



MLJ

مجله حقوق پزشکی

ویژه نامه نوآوری حقوقی، ۱۴۰۰

Journal Homepage: <http://ijmedicallaw.ir>



مقاله پژوهشی

بررسی بودجه‌بندی در شهرداری‌ها؛ چالش‌ها و راهکارها

احمدرضا رضایی^۱، محمود جلالی^۲، طیبه بلوردی^۳

۱. دانشجوی دوره دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

۳. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: شهرداری‌ها از مهمترین نهادهای محلی در ساختار حقوق اداری ایران هستند. یکی از موضوعات مهم مربوط به نهادهای محلی، بودجه این نهادهاست. هدف مقاله حاضر، بررسی نظام حقوقی حاکم بر بودجه‌ریزی شهرداری؛ چالش‌ها و راهکارهای آن است.

مواد و روش‌ها: مقاله مورد اشاره توصیفی - تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی موضوع مورد اشاره پرداخته و جمع‌آوری داده‌ها، با مراجعه به اسناد، کتب و مقالات صورت گرفته است.

یافته‌ها: شهردار و شورای شهر مهمترین عوامل تأثیرگذاری بر تدوین و تصویب بودجه در شهرداری هستند. نظارت بر بودجه محلی تابع نظارت پیشینی و پسینی شوراها و همین‌طور نظارت قوه مجریه است. بودجه‌نویسی به شکل فعلی با نارسائی‌های متعددی مواجه است. نارسایی و ضعف قوانین بودجه‌نویسی، ضعف بودجه‌نویسی در شهرداری‌ها به دلیل الگوی ناقص تمرکززدایی در ایران، عدم هماهنگی بودجه‌نویسی در شهرداری با اصول بودجه‌نویسی، ضعف نظارت و ضمانت اجرا در بودجه‌نهادهای محلی و عدم وجود ضمانت اجرایی قوی از مهمترین چالش‌های موجود در بودجه‌نویسی شهرداری است.

ملاحظات اخلاقی: در تمام مراحل نگارش پژوهش حاضر، ضمن رعایت اصالت متن، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

نتیجه‌گیری: ضرورت بودجه‌بندی مبتنی بر برنامه استراتژیک، ایجاد اصلاحات در نظام بودجه‌نویسی و توجه به برنامه‌ریزی استراتژیک در نظام بودجه‌بندی مهمترین راهکار رفع چالش‌های موجود در بودجه‌نویسی در شهرداری است.

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۰۸

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۱۷

واژگان کلیدی:

بودجه

نهادهای محلی

شورای شهر و روستا

شهرداری

دهیاری

* نویسنده مسؤؤل:

محمود جلالی

آدرس پستی: ایران، اصفهان، دانشگاه

اصفهان، دانشکده علوم اداری و اقتصاد،

گروه حقوق.

کد پستی: ۷۳۴۴۱-۸۱۷۴۶

تلفن: ۳۱-۳۷۹۳۵۲۲۲

پست الکترونیک:

dm_jalali@yahoo.com

۱. مقدمه

موضوع بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها، موضوعی تأمل‌برانگیز است که چندان در تحقیقات علمی مطرح نشده است و منابع علمی اندکی در حوزه چالش‌های بودجه‌ریزی به شکل مستقیم به نهادهای محلی مانند شهرداری پرداخته‌اند. تحقیق‌های انجام شده عمدتاً به ابعاد دیگر بودجه شهرداری پرداخته‌اند. رسول بیدرام، در مقاله‌ای، زمینه‌های رانت‌جویی در ساختار بودجه‌ای شهرداری‌ها و ارتباط آن با کارایی را به صورت مطالعه موردی در خصوص شهرداری‌های کلان شهرها، بررسی کرده است (۱). سعادت‌آملی، نیز در کتابی، اصول بودجه‌نویسی و اجرای بودجه در شهرداری‌ها را مورد بررسی قرار داده است (۲). عطایی نیز در کتابی به بررسی ساختار بودجه شهرداری‌ها پرداخته (۳) و عامری در مقاله‌ای، فرآیند اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه را به صورت مقایسه‌ای تبیین و تحلیل کرده است (۴). در این مقاله اما تلاش شده چالش‌های بودجه‌بندی در شهرداری بررسی شود. در نظام حقوقی و مالی ایران بودجه عمومی ساز و کار تصویب و ابلاغ و اجرای مشخص دارد اما سازوکارهای مذکور اختصاص به بودجه ملی دارد که جهت تعیین هزینه و درآمدهای عمومی به عنوان سند قانونی برنامه‌ای به تصویب می‌رسد. در مورد نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها تهیه و تصویب و اجرای بودجه محلی سازوکارهای قانونی متفاوت دارد، بدین ترتیب بودجه محلی از نظام حقوقی متفاوتی پیروی می‌کند که مستقل از بودجه ملی است. بودجه ملی که در اصل ۵۲ قانون اساسی از آن به عنوان بودجه سالیانه کشور یاد شده است ناظر و اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاه‌های اجرای دولتی است و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عنوان نهادهای اجرای محلی که از لحاظ مالی خودکفا هستند هم از حیث منبع تأمین بودجه هم از نظر فرآیند تصویب و نیز نحوه اجرا و نظارت از نظام بودجه‌ای متفاوت و مستقل تبعیت می‌نمایند. سؤال اساسی این است که نظام حقوقی حاکم بر بودجه‌نویسی و بودجه‌ریزی شهرداری چیست و با چه چالش‌هایی مواجه بوده و راهکارها رفع این چالش‌ها کدام است؟ فرضیه مقاله نیز بدین شکل مطرح شده که «بودجه‌بندی در شهرداری‌ها در

ایران با نارسایی‌های مختلفی مانند عدم تطابق با اصول بودجه‌نویسی و فقدان ضمانت اجرا مواجه است». در راستای بررسی سؤال و فرضیه مورد اشاره، ابتدا فرآیند بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها تبیین می‌شود، سپس چالش‌های فرارو مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت راهکارها ارائه می‌گردد.

۲. ملاحظات اخلاقی

در تمام مراحل نگارش پژوهش حاضر، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

۳. موارد و روش‌ها

مقاله مورد اشاره توصیفی - تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی موضوع مورد اشاره پرداخته و جمع‌آوری داده‌ها، با مراجعه به اسناد، کتب و مقالات صورت گرفته است.

۴. یافته‌ها

شهردار و شورای شهر مهمترین عوامل تأثیرگذاری بر تدوین و تصویب بودجه در شهرداری هستند. نظارت بر بودجه محلی علی‌الاصول تابع نظارت پیشینی و پسینی شوراها و همین‌طور نظارت قوه مجریه است. بودجه‌نویسی به شکل فعلی با نارسائی‌های متعددی مواجه است. نارسایی و ضعف قوانین بودجه‌نویسی، ضعف بودجه شهرداری‌ها به دلیل الگوی ناقص تمرکززدایی در ایران، عدم هماهنگی بودجه‌نویسی در شهرداری با اصول بودجه‌نویسی، ضعف نظارت و ضمانت اجرا در بودجه نهادهای محلی و عدم وجود ضمانت اجرایی قوی در قوانین بودجه از مهمترین چالش‌های موجود در بودجه‌نویسی شهرداری است.

۵. بحث**۵-۱. فرآیند قانونی تصویب بودجه شهرداری**

بر اساس ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ کمیسیون مشترک مجلسین سنا و شورای ملی ایران، «بودجه شهرداری‌ها باید بر اساس برنامه و وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد. طرز تنظیم برنامه و بودجه و تفریغ بودجه و نحوه تفکیک وظایف و

نیروی متخصص و استفاده از دانش و فنون روز به آنها مساعدت نماید (۵).

بر این اساس، مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری به عهده شهردار و مسئول امور مالی (مدیر امور مالی یا رئیس حسابداری بسته به وضع تشکیلات شهرداری) است و واگذاری این وظیفه از طرف شهردار به هر یک از مأمورین دیگر شهرداری رفع مسئولیت از شهردار و مسئول امور مالی نخواهد بود. تهیه و تدوین بودجه شهرداری از طریق تشکیل کمیسیون بودجه به ریاست شهردار و دبیر مدیر مالی و عضویت معاونین و مدیران اجرایی شهرداری صورت پذیرفته و در صورت لزوم کمیسیون مذکور می‌تواند کمیته‌های فرعی نیز در حوزه‌های مختلف داشته باشد. ماده ۲۲ نظام جامع مالی شهرداری‌های کشور) کلیه شهرداری‌ها موظفند بودجه سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به خود را بر اساس اصول بودجه‌ریزی عملیاتی و فرم‌های مربوطه تهیه و تنظیم نمایند. شهردار می‌بایستی بودجه شهرداری را به گونه‌ای تنظیم و آماده نماید که حداکثر تا اول بهمن ماه قابل طرح و رسیدگی در شورای اسلامی شهر باشد. شهردار باید پس از آماده شدن بودجه جهت طرح در شورای اسلامی شهر با استفاده از اختیاری که طبق ماده ۳۴ قانون شهرداری‌ها به او تفویض شده است حداقل تقاضای تشکیل هفته‌ای ۳ جلسه را بنماید و خود نیز در جلسات حضور یافته و توضیحات لازم را در مورد اقلام مندرج ارائه نماید. اصلاحات و تغییراتی که توسط شورای اسلامی شهر و کمیته منتخب آن در اقلام و ارقام بودجه بعمل می‌آید اولاً می‌بایستی مغایر با برنامه مصوب ۴ ساله شهرداری نبوده، ثانیاً تعادل میان درآمد و هزینه را محفوظ نگاه دارد و ثالثاً موجب مغایرت بودجه با حد نصاب‌های قانونی نشود. «شورای اسلامی شهر باید رسیدگی خود را نسبت به بودجه به گونه‌ای انجام دهد که حداکثر تا پایان بهمن ماه رسیدگی‌های مذکور خاتمه یافته و مورد تصویب نهایی قرار گیرد. پس از پایان رسیدگی‌های شورای اسلامی شهر به بخش‌های مختلف بودجه، در یک جلسه نهایی مجموع آن را با تنظیم صورت جلسه‌ای که به امضاء کلیه اعضا حاضر در جلسه شورای می‌رسد تصویب و به شهردار ابلاغ نمایند. شورای اسلامی شهر

فعالیت‌ها و انطباق بودجه با برنامه و همچنین طرز برآورد درآمد و هزینه به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ می‌شود».

محتوای ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مبنی بر تهیه بودجه شهرداری‌ها بر اساس برنامه و وظایف، نوع بودجه برنامه‌ای را مدنظر قرار دارد که می‌بایست دستورالعمل بودجه شهرداری‌ها بر آن اساس، توسط وزارت کشور تصویب و ابلاغ شود؛ ولی از تاریخ تصویب آیین‌نامه مالی در سال ۱۳۴۶ تا سال ۱۳۵۳، تهیه این دستورالعمل در دستور کار وزارت کشور قرار نگرفت و حتی با اجرایی شدن این وظیفه در سال ۱۳۵۴ و تدوین دستورالعمل طرز تنظیم بودجه برنامه‌ای و تفریح بودجه شهرداری‌ها، این دستورالعمل بنا به دلایلی که در این جا قابل طرح نیست، جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ نشد.

در اواخر دهه ۱۳۶۰ به علت فقدان یک دستورالعمل یکنواخت، بودجه‌بندی در شهرداری‌ها و شرایطی که در سیستم مالی شهرداری به وجود آمد، وضعیت نابسامانی در تنظیم بودجه شهرداری‌های کشور پدیدار شد، به نحوی که در هر استان بزرگ کشور با چند استان کوچک هم جوار، بودجه شهرداری‌ها به شکل خاص خود (که بنا به اطلاعات و سلاقی کارشناسان امور مالی استانداری‌ها طراحی شده بود) تنظیم و تصویب می‌شد. پس از پایان جنگ تحمیلی، از یک طرف انتظارات شهروندان به سامان‌بخشی به وضعیت شهرها و عمران و آبادانی آنها و ارتقاء ارائه خدمات شهری، وظیفه سنگینی برای شهرداری‌ها ایجاد کرد و از طرف دیگر، به تصویب برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و پیش‌بینی اهداف کلان، سیاست‌های اجرایی و اهداف کمی برنامه‌های فصل عمران شهری در برنامه دوم توسعه، تکالیفی برای شهرداری‌های کشور در جهت اجرای برنامه و تحقق سیاست‌ها و اهداف پیش‌بینی شده در برنامه دوم توسعه تعیین گردید. همه این عوامل موجب شد که وزارت کشور با توجه به وظایف اساسی خود در خصوص نظارت و هماهنگی و پشتیبانی از شهرداری‌های کشور، به مشکلات و مسائل شهرداری توجه جدی نشان دهد و در جهت ارتقاء ظرفیت مدیریتی آنها و بهبود تشکیلات، به کارگیری

تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر از وظایف شورای شهر است. بر اساس ماده ۳۲ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را بر عهده دارند، موظفند برنامه سالانه خود را در خصوص خدمات شهری که در چهارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.

۵-۱-۲. نقش و اختیارات شهرداری در تصویب بودجه

تفریح بودجه شهرداری از وظایف شورای شهر است که یکی از روش‌های تحقق نظارت پسینی شورای شهر بر شهرداری قلمداد می‌گردد. مطابق بند ۱۲ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، «تفریح بودجه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری را با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها بر عهده شورای شهر نهاده است.» شهرداری مکلف است تا روز آخر دی‌ماه بودجه سالیانه خود را به شورای شهر پیشنهاد نماید. «همچنین شهردار موظف است به محض پیشنهاد بودجه به شورای شهر با استفاده از اختیاری که بر طبق ماده ۳۸ قانون شهرداری به او تفویض شده موضوع را تا حصول نتیجه پیگیری نموده و حداقل هفته‌ای سه روز تقاضای تشکیل جلسه انجمن را بنماید و شخصاً نیز در جلسات حضور یافته و توضیحات لازم را درباره اقدام مندرج در بودجه بدهد» (۴). بودجه پیشنهادی شهرداری زمانی قابل اجرا می‌باشد که از تصویب انجمن شهر بگذرد و در این رابطه انجمن نیز باید قبل از اسفند ماه آن را رسیدگی و تصویب نماید. پیش‌بینی درآمد یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد، و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد، همچنین وجود اعتبار در بودجه مصوبه بخودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود به عمل آید.

می‌تواند ضمن تصویب بودجه حدود اختیارات شهردار را در معاملات و کیفیت نظارت خود را با توجه به بند ۳ اصلاحی ماده ۵۴ قانون شهرداری و ماده ۳۴ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها معلوم و مشخص نماید». (ماده ۳۰ نظام جامع مالی شهرداری‌های کشور)

۵-۱-۱. نقش و اختیارات شورای شهر در تصویب بودجه

دستورالعمل بودجه برنامه‌های شهرداری‌ها پس از مدت ۷ سال اجرا تا سال ۱۳۷۷ تحت نظارت وزارت کشور، در سال ۳۷۸ مورد مذاقه و بررسی مجدد قرار گرفته و با توجه به عواملی که در آن ۷ سال در شهرداری‌های کشور به وقوع پیوست، نارسایی‌هایی در آن مشاهده گردید که مرتفع ساختن آنها ضروری تشخیص داده شد. همچنین با آغاز به کار شوراهای اسلامی شهرهای کشور و با توجه به وظایفی که طبق مفاد ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون شوراها برای تهیه دستورالعمل بودجه شوراهای اسلامی شهرهای کشور به وزارت کشور محقق شد، بازنگری در دستورالعمل بودجه برنامه‌ای سال ۱۳۷۰ و تدوین دستورالعمل بودجه شورای اسلامی در دستور کار وزارت کشور قرار گرفت و بدین منظور، کارگروهی در وزارت کشور مرکب از کارشناسان مربوطه و چند کارشناس مجرب از تعدادی از استانداری‌های کشور تشکیل شد. این کار گروه پس از مدت سه ماه کار جمعی و ارائه تجربیات حاصل از اجرای ۷ ساله دستورالعمل بودجه برنامه‌ای در شهرداری‌ها، اصلاحات، لازم را برای اعمال در دستورالعمل فوق‌الذکر پیشنهاد داد که با تأیید آن دستورالعمل اصلاحی روش تهیه و تنظیم بودجه برنامه‌ای شهرداری‌های کشور و دستورالعمل روش تهیه و تنظیم بودجه شوراهای اسلامی شهرهای کشور، تهیه و تصویب و در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۲۴ جهت اجرا در شهرداری‌ها به استانداری‌های کشور ابلاغ شد.

^۱ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخاباتی داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها موضوع تصویب نامه شماره ۷۶۲/ت ۵۲۱۰۶۸ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۴ هیات وزیران ماده ۱۰: نحوه انجام معاملات و مقررات مالی شوراها، شهر طبق آیین‌نامه مالی شهرداری‌هاست.

نکند شهردار موظف است مراتب را به استاندار یا فرماندار کل و در شهرداری تهران به وزارت کشور اطلاع دهد تا بر طبق ماده ۴۱ اصلاحی قانون شهرداری اقدامات لازم معمول گردد. شهردار می‌تواند اعتبارات مصوب در بودجه برای هر یک از موارد هزینه یا فعالیت‌های داخل در یک وظیفه را تا ۱۰ درصد تقلیل یا افزایش دهد به نحوی که از اعتبارات کلی مصوب برای آن وظیفه تجاوز نکند.

۵-۲. چالش‌های بودجه‌بندی در شهرداری و دهیاری‌ها

متأسفانه شهرداری‌ها در ایران به دلیل توسعه‌نیافتگی بازارهای مالی و نیز فقدان بستر مناسب نهادی و قانونی لازم در این حوزه، تاکنون قادر به بهره‌گیری مناسب از امکانات بازارهای مالی نبوده‌اند (۶).

منظور از اسناد بالادستی (فراذستی)، اسنادی است که به تصویب بالاترین مراجع قانون‌گذاری کشور رسیده است و جنبه قانونی دارد. این اسناد باید محور برنامه‌ریزی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت کشور به منظور تحقق اهداف توسعه همه‌جانبه قرار گیرد (۷). در خصوص چالش‌های قوانین بودجه‌ریزی در شهرداری و دهیاری‌ها در اسناد بالادستی می‌توان به سه گفتار زیر اشاره کرد:

۵-۲-۱. نارسایی و ضعف قوانین بودجه‌نویسی

اداره امور محلی با بهره‌مندی از ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها و توانمندی‌های محلی، همچنین توسعه نظام شورایی و مدیریت محلی یکی از مطمئن‌ترین راه‌های رسیدن به اهداف، آرمان‌ها و مطلوب‌های انقلاب اسلامی، قانون اساسی و سند چشم‌انداز است و تاکتیک مدیریت محلی موفق‌ترین و برترین تاکتیک مدیریت در رسیدن به این راهبرد و برنامه‌های راهبردی ایران می‌باشد. در خصوص فرایند بودجه‌ریزی در اسناد بالادستی توجه کافی صورت نگرفته است. در حقیقت با اینکه دادن اقتدار بیشتر به نهادهای محلی یکی از راه‌های مؤثر کوچک‌سازی دولت تلقی می‌شود اما به نظر می‌رسد در زمینه فرایند بودجه‌ریزی و اختیارات نهادهای محلی در این زمینه قوانین مدون و کارآمدی وجود ندارد.

«اجرای بودجه از لحاظ انجام هزینه خود به دو مرحله تقسیم می‌گردد: الف) مرحله اداری و حقوقی شامل: تشخیص - تأمین اعتبار - تعهد - تسجیل - حواله درخواست وجه - پرداخت که به موجب قانون لازم‌الاجرا می‌باشد. ب) مرحله مالی و حسابداری شامل: ثبت عملیات و فعالیت‌های مالی شهرداری در دفتر روزنامه و نقل آن به دفاتر کل و معین، تهیه تراز عملیات ماهیانه (تراز آزمایشی) انجام اصلاحات در پایان دوره و انعکاس آنادائمی و موقت در پایان دوره مالی و نقل حساب‌های دائمی از طریق تراز اختتامیه و تراز افتتاحیه به سال مالی بعد و بالاخره تهیه و تنظیم گزارش‌های مالی و صورت‌حساب‌های نهائی در پایان سال مالی همراه با ضمیمه مربوطه به آن، اجرای این مرحله با برقراری یک سیستم صحیح حسابداری که در فاصله زمانی مناسب نظارت مستمر بر امور مالی را ایجاد نماید امکان‌پذیر است» (۲).

در پایان سال مالی و در پایان دوره عمل بودجه، امور مالی نسبت به بستن حساب‌های موقت و دائمی شهرداری و نقل مانده از طریق تراز افتتاحیه اقدام و صورت‌حساب‌های مالی را، تهیه و مراتب را جهت تصویب تفریغ بودجه تا آخر اردیبهشت ماه سال به انجمن شهر گزارش خواهد نمود، انجمن شهر نیز باید تا آخر خرداد ماه آن را رسیدگی نماید.

شهردار و مسئول امور مالی، مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری را بر عهده دارند. شهردار می‌تواند وظایف خود در این خصوص را به مأموران دیگر شهرداری واگذار نماید اما واگذاری این از شهردار رفع مسئولیت نخواهد کرد. «شهردار موظف است به محض پیشنهاد بودجه یا تفریغ بودجه به شورای اسلامی شهر با استفاده از اختیاری که بر طبق بند ۱۲ ماده ۷۱ وظایف شورای اسلامی شهر به او تفویض شده حداقل هفته‌ای سه روز تقاضای تشکیل جلسه شورای شهر را بنماید و خود نیز در جلسات حضور یافته و توضیحات لازم را درباره ارقام مندرج در آن بدهد» (۳).

موعد تصویب نهائی بودجه سالیانه بوسیله شورای اسلامی شهر و ابلاغ آن به شهرداری طبق ماده ۶۷ قانون حداکثر تا اول اسفند ماه سال قبل می‌باشد و در صورتی که شورای شهر در رأس موعد مذکور به وظیفه قانونی خود در این مورد عمل

نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی دقیقی بر اساس مطالعات و تشخیص اولویت‌ها صورت نمی‌گیرد (۸).

در واقع جایی که امکان گنجاندن هر اقدامی در بودجه وجود داشته باشد یا بتوان هر وظیفه‌ای را در عهده سازمانی در آورد، همواره این امکان برای افراد و گروه‌های خاص نیز وجود دارد که از طریق گنجاندن برنامه‌ها و وظایفی جدید در حیطه وظایف، سهم‌های از بودجه را به طور خودسرانه و توافق نشده به سوی گزینه‌های مورد نظر خود انتقال دهند، یعنی در واقع امکان به تصرف در آوردن سهم‌هایی از منابع عمومی بودجه برای افراد و گروه‌های خاص به سهولت وجود دارد (۹). پس در حالی که شهرداری‌ها خود را آماده می‌نمایند تا ۲۳ وظیفه دیگر از وظایف دولتی را به عهده گرفته و به مجموعه گسترده عملکردی خود بی‌افزایند بودجه و بودجه‌نویسی در شهرداری‌ها با چالش‌های فراوانی همراه است به گونه‌ای که نهادهای بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول متولی یکسان‌سازی و کارآمد نمودن شیوه بودجه‌ریزی در کشورها گردیده‌اند (۸).

در بودجه‌ریزی مطلوب، تخصیص اعتبار به سازمان‌ها بر اساس هزینه اجتماعی تمام شده (یا قیمت سایه‌ای) کالاها و خدماتی که به وسیله دستگاه‌ها عرضه می‌شود (یا قرار است عرضه شود) صورت می‌گیرد به علاوه، تخصیص اعتبارات نیز به صورت تدریجی و بر اساس ارائه گزارش‌های پیشرفت کار به وسیله دستگاه‌ها به آن‌ها اختصاص می‌یابد. اما بررسی‌ها حاکی از این‌اند که در کشور به جز در مورد برخی طرح‌های عمرانی، در اغلب موارد تخصیص اعتبارات به فعالیت‌های جاری طرح‌های عمرانی فارغ از گزارش‌های راجع به پیشرفت کار و صرفاً بر پایه اعلام نیازهای مدیریتی انجام می‌شود و انطباق جریان‌های پرداخت‌ها با اولویت‌ها و زمان‌بندی‌های اجرایی ناممکن است (۹).

از آنجایی که شوراهای اسلامی شهر برای شهرداری‌ها وظایف مجلس در قبال دولت را انجام می‌دهند، پس نقش آن‌ها برای شهرداری‌ها یک مسئله حیاتی می‌باشد. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که در دوره اول شوراها که مشارکت بیش‌تری برای انتخاب اعضا صورت گرفته بود، عمده اعضای شورا بر

رویکرد عملگرایانه به روش بودجه‌ریزی افزایشی در شهرداری‌ها که زمانی برای اجتناب از کار عظیم بودجه‌نویسی ابداع گردیده مشکلات فراوانی را در نظام مدیریت مالی شهرداری‌ها و همچنین ساختار حسابداری آن پدید آورده است.

با گذشت نزدیک به یک قرن از وضع قوانین مربوط به بلدیة و با وجود گستردگی وظایف و عملیات شهرداری‌ها، هنوز هم می‌توان بسیاری از مسائل را بر شمرده که حتی در میان متخصصان امور شهری به آن کم‌توجهی می‌شود، امور مالی شهرداری‌ها مثال بارز چنین سخنی است. مدیریت امور مالی شهرداری‌ها و مسائل مربوط به حسابداری و حسابرسی آن‌ها، همواره پاشنه آشیل شهرداری‌ها بوده است. به نحوی که هم‌اکنون به این تصور در اذهان عمومی که شهرداری‌ها بنگاهی با گردش مالی زیاد حتی حیف و میل‌های بی‌حساب اقتصادی است دامن زده است. شهرداری‌ها نیز به دلیل توان محدود کارشناس کمتر به فکر نظم و نسق دادن امور مالی خود بوده‌اند. نیازهای نامحدود سازمان‌هایی شهری و منابع محدودی که در دسترس آن‌ها بوده است، وجود بودجه را اجتناب‌پذیر می‌کند. مشکل اساسی دیگر در بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها عدم قابلیت روش موجود بودجه‌ریزی در اولویت‌بندی نیازها و ضرورت‌های شهر است. گرچه بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها برنامه‌ای خوانده می‌شود لیکن تنظیم بودجه در شهرداری‌ها کمتر برنامه‌ریزی شده است، یعنی مسائل و نیازهای شهر و شهرداری‌ها به هیچ وجه در بودجه اولویت‌بندی نمی‌شود و بدتر آن که در اکثر موارد گرایش‌های شهرداران در بودجه مراعات می‌شود نه اولویت‌بندی نیازها بر اساس آمار و اطلاعات دقیق، علت چنین نقصی در عدم تخصص در امور مالی و حسابداری در شهرداری‌هاست. در واقع بودجه‌ای که در اکثر شهرداری‌ها پیشنهاد می‌شود حکم رفع تکلیف را دارد و از این رو گاه مشاهده می‌شود بودجه‌ای تنظیم شده و مصوبه هم گرفته است اما چند ماه پس از تصویب پروژه جدیدی که در بودجه پیش‌بینی نشده است اجرا می‌شود و گاه هنوز چند ماهی از سال نگذشته است که برخی ردیف‌های بودجه با کسری اعتبار مواجه می‌گردد. این‌ها همه

کلان، سیاست‌های کلی و اهداف کیفی و کمی برنامه‌های توسعه کشور در فصل عمران شهری تبعیت می‌کنند و تحقق بخشی از آن اهداف را به عهده دارند و هم اینکه بخشی از منابع اجرای آن برنامه‌ها را از محل کمک‌های دولت دریافت می‌نمایند.

بر این اساس هماهنگی روش بودجه‌نویسی شهرداری‌ها با بودجه دولت، مدنظر دستگاه‌های ناظر بر شهرداری‌های کشور (دولت - وزارت کشور) بوده است. آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۶ در حالی شهرداری‌های کشور را موظف به تهیه و تنظیم بودجه خود به روش برنامه‌ای نمود که فقط ۴ سال از تنظیم بودجه برنامه‌ای کل کشور گذشته بود. وقفه در اجرای ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها به هرچند تغییر روش بودجه‌نویسی شهرداری‌ها از متداول به برنامه‌ای در سال ۱۳۷۰ گام مهمی در هماهنگی بین برنامه‌ریزی در شهرداری‌ها و برنامه‌های توسعه کشور بوده است و دستورالعمل اصلاحی سال ۱۳۷۸ نیز برخی اشکالات دستورالعمل اولیه را مرتفع نمود. ولی با توجه به مشکلاتی که شهرداری‌ها از نظر ظرفیت استفاده از فناوری‌های نوین و توان تخصیصی نیروی انسانی با آن مواجه بوده‌اند، هم دستورالعمل مذکور با جرم و احتیاط فراوان و نادیده گرفتن بسیاری از اصول و مبانی نظری روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای تدوین شد تا با بروز حداقل تغییرات در سیستم مالی شهرداری‌ها، آن‌ها را دچار مشکلات جدیدی نسازد و هم امکان به روز نمودن آن دستورالعمل با توجه به تحولات نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای کشور در دهه ۸۰ فراهم نگردد. لذا هم اکنون که سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به عنوان بالاترین دستگاه نظارت، هماهنگی و آموزش شهرداری‌های کشور در نظر دارد نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را در شهرداری‌های کشور پیاده نماید؛ با توجه به مبانی یکسان این دو روش بودجه‌ریزی و اجتناب‌ناپذیر بودن استفاده از مبانی بودجه برنامه‌ای در بودجه عملیاتی، بازنگری و اصلاح

لزوم همکاری و حضور مردم در شورا در قالب کمیسیون‌های شورا اجماع داشتند، اما در دوره دوم که کاهش مشارکت صورت گرفته بود، اعضای منتخب بر خلاف دوره اول، لزومی برای حضور مردم در جلسات شورا و همکاری با آن نمی‌دیدند (۱۰). در دوره دوم آنچه برای اعضا شورا اهمیت بیشتری داشت، استفاده از راهکارهای بوروکراتیک برای تحقق اهداف بود، این راهکارها موجب می‌شود تا مردم عادی از جریان تصمیم‌گیری در شوراها حذف شوند. بی‌تفاوتی مردم موجب کاهش نظارت بر شورا شده و در انحراف شورا از وظایف قانونی خود و افزایش انگیزه برای رانت‌جویی فردی مؤثر می‌باشد. بررسی طرح اصلاح قانون انتخابات شوراهای اسلامی و انتخابات شهرداران در مجلس شورای اسلامی، نشان‌دهنده آن است که مشکل انتخاب شهردار توسط شورا و روابط فی‌مابین شورا - شهردار در سایر شهرها نیز وجود داشته است کم‌تجربگی شوراها، دخالت سازمان‌ها و نهادهای دیگر در انتخاب شهردار، اختلافات داخلی مبتنی بر قومیت‌گرایی، نگرش فردگرایانه‌ی اعضای شوراها و ارجح دانستن منافع فردی بر منافع جمعی از دیگر موارد قابل ذکر در این مورد است.

۲-۲-۵. ضعف بودجه شهرداری‌ها و عدم هماهنگی

بودجه‌نویسی در شهرداری با اصول بودجه‌نویسی

عدم توجه و ناپایداری درآمدها از مهم‌ترین محدودیت‌های فراروی قوانین بودجه در شهرداری‌هاست. حکومت‌های محلی، به ویژه شهرداری‌ها، به عنوان سازمان‌های سطح عملیاتی مدیریت در بخش عمومی، نیاز اساسی به منابع مالی دارند (۱۱). نکته حائز اهمیت در بحث تأمین و اصلاح منابع مالی شهرداری‌ها، پایداری منابع درآمدی است؛ به طوری که این درآمدها باید علاوه بر داشتن قابلیت اتکاء و استمرارپذیری، تهدیدی برای توسعه پایدار شهری نیز نباشند. از طرفی، هر چند شهرداری‌ها مؤسساتی مستقل از سازمان کلی دولت‌اند، ولی در هر حال به عنوان بزرگ‌ترین مؤسسات عمومی غیرانتفاعی، وظایف مهمی در ارائه خدمات عمومی به شهروندان دارند و در انجام این وظایف مهم، هم از اهداف

^۱ در سال ۱۳۴۰ در سازمان برنامه، ستاد برنامه تشکیل شد و ضمن آغاز به کار تدوین برنامه پنج ساله عمران کشور، تغییر روش بودجه‌بندی کل کشور به برنامه‌ای را نیز در دستور کار خود قرار داد و بودجه سال ۱۳۴۲ کل کشور به روش برنامه‌ای تدوین گردید.

اجرا بودجه در طول سال‌های اجرای برنامه‌ها با موفقیت روبرو نبوده است.

برخی نارسایی‌های موجود در ساز و کار نظارت بدین قرارند:

۱. عدم مطابقت طرح‌ها با ظرفیت اجرایی و توان مالی نهادی محلی: از آنجا که بین طرح و برنامه ارتباط معقولی وجود ندارد و مطالعات توجیهی نیز جدی گرفته نمی‌شود، تعداد زیادی طرح و پروژه پیشنهاد، تصویب و به اجرا گذاشته می‌شود. این نوع عملیات اجرایی از چند جهت قابل توجه است: (۱۲)

- باعث وجود تعداد بی‌شماری پروژه‌های نیمه تمام می‌شود؛
- فقدان توانایی مالی و اجرایی در اتمام به موقع پروژه‌ها سبب طولانی‌تر شدن مدت اجرا می‌شود. بنابراین از نظر زمانبندی اجرا موضوع نظارت منتفی می‌شود، زیرا مبنای نظارت تأمین اعتبار به موقع و به میزان کافی است؛

- وجود پروژه‌های نیمه تمام و عدم امکان تأمین اعتبار و اجرای آن‌ها، هزینه‌های سنگینی را به عنوان تعدیل پیمانکار و... به خزانه تحمیل می‌کند؛

- عدم بهره‌برداری به موقع از پروژه‌ها سبب عاطل ماندن سرمایه و عدم النفع کلان می‌شود.

۲. «عدم برآورد صحیح هزینه اجرایی طرح: از آن جا که طرح مورد مطالعه قرار نمی‌گیرد و هزینه آن به طور کامل و با رعایت عوامل تأثیرگذار محاسبه نمی‌شود، ارقام مندرج در موافقتنامه‌های اولیه عملاً به چندین برابر بالغ می‌شود. بنابراین نظارت مالی نیز معنا و مفهومی پیدا نمی‌کند، زیرا تصویب‌کننده، اجراکننده و ناظر می‌دانند که ارقام برآورد شده در مرحله نخستین صحیح نبوده و ناچار از افزایش اعتبار در مقاطع مختلف خواهند بود. به این ترتیب هزینه واحد، قیمت تمام شده و... نیز قابل محاسبه نیست» (۱۲).

۳. تأثیر عوامل مختلف به ویژه روابط به اصطلاح سیاسی در انتخاب و تصویب طرح‌ها و پروژه‌ها: اتلاف منابعی که از این جهت به سرمایه ملی وارد می‌شود و حتی به زیان تصمیم‌گیرندگان ذی‌نفع می‌انجامد، ارقام بسیار سنگینی را تشکیل می‌دهد.

بودجه برنامه‌ای شهرداری‌های کشور، منطبق با آخرین تغییرات نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای کشور، بسیار ضروری می‌باشد؛ دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه برنامه‌ای شهرداری‌ها و دستورالعمل اصلاحی آن، دو دسته اشکال مشاهده می‌شود؛ دسته اول اشکالاتی که ناشی از روال تنظیم این دستورالعمل‌هاست و ارتباطی به اصول و مبانی بودجه برنامه ندارد. مراحل تهیه، تنظیم، پیشنهاد و تصویب بودجه یکی از مهمترین، اساسی‌ترین و فنی‌ترین فعالیت‌ها و وظایف سازمان‌های خدمات‌رسان (شهرداری) می‌باشد. البته این نکته قابل توجه است که هر قدر بودجه به صورت علمی، فنی و دقیق تهیه شود ولی دقیقاً به مورد اجرا در نیاید نتیجه‌ای عاید نمی‌شود. بودجه شهرداری باید از درون واحدهای تابعه شهرداری نشأت بگیرد و مراحل مختلف تصمیم‌گیری هماهنگ، تعدیل یا تغییر داده شود؛ زیرا از یک طرف تابع محدودیت‌های مالی و از طرف دیگر تابع سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مدیران ستادی دستگاه‌های اجرایی خواهد بود. در تهیه و تنظیم بودجه بایستی سیستمی برقرار شود تا مدیران اجرایی نیازهای واقعی خود را بیان کنند و مجموعه نیازها اعم از مالی و غیرمالی توسط مسئول بودجه دستگاه جمع‌آوری و پس از تصمیم‌گیری‌های نهایی و تعدیلات لازم پیشنهاد شود به نحوی که آینه تمام‌نمایی از وضع دستگاه باشد.

دسته دوم اشکالاتی که ناشی از عدم انطباق آن با اصول بودجه‌ریزی برنامه‌ای نوین و قدیمی بودن آن است. از آنجا که در سیستم بودجه‌ریزی سنتی عوامل مهمی چون اثربخشی، کارایی، صرفه‌جویی و بازدهی در قبال صرف منابع نادیده گرفته می‌شوند لذا از منابع بدرستی استفاده نشده و حتی به هدر می‌روند.

۵-۲-۳. ضعف نظارت و ضمانت اجرا در بودجه نهادهای محلی

نظارت حین اجرا و ضمانت اجرا و هدف آن، مانع از انحراف از هدف‌های برنامه است. به دلایل مختلف، این نوع از نظارت در نظام بودجه و برنامه‌های نهادهای محلی و همچنین ضمانت

حتی بیش تر از خود دستگاه اجرایی ذی ربط نسبت به افزایش بودجه دستگاه اصرار می‌ورزند. با توجه به این موضوع می‌توان نتیجه‌گیری کرد که سازمان از جهات مختلف زیر آسیب دیده است: (۱۳)

- عدم اتکای به نظرات کارشناسی

- ضعف جایگاه سازمان در هیأت وزیران

- ضعف تخصصی کارشناسان

۵. نارسایی‌های قانونی: فقدان نظام نظارت و کنترل منسجم عملیاتی در بودجه سبب می‌شود که نظارت عملیاتی به طور کامل انجام نشود:

- مشاهدات یا بازدید نظارتی در برخی پروژه‌ها می‌گیرد. در بقیه موارد عملاً نظارتی در کار نیست و تخصیص منابع صرفاً با درخواست دستگاه انجام می‌شود.

- برخی از نهادها و مؤسسات که به نحوی از بودجه دولت تأمین مالی می‌شوند به جهت وجود خلأهای قانونی ملزم به ارائه عملکرد فعالی تهای خود به سازمان نیستند.

- منظور کردن اعتباراتی تحت عنوان ردیف‌های درآمد هزینه‌ای کنترل سازمان بر عملیات اجرایی را محدود می‌کند. - وجود اعتبار خارج از شمول قوانین مالی و محاسباتی نیز به امر نظارت لطمه می‌زند.

- در نظام حسابداری و ذی حسابها مشکلات عدیده‌ای وجود دارد.

- وجود ردیف‌های متمرکز در تأمین بودجه سالانه نظارت را دشوارتر می‌کند.

- برای بسیاری از دستگاهها مقررات متنوع و خاصی وجود دارد.

۶. عدم انجام وظیفه در نظارت بر فعالیتهای جاری: هرچند برای نظارت بر فعالیتهای جاری نیز قانون برنامه و بودجه تدابیری اندیشیده اما در عمل ساز و کاری که تحقق هدفهای فعالیتهای جاری را کنترل کند طراحی و به کار گرفته نشده است. به همین سبب مبنای تعیین اعتبارات جاری نه انجام فعالیتهای خاص با کمیت و کیفیت معین، بلکه چانه‌زنی مرسوم سنواتی و تقاضای بوروکراسی است.

تصویب برخی پیشنهادات ارائه شده در جلسات علنی مجلس باعث شده است ارقام لایحه بودجه دولت دستخوش تغییر شود، در حالی که اگر از ابتدا مطرح می‌شد، امکان تأمین اعتبار مورد نیاز با روش‌های ساده‌تر و تبعات نامطلوب کم‌تر میسر بود، مانند اختصاص سه در هزار کل اعتبارات جاری و عمرانی برنامه‌ها به امور فرهنگی، علاوه بر اعتبارات مصوب. تصویب این گونه پیشنهادهای ماهیتی ضدبرنامه‌ای داشته و موجب بروز اختلال در نظام مالی شده است.

۴. مشکلات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور: این سازمان به عنوان تنظیم‌کننده برنامه و بودجه، تأییدکننده شرح عملیات اجرایی طرح‌ها و ناظر بر عملیات اجرایی باید از جهات متعدد مورد توجه قرار گیرد. این موضوع از همان ابتدای برنامه‌ریزی در ایران مورد توجه بوده است.

به نظر می‌رسد باید سازمانی مستقل برای سرپرستی و نظارت در اجرای برنامه ایجاد شود، که تابع تحولات سیاسی نباشد لازم است افراد مسئول در این مقوله بر مبنای لیاقت و مصون از تحولات سیاسی و بدون مداخله دیگران در عزل و نصب‌ها و... به کار بپردازند. همچنین لازم است موضوع برنامه از روز نخست جنبه ملی پیدا کند و مافوق دستجات و احزاب قرار گیرد و به ملت فهمانده شود که به نفع آنها است تا مشارکت آنان جلب شود.

این موضع مستقل به ویژه در سال‌های اخیر دچار دگرگونی شده و مدیران واحدها بیشتر از طریق دستگاه‌های اجرایی معرفی و منصوب می‌شوند. اگر در درون سازمان هم رشد کرده باشند از گرایش‌های حزبی و سیاسی مصون و مبری نیستند. انجام امور کارشناسی و برآورد ارقام مقدماتی بودجه و تعیین سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی یکی از مهم‌ترین عوامل بودجه‌های سالانه است که در سازمان برنامه و بودجه صورت می‌گیرد.

با توجه به این که این برآوردها پایه و اساس بودجه قرار می‌گیرد باید حداکثر تلاش به عمل آید تا برآوردها متکی به تجزیه و تحلیل‌های دقیق و فارغ از هر گونه ارزش دآوری و اعمال سلیقه‌های شخصی باشد. در حال حاضر در برخی موارد مسئولان بررسی بودجه دستگاهها در سازمان برنامه و بودجه

شود. به عنوان مثال در فصل چهارم قانون محاسبات عمومی ماده ۹۵ «کلیه ذی‌حسابان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که شامل نهادهای محلی نیز می‌شود، مکلف شده‌اند، حساب نهایی هر ماه را حداکثر تا آخر ماه بعد و حساب نهایی هر سال را حداکثر تا پایان خردادماه سال بعد به دیوان محاسبات تحویل دهند.» همچنین در ماده ۱۰۱ این قانون، خزانه مکلف شده است که «صورت حساب دریافت‌ها و پرداخت‌های ماهانه حساب‌های درآمد متمرکز در خزانه را به تفکیک انواع حساب‌ها حداکثر ظرف دو ماه تهیه و به دیوان محاسبات کشور تحویل دهد.» لیکن در عمل مواد قانونی ذکر شده به طور کامل و دقیق رعایت نمی‌شود و صورت حساب‌ها و گزارش‌های مذکور با تأخیر و یا به طور ناقص به دیوان محاسبات ارسال می‌شود (۱۴). از طرفی، فقدان اطلاعات در خصوص فعالیت‌های مالی شهرداری‌ها در صورت حساب‌ها، مسئله‌ای می‌باشد که هم موجب عدم شفافیت می‌شود و هم در ایفای مسولیت پاسخگویی دستگاه‌های نظارتی اخلال ایجاد می‌کند.

۳-۵. راهکارهای رفع چالش‌ها

در این قسمت تلاش شد به بررسی راهکارهای رفع چالش‌ها پرداخته شود.

۳-۵-۱. ضرورت بودجه‌بندی مبتنی بر برنامه

استراتژیک

برنامه استراتژیک، تصمیم‌گیری استراتژیک برای تعیین اولویت‌های شهر است. از آنجا که تصمیم‌گیری استراتژیک معطوف به بودجه، مستلزم تغییرات و سازماندهی وسیع است، اصلی‌ترین لازمه آن خواست و اراده در بالاترین سطح تصمیم‌گیری شهر است. در چنین سطحی از تصمیم‌گیری، ملاحظات اجتماعی بیشتر مدنظر قرار گرفته و محدود کردن تصمیمات به چارچوب امکانات بسیار دشوار است. منظور از کارایی نظام بودجه‌بندی توانایی آن در تحقق مجموعه اهداف تعیین شده برای برنامه استراتژیک، با حداقل هزینه اجتماعی و اقتصادی است. مبنای نظری نظام بودجه‌بندی شهرداری بر

بر اساس اصل تنظیم بودجه بر مبنای عملیات و اصل تخصیص، تهیه و تنظیم بودجه و تخصیص اعتبارات باید مبتنی بر فعالیت و عملکرد دستگاه اجرایی باشد. در حال حاضر دستگاه‌ها اعتبارات خود را بر مبنای چانه‌زنی دریافت می‌کنند و از دستگاه در مورد فعالیت یا عمل کرد واقعی آنها پرسشی نمی‌شود. در هنگام برآورد بودجه نیز شمار نیروی انسانی و پرداخت یکی از ماه‌های سال قبل مبنای قرار می‌گیرد و کم‌تر سؤال می‌شود که این همه نیروی انسانی، تجهیزات و امکانات برای انجام کدام فعالیت و تحقق کدام هدف است. در مجموع برای فعالیت‌های جاری هدف و برنامه مشخصی وجود ندارد و بوروکراسی به جای این که ابزار تحقق هدف باشد خود هدف شده و برای بقای خود اعتبار می‌گیرد.

۷. باور نداشتن سازمان اداری نهادهای محلی به کار برنامه‌ای: سازمان اداری نهادهای محلی با گذشت زمان و تحت تأثیر عوامل مختلف، به دستگاه حجیمی تبدیل شده که از نظر توان و تخصص نارسا و فاقد انگیزه است. ساختار سازمانی، با نیازها و وظایف روز متناسب نیست، تخصص‌ها و وظایف ارتباط منطقی ندارند و سازماندهی بر مبنای هدف صورت نگرفته است.

۸. زمان تهیه گزارش‌های نظارتی: تهیه و انتشار گزارش‌های نظارتی معمولاً با تأخیر حداقل چند ماهه همراه است که امکان بهره‌گیری از مسائل مطرح شده در گزارش نظارتی و به کارگیری راه‌حل مناسب را از مسئولان سلب می‌کند.

۹. برنامه اجرایی: اجرای عملیات مطابق هدف‌های برنامه نیازمند تنظیم یک برنامه اجرایی است، اما چنین گامی برداشته نمی‌شود و ارتباط میان برنامه و اجرا قطع است.

۴-۲-۵. عدم وجود ضمانت اجرایی قوی در قوانین

بودجه

عدم وجود ضمانت اجرایی قوی در قوانین بودجه یکی دیگر از چالش‌های فراروی بودجه‌بندی در شهرداری‌هاست. این امر باعث شده است بسیاری از مواد قانونی آن در بودجه رعایت نشود و یا با تأخیر و به طور ناقص و یا مغایر با قانون انجام گیرد و باعث مشکلات و خسارت‌های زیادی در بودجه‌ریزی

تمایز اساسی برنامه‌ریزی بلندمدت و برنامه‌ریزی استراتژیک در دیدگاه آنها نسبت به آینده است. در برنامه‌ریزی بلندمدت تصور آن است که آینده، تسری تجربه‌ی گذشته است. مدیریت طبق این فرض حرکت می‌کند که برنامه استراتژیک آینده بهتر از گذشته می‌تواند و باید باشد. در برنامه‌ریزی استراتژیک لزوماً نه انتظار می‌رود که آینده، بهتر از گذشته باشد و نه این که تجربه‌ی تاریخی را بتوان به آینده تسری داد (۱۷). برنامه استراتژیک شهر، مجموعه‌ای از تصمیمات سازگار، هماهنگ و یکپارچه در زمینه‌های مختلف است و یک دستورالعمل کاری جامع و یکپارچه برای کل شهر ایجاد می‌کند و به صورت یک‌سری از تصمیمات عمده متوالی در شهر ظاهر می‌شود و اساس وحدت، یکپارچگی و هدفمندی مدیریت شهر است (۱۷). لذا برنامه‌ریزی استراتژیک شهر دارای ویژگی‌های زیر است: الف- در برنامه استراتژیک شهری، هدف‌های بلندمدت تعیین می‌شود و عملیات عمده‌ای که برای تحقق هدف‌های مزبور باید انجام شود، طراحی می‌شود و منابع لازم برای آن تخصیص می‌یابد (۱۸). استراتژی با توجه به نقاط قوت و ضعف، به تهدیدها و فرصت‌های محیط پاسخ مناسب می‌دهد (۱۹). استراتژی خود هدف نیست، ولی یک حرکت هدفدار است. طراحی استراتژی در زمینه آینده‌نگری، تعیین حدود و ثغور قلمرو نفوذ و انتخاب بدیل‌ها در قبال پیچیدگی‌های محیط، بینشی و اشرافی و در طراحی بدیل‌ها و برنامه‌ها و تحلیل وضعیت محیط و تجارب گذشته، تحلیلی و فنی است (۲۰). بهترین شکل‌گیری استراتژی در بستر عمل هنگامی حاصل می‌شود که در آن افکار اولیه با دقت تمام در بوته آزمایش قرار گیرد و با دریافت از محیط، قدم به قدم اصلاح شود.

۵-۳-۲. ایجاد اصلاحات در نظام بودجه شهرداری‌ها

تصمیم‌گیری بودجه‌ای در تحلیل نهایی یک تصمیم اجتماعی - سیاسی است. بنابراین، اصلاح نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی و تبدیل آن به یک نظام مؤثر و پیشرفته نیز باید در سطوح بالای نظام تصمیم‌گیری شهر گرفته شود. بودجه سالانه شهرداری یک برنامه مالی برای اجرای

اساس مفهوم بودجه دوگانه برای اجرای برنامه‌ریزی استراتژیک) و بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک است. فقدان مکانیسم ارتباط‌دهنده سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی که ریشه در ضعف‌های نهادی و فنی موجود در نظام تصمیم‌گیری مالی شهرداری دارد، مشکلی اساسی در نظام بودجه‌بندی شهرداری‌ها است. سازوکاری کارا که این سه وظیفه (برنامه‌ریزی - سیاست‌گذاری - بودجه‌بندی) را در یک چارچوب پیوسته با یکدیگر مرتبط سازد، کارکردهای مطلوبی را در هر یک از این سه موجب می‌شود (۱۵).

نظام بودجه‌بندی مبتنی بر برنامه استراتژیک شهری به عنوان یک نظام کارآمد بودجه می‌تواند اولویت‌های استراتژیک توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی شهر را که در برنامه استراتژیک شهری اعلام شده است، در خود انعکاس دهد. نظام نوین بودجه‌بندی شهرداری به عنوان مکانیسم ارتباط‌دهنده سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی عمل می‌کند (۱۵). توانایی در پیش‌بینی منابع مالی، طراحی اولویت‌ها بر مبنای برنامه، هدایت منابع به اولویت‌ها، محدود کردن برنامه‌ریزی و اولویت‌ها در محدوده امکانات، ارتقاء مسؤلیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری از ویژگی‌های اساسی بودجه‌بندی نوین شهرداری است که در نهایت به ارتقاء کیفیت فرآیند تصمیم‌گیری منجر می‌شود. برای حل عدم تطابق‌ها در بودجه - که منجر به بروز اختلاف‌های فاحش بین آنچه که قول داده و آنچه عمل می‌شود می‌شود و کمترین نتیجه آن بی‌اعتباری سیاست‌گذاری است نه تنها پیش‌بینی صحیح و سالم مؤلفه‌های تصمیم‌گیری ضروری است، بلکه باید سازوکار تصمیم‌گیری به گونه‌ای طراحی شود که اهداف به برنامه و بودجه معطوف شود یا به عبارت دیگر انتخاب‌های استراتژیک در چارچوب امکانات در دسترس قرار گیرد. بدین ترتیب بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک به تناسب نیازها و امکانات منجر می‌شود و پیش‌بینی‌های واقع‌بینانه از امکانات و توانایی در تعیین مؤلفه‌های تصمیم‌گیری را منعکس می‌سازد و مشکل ناتوانی در به کارگیری مؤلفه‌های تصمیم‌گیری را مرتفع می‌سازد. بودجه بر مبنای برنامه استراتژیک، مشکل انتقال از برنامه‌ریزی به بودجه‌بندی را مرتفع می‌کند (۱۶).

۵-۳-۳. توجه به برنامه‌ریزی استراتژیک در نظام

بودجه‌بندی

بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است. این تعریف، پیام‌آور پیوندی منطقی و فنی میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است. اگر چه اطلاعات عملکرد سودمند است، ولی نمی‌تواند ماهیت اجتماعی بوجه‌ریزی را نادیده بگیرد. بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک عبارتست: «از برنامه سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد. این بدان معنی است که با میزان مشخص مخارج انجام شده در هر برنامه، باید مجموعه معینی از اهداف تأمین شود. تدوین بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک، شامل دو فرایند است یکی از بالا به پایین و دیگری از پایین به بالا که به طور همزمان به اجرا در می‌آیند. وظیفه شورای شهر (در سطح بالا) تعیین اهداف برنامه‌ها است. آن‌ها باید به طور تقریبی میزان منابعی را که انتظار می‌رود برای پشتیبانی و کمک به تحقق این اهداف مورد نیاز است را تعیین کنند» (۱۸). شورای شهر باید شاخص‌های سنجش نتایج را نیز تدوین نماید. از دیگر سو، برنامه‌ریزان و شورای شهر تنها در همکاری نزدیک با سطوح اجرایی شهرداری می‌توانند از پابندی مدیران به اهداف تعیین شده مطمئن شوند و دریابند که آیا مدیران رابطه برنامه سالانه و بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک را کاملاً مدنظر قرار می‌دهند. تصمیم‌گیری کارآمد برای تخصیص منابع نیازمند بودجه‌بندی بر مبنای برنامه استراتژیک است، تدوین و طراحی نقشه راهی که شکل کلی بودجه‌ریزی بر مبنای برنامه استراتژیک را نشان دهد، ضروری است.

۶. نتیجه‌گیری

در مقاله حاضر به بررسی این سوال مهم پرداخته شد که چالش‌های بودجه‌بندی در شهرداری‌ها در ایران چیست و چه راهکارهایی در این خصوص قابل‌ارایه می‌باشد؟ نتایج بر صحت فرضیه مطرح شده دلالت داشته و نشان داد که

فعالیت‌های مختلف به منظور نیل به اهداف تعیین شده در سطح شهر است. اگر به لحاظ فنی امکان‌پذیر بود قابل‌توصیه بود که شهرداری برای دستیابی به بهترین برنامه تخصیص محلی، بودجه سالانه را به صورت یک مسئله برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت (جهت حداکثر کردن رفاه اجتماعی مشروط به محدودیت‌های اجتماعی، تکنولوژیک و منابع مالی) طرح می‌کرد و با حل آن، تخصیص بهینه منابع مالی به فعالیت‌های مختلف صورت می‌گرفت. در این حالت تخصیص منابع مالی بخش عمومی به نحوی صورت می‌گرفت که تأثیر تخصیص واحد منابع مالی (یک ریال بودجه به تابع هدف (شاخص رفاه اجتماعی) در تمام بخش‌های کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برابر می‌شد در این صورت بسیاری از اختلاف‌نظرها در تنظیم بودجه برطرف و ساعات طولانی طرح و تنظیم و بررسی و تصویب بودجه صرفه‌جویی می‌شد. هر چند این ایده از نظر جهت‌گیری عمومی در تخصیص منابع مالی برنامه‌های کوتاه‌مدت یک ساله مفید است، اما در عمل امکان طراحی و حل این مسئله بهینه‌سازی برای بودجه‌های سالانه شهرداری وجود ندارد. البته این امر تنها به دلیل حجم عظیم اطلاعات مورد نیاز یا ساختار پیچیده تابع هدف مسئله و تعدد محدودیت‌های آن نیست، بلکه اساساً فرایندهای تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع در بخش عمومی مانند شهرداری در مقایسه با مصرف‌کننده بخش خصوصی متفاوت است. لذا دلیل ناکارایی نظام‌های بودجه‌ای بیش از آنکه به شیوه‌های فنی بودجه‌نویسی و یا مدیریت اجرای برنامه‌های یکساله بستگی داشته باشد، ناشی از اختلاف‌نظر در سطح بالای تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع مالی است، به همین دلیل نیز اصلاح نظام بودجه‌بندی شهرداری‌ها بیش از شیوه‌های فنی و توانمندی کارشناسی به تعیین اهداف و استراتژی‌های توسعه شهر، ارتباط اهداف و استراتژی‌ها با تخصیص منابع و مدیریت عملکرد بودجه جهت‌سازگاری اهداف و هماهنگی خواسته‌های اعضای شورای شهر و مدیران واحدها با اهداف اکثریت مردم مربوطه می‌شود.

۷. تقدیر و تشکر

نویسندگان از کلیه اشخاصی که در راه گردآوری و تهیه پژوهش حاضر یاری رسانده‌اند، کمال تشکر و قدردانی را دارند.

۸. سهم نویسندگان

نگارش و تألیف: و راهنمایی، مشاوره و نظارت بر نگارش مقاله: دکتر محمود جلالی و دکتر طیبیه بلوردی.
نویسندگان از پژوهش معیارهای استاندارد نویسندگی بر اساس پیشنهادات کمیته بین‌المللی ناشران مجلات پزشکی را دارا هستند.

۹. تضاد منافع

پژوهش حاضر تضاد منافع ندارد.

بودجه‌نویسی در شهرداری‌ها با چالش‌های متعددی روبه‌روست. بودجه دوگانه ابزار مطلوب ارتقای کارایی تخصیص منابع شهرداری است. تصمیم‌های بودجه در هر حال امری سیاسی و اجتماعی و فنی است و نارسایی موجود در نظام بودجه‌ریزی نشان می‌دهد، علاوه بر آنکه ناشی از ضعف کارشناسی و یا سطح تکنیکی شیوه‌های بودجه‌نویسی می‌باشد، ریشه در نارسایی‌های نظام تصمیم‌گیری در تخصیص منابع دارد. ویژگی نظام‌های مدیریت مخارج عمومی در مقایسه با سیستم‌های بودجه‌نویسی متعارف آن است که اولاً بر نتایج تخصیص منابع، متمرکز می‌شود (نه صرفاً دستیابی به اهداف کمی تعیین شده) و شیوه‌هایی برای سنجش نتیجه و محصل مخارج بخش عمومی دارد و مهمتر از آنکه صرف اعتبارات بخش عمومی در آن بر انگیزه مدیران و افرادی استوار است که منابع بخش عمومی در اختیار آنها قرار می‌گیرد. اساس یک نظام بودجه‌بندی کارآمد بر چهار اصل مهم زیر قرار دارد: ۱- امکان نظارت مردم و نمایندگان آنها بر مخارج بخش عمومی. ۲- انضباط مالی برای اجرای وظایف و برنامه‌های مصوب ۳- اولویت‌های استراتژیک در بودجه سالانه منعکس شده باشد. ۴- بودجه تخصیص‌یافته به واحدها و برنامه‌ها بر اساس ستاده‌ها صرف شود. اصول چهارگانه بالا در مدیریت مخارج بخش عمومی اهمیت بسیاری دارد و بررسی نظام بودجه‌نویسی در شهرداری‌ها نشان می‌دهد که با رعایت این اصول در بودجه‌نویسی شهرداری‌ها فاصله زیادی وجود دارد. انعکاس اولویت‌های استراتژیک در بودجه‌های سالانه نیز از مشخصات مهم نظام‌های مدیریت مخارج بخش عمومی است. مردم در بیانات مسؤلان و برنامه‌های بخش عمومی اولویت‌ها و تأکید بر موارد خاصی را مشاهده می‌کنند، اما این اولویت‌ها در مخارج عمومی به نحو مدیریت شده و نتیجه بخشی انعکاس پیدا نمی‌کنند. همچنین روش‌های پیشرفته برای کمی کردن معیارهای عملکرد سازمان‌های بخش عمومی و شیوه‌های پیشرفته گزارش پیشرفت کار و نظارت بر عملکرد کارایی افراد در سطوح مختلف به وجود آمده است.

References:

1. Bidram R. A study of rent-seeking areas in the budget structure of municipalities and its relationship with efficiency; Case Study: Metropolitan Municipalities. *Journal of Urban and Rural Management*. 2011;9(Special Issue):61-82. (Persian).
2. Saadat Amoli S. Principles of Budgeting and Budget Execution in Municipalities. 1st ed. Tehran: Rahdan Publications, Organization of Municipalities and Villages; 2011. (Persian).
3. Atai A. The structure of government budget (municipal budget). Tehran: Shamisa Publications; 2016. (Persian).
4. Ameri M. A Comparative Study of Municipal Budget Execution Process in Iran and France. *Journal of Public Law Research*. 2016;12(60):207-36. (Persian).
5. Saadat Amoli S. Plan to change the budgeting method of municipalities from the usual to the planned. Tehran: Civil Planning Office of the Ministry of Interior; 1991. (Persian).
6. Babajani J, Sta S. A Comparative Study of Performance Budgeting in Iran and Developed Countries (Case Study: Canada). *Public Accounting Quarterly*. 2015;2(3):7-16. (Persian).
7. Noroozadeh R, Fathi K, Kizori AH. Content analysis of subordinate and specific documents in order to infer the policies of the fifth development programs of the higher education, research and technology sector. *Quarterly Journal of Research and Planning in Higher Education*. 2009;12(53):29-50. (Persian).
8. Abrisham SM. Operational Budgeting as a Model for Improving the Financial Management System in Municipalities. First International Conference on Operational Budgeting; 2006; Tehran.
9. Khezri M. Rent-seeking economics (study of rent-seeking in the state budgeting system in Iran). Tehran: Publications of the Management and Planning Organization; 2004. (Persian).
10. Ezkia M. Sociological study of the efficiency factors of the Islamic councils of the city. *Journal of Social Sciences*. 2003;26:33-64. (Persian).
11. Amiri M, Mohammadpour H, Naraghian MM. A Review of the Traditional Division of Municipal Revenue Sources, Based on Cost. Third Municipal Tax Conference, Problems and Solutions; 2010; Tehran: Sharif University of Technology Technology Study Center.
12. Karbasian A. Government Budgeting and Budgeting in the Iranian Economy. Tehran: Public Management Training Center; 1999. (Persian).
13. Vazirian S. Concepts and Terms of Budgeting. Tehran: Publications of the Management and Planning Organization; 2003. (Persian).
14. Shabirinejad AA, Salehkhoo G. Budgeting in Iran (Issues and Challenges). Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly; 2003. (Persian).
15. Kristensen JK. Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Paris OECD; 2002.
16. Wildavsky A. Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*. 1969;29(2):189-202.
17. Ansaf M. Establishment of Strategic Management, Translated by Dr. Abdullah Zandieh. Tehran: Samat Publications; 1996. (Persian).
18. Khalili Shoorini S. Strategic Planning and Management. Tehran: Yadavare Ketab Publications; 1998. (Persian).
19. Fred A. Strategic Management, Arabic and Pious Translation. Tehran: Cultural Research Office; 2000. (Persian).
20. Rahman Seresht H. Strategic Management in the Theory of Theorists. Tehran: Allameh Tabatabaei University Press; 2004. (Persian).

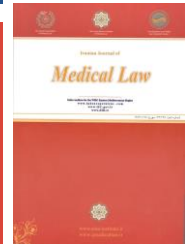


The Iranian Association
of Medical Law

MLJ

Medical Law Journal
2021; Legal Innovation

Journal Homepage: <http://ijmedicallaw.ir>



ORIGINAL ARTICLE

Review of budgeting in municipalities; Challenges and solutions

Ahmadreza Rezaei¹, Mahmoud Jalali^{2*}, Tayebeh Bolordi³

1. PhD Student, Department of Public Law, Sirjan Branch, Islamic Azad University, Sirjan, Iran.

2. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Administrative Sciences and Economics, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

3. Assistant Professor, Department of Public Law, Sirjan Branch, Islamic Azad University, Sirjan, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Received: 16 October 2021

Accepted: 28 January 2022

Published online: 8 March 2022

Keywords:

Budget

Local Institutions

City and Village Council

Municipality

Rural Development

* Corresponding Author:

Mahmoud Jalali

Address: Department of Law, Faculty of Administrative Sciences and Economics, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

Postal Code: 81746-73441

Telephone: 31-37935222

Email: dm_jalali@yahoo.com

ABSTRACT

Background and Aim: Municipalities are one of the most important local institutions in the structure of administrative law in Iran. One of the important issues related to local institutions is the budget of these institutions. The purpose of this article is to review the legal system governing municipal budgeting; It's its challenges and solutions.

Materials and Methods: The article is descriptive-analytical and has been studied using the library method and data collection has been done by referring to documents, books and articles.

Results: The mayor and the city council are the most important factors influencing the formulation and approval of the budget in the municipality. Inadequacy and weakness of budgeting laws, weak budgets of municipalities due to incomplete decentralization model in Iran, lack of coordination of municipal budgeting with the principles of budgeting, weak supervision and implementation guarantee in the budget of local institutions and lack of strong executive guarantees are the most important challenges Municipal budgeting.

Ethical considerations: In all stages of writing the present study, while respecting the originality of the text, honesty and trustworthiness have been observed.

Conclusion: The need for strategic planning-based budgeting, making reforms in the municipal budget system and paying attention to strategic planning in the budgeting system is the most important solution to address the challenges in municipal budgeting.

© Copyright (2018) Iranian Association of Medical law, Tehran, Iran.

Cite this article as:

Rezaei AR, Jalali M, Bolordi T. Review of budgeting in municipalities; Challenges and solutions. *Medical Law Journal* 2021; Legal Innovation.