

بسمه تعالی

کسری بودجه و ورشکستگی در شهرداریها

(BUDGET DEFICIT & BANKRUPTCY IN MUNICIPALITIES)

دکتر بهرام وهابی - تیرماه ۱۳۹۵

۱- مقدمه. شهرداریها به عنوان متولی امور خدماتی و عمرانی شهر، دارای وظایف اساسی از جمله وظایف جاری در قالب ماده ۱۵۵ قانون شهرداریها و وظایف عمرانی در قالب ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری هستند. همچنین شهرداریها بر اساس مفاد بند آخر ماده یک و ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری موظفند برای این امور، برنامه جامع و بلندمدت تهیه نمایند. یکی از ارکان مهم برنامه جامع شهرداریها برای اداره امور جاری و عمرانی شهر، رکن اقتصادی و تامین مالی می باشد. بودجه شهرداریها به عنوان برنامه مالی سالانه شهرداری تلقی می شود و مساله کسری بودجه شهرداریها یکی از مهمترین مفاهیم در تنظیم و اجرای بودجه شهرداری است.

۲- مفاهیم. بودجه شهرداری به عنوان دولت محلی، دارای دو بخش اصلی شامل منابع درآمدی بودجه (درآمد شهرداری) و مصارف بودجه (هزینه شهرداری) است. بودجه شهرداریها در ایران معمولاً به صورت "تراز بودجه" (برابری منابع و مصارف) به شورای اسلامی شهر ارائه و به تصویب می رسد. در سالهای اخیر، بودجه ملی (بودجه دولت) نیز به صورت تراز منابع و مصارف ارائه می شود در حالی که بودجه می تواند همراه با کسری یا مازاد منابع تنظیم و ارائه شود. به عنوان مثال، منابع بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۴۲ حدوداً ۵۳ میلیارد ریال و مصارف بودجه ۵۸ میلیارد ریال بوده است که کسری بودجه ای معادل ۹ درصد را نشان می دهد. نشان دادن تراز بودجه و پنهان ماندن کسری بودجه در تراز مالی دولت (ملی و محلی) منشأ ایجاد مشکلاتی خواهد شد که در این متن به آن پرداخته می شود. با استخراج کسری بودجه می توان شاخصهایی مانند نسبت کسری به مصارف بودجه و نسبت کسری به تولید ناخالص ملی را محاسبه و در تحلیلهای بودجه ای از آن استفاده کرد. به عنوان مثال، کسری بودجه دولت امریکا حدوداً به ۷ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور رسیده است. از طرف دیگر، با داشتن مقادیر کسری بودجه، می توان راهکارهای تامین کسری بودجه را در قالب مواردی که در بخش بعد خواهد آمد، طراحی و اجرا

کرد. به همین دلیل، راهکارهای ارائه شده در آخر ماده ۲۹ و بند سوم ماده ۳۰ فصل سوم نظام جامع مالی شهرداریهای کشور، نیازمند بازنگری جدی بر اساس مفاهیم و راهکارهای ذیل می باشد. تشریح بیشتر مفهوم کسری بودجه، نیازمند تشریح مفاهیم زیر است:

۲-۱- کسری بودجه پیش بینی شده. کسری بودجه پیش بینی شده (PREDICTED DEFICIT) یا کسری بودجه ناظر بر آینده (EX-ANTE DEFICIT) که بر پایه مقادیر مطلوب سرانه های خدمات یا زیرساختهای اقتصادی مورد نیاز تنظیم می شود. به عنوان مثال، هنگامی که درآمد شهرداری بر پایه واقعیات اقتصادی شهر برابر با ۴۰ واحد پولی باشد ولی سرانه های خدماتی و نیازهای عمرانی مطلوب شهر به نحوی باشد که نیاز به هزینه ای معادل ۵۰ واحد پولی داشته باشد، شهرداری با ۱۰ واحد پولی (یا ۲۰ درصد) کسری بودجه مواجه خواهد بود. اقدام صحیح در این زمینه آنست که با نشان دادن این کسری در لایحه بودجه شهرداری، راههای تامین کسری بودجه نیز در لایحه منظور شود در حالی که عدم نمایش کسری بودجه در لایحه بودجه در چنین شرایطی، پنهان سازی اطلاعات و عدم شفافیت مالی را موجب می شود. یکی از شاخصهای مهم برای تدوین کسری بودجه ناظر بر آینده، شاخص اندازه دولت (GOVERNMENT SIZE) است که دارای نظریه های متنوع و بعضاً پیچیده ای است. در کنار کسری بودجه پیش بینی شده، کسری بودجه واقعی (ACTUAL DEFICIT) یا کسری بودجه ناظر بر گذشته (EX-POST DEFICIT) را می توان در نظر گرفت که این امر به عملکرد شهرداری به اجرای مفاد قانون بودجه مصوب باز می گردد. طبیعی است که کسری بودجه واقعی در یک سال مالی می تواند کمتر، برابر یا بیش از کسری بودجه ناظر بر آینده باشد. البته باید توجه داشت که این دو مفهوم، مستقل از مفهوم کسری بودجه بر مبنای تفریغ بودجه (مذکور در ماده ۳۳ فصل سوم نظام جامع مالی شهرداریهای کشور) می باشد.

۲-۲- ورشکستگی. بر اساس مفاد ماده ۴۱۲ قانون تجارت مصوب سال ۱۳۱۱ " ورشکستگی تاجر یا شرکت تجارتي در نتیجه توقف از تادیه وجوهی که در عهده او است حاصل می شود ". بدین ترتیب مفهوم ورشکستگی (BANKRUPTCY) به معنای کسری بودجه نبوده و صرفاً به معنای عدم امکان تامین بدهی می باشد. به زبان بودجه نویسی دولتی، هر گونه تعهدات مالی دولت که امکان تامین آن از طریق درآمدهای عمومی دولت در یک سال مالی امکان پذیر نباشد، به عنوان کسری بودجه تلقی می شود ولی

اگر دولت نتواند تعهدات مالی خود را از طریق تامین مالی کسری بودجه انجام دهد، دچار ورشکستگی مالی خواهد بود. در نتیجه با تفکیک دقیق مفاهیم ورشکستگی و کسری بودجه دولت، راهکارهای مقابله با هر یک از این دو مفهوم نیز متفاوت خواهد بود.

۲-۳- حمایت از ورشکستگی. در قوانین تجاری اغلب کشورها، حمایت‌های قانونی متعدد و متنوعی برای ورشکستگی ناشی از عدم توان ایفای تعهدات مالی اشخاص حقیقی و حقوقی در نظر گرفته شده است. بر اساس قانون تجارت در ایران، تعداد ۱۶۴ ماده قانونی (باب یازدهم در یازده فصل، باب دوازدهم در چهار فصل و باب سیزدهم مجموعاً در مباحث و فقرات متعدد) برای حمایت و ترتیبات قانونی ورشکستگی و راهکارهای تصفیه تعهدات (اعم از ورشکستگی عادی، ورشکستگی به تقصیر، ورشکستگی به تقلب، قراردادهای ارفاقی و ...) در نظر گرفته شده است. در سایر کشورها نیز چنین ترتیباتی در نظر گرفته شده است به طوری که در کشور آمریکا، عنوان یازدهم (TITLE ۱۱) از ۵۴ عنوان مذکور در کدهای قانونی (CODE OF LAWS OF THE USA)، مربوط به ورشکستگی است که خود دارای ۹ فصل می باشد. در قوانین ایران، مبحثی با عنوان حمایت از ورشکستگی شهرها یا شهرداریها وجود ندارد ولی در برخی از کشورها، ورشکستگی برای شهرها و شهرداریها جنبه قانونی داشته و حمایت‌های مختلفی در این زمینه در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال، فصل نهم (CHAPTER NINE) از عنوان یازدهم (TITLE ۱۱) کدهای قانونی آمریکا، مربوط به ورشکستگی شهرداریهاست و شهرداریها می توانند بر اساس این امکان قانونی، اعلام ورشکستگی نموده و از این طریق تحت حمایت قانونی قرار گیرند. به همین منظور، قانون ایالتی مربوط به ورشکستگی شهرداری (MUNICIPAL BANKRUPTCY STATE LAW) برای انجام این حمایت‌های قانونی در قالب تجدید ساختار بدهیها (RESTRUCTURING OF DEBTS) در نظر گرفته شده است. در این زمینه، هر یک از شهرداریها که به پر کردن فرمهای ورشکستگی اقدام نمایند، با انجام بررسیهای لازم، تحت حمایت قانونی قرار خواهند گرفت که از آن جمله، شهرداری دیترویت در ایالت میشیگان با ۱۸ میلیارد دلار بدهی در سال ۲۰۱۳ و جفرسون کانتی در ایالت آلاباما با ۴ میلیارد دلار بدهی در سال ۲۰۱۱ بوده است.

۲-۴- **تامین مالی از طریق کسری بودجه** . امروزه یکی از مهمترین منابع تامین هزینه های دولت های محلی و ملی ، استفاده از مفهوم تامین مالی از طریق کسری بودجه (DEFICIT FINANCING) است که در این روش سعی می شود با قرار دادن مفهوم کسری بودجه در ساختار بودجه نویسی شهرداریها ، از طریق شیوه های تامین مالی کسری بودجه با تامین هزینه های مورد نظر (برای تامین کسری بودجه ناظر بر آینده) می پردازند .

۳- **راههای تامین کسری بودجه** . شرط لازم در تامین مالی مقادیر کسری بودجه ، نشان دادن مقدار کسری بودجه در ساختار بودجه شهرداری است . پس از آن ، باید به شیوه های تامین مالی مقادیر کسری بودجه اشاره کرد که بر خلاف نگرش بسیار ساده مذکور در مواد ۳۳ تا ۳۷ و ماده مذکور در بالای جدول پایانی این مواد در فصل سوم نظام جامع مالی شهرداریهای کشور ، باید به تفاوت تامین مالی کسری بودجه ناظر بر آینده به جای تامین مالی کسری بودجه ناظر بر گذشته (که آن نیز به نوبه خود دارای اهمیت بوده و مواد ۳۳ تا ۳۷ پیش گفته مربوط به این نوع کسری بودجه است) در تامین مالی کسری بودجه شهرداریها توجه داشت که در این زمینه ، عمده ترین روشها عبارتند از :

۳-۱- **تامین مالی از طریق مالی سازی** . مالی سازی (FINANCIALISATION) به فرایندی گفته می شود که طی آن یک شهر یا منطقه از طریق توسعه فعالیتهای مالی و گسترش بازارهای مالی (FINANCIAL MARKETS) بویژه بازار سرمایه (CAPITAL MARKET) اقدام به گسترش فعالیتهای اقتصادی شهر از طریق فعالیتهای مالی و افزایش پایه عوارض و درآمدهای دولتی می کنند . به عنوان مثال ، شهرهایی مانند لندن ، نیویورک ، توکیو و شانگهای از طریق توسعه بازارهای مالی و توسعه بورسهای منطقه ای و جهانی ، به بهبود کسری بودجه ناظر بر آینده شهرداریهای مربوطه کرده اند .

۳-۲- **خصوصی سازی** . خصوصی سازی (PRIVATISATION) از جمله شیوه های بسیار مهم در تامین مالی کسری بودجه ناظر بر آینده است . بسیاری از کالاها توسط دولتها به صورت " تدارک عمومی کالاهای خصوصی " (PUBLICLY PROVIDED PRIVATE GOODS) ارائه می شوند که اگر ضرورتی بر ارائه عمومی این کالاها نباشد ، منجر به حذف بخش خصوصی (CROWDING OUT) و عدم کارایی مالی خواهد شد .

توصیه شده است که بجز وظایف اساسی شهرداری به عنوان دولت محلی در حوزه اقتصاد که شامل موارد زیر است، دولت در اقتصاد ورود پیدا نکرده و اجازه دهد که بخش خصوصی به انجام امور بپردازد:

الف- نقش توزیعی (باز توزیعی) درآمد ([Re] Distribution) . چرخه گردش درآمدها در جامعه در برخی زمینه ها نیازمند حضور دولت جهت تنظیم گردش درآمدها می باشد . وضع مالیاتها و عوارض از مهمترین ابزارهای دولت در تغییر ساختار درآمدی آحاد جامعه است .

ب- نقش تخصیصی (Allocation Role) . اقتصاد به معنای علم تخصیص منابع است و این بحث ، بنیادی ترین اصول اقتصادی جامعه را در بر می گیرد . نحوه توزیع و تخصیص منابع (اعم از داراییها ، ثروت ، نیروی کار ، مواد اولیه تولیدی و ...) زمینه ای است که فعالان اقتصادی جامعه به صورت منفرد قادر به اثر گذاری کلان روی آنها نبوده و الزامی است دولت به عنوان طراح ساختار منابع جامعه وظیفه مند باشد .

پ- نقش تثبیتی (Stabilization Role) . فعالیتهای اقتصادی به خودی خود موجب ایجاد ادوار تجاری (Trade Cycles) شامل دوره های رونق ، بحران ، رکود و بهبود و فعالیتهای می شوند . طراحی سیاستهای ضدادواری و تلاش برای مدیریت اقتصادی در شرایط بحران و رکود اقتصادی جامعه توسط دولت صورت می گیرد . همچنین شاخصهای کلان اقتصادی جامعه (مانند نرخ بیکاری ، تورم و اتخاذ سیاستهای پولی و مالی مناسب برای تثبیت بازارهای پولی و مالی) از وظایف دولت بوده و بخش خصوصی ماهیتاً قادر به ایفای چنین وظیفه ای نیست .

ت- نقش تنظیمی (Regulation Role) . اگر فعالان و همچنین مشخصه های عمومی فعالیتهای اقتصادی به عنوان نهادهای اقتصادی تلقی شوند ، تعامل میان نهادهای اقتصادی نیازمند تعیین قواعد رفتاری (قواعد بازی)

جهت حذف هزینه های مبادلات میان نهادهای مزبور است . بدین ترتیب ، دولت نه به عنوان یک بازیگر بلکه به عنوان یک قاعده گذار (و داور) در فعالیتهای اقتصادی جامعه وارد خواهد شد .

انجام امور به ترتیب فوق ، اثر مستقیم بر کاهش هزینه های شهرداری (کاهش بخش منفی کسری بودجه) و افزایش پایه درآمدی (افزایش بخش مثبت کسری بودجه) و در نتیجه ، کاهش مضاعف میزان کسری بودجه خواهد داشت . به عنوان مثال ، انجام برخی خدمات شهری توسط بخش خصوصی (مانند مدیریت پسماند) می تواند به خروج بار مالی آن از بودجه شهرداری و انتساب آن به فعالیتهای بخش خصوصی کمک کند .

۳-۳- تامین مالی پروژه ای . تامین مالی پروژه ای (PROJECT FINANCE) یا تامین مالی خارج از ترازنامه به عنوان یکی از قدرتمندترین شیوه های تامین مالی شهرداریها می باشد . این شیوه که دارای دهها روش اجرایی می باشد ، از طریق تعریف پروژه های مشخص و انتساب درآمدها و هزینه ها به همان پروژه ، قادر به تامین مالی هزینه ها به صورت خارج از بودجه و تراز منابع مالی سنتی شهرداری است . عمده ترین روشهای اجرایی این شیوه شامل استفاده از بازارهای مالی شامل بازار پول و بازار سرمایه (که متفاوت از توسعه بازار پول و بازار سرمایه مذکور در بندهای قبلی است) از طریق استفاده از ابزارهای مالی (FINANCIAL INSTRUMENTS و نهادهای مالی (FINANCIAL INSTITUTIONS) و همچنین استفاده از شیوه های شراکت عمومی - خصوصی (PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIP) می باشد . مدیریت بدهی (DEBT MANAGEMENT) از طریق بازارهای مالی بویژه بازار سرمایه می تواند نقش مهمی در این زمینه داشته باشد . تامین مالی پروژه ای می تواند به عنوان بند مستقلی در کنار بندهای چهارگانه ماده ۲۳ فصل سوم نظام جامع مالی شهرداریهای کشور در نظر گرفته شود .

۳-۴- مدیریت دارایی . شهرداریها می توانند در کنار استفاده از چارچوب مدیریت منابع مالی از طریق مدیریت بودجه ای (GOVERNMENT BUDGET MANAGEMENT FRAMEWORK , GBMF) ، از چارچوب مدیریت دارایی نیز جهت تامین کسری بودجه ناظر بر آینده استفاده کند که در این زمینه چارچوب مدیریت دارایی (GOVERNMENT ASSET MANAGEMENT FRAMEWORK , GAMF) استفاده کند که یکی از

مصادیق بند ۴ ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها نیز می باشد . یکی از راهکارهای اجرایی آن ، تبدیل به اوراق بهادار کردن داراییها می باشد . از این طریق ، داراییهای مشهود و فیزیکی شهرداری (مانند زمین ، مستحقات و کالاهای سرمایه ای) می توانند مبنای تامین مالی از طریق مدیریت بدهی شوند .

۴-۴- نظام درآمد - هزینه . در نظام بودجه نویسی بخش عمومی ، نظام درآمد - هزینه مستقیم (منابع مشخص برای مصارف مشخص) می تواند به ساماندهی منابع و مصارف بودجه ای شهرداری و مدیریت کسری بودجه از طریق تراز منابع و مصارف برای هر یک از امور و وظایف شهرداری منجر شود . این امر در برخی از دستورالعملها (مانند بندهای ۱۸ تا ۲۱ فصل سوم بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۵ شهرداریهای کشور) ذکر شده است ولی نیازمند آنست که توجه گسترده تر و عمیق تری در ساختار بودجه نویسی شهرداری به آن شود . این امر در قالب مفهوم درآمد اختصاصی در ماده ۷ فصل سوم نظام جامع مالی شهرداریهای کشور آمده است .
