

ORIGINAL RESEARCH PAPER

**Budget deficit in municipalities: Propose a method for calculating and controlling based on the concept of resource sustainability (Case study: Tehran, Mashhad, Shiraz and Rasht metropolises)**

Ali Jafari Shahrestani<sup>1</sup>, Niloofar Jahanfar<sup>2</sup>, Hojatollah Mirzaei<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup> PhD in Economic development and planning, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University of Tehran, Tehran, Iran

<sup>2</sup> Master of Economic Development and Planning, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

<sup>3</sup> Assistant Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

ARTICLE INFO

**Article History:**

Received 2021-09-30

Accepted 2022-03-08

**Keywords:**

budget deficit  
operating balance  
general balance  
borrowing  
transferring of capital assets

ABSTRACT

INTRODUCTIN

Budget deficit is one of the important concepts in budget preparation and implementation, the non-calculation of which will lead to financial instability. But despite the general notion that there is a clear definition of a budget deficit, there are different definitions for this concept. Within the framework of the concept of sustainability, the budget should be adjusted in such a way that in the long run it does not harm the ability to repay debts and does not violate the rights of future generations. Therefore, budget resources should be provided from rows that have the characteristics of sustainability, desirability and flexibility. From this perspective, financing through unsustainable revenues such as borrowing or divesting capital assets is considered a budget deficit in municipalities; because the use of these sources of income is not permanent and sustainable, and using them to cover current expenses will be a source of irreplaceable sources of capital for future generations of the city.

MATERIALS AND METHODES

In this qualitative descriptive research and using library documents, based on the concept of resource sustainability, a method for calculating the budget deficit in municipalities is presented and using the concepts of operational balance and general balance, the budget deficit of Tehran, Mashhad metropolitan municipalities, Shiraz and Qom during the years 1397-1390 has been calculated. The results show: a) In recent years, Tehran Municipality has faced an operating balance deficit and has provided part of its current expenses from the transfer of financial assets and capital; b) In other metropolises, the situation of the general balance and the general balance without the transfer of unsustainable revenues indicates the use of unsustainable resources for budgetary purposes, which in the long run will reduce the biological reserves of cities.

DOI: [10.22034/UE.2022.3.01.05](https://doi.org/10.22034/UE.2022.3.01.05)

\*Corresponding Author: Email: [ho.mirzaei@gmail.com](mailto:ho.mirzaei@gmail.com)

## FINDINGS

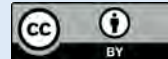
It is very important to note that in the current situation, due to the anti-cyclical behavior of the budget deficit and predicting the continuation of the recession on the country's economy due to foreign policy crises; it seems that the trend in the budget of municipalities It will continue to expand financing from unsustainable revenues to cover the budget deficit. Continuation of this trend in the long run leads to accumulation of debts and financial bankruptcy for urban management and reduced quality of life for citizens. Institutionally, this is due to the lack of financial oversight by the government (Ministry of Interior) and city councils over its financial performance and indiscipline. The performance of Islamic city and municipal councils in recent years shows that the culture of easy access to financial resources at any cost has dominated the behavior of municipalities and city councils, and none of them have paid attention to the financial stability of the municipality in the long run. It should also be noted that government financial oversight of municipalities' borrowing performance has been small and ineffective. On the other hand, due to the backwardness of financial markets in the country, it has not been possible to impose financial discipline on municipalities through these markets.

## CONCLUSION

To solve the problem of financing the budget deficit of municipalities by using an unsustainable source, it is necessary to reform the financial system of municipalities by relying on the definition of new sustainable revenue lines and increasing the base and rate of tolls of existing sustainable lines, especially tolls. Renovation and value added tax should be on the agenda and efforts should be made to reduce the level of costs by establishing a cost system. In addition, in order to control financing from unstable revenues in order to cover the budget deficit, it is necessary to impose restrictions on the budgets of municipalities by regulatory bodies. In this regard, it is suggested:- A ceiling for financing through borrowing and therefore the overall balance should be set by the Ministry of Interior and municipalities should be required to comply with it in the annual budgets; This is important in order to prevent the increase of credit risk and therefore the financial bankruptcy of municipalities. - A ceiling should be set for the overall balance without the transfer of unsustainable capital assets and municipalities should be required to comply with it; This will lead to the control of the irregular sale of the city's biological capacity. Keywords: budget deficit, operating balance, overall balance, borrowing, capital asset transfer, unsustainable resources.

### COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



### HOW TO CITE THIS ARTICLE

Jafari Shahrestani A., Jahanfar N., Mirzaei H. (2022). Budget deficit in municipalities: Propose a method for calculating and controlling based on the concept of resource sustainability (Case study: Tehran, Mashhad, Shiraz and Rasht metropolises). *Urban Economics and Planning*, 3(1): 64-75.

DOI: [10.22034/UE.2022.03.01.05](https://doi.org/10.22034/UE.2022.03.01.05)



## فصلنامه اقتصاد و برنامه ریزی شهری

سایت نشریه: <http://eghtesadeshahr.tehran.ir>

### مقاله پژوهشی

## کسری بودجه در شهرداری‌ها: پیشنهاد روشی برای محاسبه و کنترل بر مبنای مفهوم پایداری منابع (مطالعه موردی: کلان‌شهرهای تهران، مشهد، شیراز و رشت)

علی جعفری شهرستانی<sup>۱</sup>، نیلوفر جهانفر<sup>۲</sup> و حجت‌الله میرزائی<sup>۳\*</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی تهران، ایران

<sup>۲</sup> کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

<sup>۳</sup> استادیار اقتصاد، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

### چکیده:

کسری بودجه یکی از مفاهیم مهم در تنظیم و اجرای بودجه است و عدم محاسبه کسری بودجه منجر به ایجاد ناپایداری مالی خواهد شد. تأمین هزینه‌ها از طریق درآمدهای ناپایدار مانند استقراض و واگذاری دارایی سرمایه‌ای مصداق کسری بودجه در شهرداری است. پژوهش حاضر با استفاده از مفاهیم تراز عملیاتی، تراز کلی و منابع ناپایدار به محاسبه کسری بودجه شهرداری کلان‌شهرهای تهران، مشهد، شیراز و قم طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۷ پرداخته است. نتایج نشان می‌دهند: الف) در سال‌های اخیر شهرداری تهران با کسری تراز عملیاتی مواجه شده و بخشی از هزینه‌های جاری خود را نیز از محل واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای تأمین کرده است؛ ب) در سایر کلان‌شهرها وضعیت تراز کلی و تراز کلی بدون واگذاری درآمدهای ناپایدار، گویای استفاده از منابع ناپایدار برای مصارف بودجه‌ای است که در بلندمدت با کاهش ذخیره‌های زیستی شهر، وضعیت مالی این کلان‌شهرها با مخاطرات جدی مواجه می‌شود. برای مرتفع ساختن کسری بودجه، شهرداری‌ها باید با تعریف ردیف‌های جدید، افزایش پایه و نرخ عوارض ردیف‌های درآمد پایدار فعلی به‌ویژه عوارض نوسازی و مالیات بر ارزش‌افزوده و استقرار سیستم بهای تمام‌شده از سطح هزینه‌ها کاسته شود. همچنین، برای کنترل تأمین مالی از محل درآمدهای ناپایدار با هدف پوشش کسری بودجه، امکان ایجاد محدودیت‌هایی توسط نهادهای نظارتی بر بودجه شهرداری‌ها همچون تعیین سقف تأمین مالی از طریق استقراض توسط وزارت کشور در بودجه سنوایی شهرداری‌ها برای جلوگیری از ورشکستگی مالی و تعیین سقف برای تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار و الزام شهرداری به رعایت آن در راستای کنترل فروش ظرفیت‌های زیستی شهر، وجود دارد.

