

# رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران

● حسین محمد پورزند  
دکتری مدیریت مالی  
معاون مالی و اداری شهرداری تهران\*

### چکیده

شهرداری تهران برای مواجهه با مسائل و مشکلات انباشته شده در طول دهه‌ی گذشته، هم‌چنین به منظور تحقق چشم‌انداز طرح توسعه‌ی شهری نیازمند اعتبارات گسترده‌ای است. برای تأمین این منابع راهکاری جز استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و بازارهای مالی و سرمایه‌ی داخلی، خارجی، و بین‌المللی نیست. دسترسی به این بازارها که می‌تواند منابع مالی کافی و ارزان در اختیار اهداف مدیریت شهری قرار دهد نیازمند فراهم کردن زمینه‌ها و بسترهای لازم است. یکی از مهم‌ترین پیش‌زمینه‌ها برای ورود به این بازارها، که در جلسات جذب سرمایه‌گذاران و حتی مذاکرات با نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی مورد تأکید قرار می‌گرفت، لزوم استانداردسازی نظام‌های مالی و اخذ رتبه‌بندی اعتباری از مؤسسات معتبر بین‌المللی بود. رتبه‌بندی اعتباری، نظر رسمی و بی‌طرفانه‌ای است که توسط مؤسسات رتبه‌سنجی درباره‌ی اعتبار دولت‌های (ملی و محلی) نهادها و بنگاه‌های اقتصادی اعلام می‌شود. شهرداری تهران اهداف و کارکردهای زیر را به عنوان هدف نهایی رتبه‌بندی در نظر داشته است:

- ایجاد انضباط و شفافیت مالی در شهرداری؛
- تسهیل دسترسی به بازارهای سرمایه، به خصوص اوراق قرضه؛
- افزایش توان بالقوه‌ی دریافت وام و بهبود شرایط بازپرداخت، و
- فراهم آوردن اطلاعات استاندارد برای سرمایه‌گذاران بالقوه در پروژه‌های توسعه‌ی شهری.

فرآیند رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری تهران با توجه به ضرورت و اهداف فوق آغاز شد. رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری تهران فرصتی بود که علاوه بر دستیابی به اهداف اصلی که همانا دسترسی آسان به بازارهای مالی و پولی و سرمایه‌ای بود، نظام‌های مالی داخلی شهرداری در مدت محدودی اصلاح و مستندسازی گسترده‌ای از گزارش‌های مالی و فنی در شهرداری صورت گیرد. در عین حال رتبه‌بندی اعتباری شهرداری‌ها فعالیت ناشناخته‌ای در کشور بود، هرگونه بی‌اطلاعی از شاخص‌ها، روش‌ها و فرآیندها و هم‌چنین عدم آمادگی‌ها می‌توانست پیشبرد این فعالیت را با مشکلات جدی مواجه کند.

نهایتاً اینکه رتبه‌بندی اعتباری فرصتی بود که بسیاری از مفاهیم مالی و رویکردهای توسعه‌ای هم‌چون حسابداری تعهدی، درآمد پایدار، صورت مالی تلفیقی و لزوم انتشار گزارشات دوره‌ای در مجموعه‌ی شهرداری نهادینه گردد.

کلیدواژه: رتبه‌بندی اعتباری، حکومت محلی، روش‌شناسی رتبه‌بندی، تأمین مالی شهرداری.

## مقدمه

بسیاری از مسائل و مشکلات کنونی شهر تهران نتیجه‌ی انباشت مسائل و مشکلات و نیاز روزافزون به ایجاد زیرساخت‌های توسعه‌ی شهری است. بدون شک، غلبه بر این مشکلات انباشته شده، از جمله آلودگی هوا، ترافیک سنگین و ناکارآمدی و فرسودگی بافت‌های شهری از طریق منابع داخلی شهرداری تهران امکان‌پذیر نیست و بی‌گمان بهره‌گیری از ظرفیت بازارهای مالی داخلی و خارجی شرط لازم برای غلبه بر مشکلات مذکور است.

دسترسی به بازارهای مالی و پولی، به‌خصوص بازارهای بین‌المللی و خارجی که می‌تواند منابع کافی و ارزان در اختیار اهداف مدیریت شهری قرار دهد نیازمند فراهم کردن زمینه‌ها و بستری‌های لازم است. در حین مطالعات بررسی‌های مختلف مشخص شد که یکی از مهم‌ترین پیش‌زمینه‌ها برای ورود به این بازارها صدور رتبه‌بندی اعتباری برای شهرداری تهران به دست مؤسسات معتبر رتبه‌بندی در سطح دنیاست. بدون شک این حرکتی تازه و بعضاً ناشناخته در کشور بود. تاکنون هیچ شهرداری یا بخش دولتی‌ای در کشور رتبه‌بندی نشده بود، حتی در منطقه‌ی خاورمیانه نیز، به جز معدودی از شهرها نمونه‌ی مشابهی وجود نداشت. عموماً این موضوع حتی برای مدیران و کارشناسان ارشد شهرداری نیز موضوع غریبی بود. طرح سؤالاتی چون «مگر شهرداری واحد صنفی یا پولی و مالی است که نیازمند رتبه‌بندی اعتباری باشد؟» «رتبه‌بندی اعتباری چه منافعی برای شهرداری به دنبال خواهد داشت؟» «ضرورت رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران چیست؟» گویای این نکته بود که قبل از شروع فرآیند رتبه‌بندی مدیریت شهر باید پاسخ‌های معقول و منطقی برای پرسش‌هایی نظیر پرسش‌های فوق فراهم می‌کرد تا مجموعه شهرداری را در این زمینه با خود همراه کند. در ادامه سعی خواهد شد ابعاد و فرآیند این تجربه برای خواننده محترم تشریح شود.

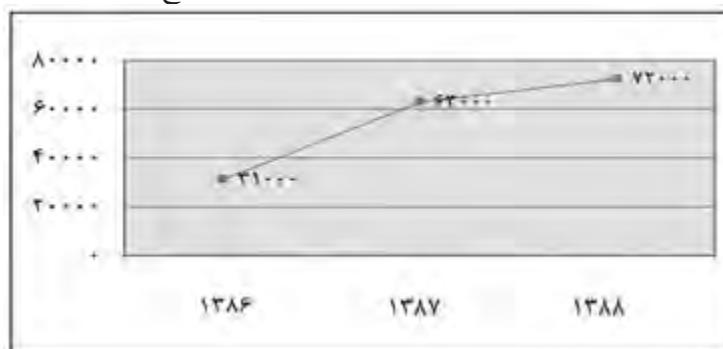
## ۱- تصویری کلی از بودجه و نیاز مالی شهرداری تهران

شهرداری تهران یکی از قدیمی‌ترین و بزرگ‌ترین شهرداری‌های کشور محسوب می‌شود که بیش از ۱۰۰ سال از تأسیس آن می‌گذرد. هم‌اکنون شهرداری تهران وظیفه‌ی عرضه‌ی خدمات به بیش از ۸ میلیون نفر شهروند تهرانی و هزاران نفر مراجعه‌کننده به شهر به صورت روزانه از اقصی نقاط کشور را برعهده دارد. در عین حال این شهر یکی از بزرگ‌ترین اقتصادهای شهری کشور محسوب می‌شود. مطابق برآوردها نزدیک به ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور، بدون احتساب درآمد نفت، در تهران در گردش است. هم‌چنین شهرداری تهران پردرآمدترین شهرداری کشور محسوب می‌شود و به تنهایی نزدیک به نیمی از درآمد شهرداری‌های کل کشور را در سال ۱۳۸۷ به خود اختصاص داده است. این شهر دارای اقتصاد متنوعی است. صنعت با اختصاص ۱۱/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی با ۲۰/۳ درصد، حمل‌ونقل، ارتباطات و انبارداری با ۱۱ درصد، مستغلات، کرایه و خدمات کسب و کار با ۲۳ درصد، بیشترین سهم را در تولید ناخالص داخلی شهر تهران برعهده دارند.

درآمدهای شهرداری تهران، علی‌رغم رشد بسیار مناسب در طول دو دهه‌ی گذشته تأمین‌کننده‌ی نیاز مالی شهر نبوده است، بنابراین، استفاده از بازارهای مالی و پولی برای پیشبرد بخشی از پروژه‌های توسعه‌ی شهری ضروری می‌نماید.

نمودار شماره ۱- درآمد شهرداری تهران طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۸

(مبالغ به میلیارد ریال)



درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار سال ۱۳۸۸ به شرح جدول شماره ۱ و ۲ پیش‌بینی شده است. مطابق این جداول نزدیک به ۵۱ درصد از درآمدها و سایر منابع شهرداری از درآمدهای ناشی از عوارض و ساختمان‌ها و اراضی حاصل شده است. وام و استقرار مستقیم (علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی که در بودجه منعکس نگردیده است) در سال ۱۳۸۸ رقم ۷۰۰۰ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است. این رقم در سال ۱۳۸۶، ۳۰۰۰ میلیارد ریال بوده و نشانگر توجه و رویکرد شهرداری تهران به استفاده از منابع اعتباری و پولی داخلی و خارجی برای تأمین بودجه طرح‌ها و پروژه‌های توسعه شهری است.

جدول شماره ۱- درآمدها در بودجه سال ۱۳۸۸ شهرداری تهران

(مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	شرح	جمع	سهم نقدی	سهم غیرنقدی
۱	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)	۳۹,۷۱۴,۷۸۹	۱۸,۵۴۸,۸۴۱	۲۱,۱۶۵,۹۴۸
۲	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	۱,۶۷۰,۰۰۰	۱,۱۷۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰
۳	بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات اختصاصی شهرداری	۷۷۷,۴۷۸	۶۳۵,۴۷۸	۱۴۲,۰۰۰
۴	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۲,۰۵۵,۶۰۴	۱,۰۵۵,۶۰۴	۱,۰۰۰,۰۰۰
۵	کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۶۵۰,۰۰۰	۶۵۰,۰۰۰	—
۶	اعانات و هدایا و دارایی‌ها	۴,۴۹۲,۳۸۷	۱,۶۰۲,۷۸۷	۲,۸۸۹,۶۰۰
۷	عوارض و درآمدهای وصولی از حریم استحفاظی	۸۵,۰۰۰	۸۵,۰۰۰	—
جمع	درآمدها	۴۹,۴۴۵,۲۶۰	۲۳,۷۴۷,۷۱۲	۲۵,۶۹۷,۵۴۸

جدول شماره ۲- سهم سایر منابع در بودجه سال ۱۳۸۸ شهرداری تهران

(مبالغ به میلیون ریال)

ردیف	شرح	جمع	سهم نقدی	سهم غیرنقدی
۱	وام‌های دریافتی	۷,۰۰۰,۰۰۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	—
۲	فروش اموال شهرداری	۹,۲۹۱,۷۴۰	۳,۷۰۹,۲۸۸	۵,۵۸۲,۴۵۲
۳	درآمدهای دیگر، شامل درآمد مزاد بر هزینه دوره‌های پیش از اسناد دریافتی مطالبات معوق	۵,۸۵۰,۰۰۰	۵,۷۰۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰
جمع	سایر منابع تأمین اعتبار	۲۲,۶۴۱,۷۴۰	۱۶,۹۰۹,۲۸۸	۵,۷۳۲,۴۵۲

همان‌گونه که ذکر شد شهرداری تهران مجموعه‌ی عظیمی است که سالانه درآمدهای قابل توجهی را کسب می‌نماید. اما نیازهای مالی آن نیز برای غلبه بر مسائل و مشکلات انباشته شده در طول دهه‌های گذشته بسیار فراتر از درآمدهای آن است. با بیان یک مثال حجم نیاز مالی شهرداری تهران را تا سال ۱۴۰۴ در یکی از بخش‌های حمل‌ونقل عمومی (مترو) پیش‌روی خوانندگان قرار می‌دهیم. هم‌اکنون در شهر تهران ۳ خط مترو با طول ۹۰ کیلومتر وجود دارد، البته ۱۵ کیلومتر دیگر نیز آماده بهره‌برداری است. این خطوط باید در سال ۱۴۰۴ به ۸ خط به طول ۲۵۰ کیلومتر و ۴ خط سریع‌السیر به طول ۱۷۹ کیلومتر تبدیل شوند. برای تکمیل و تحقق اهداف برنامه در سال ۱۴۰۴ یعنی ۱۶ سال آینده باید حداقل ۵ برابر سرمایه‌گذاری انجام شده در طول ۱۰ سال گذشته سرمایه‌گذاری شود. جدول شماره ۳، میزان هزینه‌های سرمایه‌ای برای احداث خطوط جدید مترو را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۳- میزان هزینه‌های سرمایه‌ای برای احداث خطوط جدید مترو

شرح	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
هزینه‌های احداث خطوط جدید با لحاظ تورم	۵۳۸۰	۶۲۸۹	۵۲۲۶	۴۴۱۲	۲۸۱۶	۶۵۶
هزینه‌های ساخت و تجهیز کردن ایستگاه‌های جدید با لحاظ تورم	۳۵۸۶	۴۱۹۳	۳۴۸۴	۲۹۴۱	۱۸۷۷	۴۳۸
هزینه خریداری ناوگان	۲۴۵۵	۵۷۸۹	۵۸۹۲	۶۴۶۵	۳۶۸۳	۰
شاخص تعدیل‌کننده تورم ۱۵ درصدی	۱۱۵	۱۳۲	۱۵۲	۱۷۵	۲۰۱	۲۳۱
هزینه‌های احداث خطوط جدید بدون لحاظ تورم	۴۶۷۸	۴۷۵۵	۳۴۳۶	۲۵۲۳	۱۴۰۰	۲۸۴
هزینه‌های ساخت و تجهیز کردن ایستگاه‌های جدید بدون لحاظ تورم	۳۱۱۸	۳۱۷۱	۲۲۹۱	۱۶۸۲	۹۳۳	۱۸۹
جمع هزینه‌ها به قیمت سال پایه (بدون لحاظ کردن تورم)	۱۰۲۵۲	۱۳۷۱۵	۱۱۶۱۹	۱۰۶۶۹	۶۰۱۶	۴۷۳

مأخذ: شرکت راه آهن شهری تهران و حومه و محاسبات تحقیق

البته سرمایه‌گذاری در مترو یکی از بخش‌های عمده‌ی سرمایه‌گذاری در شهر است، پروژه‌های متعدد دیگری در طرح جامع جدید شهر تهران تعریف شده است که نیازمند منابع مالی عظیمی است که از درآمدهای عمومی و اختصاصی کنونی شهرداری قابل تأمین نیست. پژوهش‌گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی استدلال موافق دیگری نیز برای بهره‌گیری از بازارهای مالی برای انجام پروژه‌های زیرساختی با مدت بهره‌برداری طولانی مدت از این گونه پروژه‌ها مربوط می‌شود و آن ویژگی بین نسلی این پروژه‌هاست و اینکه تحمیل کردن هزینه‌ی احداث این نوع پروژه‌ها به یک نسل از عدالت خارج است. بنابراین، با این استدلال و با مدیریت مناسب و منسجم استقراض می‌توان بخشی از نیازهای مالی شهرداری را تأمین کرد و به صرفه‌جویی‌های قابل توجهی در کوتاه‌مدت دست یافت و بر دور انباشت مشکلات غلبه نمود. اندازه‌گیری و بهبود ریسک و ارزش اعتباری شهرداری تهران به عنوان مقدمه ورود به بازارهای مالی، پولی و سرمایه داخلی و بین‌المللی از جمله راهبردهای اساسی در این مسیر است.

## ۲- رتبه‌بندی اعتباری چیست؟

- برای رتبه‌بندی اعتباری تعاریف متعددی وجود دارد؛ در زیر به نمونه‌هایی از این تعاریف اشاره می‌شود:
- رتبه‌بندی اعتباری مقوله‌ای است که به وسیله‌ی مؤسسات معتبر ارزیابی‌کننده با هدف تعیین میزان ریسک برای

سرمایه‌گذاران علاقه‌مند ارائه شود؛

- رتبه‌بندی اعتباری نظرسمی و بی‌طرفانه‌ای است که توسط مؤسسات رتبه‌سنجی درباره‌ی اعتبار دولت‌های ملی و محلی، نهادها و بنگاه‌های اقتصادی صورت می‌پذیرد، و
- رتبه‌بندی، در واقع ارزیابی جامع متقاضی در خصوص اعتبار آن در پرداخت دیون مالی است. اما اهداف و کارکردهای زیادی برای رتبه‌بندی اعتباری ذکر می‌کنند که بخشی از آن عبارتند از:
- ایجاد انضباط و شفافیت در سیستم مالی نهاد رتبه‌بندی شده؛
- تسهیل دستیابی به بازارهای سرمایه به‌ویژه اوراق قرضه؛
- افزایش توان بالقوه برای دریافت وام و بهبود شرایط باز پرداخت؛
- افزایش فرصت کسب و کار برای بنگاه؛
- استفاده از رتبه‌بندی اعتباری برای ساختاردهی مالی؛
- ایجاد شفافیت در نظام مالی نهاد رتبه‌بندی شده؛
- فراهم نمودن اطلاعات برای سرمایه‌گذاران بالقوه‌ی بازارهای سرمایه (مانند اوراق قرضه)؛
- مبنای تصمیم‌گیری شرکت‌های سرمایه‌گذاری در خصوص سقف مبادلات بنگاه‌ها، و
- مبنای تعیین نرخ بهره تسهیلات.

