

تصویر بودجه شهرداری کلان‌شهرها (مصوب سال ۱۴۰۳)



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۲۴
Publish Date :2026/09/15



عنوان: تصویر بودجه شهرداری کلان شهرها (مصوب سال ۱۴۰۳)
تهیه و تدوین (Author): محمدرضا اسکندری (گروه سرمایه گذاری عمومی و مالی محلی)
واژه های کلیدی: کلان شهرها، بودجه شهرداری مالی، دولت های محلی
ناشر: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21868>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11933.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: تصویر بودجه شهرداری کلان شهرها (مصوب سال ۱۴۰۳)

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه سرمایه گذاری عمومی و مالیه محلی)

مدیر مطالعه: محمدحسین معماریان

ناظر علمی: سید محمدحسین فاطمی

گرافیک و صفحه آرایی: سعید احمدعلیزاده

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه
۹	۱-۲. سوابق مطالعاتی
۱۰	۲-۲. سوابق تقنینی بحث
۱۰	۳. معرفی بودجه شهرداری کلان شهرها
۱۰	۱-۳. تصویر کلی بودجه
۱۳	۲-۳. بررسی تعادل منابع و مصارف شهرداری ها
۱۵	۳-۳. بودجه سازمان ها و شرکت های تابعه
۱۶	۴-۳. منابع بودجه عمومی
۲۱	۵-۳. مصارف بودجه عمومی
۲۳	۴. جمع بندی و پیشنهادها
۲۴	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۹	جدول ۱. پیشینه پژوهشی
۱۰	جدول ۲. پیشینه تقنینی
۱۴	جدول ۳. نسبت ترازهای سه گانه به بودجه مصوب شهرداری کلان شهرها به کل بودجه عمومی هر شهر
۱۹	جدول ۴. اجزای درآمدی شهرداری کلان شهرها در سال ۱۴۰۳

فهرست شکل ها

۱۱	شکل ۱. نمودار رقم سقف بودجه تلفیقی پنج کلان شهر ایران (ارقام مصوب ۱۴۰۳)
۱۲	شکل ۲. نمودار نسبت بودجه عمومی شهرداری کلان شهرها به بودجه عمومی دولت (ارقام مصوب)
۱۲	شکل ۳. نمودار رشد بودجه عمومی شهرداری ها و دولت در مقایسه با تورم
۱۶	شکل ۴. نمودار نسبت منابع سازمان ها و شرکت های تابعه به کل بودجه تلفیقی
۱۷	شکل ۵. نمودار ترکیب منابع بودجه عمومی ۱۴۰۳ کلان شهرها
۱۸	شکل ۶. نمودار ترکیب واگذاری دارایی مالی کلان شهرها از کل منابع
۲۰	شکل ۷. نمودار سرانه مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۳
۲۱	شکل ۸. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری ها در سال ۱۴۰۳
۲۲	شکل ۹. نمودار ترکیب اعتبارات هزینه ای شهرداری ها در سال ۱۴۰۳
۲۳	شکل ۱۰. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری ها در سال ۱۴۰۲

تصویر بودجه شهرداری کلان‌شهرها (مصوب سال ۱۴۰۳)

چکیده



شهرداری‌ها، اگرچه برخی از وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان را بر عهده دارند، اما به موجب [قانون](#)، نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و از نظر اجرایی و مالی از دولت مستقل هستند.

از آنجاکه تمرکززدایی مالی 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 ۱۴۰۳ پرداخته‌ایم. بنابراین برای بررسی دقیق‌تر وضعیت مالی شهرداری‌ها و مقایسه آنها با یکدیگر و همچنین مقایسه بین دوره‌ای هر یک، باید تفریغ بودجه و گزارش‌های مالی آنها نیز بررسی و مقایسه شود که نیازمند بررسی تخصصی‌تری است.



بیان / شرح مسئله

شهرداری‌ها، اگرچه برخی از وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان را بر عهده دارند، اما به موجب قانون، نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و از نظر اجرایی و مالی از دولت مستقل هستند.

از آنجاکه تمرکززدایی مالی 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 دقیق تر 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 ۱۴۰۳ پرداخته‌ایم. بنابراین برای بررسی دقیق تر وضعیت مالی شهرداری‌ها و مقایسه آنها با یکدیگر و همچنین مقایسه بین دوره‌ای هریک، باید تفریغ بودجه و گزارش‌های مالی آنها نیز بررسی و مقایسه شود که نیازمند بررسی تخصصی‌تری است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین یافته‌های گزارش به شرح زیر است:

- بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۳ تقریباً دوبرابر شده و میزان رشد آن حدوداً ۶۰ درصد بیشتر از رشد بودجه دولت و سایر شهرداری‌ها بوده است.

- بررسی‌ها نشان می‌دهد که تراز عملیاتی در شیراز، تبریز و تهران به مقدار قابل توجهی مثبت بوده که بیانگر توان این شهرداری‌ها در تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای پایدار است. در مقابل، مشهد از این منظر در وضعیت شکننده‌تری قرار دارد. همچنین تغییرات سالیانه نشان می‌دهد که تنها تبریز و تهران بهبود اندکی در تراز عملیاتی نسبت به سال گذشته داشته‌اند، در حالی که اصفهان و مشهد با کاهش قابل توجه مواجه شده‌اند.

- شهرداری تهران و تبریز با درصد استقراض حدود 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.

- در مجموع می‌توان گفت در سال ۱۴۰۳ استفاده از روش انتشار اوراق و اسناد در شهرداری کلان‌شهرها افزایش یافته که امر مثبتی است. این موضوع همچنین حکایت از سخت شدن دسترسی شهرداری‌ها به وام دارد.

- در شهرداری شیراز سهم درآمدهای ناشی از مالیات بسیار کم و سهم درآمدهای ناشی از توسعه شهر به نسبت سایر شهرها بالاتر است.

- سهم اعتبارات هزینه‌ای در شهرداری تهران و تملک دارایی مالی در شهرداری مشهد نسبت به باقی شهرها بیشتر است. همچنین تبریز و شیراز بالاترین سهم تملک دارایی سرمایه‌ای از بودجه را (حدود ۷۰ درصد) دارند.

- در تمامی شهرها مأموریت حمل و نقل و ترافیک بیشترین سهم از اعتبارات مصرفی را دارد. همچنین مأموریت شهرسازی و معماری در شهرهای شیراز و تبریز به نسبت دو کلان‌شهر دیگر سهم بیشتری دارد.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

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؛
۵. لزوم اصلاح الگوی توزیع مالیات بر ارزش افزوده در کشور.

۱. مقدمه

شهرداری‌ها، اگرچه برخی از وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان را برعهده دارند، اما به موجب قانون، نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و از نظر اجرایی و مالی از دولت مستقل هستند [۷]. از نظر مالی و به موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصویب، اصلاح و تفریغ بودجه سالیانه شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر است [۸]. باین 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 کم‌وکیف 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 آنجاکه تمرکززدایی مالی^۱ 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 ۱۴۰۳ پرداخته‌ایم. بنابراین برای بررسی دقیق‌تر وضعیت مالی شهرداری‌ها و مقایسه آنها با یکدیگر و همچنین مقایسه بین دوره‌های هریک، باید تفریغ بودجه و گزارش‌های مالی آنها نیز بررسی و مقایسه شود 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 آنها بوده که به‌وسیله بودجه مصوب، این تصویر کلی قابل دستیابی است. برای نتیجه‌گیری‌های دقیق‌تر نیاز به بررسی تفریغ و عملکرد بودجه و صورت‌حساب‌های مالی شهرداری‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنهاست که معمولاً پس از اتمام سال مالی و با تأخیر منتشر می‌شود.

در این گزارش ابتدا به معرفی کلی سند بودجه این شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۳ می‌پردازیم و برخی آمار کلی را درباره ابعاد مالی این پنج شهرداری در مقایسه باهم 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.