DOI: 10.22034/UE.2022.03.01.05

### اطلاعات مقاله

#### تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۲۱

تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۱۲/۱۷

#### کلمات کلیدی:

استقراض  
تراز عملیاتی  
تراز کلی  
کسری بودجه  
واگذاری دارایی سرمایه‌ای

شهرداری شامل دو بخش اصلی منابع (درآمدها و منابع مالی) و مصارف (هزینه‌ها) است. بخش منابع، خود شامل سه جزء درآمد، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. بخش مصارف را نیز سه جزء هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی تشکیل می‌دهد. در لایحه بودجه و بودجه مصوب، مجموع منابع و مصارف با یکدیگر برابر بوده و بنابراین، از منظر حسابداری، کسری بودجه صفر است. اما در واقعیت، بودجه سالانه بسته به شرایط اقتصادی، می‌تواند

### مقدمه

تأمین مالی و برنامه‌ریزی اقتصادی، یکی از ارکان مهم برنامه جامع شهرداری‌ها برای اداره امور جاری و عمرانی است. بودجه شهرداری‌ها به‌عنوان برنامه مالی سالانه شهرداری تلقی می‌شود و مسئله کسری بودجه یکی از مفاهیم مهم در تنظیم و اجرای بودجه شهرداری است. بودجه

نویسنده مسئول:

ایمیل: [ho.mirzaei@gmail.com](mailto:ho.mirzaei@gmail.com)

به‌اضافه استقراض منهای مخارج بهره‌ای) پرداخته است. برای نمونه، در یکی از مطالعات در سال ۱۳۹۹ [۳] تراز کلی بدون نفت که شامل میزان نفت فروش‌رفته و استقراض دولت حدود ۵۰ درصد از درآمدهای دولت را شامل می‌شود. به این معنا که اگر دولت قرض نکند و نفت نفروشد، برای تأمین ۵۰ درصد از هزینه‌های خود دچار کسری خواهد بود. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های جاری و عمرانی است و این در حالی است که درآمد حاصل از فروش نفت باید فقط برای پروژه‌های عمرانی هزینه شود.

مولایی و عبدیان (۱۳۹۷) در پژوهش خود کسری بودجه دولت را برابر با میزان استقراض و فروش نفت در نظر گرفته و اثر درآمدهای مالیاتی، درآمدهای نفتی، مخارج دولت، نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم را بر آن سنجیده‌اند. نتایج پژوهش یادشده نشان می‌دهد کسری بودجه با درآمدهای نفتی، مالیاتی و نرخ رشد رابطه منفی و با مخارج دولت و نرخ تورم، رابطه مثبت دارد [۴].

عظیمی و نوفرستی (۱۳۹۳) در مقاله‌ای بیان کرده‌اند که کسری بودجه دولت غالباً از طریق استقراض و یا فروش اوراق مشارکت و یا برداشت از حساب ذخیره ارزی تأمین می‌شود و در ادامه، آثار و تبعات فرض‌های یادشده را بر تراز تجاری سنجیده‌اند [۵].

صیادزاده و همکاران (۱۳۹۲) در مقاله خود نشان می‌دهند دولت همواره برای تأمین مالی کسری بودجه خود از ابزار استقراض از بانک مرکزی و فروش اوراق مشارکت استفاده کرده است. بر اساس یافته‌های این مقاله نوسان‌های کسری بودجه، اثر مثبت و معناداری بر رشد اقتصادی دارد. بنابراین، کسری بودجه باعث افزایش تورم و کاهش امنیت اقتصادی می‌شود [۱].

کمیجانی و ورهرامی (۱۳۹۱) عوامل مؤثر بر کسری بودجه دولت را طی سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۸۷ بررسی کرده‌اند. نتایج حاصل از مطالعه یادشده نشان‌دهنده اثر منفی درآمدهای نفتی و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، درآمدهای مالیاتی و رشد اقتصادی بر کسری بودجه است [۶]. در حوزه شهرداری‌ها نیز اگرچه مطالعه مجزایی در رابطه با کسری بودجه انجام نشده، اما نتایج برخی از پژوهش‌ها در حوزه مالی شهرداری، قابل بهره‌برداری است.

قلی‌زاده و حمیدزاده (۱۳۹۵) در مقاله‌ای توصیفی و با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای اظهار داشته‌اند که مزاد تراکم یکی از راه‌های تأمین کسری بودجه شهرداری‌ها است و خود این مسئله بر قیمت مسکن در شهرهای بزرگ تأثیرگذار است. در این مطالعه فقط به توصیف ارتباط میان کسری بودجه و مزاد تراکم ارائه‌شده توسط شهرداری‌ها پرداخته شده و تعریفی از کسری بودجه صورت نگرفته است [۷].

زاهدی و دهقان (۱۳۸۹) در مطالعه‌ای عامل کسری بودجه شهرداری‌ها در دوره رکود را کسب درآمد شهرداری از فروش تراکم و صدور پروانه ساخت عنوان کرده‌اند. آن‌ها در این مطالعه به بیان اهمیت تأمین مالی پروژه‌های شهری از طریق درآمدهای پایدار مانند مالیات بر ارزش زمین پرداخته‌اند و از آن به‌عنوان یک منبع درآمد مطمئن برای شهرداری‌ها که کمترین اثرات جانبی منفی را به همراه دارد، نام می‌برند.

با ناترازی و یا کسری مواجه شود؛ در یک تعریف ساده می‌توان مزاد هزینه بر درآمد در یک سال بودجه‌ای را معادل کسری بودجه قلمداد کرد. این کسری به دلیل عدم تحقق منابع و یا وقوع مصارف برنامه‌ریزی‌نشده طی سال بودجه‌ای رخ می‌دهد. تعاریف دیگری نیز برای کسری بودجه می‌توان در نظر گرفت؛ از جمله مزاد مصارف هزینه‌ای بر منابع درآمدی، مزاد مصارف گریزناپذیر بر منابع درآمدی، کسری درآمدهای پایدار بر مصارف یا مصارف هزینه‌ای و... اهمیت محاسبه کسری بودجه در جلوگیری از رشد برنامه‌ریزی‌نشده بدهی و ورشکستگی مالی شهرداری‌ها و یا استفاده نامتعارف از ذخایر سرمایه‌ای در دست سیاست‌گذار است. این در حالی است که اگر کسری بودجه مبنای محاسبات در بودجه‌ریزی قرار گیرد، می‌توان از بحران‌های آتی جلوگیری کرد.

