

# رویدادهای علمی و اجرایی

## Scientific and Executive Events

### تحولات بودجه‌ای شهرداری تهران

### Budget Changes in Tehran Municipality



سعید اقدامیان\*

چکیده

شهرداری تهران از بدو تأسیس، جهت اجرای برنامه‌های خود از شیوه‌ی بودجه سنتی استفاده می‌نمود. با تحولاتی که در دهه‌های اخیر در سطح جهان و ایران روی داده و نقشی که اطلاعات در تصمیم‌گیری مدیران و پیشرفت سازمان ایفا می‌نماید، مدیریت کلان شهرداری به این نتیجه رسید که روش سنتی در برنامه‌ریزی و کنترل، نیازهای اطلاعاتی شهرداری را تأمین نمی‌نماید. لذا با انتخاب مدیر پروژه بودجه عملیاتی اقدام به تهیه بودجه عملیاتی برای شهرداری نمود.

اجرای پروژه با برنامه‌ریزی، مطالعه، فرهنگ‌سازی، برگزاری سمینار، طبقه‌بندی بودجه واحدهای مشابه، تهیه فرم‌های مربوط به هر طبقه، تدوین دستورالعمل تهیه بودجه جامع، پایش، پاسخگویی به سؤالات کاربران، انتخاب پایلوت و رفع مشکلات موجود انجام گردید که پیامدهای قابل قبولی داشته است.

#### وضعیت بودجه در شهرداری تهران قبل از اجرای بودجه جامع:

بودجه شهرداری تهران و چهار سازمان حمل‌ونقل و ترافیک تهران، مدیریت و نظارت بر تاکسیرانی شهر تهران، پایانه‌های مسافری و پارک‌سوارها، سردخانه و کشتارگاه همه‌ساله به‌صورت متداول سنتی تهیه و اجرا می‌شود. در این نوع بودجه‌بندی که هیچ‌گونه ارتباطی بین هزینه‌ها و درآمدها وجود نداشته و دارایی‌ها از هزینه‌ها و فروش اموال و دارایی‌ها از درآمدها مجزا نگردیده و امکان مدیریت صحیح بر آن‌ها وجود ندارد؛ تهیه بودجه به مفهوم یک تکلیف قانونی در آمده است. لیکن عمل به آن جدی تلقی نمی‌شود. تصور می‌شود همین که سقف ریالی بودجه رعایت شود، بودجه رعایت شده است، در حالی که این روش ابتدایی‌ترین روش بودجه‌نویسی می‌باشد. با تغییر مدیریت کلان شهرداری و اتخاذ تصمیم در خصوص تغییر سیستم حسابداری در شهرداری تهران از نقدی به تعهدی، زمینه اجرای بودجه جامع که یاری‌دهنده مدیریت در برنامه‌ریزی و کنترل می‌باشد، فراهم گردید.

گام اول؛ با فرهنگ‌سازی و ایجاد باور در سطح عمومی جهت تغییر روش سنتی و برقراری نظام سیستم‌محوری به جای شخص‌محوری برداشته شد.

مشکلات نظام بودجه‌ریزی متداول سنتی:

- شفاف نبودن فرآیند بودجه‌ریزی

• تکیه بر چانه‌زنی

• تمرکز شدید روی داده‌ها و بی‌توجهی به برون‌دادها

و نتایج آن

• عدم وجود ارتباط بین بودجه و عملیات سازمان

• جدایی نظام تهیه از نظام کنترل بودجه و بی‌توجهی

به کارایی هزینه‌ها در مرحله نظارت

• فقدان نظارت عملیاتی دقیق

• فقدان نظام گزارش‌دهی مالی در نظام مالی دولتی

جهت ارزیابی

۱۵- برنامه‌ریزی بهتر و تصمیم‌گیری به‌موقع

۱۶- شناخت امکانات بالقوه و کنترل عملیات

بررسی‌ها نشان می‌داد؛ پس از اجرایی شدن کامل

بودجه جامع، می‌توان انتظارات زیر را داشت:

**برخی از نتایج مورد انتظار در اجرای بودجه**

**جامع:**

• ایجاد نظام برنامه‌ریزی مالی مبتنی بر تناسب هزینه‌ها

با درآمدها

• بهینه شدن برنامه‌ریزی مالی و عملیاتی

• ایجاد نگاه جامع به منابع مالی برای به فعلیت

رساندن آن‌ها

• ایجاد افزایش ضریب بصیرت و هوشیاری نسبت به

آثار مالی تصمیمات مدیران

• زمینه‌سازی سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت

• تنظیم جریان‌های نقدی و استفاده بهتر از منابع نقدی

• زمینه‌سازی حسابرسی عملکرد

• ایجاد خودکنترلی

**گام دوم؛ مطالعه درخصوص بهترین روش**

**بودجه‌بندی به‌عمل آمده؛ با توجه به روش‌های**

**موجود، بودجه‌بندی به روش بودجه جامع مورد توجه**

**قرار گرفته و دارای اهدافی به شرح زیر است.<sup>(۱)</sup>**

**مهم‌ترین اهداف تهیه بودجه جامع:**

۱- ارائه مبنای صحیح برای اتخاذ تصمیم جهت

تخصیص منابع

۲- تعیین نتایج قابل سنجش و مورد انتظار

۳- تمرکز تصمیم‌گیری بر مشکلات سازمانی

۴- ایجاد یک فرایند منطقی جهت تصمیم‌گیری

۵- ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد برنامه

۶- ارائه اطلاعات قابل سنجش برای دستگاه‌های نظارتی

۷- ارائه مبنایی برای پاسخ‌گویی

۸- فراهم نمودن امکان ارزیابی نتایج مالی طرح‌ها و

ایجاد فرصت‌های لازم برای اصلاح برنامه‌ها

۹- ایجاد هماهنگی و همکاری، ما بین قسمت‌های مختلف

شرکت

۱۰- کمک در تعیین و تبیین مسئولیت‌های سازمانی

برای نیل به اهداف

۱۱- تعیین معیارها و استانداردها برای اجرای عملیات

و سنجش کارآیی در رسیدن به اهداف تعیین‌شده

۱۲- تجزیه و تحلیل رویدادهای تاریخی و مقایسه

آن‌ها با پیش‌بینی‌های انجام شده

۱۳- تحلیل اطلاعات بودجه و هماهنگ نمودن سایر

زیرسیستم‌های سازمان

۱۴- کمک در کنترل هزینه‌ها و جلوگیری از اتلاف منابع

بودجه

**گام سوم، اقدام به تهیه بودجه عملیاتی که بخشی**

**از بودجه جامع می‌باشد.**

**مراحل تهیه بودجه عملیاتی سال ۱۳۸۵ در شهرداری**

**تهران:**

۱- اولین اقدام، تهیه فلوچارت برنامه بود.

۲- مطالعه و آشنایی با بودجه شهرداری (مناطق

۲۲گانه، سازمان‌های غیرمستقل، سازمان‌های مستقل و

شرکت‌های نسل اول و دوم)

برای این منظور، حدود ۲ ماه مطالعه گردید تا شناخت

کاملی از ساختار، عملیات، فعالیت‌ها، فرهنگ موجود در

شهرداری و... ایجاد شود. در این مرحله، با توجه به جدید

بودن موضوع، فرهنگ موجود، جو حاکم و تعاریف رایج در

شهرداری از جمله درآمدها و هزینه‌ها، اطلاعات مربوطه در

دسترس نبوده و یا به طور پراکنده در شهرداری وجود داشته،

و مستلزم جمع‌آوری اطلاعات از کلیه واحدهای شهرداری

می‌گردید.

۳- طبقه‌بندی بودجه‌های واحدهای مشابه از نظر

**برنامه‌های عملیاتی:**

با توجه به این که بودجه‌بندی در مناطق به صورت سنتی



و در شرکت‌های مستقل، ظاهراً به‌صورت عملیاتی و در واقع به‌صورت سنتی تهیه می‌گردید و تفاوت فاحشی در نوع فعالیت و عملیات هر یک از واحدها بود، امکان طبقه‌بندی واحدی وجود نداشت. لذا جهت رفع مشکل مذکور مدیریت پروژه به انجام طبقه‌بندی‌های مختلف مبادرت ورزید.

