



منشور شفافیت در نظام مالی شهرداری ها

سارا فتاحی

منصور دانایی فر



فتاحی، سارا، ۱۳۶۰- ...

منشور شفافیت در نظام مالی شهرداری‌ها/سارا فتاحی، منصور دانایی‌فر.

قم: نشر حبیب، ۱۴۰۱. ۱۲۶ ص.

ISBN : 978 - 622 - 5710 - 17 - 7

فهرست نویسی بر اساس اطلاعات فیما.

کتابنامه: ص. ۱۲۴ - ۱۲۶ .

۱. شهرداری -- ایران -- امور مالی

Municipal finance -- Iran

دانایی فر، منصور، ۱۳۴۹- ...

نشر حبیب، ۱۴۰۱ .

۳۳۶/۰۱۴۵۵ HJ ۹۷۷۹

۸۹۸۳۴۱۱ کتابخانه ملی ایران



منشور شفافیت

در نظام مالی شهرداری‌ها

مؤلفین:

سارا فتاحی

منصور دانایی‌فر

ناشر: نشر حبیب

نوبت و سال چاپ: اوّل - ۱۴۰۱

چاپ: عترت

شمارگان: ۲۰۰

شابک: ۷ - ۱۷ - ۵۷۱۰ - ۶۲۲ - ۹۷۸

| قم | خیابان مقلّم | مجتمع ناشران | واحد ۱۳۲ |

| تلفن: ۳۶۶ ۳۲ ۳۷۷ - ۰۲۵ | www.habib-pub.com |

صفحه

فهرست

۷	پیشگفتار
بخش اول: مفهوم شفافیت	
۹	مقدمه
۱۰	مفهوم شفافیت
۱۲	اهداف شفافیت
۱۲	نظارت کارآمد
۱۵	ارتقای مسئولیت پاسخگویی
۱۷	فسادزدایی
۲۲	انضباط مالی
۲۵	مقابله با رانت
۲۷	مفهوم شفافیت مالی
بخش دوم: شفافیت مالی در شهرداری ها	
۳۰	مقدمه
۳۳	شهرداری؛ وظایف و کارکردها
۳۷	مبانی ساختار مالی شهرداری ها
۴۴	ضرورت شفافیت در ساختار مالی شهرداری ها
۴۸	زمینه های بروز عدم شفافیت در ساختار مالی شهرداری ها
۴۸	پسچیدگی یا ابهام در قوانین
۵۵	وابستگی به درآمدهای ناپایدار
بخش سوم: سازوکار شفافیت مالی در شهرداری ها	
۶۰	مقدمه
۶۲	شفافیت در ساختار مالی شهرداری ها
۶۲	۱. شفافیت در نظام بودجه ریزی
	۱.۱. اصل شفافیت بودجه

۶۴	۱.۲. بودجه ریزی در شهرداری ها
۶۸	۱.۳. بودجه ریزی عملیاتی
۷۱	۱.۴. نقش بودجه ریزی عملیاتی در شفافیت مالی
۷۴	۲. شفافیت در نظام حسابرسی و حسابداری
۷۵	۲.۱. حسابرسی در شهرداری ها
۷۹	۲.۲. شرح وظایف پیشنهادی حسابرسی
۸۱	۲.۳. حسابداری تعهدی
۸۳	۲.۴. نقش حسابداری تعهدی در شفافیت مالی
۸۵	۳. مدیریت منابع، درآمدها و هزینه ها
۸۶	۳.۱. بر نامه ریزی برای ارتقای منابع درآمدی پایدار
۹۴	۳.۲. مدیریت هزینه
۹۷	۳.۳. ساماندهی اموال و دارایی ها
۱۰۱	۳.۴. شفافیت معاملات
۱۰۴	۳.۵. اجرای شیوه نامه مشارکت و سرمایه گذاری
بخش چهارم: ضمانت	
۱۰۹	قانون ترویج شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات
۱۱۶	آیین نامه نظام اطلاع رسانی عمومی قراردادهای
۱۱۸	آیین نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور
۱۲۲	ثبت اطلاعات قراردادهای در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور
۱۲۴	منابع فارسی
۱۲۶	منابع لاتین

پیشگفتار

در اواخر قرن اخیر، تغییر و تحولات گسترده در جهان در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و فرهنگی موجب شد تا نظام های مالی و اقتصادی با انقلابی بنیادین مواجه گردند. گسترش بازارهای مالی، افزایش رقابت، رشد شرکت های منطقه ای، پیدایش روندهای جدید اقتصادی و سازماندهی نوین نظام های سرمایه داری از آن جمله است. طی این دوران و همزمان با پیشرفت ها و تحولات، نقش علوم مالی به عنوان وسیله ای جهت تبیین ارتباطات اقتصادی، دارای اهمیتی مضاعف شد و مسائل اخلاقی نظیر شفاف سازی در کنش های تجاری و بارزتر شدن نقش علوم مالی در اقتصاد در عرصه های مختلف خرد و کلان پدیدار گردید.

یکی از عرصه های مهم شفاف سازی، عرصه اقتصاد شهری و مدیریت شهری است. از آنجا که تصمیمات اتخاذ شده برای شهر در زندگی شهروندان تأثیر گنار است، بنابراین حق آن هاست تا از میزان درآمدها و هزینه هایی که صرف شهر می شود مطلع باشند. این امر می تواند تداعی کننده مفهوم شفافیت باشد. بدیهی است که شفافیت علاوه بر این که یک روند است، یک چارچوب ضروری برای آینده نیز می باشد که بر مبنای آن شهروندان می توانند به صورت آزادانه به اطلاعات دسترسی داشته باشند. از منظر بسیاری از صاحب نظران، بدون شفافیت در امور، رسیدن به اهداف کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی با محدودیت مواجه می شود و لذا یک ابزار قوی و راهگشاست. بی گمان، یکی از اصلی ترین منابع تأمین امور مالی در شهرهای پیشرفته دنیا، مشارکت شهروندان در بهبود و بهسازی نظام زندگی شهری است. این مهم زمانی محقق می شود که در نحوه هزینه و مخارج شهرداری برای عموم شفافیت وجود داشته باشد. این موضوع در شهرهای بزرگ دنیا رایج است. لذا مردم هم برای همکاری و سرمایه گذاری آمادگی داشته و این امر شهرداری ها را به داشتن یک منبع مهم کسب درآمد پایدار مجهز می کند. این در حالی است که روند پرنوسان و بی قاعده مدیریت نظام شهری در کشور طی سالیان اخیر، موجب ضعف های شدیدی در این عرصه شده است که می توان به ضعف حرفه ای گری و مشارکت جویی، تمرکز محوری و فرصت های نابرابر،

بوروکراسی های زائد، ضعف در مدیریت منابع انسانی، نظام ارزیابی عملکرد ناکارآمد و عدم پاسخگویی اشاره نمود. در صورت عدم رفع این آسیب ها، تدوین اسناد بالادستی و تصویب قوانین و مقررات مناسب، نخواهد توانست به تحقق سیاست ها کمک نموده و رفتارهای عاملان اقتصادی را متحول نماید. منشور حقوق شهروندی با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به منظور تدوین برنامه و خط مشی دولت، موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی، تنظیم شده و شامل مجموعه ای از حقوق شهروندی است که یا در منابع نظام حقوقی ایران شناسایی شده اند و یا دولت برای شناسایی، ایجاد، تحقق و اجرای آن ها از طریق اصلاح و توسعه نظام حقوقی و تدوین و پیگیری تصویب لوایح قانونی یا هرگونه تدبیر یا اقدام قانونی لازم تلاش خود را معمول خواهد داشت. برای دستیابی به این هدف، همکاری سایر قوا و نهادها و مشارکت مردم، تشکل ها، اتحادیه های صنفی، سازمان های مردم نهاد و بخش خصوصی ضروری است. گزارشات مربوط به درآمدها و هزینه های شهرداری باید هر ۶ ماه یکبار در جراید و رسانه ها منتشر شود تا مردم از نحوه و میزان درآمدها و هزینه های شهرداری مطلع شوند، ولی اکثر شهروندان در مورد این موضوع اطلاع ندارند و این مسأله به عملکرد ضعیف در حوزه اطلاع رسانی باز می گردد. شهرداری ها باید گزارش عملکرد خود در حوزه مالی، عمرانی، اجتماعی، خدمات شهری، مناقصه ها، مزایده ها و اقدامات کمیسیون های مختلف را به مردم ارائه دهند. این گزارش ها در ارتقای عملکرد شهرداری در حوزه های مختلف اجتماعی، فرهنگی، حرکت به سمت شهر هوشمند و ارائه خدمات الکترونیک مؤثر است و شفافیت عملکرد را در حوزه های مختلف افزایش داده و شهرداری را در پاسخ گویی نسبت به عملکرد خود یاری می دهد.

بخش اول: مفهوم شفافیت

مقدمه

محیط رقابتی و پویای امروز، پیوسته سازمان‌ها را با چالش‌ها و فرصت‌های مختلف روبرو می‌سازد. برای توفیق در این شرایط، سازمان‌ها نیازمند چابکی هرچه بیشتر هستند و لازمه چابکی، شناخت، تحلیل و شفافیت فرآیندهاست. فرآیندها به مانند شبکه‌های عصبی در بدن انسان، ابزار اصلی تحقق اهداف استراتژیک سازمان بوده و همانند سایر ذرابی‌های سازمان نیاز به بهبود و مدیریت مداوم دارد. از این رو شناخت، طراحی، استانداردسازی شفاف و نظارت مستمر بر اجرای آن‌ها با بهره‌گیری از انواع روش‌های مدیریتی و همچنین بهبود فرآیندی حائز اهمیت است. فساد پدیده مخربی است که ساختارهای اجتماعی را در کلیه سطوح به شدت تهدید کرده و موجب بروز ناکارآمدی حکومت‌ها، نابرابری و تبعیض و به‌طور کل مانعی جدی برای توسعه و پیشرفت و عدم تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی است. در صورت عدم شفافیت، زمینه‌های بروز و ظهور فساد و بی‌عدالتی در جامعه فراهم می‌شود و هزینه‌های اجتماعی دولت به جای آن که صرف اکثریت جامعه شود به سمت و سوی اقلیت محدودی راه پیدا می‌کند. وقتی در جامعه‌ای شفافیت اقتصادی حاکم باشد و پروژه و برنامه‌ها علنی و در معرض دید همگان باشد، رانت و رانت‌خواری از بین می‌رود و در نتیجه دسترسی همگان به فرصت‌های اقتصادی، باعث ایجاد عدالت اجتماعی در جامعه می‌شود. شفافیت، اقدامات و هزینه‌های غیرضروری را تا حد زیادی کاهش می‌دهد. وقتی فعالیت‌های اقتصادی در جامعه آشکار و روشن باشد زمینه مشارکت عمومی به طور گسترده و فعال و سازنده برای مردم فراهم می‌شود.

مفهوم شفافیت

شفافیت معادل اصطلاح Transparency است. که در مورد ریشه لغوی آن اختلاف نظر وجود دارد. برخی معتقدند این واژه از حروف اضافه Trans به معنای حرکت و جنبش و Parent به مفهوم قابل مشاهده ترکیب یافته است. عده ای دیگر بر آن هستند که این واژه از دو ریشه لاتین Trans به معنای از طریق و از میان و Parere به مفهوم نمایان شدن و نشان داده شده برداشت شده است. در اصطلاح، استعمال شفافیت در مورد اطلاعات، داده ها و رویه ها به معنای آشکار بودن و در دسترس بودن آنها جهت بررسی و نظارت می باشد.^۱

شفافیت نقطه مقابل «اسرارگرایی» است. در اسرارگرایی اصل بر «محرمانگی» است و آگاهی مردم از امور جامعه ضرورت ندارد، مگر در حدی که مقامات و مسئولان صلاح می دانند. حال آنکه در فرهنگ شفافیت اصل بر شفافیت است و اساساً درصدد تأییدی است که هر چه بیشتر بستر آگاهی مردم را فراهم کند؛ هر چند استثنائاتی هم در حد ضرورت وجود دارد.

شفافیت یک وجهه عمومی است که با یک سری از سیاست‌ها، عملکردها و شیوه‌هایی پیش می رود که به شهروندان اجازه دسترسی، استفاده، سود بردن، فهمیدن، اصل اطلاع رسانی و حسابرسی اطلاعات و روند برگزار شده آنها توسط مراکز قدرت (جامعه یا سازمان ها) را می دهد. شفافیت و پاسخگویی دو اصل اساسی در حکمرانی خوب بوده و در تحقق دستیابی عموم به اطلاعات و نظارت همگانی نقش حیاتی ایفا می کنند، به نحوی که جامعه در نهایت مطلع می شود که ثروت عمومی چگونه تخصیص یافته و با چه کیفیتی مصرف می شود. از طرفی شفافیت و

۱. Schauer, 2011, p1343.

پاسخگویی، وضعیت و عملکرد مؤسسات عمومی را نیز به تصویر می کشد و اطلاعات مربوط به آن ها را با جامعه به مشارکت می گذارد.^۲ از سویی اصطلاح شفافیت با اصطلاح آزادی اطلاعات قرابت معنایی دارد؛ به طوری که میان این دو تمایز مفهومی روشنی وجود ندارد. از این رو، برخی صاحب نظران به صراحت اذعان داشته اند که معنای دقیق دو اصطلاح مزبور در ادبیات موجود چندان مشخص نیست و بیشتر جنبه شخصی به خود گرفته است، به گونه ای که معادل آزادی اطلاعات است. طبق این تعریف، شفافیت عبارت است از حق هر کلام از شهروندان در دسترسی به داده ها، آگاهی از معلومات و فرآیندهای سیاست گذاری و تصمیم گیری مرتبط، شناخت مکانیزم های اتخاذ تصمیم توسط مسئولان و شناخت فعالیت های مشارکی در اتخاذ تصمیمات. شفافیت دو کارکرد اصلی دارد:

۱. کارکرد نمایندگی که موجب افزایش مشروعیت نهادهای دولت و تقویت رابطه این نهادها با مردم می شود.

۲. کارکرد نظارتی که نظارت بر اقدامات نهادهای دولتی را امکان پذیر می سازد و ابزارهای لازم برای مبارزه با فساد را فراهم می کند.^۳

شفافیت سریع ترین، اقتصادی ترین، مبنایی ترین و قابل اعتمادترین سازوکار برای مبارزه با فساد (هم پیشگیری و هم کشف جرم)، افزایش مسئولیت پذیری و پاسخگویی، ارتقاء شایسته سالاری، مشارکت فعال و مؤثر مردمی، کاهش هزینه و زمان در پیشگیری و مبارزه با فساد و در نتیجه افزایش کارآمدی و سرمایه اجتماعی است. هر گونه اصلاح و بهبود در کشور، بدون فهم شفافیت، همانند قدم زدن در خانه تاریک و آشفته ای است که بدون نور، برداشتن هر قدم می تواند بسیار خطرناک باشد. لذا شفافیت مانند نوری

۲. Moulana et al, 2013, p. 50.

۳. رضایی و یلوری، ۱۳۹۹، ص ۲۹۰.

است که مسائل را روشن می‌کند، ابهامات را از بین می‌برد و پس از آن می‌توان نسبت به مسائل فکر و برای آنها تدبیر کرد. رویکرد شفافیت معتقد است که با ایجاد فضای شفاف و به عرصه آوردن و به ملاء عام گذاردن رفتارها و عملکردها و ... می‌توان کیفیت و کارآمدی تصمیمات و اقدامات را بالا برد، از بروز جرم و فساد کاست، احتمال کشف جرم را افزایش داد و علاوه بر آن نظارت و مشارکت مردمی را نیز در همه عرصه‌ها فعال کرد.

اهداف شفافیت

برای شفافیت یا شفاف سازی اهداف متعددی ذکر کرده اند. عمده ترین اهداف شفاف سازی به ویژه در عرصه مالی و اقتصادی عبارتند از: نظارت کارآمد، پاسخگویی بهتر، فسادزدایی، انضباط مالی و مقابله با رانت.

نظارت کارآمد

بسیاری از صاحب نظران بر این باورند که شفافیت، دسترسی بیشتر به اطلاعات و جریان بهتر اطلاعات با افزایش میزان پاسخگویی حکومت‌ها و مقامات رسمی، فساد را کاهش داده و حکمرانی را بهبود می‌بخشد و بهبود حکمرانی هم به پایداری آن می‌انجامد. در سال‌های اخیر، رخدادهایی نظیر حقوق و مزایای غیر متعارف، اعطای ملک و امتیازات خارج از ضوابط در شهرداری‌ها، شیوه ارائه ارز با نرخ دولتی به واردکنندگان کالا و ... بیانگر وجود رویه‌هایی غیر شفاف بوده‌اند که در غیاب اطلاعات شفاف و نیز عملکرد ناقص سازمان‌های ناظر میسر شده‌اند. بر اساس تصمیم دولت از ابتدای سال ۱۳۹۷ ارز ترجیحی به تمام فعالان اقتصادی تخصیص داده شد. در پی انتشار عمومی فهرست دریافت کنندگان ارز که به تدریج در سایت بانک مرکزی قرار گرفت، فاقد صورت‌های مالی حسابرسی شده بوده و در عمل هیچ گونه نظارت مالی بر آنها حاکم نبوده است. به روشنی می‌بینیم که فلسفه وجودی نظام حسابداری به عنوان سیستم

اطلاعاتی که ابزار تخصیص بهینه منابع مالی محدود و کمیاب است، مورد غفلت اساسی قرار گرفته است. لذا امر نظارت در عرصه های حکمرانی، به ویژه به موازات ایجاد و گسترش نهادهای مدرن، ضرورت بیشتری یافته و نهادهای نظارتی متناسب تأسیس شده اند تا ضمن پایش و ارزیابی عملکرد سازمان های دولتی و حکومتی زمینه تحقق سیاست ها و برنامه ها فراهم شود.

یکی از راهکارهای کنترل و کاهش فساد نظارت عمومی است؛ یعنی نهادهای مدنی مانند احزاب، جمعیت ها و رسانه های گروهی بتوانند بر عملکردها نظارت داشته باشند. اهمیت نظارت در نظام جمهوری اسلامی به اندازه ای است که در قانون اساسی توجه ویژه ای به آن شده است. به طوری که از مجموع ۱۷۷ اصل قانون اساسی در ۲۱ اصل به صورت مستقیم و غیرمستقیم به انواع نظارت اشاره شده است. در واقع تقویت نظارت همگانی و در معرض دید قرار گرفتن فاسدان، منجر به آن می شود که فضای چندانی برای عرض اندام مفسدان باقی نماند و مفری نداشته باشند.

نظارت فرایندی است مستمر که از طریق گردآوری نظام مند داده ها و اطلاعات، میزان انطباق وضعیت موجود با وضعیت مطلوب و عملکردها با برنامه ها و قوانین و مقررات را محور بررسی قرار می دهد. نظارت می تواند شامل دو مرحله باشد: نظارت پیشین که شامل ارزیابی قوانین، آیین نامه ها، رویه ها و فرایندها جهت رفع کاستی ها و پیشگیری از ناکارآمدی سیستم و شکست برنامه هاست و نظارت پسین که ارزیابی عملکرد بعد از اجرای برنامه ها را شامل می شود. دسترسی آزاد به اطلاعات و شفاف سازی نهادهای مختلف، تنها به بیان مشکلات و نکات منفی خلاصه نمی شود، بلکه ذکر خدمات صورت گرفته و بیان آمارهای موجود در بخش های مختلف، بستری را در جامعه فراهم می کند که مردم، نگرشی مثبت تر نسبت به مسائل و چالش های پیش رو داشته باشند. شفافیت بیشتر، افزایش نظارت ها را به دنبال دارد و هرچه نظارت مردم

بر سازمان‌های مختلف بیشتر باشد، آن نهادها به دلیل پاسخگو بودن، رفتار و عملکردی محتاط‌تر و با دقت‌تر از خود بروز می‌دهند و بر اثر شفافیت پدید آمده، مردم قدرت ارزیابی عملکرد سیستم‌های اداری را پیدا می‌کنند. بسیاری از نهادهای بزرگ دولتی و عمومی از پایگاه اطلاعاتی دولتی نظیر سایت‌ها، خبرنامه‌ها و سایر ابزار اطلاع‌رسانی بهره‌مند می‌شوند که این پایگاه‌ها ابتکارات متنوعی برای دسترسی مردم به منابع اطلاعات ارائه می‌کنند. این پایگاه اطلاعاتی، اطلاعات قابل خواندن امور مالی دولت، برنامه عملکرد و تصمیم‌گیری‌ها را در اختیار قرار می‌دهد. هدف این پایگاه‌ها آن است که به مردم و سازمان‌های خارج از دولت اجازه یافتن، دانلود، تجزیه و تحلیل، مقایسه، ادغام و ترکیب مجموعه داده‌های ارزشمند دیگر را بدهد؛ درحالی‌که هزاران نفر در حال استفاده از این سیستم هستند؛ اما انتقاداتی چون برنامه‌های ضعیف در اصول نظارتی، عدم توجه کافی به بازخور، نبود مکانیزم‌های بهبود داده‌ها و داده‌های ناکافی بر این پایگاه‌ها وارد است. بدیهی است که مدیریت نظارت و کنترل به عنوان یک اصل مهم مدیریتی می‌بایست با تغییرات محیطی همسو باشد. آنچه که در یک محیط نظارتی کارا به چشم می‌خورد، وجود نفع و فایده بیش‌تر از هزینه آن، مرزهای مشخص و روشن نظارتی، شاخص‌های منطقی، پویایی و فرهنگ‌شناسی می‌باشد. اجزاء اصلی نظام ارزیابی مشتمل بر معیارها، شاخص‌ها، روش‌ها، موقعیت زمانی و مکانی و اهداف است. وجود ویژگی‌هایی از جمله رعایت موارد قانونی در روش‌های انجام نظارت و ارزیابی، ایجاد محتوی و مستندسازی و ثبت و ضبط سوابق، مهارت و تخصص ارزیابان، باعث افزایش کارایی این سیستم خواهد شد. به جهت انضباط بخشی و قانون‌مدار نمودن سیستم، تنظیم نظام ارزیابی و نظارت مؤثر از مهم‌ترین اولویت‌هاست. بخشی از مسئله ناکارآمدی و فساد مالی و اداری، متأثر از اثربخش نبودن نظام ارزیابی و نظارت است. با وجود تعیبه واحدهای نظارتی در سطوح و لایه‌های مختلف، فقدان

نظام اطلاعات و مهم‌تر از آن، عدم اعمال نتایج حاصل از ارزیابی و نظارت، موجب از دست رفتن نفوذ و اثربخشی ارزیابی و نظارت شده است. شناسایی، سازمان‌دهی و بهره‌مندی از مدیران مجرب و کارآمد برخوردار از روحیه جهادی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و تربیت مدیران جهادی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت از طریق استعدادیابی نیروهای متخصص که صلاحیت ارتقاء به سطوح مدیریتی را داشته و با بهره‌گیری از الگوی انتقال تجارب موفق در حوزه‌های مختلف و مستندسازی آن، می‌تواند حائز اهمیت باشد.

ارتقای مسئولیت پاسخگویی

پاسخگویی به عنوان یکی از اصول و ویژگی‌های حکمرانی خوب تلقی می‌شود که بر نهادها و سازمان‌های مختلف فشار وارد می‌سازد تا در قبال عملکرد خود مسئول باشند و از خوب بودن عملکرد در بخش خدمات عمومی اطمینان حاصل کنند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل داده و به موجب آن، سازمان‌های دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظایف انجام شوند، مشروط بر این که پاسخگو باشند. به عبارتی نظام پاسخگویی اشاره به مسئولیت‌ها، نتایج و پیامدهای خاص آن دارد. لذا تلاش برای افزایش سطح پاسخگویی در جامعه از طریق افزایش اطلاعات در دسترس عموم و به تبع آن افزایش سطح پاسخ‌خواهی مردم، انتظارات برای بهبود خدمات بخش عمومی را افزایش داده و فشار ناشی از آن منجر به اصلاح بخش عمومی می‌شود. پاسخگویی مدیران و اعتماد عمومی به رفتار آن‌ها، در دو سر یک طیف قرار می‌گیرند. وقتی پاسخگویی و شفاف‌سازی در فعالیت‌های سازمان‌ها افزایش می‌یابد، به تبع آن اعتماد عمومی به رفتار مدیران افزایش می‌یابد و توازن بین این دو مفهوم برقرار می‌شود. اگر پاسخگویی و شفاف‌سازی در عملیات بخش دولتی وجود نداشته باشد، اعتماد عمومی کاهش پیدا می‌کند و به دنبال

آن بقای دولت با تردید روبه‌رو می‌شود. بنابراین دولت‌ها برای بقای خود به اعتماد عمومی نیاز دارند و اعتماد عمومی با افزایش پاسخگویی و شفاف‌سازی تقویت می‌شود. با توجه به تحولات اساسی فرهنگی، اجتماعی و سیاسی رخ داده و تغییر شکل حکومت‌ها از بوروکراتیک به دموکراتیک، یکی از مفروضات و الزامات اساسی این نوع حکومت‌ها وجود مشارکت شهروندان در اداره امور جامعه و پاسخگو کردن دولت به مردم و جامعه مدنی است. در حقیقت از مبانی حکومت دموکراتیک مسئولیت مقامات دولتی در مقابل مردم است. در جوامع دارای نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، مقامات مستخب در قبال اعمالی که انجام می‌دهند، در برابر شهروندان مسئولیت پاسخگویی دارند و شهروندان نیز به عنوان صاحبان حق، حقایق را در مورد عملکرد مسئولان و بر مبنای حقوق طبیعی و پاسخ‌خواهی به‌طور مستقیم یا از طریق نمایندگان قانونی خود، پیگیری و مطالبه می‌کنند. پاسخگویی سه هدف عمده دارد^۴:

الف) پاسخگویی به عنوان ابزار کنترل قدرت: اکثر دولت‌ها در شرایطی به سر می‌برند و در بستری حکومت می‌کنند که باید به تقاضاهای روزافزون شهروندان آگاه، نهادها، گروه‌های ذینفع، نهضت‌های اجتماعی، مطبوعات و وسایل ارتباطی جمعی پاسخگو باشند. امروزه پاسخگویی از جنبه نظارتی در همه نظام‌های سیاسی نقش محوری دارد و سیاستمداران خواستار آن می‌باشند که بخش اجرایی دولت از قدرت نامحدود و تهدیدکننده‌ای که داراست، سوء استفاده نکند.

ب) پاسخگویی به عنوان تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی: مهم‌ترین جنبه پاسخگویی این است که مردم مطمئن شوند کارگزاران در بکارگیری و استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین و ارزش‌های خدمات عمومی عدول نکرده‌اند. از این

Auocin & Hentzman, 2000, p.53. ۴

رو نمایندگان منتخب مردم در مجلس قانون گذاری از سوی آنان بر کاربرد منابع ملی نظارت می کنند.

ج) پاسخگویی ابزاری برای بهبود خدمات دولتی: نظارت بر قدرت و تضمین کاربرد صحیح منابع عمومی اغلب جنبه های منفی و تنبیهی پاسخگویی را به ذهن تداعی می کند. پاسخگویی به عنوان ابزار پیشرفت و بهبود مستمر خدمات به جنبه مثبت خدمات دولتی اشاره دارد و نوعی فرایند یادگیری نیز تلقی می شود.

طبق تعریف برنامه سکونتگاه های انسانی سازمان ملل (۲۰۰۴)، شفافیت، حاکمیت قانون، مسئولیت پذیری سه مؤلفه پاسخگویی می باشند. شفافیت شامل شاخص های حق دسترسی شهروندان به اطلاعات شهر (قراردادها، بودجه، گزارشات)، کمیته های ضد فساد محلی، بیان درآمد و دارایی های مقامات محلی و حسابرسی مستقل می باشد. حاکمیت قانون دارای سازوکارهای بررسی و واکنش مردم و دادخواست ها و شکایات، قانون گرای مسئولین و مردم، تفکیک قوا و تمرکز دایی قدرت است. مسئولیت پذیری که دارای شاخص ترویج اخلاق خدمت به مردم می باشد. پاسخگویی مسئله ای بسیار مهم و چالش آفرین است و یکی از متداول ترین معیارها برای ارزیابی مردم سالاری خدمات عمومی و تحقق پاسخگویی عمومی است. پاسخگویی با ایجاد شفافیت موجب از بین رفتن شکاف میان مسئولین و مردم و یا حاکمیت کنندگان و حاکمیت شوندگان می شود.

فسادزدایی

در مباحث اخلاقی، فساد به انحراف معنوی یا اخلاقی از یک ایده آل گفته می شود. فساد پدیده ای همزاد شکل گیری جوامع انسانی است. معضلی که در قرون جدید و با

تغییر نگاه انسان‌ها به درآمدهای نامشروع خارج از ضابطه و کسب موقعیت‌های برتر بدون داشتن شایستگی احراز آن، نوعی طمع‌ورزی سیری‌ناپذیر در این حوزه را سبب شده است. برخی کشورهای پیشرو تلاش کرده‌اند با استفاده از ابزار تمرکززدایی از دولت و پالایش اقتصاد با دخالت دادن مردم از یک‌سو و شفاف‌سازی جزئیات قواعد، قوانین اقتصادی و سیاسی از سوی دیگر، این آسیب اخلاقی و اجتماعی را کنترل و مدیریت کنند. کلمه فساد از ریشه لاتینی (Rumpere) به معنای «شکستن» یا «تقض کردن» گرفته شده است. آن چه که شکسته یا تقض می‌شود می‌تواند یک «شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری» باشد. در زبان فارسی برای فساد معانی مختلفی مانند: «تباهی»، «ستم»، «مال کسی را گرفتن»، «گزند»، «زیان»، «ظلم و ستم»، «شرارت» و «بدکاری» ذکر شده است.^۶ بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی مانند ویتوتانزی، ماکیاولی، متسکیو، روسو، بتام و گورنال میردال، به تعریف و اظهار نظر در مورد فساد پرداخته‌اند. به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای آن‌ها به نابودی کشیده می‌شود. از آن جایی که بسیاری از افراد از نظر درجه تقوا و پرهیزگاری ضعیف هستند، زمینه فساد در آن‌ها همواره وجود دارد، مگر آن زمانی که تحت هدایت و نفوذ یک رهبر بزرگ قرار گیرند.^۷

فساد می‌تواند به معنای استفاده از قدرت برای کسب منفعت شخصی یا منافع گروهی اطلاق شود. فساد تجلی نوعی از رفتار ناهنجار فردی یا اجتماعی است که در آن به طور نادرست و غیر قانونی با سوء استفاده از قدرت عمومی محول شده به اشخاص، بروز می‌کند. در فساد چیزی مثل رفتار اخلاقی، شیوه قانونی و مقررات اداری تقض می‌شود که این انحراف می‌تواند به همراه پاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به

۶. فضلی، ۱۳۹۰.

۷. زلهی، ۱۳۸۵.

تخلف از وظیفه تخصیص می‌یابد، باشد. فساد، مجموعه رفتارهایی است که فرد از وظایف رسمی به خاطر کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف می‌گردد تا تلاشی برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی داشته باشد.^۸

به طور کلی، می‌توان علل اصلی شکل‌گیری این پدیده را به سه گروه تقسیم کرد:^۹
الف) علل فرهنگی و محیطی

در نظام اداری کنونی، انتصاب و اختصاص پست‌های سازمانی بر مبنای رفیق‌بازی و یارشوه، به صورت امری عادی درآمده و تبانی بین افراد متمول، سیاستمداران و عوامل بوروکراسی اداری برای عبور از فیلترهای نظام اداری، یک جریان پذیرفته شده است که نتیجه آن، بروز فساد به ویژه در سطح کلان جامعه بوده است.

ب) علل شخصیتی

در تمام کشورها به ویژه کشورهای توسعه یافته، برای پست‌های اداری و سازمانی، شرایط احراز معرفی می‌گردد که انتخاب و انتصاب افراد بر مبنای آن شرایط صورت می‌گیرد. در محتوای شرایط احراز موقعیت‌های اداری و دولتی، بخشی به ویژگی‌های شخصیتی مدیر اختصاص داده شده است. علت آن نیز به اهمیت و نقش ویژگی‌های شخصیتی مدیران در رفتارهای سازمانی بر می‌گردد که از خود نشان می‌دهند. چنانچه بر مبنای رفیق‌بازی و یارشوه، فردی برای پستی انتخاب شده است که شرایط آن را نداشته، در این جا بروز فساد، اجتناب‌ناپذیر است.

ج) علل اداری و سازمانی

۸. Hassan, 2004, p.25.

۹. رفیع پور، ۱۳۹۹، ص ۴۸.

در برخی جوامع با فقدان شفافیت در قوانین و مقررات، زمینه‌های مساعدی برای فساد اداری فراهم شده است. در این کشورها معمولاً مقررات نامشخص و گمراه‌کننده است، اسنادی که به شفافیت کمک می‌کند، در اختیار همه قرار نمی‌گیرد و گاهی بدون اطلاع عموم تغییر داده می‌شود. قوانین و مقررات به نحوی تنظیم می‌شود که فقط حقوق دانان کارآزموده قادر به فهم آنها هستند و تفسیرهای متعددی از آنها می‌شود. روش‌ها و مراحل مربوط به سیاست‌گذاری و اموری مانند رقابت در پروژه‌های دولتی به حدی مبهم است که گاهی درک فرآیند و مراحل طی شده قبل از تصمیم‌گیری‌ها دشوار است. لذا قواعد و مقرراتی که سبب طولانی شدن فرایند انجام کار در سازمان‌ها می‌شود، زمینه بروز فساد را بیشتر می‌کند. این قوانین هم تقاضا برای فساد ایجاد می‌کنند (مردم مایلند زودتر از دست این قوانین خلاص شوند) و هم مشوق‌هایی برای عرضه فراهم می‌آورد؛ زیرا کارکنان می‌توانند با استناد به این مقررات مانع از انجام امور و سبب ایجاد تمایل به پرداخت رشوه شوند.^{۱۰}

یکی از واقعیت‌های نظام اداری کنونی این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیر ضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان تصمیم و اقدامات خودسرانه را به کارگزاران آن‌ها می‌دهند. به علاوه، فرایندهای پیچیده و چند لایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند. از طرفی، کمی حقوق کارکنان بخش خدمات اجتماعی هم دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهادهاست.

طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۲۰ با عنوان «فساد: هزینه‌ها و استراتژی‌های کاهش دهنده» مطالعات زیادی نشان می‌دهد که همبستگی مثبتی بین فساد

و عدم شفافیت بودجه وجود دارد. لذا شفافیت مالی علاوه بر این که یک پیش نیاز کلی برای عملکرد مناسب بازار محسوب می شود، سیاستی حیاتی و مؤثر در مبارزه علیه فسادهای مالی سازمان یافته نیز می باشد. شفافیت با اجازه دادن به بازار برای ارزیابی مستمر و برقراری ساختار مبتنی بر نظم و انضباط، نقش مهمی در تضمین تخصیص کارآمد منابع ایفا می کند. شفافیت می تواند نقش کلیدی در پیشگیری از فساد و ترویج حکمرانی خوب ایفا کند. شفافیت می تواند به طور مؤثر از رفتارهای غیرقانونی جلوگیری کند.^{۱۱} شفافیت مستلزم آن است که امور به صورتی مدیریت شود که آشکارا یا در معرض نظارت همگانی قرار گیرند. این به معنای آن است که تصمیمات و اقدامات رسمی، به منظور دسترسی بعدی حفظ و نگهداری شده و اجرای فرآیندهای دولتی و وضع مقررات تا حد امکان قابل دسترس و قابل درک است. پیچیدگی، آشفتگی و محرمانگی، خصایصی است که نهاد شفافیت در صدد مقابله با آنهاست. شفافیت علاوه بر این که یک اصل ضروری در ادارات عامه و دولتی است، بلکه بخش های خصوصی را نیز شامل می شود. در سایه شفافیت، تمامی شهروندان، حتی آنانی که از تصمیمات و عملکردهای مؤسسات خصوصی و عمومی متأثر هم نمی گردند، باید بتوانند به اسناد و اطلاعات در بخش های مختلف دسترسی پیدا نموده، از انطباق آن با قوانین و مقررات حاکم مطمئن گردند. البته محلوده و چارچوب دسترسی به اطلاعات و اسناد دولتی توسط شهروندان، در محدوده معین تنظیم و تعیین می گردد. شفافیت به تنهایی خود، هدف نیست؛ بلکه ابزار و وسیله ای است برای تحقق حکومت داری خوب که از این طریق اداره عامه را پاسخگو نگه داشته و با نشر اطلاعات و عینی نمودن اقدامات، باعث کاهش فساد در نظام خدمات عمومی یک کشور می گردد. زمانی که سازوکارهای اداری یک کشور از شفافیت بالایی برخوردار باشد، حکومت داری خوب نیز بهبود و تقویت

Allen & Pany, 2020, p. 163. ۱۱

می‌گردد. بنابراین، دستیابی به حکومت داری خوب ایجاب می‌کند که دولت ابزارها و زمینه‌های لازم را برای شفافیت روندهای اداری و خدمات‌رسانی، فراهم نماید. همچنین شفافیت، مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می‌کند. وجود شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است. زمانی که شهروندان به اطلاعات با کیفیت بهتر و کمیت بیشتر دسترسی داشته باشند، اعتمادشان نسبت به دولت تقویت گردیده و آنان را به همکاری بیشتر در امر توسعه و اجرای نظم عمومی تشویق می‌کند.

نقش دیگر شفافیت، جلوگیری از فساد اداری است. شفافیت و دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، علاوه بر فراهم نمودن امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران دولتی و عمومی، ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری و حتی یک عامل بازدارنده برای گسترش فساد است. بنابراین بدیهی‌ترین ضرورت نیاز به شفافیت، جلوگیری از بروز فساد اداری و مبارزه با آن است.

انضباط مالی

موضوع انضباط مالی و توجه به آن در تصمیم‌گیری‌ها و اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی تحت هر شرایطی، از اهمیت بالایی برخوردار است. در شرایطی که رکود و بحران و آثار ناشی از آنها در ساختار اقتصاد نمایان می‌شود، ضرورت اقدام برای انضباط مالی بیشتر می‌گردد. وقوع بحران مالی اخیر در ایالات متحده آمریکا و سرایت تدریجی آن به سایر بازارهای مالی بین‌المللی، سبب شد تا تمامی دولت‌ها به فکر چاره باشند و با استفاده از ابزارهای سیاستی مناسب، آثار منفی ناشی از بحران را کنترل نمایند. این که هر کشوری با توجه به ساختار و وضعیت اقتصادی خود، چه نوع سیاست اقتصادی را با در نظر گرفتن انضباط اقتصادی در جهت تعدیل آثار و پیامدهای ناشی از بحران و رکود انتخاب نماید، دارای اهمیت ویژه‌ای است.

انضباط مالی از دو دیدگاه قابل تأمل و بررسی است: یکی دیدگاه کلان که در آن دولت، مقامات دولتی، بانک مرکزی، دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی موظف به اجرای انضباط مالی در تصمیم‌گیری‌ها و انتخاب سیاست‌های پولی و مالی در سطح کشوری هستند؛ دیگری دیدگاه خرد است که در این دیدگاه انضباط مالی در سطح هر مؤسسه، شرکت و بنگاهی که دولتی یا تحت نظارت دولت باشد مورد توجه و اجرا قرار می‌گیرد. منظور از انضباط مالی در بُعد کلان، رعایت سقف پیش‌بینی شده برای کل مخارج بخش عمومی در چارچوب درآمدهای قابل تحقق در یک دوره مالی و تقسیم بهینه بودجه بین برنامه‌های مختلف است که توسط دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی اجرا می‌شود. گفتنی است که منظور از انضباط مالی، صرفاً توازن بودجه عمومی دولت نیست، بلکه منظور از تعادل مالی دولت، بی‌نیازی به استقراض توسط بخش عمومی برای انجام وظایف خود و ارائه کالاها و خدمات بخش عمومی است. انضباط مالی در سطح خرد با استفاده بهینه از بودجه، نیروی انسانی و امکانات هر دستگاه، مؤسسه، نهاد و یا شرکت دولتی که به نحوی از منابع عمومی متفع می‌شوند، ارتباط می‌یابد.

در مجموع، بازدهی یک بنگاه اقتصادی در چارچوب اهداف و وظایف آن بنگاه تعیین می‌شود. محصول یک بنگاه خصوصی معمولاً دارای قیمت بازاری است؛ ارزش محصول تولید شده توسط بنگاه در هر دوره مالی قابل محاسبه است و می‌توان با توجه به درآمد و هزینه سودآوری شرکت‌ها را ارزیابی کرد. در چنین شرایطی، انضباط مالی برای یک شرکت خصوصی در دستیابی به بهبود شرایط سوددهی با استفاده از منابع و امکانات مالی موجود تعریف می‌شود.^{۱۲} یکی از مهم‌ترین عواملی که در ایجاد انضباط اقتصادی در سطح کلان مؤثر بوده است، انضباط مالی است. چنانچه قدرت استقراض بخش عمومی محدود باشد و بخش عمومی اجازه نداشته باشد که بیش از درآمد اخذ

۱۲. لسفیلری صفا و دقان، ۱۳۹۴، ص ۹۹

شده در هر سال هزینه نماید، این فشارها به ایجاد بی انضباطی مالی در سطح کلان منجر نمی شود، بلکه تنها به جابجایی بودجه بین برنامه های مختلف می انجامد. به طور کلی مسائلی که باعث از بین رفتن انضباط اقتصادی در نظام پولی و بانکی کشور می شود را می توان بر اساس وابستگی بیش از حد بانک مرکزی به دولت، عدم وجود نظام ارزیابی و نظارت مؤثر بر عملکرد شبکه بانکی، ارزش گذاری بیش از حد پول داخلی، اتکای بیش از حد کشور به درآمدهای ارزی حاصل از صادرات مواد خام و وجود نرخ سود تسهیلات کمتر از نرخ تورم طبقه بندی نمود. نبود انضباط مالی باعث اتلاف منابع و کاهش کارایی آن می شود که این امر نشان دهنده ناتوانی دولت برای هدایت برنامه های مختلف است.

وجود رویدادهای اقتصادی اخیر، مانند تحریم های بین المللی و بحران ارزی، ضرورت برقراری انضباط مالی و اقتصادی و همچنین اتخاذ سیاست های جدید ارزی توسط دولت را بیش از پیش نشان می دهد. در واقع عدم رعایت انضباط مالی که در چند سال اخیر اتفاق افتاد، عدم تعادل در بازارهای پولی و ارزی و سپس عدم تعادل در هر دو سطح خرد و کلان را افزایش داده است. همچنین عدم انضباط مالی، وخیم شدن اوضاع اقتصادی از منظر رکود و تورم را به صورت توأمان در پی داشت. با افزایش دامنه بی انضباطی در دستگاه های دولتی و افزایش بودجه برای تأمین هزینه این بی انضباطی، اصلاح بودجه و ارائه متمم های مکرر اجتناب ناپذیر می گردد.^{۱۳}

یکپارچه کردن اطلاعات مالی سازمان در یک سامانه هم به معنای شفافیت و هم نشان دهنده نظم و انضباط مالی است. بدین ترتیب با جلوگیری از پراکندگی، بی انضباطی ها و قرار دادن عملکرد سازمان در یک تالار شیشه‌ای هم مدیریت آن تسهیل خواهند شد و هم مردم نسبت به کم و کیف عملکردشان آگاه‌تر خواهند شد.

۱۳. طی، ۱۳۹۳، ص ۱۶

حسابداری و گزارشگری مالی در ارتقاء تصمیم‌گیری و پاسخگویی و شفافیت مالی نقش به‌سزایی ایفا می‌کند.

مقابله با رانت

بحث «رانت» یکی از مهم‌ترین مفاهیم در ادبیات اقتصادی و سیاسی بسیاری از کشورها محسوب می‌شود. رانت، اصطلاحی است که از علم اقتصاد وارد مباحث اقتصاد سیاسی شده است. رانت در علم اقتصاد، به هرگونه درآمدی که حاصل کار و تلاش تولیدی نباشد، اطلاق می‌شود. یک رشته از قوانین دولت‌ها و یا ضوابط اجتماعی ممکن است با ایجاد کمیابی ساختگی، به تولید رانت منجر شوند. رانت از نظر منبع، تنها به منابع طبیعی محدود نمی‌شود، بلکه می‌توان سببی از رانت‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، آموزشی، اطلاعاتی، قومی و... را شناسایی کرد. این رانت‌ها که به واسطه ایجاد کمیابی ساختگی و شرایط انحصار (در مقابل رقابت) پدید می‌آیند، درآمد یا امتیازی را نصیب دارندگان خود می‌کنند. این درآمد و امتیاز نیز بدون تلاش و فعالیت، نصیب فرد یا گروه مربوط می‌شود. لذا هر عاملی که رقابت را به انحصار تبدیل کند، سبب پیدایش رانت می‌شود. تجربه نشان داده است که وجود فرصت‌های رانت خواری در یک جامعه موجب کاهش خلاقیت و ابتکار، پایین آمدن کارآیی و بهره‌وری و تنزل اخلاقی شده و با ایجاد نابرابری، روابط اجتماعی را مخدوش می‌سازد و به گسترش ناهنجاری‌های اجتماعی می‌انجامد. این که افرادی با شرایط و استعداد‌های یکسان و یا حتی کمتر بخواهند امتیازهای خاص داشته باشند، زمینه برای نابودی و تنزل استعدادهایی است که خود را از آن محروم دیدمانند. رانت خواری با تخریب استعدادهای اقتصادی مانند سرمایه‌گذاری، تخریب استعدادهای علمی مانند بی‌انگیزگی در تحصیل و فرار مغزها و تخریب استعدادهای سیاسی مانند مشارکت مردم و حمایت از دولت و نیز با وارد کردن افراد فاقد صلاحیت و تخصص در عرصه مدیریتی کشور که به تخریب

کار و کوشش در همه موقعیت‌ها می‌انجامد، از هر جهت می‌تواند آسیب‌رسان باشد. یکی از اهداف مهم می‌بایست تحقق عدالت و ریشه کن شدن مفاسد حوزه اقتصاد باشد. مفاسد اقتصادی از چالش‌های موجود نظام اقتصادی کشور است که پیامدهایی از قبیل تخصیص غیربینه منابع، آثار منفی بر کارایی و رشد اقتصادی، پایمال شدن حقوق افراد و... خواهد داشت. اهمیت مبارزه با مفاسد اقتصادی این است که جرائم مذکور، مانع از شکل‌گیری فعالیت‌های اقتصادی سالم و مولد گشته و منابع را به سمتی سوق می‌دهد که نه تنها منجر به ایجاد ثروت نمی‌شود، بلکه سبب تضييع منابع نیز می‌گردد. بدیهی است که در شرایط تحریم اقتصادی یا حتی بحران‌های مالی و اقتصادی، ضرورت مبارزه با مفاسد اقتصادی و ریشه کن کردن فساد بیش از پیش احساس می‌شود. چرا که جرائم و مفاسد اقتصادی، توان تولیدی اقتصاد کشور را مختل ساخته و از این طریق موجبات تزلزل نظام اقتصادی در برابر فشارها و تهدیدات را فراهم می‌کند. رویکرد اقتصاد در شرایط بینه با مؤلفه‌های بومی و علمی از یک سو ناظر به حل مسائل کوتاه مدت اقتصادی کشور ناشی از تحریم‌هاست و از سوی دیگر به اصلاح بنیادهای ناسالم و ساختار معیوب اقتصادی کشور در بلند مدت، معطوف است. در واقع بایستی از وضعیت پدید آمده در اقتصاد کشور و بحران‌های اقتصادی وارد شده به کشور در سال‌های اخیر، به فرصت‌سازی در زمینه ارتقای شاخص‌های اقتصادی و بهبود اوضاع نابسامان اقتصادی و مالی پرداخت. عادی شدن ساختار اقتصادی و طبع جامعه با اقتصاد رانتی، در عین این که منجر به کاهش بهره‌وری، تورم دائمی، بوروکراسی ناکارآمد و فرهنگ مصرف‌گرا می‌گردد، در شرایط کاهش درآمدها، توانایی دولت را در رفع احتیاجات اقتصادی و رفاهی مردم کاهش می‌دهد. یکی از مهم‌ترین عرصه‌های بروز رانت، در عرصه شهر و در حوزه‌هایی نظیر مسکن، زمین‌های شهری، واگذاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها و موارد متعدد دیگر است که ضروریست تا متولیان و برنامه‌ریزان

عرصه مدیریت شهری، زمینه‌های شکل‌گیری رانت را شناسایی و در برطرف کردن آن تلاش نمایند.

مفهوم شفافیت مالی

هر جامعه‌ای جهت دستیابی به اقتصادی باتبات، کارآمد و پویا، باید توانایی رصد برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های حوزه اقتصادی را داشته باشد. رصد برنامه‌ریزی و اجرا به شیوه‌های مختلف به شفافیت فضای اقتصادی گره خورده است. به عبارت دیگر شفافیت اطلاعات مالی از مقدمات تحقق این اصول می‌باشد. وجود شفافیت منجر به عدم تحریف اطلاعات و پنهان نکردن اطلاعات و الزام به افشای کلیه اطلاعات مربوط در فرایند تصمیم‌گیری می‌تواند تا حدی عدم تقارن اطلاعاتی را کاهش دهد. تأکید بر مقوله شفافیت در بند شانزدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مؤید اهمیت این موضوع است: «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...». بستر شفافیت مالی در اقتصادهای پیشرفته از روابط میان فردی مالی و اقتصادی به سمت پاسخگویی مؤسسات، نهادها و سازمان‌ها و دولت‌ها معنای کاملاً جدیدی را به خود گرفته است. کشورهای توسعه‌یافته و اقتصادهای پیشرفته به خوبی دریافته‌اند که گزارش‌های مالی پیچیده و غیرشفاف، در مورد منشأ پیدایش ریسک‌های مالی بحران‌زا راه‌حلی ارائه نمی‌دهند. شفافیت یکی از مؤثرترین روش‌های تنظیم اقتصاد در راستای حکمرانی خوب است و گزارشگری مالی (مشمول بر اطلاعات صریح، به موقع و قابل اتکا)، به عنوان مهم‌ترین ابزار ایجاد شفافیت اقتصادی در این خصوص بسیار حائز اهمیت است. با این اطلاعات امکان برنامه‌ریزی دقیق و واقع‌بینانه اقتصادی برای دولت‌ها فراهم می‌شود و اقتصاد را کنترل و مقدمات حکمرانی خوب فراهم می‌گردد. بر اساس تعریف صندوق بین‌المللی پول، شفافیت مالی به موجود بودن، دسترسی و کیفیت اطلاعات

پیرامون عملیات، فرآیندها، رویه‌ها و ترتیبات نهادی مالی گذشته، حال و آینده برای مدیریت مالی دولت اشاره دارد. به عبارت دیگر، شفافیت مالی در مورد وجود اطلاعات، درباره چگونگی تأمین درآمد، انجام استقراض و مخارج، سرمایه‌گذاری یا مدیریت دارایی‌ها و بلدهی‌های عمومی توسط دولت مطرح است؛ همچنین در مورد دسترسی عمومی به اطلاعاتی است که نشان بدهد دولت چگونه در مسیر تحقق سیاست مالی خود اقدام کرده است.

شفافیت مالی امکان ارزیابی وضعیت مالیه عمومی را از طریق گردآوری اطلاعات با کیفیت مناسب و انتشار بهنگام آنها فراهم می‌کند. در سال ۲۰۱۹، پژوهشی با حضور ۳۷ دانشمند از ۱۴ دپارتمان مطرح اقتصاد و مالی در جهان در دانشگاه استنفورد آغاز به کار کرد و طی هشت ماه پژوهش و داده‌کاوی مستمر، عملکرد کشورهای توسعه یافته و اقتصادهای ثروتمند و پیشرفته را در حوزه شفافیت مالی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج حاصل از این پژوهش در گزارشی ۱۷۰۰ صفحه‌ای با عنوان داده‌ها در مورد شفافیت مالی، کارایی و فساد در کشورهای توسعه یافته چه می‌گویند، منتشر شد. یافته‌های این پژوهش عظیم نشان داد که شفافیت مالی با نتایج اقتصادی و مالی بهتر در کشورهای توسعه یافته و اقتصادهای پیشرفته ارتباط دارد. همچنین شفافیت مالی با بهبود دسترسی به بازار، کاهش هزینه‌های تأمین مالی، راندمان بهتر سرمایه‌گذاری عمومی و جمع‌آوری درآمد و بهبود درک فساد همبستگی دارد. در ادامه، برخی تحلیل‌های مهم و قابل‌تامل از این گزارش مفصل، آورده شده است:

- ارتقای شفافیت مالی با بهبود دسترسی به بازار در کشورهای پیشرفته، ارتباط مستقیم و همبستگی مثبت دارد.

- امور مالی شفاف تر باعث افزایش اعتماد در بین فعالان در بازارهای مالی می‌شود. اصلاح سیاست‌های حوزه شفافیت داده‌ها مانند پذیرش ابتکارات استاندارد داده‌های

صندوق بین‌المللی پول و گسترش اوراق قرضه حاکمیتی، موجب بهبود ساختار اقتصادی کشورهای پیشرفته و در حال توسعه می‌شود. شفافیت مالی باعث کاهش نرخ بهره حاکمیت و کاهش استقراض از دولت‌های خارجی می‌شود.

شفافیت مالی با بله‌ی عمومی منفی دولت ارتباط مستقیم دارد. شفافیت مالی بالا شامل باز بودن بودجه و مدیریت خوب مالی با جلوگیری از لغزش‌های مالی بزرگ در سطح ملی و بین‌المللی همبستگی دارد. باز بودن بودجه (به خصوص هنگامی که با درجه بالایی از آزادی مطبوعات و دسترسی گسترده به فن‌آوری‌های دیجیتال همراه باشد) می‌تواند باعث افزایش کارایی دولت و کاهش فرصت‌های فساد و ثبات اقتصادی و سیاسی شود.

شفافیت مالی با کارایی سرمایه‌گذاری عمومی ارتباط مثبت دارد. شفافیت مالی بالا با کنترل فساد رابطه مستقیم دارد. همبستگی آماری نسبتاً قوی بین شفافیت مالی و ادراک شاخص‌های فساد از جمله شاخص فساد گروه بین‌المللی ریسک بحران و شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل، وجود دارد. البته ناگفته نماند که کنترل فساد با درآمد سرانه بالا، پاسخگویی مستمر دولت، ثبات سیاسی و عدم خشونت، حاکمیت قانون و سهولت در انجام کارها نیز رابطه مستقیم دارد^{۱۴}.

شفافیت، زمینه پاسخ‌گویی بهتر را فراهم می‌کند. پاسخ‌گویی در برابر قانون و مردم باید در تمام زمینه‌ها و بخش‌ها وجود داشته باشد؛ چه دولت و چه بخش خصوصی و حتی افراد. شفافیت در قوانین، سیستم‌ها و سازوکارهای اداری و مالی دولت را مجبور و مکلف می‌سازد تا نسبت به مسئولیت، صلاحیت و عملکرد خود پاسخ‌گو باشند.

بخش دوم: شفافیت مالی در شهرداری ها

مقدمه

مدیریت شهری در کشورمان از چند دهه گذشته، با مشکلات و معضلات مختلف از جمله بافت‌های فرسوده، آلودگی هوا، مشکلات ترافیکی، ضعف حمل و نقل عمومی، ساخت‌وساز غیرایمن و انواع مشکلات مالی به ویژه چالش بدهی‌های انباشته و ناهمگونی منابع و مصارف مواجه است. مشکلات و معضلات مدیریت شهری روندی فراینده دارد که نشان دهنده لزوم بازنگری در سیاست‌های جاری است. از منظر دموکراسی، شفافیت و انتشار اطلاعات برای اقشار مختلف جامعه برای مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری بسیار مهم است. این مفهوم یکی از مفاهیم اصلی دموکراسی‌های مشروط است که بر رفتار سیستم سیاسی جامعه تأثیر می‌گذارد. فراتر از دیدگاه نهادی، شفافیت از دیدگاه اقتصادی نیز مطلوب است، زیرا با کاهش مشکلات نمایندگی، کارایی در تخصیص منابع را افزایش می‌دهد. تجزیه و تحلیل افشای اطلاعات در بخش‌های عمومی غیردولتی از اهمیت بسیاری برخوردار است، زیرا تحقیقات پیشین نشان داده‌اند که دولت‌هایی که برای افشای اطلاعات، انگیزه بیشتر دارند، نسبت به دولت‌هایی که کمتر مواردی از افشا را انجام می‌دهند، به سطوح فساد پایین‌تری دست می‌یابند.^{۱۵} سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۱۷، بر مبنای شاخص ادراک فساد، از گزارش فساد مالی بالاتر از حد استاندارد در بیش از دو سوم کشورهای جهان خبر داد و این موضوع را فاجعه‌ای بسیار نگران‌کننده خواند. در بخشی از این گزارش عنوان گردید که شفافیت مالی به عنوان یک استراتژی ضروری برای جلوگیری از اتلاف منابع مالی

۱۵. حسینی عقابلی و دیگران، ۱۴۰۰، ص ۱۹۶

بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی و خصوصی و راهکاری برای مبارزه با فسادهای مالی سازمان یافته، مورد توجه است. در یکی از پنج توصیه پایانی این گزارش آماده است که اگر جامعه مدنی، سازمان‌های مردم نهاد و دولت‌ها به دنبال افزایش شفافیت مالی، توسعه پایدار، افزایش رفاه عمومی، افزایش پاسخگویی حاکمیت و از همه مهم‌تر، کاهش و از بین رفتن فرصت‌های فساد زا هستند، راهی جز حرکت به سوی شفافیت مالی در قالب طراحی و ترویج قوانین مبتنی بر دسترسی عمومی به اطلاعات کامل مالی ندارند. در بحث شفافیت مالی عواملی نظیر دسترسی عموم به اطلاعات مالی، باز بودن فرآیند بودجه‌بندی و بودجه‌نویسی، اعتماد و اطمینان به درستی داده‌های مالی، روشن بودن قواعد و مسئولیت‌پذیری‌های سازمانی حائز اهمیت است. این امر در عرصه مدیریت شهری قابل بررسی است. شهروندان جامعه‌ای که از حقوق اقتصادی خود آگاهی دارند، خواهان کارایی و اثربخشی و صرفه اقتصادی طرح‌ها و برنامه هستند. چنین جامعه‌ای روش‌های غیرشفاف و سستی بودجه ریزی را نمی‌پذیرند و خواستار ایفای مسئولیت پاسخگویی نهادهای استفاده‌کننده از بودجه به نهاد قانون‌گذار هستند. از این جهت، مدیریت شهری فرایندی است که مطابق‌کنش متقابل سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف و سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های جامعه مدنی از طرف دیگر شکل می‌گیرد. از جمله ویژگی‌های الگوی مدیریت شهری، تداوم‌پذیری، اختیار تصمیم‌گیری، عدالت، کارآمدی و اثربخشی، شفافیت و پاسخگویی، رعایت حقوق شهروندی و تأمین امنیت است که دارای وابستگی متقابل بوده و یکدیگر را تقویت می‌کنند. لذا شفافیت در حکمرانی شهری به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن‌ها، برای تمامی ذینفعان است. اطلاعات باید به اندازه کافی و به طور قابل فهم در دسترس بوده و از طرف دیگر اتخاذ تصمیمات و اجرای آن‌ها از قوانین و مقررات مشخصی پیروی کند. در حال حاضر گردش

گسترده اطلاعات و سهیم شدن مخاطبان در این چرخه و ارائه اطلاعات شفاف برای رفع ابهامات در ذهن ذینفعان باید از دغدغه های اصلی سازمان های خدگماتی باشد. از این رو اصلاح روندهای کاری و ورود اطلاعات دقیق در آن، به نحوی که قابلیت دستیابی به اطلاعات را برای همه ذینفعان فراهم کند، از ملزومات اصلی ایجاد حس اعتماد و مشارکت سازمان ها در افکار عمومی است.

نظام حسابداری و گزارش گیری مالی نهادهای بخش عمومی مانند شهرداری ها بر مبنای پاسخگویی مستقر گردیده که در این میان مسئولیت پاسخگویی مدیران شهری در ارتباط به تحصیل منابع بر اساس قوانین و مقررات و مصرف آنها در محل های تعیین شده و ردیف های بودجه ای از اهمیت ویژه ای برخوردار است. بوروکراسی خسته کننده اداری حاکم در شهرداری ها، افزایش ارتباطات و مراجعات حضوری شهروندان به مسئولین و همچنین عدم شفافیت در مناقصات و قراردادهای می توان از مهم ترین عوامل افزایش فساد در مجموعه های شهرداری برشمرد. در الگوی حکمرانی خوب، به جای آنکه تمامی امور اداره شهر توسط شهرداری انجام شود، امور مختلف توسط سه بخش خصوصی فعال، شهروندان و شهرداری پیگیری می شود. این روند باعث می شود تا شهروندان در یک فرایند زمانی به تدریج به محیط اطراف و الگوهای اداره شهر توسط شهرداری حساس شوند و بابت نحوه اداره شهر و تأمین مالی و نحوه هزینه کرد آن مطالبه گری نمایند. البته صرف قانون گذاری و نظارت معطوف به کاهش فساد و افزایش بهروری، در نبود فضای مالی شفاف چندان تأثیرگذار نخواهد بود. در نبود فضای شفاف مالی، ساختار بوروکراتیک مستعد افزایش فساد اداری، توان بالقوه سوء استفاده از منابع مالی را خواهد یافت، اما در یک محیط شفاف مالی حتی در صورت وجود بستر قانونی مساعد در جهت سوء استفاده، احتمال تخلف مالی کاهش پیدا خواهد کرد. بر همین اساس شفافیت بخش عمومی، استانداردها و رویه های متفاوتی

در حوزه‌های مختلف معطوف به شفافیت مالی شامل حسابداری، نظارت، افشا و سنجش تدوین شده است.

در ماده (۸۴) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران، شوراهای شهر و شهرداری‌ها موظف به اطلاع‌رسانی مستمر بودجه، هزینه‌ها و درآمدهای خود به عموم مردم شده‌اند. از جمله مهم‌ترین گام‌های شفافیت مالی می‌توان به شفافیت بودجه شهرداری‌ها، شفافیت صورت‌های مالی ستاد و زیرمجموعه‌ها، شفافیت اطلاعات مربوط به تمامی معاملات شامل خرید، فروش، مشارکت و... و اجرای معاملات از طریق سامانه‌ای شفاف و قابل نظارت اشاره کرد.

شهرداری؛ وظایف و کارکردها

امروزه از شهرداری‌ها به عنوان بزرگترین و متنوع‌ترین سازمان خدماتی شهری نام می‌برند. شهرداری‌ها بر اساس مدیریت شهری، ارائه خدمات و رفع نیازمندی‌های شهروندان تشکیل شده‌اند و از آن‌جا که شهروندان و ساکنان هر محل بیش از سایرین، امکان تشخیص و درک نیازها، امکانات و احتیاجات آن شهر یا محل را دارند، لذا می‌بایست با مشارکت یکدیگر و با انتخاب فرد یا افرادی که مسئولیت رفع این نیازها را بر عهده می‌گیرد به تأسیس شهرداری اقدام نمایند. شهرداری دارای شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری است و از خود دارای اموال، بودجه، درآمد، حقوق، تکالیف مخصوص و متمایز از دولت است. شورای اسلامی شهر عهده‌دار تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های محلی است و دارای اختیارات وسیعی بوده و به عملکرد شهرداری‌ها نیز نظارت می‌نماید. وزارت کشور به نیابت از دولت در مورد شهرداری‌ها که یک نهاد مردمی است و خارج از شمول نهادهای دولتی قرار دارد، نظارت عالی داشته و شهرداری‌ها را در اجرای وظایف محوله ارشاد و راهنمایی می‌نماید. شهرداری‌ها

تحت نظر مردم اداره می شوند و هدایت و راهبری دولت به صورت غیر مستقیم اعمال می گردد. به عبارتی، مردم شهر دارای یک سلسله نیازهای مشترک مانند معابر عمومی، پارک‌های عمومی، نظافت و زیباسازی شهر هستند که هر یک به تنهایی قادر نیستند آن‌ها را برای خود تأمین کنند و برای این که قادر شوند کلیه این مزایا را با هزینه کم برای خود فراهم سازند، اقدام به تشکیل سازمانی مشترک به نام شهرداری می نمایند. پرداخت هزینه خدماتی که شهرداری انجام می دهد اساساً به عهده مردم شهر به ویژه افرادی است که در حوزه شهر، دارای مالکیت زمین یا ساختمان یا کسب و کار یا منافع هستند، می باشد. طبق آئین نامه مورخ ۶۳/۸/۱۵ قانون تقسیمات کشوری، در تقاطعی که شهر شناخته شده‌اند، شهرداری تأسیس می شود. طبق ماده یک قانون شهرداری‌ها، در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، باید شهرداری تشکیل شود. در تقاطعی که طبق قانون شهرداری تأسیس می شود، شهرداری موظف است وظایف خود را در محدوده‌ای که به تصویب وزارت کشور رسیده است انجام دهد و خارج از محدوده هیچ تکلیفی ندارد؛ برای مثال شهرداری موظف به تهیه و توزیع آب و فاضلاب و سایر خدمات شهری در خارج از محدوده شهری نخواهد بود (ماده ۵۶ قانون شهرداری). چون حوزه محلی عملکرد شهرداری از لحاظ صلاحیت محلی مأموران آن، حائز اهمیت است. شهرداری‌ها مکلفند حدود حوزه خود را تعیین و نقشه دقیق آن را ترسیم نمایند و به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسانند. طبق تبصره یک قانون تقسیمات کشوری، محدوده شهر، به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارت کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می گردد. اجرای تصمیمات شورای شهر به عهده اداره شهرداری است که در رأس آن شهردار قرار دارد. شهردار، عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است و به وسیله شورای شهر انتخاب، و در صورت تشکیل نشدن شورا، توسط وزیر کشور انتخاب می شود. انتخاب شهردار به مدت چهار سال و

معرفی او به وزیر کشور و همچنین عزل شهردار از اختیارات شورای شهر می‌باشد. به طور کلی شهرداری‌ها دارای دو نوع وظیفه اصلی (وظایف اختصاصی و عمومی) می‌باشند:

الف) وظایف اختصاصی:

۱- وظایف عمرانی: مانند احداث خیابان، میدان، اعلام نظر نسبت به طرح‌های جامع و هادی شهری، اعلام نظر در خصوص نقشه‌های تفکیکی، الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، الزام به پذیرش نقشه ساختمانی از اعضاء سازمان نظام مهندسی.

۲- وظایف خدماتی: ایجاد تأسیسات عمومی، نظیف و نگهداری و تسطیح معابر و مجاری آب، تعیین محل هائی مخصوص برای تخلیه زباله، نخاله ساختمانی، احداث غسل خانه و گورستان، پیشگیری از حوادث، پیشگیری از آلودگی محیط زیست و نگهداری و تعمیر تونل‌های شهری.

۳- وظایف نظارتی و حفاظتی: اجراء آراء کمیسیون ماده صد^{۱۶}، صدور پروانه ساختمان، نظارت بر کلیه ابنیه ای که در شهر ایجاد می‌شود، جلوگیری از بروز تخلفات ساختمانی،

۱۶. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مرجعی است برای رسیدگی به تخلفات ساختمانی از لحاظ ضوابط شهرسازی و ایمنی است. اگر شهروندانی که در ساخت و ساز دست دارند در زمینه ساختمان سازی مرتکب تخلفی شوند، این تخلف در کمیسیون ماده ۱۰۰ مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. تبصره‌های دو تا شش قانون ماده ۱۰۰ شهرداری که مصوب سال ۱۳۳۴ است، این کمیسیون را مخیر کرده که با اخذ جریمه مالی تخلفات ساخت و ساز مانند احداث بنای بلون پروانه، عدم احداث پارکینگ، تراکم اضافی را نادیده بگیرد. آرای قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مطابق بند ۲ ماده ۱۰ دیوان عدالت اداری قابل شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشد. در صورتی که تخلفات زیر صورت بگیرد کمیسیون ماده ۱۰۰ تشکیل می‌گردد:

۱. احداث بنا بلون پروانه (مجوز) یا احداث بنا خارج از پروانه یا مازاد بر آن
۲. عدم احداث پارکینگ یا غیر قابل استفاده بودن پارکینگ
۳. تجاوز به معبر شهر
۴. استحکام نداشتن بنا یا عدم رعایت ضوابط فنی، بهداشتی و شهرسازی در احداث بنا
۵. تغییر کاربری غیر مجاز
۶. تخلف مهندس ناظر ساختمان

حفظ اموال و دارائی شهر، اقامه دعوا علیه اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری و حفظ فضای سبز.

۴- وظایف رفاهی: احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز شهر از قبیل سرویس‌های بهداشتی، کشتارگاه، بوستان و جلوگیری از سد معابر عمومی.

۵- مدیریت منابع: بودجه شهرداری، عوارض ساختمان و ترتیب ممیزی و وصول آن، سایر عوارض شهرداری و نقش شهرداری در تعیین ارزش معاملاتی ساختمان‌ها.
(ب) وظایف عمومی:

۱- برنامه‌ریزی شهری (وضع قوانین و مقررات مربوط به تهیه طرح‌های توسعه شهری، نوسازی و بهسازی آن)

۲- وظایف عمرانی (ساخت و احداث خیابان‌ها و پل‌های درون شهری)

۳- تأمین و تجهیز زیر ساخت (آب، برق، گاز و ...)

۴- تأمین بهداشت شهری شامل جمع‌آوری و دفع زباله، نظارت بر محیط شهری، ایجاد کشتارگاه صنعتی و ...

۵- خدمات اجتماعی (بیمارستان، مهد کودک، آسایشگاه و توانمندی‌ها)

۶- خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، مبارزه با حوادث غیر مترقبه، سرپرستی نیروهای پلیس

۷- وظایف فرهنگی شامل ایجاد کتابخانه، تأمین انجمن‌های فرهنگی و هنری، تأثر و سینما، نمایشگاه‌ها و جشنواره‌ها

۸- ارتقاء محیط زیست شهری، تأمین فضای سبز عمومی، ساخت پارک‌ها و محل‌های بازی درون شهری

۹- وظایف نظارتی همچون نظارت بر ساخت و سازها و صدور پروانه ساختمانی

ماده ۱۳۷ قانون برنامه پنج ساله چهارم، قصد و هدف حاکمیت را واگذاری آن دسته از وظایفی می‌داند که جنبه محلی دارد و این کار با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها و با

تأمین منابع اعتباری ذیربط به مدیریت شهر صورت می‌گیرد. این وظایف در طول برنامه پنج ساله چهارم به تدریج به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه ریزی، در هیأت دولت بررسی و تصویب می‌شود. این ماده استراتژی مدیریت شهری را در برنامه پنج ساله چهارم تعیین کرده است. خوشبختانه با مطالعات انجام شده توسط مرکز پژوهش شهری و روستایی وزارت کشور با عنوان «امکان سنجی واگذاری وظایف جدید شهرداری ها»، وظایف و اولویت‌های انتقال وظایف مشخص شده است. ماده مذکور با پشتیبانی این مطالعات محقق خواهد شد و مدیریت شهری به سمت مدیریت واحد شهری حرکت خواهد کرد که این امر منوط به آمادگی کامل نهادهای مدیریت شهری می‌باشد.

مبانی ساختار مالی شهرداری ها

مطابق با برنامه خودکفایی شهرداری ها در اوایل دهه ۶۰ استقلال شهرداری ها از نظر جذب منابع مالی (تمرکز زدایی مالی از دولت) مورد توجه قرار گرفت. بر مبنای لزوم تحول در ساختار نظام مدیریت کشور، مواد ۱۳۶ و ۱۳۷ برنامه سوم و چهارم توسعه به دولت اجازه داد وظایف مدیریت شهری را به شهرداری ها واگذار نماید و لذا در راستای تحقق سند چشم انداز بیست ساله کشور در افق ۱۴۰۴ شمسی، کلان شهرها موظف هستند تا طرح ها و برنامه های خود را مبتنی بر بهبود و ارتقای کمی و کیفی درآمدها معطوف نمایند. مفهوم تمرکز زدایی و استقلال مالی شهرداری ها را می توان بر اساس مستندات قانونی در آیین نامه مالی شهرداری ها، قانون بودجه سال ۱۳۶۲، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و قانون برنامه پنجم توسعه ملاحظه نمود. به موجب مصوبه سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، شهرداری به عنوان نهاد عمومی غیردولتی شناخته می شود. این ویژگی سبب می شود که از یک سو نتواند به

صورت کامل به نظام بودجه دولتی متکی باشد و از سوی دیگر در استفاده از سازوکارهای بخش خصوصی نیز محدودیت‌هایی داشته باشد.

بعد از استقرار سیستم شورایی در شهرها در قالب شورای‌های اسلامی، حمایت‌های مالی دولت از شهرداری‌ها به حداقل ممکن رسیده است و در عمل باعث تمرکززدایی مالی شهرداری‌ها از دولت گردید. شهرداری‌ها به عنوان یکی از متولیان شاخص‌ترین بخش‌های اقتصاد کشور، فاقد هرگونه ساختار اداری و تشکیلاتی و زیرساخت قانونی لازم برای امور اقتصادی می‌باشند. اگرچه شهرداری‌ها نهادهای عمومی مردمی برای اداره شهرها می‌باشند، اما در عمل هم نقش سازنده شهر را داشته و هم نقش اداره شهر را دارند و ایفای این دو نقش در حالی از سوی شهرداری‌ها انجام می‌گیرد که قانون‌گذار فقط منابع لازم برای اداره و نگهداری را پیش‌بینی نموده و موضوع ساخت شهر را در حیطه وظایف شهرداری‌ها پیش‌بینی نکرده است، اما دولت دخالتی در امور شهرها به ویژه در حوزه ساخت شهرها نداشته و این مسئولیت را شهرداری‌ها عهده دارند. شهرداری به عنوان یک نهاد مردمی، به طور مستقیم بر عملکرد اقتصادی شهر تأثیر می‌گذارد و لذا ایجاد یک ساختار برای استفاده بهینه از منابع باید از اولویت‌های شهرداری در جهت تعبیر و تحول بنیادی باشد. قطع کمک‌های مالی دولت بدون تعریف منابع جدید مالی، شهرداران را به یافتن راه‌های جدید درآمدی از جمله فروش تراکم رهنمون کرد که متأسفانه این مسأله تنها در کوتاه مدت، تأمین‌کننده منابع مالی شهرداری‌ها شد.

ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، دولت را مجاز به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی

و شهرداری ها، بازننگری و به روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری ها و ارتقای جایگاه شهرداری ها کرده است.

در یک تقسیم بندی کلی می توان منابع درآمدی شهرداری ها را به دو گروه کلی منابع درآمدی داخلی و منابع درآمدی خارجی تقسیم بندی نمود. منابع درآمد داخلی شامل دو گروه منابع درآمدی حاصل از عوارض یا مالیات و منابع غیرمالیاتی می باشد. عوارض نوسازی، عوارض نقل و انتقالات املاک و عوارض اتومبیل از جمله منابع درآمدی حاصل از مالیات، و درآمد حاصل از فروش خدمات و جریمه ها، از جمله درآمدهای غیرمالیاتی می باشند. با توجه به این که دارایی ها و بدهی های شهرداری، همگانی است، بر پایه نظریات اقتصادی و مالیه عمومی، منابع لازم برای سرمایه گذاری های آن باید از راه دریافت مالیات از شهروندان تأمین گردد و در برابر، منافع خصوصی و اجتماعی حاصل از این سرمایه گذاری ها به تأمین کنندگان مالی آن (مالیات دهندگان) تخصیص یابد. البته برای رعایت ملاحظات، کارایی اقتصادی این تخصیص باید به گونه ای باشد که تا اندازه ممکن، هر مالیات دهنده ای که منافع بیشتری می پردازد، منافع بیشتری نیز دریافت نماید و سرمایه گذاری ها و فعالیت های شهرداری همخوانی بیشتری با سلاقی و ترجیحات او داشته باشند.^{۱۷} البته مالیات محلی را لزوماً مقام محلی گردآوری نمی کند. شهرداری ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک، بهتر از دولت مرکزی می توانند مالیات املاک را گردآوری کنند و این کار با صرفه اقتصادی همراه است. اما مالیات بر درآمد و فروش را اغلب دولت منطقه ای یا ملی گردآوری می کند و سهم شهرداری ها از آن پرداخت می شود.^{۱۸} ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری ها، درآمد شهرداری ها را به طبقات زیر تقسیم می کند:

۱۷. حسن زله و خسروشاهی، ۱۳۸۷

۱۸. هاشمی و طهرخلی، ۱۳۸۷

۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)

۲. درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی

۳. بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری

۴. درآمدهای حاصل از وجوه اموال شهرداری

۵. کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

۶. سایر منابع تأمین اعتبار (فروش اموال، فروش اوراق مشارکت و...)

یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های شهرداری‌ها در کشورمان برای مدیریت شهری و ارائه خدمات به شهروندان، فقدان منابع مالی کافی می‌باشد و از آنجایی که منابع درآمدی پایدار سهم اندکی را در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند، بنابراین درآمد شهرداری‌ها باید از ویژگی پایداری، نظم و قابلیت وصول برخوردار باشد و منابع درآمدی ناپایدار جای خود را در ردیف‌های درآمدی شهرداری‌ها به منابع پایدار، مستمر و قابل وصول بدهد. افزایش جمعیت، توسعه شهرها، تنوع نیازها و افزایش تقاضای شهروندان برای دسترسی به امکانات بهتر و بیشتر و تورم، عواملی هستند که مدیران را وادار به تفکر در خصوص تنوع و افزایش سطح درآمدها می‌کنند و مدیرانی موفق هستند که به اندازه افزایش تقاضا و نیز افزایش نرخ تورم به درآمدهای خود بیافزایند. اهمیت این مسأله در این نکته نهفته است که بیش از ۹۵ درصد از منابع مالی شهرداری‌ها از محل درآمدهای محلی درون شهرها تأمین می‌شود و وابستگی به کمک‌های بلاعوض دولتی کمتر از ۵ درصد است. در اولین قانون شهرداری در ایران که در سال ۱۲۸۶ به عنوان قانون بلدیة به تصویب مجلس شورای سید، منبع اصلی تأمین مالی شهرداری‌ها بودجه دولت مرکزی بود. دومین مصوبه قانونی مربوط به بلدیة در سال ۱۳۰۹ تصویب شد که اصلی‌ترین هدف آن رفع مشکلات مالی دولت در زمینه اداره امور شهرها بود. در این قانون نحوه دریافت عوارض در شهرها مشخص شده بود. سومین قانون اصلی در این زمینه در سال ۱۳۲۸ به تصویب

مجلس شورا رسید که در آن تغییرات عمده بر روی سازمان شهرداری و انجمن شهر متمرکز بود. چهارمین قانون شهرداری با عنوان قانون شهرداری در سال ۱۳۴۴ به تصویب مجلس شورا رسید. در این قانون جوانب مختلف مدیریت امور شهر به عنوان دولت محلی در نظر گرفته شده است. در طول سال های ۸۰-۱۳۷۶، عوارض بر ساختمان ها و اراضی شامل عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمان ها و اراضی در سطح شهر، عوارض بر پروانه های ساختمانی، عوارض بر تراکم و تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر بالکن و پیش آمدگی، عوارض بر معاملات غیرمقول، عوارض قطع اشجار و عوارض حق تشرف مهم ترین منبع درآمدی شهرداری های کشور بوده است. به موجب مصوبه سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، شهرداری به عنوان نهاد عمومی و غیردولتی شناخته می شود. این ویژگی سبب می شود که از یک سو نتواند به صورت کامل به نظام بودجه دولتی متکی باشد و از سوی دیگر در استفاده از سازوکارهای بخش خصوصی نیز محدودیت هایی داشته باشد. با استقرار نظام شورایی در شهرها در قالب شوراهای اسلامی، حمایت مالی دولت از شهرداری ها به حداقل ممکن رسیده است و باعث تمرکززدایی مالی شهرداری ها از دولت گردید.

شهرداری نه به عنوان یک سازمان کاملاً محلی از استقلال عمل لازم برخوردار بوده و نه به عنوان یک تشکیلات دولتی، از حمایت های مالی دولت بهره برده است که این خود، عاملی برای بروز چالش های بسیاری برای شهرداری شده و به نظر می رسد برای مقابله با این چالش ها، بازنگری نهادی ضروریست. روشن ترین آثار استراتژی مناسب تأمین مالی شهرداری ها در کشور طی سال های اخیر مشاهده شده است که با رکود بخش مسکن و کاهش فعالیت های عمرانی شهر، درآمد شهرداری ها که اغلب ناشی از تراکم فروشی و صدور پروانه های ساختمانی بود، به شدت کاهش یافت. این درآمدهای ناپایدار پیامدهای منفی بسیاری را برای شهر به ارمغان آورده اند. عدم استمرار

برنامه های توسعه شهری، گسترش نامطلوب کالبد شهری، فقدان کارایی منابع شهری که می توانست در خدمت تولید و اشتغال قرار گیرد، از جمله پیامدهای منفی وابستگی به درآمدهای ناپایدار است. تراکم فروشی از یک سو موجب می شود ارزش تراکم به قیمت ملک افزوده شود و ملک را در حد کالایی در خدمت بازار تنزل دهد و از سوی دیگر زمینه بروز ناهنجاری ها و فعالیت های غیرقانونی و بروز فسادهای مرتبط را فراهم می کند و درحال حاضر این عمل به الگوی نادرست کسب درآمدهای ناپایدار برای شهرداری ها تبدیل شده است. فروش تراکم و تغییر کاربری بی ضابطه یا مستند به ضوابط قانونی اما غیرعلمی موجب شد حقوق عمومی شهر در عرصه های زیرساختی مانند حمل و نقل عمومی، هوشمندسازی شهر، توسعه فضاهای عمومی و فضاهای سبز، عرصه های فرهنگی، محیط زیست پایدار و اقتصاد دانش بنیان تضعیف شود. این عوامل نارضیاتی گسترده ای را امروزه در بین اکثریت مردم ایجاد کرده و به ویژه در کلاتشهرها شهروندان از ترافیک سنگین، آلودگی هوا، گرانی زمین و مسکن، نبود حمل و نقل عمومی کافی، فضای پر تنش شهری و شکاف بین مناطق مختلف شهری شکایت دارند. رشد هزینه ساخت و ساز و به تبع آن افزایش قیمت مسکن از آثار و پیامدهای منفی تراکم فروشی ارزیابی می شود. متأسفانه شهرداری ها برای صدور پروانه ساختمانی از متقاضیان مبلغی را دریافت می کنند که این موضوع به نوبه خود موجب افزایش چشمگیر هزینه احداث مسکن می شود. این در حالی است که با افزایش تراکم باید عرضه زمین هم بیشتر شود و لذا قیمت مسکن کاهش یابد، اما در کشور ما و به ویژه در کلاتشهرها به دلیل تسلط جو سوداگری در بازار ساخت و ساز و مسکن، نتیجه معکوس می باشد. علت این امر این است که با افزایش تراکم فروشی، زمین ارزش و قیمت بیشتری پیدا کرده که نتایج آن در قیمت زمین و هزینه تمام شده مسکن نمایان شده است. از این رو لازم است این روند خلاف اصول رایج شهرسازی و معماری

پایان پذیرفته و از این رو دولت را موظف کرد تا پایان برنامه پنجم توسعه، لایحه ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند که به موجب آن نظام پایدار مالی و درآمدی شهرداری های کشور برقرار شود، به طوری که امکان حسابرسی کامل عملکرد و هزینه کرد شهرداری ها نیز فراهم شود.

طی سال های اخیر بخش عمده درآمد شهرداری های کشور به دلیل فقدان منابع مالی مناسب، از طریق «فروش تراکم» بوده است که درآمد ناپایدار است. افزایش گرایش اتکای منابع مالی شهرداری ها به درآمدهای حاصل از تخلفات ساختمانی و کمیسیون ماده صد، و قانونی کردن فعالیت های عمرانی مغایر با اهداف و محتوای طرح های مصوب نظیر طرح های جامع و تفصیلی و قانونی و اولویت دادن به معیارهای اقتصادی در اجرای طرح های توسعه شهری، معماری و شهرسازی و به طور کلی پایداری توسعه شهری را با معضلات جدی مواجه نموده است. برهم زدن نظام تراکم جمعیتی شهر، از هم گسیختگی سازمان فضایی شهر، نابودی فضاهای سبز به عنوان منابع تنفسی شهر، بورس بازی و سوداگری زمین و مسکن و نیز تشدید مسائل اجتماعی و فرهنگی ساکنین محلات و واحدهای همسایگی از عوارض و پیامدهای منفی تراکم فروشی است. مسائل و چالش های ناشی از تصمیمات انتزاعی درخصوص تراکم ساختمانی در سال های اخیر، نشان از اهمیت و جایگاه ویژه سیاست های توسعه شهری است. لذا غفلت از تدوین لایحه خودکفایی درآمدهای پایدار شهرداری ها عاملی شد تا شهرداری ها برای جبران کسری بودجه خود و تأمین هزینه های اداره شهر به درآمد حاصل از تخصیص سهم حاصل از تغییر کاربری به ویژه تغییر کاربری باغات و فروش تراکم و درآمد حاصل تخلفات ساختمانی و حذف پارکینگ متکی شوند. بنابراین تراکم فروشی یا همان صدور مجوز ایجاد طبقات اضافه، به عنوان پایه اصلی درآمد شهرداری ها و مدل رایج برای پوشش هزینه های مدیریت شهری تبدیل شده است و

برای اقتصاد شهری، بازار مسکن و متقاضیان مسکن چالش هایی به همراه دارد. طی دو دهه گذشته با آمدن طرح های جامع و تفصیلی در شهرها، مقررات ساخت و ساز ضابطه مند شده است، اما وابستگی شهرداری ها به مدل مالی «تراکم فروشی» سبب شده از یک سو چهره زیست محیطی و سیمای شهرها دچار تغییر شده و از سوی دیگر میزان ناهنجاری های اجتماعی در مناطق متراکم به عنوان پیامد و مخاطرات اجتماعی این پدیده، افزایش یابد و در نهایت به کاهش کیفیت زندگی شهروندان منجر شود.

ضرورت شفافیت در ساختار مالی شهرداری ها

بدیهی است که شهرداری ها نهادهای مهمی در حاکمیت محسوب می شوند، زیرا عملکرد آنها به صورت مستقیم بر زندگی مردم تأثیر دارد و اکثر درآمد آن به طور مستقیم توسط مردم شهر تأمین می شود. اگر شهرداری ها ناکارآمد باشند، زندگی روزمره مردم دچار اختلال خواهد شد. بر این اساس، جلوگیری از وقوع ناکارآمدی در شهرداری ها بسیار مهم است. با توجه به این که شهرداری ها از جمله نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می شوند که زیر نظر شهرداری اداره می شود و نهادهای نظارتی مالی نظیر دیوان محاسبات کشور به دلیل ماهیت عمومی بودن و غیردولتی بودن شهرداری ها را به صورت مستقیم تحت نظارت خود ندارند، و از طرفی دارای ماهیت سهامی نیز نمی باشند، لذا نظارت های کمتری جهت شفافیت مالی و سازمانی آن وجود دارد. بنابراین می بایست تمامی فعالیت های آن به همراه صورت حساب های مالی باید شفاف باشد و میزان درآمدها، پروژه های عمرانی، هزینه کردها، متمم ها و تمامی مسائل حول محور فعالیت های شهرداری بدون ابهام ارائه شود. شهرداری موظف است که حساب های مالی خود را به شکل دوره ای و منظم به شورای شهر ارائه کند و صورت حساب های مالی شهرداری به اطلاع عموم شهروندان برسد. لذا پیشگیری از فساد یک مسئولیت جمعی برای شهرداری، کارکنان، ضابطان قانون و شهروندان است تا اطمینان

به دست آید که شهرداری‌ها درگیر فعالیت‌های فسادآمیز نشوند و از آن حمایت نکنند. شهرداری مکانی است که در آن سلامت و اعتماد به مقدار زیاد مورد توجه قرار می‌گیرد.^{۱۹} توجه به شفافیت‌های مالی، جزء ارکان اصلی مدیریت شهری است، اما باید به خاطر داشته باشیم که سند سالانه بودجه، چه در سطح کشوری و چه در سطح شهرداری، دارای ادبیات تخصصی است؛ به همین خاطر بسیاری از شهروندان آشنایی با آن را دشوار می‌دانند؛ این درحالی است که دانستن حق مردم است و شهروندان حق دارند بدانند که همه ساله، چگونه از منابع آنها به صورت مستقیم (عوارض) و غیرمستقیم (منابع و زمین‌های شهر) برداشت شده و در چه اموری هزینه می‌شود. بودجه شهرداری، یکی از مهم‌ترین اسناد سالانه در مقیاس شهر است که به عنوان ابزاری برای اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های کلان شهری، اولویت فعالیت‌ها را در طول یک سال مالی مشخص می‌کند و بیانگر آن است که برای کدام پروژه‌های عمرانی یا خدماتی هزینه خواهد شد و همین‌طور محل و منابع تأمین این هزینه‌ها و درآمد شهرداری را پیش‌بینی می‌کند. بودجه سالانه در جهت چشم‌انداز و بر مبنای تحقق اهداف و برنامه‌های راهبردی اسناد فرادست، تدوین می‌شود و برنامه‌های توسعه را به منظور انجام اثر بخش و وظایف خود یاری می‌رساند. از این‌رو تلاش برای افزایش کارایی و بهبود این سند مالی، همواره مورد توجه بوده است. در بودجه‌ریزی سالانه، مدیریت شهری باید عملکرد واقعی و میزان تحقق شاخص‌های کمی احکام برنامه و میزان عملیاتی شدن تکالیف مقرر را ارزیابی کند و در صورت لزوم نسبت به شناسایی مشکلات، موانع و نقاط ضعف اقدام شود تا به طور واقع‌گرایانه، برای دخل و خرج و هزینه‌های جاری شهر، برنامه‌ریزی منطقی صورت گیرد. ساختار بودجه باید به گونه‌ای باشد که اگر موردی در سال جاری محقق نشده و احتمال تحقق آن در سال آینده نیز وجود ندارد، با

Palmer, 2001. ۱۹

شناسایی دلایل عدم تحقق، نسبت به اصلاح و ترمیم فرآیند، اقدام و از بازتعریف موارد غیر مشمر اجتناب شود. براساس مفاد ماده ۷۱ قانون شهرداری، شهرداری مکلف است هر شش ماه یکبار صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای شهر رسیده را برای اطلاع عموم منتشر و سه نسخه از آن را به وزارت کشور ارسال نماید و هم چنین شهردار مکلف است هر شش ماه یک بار آمار کلیه پروژه های انجام شده را برای اطلاع عموم منتشر نموده و نسخه ای از آن را به وزارت کشور بفرستد که این موضوع باید توسط رسانه ها پیگیری شود و نسبت به اطلاع رسانی به صورتی که قابل فهم برای عموم باشد اقدام کنند و شورا هم اصل شفافیت و پاسخگویی را در زمینه بودجه شهری رعایت کند که بدیهی است که این نوع نظارت بسیار کارآمدتر از نظارت های قانونی دستگاه های نظارتی خواهد بود.

ماده ۷۶ قانون وظایف شوراهای اسلامی شهر تأکید ویژه ای بر ارائه گزارش مستمر مالی شهرداری و شورای اسلامی ها دارد. چرا که نظارت دقیق شهروندان به عنوان یک نهاد مردمی کمک شایانی به جلوگیری از ایجاد فساد و شیوع شایعه می کند. همچنین ماده ۵۰ «قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور» و ماده ۹ «قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مقرر داشته اند که دست کم از آغاز سال ۱۳۹۸ به بعد، شهرداری ها مهم ترین و محتمل ترین محل فساد هر نهاد اجرایی بخش عمومی، یعنی «مناقصات و معاملات» خود را طبق «قانون برگزاری مناقصات» و «قانون تجارت الکترونیکی» انجام دهند. در این بین مهم ترین موضوعی که مورد توجه کارشناسان قرار گرفته است، سازوکار اجرایی شدن شفافیت در شهرداری هاست. جایگاه نظارتی شورای شهر و فعالیت اتربخش اعضای شورا، مهم ترین روش در اجرای شفافیت در شهرداری هاست. برخی معتقدند روند موجود در اسناد بالادستی و جایگاه و اختیارات محدود شورای شهر موجب شده است تا

نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها، شوراها را در مسیر اجرای شفافیت با وقفه مواجه کند. از طرفی یکی از موضوعات مهم و حیاتی امروز، گسترش نقش مردم در فرایند توسعه است. تحقق مسیر توسعه اقتصادی در هر کشوری علاوه بر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به همراهی و مشارکت عموم مردم نیز نیاز دارد. اگرچه مردم را می‌توان مخاطب اصلی برنامه توسعه یاد کرد، اما تجارب موفق در زمینه توسعه نشان دهنده یک رابطه تعاملی و دوسویه بین مخاطبان توسعه و طراحان توسعه در جریان پیشرفت اقتصادی است. بدیهی است که توسعه پایدار و همه‌جانبه، الزاماً باید از بستر نیروی انسانی بگذرد و پیش شرط توفیق، تثبیت و تداوم هرگونه توسعه و تحول، سرمایه‌گذاری در توسعه انسانی به منزله رکن و هسته اصلی و محوری آن است. احساس رضایت شهروندان از محیط شهر و خدمات شهرداری، عامل مهمی در جهت ایجاد انگیزه در مردم برای مشارکت در توسعه شهری و بهبود کیفیت محل سکونت آنهاست. علاوه بر آن رضایت شهروندان از عملکرد مدیریت شهری می‌تواند موجب ترغیب آنان برای همکاری با نهادهای شهری در جهت انجام بهتر وظایف و ارائه خدمات مطلوب‌تر در سطح شهر شود، درحالی که نارضایتی از عملکرد نهادهای عمومی و احساس تبعیض در ارائه خدمات از سوی شهرداری‌ها در مناطق مختلف شهر موجب یاس، ناامیدی و بی‌مسئولیتی آنها خواهد شد. امروزه توجه به مشارکت و تأکید بر نقش آن به عنوان یکی از عوامل اصلی توسعه، در لیست برنامه‌های توسعه پایدار همه جوامع و به ویژه جوامع در حال توسعه قرار دارد. بررسی و ارزیابی برنامه‌هایی که با شکست مواجه شده‌اند، نشان می‌دهد که فقدان بهره‌گیری از مشارکت مردمی یکی از اصلی‌ترین دلایل این شکست بوده است. جلب مشارکت جامعه، یک اصل مهم در هر فعالیت اجتماعی محسوب می‌شود.

مشارکت نیازمند شفافیت، باز بودن فضای جامعه و فضایی است که افراد بتوانند در تصمیم‌گیری‌هایی که در سرنوشت آن‌ها مؤثر است، تأثیرگذار باشند. با مشارکت مردمی، زمینه‌های رشد توانایی افراد جامعه و بروز خلاقیت‌ها فراهم شده و منجر به احساس تعلق گفتگوهای آزاد و گسترده می‌گردد. مشارکت در قانون اساسی و سایر قوانین جمهوری اسلامی ایران به دلیل اهمیت آن به دفعات مورد تأکید قرار گرفته است که به طور نمونه به اصل ششم، هفتم، یکصد، یکصد و چهارم قانون اساسی و ماده ۱۳۰، ۱۳۱ و ۱۴۹ قانون کار می‌توان اشاره کرد. مشارکت از دو جهت تأثیر اساسی در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه دارد. اول این که مشارکت یک ابزار لازم برای دستیابی به شناخت و تصمیم‌گیری درست محسوب می‌شود و دوم این که مشارکت تنها راه بهره‌گیری از امکانات طبیعی و انسانی است. مشارکت مردمی در توسعه زمانی می‌تواند به موفقیت کامل منجر شود که افراد در کلیه مراحل طرح‌های توسعه یعنی در مراحل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت اعم از تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نحوه دخالت تشکل‌های مردمی مشارکت و هم‌فکری داشته باشند و لذا ابتدا می‌بایست چگونگی جذب و شیوه‌های مشارکت در کلیه ابعاد مورد شناسایی قرار گیرد، سپس زمینه‌های مشارکت فراهم گردد.

زمینه‌های بروز عدم شفافیت در نظام مالی شهرداری‌ها

دلایل و عوامل مختلفی را در عدم شفافیت مالی در شهرداری‌ها می‌توان نام برد ولی به نظر می‌رسد دو عامل در بین عوامل موجود نقش بیشتری دارند. پیچیدگی و ابهام در قوانین و وابستگی ساختار مالی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار.

پیچیدگی یا ابهام در قوانین

هنر قانون‌گذاری خوب این است که قانون را آنگذر روشن، واضح و به دور از هرگونه ابهام تصویب نماید که تابعان و مجریان، منظور نظر قانون‌گذار را به سهولت و

به خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر قانونگذار به کار گیرند. یک قانون متناقض یا مبهم موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که می خواهد از قانون پیروی نماید. از طرفی اگر قانون از شفافیت و صراحت کافی برخوردار نبوده و توأم با ابهام باشد، امکان سوء برداشت و تعابیر ذیفعانه (تفسیر به رأی) افزایش یافته و فرصت های برابر در بهره مندی از قوانین، از بین می رود. وقتی، قوانین ساده، همه فهم و فاقد ابهام باشند، تعداد افرادی که قانون را می فهمند و به آن مسلط هستند، بیشتر می شود و در نتیجه امکان سوء استفاده از غفلت و عدم آگاهی ذیفعان، کاهش خواهد یافت. زیرا اشخاص از حقوق خود و نحوه مطالبه آن آگاه بوده و در چنین شرایطی، کارمندان خطای مجالی برای پیچیده نشان دادن فرآیندهای کاری، تفسیر به رأی قانون و سوء استفاده از قانون را نخواهند داشت. عدم اطلاع از قانون و چنین ادعایی می تواند ناشی از عدم درک معنای قانون و به عبارتی مبهم بودن قانون باشد. لذا مهم ترین راه، ساده نویسی قوانین به نحوی است که هم برای شهروندان قابل فهم و درک باشد و هم از بار حقوقی و علمی قانون کم نشود. زیرا همواره هر متن علمی مستلزم کاربرد واژگان و ادبیات خاص خود به صورتی است که قابلیت انتقال معانی را داشته باشد، در غیر این صورت آنچه که انتقال هم می یابد، حتی اگر ساده و روان باشد، همان نتیجه حاصل می شود؛ یعنی باز هم معنی انتقال نمی یابد. از این نظر قانون بایستی به شکلی نگارش یابد که به طور صریح بر نظر قانون گذار دلالت کند. قانون بایستی به زبان و ساختاری نوشته شود که برای همه مردم قابل فهم بوده و در مرحله اجرا در دادگاه نیز قاضی را با سرگردانی مواجه نسازد. در قانون نویسی از هر چیزی که سبب اجمال و ابهام معنای قانون باشد باید پرهیز نمود. عدم نظارت بر وضع قوانین از حیث مطابقت آنها با الزامات اصل شفافیت، منجر به تولید قوانین متعددی شده که مخاطبان عام و خاص قانون و به ویژه قوانین کیفری را به دلیل اهمیت بیشتر آن ها با چالش مواجه نموده است. در عرصه

مدیریت شهری می دانیم اختیارات شهرداری حتی کمتر از وظایف جاری آن می باشد و در زمینه های بسیاری از وظایف محوله نیز اختیارات کافی جهت اجرای آن وجود ندارد. پس لزوم افزایش وظایف شهرداری کاملاً احساس می شود. این کمبود وظایف ناشی از عوامل چند می باشد که به آن ها اشاره می شود^{۲۰}:

الف) عدم وجود ضمانت اجرایی برای وظایف محوله در بعضی امور: با وجود وظایف محدود شهرداری ها، ضمانت اجرایی ناکافی در جهت انجام این امور نیز از مهم ترین مشکلات شهرداری ها در امر مدیریت شهری است. پاره ای از امور که انجام آن بر عهده شهرداری ها گذارده شده است، به علت تقابل و ناهماهنگی بین بسیاری از سازمان های دولتی و حتی وزارتخانه ها با شهرداری ها، این سازمان قدرت کافی و استقلال لازم را در جهت اعمال حاکمیت در این امور را دارا نمی باشد. به نظر می رسد این امر، باید در قوانین و مقررات مربوط به این سازمان در نظر گرفته شود.

ب) تداخل مدیریتی: نهادها و سازمان های مرتبط با مدیریت شهری نظیر فرمانداری، مسکن و شهرسازی، پست، دارایی، برق، مخابرات، آب و فاضلاب، فرهنگ و ارشاد، بهزیستی، ثبت و اسناد و ... در سطح شهر، وظایف خاص خود را در نظام مدیریت شهری بر عهده دارند که در هر تصمیمی برای اداره شهر، باید به جایگاه و سهم آنان توجه شود. این تعدد مدیریتی در شهر، تداخل وظایف، موازی کاری و تضادهایی را برای مدیریت اصلی شهر یعنی شهرداری ایجاد کرده و استقلال آن را محدود ساخته است.

ج) خلأ قوانین ضروری برای مدیریت شهری: یکی از مشکلات دیگری که مدیریت شهری با آن مواجه است، وجود قوانین کهنه و ناکارآمد مربوط به سال های قبل و عدم کارایی این قوانین در رابطه با نیازهای معقول زمان برای اداره امور شهر است. در حالی که شهر به لحاظ وسعت و جمعیت، گسترش یافته و نیازهای شهر و ندان نسبت به گذشته

۲۰. کلطیان و میرعلیپنی، ۱۳۹۰

متنوع تر شده است، اما این قوانین به دلیل عدم انعطاف با شرایط زمان، با وضع موجود شهر متناسب نبوده و تمام ابعاد زندگی شهروندان و نیازهای آنان را به لحاظ شرایط زمانی در بر نمی گیرد. به همین دلیل برخی از این قوانین در عمل قابل اجرا نیستند. مجموعه قوانین شهرداری، زمانی تدوین شده اند که شهر از نظر وسعت و جمعیت به اندازه زمان حال رشد نیافته و نیازهای شهروندان محدودتر بوده و پرسنل شهرداری برای اداره شهر به راحتی به تمام شهر تسلط داشتند، اما در حال حاضر قوانین برخورد با تخلفات شهروندان کافی نبوده و محکم و کاربردی نیستند. مثلاً هنگامی که شهروندی بدون مجوز به ساخت و ساز می پردازد، از نظر اقتصادی پرداخت جریمه از طرف وی صرفه اقتصادی مطلوب تری دارد، در صورتی که شهرداری باید این پشتوانه قانونی را داشته باشد که نسبت به تخریب بنا اقدام نماید. اما در صورت فقدان پشتوانه قانونی برای شهرداری، شهروندان نیز این اجازه را به خود می دهند تا بدون مجوز برخلاف کاربری های تعیین شده در طرح های توسعه شهری، به ایجاد کاربری اقدام نموده و نقض قوانین شهری را سبب شوند.

د) جایگاه حقوقی مبهم و غیرمستقل شهرداری در مقابل دولت: معمولاً در کشورهایی که مدیریت شهری در آنها به صورت یکپارچه می باشد، شهرداری در قالب حکومت محلی، نهاد اصلی این سیستم می باشد، ولی در ایران بررسی قوانین و مقررات موجود در زمینه حقوق شهری، از جمله قانون شهرداری و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخابات شهرداران و سایر قوانین مربوطه موجود، نشان دهنده وابستگی کلی شهرداری ها به دولت هستند. در مقابل مواد قانونی مربوط به عملکرد اجرایی شهرداری که نشان دهنده استقلال شهرداری از دولت می باشد، مواد قانونی موجود در زمینه قانون گذاری و امور قضایی مربوط به شهرداری که روح اصلی قانون شهرداری را تشکیل می دهند، شهرداری را در جایگاه یک نهاد کاملاً دولتی قرار می دهند.

یکی از مهم ترین عوامل مؤثر در تضعیف و عدم اثربخشی سیاست های وصول عوارض، پیچیدگی و ابهام در قوانین و مقررات است. این مسأله به تنهایی به کارایی اجرایی سیاست های وصول عوارض صدمه وارد می کند. به منظور تضمین اثربخشی نظام وصول در قدم اول باید قوانین و مقررات و حسابداری به طور جامع تعریف و تضمین شود و برای رویه ها و قوانین جدید باید مجوزهای جدید اخذ شود. تغییرات قوانین به شدت به استانداردهای نوین حسابداری وابسته است. به طور کلی قوانین خوب و کارا، دارای چند ویژگی مهم هستند. مثل کارایی، ساماندهی، قابلیت درک، شفافیت و ... که به طور مصادقی می توان به مواردی نظیر اشکالات وارده بر ضمانت اجرای مقرر در قانون ماده صد شهرداری ها، اشکالات ناشی از عدم تلقی مأمورین اجرائیات شهرداری به عنوان ضابط قضایی، عدم پیش بینی ضمانت اجرای لازم در خصوص بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها و ... اشاره نمود. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره های آن جایگاه و اهمیت ویژه ای دارد و مهم ترین بازوی قانونی شهرداری ها برای کنترل، پیشگیری و برخورد با تخلفات ساختمانی محسوب می شود. لزوم رعایت اصول ایمنی، بهداشتی و شهرسازی در ساخت واحدهای ساختمانی همواره در قوانین و مقررات شهری مورد توجه بوده است. اما با توجه به گذشت زمان و رشد جمعیت و به تبع آن افزایش ساخت و ساز در شهرها، دیگر قدرت و توان چنانچه ندارد، به ویژه در بازدارندگی از وقوع تخلفات ساختمانی. این قانون پاسخگوی نیازهای امروز شهرها و مخصوصاً کلاشههرها نیست و ضمانت های اجرایی آن که با توجه به مشکلات و معضلات زمان تصویب مقرر شده بود، در برخی موارد به مشوقی برای انجام تخلفات ساختمانی بدل شده اند. بدیهی است که در نتیجه استمرار چنین وضعی، شاهد گسترش روزافزون تخلفات ساختمانی در شهرها خواهیم بود. در قسمت دوم ماده ۱۰۰ قانون شهرداری آمده است: «... شهرداری می تواند از عملیات ساختمانی ساختمان های فاقد

پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید. واژه «جلوگیری» قید شده در انتهای این ماده، دارای معانی گسترده است و تصریح نشدن به چگونگی و نحوه جلوگیری، مشکلات اجرایی متعددی را ایجاد می کند، به علاوه که نگارش نص قانونی فوق و استفاده از عبارت «شهرداری می تواند» این مفهوم را به ذهن متبادر می کند که وظیفه شهرداری در جلوگیری از تخلفات ساختمانی یک موضوع اختیاری است، حال آنکه این امور از وظایف حتمی شهرداری هاست.

در تبصره ۲ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مقرر شده است: «در مورد اضافه بنای زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی، کمیسیون می تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا، با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان های اصلی یا خیابان های فرعی یا کوچه بن باز یا بن بست) رأی به اخذ جریمه ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام کند. در صورتی که ذی نفع از پرداخت جریمه امتناع کرد، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بکند. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود». در این موارد، چند ایراد و ابهام به نظر می رسد. نخست اینکه باید دید چه تخلفاتی وارد است. در این عبارات، اولاً نحوه و چگونگی وصول این جریمه مشخص نیست. ثانیاً معلوم نیست که ملاک محاسبه جریمه از سوی کمیسیون های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ارزش معاملاتی زمان وقوع تخلف است یا ارزش معاملاتی روز ملک. در صورتی که قائل به اخذ جریمه مطابق با ارزش معاملاتی زمان وقوع تخلف باشیم و تاریخ ساخت بنا و تعیین زمان تخلف امکان پذیر نباشد، اخذ جرایم بر چه مبنایی باید صورت گیرد. از سوی

دیگر، اگر بنا باشد حکم اخذ جرمه به تخریب تبدیل شود، دوباره با مشکلات اجرای حکم تخریب مواجه خواهیم شد. همچنین، باید مشخص شود که اگر به علل فنی مانند امکان بروز خطر برای املاک همجوار، امکان قلع کردن اضافه بنا وجود نداشته باشد و در نتیجه رأی به اخذ جرمه داده شود و ذی نفع هم از پرداخت جرمه امتناع ورزد، تکلیف چه خواهد بود.

عامل مهم دیگر فرایند وصول عوارض می باشد. این عامل را می توان از لحاظ ترتیب زمانی به تلویین و تصویب قانون، شناسایی مؤدیان، تشخیص و محاسبه عوارض، کنترل و بازرسی تشخیص ها، طرح اعتراض به عوارض تشخیصی و در نهایت وصول تجزیه کرد. توانمندی های ورود داده ها و ذخیره سازی آن ها محدود است. فقدان تجزیه و تحلیل کامپیوتری، منجر به روند تشخیص و رسیدگی طولانی و دستی عوارض می شود که مستعد خطا هستند. تقریباً هیچ معیار سنجش استاندارد می مانند مدت زمان مورد انتظار، زمان بندی پروژه ای بر مبنای درصد پیشرفت کار و... برای فرآیندها وجود ندارد که به طور منظم قابل پیگیری و ردیابی باشد.

برای صدور یک پروانه ساختمانی برای دریافت عوارض اقدامات زیادی صورت می گیرد. از جمله این اقدامات می توان به موارد ذیل اشاره کرد: ثبت درخواست، تشکیل پرونده، بازدید، طرح تفصیلی، استعلامات، برو کف، صدور دستور نقشه، چاپ دستور نقشه، معرفی مهندس معمار، رسید نقشه، کنترل نقشه، اعلام عوارض، چاپ برگ اعلام عوارض، اخذ فیش عوارض، اعلام وصول عوارض پرداختی، اخذ فرم درخواست پیش فروش، تکمیل مدارک، چاپ پروانه شهرسازی، درخواست کتبی پروانه ساخت، تشکیل پروانه ساخت، اخذ برگه عوارض و حق الزحمه سایر واحدهای برون سازمانی، ثبت برگ مهندسی و ژئوتکنیک، بارگذاری نقشه های فاز دو توسط نظام مهندسی، تطبیق نقشه های معماری با سایر نقشه ها، معرفی دستگاه نظارت توسط نظام مهندسی،

ارائه نقشه نما و چاپ پروانه ساخت. در هر کلام از این مراحل اگر وقفه ای با هر دلیل روی دهد، فرایند وصول عوارض دچار اختلال خواهد شد.

وابستگی به درآمدهای ناپایدار

همانطور که بخشی از مشکلات مالی شهرداری ها ناشی از ناکارایی در تخصیص منابع، عدم شفافیت کافی در هزینه‌ها و تحمیل هزینه‌های غیر ضرور و غیر مرتبط به شهرداری هاست، بخش دیگر ناشی از ساختار نامناسب درآمدهای شهرداری هاست که بر درآمدهای ناپایدار و غیر قابل پیش بینی متکی است. در نتیجه، آثار ناترازی مالی شهرداری به صورت بله‌ی‌های انباشته آشکار شده است.

سال‌هاست در شهرداری‌ها به دلیل وجود سیستم اقتصادی ناکارآمد، همچنین نظام‌های مالیاتی ضعیف و مشارکت نکردن شهروندان در تأمین هزینه‌های شهرها، شهرداری‌ها در تأمین منابع درآمدی پایدار برای مناطق تحت پوشش خود با مشکلات متعددی مواجه هستند؛ با اعمال سیاست خودکفایی شهرداری‌ها، سیستم تأمین درآمد آن عمدتاً از منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم و از طریق روش‌هایی همچون عوارض ساختمان‌ها، فروش تراکم و جریمه تغییر کاربری اراضی، جریمه افزایش تعداد طبقات ساختمان، جریمه حذف پارکینگ از ساختمان و جریمه کمیسیون ماده صد یا تخلفات ساختمانی تأمین می‌شود. کشورهایی که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد و مبتنی بر اقتصاد غیررسمی، نظام‌های مالیاتی ضعیف و فاقد مکانیزم‌های مشارکت شهروندان در تأمین هزینه‌های شهرها هستند، سیستم تأمین درآمد شهرداری‌ها عمدتاً به سمت منابع درآمدی ناپایدار و ناسالم کشیده می‌شود. از دیدگاه اقتصاد شهری، شهرداری در ایران به عنوان نهاد عمومی وظیفه تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی را عهده دار است و برای جبران مخارج تولید کالاهای عمومی شهری، متکی به منابعی است که عمدتاً به صورت عوارض از شهروندان اخذ می‌گردد. این منبع درآمدی که عمده ترین منبع

درآمدی شهرداری ها را به ویژه در کلان شهرها تشکیل می دهد، به دلایل مختلف از نظر بسیاری از صاحب نظران این حوزه، الگوی مناسبی برای تأمین مالی شهرداری ها نیست و آن را شیوه ای نامناسب، ناکارآمد و ناپایدار می دانند. در بسیاری از کشورها، رشد اقتصادی شهر را به عنوان عاملی می دانند که منجر به افزایش دریافت های مالیات محلی می گردد و مخارج توسعه شهر در دوره بعد، از طریق افزایش میزان مالیات ناشی از رشد اقتصادی شهر جبران می شود.^{۲۱}

سرمایه گذاری در بخش ساخت و ساز و هدایت جریان سرمایه به بخش مسکن شهری، تابعی از ساختار اقتصادی و سیاسی حاکم بر جامعه بوده و نمی تواند به طور نامحدود تداوم داشته باشد. همچنین این قبیل درآمدها نامناسب هستند؛ زیرا از محل تخطی از ضوابط و استانداردهای طرح تفصیلی کسب می شوند و شهر را در آینده دچار هزینه های مضاعف خواهند نمود. مشکلات و هزینه های ناشی از فشرده سازی، ترافیک، آلودگی محیطی، کاهش سرانه فضای سبز و نظایر آن. تمرکز به منابع غیرقابل پیش بینی هر سازمان را مواجه با مشکل برنامه ریزی خواهد کرد. به طور مشخص شهرداری های کشور در سال های اخیر به دلیل رکود ایجاد شده در کشور، با کمبود شدید نقدینگی مواجه شده و بخش زیادی از بودجه پیش بینی شده خود را محقق نکردند و تأثیر این نابسامانی در اجرای کارهای عمرانی و خدوماتی به خوبی مشهود می باشد. با توجه به این که درصد کمی از درآمد شهرداری ها به طور پایدار و ثابت قابل تحقق هستند و مابقی منابع درآمدی با نوسانات زیادی همراه است، برای مدیران شهر دغدغه همیشگی و برای شهروندان نارضایتی را از کند بودن پیشرفت و آبادانی شهر به دنبال دارد.

ضوابط و مقررات شهرسازی که ابزار اجرایی شهرداری ها در برنامه های توسعه شهری محسوب می شوند، به منظور تضمین کیفیت زندگی شهری و رعایت حقوق

شهروندی تنظیم و تلویین می گردند. علی رغم این که در فرایند تلویین ضوابط و مقررات ساختمانی، تلاش در جهت حداقل بودن آن ها و مدنظر قرار داده شدن منافع عموم یا حداکثر جامعه است، این ضوابط برای غالب افراد و فعالیت های ساختمانی محدودیت تلقی می گردد. لذا انگیزه کسب سودآوری بیشتر می تواند به وقوع تخلف ساختمانی بیانجامد. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۲۴ دی ۶۹ با تصویب «ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه سازی» موضوع فروش تراکم را به صورت جدی وارد حوزه سیاستگذاری امور شهری کرد. با این مصوبه الگوی غیراصولی و غیرعقلایی افزایش درآمد شهری ها با فروش تراکم جنبه قانونی به خود گرفت. توسعه ساخت و سازهای غیرمجاز در محدوده شهرها را می توان نتیجه اقدامات مدیریت شهری دانست که از دو نظر بر وقوع تخلفات ساختمانی، تشدید یا کاهش آن مؤثر است^{۲۲}.

۱. از طریق اتخاذ سیاست های کنترل زمین شهری و پاسخ گویی به نیازها و تقاضاهای شهروندان برای تأمین مسکن قابل استطاعت و جهت دهی مناسب به سرمایه ها؛
۲. از طریق کنترل مستقیم ساخت و سازهای شهری و تخلفات ساختمانی دولت ها مجبور شده اند که پذیرند سکونتگاه های غیر رسمی معلول یا پاسخ سیاست های عمومی آن ها هستند.

در طی سال های اخیر تراکم ساختمانی به عامل اقتصادی تعیین کننده تبدیل شده است که مسائل و چالش های فراوانی را به دنبال داشته است. فروش تراکم دارای پیامدهای منفی فراوان است. مهم ترین پیامدهای اداره شهر با فروش تراکم، مشکلاتی چون اتلاف منابع، جلوگیری از کسب و کار، ایجاد شهرداری رانتی، آشفتنگی نما و سیمای شهر است. برخی از سیاست های دولت نظیر خودکفایی شهرداری ها باعث شد تا

مسئله فروش تراکم مازاد به عامل کلیدی در سیاست های مسکن و توسعه شهری تبدیل شود. در این روند، غفلت از ابعاد گسترده توسعه شهری و عدم نگاه یکپارچه به مسائل مسکن و توسعه شهری موجب شده اثرات مخرب و جبران ناپذیری بر پیکره شهرها وارد آید. البته سیاست خودکفایی شهرداری ها، آن ها را به ابتکاراتی برای کسب درآمد وادار نموده است؛ از قبیل تغییر کاربری، فروش اراضی، مشارکت با بخش خصوصی و... اما در این میان فروش تراکم از سوی مدیران شهری راحت ترین و پردرآمدترین روش برای کسب درآمد شهرداری ها به کار گرفته شده است.

ساختمان های دارای تخلف ساختمانی در ادبیات مختلف جوامع گوناگون، بسته به قوانین حاکم بر جامعه، با اصطلاحات متفاوتی تعریف شده اند. مسکن یا بنای غیرقانونی، مسکن یا بنای غیرمجاز، بنای کنترل نشده، غیررسمی، بنای سازماندهی نشده، بنای برنامه ریزی نشده، بنای نابهنجار و غیره از این جمله اند. بناهای غیرقانونی، بناهایی هستند که بدون اجازه، جواز قانونی و اداری و در غالب موارد بدون کنترل و بررسی مهندسی معمول، ساخته می شوند. ساختمان ها به دلایل گوناگونی می توانند غیرقانونی باشند. برطبق ضوابط شهرسازی اغلب شهرها، توسعه بنا در صورت رعایت حداکثر مجاز تراکم ساختمانی قابل احداث در زمین، ضمن رعایت اصول استحکام بنا مجاز است. عدم رعایت اصول مذکور یکی از تخلفات ساختمانی محسوب می شود. در صورت فراهم بودن سرمایه لازم برای ساخت، استفاده از حداکثر تراکم ساختمانی ممکن در زمین برای سازنده دارای صرفه اقتصادی خواهد بود. چرا که به این ترتیب هزینه قیمت زمین معمولاً در ارزش حاصل از فروش تعداد واحدهای بیشتر تقسیم شده و بنابراین دارای صرفه اقتصادی بیشتری خواهد بود.

نیاز شدید به مسکن که حاصل رشد جمعیت و مهاجرت به شهر است، برنامه ریزان و مدیران ملی و محلی را برای افزودن به سرعت تولید تحت تأثیر قرار می دهد و گاهی

سبب می‌شود تا کیفیت در درجه دوم اهمیت قرار گیرد. تدوین استانداردها اگر با در نظر گرفتن مسائل اقلیمی، اقتصادی و فرهنگی صورت نگیرد، مشکلات متعددی را ایجاد می‌کند. استانداردهای سطح بالا هزینه مسکن را افزایش داده، در نتیجه افراد کم درآمد شهری از عهده تأمین آن بر نمی‌آیند و به ناچار به مناطق حاشیه‌ای روی می‌آورند و در نتیجه مسأله مشکل‌تر می‌شود و یا استانداردهای غیر قابل انعطاف باعث عدم مشارکت مردم در اجرای طرح‌ها خواهد شد؛ هم چنین ممکن است استانداردهای مبتنی بر درآمد باعث افزایش فاصله طبقات اجتماعی شود و یا دوره ساخت را طولانی کند.

کمیسیون ماده پنج بعد از تصویب قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۵۱ تأسیس شد. طبق ماده پنج این قانون وظیفه این کمیسیون «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها» بود. هر استان کمیسیون مخصوص خود را داشت. ریاست این کمیسیون با استاندار بود و مدیران کل چند اداره دولتی به اضافه شهردار و رئیس انجمن شهرستان اعضای این کمیسیون بودند. فلسفه وجودی کمیسیون ماده پنج نظم بخشیدن به توسعه شهر است. به عبارت ساده قانون اختیاراتی مانند ایجاد، حذف و تغییر محل یا تقلیل عرض گذرهای طرح تفصیلی تغییر و تبدیل کلیه کاربری‌های مسکونی، صنعتی، تجاری، اداری به کاربری خدماتی و خدمات شهری و همچنین اختیارات تصمیم‌گیری نسبت به ارتفاع ساختمان بیشتر از مقررات ملاک عمل از نظر هماهنگی با مجاورین و عوارض زمین با حفظ تراکم طرح تفصیلی، عملاً در اختیار کمیسיוنی قرار داده که تنوع اعضای آن باید مانع تعارض منافع در تصمیم‌گیری شود، اما در عمل این اتفاق رخ نداده است. شفافیت، بدیهی‌ترین راه حلی است که برای خستی کردن مغناطیس فساد در کمیسیون ماده پنج به ذهن می‌رسد، اما به دلایل نامشخصی گزارش عملکرد و متن مصوبات کمیسیون ماده پنج به صورت منظم منتشر نمی‌شوند.

بخش سوم: سازوکار شفافیت مالی در شهرداری ها

مقدمه

شفاف سازی مالی در شهرداری ها، تنها به معنای پاسخگویی در خصوص محل مصرف منابع نیست، بلکه کارایی فرآیندها و اثربخشی مصرف منابع و اهداف مصوب نیز باید مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال برای اثبات کارایی مصرف منابع مالی؛ محاسبه بهای تمام شده کالا و خدمات، ثبت گزارش دارایی در فرآیند ارائه خدمات شهری و تخصیص آن به بهای تمام شده امری اجتناب ناپذیر است. تعهد به شفافیت، الزام به پاسخگویی و پرهیز از مناسبات نامتعارف، مستلزم راهکارهایی است که فرهنگ شفافیت را از مدلی صرفاً ذهنی به مدلی تجسمی و عینی تبدیل کند. همچنین سلب برخی از اختیارات مقرر در قانون شهرداری، از شهرداری های کشور و واگذاری آن به سایر دستگاه های دولتی سبب عدم تمرکز گرایی در مدیریت شهری گردیده و همین امر سبب تنزل نقش مدیریت شهری به عنوان مسئول انجام وظایف خدماتی و نه مدیریتی گردیده است. همین امر سبب گسترش نامعقول و غیرکارشناسی بدنه دولت، تداخل وظایف و به تبع آن مخدوش شدن پاسخگویی ارکان دولتی گردیده است. ماده ۶۸ تا ۷۲ منشور حقوق شهروندی اشاره به اقتصاد شفاف و رقابتی دارد.

ماده ۶۸- شهروندان در حق دستیابی به فرصت های اقتصادی و امکانات و خدمات عمومی و دولتی برابرند. انعقاد قراردادها و پیمان های بخش عمومی و دولتی با بخش خصوصی و اعطای هر نوع مجوز در حوزه اقتصادی به شهروندان باید با رعایت قوانین و مقررات مربوط و رقابت منصفانه در دستیابی به فرصت ها و امکانات انجام شود.

ماده ۶۹- حق شهروندان است که از فرایند وضع، تغییر و اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات اقتصادی اطلاع داشته باشند و نظرات خود را به اطلاع مرجع تصویب‌کننده برسانند و با فاصله زمانی مناسب از اتخاذ تصمیمات متفاوت با سیاست‌ها و رویه‌های پیشین مطلع شوند تا بتوانند خود را برای وقوع تغییرات آماده کنند و پس از اتخاذ تصمیم و برای رعایت اصل شفافیت، شهروندان حق دارند با اطلاع‌رسانی عمومی از تصمیمات آگاهی یابند.

ماده ۷۰- حق شهروندان است که به‌صورت برابر و با شفافیت کامل از اطلاعات اقتصادی و از جمله اطلاعات مربوط به برگزاری مزایده‌ها و مناقصه‌ها مطلع شوند.

ماده ۷۱- دولت فضای قانونمند، شفاف و رقابتی منصفانه را برای انجام انواع فعالیت‌های اقتصادی شهروندان و امنیت سرمایه‌گذاری آن‌ها تضمین می‌کند.

ماده ۷۲- دولت به منظور تأمین حقوق اقتصادی شهروندان و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی، شرایط لازم در خصوص تأمین امنیت سرمایه‌گذاری، ساده‌سازی، صراحت و ثبات در تصمیمات اقتصادی، گسترش مناسبات و پیوندهای منطقه‌ای، ایجاد تمهیدات لازم را برای حضور فعالان اقتصادی ایران در بازارهای جهانی، حمایت از نوسازی و تجهیز بنگاه‌های تولیدی به دانش روز، تنظیم هدفمند صادرات و واردات، مقابله با جرائم سازمان‌یافته اقتصادی، پول‌شویی و قاچاق کالا و ارز فراهم می‌کند.

یکی از مهم‌ترین نکاتی که شهرداری‌ها می‌بایست به آن توجه نمایند، اجرای ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و نیز ماده ۳۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغ شده توسط رهبری نظام، مبنی بر تبدیل نظام بودجه برنامه‌ای به بودجه ریزی عملیاتی در سیستم شهرداریهاست. رعایت

قوانین و مقررات مالی و به روزرسانی صورت های مالی و ایجاد شفاف سازی مالی یک اطمینان خاطر میان شهروندان و مجموعه مدیریت شهری به وجود می آورد.

شفافیت در ساختار مالی شهرداری ها

مهم ترین شیوه های شفاف سازی در نظام مالی شهرداری ها در سه بخش قابل بررسی است. شفاف سازی در نظام بودجه ریزی، شفاف سازی در نظام حسابداری و شفاف سازی در نظام منابع، درآمد و هزینه ها.

۱. شفافیت در نظام بودجه ریزی

یکی از اولین آموزه های علم اقتصاد بحث کمیابی منابع از یک طرف و نامحدود بودن نیازها از طرف دیگر است. بنابراین کارشناسان و نظریه پردازان اقتصادی یکی از مهم ترین اهداف علم اقتصاد را تخصیص بهینه منابع کمیاب به نیازهای نامحدود می دانند، به نحوی که حداکثر رضایت حاصل شود. بر این اساس بودجه یک تخمین از دخل و خرج در یک بازه زمانی است. مثل ترازنامه شرکت ها، بودجه هم دو طرف دارد. در یک طرف منابع نوشته می شود و در طرف دیگر مصارف آورده می شود. منابع آن چیزهایی است که باعث درآمد می شود و مصارف هم همان هزینه هاست. برای یک دستگاه بزرگ مثل شهرداری که تعداد زیادی مدیر و کارمند دارد، هماهنگی درآمدها و هزینه ها و کنترل آن ها دشوار است. به همین دلیل است که مفهوم بودجه در سطوح بالا یک امر اساسی و حیاتی است. به صورت خلاصه بودجه به دلایل زیر اهمیت دارد:

۱. باعث کنترل منابع می شود.

۲. هماهنگی و یکپارچگی را افزایش می دهد.

۳. با وجود بودجه می توان برای دستیابی به اهداف برنامه ریزی نمود.

۴. عملکرد سازمان و مدیران آن را می توان سنجید.

گام نخست بودجه‌ریزی با شکسته شدن بودجه، براساس اهداف استراتژیک که به عنوان اهداف بلندمدت، اهداف سالانه و اهداف عملیاتی تعریف می‌شوند، انجام می‌شود. اهداف می‌تواند شامل رشد درآمد، کاهش هزینه، تولید و بازده سرمایه‌گذاری، کیفیت محصولات و خدمات باشد. شفافیت بودجه امکان پاسخگویی را تقویت و ریسک سیاسی متناظر با اصرار بر سیاست‌های غلط و استمرار ناپذیر را افزایش می‌دهد.

۱.۱.۱. اصل شفافیت بودجه

تدوین و اجرای قانون شفافیت بودجه بر میزان اعتبار بودجه می‌افزاید. فایده این کار، کاهش هزینه‌های وام‌ستانی و افزایش حمایت عمومی از سیاست‌های کلان اقتصادی است. در نقطه مقابل، مدیریت غیرشفاف بودجه ممکن است به بی‌ثباتی، ناکارایی یا تشدید نابرابری منجر شود. ضوابط شفافیت بودجه ای بر چهار اصل ذیل استوار است^{۲۳}:

۱. اصل شفافیت وظایف و مسئولیت‌ها

۲. اصل دسترسی عمومی به اطلاعات

۳. اصل آماده‌سازی، اجرا و گزارش علنی عملکرد بودجه

۴. اصل تضمین یکپارچگی بودجه به طور مستقل

بر اساس چهار اصل فوق، ابتدا باید بین فعالیت‌های بودجه‌ای، پولی و بنگاه‌های عمومی در داخل حاکمیت از یک سو و بین بخش عمومی و خصوصی از سوی دیگر، مرزبندی شفاف و دقیقی ایجاد شود. در مرحله بعد دولت به انتشار اطلاعات بودجه‌ای دقیق و قابل اتکا در زمانی کاملاً مشخص، معین، قابل استفاده و قابل نظارت پایبند باشد. همچنین اطلاعاتی جامع و یکپارچه در خصوص بودجه به طور علنی منتشر شود و در نهایت علاوه بر حسابرسی مستقل و آماردهی مستقل در خصوص بودجه،

۲۳. عزیززاده ۱۳۹۸، ص ۲۰۷

اقدامات دولتی با هدف فراهم آمدن امکان بررسی موشکافانه این فعالیت ها مورد تأیید قرار گرفته و عملیاتی شود؛ یعنی گزارش حسابرسان مستقل جهت اصلاح امور به قانون گذاران ارائه شود. وجود قانون در زمینه شفافیت بودجه پاسخگویی را تقویت می کند و مخاطرات اعتبار ناشی از تداوم سیاست های ناپایدار را افزایش می دهد. بنابراین شفافیت بودجه ای اعتبار را افزایش می دهد و فواید آن در کاهش هزینه های استقراض و حمایت های بیشتر آحاد جامعه آگاه از سیاست های کلان اقتصادی منعکس می شود. اثرات سرریزی یک بحران بالقوه مالی در یک کشور، اهمیت پیش آگاهی و لزوم جلوگیری از وقوع چنین وقایع ناگواری را نمایان می سازد^{۲۴}. کسری بودجه پنهان، آثار و تبعات منفی فراوانی در اقتصاد به جا می گذارد؛ به عنوان مثال، برخی از پروژه های شهری علی رغم این که تصویب و آغاز می شوند، اما به دلیل عدم تأمین اعتبارات، مدت بسیار طولانی متوقف می مانند که ناشی از اشتباه در برآورد منابع بودجه است که منجر به کسری بودجه پنهان می شود.

۱.۲. بودجه ریزی در شهرداری ها

شهرداری ها به عنوان مؤثرترین نهاد شهری که وظایف و خدمات گسترده ای را بر عهده دارند و در عرف جهانی مظهری از دولت های محلی شناخته می شوند. به جهت رفع نیاز های نامحدود و منابع محدودی که در دسترس آن هاست، ناگزیر به مدیریت منابع مالی بوده و این مسئله وجود بودجه را اجتناب ناپذیر کرده است. بنابراین بودجه ضرورتی است که محدودیت منابع آن را ایجاد کرده است. بر اساس ماده ۲۳ آیین نامه مالی شهرداری ها، مصوب تیر ماه ۱۳۴۶، بودجه شهرداری عبارت است از یک برنامه جامع مالی که در آن کلیه خدمات و فعالیت ها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد منابع مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه آن ها پیش بینی

می‌شود و پس از تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) قابل اجراست. مفهوم بودجه همگام با تکامل دولت‌ها و پیچیده‌تر شدن وظایف آنها، تغییر و تکامل یافته است. بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارها در مدیریت مالی آیین نامه مالی شهرداری‌هاست و اهمیت آن به حدی است که طبق ماده ۱۶ آیین نامه مالی شهرداری‌ها، مسئولیت آن به عهده شهردار است. مراحل بودجه ریزی در شهرداری‌ها نیز همانند دولت از زمان شروع تا خاتمه دارای چهار مرحله است. بدین ترتیب که ابتدا دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه در قالب وظایف کلی از سوی وزارت کشور تدوین می‌گردد، سپس در هر شهرداری مطابق با این دستورالعمل مبلغ و میزان مخارج اجرای خدمات و فعالیت‌هایی که باید در طی سال انجام شود برآورد و درآمدهای لازم برای تأمین این هزینه‌ها پیش‌بینی می‌شود (تهیه و تنظیم). بودجه تنظیم شده پس از بررسی لازم به صورت بودجه پیشنهادی تسلیم مرجع تصویب کننده یعنی شورای اسلامی می‌گردد و زمانی قابل اجراست که از تصویب شورای اسلامی شهر بگذرد (تصویب). بودجه پس از تصویب شورای اسلامی شهر به شهرداری ابلاغ و هزینه‌ها در حدود مشخص شده در بودجه و رعایت آیین نامه مالی شهرداری‌ها قابل پرداخت می‌گردد (اجرا). تفریغ بودجه گزارشی است که در پایان هر سال پس از اجرای بودجه تنظیم می‌شود و در آن باید نتیجه اجرای بودجه منعکس گردد. این گزارش در واقع مفاصا حساب عملکرد بودجه است و باید به تصویب شورای شهر برسد. با توجه به حرکت رو به رشد اصلاحات در ارائه خدمات، اصلاح روند بودجه ریزی با تکیه بر هماهنگی‌های فرباختی و درون بخشی از جمله اهداف برنامه ریزی منابع مالی و بودجه محسوب می‌شود و این امر تنها در سایه تعامل و ایجاد زبان مشترک برنامه ریزی و بودجه بندی در فرآیند تدوین بودجه میسر خواهد شد.

در حال حاضر با توسعه وظایف و افزایش هزینه‌های مدیریت شهری و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل مخارج اهمیت اولیه خود را از دست داده و نیاز به بهبود در سیستم‌های برنامه ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح می‌گردد تا تصمیم گیرندگان را قادر سازد تا دید وسیع تری پیدا کرده و اطلاعات بهتری در مورد نتایج عملکردها و هزینه‌های اجرای فعالیت‌ها داشته باشند. این امر موجب توجه شهرداری‌ها به اقتصادی بودن، کارایی و اثربخشی منابع موجود از جمله مدیریت مالی شد. مواجهه با این شرایط نه تنها نیاز به بهبود روش‌ها و رویه‌های بودجه بندی موجود برای افزایش هماهنگی سیستم را مطرح ساخت، بلکه بعد جدیدی برای تصمیم گیری در مدیریت مالی شهری به وجود آورد. بودجه شهرداری‌ها باید بر اساس برنامه‌ها و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد.

بودجه در شهرداری بر اساس وظیفه به چند دسته تقسیم می‌شود که سه دسته اصلی آن شامل خدمات اداری، خدمات شهری و خدمات عمران شهری است که برای هر یک از این طبقات، بودجه ای در نظر گرفته می‌شود. از این رو منظور از بودجه جاری، میزان اعتباری است که در بودجه هر سال، بابت هزینه‌های جاری و همچنین حفظ و نگهداری سطح فعالیت‌های شهرداری، در نظر گرفته می‌شود و با توجه به این که بخش عمده ای از این اعتبارات، مربوط به حقوق، دستمزد و ... است، امکان تصمیم گیری در مورد نحوه تخصیص این اعتبارات برای شهرداری وجود ندارد.

منظور از بودجه عمرانی، میزان اعتباری است که در بودجه هر سال به منظور اجرا و راه اندازی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و توسعه سطح خدمات شهری، در نظر گرفته می‌شود. میزان قابل توجهی از سرمایه گذاری شهرداری‌ها را اعتبارات عمرانی تشکیل می‌دهد و تصمیم گیری در مورد میزان سرمایه گذاری و تخصیص اعتبارات عمرانی به طرح‌ها و پروژه‌های موجود از اقدامات حساس و اساسی شهرداری هاست.

بار مالی تبصره‌ها باید در ردیف‌های بودجه منظور شود. زیرا تبصره‌های بودجه عباراتی کیفی هستند که در ذیل ماده واحده بودجه درج می‌شوند و براساس آنان تکالیف و اختیارات خاصی برای شهرداری مشخص می‌شود و هر ساله تعدادی تبصره در بودجه شهرداری قرار می‌گیرد که بخش مهمی از این تبصره‌ها دارای بار مالی بوده و اجرای آنان مستلزم تأمین منابع مالی است. به دلیل عدم انعکاس ارقام تبصره‌ها در ردیف‌ها یا درج اعداد غیردقیق و برآوردی، شهرداری یا در اجرای تکالیف مندرج در تبصره‌ها دچار مشکل می‌شود یا این که منابع مربوط به برخی ردیف‌های بودجه را صرف اجرای تبصره‌ها کرده و از تأمین منابع مالی برای اجرای ردیف‌های اصلی بودجه باز می‌دارد.

براساس مفاد ماده ۷۱ قانون شهرداری، شهرداری مکلف است هر شش ماه یکبار صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب شورای شهر رسیده را برای اطلاع عموم منتشر و سه نسخه از آن را به وزارت کشور ارسال نماید و شهردار مکلف است هر شش ماه یک بار آمار کلیه عملیات عمرانی، فرهنگی و اجتماعی و ... انجام شده را برای اطلاع عموم منتشر نموده و نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور ارسال نماید که این موضوع باید توسط رسانه‌ها پیگیری گردد. بدین جهت بودجه و اطلاعات مندرج در آن یک حق عمومی است که به تمام شهروندان ارتباط دارد و از حقوق شهروندی آنان است که بدانند که شهرداری برای اداره شهر، منابع مالی خود را از کجا تأمین کرده و در کجا هزینه کرده است. ارزیابی کامل مسئولیت پاسخگویی مدیریت شهری و در رأس آن شهرداری‌ها، مستلزم اندازه‌گیری صحیح و دقیق هزینه‌ها، درآمدها، دارایی‌ها و بدهی‌ها در جهت محاسبه بهای تمام شده فعالیت‌ها، محصولات و خدمات و تهیه بودجه‌ریزی عملیاتی می‌باشد که تحقق اهداف کلی سیاست‌های اقتصاد شهری را تسهیل خواهد کرد.

۱.۳. بودجه ریزی عملیاتی

مفهوم بودجه ریزی عملیاتی بیشتر در اقتصاد پروژه‌های عمرانی و یا طرح‌های دولتی به‌کار می‌رود. تمرکز بودجه عملیاتی به جای آن که بر روی کالاها و یا خدمات خریداری شده باشد، اصل فعالیت‌ها و امکاناتی که برای انجام آن‌ها مورد نیاز است را مورد توجه قرار می‌دهد. به عبارت دیگر بودجه ریزی به خود فعالیت و هزینه‌های لازم برای انجام آن دقت دارد و امکانات مورد نیاز برای فعالیت را مورد نظر قرار نمی‌دهد. بودجه ریزی عملیاتی برای تحقق اولویت‌ها، اجرای تعهدات و برآورده ساختن نیازهای آینده کمک شایانی می‌کند. برای استقرار بودجه ریزی عملیاتی باید طبق طرح کلی ویژگی‌های بودجه ریزی عملیاتی مطلوب، عناصر اصلی و فرعی که در مسیر قرار دارد شناسایی شود. بودجه ریزی معمول، براساس حفظ سقف هزینه‌ها صورت می‌گیرد، یعنی هر دستگاه بودجه سال جاری خود را معیار قرار داده و سپس بدون انجام هیچ‌گونه ارزیابی از عملکرد سال قبل و بدون تعیین هزینه واقعی هر واحد از تولید کالا یا خدمات با در نظر گرفتن نرخ تورم در کشور و سایر متغیرهای احتمالی در هزینه‌ها، درصدی را به درآمدها و هزینه‌های سال جاری اضافه می‌کند و به عنوان پیش‌بینی بودجه سال آینده خود به دولت ارائه می‌دهد. زیان ناشی از روش متداول در این است که اگر دستگاهی در گذشته بودجه زیادتری نسبت به نیازهای واقعی خود از بودجه کل کشور می‌گرفت، سال آینده نیز این روند ادامه پیدا می‌کرد و به همین اندازه مردم را از برخوردار شدن از کالا و خدمات دستگاه‌های دیگر با بودجه کمتر محروم می‌نمود. در حال حاضر بودجه ریزی عملیاتی در بسیاری از کشورهای توسعه یافته کاربرد دارد. در کشور ما نیز لزوم برقراری سیستم بودجه ریزی مورد توجه قرار گرفته و در این راستا دولت موظف شده است تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی

به نحوی فراهم آورد که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش عملیاتی تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. همچنین بند (و) ماده ۳۱ قانون برنامه چهارم توسعه کشور، دولت را موظف به تدوین استانداردهای ملی حسابداری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای تعیین دقیق عملکرد حساب‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی و تعیین قیمت تمام‌شده طرح‌ها نموده است که این امر در ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی و همچنین جزء (ج) بند ۹ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نیز مورد تکلیف واقع گردیده است. وجه تمایز این سیستم از بودجه ریزی، تأکید روی اهداف، نتایج و منابع حاصل از هر یک از اقلام هزینه‌ای و یافتن پاسخ به این سؤال است که درآمدها به چه منظور خرج می‌شوند.

مبانی قانونی ضرورت بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از:

۱. بند نهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، موضوع اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.

۲. بنده) ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، موضوع تهیه استانداردهای ملی حسابداری، حسابرسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و قیمت تمام‌شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

۳. ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، موضوع استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه به تدریج زمینه‌های لازم برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی را فراهم آورد به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود.

۴. اجرای بند ۳۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، اعتباراتی که بر اساس قیمت تمام‌شده موضوع ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری

اختصاص می‌یابد، پس از پرداخت به واحدهای مربوطه بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی و فقط بر اساس آیین نامه‌های مالی و معاملاتی و اداری و استخدای هزینه می‌گردد که متضمن پیش بینی نحوه نظارت بر هزینه‌ها و تحقق اهداف پیش بینی شده است و با پیشنهاد معاونت وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۵. بند (ب) تبصره ۲۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ و بند (ر) تبصره یک قانون بودجه سال ۱۳۸۲ موضوع اصلاح نظام بودجه نویسی و اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها، توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۶. ماده هشتم دستورالعمل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بند (ب)، تبصره چهارم قانون بودجه سال ۱۳۸۳، موضوع تهیه صورت‌های مالی پایان دوره مطابق با چارچوب تدوین شده توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی.

۷. چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی در جهت تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت و همچنین اطلاع قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی.

۸. ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه کشور موضوع اختصاص اعتبارات هزینه ای از محل بودجه عمومی دولت بر اساس قیمت تمام شده به دستگاه‌های اجرایی.

۹. ماده ۸۸ قانون برنامه چهارم توسعه کشور موضوع اصلاح نظام حسابداری، پرداخت مبتنی بر عملکرد و بودجه‌ریزی عملیاتی توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

۱۰. ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه کشور موضوع اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۱۱. ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه کشور موضوع افزایش کارایی، بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و هدفمند نمودن تخصیص منابع با دستورالعمل مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی.

اختصاص هدفمند اعتبار به فعالیت‌های هر سازمان، می‌تواند ضمن شفاف‌سازی نحوه توزیع منابع، امکان پایش عملیاتی و انتظار برای دسترسی به نتایج هزینه‌ها را فراهم سازد. با توجه به حرکت رو به رشد اصلاحات در ارائه خدمات، اصلاح روند بودجه‌ریزی با تکیه بر هماهنگی‌های فرابخشی و درون بخشی از جمله اهداف برنامه‌ریزی منابع مالی و بودجه به شمار می‌رود و این امر تنها در سایه تعامل و ایجاد زبان مشترک برنامه‌ریزی و بودجه بندی در فرآیند تلویین بودجه میسر خواهد شد. به این ترتیب می‌توان گفت بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از برنامه سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه و نتایج به دست آمده از آن برنامه را نشان می‌دهد. یعنی با هر میزان مخارج انجام شده در هر برنامه باید مجموع معینی از اهداف تعیین شود.

بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس وظایف، عملیات و پروژه‌هایی که سازمان‌های دولتی تصدی اجرای آن‌ها را به عهده دارند، تنظیم می‌شود. در تنظیم این نوع بودجه به جای توجه به کالاهای و خدماتی که دولت خریداری می‌کند و به جای توجه به وسایل اجرای فعالیت‌ها، خود فعالیت‌ها و مخارج کارهایی که باید انجام شود، مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱,۴ نقش بودجه‌ریزی عملیاتی در شفافیت مالی

امروزه اغلب سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی با توجه به کمبود منابع مالی در مدیریت هزینه‌های سازمانی خود با مشکلات زیادی روبرو هستند. به واسطه دستورالعمل‌هایی که از سوی سازمان‌های بالادستی ابلاغ می‌گردد و گزارشاتی که درخواست می‌نمایند. شفافیت در هزینه‌ها برای مدیران دستگاه‌های اجرایی از اهمیت

بیشتری برخوردار می‌شود و در هنگام بودجه‌ریزی عوامل متعددی مدنظر قرار می‌گیرد. بدیهی است که شفافیت بودجه‌ای یعنی اینکه اطلاعات مربوط به ساختار وظایف حاکمیت، اهداف سیاست بودجه‌ای، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای در اختیار عموم قرار گیرد. منظور از عموم، همه افراد و سازمان‌هایی است که طراحی و اجرای سیاست‌های بودجه‌ای با منافع آنها مرتبط است. در بودجه‌عملیاتی علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌ها، حجم عملیات دولت و دستگاه‌های دولتی طبق روش‌های علمی مانند حسابداری قیمت تمام‌شده محاسبه و اندازه‌گیری می‌شوند.^{۲۵} لذا رویکرد این بودجه‌ریزی عبارت است از تمرکز بر شاخص‌های اندازه‌گیری نتایج و پیامدهای عملکرد در ارتباط با فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک، تأکید بر کنترل، عدم تمرکز مالی و حذف بوروکراسی در تصمیم‌گیری بودجه و تغییر در پاسخگویی در قبال مقررات به پاسخگویی در قبال نتایج.^{۲۶}

در یک تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی یعنی روش‌ها و سازوکارهایی که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی را با خروجی‌ها و پیامدهای آنها از طریق بکارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع تقویت می‌سازد. همانگونه که از این تعریف استنباط می‌شود یک موضوع اساسی در یک نظام بودجه‌ریزی عملیاتی مشاهده می‌شود: بودجه بر اساس عملکرد تخصیص می‌یابد. بنابراین، ابتدا باید عملکرد سازمان مورد ارزیابی قرار گیرد تا مدیران بتوانند در قبال آن اعتبارات بودجه‌ای لازم را تخصیص دهند. بدیهی است همواره ارزیابی عملکرد بر مبنای یک هدف از پیش تعیین شده انجام می‌شود. برای مثال در شهرداری ابتدا لازم است یک هدف کمی سالانه مانند تولید یک میلیون مترمربع فضای سبز تعیین و سپس به صورت دوره‌ای

۲۵. فرج‌وند، ۱۳۷۰

۲۶. Anders, 2001, p.20

ارزیابی شود که عملکرد شهرداری در تولید فضای سبز در قبال هدف از پیش تعیین شده به چه میزان بوده است. بنابراین برنامه ریزی (تعیین اهداف کمی سالانه و چند ساله) و ارزیابی عملکرد بر مبنای اهداف در نظام بودجه ریزی عملیاتی ضروری است. اکنون که عملکرد سازمان در قبال تحقق اهداف سالانه مورد ارزیابی قرار گرفت، سؤال اصلی این است که چه میزان منابع به عملکرد به دست آمده تخصیص یابد. در مثال فوق، نتیجه ارزیابی عملکرد سه ماهه اول شهرداری نشان می دهد که این سازمان موفق شده است دویست هزار مترمربع فضای سبز را از مجموع یک میلیون مترمربع (هدف سالانه برنامه) تولید نماید. اکنون سؤال این است که بودجه ای که باید در قبال عملکرد ارزیابی شده تخصیص یابد به چه میزان است؟ پاسخ این پرسش در محاسبه بهای تمام شده هر یک مترمربع تولید فضای سبز نهفته است. بنابراین موضوع محاسبه بهای تمام شده محصولات و خدمات نیز از عناصر اصلی یک نظام بودجه ریزی عملیاتی است. موضوع اساسی دیگر اینست که چگونه با بودجه کمتری محصولات و خدمات بیشتر و با کیفیت بالاتر تولید کنیم. این به معنای افزایش کارایی سازمان در نحوه مصرف منابع برای تولید خروجی هاست. پاسخ این سؤال در مدیریت بهای تمام شده هر واحد محصول یا خدمت تولید شده نمایان می شود. بنابراین با توجه به نکات فوق سه عنصر اصلی در نظام بودجه ریزی عملیاتی قابل توجه است که عبارتند از: برنامه ریزی، محاسبه بهای تمام شده و ارزیابی عملکرد. مزیت عمده بودجه ریزی عملیاتی صرفه جویی است و مزایای دیگر آن عبارتند از:

۱. شفاف سازی فرآیند بودجه ریزی

۲. صرفه جویی اقتصادی ناشی از پرهیز از موازی کاری و ارتقای کارآمدی

۳. افزایش کارایی و اثربخشی عملکرد دولت و سازمانها از طریق تمرکز منابع در جهت

ضروری ترین نتایج

۴. اصلاح و بهبود تصمیم گیری در مورد مؤثرین راه برای استفاده از منابع محدود کشور
۵. بهبود عملکرد از طریق پیوند دادن بودجه و عملکرد برنامه
۶. ارتقای مسئولیت پذیری مدیران در قبال تصمیماتی که بر نتایج بودجه تأثیر می گذارند.
۷. حمایت بهتر مدیریت توسط پیوند نتایج بودجه و برنامه و سنجش عملکرد بودجه با سنجش عملکرد برنامه در فرآیند کنترل و گزارش نتایج.
۸. ارائه سیستم و فرآیندی که در آن تصمیم گیری های مربوط به بودجه بر پایه ای قابل سنجش و اهداف دارای اولویت صورت می گیرد.
۹. افزایش پاسخگویی بر اساس نتایج: اگرچه بسیاری از دولت ها دسترسی به اطلاعات عملکرد خود را امکان پذیر می سازند، اما اطلاعات عملکرد متجز از بودجه ریزی عملیاتی می تواند به شیوه های مختلف نظیر اسناد بودجه ای برنامه های راهبردی و گزارش عملکرد به اطلاع عموم برسد.
۱۰. بهبود مدیریت عملکرد: اطلاعات عملکرد بیشتر مورد استفاده مدیرانی است که مایلند کارایی عملیاتی برنامه ها و فرآیندهای کاری خود را افزایش دهند.
۱۱. بهبود نحوه تخصیص: در بودجه ریزی عملیاتی منابع با شاخص های عملکرد مرتبط می شود. مرتبط ساختن برنامه ریزی راهبردی به تخصیص منابع یکی از الزامات اصلی تخصیص منابع بر مبنای هدف است.

۲. شفافیت در نظام حسابرسی و حسابداری

رویدادهای جهانی از جمله بحران های اقتصادی منجر به پررنگ تر شدن نقش اساسی گزارش های مالی قابل اعتماد و با کیفیت شده است. همچنین باعث اهمیت یافتن کیفیت حسابرسی در دیگر جنبه ها و زمینه های گزارشگری مالی است. دستیابی به کیفیت گزارشگری مالی منوط به صحت و درستی هر یک از حلقه های زنجیره گزارشگری مالی است. پیچیدگی سازمانی و گسترش معاملات در اغلب کشورها

موجب شده است که سازمان‌ها با توجه به مسئولیت خود و در راستای دستیابی به اهداف سازمانی و به منظور کسب اطمینان از هدایت بهینه کلیه منابع، واحدهای به نام حسابرسی داخلی داشته باشند. دامنه فعالیت‌های حسابرسی داخلی به مراتب بیش از پیش گسترش یافته است. از مهم‌ترین سازوکارهای ایفای مسئولیت پاسخگویی، کنترل‌های داخلی و به تبع آن حسابرسی داخلی است. حسابرسی داخلی در تدوین روش‌های کنترل داخلی اعم از مالی و غیرمالی، استقرار سیستم کنترل داخلی، بررسی و ارزیابی سیستم کنترل داخلی، ارائه پیشنهادهای سازنده برای بهبود این سیستم و ارزیابی اثربخشی و کارایی استفاده از منابع سازمان، نقشی اساسی و کلیدی دارد. دو دلیل عمده برای وجود حسابرسی داخلی وجود دارد. اولاً، برای برخی از سازمان‌ها، مقررات یا قانون حوزه‌ای که در آن فعالیت می‌کنند مطالبه می‌شود. ثانیاً این بخشی از مدیریت ریسک سازمان است. این هدف با کاهش ضعف کنترل داخلی در سازمان، خطر تقلب را کاهش می‌دهد. فرآیند حسابرسی به تولید اطلاعات جدید در حوزه حسابداری منجر نمی‌شود، بلکه اطلاعات تولید شده را ارزش‌گذاری می‌کند. در واقع اطلاعات تولید شده در فرآیند حسابداری موضوع حسابرسی است.

حسابرسی یک فرآیند بررسی است که توان تولید اطلاعات فضاوتی مفید را دارد. لذا حسابرسی فرآیند بررسی موشکافانه اطلاعات اقتصادی و اسناد مالی برای کشف تقلب و اشتباه تلقی می‌گردد و حسابرس وظیفه دارد کار حسابداران را بررسی کند.

۲.۱. حسابرسی در شهرداری‌ها

امروزه با تأکید بر کاهش تصدی‌گری دولت یکی از نقش‌های مهم دولت‌ها سیاست‌گذاری ساماندهی و نظارت بر امور تعریف می‌شود. افزایش تصدی‌گری‌ها در دولت و بخش عمومی این نقش را کم‌رنگ و دستگاه‌های دولتی خود را بیشتر در نقش اجرایی و کمتر در مقام نظارت بر امور و فعالیت‌ها می‌بینند. نظارت و حسابرسی

از پاسخگویی که خاستگاه آن احترام به حقوق انسانهاست نشأت می‌گیرد. مسئولین اجرایی می‌بایستی در مقابل مردم و سایر افراد ذینفع پاسخگو باشند. پاسخگویی علمی و مناسب مستلزم وجود اطلاعات معتبر و قابل اتکاء است. هدف نظارت و حسابرسی زدودن آلودگی‌های اطلاعات است تا از طریق افزایش قابلیت اتکایی آن، بستر مناسبی برای استفاده از اطلاعات در راستای تصمیم‌گیری‌ها فراهم آید. حاصل فعالیت‌های حسابرسی، افزایش اعتبار اطلاعات مبنای تصمیم‌گیری، اطمینان از اداره بهینه امور، اطمینان از رعایت قوانین و مقررات، تقویت نظام‌های مالی و مدیریتی و کاهش سوء جریانات و تخلف در دستگاه‌های مختلف می‌باشد. همچنین رعایت منافع عمومی، شفافیت‌های مالی در عرصه اقتصادی، تسهیل وصول مالیات و توانمندی نهادها به ارائه خدمات رفاهی آموزشی، بهداشتی، اطمینان از گردش مالی و کاهش زمینه فساد اقتصادی از دیگر مزیت‌های حسابرسی است. دستگاه‌های اجرایی معمولاً اعتبار بودجه برنامه‌ای خود را از اعتبار کل کشور تأمین می‌نمایند، اما سیستم شهرداری‌ها برخلاف آنها می‌باشد. در این خصوص، حسابداری درآمد و هزینه در واحد‌های مالی لازم است که در دفاتر منعکس گردند و در آن حساب‌های درآمد شهرداری را می‌توان توأم و یا غیر متمرکز ثبت نمود. در انتهای سال مالی، بستن حساب‌های موقت و دائم شهرداری و همچنین انتقال حساب‌ها از طریق تراز افتتاحیه، تهیه می‌گردد که به منظور تفریغ بودجه تا آخر اردیبهشت ماه به انجمن شهر گزارش می‌شود. در این خصوص، انجمن شهر موظف است که تا پایان خرداد ماه، به آن رسیدگی نماید. بر اساس ماده ۴۴ قانون شهرداری‌ها، شهرداری وظیفه دارد که ممیزی حساب‌ها را طی سه مرحله به شرح زیر انجام دهد:

۱. حسابرسی به وسیله شهرداری

۲. حسابرسی به وسیله حسابداران متخصص و متعهد که توسط انجمن انتخاب گردند.

۳ رسیدگی نهایی به وسیله انجمن شهر از طریق بررسی گزارش های مالی شرکت های متعلق به شهرداری، به استناد قانون استفاده از خدمات تخصصی حسابداران ذی صلاح به عنوان حسابدار رسمی و آیین نامه اجرایی بند چهارم آن، موظفند حسب مورد بازرس یا بازرس قانونی (حسابرس) خود را از بین مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران یا سازمان حسابرسی انتخاب کنند. به موجب قوانین و مقررات مورد اشاره، مؤسسات حسابرسی در صورت تصدی سمت بازرس یا بازرس قانونی، باید نسبت به انجام حسابرسی صورت های مالی سازمان ها و شرکت های متعلق به شهرداری و اظهار نظر نسبت به صورت های مالی آنها اقدام کنند. از سوی دیگر، شورای اسلامی شهر به موجب بند ۳۰ الحاقی به ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۸۲/۶ دارای وظیفه و اختیار نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان ها، مؤسسات، شرکت های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری های لازم براساس مقررات قانونی است. به موجب تبصره این بند کلیه پرداخت های شهرداری در حد بودجه مصوب با اسناد مثبت و با رعایت مقررات مالی و معاملاتی شهرداری به عمل می آید که این اسناد باید به امضای شهردار و ذی حساب یا قائم مقام آنان که مورد تأیید شورای شهر باشند، برسد. همان گونه که از مفاد بند ۳۰ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و انتخاب شهرداران و تبصره آن برمی آید، وظیفه نظارت بر حساب درآمدها و هزینه های شهرداری با مفهوم «انجام پرداخت های شهرداری در چارچوب بودجه مصوب با اسناد لازم و رعایت مقررات مالی و معاملاتی» بر عهده شورای شهر قرار داده شده و شورای شهر با انتخاب حسابرس رسمی می تواند به این وظیفه خود جامعه عمل پیوشاند.

در حالت مطلوب، شورای شهر به رغم دارا بودن حق قانونی خود در استفاده از حسابرسی رسمی در انجام حسابرسی رعایت، تنها در مواردی که مستثنای دال بر انجام تخلف یا شک به تخلف وجود دارد، از این حق خود استفاده کرده و درخواست انجام حسابرسی رعایت کند، نه این که کلیه شرکت‌ها و سازمان‌هایی را که صورت‌های مالی آنها یک بار مورد حسابرسی قرار گرفته است، دوباره مشمول حسابرسی صورت‌های مالی قرار دهد. از دیگر موارد پیشنهادی، بررسی فرآیندهای کنترل داخلی تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌ها (تقدی و غیرتقدی)، توافق و تهاوتر در تمامی واحدهای شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، بررسی فرآیندهای کنترل داخلی سیستم‌های عملیاتی حفظ، نگهداری و بهره‌گیری از اموال، دارایی‌ها و امکانات شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته همچنین پیگیری رفع موارد مندرج در گزارش حسابرس مستقل منتخب شورای اسلامی شهر از طریق برگزاری جلسات مستمر با واحدهای مختلف و حسابرس مستقل، تهیه گزارش‌های ضمنی و دوره‌ای حسابرسی داخلی و ارائه آن به شهردار، تلفیق اطلاعات مالی شهرداری با اطلاعات مالی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به صورت ماهانه برای تهیه ترازنامه تلفیقی و سالانه برای تهیه صورت‌های مالی، نظارت بر حل مسائل مربوط به حساب‌های بین واحدهای شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، انجام عملیات حسابرسی در خصوص گزارش‌ها، صورت‌های مالی و بودجه شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته که توسط شهردار برای اعلام نظر به اداره کل حسابرسی و خزانه‌داری ارجاع می‌شود و ارائه گزارش نتایج به شهردار، شرکت در مجامع عمومی و فوق‌العاده شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و ارائه گزارش آن به شهردار است. نظارت بر اجرای مصوبات شورای سازمان‌ها و مجامع عمومی و فوق‌العاده شرکت‌های وابسته و تابعه و همچنین موارد ابلاغی از طرف شهردار، نظارت بر حفظ وحدت رویه در موضوعات مالی و حسابداری شهرداری، سازمان‌ها و

شرکت‌های وابسته، همکاری با واحدهای ذی‌ربط شهرداری در تنظیم تعریغ بودجه سالانه، بررسی اقلام صورت‌های مالی شهرداری پیش از تسلیم آن به حسابرسان مستقل، همکاری با حسابرس مستقل منتخب شورای اسلامی شهر و جمع‌آوری اطلاعات و مستندات مورد نیاز حسابرس مستقل از واحدهای مختلف شهرداری، همکاری و تعامل با حوزه‌های نظارتی داخلی (نظیر اداره کل حراست، اداره کل بازرسی) در صورت نیاز حوزه‌های مذکور و همکاری با حسابرسان مستقل و بازرسان قانونی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به منظور رفع موارد مندرج در گزارش حسابرسی و بازرسی قانونی در شرح وظایف پیشنهادی حسابرسی آمده است.

۲.۲. شرح وظایف پیشنهادی حسابرسی

گزارش‌های مالی می‌تواند اطلاعاتی درباره نتایج عملکرد، وضعیت مالی، کارایی و صرفه اقتصادی، اثربخشی رعایت حقوق درون سازمانی و برون سازمانی و اطلاعاتی برای پیش بینی وضعیت آینده شهرداری‌ها را در اختیار شهروندان قرار دهد تا آنها بر مبنای این اطلاعات، عملکرد شهرداری را قضاوت کنند. در این راستا شهروندان نیاز به اطمینان از کیفیت و درستی اطلاعات گزارش شده در گزارش‌های مالی دارند؛ زیرا این گزارش‌ها از یک سو ابزاری برای ایفای مسئولیت پاسخگویی توسط مسئولان و از سوی دیگر مبنایی برای تصمیم‌گیری و ارزیابی عملکرد مسئولان توسط شهروندان است. از این حیث تشکیل کمیته حسابرسی زیر نظر شورای اسلامی شهر و استقرار واحد حسابرسی داخلی زیر نظر مستقیم شهردار به منظور ارتقای سطح ارزیابی مسئولیت پاسخگویی مالی و عملیاتی در شهرداری‌های کلاشهرها حائز اهمیت است. تهیه، تنظیم و اجرای برنامه حسابرسی داخلی طبق استانداردهای حرفه‌ای و اصول حسابرسی از عملیات اجرایی مالی (شامل منابع و مصارف) و نتایج حاصل از آن در همه واحدهای شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، برنامه‌ریزی به منظور بررسی،

کنترل، تجزیه و تحلیل ماهانه ترازنامه و صورت‌های مالی شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته بر اساس رویه‌های حسابداری و تهیه گزارش نتایج حاصله از جمله این وظایف است. از دیگر وظایف پیشنهادی، بررسی فرآیندهای کنترل داخلی تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌ها (تقدی و غیرتقدی)، توافق و تهاوت در همه واحدهای شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، بررسی فرآیندهای کنترل داخلی سیستم‌های عملیاتی حفظ، نگهداری و بهره‌گیری از اموال، دارایی‌ها و امکانات شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته همچنین پیگیری رفع موارد مندرج در گزارش حسابرس مستقل منتخب شورای اسلامی شهر از طریق برگزاری جلسات مستمر با واحدهای مختلف و حسابرس مستقل، تهیه ترازنامه تفیقی و سالانه برای صورت‌های داخلی و ارائه آن به شهردار، تلفیق اطلاعات مالی شهرداری با اطلاعات مالی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به صورت ماهانه برای تهیه ترازنامه تفیقی و سالانه برای صورت‌های مالی، نظارت بر حل مسائل مربوط به حساب‌های بین واحدهای شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، انجام عملیات حسابداری در خصوص گزارش‌ها، صورت‌های مالی و بودجه شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته که توسط شهردار برای اعلام نظر به اداره کل حسابداری و خزانه‌داری ارجاع می‌شود و ارائه گزارش نتایج به شهردار، شرکت در مجامع عمومی و فوق‌العاده شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و ارائه گزارش آن به شهردار است. نظارت بر اجرای مصوبات شورای سازمان‌ها و مجامع عمومی و فوق‌العاده شرکت‌های وابسته و تابعه و همچنین موارد ابلاغی از طرف شهردار، نظارت بر حفظ وحدت رویه در موضوعات مالی و حسابداری شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته، همکاری با واحدهای ذی‌ربط شهرداری در تنظیم تفریح بودجه سالانه، بررسی اقلام صورت‌های مالی شهرداری پیش از تسلیم آن به حسابرسان مستقل، همکاری با حسابرس مستقل منتخب شورای اسلامی شهر و جمع‌آوری

اطلاعات و مستندات مورد نیاز حسابرس مستقل از واحدهای مختلف شهرداری، همکاری و تعامل با حوزه‌های نظارتی داخلی و همکاری با حسابرسان مستقل و بازرسان قانونی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به منظور رفع موارد مندرج در گزارش حسابرسی و بازرس قانونی حائز اهمیت خواهد بود.

۲.۳. حسابداری تعهدی

در دهه آخر قرن بیستم که به دهه انقلاب در حسابداری و گزارشگری مالی بخش عمومی نیز شهرت دارد، تحولات زیادی در نظام‌های حسابداری و گزارشگری مالی دولت‌ها و حکومت‌های محلی کشورهای توسعه یافته و بعضی کشورهای در حال توسعه صورت پذیرفته است. این تحول که عمدتاً به جهت افزایش مطالبات شهروندی مبنی بر حق پاسخ مداران نسبت خواهی و تغییر در نگرش دولت مردان و سیاست به ایفای مسئولیت پاسخگویی و عملیاتی صورت گرفته است، منجر به شکل گیری نظام نوین گزارشگری مالی در بخش عمومی گردید.^{۲۷} با توجه به اهمیتی که تعیین میزان درآمدها و هزینه‌های واقعی یک دوره مالی در ارائه مسئولیت پاسخگویی و ارزیابی این مسئولیت توسط شهروندان و نمایندگان قانونی آنها دارد، روش‌های شناسایی و اندازه گیری درآمدها و هزینه‌های شهرداری از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار می‌باشند. از این رو بحث شفافیت مالی در مورد شهرداری‌ها حائز اهمیت خواهد بود. چرا که با ایجاد شفافیت در صورت‌های مالی و مشخص شدن دقیق اموال و دارایی‌ها، از یک سو عملکرد شرکت‌های تابعه و مدیران رده میانی دقیق تر ارزیابی می‌شود و از سوی دیگر، با ارائه صورت‌های مالی شفاف به مردم، می‌توان اعتماد آنها را جلب و در حل مشکلات آنها آگاهانه تر کوشید. با مهم دانستن شفاف سازی در سیستم مالی شهرداری برای جلوگیری از فساد مالی و رفع ابهامات سیستم نقلی، استقرار سیستم تعهدی

۲۷. بلجنتی ۱۳۸۵، ص ۱۵

می‌تواند مهم قلمداد شود. این امر، بستر اطلاعات مالی و مدیریتی خوبی فراهم نموده و زمینه برای جلب اعتماد و شفافیت مالی برای پروژه‌های شهرداری فراهم می‌شود. ارائه اطلاعات دقیق در خصوص درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌ها در گزارش‌های مالی و مقایسه ارقام واقعی درآمدها و هزینه‌ها با ارقام پیش‌بینی شده در بودجه سالانه، تصویر شفافی از عملکرد آن‌ها جهت قضاوت آگاهانه واحدهای نظارت‌کننده مانند دولت و شورای اسلامی شهر، ارائه کرده و امکان ارزیابی دقیق‌تر گروه‌های مزبور را فراهم می‌کند. بند(ه) ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و بند نهم سیاست‌های اقتصاد مقاومتی (اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی) و در راستای تحقق بند(ج) بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند(د) تبصره ۲۰ لایحه آن و بخشنامه وزیر امور اقتصادی و دارایی به شماره ۵۴/۱۴۸۱۴ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۶، اجرای حسابداری تعهدی در کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشور از ابتدای سال ۱۳۹۴ لازم‌الاجرا گردیده است. ماهیت حسابداری تعهدی، انتقال زمان ثبت مبادلات و شناسایی درآمدها و هزینه‌ها به دوره‌ای است که روی داده‌اند. در یک مثال فرض کنید که یک سازمان عمومی مانند شهرداری برخی خدمات خود را به شکل مناقصه برون‌سپاری کرده و متحمل پرداخت هزینه‌ای در آینده شده است. در مبنای حسابداری تعهدی همین قرارداد مناقصه، مبنای ثبت هزینه‌ها می‌شود و صرفاً زمان پرداخت هزینه‌ها ملاک نیست. در سیستم حسابداری نقلی، هر تغییری در وضعیت مالی مؤسسه، مستلزم مبادله وجه نقد است. در مبنای نقلی درآمدها به محض وصول وجه نقد، و هزینه‌ها به محض پرداخت وجوه، شناسایی و ثبت می‌گردند. لذا درآمد از جمع اقلام وصول شده تا پایان سال مالی و نیز هزینه از جمع اقلام پرداخت شده تا پایان دوره عمل بودجه که پانزدهم اردیبهشت ماه سال بعد می‌باشد، تشکیل می‌شود. در مبنای

تعهدی، درآمدها در زمانی که تحصیل می‌شوند و یا تحقق می‌یابند، مورد شناسایی قرار گرفته و در دفاتر حسابداری منعکس می‌گردند. بر این اساس، زمان تحصیل و یا تحقق درآمد هنگامی است که درآمد به صورت قطعی تشخیص می‌شود و یا بر اثر ارائه خدمات حاصل می‌گردد. لذا زمان وصول وجه در این روش مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در حسابداری تعهدی مبنای شناسایی و ثبت هزینه‌ها، زمان ایجاد یا تحصیل هزینه هاست. در مبنای تعهدی، درآمدها در حساب سال مالی که در آن خدمات انجام یا کالا فروخته شده، منظور می‌گردند.

۲.۴. نقش حسابداری تعهدی در شفافیت مالی

حسابداری تعهدی بر اصل تحقق یا اصل شناخت درآمد مبتنی است که طبق آن درآمد باید به محض احراز اعم از این که تقدماً وصول شده یا نشده باشد، ثبت و در صورت‌های مالی دوره ای که در آن تحقق یافته است، منعکس گردد. بعد از شناسایی و ثبت درآمد هر دوره، هزینه‌های هر دوره تعیین و با درآمد آن مقابله می‌شود تا سود خالص برای آن دوره به دست آید، بنابراین آن چه که بیشتر در حسابداری تعهدی مورد توجه است، اندازه گیری سود می‌باشد که با به کارگیری این مبنا نتیجه عملیات را بهتر منعکس نماید. انجام اصلاحات و تعدیلات لازم در حساب‌های پایان سال و افتتاح حساب‌هایی نظیر پیش پرداخت، هزینه‌های تعلق گرفته و پرداخت نشده، پیش دریافت و موجودی کالای پایان دوره مالی، از نتایج به کارگیری مبنای تعهدی است.

بنابراین مزایای سیستم حسابداری تعهدی را می‌توان در موارد ذیل برشمرد:

۱. دستیابی سریع به اطلاعات جامع، کامل و دقیق از وضع موجود سازمان.
۲. امکان تشخیص لزوم خرج کرد، بر اساس اطلاعات صحیح از منابع و نیازها.

۳. مشخص شدن میزان درآمدهای وصول نشده هر دوره مالی و امکان برنامه‌ریزی برای وصول آن‌ها.
۴. دسترسی به اطلاعات دقیق تر و کامل تر از درآمدها و هزینه‌های هر دوره (اعم از تقلدی و غیر تقلدی).
۵. امکان ایجاد ارتباط بین هزینه‌ها و عملکرد آن‌ها و در نتیجه ایجاد زمینه برای ورود به بحث بودجه عملیاتی.
۶. امکان تعیین نقطه سر به سر درآمد و هزینه در هر دوره، با مقایسه درآمدها و هزینه‌های هر دوره و نتایج حاصل از تهاتر آن‌ها.
۷. امکان محاسبه و ثبت استهلاکات به عنوان هزینه‌های دوره.
۸. دسترسی به اطلاعات لازم جهت برنامه‌ریزی و اعمال کنترل‌های مدیریتی.
۹. امکان تعیین قیمت تمام شده هر پروژه با استفاده از اطلاعات سیستم حسابداری.
۱۰. امکان سنجش دقیق تر تناسب واحدهای پشتیبانی با واحدهای عملیاتی و تعیین تناسب لازم بین آن‌ها و همچنین ارزیابی سنواتی آن‌ها.
۱۱. امکان سنجش مسئولیت‌پذیری مسئولین و مدیران سازمان‌ها و ارزیابی عملکرد ایشان در پایان هر دوره و در سطوح مختلف سازمانی.
۱۲. اطلاع از میزان و ارزش موجودی‌ها و دارایی‌های در اختیار سازمان با ثبت و ضبط موجودی‌های فیزیکی و دارایی‌های ثابت از قبیل اموال، ماشین آلات و تجهیزات در سیستم حسابداری.
۱۳. امکان ارزیابی و انعکاس کلیه دارائی‌های تحصیل شده اعم از خرید یا واگذاری بابت سایر حقوق سازمان، بر اساس مبانی مربوطه.
۱۴. امکان مقایسه وضع موجود با وضع مطلوب و تناسب آن با مأموریت‌های سازمان از نظر منابع، دارایی‌ها و خدمات ارائه شده.

۱۵. ارائه اطلاعات و گزارش های مالی صحیح تر و دقیق تر به مدیران جهت برنامه ریزی و تصمیم گیری و دیگر عملیات اجرایی.

بنابراین مبنای حسابداری تعهدی قادر است درآمدهای تحقق یافته و هزینه های انجام شده یک دوره مالی را گزارش نماید و گزارش درآمدهای تحقق یافته و هزینه های انجام شده یک دوره مالی در ارتقاء سطح مسئولیت پاسخگویی نقش قابل ملاحظه ای داشته و شهروندان را در جریان حقایق و عملیاتی که شهرداری ها در یک دوره مالی انجام می دهند، قرار می دهد. همچنین موجب می شود تا شهروندان با دریافت اطلاعات شفافی در مورد درآمدها و هزینه های یک دوره مالی، ارزیابی خود را از کفایت یا عدم کفایت درآمدهای یک دوره مالی برای تأمین هزینه خدمات ارائه شده توسط شهرداری ها، در همان دوره مالی کسب نمایند. لذا ارائه اطلاعات دقیق درآمدها و هزینه های شهرداری ها در گزارش های مالی و مقایسه ارقام واقعی درآمدها و هزینه ها با ارقام پیش بینی شده در بودجه سالانه، تصویر شفافی از عملکرد آن ها جهت قضاوت آگاهانه واحدهای نظارت کننده بی طرف و مستقل و نمایندگان قانونی شهروندان در شورای اسلامی شهر و سایر استفاده کنندگان اطلاعات مالی، ارائه نموده و ارزیابی ایشان را دقیق تر می نماید.

۳. مدیریت منابع، درآمدها و هزینه ها

برقراری انضباط و شفافیت مالی در نظام مالی شهرداری ها، مدیریت در هزینه کردها، افزایش میزان بهره‌وری، بهبود کیفیت ارائه خدمات، برقراری عدالت مالی در تخصیص منابع، مدیریت قاعده‌مند منابع موجود (شامل بودجه‌های مصوب، منابع مالی، نیروی انسانی و...) با توجه به تشدید تحریم‌ها و بالاکلیفی در رفع آنها حداقل در شرایط خوش‌بینانه و کوتاه‌مدت، حرکت به سمت برنامه‌ریزی راهبردی و مدون مالی و بودجه‌ای، اولویت‌بندی نیازها و درست هزینه کردن برای آن ها، ارتقای فرآیند ارائه

خدمات عمرانی، برقراری نظم و انضباط مالی در سطح مناطق و سازمان ها و عدم جابجایی ردیف‌های بودجه بین بخش‌های مختلف بسیار حائز اهمیت است. به نظر می‌رسد اصلی‌ترین موضوع، برقراری توازن مالی بین نیازها و منابع موجود و همچنین، ایجاد تصویری روشن از درآمدها و هزینه‌کردهای شهرداری هاست. نباید فراموش کرد که عدم شفافیت اقتصادی-مالی و شکل‌گیری فرآیند ویژه خواری نظام مدیریت شهری را تهدید خواهد کرد. یکی از موضوعات تامل‌برانگیز، ایجاد شفافیت در درآمدهای دریافتی و نحوه هزینه‌کرد آن در شهر است؛ البته شفافیت در مدیریت شهری و آگاهی‌بخشی به شهروندان، نیازمند طی کردن فرآیندی دقیق و بلندمدت است و بخش‌های مختلفی از قبیل آموزش شهروندی، هوشمندسازی خدمات، ساده‌سازی فرآیندهای درآمدی و حتی مدیریت هزینه در شهر را شامل می‌شود.

۳.۱. برنامه ریزی برای ارتقای منابع درآمدی پایدار

قبل از این که به مقوله پایداری و ناپایداری درآمدهای شهری پرداخته شود، ضروری است که تعاریف درآمدهای پایدار ارائه گردد. درآمد پایدار عبارت است از حداکثر درآمد قابل دستیابی در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان میزان درآمد در دوره آینده با در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع، نیروی کار و سرمایه‌های تولیدی^{۲۸}. به عبارت دیگر آن دسته از کدهای درآمدی شهرداری که از دو خصیصه تلاوم پذیری و مطلوب بودن برخوردار باشد و برای دستیابی به آن بتوان برنامه ریزی‌های لازم را صورت داد، درآمد پایدار محسوب می‌گردند. بدیهی است که هر درآمدی که فاقد این خصوصیات باشد، ناپایدار خواهد بود. تلاوم پذیری اقلام درآمدی یعنی این که به گونه ای باشند که در طول زمان قابل اتکاء باشند. تلاوم پذیری مربوط به درآمدهایی می‌باشند که بر حسب قانون به صورت سالانه و یا ماهیانه و یا منافع حاصله وجود دارد. بنابراین کلیه اقلام

۲۸. بلوی، ۱۳۹۰، ص ۱۳

درآمدی که به هر دلیل تحت تأثیر شوک، بحران‌ها، تغییر قوانین و مقررات و نوسانات اقتصادی اند، قابل اتکاء نبوده و خصیصه اول پایداری در آن‌ها ضعیف خواهد بود.^{۲۹}

پایدار بودن منابع درآمدی برای شهرداری‌ها از این حیث اهمیت دارد که برای برنامه ریزی‌های شهری به برآورد شفاف و دقیق از میزان و زمان تحقق درآمدها نیاز است. لذا شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های فنی و عمرانی خود نیاز به جذب درآمد قابل توجهی دارند. در مسیر جذب درآمدهای پایدار شهری بهره‌مندی از تجربه‌های موفق دیگر کلاس‌شهرها و یا سایر کشورهای موفق در این زمینه می‌تواند سازنده باشد. تجربه شهرداری‌های کشورهای پیشرفته در زمینه شیوه کسب درآمد و تأمین هزینه‌های شهر حاکی از انجام مطالعات گسترده در زمینه دستیابی به راهکارهای کارآمد جهت تأمین منابع درآمدی جدید برای تأمین هزینه‌های شهر هستند. حتی در بسیاری از شهرداری‌های کشورمان اولین محدودیت برای حل مسایل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی به شهروندان ناشی از فقدان منابع مالی کافی بوده است و از آن جایی که منابع درآمدی پایدار سهم ناچیزی در تأمین مالی شهرداری‌ها دارند، بنابراین راهبرد اصلی شهرداری‌ها در زمینه تأمین مالی می‌بایست با رویکرد منابع مالی پایدار باشد. توسعه اتکای منابع مالی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تخلفات و دریافت جرایم، و قانونی کردن فعالیت‌های عمرانی معایر با اهداف و محتوای طرح‌های مصوب و قانونی و توجه بیش از حد به معیارهای اقتصادی در اجرای طرح‌های توسعه شهری را با چالش مواجه نموده است. از یک سو با یک نظام درآمدی ضعیف و ناپایدار مواجه و از سوی دیگر به دلیل شرایط اقتصادی حاکم بر کشور، هزینه‌ها قابل پیش بینی نیستند. نتیجه این وضع از دید مالی، انباشت بدهی‌ها، فروش دارایی‌ها و قرار گرفتن در تنگناهای مالی است. به همین دلیل شهرداری‌ها در تأمین درآمدهای پایدار و در راستای تحقق اهداف

۲۹. علیپ وثبت مقدم، ۱۳۸۸ص ۸۵

اقتصادی و مالی در حوزه مدیریت شهری، طوری برنامه‌ریزی نمایند که عدم تعادل‌های موجود میان سهم وصول درآمدهای ناپایدار مانند درآمدهای حاصل از فروش تراکم در منابع درآمدی کلان شهرهای کشور را با جایگزینی منابع درآمدی پایدار جبران نمایند. بررسی آثار منابع درآمدی شهرداری‌ها، با توجه به ضوابط و مقررات شهرسازی نشان می‌دهد که اتکای منابع درآمدی شهرداری‌ها به ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمان به سه شکل رواج دارد^{۳۰}:

۱. درآمد حاصل از تخلفات و صدور جرائم
۲. صورت قانونی بخشیدن به ساخت و سازهای مغایر با اهداف و آرمان‌های شهرسازی و طرح‌های مصوب
۳. کسب درآمد از محل پروژه‌های درآمدزا از طریق اولویت بندی اجرای طرح‌های توسعه شهری با معیارهای اقتصادی و مالی.

درآمد حاصل از فروش تراکم در بخش ساخت و ساز شهری، هر چند می‌تواند به نوسازی شهری کمک شایانی نماید، ولی به دلیل هزینه بالای نگهداشت شهری عملاً هزینه فروش تراکم در بخش ارائه خدمات صرف می‌شود و در بخش توسعه عمران، با کمبود و کسری بودجه و اعتبار مواجه می‌شود. روش تأمین درآمد از فروش تراکم آثار و تبعات منفی را به دنبال دارد که می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- آسیب پذیری در برابر رکود یا تورم بازار مسکن
- روندهای نزولی درآمدهای شهرداری در مقایسه با نرخ تورم
- عدم همخوانی درآمدهای حاصل از فروش تراکم با برنامه ریزی‌های صورت گرفته برای مدیریت بحران

۳۰ شوره و شاکری، ۱۳۹۲، ص ۵۰

درآمدهای ناپایدار در دوره‌های رکود و رونق دچار نوسان شده و در دوره رکود به کسری بودجه شهرداری می‌انجامد. به همین منظور با طرح و رویکرد نوین اقتصاد شهری، مباحث نوینی شکل گرفت که هدف عمده آن‌ها، شناسایی سازوکارهای ارتقاء و تولید منابع پایدار برای تأمین نیازهای هزینه‌ای حوزه مدیریت شهری می‌باشد. فقدان منابع درآمد پایدار، عملکرد مدیریت شهری را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و با توجه به این که سهم زیادی از درآمدهای شهرداری جزء درآمدهای ناپایدار است و این نوع درآمدها از ویژگی مطلوب بودن و با ثبات بودن برخوردار نمی‌باشند، همیشه در خطر کاهش عوارض ناشی از ساخت و ساز به دلایل مختلف هستیم. لذا این نوع عوارض از ویژگی پیش بینی شونده‌گی برخوردار نبوده و قابلیت برنامه‌ریزی ندارند، لذا توجه به افزایش درآمدهای پایدار مهم و ضروری است. سهم شهرداری‌ها از عوارض و درآمدهایی که دولت به صورت متمرکز از شهروندان دریافت می‌کند، نقش مهمی در استقلال اقتصادی کلان‌شهرها و ایجاد منابع درآمدی پایدار دارد. اهمیت این منبع در کشور ما به اندازه‌ای است که در طرح جامع، طرح تفصیلی، برنامه‌های پنج‌ساله اول و دوم شهرداری‌ها و حتی قانون شورای اسلامی، راهکارهایی برای کمک به شهرداری‌ها به‌منظور ایجاد منابع اقتصادی پایدار تعریف شده است. بخشی از هدف‌گذاری مدیریت شهری برای افزایش درآمد پایدار از طریق اصلاح قوانین را مجلس و شورای اسلامی شهر پیگیری می‌شود و بخشی نیز به اصلاح فرایندهای داخلی شهرداری مربوط است؛ به‌عنوان مثال دستیابی به ثبات اقتصادی در شرایط رکود، نیازمند مدیریت صحیح هزینه‌ها و اجتناب از تحمیل هزینه‌های غیر ضروری به شهر است که یک فرایند داخلی است، اما تدوین برنامه‌های عملیاتی با کمک سایر حوزه‌های دانشگاهی و صاحب‌نظران، مستلزم تصویب زیرساخت‌های قانونی و حقوقی جدید است که باید از طریق نهادهای قانون‌گذار دنبال شود. ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم، شوراهای اسلامی،

شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط را موظف به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری تا پایان سال اول برنامه می‌نماید. در این زمینه پیگیری و اعمال سیاست‌های زیر نیز تکلیف شده است:

۱. کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات، بهره برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری.

۲. تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل و نقل.

۳. تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات.

۴. تعیین ضمانت اجرائی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها.

۵. افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیر مشجر با سطح اشغال بیشتر.

۶. تقویت سازو کارهای مدیریت و نظارت بر هزینه کرد شهرداری.

۷. برون سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی.

با توجه به پژوهش‌های متخصصان علم اقتصاد و مالی، مالیات بر دارایی‌های غیر مقبول شهری که در ایران به نام «عوارض نوسازی» نامیده می‌شود، عادلانه‌ترین، ثابت‌ترین و در عین حال پردرآمدترین منبع مالیاتی برای شهرداری‌ها به صورت بالقوه تشخیص داده شده است. عوارض نوسازی در ایران (مالیات محلی بر مستغلات شهری) از سال ۱۳۴۸ و در پی تصویب قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷، از املاک مسکونی و غیرمسکونی دریافت می‌شود. قانون یاد شده از هر حیث منسجم و جامع است، یعنی در آن پایه مالیاتی، مؤدی مالیات، روش ممیزی املاک، دوره ارزیابی، نحوه رسیدگی به اعتراضات مالکان، نرخ عوارض بخشودگی‌ها و معافیت‌ها، نحوه وصل عوارض و روش‌های اعمال قانون به خوبی مشخص شده است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان، تحت عنوان مالیات بر دارایی‌های غیرمقبول از آن نام برده می‌شود از اقلامی است که در هر سال می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تلاوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نه تنها سلامت محیط زیست شهری را دچار مخاطره نمی‌نماید، بلکه ظرفیت‌های درآمدی شهرداری‌ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می‌دهد. این نوع درآمد در بسیاری از کشورها، فارغ از نوع نظام حکومتی (فدرال، متمرکز) تأمین‌کننده بخش عمده‌ای از منابع درآمد شهرداری‌ها می‌باشد. مالیات بر دارایی شفاف است و برخلاف مالیات بر درآمد، از منبع کسر نمی‌شود و مالیات‌دهندگان، آن را در دوره‌های منظم و به صورت کلی پرداخت می‌کنند و در نتیجه، آگاهی بیشتری نسبت به آن دارند.^{۳۱} متأسفانه مطالعه جامعی بر روی تأمین مالی از طریق عوارض صورت نگرفته و استراتژی مشخصی برای وصول آن‌ها وجود ندارد. سهم بالای درآمدهای ناپایدار در تأمین منابع مالی شهرداری‌ها سبب شده است

۳۱. آکری، نوبه، ۱۳۹۷، ص ۴۸

تا توجه کافی و جدی بر روی سایر منابع از جمله عوارض نوسازی و عمران شهری صورت نگیرد. پرداخت این عوارض در واقع پولی است که باز خورد آن به طور مستقیم به خود شهروندان بر می گردد. عوامل زیادی در تعیین عوارض نوسازی و عمران شهری ایفای نقش می کنند، اما استفاده نمودن از ویژگی های واحدهای مسکونی و تجاری در نحوه محاسبه این عوارض جهت واقعی تر نمودن آن، گذشته از آن که می تواند برای شهرداری اثرات مثبت درآمدی داشته باشد، می تواند در تحقق عدالت متمرکز بوده و رضایت شهروندان را به همراه داشته باشد. همجوار بودن با مراکز بزرگ تفریحی و تجاری، پارک های بزرگ در نزدیکی محل سکونت، و ... می تواند در واقعی نشان دادن عوارض نوسازی (عدالت مالیاتی) تأثیر گذار باشند. اخذ عوارض نوسازی در شرایط کنونی با معضلات و مشکلات گوناگونی مواجه است. فعالیت های انجام شده در گذشته، چگونگی اجرای قانون نوسازی و عمران شهری، کیفیت ارزیابی اراضی و ساختمان ها و تعیین نسبت قیمتی که برای محاسبه عوارض ملاک عمل قرار می گیرد، بیانگر این است که نتیجه تلاش های عملیاتی و میدانی شهرداری ها برای ممیزی های پرهزینه به دریافت مبالغ ناچیز منجر می شود. حتی شهرداری ها به ناچار از محل اعتبارات دیگر و به صورت علی الحساب وجوهی را برای اخذ عوارض نوسازی برداشت می کنند و ملاحظه می شود که با توجه به فعالیت ها و هزینه های صرف شده در نقطه سر به سر واقع شده اند و با معضلاتی مانند غلبه کردن مصارف بر منابع اخذ عوارض مواجه گشته اند. مطالعات نشان می دهد عوارض نوسازی در سال های اخیر سهم خود را درآمدهای شهرداری ها افزایش داده اما هنوز سهم آن از کل درآمدهای شهرداری ها بسیار ناچیز است. به منظور دستیابی به درآمدهای قابل ملاحظه حاصل از عوارض نوسازی و استفاده از عوارض بالقوه این منبع درآمدی مواردی وجود دارد که در مبنای تعیین میزان و دریافت عوارض باید در نظر گرفت. به عنوان مثال تعیین قیمت

روز املاک و مستغلات و ایجاد بانک اطلاعات املاک و مستغلات با هدف افزایش کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی و همچنین شفاف سازی مبنای محاسبات در جهت رفع بی اعتمادی از پرداخت کنندگان عوارض نوسازی و جلب مشارکت آنان در زمینه پرداخت به موقع عوارض و اعطای جوایز و مشوق های خوش حساسی مؤثر خواهد بود. از سوی دیگر نظارت بر تلاش های نیروهای مسئول وصول عوارض نوسازی، افزایش سطح دانش کارکنان واحدهای نوسازی و ارتقای انگیزه آنان جهت وصول بهنگام عوارض حائز اهمیت می باشد. در رویکرد کلان نیز باید به کاهش سهم عوارض بر تولید مسکن و گرایش به سمت عوارض نوسازی (عوارض مصرف مسکن) و استفاده از رویکرد هزینه-فایده در وضع عوارض جدید و ارزیابی عوارض موجود توجه نمود. برای رفع این مشکلات کارشناسان به ارائه راه حل و مدل های مختلفی پرداخته اند که بسیاری از آن ها به دلیل عدم انطباق با جامعه و شرایط حال حاضر امکان اجرایی شدن را ندارند. یکی از راه حل های اجرایی، انجام بررسی ها و تحقیقات مختلف در زمینه میزان تمایل مؤدیان و شهروندان به پرداخت عوارض نوسازی و نوع برداشت آن ها از شیوه هزینه کرد این عوارض است. ضمن این که یافتن بهترین راه دریافت عوارض از نگاه شهروندان و برقراری و رعایت حقوق میان شهروندان و شهرداری و داشتن تعامل و همکاری دو سویه و متقابل می تواند بسیاری از مشکلات و سوء برداشت ها را برطرف سازد. یکی از مهم ترین اقدامات شهرداری در زمینه جلب مشارکت های مردمی در مدیریت شهری، فرهنگ سازی شهروندان در پرداخت عوارض به شهرداری است که برای عملیاتی نمودن مؤلفه های فرهنگ پرداخت مالیات و عوارض، باید لزوم ایجاد عدالت پذیری اجتماعی مورد توجه قرار گیرد. لذا شهروندان نباید صرفاً به عنوان پرداخت کننده مالیات و عوارض فرض شوند. بسیاری از شهروندان در برابر پرداخت عوارض مقاومت می کنند. بدین منظور اطلاع

از نحوه تخصیص این منابع، حق تمامی شهروندان است و لذا نقش روابط عمومی شهرداری ها جهت اطلاع رسانی شهروندان از پروژه های فنی و عمرانی شهر اهمیت زیادی پیدا کند. به عنوان نمونه فعال سازی سامانه های پیام کوتاه و اطلاع رسانی، نصب بیلبرد، انتشار خبرنامه، بروشور، تبلیغات تلویزیونی و موارد دیگر می توانند شهروندان را در جریان فعالیت ها و اقدامات شهرداری ها در راستای بهبود فضای شهر و ایجاد بسترهای لازم برای رفاه شهروندان قرار دهند. حتی همکاری با سایر نهادها نظیر شرکت پست در جهت توزیع و بانک ها در خصوص وصول عوارض به طرق مختلف نظیر درگاه های الکترونیکی، عابر بانک ها و ...، موجب ارتقای سرعت و کارایی نظام تشخیص، توزیع و وصول عوارض خواهد بود.

۳.۲. مدیریت هزینه

محدودیت منابع و رشد روزافزون نیازها، موضوع مدیریت هزینه را از یک مزیت به یک ضرورت تبدیل کرده است و کاهش هزینه ها همواره به عنوان راهکار راهبردی مطرح بوده است. مدیریت هزینه، رویکردی سیستماتیک و ساختارمند برای درک هزینه ها، با هدف فراهم کردن چارچوبی کلی برای کنترل، کاهش و یا حذف هزینه ها در ابعاد خرد و کلان می باشد. سازمان ها و شرکت های مختلف تولیدی یا خدماتی پس از برنامه ریزی راهبردی و با در نظر گرفتن نقاط ضعف، قوت، فرصت ها و تهدیدهای موجود بر سر راه تولید یا ارائه خدمات با کیفیت و کمیت بالاتر و از طرفی هزینه کمتر در حال رقابت می باشند. به عنوان نمونه، امروزه اکثر سازمان ها باید بخش عمده ای از فعالیت ها و گزارش های زائد و غیر قابل استفاده و یا به عبارتی فعالیت ها و گزارش های کم ارزش را حذف کنند. در مرحله بعد سازمان ها باید بر فعالیت های باقیمانده متمرکز شوند و آن ها را با معیارهای دقیق و صحیح مورد ارزیابی قرار دهند که چگونه این فعالیت ها می توانند باعث افزایش سودآوری شوند. به همین منظور کاهش هزینه یک

تهدید نیست، بلکه فرصتی است که ظرفیت‌های ناشناخته سازمان را در مسیر حذف اتلاف‌ها و بهبود خددمات کارا، فعال می‌کند. در این خصوص فرهنگ سازی و آموزش به موازات استفاده از فن‌آوری‌های روز دنیا بسیار مهم و اساسی خواهد بود و علاوه بر سیاست‌گذاری در زمینه تعدیل هزینه‌ها، می‌توان از نظام مشارکت عمومی و اختصاصی بهره فراوان برد. این امر تنها با مشارکت و همکاری مردم امکان پذیر خواهد بود و تا چنین تفکری در عموم جامعه ایجاد نشود، سازمان‌ها به تنهایی نخواهند توانست به اهداف خود دست یابند.

مدیریت هزینه در بسیاری از زمینه‌ها دارای مفهومی یکسان با اصلاح‌الگوی مصرف می‌باشد. در واقع در هر دو رویکرد، بر جنبه‌های اساسی مصرف و کاهش هزینه‌های جانبی تأکید می‌شود. یکی از مسائل بسیار مهم در مدیریت پروژه‌های عمرانی، مدیریت هزینه پروژه می‌باشد. در مدیریت پروژه، مقوله مدیریت هزینه جزء کلیدی‌ترین فعالیت‌ها توسط سیستم مدیریت پروژه محسوب می‌شود. پروژه‌های متعددی به دلیل عدم رعایت مدیریت هزینه دچار شکست شده‌اند و به اهداف تعیین شده نرسیده‌اند. مسئله اساسی در بیشتر طرح‌های عمرانی شهری، طولانی شدن مدت اجرای طرح‌ها و چند برابر شدن هزینه تکمیل طرح‌ها نسبت به برآوردهای اولیه است. افزایش هزینه تمام شده طرح‌های عمرانی، نشان دهنده آن است که ظرفیت‌های جدیدی، متناسب با بودجه عمرانی برآورد شده به وجود نمی‌آیند. از این رو باید برای اجرای مطلوب تر طرح‌های عمرانی، باید تمهیداتی مانند ساماندهی منابع در دسترس، قراردادهای هزینه‌ها و همچنین برنامه‌ریزی بهینه منابع و کنترل پروژه‌ها فراهم گردد. مدیریت هزینه‌های پروژه مستلزم وجود استانداردهای مناسب برای نائل شدن به این هدف است. لذا مسئله مدیریت هزینه جامع و صحیح پروژه شامل برنامه‌ریزی منابع، برآورد هزینه‌ها، بودجه بندی و کنترل هزینه به یکی از دغدغه‌های اصلی دست‌اندرکاران پروژه‌ها تبدیل شده است که

پروژه‌های عمرانی را نیز شامل می‌شود. موفقیت یک پروژه به میزان زیادی به تعریف و استقرار سیستم مدیریت پروژه مناسب و اثربخش وابسته است و از جمله اصلی‌ترین وظایف یک مدیر پروژه، مدیریت هزینه در دوران ساخت می‌باشد. اتمام به موقع و با هزینه پیش‌بینی شده هر پروژه، از جمله معیارهای اصلی موفقیت آن محسوب می‌شود و عدم اتمام به موقع و با هزینه پیش‌بینی شده پروژه، باعث برآورده نشدن خواسته‌های کارفرما و اهداف پروژه می‌گردد. دشواری‌هایی که برنامه ریزی و کنترل با منابع در پروژه‌های پیچیده ساخت و اجراء دارد، باعث شده است که سازمان‌ها از دانش و فواید آن در پروژه‌های غیر پیچیده نیز بی‌بهره بمانند و یکی از ابعاد مهم در برنامه ریزی پروژه را که نقش مؤثری در کنترل زمان و هزینه‌های پروژه دارد را مدنظر قرار ندهند. پروژه‌های کلان عمرانی، بخش بزرگی از منابع مختلف جامعه را جذب خود می‌کنند. عدم موفقیت در پیاده‌سازی یک پروژه منجر به تلفات منابع، رکود و یا کاهش ارزش و عدم نیل به اهداف اولیه در طراحی و پیاده‌سازی پروژه خواهد شد. با توجه به این که طراحی و استقرار یک پروژه عمرانی، نیازمند سرمایه‌گذاری کلانی می‌باشد، لذا مطالعه، تهیه و تدارک یک طرح تحقیقاتی مناسب جهت برآورد شرایط موجود، امری لازم و ضروریست. زیرا پیاده‌سازی هر پروژه در سطح کلان، توأم با هزینه و ریسک زیادی می‌باشد. ریسک‌های مختلفی از جمله ریسک انطباق با نیازها، ریسک طولانی شدن پروژه، هزینه‌های پروژه و موارد دیگر که می‌تواند درصد شکست اجرای پروژه را افزایش دهد. در هر پروژه یک سیستم با چهار قید هدف، هزینه، زمان و کیفیت اعمال می‌گردد. تمام این قیدها تابع هستند؛ زیرا تغییر در هر یک، سبب تغییر در دیگری می‌شود. مدت و هزینه تا اندازه‌ای قابل معامله با یکدیگر هستند. زمان را می‌توان کاهش داد، اما این کار افزایش هزینه را به دنبال دارد. منابع شامل نیروی انسانی، ماشین‌آلات، مواد و مصالح و تجهیزات محدود هستند. بنابراین، محدودیت منابع در مدت و هزینه پروژه اثر

دارد. معمولاً، کارفرما کنترل کننده هدف، کیفیت و تاریخ اتمام پروژه و مدیر پروژه کنترل کننده منابع و هزینه است. هر چند زمان بندی پروژه نیز از وظایف مدیر پروژه محسوب می شود. متأسفانه اکثر سیستم های مدیریتی مورد استفاده در پروژه های بزرگ به خوبی متمرکز و یکپارچه نمی باشند. زیرا مستقل از هم و به منظور رفع نیازهای خاص تعریف شده اند و لذا یک سیستم مدیریت هزینه پروژه کارآمد، به خوبی می تواند با گزارش گیری از واحدهای مختلف در خصوص مصرف منابع، کنترل های لازم را انجام و در صورت نیاز، هشدارهای به موقع را جهت اجتناب از هر گونه خطا، اعلام نماید. بهترین و کارآمدترین روش جهت اجتناب از هر گونه خطا، کنترل مصرف منابع در آنالیز قیمت در زمان شرکت در مناقصه و میزان مصرف واقعی آن در دوران ساخت می باشد و این به دلیل عدم استفاده از روش های برنامه ریزی و کنترل منابع مشتمل بر نیروی انسانی، ماشین آلات و تجهیزات و مواد می باشد. بدون داشتن تحلیل دقیق و منطقی از فعالیت های پروژه در زمان پیشنهاد قیمت، نه تنها قیمت دقیق و قابل رقابتی ارائه نمی نماید، بلکه مدیریت هزینه پروژه را نیز در دوران ساخت دچار مشکل خواهد نمود. ارائه برنامه زمان بندی دقیق و بر اساس تحلیل های انجام شده در زمان پیشنهاد قیمت، گام بعدی جهت دستیابی به یک مدیریت هزینه موفق می باشد. در گام بعدی ارائه گزارشات دقیق و به دور از هر گونه عذر سازی به بخش کنترل پروژه، می تواند در هر زمان پروژه را از لحاظ هزینه مدیریت و کنترل نموده و هشدارهای لازم را جهت جلوگیری از مشکلات آتی اعلام نماید.

۳.۳. ساماندهی اموال و دارایی ها

به موجب مواد ۴۵ تا ۴۸ آیین نامه مالی شهرداری ها، اموال شهرداری اعم از منقول و غیر منقول بر دو نوع تقسیم می شود: اموال عمومی و اموال اختصاصی. اموال عمومی شهرداری، اموالی است که متعلق به شهر است و برای استفاده عمومی اختصاص یافته

است. مانند معابر عمومی، خیابان‌ها، میداين، پل‌ها، آرامستان‌ها، انهار عمومی و غيره. وظیفه شهرداری، حفاظت از اموال عمومی، آماده و مهیا ساختن آن برای استفاده عموم، جلوگیری از تجاوز و تصرف اشخاص نسبت به آن‌هاست. اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آن‌ها را دارد مانند اراضی، ابنیه، ماشین آلات، اثاث و نظایر آن. وظیفه شهرداری، علاوه بر حفاظت و جلوگیری از تجاوز و تصرف، مکلف است کلیه اموال غیر منقول اختصاصی شهرداری را طبق مقررات ثبت املاک به ثبت برساند. در صورتی که بعضی از اموال عمومی به نحوی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده عمومی از آن سلب گردد، به تشخیص شورای اسلامی شهر جزء اموال اختصاصی شهرداری منظور و محسوب می‌گردد. طرز نگاهداری و حفظ و حراست اموال شهرداری اعم از اختصاصی و عمومی و ثبت آن‌ها در دفاتر و کارت‌های اموال و بازدید مستمر و استفاده صحیح از آن‌ها و نحوه محاسبه استهلاک و نگاهداری حساب موجود اموال، به موجب دستورالعملی که توسط وزارت کشور تصویب و ابلاغ گردیده است، انجام می‌گیرد. وظیفه شورای شهر، علاوه بر مورد ذکر شده در تذکر ۱ به موجب بند ۸ ماده ۷۱ قانون شوراها، نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه، دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری می‌باشند. اموال عمومی برای طیف وسیعی از اهداف فرهنگی، علمی، آموزشی و ... برای استفاده عموم نگاهداری می‌شوند و به صورت نامحدود و غیرانحصاری عرضه می‌شوند و به طور معمول از درآمدهای عمومی مانند عوارض و مالیات تأمین مالی می‌گردند. شهرداری‌ها به دلیل این که می‌توانند توسط اموال عمومی، خدمات و کالاهای عمومی را به طور مؤثرتر و کاراتر از بازار خصوصی به عموم ارائه دهند، سعی می‌کنند هزینه‌های آن را از طریق درآمدهای عمومی تأمین کنند. در یک جامعه مردمی همه شهروندان حق دارند از پارک‌ها، گالری‌های هنری، موزه‌ها، خیابان‌ها،

پل ها و ... استفاده کنند. در واقع دادن حق استفاده از اموال عمومی به عموم مردم در قبال تأمین هزینه‌های این اموال از طریق اخذ عوارض، نوعی پاسخگویی و ایفای مسئولیت شهرداری به جامعه بوده که خود یکی از ویژگی‌های محیط فعالیت‌های شهرداری در خصوص نوع حسابداری فعالیت‌های عمومی است. این ویژگی که با عنوان رابطه پرداخت‌کنندگان عوارض به خدمات دریافتی معروف است، از ویژگی‌های اصلی محیط فعالیت‌های شهرداری محسوب می‌شود. بسیاری از بخش‌های دولتی در کشورهای پیشرو در امر حسابداری با پذیرش سیستم تعهدی کامل، پیشنهاد می‌کنند که همه اموال عمومی باید به عنوان دارایی شناسایی و در ترازنامه شهرداری ثبت شوند. با پذیرش حسابداری تعهدی کامل، فشار زیادی به مدیریت شهرداری وارد می‌شود تا این اموال را به صورت مالی ارزیابی کند و آن‌ها را در صورت‌های مالی خود وارد گرداند. اداره این اموال توسط شهرداری و ارائه خدمات آن به عموم مردم، رفاه اجتماعی بیشتر و مؤثرتر را نسبت به ارائه آن توسط بخش خصوصی فراهم می‌آورد. بنابراین شهرداری باید این اموال را به عنوان دارایی‌های امانی نگهداری و شناسایی کند و نحوه استفاده و شرایط این اموال باید برای مدیریت و اهداف پاسخگویی صورت‌های مالی شهرداری گزارش شوند و شکل و نحوه حسابداری این اموال به ماهیت و اهداف استفاده از این اموال وابسته می‌باشد.^{۳۲} با توجه به این که دارایی‌های سرمایه‌ای شهرداری‌ها، نقش مهمی را در ارائه خدمات گوناگون به شهروندان ایفا می‌کنند، مشمول مسئولیت پاسخگویی مالی و عملیاتی است. ارزیابی مسئولیت پاسخگویی حاکم بر حفظ و حراست و بهره‌برداری صحیح از دارایی‌های سرمایه‌ای، مستلزم نگهداری حساب و گزارشگری مالی درباره وضعیت و تغییرات این گونه دارایی‌ها در هر دوره مالی است. از این رو، شهرداری‌ها باید حساب این دارایی‌ها را نگهداری و وضعیت و

۳۲. حیلری و یقربلئی، ۱۳۹۱

تغییرات آن طی دوره مالی را طبق مفاد این بیانیه گزارش کنند. شهرداری مناطق می‌تواند اقلامی از انبارها و اموال بلااستفاده خود را شناسایی و مشخصات آن‌ها را از طریق پورتال اعلام نمایند. بدین ترتیب یک انبار مجازی حاصل خواهد شد که کلیه اقلام آن با قیمت کارشناسی که توسط سیستم حسابداری تعهدی تعیین می‌گردد، قابل تأمین و تهاتر توسط منطقه متقاضی خواهد بود. متأسفانه فقدان آمار مطمئن از املاک شهرداری همیشه مطرح بوده و یکی از عوامل آن، بی‌اعتمادی شهروندان نسبت به اهمیت موضوع است. شهرداری می‌تواند با تهیه نظام جامع آماری از اموال و املاک خود، در امر شناسایی و ثبت اطلاعات اموال غیرمنقول، عملکرد بهتری داشته باشد. بنابراین لازم است کمیته‌ای جهت بررسی و شناسایی املاک شهرداری تشکیل شود. در این خصوص، شهرداری می‌تواند برای تکمیل اطلاعات املاک غیرمنقول خود که مطابق قانون مالک آن بوده و اطلاعی از ملک ندارد، با لحاظ کردن مشوق‌هایی از ابزار مشارکت شهروندان بهره‌مند گردد. بانک اطلاعات املاک از پراکندگی، نحوه توزیع و تخصیص کاربری‌های شهری اطلاعات مناسبی ارائه می‌نماید. شناسایی تعداد دقیق پلاک‌های مسکونی، تجاری، اداری، زمین‌های بایر و سایر کاربری‌ها در سطح شهر، به هنگام شدن آمار و اطلاعات موجود شهری و نقشه شهر، بهره‌برداری از اطلاعات موجود در واحد شهرسازی جهت صدور پروانه ساختمانی، استفاده از اطلاعات موجود در واحد املاک جهت آزادسازی معابر شهری و اجرای طرح‌های اصلاح معابر و برآورد هزینه طرح‌های اجرایی با توجه به بافت ساختمان‌ها و موقعیت مکانی، ثبت و نگهداری سوابق املاک، معابر و مشاغل در سیستم، تسهیل در دستیابی به اطلاعات و محاسبات عوارض نوسازی و عوارض کسب و پیشه، ایجاد بستر مناسب در تسریع و آسان‌سازی امور شهرداری، امکان ارائه خدمات مکانی مربوطه در سیستم یکپارچه شهرسازی و نوسازی، گزارش‌گیری دقیق از تعداد و مشخصات املاک و معابر با کاربری‌های مختلف،

تشکیل پرونده های مربوطه در کمیسیون ماده صد و رسیدگی به تخلفات ساختمانی، برآورد دقیق واحدهای شغلی و نوع کسب آنها جهت صدور عوارض شغلی، برآورد تراکم مسکونی در نقاط مختلف شهر جهت برنامه ریزی شهری و ارائه خدمات مناسب از مزیت های بانک اطلاعاتی املاک می باشد. با توجه به پیامدهای منفی وجود خانه های خالی مانند نبود توسعه مطلوب شهری، نبود امکان استفاده از بازدهی مقیاس در ارائه خدمات، برجسته شدن شکاف طبقاتی، بروز مخاطرات و ناهنجاری های اجتماعی و فرهنگی و همین طور تشدید نوسان های قیمتی در بازار مسکن، برخی دولت های محلی به خصوص در شهرهای با رشد جمعیت زیاد اقدام به اعمال مالیات بر خانه های خالی کرده اند و از عواید حاصل از آن برای بهبود خدمات ارائه شده در بخش مسکن و شهرسازی استفاده می کنند. در اقتصاد ایران در ادوار مختلف قوانین متعددی برای حل معضل مالیات بر خانه های خالی تصویب شده است، ولی در عمل از نظر اجرایی با معضلات و تنگناهایی مواجه بوده که یکی از دلایل مهم این امر بی توجهی به نهاد اجرایی در اعمال این مالیات بوده است. به طور ویژه، به دلیل بی توجهی به جایگاه شهرداری ها در فرایند شناسایی و مالیات ستانی از املاک و اراضی خالی، این قوانین در دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی مد نظر شکست خورده است. این در شرایطی است که شهرداری ها به سبب برخورداری از سامانه جامع ممیزی املاک و اراضی شهری، نسبت به سایر ارگان ها (وزارت راه و شهرسازی و سازمان امور مالیاتی) مزیت نسبی و مطلق در فرایند اجرایی مالیات بر خانه های خالی دارند.

۳.۴. شفافیت در معاملات

معاملات دولتی معمولاً در دو قالب شناخته شده قانونی، یعنی مناقصه جهت خرید کالا و خدمات و مزایده جهت واگذاری کالا و خدمات و به دلایلی از جمله تصدی امور عمرانی، بهداشتی، نظامی، خدماتی، پژوهشی، خرید و فروش تجهیزات یا نیروی

انسانی واقع می شوند که دولت خود امکانات کافی برای اجرا یا تهیه آنها را ندارد؛ گاه نیز خود دولت این امکان را دارد، اما سیاست های کلان اقتصادی سبب می شود دولت در این زمینه از توان بخش خصوصی استفاده نماید. در اکثر کشورها، سازمان های دولتی و خدماتی، خریدار بخش عظیمی از کالاها و خدمات هستند. سازمان های بزرگ از طریق برگزاری مناقصات، اقدام به خرید کالا و خدمات می نمایند و معمولاً برندگان کسانی هستند که پائین ترین قیمت را پیشنهاد می نمایند. شفاف سازی و قانونی کردن فرآیند انجام معاملات، یکی از بزرگترین راهکارهای جلوگیری از فساد در نظام مالی و اقتصادی هر کشوری است. شفافیت موجب می گردد که راهکارهای تقلب و تبانی در معاملات، اختلاس، ارتشاء، رانت جویی، هدر رفتن منابع مالی دولتی و نظایر آن تا حدود زیادی کاسته گردد. بر همین اساس است که برای مبارزه با فساد اداری، پولشویی و اصلاح ساختارهای مالی، دستورات لازم وجود دارد؛ در همین راستا، در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، توجه ویژه ای به امر شفاف سازی معاملات دولتی شده است. آنچه مسلم است این که هر چه شفافیت در قانون بیشتر باشد، احتمال وقوع تبانی و فساد اداری کمتر بوده و نظارت بر اوضاع و احوال با مدیریت بهتری کنترل می شود. یکی از اصلی ترین دلایل قانون گذاری در زمینه مناقصات، موضوع شفافیت است که مستلزم تنظیم قواعدی است که ناظر بر روند اجرای مناقصه از ابتدا تا انتها باشد. در صورت قابلیت استناد مدارک، حقوق شرکت کنندگان در مناقصه رعایت شده و حساب و حساب و ساز و بازرسان با تکیه بر اسناد و مدارک، عملکرد بهتری خواهند داشت. در این صورت اصل شفافیت در امتداد اصل رفتار یکسان بوده و به نوعی مکمل آن خواهد بود. چراکه در اصل رفتار یکسان بر برابری در انجام رقابت تأکید می گردد و لذا برابری در رقابت زمانی محقق می شود که ذیفعان از کیفیت قراردادهای عمومی اطلاع کامل داشته باشند.

اساسی ترین زمینه بروز فساد می تواند وجود نقاط ضعف در مستندسازی فعالیت های سیاسی و اقتصادی و وضعیت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی باشد. نتیجه عدم مستندسازی، فقدان شفافیت در فعالیت های انجام شده و وضعیت مالی اشخاص است.^{۳۳} ایجاد رقابت یکی از آثار شفافیت است. اگر تعداد بیشتری از افراد حقیقی یا حقوقی از تصمیم مقامات مناقصه گذار باخبر گردند، رقابت حاصل از این موضوع، می تواند بر قیمت تأثیر گذار باشد. قراردادهای شویه های مختلفی برای خارج کردن فرایند مناقصه از مسیر صحیح هستند. آن ها می توانند از طریق تبانی در تثبیت قیمت ها و تبلیغ معیارهای فنی تبعیض آمیز برای ارزیابی کنند، ویژگی هایی را برای حمایت از مناقصه گر خاص فراهم کرده و با اعمال شروط نامناسب برای تعیین صلاحیت پیمانکاران، عرصه را برای ایجاد رقابت سالم محدود کنند. یکی از اقدامات مهم در راستای شفافیت مالی، انجام الکترونیکی معاملات است. در این راستا تالار معاملات شهرداری راهاندازی و انتشار آگهی ها و اطلاعات مناقصه، مزایده و حراج کلیه مناطق به صورت الکترونیکی و عمومی انجام شود. از آنجایی که معاملات، فسادخیزترین بخش مالیه عمومی است، بنابراین لازم است تا این بخش نیز به صورت کامل شفاف و الکترونیکی شود. کاهش هزینه های اجرایی، کاهش قراردادهای ترک تشریفات، افزایش رقابت بین پیمانکاران و افزایش کیفیت تدارکات عمومی در شهرداری از ثمرات مورد انتظار الکترونیکی شدن معاملات است. یکی از مهم ترین عرصه های بروز رانت، در عرصه شهر و در حوزه هایی نظیر مسکن، زمین های شهری، واگذاری مناقصه ها و مزایده ها و موارد متعدد دیگر است که ضروریست تا متولیان و برنامه ریزان عرصه مدیریت شهری، زمینه های شکل گیری رانت را شناسایی و در برطرف کردن آن تلاش نمایند. شهرداری ها باید در مناقصه و یا مزایده امتیاز خوبی برای تولیدکنندگان داخلی در نظر بگیرند که ایجاد سامانه

۳۳. رضایی و یلوری، ۱۳۹۹، ص ۲۹۹

آنلاین مزایده‌ها و مناقصه‌ها با در نظر گرفتن اولویت‌هایی برای تولیدکنندگان محلی و کمک به توسعه مراکز کارآفرینی با تضمین خرید محصول مرتبط با نیازهای مدیریت شهری با هدف حمایت از سرمایه‌گذاران محلی در اجرای پروژه‌های شهری می‌تواند مورد توجه باشد. همچنین در اعلام معافیت‌ها و تخفیفات باید منابع لازم جهت جبران کسری بودجه پیش‌بینی شود تا در روند اجرای برنامه‌ها و پروژه‌ها، خللی ایجاد نشود. براساس ماده ۲۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۶/۱۱ دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که تحت مدیریت دستگاه‌های دولتی هستند و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و متعلق به این دستگاه‌ها و مؤسسات، در تمامی معاملات خود صرف نظر از نحوه و منشأ تحصیل منابع، مشمول قانون برگزاری مناقصات یا آیین‌نامه‌های معاملات قانونی و اختصاصی خود می‌باشند. بنابراین، حداقل نهادهای مذکوره که مدیرانشان توسط دولت تعیین می‌شوند، کاملاً تحت پوشش قانون مناقصات قرار می‌گیرند.

۳.۵. اجرای شیوه‌نامه مشارکت و سرمایه‌گذاری

به منظور سرمایه‌گذاری شناسایی اولویت‌ها، پتانسیل‌ها و فرصت‌های سرمایه‌گذاری توسط مدیران شهری جهت تشویق سرمایه‌گذاران دارای اهمیت زیادی است. علاوه بر این از آنجایی که سرمایه‌گذاری نقش بسیار مهمی در توسعه و رشد شهر و افزایش قابلیت و توانایی مدیریت شهری در اداره شهر دارد، شناسایی موانع سرمایه‌گذاری نیز همانند شناسایی اولویت‌ها و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری دارای اهمیت هستند. منابع و ابزارهای سرمایه‌گذاری به طور کلی شامل بانک‌ها (به صورت سپرده‌گذاری و اعطای وام) شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهامی عام و سرمایه‌های خرد (شهروندان به عنوان منابع مالی به صورت خرید اوراق مشارکت) هستند. بر همین اساس عامل و یا عواملی

که در روند سرمایه گذاری و توسعه آن در شهر و یا مناطق مختلف تأثیر بازدارنده و منفی داشته باشند، عوامل بازدارنده جذب سرمایه گذاری می نامند.

از دلایل مهم رونق روزافزون استفاده شهرداری ها از سرمایه گذاری با مشارکت بخش خصوصی این است که هم پژوهشگران اقتصادی و هم مدیران شهری، به مزایا و تبعات مثبت حاصل از سرمایه گذاری های مذکور اذعان دارند. کاهش هزینه ها و تخصیص بهتر ریسک ها، استفاده از سرمایه های بخش خصوصی و به دنبال آن خلاقیت و ارائه فناوری های جدید به منظور کاهش هزینه های اجرایی پروژه ها، انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروهای داخلی و انجام سریع تر فعالیت ها در بخش های عمومی از مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت است. در این الگو بخش خصوصی پس از راه اندازی پروژه، مسئولیت بهره برداری از آن را بر عهده دارد و در طول این مدت کلیه مخارج مربوط به تعمیرات و نظایر آن بر عهده خودش است. لذا در طول ساخت پروژه، سعی در ارتقاء هر چه بیشتر کیفیت ساخت خواهد داشت تا به این ترتیب بتواند در مخارج آتی مربوط به تعمیرات، صرفه جویی نماید. بر اساس تجارب بین المللی در صورت وجود ساختارهای ارتباطی شفاف و دقیق و پیش بینی و تحلیل صحیح ریسک های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نیز تکنیکی این پروژه ها، چنین پروژه هایی خواهند توانست افزایش تزریق سرمایه بخش خصوصی به پروژه های زیرساختی مختلف را به همراه داشته و به این ترتیب کیفیت سرمایه گذاری در پروژه های زیرساختی را افزایش دهند. با این اوصاف به نظر می رسد که شهرهای ایران به ویژه کلان شهرها، می توانند از این روش، با توجه به استفاده فراگیر و گسترده آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته و تجربیات گوناگون و متنوع موجود در انجام پروژه های مختلف شهری به ویژه در بخش حمل و نقل عمومی، احیای بافت فرسوده، گسترش زیرساخت های فناوری اطلاعات، ایجاد فضای اوقات فراغت و

تقریبی، معابر، بزرگراه های شهری و امثال آن ها استفاده نمایند. البته تحلیل پیامدها و ایجاد زمینه ها و بسترهای قانونی و اجتماعی مربوطه حائز اهمیت خواهد بود. یکی از دلایلی که می توان برای کاهش هزینه این پروژه ها بیان کرد، حساسیت بسیار زیاد بخش خصوصی بر سودهای سرمایه گذاری هاست و طبیعتاً یکی از کلیدی ترین پایه های افزایش سوددهی در کلیه سرمایه گذاری ها، تلاش برای کاهش هزینه تمام شده است. اما تفاوتی کلیدی بین پروژه های مناقصه ای و پروژه های مشارکی وجود دارد.

علی رغم این که در پروژ های مناقصه ای نیز، بخش خصوصی انگیزه زیادی برای کاهش هزینه ها دارد، اما ممکن است در چنین شرایطی کاهش هزینه های ساخت و تکمیل پروژه، همراه با کاهش کیفیت پروژه و در نتیجه افزایش هزینه های تعمیرات و نگهداری پروژه در آینده همراه باشد. در واقع در پروژه های مناقصه ای، با توجه به این که پیمانکار خصوصی پس از اتمام پروژه مبلغ مربوط به قرارداد خود را مستقیماً از کارفرمای بخش عمومی دریافت می کند و پس از آن هم دیگر کاری با پروژه مذکور ندارد، لذا حساسیت بسیار ناچیزی نسبت به کیفیت پروژه و همچنین هزینه های آتی مربوط به تعمیر و نگهداری آن خواهد داشت.

تلاش شهرداری بر افزایش عملکرد خود با عقد قرارداد مشارکتی یکی از موانع ساختاری موجود در شهرداری است که در روند تشخیص صلاحیت سرمایه گذار خلل وارد می کند. این امر باعث می شود انعقاد قرارداد بدون توجه به کیفیت و شرایط آن و در نظر داشتن منافع بلندمدت شهرداری و شهروندان ملاک عمل قرار گیرد. اجبار بر عقد قرارداد با سرمایه گذار موجود و تأمین بخشی از نیازهای مالی پروژه های مشارکتی از آورده سرمایه گذار که برخاسته از مشکلات مالی شهرداری در تأمین نیازهای مالی است، سبب می گردد سرمایه گذار اعتماد خود را از دست بدهد و نسبت به آورده خود و امنیت سرمایه خود احساس امنیت نکند. همچنین نیاز مالی

شهرداری به انعقاد قرارداد مشارکتی تا حدودی سبب شده دقت کافی در تشخیص صلاحیت های عمومی و فنی صورت نگیرد. پروژه های مشارکتی که معمولاً هزینه بر بوده و بیشتر در راستای منافع شهروندان است تا منافع اقتصادی سازمان و شهرداری، همیشه وابسته به شرایط و رونق پروژه های مشارکتی باشند و زمینه شکل گیری درآمدهای پایدار در شهرداری به تأخیر بیفتد. علم دسته بندی کلاس پروژه های سرمایه گذاران باعث می شود آسیب هایی در فرایند تشخیص صلاحیت حادث شود که از جمله آن ها می توان به بی توجهی به تخصص و رزومه اصلی و عملیاتی سرمایه گذاران، کاهش دقت در برآوردهای فنی و اقتصادی پروژه ها، ضعف در اطلاع رسانی به متخصصان واقعی و مجریان و سازندگان مجرب و شناخته شده اشاره کرد. فشار وارده برای تسریع در عقد قراردادها نیز سبب می شود روند تشخیص صلاحیت سرمایه گذار به طور کامل صورت نگیرد و در عین حال میزان کمتری از تخصص گرایی و ضابطه مندی را داشته باشد. در بخش موانع خارج از سازمان، شرایط ناپایدار اقتصادی کنونی را می توان مهم ترین عاملی دانست که تأثیر منفی بر فرایند سرمایه گذاری بخش خصوصی در شهرداری داشته است. در شرایط موجود و برای بهبود شرایط، فارغ از تعامل و همکاری نهادهای مسئول و تأثیرگذار خارج از مجموعه شهرداری، می توان راهبردهای کوتاه مدت و میان مدت نظیر استقبال از بسته های پیشنهادی سرمایه گذاران و ایجاد انگیزه از طریق تضمین را به عنوان یک راه حل استراتژیک پیشنهاد کرد. در ضمن تصویب قوانین حمایتی و قضایی از سرمایه گذاران با توجه به وضعیت موجود نیز تأثیر روانی مثبتی حداقل بر سرمایه گذاران دارای تجربه و باسابقه مشارکت با شهرداری در پروژه ها خواهد داشت. همچنین اصلاح آیین نامه و تدوین سیاست های کلی برای سرمایه گذاری برای بهبود فرایند جذب سرمایه حائز اهمیت است. با توجه به ماده ۸۲ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات و وظایف

و اختیارات شورای اسلامی شهرها، اعضای شوراهای نمی‌توانند مسئولیت اجرایی داشته باشند، لذا در هیأت عالی سرمایه‌گذاری بدون حق رأی می‌توانند حضور یابند و در صورتی که تصمیمات هیأت عالی سرمایه‌گذاری، منجر به انعقاد قرارداد سرمایه‌گذاری در شهرداری گردد، وفق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور، شورای اسلامی شهر وظیفه تصویب معامله و قرارداد سرمایه‌گذاری را بر عهده خواهد داشت و در هر مرحله از فرآیند پروژه سرمایه‌گذاری می‌تواند بر روند کار نظارت نماید.

رفع ابهامات مبلغ حسن انجام کار از سرمایه‌گذار، تسهیل فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار، دریافت مجوزات، قرارداد با سرمایه‌گذار و اجرای پروژه، تعریف شاخص جهت ارزیابی سرمایه‌گذاران، معرفی نکات لازم در قراردادهای سرمایه‌گذاری، شفاف‌سازی ارجاع قراردادهای سرمایه‌گذاری به شورای شهر، اصلاح موضوعات قابل سرمایه‌گذاری و مشارکت، ارائه انواع روش‌های تأمین مالی در سرمایه‌گذاری، تعریف روش ثبت پروژه‌های سرمایه‌گذاری در حسابداری و بودجه، تأکید بر تهیه اطلس جامع سرمایه‌گذاری در شهرداری، تعریف وظایف کارگروه کارشناسی سرمایه‌گذاری و اعضای آن حائز اهمیت خواهد بود.

بخش چهارم: ضmann

قانون ترویج شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات

بند اول - تعاریف:

ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌رود:
الف- اطلاعات: هر نوع داده که در اسناد مندرج باشد یا به صورت نرم‌افزاری ذخیره گردیده و یا با هر وسیله دیگری ضبط شده باشد.

ب- اطلاعات شخصی: اطلاعات فردی نظیر نام و نام خانوادگی: نشانی‌های محل سکونت و محل کار، وضعیت زندگی خانوادگی عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جمعی، شماره حساب بانکی و رمز عبور است.

ج- اطلاعات عمومی: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد.

د- مؤسسات عمومی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است:
ه- مؤسسات خصوصی: از نظر این قانون، مؤسسه خصوصی شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی به استثناء مؤسسات عمومی است.

بند دوم - آزادی اطلاعات:

ماده ۲- هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.

ماده ۳- هر شخصی حق دارد از انتشار یا پخش اطلاعاتی که به وسیله او تهیه شده ولی در جریان آماده‌سازی آن برای انتشار تغییر یافته است، جلوگیری کند، مشروط به آنکه اطلاعات مزبور به سفارش دیگری تهیه نشده باشد که در این صورت تابع قرارداد بین آنها خواهد بود.

ماده ۴- اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان به افشاء منابع اطلاعات خود ممنوع است مگر به حکم مقام صالح قضایی و البته این امر نافی مسئولیت تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات نمی‌باشد.

بند سوم - حق دسترسی به اطلاعات:

ماده ۵- مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

تبصره- اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.

فصل دوم - آیین دسترسی به اطلاعات

بند اول - درخواست دسترسی به اطلاعات و مهلت پاسخگویی به آن

ماده ۶- درخواست دسترسی به اطلاعات شخصی تنها از اشخاص حقیقی که اطلاعات به آنها مربوط می‌گردد یا نماینده قانونی آنان پذیرفته می‌شود.

ماده ۷- مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند.

ماده ۸- مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت شش

ماه از تاریخ تصویب این قانون بنا به پیشنهاد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

بند دوم - نحوه پاسخ به درخواست‌ها:

ماده ۹- پاسخی که توسط مؤسسات خصوصی به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌شود باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد.

فصل سوم - ترویج شفافیت

بند اول - تکلیف به انتشار

ماده ۱۰- هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشند، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

الف- اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط مشی‌ها و ساختار.

ب- روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضای جامعه ارائه می‌دهد.

ج- سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.

د- انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها
ه- اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.

و- تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری موثر واقع شوند.

تبصره- حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له می‌باشد.

ماده ۱۱- مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود.

بند دوم - گزارش واحد اطلاع‌رسانی به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ماده ۱۲- مؤسسات عمومی موظفند از طریق واحد اطلاع‌رسانی سالانه گزارشی درباره فعالیت‌های آن مؤسسه در اجرای این قانون به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارائه دهند.

فصل چهارم - استثنائات دسترسی به اطلاعات

بنداول - اسرار دولتی

ماده ۱۳- در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد، مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آنها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود. بند دوم - حمایت از حریم خصوصی:

ماده ۱۴- چنانچه اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد و یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی باید رد شود.

ماده ۱۵- مؤسسات مشمول این قانون در صورتی که پذیرش درخواست متقاضی متضمن افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی درباره یک شخص حقیقی ثابت باشد باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده خودداری کنند، مگر آنکه: الف- شخص ثالث به نحو صریح و مکتوب به افشای اطلاعات راجع به خود رضایت داده باشد.

ب- شخص متقاضی، ولی یا قیم یا وکیل شخص ثالث، در حدود اختیارات خود باشد.

ج- متقاضی یکی از مؤسسات عمومی باشد و اطلاعات درخواست شده در چارچوب قانون مستقیماً به وظایف آن به عنوان یک مؤسسه عمومی مرتبط باشد.

بند سوم - حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری:

ماده ۱۶- در صورتی که برای مؤسسات مشمول این قانون با مستندات قانونی محرز باشد که در اختیار قرار دادن اطلاعات درخواست شده، جان یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد یا متضمن ورود خسارت مالی یا تجاری برای آنها باشد، باید از در اختیار قرار دادن اطلاعات امتناع کند.

بند چهارم - سایر موارد:

ماده ۱۷- مؤسسات مشمول این قانون مکلفند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد می‌نماید از دادن آنها خودداری کنند.

الف- امنیت و آسایش عمومی.

ب- پیشگیری از جرائم یا کشف آنها بازداشت یا تعقیب مجرمان.

ج- ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها.

د- اعمال نظارت بر مهارجت به کشور.

تبصره ۱- موضوع مواد (۱۳) الی (۱۷) شامل اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست محیطی و تهدید سلامت عمومی نمی‌گردد.

تبصره ۲- موضوع مواد (۱۵) و (۱۶) شامل اطلاعاتی که موجب هتک عرض و حیثیت افراد یا مغایر عفت عمومی و یا اشاعه فحشاء می‌شود، نمی‌گردد.

فصل پنجم - کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

بند اول - تشکیل کمیسیون:

ماده ۱۸- به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین

برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رییس جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رییس کمیسیون).

ب- وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.

ج- وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.

د- وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط.

ه- رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط.

و- رییس دیوان عدالت اداری.

ز- رییس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی.

ح- دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.

تبصره ۱- دبیرخانه کمیسیون یاد شده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌گردد. نحوه تشکیل جلسات و اداره آن و وظایف دبیرخانه به پیشنهاد کمیسیون مذکور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲- مصوبات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پس از تایید رییس جمهور لازم‌الاجرا خواهد بود.

ماده ۱۹- مؤسسات ذی‌ربط ملزم به همکاری با کمیسیون می‌باشند.

بند دوم - گزارش کمیسیون:

ماده ۲۰- کمیسیون باید هر ساله گزارشی درباره رعایت این قانون در مؤسسات مشمول این قانون و فعالیت‌های خود را به مجلس شورای اسلامی و رییس جمهور تقدیم کند. فصل ششم - مسئولیت‌های مدنی و کیفری

ماده ۲۱- هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی که در نتیجه انتشار اطلاعات غیر واقعی درباره او به منافع مادی و معنوی وی صدمه وارد شده است حق دارد تا اطلاعات مذکور را تکذیب کند یا توضیحاتی درباره آنها ارائه دهد و مطابق با قواعد عمومی مسئولیت مدنی جبران خسارت‌های وارد شده را مطالبه نماید.

تبصره- در صورت انتشار اطلاعات واقعی برخلاف مفاد این قانون، اشخاص حقیقی و حقوقی حق دارند که مطابق قواعد عمومی مسئولیت‌های مدنی، جبران خسارت‌های وارد شده را مطالبه نمایند.

ماده ۲۲- ارتکاب عملی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای تقلدی از ۳۰۰ هزار (۳۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با توجه به میزان تاثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:

الف- ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون.

ب- هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود.

ج- امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.

د- عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.

چنانچه هر یک از جرایم یاد شده در قوانین دیگر مستلزم مجازات بیشتری باشد، همان مجازات اعمال می‌شود.

ماده ۲۳- آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تصویب، توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

قانون فوق مشتمل بر ۲۳ ماده و هفت تبصره، در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ششم بهمن ماه ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۳۱ از سوی

مجمع تشخیص مصلحت نظام با الحاق یک تبصره ذیل ماده (۱۰) موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

آیین نامه نظام اطلاع رسانی عمومی قراردادها

شماره ۵۲۸۵۵/ت/۳۹۰۳۸-هـ مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۱

وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور
هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۴/۵ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین نامه نظام اطلاع رسانی عمومی قراردادها را به شرح زیر تصویب نمود:

آیین نامه نظام اطلاع رسانی عمومی قراردادها

ماده ۱- در این آیین نامه واژه‌ها و اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

الف - قرارداد: هرگونه خرید، فروش، اجاره، رهن، معاوضه، صلح، پیمانکاری، مشارکت، حمل و نقل کالا، مشاوره، ارائه خدمت و نظایر آنها که مبلغ قرارداد در طبقه بندی معاملات بزرگ مذکور در بند (۳) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات - مصوب ۱۳۸۳- قرار گیرد.

ب - دستگاه‌های مشمول: تمامی دستگاه‌های مذکور در بند ب ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۳.

ج - شبکه اطلاع رسانی ملی: سامانه‌ای که به واسطه آن دسترسی به اسناد تمام قراردادها ممکن می‌شود.

د - بانک اطلاعات قراردادها: سامانه‌ای که متن قراردادها در آن نگهداری می‌شود.
ماده ۲- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است شبکه

اطلاع‌رسانی ملی را ظرف شش ماه ایجاد و ترتیب ورود اطلاعات قراردادهای موضوع این آیین‌نامه را به دستگاه‌های مشمول اعلام و تسهیلات لازم را جهت دسترسی عموم به اطلاعات قراردادها و دستگاه‌های نظارتی فراهم نماید. ماده ۳- اهداف این آیین‌نامه به شرح زیر می‌باشد:

الف - شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی بهنگام قراردادها و اعمال نظارت عمومی.

ب - فراهم ساختن زمینه‌های رقابت آزاد.

ج - آگاهی از انجام به موقع قراردادها و مراحل اجرایی آن.

ماده ۴- کلیه قراردادها به استثنای موارد زیر، اعم از اینکه از طریق مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمایم مربوط و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و به طور کلی خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید در سامانه اطلاع‌رسانی ملی ظرف ده روز اداری از تاریخ امضا در سامانه اطلاعات قراردادها وارد گردد.

الف - قراردادهایی که افشای آنها با امنیت ملی و مصالح عمومی کشور منافات دارد.

ب - قراردادهایی که اعلام عمومی آنها آثار زیانبار اقتصادی و یا نارضایتی عمومی را به دنبال دارد.

ج - قراردادهایی که به موجب قوانین جاری افشای اطلاعات آنها ممنوع است.

د - قراردادهای مربوط به نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات در خصوص مسایل امنیتی.

ه - تسهیلات اعطایی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مالی.

و - خرید و فروش سهام، کالا و خدمات در سازمان بورس و قراردادهای بیمه‌ای.

تبصره - مرجع تشخیص قراردادهای موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) این ماده،

بالا ترین مقام دستگاه مربوط خواهد بود.

ماده ۵- سطح دسترسی دستگاه‌های نظارتی به کلیه اطلاعات قراردادهای موجود در شبکه اطلاع‌رسانی ملی بر اساس وظایف و اختیارات آنها خواهد بود.

تبصره- اطلاعات کلی قراردادها شامل طرفین، موضوع، مبلغ، تاریخ و مدت قرارداد، از طریق شبکه اطلاع‌رسانی ملی در اختیار عموم قرار می‌گیرد.

معاون اول رئیس‌جمهور - پرویز داودی

آیین نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور

شماره ۸۲۴۳۳/ت/۴۹۱۵۱ هـ ۱۳۹۲/۴/۹ آیین نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور وزارت کشور

معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۹ بنا به پیشنهاد معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و به استناد بند (ب) ماده (۳) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰ آیین نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور را به شرح زیر تصویب نمود:

آیین نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور

ماده ۱- اصطلاحات زیر در این آیین نامه در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:

الف- قانون: قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد- مصوب ۱۳۹۰.

ب- معاونت: معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.

ج- پایگاه: پایگاه اطلاعات قراردادهای که به موجب قانون و این آیین نامه توسط معاونت راه اندازی و مدیریت می‌شود.

ماده ۲- اشخاص زیر مشمول این آیین نامه می‌باشند:

الف - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام

است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ها و بیمه های دولتی موضوع مواد (۱ تا ۵) قانون مدیریت خدمات کشوری.

ب - واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان های مقدس با موافقت ایشان

ج - شوراهای اسلامی شهر و روستا

د - مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند، مانند کلون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی.

ماده ۳- اشخاص موضوع ماده (۲) مکلفند قراردادهای زیر را در پایگاه وارد نمایند:

الف - قراردادهای مربوط به معاملات متوسط موضوع جزء (۲) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات.

ب - قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ موضوع جزء (۳) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات.

ج - قرارداد معاملاتی که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات مناقصه یا مزایده، علم الزام به برگزاری مناقصه، مستثنی از برگزاری مناقصه یا مزایده، استعلام بهاء و ملناکره با رعایت اجزاء (۱) و (۲) همین بند منعقد می گردد.

تبصره - قراردادهای زیر از شمول این حکم مستثنی می باشند:

الف - قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد به تشخیص کارگروهی مرکب از وزیر کشور به عنوان دبیر و وزیرای دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، اطلاعات و بالاترین مقام مسئول دستگاه مربوط حسب مورد.

ب - قراردادهایی که به موجب قوانین، افشاء اطلاعات آنها ممنوع می باشد.

ج- قراردادهای محرمانه به تشخیص کارگروهی مرکب از یکی از معاونان معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به عنوان دبیر، معاونین وزرای اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و معاون دستگاه مربوط حسب مورد.

د- قراردادهای بیمه ای از طرف شرکت های بیمه گر دولتی.
ه- قراردادهای جذب سپرده و اعطای تسهیلات غیرمعاملاتی از سوی بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری.

ماده ۴- دستگاه های ذی ربط نسبت به اجرای موارد زیر اقدام نمایند:

الف- مطابق ضوابط و دستورالعمل هایی که توسط معاونت تهیه و ابلاغ می گردد، قراردادها را ثبت و اطلاع رسانی کنند.

ب- بالاترین مقام مالی دستگاه مکلف است اطمینان حاصل نماید که متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره که از سوی دستگاه متبوع منعقد شده و همچنین اسناد و ضمایم آنها و هر گونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییرات آنها و کلیه پرداخت ها در پایگاه، ثبت و اطلاع رسانی شده است.

ج- هر گونه دریافت و پرداخت بابت قراردادهای مشمول قانون، منوط به اطمینان مسئولان مربوط از ثبت قرارداد و ضمایم آن در پایگاه می باشد.

د- اطلاعات قراردادهای مذکور در ماده (۳) این آیین نامه باید ظرف دو هفته از تاریخ عقد قرارداد در پایگاه ثبت گردد. مسئولیت ثبت به موقع، کامل و صحیح اطلاعات با بالاترین مقام مالی دستگاه می باشد.

ه- شرایط و امکانات لازم را برای آموزش کارکنان ذی ربط و دستگاه های زیرمجموعه خود جهت بهره برداری از پایگاه فراهم کند.

وظایف و اختیارات معاونت به شرح زیر است:

الف - ایجاد و راه اندازی پایگاه: پایگاه در محیط وب ظرف یک سال و با سرعت مناسب ایجاد و راه اندازی می گردد، به نحوی که کلیه اشخاص موضوع ماده (۲) این آیین نامه برای ثبت و باز یافت اطلاعات قراردادها به آن دسترسی داشته و برای عموم مردم نیز قابل دسترسی باشد.

ب - مدیریت و راهبری پایگاه: اداره و نظارت بر امور پایگاه به نحوی که دسترسی به پایگاه به طور مستمر امکان پذیر باشد و صیانت لازم از اطلاعات پایگاه به عمل آید.

ج - آموزش: ایجاد شرایط و امکانات لازم برای آموزش بهره برداران از پایگاه.

د - پاسخگویی به اشکالات و سؤالات کاربران: ایجاد شرایط و امکانات لازم برای پاسخگویی به اشکالات و سؤالات کاربردی و فنی کاربران.

ماده ۵ - نحوه و میزان دسترسی افراد به اطلاعات قراردادها به شرح زیر است:

الف - دسترسی عموم مردم: عموم مردم، حسب مورد و سطح دسترسی می توانند به اطلاعات قراردادهای ثبت شده در پایگاه دسترسی داشته باشند.

ب - دستگاه ها: دستگاه ها علاوه بر دسترسی به اقلام اطلاعاتی، قراردادهای ثبت شده در پایگاه و اسناد قراردادهای مربوط، می توانند نسبت به تهیه گزارش از وضعیت قراردادهای مربوط به خود و دستگاه های زیر مجموعه اقدام نمایند.

ماده ۶ - پس از اعلام راه اندازی پایگاه توسط معاونت، آیین نامه نظام اطلاع رسانی قراردادها موضوع تصویب نامه شماره ۵۲۸۵۵/ت۳۹۰۳۸هـ - مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۱ لغو می گردد.

معاون اول رئیس جمهور - محمد رضا رحیمی

ثبت اطلاعات قراردادهای در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور

ثبت اطلاعات قراردادهای در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور (بخشنامه شماره ۵۸۰۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور).

بخشنامه به کلیه دستگاه های اجرایی و دستگاه های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰.

به استناد بند پ ماده (۳) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و

آیین نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور (تصویب نامه ۸۲۴۳۳/ت ۴۹۱۵۱-هـ

مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ هیأت محترم وزیران)، پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور پس از

گذراندن یک دوره آزمایشی، به طور رسمی آماده بهره برداری قرار گرفت و ضروری

است کلیه دستگاه های مشمول قانون اعم از وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات

یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی، شوراهای اسلامی شهر و روستا،

مؤسسات خصوصی حرفة ای عهده دار مأموریت عمومی و همچنین واحدهای زیر

نظر مقام معظم رهبری (با موافقت ایشان) اقدامات زیر را به انجام رسانند.

۱. وزارتخانه ها و دستگاه های مرکزی که وظیفه راهبری واحدهای تابعه را به عهده

دارند نسبت به معرفی نماینده به این سازمان حداکثر تا دهم تیرماه سال جاری اقدام

نمایند. نماینده معرفی شده با دریافت شناسه کاربری و شرکت در دوره های آموزشی،

راهبری و نظارت بر ثبت اطلاعات قراردادی واحدهای مشمول قانون خود را بر عهده

خواهد داشت. این نمایندگان نیز وظیفه دارند ضمن شناسایی واحدهایی تابعه نسبت به

ارائه شناسه کاربری و آموزش جهت ثبت اطلاعات قراردادهای اقدام نمایند.

۲. از مرداد ماه سال ۱۳۹۵، مطابق قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ثبت

اطلاعات هر نوع قرارداد مربوط به معاملات متوسط و بالاتر که به هر روش اعم از

مناقصه، مزایده، ترک تشریفات مناقصه یا مزایده، عدم الزام به برگزاری مناقصه، مستثنی

از برگزاری مناقصه یا مزایده، استعلام بهای سرمایه گذاری و مذاکره که توسط دستگاه های مشمول منعقد می گردد، در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور الزامی است. مدیریت و نظارت بر ثبت به موقع، کامل و صحیح اطلاعات قراردادهای در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور بر عهده بالاترین مقام مالی دستگاه های مشمول بوده و هر گونه دریافت و پرداخت بابت قراردادهای مشمول قانون، منوط به اطمینان مسئولان مربوط از ثبت قرارداد و ضمائم آن در پایگاه اطلاع رسانی قراردادهای کشور می باشد.

محمدباقر نوبخت، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

منابع فارسی

۱. اسفندیاری صفا، خسرو و دهقان، حبیب ا... (۱۳۹۴)، ملزومات انضباط مالی از دیدگاه مقام معظم رهبری، فصلنامه مدیریت نظامی، شماره ۵۸، سال پانزدهم، صص ۱۱۸-۹۵.
۲. افضل‌لی، عبدالرحمن (۱۳۹۰)، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت، مجله حقوقی بین‌حقوقی المللی، نشریه مرکز امور بین‌المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم، شماره ۴۵، صص ۲۶۴-۲۳۵.
۳. اکبری نسب، سید یوسف (۱۳۹۷)، آشنایی با عوارض نوسازی، قم: نشر حبیب.
۴. باباجانی، جعفر (۱۳۸۵)، ضرورت استفاده از حسابداری تعهدی در بخش عمومی و ارزیابی آن برای استفاده در بخش عمومی ایران، پیک نور.
۵. حسن زاده، علی و خسروشاهی، پرویز (۱۳۸۸)، الگوی تأمین مالی کارآمد برای شهرداری‌های کلاس شهرها (مطالعه موردی شهرداری تهران)، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، همایش مالیه شهرداری.
۶. حسینی عقداپی، سمیه و همکاران (۱۴۰۰)، ارائه مدل شفافیت مالی در شهرداری، دو فصلنامه علمی حسابداری دولتی، سال هشتم، شماره اول (پیاپی ۱۵)، صص ۲۱۲-۱۹۵.
۷. حیلری، رمضان و باقرآبادی، سیلمحمد (۱۳۹۱)، بررسی نحوه شناسایی دارایی‌های عمومی در شهرداری تهران، فصلنامه اقتصاد شهر، سال چهارم، شماره ۱۳.
۸. رضایی، مصطفی و یوری، اسد... (۱۳۹۹)، اصل شفافیت در مناقصات دولتی ایران در پرتو مقررات سازمان جهانی تجارت و اتحادیه اروپا، دانشنامه حقوق اقتصادی، سال ۲۷، شماره ۱۸.
۹. رفیع پور، فرامرز (۱۳۷۹)، توسعه و تضاد شرکت سهامی انتشار: تهران.
۱۰. ازهدی، شمس‌السلطات (۱۳۷۵)، نگرشی بر فساد و آثار آن، فصلنامه دانش مدیریت، دور اول، شماره دوم.
۱۱. اشورجه، محمود و شاکری، فاطمه (۱۳۹۲)، معضلات موجود در نظام تأمین مالی شهرداری‌های ایران با تأکید بر ابعاد فضایی، نشریه بین‌المللی اقتصاد شهر، سال پنجم، شماره نوزدهم، صص ۵۴-۴۵.

۱۲. طیبی، کمیل (۱۳۹۳)، انضباط مالی؛ ابزاری برای مقابله با رکود و بحران، نشریه اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، سال پانزدهم، شماره ۷۰، صص ۱۸-۱۴.

۱۳. عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۸)، ضرورت و الزامات قانون شفافیت در حوزه بودجه ریزی کشور، فصلنامه علمی اقتصاد اسلامی، سال نوزدهم، شماره ۷۵.

۱۴. عنایلیب، علی رضا و ثابت قدم، محمدعلی (۱۳۸۸)، نقش درآمدهای پایدار توسعه شهری در برنامه‌ریزی فضایی کالبد شهر، نشریه هویت شهر، صص ۹۸-۸۵.

۱۵. فرج و نند اسفندیار (۱۳۷۷)، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، چاپ اول، تبریز: انتشارات احرار.

۱۶. کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، زهره (۱۳۹۱)، شناسایی ابعاد و راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری با روش فراتلفیق، چهارمین کنفرانس مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، مشهد.

۱۷. هاشمی، سیلیمانف و طاهرخانی، حبیب‌ا. (۱۳۸۷)، ایجاد پایداری در منابع درآمدی شهرداری تهران (راهکارها، موانع و مشکلات)، اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.

1. Allen, W and Parry, T.,(2020), Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges“, IMF Working Paper 3/163. Washington, DC, United States: International Monetary Fund.
2. Aucoin, P. and Heintzman, R. (2000), The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 45-55.
3. Anders, Kathleen K(2001), Beyond Results: Accountability, discretion and Performance Budget Reform, JAI, An Imprint of Elsevier Science.
4. De Mello, L(2002), Public Finance, government spending and economic growth, The case of local government in Brazil, *Applied Economic*, Taylor and Francis Journal, Vol, 34, No. 15, pp. 1881-83.
5. Fekade, W (2000), Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth: an international perspective. *Habitat Int.* 24(2), 127-150.
6. Schauer, Frederick (2011); “Transparency In Three Dimensions”, *University Of Illinois Law Review*.
7. Hassan, Shaukat(2004), "Corruption and the Development challenge", *Journal of Development, Policy and Practice*, volume 1, Number 1, December. Fung, Benjamin; “The demand and need For transparency and disclosure in corporate governance”, *universal journal of management*, V.2, No. 180, 2014.
8. Moulana, Muhammad and Saraghi m Bogus BT(2013); “Where's Our Money Going?”, *Challenges Of Budget Transparency and Accountability in Indonesia*.
9. Montes, Gabriel Caldas & Bastos, Júlio Cesar Albuquerque & de Oliveira, Ana Jordânia(2019), "Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach", *Economic Modelling*, Elsevier, vol. 79(C), p 211-225.
10. Olken, B.(2007), Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2).
11. Palmer, J. (2011), Corruption Prevention in Ontario Municipalities, A Review of the City of Toronto's Bellamy Inquiry to Determine if Government Actions are Sufficient to Eventually Eliminate Corruption and Preserve Integrity within Ontario Municipalities. Retrieved from the Local Government Program, Department of Political Science, The University of Western Ontario.