

چکیده

نظام نوین در بودجه‌ریزی با متونی کاملاً متفاوت، در شرایطی یا به عرصه مدیریت مالی کشورمان گذاشت که سال سوم برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به اتمام رسید. ارائه تصویری درست و دقیق از ساختار نظام نو بودجه‌ریزی به صاحبان نظران و دست‌اندرکاران مدیریت شهری کمک می‌کند در تحقق اهداف مورد انتظار و همچنین فراهم سازی استراتژی‌های مناسب برای سال پایانی برنامه سوم، گام‌های مؤثری را برای شروع مطلوب برنامه چهارم توسعه بردارند.

بودجه‌ریزی در ایران به دلیل وجود پاره‌ای از مشکلات، همچون وجود ثنویت در مفهوم دولت با تلقی ساختاری کاملاً مسئول از آن در مقابل اختیاراتی بسیار محدود، ساختار تنخواهی حساب‌ها و توزیع اعتبارات براساس سازمان تشکیلاتی دولت، حسابداری دولت را به ثبت معاملات «نقدی» محدود گردانیده و پایه‌های نظام حقوقی و مالی مستقر در دولت را با مشکل مواجه ساخته است.

کیفیت و ساختار بودجه و انطباق با سازمان اداری و تشکیلاتی، محدودیت استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها برای ارائه ارزش‌داری‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی از مهم‌ترین نکاتی است که در نظام نو بودجه‌ریزی مطرح گردیده است.

توسعه مشارکت و گسترش تعامل با بخش‌های دولتی به منظور اعتلای نوع همکاری‌ها و ایجاد بسترهای جدید برای بخش مدیریت شهری و ضرورت مطالعه و تحقیق در زمینه تعیین شاخص‌های توزیع اعتبارات دولتی با توجه به قابلیت جذب منابع به وسیله شهرداری‌های کشور، از جمله مواردی است که سعی شده است در این مقاله به آن اشاره گردد.

مفهوم مدیریت شهری در تعامل میان کارگزاران متعدد و متنوع خود شامل شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر، سازمان‌های اجرایی مرتبط با نهادهای شهری (بخش‌های دولتی به عنوان بازوی اجرایی حکومت نظیر وزارتخانه‌های کشور، مسکن و شهرسازی و جز آن) و نهادهای مردمی (سازمان‌های غیردولتی (۱)، سازمان‌های محلی (۲)، سازمان‌های داوطلبانه عمومی (۳)) و همچنین شهروندان به منصفه ظهور می‌رسد. مدیریت شهری در کلیت خود دربردارنده مقوله‌هایی است چون سیاستگذاری، تعیین خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های کمی و کیفی، سازماندهی، اجرا، نظارت و ارزیابی در گستره گروه‌هایی که عمده فعالیت‌های‌شان عمرانی، خدماتی، نظارتی و امور مربوط به رفاه اجتماعی است. هدف عمده و اساسی مدیریت شهری، ایجاد و توسعه و تعمیق شیوه‌های زندگی شهرنشینی مطلوب است.

نقطه عطف مدیریت شهری معاصر را، فارغ از مباحث مرتبط با تاریخچه آن، می‌توان دهه ۱۳۳۰ شمسی و اصلاحات مجلس در خصوص قانون شهرداری‌ها دانست. بر پایه این قانون، مقرر گردید که امور مردم به خود آنها سپرده شود (موسوی عبادی، ۱۳۷۸، ص ۲۴) و در تقسیم‌بندی کلی نیز وظایف چهارگانه‌ای (عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی) به شهرداری‌های کشور محول گردید تا موجبات رفاه و آسایش عمومی فراهم گردد (سعیدنیا، ۱۳۷۹، ص ۳۷).

در چنین شرایطی شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی منتخب مردم، می‌بایست در چارچوب قوانین و مقررات خود و از محل‌های مختلف درآمدی مانند درآمدهای عمرانی، درآمدهای خدماتی و درآمدهای محلی اداره گردند اما گستردگی و عدم مشارکت مناسب مردم در اداره امور موجبات آن را فراهم ساخت تا مشکلات مالی عدیده‌ای برای شهرداری‌های کشور به وجود آید و وزارت کشور به منظور ایفای نقش مؤثر، اعطای برخی کمک‌های مالی را به آنها معمول دارد. عمده این کمک‌ها شهرداری‌های شهرهای کوچک و متوسط را در بر می‌گرفته، و متأثر از سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه کمک به شهرداری‌ها با تأکید بر خودکفایی و عدم وابستگی آنها به اعتبارات دولتی بوده است.

بنابراین غیردولتی بودن شهرداری‌های کشور نبایستی تأثیر نامطلوبی در درک مشترک از مفاهیم جدید اقتصادی برای بخش مدیریت شهری فراهم سازد و موجب گردد تا اهداف و روابط مالی لازم و مورد انتظار مدیریت شهری یا بخش دولتی دچار خدشه شود.

با توجه به این تعریف، دولت همواره سعی داشته در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دوره‌های میان مدت، اهداف مندرج در مفهوم مدیریت شهری را تحقق بخشد. این توجه را می‌توان از مفاد مواد مندرج در قانون برنامه سوم توسعه و نیز قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت دریافت کرد. این جهت‌گیری‌ها به همراه ضرورت‌های کلان‌بازنگری در ساختار بودجه‌ریزی کل کشور و نیز لزوم درک مشترک از مفاهیم مالی و اقتصادی و پیوستن به جامعه جهانی و استفاده مطلوب‌تر از منابع علمی مرتبط، کشور را در مسیری قرار داد تا در سال ۱۳۸۰ مجلس شورای اسلامی بر پایه مفاد تبصره ۴۸ قانون بودجه ضرورت اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی در کشور را به دولت تکلیف کند.

اعمال این قانون در سال گذشته با نام نظام نو بودجه‌ریزی در ایران در شرایطی اجرا گردیده که سال سوم برنامه سوم رو به اتمام است. از طرفی داشتن تصویری صحیح از نظام نو بودجه‌ریزی به صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران مدیریت شهری کمک می‌کند تا ضمن وحدت نظر در نظام بودجه‌ریزی کشور و ارائه پژوهش‌ها و متون یکسان در این زمینه، بتوانند فضاهای جدیدی را برای تحقق بهتر اهداف مدیریت شهری فراهم سازند. بدین ترتیب می‌توان ضمن توسعه منابع، گام‌های مؤثری در جهت بهبود برنامه‌ریزی و مدیریت شهری برداشت.

با توجه به توضیحات پیش گفته، ارکان اصلی مقاله حاضر محوره‌های اصلی مدیریت شهری و نظام نو بودجه‌ریزی است و سعی شده است تا تصویری روشن از روش‌های نو بودجه‌ریزی، با رویکردی مناسب به مدیریت شهری، ارائه گردد.

مروری بر نظریه‌های بودجه‌ریزی

فرایند بودجه‌ریزی در دولت موضوعی است که از دیدگاه‌های مختلف مورد مطالعه قرار گرفته است. در کتاب‌ها و متون مربوط به بودجه در دوره بعد از جنگ جهانی دوم چهار دیدگاه اصلی را می‌توان تشخیص داد. اولین دیدگاه رویکرد هنجاری (۴) است. این دیدگاه ویژگی اصلی متون مربوط به مالیه عمومی است و مثال بارز آن کتاب ماسگریو (۵) است که زمینه اصلی بحث آن کاربرد اصول نظری اقتصاد رفاه در تصمیم‌گیری بودجه‌است. یعنی جایی که مدیریت شهری به عنوان نوعی روش و تکنیک، ایجاد و توسعه و تعمیق شیوه‌های زندگی شهرنشینی مطلوب را در حوزه‌های شهری به منصفه ظهور می‌رساند. در رویکردی دیگر، آرو (۶) بحث تازه توابع رفاه اجتماعی (نظریه انتخاب اجتماعی) را آغاز کرد و در ادامه سامونلسن (۷) اصول نظری اقتصاد رفاه را تعمیم داد و شرایط جدیدی را برای تخصیص بهینه کالاهای

عمومی فراهم ساخت.

با توجه به این توضیحات، نظریات بودجه‌ریزی را می‌توان به چهار دسته کلی شامل بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی بر مبنای طرح‌ریزی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر دسته‌بندی کرد.

□ بودجه‌ریزی برنامه‌ای [۸]

بودجه‌ریزی به طریق برنامه‌ای از سال ۱۹۴۹ در ایالات متحده آمریکا و به منظور اصلاح مدیریت سازمان‌های دولتی مطرح گردید.

در این روش تهیه و تنظیم بودجه به شکل برنامه کار تنظیم گردید و برای هر برنامه کار اعتبار خاصی منظور شد. ایجاد ارتباط میان مواد هزینه و عوامل به کار گرفته شده از یک طرف، و نتایج کار به دست آمده از سوی دیگر، نشان می‌دهد که در طی سال مالی مورد نظر چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی و یا فعالیت‌های بخش دولتی، تولید شده‌اند.

□ بودجه‌ریزی عملیاتی [۹]

این روش در حقیقت همان روش بودجه‌ریزی به روش برنامه‌ای است اما به صورتی دقیق اجرای برنامه‌های مختلف را از منظر «فایده و هزینه» تجزیه و تحلیل می‌کند.

در این روش اندازه‌گیری حجم کار، قیمت تمام شده تولید یا خدمت با معیارها و استانداردها مقایسه تطبیقی و تحلیل می‌گردد. اساس بودجه‌ریزی عملیاتی بر چهار اصل استوار است: ۱- روش اندازه‌گیری؛ ۲- حسابداری قیمت تمام شده؛ ۳- استفاده از معیارها؛ و ۴- استفاده از استانداردها.

□ بودجه‌ریزی بر مبنای طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی [۱۰] (P.P.B.S.):

در حیطه رویکردهای هنجاری، فرایند بودجه‌ریزی به موازات شاخه نظری اقتصاد رفاه گسترش یافت و مدیریت مالی به نوآوری‌های دیگری همچون نظام بودجه‌ریزی بر مبنای طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی (P.P.B.S.) روی آورد. این روش در ۱۹۶۰ در آمریکا پایه‌گذاری شد که براساس آن اجرای روش اعطای اعتبارات به واحدهای اجرایی، مستلزم شناخت امکانات موجود دستگاه اجرا کننده بوده است.

در این سبک بودجه‌ریزی در اجرای هدفی مشخص با برنامه کار معین و زمان مشخص با شناخت عوامل انسانی، منابع تأسیساتی و تجهیزاتی و همچنین منابع مالی لازم اختصاص داده می‌شود. این روش هم‌اکنون نیز در طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

□ بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

نوآوری دیگری که در اصلاح نظام بودجه‌ریزی و مدیریت مالی صورت پذیرفت، از سال ۱۹۷۰ و با تأکید بر مدیریت بر مبنای هدف (M.B.O.) و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (Z.B.B.) [۱۱] صورت پذیرفت که در آمریکا و بریتانیا توانست نوآوری‌های جدیدی را در عرصه‌های مدیریت مالی ایجاد کند.

تأکید این روش بر اختصاص اعتبارات با رعایت تناسب حجم عملیات دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و وظایف محول شده به آنهاست و در واقع نوآوری در امر مدیریت اداری ارگان‌های دولتی و نیز مکملی بر سیستم P.P.B.S. (بودجه‌ریزی بر مبنای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی) به شمار می‌آید. خصوصیت بارز این روش تشخیص، تجزیه و تحلیل واحدهای تصمیم‌گیری و تنظیم قالب‌های تصمیم‌گیری و طبقه‌بندی آنهاست، که طی آن حرکت بودجه نویسی از پایین‌ترین سطح هرم حرکت می‌کند و در هر یک از رده‌های تصمیم‌گیری مورد بازنگری و تعدیل قرار می‌گیرد تا در نهایت در رأس هرم بودجه نهایی واقع گردد (فرزب، ۱۳۷۶، ص ۳۷۰ - ۳۶۹).

بودجه‌ریزی در ایران

پیش از تشکیل مجلس شورای ملی در ایران امور مالی کشور به صورتی اداره می‌شد که بودجه مرکز و شهرستان‌ها به وسیله مستوفیان، زیر نظر وزیر مالیه، تهیه و تنظیم می‌گردید. بودجه هر شهرستان با عنوان‌هایی چون دفتر، کتابچه یا دستورالعمل نامیده می‌شد که مسئولان اجرایی محلی داشت و وزارت مالیه، خرج همه ارکان حکومت را، به‌استثنای بودجه قشون که مستقیماً به وسیله وزیر لشکر تهیه می‌شد، تنظیم می‌کرد؛ و این بعضاً نشانگر وجود دوگانگی در بودجه جاری کشور بود. تهیه بودجه با صدور حکم مربوط به وسیله وزیر مالیه و ابلاغ آن به مستوفیان صورت می‌گرفت. لازم به

داشتن تصویری صحیح از نظام بودجه‌ریزی به دست اندرکاران مدیریت شهری کمک می‌کند تا ضمن وحدت نظر و ارائه پژوهش‌ها و متون یکسان در این زمینه، بتوانند فضاهای جدیدی را برای تحقق بهتر اهداف مدیریت شهری فراهم سازند.

ذکر است که تفکیک مشخصی از هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای در دوره‌های مختلف تاریخی وجود ندارد. هر چند که اطلاع از چگونگی نحوه هزینه کرد مشکل‌تر از تولید درآمدهاست، لیکن به نظر می‌رسد که هزینه‌ها در کشور به دو دسته مهم طبقه‌بندی می‌شدند: ۱- هزینه‌های سرمایه‌ای نظیر ساختمان‌های دولتی و راه‌ها (طرح‌های ملی)؛ و ۲- هزینه‌های عمرانی منطقه‌ای نظیر برج و باروی شهرها (طرح‌های استانی).

بعد از مشروطیت نیز تهیه و تنظیم بودجه کم و بیش با روال گذشته در هر ایالت و ولایت صورت می‌گرفت، تا اولین بودجه که در زمان صنایع‌الدوله (۱۲۸۹ شمسی) در دوره دوم قانونگذاری تهیه و تقدیم مجلس شد. در این بودجه اصل وحدت به شیوه کشورهای مترقی مراعات گردید و برای اولین بار با رعایت اصول فنی تدوین شد و از صورت سیاهه نویسی خارج گردید (همانجا، ص ۶۰-۴).

در سال ۱۳۲۰ شمسی اداره بودجه به وزارت دارایی محول گردید و وزارتخانه مذکور طی ماده واحده‌ای مکلف شد تا پرداخت‌های شرکت نفت و موجودی حساب اندوخته کشور را در بودجه منعکس سازد. اما از سال ۱۳۲۷ شمسی درآمد به دست آمده از فروش نفت در حساب جداگانه‌ای نگهداری می‌شد و طبق برآورد انجام شده برای سال‌های مورد نظر به کارهای تولیدی عام‌المنفعه اختصاص می‌یافت؛ و این آغاز راه تفکیک اعتبارات عمرانی و جاری در کشور محسوب می‌گردد.

همزمان با آغاز تهیه برنامه عمرانی، مطالعات مقدماتی برای تنظیم بودجه برنامه‌ای نیز به عمل آمد و شیوه بودجه‌ریزی متداول براساس توزیع اعتبارات بر حسب دستگاه - مواد هزینه دستخوش تغییراتی گردید. در سال ۱۳۳۹ وزارت دارایی برای اولین بار پس از تحقیق در زمینه بودجه برنامه‌ای، درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه و شرکت‌های تابع آن و درآمد نفت را در بودجه منظور کرد. در سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه و تنظیم بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه و بودجه منتقل شد و در سال ۱۳۴۴ دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه و بودجه تأسیس گردید. هدف از این انتقال جامعیت بخشیدن به بودجه‌ریزی از طریق ادغام بودجه عادی و عمرانی و استفاده از روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای بود (همانجا، ص ۹۰).

در سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه و تنظیم

بودجه از وزارت دارایی به سازمان

برنامه و بودجه منتقل گردید. هدف از

این انتقال جامعیت بخشیدن به

بودجه‌ریزی از طریق ادغام بودجه

عادی و عمرانی و استفاده از روش

بودجه‌ریزی برنامه‌ای بود.

بودجه‌ریزی ایران در برابر مشکلات

بودجه‌ریزی در کشورهای دارای نظام پارلمانی، به دلیل پذیرش

اصل تفکیک قوا، همواره پایه‌های نظام‌های حقوقی و مالی مستقر در

دولت را با مشکل مواجه می‌سازد. این مشکلات از دیدگاه‌های مختلفی

درخور اهمیت و بررسی است ولی مسائل مربوط به کیفیت و ساختار

بودجه‌ای و سازمان اداری و تشکیلاتی آن اهمیت بیشتری دارد.

وجود پاره‌ای از اشکالات در نظام بودجه‌ریزی ایران، همچون تعیین

صحیح سهم اعتبار هر یک از سطوح طبقه‌بندی عملیات سالیانه دولت و تقریب زیاد در توزیع و درج اعتبارات در بودجه

سالانه، موجب گردید تا قانون محاسبات عمومی کشور (پس از اصلاحاتی در سال ۱۳۴۹) و قانون برنامه و بودجه (سال

۱۳۵۱) به منظور پاسخگویی به نیازهای بودجه‌ریزی در ایران از تصویب مجلس بگذرد. قانون محاسبات عمومی

براساس ضرورت حفظ مسئولیت محاسباتی و تمامیت مالی در دخل و خرج دولت تنظیم گردید، چرا که وجود ثنویت در

مفهوم دولت و روابط قوای قانون‌گذار و مجریه، حاکمیت دولت را تأمین نمی‌کرد. اما این امر مهم در طول زمان متحول

نگردید و تأکید بر این مسئولیت به عنوان هدف اصلی و همچنین اساسی‌ترین ضرورت در تهیه و تنظیم بودجه و تنظیم

مالیه عمومی ایران، همچنان تدام یافت. در کنار مشکلات سیاسی، مشکلات اجرایی قانون محاسبات عمومی نیز،

همچون پوشش هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری ثابت و طبقه‌بندی عملیاتی و مواد هزینه همواره ناهماهنگی و عدم

صحت جریان‌های مالی، رخ نمودند. ساختار تنخواهی حساب‌ها و توزیع اعتبارات براساس سازمان تشکیلاتی دولت،

حسابداری دولت را به ثبت معاملات «نقدی» محدود کرد و همین امر، استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها را برای ارائه

ارزش دارایی‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی ناممکن می‌ساخت. قانون

برنامه و بودجه نیز با اتکا بر تنظیم برنامه‌های کلان و میان‌مدت و کوتاه‌مدت خود در قالب‌های اجرایی و عملیاتی همواره

در شرایطی ناموزون با نظام حساب‌های عمومی کشور مطرح گردید. بودجه‌ریزی در مفهوم اخیر، بودجه‌را از صورت سند

دخل و خرج دولت خارج ساخت و به ابزار اطلاعاتی اداره امور جامعه تبدیل کرد. تعیین حجم مالی و عملیاتی این

بودجه، علاوه بر پیش‌بینی‌های اقتصادی در زمینه عوارض مربوط به اشتغال و سرمایه‌گذاری و نظایر آن، بررسی

تعهدات ناشی از سال‌های گذشته، وضعیت و قابلیت‌های جلب منابع و بالاخره محدودیت ظرفیت‌های فیزیکی و اداری

نیز مورد توجه قرار گرفت.

ساختار تنخواهی حساب‌ها و توزیع اعتبارات بر اساس سازمان تشکیلاتی دولت، حسابداری دولت را به ثبت معاملات «نقدی» محدود کرد و همین امر استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها را برای ارائه ارزش‌داری‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی ناممکن می‌ساخت.

طی سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و پس از طی دوره بحران جنگ کوشش‌های زیادی برای اصلاح و بهبود ساختار بودجه‌ای کشور صورت پذیرفت، به نحوی که در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور مورد تجدید نظر قرار گرفت. با این حال اصلاح این قانون نیز نتوانست تحولی در نظام بودجه‌ریزی کشور ایجاد کند. چگونگی اجرا، کنترل و نظارت مربوط به آن و ساختار تشکیلاتی اداری و مالی کشور مبنای اصلی کاستی‌های مرتبط با بودجه‌ریزی در کشور به شمار می‌آیند.

مهم‌ترین مسائلی که موجب گردیدند تا تمام تحلیل‌های نظری بر بودجه کشور معطوف به تجدید نظر در ساختار روبه‌های مالی و اداره امور منابع و مصارف عمومی تحت نظم واحد و ناشی از مدیریت جامعه گردد، عبارتند از:

□ عدم ارتباط منسجم میان اقلام گوناگون بودجه با سایر کمیت‌های اقتصاد کلان مانند سیاست‌های پولی و مالی و متغیرهای اقتصادی مانند قیمت، اشتغال و نظایر اینها.

□ تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی، و نه بر مبنای اهداف و وظایف اصلی دستگاه‌های اجرایی.

□ تمرکز بیش از حد در نظام ملی و استانی و عدم توجه به برنامه‌ریزی آمیشی و منطقه‌ای.

□ تأثیرپذیری بیش از حد بودجه کشور از درآمدهای نفتی به عنوان عامل بیرونی که سیاستگذاری بر آن بیشتر تحت تأثیر مناسبات جهانی است.

□ محدودیت نظام مالی کشور به حسابداری دریافت‌ها و پرداخت‌های نقدی و فقدان روش‌های مناسب در نگهداری اموال و دارایی‌ها.

□ نبود سازوکارهای کنترلی در نظام بودجه‌ریزی کشور.

صرف نظر از مشکلات موجود که مبین عدم انسجام و هماهنگی در اجزای نظام بودجه‌ریزی کشور است، عدم تطبیق حساب‌های ملی کشور با حساب‌های نظام‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل و بانک جهانی، کشور را در مسیری قرار داد تا به سرعت اقدامات عملی را در مسیر اصلاح نظام بودجه‌ریزی فراهم سازد. صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور با توجه به همین مفروضات در سال ۱۳۷۸ اقدامات عملی را در خصوص مطالعه روی سیستم‌ها، نظام‌ها و نظریه‌های بودجه‌ریزی در کشورهای جهان آغاز کردند.

اصلاح نظام بودجه‌ریزی

در مرداد ماه سال ۱۳۸۰ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اولین اقدامات عملی را در خصوص اصلاح طبقه‌بندی درآمدهای بودجه و طراحی نظام اطلاعاتی، برای اعمال آن در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ به انجام رسانید. بدین ترتیب مقرر گردید استقرار نظام نو بودجه‌ریزی در کشور با اهداف مورد نظر در دو مرحله به شرح زیر صورت پذیرد: [۱۲]

مرحله اول، شامل اصلاحات زیر:

○ اصلاح حجم و ترکیب سند لایحه بودجه

○ اصلاح نظام طبقه‌بندی و شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های بودجه

○ اصلاح روش‌های برآورد درآمدها و هزینه‌های بودجه

○ اصلاح نظام مدیریت اطلاعات بودجه

در این مرحله تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به وسیله مجلس شورای اسلامی برای اجرای آزمایشی طی دوره‌ای چهار ساله، حرکتی در جهت اصلاح حجم و ترکیب سند بودجه بود. [۱۳]

مرحله دوم شامل:

○ اصلاح نظام حسابداری بودجه

○ اصلاح روش‌های مدیریت بودجه

○ اصلاح نظام نظارت بر بودجه

○ اصلاح نظام تشکیلات و سازماندهی بودجه

در خصوص هدف‌های مذکور، کوشش شده است تا در انتهای برنامه سوم اقدامات عملی صورت گیرد، به نحوی که اولین لایحه بودجه برنامه چهارم به طور کامل بر مبنای نظام جدید بودجه‌ریزی تهیه و ارائه گردد.

هدف‌های کوتاه مدت نظام بودجه‌ریزی عبارتند از:

- پیشنهاد چارچوب مناسب سند بودجه از نظر تعداد تبصره‌های قانون بودجه. این موارد در سال ۱۳۸۱ اعمال گردید و ۵۰ تبصره قانون بودجه در سال ۱۳۸۰ به ۲۳ تبصره در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کاهش یافت.
- اصلاح شکل ارائه بودجه عمومی دولت (درآمدهای عمومی و اختصاصی و هزینه‌ها).
- اصلاح ارائه بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها.
- اصلاح نظام طبقه بندی درآمدها و هزینه‌های بودجه.
- هماهنگ شدن بودجه با استانداردهای جهانی برای قابل مقایسه شدن بودجه کشور با بودجه سایر کشورها.
- هماهنگ شدن شاخص‌های مالی دولت با شاخص‌های حساب‌های ملی بمنظور برآورد آثار متقابل متغیرهای بودجه با متغیرهای اقتصاد کلان.
- شفاف شدن درآمدها و هزینه‌های بودجه.
- اصلاح روش‌های پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های بودجه.
- اصلاح نظام و راه‌اندازی سیستم جدید رایانه‌ای مدیریت اطلاعات بودجه.

نظام آمارهای مالی دولت (GFS): [۱۴]

نظام GFS در سال ۱۹۸۶، به منظور اصلاح حساب‌های ملی آمریکا، به وسیله بخش آمار صندوق بین‌المللی پول (IMF) تدوین گردیده است. سند اصلی این نظام مربوط به «دستورالعمل آمارهای مالی دولت» [۱۵] (GFSM 1986) است که در سال ۲۰۰۱ به وسیله صندوق بین‌المللی پول به ۱۷۹ کشور عضو - از جمله ایران - توصیه گردید. هدف نهایی این توصیه استقرار نظامی مشخص و هماهنگ با نظام آمارهای کلان اقتصاد بین‌الملل بود، تا مقایسه تطبیقی بین ۱۷۹ کشور عضو سازمان ملل را ممکن سازد. بنابراین، می‌توان GFS را جزو سیستم‌های اقتصاد کلان آماری نامید که در آن اصول اقتصادی و حسابداری برای پیش‌بینی و تجزیه و تحلیل‌های آماری استفاده می‌گردد.

تعاریف و مفاهیم موجود در GFS

GFS بر چهار اصل متکی است:

- ۱- شفافیت؛ ۲- اطلاع‌رسانی بهنگام؛ ۳- استانداردسازی؛ و ۴- استقلال آماری.
- نظام GFS به منظور تحقق این اصول، زمینه‌های لازم را برای سیاستگذاران و تحلیلگران اقتصادی فراهم ساخته است، تا پیشرفت فعالیت‌ها و موقعیت‌های مالی و وضعیت نقدینگی بخش عمومی دولت در متغیرهای کلان اقتصادی و تولید اطلاعات خلاصه شده از موقعیت‌های مالی و عملکرد کلی بخش عمومی دولت را نشان دهند.
- برای یکسان‌سازی و ایجاد بستری مشترک در مفاهیم و واژه‌ها، در ذیل به خلاصه‌ای از تعاریف و مفاهیم به کار برده شده در این نظام اشاره می‌گردد:
- دولت - شامل مجموعه هویت‌های موجود در یک کشور است که می‌تواند شامل دولت مرکزی و چند استان یا شهرستان یا دولت‌های منطقه‌ای یا محلی باشد. کارکرد اصلی اقتصادی دولت عبارت است از:
۱. مسئولیت تهیه و تدارک برخی از خدمات و کالاهای اساسی مورد نیاز جامعه با اهداف غیرتجاری.
 ۲. توزیع درآمد و ثروت از طریق پرداخت‌های انتقالی.
- در تأمین کالاها و خدمات تجاری (با هدفی غیربازاری) برای جامعه، یک واحد دولتی ممکن است خدمات و کالا را خود تولید و توزیع کند، یا آنها را از طرف سومی خریداری و توزیع کند و یا با پرداخت وجه نقد به خانواده‌ها به خرید مستقیم این گونه کالاها و یا خدمات بپردازد.
- طرح تملک‌داری‌های سرمایه‌ای: منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی،

منابع:

- ۱- بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۲، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، سال ۱۳۸۲.
 - ۲- سعیدنیا، احمد: کتاب سبزه شهریار «مدیریت شهری»، جلد یازدهم، انتشارات مرکز مملکت برنامه‌ریزی شهری، سال ۱۳۷۹.
 - ۳- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، پیوست شماره ۲ بخش عمران شهری، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، سال ۱۳۷۹.
 - ۴- شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری‌ها، دفتر برنامه‌ریزی عمرانی - مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، سال ۱۳۸۱.
 - ۵- طرح اصلاح نظام بودجه‌ریزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، مردادماه ۱۳۸۰.
 - ۶- علی، مهدی: نظریه‌های تصمیم‌گیری بودجه‌ای و اصلاح نظام بودجه‌نویسی، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، دی‌ماه ۱۳۷۹.
 - ۷- فروزب، علیرضا: بودجه‌ریزی دولتی در ایران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، سال ۱۳۷۴.
 - ۸- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مرکز مدارک علمی و انتشارات، سال ۱۳۸۱.
 - ۹- کریمی، محمد: پیشینه‌های اجرای اصلاح نظام طبقه‌بندی درآمدهای دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سال ۱۳۷۹.
 - ۱۰- کریمی، محمد: طبقه‌بندی هزینه‌های دولت و پیشنهادی برای اصلاح نظام طبقه‌بندی هزینه‌های دولت در ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سال ۱۳۸۰.
 - ۱۱- موسوی عبادی، سید علی‌صغر: شهرداران تهران از عصر ناصر تا دولت خامنه‌ای، انتشارات خرم‌قم، ۱۳۷۸.
- 12- International Monetary Fund, Government Finance Statistics Manual, 2001.

پنوشته:

- 1- Non-government Org (NGO)
- 2- Community-Based Org. (CBO)
- 3- Public-Voluntary Org. (PVO)
- 4- Normative
- 5- Musgrave
- 6- Arrow
- 7- Samuleson

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۳ بهار ۱۳۸۲

فنی و اقتصادی و اجتماعی که به وسیله دستگاه اجرایی انجام می‌گیرد، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد. منابع مورد نیاز برای اجرای آن نیز از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌گردد.

هزینه - منظور آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را کاهش می‌دهد.

درآمد - منظور آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را افزایش می‌دهد.

ارزش خالص - منظور ارزش کل دارایی‌های، منهای ارزش کل بدهی‌های بخش دولتی است.

دارایی‌های سرمایه‌ای - منظور دارایی‌های تولید شده یا تولید نشده‌ای است که طی مدت بیش از یک سال در فرایند تولید کالا و خدمات به کار می‌رود.

دارایی‌های تولید شده - منظور دارایی‌های است که در فرایند تولید حاصل گردیده است. دارایی‌های تولید شده به ۳ گروه عمده دارایی‌های ثابت، موجودی انبار و اقلام گرانبها تقسیم می‌شود.

دارایی‌های ثابت - منظور دارایی‌های تولید شده‌ای است که طی مدت بیش از یک سال به طور مکرر و مستمر در فرایند تولید به کار برده می‌شود.

موجودی انبار - منظور کالاها و خدماتی است که به وسیله تولیدکنندگان به منظور فروش، استفاده در تولید و یا سایر مقاصد در آینده نگهداری می‌شوند.

اقلام گرانبها - منظور اقلامی با ارزش زیاد است که نه به منظور تولید و مصرف بلکه به دلیل ارزشی که دارند نگهداری می‌شوند (مانند تابلو، کتب خطی، فلزات گرانبها و نظایر اینها).

منابع مالی دولت - کلیه دریافتی‌های دولت را از مردم و از محل فروش اموال و دارایی‌های مالی و غیرمالی، منابع دولت می‌نامند که اصطلاحاً به آن درآمد عمومی گفته می‌شود. قسمتی هم به صورت سایر منابع اعتباری مطرح می‌گردد که می‌توان به استفاده از وام‌ها و تسهیلات از سیستم بانکی و فروش سهام شرکت‌های دولتی و مانند اینها اشاره کرد.

طبقه‌بندی منابع بر همین اصل و براساس نحوه تدارک این منابع صورت پذیرفته است: درآمدهای عمومی (مالیات‌ها)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش ساختمان‌ها، تأسیسات و ماشین‌آلات و اموال)، واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض از سیستم بانکی و فروش اوراق مشارکت)، درآمدهای اختصاصی (دریافتی دولت از اجرای طرح‌های عمرانی یا درآمدهای ایجاد شده به وسیله دستگاه‌های اجرایی)، [۱۶]

مصارف مالی دولت: برطبق قانون می‌بایست کلیه وجوه دریافتی دولت به خزانه واریز گردد تا دستگاه‌های نظارتی مانند مجلس شورای اسلامی (دیوان محاسبات عمومی کشور) بتوانند بر کلیه امور دولت نظارت مستمر داشته باشند. همچنین برطبق قانون بودجه سالیانه کشور، منابع و مصارف می‌بایست در یک لیست ترازنامه کنار هم قرار گیرند تا میزان منابع و مصارف دولت با هم برابر گردند و کشور دچار کسری بودجه نگردد. دولت نیز متضمن می‌گردد کلیه منابع و مصارف را در طول سال تحقق بخشد. مصارف پرداخت‌های دولت به شکل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ها از محل درآمد اختصاصی مشخص می‌گردد. [۱۷]

طبقه‌بندی در نظام نوین بودجه‌ریزی

مفاهیم بودجه‌ای براساس روش GFS به دو طریق طبقه‌بندی می‌شود:

الف) طبقه‌بندی اقتصادی

ب) طبقه‌بندی عملیاتی

الف) طبقه‌بندی اقتصادی: در این طبقه‌بندی انواع هزینه‌های لازم برای انجام فعالیت‌های دولت شناسایی می‌شود. از جمله: جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالا یا خدمات، مصرف سرمایه ثابت مربوط به هزینه تولیدی، بارانه، وام بلاعوض، رفاه اجتماعی و هزینه‌های متفرقه مربوط به انتقال نقدینگی و یا خرید کالاها و خدمات از شخص ثالث و توزیع آنها.

ب) طبقه‌بندی عملیاتی: وظایف اصلی دولت عبارتند از اجرای سیاست‌های عمومی از طریق فراهم کردن کالاها و خدمات غیرتجاری برای مصارف شخصی یا گروهی و همچنین توزیع مجدد درآمد و ثروت. طبقه‌بندی عملیاتی، اطلاعات مربوط به هدف و منظور از انجام هزینه‌ها را ارائه می‌کند؛ از قبیل آموزش و محیط زیست. به طور نمونه، پرداخت‌های مربوط به دانشگاه‌های علوم پزشکی در این طبقه‌بندی در قسمت آموزش قرار می‌گیرند و نه در بهداشت و یا تحقیق و توسعه که می‌تواند فعالیتی مجزا باشد.

طبقه‌بندی عملیاتی این امکان را فراهم می‌سازد که در مدت زمان مشخص پرداخت‌های دولت در عملیات و یا هدفی

- 8- Programming Budgeting
- 9- Performance Budgeting
- 10- Planning Programming Budgeting System (P.P.B.S)
- 11- Zero Base Budgeting

۱۲- طرح اصلاح نظام بودجه‌ریزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت امور اقتصادی و فرهنگی برنامه بودجه، مرداد ماه ۱۳۸۰.

۱۳- برخی از مهمترین مواد مرتبط با حوزه مدیریت شهری در این قانون عبارتند از:

ماده ۳۶- اعتباراتی که در قوانین بودجه سنواتی با عنوان کمک به شهرداری‌های شهرهای زیر سی هزار نفر جمعیت و کمک به تأسیسات زیربنایی شهرهای کوچک به تصویب می‌رسد، با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بین استان‌های کشور توزیع می‌گردد. سهم هر استان از محل ریاضیاتی یافته شده با پیشنهاد استاندارد و با نظر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بین شهرداری‌های نیازمند توزیع خواهد شد و پس از مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان حسب مورد برای کمک به بوجه جاری شهرداری‌های شهرهای زیر سی هزار نفر جمعیت و احداث تأسیسات زیربنایی در شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت هزینه خواهد شد.

ماده ۳۷- اعتبار منظور شده در قوانین بودجه سنواتی تحت عنوان «برایانه بابت اتوبوسرانی»، خرید اتوبوس و قطعات بدنه برای اتوبوسرانی‌های شهری و میزانه بابت قطارهای شهری، به منظور جبران کسری هزینه‌های بهره‌رسانی از سیستم‌های اتوبوسرانی و راه‌آهن شهری و ایستگاه‌های شهری، با تأیید سازمان شهرداری‌های کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بین سیستم‌های یاد شده توزیع می‌گردد. تا براساس موافقتنامه‌هایی که بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان شهرداری‌های کشور منعقد می‌گردد، تا نفع میانه می‌گردد. برای حملات از سیستم‌های حمل و نقل عمومی و جمعی شهرها به‌عصر فرستد.

ماده ۳۸- وجوه مشترک در حساب‌های خزانه‌داری کل که بر حسب قوانین و مقررات مربوطه، به وسیله وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی به نام شهرداری‌ها وصول و واریز می‌گردد، براساس مفاد آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بین شهرداری‌های نیازمند و جدید التاسیس توزیع می‌گردد. گزارش عملکرد این قانون در مقطع سه ماه به وسیله سازمان شهرداری‌های کشور تنظیم و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و کمیسیون‌های ذربط در مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

ماده ۳۹- ماده ۲ قانون تأمین اعتبارات عمرانی و عمومی ۴۴/۸۸ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

ماده ۲- عوارض شهرداری‌ها از بابت فروش هر نیتریزین معادل ده درصد (۱۰٪) بای آن تعیین می‌گردد.

ماده ۴۰- وزارت کشور موظف است به میزان درصد (۱۰٪) از کل هزینه‌های کلنگاری خود، بر روی سوازی در شهرداری‌ها که سیستم قطار شهری آنها به مرحله اجرا یا بهره‌برداری می‌رسد، اخذ و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل واریز نماید. معادل مبلغ واریزی از محل دریافت شخصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌شود، در اختیار شهرداری‌های ذربط قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت تأمین بخشی از هزینه اجرا یا جبران بخشی از هزینه‌های بهره‌برداری خطوط قطار شهری همان شهر مصرف گردد.

ماده ۷۲- ماده ۲۲: آیین نامه ملی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

به شهرداری‌های کل کشور اجازه داده می‌شود تا معاملات خود را با اقتضای حالکاتر سی و شش ماهه مطابق دستورالعملی که به پیشنهاد شورای به تصویب شورای اسلامی شهر مربوط می‌رسد، دریافت کنند. در هر حال صدور مفصلاً حسابی موقوف به تأیید کمیته بودجه‌ریزی خواهد بود.

- 14- Government Finance Statistics
- 15- Government Finance Statistics Manual, 2001

۱۶- محمد کریمچه؛ پیشنهادی برای اصلاح نظام مدیریت و درآمد‌های دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، آذر ماه ۱۳۷۹.

۱۷- محمد کریمچه؛ طبقه‌بندی هزینه‌های دولت و پیشنهادی برای اصلاح نظام طبقه‌بندی هزینه‌های دولت در ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، فروردین ۱۳۸۰.

خاص مورد آزمون قرار گیرد، البته همیشه این طبقه بندی با نحوه نگهداری حساب‌ها همخوانی ندارد، چرا که بعضاً ساختار سازمان‌های دولت دستخوش تغییر می‌شوند و یا در مقاطع خاص سازمان‌ها مسئولیت بیش از یک عملیات را بر عهده دارند و طبیعتاً وظایفی که در گذشته به وسیله تعدادی سازمان انجام می‌شد، به یک سازمان سپرده می‌شود.

عمده ترین اقدام طبقه بندی عملیاتی هزینه‌ها عبارتند از:

- خدمات عمومی دولتی (شامل شوراهای شهر، اداره امور انتخابات و برگزاری رفراندوم‌ها)
- امور دفاعی (شامل نیروهای مسلح)
- نظم و امنیت عمومی (شامل خدمات انتظامی، خدمات آتش نشانی و پیشگیری از آتش سوزی، سازماندهی نیروهای دائمی و احتیاطی آتش نشانی، برگزاری دوره‌های آموزش آتش نشانی، خدمات نجات در موانع مختلف در کوهستان و دریا و تخلیه مناطق سیل زده و آسیب دیده از سوانح طبیعی)
- امور اقتصادی (شامل اقتصاد عمومی، کشاورزی، انرژی، صنعت و معدن، حمل و نقل و ارتباطات)

□ حفاظت محیط زیست (شامل مدیریت مواد زائد و امور اجرایی و اداره نظارت و بازرسی عملیات مربوط به جمع آوری و دفع زباله، کمک‌های بلاعوض و وام‌های اعطایی برای احداث، نگهداری و ارتقای کیفیت سیستم‌های دفع زباله)

- مسکن (شامل اداره امور خدمات تأمین مسکن)
- بهداشت
- فرهنگ و مذهب
- آموزش
- حمایت اجتماعی

GFS بر چهار اصل متکی است:

- ۱- شفافیت؛
- ۲- اطلاع رسانی بهنگام؛
- ۳- استاندارد سازی؛ و
- ۴- استقلال آماری

نتیجه گیری

سال سوم از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به پایان رسیده است و کشورمان با پذیرفتن نظمی نو در عرصه‌های مدیریت مالی در مقام مقایسه با سایر کشورها قرار گرفته است. لذا جای دارد به منظور بهینه سازی نحوه کاربست نظام نو بودجه ریزی در عرصه‌های برنامه ریزی موارد مشروح زیر مدنظر قرار گیرد.

- ترسیم مرزی دقیق بین فعالیت‌های بودجه‌ای، پولی و بنگاه‌های عمومی درون دولت از یک سو، و بخش عمومی و خصوصی از سوی دیگر.

- ضرورت پایبندی دولت و بخش عمومی (به ویژه شهرداری‌ها) به انتشار اطلاعات بودجه‌ای و فعالیت‌های شبه بودجه‌ای و شفاف سازی هر چه بیشتر بودجه ریزی در ایران.

- استاندارد سازی تعاریف و مفاهیم و فعالیت‌های عمده قابل استفاده در این نظام، از طریق مشارکت کلیه بخش‌های اقتصادی.

- ضرورت توجه صاحب نظران و کارشناسان دست‌اندر کار مدیریت شهری به فضای ایجاد شده در دستگاه‌های دولتی برای واگذاری امور به بخش غیردولتی و ارتقای سطح و حیطه فعالیت در زمینه مدیریت شهری و توسعه منابع و استفاده از آن در این بخش.

- ضرورت اقدام مؤثر و جدی سازمان شهرداری‌های کشور به عنوان نهاد هدایت کننده و هماهنگ کننده امور شهرداری‌های کشور در جهت بهبود برنامه ریزی و اصلاح ساختار تشکیلاتی و نظام بودجه ریزی شهرداری‌های کشور در انطباق با روش‌های جدید بودجه ریزی به منظور افزایش توان فنی، مدیریتی و اجرایی برای بر عهده گرفتن تصدی‌های دولتی که به آنها واگذار گردیده است.

- توسعه و مشارکت بخش‌های تعاونی و خصوصی در امر گسترش و بهره برداری از تأسیسات و تجهیزات شهری.

- گسترش تعامل با بخش‌های دولتی به منظور افزایش سطح همکاری‌ها و ایجاد بسترهای جدید برای بخش مدیریت شهری از طریق سازمان شهرداری‌های کشور.

- ضرورت مطالعه و تحقیق در زمینه تعیین شاخص‌های توزیع اعتبارات دولتی با توجه به درجه و قابلیت جذب منابع به وسیله شهرداری‌های کشور.