

Fiscal Sustainability in Tehran Municipality: Current Situation and Suggested Reforms

Khalil Ahmadi¹, Niloufar Demned^{2*}, Mahsa Jahandideh³, Yaser Mollaei⁴

1- Economist, Iran Mercantile Exchange (IME), Tehran, Iran

2- Ph.D. candidate in Economics, Sharif University of Technology, Tehran, Iran

3- Associate Professor, the Department of Management, Science and Technology, Amirkabir University of Technology, Tehran, Iran

4- Senior Researcher, Institute for Management and Planning Studies (IMPS), Tehran, Iran

ARTICLE INFO

Article History

Received: 2022-10-25

Accepted: 2022-12-18

Keywords

Budget Forecast

Deficit

Fiscal Sustainability

Municipal Debt

ABSTRACT

Introduction

In recent years, the concerns about the fiscal stability of the Tehran municipality have increased. Construction fees, as the main source of municipalities' revenue, are volatile and unpredictable. During recession periods, the reduction in construction fees enhances the municipality's budget deficit, and consequently, the municipality issues debt to cover the deficit. An enhanced budget deficit and an increased debt level lead to unsustainable fiscal conditions. In Tehran, recent housing market recessions and covid pandemic have reduced the municipality's revenues and forced it to borrow money from the banking system. This paper explores the status of the fiscal stability of Tehran municipality in the period 1400-1405.

Materials and methods

In this paper, we use two different approaches, debt to GDP and debt to asset ratios, to forecast the level of municipal debt and investigate the status of the fiscal stability of Tehran municipality. The balance sheet of Tehran municipality (available until 1397) is used to compute the debt-to-asset ratio. We also used the reported debt and GDP level of the municipality of Tehran to calculate the debt-to-GDP ratio of the year 1399 in our analysis. In the next step, we employed fiscal programming and policies framework (FPP) to forecast the revenue and expenses of Tehran municipality. Consequently, the budget deficit of Tehran is forecasted in the period 1400-1405.

Findings

According to our findings, Tehran municipality was in an unstable fiscal condition in 1399. The debt to asset ratio was more than 67% in 1397, and the debt to GDP ratio was 16% in 1399. The desired target rate for these two ratios was 50% and 9.9%, respectively. Based on our forecast, the municipality is expected to face a high budget deficit. The municipality will be forced to borrow from the banking system to cover the deficit. Furthermore, It may be unable to settle the previously issued debt. Ac-

* Corresponding author: niloufar.demneh@gsme.sharif.edu

Accordingly, the Tehran municipality debt-to-GDP ratio is expected to reach 25% by the end of 1405.

Conclusion

In this paper, we aimed to assess the fiscal stability of the Tehran municipality and suggest a series of reforms to enable the municipality to achieve fiscal stability. The debt to GDP ratio of 16% and the debt to asset ratio of 67% in 1399 demonstrates that the municipality is fiscally unstable. Although the target rate of the debt to GDP ratio is 9.9% in 1405, our forecast shows that the ratio will approach 25 percent by then. Accordingly, the fiscal status of the Tehran municipal-

ity will remain significantly unstable in 1405. The required reforms to achieve fiscal stability should be implemented in two dimensions. First, policy reforms are needed to reduce expenses and increase revenues. To prevent the financial crisis, in the medium term, the GDP of Tehran should experience an average increase of 1.54% each year. Second, Institutional reforms are necessary to increase the transparency of budget spending and enhance the efficiency of the reporting process. In this regard, implementing budget classification and coding reforms and fully applying accrual accounting are among the necessary reforms.

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 ARTICL

Ahmadi K. Demned N. Jahandideh M. Mollaei Y. Fiscal Sustainability in Tehran Municipality: Current Situation and Suggested Reforms. Urban Economics and Planning Vol 4(3):164-181 [In Persian]

DOI: 10.22034/UEP.2022.367278.1295

پایداری مالی در شهرداری تهران: وضعیت فعلی، الزامات و راهبردهای اصلاحی

خلیل احمدی^۱، نیلوفر دمنه^{۲*}، مهسا جهاننیده^۳، یاسر ملایی^۴

۱- کارشناسی اقتصادی شرکت بورس کالای ایران، تهران، ایران

۲- دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه صنعتی شریف، تهران، ایران

۳- استادیار دانشکده مدیریت، علم و فناوری، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، تهران، ایران

۴- پژوهشگر ارشد مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران، ایران

اطلاعات مقاله

تاریخ‌های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۲۷

چکیده

میزان بالای بدهی‌های شهرداری تهران و کاهش درآمدهای عوارض ساختمانی که سهم زیادی را در منابع درآمدی شهرداری دارند؛ در سال‌های اخیر، باعث افزایش نگرانی در مورد پایداری مالی شهرداری تهران شده است. در این راستا، مطالعه حاضر به بررسی وضعیت پایداری مالی شهرداری تهران می‌پردازد. در این مطالعه، پیش‌بینی وضعیت پایداری مالی و بدهی شهرداری در طی دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۴۰۵ انجام شده که با استفاده از روش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی و نسبت بدهی به دارایی وضعیت پایداری مالی در شهرداری تهران ارزیابی شده است. محاسبه این دو نسبت در سال ۱۳۹۹ بیانگر آن است که شهرداری تهران با نسبت ۱۶ درصدی بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران و همچنین، نسبت ۶۷ درصدی بدهی به دارایی در وضعیت ناپایداری قرار دارد. همچنین، پیش‌بینی انجام شده در این مطالعه بیانگر آن است که وضعیت مالی شهرداری تهران در افق ۱۴۰۵ به شدت ناپایدار است. در حالی که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی هدف برابر ۹/۹ درصد است و پیش‌بینی می‌شود میزان نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران در سال ۱۴۰۵ به ۲۵/۴ درصد برسد. برای جلوگیری از ایجاد این بحران در شهرداری تهران لازم است به طور متوسط سالانه معادل ۱/۵۴ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران فضای مالی جدید با کاهش هزینه‌ها یا افزایش درآمدها ایجاد شود. در این مطالعه، برای خروج از این مسیر و دستیابی به پایداری مالی، برخی اصلاحات در مجموعه سیاست‌ها و سازوکارهای اجرای مدیریت مالی شهرداری پیشنهاد می‌شود.

کلمات کلیدی

بدهی شهرداری
پایداری مالی
پیش‌بینی بودجه
کسری بودجه

مقدمه

تفاوت قائل است [۴]. یک دولت قادر به ایجاد پایداری مالی است، اگر بتواند در زمان نامحدود در آینده بدهی‌های خویش را از طریق مزادهای اولیه بودجه تأمین کند. بلنچارد استدلال می‌کند که در سطوح بسیار پایین نرخ بهره، که نرخ بهره حقیقی پایین‌تر از نرخ رشد حقیقی اقتصاد قرار می‌گیرد و هزینه انتشار بدهی عمومی بسیار پایین می‌آید، «بدهی بیشتر لزوماً منجر به هزینه مالی بیشتر و ناپایداری مالی نمی‌شود» [۵]. اما در مقابل، مائورو و زو نشان می‌دهند حتی در شرایطی که نرخ بهره حقیقی از نرخ رشد اقتصادی پایین‌تر باشد نیز خلق بدهی می‌تواند منجر به ایجاد ریسک ناپایداری مالی شود، زیرا هرچند این شرایط به کاهش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی کمک می‌کند، اما در اندازه ریسک تکانه بدهی‌های غلطان (Rollover shock) تفاوتی ایجاد نمی‌کند [۶]. دسته دیگری از مقالات، از جمله اولیجسلاگوز و همکاران استدلال می‌کنند که سطح بالای کنونی بدهی در کشورهای پیشرفته نگرانی درباره پایداری بدهی را حتی با وجود نرخ پایین‌تر بهره حقیقی به تولید ناخالص داخلی ایجاد می‌کند. بنابراین، هرچند این شرایط به کاهش ریسک ناپایداری مالی کمک می‌کند، اما نمی‌توان ادعا کرد هر نوع خلق بدهی و در هر کشوری، در چنین شرایطی پایدار خواهد بود [۷]. با این تعاریف، مفهوم پایداری مالی را می‌توان اساساً مرتبط با سیاست مالی یا تغییرات

تحلیل پایداری مالی بر استفاده از ابزارهایی برای ارزیابی پایداری وضعیت بودجه و بدهی تمرکز دارد. در ادبیات پایداری مالی تعاریف متعددی برای این موضوع ارائه شده است، براساس نظر بلنچارد و پروتی سیاست مالی پایدار، سیاستی است که تضمین می‌کند نسبت بدهی به تولید به مقدار تعادلی اولیه خویش برگردد [۱]. طبق تعریف بویتنر و پتل، سیاست مالی پایدار سیاستی است که باعث شود نسبت خالص دارایی‌های دولت (Government Net Worth) به تولید در سطح فعلی ثابت باقی بماند [۲]. براساس دیدگاه آرتیس و مارسلینو وضعیتی است که یک دولت تحت سیاست‌های جاری خود بتواند به یک نسبت بدهی از قبیل مشخص شده، در یک افق زمانی نامحدود برسد. بنابراین، توانایی بازپرداخت بدهی تنها شرط لازم برای پایداری است و پایداری علاوه بر این مفهوم دربردارنده عدم تغییر سیاست‌های مالی نیز هست [۳]. به طور کلی، یک سیاست مالی وقتی پایدار است، که مازاد اولیه بودجه دوره‌های آتی (Primary Surplus) معادل سطح بدهی جاری باشد. این تعریف از طریق محدودیت بین دوره‌ای بودجه (Intertemporal Budget Constraint) دولت استخراج شده است. در این رابطه صندوق بین‌المللی پول بین توانایی بازپرداخت بدهی و پایداری سیاست مالی

* ایمیل نویسنده مسئول : niloufar.demneh@gsmc.sharif.edu

۱- این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی ساختار کسری بودجه شهرداری تهران» به شماره قرارداد ۱۳۷/۷۷۷۰۹۷ است، که با حمایت مالی مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران انجام گرفته است.

داخلی شهر تهران در سال ۱۳۹۹ بیش از ۱۶ درصد بوده است که همان طور در بخش‌های بعدی بیان خواهد شد سطح مطلوب بدهی نسبت به تولید ناخالص داخلی شهر تهران حدود ۹/۹ درصد است. بنابراین، سطح نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران بیانگر بالا بودن این نسبت و ناپایداری شهرداری تهران دارد. پیش‌بینی وضعیت جریان درآمدها و هزینه‌های شهرداری در سال‌های آینده نیز حکایت از ادامه ناپایداری مالی شهرداری تهران دارد که در بخش‌های بعدی به تفصیل به آن پرداخته می‌شود.

مطالعاتی چند درباره وضعیت پایداری منابع درآمدی و مالی شهرداری تهران و راه‌کارهای بهبود آن انجام شده است. دانش جعفری و همکاران ادعا می‌کنند که پایدارترین درآمد قابل استفاده در تهران، مالیات انتقالی از دولت به شهرداری، چه در قالب مالیات بر ارزش افزوده و چه به صورت انتقال درصدی از مالیات ملی است. دریافت بهای خدمات و انواع عوارض محلی نیز سایر منابع درآمدی پایدار قابل استفاده هستند. اما با توجه به محدودیت‌های مالی دولت مرکزی در سال‌های اخیر، به نظر می‌رسد کمک دولت در اخذ مالیات به شهرداری‌ها، منجر به انتقال ناپایداری به دولت مرکزی می‌شود. بنابراین، این راهکار نمی‌تواند پایدار بخش عمومی در اقتصاد ایران را بهبود ببخشد. به علاوه، در این مقاله مطالعه کمی روی وضعیت پایداری بدهی شهرداری تهران انجام نشده است [۹].

وتوقی و همکاران بیان داشته‌اند: «کنترل، کاهش و حذف تدریجی منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم» و «مدیریت، بهبود و افزایش نقش منابع درآمدی پایدار» موجب پایدارسازی نظام درآمدی در دو بازه میان‌مدت و بلندمدت در شهرداری تهران خواهد شد. با این حال، تحلیل کمی درباره وضعیت پایداری بدهی‌های شهرداری تهران ارائه نکرده‌اند [۱۰].

در این مقاله به ارزیابی پایداری سیاست‌های مالی شهرداری تهران و نیز پیش‌بینی آن در افق ۱۴۰۵ مورد مطالعه قرار گرفته است. سؤال پژوهش این است: «آیا با ادامه روند کنونی مدیریت مالی شهرداری تهران، چه در سیاست‌های درآمدی و چه در مدیریت هزینه‌ها، شهرداری تهران در افق ۱۴۰۵ در موقعیت مالی پایدار قرار خواهد داشت؟» برای پاسخ به این پرسش، مفاهیم و چارچوب‌های تحلیلی مورد استفاده برای ارزیابی پایداری مالی تبیین می‌شود، کسری بودجه تعریف می‌شود و شیوه تعیین و هدف‌گذاری سطح مطلوب کسری بودجه و بدهی تضمین‌کننده پایداری مالی بیان می‌شود. در ادامه، با توجه به ارزیابی انجام شده و ناپایداری سیاست مالی شهرداری، عوامل نهادی ایجادکننده وضعیت موجود کسری بودجه تحلیل می‌شود و در مرحله آخر راهبردهای اصلاحی برای ایجاد پایداری مالی در شهرداری تهران ارائه خواهد شد.

پیشینه تحقیق

پژوهش‌های خارجی

در این بخش، ابتدا مقالاتی که عوامل مؤثر بر کسری بودجه دولت‌های محلی در کشورهای مختلف را تعیین کردند و پس از آن مقالاتی که پایداری مالی شهرداری‌ها را بررسی کردند، ارائه می‌شود.

شارپ چرخه‌های مالی طی سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۶۱ در ایالات متحده را با تمرکز بر اینکه متغیرهایی مثل هزینه، گرفتن مالیات و استقراض چگونه بر وضعیت مالی دولت‌های محلی این کشور تأثیرگذار بوده‌اند، بررسی کرد و همچنین، به بررسی مطالعات مرتبط با این زمینه طی آن سال‌ها در این کشور پرداخته‌اند [۱۱].

بالاگوئر و همکاران در مطالعه تجربی خود در مورد شهرداری‌های کشور اسپانیا و سلامت سیستم مالی آن‌ها، از متغیرهای مختلف تأثیرگذار در سلامت مالی مانند کسری بودجه و میزان درآمد و مخارج استفاده کردند [۱۲].

لوپس در مطالعه‌ای تجربی، وضعیت مالی (یعنی مخارج و مالیات) دولت‌های محلی در کشور اندونزی را بررسی کرد و خروجی مالی شامل وضعیت تعادل بودجه در دولت‌های محلی را قبل و بعد از تمرکززدایی با هم مقایسه کرد [۱۳].

کنانت در مطالعه‌ای تجربی به بررسی این موضوع پرداخته که قانون‌گذاران ایالت ویسکانسین در ایالات متحده چگونه با زیاد کردن مخارج خود و کم کردن مالیات در سال‌های دهه آخر قرن بیستم، باعث ایجاد کسری بودجه بزرگی در سال مالی ۲۰۰۳ شدند و بعد از آن با کم کردن مخارج و استقراض (از طریق پیش‌فروش تنباکو) سعی کردند که این مشکل را مدیریت کنند [۱۴].

بدهی دانست. ارزیابی این موضوع، بیشتر وابسته به چگونگی تعریف پایداری مالی است. به طور کلی، سه رویکرد ارزیابی پایداری مالی در ادبیات علمی وجود دارد. بر اساس رویکرد صندوق بین‌المللی پول، پایداری مالی مرتبط با توانایی پرداخت دیون یعنی توانایی برای بازپرداخت بدهی در افق زمانی نامحدود است. در رویکرد دوم، اقتصاددانان بر این باورند که سیاست مالی پایدار تضمین می‌کند که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی به سطح اولیه خود در بلندمدت برمی‌گردد. رویکرد سوم، بر دو معیار، توانایی بازپرداخت بدهی و تعیین حد آستانه‌ای برای رشد بدهی تأکید دارد.

سیاست‌های مالی و خلق بدهی برای شهرداری‌های کشور (دولت‌های محلی) نیز همانند دولت (دولت مرکزی) یکی از ابرزهای مهم مالی برای تأمین مالی اداره امور و توسعه شهرواست. با این حال، با توجه به مشکلات مالی شهرداری‌ها در سال‌های اخیر، مسئله پایداری سیاست مالی شهرداری‌ها به یکی از موضوعات مورد مناقشه سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران حوزه مدیریت شهری تبدیل شده است. شهرداری‌ها در ایران در ساختاری مشابه دولت‌های محلی البته با اختیارات محدودتر، نقش مهمی در اداره امور شهروها دارند. هر چه میزان استقلال و اختیارات مالی شهرداری‌ها و دولت‌های محلی افزایش یابد، اطمینان یافتن از پایداری مالی آن‌ها هنگام اجرای سیاست‌های مالی شهری اهمیت بیشتری می‌یابد. در مطالعات بین‌المللی، نوسان‌های درآمدی شهرداری‌ها در کنار انتشار اوراق مالی زمینه ناپایداری مالی را در برخی از کشورها فراهم کرده است. در ایران نیز در سال‌های اخیر، مسئله پایداری مالی شهرداری‌ها به یکی از موضوعات مورد مناقشه سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران حوزه مدیریت شهری تبدیل شده است. اتکای منابع درآمدی شهرداری‌های کشور به درآمدهای ناپایدار عوارض ساختمانی، منشأ اصلی ناپایداری مالی در شهرداری‌ها است، زیرا: ۱- درآمدهای ساختمانی دارای نوسان‌های زیاد و بی‌ثبات هستند؛ ۲- غیرقابل پیش‌بینی هستند؛ ۳- این درآمدها به طور عمده تحت تأثیر عوامل کلان اقتصادی (رونق و رکود در اقتصاد) قرار دارند.

در حالت کلی، ناپایداری مالی شهرداری‌ها در دو شاخص کسری بودجه و میزان بدهی شهرداری انعکاس می‌یابد. جریان درآمدها و هزینه‌های شهرداری و فزونی هزینه‌ها بر درآمدها منجر به ایجاد کسری بودجه سالانه می‌شود. زمانی که هزینه‌ها بیشتر از درآمدهای شهرداری باشد، شهرداری اقدام به تأمین مالی از طریق استقراض و افزایش بدهی‌ها خواهد کرد. در شهرداری‌ها از آنجا که بخش بسیار زیادی از منابع درآمدی را درآمدهای ناپایدار عوارض ساختمانی شامل می‌شوند، بنابراین به طبع هنگام رکود در بازار مسکن و کاهش عوارض ساختمانی، درآمدهای شهرداری کفاف هزینه‌ها را نخواهد کرد و شهرداری با کسری مواجه خواهد شد. منابع درآمدی شهرداری تهران در سال‌های گذشته به دلیل رکود بازار مسکن و کاهش عوارض ساختمانی، کاهش عوارض مالیات بر ارزش افزوده به دلیل تغییر قانون توزیع مالیات بر ارزش افزوده و نیز همه‌گیری بیماری کرونا عملکرد کمتری نسبت به میزان مصوب و در برخی مواقع حتی کمتر از عملکرد هزینه‌ها داشته است. بنابراین، در برخی سال‌ها شهرداری دچار کسری بودجه بوده و شهرداری این کسری بودجه را به روش استقراض از سیستم بانکی (بانک شهر) تأمین مالی کرده است. سیاست‌ها و رویه تصمیم‌گیری مدیران شهری نیز در برخی سال‌ها منجر به تشدید کسری بودجه و افزایش تصاعدی میزان بدهی شهرداری شده است. تأکید مدیریت شهری بر اجرای سریع پروژه‌های عمرانی بدون تأمین منابع پایدار مالی، در حالی که گاه برخی از این پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی دارای امکان‌سنجی مناسب نیز نبوده، نیز منجر به افزایش بدهی شهرداری به پیمانکاران و سیستم بانکی شود [۸]. بیشتر بدهی شهرداری تهران در بازه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ در پی رکود در بازار مسکن بعد از رونق سال ۱۳۹۱ اتفاق افتاده است. اگرچه با تغییر مدیریت شهرداری در سال ۱۳۹۶، سهم اعتبارات عمرانی شهرداری کاهش پیدا کرد و سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی و بازپرداخت بدهی‌ها نیز از کل اعتبارات شهرداری افزایش قابل توجهی داشته، اما افت شدید درآمدها در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به دلیل کاهش عوارض مالیات بر ارزش افزوده و نیز آغاز همه‌گیری کرونا در سال ۱۳۹۹، روند تسویه بدهی‌های شهرداری را با مشکل مواجه کرده است. از طرفی، نرخ بهره بالای بدهی‌های بانکی موجب شده میزان بدهی‌های شهرداری افزایش قابل توجهی پیدا کند. براساس آمار رسمی بدهی شهرداری در سال ۱۳۹۷ بیش از ۶۹ هزار میلیارد تومان بوده که این عدد براساس آمار غیررسمی به حدود ۸۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است که با تخمین تولید ناخالص داخلی شهر تهران، حدود ۵۳۰ هزار میلیارد تومان، نسبت بدهی به تولید ناخالص

مطالعه قرار داده‌اند. نتایج بیانگر آن است که چنانچه دولت برای تأمین مالی هزینه‌های خود تنها متکی به درآمدهای مالیاتی باشد، دچار پایداری مالی ضعیف می‌شود، اما با اتکا به درآمدهای مالیاتی و نفتی پایداری مالی در تأمین مالی هزینه‌های دولت وجود دارد و در نهایت، چنانچه دولت برای تأمین مخارج خود از درآمدهای مالیاتی، نفتی و حق الضرب استفاده کند، منجر به ناسازگاری در پایداری مالی دولت می‌شود [۱۲۲].

خیابانی و همکاران به بررسی پایداری مالی در اقتصاد ایران طی دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۷ با استفاده از روش هم‌انباشتگی چندگانه پرداختند. نتایج این بررسی نشان می‌دهد دولت در مقیاس بودجه عمومی، در وضعیت پایداری مالی قرار ندارند، اما اگر حق الضرب به مجموعه درآمدهای دولت اضافه شود، شرایط پایداری مالی تأمین خواهد شد. این نتیجه نشان می‌دهد سیاست مالی ایران، فقط با اتکا به تورم قادر به بازپرداخت بدهی دولت خواهد [۱۲۳].

اما همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، موضوع پایداری مالی در شهرداری‌های کشور، به دلیل نبود اطلاعات مالی دقیق مورد توجه پژوهشگران قرار نگرفته است. در شهرداری تهران نیز پرداختن به مسئله کسری بودجه از قدمت زیادی برخوردار نیست؛ این موضوع کمتر مورد توجه قرار گرفته است. اولین بار مسئله بدهی شهرداری تهران پس از ارائه گزارش سند تحویل و تحول شهرداری تهران در سال ۱۳۹۶، به یکی از موضوعات و اولویت‌های مهم شهرداری تهران تبدیل شد. به طوری که پس از آن، تحقیق و تفحص از بدهی شهرداری تهران و عوامل ایجادکننده آن در شورای شهر تهران کلید خورد و شورا در مصوبات متفاوتی مانند مواد ۲۷، ۳۱ و ۳۴ برنامه سوم شهرداری را مکلف به ساماندهی بدهی‌های شهرداری و اقداماتی جهت کنترل و پایدار کردن روند ایجاد بدهی در شهرداری کردند. متوسلی و همکاران نیز پروژه‌ای با عنوان مدیریت بدهی شهرداری تهران را با هدف آسیب‌شناسی وضعیت بدهی و تدوین طرح/لایحه مدیریت بدهی انجام دادند [۱۲۴].

■ مواد و روش‌ها

در این بخش ابتدا به بررسی مبانی نظری کسری بودجه و تعیین سطح کسری بودجه در شهرداری تهران پرداخته شده است. در ادامه به بررسی پایداری مالی شهرداری تهران پرداخته شده است. برای محاسبه پایداری مالی شهرداری تهران، نخست لازم است سطح بدهی هدف برای شهرداری محاسبه شود که در این مقاله از دو روش نسبت مجموع بدهی‌ها به مجموع دارایی‌ها و روش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران شده است. برای محاسبه روش نسبت مجموع بدهی‌ها به مجموع دارایی‌ها از داده‌های ترازنامه شهرداری تهران استفاده شده که آخرین اطلاعات دارایی‌ها و بدهی‌های شهرداری تهران در قالب صورت مالی ترازنامه مربوط سال ۱۳۹۷ بوده است. همچنین، برای محاسبه نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی از داده‌های بدهی شهرداری و تولید ناخالص داخلی شهر تهران در سال ۱۳۹۹ استفاده شده است. بر اساس گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول (International Monetary Funds) نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی دولت عمومی (دولت مرکزی، نهادهای عمومی و شهرداری‌ها) برای کشوری مانند ایران حدود ۵۰ درصد است که با توجه به اینکه شهرداری تهران بخشی از دولت عمومی است، با محاسباتی که در بخش‌های بعدی انجام گرفته، این نسبت برای شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ حدود ۹/۹ درصد بوده است.

■ اندازه‌گیری و گزارشگری کسری بودجه در مطالعات بین‌المللی

تعریف کسری بودجه از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و حتی در یک کشور نیز، دولت‌های مرکزی و محلی ممکن است از قوانین و استانداردهای مختلفی برای اندازه‌گیری و گزارشگری کسری بودجه استفاده کنند. متداول‌ترین تعریف کسری بودجه که در حال حاضر در دنیا مورد استفاده قرار می‌گیرد، مفهوم کسری بودجه در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت است. نظام آمارهای مالی دولت (Government Financial Statistics) مجموعه‌ای از مفاهیم و قوانینی است که توسط صندوق بین‌المللی پول طراحی شده تا ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد دولت‌ها در چارچوب استاندارد و قابل مقایسه با کشورهای دیگر انجام شود. این نظام، یک روش ارائه اقتصادی از عملکرد مالی دولت‌هاست. در چارچوب این نظام آماری کسری بودجه معادل با مجموع تراز عملیاتی و تراز سرمایه‌ای است.

دوی و ایهوری تأثیر رفتارهای دولت‌های محلی در کشور ژاپن و در دهه آخر قرن بیستم را روی بدهی عمومی و مشکلات مالی وابستگی زیاد دولت‌های محلی به بدهی مالی به خصوص استقراض از دولت مرکزی بررسی کردند [۱۱۵].

مورگان و ترین به بررسی روابط موجود بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی برای برقرارسازی یک سیستم مالی پایدار (که در آن بودجه میزان متعادلی داشته باشد و کسری یا مازاد بودجه به صورت سیستمی و مداوم وجود نداشته باشد) پرداختند و طرف هزینه‌ها و طرف درآمدها (که شامل چگونگی تأثیر مالیات و انتقال درون‌سیستمی نیز می‌شود) را با تمرکز بر چگونگی وجود این ارتباط در کشورهای آسیایی مورد بررسی قرار دادند [۱۱۶].

گوردن و کازیمو در مطالعه‌ای به بررسی پایداری مالی دولت در ۲۸ کشور اروپایی طی دوره ۱۹۸۰-۲۰۱۵ با استفاده از روش هم‌انباشتگی پرداختند. نتایج مقاله نشان داده است که یک رابطه بلندمدت بین درآمدها و هزینه‌های دولت و همچنین، بین کسری بودجه و بدهی دولت‌ها وجود داشته است. همچنین، نتایج مطالعه بیانگر نبود پایداری مالی دولت در کشورهای پرتغال، ایرلند، ایتالیا، یونان و اسپانیا بوده است [۱۱۷].

یوشیدا در مقاله‌ای به بررسی پایداری مالی دولت‌های محلی در کشور ژاپن پرداخته است که در آن واکنش‌های مالی دولت‌های محلی ژاپن براساس روش بون (Bohn's Method) با استفاده از داده‌های تابلویی، ۴۴ دولت محلی و طی دوره ۱۹۷۴-۲۰۱۶ مورد مطالعه قرار گرفته است. در این مقاله یک پاسخ مثبت نسبت مازاد بودجه ابتدایی به تولید ناخالص محلی به نسبت بدهی به تولید ناخالص دولت محلی شرط کافی برای پایداری مالی دولت‌های محلی در نظر گرفته شده است. نتایج معادله نشان می‌دهد که دولت‌های محلی در هر وضعیت مالی مدیریت مالی پایدار ارائه می‌دهند. (۲) دولت‌های محلی در شرایط مناسب‌تر و یا شرایط دشوارتر احتمالاً مدیریت مالی سختگیرانه‌تری خواهند داشت. (۳) پرداخت‌های انتقالی از دولت مرکزی به طور معمول شرایط مالی دولت‌های محلی را بهبود می‌بخشد [۱۱۸].

پلخاتف و سینگ با استفاده از داده‌های ۴۳ کشور و طی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۲۰۰۰، این موضوع را مورد بررسی قرار دادند که استقراض در زمان مواجهه با کسری بودجه در دولت‌های محلی تا چه اندازه برای آن‌ها مفید بوده است. و اینکه اصلاً می‌توان برای دولت‌های محلی در مواجهه با مشکل کسری بودجه نسخه یکسانی پیچید؟ جوابی که برای این سؤال به آن رسیدند خیر بود. آن‌ها دریافتند که وجود و میزان استقراض دولت‌های محلی به عوامل مختلفی مانند ویژگی‌های سازمانی دولت محلی، میزان کسری بودجه، وجود کمک‌های مالی نجات‌دهنده و کیفیت گزارش‌های مالی بستگی دارد [۱۱۹].

کاستیلو و همکاران با بررسی پایداری مالی در ۱۱۰ شهرداری با بیشترین حجم بدهی، نشان داده‌اند موقعیت مالی شهرداری‌های مرکزی به‌رغم رشد سریع بدهی‌های عمومی بعد از بحران مالی ۲۰۰۸ همچنان پایدار است. با این‌وجود، این مطالعه نشان می‌دهد شوک‌های تصادفی بر هزینه‌ها و بدهی‌های دولت‌های محلی در مکزیک، می‌تواند به‌سرعت موقعیت مالی شهرداری‌های این کشور را تخریب کند و به ناپایداری مالی آن‌ها بینجامد [۱۲۰].

■ پژوهش‌های داخلی

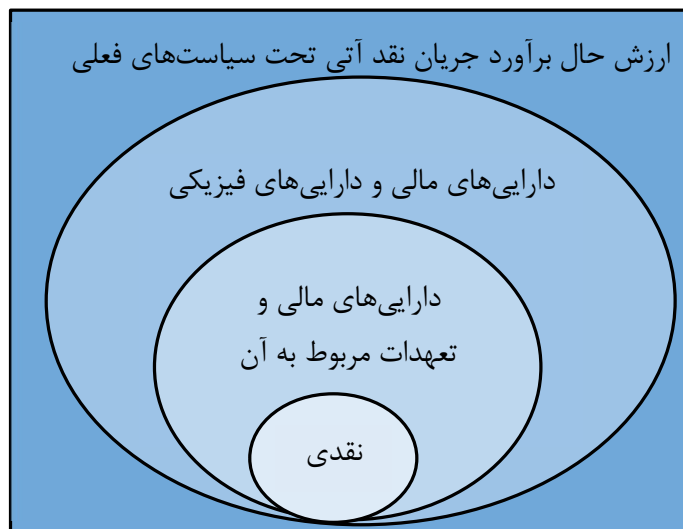
اگرچه مطالعاتی در زمینه پایداری مالی دولت در کشور ما انجام شده است، اما موضوع پایداری مالی شهرداری‌ها در کشور ما مورد توجه قرار نگرفته است. به عنوان مثال، برای بررسی پایداری مالی دولت، دمنه و خان‌میرزایی در مطالعه‌ای به تحلیل پایداری بدهی دولت و ارائه راهکار خروج از مسیر ناپایداری مالی در آفق ۱۴۱۰ پرداخته‌اند که در آن پیش‌بینی کرده‌اند که بدهی دولت طی آفق ۱۴۰۲ از آستانه هشدار عبور می‌کند و ناپایدار خواهد شد. در این مطالعه با کمی‌سازی سهم عوامل مختلف در انباشت بدهی‌ها تحت سناریوهای مختلف، عامل کسری بودجه دولت را مهم‌ترین عامل ناپایداری مالی در نظر گرفته‌اند که راهکار خروج دولت از مسیر ناپایدار مالی را اصلاح ساختاری در بودجه بیان کرده‌اند [۲۱].

کمیجانی و گودرزی فراهانی در مقاله‌ای با عنوان «پایداری مالی دولت در اقتصاد ایران با رویکرد مدل هم‌انباشتگی» با استفاده از مدل هم‌انباشتگی پویا و روش حداقل مربعات معمولی پویا (DOLS) پایداری مالی دولت با لحاظ اتکای دولت تنها بر درآمدهای مالیاتی، نفتی و حق الضرب طی دوره ۱۳۵۰-۱۳۹۲ با فرض وجود پایداری مالی دولت را مورد

بسیار مهم است، اما در غیر این صورت حاوی تمام اطلاعات مورد نیاز نیست. در حسابداری نقدی که کسری نقدی گزارش می‌شود، تنها جریان‌های نقدی تأمین مالی یعنی جریان‌های نقدی عملیاتی و سرمایه‌ای گزارش می‌شود. مجموعه دوم، شامل پول نقد و سایر دارایی‌های مالی مانند وام، سهام و حساب‌های دریافتی و همچنین، بدهی‌های مربوط به این دارایی‌ها است. کسری تمیز در این حالت برابر با کاهش در خالص ارزش دارایی‌های مالی دولت (Government's Net Financial Worth) است. مجموعه سوم، علاوه بر دو مجموعه قبل شامل دارایی‌های واقعی و ثابت مانند زمین و ساختمان است و بر مبنای حسابداری تعهدی کامل ثبت می‌شود [۲۷]. در حسابداری تعهدی کامل، کاهش در ارزش خالص دولت برابر با کسری تمیز و تغییر در ارزش خالص ناشی از مبادلات، برابر با مانده خالص عملیاتی است. مجموعه چهارم، مجموعه‌ای جامع است که علاوه بر سه مجموعه قبل، دارایی‌ها و بدهی‌های مربوط به کلیه هزینه‌ها و درآمدهای پیش‌بینی شده تحت سیاست فعلی را نیز دربرمی‌گیرد. این مجموعه را می‌توان حسابداری جامع (Comprehensive Accounting) نامید و کسری در این حالت برابر با کاهش خالص ارزش تمام دارایی‌های دولت (Government's Comprehensive Net Worth). از جمله ارزش فعلی خالص هزینه‌ها و درآمدهای پیش‌بینی شده آن تحت سیاست فعلی است [۲۸].

هزینه‌های جاری - درآمدهای عمومی = تراز عملیاتی
تملك دارایی سرمایه‌ای - واگذاری دارایی سرمایه‌ای = تراز سرمایه‌ای
تراز سرمایه‌ای + تراز عملیاتی = کسری (مازاد) بودجه

روش دیگر، استفاده از مفهوم دارایی و بدهی برای محاسبه و گزارشگری کسری بودجه است. در این تعریف، کسری بودجه در هر سال عبارت است از: کاهش ارزش دارایی‌های خالص دولت یا افزایش میزان بدهی‌های دولت در جهت تأمین منابع مالی مورد نیاز خود. به این تعریف از کسری بودجه، کسری تمیز (clean) گفته می‌شود. تعریف دیگری از کسری بودجه به نام کسری بودجه کثیف (dirty) وجود دارد که تغییرات خاصی از این تعریف جامع مستثنا می‌کند [۲۵]. مثلاً اگر سود و زیان سرمایه‌ناشی از تغییر قیمت‌های بازار از این تعریف مستثنا شود، کسری باثبات‌تری ایجاد می‌شود که دولت نسبت به کسری تمیز راحت‌تر می‌تواند آن را کنترل کند. کسری تمیز ناشی از اختلاف دارایی‌ها و بدهی‌هایی است که در ترازنامه ثبت می‌شود. چهار مجموعه دارایی و بدهی را می‌توان در ترازنامه یک نهاد عمومی شناسایی کرد که با احصای هر یک از آن‌ها دارایی خالص و کسری بودجه متفاوتی محاسبه می‌شود. کوچک‌ترین مجموعه، فقط شامل پول نقد است. در این صورت، کسری نقدی تمیز فقط تغییر در موجودی نقدی است. این نوع کسری در مواقعی که کمبود نقدینگی وجود دارد،



شکل ۱. چهار تعریف دارایی‌ها و بدهی‌ها [۲۸] و [۲۹]

در عمل، دولت‌هایی که از حسابداری نقدی استفاده می‌کنند کمی فراتر از تعریف بادشده رفته‌اند و وام‌های گرفته‌شده و اوراق صادرشده را نیز ثبت می‌کنند، اگرچه ممکن است این اقدام توسط سیستم حسابداری که کسری را محاسبه می‌کند، صورت نگیرد. در حسابداری نیمه‌تعهدی و تعهدی کامل، دامنه بدهی‌های بالقوه بیشتر است، به طوری که در حسابداری جامع دامنه بدهی‌ها فراتر می‌رود و بدهی را به گونه‌ای تعریف می‌کنند که شامل ارزش حال حاضر تمام پرداخت‌های پیش‌بینی شده تحت سیاست فعلی باشد. تعاریف محدود و گسترده از کسری و بدهی، هریک مزایا و معایب خاص خود را دارند؛ با استفاده از تعاریف محدود می‌توان با اطمینان بیشتری به محاسبه پرداخت و اطلاعات مفیدی درباره برخی تغییرات مالی، مانند توانایی دولت در انجام تعهداتش در کوتاه‌مدت، توضیح داد. با این وجود، تعاریف محدود شاخص‌های ضعیفی برای بررسی پایداری سیاست‌های مالی دولت‌های مرکزی یا محلی بوده و می‌توان با استفاده از دارایی‌ها و بدهی‌های خارج از ترازنامه آن‌ها را دستکاری کرد [۲۶]؛ مثلاً از آنجا که حسابداری نقدی، حساب‌های پرداختی را به عنوان بدهی به رسمیت نمی‌شناسد، کسری نقدی را می‌توان با به تعویق انداختن کاهش داد. مثلاً دولتی که از حسابداری نقدی

استفاده می‌کند، ممکن است پرداخت برخی اقلام را از پایان یک سال بودجه‌ای به ابتدای سال بعد موکول کند. تعاریف گسترده، این مشکلات را کاهش می‌دهند و شاخص‌های بهتری برای بررسی پس‌انداز دولت و پایداری سیاست‌های مالی ارائه می‌دهند. این شاخص‌ها کمتر در معرض دستکاری‌های مربوط به دارایی‌ها و بدهی‌های خارج از ترازنامه قرار می‌گیرند. اما محاسبه قابل اطمینان از دارایی‌ها و بدهی‌های موجود در ترازنامه‌های گسترده‌تر دشوار است، به طوری که گفته می‌شود همه موارد موجود در ترازنامه‌های مدرن به استثنای تاریخ، یک برآورد است. بنابراین محاسبات کسری مربوطه، در معرض دستکاری از طریق محاسبه نادرست قرار دارند. مثلاً این کسری می‌تواند با تغییر در نرخ درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده یا نرخ تنزیل جریان‌های نقدی آینده بسیار متفاوت شود یا به عنوان مثالی دیگر، دولتی که از حسابداری تعهدی استفاده می‌کند، ممکن است از طریق محاسبه بدهی بازنشستگی خود که به طور غیرمعمولی زیاد است، با نرخ تنزیل نادرست، وضعیت مالی ظاهری خود را بهبود بخشد [۲۹]. یکی از روش‌های رایج دولت‌ها برای گزارشگری ناصحیح کسری بودجه،

انگیزه سرمایه‌گذاری انجام می‌شود، اما سازوکار خرید اوراق بهادار را نیز بررسی می‌کنند. با توجه به داده‌های موجود، آن‌ها وام‌های مشکوک و خرید اوراق بهادار توسط نهادهای دولتی غیر از سازمان‌های تأمین اجتماعی را نیز شناسایی می‌کنند.

آلت و لاسن بخش‌هایی از پسماند بدهی-کسری که مربوط به خرید سهام و کاهش حساب‌های پرداختی است را با دقت بررسی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند که پسماندهای بدهی-کسری، پس از لازم‌الاجرا شدن قوانین مالی اتحادیه اروپا، با نزدیک شدن به انتخابات و هنگامی که اقتصاد دچار رکود می‌شود، افزایش می‌یابد. جالب‌تر اینکه دریافتند که در کشورهای با شفافیت بیشتر بودجه، تأثیر قوانین مالی، انتخابات و رکود بر پسماند کمتر است. آن‌ها استدلال می‌کنند که دولت‌هایی که شفافیت بودجه بیشتری دارند، کمتر با حقه‌های بودجه‌ای روبه‌رو می‌شوند، زیرا احتمالاً چنین حقه‌هایی کشف و شایع می‌شوند [۳۵].

کوئن و همکاران طی دوره ۱۹۹۳-۲۰۰۳ مطالعات گسترده‌ای در مورد عملیات فرابودجه‌ای در کشورهای اروپایی داشته‌اند. آن‌ها بسیاری از معاملات مربوط به دارایی‌های خارج از ترازنامه که باعث کسری بودجه شده‌اند را شناسایی کرده‌اند. در برخی از کشورها سهم معاملات مربوط به دارایی‌های خارجی بیش از ۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی آن‌ها بوده است [۳۶].

بریکسی و مودی بر اساس مطالعات خود تضمین اعطایی را به عنوان یک مسیر فرابودجه‌ای مهم شناسایی می‌کنند. برخی از دولت‌ها و نهادهای عمومی با اعطایی تضمین سعی در کاهش بدهی و کسری بودجه خود دارند. با این حال، چند دولت با پیروی از قوانین بدهی، تضمین را جزء بدهی تضمین شده و همچنین بدهی مستقیم ثبت می‌کنند. از جمله در ایالات متحده، قانون اصلاحات اعتباری فدرال در سال ۱۹۹۰، دولت را ملزم می‌کند که هزینه خالص فعلی برآورده شده ضمانت‌های خاص را در بودجه در سال صدور به رسمیت بشناسد [۳۷].

آسیب‌های گزارشگری کسری بودجه در شهرداری تهران

اگرچه چارچوب نظام آمارهای مالی دولت (GFS) در نظام بودجه‌ریزی شهرداری تهران از سال ۱۳۹۴ اجرایی شده است، اما در اجرای این چارچوب در نظام بودجه‌ریزی شهرداری تهران ایرادهایی وجود داشته که موجب شده گزارشگری کسری بودجه به درستی انجام نشود. به عنوان نمونه، در برخی موارد تعریف ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای در شهرداری تهران متفاوت از چارچوب نظام آمارهای مالی دولت انجام شده است. همچنین، عدم شمول تمام هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری در ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای موجب شده که برخی عملیات مالی ذیل تبصره‌ها در خارج از بودجه شکل بگیرد. این عوامل موجب شده کسری بودجه سالانه که در عملکرد مالی گزارش می‌شود، انحراف از واقعیت داشته باشد و منعکس‌کننده وضعیت مالی شهرداری تهران نباشد.

بدهی و کسری بودجه که باید انعکاس‌دهنده یک واقعیت باشند، در شهرداری تهران مخالف هم حرکت کرده‌اند. روند کسری (مازاد) بودجه شهرداری در طی سال‌های گذشته بیانگر آن است که شهرداری در بیشتر سال‌ها با مازاد بودجه همراه بوده، در حالی که بدهی‌های شهرداری روند افزایشی داشته است. این مسئله شاهدهی بر وجود عملیات فرابودجه‌ای خارج از ردیف‌های بودجه در شهرداری تهران است. همان‌طور که در شکل ۲، مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۷ شهرداری مدام با مازاد بودجه روبه‌رو بوده است. اگرچه براساس آخرین آمار رسمی معاونت مالی و اقتصادی شهرداری تهران در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ مجموع بدهی‌های ثبت شده و نشده شهرداری تهران ۶۹ هزار میلیارد تومان بوده اما این عدد براساس گزارشات غیررسمی در پایان سال ۱۳۹۹ به حدود ۸۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. این مشاهده بیانگر آن است که نه تنها شهرداری تهران با مازاد بودجه مواجه نیست، بلکه با کسری چشمگیری مواجه است که موجب شده شهرداری از طریق عملیات فرابودجه‌ای و به شیوه‌های گوناگون اقدام به افزایش بدهی جهت تأمین مالی آن کند.

وجود عملیات مالی فرابودجه‌ای است. عملیات فرابودجه‌ای زمانی شکل می‌گیرد که تغییرات بدهی در یک سال بیش از میزان کسری بودجه رسمی اعلام شده باشد.

$$\text{debt} - \text{debt}_t = \text{deficit} + \text{residual (off-budget deficit)} \quad (1)$$

کسری بودجه در رابطه (۱)، طبق استاندارد بین‌المللی حساب‌های مالی دولت مطابق رابطه (۲) تعریف می‌شود [۳۲].

$$\text{defect} = \text{Revenue} - \text{Expense} - \text{Net investment in nonfinancial asset} \quad (2)$$

که در آن Revenue مجموع درآمد، Expense پرداخت هزینه‌ای و Net Investment In Nonfinancial Assets خالص تملک دارایی سرمایه‌ای است. به بیان دیگر، کسری بودجه برابر تراز عملیاتی منهای خالص تملک دارایی سرمایه‌ای است که این در واقع برابر خالص استقراض دولت یا مجموع تأمین مالی دولت برای پوشش کسری بودجه است.

چنانچه کسری بودجه و بدهی جدید ایجاد شده در یک سال مالی برابر نباشند و رابطه (۱) به شکل اتحاد برقرار نباشد، این تفاوت برابر حجم عملیات مالی فرابودجه‌ای خواهد بود [۲۰]. اجرای عملیات مالی فرابودجه‌ای منجر به متعهد شدن به یک نهاد خارج از سند بودجه می‌شود، نمود عملیات فرابودجه‌ای می‌تواند در عملکرد بودجه خود را نشان ندهد؛ اما نمود این بدهی‌ها در صورت مالی طلبکاران و تأیید مرجع حسابرسی می‌تواند این بدهی‌ها را قطعی کند.

مقادیر مثبت و بزرگ تفاوت میان تغییرات بدهی و کسری بودجه سالانه، می‌تواند نشان‌دهنده تلاش برای پنهان کردن مخارج یا هزینه‌کرد غیرشفاف آن باشد. دولت‌های مرکزی یا محلی می‌توانند مخارج خود را به شرکت‌ها، نهادهای عمومی منتقل کند و ردپای این فعالیت‌ها را در کسری بودجه به جا نگذارد [۲۰]. در کشورهای توسعه‌یافته به دلیل زیرساخت‌های نهادی و حقوقی بهتر، تفاوت کسری بودجه و تغییرات بدهی دولت نسبت به کشورهای در حال توسعه کمتر است. این کاهش فاصله، با افزایش پوشش گزارشگری مالی به تمام عملیات مالی دولت اتفاق افتاده است. ناکارایی و شکست در نظام بودجه‌ریزی در کنار مسائل اقتصاد سیاسی عامل اصلی شکل‌گیری فعالیت‌های فرابودجه‌ای هستند، آلن و رادو مهم‌ترین عوامل ایجادکننده عملیات فرابودجه‌ای را به شرح زیر برشمرده‌اند [۳۳].

- عدم تطابق زمانی میان منابع جمع‌آوری شده در بخش عمومی و مصارف آن؛ مانند پس‌انداز نسل‌های آتی در صندوق‌های تأمین اجتماعی یا صندوق‌های ثبات‌ساز؛

- ایجاد فضای سیاسی برای تعریف و اخذ مالیات‌های جدید؛ مثلاً ایجاد صندوق محیط زیست برای جمع‌آوری آسان‌تر مالیات از فعالیت‌های مخرب محیط زیست؛

- کم‌نشان دادن کسری بودجه دولت و ایجاد یک تصویر غیر واقعی از وضعیت مالی دولت؛

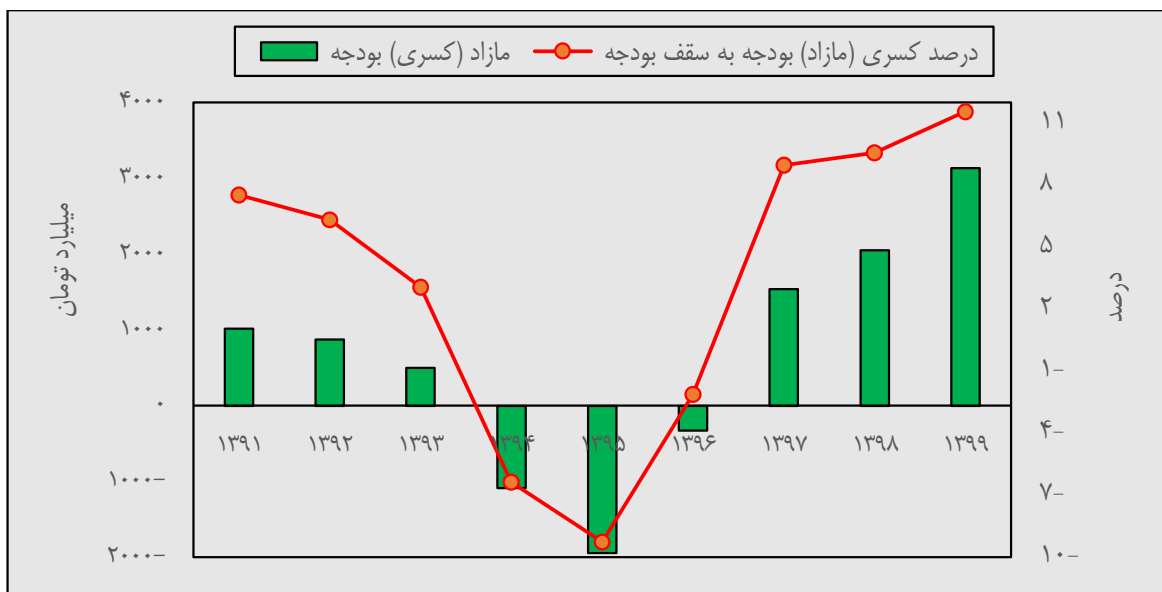
- محافظت از برنامه‌های حساس و آسیب‌پذیر در مقابل کاهش بودجه؛

- فرار از اصول شفافیت و پاسخ‌گویی.

برای تبیین سازوکارها و چگونگی انجام عملیات مالی فرابودجه‌ای مطالعات متعدد بین‌المللی انجام شده است.

بدهی را از کسری به پسماند منتقل می‌کنند و این کار را با جابه‌جایی هزینه‌ها به شرکت‌های دولتی انجام می‌دهند. بوتی و همکاران با تحلیل کل پسماند و برخی اجزای آن، شواهد دقیق‌تری برای مسیرهای تأمین مالی فرابودجه‌ای دولت پیدا کرد [۳۴].

آن‌ها ابتدا تغییرات حساب‌های پرداختی و دریافتی را در نظر می‌گیرند. در مرحله بعد، بخشی از پسماند را که با انتقال هزینه‌ها به شرکت‌های دولتی مرتبط است، اضافه می‌کنند. آن‌ها خاطر نشان می‌کنند که خرید اوراق بهادار توسط مؤسسه تأمین اجتماعی که مازاد خود را سرمایه‌گذاری می‌کند، با



شکل ۲. روند کسری (مازاد) بودجه و سهم آن در سقف بودجه، [۳۸]

براساس آخرین آمار و اطلاعات صورت‌های مالی این شرکت‌ها و سازمان‌ها در سال ۱۳۹۸، طبق صورت‌های مالی سال ۱۳۹۸، این شرکت‌ها و سازمان‌ها زیان انباشته بیش از ۱۰/۵ هزار میلیارد تومانی دارند. عدم تأمین بار مالی تکالیف محول شده به این مجموعه‌ها در بودجه‌های سنواتی به دلیل کمبود منابع پایدار مالی شهرداری موجب می‌شود زیان مالی سالانه در این مجموعه‌ها اتفاق بیفتد. این در حالی است که براساس استاندارد نظام آمارهای مالی دولت، شهرداری موظف به افشای کامل هزینه‌های این موضوع ذیل فصل یارانه (تحت ردیف کمک‌های جبران زیان و ضرر شرکت‌ها) در بودجه سالانه است.

در شهرداری تهران این عملیات از طریق دو سازوکار اصلی شرکت‌ها و مؤسسه‌ها وابسته و تابعه شهرداری تهران و جابه‌جایی دارایی‌ها در نتیجه اجازه داده شده در تبصره‌های بودجه سنواتی انجام می‌شود. این دو سازوکار در ادامه با دقت بیشتر تبیین می‌شود:

الف. عدم گزارش و پوشش بار مالی تکالیف شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه شهرداری در بودجه

در حال حاضر، در کلان‌شهر تهران ۲۲ سازمان و ۲۴ شرکت وابسته به شهرداری تهران اقدام به ارائه خدمت در راستای وظایف شهرداری می‌کنند.

جدول ۱. زیان انباشته شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و وابسته شهرداری تهران در سال ۱۳۹۸، [۳۹]

کمک‌های شهرداری	زیان ایجاد شده	زیان انباشته	شرکت و سازمان (مبلغ: میلیارد تومان)
۱,۰۱۹	۱,۶۲۷	۷,۶۸۷	شرکت بهره‌برداری راه آهن شهری تهران و حومه
۱,۲۱۱	۱۶۷	۱,۴۳۳	شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه
۰	۴۴	۱,۰۰۸	شرکت راه آهن شهری تهران و حومه
۲۵۰	۸	۱۶	سازمان فرهنگی هنری
۰	۷	۳۵۰	سازمان مدیریت پسماند
۱۳۱	۳۴	۴۴	سازمان ورزش و تندرستی شهر تهران
۲,۶۱۱	۱,۸۸۷	۱۰,۵۲۸	جمع کل زیان شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه شهرداری

در سال ۱۴۰۰ برآوردها حاکی از آن است که بار مالی تبصره‌های بودجه بالغ بر ۱۱,۳۵۹ میلیارد تومان است. البته اطمینان از ثبت واقعی این تبصره‌ها نیازمند اطلاع دقیق از عملکرد بودجه است که با توجه به اصلاحیه قابل توجه بودجه (در حدود ۱۱,۲ هزار میلیارد تومان) ممکن است، ثبت و درج این تبصره‌ها به طور دقیق انجام نگرفته باشد.

ب. عدم گزارش بار مالی تبصره‌ها در ردیف‌های بودجه

همواره در بودجه سنوات گذشته شهرداری تهران تبصره‌هایی وجود داشتند که این تبصره‌ها دارای بار مالی قابل توجهی بوده‌اند اما در ردیف‌های بودجه لحاظ نمی‌شدند. در بودجه مصوب سال ۱۴۰۰، برای نخستین بار اعداد و ارقام تمامی تبصره‌های بودجه در ردیف‌های بودجه درج گردیده است.

جدول ۲. برخی از ردیف‌های عمده تبصره‌های فرابودجه‌ای شهرداری تهران در بودجه مصوب ۱۴۰۰، [۴۰]

ردیف‌های	عنوان	مبلغ - میلیارد تومان
۱	اوراق مشارکت حوزه حمل و نقل	۳,۰۰۰
۲	درآمد ناشی از عدم امکان تامین پارکینگ	۱,۸۰۰
۳	یارانه بلیط (مترو و اتوبوس)	۱,۷۵۴
۴	عوارض ناشی از اجرای ماده (۲۳) رسیدگی به تخلفات رانندگی	۹۵۳
۵	بهای خدمات، مدیریت پسماند	۵۵۵
۶	کمک‌های دولت برای پروژه‌های مشخص (مترو پرند)	۵۰۰
۷	عوارض حاصل از اجرای طرح‌های ترافیکی	۳۸۰
۸	عوارض قطع اشجار	۳۰۰
۹	درآمد حاصل از برج میلاد	۳۰۰
۱۰	عوارض آتش نشانی ساختمان‌ها در هنگام صدور پروانه	۲۶۰
-	جمع کل تبصره‌ها	۱۱,۳۵۹

بودجه و لزوم تغییرات تراز اولیه و افق‌های پیش روی متغیرهای بودجه‌ای چه به صورت انباشت بدهی و چه به صورت جریان‌های درآمد و هزینه را تصویر می‌کند. چارچوب ارزیابی پایداری مالی ابزاری استاندارد در چهارچوب تحلیل حساسیت‌های روند کوتاه‌مدت و بلندمدت وضعیت بودجه متناسب با وضعیت کلان اقتصاد کشور، وضعیت مانده بدهی و جریان ایجاد بدهی است. جدول ۳ خروجی‌های تحلیل پایداری مالی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. خروجی‌های تحلیل پایداری مالی [۸]

خروجی ارزیابی وضعیت مالی	خروجی ارزیابی پایداری مالی
روند زمانی تراز بودجه و تراز اولیه بودجه	روند زمانی نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص ملی
روند زمانی تراز اولیه تعدیل شده با نوسان‌های چرخه‌های تجاری	روند زمانی نیاز ناخالص دولت به تأمین مالی ناخالص به تولید ناخالص ملی
روند زمانی تراز اولیه نسبت به تولید بالقوه اقتصاد	تحلیل اثر شوک‌های وارد شده
	شوک‌هایی مانند: نرخ‌های بهره، ارز، رشد درآمد و تراز اولیه مالی، شوک سناریوهای مختلف
شوک مالی (Fiscal Impulse)	نقش عوامل مختلف در رشد بدهی‌ها

برای محاسبه کسری بودجه سالانه هدف از روابط ۳-۶ استفاده می‌شود:

Flow budget constrain:

$$G_t + i_t D_{t-1} - R_t + OT_t = D_t - D_{t-1} \quad (۳)$$

$$D_t = (1 + i_t) D_{t-1} - PB_t + OT_t \quad (۴)$$

$$D_N = (1 + i_t)^N D_0 - \sum_{j=1}^N (1 + i)^{N-j} PB_j \quad (۵)$$

$$D_0 = \sum_{j=0}^N \frac{1}{(1 + i)^j} PB_j + \left(\frac{1}{1 + i} \right)^N D_N \quad (۶)$$

طبق روابط یادشده شروط پایداری بدهی عبارتند از (روابط ۷ و ۸):

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \left(\frac{1}{1 + i} \right)^N D_N = 0 \quad (۷)$$

$$\sum \frac{1}{(1 + i)^j} pb_j \quad (۸)$$

■ نحوه تعیین سطح مطلوب کسری بودجه تضمین‌کننده پایداری مالی

تحلیل پایداری مالی شامل دو بخش ارزیابی وضعیت مالی با توجه به شرایط اقتصاد کلان و تحلیل پایداری بدهی (Debt Sustainability Analysis) است. این تحلیل نقطه آغازین پیاده کردن برنامه‌های اصلاح مالی است، زیرا از یک سو فضای بودجه‌ای (Fiscal Space) و امکان تأمین مالی اصلاحات را ارزیابی می‌کند و از سوی دیگر، ضرورت‌های

تحلیل پایداری بدهی این امکان را ایجاد می‌کند تا با تجمیع بدهی‌ها و تعهدات، تصویر وضعیت بدهی‌های و پویایی آن شناسایی شده و مسیر آتی بدهی‌ها تحت سناریوهای مختلف نسبت به آینده مشخص شود. این ابزار با سناریوسازی نسبت به آینده، تصویری از بدهی‌های شهرداری در آینده و همچنین، میزان منابع مورد نیاز در هر سال برای بازپرداخت بدهی‌های شهرداری به تفکیک اصل و فرع را تعیین کند.

شناسایی افق بدهی‌های شهرداری این امکان را ایجاد می‌کند تا پیش از رسیدن به آستانه ناپایداری بدهی برای آن برنامه‌ریزی کرد. به طور مشخص، در تحلیل ارزیابی پایداری مالی می‌توان میزان تراز اولیه‌ای که با ارزیابی وضعیت مالی شهرداری مشخص شده است را با هدف‌گذاری مشخص به سطح پایدار بدهی هدایت کرد. هدف‌گذاری این سطح از تراز اولیه میزانی کمی از تعدیل مورد نیاز برای دستیابی به پایداری بدهی را مشخص می‌کند. به علاوه، در این تحلیل می‌توان تأثیر متغیرهایی همچون نوع اوراق و ابزارهای مختلف تأمین مالی، نرخ بهره، نرخ رشد اقتصادی را بر پایداری بدهی سنجید و در سناریوهای مختلف وضعیت پایداری مالی شهرداری را ارزیابی کرده و نسبت به سیاست‌گذاری مالی اقدام کرد. برای طراحی مسیر گذار از وضعیت موجود (وضعیت ناپایداری مالی) به وضعیت پایداری مالی لازم است در بودجه سالانه هدف‌گذاری کمی انجام شود. این هدف‌گذاری معمولاً توسط شاخص کسری بودجه انجام می‌شود. به این ترتیب، با تحقق کسری / مازاد هدف‌گذاری شده، اطمینان وجود دارد که سطح بدهی را می‌توان با ثبات نگه داشت یا به عدد مشخصی هدف رساند. همچنین، برای طراحی این مسیر گذار لازم است سطح بدهی هدف‌گذاری شود. معمولاً این شاخص به صورت آستانه هشدار برای بدهی به تولید ناخالص هدف‌گذاری می‌شود. در ادامه متدولوژی تعیین این مقادیر ارائه می‌شود.

$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i}{1 + \gamma_t} = \frac{1 + r_t}{1 + g_t} \quad (۱۴)$$

$$D_N = D_0(1 + \lambda)^N - \sum_{t=1}^N (1 + \lambda)^{N-t} P_t \quad (۱۵)$$

$$PB_N^* = \frac{\gamma}{(1 + \gamma)^N - 1} [(1 + \gamma)^{-N} D_N^* - D_0] \quad (۱۶)$$

تذکر: رابطه یادشده با فرض برابر λ_t در تمام دوره‌ها محاسبه شده و d_N^* برابر نسبت مطلوب بدهی در زمان مورد نظر است. بنابراین، رابطه چنانچه تراز اولیه دولت از زمانی که بدهی برابر d_0^* است برای N دوره برابر pb^* نگه داشته شود در N دوره بعد به سطح مطلوب بدهی به تولید ناخالص داخلی می‌رسیم.

نحوه تعیین سطح بدهی هدف پایداری مالی

برای محاسبه سطح بدهی مطلوب ابتدا به دو روش نسبت بدهی به دارایی و روش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی به شرح ذیل استفاده شده است.

روش نسبت مجموع بدهی‌ها به مجموع دارایی‌ها

یکی از روش‌های تحلیل پایداری بدهی به کمک ترازنامه و با استفاده از نسبت مجموع بدهی‌ها به مجموع دارایی‌ها به دست می‌آید که معمولاً این نسبت برای نهادهای عمومی باید کمتر از ۵۰ درصد باشد. روند نسبت بدهی به دارایی شهرداری تهران نشان می‌دهد این نسبت روند صعودی داشته است و از سال ۱۳۹۴ از آستانه هشدار خارج شده است.

شرط اول به این معناست که بدهی اولیه باید با مازاد تراز اولیه سال‌های آتی پوشش داده شود و شرط دوم به این معناست که رفتار مالی دولت نباید بر این قاعده استوار شود که دولت برای پرداخت اصل و بهره وام‌ها بدهی جدید ایجاد کند. این شرط را «نبود بازی پانزی» می‌نامند. به بیان دیگر، این شرط به این معناست که اگر دوره مورد نظر به اندازه کافی طولانی فرض شود؛ ارزش فعلی یادشده باید به اندازه دلخواه به صفر نزدیک شود.

جریان ایجاد بدهی در هر سال نیز به کمک روابط یادشده به شکل زیر محاسبه می‌شود (روابط ۹-۱۲):

$$D_t = (1 + i_t)D_{t-1} - PB_t + OT_t \quad (۹)$$

$$\frac{D_t}{P_t Y_t} = \frac{(1 + i_t)D_{t-1}}{(1 + \pi_t)(1 + g_t)P_{t-1}Y_{t-1}} - \frac{PB_t}{P_t Y_t} + \frac{OT_t}{P_t Y_t} \quad (۱۰)$$

$$D_t = \left(\frac{1 + r_t}{1 + g_t}\right) D_{t-1} - PB_t + OT_t \quad (۱۱)$$

$$D_t = \left(\frac{1 + r_t}{1 + g_t}\right) D_{t-1} - PB_t + OT_t \quad (۱۲)$$

تراز اولیه مورد نیاز برای پایدار کردن بدهی در دوره زمانی محدود نیز به کمک روابط ۱۳-۱۶ محاسبه می‌شود:

$$D_t = (1 + \lambda_t)D_{t-1} - P_t \quad (۱۳)$$

جدول ۴. نسبت بدهی به دارایی‌های شهرداری تهران - میلیارد تومان، [۳۹]

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷
بدهی جاری و غیرجاری	۶,۳۷۵	۷,۰۱۴	۸,۶۰۲	۱۲,۰۰۹	۱۶,۶۲۷	۲۳,۵۵۲	۲۹,۱۳۳	۴۲,۸۰۴
دارایی جاری	۱۰,۶۵۶	۱۰,۲۷۷	۱۱,۸۲۸	۱۳,۰۷۶	۱۲,۹۹۰	۱۵,۱۹۸	۱۹,۳۲۲	۲۶,۲۸۳
مجموع دارایی	۱۹,۶۱۵	۲۰,۳۲۷	۲۵,۴۴۷	۲۶,۵۸۰	۳۲,۱۹۱	۳۹,۸۴۲	۴۵,۷۲۰	۶۴,۱۸۳
نسبت بدهی به دارایی	۳۳	۳۵	۳۴	۴۵	۵۲	۵۹	۶۴	۶۷
نسبت بدهی به دارایی جاری	۶۰	۶۸	۷۳	۹۲	۱۲۸	۱۵۵	۱۵۱	۱۶۳

روش نسبت بدهی‌ها به تولید ناخالص داخلی

روش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی، روش دیگری است که برای تعیین نسبت بدهی تعیین سطح بدهی هدف پایداری مالی مورد استفاده قرار می‌گیرد و مبنای اصلی این مقاله برای تعیین سطح بدهی هدف پایداری مالی شهرداری تهران است.

با توجه به استانداردهای بین‌المللی معمولاً توصیه می‌شود که کشورهایی که دسترسی گسترده‌ای به بازارهای مالی دنیا ندارند و در گروه اقتصادهای با درآمد متوسط قرار می‌گیرند، آستانه هشدار بدهی دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را حدود ۵۰ درصد تعریف کنند. در این صورت، باید متناسب با سهم بخش‌های مختلف دولت عمومی برای شهرداری تهران سطح آستانه هشدار بدهی تعیین شود. به این منظور، ابتدا با استفاده از آمار و اطلاعات و گزارش‌های سازمان‌های معتبر داخلی یعنی سازمان برنامه و بودجه کشور، دیوان محاسبات کشور و بانک مرکزی مصارف بخش‌های مختلف دولت عمومی برآورد شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، منظور از مصارف دولت، هم شامل مصارف بودجه‌ای و هم برآورد مصارف فرابودجه‌ای است. عملکرد مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۹، حدود ۴۴۱ هزار میلیارد تومان بوده است.

همچنین، مصارف سازمان بازنشستگی کشوری و لشکری حدود ۱۴۰ هزار میلیارد تومان، مصارف سازمان هدفمندی‌سازی بارانه‌ها ۶۳ هزار میلیارد تومان، مصارف سایر سازمان‌های تأمین اجتماعی حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. علاوه بر موارد یادشده، ۱۴۲ هزار میلیارد تومان تغییرات بدهی دولت به سیستم بانکی، ۳۵ هزار میلیارد تومان ایجاد زیان در شرکت‌های دولتی و بودجه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور حدود ۱۰۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که بخشی از مصارف دولت عمومی است. با احتساب این موارد، نسبت مصارف شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به کل مصارف دولت عمومی در سال ۱۳۹۹، حدود ۱۱/۵ درصد بوده است. براساس بودجه مصوب سال ۱۳۹۹ سهم بودجه شهرداری تهران از بودجه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و کل مصارف دولت عمومی به ترتیب ۲/۸ و ۳ درصد بوده است. بنابراین، اگر نسبت بدهی ارکان مختلف دولت عمومی معادل اندازه آن‌ها در نظر گرفته شود، نسبت بدهی شهرداری به تولید ناخالص داخلی کشور حدود ۱/۵ درصد باید باشد که این شاخص لازم است نسبت به تولید ناخالص داخلی شهر تهران ارائه شود.

برای محاسبه تولید ناخالص داخلی شهر تهران از کل تولید ناخالص داخلی کل

بنابراین، با لحاظ آستانه هشدار بدهی دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی ۵۰ درصدی برای کشور ایران، سطح آستانه هشدار بدهی شهرداری تهران به تولید ناخالص داخلی شهر تهران ۹/۹ درصد برآورد شده است. نسبت بدهی شهرداری تهران به تولید ناخالص داخلی شهر تهران در سال ۱۳۹۹ با در نظر گرفتن تولید ناخالص داخلی ۵۳۰/۸ هزار میلیارد تومانی و برآورد بدهی ۸۵ هزار میلیارد تومانی حدود ۱۶ درصد بوده است. به بیانی دیگر، میزان بدهی مطلوب شهرداری تهران در این سال باید معادل ۵۲/۴ هزار میلیارد تومان باشد که فاصله قابل توجهی با بدهی ۸۵ هزار میلیارد تومانی گزارش شده در آن سال داشته است.

کشور، ابتدا بر اساس آمار و اطلاعات حساب‌های منطقه‌ای، سهم تولید ناخالص داخلی استان تهران از کل تولید ناخالص کشور که به طور متوسط حدود ۲۲ درصد بوده محاسبه شده است. سپس، با استفاده از مطالعه‌ای که در سال ۱۳۸۸ انجام گرفته است (سهم تولید ناخالص داخلی شهر تهران نسبت به استان تهران طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۸۷ حدود ۶۴/۵ درصد در نظر گرفته است [۴۱]). با توجه به جدا شدن استان البرز در سال ۱۳۸۹ در این پروژه سهم تولید ناخالص داخلی شهر تهران به صورت تقریبی ۶۸ درصد تولید ناخالص داخلی استان و ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی کل کشور در نظر گرفته شده است.

جدول ۵. مصارف دولت و سهم شهرداری تهران از کل مصارف سال ۱۳۹۹، [۴۳ و ۴۰]

مقدار	عنوان
۴۴۱,۶	مصارف بودجه عمومی دولت (م.ت)
۳۵	تغییرات زیان انباشته شرکت‌های دولتی (م.ت)
۱۴۲,۵	تغییرات بدهی دولت به سیستم بانکی (م.ت)
۱۴۰	مصارف سازمان بازنشستگی کشور و لشکری (م.ت)
۶۳	مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (م.ت)
۱۲۰	سایر مصارف سازمان‌های تأمین اجتماعی (م.ت)
۱۲	مصارف بودجه‌ای دهیاری‌های کشور (م.ت)
۹۶	مصارف بودجه‌ای شهرداری‌های کشور (م.ت)
۱۰۵۰,۱	جمع کل مصارف دولت عمومی (م.ت)
۳۰,۵	مصارف بودجه‌ای شهرداری تهران (م.ت)
۳,۰	نسبت مصارف شهرداری تهران به کل مصارف دولت (درصد)
۱۶,۰	نسبت بدهی شهرداری تهران به GDP شهر تهران (درصد)

درآمدهای عمومی نسبت به تولید ناخالص به مرور زمان کاهش پیدا کند. بنابراین، برآورد شده که به غیر از سال ۱۴۰۲ که پیش‌بینی می‌شود با رونق در بازار مسکن مواجه باشیم و درآمدهای عوارض ساختمانی افزایش پیدا کند در بقیه سال‌ها درآمدهای عمومی شهرداری به طور متوسط سالانه ۰/۰۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران کاهش پیدا کند و مقدار آن در سال ۱۴۰۵ به ۲/۶۰ درصد تولید ناخالص شهر تهران برسد.

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: تا قبل از سال ۱۴۰۰ که درآمدهای عوارض ساختمانی (تغییر کاربری، تراکم‌فروشی و...) ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قرار داشت به طور متوسط ۱/۹ درصد تولید ناخالص شهر تهران رو به خود اختصاص می‌داد اما با انتقال عوارض ساختمانی به فصل درآمدهای عمومی این رقم به حدود ۰/۹ درصد تولید ناخالص شهر تهران رسیده است. بنابراین، پیش‌بینی می‌شود که سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای غیر از سال ۱۴۰۲ که با رونق در بازار مسکن به ۰/۹۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران برسد در بقیه سال‌ها ۰/۹ درصد تولید ناخالص داخلی باشد.

واگذاری دارایی‌های مالی: این فصل از منابع درآمدی که بیشتر شامل استقراض از سیستم بانکی است قبل از سال ۱۳۹۶ رقم قابل توجهی (حدود ۱/۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران) داشته اما طی ۴ تا ۵ سال اخیر مقدار آن حدود ۰/۴۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران کاهش یافته است. این آیت‌ها از منابع درآمد شهرداری تهران، معادل ۰/۸۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران در نظر گرفته شده است.

پرداخت‌های هزینه‌ای: هزینه‌های جاری شهرداری تهران معادل ۱/۹ درصد

یافته‌ها

متغیرهای مورد استفاده و فرض‌های پیش‌بینی روند آتی

برای برآورد وضعیت پایداری بدهی شهرداری تهران در افق ۱۴۰۵، از مدل برنامه‌ریزی مالی (Financial Planning) استفاده شده است. روند آتی هریک از متغیرهای پیش‌بینی شده به شرح ذیل است:

نرخ رشد اقتصادی: رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۱، معادل ۴/۴ درصد است که با ادامه روند شرایط تحریمی روند نزولی خواهد داشت، به طوری که مقدار آن در سال ۱۴۰۵ برابر ۱/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

نرخ تورم: نرخ تورم در سال ۱۴۰۱، ۴۴/۲ درصد برآورد می‌شود. روند آن در ادامه صعودی و پیش‌بینی شده که در سال ۱۴۰۵ به ۵۴/۹ درصد برسد.

نرخ بهره اسمی: نرخ بهره اسمی برای بازپرداخت فرع بدهی شهرداری به سیستم بانکی، به طور متوسط ۲۱ درصد در نظر گرفته شده است. با فرض بدهی ۵۰ هزار میلیارد تومانی شهرداری به سیستم بانکی، میزان پرداختی شهرداری تهران به سیستم بانکی، بابت فرع بدهی در سال اول حدود ۱۰/۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی می‌شود و در سال‌های بعد متناسب با نرخ بهره، این هزینه افزایش می‌یابد.

درآمدهای عمومی: این درآمدها تا قبل از سال ۱۴۰۰، حدود ۱/۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران بوده، اما با جابه‌جایی عوارض ساختمانی به درآمدهای عمومی برآورد می‌شود که این رقم به حدود ۲/۸۵ درصد تولید ناخالص شهر تهران برسد. با توجه به شرایط تورمی که در کشور حاکم است و به دلیل تأخیر زمانی در جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی، انتظار می‌رود ارزش

شهری تهران در سال‌های آتی بیشتر از طریق تمرکز بر درآمدهای ناپایداری عوارض ساختمانی، یعنی تراکم‌فروشی و تغییر کاربری و تا حدودی فروش و واگذاری املاک شهرداری انجام گیرد. از سوی دیگر، دو نکته مثبت در مورد روند آتی درآمدهای شهرداری تهران انتظار می‌رود، اول با توجه به چرخه‌های رونق و رکود بازار مسکن انتظار می‌رود که در سال ۱۴۰۲ بازار مسکن با رونق مواجه شود، اما با توجه به افزایش هزینه‌های ساخت‌وساز انتظار می‌رود رونق در این بازار همانند سال ۱۳۹۷ بیشتر از طریق افزایش در اجاره‌بهای مسکن صورت گیرد و به خلاف دوره‌های رونق بازار مسکن همانند سال ۱۳۹۱ درآمدهای ناشی از عوارض پروانه‌های ساخت‌وساز رشد زیادی نخواهد داشت. بنابراین، افزایش عوارض ساختمانی در سال ۱۴۰۲، بیشتر به صورت عوارض تراکم‌فروشی و تغییر کاربری خواهد بود. دوم، با توجه به تغییر قانون توزیع عوارض مالیات بر ارزش افزوده مبنی بر افزایش سهم شهرداری‌های و دهیاری‌ها از ۳ واحد به ۴ واحد و اجرایی شدن آن از تاریخ ۱۳/۱۰/۱۴۰۰ و با توجه به سهم بالای شهرداری تهران (حدود ۲۰ درصد) از کل عوارض مالیات دریافتی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور این درآمدهای پایدار با توجه به سهم ۲۰ تا ۲۵ درصدی به سقف بودجه در سال‌های اخیر می‌تواند تا حدودی کمکی به شهرداری در سال‌های آینده باشد.

روند آسمی منابع و مصارف شهرداری تهران طی دوره پیش‌بینی حدود ۵ برابر شده است. با منتقل شدن درآمدهای عوارض ساختمانی به ردیف درآمدهای عمومی این ردیف درآمدهای قابل توجهی داشته است. اعتبارات عمرانی، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی دوره پیش‌بینی افزایش قابل توجه داشته است. ردیف بدهی‌های شهرداری علاوه بر بدهی شهرداری به سیستم بانکی و پیمانکاران، همچنین شامل تغییرات زیان انباشته مؤسسه‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری در نظر گرفته شده که متناسب با شرایط اقتصادی و نرخ تورم تعدیل شده است. همچنین، فرض شده است که طی دوره پیش‌بینی با توجه به نیاز شهر تهران به اجرای طرح‌های عمرانی، شهرداری مجبور به استقراض جدید سالانه به میزان ۵ هزار میلیارد تومان از سیستم بانکی خواهد شد. در جدول ۵ روند منابع و مصارف و بدهی‌های شهرداری طی دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۵ ارائه شده است.

جدول ۶ پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های شهرداری تهران در افق ۱۴۰۵، [۸]

پیش‌بینی							عناوین	
۱۴۰۵	۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	جمع منابع درآمدی (م.ت)	
۲۳۶.۴	۱۵۲.۵	۱۰۰.۰	۷۰.۷	۴۸.۹	۳۵.۹	۲۷.۱	درآمدهای عمومی (م.ت)	
۱۴۱.۳	۹۱.۹	۶۰.۷	۴۳.۳	۲۹.۹	۲۲.۱	۱۲.۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (م.ت)	
۴۸.۹	۳۱.۲	۲۰.۲	۱۴.۴	۹.۸	۷.۱	۹.۴	واگذاری دارایی‌های مالی (م.ت)	
۴۶.۲	۲۹.۵	۱۹.۱	۱۲.۹	۹.۲	۶.۷	۵.۳	جمع مصارف (م.ت)	
۲۴۱.۹	۱۵۴.۳	۱۰۰.۰	۷۰.۷	۴۸.۳	۳۵.۱	۲۴.۳	هزینه‌های عمومی (م.ت)	
۱۰۰.۵	۶۴.۱	۴۱.۶	۲۸.۱	۲۰.۱	۱۴.۶	۱۲.۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (م.ت)	
۱۰۳.۳	۶۵.۹	۴۲.۷	۳۱.۹	۲۰.۶	۱۵.۰	۶.۷	تملك دارایی‌های مالی (م.ت)	
۳۸.۰	۲۴.۳	۱۵.۷	۱۰.۶	۷.۶	۵.۵	۵.۶	بدهی‌ها (م.ت)	
۱۹۵.۱	۱۷۳.۷	۱۵۴.۴	۱۳۶.۴	۱۲۱.۷	۱۰۴.۱	۸۵.۰	نسبت بدهی شهرداری به تولید ناخالص داخلی شهر تهران	
۲۵.۴	۲۳.۵	۲۲.۳	۲۰.۵	۱۹.۱	۱۷.۶	۱۶.۰		

داشته و در سال ۱۴۰۵ به عدد ۲۵/۴ درصد رسیده است. بنابراین، طی دوره پیش‌بینی وضعیت مالی شهرداری همچنان ناپایدار خواهد بود.

تولید ناخالص داخلی شهر تهران در نظر گرفته شده است.

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای: عملکرد تملك دارایی‌های سرمایه‌ای به شدت متأثر از وضعیت شرایط کلان اقتصادی و منابع درآمدی است. در برخی از سال‌ها مانند سال ۱۳۹۵ با توجه به دریافت وام‌های کلان بانکی عملکرد تملك دارایی‌های سرمایه‌ای بالا بوده و در سالی دیگر مانند ۱۳۹۹ با توجه به کمبود منابع درآمدی شهرداری عملکرد پایین بوده است. پیش‌بینی می‌شود عملکرد تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۲، ۲۰۱ درصد و در بقیه سال‌ها ۱۰۹ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران باشد.

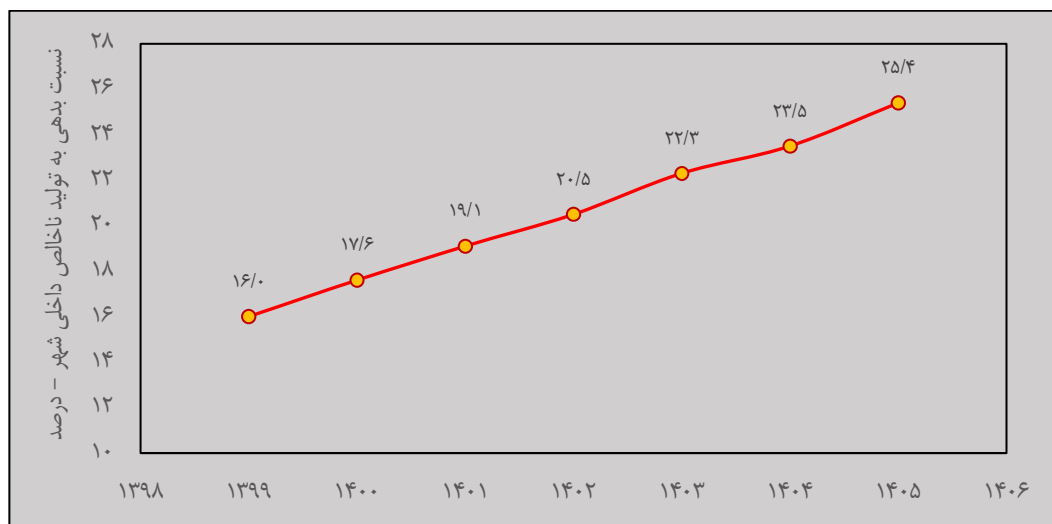
تملك دارایی‌های مالی: این بخش از مصارف شهرداری که بازپرداخت‌های بدهی‌های شهرداری را در خود جایی دارد معادل ۰/۷۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهرداری تهران پیش‌بینی شده است. مقدار آن قبل از سال ۱۳۹۶ بسیار پایین بوده که این عامل منجر به انباشت بدهی‌های شهرداری شده است، اما طی دوره پنجم شورای شهر، مدیریت شهری شهرداری اهتمام بیشتری نسبت به انضباط مالی و بازپرداخت بدهی‌های شهرداری داشته، بنابراین مقدار آن نیز زیاد بوده است.

پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های شهرداری

پیش‌بینی وضعیت جریان درآمدها و هزینه‌های شهرداری تهران در سال‌های آینده حکایت از ادامه ناپایداری مالی شهرداری تهران دارد. با توجه به عدم ثبات اقتصاد کلان و شرایط تورمی کشور، انتظار می‌رود که هزینه‌های شهرداری نیز متناسب با شرایط تورمی افزایش پیدا کند و از طرف دیگر، سرعت گرفتن انجام پروژه‌های عمرانی بر رشد هزینه‌های شهرداری و کسری بودجه آن بیفزاید. در طرف منابع درآمدی شهرداری با توجه به بدهی زیاد شهرداری به سیستم بانکی تأمین مالی از طریق استقراض از سیستم بانکی با مشکل مواجه است و شهرداری طبق روال سابق قادر به تأمین مالی از این محل نخواهد بود. همچنین، به دلیل نبود زیرساخت‌های لازم، تأمین مالی به روش انتشار اوراق بدهی و سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی بخش خصوصی نیز با مشکلاتی همراه خواهد بود. نیز با توجه به وضعیت نامناسب اقتصادی انتظار افزایش عوارض عمومی و مالیات در سال‌های آتی نمی‌رود. بنابراین، پیش‌بینی می‌شود که تأمین مالی مدیریت

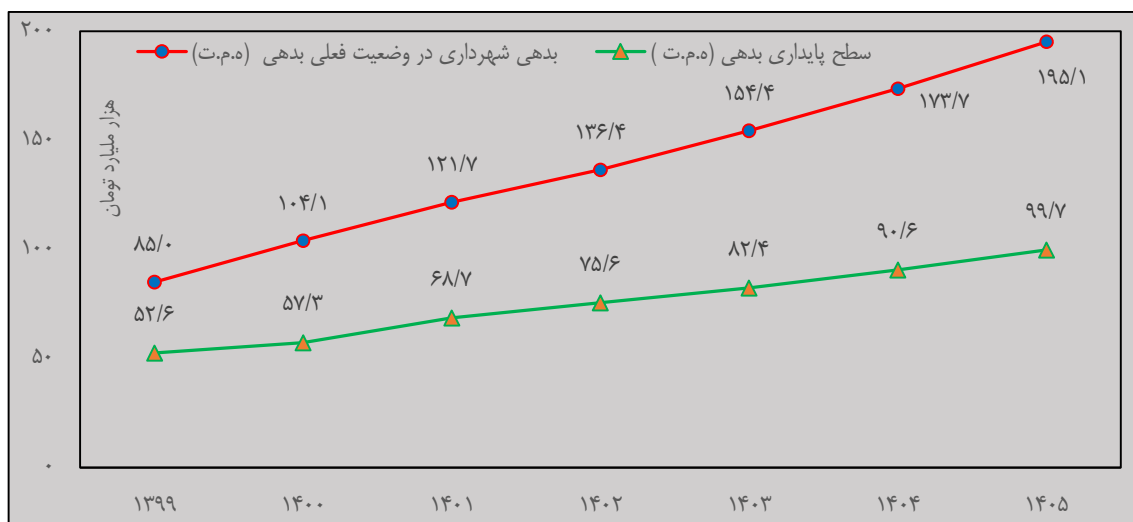
روند آتی نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران

پیش‌بینی روند نسبت بدهی شهرداری به تولید ناخالص داخلی شهر تهران بیانگر آنست که این نسبت طی دوره پیش‌بینی روند صعودی



شکل ۳. روند نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران، براساس [۸]

همچنین، مقایسه روند مقدار بدهی شهرداری تهران با مقدار بدهی مطلوب طی سال‌های آتی نشان‌دهنده آن است که به مرور زمان بدهی شهرداری از سطح مطلوب فاصله می‌گیرد.



شکل ۴. مقایسه روند مقدار بدهی شهرداری از مقدار سطح مطلوب در افق ۱۴۰۵، [۸]

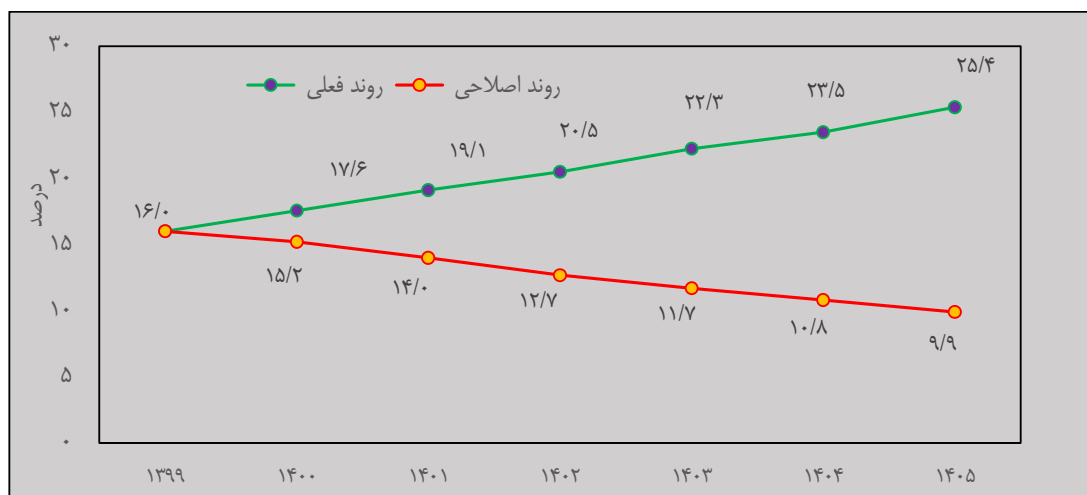
سال ۱۴۰۵ هدف‌گذاری شده است، شهرداری باید سالانه به طور متوسط ۳۸۸ هزار میلیارد تومان مازاد بودجه داشته باشد که این به معنای تعدیل ۱/۵۴ درصدی نسبت به تولید ناخالص داخلی به صورت سالانه است. این میزان تعدیل به قیمت سال ۱۴۰۰ معادل ۱۳/۱ هزار میلیارد تومان است که عددی حدود ۳۷ درصد بودجه سالانه است.

مسیر گذار برای دستیابی به پایداری مالی

حال با توجه به ناپایداری مالی در سال‌های پیشرو لازم است شهرداری با انجام اصلاحات مالی با هدف افزایش درآمدها یا کاهش هزینه‌ها به اندازه‌ای تعدیل بودجه انجام دهد که بتواند در افق ۵ ساله به پایداری مالی دست یابد. برای رسیدن به سطح مطلوب بدهی که معادل ۹/۹ درصد تولید ناخالص داخلی برای

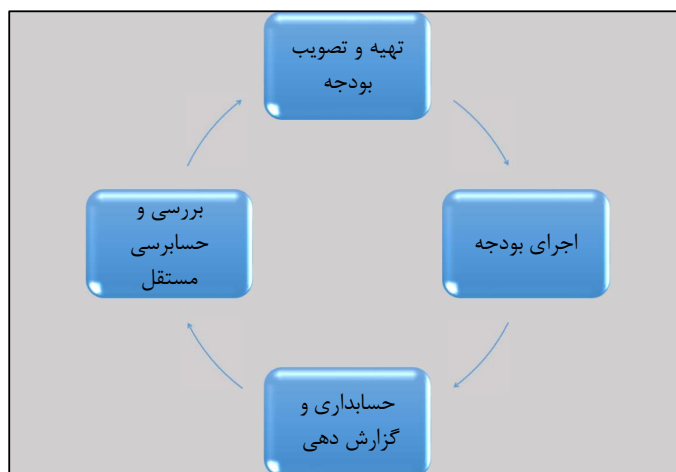
جدول ۷. پیش‌بینی کسری و میزان بدهی شهرداری تهران برای رسیدن به سطح مطلوب در افق ۱۴۰۵ [۸]

عنوان	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵
کسری / مازاد بودجه در وضعیت فعلی (م.ت)	۳.۱	-۰.۴	-۱.۱	-۲.۳	-۳.۴	-۶.۹	-۱۳.۶
مازاد بودجه برای دستیابی به بدهی هدف‌گذاری شده (م.ت)	-	-	۱۹.۴	۲۸.۳	۳۷.۹	۵۶.۴	۸۷.۹
بدهی شهرداری در وضعیت فعلی (م.ت)	۸۵.۰	۱۱۳.۰	۱۲۹.۵	۱۵۰.۰	۱۷۳.۲	۲۰۲.۲	۲۳۷.۳
بدهی شهرداری در سطح پایداری مالی (م.ت)	۵۲.۶	۵۷.۳	۶۸.۷	۷۵.۶	۸۲.۴	۹۰.۶	۹۹.۷
میزان تعدیل مالی سالانه برای رسیدن به سطح مطلوب بدهی (درصد از تولید ناخالص داخلی شهر تهران)	-	-	۱.۶	۱.۸	۱.۶	۱.۴	۱.۳



شکل ۵. پیش‌بینی روند فعلی و اصلاحی نسبت بدهی شهرداری به تولید ناخالص داخلی شهر تهران در افق ۱۴۰۵ [۸]

تعیین عوامل نهادی ایجادکننده وضعیت موجود کسری بودجه در شهرداری تهران
 سیاست‌های مالی و بودجه: ۲- تهیه، تنظیم و تصویب بودجه؛ ۳- اجرای بودجه و حسابداری و گزارشگری مالی؛ ۴- کنترل و حسابرسی است. در ادامه آسیب‌های مدیریت مالی بخش عمومی شامل مراحل: ۱- تدوین چارچوب اقتصاد کلان و هر مرحله ارائه می‌شود.



شکل ۶. چرخه سالیانه بودجه [۸]

۱۰- اجرای پروژه‌های فاقد ردیف
۱۱- عدم استفاده درست از ابزار موافقتنامه برای کنترل تعهدات مالی
۱۲- تفاوت فاحش میان برآورد اولیه زمان و هزینه‌های پروژه‌های عمرانی با هزینه نهایی و اصلاحیه‌های مکرر
۳) حسابداری و گزارش‌دهی: لازم است حین اجرای بودجه، سوابق اجرا به نحو دقیق و قابل اطمینانی نگهداری شوند و با انتشار گزارش‌های جامع، اطلاعات مرتبط با بودجه در اختیار مدیران، تصمیم‌سازان و عموم جامعه قرار گیرد. انتشار این گزارش‌ها از لوازم شفافیت در فرایندهای مدیریت مالی عمومی است. نقاط آسیب‌پذیر فرایند بودجه‌شهرداری در مرحله حسابداری و گزارش‌دهی عبارت است از:
۱- عدم استانداردسازی طبقه‌بندی بودجه و ارائه کدینگ یکپارچه به رخدادهای نظام مالی
۲- عدم یکپارچگی طبقه‌بندی بودجه و طبقه‌بندی حساب‌ها
۳- عدم شفافیت محل دقیق هزینه‌کرد
۴) حساسی مستقل: جهت اطمینان از کیفیت اجرای بودجه لازم است که مراحل مختلف اجرا به طور مستقل توسط یک نهاد بیرونی مورد بررسی و حساسی قرار بگیرد. انجام چنین حساسی‌هایی، زمینه‌ساز پاسخ‌گویی مدیران اجرایی نسبت به عملکردشان است. نقاط آسیب‌پذیر فرایند بودجه‌شهرداری در مرحله حساسی عبارت است از: ضعف در فرایندهای حساسی، تأخیر زیاد در انجام حساسی و عدم استفاده به‌موقع و به‌جا از نتایج حساسی
راهبردهای اصلاح
در این بخش برای رفع چالش‌های ارائه‌های شده در بخش‌های قبلی، راهبردهای اصلاحی (۸ راهبرد) و اهداف مد نظر و نیز فعالیت‌های اولویت‌دار اصلاح ساختار نظام مدیریت مالی شهرداری تهران که در نهایت منجر به کاهش و مدیریت کسری بودجه می‌شود، در قالب جدول ۷ ارائه می‌شود.

۱) تهیه و تصویب بودجه: تدوین و تصویب بودجه باید منطبق با برنامه‌های راهبردی و سیاست‌های مالی شهرداری و با در نظر داشتن پیش‌بینی‌های انجام‌شده از شرایط آتی اقتصاد کلان، صورت گیرد. مهم‌ترین نقاط آسیب‌پذیر فرایند بودجه‌شهرداری در مرحله تدوین و تصویب بودجه عبارت است: ارائه تصویر ناقص از کسری بودجه به دلیل عدم جامعیت و شمول بودجه بر مجموع عملیات مالی شهرداری و وجود حجم زیادی از عملیات فرابودجه‌ای
۲) اجرای بودجه: اجرای بودجه باید در چارچوب استانداردهای تعیین‌شده دنبال شود و با اعمال کنترل‌های داخلی لازم بر فرایندهای اجرای بودجه از صرف منابع عمومی در جهت دستیابی به اهداف مشخص‌شده اطمینان حاصل شود. نقاط آسیب‌پذیر فرایند بودجه‌شهرداری در مرحله اجرای بودجه عبارت است از:
۱- عدم استانداردسازی و محدودسازی حساب‌های نقدی واحدها، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری
۲- عدم استقرار خزانه واحد سمت دریافت‌ها و پرداخت‌ها
۳- رسوب منابع نقدی شهرداری در حساب واحدها و مناطق و عدم امکان استفاده خزانه از منابع موجود در حساب‌های مناطق
۴- سطح بالای بدهی غیرسیال شهرداری
۵- روشن بودن موتورهای ایجاد بدهی در شهرداری
۶- عدم استفاده از ابزارهای به‌روز و مناسب در رد دیون شهرداری و استفاده از تهاثرهای غیرشفاف در رد دیون و تعهدات شهرداری که موجب ضرر و زیان به شهرداری می‌شود.
۷- عدم کنترل سقف تعهدات چندساله (قراردادهای چندساله) به دلیل نداشتن بودجه میان‌مدت
۸- عدم اطلاع از مجموع تعهدات هزینه‌ای و عمرانی ایجادشده در مناطق، واحدها و شرکت‌ها
۹- مزاد هزینه در ردیف‌های بودجه

جدول ۸. راهبردهای اصلاحی، اهداف مد نظر هر راهبرد و نیز فعالیت‌های اولویت‌دار اصلاح نظام مدیریت مالی شهرداری تهران، [۸]

موضوع	راهبرد اصلاح	هدف اصلاحات	فعالیت‌های با اهمیت
اجرای بودجه	هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی میان‌مدت برای پایدارسازی بودجه و بدهی	جلوگیری از انباشت بدهی و نکول بدهی در سررسید (مدت: ۵ ساله)	فعالیت ۱: ایجاد واحد مدیریت بدهی و تمرکز کلیه فعالیت‌های مربوط به انتشار اوراق بدهی یا تضمین در واحد مربوطه
			فعالیت ۲: گزارشگری بدهی شهرداری و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در مقاطع سه‌ماهه به مردم و شورای شهر
			فعالیت ۳: تهیه استراتژی میان‌مدت مدیریت بدهی
			فعالیت ۴: تعیین و رعایت سطح مجاز کسری بودجه سالانه در افق پنج‌ساله، در چارچوب قواعد پایداری بدهی
اجرای بودجه	اصلاح سیاست‌های کنترل و مدیریت هزینه	کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی و اثربخشی هزینه‌ها (مدت: ۵ سال)	فعالیت ۵: حساسی بدهی در مقاطع سه‌ماهه برای بدهی‌های بزرگ مانند بدهی به شبکه بانکی
			فعالیت ۱: پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و بر اساس قیمت تمام‌شده خدمات و کالاها در هر منطقه
			فعالیت ۲: اصلاح رابطه مالی با پیمان‌کاران برنامه‌ریزی برای پرداخت‌های قاعده‌مند نقدی به پیمان‌کاران و حذف تسویه غیرنقدی و ایجاد دیون (مهم‌ترین عامل افزایش غیرمنطقی صورت‌وضعیت‌های پیمان‌کاری)
			فعالیت ۳: اصلاح نظام فنی پروژه‌های عمرانی و پیش‌بینی دقیق از هزینه‌های پروژه (با در نظر گرفتن تورم)
تدوین بودجه و سیاست‌گذاری	اصلاح سیاست‌های درآمدی	افزایش منابع درآمدی پایدار شهرداری تهران (۵ سال)	فعالیت ۴: ساماندهی و کنترل هزینه‌های نامتناسب با منابع پایدار شهرداری و وظایف و جایگاه مدیریت شهری
			فعالیت ۱: اصلاح نظام و سطح انواع عوارض با هدف پوشش هزینه‌های نگهداشت شهر
			فعالیت ۲: اصلاح بهای کالاها و خدمات عرضه‌شده توسط شهرداری (از جمله خدمات پس‌ماندا) با هدف پوشش هزینه‌ها
			فعالیت ۳: اختصاص منابع عوارض شهرسازی برای توسعه زیرساخت‌های شهری
			فعالیت ۴: اصلاح نظام مدیریت دارایی‌ها در شهرداری تهران با هدف تبدیل زمین‌ها و املاک و سایر دارایی‌ها به منابع ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری (تبدیل الگوی واگذاری به مشارکت با سرمایه‌گذاران)
فعالیت ۵: تغییر شیوه فروش مجوز ساخت مجتمع‌های بزرگ تجاری-اداری به مشارکت: به جای فروش مجوز پروژه‌های معظم سرمایه‌گذاری شهری شهرداری باید با بخش خصوصی شریک شود و مجوز را به یک دارایی مصون از تورم و درآمدزا تبدیل کند.			

فعالیت ۱: اصلاح نظام طبقه بندی درآمدی منطبق بر استاندارد GFS	دستیابی به نظام طبقه بندی جامع و یکپارچه بودجه ای در سازگاری با نظام حسابداری شهرداری	اصلاح نظام طبقه بندی بودجه و شناسه گذاری رخدادهای مالی	تدوین و گزارشگری بودجه
فعالیت ۲: اصلاح نظام طبقه بندی هزینه های و عملیاتی منطبق بر استاندارد COFOG			
فعالیت ۳: اصلاح نظام طبقه بندی بدهی و دارایی منطبق بر استاندارد PDS			
فعالیت ۴: اصلاح نظام طبقه بندی بودجه مبتنی بر عملکرد و ارائه برنامه، فعالیت و سنجشها			
فعالیت ۵: اصلاح و تکمیل شناسه گذاری رخدادهای مالی در نظام مدیریت مالی شهرداری تهران			
فعالیت ۱: استقرار کامل حساب واحد خزانه در طرف درآمدها	جلوگیری از رسوب پول در حساب های سازمان ها و مناطق و کمک به مدیریت جریان نقدی شهرداری تهران و کاهش نیاز شهرداری تهران به تأمین مالی (مدت: ۴ سال)	اصلاح نظام دریافت و پرداخت در شهرداری تهران	اجرای بودجه
فعالیت ۲: استقرار حساب واحد خزانه در طرف پرداخت ها از طریق پرداخت اعتباری به مناطق و پرداخت نقد فقط به ذی نفع نهایی			
فعالیت ۱: اصلاح حوزه پوشش گزارشگری مالی و حذف عملیات مالی فرابودجه ای	امکان پذیر شدن ارائه گزارش های مالی روزانه از مجموع عملیات مالی شهرداری مطابق طبقه بندی بودجه شهرداری (مدت: ۱ سال)	اصلاح نظام گزارشگری مالی و تکمیل حسابداری تعهدی	اجرای بودجه
فعالیت ۲: الزام به ثبت شناسه دریافت و پرداخت در هر تراکنش مالی واحدهای ستادی شهرداری، سازمان ها و شرکتهای وابسته به شهرداری			
فعالیت ۳: گزارش های مالی شهرداری تهران باید با فاصله زمانی مناسب، و به صورت منظم و به هنگام منتشر شود. گزارش های درون سالی، شامل گزارش های ماهانه و فصلی، گزارش های مالی سالانه، شامل گزارش سالانه پایداری مالی شهرداری که تصویر منابع و مصارف و کسری بودجه و بدهی ها و دارایی های شهرداری ارائه می کند			
فعالیت ۱: استقرار کامل نظام کنترل تعهدات به منظور شناسایی تعهدی هزینه های دارای اولویت و بار مالی میان مدت	ارائه همزمان گزارش های نقدی مالی و تعهدات آتی شهرداری تهران (مدت: ۳ سال)	اصلاح نظام گزارشگری مالی و تکمیل حسابداری تعهدی	اجرای بودجه
فعالیت ۲: تفکیک حساب های نقدی از تعهدی			
فعالیت ۳: راه اندازی سامانه کنترل تعهدات برای کنترل تعهدات چندساله و ثبت تعهدات در زمان ایجاد تعهد، نه زمان پرداخت نقدی			
فعالیت ۱: انجام مستمر حسابرسی بدهی از اقلام عمده مانند بدهی شهرداری به بانکها	افزایش پاسخ گویی و شفافیت مالی در شهرداری تهران (مدت: ۱ سال)	اصلاح نظام کنترل های مالی و حسابرسی داخلی و خارجی	حسابرسی و ارزیابی
فعالیت ۲: ممنوعیت در ایجاد بدهی شهرداری بدون تسویه حساب با طلبکار از طریق اوراق مالی در پایان هر سه ماه			
فعالیت ۳: کاهش تأخیر زمانی در آماده سازی گزارش حسابرس مستقل شورا پس از پایان سال مالی و بستن حسابها به کمتر از شش ماه			
فعالیت ۴: کاهش تأخیر زمانی در قرائت و بررسی گزارش حسابرس مستقل در صحن شورای اسلامی شهر تهران پس از تهیه آن توسط حسابرس به کمتر از شش ماه و پیگیری اجرای تکالیف مندرج در گزارش های حسابرس مستقل توسط نهاد ناظر			
فعالیت ۵: انجام الکترونیکی و بهبود فرایند تهیه گزارش حسابرس مستقل در تعامل سه جانبه با نهاد ناظر (شورای اسلامی شهر تهران)، نهاد مجری (شهرداری تهران) و واحدهای تابعه) و حسابرس مستقل			
فعالیت ۶: فراهم سازی بسترهای حقوقی، سیستمی و مکانیزم های انگیزشی مورد نیاز جهت بهبود کیفیت گزارش حسابرسی صورت های مالی تلفیقی و اصلاح شمول و جامعیت و زمان تهیه آن به کمتر از یک سال			

■ بحث و نتیجه گیری

خواهد داشت، به طوری که این شاخص در سال ۱۴۰۵، به بیش از ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران می رسد. بنابراین، ادامه روند موجود شهرداری تهران را با مسئله ناپایداری مالی و عدم امکان بازپرداخت به موقع بدهی ها مواجه می کند.

برای دستیابی به پایداری مالی و کاهش کسری بودجه، باید مسیر گذار مناسبی برای برون رفت از شرایط موجود و حرکت به سمت وضعیت مطلوب در دو بعد اصلاحات سیاستی ناظر به افزایش درآمد یا کاهش هزینه و اصلاحات نهادی ناظر به افزایش انضباط و شفافیت مالی طراحی شود. برای این طراحی نخست لازم است هدف گذاری مشخص مالی از سطح بدهی و کسری بودجه هدف که ضامن پایداری مالی شهرداری در افق میان مدت است، ارائه شود. پس از آن سیاست های درآمدی و هزینه ای و اصلاحات نهادی باید به گونه ای طراحی شود که موجب دستیابی به این اهداف شود. برای ترسیم مسیر گذار در این پروژه از

هدف این مقاله ارزیابی پایداری مالی شهرداری تهران در افق ۱۴۰۵ و ارائه مسیر اصلاحی برای خروج از ناپایداری مالی است. ارزیابی پایداری مالی در این مقاله با استفاده از دو شاخص نسبت بدهی شهرداری به تولید ناخالص داخلی شهر تهران و نسبت بدهی به دارایی شهرداری انجام شده است. در حالی که نسبت های مطلوب، به ترتیب حداکثر ۵۰ درصد دارایی شهرداری و ۹/۹ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران است. بر اساس نتایج این تحقیق، نسبت بدهی به دارایی شهرداری در سال ۱۳۹۷، آخرین اطلاعات موجود مربوط به صورت های مالی شهرداری، ۶۷ درصد و نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران در سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد بوده است.

پیش بینی ادامه وضع موجود بیانگر این موضوع است که نسبت بدهی شهرداری به تولید ناخالص داخلی شهر تهران طی دوره ۱۴۰۰-۱۴۰۵ روندی افزایشی

نویسندگان مقاله از داوران ناشناس و ویراستاران علمی محترم نشریه که با رهنمودهای ارزشمندان موجب ارتقای کیفی مقاله حاضر شدند، سپاسگزاری و قدردانی می‌کنند.

تعارض منافع

این مقاله فاقد تعارض منافع است.

چارچوب پایداری مالی استفاده شده که چارچوبی استاندارد برای تحلیل وضعیت پایداری مالی دولت‌هاست و توسط صندوق بین‌المللی پول توسعه داده شده است. بر اساس این چارچوب شهرداری برای دستیابی به سطح مطلوب بدهی به تولید ناخالص داخلی شهر تهران (۹/۹ درصد)، شهرداری طی ۶ سال باید هر سال معادل ۱/۵۱ درصد تولید ناخالص داخلی شهر تهران فضای مالی جدید ایجاد کند. بنابراین، باید مجموعه راهبردهای اصلاحات مالی در شهرداری برای دستیابی به پایداری مالی انجام شود که رتوس راهبردهای آن با توجه به مسئله‌شناسی انجام شده، به شرح زیر است:

راهبرد اول - اصلاح نظام طبقه‌بندی بودجه و شناسه‌گذاری رخدادهای مالی هدف: دستیابی به نظام طبقه‌بندی جامع و یکپارچه بودجه‌ای در سازگاری با نظام حسابداری شهرداری (مدت: ۳ سال)

راهبرد دوم - اصلاح نظام گزارشگری مالی و یکپارچه‌سازی آن با نظام بودجه‌ریزی

هدف: امکان پذیرش ارائه گزارش‌های مالی روزانه از مجموع عملیات مالی شهرداری مطابق طبقه‌بندی بودجه شهرداری (مدت: ۱ سال)

راهبرد سوم - هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی میان‌مدت برای پایدارسازی بودجه و بدهی

هدف: جلوگیری از انباشت بدهی و نکول بدهی در سررسید (مدت: ۵ ساله)

راهبرد چهارم - اصلاح سیاست‌های کنترل هزینه‌کرد

هدف: کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی و اثربخشی هزینه‌ها (مدت: ۵ سال)

راهبرد پنجم - اصلاح سیاست‌های درآمدی شهرداری تهران

هدف: افزایش منابع درآمدی پایدار شهرداری تهران (۵ سال)

راهبرد ششم - تکمیل فرایند استقرار نظام حسابداری تعهدی در شهرداری تهران هدف: ارائه هم‌زمان گزارش‌های نقدی مالی و تعهدات آتی شهرداری تهران (مدت: ۳ سال)

فعالیت ۱: استقرار کامل نظام کنترل تعهدات به منظور شناسایی تعهدی هزینه‌های دارای اولویت و بار مالی میان‌مدت

فعالیت ۲: تفکیک حساب‌های نقدی از تعهدی

فعالیت ۳: راه‌اندازی سامانه کنترل تعهدات برای کنترل تعهدات چندساله و ثبت تعهدات در زمان ایجاد یک تعهد نه پرداخت نقدی

راهبرد هفتم - اصلاح نظام دریافت و پرداخت در شهرداری تهران

هدف: جلوگیری از رسوب پول در حساب‌های سازمان‌ها و مناطق و کمک به مدیریت جریان نقدی شهرداری تهران و کاهش نیاز شهرداری تهران به تأمین مالی (مدت: ۴ سال)

راهبرد هشتم - اصلاح نظام کنترل‌های مالی و حسابرسی داخلی و خارجی

هدف: افزایش پاسخ‌گویی و شفافیت مالی در شهرداری تهران (مدت: ۱ سال)

بنابراین، محاسبه سطح هشدار برای بدهی شهرداری تهران در سال ۱۳۹۹ به دو روش نسبت بدهی به دارایی و روش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی بیانگر آن است که بدهی شهرداری در وضعیت آستانه هشدار و ناپایداری قرار دارد و نیازمند اقدامات جدی در جهت کاهش و مدیریت کسری بودجه سالانه و کاهش بدهی در سال‌های آینده است.

مشارکت نویسندگان

درصد مشارکت نویسنده اول ۵۰ درصد، نویسنده دوم (به عنوان نویسنده مسئول) ۲۵ درصد، درصد مشارکت نویسنده سوم ۱۵ درصد و درصد مشارکت نویسنده چهارم ۱۰ درصد است.

تشکر و قدردانی

این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی ساختار کسری بودجه شهرداری تهران» به شماره قرارداد ۱۳۷/۷۷۷۰۹۷ است، که با حمایت مالی مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهر تهران انجام گرفته است. به علاوه،

- [1] Blanchard O. Perotti R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *the Quarterly Journal of economics*. 2002 Nov 1;117(4):1329-68.
- [2] Buitter WH. Patel UR. Debt, deficits, and inflation: an application to the public finances of India. *Journal of public Economics*. 1992 Mar 1;47(2):171-205.
- [3] Artis M. Galvao AB. Marcellino M. The transmission mechanism in a changing world. *Journal of Applied Econometrics*. 2007 Jan;22(1):39-61.
- [4] International Monetary Fund. Statistics Department, Statistics Department Staff, Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Statistics Department. *Government finance statistics manual 2001*. International Monetary Fund; 2001 Dec 19.
- [5] Blanchard O. Public debt and low interest rates. *American Economic Review*. 2019; 109(4): 1197-1229.
- [6] Mauro P. Zhou J. Can We Sleep More Soundly? *IMF Economic Review*. 2021; 69(1): 197-229.
- [7] Olijslagers S. Van Wijnbergen S. Vette N. Debt sustainability when $r > 0$: no free lunch after all. 2021 Nov. CEPR Discussion Paper No. 15478.
- [8] Jahandideh M. Demneh N. Mollaei Y. Ahmadi Kh. Designing the Structural Deficit Model of the Tehran Municipality Budget. *Tehran City Studies and Planning Center*. 2022. [In Persian]
- [9] Danesh Jafari D. Babajani J. Karimi Asboui S. Evaluation of the sustainability of financial and income resources of Tehran Municipality. *Scientific and Research Quarterly of Economics and Urban Management*. 2014; 2(7):15-34. [In Persian]
- [10] Vathouqi F. Mozafari Gh. Popli Yazdi M. Hataminejad H. Providing a Model for Stabilizing the Income System and Providing Financial Resources of Municipalities (case study: Tehran Municipality). *Geographical Research Quarterly* 2015. ;123:24-44. [In Persian]
- [11] Sharp A. The Behavior of Selected State and Local Government Fiscal Variables During the Phases of the Cycles 1949-1961. In *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*. January 1965; Vol. 58: 599-614.
- [12] Balaguer-Coll MT. Prior D. Tortosa-Ausina E. On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*. 2007 Feb 1;51(2):425-51.
- [13] Lewis BD. Indonesian Local Government Spending, Taxing and Saving: An Explanation of Pre-and Post-decentralization Fiscal Outcomes. *Asian Economic Journal*. 2005 Sep;19(3):291-317.
- [14] Conant J. Wisconsin's budget deficit: Size, causes, remedies, and consequences. *Public Budgeting & Finance*. 2003; 23(2): 5-25.
- [15] Doi T. Ihori T. Japan's fiscal deficits and local expenditures. In *The 6th Annual CIRJE-TCER Domestic Macro Conference*. Tokyo 2004;11-12.
- [16] Morgan P. Trinh L. Frameworks for central-local government relations and fiscal sustainability. *Central and Local Government Relations in Asia*. 2017 Sep; 29.
- [17] Gordon L. Cosimo M. Government debt in EMU countries. *The Journal of Economic Asymmetries*. 2018;18(C):1-4.
- [18] Yoshida M. Fiscal sustainability of local governments in Japan. *Asian Economic Journal*. 2020 Jun;34(2):127-62.
- [19] Plekhanov A. Singh R. How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence. *IMF Staff Papers*. 2006 Jul;53(3):426-52.
- [20] del Castillo, E., Cabral, R., & Saucedo, E. The Sustainability of Mexican Municipal Public Debt. *Sustainability*. 2022; 14(11) : 6558.
- [21] Demneh N. Khanmirzaei F. Iran government debt sustainability Analysis and the solutions for getting out of the financial unsustainability. 28rd Annual Conference on Monetary and Foreign Exchange Policies. [In Persian]
- [22] Komijani A. Gudarzi Farahani Y. Government Financial Sustainability in Iran with Cointegration Approach. *The Journal of Economic Studies and Policies*. 2017 June; 2(11): 3-26. [In Persian]
- [23] Khiabani N. Karimi-Petanlar S. Motameni M. Analyzing Iranian Government Fiscal Stability through Multicointegration. *Planning and Budgeting* 2012; 17 (1) :73-89. [In Persian]
- [24] Motavasseli A. Khanmirzaei F. Demneh N. Jahandideh M. Tehran Municipality Debt Project. *Tehran City Studies and Planning Center* 2020. [In Persian]
- [25] Nobes C. *The Penguin Dictionary of Accounting*. Penguin Global; 2002.
- [26] International Public Sector Accounting Standards Board, 2014, *International Public Sector Accounting Standards*.
- [27] Buitter WH. Measurement of The Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design. *Staff Papers*. 1983 Jun;30(2):306-49.
- [28] Wang R. Irwin T. Murara L. Trends in fiscal transparency: Evidence from a new database of the coverage of fiscal reporting. In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* 2015 Jan; Vol. 108: 1-37.
- [29] Irwin T. Defining the government's debt and deficit. *Journal of Economic Surveys*. 2015 Sep;29(4):711-32.
- [30] Irwin T. Some algebra of fiscal transparency: How accounting devices work and how to reveal them. *International Monetary Fund*; 2012 Sep 1.
- [31] Tirole J. *The theory of corporate finance*. Princeton university press; 2010 Aug 26.
- [32] De Clerck S, Wickens T. The Government Finance Statistics Analytic Framework. In *Government Finance Statistics Manual 2014*. International Monetary Fund.
- [33] Allen R. Radev D. Managing and Controlling Extrabudgetary Funds. *OECD Journal on Budgeting*. 2007 May 30;6(4):7-36.
- [34] Buti M. Martins J. Turrini A. From deficits to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules. *CESifo Economic Studies*. 2007 Mar 1;53(1):115-52.
- [35] Alt J. Lassen D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*. 2006 Aug 1;50(6):1403-39.
- [36] Koen V. Van P. Fiscal gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting. *OECD Economics Department Working*. 2005; P 417.
- [37] Brixi H. Schick A. editors. *Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk*. World Bank Publications; 2002; pp. 21-58.
- [38] Transparency System of Municipality of Tehran. Budget performance reports of the municipality of Tehran. [Internet] Available from: <https://shafaf.tehran.ir>.
- [39] Monsef S. Economic and social information of Tehran city. *City economy*. Spring 2009;1:99-94. [In Persian]
- [40] Approved Budget of Municipality of Tehran for 1400. [in Persian]