استدلال موافق دیگری نیز برای بهره‌گیری از بازارهای مالی برای انجام پروژه‌های زیرساختی با مدت بهره‌برداری طولانی مدت از این گونه پروژه‌ها مربوط می‌شود و آن ویژگی بین نسلی این پروژه‌هاست و اینکه تحمیل کردن هزینه‌ی احداث این نوع پروژه‌ها به یک نسل از عدالت خارج است

### ۳- الزامات شهرداری تهران برای رتبه‌بندی اعتباری

مهم‌ترین عاملی که رتبه‌بندی اعتباری را برای شهرداری تهران ضروری می‌سازد، بهره‌برداری از بازارهای مالی و پولی و سرمایه‌ی جهانی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و پروژه‌های توسعه شهری و استقرار مستقیم از این منابع و حتی فروش اوراق مشارکت در سطح بین‌المللی است.

در مرحله‌ی بعد استانداردسازی و ساختاردهی به نظام مالی شهرداری تهران برای افزایش کارایی و ایجاد شفافیت، انضباط و پاسخگویی به شهروندان تهرانی و سایر سرمایه‌گذاران بالقوه‌ی بازار سرمایه‌ی داخلی و خارجی و استفاده از منابع فراوان و ارزان بازارهای مالی و پولی و خارجی برای مواجهه سریع با مسائل و مشکلات شهر و پیشبرد طرح‌های توسعه‌ی شهری است. و سرانجام برداشتن گام‌های عملی برای تحقق سند چشم‌انداز مندرج در طرح جامع شهر تهران و تبدیل شهر تهران به کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهانی و با اقتصادی مدرن و حداقل یکی از سه شهر مهم و برتر منطقه‌ی آسیای جنوب غربی.

### ۴- فرآیند و روش‌شناسی رتبه‌بندی اعتباری در حکومت‌های محلی

یکی از اقداماتی که گروه رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران قبل از شروع حرکت برای رتبه‌بندی اعتباری

انجام داده است کسب اطلاع از فرآیندها و روش‌های رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی بود. اطلاع از شاخص‌ها و روش‌های رتبه‌بندی به شهرداری تهران کمک می‌کرد که خود را آماده‌ی ورود به این عرصه کند. بنابراین، مطالعات متعددی درخصوص روش‌شناسی رتبه‌بندی حکومت‌های محلی و گزارش‌های منتشر شده درخصوص رتبه‌بندی شهرهای سایر کشورها از جمله ژاپن انجام گرفت. این مطالعات محور اقدامات شهرداری قبل از ورود به فرآیند رسمی و در حین رتبه‌بندی اعتباری شد. در این زمینه به گزارشات منتشر شده توسط مؤسسات بزرگ رتبه‌بندی چون فیچ، ای. ام. بست<sup>۲</sup> استاندارد و پورز<sup>۳</sup> مراجعه گردید.

جمع‌بندی که در زیر ارائه می‌گردد نتایج مطالعات مذکور است:

تحلیل رتبه‌بندی حکومت‌های محلی و منطقه‌ای هم شامل عوامل کیفی است و هم شامل عوامل کمی. به طور کلی، عوامل کیفی از اهمیت بیشتری برخوردارند و شامل شاخصه‌های چهارچوب سازمانی، عوامل سیاسی مربوط به روابط بین حکومتی، چشم‌انداز اجتماعی - اقتصادی و سایر عواملی که بینشی از تمایل مؤسسه به پرداخت تعهدات مالی یا میل به حمایت و پشتیبانی سطوح بالاتر حکومتی را عرضه می‌دارد، می‌شود.

از نظر عامل‌های کمی در درجه‌ی اول روند و پیش‌بینی‌های وجوه عمومی تجزیه و تحلیل می‌شود که شامل مالیات‌ها و انتقالات عملیاتی و سطوح وام مؤسسه است. تحلیل کمی عمدتاً پیش‌بینی توانایی یا ظرفیت مؤسسه برای پرداخت تعهدات مالی‌اش در زمان موعد را ممکن می‌سازد.

با وجود این، مؤسسات رتبه‌بندی در روش خود اذعان دارند که هم عوامل کیفی و هم عوامل کمی می‌توانند، چه به صورت توأماً و چه جداگانه، بر توانایی و تمایل مؤسسه بر پرداخت تعهدات مالی‌اش تأثیرگذار باشند. مهم‌ترین عاملی که در تحلیل رتبه‌بندی نقش محوری دارد کیفیت مدیریت است.

شاخص‌ها و بررسی‌های رتبه‌بندی اعتباری در محورهای زیر صورت می‌گیرد:

#### ۴-۱- سازمانی و نهادی

بررسی چهارچوب سازمانی و نهادی شروعی بنیادی و لازم در روند رتبه‌بندی است. این روند سپس با نظری شفاف بر روابط بین حکومتی، سایر عوامل را مدنظر قرار می‌دهد که شامل چشم‌انداز اجتماعی - اقتصادی منطقه، مالیهی عمومی و شرایط وامی می‌شود. چهارچوب سازمانی، چه تمرکزگرا و چه تمرکززدا، بر ساختار درآمد عملیاتی حکومت‌های محلی و منطقه‌ای اثر می‌گذارد. ارزیابی این مسأله، نیازمند آگاهی از موارد زیر است:

- میزان انتقالات و سهم آن در درآمد عملیاتی حکومت محلی؛
- آیا انتقالات برای اهداف خاصی تخصیص داده شده‌اند یا می‌توانند برای تأمین مالی عملیات و اقساط وام استفاده

شوند؛

- منابع درآمدی که قانوناً به حکومت‌های محلی سپرده شده‌اند؛
  - انعطاف‌پذیری حکومت محلی برای تطابق مؤثر درآمد مالیاتی با محیط اقتصادی در حال تغییر، و
  - ریسک‌های حقوقی و سیاسی مربوط به نظام تقسیم درآمد ملی (در جهت تمرکززدایی بیشتر یا کمتر).
- مؤسسات رتبه‌بندی با توجه به چگونگی تأثیر چهارچوب سازمانی بر ساختار هزینه‌های عملیاتی حکومت‌های محلی موارد زیر را بررسی می‌کنند:

- اندازه و نوع هزینه‌های اجباری و دستوری (مانند بهداشت عمومی، آموزش عمومی، یا حمل‌ونقل عمومی)؛

• آیا می‌توان هزینه‌های عملیاتی را از هزینه‌ی سرانه‌ی خدمات، شهریه‌ها و مالیات‌های استفاده‌کنندگان که به واحد مربوطه سپرده شده یا درآمد اختصاص داده شده از واحدهای دیگر حکومتی تأمین بودجه کرد؛

• آیا حکومت محلی می‌تواند بودجه‌ی هزینه‌اش را به طور مؤثر با محیط اقتصادی در حال تغییر تطبیق دهد، و

• روند اجتماعی - اقتصادی که بنیان تقاضای خدمات عمومی را تشکیل می‌دهد (به عنوان نمونه، در صورتی که رشد جمعیتی تأمین خدمات عمومی را ایجاب کند).

شرح جامعی که از ساختار سازمانی متقاضی<sup>۴</sup> و انواع خدمات عمومی که عرضه می‌شود به همراه برداشتی از محیط قانونی، مؤسسه‌ی رتبه‌بندی را قادر می‌سازد تا درجه و میزان استقلال و خودکفایی، میزان تقاضای سرمایه و سایر عوامل بنیادی اعتباری را ارزیابی کند.

استقلال کامل بسیار به‌ندرت وجود دارد و شهرها، استان‌ها و سایر حکومت‌های محلی معمولاً زیر نظر مقررات مشروط و دولتی قدرت‌های حکومتی، ساختار سازمانی، عملیات مالی، اعطای وام<sup>۵</sup> و تأمین خدمات حکومتی هستند. بنابراین، در اغلب موارد حکومت بالاتر طبق تعریف از انعطاف‌پذیری مالی بیشتری نسبت به زیرشاخه‌های سیاسی‌اش برخوردار است.

## مؤسسات رتبه‌بندی پایه‌ی اقتصادی متقاضی را برای سنجش توان بالقوه‌ی بلندمدت و پایدار ساختار درآمدی‌اش در طول چرخه‌های اقتصادی، بیکاری‌ها، تغییرات استخدامی در صنایع اصلی و سایر موقعیت‌ها برآورد می‌کند

این تجزیه و تحلیل می‌تواند بیانگر این مسأله باشد که چهارچوب با وجود اختیارات مالیاتی در حال تغییر، حدود مسئولیت‌های تعیین نشده، فقدان همگرایی در سیستم‌های تقسیم درآمد یا حتی طبیعت اساسنامه‌های مشروط سطوح منطقه‌ای و محلی، ثابت باقی می‌ماند. در این صورت پیامدهای آن بر رتبه‌بندی بسیار محسوس خواهد بود.

### ۴-۲- چشم‌انداز اقتصادی و اجتماعی

مؤسسات رتبه‌بندی پایه‌ی اقتصادی متقاضی را برای سنجش توان بالقوه‌ی بلندمدت و پایدار ساختار درآمدی‌اش در طول چرخه‌های اقتصادی، بیکاری‌ها، تغییرات استخدامی در صنایع اصلی و سایر موقعیت‌ها برآورد می‌کند. اقتصاد متنوع امتیاز و اعتبار مثبتی است که کارفرما یا صنعت غالبی در آن وجود نداشته و آمیزه‌ای از تولید، کشاورزی، خدمات حکومت، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، معدن‌کاری، و شغل‌های خدمات مالی است. عملکرد کارفرما با بخش صنعتی غالبی از نظر مؤسسه رتبه‌بندی ممکن است ارزش اعتباری مؤسسه را به طور بالقوه به مخاطره بیناندازد.

بحث اقتصاد محلی در رابطه با اقتصادهای ملی و منطقه‌ای بسیار حائز اهمیت است. حکومتی محلی ممکن است به خودی خود متنوع نباشد، اما می‌تواند قسمتی از منطقه‌ی مرکزی (منطقه کلان‌شهری) وسیع‌تر و متنوع‌تری باشد. نوع اشتغال نیز مهم است.

به عنوان مثال، اشتغال دولتی وابسته به پایتخت‌های ملی یا استخدام بخش خدمات وابسته به دانشگاه‌های مهم می‌تواند عاملی مستحکم‌کننده باشد. استخدام در کارخانه‌های صنعتی فرسوده ممکن است بسته به تعطیلی یا تغییر محل کارخانه به خارج از منطقه یا کشور آسیب‌پذیر باشد.

### اطلاعات اداری و قانونی مورد نیاز

- تعریف مسئولیت‌های حکومتی متقاضی (به عنوان نمونه مدارس، نگهداری راه‌ها و بهداشت)
- چارت سازمانی
- روند انتخاباتی گروه حاکم و دولتمردان منتخب اصلی
- روند انتصاب کارمندان متخصص و اداری اصلی
- ویژگی‌های تخصصی کارمندان متخصص و اداری اصلی
- قدرت‌ها و محدودیت‌های خاص حکومتی که از طرف قانون اساسی، اساس‌نامه یا نظام‌نامه‌ی ملی تفویض شده است.
- قدرت‌های نظارتی و مالی که از طرف حکومت‌های دیگر یا دولت مرکزی اعمال می‌شود.
- رابطه بین متقاضی و سایر حکومت‌ها، به خصوص در مورد تأمین خدمات، قدرت‌های حکومتی، استقلال مالی، و اعطای وام.
- محیط نظارتی ملی که بر متقاضی اثر می‌گذارد؛ مانند خصوصی‌سازی اخیر یا برنامه‌ریزی شده‌ی خدمات رفاهی که حکومت در اختیار دارد، مقررات محیطی یا محدودیت‌های پولی یا وامی خارجی.
- قانون مصوب معوق یا پیشنهادی که بر منابع درآمد، اعطای وام، تأمین وثیقه، طرز کار خدمات شهری، یا تغییر در خدمات داده شده یا گرفته شده از متقاضی تأثیر می‌گذارد.
- خلاصه قوانین ورشکستگی و وقفه در پرداخت دیون و احکام دادگاهی مربوطه که بر متقاضی تأثیر می‌گذارند.
- جزئیات قانونی، اساس‌نامه‌ای و محدودیت‌های قانون اساسی در مورد اعطای وام و توانایی افزایش مالیات‌ها
- نتایج انتخابات محلی اخیر و نتایج ملی
- گزارش اولویت‌های سیاسی

### اطلاعات اقتصادی مورد نیاز

- اشتغال توسط بخش؛ رویه‌های چند ساله
- نرخ‌های بیکاری نسبی
- بیشترین کارکنان (۲۰-۱۰ یا بیشتر)
- روندهای جمعیتی و جمعیت‌شناختی
- جزئیات اقلیت‌های مهم قومی، مذهبی و زبانی
- شاخصه‌های درآمدی، شامل درآمد سرانه
- روند ارزش‌های دارایی
- اطلاعات راجع به خدمات حمل‌ونقل، ارتباطی و رفاهی
- آمارهای مرگ‌ومیر کودکان
- دسترسی به خدمات بهداشتی
- آمار باسوادی / آموزش
- نرخ‌های اشتغال ساختمان‌های تجاری
- روال مجوز ساختمان / ساخت و سازهای جدید اخیر
- فرصت‌های خانه‌سازی مسکونی
- سایر شاخصه‌های اقتصادی (به عنوان نمونه تناژ حمل شده با کشتی، نتایج برداشت، و محصولات عمده‌ی کشاورزی)
- تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup> متقاضی، شامل توضیح اینکه چگونه و توسط چه کسانی اندازه‌گیری می‌شود.
- سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، که بخش آن را تحلیل می‌کند و اسامی شرکت‌های عمده غربی.
- واردات و صادرات بخش
- تورم، سطح قیمت در قیاس با میانگین ملی
- توضیحی بر زیرساخت‌های ارتباطی و حمل‌ونقل
- جزئیات حساب‌های دریافتی و پرداختی

مؤسسات رتبه‌بندی نگاه مطلوبی بر اهمیت استراتژیک متقاضی خواهند داشت، مانند اهمیت آن به عنوان مرکز کشوری یا استانی، خدمات منطقه‌ای یا مرکزیت مالی و یا سودبری از منابع طبیعی با اهمیت کشوری. علاوه بر این، در دسترس بودن زیرساخت‌های اقتصادی پایه در کیفیت زندگی حائز اهمیت است (و هرگونه فشار اجتماعی که باید توسط حکومت محلی مورد توجه قرار بگیرد) این مسأله شامل نیروی برق قابل اطمینان، سیستم حمل‌ونقل، بهداشت، امکانات لوله‌کشی آب و فاضلاب و خدمات ارتباط از راه دور مدرن می‌شود.

مؤسسه یا حکومتی که اقتصادش به منابع و امتیازات جغرافیایی خود وابسته است قوی‌تر از حکومتی است که برای رشد اشتغال کنونی یا آینده‌اش به محرک مالیات ملی یا یارانه‌ها وابسته است؛ چرا که رشد و دوام اقتصادی حکومت استحکامی بنیادی است. موقعیت استراتژیک بندر یا مرکز حمل‌ونقل به خودی خود می‌تواند برای اقتصاد محلی حائز اهمیت باشد.

بر خلاف آمریکا و آلمان که فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی در قلمرو کشوری متفرق و پراکنده است، اغلب شهرداری‌های جهان از عملکردهای حکومتی و سیاسی دولت مرکزی پیروی می‌کنند که ممکن است فعالیت اقتصادی را در یک یا دو شهر مهم متمرکز کند. این مسأله در سائوپائولو، توکیو، لندن و مکزیکوسیتی، و بسیاری شهرهای دیگر، قابل مشاهده است. تمرکز



زیاد حیات اقتصادی و سیاسی در یک بخش اغلب می‌تواند برای دوام حکومت‌های محلی زیان‌بار باشد. روال جمعیت‌شناختی نیز در تحلیل رتبه‌بندی عامل مهمی است، خصوصاً برای حکومت‌ها و مؤسساتی که مسئولیت آموزش ابتدایی و متوسطه و بهداشت را برعهده دارند. به علاوه، داشتن اطلاعات درباره‌ی ویژگی‌های جمعیتی درباره‌ی مسئولیت‌های اصلی و مهم، مانند حقوق باننشستگی، بدهی مراکز درمانی و بیمارستان‌هایی که توسط حکومت یا مؤسسه اداره می‌شوند، و وام‌های جدید برای تأمین مالی به کارگیری‌های سرمایه‌ی کلان برای برآورده کردن نیاز جمعیت رو به رشد، حائز اهمیت هستند.

#### اطلاعات بودجه‌ای و مالی مورد نیاز

- جدول درآمد و هزینه، مربوط به ۵ سال گذشته و گزارش‌های نمایان‌گر بودجه، و وجوه نهایی. این تحلیل باید به طور جداگانه وجوه استقراض جدید، بازپرداخت بدهی‌ها، و بهره‌ی پرداخت شده و تمایز بین سرمایه و هزینه/درآمد جاری را نشان دهد؛
- گزارش استانداردهای حسابرسی؛
- بودجه‌ی سال جاری در برابر عملیات مالی سال تاکنون؛
- در صورت امکان بودجه‌ی سال آتی؛
- تعریف هر مالیات و قدرت‌های نرخ‌گذاری؛
- سطح مالیاتی و سایر درآمدهای معوق؛
- سهم درآمد و هزینه‌ی دریافت / پرداخت شده به صورت غیر نقدی؛
- اساس نحوه‌ی تخصیص انتقالات از دولت مرکزی به متقاضی (فرمول در مقابل مذاکرات)؛
- روند بودجه‌نویسی؛
- تعریف مسئولیت‌های هزینه‌بر محرک‌های هزینه (مانند تعداد معلمان / دانش‌آموزان در سیستم آموزشی)؛
- تحلیل هزینه‌های حمایت‌شده و حمایت‌نشده؛
- جزئیات منابع درآمد غیرقابل بازگشت، حراج دارایی‌ها، و خصوصی‌سازی؛
- سیاست سرمایه‌گذاری؛
- جزئیات عضویت در اتحادیه و ضوابط قراردادها، و
- روند ترازهای نقدی و گزارش صندوق‌های سرمایه‌گذاری.

#### ۴-۳- درآمد، هزینه و عملکرد بودجه‌ای

مؤسسات رتبه‌بندی عملیات مالی را برای اندازه‌گیری درجه‌ی انعطاف‌پذیری در هنگام فشار اقتصادی ارزیابی می‌کنند. نقدینگی جاری متقاضی در برخورد با تعهدات جاری و بازپرداخت اقساط وام عامل اعتباری با اهمیتی است. سایر عوامل اعتباری، از جمله تنوع درآمد، استقلال در ایجاد مالیات، توانایی تراز عملیات مالی در چرخه‌ی اقتصادی، تمایل به کنترل هزینه‌ها، مدیریت گردش وجوه نقد، و سرمایه‌روی عملکرد بودجه‌ای حکومت یا مؤسسه می‌شود. مدیریت مالی منسجم و سنت بودجه‌نویسی محافظه‌کارانه معمولاً حاکی از اقتصاد محلی در حال رشد و ثبات سیاسی است که دو عامل مهم تعیین ارزش اعتباری به شمار می‌روند. تحلیل مالی با مروری بر گزارش‌های مالی و سیاست‌های محاسباتی متقاضی آغاز می‌شود. ترازنامه‌ای که نمایان‌گر ترازهای نقدی است، استقراض بین حکومتی (در میان مؤسسات مختلف حکومت محلی)، و دارایی‌ها و تعهدات نقطه شروع مطلوب است. فقدان اطلاعات مالی می‌تواند رتبه‌بندی اعتباری را محدود کند. اساساً، گزارش‌های بودجه‌ای عملکرد بودجه‌ای ناکافی هستند. عموماً، هر قدر کیفیت توضیح مالی بهتر باشد، نتایج روند رتبه‌بندی بهتری به دست خواهد آمد.

#### ۴-۴- مدیریت

مدیریت همواره عاملی مهم در تحلیل اعتباری تمام سطوح حکومتی قلمداد شده است. با وجود این، مؤسسات

رتبه‌بندی از جمله فیچ، از سال ۲۰۰۰، اهمیت بیشتر و خاص‌تری را به شیوه‌های مدیریتی، خوب و بد، که متقاضیان در گرداندن عملیات مالی‌شان استفاده می‌کنند داده است.

#### ۴-۵- بدهی و ریسک غیرمستقیم

تحلیل مالی مؤسسات رتبه‌بندی منابع درآمد اصلی، روال هزینه، نتایج عملیاتی، و وضعیت نقدینگی را نشان می‌دهد. پایه‌ی درآمد متنوع و انعطاف‌پذیر نمایان‌گر آسیب‌پذیری کمتر نسبت به ضرر کارفرمایی عمده یا رکود صنعتی است. تجزیه و تحلیل بر نوسانات درآمد، ترجیحاً دوره‌های پنج ساله یا مدت آخرین چرخه‌ی اقتصادی کامل، متمرکز است. علاوه بر روندهای اخیر، گزارش‌های عملکرد بودجه‌ای از نظر پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان بررسی می‌شود. اطلاعات کمی شامل مجوز قانونی، فرمول‌های واگذاری، ارزش‌گذاری و ارزیابی دارایی‌ها، تاریخ نرخ مالیات، محدودیت‌های نرخ یا وضع مالیات، روند قانونی افزایش نرخ یا فسخ مالیات، تاریخ افزایش‌ها یا کاهش‌های نرخ اخیر، و تکرار وصول نرخ نیز به تجزیه و تحلیلی کامل کمک می‌کنند. رشد درآمد و هزینه نسبت به نرخ‌های تورم محلی به عملیات حکومت‌ها و مؤسسات در محیط‌های تورمی مربوط هستند.

مؤسسات رتبه‌بندی هم‌چنین بخش تمرکززدایی شده‌ی مؤسسه یا حکومت را بررسی می‌کنند، در این بررسی تمرکز بر جریانات کاری، ورودی و خروجی شرکت‌های تحت مالکیت مؤسسه یا حکومت، مانند خدمات رفاهی عمومی، و درآمد غیرقابل بازگشت از حراج دارایی‌ها یا روند خصوصی‌سازی قرار دارد. درآمد بین حکومتی، مانند تقسیم درآمد دولت مرکزی، مخصوص مؤسساتی است که در سیستم‌های

### مؤسسات رتبه‌بندی عملیات مالی را برای اندازه‌گیری درجه‌ی انعطاف‌پذیری در هنگام فشار اقتصادی ارزیابی می‌کنند

تمرکزگرا فعالیت می‌کنند یا اقتصاد ضعیفی دارند. مؤسسات رتبه‌بندی، بودجه و برنامه‌ی سرمایه‌ای متقاضی را به دقت مورد مطالعه قرار می‌دهد. بودجه از نظر درآمد، هزینه و فرضیات

اقتصادی واقعی و محافظه‌کارانه تحلیل می‌شود. برنامه‌ی سرمایه‌گذاری باید پروژه‌های سرمایه‌ای طرح‌ریزی شده و منابع تأمین مالی برآورد شده، شامل اعطای وام<sup>۷</sup> را نشان دهد. مخارج سرمایه‌ای می‌تواند از مؤلفه‌های حائز اهمیت برنامه مالی کلی بوده و راه‌گشای استراتژی‌های توسعه‌ی اقتصادی بسیاری از متقاضیان در بازارهای در حال توسعه باشد. بودجه و برنامه‌های سرمایه‌ای شاخص‌های پای‌بندی متقاضی به برنامه‌ریزی بلندمدت و مدیریت مالی است.

مؤسسات رتبه‌بندی هدف طرح‌های پیشنهاد تأمین مالی را بررسی می‌کنند. تأمین مالی در صورتی که برای اهداف ضروری حکومتی صورت پذیرد و سرمایه‌گذاری بلندمدت در جامعه ایجاد کند (مانند مدارس، حمل‌ونقل انبوه، یا خدمات آب و فاضلاب)، عامل اعتباری مثبتی به شمار می‌رود. تأمین مالی هزینه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت یا کسری بودجه‌های عملیاتی بر پایه‌ی بلندمدت ضعف اعتباری به شمار می‌رود.

ساختار کلی بدهی متقاضی، از جمله ضمانت‌های درخواستی ارائه شده، برای تحلیل حائز اهمیت است. ساختار قرضی ایده‌آل، پرداخت متعادل و قابل پیش‌بینی اقساط وام‌ها با کمترین اتکا به تأمین مالی مجدد و بدون تأخیر در بازپرداخت اصلی است. بازپرداخت وام‌های برنامه‌ریزی شده باید طبق الزامات بودجه‌ای سالانه صورت بگیرد و بر رشد درآمد آینده، رشد اقتصادی آینده، درآمد غیرقابل بازگشت، مالیات‌های افزوده، یا اقدام قانونی آینده متکی نباشد.

سرسیدهای یاد شده<sup>۸</sup> یا نسبت بزرگی از وام‌های کوتاه‌مدت بیان‌گر ریسک تأمین مالی دوباره است. ساختار قرضی با وجه خارجی کلان یا قرار گرفتن در معرض نرخ بهره‌ی متغیر می‌تواند در برخی چرخه‌های اقتصادی مسأله‌ساز باشد.

### اطلاعات وامی مورد نیاز

- سیاست‌های مدیریت دیون.
- فهرست کردن وام‌ها از نظر منبع صادرکننده، اصل سرمایه‌ی عقب‌افتاده، وثیقه، وجه، تعداد دفعات پرداخت و موعد سررسید.
- برنامه‌ی بازپرداخت اقساط وام برای مورد درخواست شده<sup>۹</sup>.
- برنامه‌ی بازپرداخت اقساط وام برای تمام قروض، به طور توأم.
- جزئیات وثیقه‌های خاص، تهیه‌ی وثیقه و ضمانت‌ها، شامل اسناد قانونی.
- جزئیات وام ضمانت شده توسط متقاضی.
- تحلیل تعهدات حقوقی بازنشستگی، شامل کسری یا اضافه‌ی صندوق بازنشستگی، یارانه‌ی سالانه، توزیع وجه سالانه، و هرگونه مطالعه‌ی آماری و فرضیات مالی مربوطه.
- جزئیات خارج از ترازنامه و وام طرح.
- تاریخ، مقدار و شرایط نکول، در صورت وجود.
- در صورت وجود، اطلاعات تداخل بار بدهی بر مالیات‌دهندگان متقاضی که توسط سایر مؤسسات حکومتی تحمیل شده باشد.
- جزئیات دارایی‌هایی که در صورت بحران مالی می‌توانند به فروش برسند.
- استفاده از صدور وام برنامه‌ریزی شده؛ روند اولویت‌بندی، ارزیابی مالی طرح سرمایه‌گذاری.
- جزئیات شرکت‌های تابعه (اکثریت تحت مالکیت): نوع شرکت؛ ماهیت تجارت؛ میزان یارانه‌ها و انتقالات گرفته شده از مؤسسه یا حکومت؛ دگرگونی و منفعت (ضرر)؛ سطوح وام؛ درجه‌ی نظارت توسط متقاضی.

ساختار وام در بازارهای در حال توسعه از طرف حکومت‌های محلی به طور مداوم مسأله‌ای نگران‌کننده قلمداد می‌شود. نسبت بسیار کوتاه، به عنوان نمونه سه تا پنج سال، می‌تواند بیان‌گر ضعف اعتباری باشد زیرا ریسک تأمین مالی مجدد قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. نسبت بلندتر، شاید هفت تا ده سال یا بیشتر، ارجحیت دارد. هم‌چنین بسیاری از حکومت‌های محلی برای نیازهای استقرایی بر وام‌های کوتاه‌مدت سه تا پنج‌ساله‌ی بانک‌های داخلی تکیه می‌کنند. این وام بانک داخلی ممکن است نرخ‌های بهره‌ی بسیار بالایی برای جبران سطوح تورم در کشور یا ریسک‌های کشوری (ریسک‌های سیاسی، مالی، اقتصادی و صنعتی) داشته باشد. در کنار بازارهای اعتباری بین‌المللی، تأمین مالی چند جانبه یا تأمین مالی پروژه‌ای می‌تواند از منابع عمده‌ی وام‌های بلندمدت کم‌هزینه باشند. ارزیابی ساختار بدهی نیز شامل تعهدات بلندمدت، مانند تأمین مالی پروژه‌ای خارج ترازنامه‌ای، تعهدات اجاره، ضمانت‌های وام، بهره‌های موجودی و تعهدات در خدمات رفاهی، تجارت یا بانکی و تعهدات وثیقه‌گذاری شده است که از طریق توکیل رأی<sup>۱۰</sup> صادر شده باشد. از آنجا که بالاحص تعهدات حقوق بازنشستگی بلندمدت کمرشکن است، تا جایی که امکان داشته باشد باید اطلاعات را تهیه و جمع‌آوری کرد. هم‌چنین گزارش رسمی در مورد تاریخ بازپرداخت به موقع دیون و نکول متقاضی نیز می‌تواند پرفایده باشد.

معیارهای معمول بار بدهی شامل موارد زیراند:

- اصل بدهی مربوط به جمعیت و تولید ناخالص داخلی محلی؛
- بدهی به تراز جاری؛
- اصل بدهی مربوط به ارزش بازار ارزیابی شده‌ی دارایی‌های قابل مالیات‌بندی (برای متقاضیانی که به میزان بسیار زیادی به مالیات بر دارایی تکیه می‌کنند تا بتوانند عملیات و پرداخت اقساط مالی را تأمین مالی کنند)؛

- پرداخت اقساط بدهی به عنوان درصدی از درآمد جاری و هزینه‌های عملیاتی سالیانه، و
  - تعهدات حقوق بازنشستگی سالانه به عنوان درصدی از هزینه‌های عملیاتی جاری.
- مؤسسات رتبه‌بندی ریسک غیرمستقیم متقاضی را تا جایی که بر کیفیت اعتباریش تأثیر می‌گذارد ارزیابی می‌کنند. در برخی کشورها از این ریسک با ایجاد مؤسسات بخش دولتی که قروض را برعهده گرفته‌اند تمرکززدایی شده است. این مؤسسات ممکن است تا حد زیادی، از طریق انتقالات توسط متقاضی، تأمین مالی شوند. مؤسسات رتبه‌بندی، تا جایی که امکان داشته باشد، نه تنها مدیریت مرکزی حکومت محلی را ارزیابی می‌کنند، بلکه مؤسسات وابسته را نیز برای محاسبه‌ی وسعت ریسک غیرمستقیم احتمالی بررسی می‌نمایند. برخی شرکت‌های تابعه خدمات عمومی قابل ملاحظه‌ای را تأمین می‌کنند و هم‌چنین ممکن است قروض آنها مستقیماً ضمانت شده باشد، ممکن است که حکومت محلی مداخله کرده و در صورت لزوم با تأمین بودجه‌ی مستقیم یا کمک‌های سرمایه‌ی سهام‌داران ضامن این شرکت‌ها شود.
- فقدان اطلاعات کامل در مورد ریسک‌های غیرمستقیم از نظر مؤسسات رتبه‌بندی عامل اعتباری منفی است.

## ۵- مدیریت اقدامات برای طی فرآیند رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران

هفت اقدام اساسی در فرآیند رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران انجام شده که به شرح زیر بوده است:

۱-۵ اقدام اول: اخذ مصوبه و مجوز شورای اسلامی شهر تهران درخصوص رتبه‌بندی اعتباری: در حین تدوین طرح جامع درآمد پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران، یکی از محورهایی که مورد توجه قرار گرفت و یکی از بخش‌های این طرح مربوط به دسترسی به بازارهای مالی داخلی و خارجی بود. در قالب همین بخش و در ماده‌ی شانزدهم این طرح بر لزوم رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تأکید شد.

ماده‌ی شانزدهم طرح جامع درآمد پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران مصوب ۱۳۸۶: «شهرداری تهران مجاز است با اخذ مجوز مراجع ذی‌ربط نسبت به سنجش اعتباری شهرداری از طریق مؤسسات معتبر بین‌المللی اقدام نموده و زمینه‌ی لازم را برای بهبود ریسک و ارزش اعتباری شهرداری به عنوان مقدمه و زمینه ورود به بازارهای مالی بین‌المللی فراهم نماید.

۲-۵ اقدام دوم: انجام مطالعات درخصوص فرآیندها، روش‌شناسی و شاخص‌های رتبه‌بندی اعتباری: همان‌گونه که ذکر شد موضوع رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری‌ها موضوعی بود که هیچ سابقه‌ای از آن در شهرداری‌ها و نهادهای حکومتی وجود نداشت. بدون شک فرآیند رتبه‌بندی و شاخص‌های مربوط به آن در شهرداری با توجه به وابستگی آن به بخش عمومی باید متفاوت باشد. بنابراین، مطالعات اولیه در این زمینه آغاز شد و روش‌شناسی و فرآیند و شاخص‌های رتبه‌بندی اعتباری شهرداری و حکومت‌های محلی استخراج گردید. بخشی از نتایج این مطالعات در قسمت قبلی خدمت خوانندگان تجربه ارائه گردید.

هم‌چنین در این بررسی‌ها بدترین و بهترین تجربه‌ها و عملکردها در زمینه‌ی رتبه‌بندی اعتباری استخراج گردید و به عنوان دستور کار شهرداری مدنظر قرار گرفت. این بررسی‌ها به شهرداری امکان می‌داد تا پیشاپیش خود را آماده‌ی رتبه‌بندی کند و هم‌چنین در پاسخ به سؤالات و ارزیابی گروه ارزیاب و ممیزی‌کننده آمادگی لازم را داشته باشد.

بهترین اقدامات از نظر رتبه‌بندی این موارد بودند:

- برنامه‌ی توسعه‌ی سرمایه‌ای چندساله<sup>۱۱</sup>؛

- سیاست ذخیره‌ی نقدینگی - ضربه‌گیری کسری بودجه‌ای؛
  - پیش‌بینی مالی چندساله؛
  - گزارش مالی و نظارتی ماهانه و فصلی؛
  - سیاست‌های مربوط به درآمدهای فرار و بی‌ثبات و غیرقابل بازگشت<sup>۱۲</sup>، و
  - دارا بودن گزارش‌های حسابرسی توسط نهادهای مستقل.
- بدترین اقدامات از نظر مؤسسه و رتبه‌بندی:
- حسابداری نقدی<sup>۱۳</sup>؛
  - کسری بودجه دو تا پنج سال گذشته؛
  - فقدان برنامه‌ی توسعه‌ی سرمایه<sup>۱۴</sup>؛
  - استقرار بیش از حد مؤسسات و حکومت‌های وابسته، بدون داشتن ظرفیت بازپرداخت در آینده نزدیک؛
  - اتکاء به درآمدهای فرار، و
  - فقدان صورت‌های مالی تلفیقی شهرداری و سازمان‌ها در شرکت‌های تابعه.
- ۳-۵- اقدام سوم: تعریف اقدامات اصلاحی و سرعت‌بخشی به اقدامات قبل از فرآیند رتبه‌بندی**
- بررسی‌ها نشان می‌داد که باید مجموعه‌ای از اقدامات در شهرداری قبل از ورود به فرآیند رتبه‌بندی انجام شود. این اقدامات شامل موارد زیر بودند که در طی سال ۱۳۸۷ و نیمه اول ۱۳۸۸ انجام شدند.
- تبدیل سیستم حسابداری شهرداری از نقدی به تعهدی: این اقدام از سال ۱۳۸۶ آغاز شده بود و در سال ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ مراحل تکمیلی خود را می‌گذراند.
  - تهیه و انتشار صورت‌های مالی شهرداری: صورت‌های مالی شهرداری هر سه ماه یک‌بار و این اواخر ماهانه تهیه و منتشر می‌گردد.
  - اتخاذ سیاست‌ها و اقدامات برای ایجاد پایداری در درآمدهای شهرداری: مجموعه‌ی متنوعی از اقدامات برای پایداری درآمد آغاز شد. اعطای جوایز خوش‌حسابی، پوشش کامل تر عوارض، بازنگری در قوانین و مقررات.
  - حسابرسی از حساب‌های شهرداری توسط حسابرسان مستقل.
  - تکمیل و طراحی چهارچوب مشخص برای حسابرسی داخلی در شهرداری.
  - تهیه برنامه پنج‌ساله: برنامه پنج‌ساله شهرداری که مبنای بودجه‌بندی سالیانه بود در سال ۱۳۸۷ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسید.
  - تهیه صورت‌های مالی تلفیقی شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه: اقدامات برای تهیه صورت‌های مالی تلفیقی آغاز و پیش‌بینی در آن زمان این بود که این صورت‌ها در نیمه دوم سال ۱۳۸۸ آماده خواهد شد.
- ۴-۵- اقدام چهارم: انعقاد قرارداد با مشاور رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران**
- متأسفانه مؤسسات جهانی رتبه‌بندی اعتباری عموماً آمریکایی بودند. فیچ معتبرترین مؤسسه‌ی رتبه‌بندی اعتباری حکومت‌های محلی حاضر به انجام این فعالیت در ایران نبود. جست‌وجوها برای یافتن مؤسسه جایگزین آغاز شد. مؤسسه کپیتال اینتلیجنس (اطلاعات سرمایه‌ای) که در قبرس به ثبت رسیده بود و عموماً در بازارهای مالی خاورمیانه و شرق دور فعال بود و تعدادی از مؤسسات بانکی و صنعتی ایران را رتبه‌بندی کرده بود؛ در نیمه‌ی دوم سال ۱۳۸۷

قرارداد با مؤسسه مزبور برای صدور رتبه‌بندی اولیه و تجدید آن در دو سال آینده منعقد گردید.

#### ۵-۵- اقدام پنجم: سازماندهی رتبه‌بندی در شهرداری تهران

هدایت فرآیند رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری تهران نیازمند سازماندهی ویژه‌ای بود تا بتواند مجموعه اقدامات برای طی فرآیند رتبه‌بندی را هدایت کند؛ دو کارگروه عالی و تخصصی در مجموعه‌ی شهرداری تشکیل گردید و با برگزاری جلسات منظم پاسخ‌های تهیه شده برای مشاور رتبه‌بندی مورد کنترل و بازبینی قرار می‌گرفت و موانع و مشکلات در فرآیند رتبه‌بندی از جمله کمبود اطلاعات یا عدم هماهنگی‌های لازم مورد بررسی قرار می‌گرفت و راه‌حل و تصمیمات لازم اتخاذ می‌گردید.

هم‌چنین دبیرخانه رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تشکیل و مسئولیت‌های زیر به این دبیرخانه ارجاع شد:

- اطلاع‌رسانی فرآیند رتبه‌بندی؛
- برنامه‌ریزی و برگزاری دوره‌های آموزش برای مدیران و کارکنان شهرداری؛
- برنامه‌ریزی و برگزاری و پیگیری مصوبات کارگروه‌های تخصصی و عالی رتبه‌بندی؛
- ارتباط با مشاور رتبه‌بندی بین‌المللی و
- هماهنگی اقدامات در مجموعه شهرداری.

#### ۶-۵- اقدام ششم: آموزش و ترویج در مجموعه شهرداری

در سه مرحله آموزش‌های لازم به مدیران و کارشناسان ارشد شهرداری داده شد؛ در عین حال بخشنامه‌ای به امضای شهردار تهران به کلیه واحدها و بخش‌های تابعه برای همکاری در این فرآیند ابلاغ گردید. در مرحله‌ی اول با همکاری مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف حدود ۲۰۰ نفر از مدیران و کارشناسان ارشد شهرداری و سازمان‌های تابعه در زمینه‌ی اهداف و کارکردها و هم‌چنین انتظارات در زمینه رتبه‌بندی اعتباری آموزش‌های اولیه را دیدند.

در مرحله‌ی بعد کارگاهی با حضور مدیران مالی بخش‌های مختلف شهرداری قبل از حضور هیأت در ایران برگزار و مجموعه دیدگاه‌ها و نقطه نظرات و ملاحظات لازم به شرکت‌کنندگان منتقل شد. در آخرین مرحله دقیقاً قبل از حضور هیأت ارزیابی مجموعه مدیرانی که مقرر بود مورد مصاحبه قرارگیرند و یا در جلسات شرکت نمایند به جلسه‌ای دعوت و کلیه دیدگاه‌ها و نظرات و پاسخ سؤالات ارائه شده به مؤسسه رتبه‌بندی با آنها بررسی و بازبینی شد تا احیاناً در جریان مذاکرات نظرات متناقضی از طرف مدیران اعلام نگردد و اصولاً وحدت دیدگاه‌ها و نظرات بین مدیران مرتبط برقرار گردد.

#### ۷-۵- اقدام هفتم: برقراری ارتباط فعال با مؤسسه رتبه‌بندی

فرآیند رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری تهران با ارسال فهرست متنوعی از سؤالات و اطلاعات در بخش‌های مختلف شامل محیط عملیاتی، حکم‌رانی و سیاست‌ها، صورت‌های مالی، بدهی‌ها و نحوه‌ی پرداخت آن در ۷۵ سؤال آغاز شد. شهرداری قبلاً آمادگی لازم را برای پاسخ به سؤالات و ارائه‌ی اطلاعات داشت.

بعد از ارسال پاسخ‌ها و مستندات شامل تفریغ بودجه‌ها و صورت‌های مالی پنج‌سال گذشته، سؤالاتی جدید از طرف مؤسسه رتبه‌بندی ارسال گردید. سپس برنامه‌ی بازدید از ایران و مصاحبه با مدیران و کارشناسان ارشد شهرداری توسط ممیزان مؤسسه به دبیرخانه اعلام شد. ارزیابان مؤسسه به مدت ۳ روز در مهرماه ۱۳۸۸ در تهران

- بهترین اقدامات از نظر رتبه‌بندی این موارد بودند:
- برنامه‌ی توسعه‌ی سرمایه‌ای چندساله؛
- سیاست ذخیره‌ی نقدینگی - ضربه‌گیری کسری بودجه‌ای؛
- پیش‌بینی مالی چندساله؛
- گزارش مالی و نظارتی ماهانه و فصلی؛
- سیاست‌های مربوط به درآمدهای فرار و بی‌ثبات و غیرقابل بازگشت، و
- دارا بودن گزارش‌های حسابرسی توسط نهادهای مستقل

حضور یافتند و ۱۰ جلسه با مدیران و بخش‌های مختلف شهرداری هماهنگ و برگزار گردید، که در جریان این جلسات اطلاعات تکمیلی به دست آمد و راستی‌آزمایی پرسشنامه‌های تکمیل شده صورت پذیرفت.

