

مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی  
کلاشهر تبریز

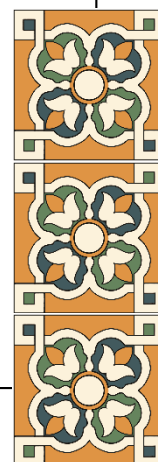
بررسی لایحه برنامه و بودجه پیشنهادی ۱۴۰۱

شهرداری تبریز

گزارش کارشناسی شماره (۱)

## **بررسی نقاط قوت و ضعف لایحه با تاکید بر منابع و اعتبارات هزینه‌ای**

بهمن ماه ۱۴۰۰



## بسمه تعالی

## مقدمه

بودجه، برنامه جامع مالی و نقشه راه آینده شهرداری ها است و حاوی پیش بینی درآمد ها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام خدمات و برنامه هایی که منجر به نیل سیاست ها و هدف های قانونی می شود. قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت شهرداری ها، شرایط اقتصادی کشور، رکود و رونق ساخت و ساز و نحوه تعامل سازمان هایی همچون امور مالیاتی، نظام مهندسی و ... در تحقق درآمدها و بودجه شهرداری موثر خواهد بود. مبنا و ملاک مطالب ارائه شده، بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱ وزارت کشور، سیاست های مصوب شورای شهر تبریز، بودجه مصوب ۱۴۰۰، بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۱ و عملکرد سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ شهرداری تبریز است.

## ❖ نقاط قوت لایحه بودجه شهرداری

### ○ تعهدات مالی و دیون عمرانی

۱- در خصوص اعتبارات لحاظ شده در بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری به منظور پرداخت بخشی از تعهدات قطعی شده سنواتی و دیون عمرانی براساس بندهای ۸ سیاست های کلی شورای شهر و فصل دوم بخشنامه بودجه ۱۴۰۱ وزارت کشور، به نظر می رسد شهرداری معقول و منطقی عمل نموده است.

( ارقام به میلیارد تومان )

| ردیف | عنوان        | بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت | دیون عمرانی و تعهدات |
|------|--------------|----------------------------------|----------------------|
| ۱    | مرکز و مناطق | ۱۰۵۰                             | ۹۸                   |
| ۲    | سازمان ها    | ۴۰۰                              | ۶                    |
| ۳    | جمع کل       | ۱۴۵۰ (با ارقام تکراری)           | ۱۰۴                  |

### ○ تلاش برای استقلال مالی سازمان های وابسته

۲- با عنایت به افزایش ۱۱ درصدی کمک مالی شهرداری به سازمان ها و شرکت های وابسته (مطابق با ماده ۸۴ قانون شهرداری) شهرداری در راستای بند ۱۲ سیاست های کلی شورای شهر عمل نموده است. این در حالی است که بین سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ این ردیف ۷۲ درصد افزایش داشت.

| پیشنهادی سال ۱۴۰۱<br>(میلیارد تومان) | مصوب سال ۱۴۰۰<br>(میلیارد تومان) |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| ۲۶۵                                  | ۲۳۴                              |

### ○ حذف ارقام تکراری و واقعی کردن بودجه شهرداری

۳- بر اساس بند ۲ سیاست های کلی شورای اسلامی، شهرداری در یک بخش از بودجه پیشنهادی و انتقال منابع حاصل از واگذاری دارایی مالی (اوراق مشارکت) شهرداری مرکز و مناطق به منابع سازمان ها، توانسته عملیاتی نماید و حجم ارقام بودجه را کاهش و تا حدی به واقعی کردن بودجه کمک کرده است.

( ارقام به میلیارد تومان )

| منابع حاصل از واگذاری دارایی مالی | بودجه مصوب ۱۴۰۰ | بودجه پیشنهادی ۱۴۰۱ |
|-----------------------------------|-----------------|---------------------|
| شهرداری مرکز و مناطق              | ۴۵۰             | ۰                   |
| سازمان ها و شرکت های وابسته       | ۰               | ۷۰۰                 |

### ○ تقویت خدمات رفاهی کارکنان

۴- بر اساس بند ۵ سیاست های کلی شورای شهر (تاکید بر خدمات رفاهی کارکنان) در تدوین بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری و بند ۴ از ضوابط حقوق و دستمزد فصل سوم بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱ وزارت کشور، عملکرد شهرداری مطلوب می باشد

( ارقام به میلیارد تومان )

| شرح عنوان                   | رفاه اجتماعی    |                     |             |
|-----------------------------|-----------------|---------------------|-------------|
|                             | بودجه مصوب ۱۴۰۰ | بودجه پیشنهادی ۱۴۰۱ | درصد افزایش |
| شهرداری مرکز و مناطق        | ۱۰۳/۱           | ۱۳۶/۳               | ۳۲ درصد     |
| سازمان ها و شرکت های وابسته | ۵۹/۲            | ۶۸/۵                | ۱۶ درصد     |

## ○ رعایت ماده ۶۸ قانون شهرداری ها

۵- نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه شهرداری (حداقل ۴۰ درصد عمرانی شامل تملک دارایی سرمایه ای - تملک دارایی مالی و تعهدات قطعی سنواتی و عمرانی) به استناد بند ۶ ضوابط درآمد و هزینه کرد اعتبارات فصل سوم بخشنامه بودجه ۱۴۰۱ وزارت کشور و بند ۴ سیاست های کلی مصوب شورای شهر رعایت شده و رویکرد شهرداری افزایش اعتبارات عمرانی (۷۱ درصد) و کاهش اعتبارات هزینه ای (۲۹ درصد) بوده است.

( ارقام به میلیارد تومان )

| شرح عنوان                   | اعتبارات هزینه ای | سهم از کل بودجه | اعتبارات عمرانی | سهم از کل بودجه |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| شهرداری مرکز و مناطق        | ۱۹۳۳              | ۳۵ درصد         | ۳۵۵۷            | ۶۵ درصد         |
| سازمان ها و شرکت های وابسته | ۷۱۶               | ۲۰ درصد         | ۲۸۴۵            | ۸۰ درصد         |
| جمع کل شهرداری              | ۲۶۴۹              | ۲۹ درصد         | ۶۴۰۲            | ۷۱ درصد         |

## ○ تاکید بر بیمه مسئولیت جامع شهروندان و بیمه دارایی های ثابت

۶- سیاست شهرداری در اتقاء و پیش بینی اعتبار لازم برای بیمه مسولیت جامع شهروندان و بیمه دارایی های ثابت بر اساس بند ۹ سیاست های کلی مصوب شورای شهر و بند ۴ و ۷ فصل دوم (تکالیف بودجه ای) بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱ وزارت کشور مطلوب و بهتر می باشد.

ارقام به میلیارد تومان

| شرح عنوان                   | بیمه مسولیت جامع شهروندان |               | بیمه دارایی های ثابت |           | درصد افزایش   |
|-----------------------------|---------------------------|---------------|----------------------|-----------|---------------|
|                             | مصوب ۱۴۰۰                 | پیشنهادی ۱۴۰۱ | درصد افزایش          | مصوب ۱۴۰۰ | پیشنهادی ۱۴۰۱ |
| شهرداری مرکز و مناطق        | ۱                         | ۱/۵           | ۵۰ درصد              | ۱/۵       | ۱۳ درصد       |
| سازمان ها و شرکت های وابسته | ۰/۱                       | ۰/۱۵          | ۵۰ درصد              | ۶/۷       | ۸/۶           |
| جمع کل شهرداری              | ۱/۱                       | ۱/۶۵          | ۵۰ درصد              | ۸/۲       | ۱۰/۳          |

## نقاط ضعف بودجه پیشنهادی شهرداری

۷- براساس بند ۲ سیاست های کلی شورای شهر (واقعی کردن بودجه شهرداری) و بند ۱ ضوابط درآمدی و هزینه کرد اعتبارات بخشنامه بودجه ۱۴۰۱ وزارت کشور که میزان پیش بینی درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری می باید متناسب با میانگین رشد درآمدهای ۵ سال گذشته و عملکرد واقعی بودجه به شرح گزارش های تفریغ و سایر عوامل موثر با ذکر دلایل توجیهی به پیوست لایحه پیشنهادی بودجه صورت پذیرد. با توجه به درصد افزایش چشمگیر برخی ردیف های درآمدی شهرداری نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۹ و عملکرد ۹ ماهه ۱۴۰۰ و ۳ ماهه ۱۳۹۹، تحقق آن با درنظر گرفتن شرایط حاکم بر اقتصاد کشور، رکود ساخت و ساز و طرح ملی مسکن، مشکل به نظر می رسد.

ارقام به میلیارد تومان

| شرح عنوان                                 | عملکرد سال ۱۳۹۹ | بودجه مصوب ۱۴۰۰ | عملکرد ۹ ماهه ۱۴۰۰ و ۳ ماهه ۱۳۹۹ | بودجه پیشنهادی ۱۴۰۱ | درصد افزایش نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۹ | درصد افزایش نسبت به عملکرد ۹ ماهه ۱۴۰۰ و ۳ ماهه ۱۳۹۹ |
|-------------------------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------------|---------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|
| درآمدهای ناشی از توسعه شهر                | ۱۱۱۶            | ۱۶۶۷            | ۱۲۸۵                             | ۲۰۴۵                | ۸۳ درصد                             | ۵۹ درصد                                              |
| جرایم و عوارض تثبیت کمیسیون ماده صد       | ۴۷۱             | ۶۱۸             | ۵۶۸                              | ۷۸۴                 | ۶۶ درصد                             | ۳۸ درصد                                              |
| درآمدهای ناشی از بهره برداری فضای سبز     | ۳۷              | ۶۹/۶            | ۴۶/۳                             | ۸۶/۱                | ۱۳۲ درصد                            | ۸۴ درصد                                              |
| درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی            | ۱۵/۴            | ۲۴/۶            | ۲۰/۲                             | ۳۸/۶                | ۱۵۰ درصد                            | ۹۱ درصد                                              |
| بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری | ۲۵              | ۳۹/۴            | ۲۳/۸                             | ۵۶/۸                | ۱۲۷ درصد                            | ۱۳۸ درصد                                             |
| ماده ۱۰۱                                  | ۱۱۴/۵           | ۲۰۸             | ۱۴۳/۶                            | ۱۹۸/۳               | ۷۳ درصد                             | ۳۸ درصد                                              |
| فروش اموال غیر منقول                      | ۱۹۰             | ۶۶۸             | ۳۰۴                              | ۷۰۶                 | ۲۷۱ درصد                            | ۱۲۳ درصد                                             |

۸- تأکید و توجه بر درآمدهای پایدار و جدید شهرداری در راستای بند ۲ سیاست های کلی مصوب شورای شهر، به غیر از افزایش از محل عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده، که قانون مصوب فرادستی بوده در افزایش آن تاثیر داشته است. برنامه مشخصی برای افزایش میزان درآمدهای پایدار به چشم نمی خورد و همچنین تکیه گاه اصلی درآمدهای شهرداری، درآمدهای حاصل از توسعه شهر و عوارض و جرایم کمیسیون ماده صد می باشد.

ارقام به میلیارد تومان

| شرح عنوان                                      | بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۱ | سهم از کل درآمدهای عمومی |
|------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| درآمدهای حاصل از عوارض توسعه شهر               | ۲۰۴۵                    | ۴۵/۵ درصد                |
| درآمدهای حاصل از عوارض و جرایم کمیسیون ماده صد | ۷۸۴                     | ۱۷/۵ درصد                |
| جمع                                            | ۲۸۲۹                    | ۶۳ درصد                  |

۹- براساس بند ۶ فصل دوم بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۱ وزارت کشور و بندهای ۲ و ۴ سیاست های خدمات مدیریتی مصوب شورای اسلامی شهر تبریز، اعتبار لحاظ شده برای تهیه پروژه های مطالعاتی، برنامه های پژوهشی و اجرای برنامه های آموزشی مدیران و کارکنان شهرداری، کمتر از یک درصد اعتبارات هزینه ای شهرداری بوده و مطلوب به نظر نمی رسد. قابل توجه اینکه بخشی از این اعتبار هم صرف پرداخت حقوق مربی ها خواهد شد.

( ارقام به میلیارد تومان )

| ردیف | عنوان        | کل اعتبارات هزینه ای شهرداری مصوب ۱۴۰۰ | کل اعتبارات هزینه ای شهرداری پیشنهادی ۱۴۰۱ | اعتبار مصوب ۱۴۰۰ (این موضوع) | اعتبار پیشنهادی ۱۴۰۱ (این موضوع) |
|------|--------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| ۱    | مرکز و مناطق | ۱۵۸۳                                   | ۱۹۳۳                                       | ۱۵/۹                         | ۱۵/۶                             |
| ۲    | سازمان ها    | ۶۱۸                                    | ۷۱۶                                        | ۲/۱                          | ۱/۹                              |
| ۳    | جمع کل       | ۲۲۰۱                                   | ۲۶۴۹                                       | ۱۸/۰                         | ۱۷/۵                             |

۱۰- شیوه نامه و ساز و کار مشخصی برای تقویت کارکرد خزانه داری متمرکز و بهره گیری از ظرفیت این خزانه برای پشتیبانی عملیات عمرانی و هزینه ای، پیش بینی نشده است.

۱۱- در تبصره های پیشنهادی سال ۱۴۰۱ شهرداری، ساز و کار لازم برای اعاده مطالبات شهرداری از دستگاههای دولتی و غیردولتی و همچنین برنامه ریزی برای پرداخت بدهی های شهرداری به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله بیمه تامین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی و... از طریق تهاتر و منابع غیرنقدی پیش بینی نشده است. شایان ذکر است به استناد گزارش ارائه شده توسط امور مالی شهرداری تا مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ میزان بدهی شهرداری مرکز و مناطق به اشخاص حقیقی و حقوقی رقم ۴۳۰ میلیارد تومان و بدهی سازمان ها به اشخاص حقیقی و حقوقی رقم ۲۱۹ میلیارد تومان است.

۱۲- در تدوین بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری در برخی موارد، ساختار ابلاغی وزارت کشور، مواد ۸۴ و ۵۴ قانون شهرداری ها، بند ۱ سیاست های کلی مصوب شورای شهر و بند ۱ و ۲ ضوابط تنظیم لایحه بودجه از فصل سوم بخشنامه بودجه ابلاغی وزارت کشور، رعایت نشده است.

۱۳- با وجود برنامه راهبردی - عملیاتی پنج ساله ی ۱۳۹۸-۱۴۰۲ شهرداری تبریز، در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ شهرداری احکام ، تکالیف و اولویت های اجرایی این برنامه مورد توجه قرار نگرفته است.