم خواهد شد، بدون آنکه لازم باشد هزینه فرصت آن را الزاماً ملت پرداخت کند.

روش دیگر برای کاهش فاصله بین نیازهای زیرساختی و منابع مالی (حتی اگر فاصله حذف نشود) برنامه‌ریزی درازمدت با هدف کارایی هزینه‌هاست. بدیهی است که سرمایه‌گذاری‌های محلی، ایالتی و فدرال عمده‌تأثیر می‌گذارد و در این فاصله فرصت زیادی به منظور برنامه‌ریزی کارآمد برای تقلیل هزینه‌ها وجود دارد. این کارایی هزینه می‌تواند از طریق فرایند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی (۳) - که از اصول برنامه‌ریزی برای کاهش تلفات و بهبود کارایی تصمیمات سرمایه‌گذاری عمومی استفاده می‌کند - حاصل شود.

برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی

هدف برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی هماهنگ‌سازی برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها با برنامه‌ریزی فراگیر شهری است. برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی با لحاظ کردن عوامل مهمی از قبیل اهداف درازمدت جامعه، نیازها و منابع مالی، به دولت‌های محلی و ایالتی کمک می‌کند تا تصمیمات درستی را درباره سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها و بهبود مدیریت تسهیلات زیرساختی اتخاذ کنند.

فرایند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی در هر جامعه‌ای به صورت منحصر به فرد از طریق تجارب تاریخی، شرایط مالی، قیدهای قانونی، مهارت فنی و ویژگی‌های نهادی شکل می‌گیرد. به این ترتیب احتمالاً به تعداد حوزه‌های اداری الگوهای برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی وجود دارد. با این حال تمام فرایندهای صحیح برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی در هفت عنصر مشترک هستند.

نخستین عنصر این است که برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها باید چارچوبی چندساله و فرایندی پیوسته و پیش‌رونده داشته باشد. شش عنصر دیگر در ادامه شرح داده می‌شوند:

۱- مشارکت اجتماع محلی در تنظیم اهداف و مقاصد

این موضوع به عملی ساختن فرایند مشارکت فعال شهروندان مربوط می‌شود، و مشارکت گسترده همه گروه‌های ذی‌ربط در تنظیم اهداف و مقاصد را تشویق می‌کند. روش‌های مناسب و آشنا برای برنامه‌ریزان عیار‌تنداز؛ بازدید شهروندان، اجلاس‌های عمومی، مجامع محله‌ای، فعالیت‌های فوق برنامه، و کمیته‌ها و هیئت‌های کاری موظف. مداخله بموقع شهروندان در این فرایند نه تنها به تعیین اولویت‌ها کمک می‌کند بلکه پشتیبانی کل جامعه و افزایش مشروعیت برنامه را نیز فراهم می‌سازد.

۲- مرور زمینه‌های مالی و نهادی

برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی برای پیش‌بینی درازمدت تقاضا و عرضه خدمات عمومی و پتانسیل رشد بنیان

مسئله‌ای باید محاسبه‌ای واقعی از شرایط مالی عمومی جامعه انجام دهد. گرایش‌های ملی و منطقه‌ای مؤثر بر نیازهای اجتماع محلی - از قبیل گرایش‌های جمعیت‌شناسانه، مهاجرت، تورم، نرخ بهره و بازسازی صنعتی - باید در این میان مورد توجه قرار گیرند. برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی باید با برنامه توسعه اقتصادی درازمدت اجتماع محلی سازگار باشد، به شرط آنکه چنین برنامه‌ای وجود داشته باشد.

۳- ارزیابی نیازهای اجتماع محلی

ضرورت وجود بنیان اطلاعاتی جامع و قابل اتکاء برای برنامه‌ریزی، بودجه‌گذاری و مدیریت کارآمد قطعی است. متأسفانه اسناد محلی مربوط به شرایط زیرساخت‌ها چندان قابل اتکاء نیستند. فقدان استانداردهای پذیرفته شده عمومی برای نوسازی تسهیلات موجود یا ارتقاء آنها، موجب اتکاء اکثر کانون‌ها به عمرسازها - به عنوان نوعی معیار سنجش - شده است. اما عمرتأسیسات معیاری است بسیار ناقص، چراکه وضعیت تسهیلات برحسب شدت استفاده، روش نگهداری، استانداردهای ساختمانی اولیه و سایر عوامل، تفاوت می‌کند. بنابراین برای برنامه‌ریزی کارآمد، تهیه فهرست‌های جامعی از دارایی‌ها برای نشان دادن تغییرات وضعیت زیرساخت‌ها بر مبنای قاعده‌مند، و مرتبط ساختن آن تغییرات به تخصیص بودجه، بسیار مهم است.

۴- تجزیه و تحلیل نظام‌مند پروژه‌های گزینه

برنامه‌ریزان در ارزیابی گزینه‌های پروژه، متأسفانه فاقد مجموعه‌ای روشن از قواعدی که دستیابی به تصمیم‌های صحیح را در پی داشته باشد، هستند. بسیاری از فعالیت‌ها به اندازه کافی مشخص و روشن و به سهولت قابل مقایسه نیستند؛ برخی از هزینه‌ها و منافع ماهیتاً و به طور کامل با موارد دیگر ناسازگار و وفق ناپذیرند، سنجش و وزن دهی تأثیرات توزیعی مشکل است و نوسانات و اوج‌های قیمت‌ها نیز ممکن است علائم گویایی از بازار تقاضای محصول به دست ندهند. به رغم این محدودیت‌ها، به کارگیری روش‌های تحلیلی در دسترس برای ارزیابی پروژه هنوز بهتر از رویکرد جزئی‌نگر است. برای تجزیه و تحلیل نظام‌مند گزینه‌ها، ابزار دستیابی به اهداف و مقاصد در فرآیند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی موضوعی حیاتی است. مواردی که در پی می‌آیند معیارهای عملی برای ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی را نشان می‌دهند:

- ۱- آثار مالی درازمدت هزینه‌ها و منافع پروژه
- ۲- آثار محیطی، بهداشت و ایمنی
- ۳- آثار اقتصادی در اجتماع محلی
- ۴- آثار زیبایی‌شناختی و اجتماعی مؤثر بر کیفیت زندگی
- ۵- آثار توزیعی و عدالت‌خواهانه
- ۶- امکان‌پذیری پروژه، مشتمل بر حمایت‌ها و مخالفت‌های

