

اهمیت بودجه ریزی در مدیریت شهری

مژگان فخار صادق - مدیریت درآمدهای عمومی و مشارکتهای کلان اقتصادی شهرداری مشهد

بودجه ریزی همواره یکی از چالش های نظام های اقتصادی بوده و هست که این مقوله در ایران نیز تاریخچه ای صد ساله دارد. تاریخ حکایت از آن دارد که طی دوران مختلف، دولت های حاکم تا حدود زیادی تکیه بر کارشناسان بین المللی را مبنای تحولات ساختاری در بودجه قرار داده اند و تحولات بسیاری در این وادی صورت پذیرفته است تا بودجه به جایگاه امروزی خود رسیده است. شهرداری ها نیز بعنوان موثرترین نهاد شهری که وظایف و خدمات گسترده ای را بعهده 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. نخستین پیام هر سند بودجه این است که سازمانی در صدد است تا منابع محدود خود را بین نیاز های نامحدود به شکلی مناسب توزیع نماید . از دیدگاه صاحب نظران بودجه برنامه ای مصوب در قالب اعداد و ارقام است که وسیله اجرای طرح ها و فعالیت های سازمان را در زمان تعیین شده فراهم می سازد.

بنابراین در تعریف بودجه سه عنصر اصلی قابل تشخیص است :

- برنامه ها و فعالیت هایی که باید انجام شود
- میزان هزینه هایی که برای انجام این برنامه ها و فعالیت ها مورد نیاز است
- منابع درآمدی قابل شناسایی و وصول

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 تامین هزینه آن ها پیش بینی می شود و پس از تصویب انجمن شهر قابل اجراست."

ضرورت بودجه ریزی در سازمان ها

همانطور که اشاره شد بودجه بندی را به نوعی می توان « فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود » دانست و منظور از تنظیم بودجه « حداکثر استفاده » از منابع موجود است که معمولاً در حد کفایت نمی باشد . بنابراین لازم است که به نحوی از منابع محدود استفاده نمود که با حداقل هزینه بیشترین نتیجه را بدست آورد.

سازمانها عمدتاً به سه دلیل به بودجه بندی نیازمندند :

- نشان دادن مفهوم مالی برنامه ها
- شناساندن منابع مورد نیاز برای اجرای برنامه ها
- بدست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتیجه ها در مقایسه با برنامه ها

سیر تکوین بودجه :

مفهوم بودجه همگام با تکامل دولت ها و پیچیده تر شدن وظایف آنها ، تغییر و تکامل یافته است . این تکامل را می توان به چهار مرحله متمایز تقسیم کرد.

مرحله اول : ایجاد یک سیستم با کفایت برای کنترل هزینه ها و پیوند بین حسابداری و بودجه.

مرحله دوم : استفاده از بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی (تاکید براندازه گیری کار و فعالیتهای سازمان) .

مرحله سوم : پیوند دادن بودجه و برنامه، به عنوان معیاری برای تجزیه و تحلیل رفاه و تمرکز روی پیشرفتهایی که در عرصه تکنولوژیهای تصمیم گیری و اطلاعاتی رخ داده است.

مرحله چهارم : این مرحله که بواسطه پیچیدگی محیط سازمانها بوجود آمده و باعث استفاده از بودجه بر مبنای صفر به عنوان ابزاری برای برنامه ریزی راهبردی (استراتژیک) گردیده است.

بودجه وسیله ای برای کنترل :

زمانی که هدف از بودجه بندی ، کنترل است در واقع بودجه فقط به مسائل جاری و کم اهمیت می اندیشد و به هیچ وجه مسئله سیاستهای کلی مطرح نیست و آنچه حائز اهمیت است صرفه جویی در هزینه هاست و این اقتضای سیستم بودجه ای مبتنی بر کنترل می باشد .

بودجه وسیله ای برای بهبود مدیریت:

در این مرحله از سیر تکاملی، بودجه به جنبه بهبود مدیریت از لحاظ سنجش کارایی و چگونگی بهره برداری از منابع توجه دارد. در نظام بودجه ریزی مبتنی بر بهبود مدیریت ، مکانیزم تخصیص عبارت از پرداخت درصدی از سقف اعتبارات هر برنامه در هر قلم هزینه ای در فواصل مختلف زمانی است.

بودجه وسیله ای برای برنامه ریزی اقتصادی و مدیریت عملکرد :

مسئله دیگری که بودجه را تحت الشعاع قرار داده است گرایش به نظارت بر پیامدها و نتایج خروجی های سازمان می باشد. حاصل این گرایش ایجاد تحولاتی نظیر تجزیه و تحلیل های اقتصادی در سطح خرد و کلان در تعیین سیاستهای

مالی و بودجه ای و وضع تکنیکهای جدید آماری و تصمیم گیری بوده است که به کمک آنها هنگام تعیین برنامه ها، این امکان به وجود آمد که نتایج برنامه ها و پیامدهای آن مورد تجزیه و تحلیل کمی و کیفی قرار گیرند و بالاخره بودجه و برنامه ریزی آرام آرام به یکدیگر نزدیک شدند.

در این نظام خروجی و اقدامات سازمان بر اساس برنامه ای استراتژیک مبنی بر سیاستهای کلان دستگاه تعیین و میزان اثرات هر یک از خروجی ها بر روی پیامدهای آن اندازه گیری و مدیریت می شود. سپس خروجی ها در قالب شاخص های قابل اندازه گیری تعریف و حاصل آن در مقایسه با آنچه سازمانهای با فعالیت مشابه ارائه می نمایند، مورد ارزیابی و مقایسه قرار می گیرد.

از الزامات این نظام وجود شاخص های شفاف عملکردی، نظام های ارزیابی عملکرد، نظام انگیزشی و پاسخگوئی و توسعه سیستم های اطلاعات مدیریتی می باشد.

وظیفه دستگاههای نظارتی در این نظام بجای ورود به فرایند ها و اقلام هزینه از حیث میزان اعتبارات هزینه شده در هر قلم هزینه ای، معطوف به اندازه گیری پیامدها و خروجی اقدامات دستگاههای مختلف می گردد.

جایگاه بودجه در نظام مدیریتی شهرداری ها

پس از طرح تعریفی کلی و ساده از بودجه ، می توان یادآور شد که بودجه یکی از مهمترین ابزارها در مدیریت مالی شهرداری هاست و اهمیت آن به حدی است که طبق ماده ۱۶ آیین نامه مالی شهرداری ها ، مسئولیت آن به عهده شهردار است.

شهردار مسئول مستقیم مسائل مالی شهرداری هاست و مدیریت مالی آن را بعهده دارد ، بنابراین بودجه را نباید معادل مفهوم ریالی آن و تنها یک سند مالی دانست ، بلکه بودجه در شهرداری ها ابزاری است برای کنترل و پیشرفت کار و حصول اطمینان از انجام آن طبق برنامه پیش بینی شده ، و به همین دلیل است که شهردار میتواند با وجود یک شیوه صحیح از تهیه و تنظیم بودجه و استخراج گزارش های مناسب بودجه ای ، کنترل صحیح و مناسبی را بر پیشرفت کارها و هزینه های انجام شده اعمال و در صورت لزوم تصویری روشن از وضعیت عملکرد شهرداری ارائه نماید.

روش بودجه ریزی در شهرداری ها

بدیهی است که بودجه شاهرگ حیاتی هر سازمانی است ، زیرا سازمان می بایست تمام فعالیتهای مالی خود ، اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه ها برای اجرای برنامه های متعدد و متنوع خود را در چارچوب قانون بودجه انجام دهد بنابراین بودجه آئینه تمام نمای همه برنامه ها و فعالیت های هر سازمانی بوده و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه

اقتصادی ارگان ایفا می نماید. شهرداری ها نیز مانند هر سازمانی تمام فعالیت های مالی خود، اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه ها که به منظور اجرای برنامه ها و وظایف متعدد صورت می گیرد را در چهارچوب قانون بودجه انجام می دهند بنابراین روش بودجه ریزی نقش بسیار مهم و حیاتی در تحقق اهداف شهرداری ها ایفا می نماید .

در بحث طبقه بندی انواع بودجه می توان به حالتهای ذیل اشاره نمود:

بودجه برنامه ای ، نوعی از بودجه نویسی است که در آن هزینه ها بر اساس وظایف، برنامه ها و طرح یا فعالیت های گوناگون دستگاه های اجرایی برآورد و تنظیم می شود.

در بودجه متداول ، برنامه عملیات مورد نظر منعکس نمی شود ، در این نوع بودجه نویسی مشخص نمی شود که هزینه ها برای چه منظوری برآورد گردیده است.

در بودجه عملیاتی ، علاوه بر طبقه بندی وظایف ، عملیات هر دستگاه را برحسب روش های دقیقی مانند حسابداری قیمت تمام شده و اندازه گیری کار محاسبه می نمایند.

از میان فصول نه گانه قانون شهرداری ها ، فصل هفتم با عنوان "مقررات استخدامی ومالی" اختصاص به مدیریت مالی و اداری شهرداری دارد. که اگر بخواهیم براساس طبقه بندی ارائه شده بودجه شهرداری ها را نامگذاری کنیم ، به استناد ماده ۲۵ آیین نامه مالی شهرداری ها می بایست آن را بودجه برنامه ای بنامیم ، چرا که بر اساس این قانون " بودجه شهرداری باید بر اساس برنامه ها و وظایف و فعالیت های مختلف و هزینه هریک از آن ها تنظیم گردد".

اما اگر قضاوت بر اساس آن چه در عمل اتفاق می افتد صورت گیرد، بودجه ریزی در شهرداری ها را می توان از نوع بودجه ریزی افزایشی دانست ، چرا که بمنظور انجام بودجه برنامه ای در شهرداری ها ، ابتدا باید وظایف قانونی شهرداری ها را طبقه بندی نمود و سپس در داخل هر طبقه از وظایف ، برنامه های مربوط به آن ، گروه بندی گردد. و در قالب هر برنامه نیز طرح یا فعالیت هایی وجود دارند که هزینه هریک از آن ها می بایست بر اساس اصول متداول و شناخته شده فن بودجه نویسی برآورد گردد.

روند بودجه ریزی در شهرداری ها

مراحل بودجه ریزی در شهرداری ها نیز همانند دولت از زمان شروع تا خاتمه دارای ۴ مرحله است. بدین ترتیب که ابتدا دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه در قالب وظایف کلی از سوی وزارت کشور تدوین می گردد ، سپس در هر شهرداری مطابق با این دستورالعمل مبلغ و میزان مخارج اجرای کلیه خدمات و فعالیت هایی که باید در طی سال انجام شود برآورد می گردد و درآمد های لازم برای تامین این هزینه ها پیش بینی می شود (تهیه وتنظیم).

بودجه تنظیم شده پس از بررسی لازم بصورت بودجه پیشنهادی تسلیم مرجع تصویب کننده یعنی شورای اسلامی شهر که حکم پارلمان را برای شهرداری دارد، می گردد.

بودجه پیشنهادی زمانی قابل اجراست که از تصویب شورای اسلامی شهر بگذرد (تصویب).

بودجه پس از تصویب شورای اسلامی شهر به شهرداری ابلاغ گردیده و هزینه ها در حدود مشخص شده در بودجه و رعایت آیین نامه مالی شهرداری ها قابل پرداخت می گردد (اجرا).

تفریح بودجه گزارشی است که در پایان هر سال پس از فراغت از اجرای بودجه تنظیم می شود ، 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.

در حال حاضر با توسعه وظایف و افزایش سریع هزینه های مدیریت شهری و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل مخارج اهمیت اولیه خود را از دست داد و نیاز به بهبود در سیستم های برنامه ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح گردید تا تصمیم گیرندگان را قادر سازد دید وسیع تری پیدا کرده و اطلاعات وسیعی در مورد نتایج عملکردها و هزینه های اجرای فعالیت ها داشته باشند. این امر موجب توجه شهرداریها به اقتصادی بودن ، کارایی و اثربخشی منابع موجود به عبارتی مدیریت مالی شد. مواجهه با این شرایط نه تنها نیاز به بهبود روش ها و رویه های بودجه بندی موجود برای افزایش هماهنگی سیستم را مطرح ساخت ، بلکه بعد جدیدی برای تصمیم گیری در مدیریت مدیریت مالی شهری بوجود آورد یعنی سیستم بودجه ریزی عملیاتی و برنامه ای را برای بازنگری و ارزیابی مدیریت فعالیت های شهرداری مطرح ساخت . ویژگی و وجه تمایز این سیستم از سیستم بودجه متداول ، تاکید روی اهداف، نتایج و منابع حاصل از هریک از اقلام هزینه ای و یافتن پاسخ به این سوال بود که درآمد ها به چه منظور خرج می شوند.

از آنجائیکه اختصاص هدفمند اعتبار به فعالیتهای هر سازمان می تواند ضمن شفاف سازی نحوه توزیع منابع، امکان پایش عملیاتی و انتظار برای دسترسی به نتایج هزینه ها را فراهم سازد، علاوه بر آن استفاده از روش بودجه بندی عملیاتی گام موثری در افزایش کارایی و اثر بخشی اعتبارات خواهد بود. با توجه به حرکت رو به رشد اصلاحات در ارائه خدمات ، اصلاح روند بودجه ریزی با تکیه بر هماهنگی های فرابخشی و درون بخشی از جمله اهداف برنامه ریزی منابع مالی و بودجه به شمار می رود و این امر تنها در سایه تعامل و ایجاد زبان مشترک برنامه ریزی و بودجه بندی در فرآیند تدوین بودجه میسر خواهد شد .