#### ۴- تهیه فرم‌های مربوط به هر طبقه و تدوین دستورالعمل تکمیل فرم‌ها:

با توجه به تعدد انواع طبقه‌بندی بودجه‌ها، تهیه دستورالعمل یکنواخت برای کلیه بخش‌های شهرداری امکان‌پذیر نبود. لذا جهت جلوگیری از پراکندگی در کار، تصمیم بر این شد که در مرحله اول، بودجه عملیاتی در سطح مناطق شهرداری تهیه و اجرا شود، سپس نتیجه در سایر طبقات مورد اجرا قرار گیرد. به این ترتیب، دستورالعمل و فرم‌های بودجه عملیاتی، جهت مناطق شهرداری و شرکت‌های غیرمستقل تهیه و تدوین، و به جهت رفع اشکال؛ جلسات متعدد آموزشی، برای پرسنل مناطق شهرداری برگزار گردید.

#### ۵- تهیه بودجه عملیاتی آزمایشی برای پایلوت:

برنامه‌ریزی اولیه حاکی از این بود که ظرف مدت ۴ ماه بودجه جامع، برای ۴ پایلوت انتخابی تهیه و مورد اجرا قرار گیرد. با استفاده از پایلوت‌ها سایر مناطق شهرداری زیر پوشش قرار گیرد. به این ترتیب فعالیت با انتخاب واحدهای نمونه، به‌عنوان پایلوت و تشکیل تیم کارشناسی با مشارکت افراد معرفی شده، توسط واحدهای نمونه و هم‌چنین برگزاری سمینار کاربردی با حضور حدود ۲۰۰ نفر پرسنل مناطق شهرداری آغاز گردید.

یک ماه پس از شروع برنامه، طبق دستور مدیران ارشد شهرداری مقرر شد نتیجه بودجه جامع یک‌ماه زودتر ارائه شود. لذا برنامه‌ریزی دیگری، در بُعد زمانی جدید انجام و تصمیم گرفته شد تا بودجه جامع به‌صورت یک‌جا در کلیه مناطق به‌طور موازی و در یک محور، مدیریت شود. نتیجه برنامه، برگزاری بیش از ۱۲۰ جلسه با پرسنل دخیل در تهیه بودجه بوده است.

#### ۶- تهیه بودجه سال ۱۳۸۵ هر واحد نمونه به‌صورت آزمایشی و رفع اشکالات احتمالی:

با اعمال نظارت کامل بر تهیه بودجه آزمایشی سال ۱۳۸۵ و تشکیل جلسات پرسش و پاسخ به‌صورت مکرر در

کلیه واحدها، بودجه مذکور تهیه و بودجه کل مناطق از تجمیع آن‌ها حاصل گردید.

#### جریان تهیه بودجه جامع، با مشکلات عدیده‌ای از جمله موارد زیر مواجه شد:

۱- عدم آشنایی پرسنل شهرداری با بودجه جامع، موجب مقاومت ناخواسته ایشان می‌گردید. با برگزاری سمینارهای فرهنگ‌سازی در سطح کل شهرداری، مشکلات یاد شده تا حدودی رفع گردید.

۲- فقدان اطلاعات مالی و آمار قابل اتکاء که با هماهنگی به‌عمل آمده با کلیه مناطق، ادارات، و شرکت‌ها و سازمان‌های شهرداری اقدام به تهیه اطلاعات مورد نظر نموده که اغلب یا وجود نداشته و یا می‌بایست محاسبه مجدد گردد که این مشکلات با توجه به محدودیت زمانی مشکلات را بیشتر می‌نمود.

۳- فقدان وجود سیستم حسابداری تعهدی و عدم آشنایی پرسنل شهرداری با سیستم و تعاریف موجود در آن

۴- فقدان نرم افزارهای مورد نیاز

جهت رفع مشکلات مذکور، اقدام به برگزاری سمینار و تشکیل جلسات فرهنگ‌سازی و ارائه آموزش‌های لازم به پرسنل مربوطه گردید و برای دستیابی به اطلاعات و آمارهای مورد نیاز، که پس از تغییر روش حسابداری قابل دسترسی می‌باشد، سایر روش‌های مورد قبول، استفاده شد.

طبیعتاً هرگونه تغییری در سازمان با مقاومت مواجه می‌باشد، به همین منظور و با توجه به عدم اعتقاد بدنه شهرداری و اهتمام کامل آن‌ها به اجرای بودجه عملیاتی، مشکلات زیادی در ادامه راه وجود دارد و می‌بایست با حمایت کامل مسئولین عالی‌رتبه شهرداری از پروژه مذکور و ایجاد فرهنگ لازم در بدنه شهرداری پروژه را ادامه داد.

#### برخی از نتایج اولیه حاصل از تهیه بودجه عملیاتی

##### در شهرداری:<sup>(۲)</sup>

۱- با توجه به تعریف و محاسبه صحیح درآمد و هزینه، درآمد شهرداری حدود ۷۸ درصد و هزینه شهرداری حدود ۶۳ درصد افزایش داشته و در نتیجه مازاد درآمد و هزینه شهرداری حدود ۹۸ درصد افزایش یافته است.

۲- قیمت تمام‌شده یک متر مربع رفت‌وروب، در شهرداری محاسبه گردیده است.



۳- قیمت تمام شده یک متر مربع نگهداری و بهبود محیط شهر در شهرداری محاسبه گردیده است.

۴- قیمت تمام شده بهبود ترافیک برای هر خودرو در سال، محاسبه شده است.

۵- امکان مقایسه هزینه‌های اداری در بین مناطق شهرداری به وجود آمده است.

۶- امکان مقایسه هزینه‌های خدمات شهری بین مناطق شهرداری به وجود آمد.

۷- فضای رقابت در کاهش هزینه‌های خدمات شهری و هزینه‌های اداری در بین مناطق شهرداری ایجاد شد.

۸- هزینه‌های استهلاک برای بقای شهرداری جزء هزینه‌های شهرداری منظور گردید.

**پیش بینی می شود با اجرای بودجه جامع (عملیاتی) تغییرات زیر در شهرداری تهران حادث شود:**

۱- سایر سیستم‌های مرتبط به بودجه جامع اصلاح گردند تا اطلاعات مورد نیاز بودجه تهیه شود.

۲- پیش بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها هر سال دقیق تر از سال قبل گردد.

۳- مدیران شهرداری نسبت به اجرای بودجه جامع که برنامه آن توسط مدیریت کلان به تصویب رسیده است به صورت فعال شرکت نمایند و عملکرد آن‌ها با اجرای بودجه جامع سنجیده شود.

۴- عملکرد مدیران شهرداری از حالت عکس العمل به عمل تبدیل شود.

۵- با توجه به امکان برآورد قیمت تمام شده، قبل از شروع به فعالیت‌ها، بهبود نسبی در هزینه‌های جاری به وجود آید.

۶- با توجه به امکان مقایسه هزینه‌های مناطق با یکدیگر و با سال‌های قبل و ایجاد انگیزه رقابت در اجرای برنامه‌ها، پروژه‌های عمرانی با هزینه کمتری اجرا شود.

۷- با توجه به پیش بینی دقیق تر درآمدها و برآورد هزینه‌ها و ایجاد مدیریت نقدینگی، از انباشته شدن بدهی‌های شهرداری جلوگیری و ایجاد جوی اعتمادی به پرداخت‌های شهرداری مرتفع گردد.

۸- با احتساب هزینه استهلاک دارایی‌های شهرداری،

ضمن توجه بیشتر به نگهداری دارایی‌ها، امکان جایگزینی به موقع آن‌ها در سال‌های بعد فراهم شده و شهرداری با خطر از دست رفتن دارایی‌ها مواجه نشود.

۹- مدیران مجری برنامه‌های از پیش تعیین شده می‌باشند و صرفاً آن‌ها را پایش می‌کنند و از قبل می‌دانند که دنبال چه هدفی هستند، لذا دغدغه کمتری در کار داشته و بیشتر به مشکلات شهروندان رسیدگی می‌نمایند.

۱۰- چون بودجه جامع، برنامه همه قسمت‌های شهرداری را در بر می‌گیرد، بودجه جامع یکپارچگی در سطح شهرداری را ایجاد کرده؛ انگیزه، وحدت و تلاش را حاصل می‌کند، و متعاقب آن نیل به اهداف نیز به وجود می‌آید.

۱۱- جریان نقدی تنظیم شده و از منابع در اختیار بهتر استفاده می‌شود.

**برای اجرایی شدن بودجه و بهره‌برداری از مزایای آن می‌بایست امکانات زیر فراهم گردد:**

۱- وجود باور و اراده قوی در سطح مدیران ارشد شهرداری تهران برای اجرای بودجه جامع

۲- ایجاد سیستم حسابداری تعهدی در کلیه بخش‌های شهرداری تهران

۳- استفاده از نیروهای متخصص در اجرای بودجه جامع و حمایت از آن‌ها

۴- آموزش مدیران و پرسنل زیر مجموعه

۵- با توجه به بند ۱، ایجاد تغییرات پرسنلی در سطح معاونین و مدیران که با بودجه سنتی انس گرفته و تغییرات را نمی‌پذیرند و یا اعتقادی به آن ندارند.

۶- با توجه به بند ۱، تهیه امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مورد نیاز

در نتیجه تغییرات فوق خدمات شهرداری تهران هر سال نسبت به سال قبل از نظر کمی و کیفی ترقی خواهد نمود.

\* مدیر کل امور شرکت‌ها و مجامع

Saeedeghdamian@yahoo.com

Eghdamian@tehran.iri

#### پی‌نوشت:

۱- شباهنگ، رضا؛ حسابداری مدیریت، «مقالاتی به زبان‌های انگلیسی و تجربیات ۳۰ ساله کاری محقق»

۲- آمار و ارقام استخراج شده، واقعی و به‌وسیله‌ی گزارش تهیه شده است.

# رویدادهای علمی و اجرایی

## Scientific and Executive Events

### پنجمین مرحله ممیزی املاک شهر تهران

### The Fifth Phase of Real Estate Survey in Tehran



شاهین امیری\*

مقدمه

بر اساس قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۷ آذرماه سال ۱۳۴۷ برابر ماده ۹ قانون یاد شده مقرر گردید تا هر ۵ سال یک بار شهر تهران، ممیزی و بر اساس آن از مالکین املاک و اراضی شهر تهران، عوارض نوسازی اخذ گردد. این روال در چهار مرحله انجام و به تناسب نیاز حوزه نوسازی اداره کل تشخیص و وصول درآمد، اطلاعات جمع آوری شده کامل می گردید. با انتصاب جناب آقای دکتر قالیباف، شهردار محترم تهران و رویکرد ایشان به شهر تهران به عنوان شهر الکترونیک، نحوه نگرش به ممیزی به کلی تغییر کرد و مقرر گردید که ممیزی مرحله پنجم به عنوان آخرین ممیزی تهران و به صورت کاملاً مکانیزه و براساس نیازهای روز کلیه دستگاهها و مدیریت شهری انجام شود. با جلسات کارشناسی متعدد که با همکاری حوزه های شهرسازی، درآمد، زیباسازی، شرکت پست و سازمان فن آوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران تشکیل گردید، در نهایت سامانه ممیزی طراحی و براساس فرمت بازدید یکپارچه اطلاعات کامل شهری از جمله ساخت بنا، تعداد طبقات، نوع اسکلت و سقف، نوع سوخت، نوع نما، تعداد و نوع ساختمان، پارکینگ، کاربری ها، نام معابر، طول و عرض معابر، جهت حرکت خودرو و صدها اطلاعات مورد نیاز دیگر توسط هزار نفر از پرسنل ستاد ممیزی شهر تهران، با استفاده از تبلت و متر لیزری همزمان در ۲۲ منطقه شهر تهران آغاز گردید که در نوع خود در دنیا بی نظیر بوده است و هم چنین در ایران تاکنون چنین پروژه عظیمی انجام نگرفته است.

برخی از اطلاعات جمع آوری شده شامل موارد ذیل می گردند:

- اطلاعات شهرسازی
- اطلاعات درآمد
- اطلاعات فضای سبز
- اطلاعات زیباسازی
- اطلاعات ترافیکی
- اطلاعات دکل های مخابراتی
- تهیه نقشه جانمایی املاک در مقیاس ۱/۱۰۰۰ و ۱/۲۰۰۰