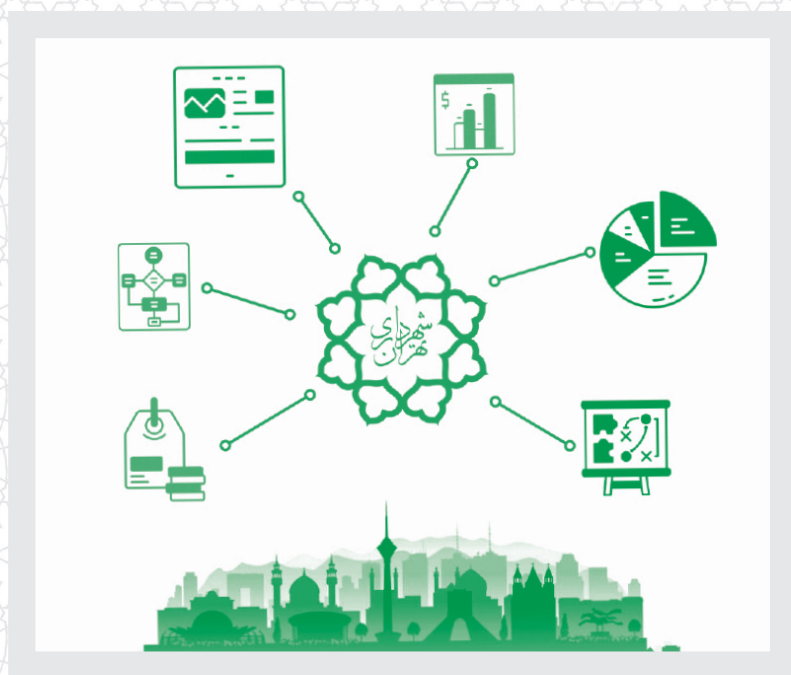




تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۱۸۲
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۵/۹

عنوان گزارش:
تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران
(بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها)

تهیه و تدوین کننده:
علیرضا صدیقی

ناظر علمی:
سید عباس پرهیزکاری

مشاور علمی خارج از مرکز:
محمد قاسمی

اظهار نظر کننده:
ناصر یارمحمدیان

گرافیک و صفحه آرایی:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی‌راد

واژه‌های کلیدی:
۱. بودجه شهرداری تهران
۲. مالیه عمومی
۳. مالیه دولت‌های محلی



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۶
مقدمه.....	۸
۱. ضرورت و اهمیت توجه به مالیه شهرداری ها در سطح ملی.....	۹
۲. ساختار بودجه شهرداری تهران.....	۱۰
۳. جداول بودجه: منابع - مصارف.....	۱۱
۳-۱. بودجه سازمان ها و شرکت های تابعه.....	۱۱
۳-۲. بودجه عمومی شهرداری.....	۱۴
۳-۲-۱. منابع بودجه عمومی.....	۱۸
۳-۲-۲. مصارف بودجه عمومی.....	۲۱
جمع بندی.....	۲۶

فهرست جداول

جدول ۱. خلاصه تعادل منابع و مصارف بودجه سازمان ها و شرکت های تابعه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.....	۱۱
جدول ۲. خلاصه وضعیت منابع و مصارف بودجه سازمان ها و شرکت های تابعه شهرداری تهران.....	۱۳
جدول ۳. ارقام کلان منابع و مصارف بودجه عمومی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.....	۱۶
جدول ۴. ترازهای بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران.....	۱۶
جدول ۵. ترکیب منابع بودجه عمومی شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲ به تفکیک فصول.....	۱۸
جدول ۶. اجزای درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.....	۱۹
جدول ۷. منابع تأمین شده از سوی دولت در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران.....	۲۰
جدول ۸. اعتبارات هزینه ای و سرمایه ای حوزه های مختلف مأموریتی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.....	۲۱
جدول ۹. روند بودجه عمومی شهرداری تهران در سال های اخیر از لایحه تا مصوبه.....	۲۶

فهرست نمودارها

نمودار ۱. مقایسه بودجه عمومی شهرداری و خالص بودجه سازمان ها و شرکت های تابعه (ارقام مصوب).....	۱۲
نمودار ۲. نسبت بودجه عمومی شهرداری تهران به بودجه عمومی دولت (ارقام مصوب).....	۱۵
نمودار ۳. مقایسه رشد بودجه عمومی دولت، رشد بودجه عمومی شهرداری تهران و تورم سال قبل.....	۱۵
نمودار ۴. ترکیب منابع و مصارف در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران.....	۱۷
نمودار ۵. روند ترکیب منابع و مصارف بودجه شهرداری تهران.....	۱۷
نمودار ۶. ترکیب مهم ترین اقلام منابع عمومی بودجه شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲.....	۱۹
نمودار ۷. مصارف بودجه عمومی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ به تفکیک مأموریت ها.....	۲۲
نمودار ۸. مقایسه بودجه مناطق و واحدهای ستادی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ به تفکیک اجزا.....	۲۳
نمودار ۹. اعتبارات مناطق ۲۲گانه شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲.....	۲۳
نمودار ۱۰. اعتبارات واحدهای ستادی شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲.....	۲۴
نمودار ۱۱. ترکیب نیروی انسانی شاغل در شهرداری تهران براساس بودجه سال ۱۴۰۲.....	۲۴
نمودار ۱۲. متوسط هزینه ماهانه بابت حقوق و مزایای هر نفر از کارکنان شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲.....	۲۵
نمودار ۱۳. ترکیب اعتبارات بودجه شهرداری تهران به تفکیک حوزه های مأموریتی.....	۲۶



تصویر منابع و مصارف شهرداری تهران (بودجه مصوب سال ۱۴۰۲)

چکیده



در گزارش حاضر بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ مورد بررسی اجمالی قرار گرفته است. سنجش وضعیت مالی شهرداری‌ها از آن جهت حائز اهمیت است که چگونگی تأمین مالی فعالیت‌های شهرداری می‌تواند آثار کوتاه‌مدت و بلندمدتی بر کیفیت ارائه این خدمات داشته باشد. از سوی دیگر، بخشی از منابع شهرداری‌ها از محل تسهیم درآمد حاصل از برخی پایه‌های مالیاتی یا کمک‌های دولتی تأمین می‌شود و پایش مستمر پایداری مالی شهرداری‌ها جهت پیشگیری از سرایت ناترازی‌ها در سطح محلی به سطح ملی یک ضرورت است.

در بودجه مصوب سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران، منابع - مصارف عمومی در حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. عمده منابع از محل درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز در محدوده شهر (۵۰٪) و عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده (۲۰٪) تأمین می‌شود و استقراض (۶٪) یا فروش اموال (۸٪) سهم کمی در تأمین منابع این بودجه دارد. همچنین، بخش بسیار ناچیزی (کمتر از ۱ درصد) از منابع عمومی شهرداری تهران از طریق کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی تأمین می‌شود.

منابع یاد شده عمدتاً صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۴۷٪) و هزینه‌های جاری (۴۵٪) شده و مابقی (۸٪) به تملک دارایی‌های مالی و بازپرداخت بدهی‌ها اختصاص یافته است. عمده مخارج شهرداری تهران در حوزه حمل‌ونقل و ترافیک (۴۳٪)، توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری (۱۵٪) و خدمات شهری و محیط‌زیست (۱۵٪) قابل طبقه‌بندی است.

خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

بررسی وضعیت مالی دولت‌های محلی در سطح ملی از این رو حائز اهمیت است که: براساس مجموعه‌ای از قوانین کشور و باهدف تمرکززدایی مالی و اجرایی، بخشی از منابع و مصارف عمومی به سطوح مدیریت محلی واگذار شده است. بنابراین، هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص افزایش یا کاهش تمرکز در حوزه‌های مالی و مدیریتی مستلزم سنجش وضعیت مالی دولت‌های محلی است. عدم مدیریت مالی مناسب در سطح شهرداری‌ها و ناترازی بودجه در سطح دولت‌های محلی، اتکای آنها به کمک‌های اعطایی از سوی دولت مرکزی را افزایش داده و در میان مدت می‌تواند تعهدات مالی سنگینی برای دولت به وجود آورد. لذا پایش عملکرد مالی شهرداری‌ها جزئی از فرایند پایش تعهدات احتمالی دولت است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با این مقدمه، گزارش حاضر به ارائه تصویری کلی از بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ پرداخته است. بودجه شهرداری تهران از دو بخش بودجه عمومی و بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تشکیل شده است که در سال ۱۴۰۲:

■ مجموع منابع بودجه عمومی شهرداری تهران در حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان است که بخش عمده آن از محل درآمدهای ناشی از توسعه شهر (۵۰٪)، عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده (۲۰٪)، فروش اموال (۸٪) و استقراض (۶٪) تأمین می‌شود. کمک‌های اعطایی از سوی دولت و سازمان‌های دولتی سهم بسیار کمی در تأمین منابع مالی شهرداری تهران دارند که نشان‌دهنده بالا بودن استقلال مالی این نهاد است.

■ مخارج بودجه عمومی شهرداری تهران در سه دسته اعتبارات هزینه‌ای (۴۵٪)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۴۷٪) و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (۸٪) طبقه‌بندی شده است. همچنین، طبقه‌بندی اعتبارات یاد شده به تفکیک حوزه‌های مأموریتی و به تفکیک واحدهای اجرایی زیرمجموعه شهرداری تهران نیز ارائه شده است.

■ مجموع منابع و مصارف سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده که حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان آن از محل بودجه عمومی شهرداری تأمین می‌شود. به بیان دیگر، بودجه مجموعه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه بیش از ۷۰ درصد به منابع دریافتی از بودجه عمومی شهرداری وابسته بوده و بودجه خالص منابع و مصارف سازمان‌ها و شرکت‌ها در حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان (۲۰ درصد از کل بودجه شهرداری) برآورد شده است.

■ بودجه مصوب شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ در مقایسه با بودجه مصوب سال ۱۴۰۱، ۵۱ درصد رشد داشته است که در سمت منابع متأثر از افزایش قابل توجه درآمدها (۶۷ درصد) بوده و در سمت مصارف، متأثر از رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۷۱ درصد) است.

■ در حدود ۴۳ درصد از مصارف شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲، به حوزه «حمل و نقل و ترافیک» اختصاص یافته است. اعتبارات این حوزه در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۱، بیش از ۸۰ درصد رشد داشته است. اعتبارات پیش‌بینی شده در حوزه‌های «توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری»، «خدمات شهری و محیط‌زیست»، و «امور اجتماعی و فرهنگی» به ترتیب با ۱۵، ۱۵ و ۱۰ درصد از اعتبارات در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

■ از مجموع بالغ بر ۳۴ هزار میلیارد تومان اعتبارات هزینه‌ای، بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان (حدود ۶۰ درصد) به صورت صریح تحت عنوان حقوق و مزایا طبقه‌بندی شده است. از این میزان حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان به بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه انتقال یافته و ۱۰ هزار میلیارد تومان باقیمانده به کارکنان شهرداری تهران (مناطق و واحدهای ستادی) پرداخت می‌شود. تعداد و مبالغ برآورد شده برای پرداخت به کارکنان شهرداری تهران، به تفکیک واحدهای اجرایی و نوع قرارداد در بودجه مصوب شهرداری تهران آمده و در این گزارش بررسی شده است. بر این اساس:

- بالغ بر ۱۸ هزار نفر در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران و بیش از ۵ هزار نفر در واحدهای ستادی شهرداری تهران شاغل هستند.

- متوسط هزینه ماهیانه شهرداری تهران بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر هر یک از کارکنان خود در حدود ۳۷ میلیون تومان برآورد شده است. براساس محاسبات انجام شده، پس از کسر کسور قانونی (مالیات، بیمه و سایر کسور قانونی) متوسط حقوق و مزایای دریافتی کارکنان به حدود ۲۱ میلیون تومان می‌رسد.

راهکارهای سیاستی به همراه تجزیه و تحلیل استدلال‌ها

از جمله نقاط مثبت و قابل توجه در فرایند بودجه‌ریزی در شهرداری تهران، نقش شورای اسلامی شهر تهران در مدیریت هزینه‌های شهرداری در سال‌های اخیر بوده است. براساس بررسی‌های انجام شده، در اکثر سال‌های گذشته، بودجه مصوب شورا نسبت به لایحه دریافتی از شهرداری کاهش یافته است؛ موضوعی که عکس آن در رابطه مجلس و دولت مشاهده می‌شود.

یکی دیگر از نقاط مثبت بودجه شهرداری تهران، شفافیت در ارائه برنامه‌ها و فعالیت‌های واحدهای اجرایی و تعریف شاخص‌هایی کمی برای سنجش این فعالیت‌هاست. همچنین شفافیت در ارائه جزئیات یاد شده در خصوص کارکنان شهرداری تهران، از جمله نقاط قوت سند بودجه شهرداری تهران است. با وجود این، لازم است این شفافیت به ارائه به‌هنگام گزارش‌های عملکرد مالی و تفریغ بودجه شهرداری نیز تسری یابد. همچنین ارائه شفاف وضعیت بدهی‌ها و مطالبات و ارائه شفاف و به‌موقع گزارش‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه از جمله موارد قابل بهبود در گزارش‌گری مالی از سوی شهرداری تهران است.

در پایان این نکته شایان توجه است که منابع اصلی این گزارش، بودجه «مصوب» شهرداری تهران در سال‌های اخیر و به‌ویژه سال ۱۴۰۲ است. بدیهی است که درک دقیق‌تر از عملکرد مالی شهرداری تهران نیازمند تمرکز بر گزارش‌های عملکرد مالی شهرداری، تفریغ بودجه، صورت‌های مالی و حسابرسی آنهاست که مستلزم بررسی‌های تخصصی‌تر است.



مقدمه

شهرداری‌ها، اگرچه برخی از وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان را برعهده دارند، اما به موجب قانون^۱ نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و لذا از نظر اجرایی و مالی از دولت مستقل هستند. از نظر مالی و به موجب قانون، تصویب، اصلاح و تفریغ بودجه سالیانه شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر است.^۲ 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 کم‌وکیف خدمت‌رسانی به شهروندان در سطح محلی دارد، می‌تواند بر وضعیت مالی دولت‌ها نیز تأثیرگذار بوده یا از آن تأثیر بپذیرد. از این رو، شناخت و ارزیابی بودجه شهرداری‌ها، به‌ویژه کلان‌شهرها و در رأس آنها شهرداری پایتخت، در سطح ملی دارای ضرورت و اهمیت است.

در بخش نخست، این گزارش، به ضرورت و اهمیت توجه به بودجه شهرداری‌ها در سطح ملی پرداخته شده است. در بخش دوم، ساختار بودجه شهرداری تهران (با تمرکز بر بودجه سال ۱۴۰۲) تشریح شده است و کلیات آن مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در بخش سوم، از منظر اعداد و ارقام به بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران پرداخته شده و ترکیب منابع و مصارف و برخی جزئیات آن بررسی شده است. در نهایت، جمع‌بندی و پیشنهادهایی برای مطالعات و تحلیل‌های آینده ارائه شده است.

توجه به دو نکته در مطالعه گزارش حاضر حائز اهمیت است: اولاً، در این گزارش تلاش شده تا بیشتر توصیفی از ساختار، ارقام و احکام بودجه شهرداری تهران ارائه شود و ارزیابی‌های نقادانه و تعیین موشکافانه نقاط قوت و ضعف به گزارش‌های آتی موکول می‌شود. ثانیاً، از آنجا که منابع اصلی این گزارش، بودجه «مصوب» شهرداری تهران در سال‌های گذشته و به‌ویژه سال ۱۴۰۲ می‌باشد، مقایسه‌های بین‌زمانی این گزارش نیز عمدتاً براساس مقادیر «مصوب» انجام شده است. بدیهی است که درک دقیق‌تر از عملکرد مالی شهرداری تهران نیازمند تمرکز بر گزارش‌های عملکرد مالی شهرداری، تفریغ بودجه، صورت‌های مالی و حسابرسی آنهاست که نیازمند بررسی‌های تخصصی‌تر است. با این حال، همچنان با استفاده از این ارقام و مقایسه‌ها می‌توان تصویر اولیه‌ای از مالیه شهرداری تهران به‌دست‌آورد که هدف این گزارش را محقق می‌نماید.

۱. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳).

۲. جزء «۱۲» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵).

۱. ضرورت و اهمیت توجه به مالیه شهرداری‌ها در سطح ملی



همان‌طور که اشاره شد، شهرداری‌ها به‌موجب قوانین کشور دارای استقلال اجرایی و مالی از دولت مرکزی بوده و درخصوص موضوعات مالی مرتبط با بودجه نیز تحت نظارت شوراهای اسلامی شهر قرار دارند که خود مستقیماً با آرای شهروندان انتخاب می‌شوند. به این ترتیب، در ابتدای امر باید به این سؤال پاسخ داد که بررسی بودجه شهرداری‌ها در سطح ملی چه ضرورتی دارد؟ ضرورت و اهمیت این موضوع، به‌ویژه درخصوص کلان‌شهرها و بالاخص در مورد شهرداری پایتخت، از جهات زیر ضروری و مهم است: اول، یکی از اهداف اساسی از استقلال مالی و اجرایی شهرداری‌ها (دولت‌های محلی)، چنانچه در ادبیات تمرکززدایی مطرح است، افزایش کارایی و بهینه‌سازی ارائه بخشی از کالا و خدمات عمومی به شهروندان یک جامعه است. با وجود این، این استقلال به‌موجب قوانینی تأمین شده که در سطح ملی به تصویب رسیده است و چارچوب وظایف و اختیارات شهرداری‌ها نیز به‌موجب همین قوانین تعیین شده‌است. به تعبیر دیگر، محدوده استقلال مالی و اجرایی شهرداری‌ها در سطح ملی و به‌واسطه قوانین ملی تعیین شده‌است و بدیهی است سیاستگذار برای بهبود یا نظارت بر این قوانین نیاز است تا از جهات مختلف ارزیابی مناسبی از وضعیت مالی شهرداری‌ها در اختیار داشته‌باشد. به‌طور مشخص، در سال‌های اخیر، طرح‌هایی با عناوینی نظیر «مدیریت جامع خدمات شهری»، «مردمی‌سازی حکمرانی» و... در دستور کار کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته که با هدف تمرکززدایی در حوزه ارائه خدمات عمومی و واگذاری بخشی از خدمات عمومی به شهرداری‌ها ارائه شده‌است. طبیعی است مقدمه قانونگذاری در این حوزه و افزایش وظایف و اختیارات شهرداری‌ها، بررسی پایداری مالی آنهاست که قسمتی از آن در بودجه شهرداری‌ها منعکس می‌شود. دوم، استقلال مالی شهرداری‌ها را نباید به عدم ارتباط مالی ایشان و دولت تعبیر کرد. اگرچه تصمیمات مالی شهرداری‌ها که در قالب بودجه سالیانه ایشان منعکس می‌شود مصوب شوراهای اسلامی شهر و تحت نظارت ایشان است، اما ارتباط مالی بین دولت و شهرداری‌ها به‌صورت‌های مختلفی وجود دارد:

درآمدهای عمومی شهرداری‌ها: بخش قابل توجهی از درآمد شهرداری‌ها (به‌ویژه شهرداری تهران) از طریق الگوهای تسهیم مالیاتی^۱ تأمین می‌شود که در قوانین ملی تعیین شده‌است. برای نمونه، در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، بخشی از درآمدهای حاصل از این قانون، تحت عنوان عوارض، در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد.

کمک‌های دولت و سازمان‌های دولتی: بخشی از منابع درآمدی شهرداری‌ها (به‌ویژه شهرهای کوچک) از طریق کمک‌های دولت و سازمان‌های دولتی صورت می‌گیرد که یا به‌صورت موردی (برای پروژه‌های مشخص) و یا به‌صورت نظام‌مند (و در قالب قوانین و الگوهای از پیش تعیین‌شده) صورت می‌گیرد. از این کمک‌ها با عنوان پرداخت‌های انتقالی بین‌دولتی^۲ یا کمک‌های دولتی نیز یاد می‌شود.

تعهدات احتمالی: از آنجا که عملکرد مالی نامطلوب شهرداری‌ها و تأمین مالی ناپایدار توسط آنها می‌تواند منجر به بروز بحران‌های مالی و کسری بودجه در سطح شهرداری شود و ارائه خدمات توسط شهرداری‌ها را مختل کند، در بسیاری از موارد کمک و مداخله دولت را برای رفع کسری بودجه شهرداری در پی دارد. به‌عبارت دیگر، بدهی‌ها و تعهدات مالی شهرداری‌ها، در صورت وقوع بحران، قابلیت سرایت به دولت را دارند و در رده تعهدات احتمالی^۳ دولت قابل طبقه‌بندی است. به این ترتیب، سنجش پایداری مالی شهرداری‌ها در سطح ملی نیز بسیار حائز اهمیت است. در ادبیات تمرکززدایی مالی، توجه به مخاطرات اخلاقی^۴ در رابطه مالی دولت‌های مرکزی و دولت‌های محلی مورد تأکید است. زیرا در صورت تأمین مالی ناپایدار فعالیت‌های شهری در یک دوره، ریسک انباشت بدهی‌های شهرداری به دوره بعد و در صورت وقوع بحران مالی به دولت منتقل می‌شود.

موارد بالا، به روشنی ضرورت و اهمیت توجه به مالیه شهرداری‌ها در سطح ملی را توضیح می‌دهد. علاوه بر نکات یاد شده، در بسیاری از استانداردهای بین‌المللی مانند دستورالعمل آمارهای مالی دولت (GFSM)، دولت‌های محلی (ایالت‌ها و شهرداری‌ها)

1. Tax-Sharing Schemes.
2. Intergovernmental Transfers.
3. Contingent Liabilities.
4. Moral Hazards.

و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها، هرچند دارای استقلال مدیریتی و مالی از دولت مرکزی باشند، به جهت تفاوت‌های بنیادینی که با بخش خصوصی در اقتصاد دارند، جزئی از بخش عمومی به حساب آمده و آمارهای مالی ایشان نیز براساس استانداردهای گزارش‌گری مالی دولت‌ها تهیه و تدوین می‌شود؛ تنها در این صورت است که تصویر دقیقی از سهم بخش‌های مختلف اقتصادی و همچنین آثار سیاست‌های بودجه‌ای یا اقتصادی خواهیم داشت.

۲. ساختار بودجه شهرداری تهران

بودجه سندی است که در ظاهر مخارج سال مالی آتی در آن پیش‌بینی شده و نحوه تأمین مخارج از محل منابع مالی گوناگون برآورد می‌شود؛ اما در حقیقت، بودجه سند سیاست‌گذاری یک‌ساله بوده و اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های عملیاتی در آن مشخص می‌شود. علاوه بر این، در فرایند تصویب بودجه، مدیریت یک مجموعه (در اینجا: شهرداری تهران)، مجوز تأمین این منابع و هزینه‌کرد آنها را از نهاد ناظر بر خود (در اینجا: شورای اسلامی شهر تهران) دریافت می‌کند و به این ترتیب، بودجه مصوب مبنای نظارت مالی ناظر بر مدیریت مجموعه قرار می‌گیرد و بستری برای گزارش به شهروندان فراهم می‌کند. ساختار بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ در سه بخش کلی قابل تقسیم است:

۱. تطبیق بودجه با برش سالیانه برنامه چهارم تحول و پیشرفت شهر تهران

یکی از اصول بودجه‌ریزی مدرن، حفظ ارتباط و هماهنگی بودجه سالیانه با برنامه‌های میان‌مدت است که می‌تواند انضباط مالی را تقویت کرده و برنامه‌ریزی یک‌ساله (بودجه) را در راستای تحقق اهداف راهبردی دولت‌ها (اعم از دولت‌های مرکزی یا محلی) قرار دهد. به همین منظور، در بخش نخست بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران، نگاهی میان راهبردها و محورهای تحولی برنامه چهارم شهر تهران^۱ با برنامه‌ها و فعالیت‌های مندرج در بودجه سال ۱۴۰۲ ترسیم شده است. اگرچه انطباق بودجه با برش سالیانه برنامه میان‌مدت یک ضرورت است، اما شایسته است این امر در قالب تعیین اهداف کمی، میزان پیشرفت مورد انتظار هر یک از برنامه‌ها و پیش‌بینی میان‌مدت منابع و مصارف مورد نیاز انجام شود تا در انتهای سال، با سنجش میزان تحقق این اهداف، بتوان ارزیابی مناسبی از کیفیت اجرای برنامه‌های میان‌مدت به دست آورد. با این توضیح، آنچه در بخش ابتدایی بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران آمده است، تا رسیدن به نقطه مطلوب و اثرگذار فاصله دارد.

۲. ماده واحده و تبصره‌ها (احکام بودجه)

در بخش دوم بودجه و در قالب ۲۳ تبصره، احکام مرتبط با فعالیت‌ها و عملکرد مالی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است. بخش عمده تبصره‌ها با هدف ایجاد انضباط مالی و تنظیم رابطه مالی شهرداری با سایر اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از دولت، مؤسسات مالی، واحدها و سازمان‌های تابعه، و...) تنظیم شده است. از جمله مهم‌ترین احکام مرتبط با حوزه انضباط مالی می‌توان به مواردی نظیر: ۱. تجمیع حساب‌های شهرداری و مؤسسات وابسته در خزانه (تبصره «۱»)، ۲. استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (تبصره «۵»)، ۳. سقف و قواعد کمک و حمایت از اشخاص حقیقی و حقوقی با تشخیص شهردار (تبصره «۶»)، ۴. کاهش وابستگی بودجه مؤسسات وابسته به منابع عمومی شهرداری (تبصره «۸») و ۵. تعیین قواعد تفویض اختیار و سقف معامله شهرداری با دولت، نهادهای عمومی و اشخاص، و... اشاره کرد.

۳. جداول کلان و ردیف‌های منابع و مصارف (ارقام بودجه)

شاید مهم‌ترین بخش بودجه که می‌تواند برآوردی از وضعیت مالی شهرداری در سال ۱۴۰۲ ارائه کند، جداول و ردیف‌های منابع و مصارف بودجه

۱. نکته شایان ذکر آن است که برنامه چهارم تحول و پیشرفت شهر تهران مصوب اسفندماه سال ۱۴۰۱ است، درحالی که لایحه بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲، پیش از این تاریخ تقدیم شورای اسلامی شهر تهران شده است.

باشد. این جداول و طبقه‌بندی منابع و مصارف شهرداری تهران، بسیار مشابه بودجه دولت بوده و براساس استانداردهای مشخصی ارائه شده است که قابلیت مقایسه بین‌سالی را نیز فراهم می‌آورد. بخش بعدی این گزارش، به بررسی کلیات و برخی از جزئیات این جداول اختصاص یافته است. در اینجا توجه به این نکته ضرورت دارد که اگرچه بررسی محتوای بودجه سالیانه شهرداری می‌تواند تصویری کلی از وضعیت مالی آن ارائه کند، اما برای در اختیار داشتن تصویر دقیق‌تر، به‌ویژه از زاویه پایداری مالی، لازم است موارد دیگری نیز در نظر گرفته شود که لزوماً در بودجه سالیانه تصریح نمی‌شوند. در صدر این موارد وضعیت بدهی‌ها و مطالبات شهرداری تهران است که در بودجه ذکر نشده و حتی در سامانه‌های مرتبط با شهرداری تهران نیز به‌صورت شفاف گزارش نمی‌شود.^۱ نگاهی به بدهی‌های شهرداری تهران و ترکیب آنها می‌تواند تصویر دقیق‌تری از پایداری مالی شهرداری تهران در اختیار تحلیلگران و تصمیم‌گیران قرار دهد.

۳. جداول بودجه: منابع - مصارف

بودجه شهرداری تهران نیز مانند بودجه دولت از دو بخش بودجه عمومی و بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تشکیل شده است که در بودجه سال ۱۴۰۲، مجموع منابع و مصارف بودجه عمومی در حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان و مجموع منابع و مصارف سازمان‌ها و شرکت‌ها در حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان است.

۳-۱. بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه

خلاصه تعادل منابع و مصارف بودجه همه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ در جدول ۱ نمایش داده شده است:

جدول ۱. خلاصه تعادل منابع و مصارف بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

مصارف		منابع	
۶۰,۷	هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی	۱۸,۴	درآمدها و منابع داخلی
		۴۴,۸	منابع دریافتی از بودجه عمومی شهرداری
۲,۷	تخصیص مازاد درآمد بر هزینه / سود	۰,۱	منابع تأمین زیان (کاهش دارایی جاری: ذخیره استهلاک، اندوخته‌ها، موجودی نقدی و ...)
۶۳,۴	جمع کل مصارف	۶۳,۴	جمع کل منابع

مأخذ: بودجه مصوب سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران ۱۴۰۲.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، علاوه بر درآمدها و منابع داخلی که از فعالیت خود این شرکت‌ها یا سازمان‌ها به‌دست می‌آید، بخش عمده منابع آنها از بودجه عمومی شهرداری تأمین می‌شود. بنابراین، می‌توان چنین بیان کرد که خالص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌ها^۱ در سال ۱۴۰۲، در حدود ۱۸,۶ هزار میلیارد تومان است و مابقی بودجه شهرداری تهران، با مبلغی در حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان، در قالب بودجه عمومی شهرداری قابل بررسی است. به این ترتیب، بودجه مجموعه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران بیش از ۷۰ درصد به منابع دریافتی از بودجه عمومی شهرداری وابسته است. همین موضوع موجب شده است تا در احکام بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران، شهرداری مکلف به برنامه‌ریزی در جهت کاهش وابستگی مالی این سازمان‌ها و شرکت‌ها به منابع عمومی شهرداری شود.

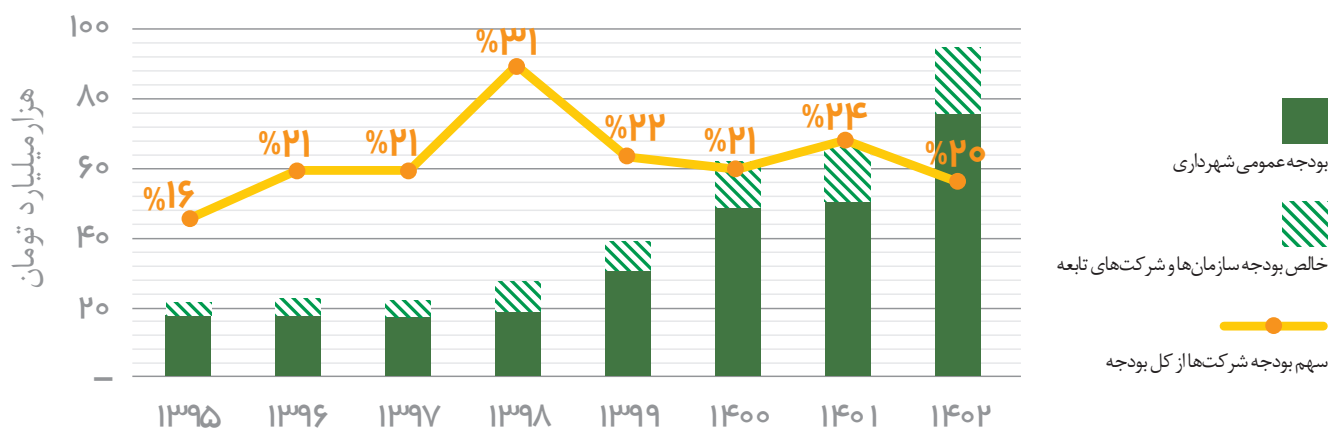
۱. در سامانه شفافیت شهر تهران، تنها گزارشی از «مطالبات شهرداری تهران از دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی تا پایان شهریورماه سال ۱۴۰۱» منتشر شده است که مبلغی در حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان می‌باشد. همچنین با جستجو در مصاحبه‌های مسئولان شهرداری تهران در سال‌های اخیر، مبلغ بدهی‌های شهرداری تهران (عمدتاً به نظام بانکی) بالغ بر ۷۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

۲. منظور از خالص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌ها، مجموع بودجه آنها پس از کسر منابعی است که از بودجه عمومی به این شرکت‌ها و سازمان‌ها پرداخت می‌شود.



بررسی‌ها نشان می‌دهد که خالص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران در سال‌های اخیر حدود ۲۲ درصد کل بودجه شهرداری تهران را شامل می‌شده‌است. روند آن و مقایسه بودجه عمومی شهرداری با خالص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌ها در نمودار ۱، قابل مشاهده‌است.

نمودار ۱. مقایسه بودجه عمومی شهرداری و خالص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه (ارقام مصوب)



مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۳۹۵-۱۴۰۲).

در خصوص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ نکات زیر قابل ذکر است:

- بودجه ۲۰ سازمان و ۲۳ شرکت زیرمجموعه شهرداری تهران در این سند ارائه شده‌است.
- از مجموع بالغ بر ۶۳ هزار میلیارد تومان منابع-مصارف سازمان‌ها و شرکت‌ها، حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان آن از محل منابع عمومی شهرداری تهران تأمین می‌شود و تنها ۲۹ درصد آن از محل درآمدها و منابع داخلی این سازمان‌ها و شرکت‌ها تأمین می‌شود (۷۱ درصد وابستگی به منابع عمومی بودجه شهرداری).
- ۸ شرکت / سازمان تمام مصارف خود را از محل درآمدها و منابع داخلی خود تأمین می‌کنند و وابستگی مالی آنها به منابع عمومی صفر است که عبارتند از: شرکت ارتباط مشترک شهر، شرکت خدمات اداری شهر، مؤسسه فناوران شهر، سازمان بهشت‌زها (س)، سازمان مدیریت میادین میوه و تره‌بار، شرکت خدماتی کالای شهروند، سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی و شرکت سرمایه‌گذاری شهر. همچنین حدود ۹۵ درصد منابع سازمان زیباسازی از محل درآمدها و منابع داخلی خود این سازمان تأمین می‌شود.
- ۱۱ شرکت / سازمان بیش از ۹۵ درصد منابع خود را از محل منابع عمومی شهرداری تأمین می‌کنند که عبارتند از: شرکت یادمان سازه، شرکت خاکریز آب، سازمان عمرانی مناطق، شرکت راه آهن شهری تهران و حومه (مترو)، سازمان بوستان‌ها و فضای سبز، شرکت کنترل کیفیت هوا، سازمان خدمات و مشارکت‌های اجتماعی، شرکت توسعه مجتمع‌های ایستگاهی متروی تهران و حومه، شرکت کنترل ترافیک، شرکت شهربان و حریم‌بان و سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی.
- در جدول ۲، خلاصه‌ای از وضعیت منابع و مصارف بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران آمده است (سازمان‌ها و شرکت‌ها به ترتیب حجم منابع و مصارف مرتب شده‌اند). همان‌طور که مشاهده می‌شود، بزرگ‌ترین شرکت‌های زیرمجموعه شهرداری تهران در حوزه حمل‌ونقل (اتوبوس‌رانی و مترو) هستند که با وجود جابه‌جایی حجم انبوه مسافر در طول روز، بخش بسیار زیادی از بودجه آنها از محل منابع عمومی شهرداری تأمین می‌شود.

جدول ۲. خلاصه وضعیت منابع و مصارف بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران

نام سازمان/شرکت	مجموع منابع (میلیارد تومان)	وابستگی به منابع عمومی شهرداری	مازاد در آمد بر هزینه/سود (میلیارد تومان)
شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه	۱۳,۹۱۸	۹۲%	-
شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه	۸,۰۴۵	۷۳%	-
شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو)	۴,۶۴۲	۹۹%	-
شرکت خدماتی کالای شهروند	۳,۵۱۶	۰%	۲۷۴
سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی	۳,۰۷۵	۹۶%	-
سازمان مهندسی و عمران	۲,۵۴۲	۸۹%	۰
سازمان بازنشستگی	۲,۱۸۱	۶۵%	-
سازمان حمل‌ونقل و ترافیک	۲,۱۰۸	۴۴%	۴۷۷
سازمان زیباسازی	۲,۰۶۳	۵%	۷۰۲
سازمان مدیریت پسماند	۱,۷۹۸	۸۳%	-
سازمان بهشت زهرا (س)	۱,۶۶۲	۰%	۴۰۰
سازمان مدیریت میادین میوه و تره‌بار	۱,۶۰۴	۰%	۴۲۹
سازمان فرهنگی هنری	۱,۵۵۳	۹۲%	-
سازمان املک و مستغلات	۱,۴۶۲	۸۷%	۷
شرکت شهر سالم	۱,۳۶۷	۵۴%	-
سازمان ورزش	۱,۳۳۶	۷۷%	-
سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات	۱,۱۵۷	۷۳%	۲۶
سازمان بوستان‌ها و فضای سبز	۸۲۸	۹۹%	-
شرکت کنترل ترافیک	۷۹۱	۹۷%	-
شرکت شهریان و حریم‌بان	۷۱۴	۹۷%	-
سازمان عمرانی مناطق	۷۰۲	۱۰۰%	-
شرکت کنترل کیفیت هوا	۶۵۹	۹۹%	-
سازمان نوسازی	۶۴۷	۷۶%	-
سازمان خدمات و مشارکتهای اجتماعی	۵۸۵	۹۹%	-
شرکت توسعه مجتمع‌های ایستگاهی متروی تهران و حومه	۵۲۰	۹۷%	-
شرکت همشهری	۴۴۸	۲۸%	-
سازمان پایانه‌های مسافربری و پارک‌سوارها	۴۴۵	۲۲%	۴۷
شرکت خاکریز آب	۴۰۴	۱۰۰%	-
شرکت نوسازی عباس‌آباد	۳۵۶	۷۱%	-
سازمان مشاور فنی و مهندسی	۳۳۶	۴۹%	۳۲
شرکت برج میلاد	۳۱۱	۴۵%	-
سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکتهای مردمی	۲۸۷	۰%	۲۰۰
سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسی‌رانی	۲۸۳	۸۰%	۲
شرکت بهره‌برداری نمایشگاه‌های بین‌المللی شهر آفتاب	۲۵۷	۶۴%	۹
شرکت توسعه فضاهای فرهنگی	۱۶۲	۹۵%	-
شرکت پیام رسا	۱۶۱	۶۱%	-
شرکت ارتباط مشترک شهر	۱۲۷	۰%	۵۰
شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر	۱۲۵	۲۵%	-
ستاد مرکزی معاینه فنی خودرو	۱۲۱	۳۳%	-
شرکت خدمات اداری شهر	۳۴	۰%	۱
شرکت سرمایه‌گذاری شهر	۳۲	۰%	۲۱
مؤسسه فناوران شهر	۱۷	۰%	۳
شرکت یادمان سازه	۵	٪۱۰۰	-
مجموع سازمان‌ها/شرکت‌ها	۶۳,۳۸۱	٪۷۱	۲,۶۸۰

مأخذ: بودجه مصوب سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران، ۱۴۰۲.

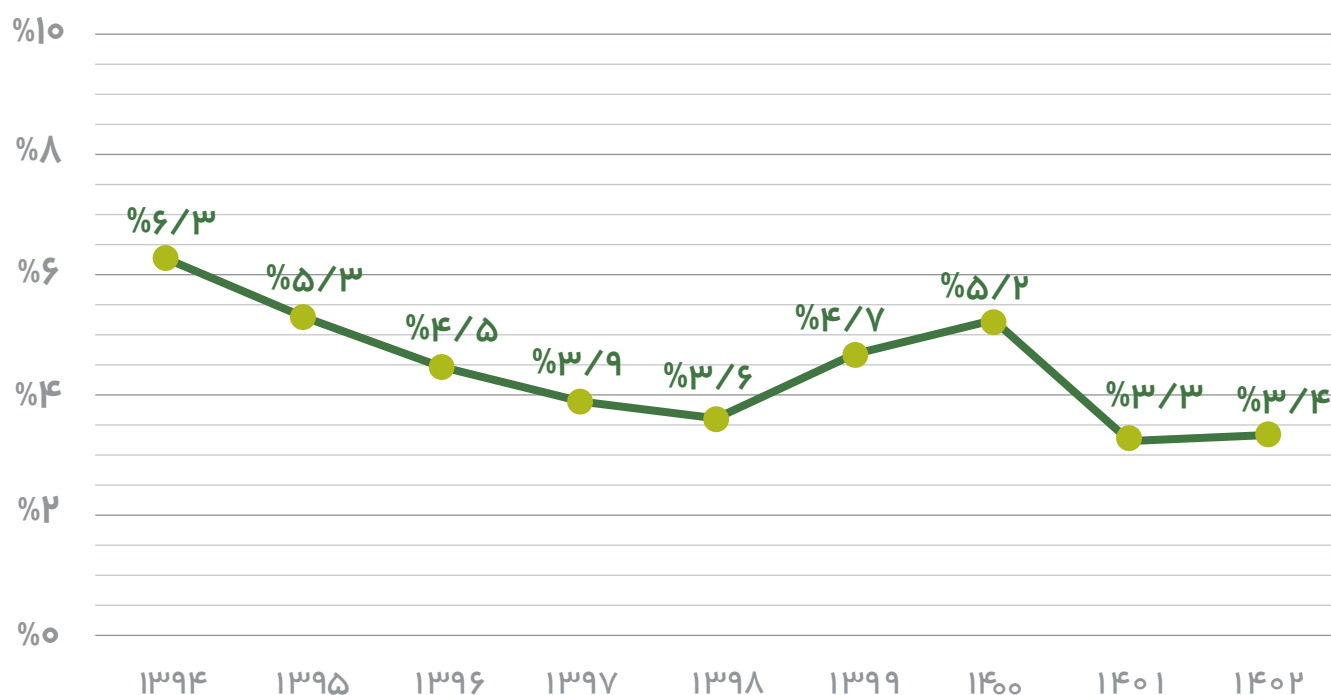


با توجه به نکات یاد شده در خصوص بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران، در ادامه تمرکز این گزارش بر منابع و مصارف «عمومی» شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ خواهد بود.

۲-۳. بودجه عمومی شهرداری

ابتدا لازم است برای درک بهتر ابعاد بودجه شهرداری تهران (که بیانگر اهمیت آن نیز است) مقایسه‌ای از آن با بودجه عمومی دولت داشته باشیم. نمودار ۲، نسبت بودجه عمومی شهرداری تهران به بودجه عمومی دولت را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد. توجه به این نکته ضروری است که در محاسبه نسبت‌های زیر از ارقام مصوب بودجه سنواتی دولت و شهرداری تهران 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.

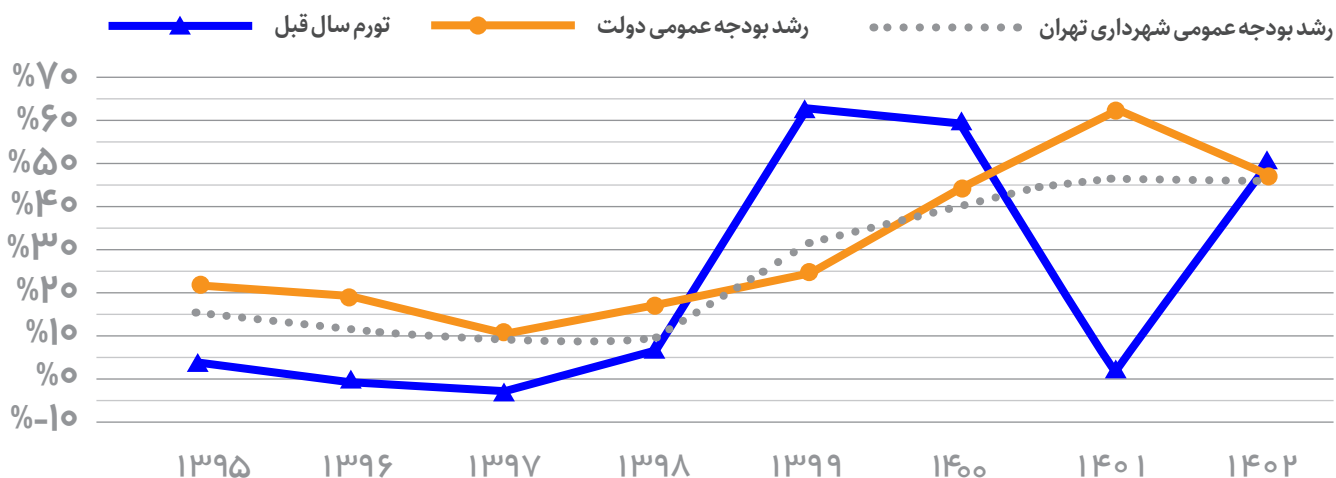
نمودار ۲. نسبت بودجه عمومی شهرداری تهران به بودجه عمومی دولت (ارقام مصوب)



مأخذ: قوانین بودجه کل کشور و بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۳۹۴-۱۴۰۲) - در سال ۱۴۰۰، سقف اول بودجه عمومی دولت مبنای قرار گرفته است.

از نمودار ۲، مشخص است که در سال‌های اخیر نسبت بودجه عمومی شهرداری تهران به بودجه عمومی دولت به طور کلی (به استثنای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰) نزولی بوده است. نمودار ۳، چنین نشان می‌دهد که این موضوع عموماً ناشی از رشد بالاتر بودجه دولت در مقایسه با بودجه شهرداری تهران بوده است.

نمودار ۳. مقایسه رشد بودجه عمومی دولت، رشد بودجه عمومی شهرداری تهران و تورم سال قبل



مأخذ: همان (برای نرخ تورم از آمار بانک مرکزی استفاده شده است).

بودجه عمومی شهرداری در بخش منابع شامل ۱. درآمدها، ۲. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ۳. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی است. در بخش مصارف و به تناظر موارد یاد شده، سه بخش ۱. هزینه‌ها، ۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی وجود دارد. در جدول ۳، ارقام مربوط به هریک از این بخش‌ها و رشد آنها در مقایسه با ارقام مصوب بودجه سال ۱۴۰۱ ارائه شده است.

جدول ۳. ارقام کلان منابع و مصارف بودجه عمومی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲

منابع	مصوب سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	رشد (%)	مصارف	مصوب سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	رشد (%)
درآمدها	۶۴,۰	۶۷٪	هزینه‌ها	۳۴,۵	۵۳٪
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶,۶	-۱۸٪	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۵,۷	۷۱٪
واگذاری دارایی‌های مالی	۵,۳	۳۶٪	تملك دارایی‌های مالی	۵,۸	-۱۸٪
مجموع منابع	۷۶,۰	۵۱٪	مجموع مصارف	۷۶,۰	۵۱٪

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۴۰۱-۱۴۰۲).

در خصوص جزییات هریک از اجزای منابع و مصارف در ادامه توضیحاتی ارائه خواهد شد. با این حال، در اینجا و جهت آشنایی با ادبیات بودجه‌ای نکاتی در خصوص این عناوین ذکر می‌شود. بودجه عمومی شهرداری تهران به سه تراز عملیاتی (درآمد - هزینه)، سرمایه‌ای (واگذاری - تملک) و مالی (واگذاری - تملک) قابل تفکیک است:

● **تراز عملیاتی:** 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:** 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:** انواع استقراض شهرداری، در قالب دریافت وام یا انتشار اوراق مشارکت، تحت عنوان واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌شود. همچنین فروش سهام شرکت‌های متعلق به شهرداری نیز در این دسته قرار می‌گیرد که البته در بودجه سال ۱۴۰۲ رقم ناچیزی برای آن پیش‌بینی شده است. تملک دارایی‌های مالی نیز عمدتاً شامل بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق مشارکت و سایر دیون و تعهدات قانونی است.

جدول ۴، مقادیر این سه تراز را در بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه کرده است.

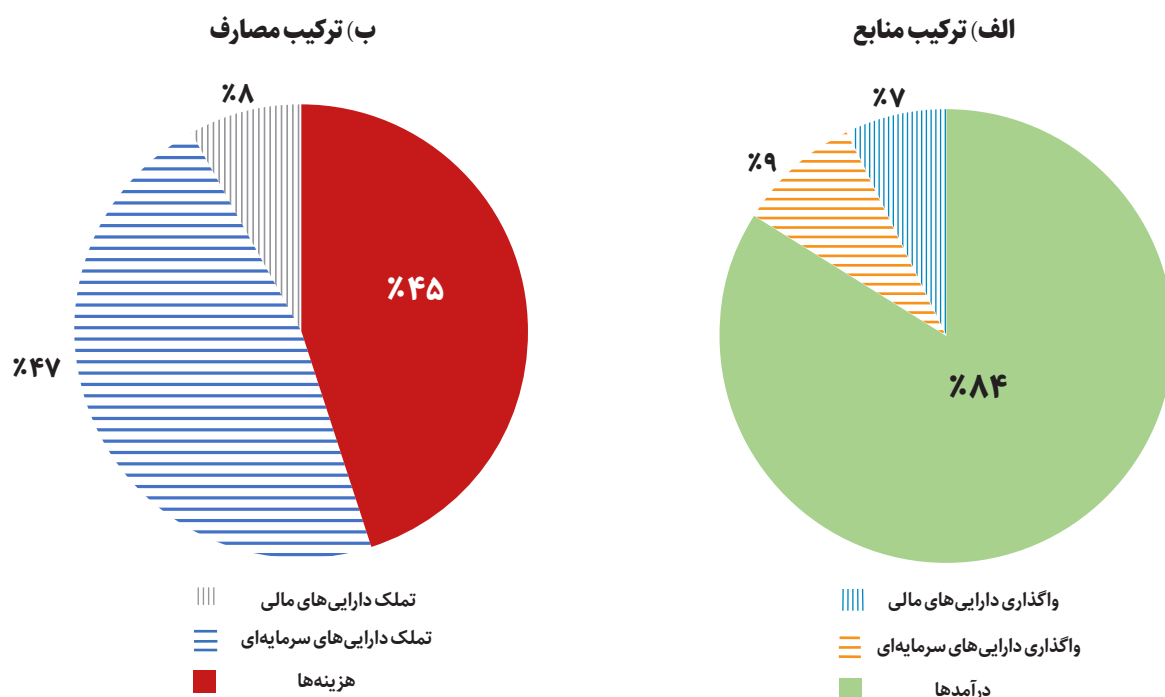
جدول ۴. ترازهای بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران

تراز عملیاتی (درآمد - هزینه)	۲۹،۵+ هزار میلیارد تومان
تراز دارایی‌های سرمایه‌ای (واگذاری سرمایه‌ای - تملک سرمایه‌ای)	۲۹،۱- هزار میلیارد تومان
تراز دارایی‌های مالی (واگذاری مالی - تملک مالی)	۰،۴- هزار میلیارد تومان

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران ۱۴۰۲.

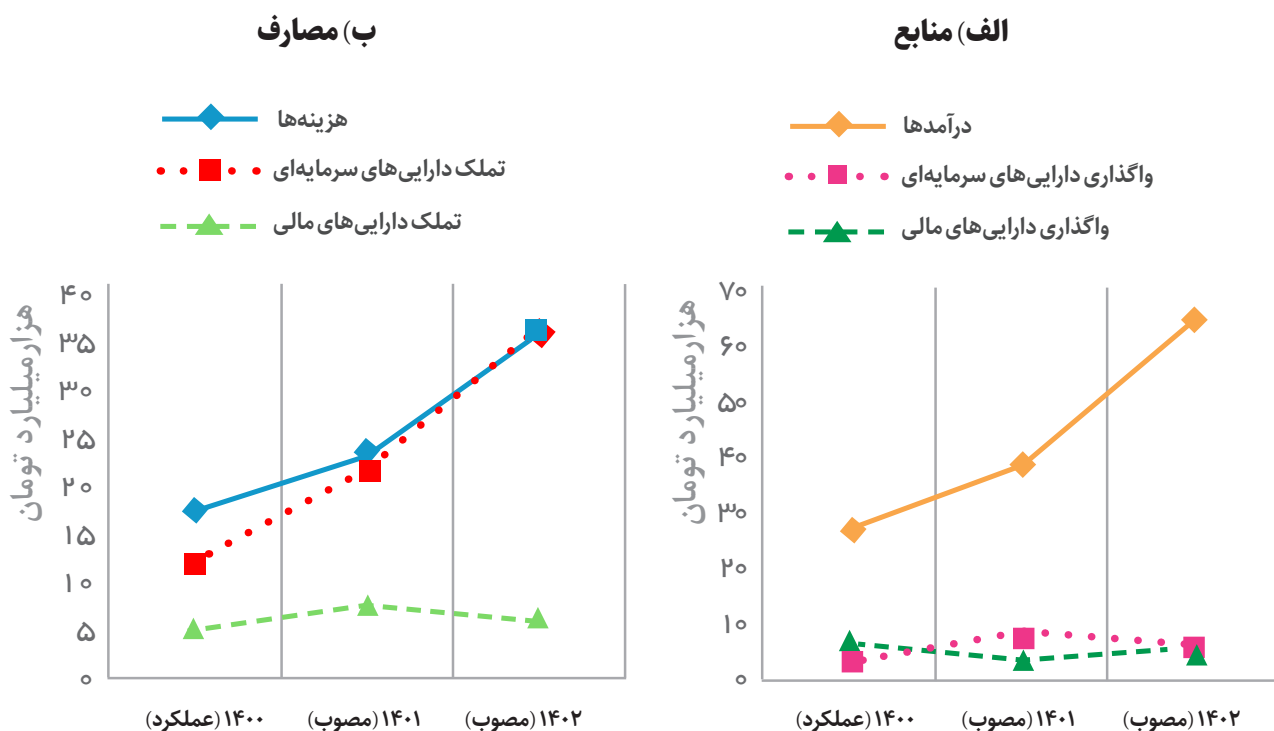
تفسیر ساده ترازهای فوق به این صورت است که درآمدهای شهرداری تهران، نزدیک به ۳۰ هزار میلیارد تومان بیش از هزینه‌های جاری آن است و این مبلغ (مازاد تراز عملیاتی) عمدتاً صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بخشی از آن صرف بازپرداخت بدهی‌های شهرداری تهران (تملك دارایی‌های مالی) می‌شود. به‌طور خلاصه، هر سه شاخص فوق، به شرط تحقق در سال ۱۴۰۲، حکایت از شرایط مناسب در تأمین مالی فعالیت‌های شهرداری تهران دارد.

نمودار ۴. ترکیب منابع و مصارف در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران



همان‌طور که در نمودار ۴ مشخص است، بخش عمده منابع شهرداری تهران، درآمدهای آن است و بودجه شهرداری اتکالی کمی به منابع استقراری یا واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای دارد. در سمت مخارج نیز مشاهده می‌شود که عمده مخارج شهرداری تهران صرف پرداخت‌های هزینه‌ای یا اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه (به نسبتی تقریباً مساوی) می‌شود. نمودار ۵، روند اجزای کلی منابع و مصارف بودجه عمومی شهرداری را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

نمودار ۵. روند ترکیب منابع و مصارف بودجه شهرداری تهران



مآخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۴۰۱-۱۴۰۲) و گزارش عملکرد مالی شهرداری تهران ۰۰۴۱ (سامانه شفافیت شهرداری تهران).

پیشی گرفتن اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از اعتبارات هزینه‌ای در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران و روند کاهش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، به شرط تحقق در طول سال، از نکات مثبت قابل مشاهده در نمودار بالا است.

۱-۲-۳. منابع بودجه عمومی

در بخش قبلی، ترکیب منابع بودجه عمومی به تفکیک درآمد، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری مالی بررسی شد. در جدول ۵، نیز مهم‌ترین اقلام منابع بودجه عمومی شهرداری تهران ارائه شده است.



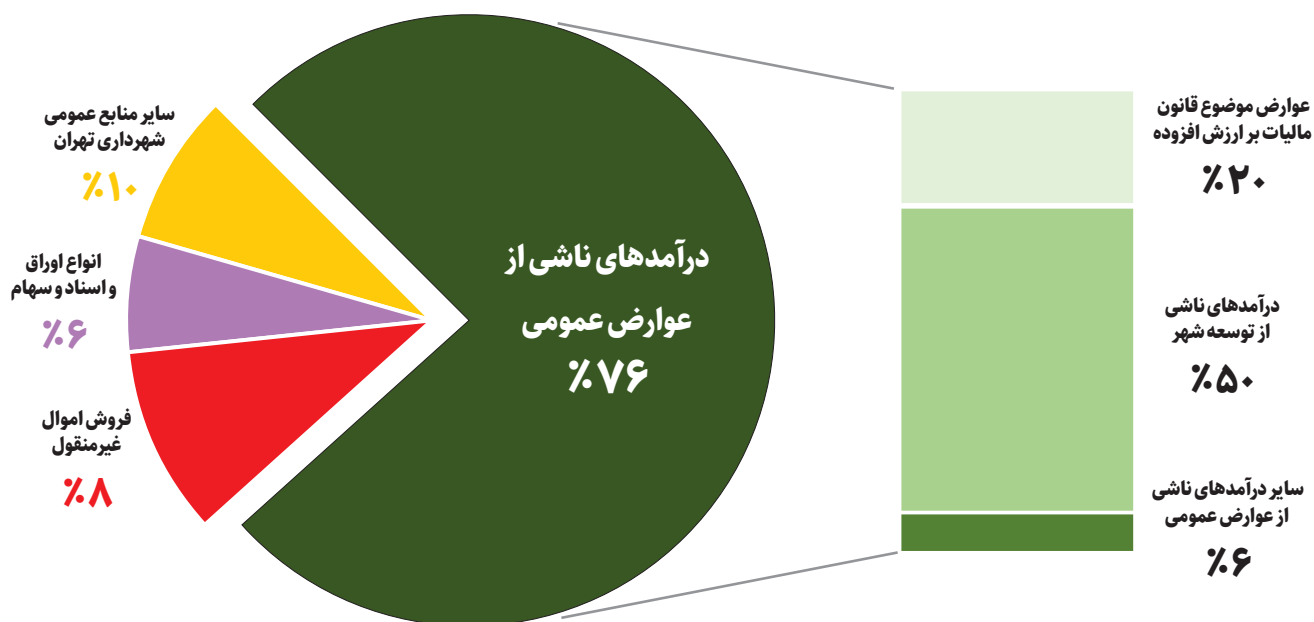
جدول ۵. ترکیب منابع بودجه عمومی شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲ به تفکیک فصول

عنوان	مصوب سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	رشد (%)	سهم از کل منابع عمومی (%)
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۵۷,۷	٪۶۹	٪۷۶
فروش اموال غیرمنقول	۶,۴	٪-۱۹	٪۸
واگذاری انواع اوراق، اسناد و سهام	۴,۲	٪۴۴	٪۶
درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۱,۸	٪۱۵	٪۲,۴
اعانات و کمک‌های اهدایی و دارایی‌ها	۱,۵	٪۲۰۶	٪۲,۰
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری	۱,۴	٪۸۵	٪۱,۸
وام‌های دریافتی	۱,۱	٪۱۰	٪۱,۴
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی شهرداری	۱,۰	٪۲۳	٪۱,۳
سایر منابع عمومی شهرداری	۰,۸	٪۲۱	٪۱,۱
مجموع منابع عمومی شهرداری تهران	۷۶,۰	٪۵۱	٪۱۰۰

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۴۰۱-۱۴۰۲).

چنانچه مشاهده می‌شود، بیش از سه چهارم منابع عمومی شهرداری از محل درآمدهای ناشی از عوارض عمومی تأمین می‌شود که مبلغ آن در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری تهران ۶۹٪ رشد داشته است. مهم‌ترین اجزای این فصل درآمدی، عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده و درآمدهای ناشی از توسعه شهر است. ترکیب مهم‌ترین اقلام منابع عمومی بودجه شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲ در نمودار ۶ ارائه شده است.

نمودار ۶. ترکیب مهم‌ترین اقلام منابع عمومی بودجه شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران ۱۴۰۲.

جدول ۶. اجزای درآمدهای شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲

عنوان	مصوب سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	رشد (%)	سهم از کل درآمدها (%)
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی	۵۷,۷	٪۶۹	٪۹۰,۲
- درآمدهای ناشی از توسعه شهر	۳۷,۹	٪۷۲	٪۵۹,۲
- عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۵,۲	٪۷۰	٪۲۳,۸
- درآمدهای ناشی از بهره‌برداری از فضای شهر	۲,۴	٪۹	٪۳,۷
- درآمدهای ناشی از حمل و نقل	۱,۱	٪۲۷	٪۱,۸
- درآمدهای ناشی از قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	۱,۱	٪۶۲۳	٪۱,۷
درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری	۱,۸	٪۱۵	٪۲,۸
اعانات، کمک‌های اهدایی و دارایی‌ها	۱,۵	٪۲۰۶	٪۲,۴
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری	۱,۴	٪۸۵	٪۲,۱
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی شهرداری	۱,۰	٪۲۳	٪۱,۶
کمک‌های اعطائی دولت و سازمان‌های دولتی	۰,۶	٪۲۶	٪۰,۹
مجموع درآمدها	۶۴,۰	٪۶۷	٪۱۰۰

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۴۰۲-۱۴۰۱).

در خصوص ردیف‌های درآمدی بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ نکات زیر حائز اهمیت است:

- درآمدهای ناشی از توسعه شهر، شامل درآمدهای مرتبط با پروانه‌های ساختمانی، تراکم، عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمران و توسعه شهری و... است. حدوداً ۴۰ درصد از درآمدهای ذیل این سرفصل از محل فروش تراکم (مازاد بر تراکم پایه) و حدود ۴۵ درصد از محل عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرا، تعیین یا تغییر کاربری عرصه در طرح‌های عمران و توسعه شهری است.
- درآمدهای حاصل از مالیات بر کالاها و خدمات (مالیات بر ارزش افزوده) به موجب قانون بین دولت و شهرداری‌ها تقسیم می‌شود. نکته جالب توجه این است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، درآمد موضوع مالیات بر کالاها و خدمات نسبت به بودجه سال ۱۴۰۱، حدود ۴۷ درصد رشد داشته است، ردیف مشابه در بودجه شهرداری تهران در مقایسه با سال قبل، حدود ۷۶ درصد رشد داشته است!

- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

حدود ۹ درصد از منابع عمومی از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین خواهد شد که عمدتاً از طریق فروش اموال غیرمنقول شهرداری تهران است. این نکته حائز اهمیت است که با وجود کاهش ۱۸ درصدی نسبت به رقم مصوب در بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری تهران، رقم مصوب منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به عملکرد ۱۱ ماهه این منابع در سال ۱۴۰۱، رشد بیش از ۸۰۰ درصدی داشته است.

- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی

۷ درصد از منابع عمومی از محل واگذاری دارایی‌های مالی تأمین خواهد شد که مجموعاً ۵,۳ هزار میلیارد تومان است. از این مبلغ ۳,۵ هزار میلیارد تومان از محل انتشار اوراق مشارکت، ۱,۱ هزار میلیارد تومان از طریق تسهیلات دریافتی از بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و مابقی آن از محل وصول مطالبات از محل اسناد دریافتی تأمین می‌شود.

- سهم دولت در تأمین منابع بودجه عمومی شهرداری تهران

یکی از پرسش‌های مهم در خصوص بودجه شهرداری‌ها، پرسش از میزان وابستگی این بودجه به دولت و به‌ویژه پرداخت‌های انتقالی از سوی دولت مرکزی است. وابستگی و درهم تنیدگی بیش از حد بودجه شهرداری و دولت، می‌تواند به سرایت ریسک‌های این دو بودجه به یکدیگر



و کاهش استقلال مالی شهرداری منجر شود.

در طبقه‌بندی‌های استاندارد بودجه‌ای، کمک‌های اعطایی و پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری در قالب ردیف‌های مستقل گزارش می‌شود که براساس بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران، کمتر از ۱ درصد منابع عمومی شهرداری در این طبقه‌بندی قرار می‌گیرد. بنابراین، سهم دولت در تأمین منابع بودجه شهرداری از طریق کمک‌های اعطایی در مجموع ۵۵۱ میلیارد تومان (۵۵۰ میلیارد تومان بابت یارانه بلیط و ۱ میلیارد تومان بابت کمک به پروژه پرند) پیش‌بینی شده است.

با وجود این، سیاست‌گذار ملی تأمین منابع بودجه شهرداری‌ها را محدود به پرداخت‌های انتقالی و کمک‌های اعطایی نکرده است و از طریق سیاست‌های تسهیم درآمد، بخشی از درآمدهای وصولی در سطح ملی را به شهرداری‌ها اختصاص داده است. با احتساب این موارد، سهم دولت در تأمین منابع عمومی بودجه شهرداری تهران در جدول ۷، ارائه شده است.

جدول ۷. منابع تأمین شده از سوی دولت در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران

عنوان	نوع	بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	سهم از منابع بودجه عمومی شهرداری
عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده	مالیات تسهیمی	۱۵۲	۲۰٪
عوارض موضوع قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی	جرایم تسهیمی	۰٫۷	۰٫۹٪
کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	کمک دولتی	۰٫۶	۰٫۷٪

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران ۱۴۰۲.

براساس مندرجات جدول ۷، کمتر از ۲۲ درصد از منابع بودجه عمومی شهرداری تهران به‌نحوی از طرف دولت تأمین می‌شود. با وجود این، برای تفسیر و تحلیل این مبلغ توجه به نکات زیر حائز اهمیت است:

اگرچه براساس محاسبات فوق، بیش از یک پنجم بودجه عمومی شهرداری تهران از سوی دولت تأمین می‌شود، اما توجه به این نکته ضروری است که تقریباً تمام این منابع به پشتوانه قوانین دائمی و براساس نرخ‌های ثابت و معین تعیین می‌شود که مستقل از سیاست‌گذاری سالیانه دولت است. به بیان دیگر، سهم بسیار ناچیزی از بودجه شهرداری، به تصمیمات اقتضایی و سالیانه دولت وابسته است که این موضوع استقلال مالی شهرداری تهران را تقویت کرده است.

به موجب قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، اعتباراتی جهت پرداخت به شهرداری‌ها یا هزینه‌کرد در حوزه کاری آنها تعیین شده است که نسبت آن با بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ مبهم است. برای نمونه، اعتباراتی (بالغ بر ۵۰۰ میلیارد تومان) برای توسعه متروی تهران و قطارهای حومه‌ای کلان‌شهر تهران در نظر گرفته شده است. همچنین ردیف‌هایی تحت عنوان کمک به توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی، تأمین و تهیه تجهیزات و واگن قطار شهری و حومه و... وجود دارد که سهم شهر تهران از آن و چگونگی انعکاس آن در بودجه شهرداری تهران مشخص نیست. با توجه به سهم بخش حمل‌ونقل در بودجه شهرداری تهران و با پذیرش این فرض که قیمت تمام شده سوخت مصرفی ناوگان حمل‌ونقل عمومی بیش از بهای دریافتی از شهرداری است، بخشی از کمک دولت به شهرداری به صورت غیرنقدی صورت می‌گیرد. به این ترتیب، دولت هزینه تمام شده سوخت را پرداخته و آن را با قیمت کمتری به ناوگان شهرداری ارائه می‌کند. به این ترتیب، مابه‌التفاوت این دورا می‌توان کمک دولت به شهرداری در نظر گرفت که به دلیل پیچیدگی‌های محاسباتی و فنی، علی‌رغم مقدار قابل توجه آن، از محاسبه آن صرف‌نظر می‌شود.^۱

۲-۲-۳. مصارف بودجه عمومی

پیش‌تر اشاره شد که در سال ۱۴۰۲، مجموع مصارف عمومی بودجه شهرداری تهران در حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که در سه دسته هزینه‌ها (۵،۴۳ هزار میلیارد تومان)، اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (۷،۵۳ هزار میلیارد تومان) و اعتبارات تملک

۱. مشابه این کمک‌ها، به میزان مابه‌التفاوت هزینه تمام شده و بهای پرداختی آب، برق و گاز مصرفی شهرداری و زیرمجموعه‌های آن نیز انجام می‌شود.

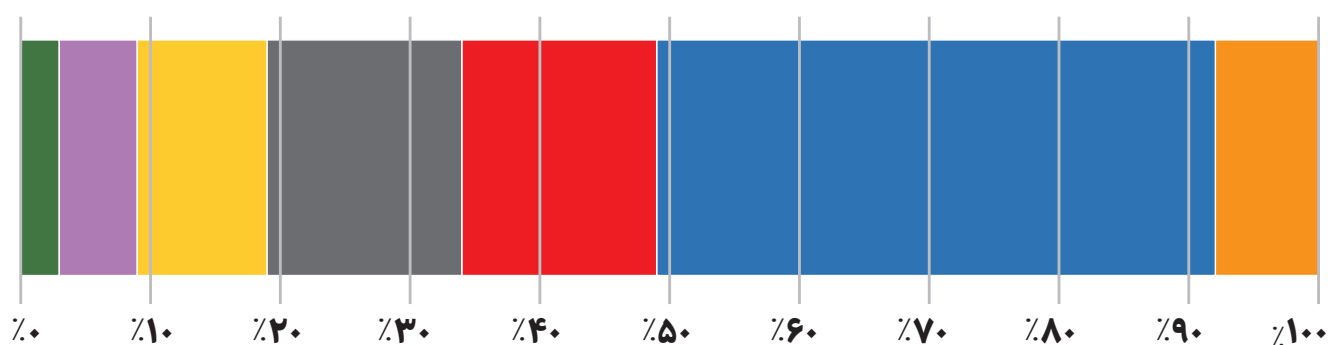
دارایی‌های مالی (۸,۵ هزار میلیارد تومان) قابل طبقه‌بندی است. علاوه بر این، می‌توان مجموعه مصارف مصوب شهرداری تهران را به تفکیک مأموریت‌ها یا واحدهای اجرایی طبقه‌بندی کرد و از این زوایا نیز بررسی کرد:

مصارف به تفکیک حوزه‌های مأموریتی

بر اساس طبقه‌بندی متداول در بودجه شهرداری تهران، همه فعالیت‌ها و برنامه‌های شهرداری ذیل ۶ عنوان کلی قابل طبقه‌بندی است که عبارتند از: ۱. امور اجتماعی و فرهنگی، ۲. حمل و نقل و ترافیک، ۳. خدمات شهری و محیط‌زیست، ۴. ایمنی و مدیریت بحران، ۵. شهرسازی و معماری و ۶. توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری.

نمودار ۷، سهم هر یک از این حوزه‌ها را از مصارف بودجه عمومی شهرداری تهران نمایش می‌دهد. شایان ذکر است به دلیل فراهم کردن امکان مقایسه بهتر، اعتبارات تملک دارایی‌های مالی ذیل هر حوزه از آن خارج و به عنوان یک بخش مستقل لحاظ شده است.

نمودار ۷. مصارف بودجه عمومی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ به تفکیک مأموریت‌ها



تملك دارایی‌های مالی ۸% حمل و نقل و ترافیک ۴۳% توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری ۱۵% خدمات شهری و محیط‌زیست ۱۵% امور اجتماعی و فرهنگی ۱۰% ایمنی و مدیریت بحران ۶% شهرسازی و معماری ۳%

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران ۱۴۰۲.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، حوزه «حمل و نقل و ترافیک» با اختلاف بیشترین سهم را از مصارف عمومی شهرداری تهران به خود اختصاص داده است و حوزه‌های «توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری» و «خدمات شهری و محیط‌زیست» در رده‌های بعدی هستند. در جدول ۸، میزان رشد اعتبارات هر حوزه در مقایسه با بودجه مصوب سال ۱۴۰۱ شهرداری تهران بررسی شده است. یادآور می‌شود که در این محاسبات نیز اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در نظر گرفته نشده و تنها مجموع اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای لحاظ شده است.

جدول ۸. اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای حوزه‌های مختلف مأموریتی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲

عنوان	اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای (هزار میلیارد تومان)	رشد (%)
حمل و نقل و ترافیک	۱۸,۰	۸۲%
توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری	۸,۸	۳۴%
خدمات شهری و محیط‌زیست	۷,۷	۴۹%
امور اجتماعی و فرهنگی	۴,۳	۷۶%
ایمنی و مدیریت بحران	۲,۹	۵۴%
شهرسازی و معماری	۱,۷	۳۲%
مجموع	۴۳,۴	۶۲%

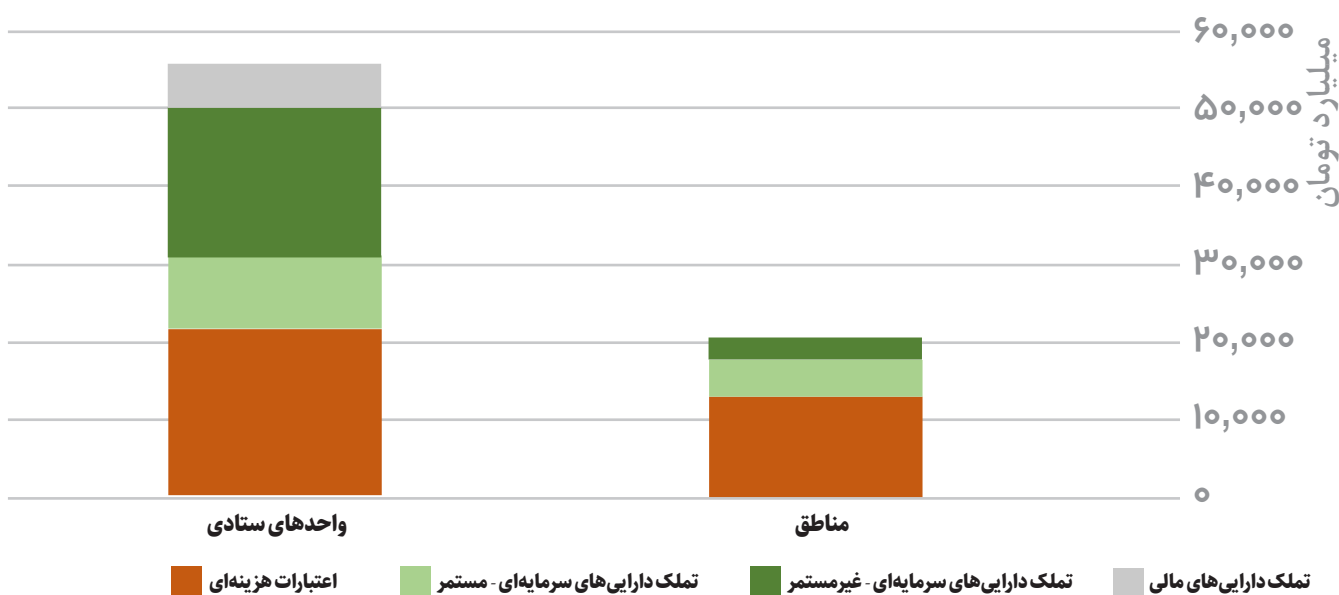
مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۴۰۱-۱۴۰۲).

– مصارف به تفکیک واحدهای اجرایی

اعتبارات شهرداری تهران به تفکیک مناطق و واحدهای ستادی در بودجه سال ۱۴۰۲ مشخص شده است. مجموع اعتبارات مناطق در حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان و مجموع اعتبارات واحدها در حدود ۵۶ هزار میلیارد تومان است که در نمودار ۸، به تفکیک اجزا قابل مقایسه است. از این نمودار نکات زیر استنباط می‌شود:

- بیش از ۷۰ درصد مصارف شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ در قالب اعتبارات واحدهای ستادی هزینه می‌شود.
- بخش عمده مصارف مناطق ۲۲گانه شهرداری تهران، صرف هزینه‌های جاری این واحدها می‌گردد و عمده مخارج سرمایه‌ای (اعتبارات اجرای طرح‌های توسعه‌ای و عمرانی شهر) از طریق واحدهای ستادی انجام می‌شود.
- منظور از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مستمر، مواردی است که عموماً صرف تعمیر، تجهیز، بهسازی و نگهداشت دارایی‌های سرمایه‌ای شهرداری تهران شده و هر سال صرف این مخارج می‌شوند. در مقابل، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای غیرمستمر به معنای اعتبارات مربوط به اجرای طرح‌های مشخص و مدت‌دار است که زمان شروع و پایان آنها مشخص است.

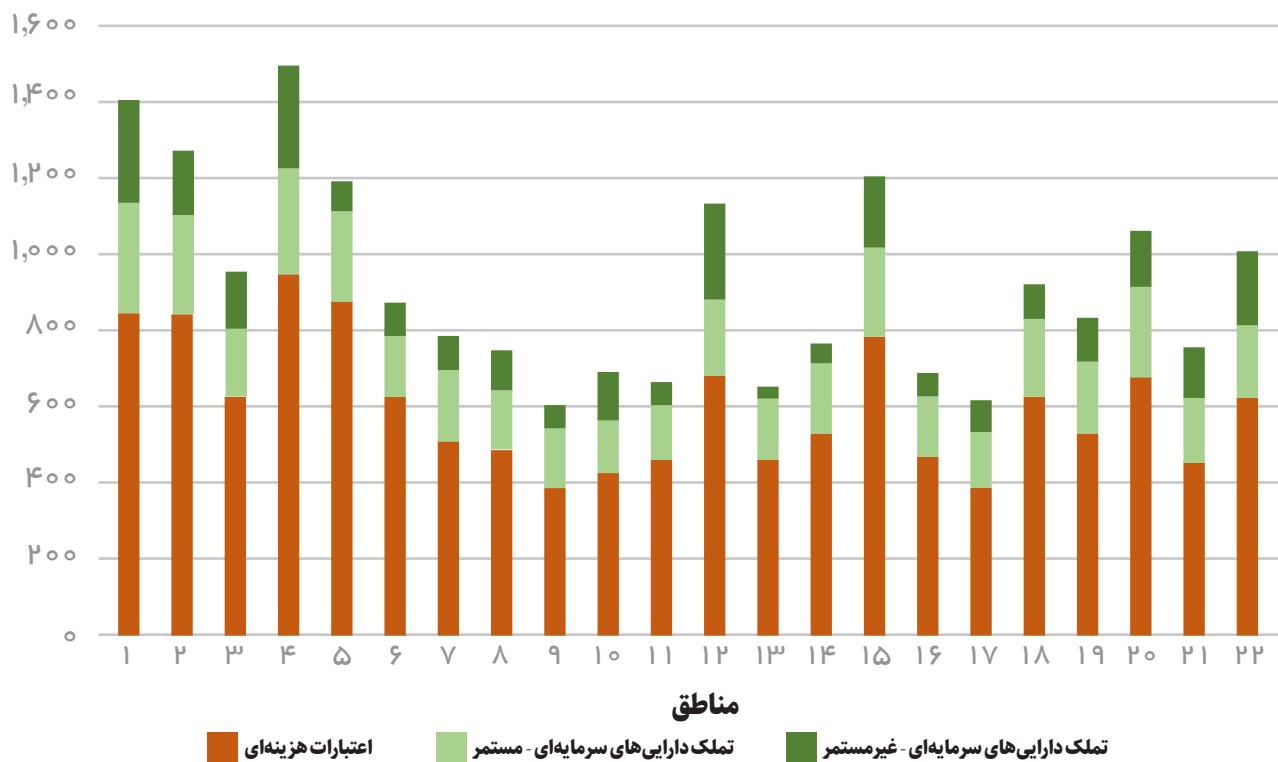
نمودار ۸. مقایسه بودجه مناطق و واحدهای ستادی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ به تفکیک اجزا



مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران ۱۴۰۲.

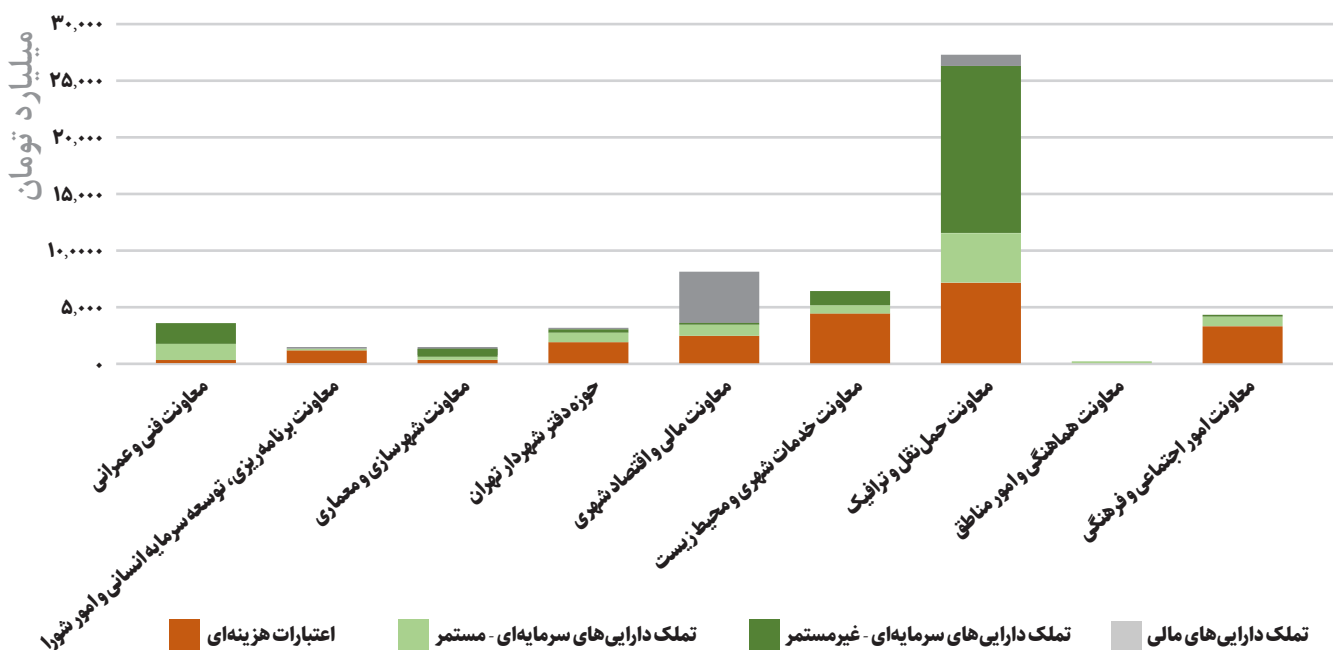
نمودارهای ۹ و ۱۰، توزیع این اعتبارات را در میان مناطق ۲۲گانه (نمودار ۹) و واحدهای ستادی (نمودار ۱۰) نمایش می‌دهد.

نمودار ۹. اعتبارات مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: همان.

نمودار ۱۰. اعتبارات واحدهای ستادی شهرداری تهران در بودجه سال ۱۴۰۲



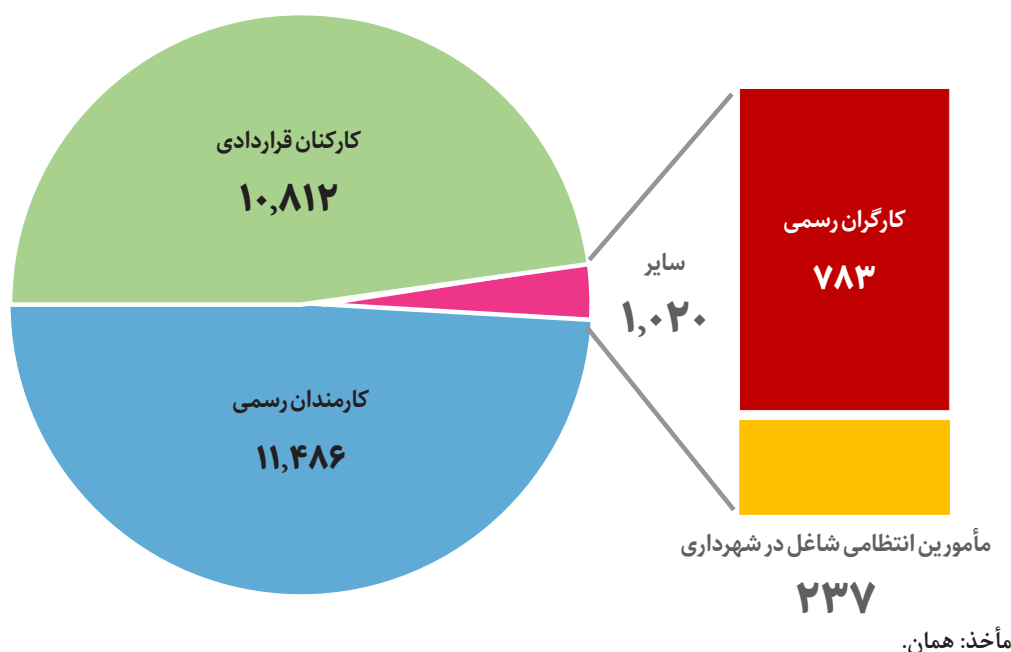
مأخذ: همان.

در خصوص نحوه توزیع اعتبارات یاد شده در مناطق ۲۲ گانه و ارتباط این توزیع با توزیع جمعیتی یا مساحت مناطق مختلف و سایر عوامل تأثیرگذار، مباحث مفصلی قابل طرح است که به دلیل پیچیدگی‌های فنی در این گزارش از آن صرف‌نظر می‌شود. همچنین در خصوص زیرمجموعه‌های واحدهای ستادی و جزئیات اعتبارات این بخش نکات بسیاری قابل طرح است که از محدوده این گزارش خارج است.

اعتبارات حقوق، دستمزد و مزایای کارکنان شهرداری تهران

از مجموع بالغ بر ۳۴ هزار میلیارد تومان اعتبارات هزینه‌ای بودجه شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲، بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان (حدود ۶۰ درصد) آن به صورت صریح تحت عنوان حقوق و مزایا طبقه‌بندی شده است. از این میزان حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان به بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه انتقال یافته و ۱۰ هزار میلیارد تومان باقیمانده به کارکنان شهرداری تهران (مناطق و واحدهای ستادی) پرداخت می‌شود که جزئیات آن در یکی از جداول بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران آمده است. نمودار ۱۱، ترکیب نیروی انسانی شاغل در شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ را نمایش می‌دهد. شایان‌ذکر است براساس آمار مندرج در بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تهران، بالغ بر ۱۸ هزار نفر در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران و بیش از ۵ هزار نفر در واحدهای ستادی شهرداری تهران شاغل هستند.^۱

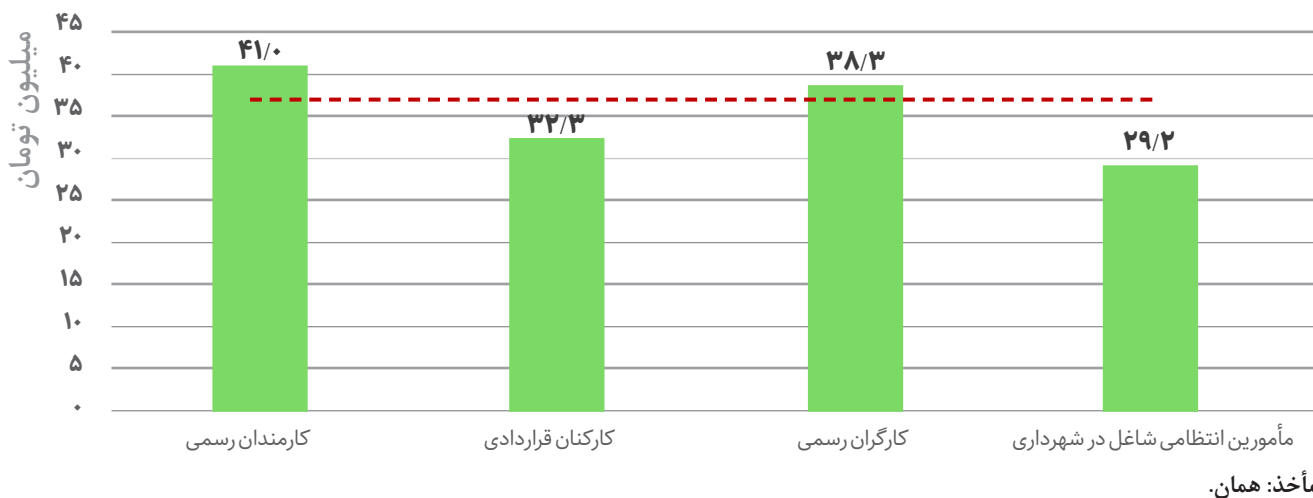
نمودار ۱۱. ترکیب نیروی انسانی شاغل در شهرداری تهران براساس بودجه سال ۱۴۰۲



براساس آمار ارائه شده، مجموع حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر پرداختی به کارکنان شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۱۰ هزار میلیارد تومان است که به حدود ۲۳ هزار نفر پرداخت می‌شود. بر این اساس، شهرداری تهران ماهیانه در حدود ۳۷ میلیون تومان بابت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر هر یک از کارکنان خود هزینه می‌کند. نمودار ۱۲، متوسط هزینه ماهیانه بابت حقوق و مزایای هر یک از کارکنان شهرداری تهران را به تفکیک انواع کارکنان ارائه کرده است. توجه به این نکته ضرورت دارد که این مبالغ پیش از کسر کسور قانونی (مالیات، بیمه و سایر کسور قانونی شامل سهم کارفرما و کارکنان) بوده و پس از کسر این مبالغ، متوسط حقوق و مزایای دریافتی کارکنان به حدود ۲۱ میلیون تومان می‌رسد.

۱. مقایسه این آمار با نمودار ۸، ممکن است این پرسش را در پی داشته باشد که با وجود اینکه حدود ۸۰ درصد کارکنان شهرداری تهران در مناطق شاغل هستند، چرا مجموع اعتبارات هزینه‌ای واحدهای ستادی بسیار بیشتر از مناطق است؟ در پاسخ باید گفت پرداختی به شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه شهرداری تهران از محل منابع عمومی شهرداری ذیل اعتبارات هزینه‌ای واحدهای ستادی طبقه‌بندی شده است و در نتیجه اگرچه تعداد کارکنان واحدهای ستادی بسیار کمتر از مناطق ۲۲ گانه است، اما اعتبارات مندرج در نمودار ۸ با لحاظ جبران خدمات سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه پرداختی از محل منابع بودجه عمومی شهرداری است.

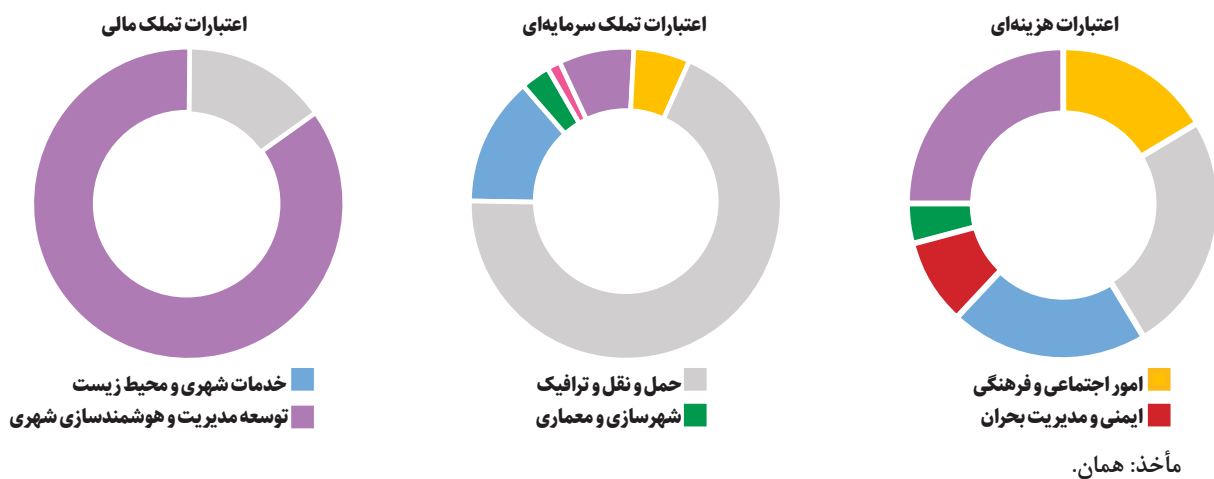
نمودار ۱۲. متوسط هزینه ماهانه بابت حقوق و مزایای هر نفر از کارکنان شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲



۲- مصارف بودجه به تفکیک برنامه‌ها و فعالیت‌ها

از نکات مثبت بودجه شهرداری تهران، شفافیت در ارائه اعتبارات به تفکیک برنامه‌ها و فعالیت‌های مناطق و واحدهای ستادی است که در قالب جداول تفصیلی بودجه ارائه شده است. در این جداول، اعتبارات برنامه‌ها به تفکیک هزینه‌ای، تملک سرمایه‌ای و تملک مالی و همچنین به تفکیک واحدهای اجرایی شهرداری تهران ذکر شده است. علاوه بر این، اهداف کمی این برنامه‌ها نیز ذکر شده است که می‌تواند امکان محاسبه هزینه واحد بسیاری از مخارج هزینه‌ای یا سرمایه‌ای را فراهم آورده و مبنایی برای ارزیابی بهره‌وری مخارج شهرداری در این برنامه‌ها ایجاد کند. ارائه شفاف این اطلاعات، بستر مناسبی برای ارزیابی مخارج و نظارت بر عملکرد مالی شهرداری ایجاد می‌کند که در درجه اول توسط شورای شهر و در درجه دوم توسط افکار عمومی، رسانه‌ها و آحاد شهروندان انجام می‌شود. به دلیل جزئیات فراوان، در این گزارش از ورود به ریز فعالیت‌ها و اعتبارات بودجه شهرداری تهران صرف‌نظر شده و صرفاً در نمودار ۱۳، انواع اعتبارات به تفکیک حوزه‌های مأموریتی شهرداری دسته‌بندی شده است.

نمودار ۱۳. ترکیب اعتبارات بودجه شهرداری تهران به تفکیک حوزه‌های مأموریتی



بررسی متن و حواشی بودجه شهرداری تهران، علاوه بر ارائه تصویری از ترکیب منابع و مصارف این نهاد عمومی غیردولتی، نکات شایان توجه دیگری نیز دارد که حتی می‌تواند دلالت‌های مفیدی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی در سطح ملی داشته باشد:



۱ نقش شورای اسلامی شهر تهران (نهاد ناظر) در کنترل مخارج

از جمله نکات مهم در فرایند بودجه‌ریزی، توجه به نقش نهادهای مختلف در این فرایند است. در بسیاری از کشورها، یکی از نقش‌های مجالس ملی و محلی (شوراها) به‌عنوان ناظر بر فعالیت‌های دولت‌های ملی و محلی، مهار گرایش دولت‌ها به افزایش مخارج از محل منابع ناپایدار بوده است. بررسی روند بررسی بودجه‌شهرداری در شورای اسلامی شهر تهران (جدول ۹) مشابه این روند را نشان می‌دهد.

جدول ۹. روند بودجه عمومی شهرداری تهران در سال‌های اخیر از لایحه تا مصوبه

سال مالی	بودجه عمومی شهرداری تهران (هزار میلیارد تومان)		تغییر مصوبه نسبت به لایحه (درصد)
	لایحه	مصوبه	
۱۳۹۷	۱۷۰،۵	۱۷،۴	-۰،۴
۱۳۹۸	۱۸،۹	۱۸،۸	-۰،۵
۱۳۹۹	۳۰،۲	۳۰،۶	+۱،۲
۱۴۰۰	۵۰،۰	۴۸،۹	-۲،۲
۱۴۰۱	۵۶،۹	۵۰،۴	-۱۱،۴
۱۴۰۲	۷۸،۵	۷۶،۰	-۳،۲

مأخذ: سامانه شفافیت شهرداری تهران.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در ۶ سال اخیر تنها یک‌بار بودجه پیشنهادی شهرداری تهران در شورای شهر افزایش یافته‌است که این افزایش نیز در حدود ۱،۲ درصد بوده‌است. در پنج سال دیگر، شورای شهر تهران تمرکز خود را بر کنترل هزینه‌های دولت و شفاف‌سازی دخل و خرج شهرداری قرار داده‌است. در صورتی که همین موضوع را در رابطه دولت و مجلس شورای اسلامی در فرایند تصویب بودجه کل کشور دنبال کنیم، نتیجه کاملاً برعکس است. یکی از آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی کشور غلبه نگاه‌های بخشی یا منطقه‌ای بر نگاه کلان و کم‌توجهی به آثار اقتصادی سیاست‌های بودجه‌ای است. عدم وجود نگاه‌های بخشی یا منطقه‌ای در شورای شهر (که ناشی از عدم تفکیک شهر به حوزه‌های انتخابیه است) از جمله عواملی است که موجب شده رفتار ناظر در رابطه شورا-شهرداری متفاوت از رابطه مجلس-دولت باشد.

۲ شفافیت:

چنانچه پیش‌تر نیز عنوان شد، از جمله نقاط قوت سند بودجه شهرداری تهران، ارائه شفاف و به‌موقع اطلاعات تفصیلی در خصوص بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه، کارکنان شهرداری تهران و هزینه‌های حقوق و مزایای ایشان، عناوین برنامه‌ها و فعالیت‌ها و اهداف کمی و اعتبارات هر یک از آنها و سایر موارد مندرج در بودجه مصوب شهرداری تهران است. این شفافیت، بستری برای نظارت مستقیم و غیرمستقیم شهروندان ایجاد کرده و در صورت وجود بستر پاسخ‌گویی متقابل، کارایی مخارج را در سطح دولت محلی افزایش داده و رضایت شهروندان را در پی خواهد داشت. با این حال، اگرچه ارقام مصوب می‌تواند تصویری اولیه از وضعیت مالی شهرداری تهران ایجاد کند، اما آنچه اهمیت بیشتری دارد، گزارش عملکرد مالی شهرداری و بررسی مطابقت آن با بودجه مصوب است که با تأخیر نسبتاً زیادی آماده و منتشر می‌شود. بنابراین، تسری شفافیت در ارائه نسخه مصوب بودجه شهرداری به چند حوزه دیگر ضروری است:

- گزارش‌های عملکرد، تفریغ بودجه و حسابرسی از شهرداری تهران و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه،
- گزارش بدهی‌ها و مطالبات شهرداری تهران،
- گزارش اصلاحیه‌ها/متمم بودجه به‌صورت شفاف و در قالب جداول منابع و مصارف.

در این گزارش، در راستای ارائه تصویری کلی از وضعیت مالی دولت‌های محلی و شهرداری‌ها در ایران، به بررسی بودجه شهرداری تهران (با تمرکز بر بودجه مصوب سال ۱۴۰۲) پرداخته شد. بدیهی است که تصویر ارائه‌شده از وضعیت بودجه شهر تهران به هیچ‌عنوان قابل تعمیم به کلان‌شهرهای دیگر و سایر شهرهای کشور نیست؛ زیرا انتظار می‌رود ترکیب درآمدها و هزینه‌های شهرهای دیگر، به‌ویژه شهرهای کوچک‌تر، تفاوت قابل توجهی با پایتخت داشته باشد. از این‌رو تکمیل تصویر مالی دولت‌های محلی در کشور، نیازمند ترسیم تصویر کلی بودجه کلان‌شهرهای کشور و همچنین سایر شهرهاست. علاوه بر این موارد، توجه به عملکرد منابع و مصارف بودجه شهرداری تهران در کنار توجه به ارقام مصوب و همچنین بررسی ترکیب بدهی‌ها و مطالبات شهرداری تهران می‌تواند مکمل مطالب ارائه‌شده در این گزارش باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir