

رویدادهای علمی و اجرایی

Scientific and Executive Events

گزارشی از پروژه:

طراحی الگوی خدمات
فاینانس پروژه‌های شهر
تهران با رویکرد استفاده
از خدمات بانکی،
بیمه‌ای و بورس

A Report on the Project
on “Designing a Model of
Finance Services for the
Projects in Tehran via
Utilizing Bank, Insurance,
and Stock Exchange
Services”



سید مصطفی موسوی*

مقدمه

امروزه رشد سریع جمعیت در شهرها، افزایش انتظارات شهروندان از حکومت‌های محلی، واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها بدون انتقال منابع و نیز کاهش شدید درآمد ناشی از ساخت‌وساز، موجب افزایش نیاز مالی شهرداری‌ها گردیده است. شکاف رو به افزایش میان منابع درآمدی و مخارج شهرداری‌ها، بسیاری از شهرداری‌های بزرگ و کوچک را در وضعیت دشواری قرار داده است. از طرفی پروژه‌های بزرگ عمرانی شهری که دوران بهره‌برداری طولانی دارند و نسل‌های مختلفی از مزایای آن برخوردار می‌شوند، با توجه به بالا بودن بار مالی آن‌ها، ضرورتی ندارد تا یک نسل همه بار آن‌ها را بر دوش بکشد. از این رو و همچنین برای رعایت عدالت بین نسلی، ضروری است تا شهرداری‌ها با اتخاذ رویکردی علمی، به ابزارهای نوین مالی روی بیاورند و از ابزارهای موجود در این عرصه، بهترین استفاده را داشته باشند. این مهم شهرداری تهران را بر آن داشت تا با انجام پژوهشی، الگویی جهت استفاده مناسب از ابزارهای مالی استخراج نموده و فعالیت‌های تأمین مالی خود را در آن قالب هدایت نماید.

خلاصه‌ای از پروژه:

پروژه پژوهشی «طراحی الگوی خدمات فاینانس پروژه‌های شهر تهران با رویکرد استفاده از خدمات بانکی، بیمه‌ای و بورسی» در سال ۱۳۸۸ در کمیته مالی و سرمایه‌گذاری (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران) پیشنهاد و تصویب گردید. اجرای آن به مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف - گروه مالی و سرمایه‌گذاری واگذار گردید و هم‌اکنون در مراحل پایانی خود قرار دارد.

هدف از انجام این پروژه، بررسی و پیشنهاد گزینه‌های مناسب جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری و کمک به ارتقای دانش مالی در شهرداری تهران و در نهایت ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده توسط شهرداری تهران بوده است. از آن‌جا که محدودیت منابع مالی شهرداری، مانعی در جهت رشد فعالیت‌های این نهاد، در راستای توسعه و بهبود فضای شهری است؛ لذا پیشنهاد استفاده از الگوهای نوین تأمین مالی و مشارکت با بخش خصوصی و طراحی روند اجرای این الگوها در شهرداری و نحوه تعامل شهرداری با سایر سازمان‌های مرتبط، می‌تواند راهگشا در توسعه منابع مالی و به‌دنبال آن، برنامه‌ریزی جهت انجام پروژه‌های بیشتر باشد. در این پروژه به‌منظور دستیابی به اهداف مورد نظر گام‌های زیر برداشته شده است:

- مطالعه انواع الگوها، ابزارها و نهادهای مالی خدمات فاینانس در دنیا از لحاظ نظری
- مطالعه انواع الگوها، ابزارها و نهادهای مالی خدمات فاینانس در حوزه شهری از لحاظ نظری
- بررسی بانک‌های اطلاعاتی نهادهای پولی و مالی شامل: بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، بانک‌های سرمایه‌گذاری، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و سایر واسطه‌های مالی
- بررسی و ارزیابی تجارب شهرداری تهران در زمینه استفاده از الگوها، ابزارها و نهادهای تأمین مالی
- بررسی و ارزیابی فرآیندها و ساختارهای ناظر بر تأمین مالی در شهرداری تهران
- مطالعه وضعیت بازار مالی در ایران
- بررسی نمونه‌های موردی تأمین مالی پروژه‌های شهری در شهرهای مختلف دنیا
- بررسی منابع درآمدی و هزینه‌های شهرداری تهران

● شناسایی و دسته‌بندی انواع پروژه‌های شهری پس از انجام مراحل فوق نتایج زیر از مطالعات منتج شده است:

- معرفی انواع الگوها، ابزارها و نهادهای تأمین مالی و مشارکت در دنیا با تأکید بر روش‌های تأمین مالی و مشارکت مورد استفاده در پروژه‌های شهری
- انتخاب و طراحی بومی الگوها، ابزارها و نهادهای تأمین مالی و مشارکت مورد تأیید جهت تأمین مالی و مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های شهری شهرداری تهران بر اساس امکان‌سنجی‌های قانونی، فقهی و حقوقی
- مطالعه و بررسی انواع پروژه‌های شهری و دسته‌بندی آن‌ها
- بررسی وضع موجود شهرداری تهران در زمینه استفاده از خدمات فاینانس و آسیب‌شناسی آن
- تهیه نرم‌افزار مجموعه گزارشات و دستاوردهای پروژه
- تهیه نرم‌افزار محاسباتی جهت انجام مطالعات پیش‌امکان‌سنجی پروژه‌های شهری

شرح فعالیت‌های پروژه به تفصیل:

به‌صورت کلی، در انجام این پژوهش سعی شده است مطالعات نظری و میدانی در چهار حوزه که عبارتند از: بررسی انواع روش‌ها، الگوها و نهادهای تأمین منابع مالی و مبانی نظری مرتبط با آن‌ها، بررسی ساختارها و فرآیندهای تأمین مالی و مشارکت در شهرداری تهران، بررسی و دسته‌بندی انواع پروژه‌ها و مأموریت‌های شهرداری و در نهایت امکان‌سنجی‌های قانونی، فنی، فقهی و حقوقی ابزارها، الگوها و نهادهای مرتبط با تأمین مالی صورت پذیرد. نتیجه‌ای که از این مطالعات حاصل شده است، گزینش و طراحی عملیاتی، علمی و اصولی ابزارها، نهادهای الگوهایی می‌باشد که در پروژه‌های شهرداری تهران، قابلیت استفاده و بهره‌برداری دارند. تا بخش‌های مختلف این نهاد بزرگ بتوانند به‌منظور تأمین مالی و پیشبرد پروژه‌های خود به‌منظور دستیابی به اهداف این ابزارها استفاده نمایند. علاوه بر این، مجموعه، دانش جامعی از تأمین مالی و فاینانس در زمینه پروژه‌های شهری را در اختیار استفاده‌کنندگان قرار خواهد داد.

به‌صورت نمودار فرآیند انجام کار را می‌توان به شکل



فرآیند اجرایی تحقیق

مطالعات پایه‌ای

تدوین سند راهبردی و چشم‌انداز پژوهش

معرفی اسناد بالادستی

مطالعات نظری و تجربی

بررسی الگوها، ابزارها و نهادهای خدمات فاینانس شهری

بررسی الگوها، ابزارها و نهادهای خدمات فاینانس

بررسی تطبیقی تأمین مالی پروژه‌های شهری

بررسی ماهیت و ویژگی‌های خاص پروژه‌های شهری

مطالعات وضع موجود

بررسی خدمات فاینانس در ایران

بررسی خدمات فاینانس در شهرداری

تجزیه و تحلیل محدودیت‌ها و فرصت‌ها

تحلیل اسناد بالادستی

تجزیه و تحلیل ظرفیت‌های بازارهای مالی در ایران

طراحی الگوها

طراحی الگوهای تأمین مالی

طراحی الگوهای مشارکت

بررسی ملزومات و تمهیدات اجرای الگوها

پیاده سازی الگوها

شکل ۱- فرآیند انجام پژوهش

فوق نمایش داد: مرحله انجام شده است. در متن زیر به صورت خلاصه به همان طور که در شکل نیز مشخص است کار در هفت هریک از این مراحل خواهیم پرداخت.

● مرحله اول

در مرحله اول به منظور معرفی اجمالی مطالبی چون، موضوع مورد پژوهش، طرح آن، چشم‌انداز پژوهش، مسیر پژوهش، انتظارات و دستاوردها، متدولوژی علمی و اجرایی پژوهش و تعاریف و اصطلاحات مورد استفاده بررسی گردیده است. هم‌چنین اسناد بالادستی که در طول پژوهش مورد استفاده قرار خواهند گرفت، شناسایی و معرفی شده‌اند. در ادامه، نهادها و بانک‌های اطلاعاتی مالی و اقتصادی شهری شناسایی و بررسی شده‌اند. در این قسمت، به بررسی فضای تأمین مالی بین‌الملل پرداخته و نهاد‌های مالی مهم و تأثیرگذار در فضای مالی بین‌المللی شامل بانک‌های توسعه‌ای، اگزیم بانک‌ها، مؤسسات اعتبار صادراتی و بانک‌های تجاری مطرح دنیا که سابقه همکاری با ایران را دارند، معرفی شده‌اند. در بخش دوم، مجموعه‌ای از بانک‌های اطلاعاتی، اطلاعات نهاد‌های مالی معتبر دنیا مانند: بانک‌های آمریکایی، اروپایی، عربی و اسلامی و آسیایی، صندوق‌های پوشش ریسک، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و... معرفی شده‌اند. همان‌طور که مشخص است، این قسمت از مطالعه به منظور شناسایی نهاد‌های مالی که شهرداری تهران می‌تواند با آن‌ها ارتباطاتی برقرار نموده و از خدمات آن‌ها در راستای تأمین مالی پروژه‌های خود بهره‌برد، انجام شده است.

● مرحله دوم

مرحله دوم پروژه، شامل سه بخش است. بخش اول الگوها، ابزارها و نهاد‌های مالی خدمات فاینانس را مورد بررسی قرار داده است. در این بخش، تا حد امکان سعی بر این بوده است که انواع ابزارها، الگوها و نهاد‌های تأمین مالی مورد استفاده در دنیا و هم‌چنین ویژگی‌های خاص هر ابزار، الگو و نهاد و مزایای استفاده از آن، شناسایی و بررسی شود. بخش دوم به تعریف فاینانس شهری و معرفی ابزارها، الگوها و نهاد‌هایی که در فاینانس شهری توسط شهرداری‌ها به کار گرفته شده، پرداخته است. در واقع، موارد شناسایی شده در این بخش، به‌عنوان مبنای ابزارهای مورد بررسی جهت پیشنهاد به شهرداری تهران می‌باشد. به‌علاوه، این بخش، فاینانس شهری، مسائل و مشکلات پیش‌روی فاینانس شهری، روندهای جدید و اصول فاینانس شهری و هم‌چنین ترکیب درآمدها و مخارج شهرداری‌های چند شهر بزرگ را نیز بیان نموده است. در بخش سوم، ماهیت پروژه‌های شهری مورد بررسی قرار گرفته

است. از آن‌جا که ویژگی‌های کالاها و خدمات، نقش مهمی در روش‌های تأمین منابع مالی ایفا می‌کند؛ در صورتی که تصویر صحیحی از این موضوع ارائه شود، می‌تواند به مدیریت شهری در انتخاب شیوه تأمین مالی و به‌کارگیری ابزارهای مالی باری برساند. در پایان این مرحله، شناخت کاملی نسبت به ابزارها، الگوها و نهاد‌های تأمین مالی و به‌خصوص مواردی که در حوزه تأمین مالی پروژه‌های شهری مورد استفاده قرار گرفته است و هم‌چنین ویژگی‌های کالاها و خدمات قابل ارائه در شهرداری‌ها، فراهم گردیده است.

● مرحله سوم

مرحله سوم این پروژه، به بررسی وضعیت بازارهای مالی در ایران و فضای حاکم بر آن‌ها، شناسایی و معرفی الگوها و ابزارهای مالی موجود در کشور اختصاص دارد.

این بخش به دنبال آن است تا خدمات فاینانس را در ایران، با رویکرد توصیفی بررسی نموده و به شناخت کاملی از قدمت، حجم و جایگاه بازار پول، سرمایه و بیمه در ایران دست یابد. این بخش به بررسی مختصر بازار پول و نهاد‌های بازار پول و ابزارهای تأمین مالی در این بازار، بازار سرمایه در ایران، اثر آن بر اقتصاد کشور، نهاد‌های این بازار و حجم این بازار و بیمه و جایگاه آن در اقتصاد ایران پرداخته است. هم‌چنین این بخش، ظرفیت‌های بالقوه به‌کارگیری ابزارهای خدمات فاینانس در اقتصاد ملی، بازارهای پول و سرمایه، ابزارها و نهاد‌های فعال در حوزه تأمین مالی کشور را بررسی و تحلیل کرده است.

● مرحله چهارم

در این مرحله به‌طور کلی به بررسی وضعیت شهرداری تهران از دیدگاه بهره‌برداری از خدمات فاینانس و یا به عبارتی به مطالعات وضع موجود پرداخته شده است.

در بخش اول این مرحله، رویکردی به معرفی سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر نهاد‌های وابسته به شهرداری، هم‌چنین بررسی روش‌های تأمین مالی استفاده شده در شهرداری تهران و هر یک از نهاد‌های وابسته به شهرداری تهران دارد.

در بخش دوم، مواردی از پروژه‌های تأمین مالی شده در شهرداری تهران، بررسی و به این منظور مدارک موجود در شهرداری و سازمان‌های ذی‌ربط و مصاحبه با کارشناسان و دست‌اندرکاران تأمین مالی در شهرداری تهران، برخی از نمونه‌های تأمین مالی مورد مطالعه قرار گرفته است.

هدف بخش سوم این مرحله، بررسی روابط و تعامل

پرداخت تعهدات، تملک املاک و اراضی و سایر کارهای متفرقه و بر اساس پروژه‌های ذیل هر مأموریت، مشخصات هر گروه از پروژه‌ها بر اساس معیارهایی شامل گستره جغرافیایی اجرای پروژه‌ها، امکان درآمدزایی آن‌ها، امکان بازگشت سرمایه، سودآوری پروژه‌ها و ماهیت اقتصادی پروژه‌ها تعیین گردیده است. این دسته‌بندی و شناسایی ویژگی، هر کدام در انتخاب روش تأمین مالی مناسب جهت هر گروه از پروژه‌ها، مبنای کار قرار گرفته است.

پس از آن، ابزارها، الگوها و نهادهایی که در مراحل قبلی مورد مطالعه قرار گرفتند، جهت بررسی بیشتر و در صورت امکان طراحی، جهت به‌کارگیری در پروژه‌های شهرداری انتخاب شده‌اند. با توجه به شرایط پروژه‌های شهری، عمده تمرکز در انتخاب این روش‌ها، بر مواردی است که پیش‌تر توسط شهرداری‌های مختلف دنیا جهت تأمین مالی پروژه‌هایشان به‌کار گرفته‌اند و یا شهرداری تهران تجربه استفاده از آن‌ها را، هر چند به صورت جزئی داشته است. از بین روش‌های تأمین مالی و مشارکت و سرمایه‌گذاری، روش‌های بیع متقابل (Buy Back)، اوراق مشارکت ارزی و ریالی، اوراق مشارکت بلندمدت، گواهی سپرده سرمایه‌گذاری ارزی و ریالی، EPCF، بانک توسعه اسلامی، بانک جهانی، شرکت تأمین سرمایه، صکوک استصناع، صکوک اجاره، صندوق زمین و ساختمان، صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات، صندوق عمران شهری، اگزیم بانک‌ها و مشارکت عمومی - خصوصی، جهت بررسی بیشتر و در صورت نیاز طراحی، انتخاب شدند.

فرآیند طراحی الگوها، ابزارها و نهادهای تأمین مالی در شکل ۲ نشان داده شده است:

● مرحله هفتم

در این مرحله، به‌دنبال خاتمه پروژه و جمع‌بندی مطالعات انجام شده، سه فعالیت اصلی صورت گرفته است:

- ۱- تهیه و تدوین کتابچه جمع‌بندی پروژه شامل شرح کلی کار و خلاصه‌های مدیریتی گزارش‌ها
- ۲- تهیه یک بسته نرم‌افزاری شامل تمامی گزارش‌ها، فایل‌های دسته‌بندی شده مربوط به ابزارها، الگوها و نهادهای تأمین مالی و ارائه مدل‌های مالی در سطح پیش‌امکان‌سنجی در نرم‌افزار اکسل به‌منظور ارزیابی پروژه‌ها، با توجه به حجم بالای گزارش‌ها و اطلاعات موجود

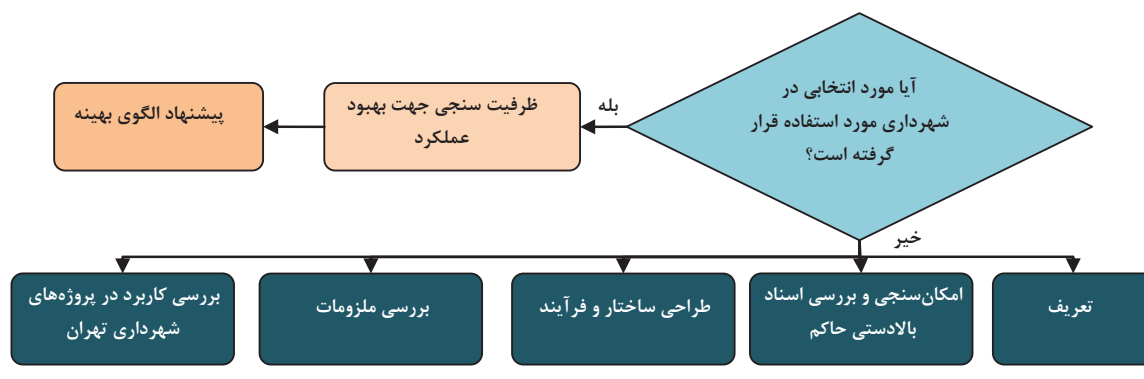
شهرداری تهران با بازارهای پولی و مالی و شناخت تجارب شهرداری تهران و سازمان‌های وابسته و تشکیلات شهرداری تهران است. در این راستا، رابطه و تعامل شهرداری با نهادهای پولی کشور و هسته اصلی آن یعنی بانک، رابطه شهرداری با بیمه و به صورت خاص شرکت بیمه شهر و رابطه شهرداری با بازار سرمایه کشور و در رأس آن‌ها بورس اوراق بهادار و نحوه استفاده شهرداری از بازارهای مالی با سررسید بلندمدت را مورد بررسی قرار داده و شیوه‌های تأمین مالی صورت گرفته در شهرداری تهران بررسی شده است. در جهت شناخت کامل شهرداری تهران، بخش پایانی، به بررسی وضعیت درآمد و هزینه‌های شهرداری تهران، طی دوره پنج‌ساله سال‌های (۱۳۸۳-۱۳۸۷) و تحلیل نیازهای مالی شهرداری، در یک دوره میان‌مدت به تفکیک سه گروه؛ هزینه‌های جاری، هزینه‌های نگهداری شهر و هزینه‌های عمرانی و توسعه‌ای پرداخته است.

● مرحله پنجم

در مرحله‌ی پنجم به مطالعه وضعیت شهرداری‌ها در استفاده از الگوی خدمات فاینانس در پنج شهر منتخب دنیا و نیز مطالعه تطبیقی دوازده پروژه، در این شهرداری‌ها پرداخته است تا یافته‌های حاصل از این مطالعه امکان مقایسه وضعیت موجود شهرداری تهران با وضعیت شهرداری‌های مورد مطالعه را فراهم نماید. برای این کار، اطلاعات مربوط به فعالیت‌های مالی شهرداری‌ها و اطلاعات تفصیلی پروژه‌های شهری، استخراج گردیده است.

● مرحله ششم

پیش از آغاز فرآیند طراحی الگوها، ابزارها و نهادهای مالی جهت به‌کارگیری در پروژه‌های شهری شهرداری تهران، ابتدا انواع پروژه‌های شهری شناسایی و دسته‌بندی شده، تا امکان ارائه روش‌های مختلف تأمین مالی جهت پروژه‌های مختلف با استفاده از اطلاعات به‌دست آمده و متناسب با ویژگی‌های هر دسته از پروژه‌ها و ماهیت روش‌های مختلف تأمین مالی، فراهم گردد. برای این کار، ابتدا شاخص‌ها و معیارهای طبقه‌بندی پروژه‌ها بر اساس ماهیت کالا و یا خدمت حاصل از انجام پروژه، سطح اجرای پروژه، حجم منابع مالی پروژه و مدت زمان بهره‌برداری پروژه انتخاب شده است. سپس بر اساس مأموریت‌های شهرداری شامل مأموریت اجتماعی و فرهنگی، مأموریت حمل‌ونقل و ترافیک، مأموریت خدمات شهری، مأموریت شهرسازی و معماری، مأموریت خدمات مدیریتی،



در آن، نرم‌افزاری طراحی و تدوین شده که دارای سه بخش اصلی می‌باشد. بخش اول آن شامل تمامی گزارش‌های تهیه شده است. بخش دوم آن در بر گیرنده گزارش‌های تخصصی مربوط به هر ابزار، الگو و یا نهاد می‌باشد. بخش سوم شامل فایل‌های اکسلی است. در هر یک از آن‌ها برنامه مناسب به منظور پیش‌امکان‌سنجی در زمینه استفاده‌ی یکی از روش‌ها در تأمین مالی پروژه پیاده‌سازی شده است. از ویژگی‌هایی که در این نرم‌افزار به منظور استفاده راحت و امکان بهره‌برداری بهتر از مطالب وجود دارد، می‌توان به امکان جستجو، کامنت‌گذاری، انتخاب اولویت‌ها، مشاهده نمودار گزارش‌ها، انجام محاسبات پیش‌امکان‌سنجی برای پروژه‌ها و... اشاره نمود.

* دکتر سید مرتضی میرزایی، قائم مقام کمیته پژوهشی، مالی و سرمایه‌گذاری شهرداری تهران

۳- در گام نهایی الگوی مناسب تأمین مالی برای ۲ پروژه (با مقیاس مناسب) در شهرداری تهران پیشنهاد و محاسبات اولیه مالی آن به وسیله نرم‌افزار انجام خواهد شد.

جمع‌بندی:

با توجه به وظایف و مسئولیت‌های نهادی چون شهرداری تهران در راستای ارائه خدمات و توسعه و آبادانی شهر تهران و پروژه‌های کوچک و بزرگ زیادی که این نهاد باید در راستای دستیابی به اهداف خود به اجرای آن‌ها اهتمام بورزد؛ چاره‌ای جز استفاده از ابزارها، الگوها و نهادهای تأمین مالی ندارد. این در حالی است که شهرداری تهران تاکنون استفاده از این ابزارها، روش‌ها و الگوها که می‌تواند حجم عظیمی از سرمایه را برای آن به ارمغان بیاورد و راهگشای بسیاری از مسائل و مشکلات موجود بر سر راه اجرای بهینه پروژه‌های توسعه‌ای و عمرانی باشد،

گزارشی ویژه

مصاحبه با ناصر امانی

قائم مقام معاونت مالی و اداری و رئیس ستاد ارتقاء سلامت اداری شهرداری تهران

Special Report

An Interview with Mr. Naser Amani

سلامت اداری:

شاهراه ارتباطی توسعه سازمانی

Official Health: The Superhighway of Organizational Development



مقدمه

سلامت اداری، صفتی کیفی در سازمان است که میزان هم‌راستایی در تحقق منافع فردی، سازمانی و ملی را نشان می‌دهد. لذا کسب شناخت نسبت به آستانه و میزان سلامت اداری و گستردگی ابعاد آن، موضوعی است که می‌تواند منجر به شناخت علمی و مبارزه جدی و عمیق با ریشه‌ها، مصادیق و مظاهر فساد اداری و تلاش همه‌جانبه برای صیانت و ارتقای سلامت نظام اداری به‌ویژه در نظامی منبعث از ارزش‌های اسلامی شود. پس این سوال به ذهن متبادر می‌گردد که چگونه می‌توان سلامت اداری یک دستگاه را تضمین کرد و اصولاً تخلف اداری چه زمانی شکل می‌گیرد؟ مؤلفه‌ها و شاخص‌های اثرگذار در ارتقاء نظام سلامت اداری کدامند و یا این که نقش و تأثیر آموزش در ارتقاء سلامت اداری در چه مواردی می‌باشد؟ بر این مبنا نشریه اقتصاد شهر در شماره بهار ۹۰، با هدف بررسی و تجزیه و تحلیل مسایل و مشکلات مرتبط با حوزه اقتصاد و مدیریت شهری و ارائه راهبردهای نوین و عملیاتی، ضمن گفت‌وگویی تخصصی با آقای ناصر امانی قائم مقام معاونت مالی و اداری و رئیس ستاد ارتقاء سلامت اداری شهرداری تهران به بررسی نقش و تأثیر سلامت اداری در پویایی و توسعه سازمانی و به‌ویژه در حوزه مدیریت شهری و شهرداری تهران پرداخته است که نوشتار پیش رو حاصل نشست این فصلنامه با ایشان می‌باشد.