در ایران، **قانون شهرداری‌ها** که در سال ۱۳۳۴ تصویب شد، بخشی از وظایف مالی مرتبط با دولت‌های محلی را مشخص کرد. علاوه بر این، قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۴۶، نحوه معاملات مالی شهرداری‌ها را به طور دقیق تر تشریح کرد. با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای سال ۱۳۷۵ و نیز قانون نوسازی و عمران شهری در سال ۱۳۴۶، اختیارات و وظایف مالی شهرداری‌ها گسترش یافت و چارچوب مالی آنها شفاف تر شد. در نهایت، **قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها** که در سال ۱۴۰۱ به تصویب رسید، تغییرات مهمی را در حوزه اختیارات مالی دولت‌های محلی ایجاد کرد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تاکنون چهار گزارش با عنوان «مالیه شهرداری‌ها» منتشر کرده است. این گزارش‌ها به اهمیت موضوع مالیه محلی، به ویژه در ارتباط با شهرداری‌ها، پرداخته و کلیات این حوزه را بررسی کرده‌اند. افزون بر این، توسط این مرکز تاکنون دو گزارش با موضوع بررسی بودجه شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۲ منتشر شده است. در گزارشی با عنوان تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (مصوب ۱۴۰۲)، به بررسی بودجه مصوب شهرداری تهران پرداخته شد و در گزارش تصویر بودجه شهرداری کلان شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲) به بررسی بودجه شهرداری‌های ۵ کلان شهر تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز پرداخته شده است. گزارش حاضر از نظر روش‌شناسی و موضوع، به نوعی تکرار گزارش اخیر در سال ۱۴۰۳ محسوب می‌شود.

۲-۱. سوابق مطالعاتی

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد
۱	تصویر بودجه شهرداری کلان شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲)	۱۴۰۳	۲۰۱۰۴	مرکز پژوهش‌های مجلس
۲	تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)	۱۴۰۲	۱۹۱۸۲	مرکز پژوهش‌های مجلس
۳	مالیه شهرداری‌ها: ۱. بررسی طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور	۱۳۹۶	۱۵۴۳۵	مرکز پژوهش‌های مجلس
۴	مالیه شهرداری‌ها: ۲. مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها	۱۳۹۶	۱۵۴۳۴	مرکز پژوهش‌های مجلس
۵	مالیه شهرداری‌ها: ۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها (وضعیت ایران، تجربه سایر کشورها و برخی پیشنهادها)	۱۳۹۶	۱۵۴۳۸	مرکز پژوهش‌های مجلس
۶	مالیه شهرداری‌ها: ۴. دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی و منابع استقراضی	۱۳۹۶	۱۵۴۵۴	مرکز پژوهش‌های مجلس

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی بحث

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

مأخذ: همان.

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.^۱ اگر فرض کنیم تعریف کلان‌شهر، شهرهای بالای یک میلیون نفر است، مطابق این تعریف و براساس آمار سال ۱۳۹۵ تعداد هشت شهر در ایران کلان‌شهر محسوب می‌شوند. از آنجاکه 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 به‌ترتیب پرجمعیت‌ترین شهرهای ایران در سال ۱۳۹۵ بوده‌اند. همچنین با مقایسه بودجه مصوب شهرداری این ۶ شهر در سال ۱۴۰۳، در نهایت شهرهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز که بودجه بزرگ‌تری داشتند برای بررسی در این گزارش انتخاب شدند [۳].

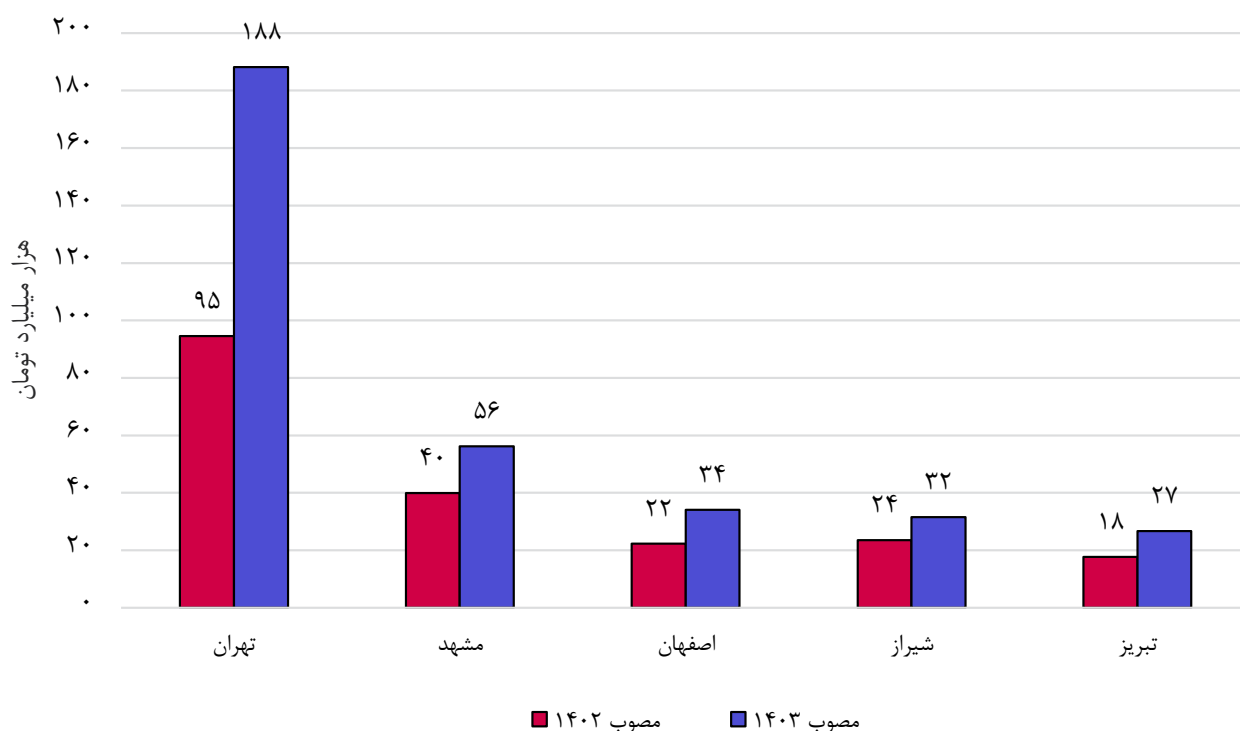
بودجه مصوب شهرداری‌ها معمولاً شامل ماده‌واحد، تبصره‌ها، جداول اصلی بودجه‌ای و گاهی جداول تکمیلی است. در برخی کلان‌شهرها مانند تهران، بخش‌های خاصی نظیر تطبیق بودجه با برنامه‌های بلندمدت و تفصیل پروژه‌ها به شکل دقیق‌تر منتشر می‌شود. همچنین سامانه شفافیت شهرداری‌ها، در راستای اطلاع‌رسانی عمومی، داده‌هایی مانند خلاصه بودجه و گزارش‌های تفریغ را ارائه می‌کند؛ هرچند انتشار صورت‌های مالی تفصیلی در اکثر شهرها به جز تهران محدود است.

شهرداری‌ها معمولاً چندین شرکت و سازمان تابعه دارند که بخشی از منابع مالی خود را مستقل تأمین می‌کنند، اما همچنان بخشی از بودجه آنها از طریق شهرداری‌ها تأمین می‌شود. بودجه عمومی شهرداری شامل پرداختی به این سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه است. برای درک بهتر ابعاد مالی شهرداری‌ها، بودجه تلفیقی شامل بودجه عمومی و خالص سازمان‌های تابعه پنج شهر منتخب با یکدیگر مقایسه شده است.^۲ مطابق شکل ۱ حجم بودجه تلفیقی شهرداری تهران به‌صورت قابل توجهی بیشتر از شهرهای دیگر بوده و حتی از مجموع سقف بودجه تلفیقی چهار شهر دیگر بزرگ‌تر است.

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

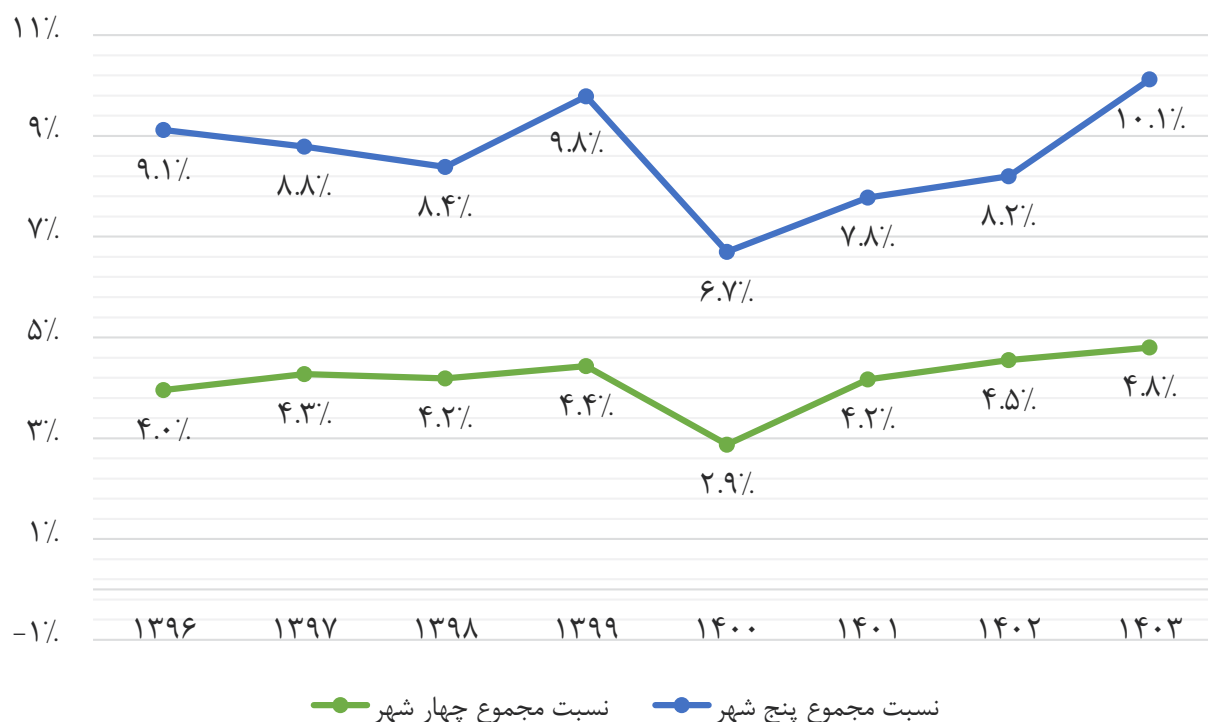
۲. در بودجه مصوب شهرداری شیراز در سال ۱۴۰۲ ردیفی با عنوان بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وجود ندارد که دلیل آن می‌تواند عدم استقلال مالی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه از شهرداری شیراز باشد و بنابراین صورت‌های مالی جداگانه آنها در بودجه بررسی و تصویب نمی‌شود.

شکل ۱. نمودار رقم سقف بودجه تلفیقی پنج کلان‌شهر ایران (ارقام مصوب ۱۴۰۳) [۹]



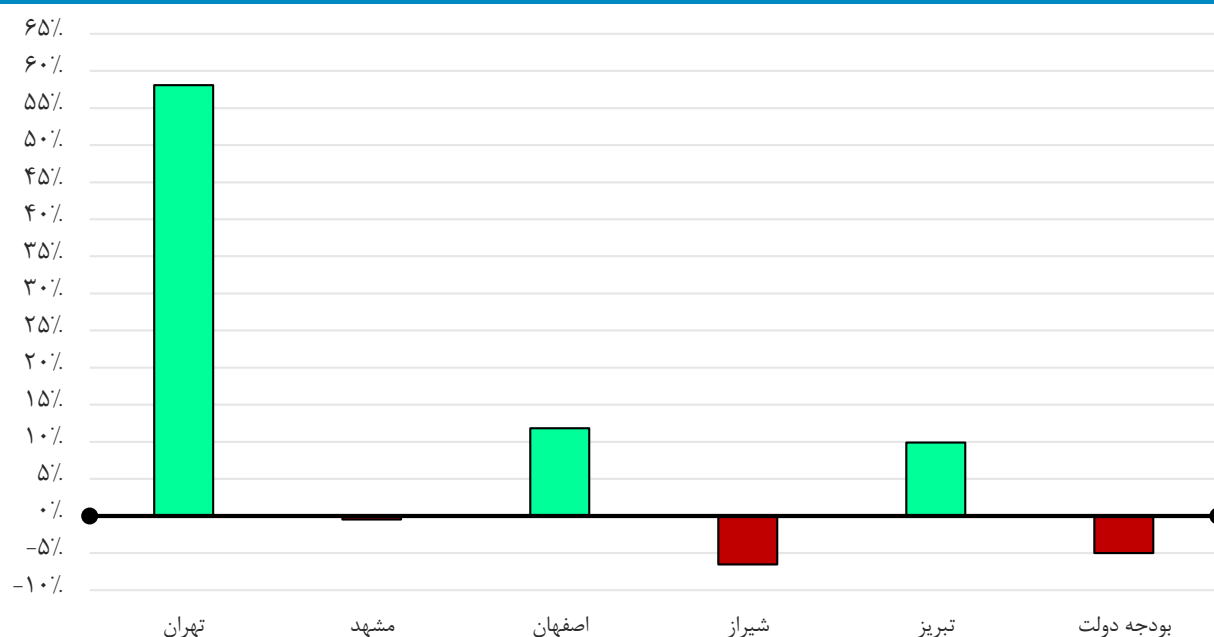
در شکل ۲ برای ارائه تصویر بهتری نسبت به ابعاد بودجه شهرداری‌ها و میزان اهمیت آنها در مقایسه با بودجه عمومی، بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های شهرداری کنار گذاشته شده و تنها بودجه عمومی شهرداری‌ها (و نه تلفیقی) با بودجه عمومی دولت مقایسه شده است. به این منظور، نسبت مجموع بودجه پنج کلان‌شهر بزرگ ایران (تهران، 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 کلان شهرها به بودجه عمومی دولت (ارقام مصوب) [۹]



مشاهده می‌شود که روند مجموع بودجه عمومی این شهرداری‌ها نسبت به بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال قبل صعودی بوده است. همچنین برای سنجش دقیق‌تر میزان رشد بودجه تلفیقی شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ نیاز است مقدار رشد سالیانه بودجه عمومی از رقم تورم سال قبل کسر شده تا مشخص شود 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 [۹]



در نتیجه، در محاسبه نسبت های بالا از ارقام مصوب بودجه سنواتی دولت و شهرداری ها استفاده شده که این ارقام ممکن است با عملکرد بودجه در این سال ها متفاوت بوده، یا از طریق تصویب اصلاحیه ها یا متمم هایی اصلاح شده باشند. در یک نگاه کلی، این محاسبات همچنان می تواند تصویر قابل قبولی از ابعاد موضوع مورد بحث در این گزارش ارائه کند [۱].

نکته قابل توجه در این نمودار ها رشد بسیار شدید بودجه شهرداری تهران نسبت به سایر بودجه های عمومی کشور است. به نحوی که بودجه این شهرداری در سال ۱۴۰۳ تقریباً دو برابر شده و میزان رشد آن حدوداً ۶۰ درصد بیشتر از رشد بودجه دولت بوده است.

۳-۲. بررسی تعادل منابع و مصارف شهرداری ها

بودجه عمومی شهرداری ها به سه تراز عملیاتی (درآمد-هزینه)، سرمایه ای (واگذاری-تملک) و مالی (واگذاری-تملک) قابل تفکیک است:

- **تراز عملیاتی:**^۱ درآمدها، منابع درآمدی پایدار شهرداری ها هستند که عموماً به صورت مالیات یا عوارض یا بهای خدمات ارائه شده از شهروندان اخذ می شود. هزینه ها نیز بخشی از پرداخت های مستمر شهرداری (عموماً شامل حقوق، دستمزد و مزایای کارکنان، خرید کالای مصرفی یا خدمات و ...) است که به تملک کالای سرمایه ای منجر نمی شود.

- **تراز سرمایه ای:**^۲ واگذاری دارایی های سرمایه ای، به معنای واگذاری یا فروش اموال و دارایی های تحت مالکیت شهرداری بوده که بخش عمده آن فروش اموال غیر منقول شهرداری است. در سمت دیگر، اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای صرف خرید کالاهای سرمایه ای یا انجام طرح های عمرانی می شود که در نهایت سرمایه فیزیکی تحت مالکیت شهرداری را افزایش می دهد.

- **تراز مالی:**^۳ انواع استقراض شهرداری، در قالب دریافت وام یا انتشار اوراق مشارکت، با عنوان واگذاری دارایی های مالی طبقه بندی می شود. همچنین فروش سهام شرکت های متعلق به شهرداری نیز در این دسته قرار می گیرد. تملک دارایی های مالی نیز عمدتاً شامل بازپرداخت اصل و سود وام ها و اوراق مشارکت و سایر دیون و تعهدات قانونی است.

برای آنکه بتوان مقادیر این سه تراز را در بین شهر های 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 ۱۴۰۳ در شهر های مختلف ارائه کرده است [۱].

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

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

شیراز	تبریز	اصفهان	مشهد	تهران	نوع تراز	
۴۰	۴۰	۴۵	۱۹	۳۹	تراز عملیاتی	۱۴۰۶
					(درآمد - هزینه)	
۳۷	۳۹	۵۵	۲۹	۳۸	تراز دارایی‌های سرمایه‌ای	
					(واگذاری سرمایه‌ای - تملک سرمایه‌ای)	
۲	۱	۱۱	۱۰	۱	تراز دارایی‌های مالی	
					(واگذاری مالی - تملك مالی)	
۴۰	۴۷	۲۶	۱۱	۴۳	تراز عملیاتی	۳۰۱۴
					(درآمد - هزینه)	
۴۶	۴۸	۳۸	۲۲	۴۵	تراز دارایی‌های سرمایه‌ای	
					(واگذاری سرمایه‌ای - تملک سرمایه‌ای)	
۶	۱	۱۲	۱۱	۲	تراز دارایی‌های مالی	
					(واگذاری مالی - تملك مالی)	

مأخذ: همان.

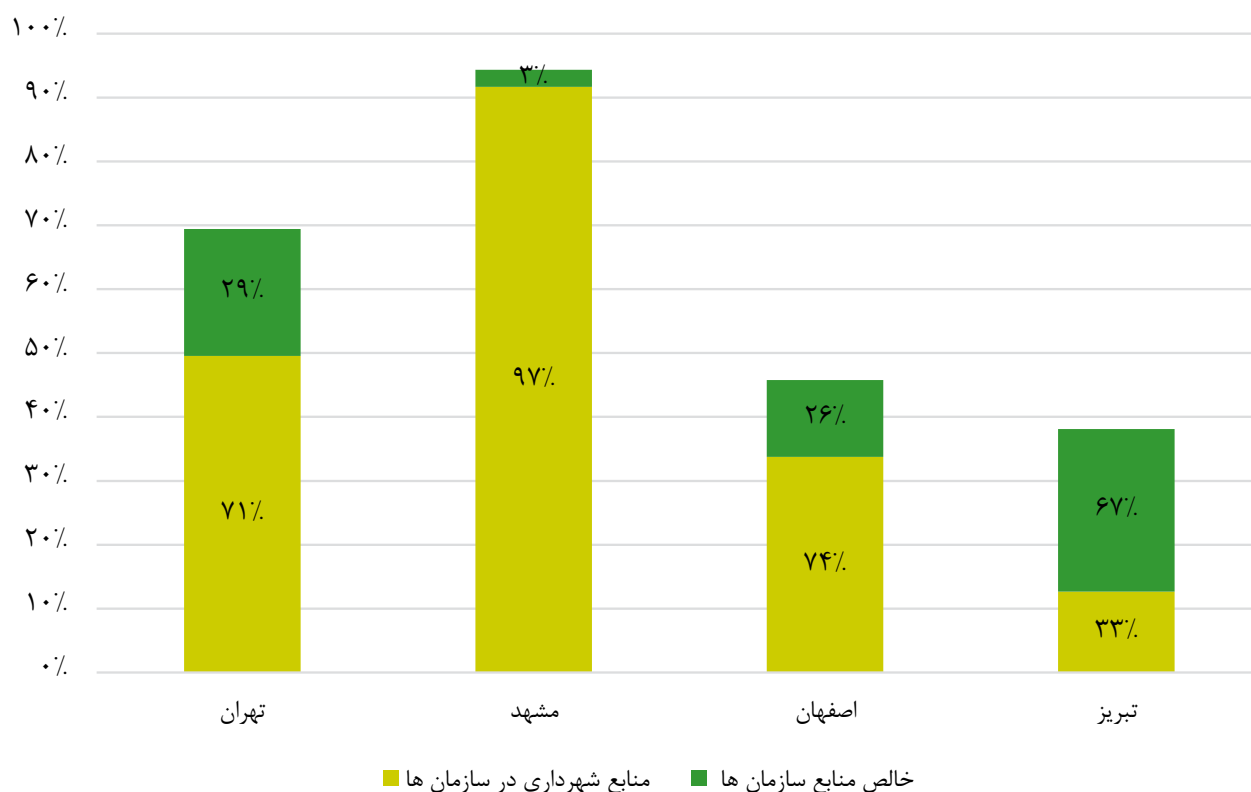
بررسی جدول نشان می‌دهد که تراز عملیاتی در شیراز، تبریز و تهران مثبت و نسبتاً بالا بوده (به ترتیب ۴۰ درصد، ۴۷ درصد و ۴۳ درصد)، که بیانگر توان این شهرداری‌ها در تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای پایدار است. در مقابل، مشهد با تراز عملیاتی ۱۱ درصد در وضعیت شکننده تری قرار دارد. همچنین تغییرات سالیانه نشان می‌دهد که تنها تبریز و تهران بهبود اندکی در تراز عملیاتی نسبت به سال گذشته داشته‌اند، در حالی که اصفهان و مشهد با کاهش قابل توجه مواجه شده‌اند.

در زمینه تراز دارایی‌های سرمایه‌ای، همه شهرها با تراز منفی روبه‌رو هستند که نشان‌دهنده استفاده از منابع استقراری و درآمدی برای سرمایه‌گذاری‌های عمرانی است. این شکاف در تبریز، شیراز و تهران بیش از ۴۵ درصد بوده که به معنای عدم تأمین کافی منابع برای پروژه‌های عمرانی است. با این حال، مشهد و اصفهان با وجود تراز منفی، نسبت به سال گذشته بهبود داشته‌اند، به‌ویژه اصفهان با رشد ۱۷ درصد. در تمام شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۳ تراز مالی مثبت بوده که نشان‌دهنده افزایش میزان بدهی شهرداری‌هاست. همچنین مشاهده می‌شود که اختلاف ایجاد و بازپرداخت بدهی‌های مالی در مشهد و اصفهان شهرداری بیش از ۱۰ درصد کل بودجه این شهرهاست. همچنین در تمام شهرداری‌ها تراز مالی نسبت به سال گذشته رشد داشته که اتفاق مطلوبی نیست. البته استقراض همواره یک پدیده منفی نیست، بلکه اگر منابع استقراری صرف در پروژه‌هایی با بازدهی بالاتر از نرخ بازپرداخت استقراض شوند، می‌تواند مثبت تلقی شود.

۳-۳. 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 ۴ نمایش داده شده است. همچنین برای مقایسه استقلال مالی^۱ 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 ۴. نمودار نسبت منابع سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه به کل بودجه تلفیقی [۹]

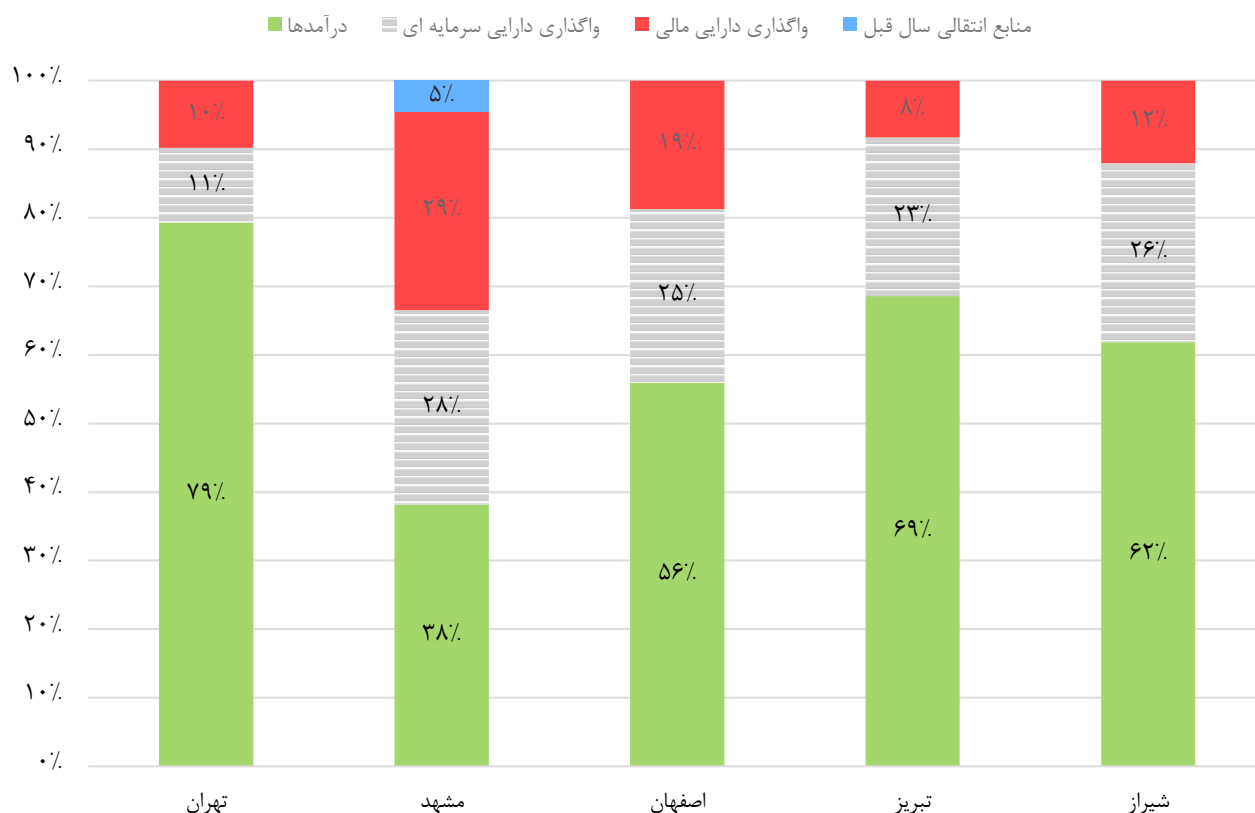


مشاهده می‌شود که گردش مالی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در شهرداری مشهد و تهران به ترتیب معادل حدوداً ۹۵ و ۷۰ درصد از بودجه تلفیقی شهر بوده که این امر حاکی از نقش مهم آنها در اداره شهر است. در ارتباط با استقلال مالی می‌توان گفت که شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه در تبریز بالاترین استقلال مالی را نسبت به سایر شهرها دارند؛ زیرا کمک کمتری از شهرداری دریافت می‌کنند. در مقابل در مشهد این رقم بسیار پایین و استقلال مالی سازمان‌ها ناچیز است. این آمار برای شهر شیراز در دسترس نیست.

۴-۳. منابع بودجه عمومی

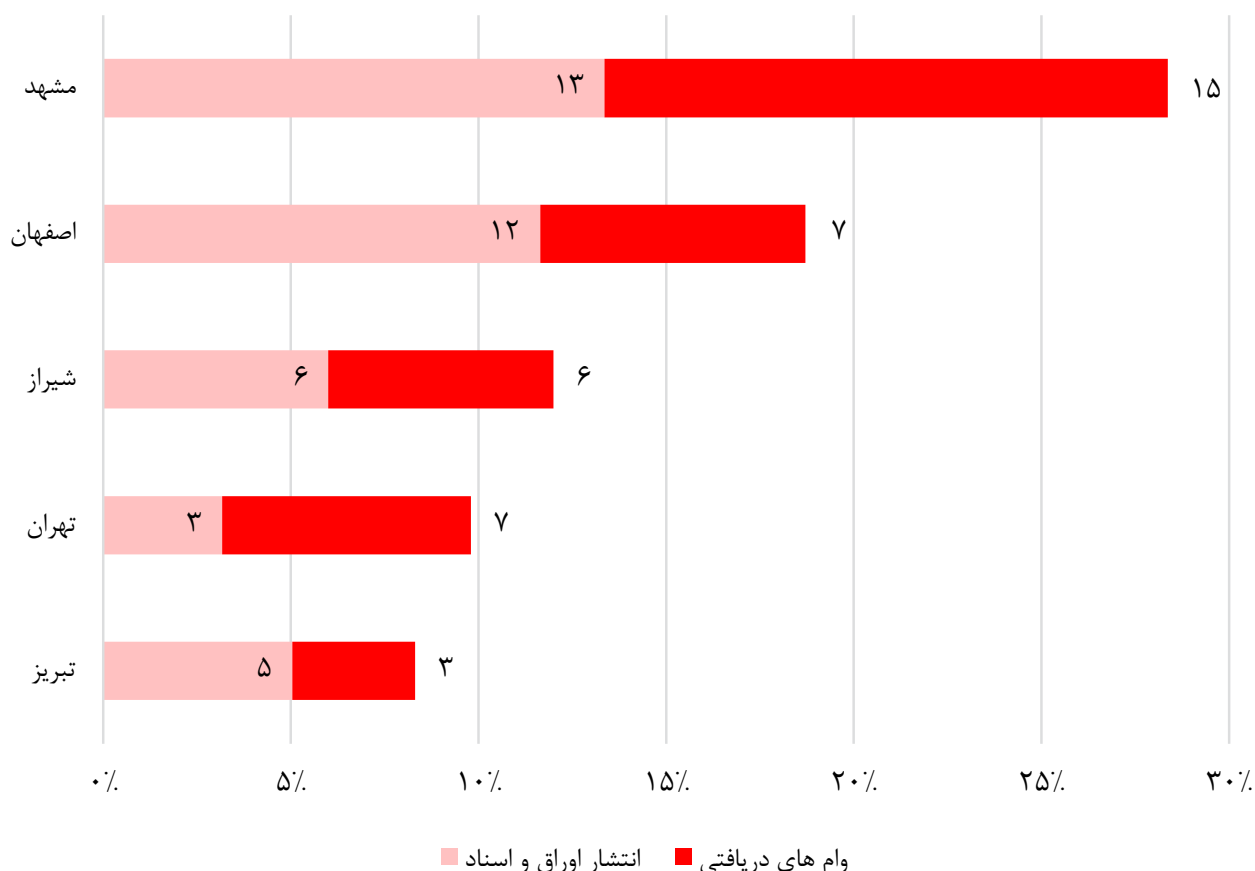
همان‌طور که ذکر شد، منابع بودجه عمومی شهرداری‌ها شامل سه بخش درآمد‌ها، منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای و منابع حاصل از واگذاری دارایی مالی است. در شکل ۵ سهم هر کدام از این سه منبع از کل بودجه عمومی شهرهای مختلف نشان داده شده است.

شکل ۵. نمودار ترکیب منابع بودجه عمومی ۱۴۰۳ کلان شهرها [۹]



همان طور که در شکل ۵ نیز نمایش داده شده، درآمدها بخش اصلی تشکیل دهنده منابع بودجه عمومی شهرداری هستند. نکته مهم در شکل ۵ تفاوت سهم واگذاری دارایی های مالی در تأمین منابع بودجه شهرداری ها است. همان طور که پیش تر ذکر شد، واگذاری دارایی مالی به معنی انواع روش های استقراری شهرداری ها از قبیل وام و یا انتشار اوراق قرضه بوده و در واقع نشان دهنده بخش آشکار کسری بودجه است. شهرداری تهران و تبریز با درصد استقراض حدود 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 دوره های محدود باشد می تواند 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 تصمیم گیری شود. اگر هدف کسری بودجه تقویت سرمایه گذاری های شهری با هدف توسعه و درآمدزایی در دوره های آتی است؛ شرط لازم آن بالا نبودن سطح بدهی های شهرداری نسبت به توان بازپرداخت خود و سرمایه گذاری در طرح های دارای بازده اقتصادی است. بنابراین لازم است به میزان تراز مالی نیز توجه داشت. برای آنکه درک بهتری از ترکیب واگذاری دارایی مالی پیدا کنیم، در شکل ۶ نسبت وام های دریافتی و انتشار اوراق و اسناد که دو بخش اساسی واگذاری دارایی مالی هستند به بودجه عمومی شهرداری ها ارائه شده است.

شکل ۶. نمودار ترکیب واگذاری دارایی مالی کلان شهرها از کل منابع (درصد) [۹]



مطابق شکل بالا، شهرداری تهران نسبت به سایر شهرها درصد بیشتری از استقراض مالی خود را از طریق تسهیلات دریافتی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تأمین می‌کند. در واقع در این شهرداری استفاده از تسهیلات نسبت به سال گذشته افزایش داشته است. نکته قابل توجه دیگر نسبت به سال قبل، اضافه شدن استفاده از روش انتشار اوراق و اسناد در شهرداری تبریز است. در مجموع می‌توان گفت در سال ۱۴۰۳ استفاده از روش انتشار اوراق و اسناد در شهرداری کلان شهرها افزایش یافته که امر مثبتی است. این موضوع همچنین حکایت از سخت شدن دسترسی شهرداری‌ها به وام دارد. همچنین درباره واگذاری دارایی سرمایه‌ای با بررسی بودجه شهرداری‌ها متوجه می‌شویم که «فروش اموال غیرمنقول» مهم‌ترین جزء از این بخش را تشکیل می‌دهد؛ به‌طوری که حدود ۹۸ درصد واگذاری دارایی سرمایه‌ای در تهران مربوط به فروش اموال غیرمنقول بوده که این رقم نسبت به سال گذشته نیز افزایش چشمگیری داشته است. در مشهد نیز حدود ۸۸ درصد تمام منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای از فروش اموال غیرمنقول پیش‌بینی شده است. در شهرداری اصفهان اما تقریباً تمام منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای از طریق فروش اموال غیرمنقول صورت می‌گیرد. در تبریز و شیراز اما به ترتیب حدود ۷۱ و ۶۳ درصد مربوط به فروش اموال غیرمنقول و درصد باقی‌مانده عمدتاً مربوط به درآمد حاصل از ماده (۱۰۱) [قانون شهرداری](#)^۱ 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 کلان شهرها در جدول ۴ ارائه شده است. براساس جدول ۴، بخش اعظم

۱. در بخشی از این ماده آمده است که ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفانند 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 برای تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌کند، 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 کتبا به مالک ابلاغ شود.

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.

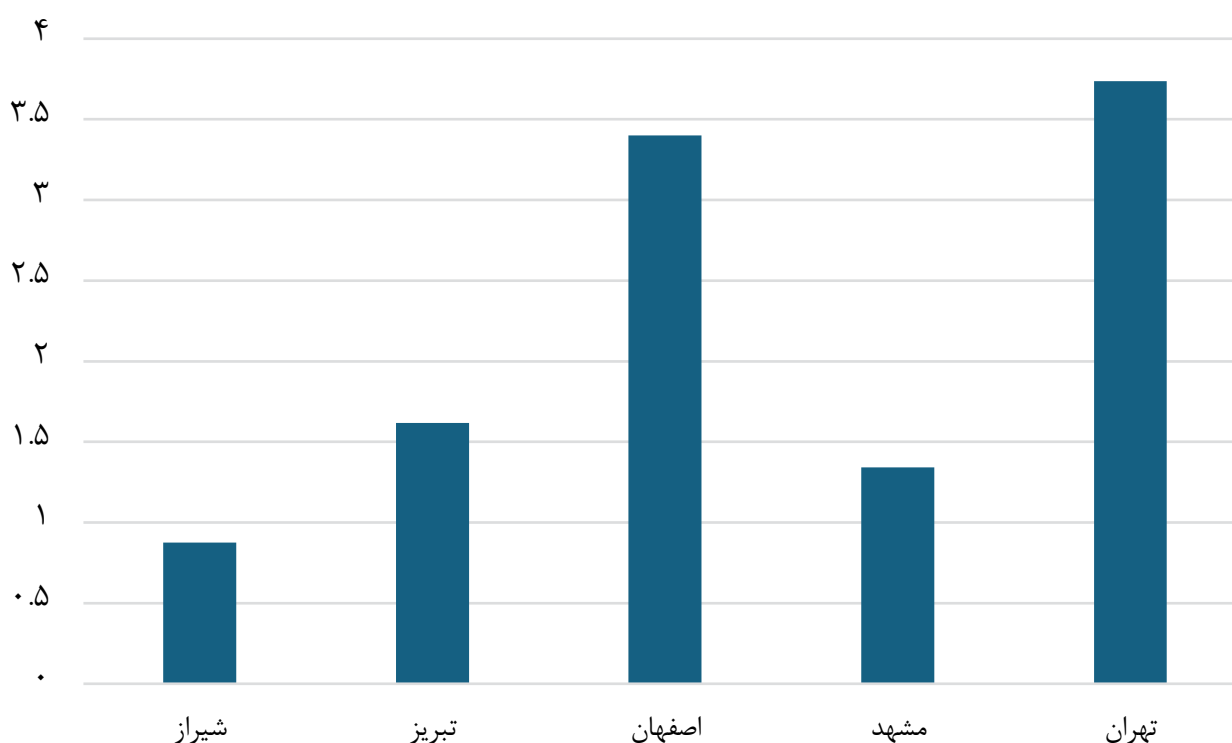
جدول ۱.۴. اجزای درآمدی شهرداری کلان‌شهرها در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	تهران		مشهد		اصفهان		تبریز		شیراز	
	مصوب ۱۴۰۳	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۳	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۳	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۳	سهم از کل درآمدها	مصوب ۱۴۰۳	سهم از کل درآمدها
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۱۱۰,۵۶	۹۲ درصد	۱۵,۲۳	۷۳ درصد	۱۵,۷۹	۹۴ درصد	۱۰,۵۸	۷۸ درصد	۱۴,۹۵	۷۷ درصد
- عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده	۳۲,۴۹	۲۷ درصد	۴,۰۱	۱۹ درصد	۶,۶۷	۴۰ درصد	۲,۵۲	۱۸ درصد	۱,۳۷	۷ درصد
- درآمدهای ناشی از توسعه شهر	۶۷,۳۵	۵۶ درصد	۱۰,۱۷	۴۹ درصد	۸,۵۲	۵۱ درصد	۷,۵۹	۵۶ درصد	۱۲,۵۳	۶۴ درصد
- درآمدهای ناشی از حمل‌ونقل	۲,۶۲	۲ درصد	۰,۵۵	۳ درصد	۰,۴۰	۲ درصد	۰,۱۰	۱ درصد	۰,۳۹	۲ درصد
- درآمدهای ناشی از بهره‌برداری از فضای شهر	۷,۱۹	۶ درصد	۰,۳۲	۲ درصد	۰,۱۰	۱ درصد	۰,۳۰	۲ درصد	۰,۶۲	۳ درصد
- درآمدهای ناشی از قانون درآمد پایدار	۰,۹۰	۱ درصد	۰,۱۶	۱ درصد	۰,۰۳	۰ درصد	۰,۰۹	۱ درصد	۰,۰۴	۰ درصد
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۱,۳۰	۱ درصد	۱,۰۴	۵ درصد	۰,۴۰	۲ درصد	۰,۳۱	۲ درصد	۰,۷۹	۴ درصد
دارایی‌ها، اعانات و کمک‌های اهدایی	۱,۶۸	۱ درصد	۲,۶۶	۱۳ درصد	۰,۵۰	۳ درصد	۲,۴۰	۱۸ درصد	۱,۸۶	۱۰ درصد
درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۱,۹۳	۲ درصد	۱,۱۳	۵ درصد	۰,۰۴	۰ درصد	۰,۱۲	۱ درصد	۱,۲۸	۷ درصد
سایر درآمدها	۴,۱۸	۳ درصد	۰,۸۰	۴ درصد	۰,۰۹	۱ درصد	۰,۲۲	۲ درصد	۰,۶۶	۳ درصد
مجموع درآمدها	۱۱۹,۶۵	۱۰۰ درصد	۲۰,۶۸	۱۰۰ درصد	۱۶,۸۲	۱۰۰ درصد	۱۳,۶۳	۱۰۰ درصد	۱۹,۵۴	۱۰۰ درصد

مأخذ: همان.

نکته قابل توجه دیگر سهم زیاد شهرداری اصفهان در مالیات بر ارزش افزوده (نسبت به حجم بودجه‌اش) در مقایسه با سایر شهرهاست (بنابر ماده (۳۹) [قانون مالیات بر ارزش افزوده](#)،^۱ ۹۰ درصد سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با توجه به شاخص جمعیت میان آنها تقسیم می‌شود). همچنین در شهرداری شیراز حجم درآمدهای ناشی از مالیات بسیار کم و درآمدهای ناشی از توسعه شهر به نسبت سایر شهرها بالاتر است. در بررسی منابع درآمدی بودجه شهرداری‌ها، یکی از متغیرهای مهم، مالیات بر ارزش افزوده است. این نوع مالیات اساساً ماهیتی مصرفی دارد و به همین دلیل آن را «مالیات بر مصرف» نیز می‌نامند. براساس [قانون مالیات بر ارزش افزوده](#)، ۹۰ درصد از این مالیات متناسب با محل وصول در سطح استان‌ها توزیع شده و سپس در داخل هر استان براساس شاخص‌های جمعیتی میان شهرها تقسیم می‌شود. از آنجا که محل وصول مالیات بر ارزش افزوده شرکت‌ها و واحدهای تولیدی، محل استقرار آنهاست، انتظار می‌رود ناهمگونی معناداری در سرانه این نوع مالیات میان استان‌ها وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، استان‌هایی که میزبان صنایع تولیدی و شرکت‌های بیشتری هستند، میزان بیشتری از این مالیات را دریافت می‌کنند، حتی اگر محل نهایی مصرف و در نتیجه پرداخت مالیات توسط مصرف‌کنندگان، در استان دیگری باشد. بنابراین، براساس سازوکار قانونی، شهرهای واقع در این استان‌ها سهم بیشتری از مالیات بر ارزش افزوده کسب می‌کنند. این موضوع در شکل زیر به وضوح قابل مشاهده است: شهرهای تهران و اصفهان نسبت به سه کلان‌شهر دیگر، سرانه مالیات بر ارزش افزوده بالاتری دارند که با توجه به تمرکز بالاتر واحدهای تولیدی در این دو استان، کاملاً قابل پیش‌بینی بود.

شکل ۷. نمودار سرانه مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۳ (بر حسب میلیون تومان) [۹]



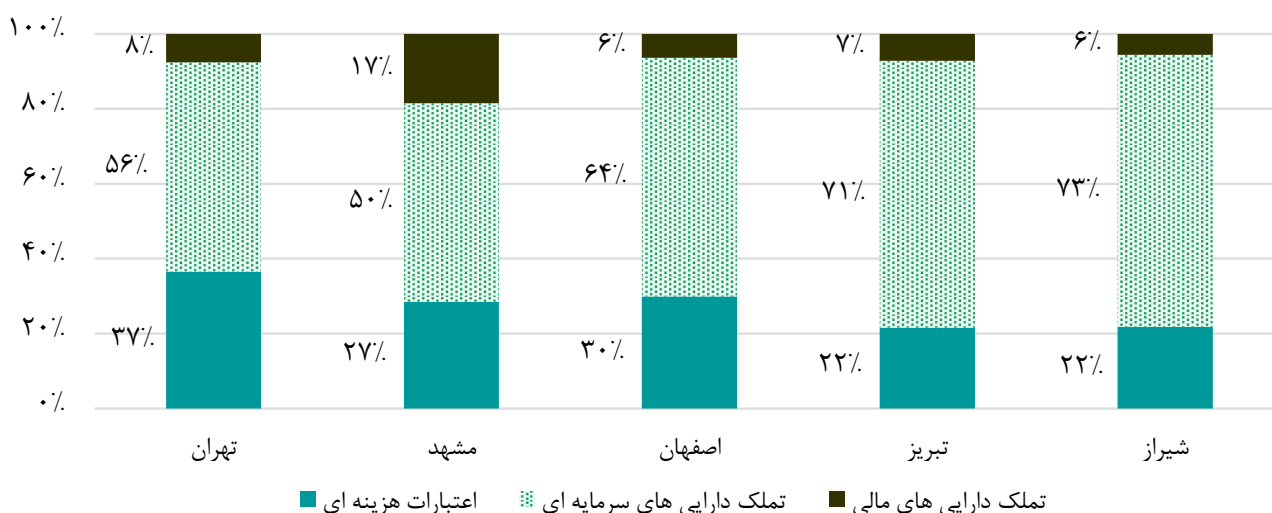
۱. ماده (۳۹): سهم شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، براساس ترتیبات ذیل به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور و حساب تمرکز وجوه اداره کل امور مالیاتی استان ذی‌ربط نزد خزانه‌داری کل کشور برای توزیع بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌شود:

الف) ۹۰ درصد 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 مابقی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا به موجب آیین‌نامه‌ای که براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر شهرستان (سهم مناطق عشایری) و روستاهای فاقد دهیاری (به حساب فرمانداری‌ها) توزیع شود.

۳-۵. 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 کلان شهرها در سه حوزه مذکور در شکل ۸ قابل مشاهده است.

شکل ۸. نمودار ترکیب مصارف بودجه عمومی شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۳ [۹]



همان‌طور که در شکل فوق نیز قابل مشاهده است؛ سهم اعتبارات هزینه‌ای در شهرداری تهران و سهم تملک دارایی‌های مالی در شهرداری مشهد نسبت به باقی شهرها بیشتر است. همچنین تبریز و شیراز بالاترین سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه را (حدود ۷۰ درصد) دارند. به جز 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، در این گزارش روی دسته‌بندی‌هایی که داده مشترک بیشتری در شهرهای مختلف از آنها موجود بود، تمرکز شده است.

۳-۵-۱. اعتبارات هزینه‌ای

یکی از دسته‌بندی‌های استاندارد که در بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ شهرهای مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز نیز موجود بوده، تقسیم هفت‌گانه اعتبارات هزینه‌ای است که براساس آن فارغ از مأموریت و تخصیص بین مناطق هزینه‌ها به هفت دسته زیر تقسیم می‌شوند:

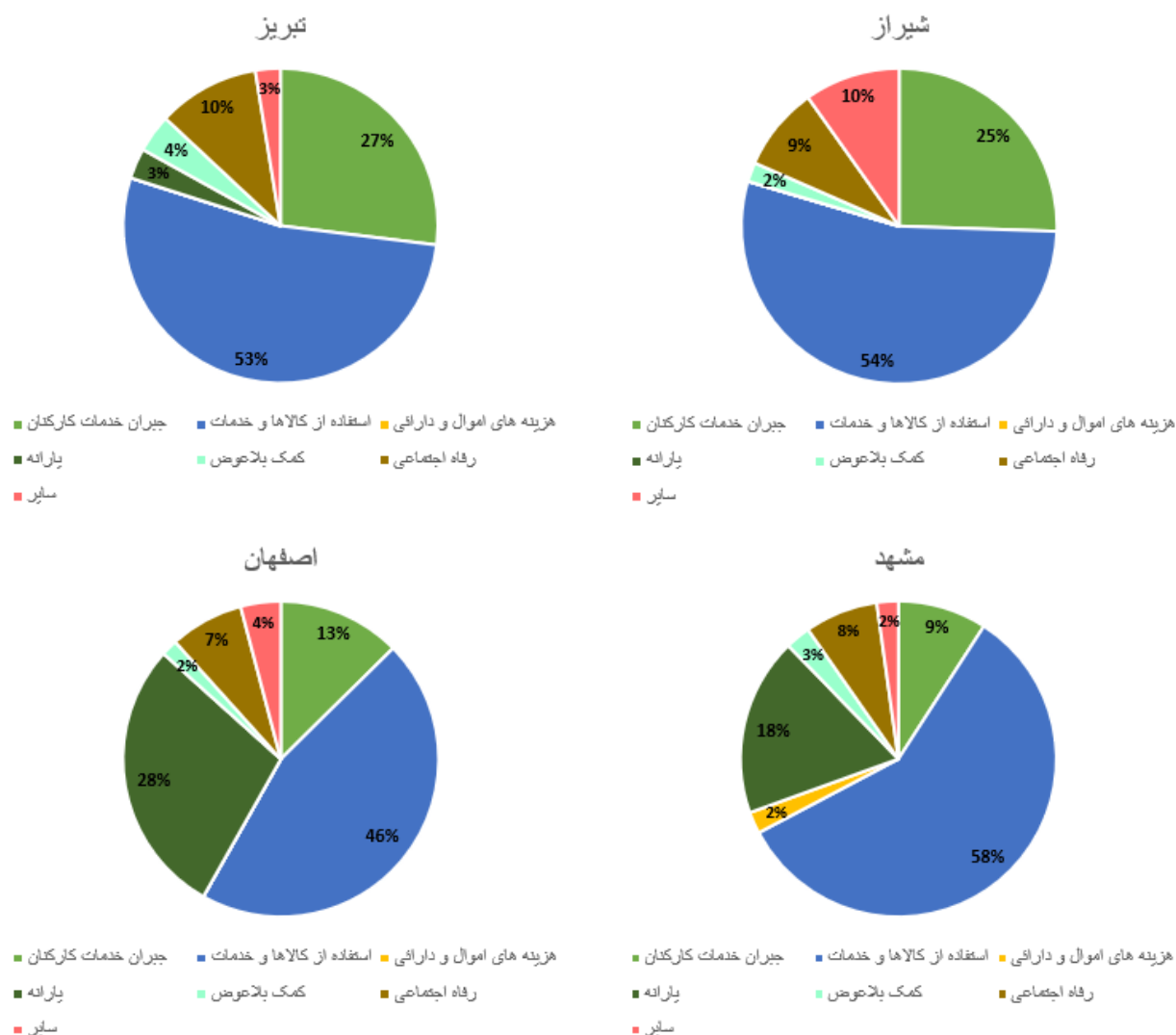
- **جبران خدمات کارکنان:** مواردی از قبیل حقوق و دستمزد و مزایای شغل؛
- **استفاده از کالا و خدمات:** مواردی از قبیل حق الزحمه انجام خدمت قراردادی، آب و برق مصرفی و تشریفات؛
- **هزینه‌های اموال و دارایی:** مواردی از قبیل استهلاک دارایی‌ها (این سرفصل هزینه‌ای فقط در شهرداری مشهد موجود است)؛
- **یارانه:** مواردی از قبیل قیمت مابه‌التفاوت کالا و خدمات مانند یارانه بلیت؛
- **کمک بلاعوض:** مواردی از قبیل کمک‌های مالی به مؤسسات انتفاعی و سازمان‌های وابسته؛
- **رفاه اجتماعی:** مواردی از قبیل بیمه و بازنشستگی و کمک‌های رفاهی کارمندان و بازنشستگان؛
- **سایر هزینه‌ها:** مواردی از قبیل دیون و پاداش پایان خدمت.

گفتنی است که برخی از این عناوین در برخی از شهرداری‌ها نبوده و یا تفاوت اندکی میان آنها در این زمینه دیده می‌شود. همچنین در شهرداری تهران دسته‌بندی مشخصی با این عناوین به صورت صریح و مستقیم وجود نداشت. در شکل ۹ ترکیب اعتبارات هزینه‌ای

در این چهار شهرداری ترسیم شده است. مهم‌ترین نکات شکل به ترتیب زیر است:

- ۱ در اصفهان ۲۸ درصد و در مشهد ۱۸ درصد بودجه صرف یارانه شده، در حالی که در شیراز و تبریز این سهم ناچیز است.
- ۲ هزینه جبران خدمات کارکنان دولت در مشهد (۹ درصد) و اصفهان (۱۳ درصد) نسبت به دو کلان‌شهر دیگر به‌طور چشمگیری کمتر است.
- ۳ در کلان‌شهرها بخش قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای صرف فصل کالا و خدمات (خرید خدمات در حوزه شهری) شده است.

شکل ۹. نمودار ترکیب اعتبارات هزینه‌ای شهرداری‌ها در سال ۱۴۰۳ [۹]



۲-۵-۳. مصارف به تفکیک حوزه‌های مأموریتی

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

- امور اجتماعی و فرهنگی: مواردی مانند برگزاری مراسم‌های فرهنگی، مذهبی، ورزشی و موارد مربوط به نشاط اجتماعی؛
- حمل و نقل و ترافیک: مواردی مانند توسعه زیرساخت‌های عبور شهری و بهبود وضعیت حمل و نقل غیرریلی؛
- خدمات شهری و محیط زیست: مواردی مانند مدیریت پسماند و بهبود فضای سبز؛

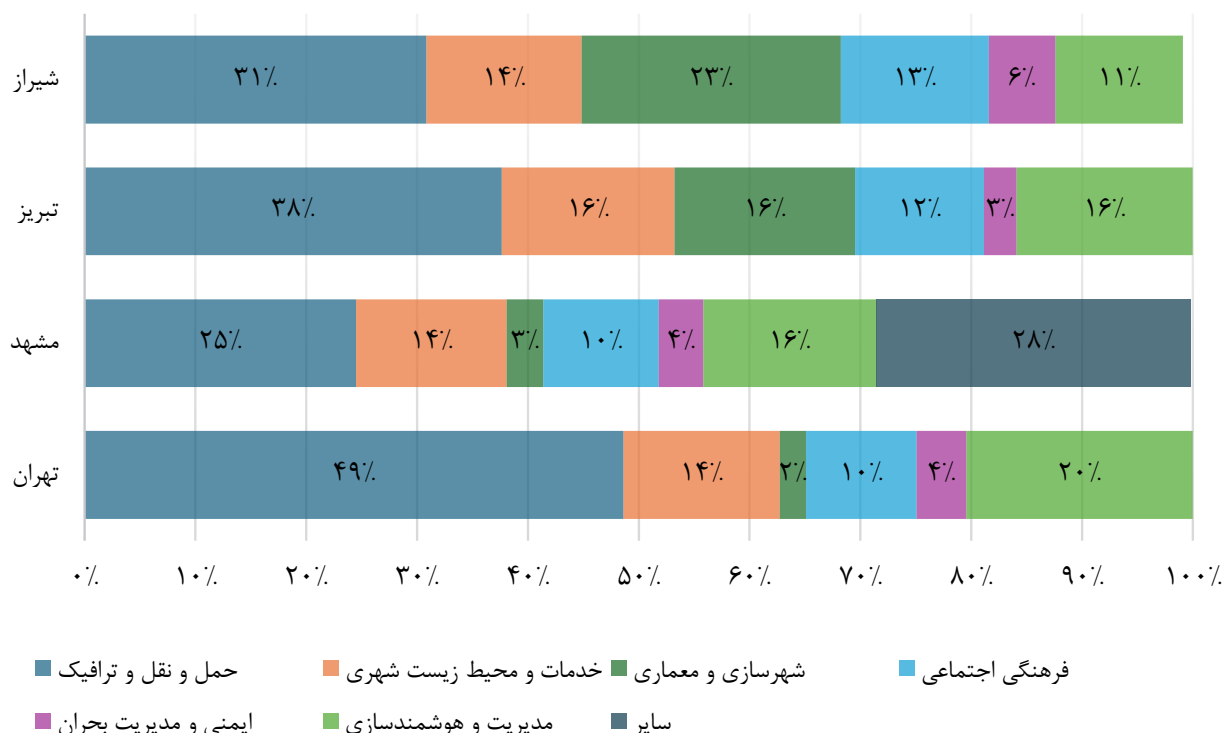
● ایمنی و مدیریت بحران: مواردی مانند کاهش خطرپذیری شهر و تجهیز آتش نشانی؛

● شهرسازی و معماری: مواردی مانند ساماندهی بافت فرسوده و کنترل ساخت و ساز؛

● 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 شهرهای 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 [۹]



همان‌طور که مشخص است، در تمامی شهرها مأموریت حمل و نقل و ترافیک بیشترین سهم از اعتبارات مصرفی را دارد. همچنین مأموریت شهرسازی و معماری در شهرهای شیراز و تبریز به نسبت دو کلان‌شهر دیگر سهم بیشتری دارد.

۴. جمع‌بندی و پیشنهادها

مهم‌ترین یافته‌های گزارش به شرح زیر است:

– بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۳ تقریباً دو برابر شده و میزان رشد آن حدوداً ۶۰ درصد بیشتر از رشد بودجه دولت و سایر شهرداری‌ها بوده است.

– بررسی‌ها نشان می‌دهد که تراز عملیاتی در شیراز، تبریز و تهران به مقدار قابل توجهی مثبت بوده که بیانگر توان این شهرداری‌ها در تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای پایدار است. در مقابل، مشهد از این منظر در وضعیت شکننده‌تری قرار دارد. همچنین تغییرات سالیانه

نشان می‌دهد که تنها تبریز و تهران بهبود اندکی در تراز عملیاتی نسبت به سال گذشته داشته‌اند، در حالی که اصفهان و مشهد با کاهش قابل توجه مواجه شده‌اند.

– شهرداری تهران و تبریز با درصد استقراض حدود 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.

– در مجموع می‌توان گفت در سال ۱۴۰۳ استفاده از روش انتشار اوراق و اسناد در شهرداری کلان‌شهرها افزایش یافته که امر مثبتی است. این موضوع همچنین حکایت از سخت شدن دسترسی شهرداری‌ها به وام دارد.

– در شهرداری شیراز سهم درآمدهای ناشی از مالیات بسیار کم و سهم درآمدهای ناشی از توسعه شهر به نسبت سایر شهرها بالاتر است. – سهم اعتبارات هزینه‌ای در شهرداری تهران و تملک دارایی مالی در شهرداری مشهد نسبت به باقی شهرها بیشتر است. همچنین تبریز و شیراز بالاترین سهم تملک دارایی سرمایه‌ای از بودجه را (حدود ۷۰ درصد) دارند.

– در تمامی شهرها مأموریت حمل‌ونقل و ترافیک بیشترین سهم از اعتبارات مصرفی را دارد. همچنین مأموریت شهرسازی و معماری در شهرهای شیراز و تبریز به نسبت دو کلان‌شهر دیگر سهم بیشتری دارد.

مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی گزارش عبارت‌اند از:

- لزوم یکپارچگی نحوه گزارشگری مالی شهرداری‌های کشور؛
- ارائه اطلاعات دقیق نیروی انسانی و هزینه‌های مربوط به آن توسط سایر شهرداری‌ها نظیر آنچه در بودجه شهرداری تهران درج شده است؛
- ارائه اطلاعات تفکیک هفت فصل هزینه‌ای در بودجه شهرداری تهران؛
- ارائه صورت‌های مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه از طریق سامانه شفافیت شهرداری‌ها؛
- لزوم اصلاح الگوی توزیع مالیات بر ارزش افزوده در کشور.

منابع و مآخذ



- [۱] مرکز پژوهش‌های مجلس، «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 2014.
- [۱۰] داده‌های بودجه مصوب شهرداری‌ها.

عنوان: تصویر بودجه شهرداری کلان‌شهرها (مصوب سال ۱۴۰۳)



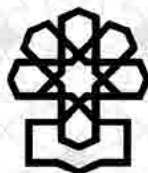
DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21868>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11933.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

سنجش وضع مالی شهرداری‌ها با توجه به اینکه حجم قابل توجهی از منابع عمومی در حیطه اختیارات این نهادها بوده، موضوع بسیار مهمی است. بنابر این 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: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: nrc@mailes.ir

وبسایت: rc.mailles.ir