نهایتاً بعد از بازگشت هیئت ممیزی رتبه‌بندی از ایران سؤالات تکمیلی دیگری ارسال و مجموعه در حال تهیه پاسخ‌های لازم است. امید می‌رود با مطلوب بودن فرآیند طی شده تا پایان سال رتبه‌ی اعتباری شهرداری تهران اعلام گردد و فرصت مغتنمی برای شهرداری تهران به خصوص در استفاده از سرمایه‌گذاری‌های خارجی فراهم گردد.

## ۶- فرصت‌های یادگیری و عوامل کلیدی موفقیت تجربه

- مشخص کردن مسیر حرکت یا نقشه راه قبل از هر حرکت اساسی و بنیادی نکته‌ای است که باید مدنظر قرار گیرد. در این تجربه شهرداری تهران قبل از ورود به فرآیند رتبه‌بندی با انجام مطالعات اکتشافی سعی در روشن کردن مسیر حرکت کرد تا رفع موانع قبل از آغاز رتبه‌بندی را در دستور کار قرار دهد.
- ایجاد وفاق در خصوص اقدام بین کلیه‌ی عناصر ذی‌مدخل: رتبه‌بندی اعتباری به یک معنی نظر یک مؤسسه بی‌طرف و حرفه‌ای در زمینه‌ی ساختار عملیاتی، نظام مالی و چشم‌انداز آینده یک بنگاه است. تعدد و تفرق دیدگاه‌ها در هر یک از بخش‌های موصوف می‌تواند منجر به رتبه‌بندی نامطلوب شود. سازمانی قادر به تحقق اهداف و چشم‌انداز ترسیم شده است که وحدت دیدگاه بین مدیران ارشد آن حاکم باشد.
- دستیابی به آمادگی لازم قبل از شروع هر فعالیتی: رتبه‌بندی در شهرداری فعالیت ناشناخته بود اما مطالعات اکتشافی این شناخت را فراهم کرد به طوری که تیم رتبه‌بندی اعتباری شهرداری حتی نسبت به اهداف سؤالات و پرسش‌های ممیزان و نتایجی که خواهند گرفت توجیه بود.
- سرعت بخشیدن به اصلاحات اداری و مالی با استفاده از فرصت رتبه‌بندی اعتباری: همان‌گونه که ذکر شد مجموعه اصلاحاتی در بخش مالی باید توسط بدنه شهرداری برای ورود به فرآیند رتبه‌بندی اعتباری صورت می‌گرفت. انجام این اصلاحات شاید در یک فرآیند عادی نیازمند سال‌ها وقت بود. اما با استفاده از فرصت رتبه‌بندی اعتباری بسیاری از این اقدامات با سرعت زیادی انجام گرفت. به عنوان مثال، تهیه‌ی صورت‌های مالی تلفیقی شهرداری و سازمان‌های تابعه در مدت ۳ ماه حرکت مطلوبی است که در حال انجام است.
- دادن خودباوری به مجموعه‌ی مدیران و کارشناسان: اعتقاد به وخامت اوضاع و غیراستاندارد بودن فعالیت‌ها و عملکرد، دیدگاهی است که متأسفانه در اکثر کارشناسان و مدیران شهری نهادینه شده است. در طی فرآیند رتبه‌بندی و جریان مباحثات و مذاکرات، اشخاص دست‌کم به این خودباوری می‌رسند که فاصله‌ی طولانی با استانداردها و رویه‌های مورد عمل جهانی ندارند و حتی در برخی از حوزه‌ها دارای نقاط قوت نیز هستند.
- مستندسازی نظام‌های مالی: متأسفانه گزارش‌های مالی و اداری به نحو مناسبی مستندسازی نمی‌شوند. رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران فرصتی بود که کلیه گزارش‌های مالی اعم از تفریح بودجه، بودجه، صورت‌های مالی،

گزارش‌های حسابرسی، وضعیت مالی شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و صدها مدرک دیگر به دو زبان انگلیسی و فارسی آماده شوند.

### نتیجه‌گیری

شهرداری تهران برای مواجهه با مسائل و مشکلات انباشته شده در طول دهه‌های گذشته هم‌چنین تحقق چشم‌انداز مندرج در طرح جامع شهر تهران نیازمند منابع مالی قابل توجهی است. برای تأمین این منابع راهکاری جز استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و بازارهای مالی و سرمایه متصور نیست. این نهاد برای ورود به بازار سرمایه‌گذاری و استقراض از منابع خارجی و بین‌المللی دارای مشکلات خاصی است: اول اینکه انضباط و شفافیت مالی آن توسط هیچ نهادی به تأیید نرسیده بوده است؛ اطلاعات برای سرمایه‌گذاران بالقوه آماده نشده بوده است؛ دسترسی آسان و گسترده به بازارهای مالی خارجی و بین‌المللی نیازمند مقدماتی است که یکی از پایدارترین این اقدامات که در جلسات جذب سرمایه‌گذاران و حتی مذاکرات با نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی مورد تأکید قرار می‌گرفت لزوم استانداردسازی نظام‌های مالی و اخذ رتبه اعتباری از مؤسسات بین‌المللی است.

در تجربه‌ای که در این اینجا بازگو شده سعی گردید ضمن طی فرآیند رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران، اهداف جنبی دیگر در شهرداری هم‌راستا با رتبه‌بندی اعتباری محقق گردد و بر سرعت اقدامات در این زمینه افزوده شود. شاید در شرایط عادی انجام این اصلاحات نیازمند زمانی طولانی‌تر بود اما تعهد مدیریت ارشد به اخذ رتبه‌بندی اعتباری، انجام اصلاحات گسترده در نظام‌های مالی را امکان‌پذیر می‌کرد. موضوع دیگر اینکه قبل از هر فعالیت تازه‌ای باید نسبت به ابعاد آن فعالیت اطلاعات کافی و لازم را به دست آورد. چه بسا بی‌اطلاعی از فرآیند، شاخص‌ها و روش‌شناسی رتبه‌بندی اعتباری در حکومت‌های محلی می‌توانست صدور رتبه‌بندی اعتباری در شهرداری تهران را با مشکلات جدی مواجه سازد و نکته‌ی آخر اینکه از برخی از فعالیت‌ها می‌توان در مسیر ایجاد وفاق و وحدت در دیدگاه‌ها، رویکردها و عملیات استفاده نمود. رتبه‌بندی اعتباری شهرداری تهران فرصتی بود که بسیاری از مفاهیم مالی و رویکردهای توسعه‌ای در مجموعه شهرداری چون حسابداری تعهدی، درآمد پایدار، صورت‌های مالی تلفیقی، لزوم حسابرسی به موقع، و لزوم انتشار گزارش‌های دوره‌ای نهادینه گردد.

### پی‌نوشت‌ها:

\* مشاوران و همکارانی که در تدوین و تحقق این تجربه مؤثر بوده‌اند عبارتند از: سید مناف هاشمی، حبیب‌اله طاهرخانی، اسماعیل غفاری، سیاوش آزادواری، سعید اقدامیان، جواد اسلامی، جعفر معصوم‌زاده، حمیدرضا قربانخانی، حمید حنیفه‌زاده، بهروز هادی زنوز و ابوالقاسم فخاریان.

- 1- Fitch
- 2- A.M.Best
- 3- Standard & Poor's
- 4- Issuer
- 5- Debt Issuance
- 6- Gross Domestic Product (GDP)
- 7- Debt Issuance
- 8- Balloon Maturities
- 9- Proposed issue
- 10- Trust
- 11- Capital Improvement Plan (CIP)
- 12- Policies Regarding Nonrecurring Revenue
- 13- Cash – Basis Accounting
- 14- Lack of Capital Improvement Plan

### منابع:

- حبیب‌اله، طاهرخانی، (۱۳۸۷)، «مفهوم و روش‌شناسی رتبه‌بندی اعتباری شهرداری‌ها»، چکیده مقالات همایش مالی شهرداری، شهرداری تهران.
- اداره کل تشخیص و وصول درآمد، دبیرخانه رتبه‌بندی اعتباری، مجموعه مستندات مربوط به رتبه‌بندی شهرداری تهران، ۱۳۸۸-۱۳۸۷.
- Fitch rating, (2006), *international rating methodology for local and regional government*, [www.fitchrating.com](http://www.fitchrating.com).
- Fitch rating, (2008), *rating for Japanese local government*, [www.fitchrating.com](http://www.fitchrating.com).
- Gglobal credit rating co, (2008), *GCRs criteria for rating local authorities*, [www.GCR.com](http://www.GCR.com).