جدول شماره ۱- طبقه‌بندی موضوع زیرساخت‌ها و خدمات شهری عمومی

گروه بندی	نوع تأسیسات و خدمات
خدمات	آموزش: مدارس ابتدایی، راهنمایی، دبیرستان
	بهداشت و درمان: بیمارستان‌های عمومی و خصوصی، خدمات درمانی اورژانس، مراکز نگهداری کودکان بی‌سرپرست، مراکز نگهداری بیماران روانی و معاندان، اسایشگاه‌های معلولان و سالمندان
	شهری عمومی: حمل و نقل: خیابان‌ها و بزرگراه‌ها، سیستم‌های حمل و نقل درون شهری و بیرون شهری، خدمات حمل و نقل اضطراری، پل‌ها، فرودگاه‌ها و تسهیلات مربوط
زیرساخت‌های عمومی	امنیت عمومی: دادگستری، نیروهای انتظامی، زندان‌ها
	فرهنگ و اوقات فراغت: پارک‌ها، مراکز بازی و تفریح، ورزشگاه‌ها و مانند اینها
	انرژی: برق، گاز، سوخت
عمومی	خدمات یعنی دانش‌شناسی: ایستگاه‌های اتنشن‌شناسی، فحیره و تأمین آب اضطراری و جز اینها
	جمع‌آوری و دفع زباله: تسهیلات و ابزارهای جمع‌آوری، مکان‌ها و تأسیسات دفع و تبدیل زباله
	ارتباطات: مخابرات، پست، رادیو و تلویزیون، اماکنی مقابله با حوادث طبیعی
	فاسلاب: سیستم‌های جمع‌آوری و شبکه فاسلاب، سیستم‌های تصفیه و انتقال
ایرسانس	سیستم‌های فحیره، تصفیه، انتقال و تأمین آب

- ۷- عدم قطعیت و مخاطره‌پذیری پیامدهای نامطلوب
 - ۸- تأثیرات متقابل بین حکومت‌های محلی و فرامحلی
 - ۹- ارتباط با سایر پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی.
- بیشتر تأثیرات این معیارهای گانه را به سهولت می‌توان کمی کرد. در این موارد شیوه‌های سنتی تجزیه و تحلیل اقتصادی مانند هزینه‌بایی دوره عمر، تحلیل هزینه - منفعت و تحلیل کارایی هزینه، کاملاً مفید هستند؛ اما سایر آثار از قبیل زیبایی‌شناختی به سهولت کمیت‌پذیر نیستند. در این موارد شیوه‌های تحلیلی پیچیده‌ای نظیر سناریوها، پیمایش متقابل و روش‌های «دلفی» ممکن است مناسب باشند.

ممکن است در مواردی به دلیل اندازه پروژه و یا منابع انسانی یک رویکرد جامع تحلیلی توجیه لازم را نداشته باشد. در چنین مواردی رویکردهای تحلیل میان‌بر زیر ممکن است مفید باشند:

- ۱- انجام پالایش مقدماتی سریع برای رد کردن پروژه‌هایی که حساب شدنی نیستند
- ۲- کاهش وسعت تحلیل برای پروژه‌های نسبتاً ارزان قیمت
- ۳- تمرکز فعالیت‌های بررسی پروژه در مناطقی که بیشترین اولویت را دارند
- ۴- تمرکز بر روی پروژه‌هایی که در آستانه تصمیم‌گیری قطعی‌اند
- ۵- تمرکز بر روی آن دسته از معیارهای ارزیابی که به پروژه‌های منفرد بیشتر مربوط می‌شوند
- ۶- تلخیص و روشن کردن موضوعات عمده و اصلی.

۵- سازگاری با سایر برنامه‌ها، سیاست‌ها و بودجه‌های اجتماع محلی

چارچوب سازمانی که برنامه‌ها در قالب آن بررسی و اجرا می‌شوند - از جمله سیاست‌ها، منابع و بودجه شهر - باید مورد توجه قرار گیرد. هر برنامه‌ای، به هر اندازه هم که دقیق و مطلوب باشد، بدون بهره‌گیری از بودجه‌ای که فعالیت‌های آن را

پشتیبانی کند اساساً بی ارزش است. بدین ترتیب محتوای برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی باید بر حسب منابع و اولویت های بودجه شهر واقع گرایانه باشد. اهمیت پیش بینی فشارهای سیاسی، هماهنگی برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی با چرخه بودجه و تضمین همگامی کار گزاران منطقه ای و ایالتی در فعالیت های مرتبط به یکدیگر، تأکیدی جدی است.

۶- برنامه ریزی احتمالی

برنامه ریزی احتمالی، برای کاهش مخاطرات ناشی از فرایند برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی به کار گرفته می شود. در جریان حرکت برنامه از حالت تجریدی به مراحل اجرایی عوامل متعددی می توانند تغییر یابند، و در نتیجه مفروضات اصلی طرح نیز دگرگون و اصلاح می شوند. تغییرات برنامه ممکن است در نتیجه این دو عامل، ضروری باشد: ۱- فرایندهای درونی از قبیل تغییرات بودجه، و ۲- تأثیرات بیرونی از قبیل تغییرات بازارهای مالی، تغییر در سیاست های تنظیم کننده ایالتی و فدرال، و تغییر در برنامه کمک های دولتی. براین مبنا برنامه های همه جانبه و کامل، آلترناتیو هایی نظیر راهبردهای گزینه تأمین سرمایه و جایگزین های اضطراری سریع برای سرمایه گذاری های عمرانی عمده را شامل می شود.

تأمین مالی پروژه های سرمایه گذاری عمرانی

در جهت انجسام پروژه های سرمایه گذاری عمرانی در اجتماعات محلی (و در نتیجه تأمین زیرساخت های لازم برای تسهیلات و خدمات عمومی، بهبود کیفیت زندگی و توسعه اقتصادی)، اطمینان از تأمین مالی این پروژه ها بسیار اساسی

هدف برنامه های سرمایه گذاری عمرانی هماهنگ سازی برنامه ریزی زیرساخت ها با برنامه ریزی فراگیر

شهری است

فرایند برنامه ریزی سرمایه گذاری عمرانی در هر جامعه ای به صورت منحصر به فرد از طریق تجارب

تاریخی، شرایط مالی، قیدهای قانونی، مهارت فنی و ویژگی های نهادی شکل می گیرد

است. دولت و حکومت های محلی برای تأمین هزینه های سرمایه ای به سه منبع درآمدی عمده متکی هستند: ۱- اوراق قرضه کوتاه و بلندمدت؛ ۲- کمک های بلاعوض دولت مرکزی؛ و ۳- کارمزد، عوارض و سایر مالیات های بهره گیران محلی. آنها همچنین به طور فزاینده ای برای حمایت سرمایه گذاری های عمرانی از منبع چهارمی هم استفاده می کنند: روش های تأمین مالی ابداعی نظیر ایجاد مناطق ویژه، و استفاده از خصوصی سازی.

اوراق قرضه

دولت های محلی و ایالتی نیز همانند شرکت های خصوصی، اوراق قرضه ای را به منظور فراهم کردن سرمایه لازم برای پروژه های سرمایه گذاری مختلف منتشر می کنند. هر برگ قرضه نشانگر نوعی موافقت یا قرارداد الزام آور بین ناشر قرضه (فرضاً دولت محلی) و سرمایه گذار (فرد یا مؤسسه خریدار اوراق قرضه) است. در تبادل اوراق قرضه، ناشر پرداخت بموقع و دوره ای بهره را به سرمایه گذار، و نیز بازخرید اوراق قرضه را در تاریخ سررسید، تعهد می کند.

سررسید اوراق قرضه منتشر شده متفاوت است. اوراق قرضه کوتاه مدت که به عنوان اسناد تجاری یا سفته ها نیز شناخته می شوند، سررسیدشان از کمتر از ۲۴ ساعت تا یک سال است. سررسید اوراق قرضه بلندمدت، که به عنوان قرضه های بخش عمومی یا قرضه های شهرداری هم شناخته می شوند، از یک سال تجاوز می کند.

نرخ بهره و نیز ارزش بازار برگ قرضه را بازار اوراق قرضه - خارج از کوچک ترین کنترل ناشر - تعیین می کند. نرخ بهره برگ قرضه بر حسب شرایط بازار در روز انتشار اوراق قرضه تعیین می شود و فقط در برخی موارد استثنائی میزان بهره به صورت ثابت تعیین می شود. تنها کنترلی که ناشر می تواند در این مرحله داشته باشد این است که بازار را به دقت زیر نظر داشته باشد تا زمان انتشار اوراق قرضه را درست هنگامی تعیین کند که نرخ بهره در حداقل باشد.

قابلیت فروش نیز بسیار مهم است، چرا که انتشار اوراق قرضه در صورتی که سرمایه گذاران آنها را خریداری نکنند، هیچ نتیجه ای نخواهد داشت. قابلیت فروش اوراق قرضه منتشر شده به وسیله دولت های ایالتی و محلی به سه عامل اصلی زیر مربوط است: ۱- شرط معافیت مالیاتی؛ ۲- نداشتن ریسک یا خطرپذیری؛ و ۳- نرخ گذاری ها. اولی مزیت ذاتی است، و عوامل دوم و سوم به توانایی محاسبه شدنی ناشر برای موفقیت مالی اوراق قرضه مربوط می شود.

بر خلاف اوراق قرضه ای که بخش خصوصی منتشر می کند، کلیه اوراق قرضه دولتی از مالیات معاف هستند. به این ترتیب سرمایه گذاران هیچ نوع مالیاتی در مقابل بهره دریافتی از محل اوراق قرضه دولتی پرداخت نمی کنند (بجز چند استثناء). معافیت مالیاتی اوراق قرضه ایالتی نتیجه آموزه اقتدار متقابل است که به موجب آن دولت های ایالتی قدرت مالیات گیری خود را در مورد دیگری اعمال نمی کنند. به عنوان مثال، دولت های ایالتی و محلی از دارایی های دفاتر پست و پایگاه های نظامی دولت فدرال مالیات دریافت نمی کنند و در مقابل، دولت فدرال از بهره اوراق قرضه منتشر شده به وسیله دولت های ایالتی و محلی، مالیات نمی گیرد. معافیت مالیاتی دولتی ایالتی و محلی به این معناست که آنها می توانند اوراق قرضه ای با نرخ بهره بر مراتب کمتر از بخش خصوصی منتشر کنند و از این طریق سرمایه گذاری را جذب کنند که معافیت مالیاتی برای آنها بیشتر از مقدار کمتر بهره دریافتی اهمیت دارد. به این ترتیب یک مزیت مناسب بازار پای به دولت ها داده شده است که در پایین نگه داشتن هزینه ها در دراز مدت تأثیر اساسی خواهد داشت.

هزینه بیمه اوراق قرضه در برابر مخاطرات گوناگون را ناشر آنها پرداخت می‌کند و می‌داند که این بیمه چه تأثیر معناداری در افزایش قابلیت فروش اوراق دارد. از زمان رکود بزرگ در سال ۱۹۲۹ کمتر از یک درصد تمام اوراق قرضه منتشر شده شهرداری‌ها دچار مشکل جدی بازپرداخت شده‌اند. اما با وجود این پس از بحران مالی پسر و صدای نیویورک در نیمه دهه ۱۹۷۰ و ناتوانی سیستم «تدارک خدمت عمومی واشنگتن» در سال ۱۹۸۳ در بازپرداخت ۲/۲۵ میلیون دلار صرف شده برای پروژه هسته‌ای، سرمایه‌گذاران توجه فزاینده‌ای به موضوع خطرپذیری نشان داده‌اند؛ و در نتیجه علاقه‌مند شده‌اند اوراق قرضه‌ای را خریداری کنند که پرداخت اصل و فرع سرمایه آنها را شرکت‌های بیمه خصوصی تضمین کرده باشند. در زمان حاضر چهار مؤسسه معتبر بیمه‌گر اوراق قرضه عبارتند از: انجمن بیمه اوراق قرضه شهرداری (MDIA) (۵).

مؤسسه اوراق قرضه شهرداری‌های امریکا (AMBA) (۶)، «شرکت تشخیص اوراق قرضه شهرداری‌ها» (۷) و «ضامن سرمایه‌گذاران اوراق قرضه» (۸).

به دلیل آنکه یک برگ قرضه بیمه شده عموماً قابلیت فروش بیشتری نسبت به برگ بیمه نشده دارد، و می‌تواند با نرخ بهره کمتری به فروش برسد، ناشران به درستی تشخیص می‌دهند که این مزیت بر هزینه بیمه می‌چرید.

عامل بسیار مهم و مؤثر در قابلیت فروش اوراق قرضه درجه‌بندی آن است، که تعیین کننده درجه ریسک اوراق قرضه منتشره است و همچنین به عنوان راهنمایی حیاتی در تنظیم نرخ بهره آن عمل می‌کند. در امریکا دو نهاد برجسته خدمات مالی کیفیت اوراق قرضه را درجه‌بندی می‌کنند و راهنمایی‌های مهمی برای امنیت مالی اوراق قرضه منتشر شده به دست می‌دهند. بسیاری از سرمایه‌گذاران به خرید اوراق قرضه درجه‌بندی نشده تمایل ندارند و برخی از نهادها نیز سیاست‌های محدودکننده‌ای برای خرید هرگونه اوراق قرضه درجه‌بندی نشده - به استثنای اوراق با نرخ بالا - دارند. علاوه بر این، به علت آنکه نرخ بهره اوراق قرضه تحت تأثیر ریسک تعیین شده برای آن

قرار می‌گیرد (احتمال آنکه ناشر اصل و بهره اوراق قرضه را طبق برنامه زمان‌بندی شده بپردازد) یک ناشر می‌تواند انتظار داشته باشد که بهره کمتری را برای اوراق منتشره با ریسک کمتر (گران قیمت) بپردازد، و سرمایه‌گذار برای ریسک بالاتر، بهره بیشتری را در قبال وام خود تقاضا کند.

اوراق قرضه کوتاه مدت

اوراق تجاری و دیگر اوراق قرضه کوتاه مدت که سررسیدهای کمتر از یک سال دارند، به دو منظور استفاده می‌شوند: ۱- حل مشکلات زودگذر جریان نقدینگی و ۲- مدیریت ریسک نرخ بهره در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی درازمدت.

دولت‌ها در طول یک چرخه یا سیکل بودجه به طور معمول با مشکلات زودگذر جریان نقدینگی مواجه‌اند. اگرچه هزینه‌های بیرون‌ریز (۹) از قبیل هزینه‌های پرداخت حقوق نسبتاً ثابت‌اند، اما درآمدهای بیرون‌ریز بسیار متغیرند. مالیات‌های دارایی و درآمد فقط در دوره‌های سه ماهه و شش ماهه به خزانه دولت پرداخت می‌شوند و نتیجه این امر دوره‌های کمبود و مازاد نقدینگی است. دولت‌ها از وام‌های کوتاه‌مدت برای پرداخت هزینه عملیات جاری در دوره‌های کمبود درآمد، و سپس بازپرداخت آن بدهی‌ها در هنگام دریافت مالیات‌ها، استفاده می‌کنند. در دوره‌های مازاد هم دولت‌ها نقدینگی خود را در اسناد بهره‌دار کوتاه‌مدت سرمایه‌گذاری می‌کنند.

استقراض کوتاه مدت همچنین برای مدیریت ریسک نرخ بهره و کاهش هزینه‌های استقراض درازمدت پروژه‌های عمرانی به کار گرفته می‌شود. وقتی که نرخ بهره بازار بالاست (و انتظار می‌رود کاهش یابد)، دولت‌ها می‌توانند با استفاده از اوراق قرضه کوتاه مدت برای تأمین مالی نیازهای عمرانی فوری از راکد شدن آنها جلوگیری کنند. هنگامی که نرخ بهره کاهش یابد، دولت‌ها می‌توانند نسبت به تأمین مالی مجدد با اوراق قرضه بلندمدت با نرخ‌های کمتر اقدام کنند.

اوراق قرضه بلندمدت

چند نوع اوراق قرضه بلندمدت برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی در دسترس است. این موارد عبارتند از: اوراق قرضه با ضمانت عمومی (۱۰)، اوراق قرضه درآمد اختصاصی (۱۱)، اوراق قرضه با تعهد بهره صفر (۱۲)، اوراق قرضه با نرخ متغیر (۱۳)، اوراق قرضه با اختیار فروش (۱۴)، و اوراق قرضه دارای حق تقدم خرید (۱۵). چهار مورد اخیر ابداعات جدیدتری هستند که انعطاف‌پذیری دولت‌های محلی و ایالتی را برای بازسازی مجموعه استقراضی خودشان افزایش می‌دهد.



اوراق قرضه با ضمانت عمومی (GO)

پشتوانه اوراق قرضه مذکور، در واقع اعتبار و اعتماد کامل به دولت منتشر کننده آنهاست، و به مفهوم وثیقه گذاری منبع مالیاتی نامحدود مالیات گیری بر اساس ارزش، بر پایه مالیات بر دارایی های شهر است که برای پرداخت اصل و فرع بدهی استفاده می گردد. این وثیقه قوی، اوراق (Go) را کم خطرتر از سایر ابزار استقراض می سازد. از آنجا که وثیقه اوراق (Go) تمام دارایی های حوزه سیاسی است، لذا شایسته است برای حمایت از پروژه هایی با منافع گسترده مورد استفاده قرار گیرند.

اوراق قرضه درآمد اختصاصی

پشتوانه این اوراق، که اوراق با تعهد محدود (LOB) هم نامیده می شوند، دارایی ها و جریان نقدینگی پروژه های معین است. پروژه ها مواردی از قبیل کنترل آلودگی، فرودگاه ها، تأسیسات سیستم فاضلاب و خانه سازی را شامل می شوند. تنها استفاده کنندگان مستقیم و یا افرادی نفع از پروژه در قبال اصل و فرع پروژه مسئولیت دارند.

پشتیبانی اصل و فرع بدهی با گرفتن کارمزدها و عوارض حاصل از یک پروژه معین، استفاده کارآمد از سرمایه را تشویق می کند. این هزینه ها اولویت ها و تقاضاهای نسبی مردم برای خدمات و تسهیلات زیرساختی را شفاف می سازند.

اوراق قرضه با تعهد بهره صفر

اوراق تعهد بهره صفر، اسناد دراز مدتی هستند که با تنزیل عمده ای نسبت به ارزش سررسید آنها فروخته می شوند. تفاوت بین قیمت تنزیل شده و ارزش سررسید بیانگر قیمت تنزیل شده، و ارزش سررسید بیانگر بهره آن است. ناشر پرداخت های سالانه مستقیم به سرمایه گذار نخواهد داشت، بلکه این امر به بازپرداخت ارزش اسمی اوراق قرضه در هنگام سررسید آن ارجاع می شود. تعهد بهره به ناشر اجازه می دهد پرداخت های بهره را به تعویق اندازد، اگرچه پرداخت های دوره ای ممکن است ایجاد یک صندوق ذخیره استهلاک اوراق قرضه را ضروری سازد. برای سرمایه گذار، این اوراق قرضه به علت نیاز به پرداخت اولیه کم و بازدهی ثابت تضمین شده هنگام سررسید، جذاب هستند.

تغییرات برنامه ممکن است در نتیجه این دو عامل، ضروری باشد: ۱- فرایندهای درونی از قبیل تغییرات بودجه، و ۲- تأثیرات بیرونی از قبیل تغییرات بازارهای مالی، تغییر در سیاست های تنظیم

کننده و تغییر در برنامه کمک های دولتی

اوراق قرضه با نرخ متغیر

این اوراق نرخ بهره ای دارند که بر حسب نرخ های بهره بازار، از قبیل نرخ ممتاز (۱۶) یا نرخ اوراق خزانه داری ایالات متحده برای سررسیدهای معین شناور است. مواج بودن نرخ های بهره می تواند باعث عدم قطعیت بسیار در برنامه پرداخت های یک حوزه سیاسی شود.

اوراق قرضه با اختیار فروش

این اوراق اختیاری برای فروش با خود دارند که به سرمایه گذار اجازه می دهد تا اوراق خود را با یک قیمت مشخص و قبل از سررسید بفروشد. این فروش در واقع نوعی مزیت برای سرمایه گذار است. این مزیت به ناشر اجازه می دهد تا اوراق قرضه را با نرخ بهره کمتری نسبت به سندهای دیگر منتشر کند.

اوراق قرضه دارای حق تقدم خرید

این اوراق نیز همچون اوراق قرضه با اختیار فروش، برای سرمایه گذاران حقیقی برای خرید اوراق قرضه اضافی با نرخ بهره مشخص و در دوره زمانی تعیین شده، قائل می شوند.

تقریباً یک سوم درآمدهای محلی و ایالتی برای پروژه های سرمایه گذاری عمرانی از محل انتشار اوراق قرضه معاف از مالیات تأمین می شود. با در نظر گرفتن تنوع اوراق قرضه قابل دسترس، و این واقعیت که دو نوع (یا بیشتر) از انواع اوراق قرضه ممکن است برای تأمین مالی پروژه های واحد یا مجموعه ای از پروژه ها مورد استفاده قرار گیرد، می توان ساختار یک برنامه استقراض را کامل کرد. اگرچه مشخصه های هر برنامه بر حسب نیازهای پروژه و اجتماع محلی تفاوت خواهد کرد، اما اصول کلی ذیل باید در تدوین و ساخت برنامه استقراض دراز مدت پیروی شود:

۱- کارمزد، عوارض و مالیات کافی برای تأمین سهم استقراض از کل نیازهای درآمدی پروژه باید پیش بینی شود.

۲- برای حداقل کردن ارزش فعلی اصل و فرع بدهی ها در طول عمر پروژه باید هزینه های اسناد مختلف استقراض تحلیل شود.

۳- برنامه پرداخت اصل و فرع بدهی ها باید با عمر مفید مورد انتظار پروژه تقریباً برابر باشد.

۴- ساختار استقراض باید به گونه ای طراحی شود که دارای انعطاف پذیری تأمین مالی مجدد برای کسب مزایای تغییرات شرایط بازار باشد.

کارمزدها، عوارض و سایر مالیات های بهره بر داران محلی

کارمزدها، عوارض و سایر مالیات های محلی تقریباً ۲۵ درصد کل ذخایر استفاده شده برای تأمین مالی پروژه های سرمایه گذاری عمرانی را فراهم می کند. کارمزدها و عوارض در غیاب برنامه ریزان واقف به همه امور و با دانش کامل در مورد ترجیحات شهروندان، علامت مهمی از گرایش های بازار را برای تصمیم گیران در مورد تقاضای خدمات و تسهیلات زیرساختی فراهم و ارائه می کنند. بر اساس نظریه مالیات بندی بر اساس انتفاع (که مدعی است مالیات ها برای خدمات دولت پرداخت می شوند و مالیات دهندگان باید بر اساس سهم شان در استفاده از آن خدمات مالیات بپردازند)، کارمزدها و عوارض

نشانگر ترجیحات شهروندان هستند زیرا تمایل آنها به پرداخت را نشان می‌دهند.

امسا در عمل کارمزدها و عوارض نمایه‌های ناقصی از هزینه‌ها هستند و از این رو به طریق اولی شیوه‌های مالیات‌بندی کاملی هم نیستند. دسترسی راحت به اطلاعات دقیق و درست هزینه در مورد بسیاری از کالاها و خدمات عمومی ممکن نیست. اگر چه قیمت‌گذاری براساس هزینه نهایی نسبت به قیمت‌گذاری براساس هزینه متوسط راه حل بسیار کارآمدتری برای این مسئله است، اما تعیین هزینه نهایی مشکل است (هزینه نهایی به هزینه تولید یک واحد اضافی کالا یا خدمات گفته می‌شود و قیمت‌گذاری براساس هزینه متوسط، تعیین قیمت‌ها معادل هزینه متوسط کل تولید است).

روش‌های تأمین مالی ابتکاری

دو روش عمده ابتکاری تأمین مالی که مورد استفاده دولت‌های محلی و ایالتی قرار می‌گیرند، عبارتند از روش‌های نواحی ویژه (۱۷) و خصوصی‌سازی.

نواحی ویژه

ایجاد نواحی ویژه، در سال‌های اخیر به استراتژی اصلی توسعه اقتصادی تبدیل شده است. بسیاری از دولت‌های محلی و ایالتی نواحی توسعه ویژه‌ای را به وجود آورده‌اند تا به طور مستقیم - یا به عنوان اهرمی برای انتقال ذخایر به عمران گران خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری خصوصی - عمل کند. این نواحی، افزایش مشارکت بخش عمومی و خصوصی را از طریق انعطاف‌پذیری بیشتر در انتشار اوراق قرضه، استخدام کارکنان و طراحی سیستم‌های مالیاتی تسهیل می‌کنند. اوراق قرضه شهرداری که عایداتشان در این راه مورد استفاده قرار می‌گیرند اصطلاحاً «معافیت مالیاتی با هدف ویژه» نامیده می‌شوند. به رغم شواهد گسترده سؤال برانگیز درباره ارزش انگیزه‌های مالیاتی محلی و ایالتی در جذب بنگاه‌های تجاری، استفاده از این اوراق قرضه رشد نمایانی داشته است. معافیت‌های مالیاتی با هدف ویژه از ۸/۹ میلیارد دلار (یا ۲۹ درصد تمام اوراق منتشر شده جدید معاف از مالیات) در سال ۱۹۷۵ به حدود ۴۷/۷ میلیارد دلار (یا ۵۱/۵ درصد) در سال

حکومت‌های محلی برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای به سه منبع درآمدی عمده متکی هستند: ۱- اوراق

قرضه کوتاه و بلندمدت؛ ۲- کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی؛ و ۳- کارمزد، عوارض و سایر

مالیات‌های بهره‌گیران محلی

۱۹۸۴ رشد یافته است. اگرچه جوامع محلی تفاوت‌های عمده‌ای در توانایی‌های ویژه قانونی دارند اما برخی عناصر در بیشتر نواحی ویژه مشترک‌اند. یک ناحیه ویژه عموماً ضروری است که «ناحیه‌ای عقب‌مانده» را در برگیرد؛ یک ناحیه تخریب شده کالبدی که بنیان مالیاتی رو به زوال و یا راکد و مالکیت مبهمی دارد و بدون مداخله بخش عمومی توسعه نمی‌یابد. به علاوه معمولاً ضروری است دولت محلی برای توسعه مجدد ناحیه، یک فرایند برنامه‌ریزی را برای آن ناحیه به کارگیرد. چند نوع از نواحی ویژه‌ای که می‌توان ایجاد کرد عبارتند از:

- **نواحی تأمین مالی از ترقی مالیاتی (۱۸)**. در این گونه نواحی تمام یا بخشی از رشد درآمد مالیاتی توسعه مجدد ناحیه به توسعه آن تعلق می‌گیرد. مالیات‌ها بدون کاهش پرداخت می‌شوند و برای تأمین مالی بهبود زیرساخت‌ها در ناحیه مورد نظر به مصرف می‌رسند. افزایش درآمد مالیاتی برابر است با حاصل هر نرخ مالیاتی رایج واحد دولتی و تفاوت بین پایه مالیاتی قبلی (معمولاً ارزیابی مالیاتی بر مبنای ارزش مستغلات) با ارزش‌گذاری جاری آن.

- **نواحی با ارزیابی مالیاتی ویژه**. در یک ناحیه با ارزیابی مالیاتی ویژه، هزینه‌های عمومی عمران مستغلات مبنای ارزیابی مالیات صاحبان مستغلات قرار می‌گیرد. اقدامات عمرانی شاخص شامل احداث پیاده‌روها، خیابان‌ها، خطوط فاضلاب و پارکینگ‌هاست. مطالبه مالیات بر مبنای املاک مجاور و یا مساحت املاک صورت می‌گیرد. ارزیابی مالیاتی ویژه با مالیات عمومی املاک این تفاوت را دارد که هدفش بهره‌برداران مستقیم از سرمایه‌گذاری عمومی است. از آنجا که این مطالبات برای اقدامات عمرانی است، نمی‌توان آنها را از مالیات بر درآمدهای فدرال و ایالتی کسر کرد، و در نتیجه بدین ترتیب هزینه‌های پایه مالک مستغلات را افزایش می‌دهند.

- **نواحی خدمات ویژه**. در نواحی خدماتی ویژه، برخلاف نواحی با ارزیابی مالیاتی ویژه، مطالبات برای خدمات صورت می‌گیرد و نه برای سرمایه‌گذاری عمرانی؛ این مالیات‌ها را می‌توان از مالیات بر درآمدهای ایالتی و فدرال کسر کرد.

خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی به تلاش‌های دولت‌ها برای تأمین مالی پروژه‌ها از طریق انتقال هزینه‌های عمومی به بخش خصوصی، و یا از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های خصوصی برای عرضه کالا و خدمات، اطلاق می‌شود. در نواحی رشد یافته با تقاضای گسترده برای مسکن، ملزم کردن سازندگان خصوصی به وسیله دولت‌ها برای سپه‌مدن در تمام یا قسمتی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمرانی برای پیاده‌روها، خیابان‌ها، گسترش سیستم فاضلاب و حتی ساختن مدارس اقدامی عادی است؛ اما باید توجه داشت که اگر تقاضای مسکن بالا و عرضه آن کم باشد، سازنده می‌تواند این هزینه‌ها را در قیمت‌های خانه‌های جدید به خریداران خانه‌ها منتقل کند.

در واکنش به فشارهای مالی شدید سال‌های اخیر، دولت‌های ایالتی و محلی توجه فزاینده‌ای به صرفه‌جویی در هزینه‌ها و یا بهبود بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی معطوف داشته‌اند. اکنون تلاش دولت‌ها برای کسب منافع حاصل از مدیریت ابداعی و صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس در انعقاد قرارداد خدماتی با سایر واحدهای دولتی، از قبیل شهرستان‌ها و نواحی ویژه و یا با شرکت‌های خصوصی، کاملاً متعارف و عادی است. برای مثال، مطالعه در مورد ۸۴ شهر کالیفرنیا نشان

داده است که مدیریت شهر فقط خدمات مربوط به حدود نیمی از ۲۸ عملکرد شهری را مستقیماً ارائه می‌کند، پیمانکاران مؤسسات خصوصی حدود ۲۰ درصد را شامل می‌شوند و واحدهای دولتی بقیه خدمات را ارائه می‌کنند.

دولت‌ها همچنین به فروش کامل دارایی‌ها به شرکت‌های خصوصی پرداخته‌اند. بسیاری از دارایی‌های عمومی از قبیل پل‌ها و تأسیسات آب و فاضلاب را می‌توان به نحوی سودبخش اداره کرد و آنها را برای سرمایه‌گذاران خصوصی جذاب ساخت. اگر چه دولت‌ها با صرفه‌بودن دریافت و جوجه این قبیل دارایی‌ها و رهاشدن از مسئولیت مدیریت آنها را پذیرفته‌اند، اما با فروش‌های مستقیم باید محتاطانه برخورد کرد. از آنجا که فروش بسیاری از این دارایی‌ها موقعیت قیمت‌گذاری انحصاری را در اختیار می‌گذارد، امکان سوء استفاده وجود دارد؛ مگر آنکه دولت‌ها تضمین‌های قیمت‌گذاری قراردادی و تضمین‌های کیفیت خدمات را به طور اکید دریافت کنند. بر همین اساس اغلب دلایل مهمی وجود دارد (شامل منافع روشن عمومی) که چرا بسیاری از تأسیسات باید به دست دولت‌ها ساخته و تملک شوند و نباید از آنها چشم‌پوشی کرد.

نقش دولت فدرال در برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها

دولت فدرال از طریق انگیزه‌های مالیاتی، احداث مستقیم تأسیسات و اعطای کمک به دولت‌های محلی و ایالتی، نقش مهمی را در توسعه زیرساخت‌های ملی برعهده داشته است. به عنوان مثال، سیستم کمک‌های فدرال ۱۳۲۰۰۰۰ کیلومتر (یا تقریباً ۲۰ درصد) از ۶/۳ میلیون کیلومتر جاده‌های کشور را احداث و تأمین مالی کرده است. این مقدار ۶۴۰۰۰ کیلومتر از سیستم بزرگراه‌های بین ایالتی را شامل می‌شود که اگر چه فقط یک درصد از تمام جاده‌ها را در برمی‌گیرد اما ۲۰ درصد از تمام آمد و شد خودروها را شامل می‌شود. سایر حوزه‌های مهم فعالیت عبارتند از پروژه‌های سیستم کنترل ترافیک هوایی کشوری، جمع‌آوری و دفع فاضلاب، حمل‌ونقل شهری. گروه‌های مهندسی ارتش ایالات متحده نقشی غالب و مسلط را در نگهداری و بهبود منابع آب برای کنترل سیل، آبیاری، دریانوردی، تفریح و نیروی برق آبی برعهده دارند.

اداره بودجه کنگره پیش‌بینی کرده است که در دهه ۱۹۹۰ تا اکید موجود بر احداث جاده‌ها به نفع سیستم دفع فاضلاب، منابع آب و تأسیسات کنترل ترافیک فرودگاهی تغییر خواهد یافت. همچنین تغییراتی بنیادی در سیاست‌های فدرال در حال وقوع است. برنامه‌های فدرال در گذشته پروژه‌های سرمایه‌بر را تشویق می‌کردند و عمدتاً از اجیاء و نگهداری تأسیسات موجود چشم‌پوشی می‌نمودند. برای اصلاح این عدم تعادل، کمک‌های بلاعوض فدرال در آینده در دادن اختیار به ایالت‌ها و دولت‌های محلی برای پیگیری اولویت‌هایشان در برنامه‌های نوسازی، اجیاء و نگهداری، انعطاف‌پذیرتر خواهند بود. در دفع فاضلاب سهم فدرال از ۷۵ درصد در سال ۱۹۷۲ به ۵۵ درصد در سال ۱۹۸۵ کاهش یافته است. دولت‌های محلی و ایالتی برای بالابردن سهم فزاینده‌شان در هزینه‌ها و کاهش تقاضای خدمات، اتکای روزافزونی به عوارض و کارمزدهای دریافتی از بهره‌برداران پیدا کرده‌اند. بالاخره اینکه قلمرو موضوعات فدرال به وسیله پروژه‌های دارای اهداف روشن مالی محدود می‌شود، و پروژه‌هایی را در برمی‌گیرد که به امنیت ملی، بازرگانی بین ایالتی و دامنه بیرونی ایالات مربوط می‌شوند. پروژه‌ها با هدف دستیابی به تسهیلات و خدمات، و توزیع عادلانه‌تر آنها، و نیز کاهش مستمر تفاوت‌ها طراحی می‌شوند.

قابلیت فروش اوراق قرضه منتشر شده به وسیله دولت‌های ایالتی و محلی به سه عامل اصلی زیر مربوط است: ۱- شرط معافیت مالیاتی؛ ۲- نداشتن ریسک یا خطرپذیری؛ و ۳- نرخ‌گذاری‌ها

معافیت مالیاتی دولت‌های ایالتی و محلی به این معناست که آنها می‌توانند اوراق قرضه‌ای با نرخ بهره بالاتر از بخش خصوصی منتشر کنند. به این ترتیب یک مزیت مناسب بازاریابی به دولت‌ها داده شده است که در پایین‌نگه داشتن هزینه‌ها در درآمدت تأثیر اساسی خواهد داشت

چشم‌اندازهای پشتیبانی زیرساخت‌ها

هدف کلی سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت‌های ملی، ایجاد بیشترین برگشت سرمایه‌نقدی‌نگی‌های محدود است. خلأ و پوشش ناقص مسئولیت‌های حوزه‌های سیاسی، نواحی ویژه، شهری‌ها و شهرستان‌ها به همراه تصورات ناقص و برنامه‌های ناکارآمد به لحاظ هزینه و رویکرد جزئی‌نگر به برنامه‌ریزی، همگی موانع دستیابی به این هدف هستند. به این ترتیب در جهت ایجاد پلی بر روی شکاف بین نیازهای مشخص زیرساختی و منابع مالی دست‌یافتنی، ضروری است دولت‌های محلی و ایالتی و فدرال برای بهبود برنامه‌ریزی، و برنامه‌ریزی کارآمد گام بردارند.

اقدامات فدرال

در برنامه‌های کمک‌های آینده در سطح فدرال مهم است که به دولت‌های محلی و ایالتی اختیار بیشتری در تخصیص منابع به دو هدف ذیل داده شود: ۱- تأسیسات، ۲- تعمیر و نگهداری تأسیسات موجود. مشکلات ملی ناشی از غفلت از تأسیسات زیرساختی و ضرورت تعمیر و نگهداری بموقع آنها اگر بحرانی نباشد، فراگیر است. برنامه‌ریزان شهری باید نقش راهنما را در پیشبرد جمع‌آوری اطلاعات معتبر در مورد شرایط و نیازهای زیرساختی و ترویج آزمون سیستماتیک گزینه‌های بین‌نگهداری پیشگیرانه و سرمایه‌گذاری‌های جدید برعهده بگیرند. اگر هدف ارزیابی دقیق تأسیسات موجود و تعیین حوزه‌هایی است که در آنها می‌توان صرفه‌جویی در هزینه ایجاد کرد، وجود سیستم‌های اطلاعاتی با کیفیت بالا اساسی و ضروری است.

یک ناحیه ویژه عموماً ضروری است که «ناحیه‌ای عقب‌مانده» را در برگیرد: یک ناحیه تخریب شده کالبدی که بنیان مالیاتی رو به زوال و یا راکد و مالکیت مبهمی دارد و بدون مداخله بخش عمومی توسعه نمی‌یابد

در یک ناحیه با ارزیابی مالیاتی ویژه، هزینه‌های عمومی عمران مستغلات منبای ارزیابی مالیات صاحبان مستغلات قرار می‌گیرد. اقدامات عمرانی شاخص شامل احداث پیاده‌روها، خیابان‌ها، خطوط فاضلاب و پارکینگ‌هاست

معافیت مالیاتی اوراق قرضه شهرداری‌ها موجب شده است دولت فدرال میلیاردها دلار از منابع مالیاتی بالقوه را از دست بدهد. اینها درآمدهایی هستند که اگر برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت‌های عمومی به صورت پرداخت‌های مستقیم استفاده می‌شدند، کارایی بسیار بیشتری نسبت به حالتی می‌داشتند که به صورت پارانه غیرمستقیم از طریق معافیت مالیاتی اوراق قرضه شهرداری‌ها هزینه شوند. گام‌هایی برای محدود کردن رشد معافیت‌های مالیاتی با اهداف ویژه برداشته شده است و احتمالاً ادامه هم خواهد یافت. باید توجه داشت که اگر دولت فدرال شرایط معافیت مالیاتی تمام اوراق قرضه شهرداری‌ها را حذف کند و آن را با پارانه بهره مستقیم به میزان ۳۰ تا ۳۵ درصد برای دولت‌های محلی و ایالتی جایگزین سازد، میزان پارانه بیشتر اما میزان هزینه کمتر از سیستم جاری خواهد بود. به علاوه، موافقت اخیر دولت فدرال با کاهش نرخ تصاعدی مالیات بر درآمد انگیزه‌های سرمایه‌گذاران برای خرید اوراق قرضه معاف از مالیات شهرداری‌ها را کاهش داده است.

از جمله ساز و کارهای جایگزین تأمین مالی، تلاش موفق راه‌اندازی بانک اوراق قرضه فدرال در سطح ایالتی است. کمک‌های زیرساختی فدرال و ذخایر ایالتی می‌توانند برای سرمایه‌آین بانک با یکدیگر شریک شوند. این کمک‌ها می‌توانند با وام‌های با بهره صفر (یا کمتر) در دسترس دولت‌های محلی قرار گیرند. این بانک می‌تواند ذخایر وام را به صورت گردش اداره کند، کمک‌های تکنیکی را در دسترس قرار دهد و روش‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌گذاری عمرانی را تشویق و هماهنگ کند.

اقدامات محلی و ایالتی

در سطوح محلی و ایالتی پیشرفت‌های عمده‌ای در برنامه‌ریزی و مدیریت زیرساخت‌ها، از طریق دنبال کردن فرآیند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمرانی تعدیل شده با در نظر گرفتن شرایط محیطی محلی حاصل می‌گردد. ضروری است توجه ویژه‌ای به توسعه صحیح و دقیق، سیستم‌های اطلاعاتی معتبر و برنامه‌ریزی احتمالی و به خصوص به گزینه‌های راهبردهای تأمین سرمایه معطوف گردد. دولت‌ها در ساختار منابع درآمدی خود باید از تمام مزایای دامنه وسیع اسناد استقرار بهره‌مند شوند. این اسناد باید به طور کارآمدی سیال شوند تا آنکه برای تأمین مالی مجدد استقرار، امکان بهره‌گیری از مزایای تغییرات مطلوب در نرخ‌های بهره بازار را فراهم آورند.

دولت‌های محلی و ایالتی همچنین باید کوشش کنند تا از استحکام مالی خود به عنوان راهی بی‌هزینه برای حفظ اعتبار نرخ‌گذاری اسناد خود و کاهش هزینه‌های استقرار، حفاظت کنند. ایالت‌ها می‌توانند در این تلاش به چند طریق به خود - و دولت‌های محلی - کمک کنند. اول اینکه آنها می‌توانند بانک‌های اوراق قرضه شبیه مورد پیشنهادی برای دولت فدرال را ایجاد کنند. چنین بانک‌هایی می‌توانند اوراق قرضه ایالتی را منتشر سازند و با عایدات آن، یا قرض‌های دولت محلی را خریداری کنند و یا برای طرح‌های ویژه مستقیماً وام پرداخت کنند. دولت ایالتی به عنوان میانجی، هزینه‌های معامله بین دولت‌های محلی و بازارهای اعتباری را کاهش می‌دهد و بر قابلیت فروش بدهی‌های تعهد شده محلی می‌افزاید. این رویکرد به ویژه در ایالت‌هایی مؤثرتر است که اعتبار نرخ‌گذاری قدرتمندتری نسبت به حوزه‌های سیاسی محلی شان دارند.

دوم اینکه ایالت‌ها می‌توانند هزینه‌های بهره محلی و احتمال شکست را از طریق تضمین بدهی‌های تعهد شده محلی کاهش دهند. از جمله رویکردهای ممکن برای ایالت، این است که مسئولیت بدهی‌های احتمالی استقرار محلی تعهد شده را تقبل کند. این امر هرگونه کسری در پرداخت بدهی را شامل می‌شود و خود به خود انگیزه‌ای برای دعوت از سرمایه‌های ایالتی برای تکمیل یا جایگزینی منابع محلی خواهد بود.

از بحران تا برنامه‌ریزی

به‌طور خلاصه، اگرچه برخی از تأسیسات زیرساختی عمومی نیاز فوری به تعمیر و جایگزینی دارند، اما مسئله زیرساخت‌های ملی کاملاً حل شدنی است. با پذیرش رویکرد برنامه‌ریزی درازمدت از طرف دولت‌های محلی، ایالتی و فدرال به جای رویکرد جزئی‌نگر فعلی به سرمایه‌گذاری عمرانی عمومی، می‌توان از اینکه کشور از تسهیلات زیرساختی مطمئن و کافی برای پاسخگویی به نیازهای عمومی و پشتیبانی توسعه اقتصادی بهره‌مند شود، تا حد زیادی مطمئن بود.

۱- این مقاله ترجمه‌ای است از فصل دوازدهم کتاب:

Catanese, Anthony. J & Synder, James C. (Eds) **Urban Planning** Second Edition McGraw-Hill Book, 1988, PP: 265-280

- 2- Communities
- 3- Capital Improvement Planning
- 4- Contingency Planning
- 5- Municipal Bond Insurance Association
- 6- American Municipal Bond Association
- 7- Ambac Indemnity Corporation
- 8- Bond Investors Guarantee
- 9- Expense out Flows
- 10- General Obligation Bond
- 11- Revenue Bonds
- 12- Zero Coupon Bonds
- 13- Variable- rate Bonds
- 14- Put option Bonds
- 15- Bond with Warrants
- 16- Prime Rate
- 17- Special District
- 18- Tax Increment Financing (TIF)