

دیدگاه Viewpoint

مشکلات و مسائل نظام مالی شهرداری‌ها در گفت‌وگو با بهرام حاتمی

دبیر کمیته معاونین مالی و اداری
شهرداری‌های کلان‌شهرها

Bahram Hatami :

**Issues and Problems
of the Municipalities
Financial System**



مقدمه □

اگر تا چند دهه‌ی پیش کلان‌شهرها عملاً بیشتر از نظر اقتصادی در سطح ملی مهم بودند، اکنون نقش آفرینی آن‌ها در اقتصاد جهانی نیز مهم می‌باشد. کلان‌شهرها می‌کوشند جایگاه خود را تعریف نموده، برای خود تصویر جدید بسازند، کیفیت زندگی بهتری ارائه دهند و شرایطی را فراهم کنند تا بهتر جلوه نمایند. بنابراین امروزه رقابتی تنگاتنگ بین کلان‌شهرهای جهان برای کسب جایگاهی برتر از نظر اقتصادی، در جریان است و هر یک از آن‌ها می‌کوشند تا سهم بیشتری از دانش، سرمایه و نیروی انسانی خیره را به خود جذب نمایند.

بنابراین حوزه تأثیرگذاری کلان‌شهرها معمولاً بسیار وسیع بوده و بر کل کشور تأثیر گذار می‌باشند. برای مینا اثر توسعه‌ای و یا ضد توسعه‌ای کلان‌شهرها می‌تواند کل اقتصاد هر کشور را در بر بگیرد، از این رو نقش آفرینی آن‌ها در اقتصاد کشور موضوعی است که عمیقاً با مدیریت شهری در هم آمیخته و اصولاً نحوه مدیریت اقتصادی و مالی کلان‌شهرها تأثیرات گسترده‌ای بر بازده آن‌ها داشته و رفتار سازمانی نوینی را ترسیم می‌نماید. در این راستا نشریه اقتصاد شهر به عنوان متولی اصلی در رصد مسایل و مشکلات مرتبط با اقتصاد و مالیه شهری و تأثیر جدی این مقوله در اقتصاد ملی، فرصت را غنیمت شمرده و با برگزاری نشست تخصصی با آقای بهرام حاتمی، دبیر کمیته معاونین مالی و اداری شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور، نسبت به بررسی و تجزیه و تحلیل مشکلات نظام مالی کلان‌شهرها و شهرداری‌ها و نیز برنامه‌ها و اقدامات انجام شده این دبیرخانه اقدام نموده است.

مسائل و مشکلات شهرداری‌ها:

شهرداری‌ها در حال حاضر با سه پدیده مهم روبه‌رو هستند، به‌گونه‌ای که تمام مشکلات و مسائل مبتلابه شهرداری‌ها به‌طور کلی در سه طبقه قرار می‌گیرد که به اعتقاد بنده تا زمانی که این سه مشکل مرتفع نگردد، مشکلات پیش‌روی شهرداری‌ها حل‌وفصل نخواهد شد.

۱- عدم وجود درآمدهای پایدار:

به‌طوری‌که با احتساب درصد اختصاص‌یافته از محل وصول مالیات بر ارزش‌افزوده (از ۳٪، ۱/۵٪ سهم اختصاص‌یافته به شهرداری‌ها می‌باشد) و تصویب لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها توسط هیئت دولت، ۳۰٪ کل هزینه‌های شهرداری از طرف مردم، ۳۰٪ از طرف دولت و ۳۰٪ هم از طریق منابع و دارایی‌های شهرداری از بخش مشارکت‌ها و سرمایه‌گذاری تأمین گردد و این نقطه هدفی است که شهرداری‌ها باید در جهت وصول به آن حرکت نمایند.

۲- به روز نبودن قوانین و مقررات:

قوانین و مقررات موجود مربوط به نیم‌قرن گذشته می‌باشد و مقدار زیادی از فعالیت‌هایی که امروزه شهرداری‌ها در حال انجام آن می‌باشند، برای آن‌ها قانون و مقررات خاصی وجود ندارد. به‌عنوان مثال کلان‌شهرها هم‌اکنون در حوزه خدمات، در حال انجام کار و فعالیت می‌باشند. ولی از اعتبار و نیز از قوانین مربوط به آن بهره‌مند نمی‌باشند. در این راستا با تلاش‌ها و پیگیری‌های انجام شده، درصد تحقق مدیریت واحد شهری می‌باشیم، یعنی اقدام به یک سری از فعالیت‌ها و کارها نماییم که شهرداری‌ها توانایی انجام آن‌ها را دارند. البته در مورد این امر تا به حال پیگیری‌ها و رایزنی‌هایی انجام گرفته به‌طوری‌که در ماده ۱۳۶ قانون برنامه‌ی سوم توسعه، با اختصاص بودجه لازم به شهرداری‌ها واگذار گردید. می‌توان گفت؛ علت اجرایی نشدن این مهم در برنامه‌های قبلی بحث مربوط به اختصاص نیافتن بودجه لازم به شهرداری‌ها در ازای انجام این وظایف می‌باشد. پس به‌طور کلی به‌روز نبودن قوانین و مقررات هم یکی از معضلاتی است که باید مرتفع گردد.

۳- عدم وجود جایگاه مختص شهرداری‌ها در سلسله مراتب دولت:

انحلال اتحادیه شهرداری‌ها، به‌عنوان یکی از مشکلات

و مسائل پیش‌روی شهرداری‌ها می‌باشد. در حال حاضر شهرداری‌های ایران که ۷۰٪ جمعیت کشور را تحت پوشش خود دارند، فاقد اتحادیه صنفی می‌باشند.

شهرداری‌ها، تحت هماهنگی سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور که خود سازمانی زیرنظر معاونت عمرانی وزارت کشور می‌باشد، فعالیت می‌نمایند که می‌توان گفت؛ شهرداری‌ها در رده پنجم سلسله مراتب دولتی از نظر جایگاه قرار دارند و نهادهایی که به نوعی مقوله دفاعی از حقوق آن‌ها عهده‌دار می‌باشند، عبارتند از:

۱- شورای عالی استان‌ها که خود یک نهاد نظارتی است که از طریق مجلس شورای اسلامی می‌تواند بعضی از اقدامات را در جهت تسهیل کار شهرداری‌ها انجام دهد.

۲- وزارت کشور که خود یک نهاد دولتی می‌باشد. بنابراین با توجه به این‌که شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی می‌باشند، می‌توان گفت دو نهاد فوق به‌عنوان یک منبع متولی که خود در این قضیه ذی‌نفع باشند، نبوده و نهایتاً نخواهند توانست به نحو مطلوبی خواسته‌های شهرداری‌ها را عملیاتی نمایند. از این رو در قانون برنامه پنجم، این مورد در نظر گرفته شده و مقرر گردیده که دولت نسبت به تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها اقدام نماید که در صورت تشکیل این اتحادیه، جایگاه شهرداری‌ها در سلسله مراتب دولت تعریف خواهد شد. البته در سنوات گذشته با تشکیل دبیرخانه کلان‌شهرها، مقدار زیادی از مسائل و مشکلات شهرداری‌ها از طریق انتقال تجربه بین یکدیگر و ایجاد وحدت رویه در خصوص مسائل مرتبط مرتفع گردیده است به‌طوری‌که ارتباط مؤثری بین ۸ کلان‌شهر موجود در کشور از طریق دبیرخانه انجام گرفته که در همایش‌هایی که در هر فصل و یا ۲ فصل یک بار بین کلان‌شهرها برگزار می‌گردد، مسائل و مشکلات بررسی گردیده و راهکارهایی تهیه و تنظیم می‌گردد.

مقدار زیادی از فعالیت‌هایی که امروزه شهرداری‌ها در حال انجام آن می‌باشند، برای آن‌ها قانون و مقررات خاصی وجود ندارد

تأمین منابع مالی شهرداری‌ها:

شهرداری‌ها در بعد از انقلاب اسلامی به یک نهاد عمومی غیردولتی تبدیل شدند و برابر با قانون خودکفایی‌ها

که در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، تأمین هزینه و درآمدها بدون دریافت کمک از دولت برعهده شهرداری‌ها قرار گرفت. از آن زمان تا به امروز، شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد درآمد و هزینه در حال انجام فعالیت می‌باشند. به این ترتیب که هر شهرداری بایستی برابر با بودجه مصوبی که در هر سال به تصویب شوراهای اسلامی شهرها می‌رسد، به وصول عوارض و بهای خدمات عمده که سرفصل‌های درآمد را تشکیل می‌دهد، مبادرت نموده و برابر با پروژه‌ها و هزینه‌هایی که در طرف مقابل بودجه تعریف گردیده، مبادرت به هزینه نمایند. در حال حاضر ۷۰ تا ۸۰ درصد از درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض و جرایم بخش ساختمان صورت می‌گیرد و این نقطه اتکاء به‌گونه‌ای است که اگر کوچک‌ترین خللی در بخش ساخت‌وساز و ساختمان‌سازی روی دهد، درآمدهای شهرداری با مشکل مواجه خواهد شد. به‌طوری که در چند سال اخیر با توجه به کاهش صدور پروانه‌های ساختمانی، اکثر شهرداری‌ها موفق به محقق ساختن ۱۰۰٪ بودجه هم نگردیده‌اند. به‌عبارت دیگر، می‌توان گفت هم‌اکنون از ۱۰۰٪ درآمد شهرداری‌ها، شاید ۱۰٪ آن از محل درآمدهای پایدار می‌باشد که این مقدار هم از محل عوارض‌های نوسازی و کسب و پیشه، وسایل نقلیه و معاملات می‌باشد.

بنابراین با پیگیری‌ها و مطالعات متعدد، لایحه درآمدهای پایدار شهرداری در وزارت کشور تدوین گردیده و در هیئت دولت در حال بررسی می‌باشد که در صورت تصویب، مشکلات شهرداری‌ها در بحث درآمدهای پایدار تا حدودی حل‌وفصل خواهد شد. البته بخش دیگری از درآمدهای شهرداری که از سال گذشته شروع شده است، مربوط به عوارض ناشی از وصول مالیات بر ارزش‌افزوده می‌باشد، زیرا از ۳٪ مقدار مالیات بر ارزش‌افزوده، ۱/۵٪ سهم شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است که این منبع

هم‌اکنون از ۱۰۰٪ درآمد شهرداری‌ها، شاید ۱۰٪ آن از محل درآمدهای پایدار می‌باشد که این مقدار هم از محل عوارض‌های نوسازی و کسب و پیشه، وسایل نقلیه و معاملات می‌باشد

نیز یکی از منابع درآمدی پایدار شهری محسوب می‌گردد.

تأثیرات هدفمندسازی یارانه‌ها بر نظام مالییه شهرداری‌ها:

از آن جایی که حدود ۷۰٪ مردم کشور ساکن شهرها می‌باشند و شهرداری‌ها به این تعداد جمعیت، روزانه بالغ بر ۳۰۰ نوع خدمات متمایز ارائه می‌دهند. می‌توان گفت؛ ارائه خدمات شهرداری از بدو تولد تا زمان مرگ به شهروندان ادامه دارد که دربرگیرنده آیتم‌های مختلف می‌باشد.

بنابراین، زمانی که ۳۰۰ نوع فعالیت و خدمات از طرف شهرداری به مردم ارائه می‌گردد، به خودی خود، با اجرای

شهرداری‌ها در بعد از انقلاب اسلامی به یک نهاد عمومی غیردولتی تبدیل شدند و برابر با قانون خودکفایی‌ها که در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، تأمین هزینه و درآمدها بدون دریافت کمک از دولت برعهده شهرداری‌ها قرار گرفت

این قانون یک سری هزینه‌های اضافی شامل انرژی به‌طور کامل (آب، برق، گاز و سوخت)، برعهده شهرداری گذاشته خواهد شد که به دو طریق بر هزینه‌های شهرداری اثرگذار خواهد بود:

۱- اثر مستقیم؛ هزینه‌های آب، برق، گاز، تلفن و سوخت ماشین‌آلات تحت تملک شهرداری‌ها افزایش خواهد یافت.

۲- اثر غیرمستقیم؛ با توجه به افزایش هزینه‌های انرژی، نرخ انجام فعالیت‌ها توسط پیمانکاران، به تبع آن افزایش می‌یابد. در نتیجه براساس محاسبات انجام گرفته در کلان‌شهرها، ۵۰ الی ۶۰ درصد هزینه‌های جاری شهرداری‌ها با اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش خواهد یافت. انتظار می‌رود منابعی که دولت از پرتوی اجرایی شدن این قانون از محل فروش و آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی کسب می‌کند، با پرداخت سهم شهرداری، در جهت کاهش قسمتی از این هزینه‌ها کمک نماید. به نظر بنده سه راهکار در این مورد وجود دارد.

۱- تحویل سوخت یارانه‌ای از طرف دولت به شهرداری،



۲- پرداخت مابه‌التفاوت نرخ افزایش سوخت و خدمات ارائه شده به شهرداری؛ برای مثال زمانی که شهرداری با تهیه گازوئیل به قیمت لیتری ۱۶۰ تومان، قیمت بلیط حمل‌ونقل عمومی شهری را افزایش ندهد، باید تدبیری اتخاذ گردد که این مابه‌التفاوت به طریقی پرداخت گردد.

۳- تأمین هزینه‌های اضافه از طریق مردم توسط شهرداری، به طوری که شهرداری‌ها مجاز شوند این اضافه هزینه را از طریق مردم جبران نماید. البته در حال حاضر هیچ‌یک از این سه راه حل محقق نگردیده است. اما از طریق دبیرخانه کلان‌شهرها جلسات متعددی با مجلس شورای اسلامی، سازمان شهرداری‌ها و وزارت کشور در جهت رفع این مشکل برگزار گردیده است. زیرا در صورت حل نشدن این مشکل و افزایش هزینه‌های جاری، شهرداری‌ها مجبور خواهند شد که از حجم پروژه‌های عمرانی خود بکاهند.

است و این تغییر در روش، در حال حاضر در یکی از شهرهای ایران به صورت آزمایشی به اجرا درآمده است، تا با حصول نتیجه مفید و مؤثر نسبت به تدوین و تنظیم کلی دستورالعمل‌هایی که مورد نیاز می‌باشد اقدام نموده و بعد از تدوین و تنظیم، سازمان شهرداری‌ها از طریق وزارت کشور به کلیه شهرداری‌های کشور ابلاغ نماید. بنابراین احتمال می‌رود تا پایان سال جاری این اقدام عملی گردد. می‌توان گفت؛ یکی از بهترین دستاوردهای سال جاری این کمیته همین بحث خواهد بود؛ ضمن این که سه دستاورد مهم دیگر در سال گذشته در حوزه نظام مالی شهرداری‌ها به دست آمده است:

۱- **تأسیس بانک شهر؛** بانک شهر یکی از افتخارات کلان‌شهرها به‌شمار رفته و کمک بزرگی به شهرداری‌ها در جهت ارائه خدمات بهتر به مردم و تأمین منابع مالی آن می‌باشد.

سازمان شهرداری‌ها به دلیل تغییر روش حسابداری در شهرداری‌ها، مبادرت به تشکیل یک کمیته اصلاح نظام مالی در شهرداری‌ها نموده است

۲- **افزایش حدنصاب معاملات شهرداری‌ها توسط هیئت دولت؛** که به نوبه خود قدم مثبتی برای نظام مالی شهرداری‌ها به‌شمار می‌رود.

۳- **تأسیس بیمه‌ی شهر؛** در کلان‌شهرها است که بزودی اجرایی خواهد شد و این مورد هم یکی از دستاوردهای همکاری و مشارکت کلان‌شهرها خواهد بود. البته بیمه شهر تحت‌عنوان یک شرکت سهامی خاص بوده که در صدد است با استفاده از منابع و ظرفیت‌های موجود در شهرداری به نفع خدمات عمومی اقدام نماید و در امور بیمه‌ای خود کفا شود. هم‌چنین می‌توان به تدوین دستورالعمل حسابرسی، تنخواه و نیز دستورالعمل نحوه سرمایه‌گذاری مشارکت‌ها اشاره کرد که از طریق سازمان شهرداری‌ها و وزارت کشور در حال پیگیری می‌باشد. انتظار می‌رود که در سال جاری با ابلاغ این قضا و مواردی از این دست، از سوی وزارت کشور، قسمتی از مشکلات مالی شهرداری‌ها حل و مرتفع گردد.

تأثیرات برنامه پنجم توسعه بر نظام مالی شهرداری‌ها:

با پیگیری مستمر کلان‌شهرها و رایزنی‌های متعدد با اعضای فراکسیون مدیریت شهری در مجلس، تعدادی از خواسته‌های شهرداری مطرح گردید. در برنامه پنجم توسعه در ۳۲ برنامه، موارد مربوط به شهرداری ذکر گردیده است؛ می‌توان گفت ورود به این مسئله و موضوع، خوب و قابل قبول بوده و جای امیدواری است که در برنامه ۵ ساله پنجم، تحولی در نظام مالی شهرداری‌ها ایجاد شود.

راه‌اندازی قیمت تمام‌شده و حسابداری تعهدی در شهرداری‌ها:

طبق آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها که مصوب مجلس شورای اسلامی نیز می‌باشد، تغییر سیستم حسابداری در شهرداری‌ها فقط با موافقت وزارت کشور صورت می‌گیرد که تا به حال شهرداری تهران موفق به اخذ مجوز و اجرایی شدن این سیستم گردیده است. مورد دیگر این که در کلان‌شهرها، فعلاً مجوزی در این خصوص صادر نگردیده، اما سازمان شهرداری‌ها به دلیل تغییر روش حسابداری در شهرداری‌ها، مبادرت به تشکیل یک کمیته اصلاح نظام مالی در شهرداری‌ها نموده است. تا به حال حدود ۲۰ جلسه از آن تشکیل شده و به نتایج مفیدی هم دست‌یافته

سال جاری در دستور کار کلان‌شهرها و به‌خصوص شهرداری تهران قرار دارد، بحث مربوط به برون‌سپاری قسمتی از وظایف و فعالیت‌های شهرداری به بخش خصوصی می‌باشد. طبق فرمایش آقای دکتر قالیباف شهردار محترم تهران مقرر گردیده، تدابیر لازم در جهت جابه‌جایی تصدی‌گری با مدیریت و نظارت اتخاذ گردد، به‌گونه‌ای که بیشتر اقدامات شهرداری معطوف به مدیریت باشد تا تصدی‌گری، که این امر هم در دست بررسی و اقدام بوده و مقدمات آن فراهم گردیده است.

طبق فرمایش آقای دکتر قالیباف شهردار محترم تهران مقرر گردیده، تدابیر لازم در جهت جابه‌جایی تصدی‌گری با مدیریت و نظارت اتخاذ گردد، به‌گونه‌ای که بیشتر اقدامات شهرداری معطوف به مدیریت باشد تا تصدی‌گری، که این امر هم در دست بررسی و اقدام بوده و مقدمات آن فراهم گردیده است

برنامه‌های سال جاری در جهت سال جهاد

اقتصادی

در ارتباط با سال جهاد اقتصادی، طرحی تهیه و تدوین گردیده که تمام موارد مرتبط با سال جاری و نیز نظام مالی کلان‌شهرها در آن در نظر گرفته شده است. هم‌چنین در نظر داریم که در همایش آتی حوزه معاونین مالی و اداری کلان‌شهرها، راهکارهایی که قابلیت اجرایی شدن داشته ارائه گردیده و مورد تصویب قرار گیرد، تا قادر باشیم در این جهت به فرمایش مقام معظم رهبری عینیت بخشیم. در این راستا در طرح پیشنهادی که از طرف دبیرخانه کلان‌شهرها تهیه و تنظیم شده، حدود ۵۳ راهکار و برنامه در مورد سال جهاد اقتصادی پیشنهاد گردیده است. به‌عنوان نمونه؛ یکی از این بحث‌ها مربوط به بازنگری در ساختار شهرداری و شرح وظایف آن می‌باشد. بخش دیگر مربوط به افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌ها می‌باشد که در این مورد راهکارهایی ارائه گردیده است. بازنگری در امور قراردادهای، قسمت دیگری از این طرح می‌باشد و هم‌چنین بخشی هم به آموزش اختصاص یافته است که در این چند بخش پیشنهادی، راهکارهایی تهیه و تدوین گردیده که به‌عنوان پیشنهاد (از طرف دبیرخانه به کمیته معاونین مالی و اداری کلان‌شهرها ارائه خواهد گردید تا قسمت‌هایی که قابلیت اجرایی شدن داشته باشد در دستور کار قرار گرفته و مقدمات اجرایی شدن آن‌ها فراهم گردد). بخش دیگری که در

دیدگاه Viewpoint

مصاحبه با جعفر معصومزاده*
مدیر کل برنامه ریزی و کنترل عملکرد بودجه
معاونت مالی و اداری شهرداری تهران

بررسی نقش و تأثیر مدیریت کاهش هزینه در رشد و بهبود اقتصاد و مالیه شهری

Ja'far Ma'soumzadeh :

An Investigation of the Role and Effect
of Cost Reduction Management on the
Growth and Improvement of Urban
Economics and Municipal Finance



مقدمه

آنچه امروزه در رابطه با بنگاه‌های تجاری و اقتصادی، عمومی، انتفاعی و حتی غیرانتفاعی، بیش از هر چیز دیگری نمود پیدا کرده، توجه به هزینه‌های متعدد سازمان و یا به تعبیری دقیق‌تر، مدیریت هزینه است. زیرا در شرایط رقابتی امروز جهانی، سازمان‌های مختلف جهت حفظ بقا و توان رقابتی خود باید نسبت به مقایسه هزینه‌های شان با رقبای بالفعل و حتی بالقوه، آگاهی داشته و فعالانه در میدان رقابت در بعد هزینه وارد عمل شوند. علی‌رغم این‌که هر سازمانی بر اساس نگرش‌های سنتی و دیرینه خود، به مدیریت هزینه با هدف حفظ هزینه در پایین‌ترین سطح ممکن و بررسی نحوه کاهش آن می‌پردازد، اما به اعتقاد بسیاری از اندیشمندان مدیریت، آن‌چه ضامن نیل به این مقصود در کوتاه‌مدت (یعنی کاهش سطح هزینه‌ها) و بلندمدت (یعنی نیل به هزینه رقابتی) می‌شود، چیزی نیست مگر تحلیل راهبردی هزینه. در این میان با توجه به این‌که امروزه محدودیت منابع و رشد روزافزون نیازها، موضوع مدیریت هزینه را از یک مزیت به یک ضرورت تبدیل نموده است، بنابراین در دنیای امروز سازمان‌ها و شرکت‌های تولیدی پس از برنامه‌ریزی راهبردی و با در نظر داشتن نقاط ضعف و قوت، فرصت‌ها و تهدیدها، بر سر تولید محصولات یا ارائه خدمات با کیفیت بالاتر و قیمت و هزینه کمتر با هم به رقابت می‌پردازند. بر این مبنا، در بخش خدمات رشد روزافزون نیازها و انتظارات شهروندان و مشتریان سبب توجه ویژه مدیریت شهری به مقوله کاهش هزینه به‌ویژه در کلان‌شهرها گردیده است که با توجه به موضوع ویژه این شماره نشریه با عنوان مالیه شهری، نوشتار ذیل حاصل مصاحبه فصلنامه اقتصاد شهر با دکتر معصومزاده، مدیر کل برنامه‌ریزی و کنترل عملکرد بودجه شهرداری تهران می‌باشد که در آن نقش و تأثیر مدیریت هزینه در رشد و بهبود درآمدهای پایدار شهری که زیر مجموعه‌ای مهم از اقتصاد و مالیه شهری به‌شمار می‌رود، مورد بررسی قرار گرفته است.