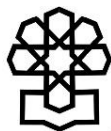


## تصویر بودجه شهرداری کلان‌شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲)





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۱۰۴

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تصویر بودجه شهرداری کلان‌شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲)

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □

نام دفتر: دفتر مطالعات بخش عمومی (گروه سرمایه‌گذاری عمومی و مالیه محلی)  
تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا اسکندری، محمدحسین معماریان (گروه سرمایه‌گذاری عمومی و مالیه محلی)

ناظر علمی: محمدحسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان: علیرضا صدیقی، مصطفی حبیب‌اله پورزرشکی (دفتر مطالعات اقتصادی)

صفحه‌آرا: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. کلان‌شهرها
۲. بودجه شهرداری
۳. مالیه دولت‌های محلی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۲/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۷/۱۸

## فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۱	بیان/ شرح مسئله
۲	نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی
۲	پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. پیشینه
۴	۲-۱. سوابق مطالعاتی
۵	۲-۲. سوابق تقنینی بحث
۵	۳. معرفی بودجه شهرداری کلان‌شهرها
۵	۳-۱. تصویر کلی بودجه
۱۰	۳-۲. بررسی تعادل منابع و مصارف شهرداری‌ها
۱۱	۳-۳. منابع بودجه عمومی
۱۴	۳-۴. سهم دولت در تأمین منابع بودجه عمومی شهرداری‌ها
۱۵	۳-۵. مصارف بودجه عمومی
۱۶	۳-۵-۱. اعتبارات هزینه‌ای
۱۸	۳-۵-۲. مصارف نیروی انسانی
۱۸	۳-۵-۳. مصارف به تفکیک حوزه‌های مأموریتی
۱۹	۳-۶. بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه
۲۰	۴. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۱	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۴	جدول ۱. پیشینه پژوهشی
۵	جدول ۲. پیشینه تقنینی
۱۰	جدول ۳. ترازهای سه‌گانه بودجه مصوب شهرداری کلان‌شهرها به کل بودجه عمومی هر شهر (به درصد)
۱۳	جدول ۴. اجزای درآمدی شهرداری کلان‌شهرها در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)
۱۵	جدول ۵. منابع تأمین شده از سوی دولت در بودجه شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲

## فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار بودجه تلفیقی پنج کلان‌شهر ایران (ارقام مصوب ۱۴۰۲)..... ۷
- شکل ۲. نمودار نسبت بودجه عمومی شهرداری کلان‌شهرها به بودجه عمومی دولت (ارقام مصوب)..... ۷
- شکل ۳. نمودار رشد بودجه عمومی شهرداری‌ها و دولت در مقایسه با تورم..... ۸
- شکل ۴. نمودار مجموع بودجه عمومی حقیقی شهرداری کلان‌شهرها (ارقام مصوب)..... ۹
- شکل ۵. نمودار ترکیب منابع بودجه عمومی ۱۴۰۲ کلان‌شهرها..... ۱۱
- شکل ۶. نمودار ترکیب واگذاری دارایی مالی کلان‌شهرها از کل منابع..... ۱۲
- شکل ۷. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲..... ۱۶
- شکل ۸. نمودار ترکیب اعتبارات هزینه‌ای شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲..... ۱۷
- شکل ۹. نمودار نسبت هزینه مربوط به نیروی انسانی به هزینه‌های جاری در سال ۱۴۰۲..... ۱۸
- شکل ۱۰. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲..... ۱۹
- شکل ۱۱. نمودار نسبت منابع سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه به کل بودجه تلفیقی..... ۲۰



## تصویر بودجه شهرداری کلان شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲)

### چکیده

در گزارش حاضر بودجه شهرداری پنج کلان شهر شامل تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز به صورت اجمالی مورد بررسی قرار گرفته که شاخص گزینش این پنج شهر جمعیت است. مجموع بودجه تلفیقی این کلان شهرها حدود ۱۹۸ هزار میلیارد تومان می باشد. در این بین، کلان شهر تهران و مشهد به ترتیب با ۹۴.۵ و ۴۰ هزار میلیارد تومان بالاترین حجم بودجه تلفیقی را دارند.

بررسی تصویر منابع این شهرداری ها مشخص می کند که درآمدها (حاصل از عوارض ارزش افزوده و درآمدهای ناشی از عوارض توسعه شهر) مهم ترین بخش از منابع شهرداری ها را تشکیل می دهد.

در سمت مصارف، برخی از شهرداری ها در نحوه ارائه تصویر هزینه های خود نسبت به سایرین متفاوت هستند. با این وجود، در یک نگاه کلی می توان متوجه شد که تملک دارایی سرمایه ای بیشترین سهم را از مصارف دارد. همچنین با بررسی منابعی که صرف نیروی انسانی می شود، می توان دریافت که شهرداری تهران و شیراز به نسبت سهم بیشتری از بودجه خود را صرف نیروی انسانی می کنند.

نحوه دیگر دسته بندی مصارف مربوط به حوزه های مأموریتی این شهرداری ها است که با تحلیل ارقام مربوطه، مشخص شد مأموریت حمل و نقل و ترافیک به صورت کلی بالاترین سهم مخارج را از بین مأموریت های ۶ گانه شهرداری ها دارد.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان / شرح مسئله

شهرداری ها از اصلی ترین نهادهای بخش عمومی به شمار می آیند. بررسی و سنجش وضعیت مالی این نهادها با توجه به اینکه وظایف مهم و حجم قابل توجهی از منابع بخش عمومی در حیطه اختیارات این نهادهاست بسیار حائز اهمیت است. اگر سنجش درستی از وضعیت مالی شهرداری ها صورت نگیرد؛ نمی توان به سادگی درباره حجم منابع سپرده شده به آنها و حیطه اختیارات و همچنین عملکرد آنها به عنوان یکی از تعیین کننده ترین عوامل رفاه عمومی مردم تصمیم گیری کرد.

اگر شهرداری ها وضعیت مالی مطلوبی نداشته باشند و احیاناً دچار ناترازی جدی شوند، این مشکل می تواند به لایه های دیگر حکمرانی و به خصوص دولت مرکزی سرریز داشته باشد. این نهادها همچنین می توانند به دولت مرکزی در پیشبرد وظایف در حوزه های محلی و سرمایه گذاری های زیرساختی کمک کنند.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش به بررسی بودجه پنج کلان‌شهر تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز در سال ۱۴۰۲ پرداخته است. از نظر حجم بودجه، شهرداری تهران با اختلاف بزرگترین شهرداری بوده و پس از آن مشهد با اختلاف نسبتاً زیادی از اصفهان در رده دوم است.

براساس محاسبات انجام شده، سقف بودجه حقیقی شهرداری‌های پنج کلان‌شهر در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال قبل رشد یافته است.

در بخش دیگر این گزارش، ترازهای سه‌گانه عملیاتی - مالی - سرمایه‌ای این شهرداری‌ها بررسی شده است. در تهران، تبریز و شیراز تراز مالی (خالص استقراض جدید) تقریباً صفر است؛ اما در مشهد و اصفهان شهرداری بیش از رقم بازپرداخت بدهی‌های خود استقراض کرده و لذا بخشی از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از طریق واگذاری دارایی مالی (استقراض) تأمین شده است.

در بخش منابع، شهرداری مشهد حدود ۳۰ درصد منابع خود را از طریق واگذاری دارایی مالی و عمدتاً از طریق تسهیلات بانکی تأمین کرده است که وضعیت مطلوبی را نشان نمی‌دهد. از طرف دیگر شهرداری تهران به نسبت سایر شهرها درصد بیشتری از استقراض مالی خود را از طریق انتشار اوراق و اسناد تأمین می‌کند و در تبریز اثری از انتشار اوراق دیده نمی‌شود.

تقریباً در تمام شهرداری‌های مذکور، عمده درآمدها را عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده و درآمد ناشی از توسعه شهر تشکیل می‌دهند که می‌توان به صورت کلی نتیجه گرفت دو پایه اساسی درآمدی در شهرداری کلان‌شهرهای ایران سهم ایشان از منابع عمومی مالیات و عوارض مربوط به بخش ساختمان است.

در بخش مصارف مربوط به نیروی انسانی، شهرداری شیراز سهم بیشتری از هزینه‌های جاری خود را نسبت به سایر شهرداری‌ها به جبران خدمات کارکنان اختصاص می‌دهد (حدود ۳۴ درصد). در بین مأموریت‌های گوناگون تعریف شده برای شهرداری‌ها، در تمام این پنج شهر مأموریت حمل‌ونقل و ترافیک بیشترین سهم از اعتبارات مصرفی را دارد.

باید توجه داشت که بخش مهمی از بودجه کل شهرداری‌ها مربوط به بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه است. با بررسی بودجه این شرکت‌ها و سازمان‌ها در شهرداری‌های مختلف و همچنین بررسی میزان استقلال مالی ایشان از شهرداری مربوطه، مشاهده می‌شود که گردش مالی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در شهرداری تهران معادل ۷۰ درصد از بودجه تلفیقی شهر است. همچنین در ارتباط با استقلال مالی می‌توان گفت که شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه در تبریز بالاترین استقلال مالی را نسبت به سایر شهرها دارند.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

### مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی این گزارش عبارتند از:

۱. لزوم یکپارچگی نحوه گزارشگری مالی شهرداری‌های کشور،



۲. ارائه اطلاعات دقیق نیروی انسانی و هزینه‌های مربوط به آن توسط سایر شهرداری‌ها نظیر آنچه در بودجه شهرداری تهران درج شده است،
۳. ارائه اطلاعات تفکیک هفت فصل هزینه‌ای در بودجه شهرداری تهران،
۴. ارائه صورت‌های مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه از طریق سامانه شفافیت شهرداری‌ها.

## ۱. مقدمه

شهرداری‌ها، اگرچه برخی از وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان را برعهده دارند، اما به‌موجب قانون نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و لذا از نظر اجرایی و مالی از دولت مستقل هستند [۷]. از نظر مالی و به‌موجب قانون، تصویب، اصلاح و تفریغ بودجه سالیانه شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر است [۸]. با این حال، براساس استانداردهای بین‌المللی، مالیه شهرداری‌ها و دولت‌های محلی بخشی از مالیه عمومی محسوب می‌شود و تأمین مالی فعالیت‌های شهرداری‌ها، فارغ از اثرگذاری مستقیمی که بر کمیت و کیفیت خدمت‌رسانی به شهروندان در سطح محلی دارد، می‌تواند بر وضعیت مالی دولت‌ها نیز تأثیرگذار بوده و یا از آن تأثیر بپذیرد. از این رو، شناخت و ارزیابی بودجه شهرداری‌ها، به‌ویژه کلان‌شهرها، در سطح ملی دارای ضرورت و اهمیت است [۱].

از آنجایی که تمرکززدایی مالی<sup>۱</sup> و تفویض بخشی از اختیارات و وظایف دولت مرکزی به لایه‌هایی از حکمرانی غیرمرکزی که از مسائل محلی شناخت بیشتری دارند، مورد توجه بسیاری از کشورهای جهان از جمله ایران است و با توجه به اینکه قوانین و سازوکارهای این امر توسط بخش مرکزی حکمرانی و قانونگذاری ایجاد می‌شود، بررسی دقیق‌تر وضعیت مالی و همچنین ساختار سیاسی دولت‌های محلی و البته ارتباط آنها با دولت مرکزی نقش مهمی را در رسیدن به اهداف فوق ایفا می‌کند.

در این گزارش به بررسی بودجه مصوب شهرداری کلان‌شهرهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز در سال ۱۴۰۲ پرداخته‌ایم. ذکر این نکته در همین ابتدا حائز اهمیت است که برای بررسی دقیق‌تر وضعیت مالی شهرداری‌ها و مقایسه آنها با یکدیگر و همچنین مقایسه بین دوره‌ای هریک، باید تفریغ بودجه و گزارش‌های مالی آنها نیز مورد بررسی و مقایسه قرار گیرد که نیازمند بررسی تخصصی‌تری است. اما در این گزارش هدف ما صرفاً ارائه یک تصویر کلی از سند بودجه شهرداری‌های این پنج شهر بزرگ و همچنین یک مقایسه کلی بین آنهاست که به‌وسیله بودجه مصوب، این تصویر کلی قابل دستیابی است؛ اما برای نتیجه‌گیری‌های دقیق‌تر نیاز به بررسی تفریغ و عملکرد بودجه و صورت‌حساب‌های مالی شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنهاست.

در ابتدا به معرفی کلی سند بودجه این شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲ می‌پردازیم و برخی آمار کلی را درباره ابعاد مالی این پنج شهرداری در مقایسه با هم و همچنین حجم آنها در مقایسه با بودجه عمومی دولت ارائه خواهیم کرد. در ادامه گزارش نیز بررسی دقیق‌تر آمار و ارقام مربوط به منابع، مصارف و همچنین وضع کلی شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها صورت می‌گیرد. در آخر نیز پیشنهادهایی برای بررسی‌های تحلیلی بیشتر ارائه می‌شود.

## ۲. پیشینه

بررسی وضعیت مالی دولت‌های محلی که از آن به‌عنوان مالیه محلی نیز یاد می‌شود، ازجمله مسائلی است که میزان مقاله‌های مربوطه و همچنین اهمیت کشورهای مختلف به آن به‌خصوص پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ رو به افزایش است و بسیاری از کشورها در سال‌های اخیر سازوکارهایی جهت ارتباط مالی منظم‌تر و بهینه‌تر دولت مرکزی با لایه‌های زیرین حکومتی طراحی کرده‌اند [۹].

در ایران با تصویب قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ بخشی از وظایف مالی دولت‌های محلی تشریح گردید. همچنین معاملات مالی شهرداری‌ها با تصویب قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۴۶ به تصویر کشیده شد. با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها در سال ۱۳۷۵ و همچنین قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۶، وظایف و اختیارات مالی دیگری برای شهرداری‌ها ایجاد و حدود اختیارات مالی آنها مشخص‌تر شد. درنهایت در سال ۱۴۰۱ با تصویب قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تغییرات مهمی در حیطه اختیار مالی دولت‌های محلی ایجاد شد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمینه مالیه دولت‌های محلی پیش از این ۴ گزارش با عنوان مالیه شهرداری‌ها منتشر کرده که در آن به بررسی اهمیت و کلیت موضوع مالیه محلی و به‌خصوص شهرداری‌ها پرداخته شده است. همچنین تصویر بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ اخیراً منتشر شده که از حیث روش و برخورد با مسئله تا حدی شبیه گزارش پیش رو است.

## ۱-۲. سوابق مطالعاتی

## جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد
۱	تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)	۱۴۰۲	۱۹۱۸۲	مرکز پژوهش‌های مجلس
۲	مالیه شهرداری‌ها: ۱. بررسی طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور	۱۳۹۶	۱۵۴۳۵	مرکز پژوهش‌های مجلس
۳	مالیه شهرداری‌ها: ۲. مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها	۱۳۹۶	۱۵۴۳۴	مرکز پژوهش‌های مجلس
۴	مالیه شهرداری‌ها: ۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها (وضعیت ایران، تجربه سایر کشورها و برخی پیشنهادها)	۱۳۹۶	۱۵۴۳۸	مرکز پژوهش‌های مجلس
۵	مالیه شهرداری‌ها: ۴. دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی و منابع استقرایی	۱۳۹۶	۱۵۴۵۴	مرکز پژوهش‌های مجلس



## جدول ۲. پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱	قانون شهرداری‌ها	کمیسیون مشترک کشور مجلسین	۱۳۳۴/۰۴/۱۱
۲	قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها	کمیسیون مشترک کشور مجلسین	۱۳۴۶/۰۴/۱۲
۳	قانون نوسازی و عمران شهری	کمیسیون مشترک کشور مجلسین	۱۳۴۷/۰۹/۰۷
۴	قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۱/۰۴/۰۱

## ۳. معرفی بودجه شهرداری کلان‌شهرها

## ۳-۱. تصویر کلی بودجه

برای تعریف یک کلان‌شهر معیارهای متفاوتی ذکر می‌شود که عمده آن معیارها براساس جمعیت است، به‌عنوان مثال در تعریف منطقه کلان‌شهری توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، منطقه کلان‌شهری به مجموعه‌های شهری با جمعیت شهر مرکزی بالای یک میلیون نفر گفته می‌شود.<sup>۱</sup> اگر فرض کنیم تعریف کلان‌شهر، شهرهای بالای یک میلیون نفر است، مطابق با این تعریف و براساس آمار سال ۱۳۹۵ تعداد هشت شهر در ایران کلان‌شهر محسوب می‌شوند. از آنجایی که بررسی ابعاد مالی کلان‌شهرها برای این تعداد امکان‌پذیر نیست؛ لازم است در این رابطه تعداد محدودتری از کلان‌شهرها در اولویت بررسی قرار گیرند. براساس آمار سرشماری جمعیت مرکز آمار ایران، ۶ شهر تهران، مشهد، اصفهان، کرج، شیراز و تبریز به ترتیب پرجمعیت‌ترین شهرهای ایران در سال ۱۳۹۵ بوده‌اند. همچنین با مقایسه بودجه مصوب شهرداری این ۶ شهر در سال ۱۴۰۲، درنهایت شهرهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز که بودجه بزرگتری داشتند برای بررسی در این گزارش انتخاب شدند [۳].

ساختار سند بودجه مصوب منتشر شده توسط شهرداری‌ها معمولاً حاوی ماده‌واحد، تبصره‌های بودجه (با موضوعاتی نظیر انضباط و نحوه حسابرسی مالی، برخی موارد استثنا جهت تغییر سقف بودجه و موارد پیش‌بینی نشده)، جداول اصلی بودجه‌ای و احیاناً برخی جداول دیگر است. این بخش در شهرداری‌ها متفاوت بوده و البته ممکن است محتوای آن جداول از طریق دیگری (معمولاً تارنمای شهرداری) در اختیار عموم قرار گیرند. به‌عنوان مثال در سند بودجه شهر تهران برخلاف شهرهای دیگر بخش‌هایی از قبیل «تطبیق بودجه با برش سالیانه برنامه چهارم تحول و پیشرفت» که به ایجاد یک نگاه کلان و بلندمدت در مخاطبان کمک می‌کند و همچنین لیست تفصیلی پروژه‌های مستمر و فرصت‌های سرمایه‌گذاری به تفکیک مناطق دیده می‌شود (بخش اخیر در شهرداری‌های دیگر به صورت یک جدول جدا و احیاناً با جزئیات و دسته‌بندی منظم مانند شهرداری تهران موجود نیست، اگرچه ممکن است اطلاعات آن به روش‌های دیگری غیر از سند بودجه توسط این شهرداری‌ها منتشر شده باشد). همچنین در سامانه شفافیت شهرداری برخی از کلان‌شهرها مطالبی با عنوان خلاصه بودجه یا بودجه به زبان ساده وجود دارد که برای اطلاع شهروندان از وضعیت بودجه مصوب سالیانه منتشر شده و در راستای اطلاع‌رسانی شهروندان اقدام مفیدی است. علاوه‌براین موارد، انتشار گزارش‌های تفریح

۱. تعریف مجموعه شهری و تبیین شاخص‌های آن (مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۱).

و صورت‌حساب‌های مالی شهرداری‌ها نیز برای اطلاع عمومی از وضعیت مالی شهرداری بسیار مفید و مهم است. به صورت کلی و با بررسی سامانه شفافیت این پنج شهر، مصوبه و تفریغ بودجه در دسترس است (البته از سایت شهرداری تبریز به نسبت باقی شهرها اطلاعات با دشواری بیشتری استخراج می‌شود)، اما درباره صورت‌های مالی شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه متأسفانه به جز شهرداری تهران در سایت شفافیت سایر شهرها این صورت‌های مالی به تفصیل و کامل در دسترس نبود.

بر اساس ساختار سازمانی شهرداری‌ها، معمولاً هر شهرداری تعدادی شرکت و سازمان تابعه با حدی از استقلال مالی دارند. یعنی این شرکت‌ها و سازمان‌ها بخشی از منابع بودجه سالیانه خود را از طریق فعالیت‌های خودشان به دست آورده و خرج می‌کنند. اگرچه معمولاً بخشی از منابع این سازمان‌ها همچنان از طریق شهرداری‌ها تأمین می‌شود. به آن بخش از منابع/ مصارف کل شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه که جزء منابع خالص داخل این سازمان‌ها نیست، بودجه عمومی شهرداری می‌گویند؛ بنابراین رقم پرداختی شهرداری‌ها به سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه نیز بخشی از بودجه عمومی محسوب می‌شود. همچنین این رقم پرداختی، در بودجه سازمان‌ها و شرکت‌ها نیز موجود است. در این بخش با توجه به این نکته که بودجه تلفیقی شهرداری از مجموع دو بخش بودجه عمومی و خالص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تشکیل شده است، رقم سقف بودجه تلفیقی این پنج شهر با هم مقایسه شده تا درک بهتری از ابعاد بودجه این شهرداری‌ها در مقایسه با هم ایجاد شود.<sup>۱</sup>

مطابق شکل ۱ حجم بودجه تلفیقی شهرداری تهران به صورت قابل توجهی بیشتر از شهرهای دیگر است و تقریباً با مجموع سقف بودجه تلفیقی چهار شهر دیگر برابر است. همچنین بودجه تلفیقی شهرداری مشهد نیز حجمی تقریباً دو برابر شهرهای دیگر دارد که نشان‌دهنده اختلاف زیاد بین رقم بودجه تلفیقی شهرداری کلان‌شهرها با یکدیگر است.

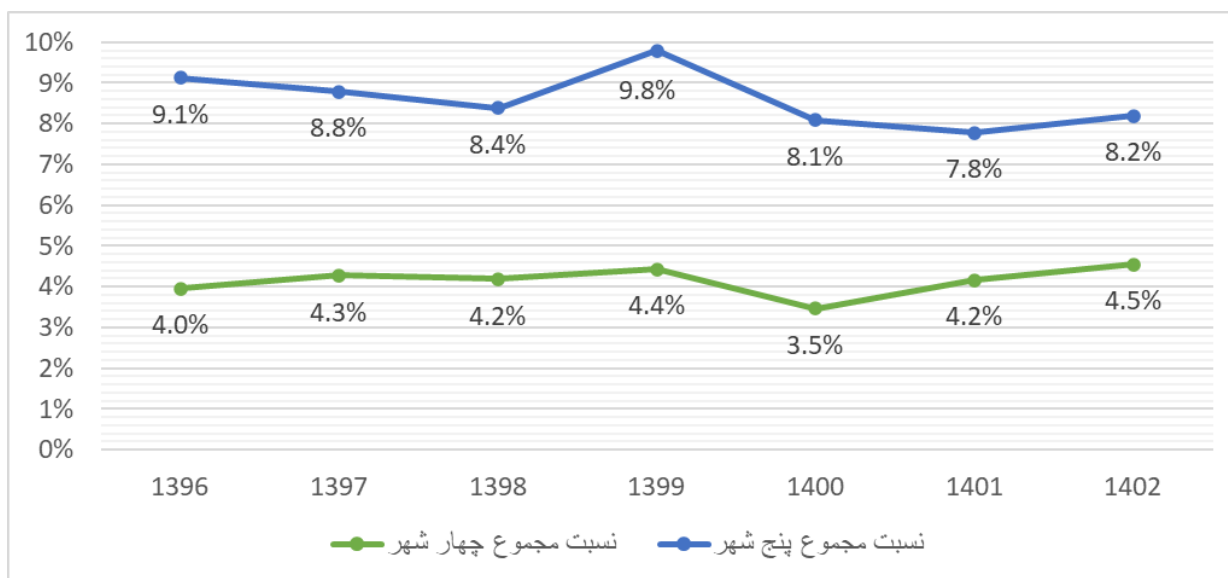
۱. در بودجه مصوب شهرداری شیراز در سال ۱۴۰۲ ردیفی با عنوان بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وجود ندارد که دلیل آن می‌تواند عدم استقلال مالی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه از شهرداری شیراز باشد و بنابراین صورت‌های مالی جداگانه آنها در بودجه مورد بررسی و تصویب قرار نمی‌گیرد.



شکل ۱. نمودار بودجه تلفیقی پنج کلان‌شهر ایران (ارقام مصوب ۱۴۰۲)

مأخذ: داده‌های بودجه مصوب شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲.

در شکل ۲ برای ارائه تصویر بهتری نسبت به ابعاد بودجه شهرداری‌ها و میزان اهمیت آنها در مقایسه با بودجه عمومی، بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های شهرداری کنار گذاشته شده و تنها بودجه عمومی شهرداری‌ها (و نه تلفیقی) با بودجه عمومی دولت مقایسه شده است. به این منظور، نسبت مجموع بودجه پنج کلان‌شهر بزرگ ایران (تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز) به بودجه عمومی دولت (یک‌بار با احتساب تهران و یک‌بار بدون آن) محاسبه شده است.

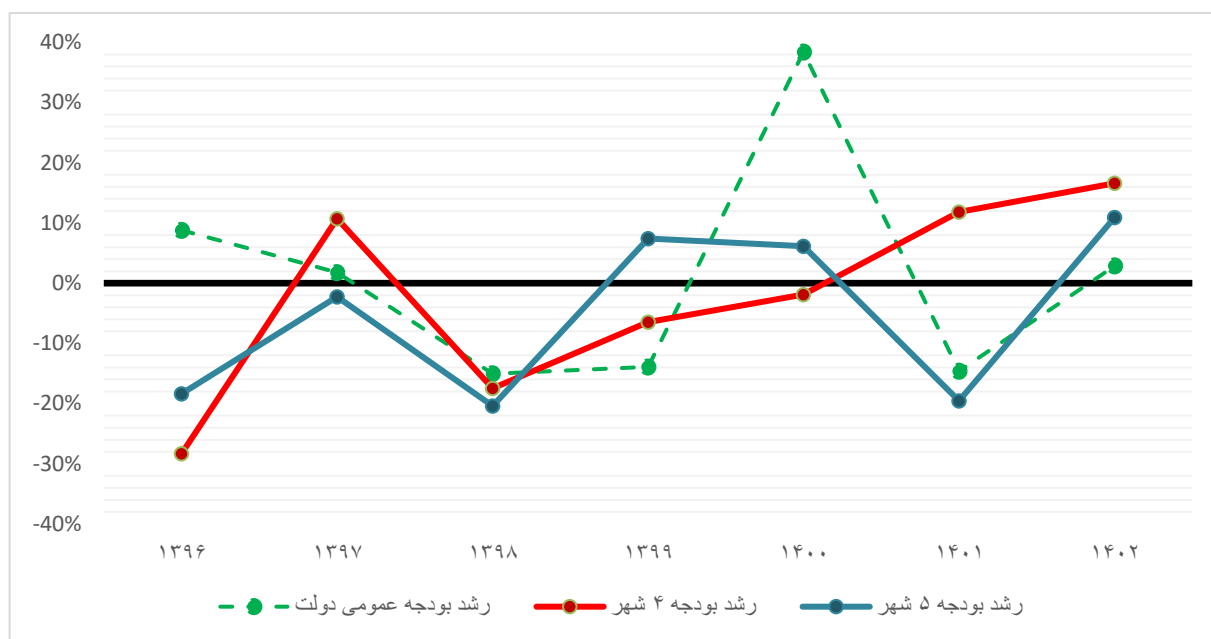


شکل ۲. نمودار نسبت بودجه عمومی شهرداری کلان‌شهرها به بودجه عمومی دولت (ارقام مصوب)

مأخذ: داده‌های بودجه مصوب دولت و شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲.

مشاهده می‌شود که روند مجموع بودجه عمومی این شهرداری‌ها (بدون لحاظ شهر تهران) نسبت به بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال قبل صعودی بوده است. این در حالی است که این روند با لحاظ شهرداری تهران در سال‌های اخیر تقریباً نزولی بوده و کاهش قابل توجه نسبت در سال ۱۴۰۰ به دلیل رشد قابل ملاحظه مخرج (بودجه عمومی دولت) است.

برای مقایسه دقیق‌تر و واقعی‌تر، لازم است مقدار رشد سالیانه بودجه عمومی از رقم تورم سال قبل کسر شود تا مشخص گردد چقدر از رشد بودجه عمومی، حقیقی بوده است. این محاسبات در شکل ۳ نمایش داده شده است [۲].



شکل ۳. نمودار رشد بودجه عمومی شهرداری‌ها و دولت در مقایسه با تورم

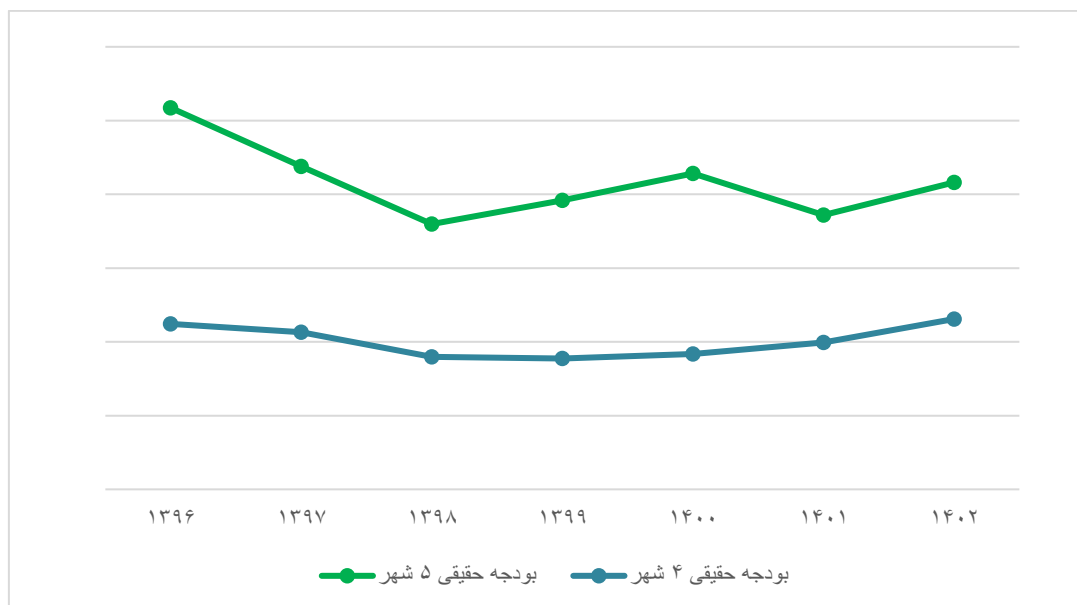
مأخذ: همان.

توجه به این نکته ضروری است که در محاسبه نسبت‌های بالا از ارقام مصوب بودجه سنواری دولت و شهرداری‌ها استفاده شده که این ارقام ممکن است با عملکرد بودجه در این سال‌ها متفاوت بوده، یا از طریق تصویب اصلاحیه‌ها یا متمم‌هایی اصلاح شده باشند. با این حال و در یک نگاه کلی، این محاسبات همچنان می‌تواند تصویر قابل قبولی از ابعاد موضوع مورد بحث در این گزارش ارائه کند [۱].

همان‌طور که در شکل ۳ نیز مشاهده می‌شود در سال ۱۳۹۸ بودجه دولت و کلان‌شهرها کمتر از تورم رشد کرده است. در سال ۱۳۹۹ رشد بودجه عمومی دولت همچنان کمتر از تورم است؛ در حالی که به دلیل رشد بودجه شهرداری تهران، مجموع بودجه کلان‌شهرها اندکی بیش از تورم رشد یافته و در سال ۱۴۰۱ مجدداً بودجه عمومی دولت کمتر از تورم رشد کرده است. در این سال بودجه چهار کلان‌شهر (به جز تهران) بیش از تورم رشد کرده که با ملاحظه بودجه شهرداری تهران رشد بودجه مجموع کلان‌شهرها کمتر از تورم خواهد بود.



در شکل ۴ برای بررسی روند رشد حقیقی بودجه شهرداری‌ها بدون توجه به دولت، از تقسیم مجموع بودجه عمومی شهرداری‌ها به شاخص قیمت مصرف‌کننده (برگرفته از مرکز آمار) رقم حقیقی بودجه عمومی آنها استخراج شده است [۳].



شکل ۴. نمودار مجموع بودجه عمومی حقیقی شهرداری کلان‌شهرها (ارقام مصوب)

مأخذ: داده‌های بودجه مصوب شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲ و شاخص قیمت بانک مرکزی.

بررسی منابع بودجه شهرداری تهران به‌عنوان بزرگترین شهرداری کشور نشان می‌دهد که یکی از منابع درآمدی مهم و اثرگذار این شهرداری (و مشابه آن در باقی شهرداری‌ها) درآمد حاصل از مالیات بر ارزش افزوده است. این ردیف درآمدی در بودجه سال ۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۴۰۱ معادل ۷۱ درصد رشد کرده است. همچنین از آنجا که تورم سال ۱۴۰۱، حدود ۴۶ درصد بوده، می‌توان این‌طور نتیجه گرفت که یکی از علل مهم توضیح‌دهنده افزایش رقم حقیقی بودجه، افزایش درآمد حاصل از مالیات بر ارزش افزوده است. دلیل این افزایش تصویب قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده در اواخر سال ۱۴۰۰ بوده که بنابر آن سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده از ۳ درصد به ۴ واحد درصد افزایش یافت [۴].

به‌دلیل تصویب دیر هنگام قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده، این تغییرات در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ لحاظ نشد، اما در اصلاحیه بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری تهران ردیف درآمد حاصل از مالیات بر ارزش افزوده افزایش یافته است و در تفریح بودجه ۱۴۰۱ نیز رقم تحقق مالیات بر ارزش افزوده تقریباً مشابه مقدار اصلاحیه مصوب بود. بنابراین این تغییر قانون در بودجه مصوب سال ۱۴۰۱ که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته در نظر گرفته نشده است (برخلاف اصلاحیه ۱۴۰۱)، اما از سال ۱۴۰۲، این تغییر وارد بودجه مصوب سالیانه شهرداری تهران شد. درباره شهرداری‌های دیگر نیز احتمال رخداد مشابه وجود دارد و بنابراین علت فوق، می‌تواند تا حدی این رشد حقیقی بودجه شهرداری کلان‌شهرها را توضیح دهد [۵].

## ۲-۳. بررسی تعادل منابع و مصارف شهرداری‌ها

بودجه عمومی شهرداری‌ها به سه تراز عملیاتی (درآمد- هزینه)، سرمایه‌ای (واگذاری- تملک) و مالی (واگذاری- تملک) قابل تفکیک است:

- **تراز عملیاتی:**<sup>۱</sup> درآمدها، منابع درآمدی پایدار شهرداری‌ها هستند که عموماً به صورت مالیات یا عوارض یا بهای خدمات ارائه شده از شهروندان اخذ می‌شود. هزینه‌ها نیز بخشی از پرداخت‌های مستمر شهرداری (عموماً شامل حقوق، دستمزد و مزایای کارکنان، خرید کالای مصرفی یا خدمات و ...) است که به تملک کالای سرمایه‌ای منجر نمی‌شود.
- **تراز سرمایه‌ای:**<sup>۲</sup> واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، به معنای واگذاری یا فروش اموال و دارایی‌های تحت مالکیت شهرداری است که بخش عمده آن فروش اموال غیرمنقول شهرداری است. در سمت دیگر، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صرف خرید کالاهای سرمایه‌ای یا انجام طرح‌های عمرانی می‌شود که در نهایت سرمایه فیزیکی تحت مالکیت شهرداری را افزایش می‌دهد.
- **تراز مالی:**<sup>۳</sup> انواع استقراض شهرداری، در قالب دریافت وام یا انتشار اوراق مشارکت، با عنوان واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌شود. همچنین فروش سهام شرکت‌های متعلق به شهرداری نیز در این دسته قرار می‌گیرد. تملک دارایی‌های مالی نیز عمدتاً شامل بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق مشارکت و سایر دیون و تعهدات قانونی است.

برای آنکه بتوان مقادیر این سه تراز را در بین شهرهای مختلف مقایسه کرد، لازم است که ارقام ترازها را به مقدار کل بودجه هر شهر تقسیم کنیم تا بتوان قضاوت بهتری به عمل آورد. جدول ۳، مقادیر نسبی این سه تراز را در بودجه سال ۱۴۰۲ در شهرهای مختلف ارائه کرده است [۱].

جدول ۳. ترازهای سه‌گانه بودجه مصوب شهرداری کلان‌شهرها به کل بودجه عمومی هر شهر (به درصد)

شیراز	تبریز	اصفهان	مشهد	تهران	نوع تراز
٪۴۰	٪۴۰	٪۴۵	٪۱۹	٪۳۹	تراز عملیاتی (درآمد - هزینه)
٪-۳۷	٪-۳۹	٪-۵۵	٪-۲۹	٪-۳۸	تراز دارایی‌های سرمایه‌ای (واگذاری سرمایه‌ای - تملک سرمایه‌ای)
٪-۲	٪-۱	٪۱۱	٪۱۰	٪-۱	تراز دارایی‌های مالی (واگذاری مالی - تملک مالی)

مأخذ: داده‌های بودجه مصوب شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲.

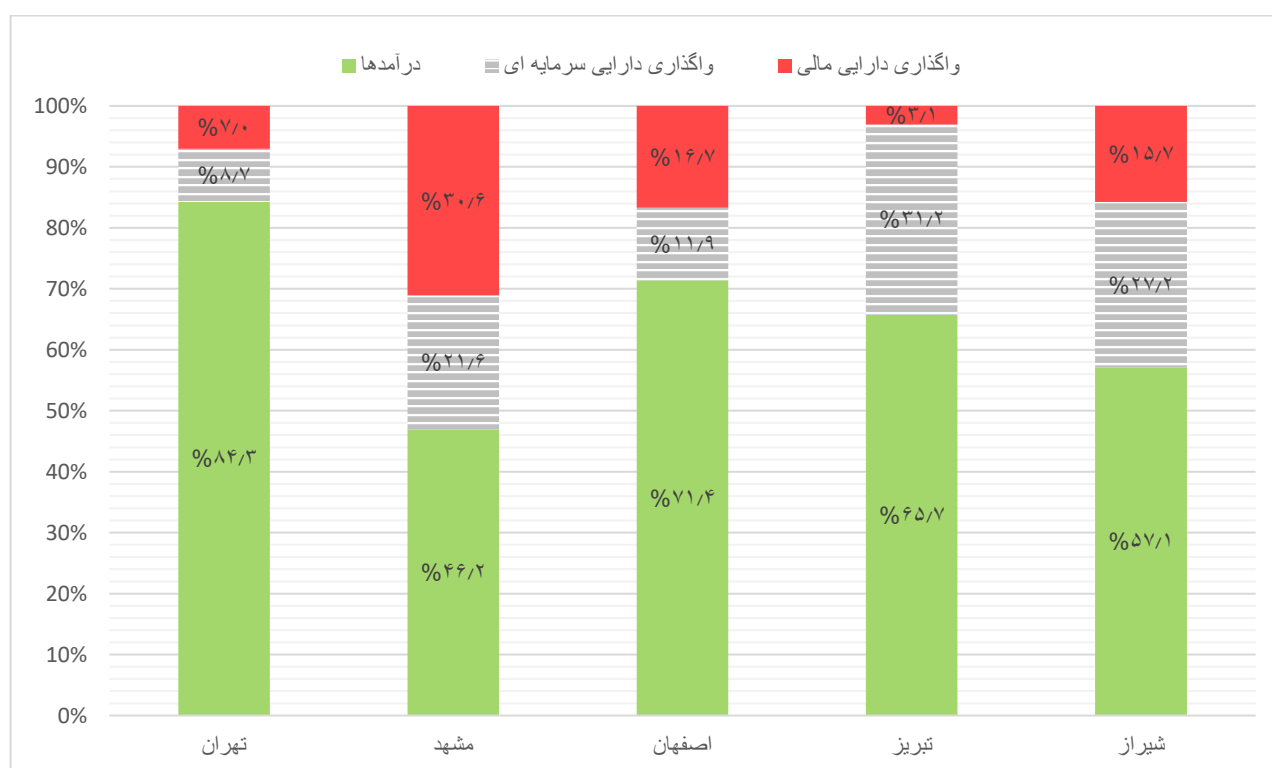
1. Operating Balance
2. Capital Balance
3. Financial Balance



مشاهده می‌شود که در تهران، تبریز و شیراز تراز مالی تقریباً صفر بوده که حاکی از تنظیم سند بودجه بدون افزایش سطح بدهی‌های شهرداری است.<sup>۱</sup> اما در مشهد و اصفهان شهرداری بیش از رقم بازپرداخت بدهی‌های خود استقراض کرده و لذا بخشی از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از طریق واگذاری دارایی مالی (استقراض) تأمین شده است.

### ۳-۳. منابع بودجه عمومی

همان‌طور که ذکر شد، منابع بودجه عمومی شهرداری‌ها شامل سه بخش درآمدها، منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای و منابع حاصل از واگذاری دارایی مالی است. در شکل ۵ سهم هر کدام از این سه منبع از کل بودجه عمومی شهرهای مختلف نشان داده شده است.



شکل ۵. نمودار ترکیب منابع بودجه عمومی ۱۴۰۲ کلان‌شهرها

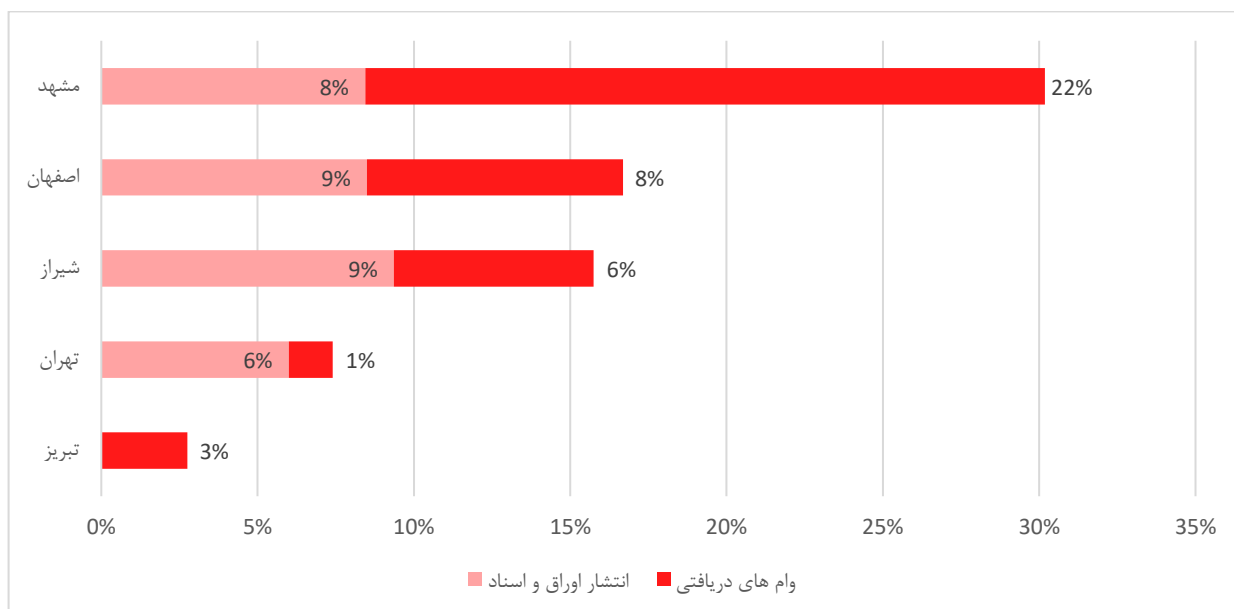
مأخذ: داده‌های بودجه مصوب شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲.

همان‌طور که در شکل ۵ نیز نمایش داده شده، درآمدها بخش اصلی تشکیل‌دهنده منابع بودجه عمومی شهرداری است. در دو شهر تبریز و شیراز منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای سهم قابل توجهی (نزدیک به یک‌سوم) از منابع بودجه شهرداری است. نکته مهم دیگر در شکل ۵ تفاوت سهم واگذاری دارایی‌های مالی در تأمین منابع بودجه شهرداری‌هاست. همان‌طور که پیشتر ذکر شد، واگذاری دارایی مالی به معنی انواع روش‌های استقراضی شهرداری‌ها از

۱. صفر بودن تراز مالی در بودجه شهرداری‌ها به این معناست که مجموع اصل و سود بازپرداخت شده توسط شهرداری معادل استقراض جدید است؛ لذا به بدهی‌های شهرداری افزوده نمی‌شود.

قبیل وام و یا انتشار اوراق قرضه بوده و در واقع نشان‌دهنده بخش آشکار کسری بودجه است. شهرداری تهران و تبریز با درصد استقراض کمتر از ۱۰ درصد وضعیت به نسبت مطلوبی دارند. اما شهرداری مشهد حدود ۳۰ درصد از کل منابع خود را از طریق واگذاری دارایی مالی (وام- استقراض) تأمین کرده است. البته باید توجه داشت که کسری بودجه لزوماً نامطلوب نیست؛ بلکه اگر با برنامه مشخص و در دوره‌های محدود باشد می‌تواند منتج به آثار مثبتی نیز شود. البته باید دقت داشت که اگر کسری بودجه با هدف سیاست مالی انبساطی است، باید ملی بوده و از طرف دولت (نه شهرداری) درباره آن تصمیم‌گیری شود. اگر هدف کسری بودجه تقویت سرمایه‌گذاری‌های شهری با هدف توسعه و درآمدزایی در دوره‌های آتی است؛ شرط لازم آن بالا نبودن سطح بدهی‌های شهرداری نسبت به توان بازپرداخت خود و سرمایه‌گذاری در طرح‌های دارای بازده اقتصادی است.

برای آنکه درک بهتری از ترکیب واگذاری دارایی مالی پیدا کنیم، در شکل ۶ نسبت وام‌های دریافتی و انتشار اوراق و اسناد که دو بخش اساسی واگذاری دارایی مالی هستند به بودجه عمومی شهرداری‌ها ارائه شده است.



شکل ۶. نمودار ترکیب واگذاری دارایی مالی کلان‌شهرها از کل منابع

مأخذ: همان.

شهرداری تهران به نسبت سایر شهرها درصد بیشتری از استقراض مالی خود را از طریق انتشار اوراق و اسناد تأمین می‌کند و شهرداری مشهد نیز به نسبت سایر شهرها درصد بیشتری از استقراض مالی خود را از طریق تسهیلات دریافتی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تأمین خواهد کرد. همچنین در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تبریز، اثری از تأمین مالی به روش انتشار اوراق و اسناد دیده نشد. در سال‌های گذشته شهرداری‌های کلان‌شهرها و زیرمجموعه‌های آنها مبالغ قابل توجهی را از بانک شهر وام گرفته‌اند که بخشی از آن بازپرداخت نشده و مشکلات عدیده‌ای را برای این بانک ایجاد کرده است.

همچنین درباره واگذاری دارایی سرمایه‌ای با بررسی بودجه شهرداری‌ها متوجه می‌شویم که «فروش اموال غیرمنقول» مهم‌ترین جزء از این بخش را تشکیل می‌دهد؛ به طوری که حدود ۸۸ درصد واگذاری دارایی سرمایه‌ای در تهران مربوط



به فروش اموال غیرمنقول است. در مشهد و اصفهان نیز تقریباً تمام منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای از فروش اموال غیرمنقول پیش‌بینی شده است. در تبریز اما حدود ۸۷ درصد مربوط به فروش اموال غیرمنقول و حدود ۱۳ درصد باقی‌مانده مربوط به درآمد حاصل از ماده (۱۰۱) قانون شهرداری<sup>۱</sup> است. در شیراز نیز حدود ۶۳ درصد مربوط به فروش اموال غیرمنقول و حدود ۳۳ درصد دیگر مربوط به فروش سرقفلی بوده که این موضوع از نکات قابل توجه و البته متفاوت منابع شهرداری شیراز نسبت به کلان‌شهرهای دیگر است.

همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد، مهم‌ترین جزء منابع شهرداری‌ها، درآمدهای آنهاست. بنابراین بررسی دقیق‌تر ترکیب درآمدهای شهرداری‌ها حائز اهمیت است. اقلام مهم درآمدی شهرداری‌های کلان‌شهرها در جدول ۴ ارائه شده است. از جدول ۴ می‌توان دریافت که بخش اعظم درآمدهای شهرداری‌ها ناشی از عوارض عمومی است. در بین درآمدهای بخش عوارض عمومی نیز درآمدهای حاصل از قانون مالیات بر ارزش افزوده و درآمدهای ناشی از توسعه شهر (نظیر عوارض زیربنا، تراکم و تغییر کاربری) بیشترین سهم را دارند.

جدول ۴. اجزای درآمدی شهرداری کلان‌شهرها در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	تهران		مشهد		اصفهان		تبریز		شیراز	
	مصوب ۱۴۰۱	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۲	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۲	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۲	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۲	سهم از کل درآمدها
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۵۷.۷	٪۹۰	۱۳.۲۹	٪۷۵	۱۰.۴۰	٪۷۳	۵.۸۶	٪۷۰	۱۰.۶۴	٪۷۹
عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده	۳۷.۹	٪۵۹	۴.۱۰	٪۲۳	۵.۱۴	٪۳۶	۲.۰۰	٪۲۴	۱.۳۰	٪۱۰
درآمدهای ناشی از توسعه شهر	۱۵.۲	٪۲۴	۸.۳۷	٪۴۷	۵.۰۳	٪۳۵	۳.۵۳	٪۴۲	۸.۵۵	٪۶۴
درآمدهای ناشی از حمل‌ونقل	۲.۴	٪۴	۰.۴۷	٪۳	۰.۰۷	٪۰	۰.۰۵	٪۱	۰.۲۶	٪۲
درآمدهای ناشی از بهره‌برداری از فضای شهر	۱.۱	٪۲	۰.۱۸	٪۱	۰.۱۴	٪۱	۰.۲۸	٪۳	۰.۵۲	٪۴
درآمدهای ناشی از قانون درآمد پایدار	۱.۱	٪۲	۰.۱۷	٪۱	۰.۰۲	٪۰	۰.۰۰	٪۰	۰.۰۱	٪۰
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۰.۶	٪۱	۱.۶۱	٪۹	۰.۴۹	٪۳	۰.۳۰	٪۴	۱.۰۱	٪۸
دارایی‌ها، اعانات و کمک‌های اهدایی	۱.۵	٪۲	۱.۴۸	٪۸	۰.۲۱	٪۱	۱.۹۸	٪۲۴	۰.۶۴	٪۵
درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۱.۸	٪۳	۰.۸۳	٪۵	۳.۰۵	٪۲۱	۰.۰۶	٪۱	۰.۶۴	٪۵
سایر درآمدها	۲.۴	٪۴	۰.۵۸	٪۳	۰.۱۳	٪۱	۰.۱۶	٪۲	۰.۴۸	٪۴
مجموع درآمدها	۶۴	٪۱۰۰	۱۷.۷۹	٪۱۰۰	۱۴.۲۸	٪۱۰۰	۸.۳۶	٪۱۰۰	۱۳.۴۱	٪۱۰۰

مأخذ: همان.

۱. در بخشی از این ماده آمده است که ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را براساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه کرده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود.

در سال ۱۴۰۱ قانون درآمد پایدار شهرداری‌ها به تصویب رسید، علت وضع این قانون بالا بودن سهم درآمدهای ناپایدار مانند عوارض ناشی از توسعه شهر از جمله عوارض زیربنا و پروانه ساخت در منابع شهرداری‌ها بود که در دوره‌های رکودی و تورمی سبب نوسان زیاد در منابع شهرداری‌ها می‌شد. بنابراین نیاز بود تا منابع جدیدی برای پایدار شدن درآمد شهرداری‌ها ایجاد شود تا نوسانات درآمدی شهرداری‌ها کاهش یابد. همان‌طور که در جدول بالا نشان داده شده است، عوارض حاصل از توسعه شهر (مانند عوارض زیربنا، تراکم، تغییر کاربری و ...) همچنان سهم بالایی در درآمد شهرداری‌ها دارند. همچنین یک فقره به منابع بودجه شهرداری‌ها با عنوان «درآمدهای ناشی از قانون درآمد پایدار» اضافه شده که تقریباً صفر است. اگرچه این قانون، عواملی مانند عوارض نوسازی را نیز تغییر داد، اما میزان اثرگذاری تصویب این قانون برای اثرگذاری بر پایداری درآمد شهرداری‌ها در دوران رونق و رکود (به‌خصوص در بازار مسکن) پرسش مهم و تأثیرگذاری است که نیاز به کار پژوهشی مجزایی دارد [۶].

نکته قابل توجه دیگر سهم زیاد شهرداری تهران در مالیات بر ارزش افزوده (نسبت به حجم بودجه‌اش) در مقایسه با سایر شهرهاست. (بنابر ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ۹۰ درصد سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با توجه به شاخص جمعیت میان آنها تقسیم می‌گردد).

#### ۳-۴. سهم دولت در تأمین منابع بودجه عمومی شهرداری‌ها

یکی از سؤالات مهم در خصوص بودجه شهرداری‌ها، میزان وابستگی این بودجه به دولت به‌ویژه پرداخت‌های انتقالی از سوی دولت مرکزی است. وابستگی و درهم‌تنیدگی بیش از حد بودجه شهرداری و دولت، می‌تواند به انتقال ریسک‌های این دو بودجه به یکدیگر و کاهش استقلال مالی شهرداری منجر شود [۱].

در طبقه‌بندی‌های استاندارد بودجه‌ای، کمک‌های اعطایی و پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری در قالب ردیف‌های مستقل گزارش می‌شود. بر این اساس میزان کمک‌های اعطایی دولت به شهرداری‌های مختلف و مجموع آن در جدول ۵ آمده است.

۱. ماده (۳۹) - سهم شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، براساس ترتیبات ذیل به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور و حساب تمرکز وجوه اداره کل امور مالیاتی استان ذی‌ربط نزد خزانه‌داری کل کشور برای توزیع بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌شود:

الف- نود درصد (۹۰٪) از عوارض و جریمه‌های مربوط به ماده (۷) و بندهای «ب» و «پ» ماده (۲۶) این قانون پس از واریز به حساب تمرکز وجوه اداره کل امور مالیاتی استان براساس شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر هر شهرستان (سهم مناطق عشایری) و فرمانداری‌های همان استان (سهم روستاهای فاقد دهیاری) توزیع و ده درصد (۱۰٪) مابقی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا به‌موجب این‌نامه‌ای که براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر شهرستان (سهم مناطق عشایری) و روستاهای فاقد دهیاری (به حساب فرمانداری‌ها) توزیع شود.



جدول ۵. منابع تأمین شده از سوی دولت در بودجه شهرداری‌ها سال ۱۴۰۲

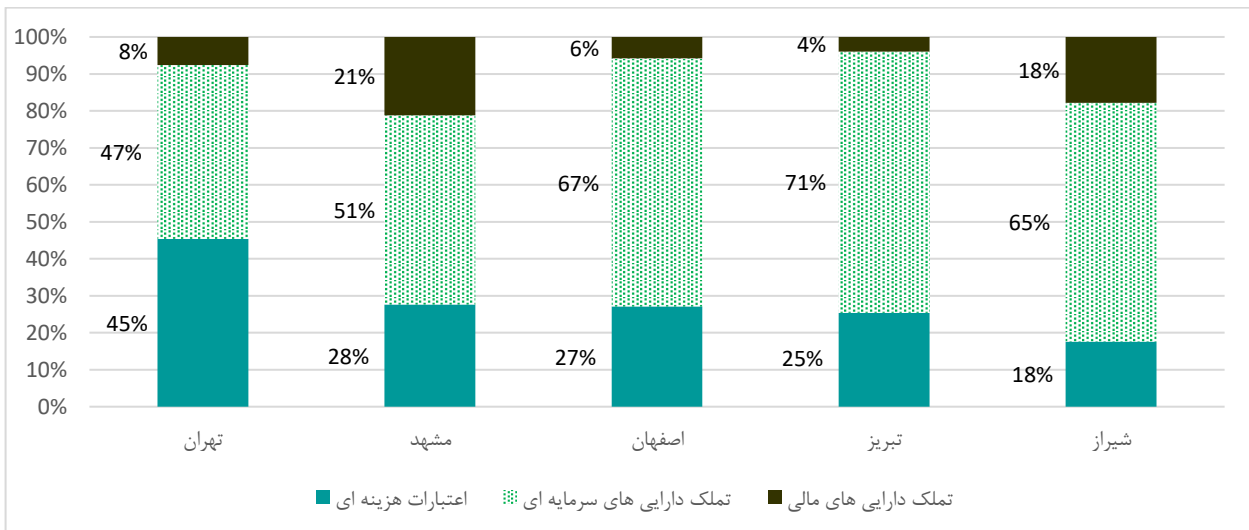
عنوان	نوع	سهم از کل منابع عمومی تهران	سهم از کل منابع عمومی مشهد	سهم از کل منابع عمومی اصفهان	سهم از کل منابع عمومی تبریز	سهم از کل منابع عمومی شیراز	مجموع پنج شهر (هزار میلیارد تومان)
عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده	مالیات و جرائم تسهیمی	۲۰٪	۱۰.۷٪	۲۵.۷٪	۱۵.۷٪	۵.۵٪	۲۷.۷
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	کمک دولتی	۰.۷٪	۴.۲٪	۲.۵٪	۲.۴٪	۴.۳٪	۴.۰

مأخذ: همان.

مطابق جدول فوق، سهم منابعی که از طریق کمک‌های اعطایی دولت تأمین می‌شوند در تمام شهرداری‌ها کمتر از پنج درصد است که نشان‌دهنده استقلال نسبی شهرداری کلان‌شهرهاست؛ همچنین سهم عواملی که به وسیله قانون از طریق دولت به شهرداری‌ها پرداخت می‌شود (مالیات و جرائم تسهیمی) در تمام شهرها کمتر از ۳۰ درصد است. در مجموع حدود ۳۲.۵ هزار میلیارد تومان سهم منابعی از بودجه شهرداری‌هاست که توسط دولت تأمین می‌شود. همچنین باید توجه داشت که میزان مابه‌التفاوت هزینه تمام شده و بهای پرداختی آب، برق و گاز مصرفی شهرداری و زیرمجموعه‌های آن نیز جزء هزینه‌های غیرصریحی است که توسط دولت پرداخت می‌شود و در بودجه مصوب شهرداری‌ها وجود ندارد، اما هزینه قابل توجهی است. همچنین تأمین بخشی از هزینه بلیت مترو و اتوبوس توسط دولت نیز از جمله وجوه پرداختی دولت به شهرداری‌ها به‌شمار می‌رود که البته لزوماً توسط دولت پرداخت نمی‌شود. توجه به این نکته ضروری است که در جدول فوق، سهم دریافتی شهرداری‌ها از درآمد ناشی از جرائم راهنمایی و رانندگی و برخی از انواع مالیات و عوارض ملی دیگر را وارد نکردیم و فقط به عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده اکتفا کرده‌ایم. علت این امر آن است که با بررسی جداول بودجه‌ای مشخص می‌شود که سهم این عوامل در مقایسه با مالیات بر ارزش افزوده سهم ناچیزی دارند و محاسبات را تغییر چندانی نخواهند داد، برای همین از ارائه آن سطرهای درآمدی اجتناب شده است.

### ۵-۳. مصارف بودجه عمومی

مصارف بودجه عمومی شهرداری‌ها را می‌توان در سه دسته کلی اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی دسته‌بندی کرد. نحوه ترکیب مصارف بودجه شهرداری کلان‌شهرها در سه حوزه مذکور در شکل ۷ قابل مشاهده است.



شکل ۷. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲

مأخذ: همان.

همان‌طور که در شکل فوق نیز قابل مشاهده است؛ سهم اعتبارات هزینه‌ای در شهرداری تهران و سهم تملک دارایی مالی در شهرداری مشهد و شیراز نسبت به باقی شهرها به میزان محسوسی بیشتر است. همچنین تبریز بالاترین سهم تملک دارایی سرمایه‌ای از بودجه را (حدود ۷۱ درصد) دارد.

به‌جز دسته‌بندی اصلی که ذکر شد، دسته‌بندی‌های متفاوتی در متن بودجه شهرداری‌ها برای مصارف قابل مشاهده است. دسته‌بندی براساس مأموریت‌ها، واحدهای ستادی، مناطق و منابع انسانی مثالی از این دسته‌بندی‌هاست. با توجه به اینکه داده لازم برای همه دسته‌بندی‌ها در بودجه شهرداری‌ها ارائه نشده است، در این گزارش روی دسته‌بندی‌هایی که داده آن در تمام شهرداری‌های این پنج شهر مشترک بودند تمرکز کردیم.

### ۱-۵-۳. اعتبارات هزینه‌ای

یکی از دسته‌بندی‌های استاندارد بودجه که در بودجه مصوب سال ۱۴۰۲ شهرهای مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز نیز موجود است، تقسیم هفت‌گانه اعتبارات هزینه‌ای است که براساس آن فارغ از مأموریت و تخصیص بین مناطق هزینه‌ها به ۷ دسته زیر تقسیم می‌شوند:

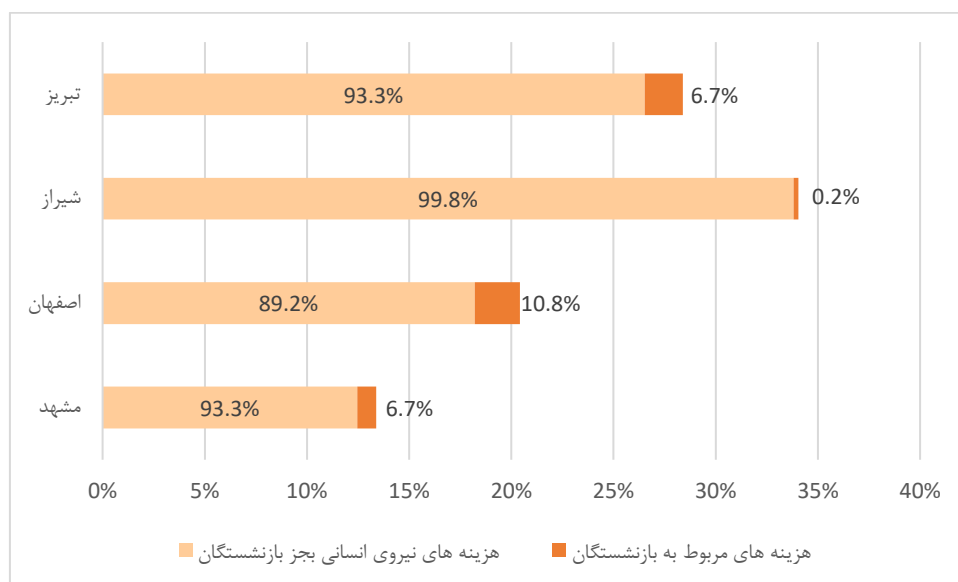
۱. جبران خدمات کارکنان؛ مواردی از قبیل حقوق و دستمزد و مزایای شغل،
۲. استفاده از کالا و خدمات؛ مواردی از قبیل حق‌الزحمه انجام خدمت قراردادی، آب و برق مصرفی و تشریفات،
۳. هزینه‌های اموال و دارایی؛ مواردی از قبیل استهلاك دارایی‌ها (این سرفصل هزینه‌ای فقط در شهرداری مشهد موجود است)،
۴. یارانه؛ مواردی از قبیل قیمت مابه‌التفاوت کالا و خدمات مانند یارانه بلیت،
۵. کمک بلاعوض؛ مواردی از قبیل کمک‌های مالی به مؤسسات انتفاعی و سازمان‌های وابسته،
۶. رفاه اجتماعی؛ مواردی از قبیل بیمه و بازنشستگی و کمک‌های رفاهی کارمندان و بازنشستگان،



### ۲-۵-۳. مصارف نیروی انسانی

در بودجه شهرداری تهران ترکیب و تعداد نیروی انسانی به تفکیک همه مناطق و واحدهای ستادی مشاهده می‌شود و به همین دلیل می‌توان تحلیل مناسبی روی دستمزد سرانه در مناطق و واحدهای ستادی گوناگون ارائه داد. متأسفانه در متن بودجه مصوب سال ۱۴۰۲ سایر شهرداری‌ها چنین اطلاعاتی یافت نشد.

از سوی دیگر داده‌های هزینه‌ای به تفکیک هفت فصل برای شهرداری تهران موجود نیست؛ در حالی که سایر شهرداری‌ها این اطلاعات را در بودجه خود ارائه می‌کنند. بنابراین به‌منظور درک بهتر از میزان بودجه صرف شده هر شهرداری برای حقوق و مزایای کارکنان رسمی و قراردادی خود، نسبت هزینه مربوط به فصل جبران خدمات کارکنان و فصل رفاهی به کل بودجه محاسبه شده است. این نسبت در شهرهای چهارگانه در شکل ۹ نمایش داده شده که مطابق با آن، شهرداری اصفهان بیشترین و شهرداری مشهد کمترین نسبت هزینه‌های مربوط به نیروی انسانی را دارند. همچنین سهم مربوط به خدمات بازنشستگی در شهرداری اصفهان از سایر شهرها بیشتر است.



شکل ۹. نمودار نسبت هزینه مربوط به نیروی انسانی به هزینه‌های جاری در سال ۱۴۰۲

مأخذ: همان.

گفتنی است نسبت فوق در شهرداری تهران با اطلاعاتی متفاوت حدود ۳۰ درصد است که در این صورت از شهرداری شیراز کمتر و از سایر شهرداری‌ها بیشتر خواهد بود.

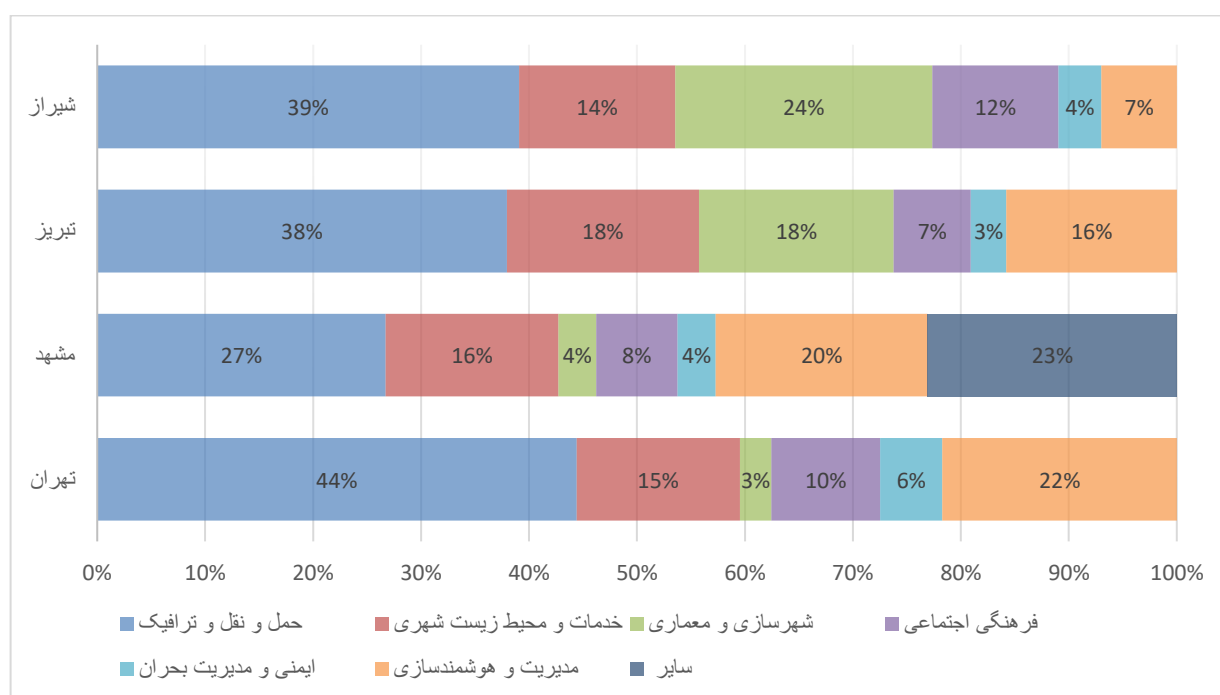
### ۳-۵-۳. مصارف به تفکیک حوزه‌های مأموریتی

براساس طبقه‌بندی متداول در بودجه شهرداری‌ها، همه فعالیت‌ها و برنامه‌های شهرداری ذیل ۶ عنوان کلی قابل طبقه‌بندی است که عبارتند از:

۱. امور اجتماعی و فرهنگی؛ مواردی مانند برگزاری مراسم‌های فرهنگی، مذهبی، ورزشی و موارد مربوط به نشاط اجتماعی،



۲. حمل و نقل و ترافیک؛ مواردی مانند توسعه زیرساخت‌های عبور شهری و بهبود وضعیت حمل و نقل غیرریلی،
  ۳. خدمات شهری و محیط زیست؛ مواردی مانند مدیریت پسماند و بهبود فضای سبز،
  ۴. ایمنی و مدیریت بحران؛ مواردی مانند کاهش خطرپذیری شهر و تجهیز آتش‌نشانی،
  ۵. شهرسازی و معماری؛ مواردی مانند ساماندهی بافت فرسوده و کنترل ساخت‌وساز،
  ۶. توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری؛ مواردی مانند توسعه شهرداری الکترونیک و نظام مالی شهری.
- البته باید توجه داشت که در متن بودجه اصفهان این طبقه‌بندی وجود ندارد. در مشهد نیز برخلاف باقی شهرها یک مأموریت با عنوان «سایر» وجود دارد. ترکیب مالی مأموریت‌های مختلف در چهار شهری که اطلاعات مصارف به تفکیک حوزه‌های مأموریتی وجود دارد در شکل ۱۰ نشان داده شده است.



شکل ۱۰. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲

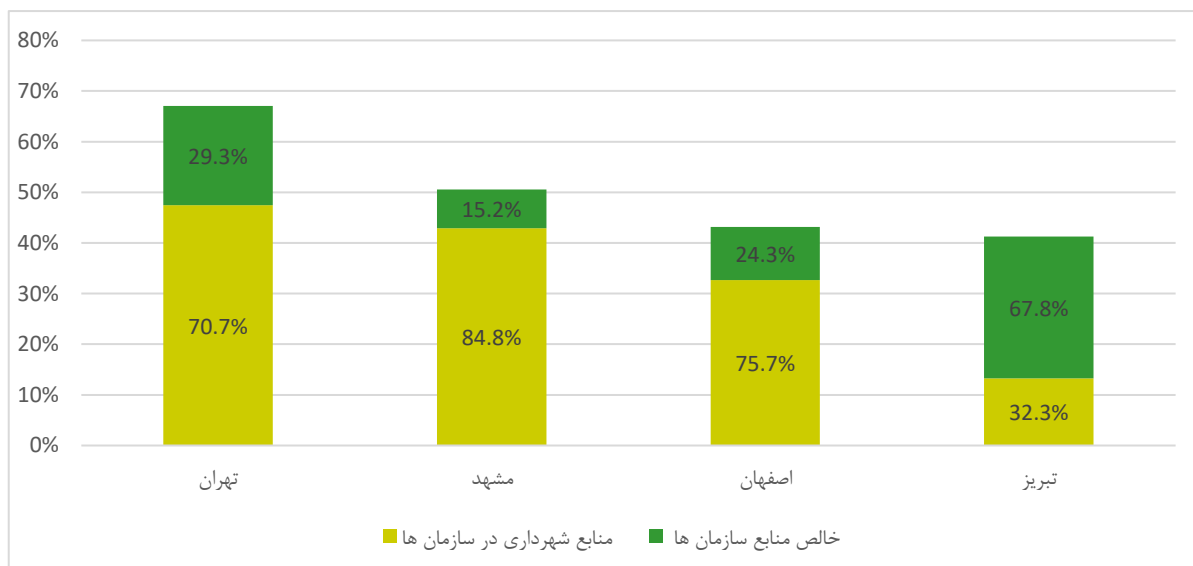
مأخذ: همان.

همان‌طور که مشخص است، در تمامی شهرها مأموریت حمل و نقل و ترافیک بیشترین سهم از اعتبارات مصرفی را دارد و از نکات قابل توجه این است که مأموریت شهرسازی و معماری در شهرهای شیراز و تبریز به نسبت سایر شهرها سهم بیشتری دارد.

### ۳-۶. بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه

در شهرهای تهران، مشهد، اصفهان و تبریز تعدادی از شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه استقلال مالی دارند و فقط بخشی از منابع خود را از بودجه عمومی شهرداری‌ها تأمین می‌کنند. برای آنکه میزان گردش مالی این شرکت‌ها و سازمان‌های

تابعه از کل بودجه مشخص شود، نسبت مجموع بودجه سازمان‌ها و شرکت‌ها در هر شهرداری به کل بودجه تلفیقی (مجموع بودجه شهرداری و سازمان و شرکت‌های وابسته) در شکل ۱۱ نمایش داده شده است. همچنین برای مقایسه استقلال مالی<sup>۱</sup> شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه از شهرداری در هر شهر، سهم بودجه دریافتی از شهرداری (توسط سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه) در هر شهر محاسبه شده است.



شکل ۱۱. نمودار نسبت منابع سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه به کل بودجه تلفیقی

مأخذ: همان.

مشاهده می‌شود که گردش مالی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در شهرداری تهران معادل ۷۰ درصد از بودجه تلفیقی شهر بوده که این امر حاکی از نقش مهم آنها در اداره شهر است. در ارتباط با استقلال مالی می‌توان گفت که شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه در تبریز بالاترین استقلال مالی را نسبت به سایر شهرها دارند؛ زیرا کمک کمتری از شهرداری دریافت می‌کنند.

#### ۴. جمع‌بندی و پیشنهادها

مطابق آنچه که از بودجه شهرداری پنج کلان‌شهر تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز مشاهده شد؛ حجم بودجه شهرداری تهران و مشهد اختلاف معناداری با سایر شهرداری‌ها دارند. همچنین در مجموع این پنج کلان‌شهر در سال ۱۴۰۲ به نسبت بودجه عمومی دولت رشد قابل توجهی داشته و رقم حقیقی بودجه عمومی آنها نیز زیاده‌تر شده است. در رابطه با سند بودجه شهرداری‌های گوناگون، اولین مسئله فقدان یک قالب واحد برای ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای است. همچنین دسته‌بندی هزینه‌ها در شهرهای گوناگون گاهاً تفاوت‌هایی دارد و بنابراین برخی اطلاعات در برخی



شهرها دیده نمی‌شود. در این زمینه بودجه شهرداری تهران به نسبت کامل‌تر است و با ایجاد اصلاحاتی می‌تواند الگوی مناسبی برای قالب تنظیم بودجه شهرداری‌ها باشد. البته در شهرداری تهران نیز اطلاعات مربوط به تفکیک هفت فصل هزینه‌ای در هزینه‌های جاری ارائه نشده است. این تفاوت در ارائه اطلاعات مختلف در خصوص شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه شهرداری‌ها دوچندان می‌شود که نیاز به بازنگری و بررسی تخصصی‌تر دارد.

همچنین با وجود تلاش‌های قانونی صورت گرفته همچنان سهم بالایی از درآمد شهرداری کلان‌شهرها را منابع ناپایدار مانند عوارض ساختمانی تشکیل می‌دهد. بخش عمده دیگر منابع نیز مالیات تسهیمی دریافتی از دولت مرکزی است. بنابراین منابع مالی پایداری که شهرداری‌ها به‌طور مستقل کسب کنند حتی در بودجه کلان‌شهرها سهم کمی را به خود اختصاص می‌دهد.

### مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی این گزارش عبارتند از:

۱. لزوم یکپارچگی نحوه گزارشگری مالی شهرداری‌های کشور،
۲. ارائه اطلاعات دقیق نیروی انسانی و هزینه‌های مربوط به آن توسط سایر شهرداری‌ها نظیر آنچه در بودجه شهرداری تهران درج شده است،
۳. ارائه اطلاعات تفکیک هفت فصل هزینه‌ای در بودجه شهرداری تهران،
۴. ارائه صورت‌های مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه از طریق سامانه شفافیت شهرداری‌ها.

### منابع و مأخذ

- [۱] گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)» با شماره مسلسل ۱۹۱۸۲.
  - [۲] داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
  - [۳] داده‌های مرکز آمار.
  - [۴] قانون مالیات بر ارزش افزوده. ۱۴۰۰، مجلس شورای اسلامی.
  - [۵] بودجه مصوب و اصلاحیه بودجه شهرداری تهران. ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، شورای شهر تهران.
  - [۶] قانون درآمد پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها. ۱۴۰۱، مجلس شورای اسلامی.
  - [۷] قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی. ۱۳۷۳، مجلس شورای اسلامی.
  - [۸] قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. ۱۳۷۵، مجلس شورای اسلامی.
- [9] Effective Multi-level Public Investment : OECD Publications.

#### گزیده سیاستی

سنجش وضع مالی شهرداری‌ها با توجه به اینکه حجم قابل توجهی از منابع عمومی در حیطه اختیارات این نهادهاست، موضوع بسیار مهمی است. بنابراین یکپارچگی نحوه گزارشگری مالی شهرداری‌ها و ارائه صورتهای مالی سازمان‌ها و شرکتهای زیرمجموعه آنها حائز اهمیت است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir