

به نام خدا

ارزیابی شفافیت مالی در حوزه شهرداری‌ها
۱. مطالعه موردی وضعیت فعلی شهرداری تهران
و پیشنهادهای ارتقای شفافیت مالی



مقدمه

در سال ۱۴۰۰ مجموع بودجه شهرداری‌های کشور بالغ بر ۱۶۰ هزار میلیارد تومان است که از این مبلغ بیش از ۶۰ هزار میلیارد تومان را بودجه کلان‌شهر تهران تشکیل می‌دهد. اندازه بودجه شهرداری‌های کشور در حدود ۱۷ درصد سقف اول بودجه عمومی است و از این منظر بخش مهمی از مالیه عمومی کشور است و به همین دلیل باید توجه ویژه‌ای به مدیریت کارآمد و شفاف آن نمود.

امیرالمؤمنین علی (علیه‌السلام) می‌فرمایند: **أَلَا وَ إِنَّ لَكُمْ عِنْدِي أَنْ لَا أَحْتَجِبَنَّ دُونَكُمْ سِرّاً إِلَّا فِي حَرْبٍ**. (بدانید حق شما بر من است که چیزی را از شما جز اسرار جنگ پنهان ندارم)؛^۱ علاوه بر اینکه شفافیت و دسترسی به اطلاعات از جمله حقوق شهروندان است، این امر می‌تواند ضمن ایجاد یک بازوی قدرتمند نظارتی مردم پایه، به فعالیت نهادهای نظارتی نیز کمک نماید. در ماده (۸۴) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران، شوراهای شهر و شهرداری‌ها موظف به اطلاع‌رسانی مستمر بودجه، هزینه‌ها و درآمدهای خود به عموم مردم شده‌اند. از جمله مهم‌ترین گام‌های شفافیت مالی می‌توان به شفافیت بودجه شهرداری‌ها، شفافیت صورت‌های مالی ستاد و زیرمجموعه‌ها، شفافیت اطلاعات مربوط به تمامی معاملات شامل خرید، فروش، مشارکت و ... و اجرای معاملات از طریق سامانه‌ای شفاف و قابل نظارت اشاره کرد.

در این گزارش، وضعیت فعلی شفافیت بودجه و عملیات مالی شهرداری تهران بررسی شده و پیشنهادهایی برای ارتقای آن ارائه شده است. این اقدام‌ها می‌تواند با کمک شهرداری تهران در سایر شهرداری‌های کشور نیز پیاده‌سازی شده و موجب افزایش شفافیت مالی در این حوزه شود.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر مطالعات بخش
عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۷۹۵۹

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۰/۱۷



۱. الامالی طوسی، صفحه ۲۱۷، نهج‌البلاغه نامه ۵۰. این حدیث توسط رهبر معظم انقلاب در بیانات ابتدای جلسه درس خارج فقه در تشریح و تبیین اهمیت شفافیت بیان شده است.
(<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=40814>)

۱. اقدام‌های انجام شده در راستای شفافیت مالی

برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران، مسیر روشنی را در زمینه شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات ارائه کرده است. طبق ماده (۶) این برنامه،^۱ کلیه معاملات، فرایندها، تراکنش‌ها و تصمیمات واجد اعطای امتیاز، باید به صورت شفاف و به‌روز در سامانه‌ای در اختیار عموم مردم قرار گیرد. طبق حکم این ماده همچنین گزارش عملکرد شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه باید هر ۶ ماه یک‌بار به صورت عمومی منتشر شود. علاوه بر این ماده، احکام دیگری نیز در این برنامه با موضوع شفافیت مالی به تصویب رسیده است. در ادامه، دو مورد از مهم‌ترین اقدامات انجام شده در راستای اجرایی شدن احکام مذکور تبیین شده است:

۱-۱. سامانه شفاف

در راستای اجرای احکام مذکور، در فروردین‌ماه ۱۳۹۷ درگاه شفافیت^۲ توسط شهرداری تهران راه‌اندازی شد. از جمله اطلاعات مالی مهم منتشر شده در درگاه شفاف می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) معاملات متوسط و کلان (انواع معاملات هزینه‌ای، درآمدی، مشارکتی و سرمایه‌گذاری، حواله و ملکی)

موضوع، نام پیمانکار و نام مدیرعامل شرکت (در صورتی که طرف قرارداد شخص حقوقی باشد)، نام کارفرما، مبلغ نهایی، تاریخ انعقاد، مدت قرارداد به همراه تاریخ شروع و پایان، روش انتخاب پیمانکار، شناسه ملی پیمانکار، کد اقتصادی پیمانکار، اطلاعات الحاقیه (در صورتی که قرارداد، الحاقیه داشته باشد)، آگهی، روش تعیین برنده، ناظر، اعضای کمیسیون، امضاکننده قرارداد از طرف کارفرما و مستندات مرتبط با قرارداد (صورت جلسه کمیسیون، شرح خدمات یا مشخصات فنی، شرایط عمومی و خصوصی پیمان)، از جمله اطلاعات مندرج برای هر قرارداد هزینه‌ای، درآمدی و مشارکتی است که اغلب در درگاه شفاف ارائه شده است. برخی از موارد نظیر علت ترک تشریفات عموماً درج نشده است که با توجه به اهمیت زیاد این موارد در فرایندهای مناقصه، لازم است تا این علل نیز توضیح داده شود. در حال حاضر اطلاعات مربوط به معاملات نیمه‌دوم سال ۱۳۹۶ تا نیمه اول ۱۴۰۰ قابل رؤیت است. در این دوره بیش از ۹۶۰۰ قرارداد هزینه‌ای با مبلغی بالغ بر ۳۵ هزار میلیارد تومان و افزون بر ۱۳۰۰ قرارداد درآمدی با مبلغی بیش از ۲ هزار میلیارد تومان در درگاه شفاف ثبت شده است.

در خصوص معاملات ملکی نیز نام واحد اجرایی، ماهیت قرارداد (هزینه‌ای یا درآمدی)، نوع قرارداد (خرید یا تملک، فروش، اجاره، استیجاره، تهاتر)، محدوده ملک (ناحیه)، تاریخ انعقاد به همراه تاریخ شروع و پایان (در صورتی که قرارداد اجاره یا استیجاره باشد)، مبلغ نهایی، اجاره‌بهای ماهیانه و نحوه اجرا قابل مشاهده است. در حال حاضر در این درگاه حدود ۶۷۰ قرارداد ملکی با مبلغ بیش از ۷ هزار میلیارد تومان قابل مشاهده است.

با توجه به اینکه حد نصاب معاملات کوچک در سال ۱۳۹۹، ۴۵ میلیون تومان بوده است در حال حاضر قراردادهای بالاتر از ۴۵ میلیون تومان در سامانه شفاف منتشر می‌شود. با توجه به اینکه بسیاری از این قراردادها معمولاً با ترک تشریفات مناقصه یا مزایده همراه هستند، انتشار اطلاعات مربوطه به کاهش فساد و افزایش نظارت‌پذیری کمک شایانی می‌نماید.

۱. برخی از سایر احکام این قانون که مربوط به شفافیت هستند عبارتند از: بند «ب» ماده (۲)، ماده (۷)، ماده (۱۹)، ماده (۲۰).

۲. <https://shafaf.tehran.ir/>

اگرچه باید اذعان داشت که تلاش‌های صورت گرفته برای شفاف‌سازی معاملات شهرداری تهران در قالب سامانه شفاف، قابل توجه و شایسته تقدیر است، لکن برای گام‌های تکمیلی بعدی، می‌توان اقدام‌های زیر را در دستور کار قرار داد:

۱. ارتقای کیفیت اطلاعات منتشر شده فعلی به لحاظ صحت و اعتبار،
۲. انتشار اقلام اطلاعاتی بیشتر از هر معامله (به‌طور مشخص در خصوص معاملات ملکی و قراردادهای سرمایه‌گذاری و مشارکتی)،
۳. کاهش حد نصاب معاملات منتشر شده به سطح معاملات خرد،
۴. انتشار سایر انواع معاملات همانند معاملات فاکتوری و تفاهمنامه‌های مرتبط در این خصوص،
۵. انتشار قراردادهای نیابتی
۶. انتشار کلیه معاملات مربوط به تمامی واحدهای تابعه (سازمان‌ها و شرکت‌های نسل اول و دوم شهرداری تهران) همچنین در راستای افزایش قدرت نظارت در این بخش، ارتقای کیفیت اسناد بارگذاری شده در بخش قراردادهای هزینه‌ای نیز بسیار مهم است.

ب) بودجه سالیانه شهرداری

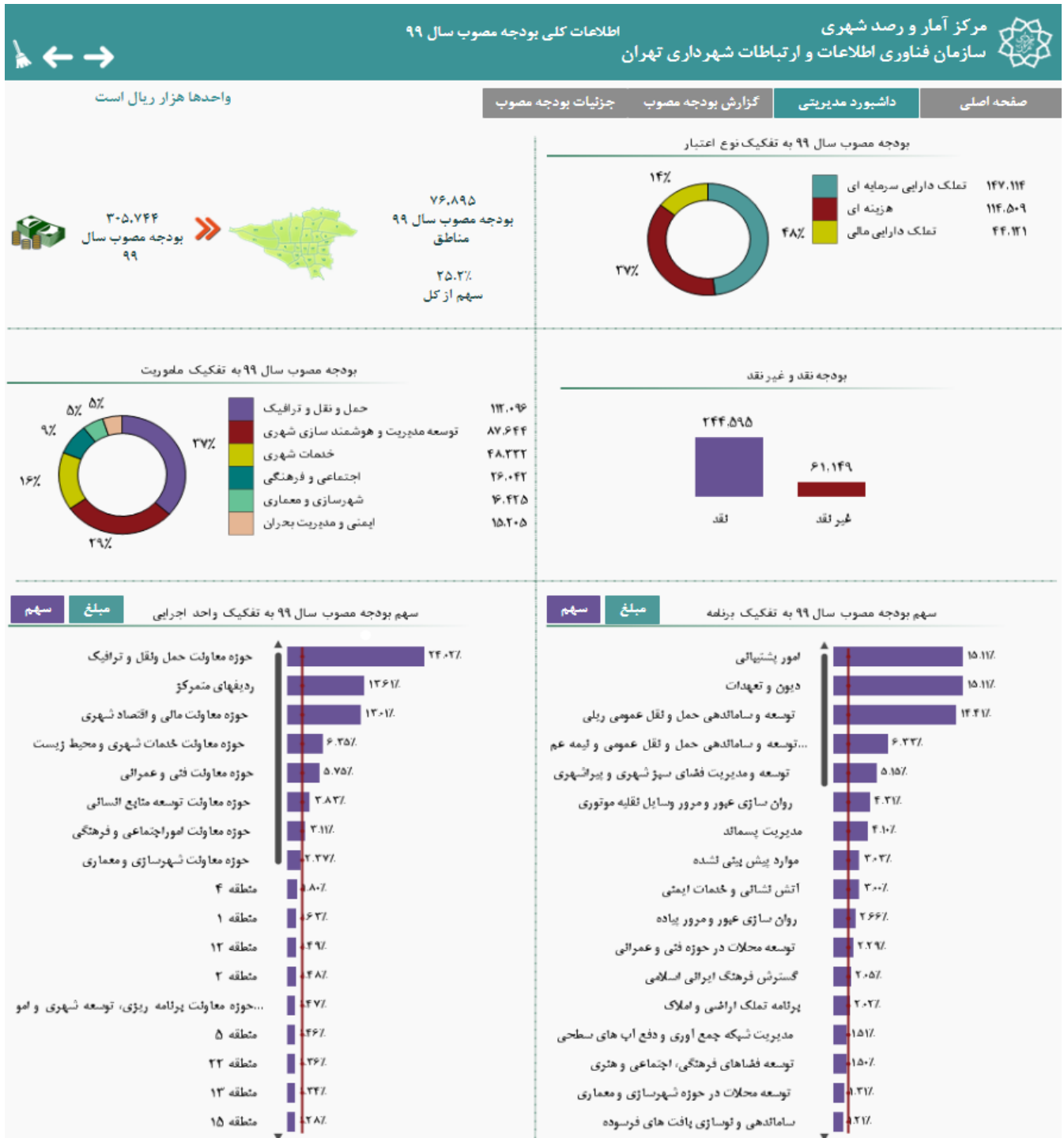
تا پیش از سال ۱۳۹۷ تنها اعداد تجمیع شده بودجه شهرداری در اختیار عموم قرار می‌گرفت. از آن جهت که اعداد کلی بودجه قابل تفسیر و تجزیه و تحلیل نبودند، عملاً کارایی چندانی نداشتند. انتشار جداول لایحه بودجه و جزئیات درآمدها و مخارج پیش‌بینی شده از سال ۱۳۹۷ اجرایی شد و در حال حاضر موارد زیر به‌صورت عمومی در درگاه شفاف منتشر شده است.

- لایحه: شامل فایل پی‌دی‌اف و اکسل و داشبورد مدیریتی سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹،
- مصوب شورا: شامل فایل پی‌دی‌اف و اکسل و داشبورد مدیریتی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰،
- گزارش تفریغ بودجه: ۱ فایل اکسل سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۷،
- گزارش عملکرد مالی: داشبورد مدیریتی گزارش درآمد و هزینه ماهانه از سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، گزارش درآمدهای پایدار و مستمر برای سال ۱۳۹۸.

یکی از امکانات درگاه شفاف، داشبورد مدیریتی بودجه است. در این قسمت با بصری‌سازی داده‌های مربوط به بودجه امکان کسب آگاهی سریع و آسان برای عموم مردم میسر شده است. در تصویر زیر داشبورد مدیریتی سال ۱۳۹۹ ارائه شده است.

۱. طبق حکم ماده (۶۷) قانون شهرداری‌ها تفریغ بودجه شهرداری توسط مؤسسات حسابرسی مستقل انجام گرفته و میزان تحقق درآمد و هزینه‌های پیش‌بینی شده مشخص می‌شود. این گزارش از معدود محمل‌های قانونی نظارت مالی بر شهرداری است.

شکل ۱. داشبورد مدیریتی سال ۱۳۹۹



ج) صورتهای مالی حسابرسی شده شرکتها و سازمانهای زیرمجموعه شهرداری تهران، ستاد شهرداری، مناطق بیست و دوگانه و همچنین صورت مالی تلفیقی

انتشار صورتهای مالی سازمانها، شرکتها، مناطق و معاونتهای تحت امر شهرداری تهران یکی از اقدامهای بسیار مهم در راستای شفافیت مالی است. وضعیت انتشار صورتهای مالی در سالهای مختلف به صورت زیر است:

- صورت‌های مالی حسابرسی شده واحدهای تابعه توسط حسابرس داخلی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸.
 - صورت‌های مالی حسابرسی شده مناطق، ستاد و واحدهای تابعه توسط حسابرس منتخب شورا سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴.
- همچنین انتشار داده‌ها در قالب اکسل، اقدامی مهم و ارزشمند است که توانایی تحلیل داده‌ها را افزایش می‌دهد. شایان ذکر است که در حال حاضر تنها فایل اکسل ترازنامه‌ها و صورت سود و زیان منتشر شده که لازم است تا نسخه اکسل سایر صورت‌های مالی نیز در سایت بارگذاری شود.

۲-۱. تالار معاملات شهرداری

یکی دیگر از اقدامات مهم در راستای شفافیت مالی، انجام الکترونیکی معاملات است. در این راستا تالار معاملات شهرداری راه‌اندازی شده و انتشار آگهی‌ها و اطلاعات مناقصه، مزایده و حراج کلیه مناطق به صورت الکترونیکی و عمومی انجام می‌شود. البته در حال حاضر صرفاً انتشار آگهی‌های مناطق و برخی معاونت‌ها و ادارات در تالار معاملات انجام می‌شود. انتشار آگهی‌های سایر واحدهای تابعه از اقدام‌های مهمی است که انتظار می‌رود مورد توجه قرار گیرد. کاستی جدی در این باره، انجام مناقصه و مزایده‌ها به صورت غیرالکترونیکی است. از آنجایی که معاملات، فسادخیزترین بخش مالیه عمومی است، بنابراین لازم است تا این بخش نیز به صورت کامل شفاف و الکترونیکی شود. کاهش هزینه‌های اجرایی، کاهش قراردادهای ترک تشریفات، افزایش رقابت بین پیمانکاران و افزایش کیفیت تدارکات عمومی در شهرداری از ثمرات مورد انتظار الکترونیکی شدن معاملات است.

۲. سایر موارد مهم برای ارتقای شفافیت مالی

در این بخش دو اقدام مهم دیگری که می‌تواند موجب ارتقای شفافیت مالی و افزایش کارآمدی و کاهش زمینه‌های فساد در شهرداری شود، توضیح داده شده است.

۲-۱. شفافیت املاک و معاملات مربوط به آن

از آنجا که املاک متعلق به شهرداری، یکی از مهم‌ترین دارایی‌های شهرداری محسوب می‌شود ارائه آخرین صورت وضعیت از موجودی و چگونگی واگذاری یا فروش آنها اهمیت دارد. به‌ویژه آنکه طی دو سال گذشته، به دلیل تنگنای مالی پیش آمده، یکی از پایه‌های اصلی تأمین درآمد برای شهر، فروش زمین و املاک تحت مالکیت شهرداری بوده است. در نتیجه انتشار بانک اطلاعاتی املاک و جزئیات قراردادهای فروش و واگذاری زمین و املاک می‌تواند از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های ایجاد شفافیت در حوزه مالی اداره پایتخت باشد. طبیعی است که پتانسیل بروز فساد در این بخش از دارایی‌ها که در قالب بخشی از بودجه غیر نقد اداره پایتخت، به طلبکاران، واگذار و از بدهکاران، تملک می‌شود، قابل توجه خواهد بود.

یکی از مهم‌ترین موانع مهم شفافیت در این بخش، فقدان «بانک جامع اطلاعات املاک» در شهرداری تهران است. علی‌رغم اینکه

۱. در برخی واحدها، صورت‌های مالی سال‌های مذکور به‌طور کامل موجود نیست که علت آن عدم تصویب در صحن شورای اسلامی شهر تهران و یا قرائت صورت‌های مالی به صورت تلفیقی در آن سال است.

براساس بررسی‌های انجام شده در شهرداری تهران حدود ۶۰ هزار سند ملکی وجود دارد اما متأسفانه تاکنون کمتر از یک‌سوم آن در بانک‌های اطلاعاتی به‌صورت الکترونیک ثبت شده است؛ این درحالی است که شهرداری تهران طی مصوبه‌ای^۱ با عنوان «ساماندهی اسناد املاک و مستغلات شهرداری تهران و مؤسسات تابعه» موظف به تهیه این بانک اطلاعاتی تا پایان سال ۱۳۹۶ بوده است، اما هم‌اکنون پس از گذشت بیش از ۵ سال از این مصوبه، این بانک اطلاعاتی تهیه نشده است.

۲-۲. شفافیت بدهی‌ها و مطالبات

در راستای شفافیت مالی، ارزیابی ریسک و جلوگیری از نکول، لازم است تا اطلاعات بدهی‌ها و مطالبات در کلیه شهرداری‌ها از جمله شهرداری تهران شفاف شود. ثبت سیستماتیک بدهی‌های تمامی واحدهای تابعه و همچنین انتشار آن می‌تواند گام بسیار مهمی در جهت حل معضل قدیمی مدیریت بدهی‌های شهرداری باشد.

جمع‌بندی

در راستای ارتقای شفافیت و فراهم کردن بستر نظارت مالی در حوزه مالیه شهرداری تهران، اقدام‌هایی در دوره‌های گذشته انجام شده است که اهم آنها عبارتند از: تصویب قوانین و مصوبات الزام‌آور، راه‌اندازی سامانه شفافیت (و انتشار اطلاعات مهمی همانند معاملات متوسط و کلان، بودجه سالیانه مصوب به تفکیک ردیف‌های مختلف بودجه و گزارش عملکرد مالی شهرداری، صورت مالی حسابرسی شده سازمان‌ها و شرکت‌ها)؛ همچنین ثبت سیستمی بدهی‌ها و مطالبات مناطق، و راه‌اندازی تالار معاملات و انتشار الکترونیکی آگهی معاملات در آن. تکمیل اقدام‌های آغاز شده یا شروع نشده در کنار حفظ اقدام‌های انجام شده می‌تواند شفافیت و مبارزه با فساد در شهرداری تهران را تقویت و به ارتقای شفافیت مالی سایر شهرداری‌ها نیز کمک کند. مهم‌ترین اقدامات قابل انجام عبارتند از:

۱. تکمیل و انتشار بانک اطلاعاتی زمین و املاک شهرداری و معاملات مربوط به آنها،
۲. انتشار نسخه اکسل همه صورت‌های مالی واحدهای تابعه،
۳. تکمیل، تجمیع و انتشار اطلاعات تمامی معاملات خرد، متوسط و کلان به‌خصوص معاملات مربوط به املاک،
۴. ثبت سیستمی بدهی‌ها و مطالبات همه واحدهای تابعه و همچنین انتشار آنها،
۵. ایجاد زمینه انجام کلیه معاملات شهرداری به‌صورت الکترونیکی در تالار معاملات شهرداری (علاوه بر انتشار الکترونیکی آگهی‌ها).

علاوه بر شهرداری تهران، لازم است تا شهرداری سایر شهرهای کشور به‌خصوص کلان‌شهرها که ابعاد عملیات مالی آنها بزرگ‌تر است در مسیر شفافیت مالی و ارتقای نظارت‌پذیری و کاهش فساد و اجرای ماده (۸۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور گام بردارند. در این راستا پیشنهاد می‌شود اقدام‌های انجام شده توسط شهرداری تهران و نیز پیشنهادهای ذکر شده در این گزارش، با همکاری شورای شهر و شهرداری تهران، در دستور کار شهرداری سایر شهرها نیز قرار گیرد.

۱. مصوبه ساماندهی اسناد املاک و مستغلات شهرداری تهران و مؤسسات تابعه مصوب در دوره چهارم شورای اسلامی شهر تهران در سال ۱۳۹۵.