بررسی سوابق موضوع مبین آن است که بررسی مفهوم کسری بودجه شهرداری‌ها بر پایه مفهوم پایداری منابع تا کنون کمتر مورد توجه پژوهشگران داخلی قرار گرفته است. این مهم، به‌ویژه در شرایط رکود اقتصادی حاکم بر اقتصاد کلان در دهه اخیر، با توجه به رفتار ضد ادواری کسری بودجه [۱] اهمیتی ویژه دارد؛ چرا که کسری بودجه در دوران رکود زیاد و در دوران رونق کم می‌شود و بنابراین، محاسبه کسری بودجه و مطالعه الگوی تغییرات از بعد سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اهمیتی ویژه دارد. در این راستا، در مقاله حاضر ابتدا به بررسی مفهوم بودجه و کسری بودجه پرداخته می‌شود. پس از آن، به ترتیب پیشینه و روش تحقیق ارائه خواهد شد. در پایان نیز یافته‌های پژوهش مورد بحث و نتیجه‌گیری قرار می‌گیرد. سؤال اساسی این مقاله این است که بر پایه مفهوم پایداری منابع، روش مناسب برای محاسبه کسری بودجه شهرداری‌ها چیست؟ پژوهش حاضر در راستای پاسخ به پرسش یادشده یک روش درآمدی برای محاسبه کسری بودجه ارائه می‌دهد که تکیه آن بر ردیف‌های ناپایدار درآمدی به‌عنوان عوامل اصلی کسری بودجه و ورشکستگی مالی شهرداری‌ها در بلندمدت است؛ چرا که استفاده از این منابع درآمدی همیشگی و پایدار نیست و بهره‌گیری از آن‌ها برای تأمین هزینه‌های جاری به‌منزله برداشت از منابع سرمایه‌ای غیرقابل جایگزین نسل‌های آتی شهر خواهد بود [۲].

### پیشینه تحقیق

مطالعات مرتبط با موضوع «کسری بودجه» در حوزه بخش عمومی، متمرکز بر نهاد «دولت» بوده و کمتر به مسئله کسری بودجه شهرداری‌ها پرداخته شده است. با توجه به تمرکز این پژوهش بر استفاده از چارچوبی برای محاسبه کسری بودجه بر مبنای پایداری منابع و تشابه ساختار بودجه‌ای دولت و شهرداری‌ها، ابتدا مطالعات مرتبط با دولت مرور شده و سپس، به اندک مطالعات صورت‌گرفته در رابطه با شهرداری‌ها پرداخته خواهد شد.

مرکز پژوهش‌های مجلس در سلسله گزارش‌هایی در رابطه با لایحه بودجه به‌صورت سالانه، به محاسبه کسری بودجه با استفاده از دو تراز کلی بدون نفت (شامل استقراض و نفت) و تراز اولیه بدون نفت (نفت

این مطالعه به روش توصیفی صورت گرفته و تعریفی از کسری بودجه ارائه نکرده است [۸].

وو، فنگ و لی (۲۰۱۵) به بررسی اینکه آیا کسری بودجه مالی شهرداری‌ها که منبع انحصاری زمین‌های شهری هستند، یک نیرو محرکه مهم برای افزایش قیمت مسکن است، پرداختند. در این پژوهش از یک چارچوب مفهومی برای نشان دادن مکانیزم انتقال از کسری بودجه به قیمت مسکن استفاده شده که به یک مدل تجربی با دو معادله ساختاری هم‌زمان برای قیمت مسکن و قیمت زمین تبدیل می‌شود [۹].

پن، هانگ و چیانگ (۲۰۱۵) در مقاله خود به بررسی ارتباط میان کسری شهرداری‌ها، امور مالی زمین و بازار املاک مستغلات با استفاده از مدل رگرسیون انتقالی ساده پنل پرداختند. در پژوهش یادشده به‌منظور برآورد مدل از داده‌های پنل ۳۰ استان در چین طی سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۰ استفاده شده است. در یک طبقه‌بندی، استان‌هایی که نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی آن‌ها بزرگ‌تر از ۱۴/۶۲ است، در گروهی با مشکلات مالی زیاد و در غیر این صورت، در گروهی با مشکلات مالی کم قرار می‌گیرند. نتایج پژوهش یادشده نشان می‌دهد هزینه اجاره زمین تأثیر مثبت قابل توجهی بر ارزش کل کالای مسکن فروخته‌شده در گروه با مشکلات مالی کم دارد [۱۰].

## مواد و روش‌ها

روش تحقیق پژوهش حاضر از نوع توصیفی کیفی و با استفاده از اسناد کتابخانه‌ای است. بر این مبنای ابتدا با استفاده از مطالعات صورت‌گرفته در رابطه با کسری بودجه دولت بر پایه پایداری منابع، تعاریف مورد نظر بر مبنای اسناد بالادست موجود در رابطه با چارچوب بودجه شهرداری‌ها از جمله بخشنامه‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، برای شهرداری کلان‌شهرها بسط داده خواهد شد. سپس، با استفاده از داده‌های گزارش‌های تفریح بودجه در دسترس (۱۳۹۰-۱۳۹۷) [۱۱] کسری بودجه در کلان‌شهرهای بررسی‌شده، محاسبه و روند تغییرات آن بررسی خواهد شد. بر پایه مدل مفهومی این پژوهش، مازاد مصارف و کسری منابع، شهرداری‌ها را به سمت تأمین مالی از روش‌های ناپایدار و فروش سرمایه‌های زیستی شهر برای پوشش کسری بودجه سوق می‌دهد. جبران کسری بودجه از طریق استقراض، افزایش بدهی‌ها را به دنبال خواهد داشت و در بلندمدت شهرداری‌ها را به‌ناچار به سوی استفاده هرچه بیشتر از روش‌های ناپایدار برای پرداخت بدهی سوق خواهد داد. تأمین کسری از طریق فروش دارایی‌های سرمایه‌ای نیز ظرفیت‌های زیستی شهر را از میان می‌برد که خود به منزله کاهش منابع مدیریت شهری است که در بلندمدت کسری و بنابراین، فروش دارایی‌های سرمایه‌ای شهر را دوباره تشدید خواهد کرد.

ارائه چارچوبی برای محاسبه کسری بودجه شهرداری‌ها بر پایه مفهوم پایداری منابع

بر مبنای تعریف ارائه‌شده در قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت

است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود». بنابراین در تعریف، سه جنبه سیاسی، مالی و برنامه‌ای جزء ماهیت بودجه تلقی می‌شود و این سه بعد از هم جدا نشدنی و ذاتی بودجه بوده، بر یکدیگر تأثیر متقابل و مداوم دارند. بر این مبنای، بودجه هر نهاد شامل اعدادی است که وظایف و شیوه حکمرانی آن نهاد را نشان می‌دهد و از این جهت، در چارچوب مفهوم پایداری، باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که در بلندمدت به توان بازپرداخت بدهی‌ها آسیب نرسانده و حقوق نسل‌های آتی را مورد تعدی قرار ندهد [۱۲].

ساختار بودجه از دو بخش منابع و مصارف تشکیل شده است که بنا بر ماهیت تراز حسابداری در بودجه مصوب با هم برابر هستند. بخش منابع خود از سه جزء درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش اموال) و واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض) تشکیل شده است. بخش مصارف نیز از سه جزء هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) و تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت استقراض) تشکیل شده است. موارد مندرج در ردیف‌های بودجه‌ای در هر جزء در جدول ۱ آورده شده است. با توجه به تمرکز این مطالعه بر محاسبه کسری بودجه از منظر منابع، لازم است اجزای ۳ گانه این بخش از ترازنامه تشریح شود:

الف) منابع درآمدی: درآمدهای شهرداری عبارت‌اند از: دریافت‌هایی که شهرداری بر اساس قوانین، مقررات و مصوبات شورای اسامی شهر تهران، با عنوان عوارض، بهای خدمات، سود سپرده، سود سرمایه‌گذاری و امثال آن وصول می‌کند.

ب) منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: منظور از دارایی‌های سرمایه‌ای، دارایی‌های است که در فرایند تولید کالا و خدمات به کار می‌روند و عمر آن‌ها بیش از یک سال است و نیز سایر دارایی‌های تولیدنشده مانند منابع طبیعی، حق امتیازها، حقوق اتفاقی و... در این چارچوب، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، عبارت است از: درآمد ناشی از فروش اموال سرمایه‌ای و دارایی‌های ثابت و شامل مواردی مانند درآمد حاصل از عوارض بر مازاد تراکم (در حد مجاز)، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها و فروش اموال شهرداری شامل فروش ساختمان‌ها و تأسیسات، فروش و واگذاری اراضی، فروش و واگذاری ماشین‌آلات و تجهیزات و فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و اسقاطی می‌شود.

ج) منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی: این دارایی‌ها بیشتر از جنس پول و اعتبار بوده و شامل استقراض از سیستم بانکی، فروش اوراق مشارکت، استفاده از تسهیلات خارجی، مازاد درآمد بر هزینه دوره‌های قبل و وصول مطالبات می‌شود.

در چارچوب بودجه، هر نهاد طی سال اجرای بودجه سعی می‌کند به اندازه منابع وصولی، هزینه کند. در صورت عدم تحقق منابع نیز ممکن است بخشی از بودجه به یک واحد اختصاص نیابد [۱۳]. به‌رغم تصور عمومی مبنی بر وجود تعریف واضح و روشنی از کسری بودجه، تعاریف متفاوتی برای کسری بودجه وجود دارد و عدم انعکاس تصویر واضح از این

جدول ۱. منابع و مصارف بودجه شهرداری‌های منتخب

منابع	مصارف
درآمدها شامل:	هزینه‌ها شامل:
- انواع درآمدها	- بودجه هزینه‌ای
درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)	به منظور انجام مأموریت‌های اجتماعی، حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری، ایمنی و مدیریت بحران، شهرسازی و معماری و توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری
درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی	- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
بهای خدمات و درآمدهای مؤسسه‌های انتفاعی شهرداری	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای به منظور انجام مأموریت‌های بند قبل
درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری	- تملک دارایی‌های مالی
اعانات، هدایا و دارایی‌ها	تملك دارایی‌های مالی برای دو مأموریت حمل و نقل و ترافیک و توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری و پرداخت دیون و تعهدات سال‌های قبل
عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها	
- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	
شامل	
- فروش اموال شهرداری	
- و عوارض پروانه‌های ساختمانی که خود مشتمل بر:	
۱- عوارض بر مازاد تراکم، ۲- عوارض بر تفکیک اراضی و ساختمان،	
۳- عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی، ۴- عوارض افزایش ارزش طرح توسعه شهری و عمرانی، ۵- عوارض حذف پارکینگ، ۶- عوارض ایمنی ساختمان‌ها و ۷- درآمد حاصل از تغییر کاربری	
- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی	
شامل وام‌های دریافتی، وصول مطالبات و مازاد درآمد بر هزینه‌های دوره قبل	
جمع دریافت‌ها	جمع پرداخت‌ها

منبع: [۱۱]

تأمین شده، بدهی تولید می‌شود. بخشی از این بدهی در بودجه مصوب سال آینده تحت عنوان «تملك دارایی‌های مالی» منعکس می‌شود و این مکانیزم در سال‌های متمادی، کسری بودجه را تشدید خواهد کرد. در این چارچوب عدم تطابق تخصیص و نقدینگی تأمین و پرداخت شده، مولد بدهی و یکی از عوامل کسری بودجه در بلندمدت تلقی می‌شود. این تعریف محدود از کسری بودجه، فقط با اتکا به عدم تراز حسابداری طی دوره بودجه قابل محاسبه است، اما در چارچوب مفهوم پایداری مالی و درآمدی، تعاریف دیگری از کسری بودجه را نیز می‌توان به شرح جدول ۲ مبنای محاسبه قرار داد.

بدیهی است تراز شکلی بودجه به دلیل ساختار حسابداری حاکم بر بودجه و برابری منابع و مصارف، همواره برقرار بوده و کسری مربوطه نیز صفر است.

مفهوم، منجر به انباشت بدهی و ناپایداری مالی خواهد شد [۱۳]. در یک تعریف ساده و حسابداری از موضوع، کسری بودجه عبارت است از: مازاد مصارف به منابع. در این شرایط، سازمان از روش‌هایی مانند استقراض، فروش و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای اقدام به تأمین مالی هزینه‌های یادشده می‌کند.

در حوزه شهرداری‌ها، فرایند بودجه‌ریزی این‌گونه است که تراز بودجه به شورای اسلامی شهر ارائه می‌شود و به تصویب می‌رسد. بسته به میزان برآورد تحقق درآمد، میزانی از بودجه مصوب به واحدهای اجرایی تخصیص می‌یابد و بر اساس میزان تخصیص، این واحدها مجوز هزینه‌کرد اعتبارات را خواهند داشت. در شرایط رکودی، میزان نقدینگی تأمین شده طی دوره یک‌ساله، کمتر از میزان تخصیص‌یافته اعتبارات است و بنابراین، در این حالت به میزان مابه‌التفاوت بودجه تخصیص‌یافته و نقدینگی



عنوان کسری	روش محاسبه در بودجه دولت	معادل در بودجه دولت
تراز شکلی	کل منابع منهای کل مصارف	-
تراز عملیاتی	درآمدها منهای هزینه‌های جاری	مالیات و سایر درآمدها منهای هزینه‌های جاری
تراز کلی	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	استقراض
تراز اولیه	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	استقراض-مخارج بهره
تراز کلی بدون نفت	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت قرض‌های قبلی)	نفت+استقراض
تراز اولیه بدون نفت	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت قرض‌های قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	نفت+استقراض-مخارج بهره

منبع: [۱۴]

رکود یا رونق فعلی، بیشتر از منابع آن بدون اثر رکود یا رونق باشد، به این معناست که دولت در شرایط فعلی، فراتر از شرایط بلندمدت بودجه‌ای خود در حال خرج کردن در بودجه است. به عکس، اگر تراز اولیه ساختاری مثبت باشد (مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن اثر رکود و رونق، کمتر از منابع بودجه بدون در نظر گرفتن رکود یا رونق فعلی باشد)، دولت در این شرایط، پایین‌تر از شرایط بلندمدت بودجه‌ای خرج می‌کند.

در تعاریف یادشده، درآمد حاصل از فروش «نفت» به جهت اینکه؛ (۱) دارایی «بین‌نسلی» قلمداد می‌شوند؛ (۲) اتمام‌پذیر هستند؛ (۳) دارای نوسانات زیاد و ذاتاً بی‌ثبات هستند؛ منبعی ناپایدار تلقی می‌شوند [۱۵] که باید در صورت استفاده از آن، درآمد حاصله صرف ساخت و توسعه دارایی‌های سرمایه‌ای شود.

برای محاسبه کسری بودجه در حوزه شهرداری‌ها، اگرچه ساختار بودجه و کلیات اجزای آن مشابه بودجه دولت است، اما متناسب با فضای اقتصاد شهری، در ردیف‌های درآمدی و هزینه‌های تفاوت‌هایی وجود دارد که در محاسبات کسری بودجه حائز اهمیت است. این امر به‌ویژه در حوزه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حائز اهمیت است؛ در بودجه دولت عمده ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را فروش نفت و اموال دولت تشکیل می‌دهد. این در حالی است که در حوزه مدیریت شهری، فروش نفت محلی از اعراب ندارد و بخش عمده واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را ارقام درآمدی ناپایدار در حوزه شهرسازی تشکیل می‌دهد. بنابراین، برای ارائه تعریفی صحیح از کسری بودجه در شهرداری‌ها، باید ابتدا تعریفی از درآمدهای پایدار و ردیف‌های درآمدی مربوطه ارائه شود.

دانش جعفری و همکاران [۲] درآمد پایدار را درآمدی دانسته‌اند که از منابعی و به‌گونه‌ای کسب شود که حقوق آیندگان پایمال نشود (تداوم‌پذیر باشد)، کیفیت زندگی کاهش نیابد (به سلامت شهری خدشه وارد نکند) و منابع حیاتی برای استفاده نسل‌های آتی از بین نرود (مطلوب

در چارچوب بودجه دولت، تراز عملیاتی بودجه، تفاوت میان درآمدهای عمومی دولت و اعتبارات هزینه‌ای (جاری) است. منفی بودن تراز یادشده، نشان‌دهنده آن است که دولت نتوانسته از محل درآمدها، هزینه‌های جاری خویش را تأمین کند و برای جبران این کسری ناچار است دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای خویش را واگذار کند که تبعات منفی به دنبال خواهد داشت. کسری این تراز به نوعی می‌تواند بازتاب کارایی سطح پایین بخش دولتی و پرهزینه بودن نظام اداری کشور باشد و یکی از علل مهم کسری بودجه دولت محسوب می‌شود. ضعیف بودن کسب درآمدها، فرار مالیاتی، کارایی سطح پایین بخش دولتی و اندازه نامناسب بخش دولتی، از دلایل کسری منفی این تراز است.

به‌طور کلی، چنانچه مجموع تراز عملیاتی و تراز سرمایه‌ای صفر باشد، واگذاری دارایی‌های مالی فقط در حد بازپرداخت بدهی‌های خارجی خواهد بود. در غیر این صورت، برای تأمین کسری، دولت ناگزیر به استقراض داخلی و خارجی خواهد شد [۱۴].

تراز اولیه (اصلی) بودجه عبارت است از: مجموع کلیه منابع (شامل درآمدها و نفت و استقراض) منهای کلیه مصارف بودجه (شامل جاری و عمرانی و پرداخت بدهی‌های قبلی) به‌جز مبالغ پرداختی بابت سود وام‌های دریافتی. تراز اولیه در کنار یک تعریف دیگر با عنوان تراز کلی بودجه ارزیابی می‌شود. تراز کلی بودجه عبارت است از: کل منابع بودجه منهای کل مخارج شامل پرداخت‌های بهره وام‌ها و بدهی‌ها مثل اوراق استقراضی. معمولاً در شرایطی که حجم استقراض دولت برای بودجه زیاد نباشد و در نتیجه، میزان پرداخت‌های بهره‌ای آن در سال‌های بعد کمتر باشد، تراز اولیه و تراز کلی بودجه تفاوت خاصی ندارند.

تراز اولیه ساختاری عبارت است از: حاصل تفریق منابع دولت از مخارج غیربهره‌ای آن بدون در نظر گرفتن اثر رونق و رکود اقتصاد. اگر تراز اولیه ساختاری منفی باشد (مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن اثر

ردیف‌های واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، از آنجا که این دارایی‌ها فقط متعلق به نسل حاضر نیستند و نسل آتی نیز باید از آن بهره‌مند باشند، همواره انتظار می‌رود که عایدات دارایی‌های سرمایه‌ای در راستای رشد و توسعه و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی هزینه شود.

با توجه به مجموع موارد گفته‌شده و معادل فرض کردن درآمدهای ناپایدار «عوارض بر مازاد تراکم»، «عوارض حذف پارکینگ» و «درآمد حاصل از تغییر کاربری» در حوزه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه شهرداری‌ها با درآمد حاصل از فروش نفت در حوزه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه دولت و با توجه به نبود ردیف مخارج بهره‌ای در بودجه شهرداری‌ها (در بودجه دولت: بیشتر سود اوراق مشارکت و اسناد خزانه)، از سه تعریف ارائه‌شده در جدول ۲ می‌توان کسری بودجه شهرداری‌ها را به شرح جدول ۳ محاسبه کرد.

درخور توجه است که کسب منابع از ردیف «عوارض بر مازاد تراکم» و «درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها» به معنای فروش ظرفیت‌های زیستی شهر که یک دارایی بین‌نسلی است، بوده و در آینده هزینه‌های قابل توجهی را برای تأمین سرانه‌های خدماتی مورد نیاز متناسب با افزایش ظرفیت جمعیت‌پذیری شهری به شهرداری‌ها تحمیل خواهد کرد. همچنین، کسب منابع از ردیف «عوارض حذف پارکینگ» نیز منجر به اشغال فضاهای شهری توسط خودروها می‌شود و تشدید ترافیک، کاهش کیفیت زیست شهری و افزایش هزینه‌های مدیریت شهری برای تأمین پارکینگ عمومی مورد نیاز شهروندان را در پی خواهد داشت.

### یافته‌ها

محاسبه کسری بودجه کلان‌شهرها بر پایه مفهوم پایداری منابع

همان‌گونه که در بخش‌های پیشین گفته شد، پایداری مالی شهرداری‌ها همانند سایر هویت‌های حقوقی، مستلزم وجود رابطه بلندمدت پایدار و باثبات بین مخارج و درآمدهای آن است. پایداری مالی شهرداری زمانی تحقق می‌یابد که بدهی‌های شهرداری در سطحی باشد که بازپرداخت اصل و بهره آن در آینده با سهم قابل قبولی از درآمدهای سالانه آن امکان‌پذیر باشد. اشاره به سهم قابل قبول در اینجا به آن معناست که شهرداری بتواند هم‌زمان با بازپرداخت بدهی‌های خود، درآمد کافی برای انجام وظایف جاری آن و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز شهر از طریق مراجعه به بازارهای مالی را داشته باشد. درواقع، زمانی که سخن از پایداری مالی شهرداری‌ها سخن به میان می‌آید، همانند هر مؤسسه دیگری به تأمین جریان منابع مالی (اعم از درآمدها و استقراض) به‌منظور تأمین مصارف مالی شهرداری در میان‌مدت و درازمدت توجه داریم. واقعیت این است که شهرداری‌ها معمولاً نمی‌توانند از محل منابع درآمدی خود نسبت به تأمین مالی کلیه مصارف خود اقدام کنند. از این‌رو، با مراجعه به بازارهای مالی یا با واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، غالباً مصارف خود را تأمین مالی می‌کنند که بر اساس تعاریف ارائه‌شده در جدول ۳ مصداق کسری بودجه است.

برای محاسبه وضعیت کسری بودجه شهرداری‌ها بر اساس تعاریف

(باشد) (همان). بر اساس تعریف ارائه‌شده در بند الف ماده ۲ طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران (مصوب دی‌ماه ۱۳۸۶ شورای اسلامی شهر تهران-دوره سوم)، آن دسته از درآمدهای شهرداری جزء درآمدهای پایدار خواهند بود که سه خصیصه زیر را داشته باشند:

■ تداوم‌پذیری: باثبات باشند و حداقل در کوتاه‌مدت دچار نوسانات شدید نشوند.

■ مطلوب بودن: کسب درآمد از آن محل موجب ارتقای رویکرد عدالت‌محوری شود و به ساختارهای زیست‌محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی لطمه نزند.

■ انعطاف‌پذیری: پایه درآمدی در گذار زمان بزرگ شود و همپا با گسترش مخارج، گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود.

در دستورالعمل مصوب ۱۳۹۳/۹/۹ شورای اسلامی شهر تهران نیز تعریفی از درآمدهای پایدار ارائه شده است: «منظور از درآمدهای پایدار، آن دسته از درآمدهای شهرداری است از خصایص دوام‌پذیری، مطلوب بودن و انعطاف‌پذیری برخوردار باشند و برای وصول آن‌ها بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم اجرایی را تعریف کرد».

بر اساس گزارش‌های تفریح بودجه، از میان تمامی ردیف‌های درآمدی مندرج در جدول ۱، ۱۰ منبع مالی اصلی به‌طور متوسط بیش از ۸۰ درصد از کل منابع شهرداری‌ها را طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۷ به خود اختصاص داده‌اند که در این پژوهش به‌اختصار منابع اصلی نامیده شده‌اند و عبارت‌اند از:

- ۱- عوارض بر مازاد تراکم
- ۲- عوارض حذف پارکینگ
- ۳- درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها
- ۴- عوارض حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده
- ۵- فروش اموال شهرداری و سود حاصل از فروش دارایی‌های ثابت
- ۶- وام‌های دریافتی
- ۷- عوارض عمومی - عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل
- ۸- درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی
- ۹- عوارض بر پروانه‌های ساختمانی (زیربنا و پذیره)
- ۱۰- عوارض نوسازی

از میان منابع ۱۰گانه یادشده، ۵ ردیف عوارض بر مازاد تراکم، عوارض حذف پارکینگ، درآمد حاصل از تغییر کاربری، فروش اموال شهرداری و سود حاصل از فروش دارایی‌های ثابت و وام‌های دریافتی فاقد ویژگی‌های یادشده برای منابع پایدار درآمدی بوده و در زمره «درآمدهای ناپایدار» تلقی می‌شوند [۲]. ردیف‌های «عوارض بر مازاد تراکم» (اختصاصی شهرداری‌ها)، «عوارض حذف پارکینگ» (اختصاصی شهرداری‌ها)، «درآمد حاصل از تغییر کاربری» (اختصاصی شهرداری‌ها)، «فروش اموال شهرداری و سود حاصل از فروش دارایی‌های ثابت» (مشابه با دولت) در حوزه «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» و ردیف «وام‌های دریافتی» در حوزه «واگذاری دارایی‌های مالی» قرار می‌گیرد. در مورد



جدول ۳. تعاریف و مفاهیم کسری بودجه در شهرداری‌ها

انواع کسری	تعاریف	مفاهیم
تراز عملیاتی	درآمدها منهای هزینه‌های جاری	عوارض و سایر درآمدها منهای هزینه‌های جاری
تراز کلی	کل منابع (شامل واگذاری دارایی سرمایه‌ای، بدون استقراض وام‌های دریافتی)) منهای کل مخارج	استقراض
تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار	کل منابع (بدون واگذاری دارایی سرمایه‌ای بدون استقراض) منهای کل مخارج	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار به‌اضافه استقراض

منبع: یافته‌های پژوهش

جدول ۴. میزان تراز عملیاتی (میلیارد ریال)، تراز کلی و تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار (درصد)

کلان‌شهر	عنوان/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	میانگین
تهران	تراز عملیاتی	۵۱۹۷۰	۹۱۰۵۵	۹۲۴۶۰	-۱۸۹۵۷	۶۶۵۲	۸۶۷۲	-۱۶۱۹۰	-۱۲۵۷۳	-
	تراز کلی	۳٪	۷٪	۴٪	۵٪	۱۱٪	۲۲٪	۱۸٪	۵٪	۱۰٪
تهران	تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار	۶۵٪	۶۱٪	۶۰٪	۵۳٪	۵۵٪	۵۲٪	۶۳٪	۴۴٪	۵۵٪
	تراز کلی	۱۹٪	۲۲٪	۲۷٪	۲۵٪	۲۹٪	۱۹٪	۳٪	۱۶٪	۱۰٪
شیراز	تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار	۴۱٪	۵۰٪	۵۷٪	۴۹٪	۴۶٪	۳۲٪	۴٪	۳۷٪	۲۵.۸٪
	تراز کلی	۰٪	۰٪	۹٪	۱۲٪	۱۴٪	۲۵٪	۴۰٪	۳٪	۱۶.۷٪
مشهد	تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار	۱۲٪	۱۵٪	۱۷٪	۱۹٪	۲۰٪	۳۰٪	۴۳٪	۲۸٪	۲۶٪
	تراز کلی	۵۴٪	۴٪	۲٪	۸٪	۳۹٪	۵٪	۰٪	۲۱٪	۱۴٪
قم	تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار	۶۰٪	۱۵٪	۱۴٪	۱۹٪	۴۶٪	۱۳٪	۶٪	۲۸٪	۲۲٪

منبع: یافته‌های پژوهش با استفاده از ارقام تفریق بودجه شهرداری کلان‌شهرهای منتخب<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup>. تمامی ارقام، مقادیر عملکرد مندرج در تفریق بودجه هستند.

ارائه‌شده، از داده‌های تفریق بودجه کلان‌شهرهای منتخب استفاده شده است و یافته‌های حاصله به شرح جدول ۴ هستند. مهم‌ترین یافته‌های جدول ۴ برای ۴ کلان‌شهر بررسی شده طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ از قرار ذیل هستند:

الف) تراز عملیاتی: مورد بررسی همواره مثبت بوده و بنابراین، همواره درآمدها، هزینه‌ها را پوشش می‌دهد و تراز عملیاتی فاقد کسری بوده است.

جدول ۵. سهم ردیف‌ها از کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار (سهم)

کلان‌شهر	عنوان/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	میانگین
تهران	عوارض بر مازاد تراکم (در حد مجاز)	۴۸	۴۴	۵۴	۴۳	۳۶	۲۹	۳۶	۴۷	۴۲
	درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها	۴۵	۴۴	۳۷	۴۶	۴۳	۲۶	۳۳	۳۸	۳۹
	عوارض حذف پارکینگ	۲	۱	۱	۲	۲	۲	۲	۴	۲
شیراز	استقراض	۵	۱۱	۷	۱۰	۱۹	۴۳	۲۹	۱۱	۱۷
	عوارض بر مازاد تراکم (در حد مجاز)	۲۴	۳۱	۳۵	۳۷	۹	۳	۷	۱	۱۸
	درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها	۲۶	۲۲	۱۶	۹	۲۶	۳۱	۲۹	۴۷	۲۶
مشهد	عوارض حذف پارکینگ	۴	۳	۲	۴	۳	۷	۴	۹	۴
	استقراض	۴۷	۴۵	۴۸	۵۱	۶۳	۵۹	۶۱	۴۳	۵۲
	عوارض بر مازاد تراکم (در حد مجاز)	۳۱	۱۲	۷	۹	۱۱	۵	۳	۳۰	۱۳
قم	درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها	۵۸	۷۸	۳۸	۲۴	۱۶	۹	۴	۵۹	۳۶
	عوارض حذف پارکینگ	۱۱	۱۱	۳	۳	۳	۲	۱	۳	۵
	استقراض	۰	۰	۵۱	۶۵	۷۰	۸۴	۹۲	۹	۴۶
تهران	عوارض بر مازاد تراکم (در حد مجاز)	۷	۴۵	۶۰	۳۶	۱۰	۳۳	۵۶	۱۴	۳۳
	درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها	۲	۱۸	۱۸	۱۵	۳	۱۹	۲۳	۶	۱۳
	عوارض حذف پارکینگ	۲	۸	۶	۶	۱	۱۴	۲۱	۴	۸
	استقراض	۸۹	۲۹	۱۶	۴۳	۸۵	۳۵	۰	۷۶	۴۷

منبع: یافته‌های پژوهش با استفاده از ارقام تفریح بودجه شهرداری کلان‌شهرهای منتخب

- تراز عملیاتی بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ منفی بوده است که به معنای عدم کفاف درآمدها برای پوشش هزینه‌ها و کسری تراز عملیاتی است. در واقع، طی سال‌های اشاره‌شده، شهرداری تهران برای تأمین منابع مالی هزینه‌های خود، مجبور به استفاده از منابع حاصله از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی بوده است.
- (ب) تراز کلی:
- بیشترین نرخ متوسط کسری تراز کلی (استقراض) به ترتیب مربوط به مشهد (۱۶/۷ درصد)، قم (۱۴ درصد)، شیراز و تهران (۱۰ درصد) بوده است.
- کمترین نرخ کسری تراز کلی در کلان‌شهرهای تهران ۳ درصد (سال ۱۳۹۰)، شیراز ۳ درصد (سال ۱۳۹۶)، مشهد صفر درصد (سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱) و قم صفر درصد (سال ۱۳۹۶) بوده است.
- بیشترین نرخ کسری تراز کلی در کلان‌شهرهای تهران ۲۲ درصد (سال ۱۳۹۶)، شیراز ۳۱ درصد (سال ۱۳۹۷)، مشهد ۴۰ درصد (سال ۱۳۹۵) و قم ۵۴ درصد (سال ۱۳۹۰) بوده است.
- (ج) کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار:
- بیشترین نرخ متوسط کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار (استقراض به‌اضافه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار) به ترتیب مربوط به تهران (۵۵ درصد)، مشهد (۲۶ درصد)، شیراز (۲۵/۸ درصد) و قم (۲۲ درصد) بوده است.
- بیشترین نرخ کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار در کلان‌شهرهای تهران ۶۵ درصد (سال ۱۳۹۰)، شیراز ۵۷ درصد
- (سال ۱۳۹۲)، مشهد ۴۳ درصد (سال ۱۳۹۶) و قم ۴۶ درصد (سال ۱۳۹۴) بوده است.
- کمترین نرخ کسری تراز کلی در کلان‌شهرهای تهران ۴۱ درصد (سال ۱۳۹۰)، شیراز ۴ درصد (سال ۱۳۹۶)، مشهد ۱۲ درصد (سال ۱۳۹۰) و قم ۶ درصد (سال ۱۳۹۶) بوده است.
- برای بررسی دقیق‌تر شیوه تأمین مالی از محل منابع ناپایدار با هدف پوشش کسری بودجه، مطالعه سهم ردیف‌های یادشده در تأمین کسری بودجه در جدول ۵ می‌تواند راهگشا باشد.
- همان‌گونه که در جدول ۵ قابل مشاهده است:
- در کلان‌شهر تهران، به ترتیب عوارض بر مازاد تراکم، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها، استقراض و در نهایت، عوارض حذف پارکینگ بیشترین سهم در کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار را داشته‌اند.
- در کلان‌شهر شیراز، به ترتیب استقراض، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها، عوارض بر مازاد تراکم و در نهایت، عوارض حذف پارکینگ بیشترین سهم در کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار را داشته‌اند.
- در کلان‌شهر مشهد، به ترتیب استقراض، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها، عوارض بر مازاد تراکم و در نهایت، عوارض حذف پارکینگ بیشترین سهم در کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار را داشته‌اند.
- در کلان‌شهر قم، به ترتیب استقراض، عوارض بر مازاد تراکم، درآمد

که به‌عنوان نمونه در حالی که قرار بود در افق طرح جامع تهران ۱۴۰۴، با فرض تحقق همه سرانه‌های شهری، حداکثر ظرفیت جمعیت‌پذیری تهران ۱۰/۲۳ میلیون نفر باشد، به‌واسطه فروش بالای تراکم در سال‌های گذشته، ظرفیت جمعیت‌پذیری در بسیاری از مناطق از سقف مصوب بالاتر رفته و در سرجمع نیز تا پایان سال ۱۳۹۹ فقط ۲۷۰ هزار نفر با سقف یادشده فاصله دارد. این در حالی است که فقط ۷۱ درصد از کاربری‌های خدماتی تثبیت شده، تحقق یافته است [۱۶].

براساس یافته‌های این پژوهش، وضعیت کسری بودجه در کلان‌شهر تهران از سایر کلان‌شهرها بغرنج‌تر بوده است، به‌گونه‌ای که در سال‌های اخیر شهرداری تهران با کسری تراز عملیاتی مواجه بوده و بخشی از هزینه‌های جاری خود را نیز از محل واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌های تأمین کرده است که به معنای کسری بودجه قابل توجه این نهاد است. نسبت ۱۰ درصدی تراز کلی به کل منابع و نسبت ۵۵ درصد تراز کلی به کل منابع بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار نیز خود گویای وضعیت نامناسب کسری بودجه شهرداری این کلان‌شهر و دست‌اندازی به حقوق آیندگان برای تأمین منابع مورد نیاز نسل حاضر است. در مورد سایر کلان‌شهرهای بررسی شده، اگرچه کسری تراز عملیاتی مشاهده نشده، اما وضعیت تراز کلی و تراز کلی بدون واگذاری درآمدهای ناپایدار، گویای استفاده از منابع ناپایدار برای تأمین مصارف بودجه‌ای است که در بلندمدت می‌تواند با کاهش ذخیره‌های زیستی شهر و سرسید بدهی‌ها، وضعیت مالی این کلان‌شهرها را با مخاطرات جدی مواجه کن. سهم بیش از ۴۵ درصدی استقراض در تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار در بودجه این کلان‌شهرها، مؤید این معناست.

برای مرتفع ساختن مسئله تأمین کسری بودجه شهرداری‌ها با استفاده از منبع ناپایدار، باید اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها با تکیه بر تعریف ردیف‌های جدید درآمدی پایدار و افزایش پایه و نرخ عوارض ردیف‌های پایدار موجود به‌ویژه عوارض نوسازی و مالیات بر ارزش‌افزوده، در دستور کار قرار گیرد و تلاش شود با استقرار سیستم بهای تمام‌شده از سطح هزینه‌ها کاسته شود.

از این گذشته، باید برای کنترل تأمین مالی از محل درآمدهای ناپایدار با هدف پوشش کسری بودجه، محدودیت‌هایی توسط نهادهای نظارتی بر بودجه شهرداری‌ها لحاظ شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود:

- سقفی برای تأمین مالی از طریق استقراض و بنابراین، تراز کلی توسط وزارت کشور تعیین شود و شهرداری‌ها ملزم به رعایت آن در بودجه‌های سنواتی شوند؛ این امر به‌جهت جلوگیری از افزایش ریسک اعتباری و بنابراین ورشکستگی مالی شهرداری‌ها حائز اهمیت است.
- سقفی برای تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار تعیین شود و شهرداری‌ها ملزم به رعایت آن شوند؛ این امر منجر به کنترل فروش بی‌ضابطه ظرفیت‌های زیستی شهر خواهد شد.

### مشارکت نویسندگان

سهم نویسنده اول (علی جعفری شهرستانی) ۴۵ درصد، نویسنده

حاصل از تغییر کاربری‌ها و در نهایت، عوارض حذف پارکینگ بیشترین سهم در کسری تراز کلی بدون واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ناپایدار را داشته‌اند.

جالب توجه است که از ۳ کلان‌شهر نمونه مورد مطالعه، در سه کلان‌شهر شیراز، مشهد و قم، بالاترین روش تأمین کسری بودجه استقراض بوده و در میان موارد مطالعه‌شده، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها در جایگاه دوم شیوه‌های ناپایدار تأمین کسری بودجه قرار داشته است.

بر اساس آنچه مشاهده شد، کسری بودجه پنهان شهرداری کلان‌شهرها، در حال حاضر از محل استقراض و ردیف‌های ناپایدار واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای- که ظرفیت‌های زیستی شهر هستند- تأمین می‌شود. در شرایط موجود، به‌واسطه رفتار ضد چرخه‌ای کسری بودجه و پیش‌بینی تداوم رکود بر اقتصاد کشور به علت بحران‌های حاکم بر سیاست خارجی، به نظر می‌رسد روند حاکم بر بودجه شهرداری‌ها با گسترش تأمین مالی از محل درآمدهای ناپایدار برای پوشش کسری بودجه، تداوم خواهد داشت. استمرار این روند در بلندمدت، انباشته شدن بدهی‌ها و ورشکستگی مالی را برای مدیریت شهری و کاهش کیفیت زندگی را برای شهروندان به دنبال دارد.

از بعد نهادی، این امر حاصل نبود نظارت مالی دولت (وزارت کشور) و شوراهای شهر بر عملکرد مالی و بی‌انضباطی حاکم بر آن است. عملکرد شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها در سال‌های گذشته گویای آن است که فرهنگ دسترسی آسان به منابع مالی به هر قیمت بر رفتار شهرداری‌ها و شوراهای شهر حاکم بوده و هیچ‌یک از آن‌ها به پایداری مالی شهرداری در درازمدت اعتنایی نداشته‌اند. همچنین، باید توجه داشت که نظارت مالی دولت بر عملکرد شهرداری‌ها در زمینه استقراض، اندک و غیرمؤثر بوده است. از سوی دیگر، به واسطه عقب‌ماندگی بازارهای مالی در کشور، اعمال انضباط مالی از طریق این بازارها بر شهرداری‌ها نیز امکان‌پذیر نیست و تمامی این عوامل در نهایت منجر به ایجاد کسری بودجه پایدار برای شهرداری‌ها شده است.

### بحث و نتیجه‌گیری

تأمین مالی و برنامه‌ریزی اقتصادی، یکی از ارکان مهم برای اداره امور جاری و عمرانی شهرداری است. بودجه شهرداری‌ها به‌عنوان برنامه مالی سالانه شهرداری تلقی می‌شود و مسئله کسری بودجه و تأمین آن از راه‌های مختلف از مباحث مهم در راستای ایجاد پایداری درآمد شهرداری‌هاست. بررسی‌های این مقاله نشان می‌دهد کسری بودجه شهرداری‌ها غالباً از طریق استقراض و یا واگذاری سایر انواع دارایی‌های سرمایه‌ای که به‌منزله فروش سرمایه برای تأمین مصارف بودجه‌ای است، تأمین شده‌اند. این در حالی است که منابع یادشده ناپایدار است و ادامه روند تأمین درآمد از این راه منجر به خدشه به نظام مالی و حکمرانی شهری خواهد شد. در واقع، این شیوه تأمین مالی و استفاده از درآمدهای ناپایدار برای تأمین مصارف منجر به کاهش ظرفیت‌های زیستی کلان‌شهرها شده است؛ به‌گونه‌ای

- 27-42. [In Persian].
- [7] Gholizade A, Hamidzade M. The Effect of Municipal Budget Deficit on Housing Price. World Conference on Management. Accounting Economics and Humanities at the Beginning of the Third Millennium. Shiraz. 2016. [In Persian].
- [8] Zahedi K, Dehghan. Land Value Tax is a Way to Achieve Sustainable Urban Revenues. Proceedings of the Third Municipal Finance Conference (Problems and Solutions). Tehran, Sharif University of Technology Technology Studies Center. 2010. [In Persian].
- [9] Wu GL, Feng Q, Li P. Does local governments' Budget Deficit Push Up Housing Prices in China?. China Economic Review. 2015 Sep 1;35:183-96.
- [10] Pan JN, Huang JT, Chiang TF. Empirical Study of the Local Government Deficit, Land Finance and Real Estate Markets in China. China Economic Review. 2015 Feb 1;32:57-67.
- [11] Budget Subtraction Reports of Tehran, Mashhad, Shiraz and Qom Metropolitan Municipalities. 2011-2019. [In Persian].
- [12] Croce ME, Juan-Ramon MV. Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison. International Monetary Fund; 2003 Jul 1.
- [13] Jahandide M. Design of Tehran Municipality Budget Deficit Structure Model (First and Second Phase Report). Tehran City Studies and Planning Center; 2020. [In Persian].
- [14] Atashbar T. Budget in Simple Language. Parliamentary Research Center. 2010-2019. [In Persian].
- [15] Sayadi M, Nazemi A, Rajabzade R. Nonlinear Relationship Between the Level of Dependence on Oil Revenues and Financial Instability in Selected Oil Exporting Countries (Threshold Combined Data Approach). Quarterly Journal of Economics and Modeling. 2018; 9 (2): 1-28. [In Persian].
- [16] Tehran Municipality Delivery and Transformation Report Deputy of Planning. Human Capital Development and Affairs of Tehran Municipal Councils. 2021. [In Persian].
- دوم (نیلوفر جهانفر) ۳۵ درصد و نویسنده سوم (حجت الله میرزایی) ۲۰ درصد در نگارش مقاله بوده است.

### تشکر و قدردانی

موردی از سوی نویسندگان بیان نشده است.

### تعارض منافع

این مقاله فاقد تعارض منافع است.

### منابع

- [1] Sayadzade M, Farjamnia A, Hajarjian A, Taheri B. The Effect of Budget Deficit on Iran's Economic Security. Strategic Studies Quarterly. 2013; 16 (60): 91-124. [In Persian].
- [2] Daneshjafari D, Babajani J, Karimi Osbooei S. Assessing the Sustainability of Financial Resources and Revenue of Tehran Municipality. Quarterly Journal of Economics and Urban Management. 2015; 7:15-34. [In Persian].
- [3] Molaei M, Abdian M. A Study of the Factors Affecting Iran's Budget Deficit in the Years 1990- 2016. Quarterly Journal of Program and Budget. 2019; 23 (1): 59-78. [In Persian].
- [4] Atashbar T, Ghasemi M. Review of the Budget bill of 1399 for the Whole Country. Budget in simple language. Parliamentary Research Center. 2020; Report Number: 16763. [In Persian].
- [5] Azimi A, Nofereesti M. Study of the relationship Between Government Budget Deficit and Trade Balance in Iran in the Framework of a Dynamic Macro-Structural Econometric Model. Economic Research (Sustainable Growth and Development). 2015; 15 (2):137-156. [In Persian].
- [6] Komeijani A, Varharami V. Estimation of the Role of Factors Affecting the Budget Deficit in Iran. Rahbard Journal. 2012; 64: