

پیش درآمد

مدیریت شهری، مفهومی رو به گسترش از نظر کاربرد و رو به پیچیدگی از نظر درک و تفسیر است. برداشتی سنتی، وظایف مدیریت شهری در تأمین زیر ساخت‌ها و ارائه خدمات شهری خلاصه می‌شود. اما گسترش فرایندهای شهری موجب تحول و پیچیدگی نظریه‌ها و روش‌های توسعه شهری نیز شده است. امروزه پدیده‌هایی همچون فقر و بی خانمانی شهری، جرایم خیابانی، اسکان غیر رسمی، آلودگی محیط زیست، بخش غیر رسمی، محرومیت از خدمات و زیر ساخت‌ها، مهم‌ترین مسائل و معضلات شهری را تشکیل می‌دهند. از این رو در برنامه مدیریت شهری (UMP)، به عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد جهانی، وظایف مدیریت شهری در چند محور اصلی، یعنی بهبود اقتصاد شهری، مدیریت زمین شهری، تأمین زیرساخت‌ها، مدیریت محیط زیست و کاهش فقر شهری تعیین شده است.

از نگاهی دیگر، مدیریت شهری که از نظر سازمان و تشکیلات در نهادهایی مانند شهرداری‌ها، شوراهای سازمانهای دولتی و عمومی و نظایر آن تجلی می‌یابد در صدد استفاده از رویکردها، روش‌ها و اصول مدیریت سازمان‌ها در قلمرو بخش عمومی است. از این رو مفاهیم و اصطلاحاتی همچون برنامه‌ریزی، سازمان دهی، نظارت، سیاست، استراتژی و غیره به طور گسترده در حوزه مدیریت شهری به کار می‌رود.

تدوین دانشنامه مدیریت شهری با هدف ترویج و ارتقای دانش مدیریت شهری در ایران از طریق بررسی، تعریف و تشریح مفاهیم پایه و واژگان اصلی مدیریت شهری مورد توجه قرار گرفته است. با این هدف، در هر شماره از فصلنامه مدیریت شهری، بررسی و معرفی چند مفهوم در قالب مقاله‌ای کوتاه صورت می‌گیرد. ساختار عمومی و محتوای هر مقاله با استفاده از سبک رایج فرهنگ نویسی در چارچوبی انعطاف پذیر شامل موارد زیر پیش بینی شده است:

- ۱- عنوان اصطلاح در زبان انگلیسی و معادل یا معادل‌های آن در زبان فارسی
- ۲- معنای کلی اصطلاح و معرفی عمومی آن
- ۳- ریشه یابی تاریخی یا موضوعی کاربرد اصطلاح
- ۴- تحول مفهوم و کاربرد امروزی آن
- ۵- معرفی منابع استفاده شده در نگارش مقاله

دانشنامه مدیریت شهری

۱- مهندسی ارزش Value Engineering

مهندسی ارزش به مفهوم کاربرد سازمان یافته دانش فنی و خلاقیت ذهنی در جهت بهبود عملکرد و کاهش هزینه محصولات، خدمات و سیستم‌هاست. در این تعریف و به طور کلی در اصطلاح مهندسی ارزش، بیشتر جنبه اقتصادی ارزش مورد توجه است و نه سایر جنبه‌های اجتماعی، اخلاقی یا فلسفی آن (ایر، ۱۳۸۱، ص ۱۰۰). از این رو در بعضی از متون مرجع، مهندسی ارزش همسو با روش‌هایی مانند تحلیل هزینه - فایده، به مفهوم بهبود فرایندها و محصولات به کار رفته است (McLeod, 2003).

منظور از کاربرد سازمان یافته دانش فنی و خلاقیت ذهنی، استفاده از روش‌ها و فنون گام به گام و منظم برای رسیدن به اهداف مهندسی ارزش، یعنی بهبود عملکرد، کاهش هزینه‌ها یا صرفه‌جویی در منابع است. منابع یا هزینه‌ها ممکن است پول، زمان، اطلاعات،

نیروی کار، فضا، انرژی و جز اینها باشد. در فرایند مهندسی ارزش ابتدا تشخیص و بررسی عملکردهای مورد نظر صورت می‌گیرد، سپس دانش فنی و خلاقیت ذهنی برای رسیدن به عملکرد مطلوب به کار می‌رود. در این روش، منابع به هزینه تبدیل می‌شوند تا بتوان مقایسه‌های مستقیم و معنی دار انجام داد. با استفاده از روش مهندسی ارزش، ۱۵ تا ۴۰ درصد مصرف منابع یا هزینه‌ها کاهش می‌یابد (Parker, 1999, P.1830).

تاریخچه: پیدایش مهندسی ارزش به مفهومی که امروزه رواج دارد به دوره جنگ جهانی دوم و اقدامات شرکت جنرال الکتریک آمریکا برای افزایش کیفیت تولید محصولات خود باز می‌گردد. در آن زمان به دلیل محدودیت منابع و مشکل دسترسی به بعضی از مواد اولیه، یافتن مواد جایگزین و راه‌حل‌های دیگر برای تولید محصولات ضرورت یافت. لارنس د. میلز [۱]، که یکی از مهندسان و مدیران شرکت بود و امروزه به عنوان پدر مهندسی ارزش شناخته می‌شود (P.2) (Vetoday, 2003)، مأمور شد تا از طریق انجام تحقیقاتی، روش‌های مناسب برای بهبود وضعیت تولید محصولات را پیدا کند. سرانجام یافتن فرایندها، رویه‌ها و سایر موارد لازم بر پایه رویکردی سازمان یافته، موجب افزایش کیفیت و در عین حال پایین آمدن هزینه‌های تولید گردید و به این ترتیب روش مهندسی ارزش به وجود آمد. در طی نیم قرن اخیر، مهندسی ارزش به تدریج در کشورهای مختلف مورد توجه و استفاده قرار گرفت. برخی از مهم‌ترین نقاط عطف در تاریخ شکل‌گیری و گسترش مهندسی ارزش به شرح زیر است (ایر، ۱۳۸۱، صص ۴۱ تا ۴۵):

- سال‌های جنگ جهانی دوم: مأموریت رسمی لارنس میلز برای یافتن روش‌های مناسب تولید محصول
- سال ۱۹۵۲: برگزاری اولین سمینار تحلیل ارزش، به وسیله لارنس میلز
- سال ۱۹۵۴: کاربرد مهندسی ارزش در نیروی هوایی آمریکا برای بهبود هزینه‌های طراحی
- سال ۱۹۵۹: تأسیس جامعه مهندسی ارزش آمریکا [۲]
- سال ۱۹۶۲: اجباری شدن مهندسی ارزش در قراردادهای بیش از صد هزار دلار در وزارت دفاع آمریکا
- سال ۱۹۶۳: استفاده از مهندسی ارزش در قراردادهای شرکت کشتیرانی آمریکا
- سال ۱۹۶۵: رسمیت یافتن مهندسی ارزش در ژاپن و استرالیا
- سال ۱۹۶۷: رسمیت یافتن مهندسی ارزش در کانادا، اسکاتلند، جامعه اروپا و آمریکای جنوبی
- سال ۱۹۷۷: تأسیس جامعه مهندسان ارزش در هندوستان و برگزاری اولین کنفرانس ملی
- سال ۱۹۸۰: برگزاری اولین سمینار مهندسی ارزش برای کشورهای رو به توسعه در هندوستان
- سال ۱۹۹۰: اجباری شدن مهندسی ارزش در طراحی و ساخت بزرگراه‌ها و پروژه‌های بیش از دو میلیون دلار در

ویرجینیای آمریکا

- سال ۱۹۹۲: تشکیل فدراسیون جهانی مهندسی ارزش

کاربرد مهندسی ارزش از زمانی که لارنس میلز آن را ابداع و سازمان دهی کرد، بسیار گسترش یافته است. این روش که در ابتدا برای بهبود تولید اقلام و قطعات کوچک در مونتاژ کاری به کار می‌رفت امروزه به عنوان یک روش مدیریتی قوی و مؤثر می‌تواند در هر فعالیت اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد. صنعت، تجارت، آموزش، حمل و نقل، برنامه‌ریزی شهری، مراکز درمانی، بیمارستان‌ها، مراکز دولتی و جز آنها، همگی می‌توانند حوزه مناسبی برای بررسی‌های مهندسی ارزش باشند. مهندسی ارزش را می‌توان در هر سطحی مانند سطح کارگاه یا کارخانه، ادارات و دفاتر شرکت‌های بزرگ به کار گرفت. مهندسی ارزش هم برای ساخت و تولید و هم برای فعالیت‌های خدماتی کاربرد دارد. محصولات و خدمات می‌توانند کوچک یا بزرگ و پیچیده یا ساده باشند. به طور کلی، مهندسی ارزش را می‌توان برای هر فعالیتی مانند برنامه‌ریزی، طراحی، ساخت، تولید، بهره‌برداری، نگهداری، خدمات اداری و برای تمام فرایندها و عملیات مورد استفاده قرار داد (ایر، ۱۳۸۱، صص ۴۶-۴۵).

جایگاه مهندسی ارزش در نظریه‌های مدیریت: افزایش بهره‌وری و کارایی و کاهش منابع و هزینه‌های غیر ضروری از ابتدا به عنوان مهم‌ترین اهداف مدیریت مطرح بوده‌اند و مکتب‌ها و نظریه‌های اساسی مدیریت بر پایه این اهداف شکل گرفته‌اند. نظریه پردازان کلاسیک اوایل قرن بیستم، مانند فردریک تیلور [۳] و هنری فایول [۴]، برای تدوین رویکردی علمی به مدیریت، بر ماهیت کار و اداره سازمان تکیه کردند. تیلور اصول مدیریت علمی را برای تعیین بهترین راه انجام کار تشریح کرد و فایول، اصول اساسی و وظایف عمومی مدیریت یعنی برنامه‌ریزی، سازمان دهی، فرماندهی، هماهنگی و کنترل را تدوین و ارائه کرد. پس از آنان طرفداران رویکرد رفتاری به مدیریت، از قبیل التون مایو [۵]، به جای ماهیت کار و اداره سازمان، به رفتار کارکنان و جنبه‌های انسانی کار توجه کردند. مایو و همکارانش نشان دادند که بهره‌وری کارکنان به عوامل اجتماعی و روانی و همچنین محیط فیزیکی کار بستگی دارد. در رویکرد پژوهش عملیاتی که در زمان جنگ جهانی دوم شکل گرفت و پس از آن گسترش یافت، بر استفاده از روش‌های علمی و الگوهای ریاضی برای پژوهش در عملیات سازمان و یافتن راه‌حل‌های مسائل پیچیده تأکید می‌شود. به عقیده هربرت سایمون [۶] و همکارانش، شرط ضروری دانش مدیریت اثربخش همانا اطلاعات است. یکی از شاخه‌های دانش مدیریت یا پژوهش عملیاتی، رویکرد نظام‌هاست که طبق آن هر سازمان به عنوان نظامی یکپارچه و پیچیده، مرکب از نظام‌های فرعی مرتبط با هم تلقی می‌شود. در رویکرد موقعیتی یا اقتضایی که رویکردی ترکیبی به مدیریت است، فنون دیگر رویکردها که در موقعیتی خاص و در زمانی خاص برای رسیدن به هدف‌های مدیریت کارسازند مورد استفاده قرار می‌گیرد. رویکرد اقتضایی از روش گام به گام برای حل مسائل استفاده می‌کند. سرانجام، نظریه زد [۷] که به تصمیم‌گیری گروهی اعتقاد دارد، بر این فرض استوار است که گروه بیش از فرد به اطلاعات و تجربه دسترسی دارد. براساس این رویکرد، پویایی گروهی، نظریات افراطی را کنار می‌زند و به تصمیمی که همه اعضای گروه آن را می‌پذیرند و از آن حمایت می‌کنند منجر می‌شود (مانتانا، ۱۳۷۸، صص ۹۰ تا ۱۵).

در روش مهندسی ارزش بر تحلیل عملکردها و یافتن راه‌حل‌ها از طریق کاربرد دانش فنی و خلاقیت ذهنی تأکید می‌گردد و از فنون تحلیل گام به گام و همکاری گروهی برای حل مسئله استفاده می‌شود. از این رو، روش مهندسی ارزش را می‌توان فرایندی متأثر از رویکردهای متأخر به مدیریت - نظیر رویکرد اقتضایی و نظریه زد - دانست.

ارزش و مهندسی ارزش: «عملکرد» و «هزینه» شاخص‌های اصلی و تعیین‌کننده ارزش را تشکیل می‌دهند. هر مصرف‌کننده یا خریدار، کالا یا خدمتی را به این دلیل می‌خرد تا عملکردی را که مورد نیاز اوست تأمین کند. ارزش این کالا یا خدمت زمانی مناسب تلقی می‌شود که عملکرد مورد نیاز را با قیمت پایین انجام دهد. اگر محصول یا خدمت، عملکرد مورد نیاز استفاده‌کننده را تأمین نکند، یا بهای آن بالا باشد و یا در حین عملکرد دچار مشکل شود، از نظر استفاده‌کننده ارزش مناسب را نخواهد داشت. به عقیده لارنس د. میلز، زمانی محصول یا خدمت دارای ارزش خوب است که آن محصول یا خدمت دارای عملکرد و هزینه مناسب باشد (ایر، ۱۳۸۱، ص ۱۵).

با توجه به نقش جدی عملکرد و هزینه در تعیین ارزش محصولات یا خدمات، مهندسی ارزش به طور کلی بهبود ارزش در یک یا دو موقعیت زیر به کار می‌رود (Parker, 1999, P. 1830):

۱- محصول یا خدمت مورد نظر ممکن است صددرصد عملکردهایی را که استفاده‌کننده می‌خواهد، تأمین کند اما کاهش هزینه‌ها مورد نیاز است. بنابراین سیستم باید عملکردها را حفظ کند ولی آنها را با هزینه کمتر فراهم سازد؛
 ۲- محصول یا خدمت دچار نارسایی‌هایی است، یعنی عملکردهای مطلوب را ندارد یا فاقد کیفیت و ارزش مطلوب است. در این حالت، هدف سیستم در رفع آن نارسایی‌ها، تأمین عملکردهای مورد نیاز و در عین حال استفاده حداقل از منابع است.
برنامه کاری [۸] مهندسی ارزش: اشاره به کاربرد سازمان یافته دانش فنی و خلاقیت ذهنی و همچنین استفاده از روش‌ها و فنون گام به گام و منظم در تعریف مهندسی ارزش، در برنامه کاری آن تجلی می‌یابد. برنامه کاری در واقع برنامه عمل سازمان یافته‌ای برای انجام بررسی‌های مهندسی ارزش و اطمینان از اجرای توصیه‌ها و تغییرات پیشنهادی است. در هر بازنگری مهندسی ارزش، اقدامات اساسی زیر انجام می‌شود:

- تشخیص عناصر اصلی موضوع مورد بررسی
 - تحلیل عملکردهایی که این عناصر انجام می‌دهند
 - استفاده از تکنیک توفان اندیشه‌ها، به منظور تدوین چند راه‌حل برای انجام عملکردها
 - ارزیابی راه‌حل‌ها
 - تعیین هزینه‌های راه‌حل‌های مناسب
 - تبدیل راه‌حل‌های مناسب به توصیه‌های مناسب
- اقدامات مذکور با برنامه کاری مشخصی هدایت می‌شود. به بیان دیگر، برنامه کاری تعیین‌کننده مراحل مختلف،

وظایف و نحوه انجام بررسی های مهندسی ارزش است. با توجه به گستره وسیع کاربردهای مهندسی ارزش، تاکنون برنامه های کاری مختلفی ارائه شده و در حوزه های گوناگون به کار رفته است. این برنامه ها اگر چه از نظر تعداد مراحل یا نام گذاری آنها با هم اندکی تفاوت دارند اما به طور کلی دارای ساختار مشترک اند. برای مثال، برنامه کاری اداره بزرگراه های فدرال امریکا، که هدف آن اعمال مهندسی ارزش در طراحی و ساخت و نگهداری بزرگراه هاست، شامل هشت مرحله است. در این میان، پنج مرحله به وسیله گروه مهندسی ارزش و سه مرحله دیگر طبق سیاست های مدیران سازمان اجرا می شود. عناوین و مشخصات کلی این مراحل بدین شرح است (FHWA, 2003, PP.1-3):

۱- مرحله انتخاب - انتخاب موضوع یا پروژه خارج از کنترل گروه مهندسی ارزش است. معیارهای انتخاب پروژه عبارتند از:

- پروژه هایی با هزینه بالا
- پروژه هایی که ارزش هزینه لازم برای ادامه و تکمیل را ندارند
- پروژه هایی که مهم اند ولی اولویت پایین دارند
- پروژه های مسئله دار

۲- مرحله تحقیق - این مرحله سه مفهوم اساسی عملکرد، هزینه و ارزش را در بردارد. این سه مفهوم، فرایند مهندسی ارزش را از سایر تکنیک های مدیریت و کنترل هزینه متمایز می سازد. در این مرحله باید به پرسش های زیر پاسخ داده شود:

- این عنصر چیست؟
- چه کار می کند (عملکرد آن چیست)؟
- چه کار باید بکند (آیا عملکرد بنیادی است)؟
- ارزش آن چیست؟
- چه هزینه هایی دارد؟

۳- مرحله خلاقیت - در این مرحله قدرت تکنیک مهندسی ارزش آشکار می شود. گروه مهندسی ارزش با استفاده از تکنیک توفان اندیشه ها، گزینه های مناسب و راه حل های بالقوه مسئله را خلق می کند. توفان اندیشه ها افراد گروه را وادار می کند تا خلاقیت خود را بروز دهند.

۴- مرحله ارزیابی - در این مرحله مزایا و معایب هر گزینه فهرست می شود. هر مزیت یا عیب با عبارات کلی بیان می گردد. گروه مهندسی ارزش می تواند با تجزیه و تحلیل ماتریسی، گزینه بهینه را بر مبنای اهمیت نسبی هر یک از معیارهای مطلوب تعیین کند.

۵- مرحله توسعه - گزینه بهینه به وسیله اسکیس ها، برآورد هزینه ها و سایر موارد شکل می گیرد. گام نهایی قبل از ارائه توصیه های گروه مهندسی ارزش به مدیریت، تدوین طرحی اجرایی برای تشریح فرایند اجرای توصیه هاست. محصول نهایی هر بررسی ارزش، گزارش رسمی مهندسی ارزش و ارائه توصیه های گروه است.

۶- مرحله ارائه - در این مرحله گروه مهندسی ارزش باید یافته های خود را به تصمیم گیران ارائه کند و آنان را قانع سازد که توصیه هایش را اجرا کنند.

۷- مرحله اجرا - در این مرحله تصمیم گیران باید اقدامات مناسب را برای تحقق پیشنهادهای انجام دهند.

۸- مرحله حسابرسی - در این مرحله، مقدار صرفه جویی ناشی از بررسی مهندسی ارزش تعیین می شود.

مهندسی ارزش در ایران: مهندسی ارزش در سال های اخیر از طریق ترجمه و انتشار مقاله ها و کتاب ها، برگزاری همایش ها، تدوین دستورالعمل ها و انجام پروژه های موردی در ایران شناخته شده است. اولین همایش راهبردی مهندسی ارزش در سال ۱۳۷۸ و نخستین سمینار ملی مهندسی ارزش در سال ۱۳۸۰ برگزار گردید. اما به طور رسمی در قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹) و در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ توجه ویژه ای به مهندسی ارزش شده است.

طبق بند ماده ۶۱ قانون برنامه سوم، «دستگاه های اجرایی موظف اند طرح های عمرانی در دست اجرای خود را به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به منظور ساده سازی و ارزان سازی (با اعمال مهندسی ارزش)، ضمن رعایت استانداردهای فنی، مورد بازنگری قرار دهند» (جلالی، ۱۳۸۰، ص. ۳۹). در پی آن سازمان مدیریت و برنامه ریزی در سال ۱۳۷۹ با انتشار دستورالعمل ارجاع کار و انعقاد قرارداد با واحدهای خدمات مهندسی ارزش، به فعالیت مهندسی ارزش جنبه عملی بخشید. در این دستورالعمل، تعاریف، زمان شروع کار، شرایط و روش انتخاب طرح، ضوابط ارجاع کار، ضوابط کلی انتخاب واحد خدمات مهندسی ارزش و در نهایت شرح عمومی خدمات مهندسی ارزش ارائه شده است

(جلالی، ۸۳۸، صص. ۷۲۴ تا ۷۳۱). در چارچوب همین دستورالعمل، معاونت مهندسی و فناوری وزارت نفت با توجه به طرح‌های عظیم و گسترده‌ای که در صنعت نفت کشور در دست تهیه و اجراست «دستورالعمل ارجاع کار و انتخاب واحدهای مهندسی ارزش و شرح خدمات آن در طرح‌های صنعت نفت» را تهیه و منتشر کرده است (وزارت نفت، ۱۳۸۱).

اگر چه براساس مواد قانونی برنامه سوم توسعه و دستورالعمل‌های رسمی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، اعمال مهندسی ارزش مورد توجه دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته و نمونه‌هایی از بررسی مهندسی ارزش در طرح‌های عمرانی اجرا شده است، اما در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور فرایند مهندسی ارزش نسبتاً ناشناخته مانده است. این در حالی است که تولید محصولات، ارائه خدمات و اداره سیستم‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از جمله فعالیت‌های اقتصادی عظیم و پرهزینه محسوب می‌شوند. برای مثال پروژه‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای بخشی از محصولات برنامه‌ریزی شهری را تشکیل می‌دهند. تهیه و اجرای انواع طرح‌های جامع و تفصیلی بسیار پرهزینه، گسترده، زمان‌بر و سرمایه‌بر است؛ زیرا هر یک از این طرح‌ها خود پروژه‌های متعدد راه‌سازی، تأمین مسکن، احداث مراکز گوناگون اداری، آموزشی و بهداشتی، و ایجاد تأسیسات و تجهیزات شهری را شامل می‌شود.

حوزه خدمات شهری، گستره وسیعی از فعالیت‌ها و خدمات را در برمی‌گیرد. طراحی و اجرای فضاهای سبز و عمومی شهر، ارائه خدمات حمل و نقل، تأمین بهداشت و نظافت شهر، نظارت بر ساخت‌وسازها و تأمین ایمنی و امنیت شهر بخشی از این خدمات را تشکیل می‌دهد. سرانجام، سیستم‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری که می‌بایست مسئولیت اداره و توسعه همه‌جانبه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و کالبدی شهر را بر عهده گیرند، گسترده‌ترین حوزه فعالیت‌های شهری به شمار می‌آیند. به طور کلی سه حوزه یاد شده - یعنی محصولات، خدمات و سیستم‌های شهری - زمینه‌هایی مساعد و ضروری برای اعمال فرایند مهندسی ارزش محسوب می‌شوند.

ناصر برک‌پور

۲- مالیه Finance

مالیه معادلی است که فرهنگ‌های معتبر فارسی و متون مرتبط با موضوع برابر واژه انگلیسی Finance قرار می‌دهند. واژه نامه‌های دانشگاهی مانند Random House, 1987 و American Heritage, 1992 در برابر مالیه به عنوان اسم معانی زیر را قرار می‌دهند:

الف - علم مدیریت پول و دیگر انواع دارایی و یا به عبارت دیگر دانش هدایت یا تبادل منابع پولی، به ویژه وجوهی که قلمرو عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ همانند آنچه در حوزه بانکداری و سرمایه‌گذاری صورت می‌گیرد.

ب - مدیریت بانکداری، سرمایه‌گذاری و اعتبار مالی پولی.

ت - منابع پولی، به ویژه وجوه مرتبط با حکومت‌ها، سازمان‌ها یا واحدهای شرکتی.

همان واژه نامه‌ها برابر فعل to finance یا financing این گونه شرح می‌دهند:

الف - تهیه و تأمین منابع مالی و سرمایه برای خرید اتومبیل.

ب - فراهم کردن و عرضه منابع مالی برای تأمین هزینه تحصیل دانشجوی.

ت - تهیه و تدارک اعتبار مالی و بانکی برای فعالیت‌های مالی.

این تعاریف نشان می‌دهند که مالیه یا فاینانس در معنای گسترده آن «فرایندی مشتمل بر جمع‌آوری، تدارک و عرضه عایدات و منابع مالی و یا کسب اعتبار بانکی برای انجام کلیه اموری است که مستلزم صرف هزینه مالی اند.»

معمولاً اغلب مصرف‌کنندگان، بنگاه‌های تجاری و حکومت‌ها منابع مالی لازم برای هزینه، پرداخت بدهی‌ها و یا انجام مبادلات تجاری خود را در اختیار ندارند؛ پس باید برای به دست آوردن منابع مالی و پول لازم برای ادامه عملیات اقتصادی خود به وام‌گیری یا فروش دارایی‌های خالص (یا سهم مالکیت) شان اقدام کنند. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاران و پس‌اندازگران منابع مالی و پولی خود را انباشت می‌کنند که در صورت بهره‌برداری مولد از آنها می‌تواند بهره یا سود سهام فراوانی را نصیب آنها کند ولی در مواقعی که سود یا بهره پایینی به انباشت آنها تعلق می‌گیرد منبع مالی مناسبی برای سرمایه‌گذاری به شمار می‌آید (Britannica, 1992, vol. 4, 779).

مالیه فرایند هدایت این منابع (در شکل اعتبار بانکی، وام یا منابع مالی قابل سرمایه‌گذاری) به آن دسته از واحدهای اقتصادی است که به آنها نیازمند هستند و یا می‌توانند استفاده سودآوری از آنها به عمل آورند. نهادها یا سازمان‌هایی که این منابع را از پس‌اندازگران به بهره‌برداران هدایت می‌کنند و انتقال می‌دهند، «واسطه‌ها یا رابط‌های مالی» (۱)

منابع:

- ۱- ایر.اس.اس. روش به کارگیری مهندسی ارزش، ترجمه محمد سعید جبل‌علی و سعید علی‌رضا میرمحمد صادقی، چاپ دوم انتشارات فزات، ۱۳۸۱.
- ۲- جلالی، سعید؛ قانون برنامه سوم توسعه بر نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰.
- ۳- ملانسا، پاتریک؛ فرهنگ فراگیری دانش مدیریت، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، چاپ دوم، مؤسسه انتشارات پدواره کتب، ۱۳۷۸.
- ۴- وزارت نفت، دستورالعمل ارجاع کار و انتخاب واحدهای مهندسی ارزش و شرح خدمات آن در طرح‌های صنعت نفت، معاونت مهندسی و فناوری، ۱۳۸۱.
- 5- FHWA: The Value Engineering (Ve) Process, U.S. Department of Transportation, www.fhwa.dot.gov, 2003.
- 6- Mc Lexd Thomas and William Holsten Encyclopedia Britannica (4 CDs), ABM Softwares Inc., 2003.
- 7- Parker, Sybil: Encyclopedia of Science and Technology, Mc-Graw Hill, 1999.
- 8- Sami and others: Ve Today (The Value Engineering information Site), 2003.

پانوشت:

- 1- Lawrence D. Miles
- 2- Society of American Value Engineering
- 3- Frederick Taylor
- 4- Henri Fayol
- 5- Elton Mayo
- 6- Herbert Simon
- 7- Theory z
- 8- Job Plan

نامیده می‌شوند. این سازمان‌ها شامل بانک‌های بازرگانی سازمان‌ها و انجمن‌های قرضه و پس‌انداز و دیگر سازمان‌های غیربانکی مانند اتحادیه‌های اعتباری، شرکت‌های بیمه و یا شرکت‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های مالی است (Ibid).

دایرةالمعارف بریتانیکا سه حوزه اصلی در مالیه را، مالیه شخصی، مالیه بازرگانی و مالیه عمومی قلمداد می‌کند. مالیه در این سه حوزه به توسعه سازمان‌ها، رویه‌ها، استانداردها و اهداف تخصصی انجامیده است. در کشورهای توسعه یافته بازارهای تأمین مالی و تشکیلات و ساختار سازمانی کاملاً مناسبی برای خدمت‌رسانی به نیازهای این سه حوزه به صورت مجزا یا مشترک شکل گرفته‌اند.

مالیه بازرگانی - شکلی از اقتصاد کاربردی است که با استفاده از داده‌های کمی حاصل از حسابداری و ابزارهای علم آمار و تئوری‌های اقتصادی، در تلاش است تا به بهینه‌سازی اهداف شرکت یا دیگر انواع بنگاه‌های تجاری دست زند. برآورد دارایی‌های مورد نیاز آینده و ترکیب بهینه منابع مالی لازم برای دستیابی به آن دارایی‌ها از جمله تصمیمات مالی پایه‌ای است که باید اتخاذ شود. مالیه در حوزه تجارت مستلزم استفاده از اعتبارات کوتاه مدت در شکل اعتبار بازرگانی و وام‌های بانکی و مانند اینهاست. منابع مالی و پولی بلندمدت با فروش اوراق بهادار (سهام و اسناد قرضه) به سازمان‌های مالی و افراد مختلف از طریق جریان‌های بازارهای ملی و بین‌المللی سرمایه تحقق می‌یابد.

مالیه شخصی - اساساً مرتبط با بودجه خانواده، سرمایه‌گذاری پس‌اندازهای شخصی و استفاده از اعتبارات بانکی ویژه مصرف‌کننده است. اشخاص عموماً رهن مورد نیاز برای خرید خانه دلخواه خود را از بانک‌های تجاری و انجمن‌های قرضه و پس‌انداز می‌گیرند، در حالی که هزینه خرید کالاهای با دوام مصرف‌کننده از قبیل لوازم منزل و اتومبیل می‌تواند از بانک‌ها و شرکت‌های مالی تأمین شود.

کارت‌های اعتباری از ابزارهای مهم دیگری است که بانک‌ها و مؤسسات بازرگانی از طریق آنها، اعتبارات بلند مدت خود را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهند.

مالیه عمومی یا حکومتی - جایگاه و اهمیت مالیه عمومی یا حکومتی از زمان رکود بزرگ کشورهای غربی در دهه ۱۹۳۰ به شدت اوج گرفت. در نتیجه اکنون مالیات، هزینه‌ها یا مخارج عمومی و بدهکاری دولتی [۲] تأثیر بسیار بیشتری نسبت به قبل بر اقتصاد کشورها اعمال می‌کنند. حکومت‌ها برای تأمین مالی هزینه خود از روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند که مهم‌ترین آنها وضع و دریافت مالیات‌هاست. بودجه حکومت‌ها به ندرت حالت تعادل دارد. به این دلیل و به منظور تأمین کسری بودجه، حکومت‌ها مجبور به وام‌گیری اند؛ که این نیز به نوبه خود به افزایش بدهکاری دولتی خواهد انجامید. بیشتر بدهکاری دولتی مشتمل بر اوراق بهاداری است که از طریق حکومت‌ها انتشار می‌یابد و مستلزم پرداخت‌های معین در دوره‌های زمانی مشخص به دارندگان این اوراق است.

مالیه شهرداری یا حکومت محلی به نوعی در حوزه مالیه عمومی یا حکومتی قرار می‌گیرد. از این رو، با توجه به تأکید ویژه این نوشتار بر مدیریت‌های شهر، نگاه نسبتاً دقیق‌تری به رویکردها و عناصر مالیه شهری با تأکید بر منابع درآمدی آن خواهیم داشت.

مالیه شهری - شاید اولین محدودیت برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات رسانی در بیشتر شهرهای کشورهای در حال توسعه، فقدان منابع مالی کافی شهرداری‌ها باشد. برای سال‌های متمادی، بسیاری از برنامه‌های توسعه شهری در پی حل و رفع این نقیصه بوده‌اند. رویکردهای مورد عمل در مالیه شهری با تأکید بر منابع درآمدی آنها شامل مواد زیر است:

۱- دریافت بها یا تعرفه [۳] خدمات برای تأمین مالی هزینه‌های خدمات رسانی

۲- بهبود سیستم مالیات بر املاک

۳- شناخت و استفاده از منابع جدید مالیات‌های محلی

۴- تغییر در روش‌های تخصیص یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض [۴] از سوی حکومت مرکزی

۵- ترویج وام‌گیری [۵] برای پروژه‌های زیرساختی و فعالیت‌های مولد درآمد

۶- بهبود سیستم جمع‌آوری مالیات‌های محلی

۷- بهبود سیستم‌های بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی هزینه

۸- بهبود سیستم‌های مدیریت و کنترل مالی

□ **دریافت بها یا تعرفه خدمات** - بازرسانی هزینه [۶] امروز نسخه استاندارد است که برای عوامل مسئول خدمات رسانی و مدیریت توسعه شهری و به منظور تأمین هزینه‌های خدمات تجویز می‌شود. برای خدماتی که منافع آن به‌طور عمده شامل بخش خصوصی است، برهان‌های اقتصادی قوی برای دریافت هزینه کامل خدمات و یا حداقل هزینه نهایی از مصرف‌کنندگان آنها وجود دارد. این عمل تضمین می‌کند که تصمیمات تولیدی و مصرفی مبتنی بر انگیزه‌های صحیحی گرفته شوند و استفاده بهینه‌ای از

منابع کمیاب به عمل آید. دریافت بهای خدماتی که منافع آن خصوصی است، بر اساس برابری طلبی و این واقعیت نیز که آنهایی که از خدمات منتفع نمی‌شوند نباید در قبال آن چیزی بپردازند، توجیه شدنی است. مسئله‌ای که در این زمینه وجود دارد، این است که در بسیاری از موارد منافع خدماتی که از سوی شهرداری‌ها ارائه می‌شود (مانند کالاهای ارزشمندی چون بهداشت و آموزش) به همان نسبت که خصوصی است، عمومی نیز هست. با وجود این، در فراهم کردن سطح حداقلی از خدمات برای همه، صرف‌نظر از اینکه توانایی یا خواستی برای پرداخت در قبال آنها داشته باشند، منفعت عمومی آشکاری وجود دارد. اشتراک هزینه [۷] و دریافت بهای خدمات ابزار تأمین مالی جدیدی است که کمبود منابع مالی شهرداری‌ها، آنها را به این سمت سوق داده است.

□ **بهبود مالیات بر املاک** - در بسیاری از شهرها، اشکال خاصی از مالیات بر املاک وصول می‌شود اما این منبع به ندرت درآمدهایی جدی برای شهرداری‌ها به بار آورده است. اگر چه استدلال‌های نیرومندی به نفع دریافت مالیات بر املاک به عنوان ابزاری برای تأمین مالی طیف وسیعی از خدمات عمومی چون جمع‌آوری و دفع زباله، تغذیف و روشنایی معابر، نگهداری راه‌ها، خدمات امنیتی و جز آن وجود دارد، ولی وجود مسائل اجرایی در این میان همانند سیستم منسوخ ثبت اسناد و املاک، عدم ارزشگذاری متناسب با تورم بر املاک، وجود موانع در انجام اقدامات اجرایی بر علیه خاطیان و رویت‌پذیری بالایی پرداخت مالیات در این نوع خاص (که به خلاف مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش افزوده چشم‌پوشیدنی نیست)، وصول این نوع مالیات را از دیگر انواع آن به لحاظ سیاسی حساسیت بیشتری می‌بخشد. در نتیجه این عوامل، درآمدهای ناشی از مالیات بر املاک در بسیاری از شهرها به رکود و حتی تنزل گرایش داشته است. اما در طی سال‌های اخیر تلاش‌های فراوانی برای احیای مجدد جایگاه و ارزش مالیات بر املاک در بسیاری از شهرها صورت گرفته است که کم و بیش با موفقیت‌هایی همراه بوده است.

□ **گسترش منابع درآمدی جدید محلی** - شهرداری‌ها در سراسر جهان در بسیاری از حوزه‌های زیر به وضع و دریافت مالیات می‌پردازند:

- ۱- مالیات بر بازرگانی (کسب و کار)، براساس اندازه، درآمد یا سودآوری آنها.
- ۲- مالیات بر درآمد، اگر چه وصول این نوع مالیات‌ها بیشتر در دست حکومت‌های مرکزی است.
- ۳- مالیات بر گردشگران، هتل‌ها، رستوران‌ها و مراکز تفریحی.
- ۴- مالیات بر جریان کالاها در درون نواحی شهری.
- ۵- مالیات بر مراکز خرید و بازارها.
- ۶- مالیات بر محصولات محلی تولید شده در ناحیه (این مورد بیشتر در نواحی روستایی اعمال می‌شود).
- ۷- مالیات بر وسایل نقلیه و سوخت؛ البته وصول این نوع مالیات بیشتر در دست حکومت مرکزی است.
- ۸- مالیات بر آگهی‌ها و تابلوهای تبلیغاتی.
- ۹- مالیات بر خدمات همگان چون برق، تلفن و یا آب و فاضلاب و جز آن.
- ۱۰- مالیات بر توسعه و عمران زمین [۸] (DLT)، با استفاده از روش‌های متنوع همانند ارائه جوازهای ساختمانی، مالیات بر نقل و انتقال زمین و تغییرات توسعه در آنها و نظیر آن.

در عمل بیشتر شهرهای جهان در حال توسعه با جمع‌آوری مالیات‌های محلی اندک، درآمد بسیار کمی دارند و هزینه جمع‌آوری بالایی را متقبل می‌شوند. این مالیات‌ها اگر به طرز مناسبی مدیریت شوند، می‌توانند منابع درآمدی جدی نصیب شهرداری‌ها کنند.

□ **نقل و انتقالات مالی حکومت مرکزی** - در بسیاری از سیستم‌ها، نقل و انتقالات مالی فراوانی از سوی حکومت مرکزی به سطح محلی جریان دارد. این انتقال‌ها ممکن است به شکل اشتراک در مالیات [۹]، کمک‌های بلاعوض برای ارائه خدمات خاص یا کمک‌های بلاعوض یکجدا [۱۰] برای تأمین هزینه‌های عمومی ظاهر شود. در این گونه سیستم‌های انتقال، اغلب مسئله عدم تعادل افقی و عمومی مشاهده می‌شود. تعادل عمودی به این معنی است که توزیع منابع بین سطوح حکومت با توزیع مسئولیت‌ها سازگاری ندارد. به عبارت دیگر، حکومت مرکزی بسیاری از منابع درآمدی را در اختیار خود دارد در حالی که این انتظار از حکومت محلی می‌رود تا بسیاری از خدمات پایه را با کمترین انتقال این گونه منابع به این سطح انجام دهد.

تعادل افقی به توزیع انتقال‌ها بین حکومت‌های محلی مربوط است که در آن بیشتر مواقع به تفاوت‌های موجود در نیازهای هزینه‌ای و ظرفیت کسب درآمدهای محلی این حکومت‌ها توجه نمی‌شود. باید توجه داشت که طراحی سیستم انتقال ممکن است انگیزش‌های معکوسی برای حکومت‌های محلی ایجاد کند. برای مثال، کمک‌های بلاعوض که هزینه‌های پرسنلی را پوشش می‌دهد اشتغال اضافی را تشویق می‌کند و یا ممکن است در ایجاد انگیزش برای تجهیز منابع درآمد محلی مانعی ایجاد کند. در بسیاری از مواقع سیستم‌های انتقال ممکن است از طریق اعمال کنترل مرکزی بالا و تخصیص‌های سلیقه‌ای، مسئولیت‌پذیری و محاسبه‌پذیری محلی را کاهش دهد.

منبع:
- طرح مطالعاتی اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران، ۱۳۸۰.
- American Heritage Dictionary, Houghton Mifflin Co., Boston, 1992
- Random House Dictionary, Randomhouse, New York, 1987
- Demas, Nick. Who Run Cities? International Development Department School of Public Policy, University of Birmingham, 1999 - P9-14
- Encyclopedia Britannica, Peter B. Norton & Joseph J. Esposito, U.S.A., 1995

پانویس:

- 1- Financial Intermediaries
- 2- Public Debt
- 3- Charge
- 4- Grant
- 5- Borrowing
- 6- Cost Recovery
- 7- Cost sharing
- 8- Development Land Tax
- 9- Tax sharing
- 10- Block Grant
- 11- Municipal Credit Institution
- 12- Municipal Bond
- 13- Line - Item and Input Budgeting
- 14- Performance Budgeting
- 15- Accountability

□ **وام‌گیری - وام‌گیری** از بنگاه‌های خیریه موجود از ابزارهای تأمین مالی شهرداری‌هاست. البته محدودیت‌هایی برای وام‌گیری به وسیله شهرداری‌ها، هم برای فعالیت‌های مولد درآمد (مراکز خرید و ایستگاه‌های اتوبوس و جز آن) و هم برای ایجاد پروژه‌های زیرساختی، وجود دارد. شهرداری‌ها اغلب در وام‌گیری با فقدان دسترسی به بنگاه‌های اعطای وام و با کنترل‌های شدید در این زمینه مواجه‌اند. برای این منظور، تأسیس «سازمان‌های اعتباری شهرداری‌ها» [۱۱] که می‌توانند در زمینه اعطای وام و استفاده از «صندوق مشترک شهرداری‌ها» [۱۲] کارکرد عمده‌ای داشته باشند، بسیار با اهمیت است. سرانجام اینکه، مسئله اصلی برای اکثر شهرداری‌ها، فقدان ظرفیت درآمدی برای بازپرداخت وام‌هاست. اگر چه برخی پروژه‌های مولد درآمد می‌توانند وام‌های هزینه‌شده را بازپرداخت کنند اما بازپرداخت آن در بیشتر پروژه‌های زیرساختی مستلزم بهبود عملکرد سیستم مالیات‌بندی محلی است.

□ **بودجه‌بندی و مدیریت مالی** - بودجه‌بندی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه عموماً سنتی، خطی و داده‌گراست [۱۳] و هیچ شاخصی در زمینه ستادها یا موفقیت عملکرد در آنها مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در این نوع بودجه‌ریزی تلاش چندانی برای تجزیه و تحلیل استفاده بهینه از منابع یا اعمال روش‌هایی که از طریق آن بتوان استفاده مؤثر و کارآمدتری از منابع به عمل آورد، صورت نمی‌گیرد. در بودجه‌ریزی رسمی که از سوی واحدهای مرتبط انجام می‌شود، داده‌های بسیار اندکی از نمایندگان منتخب و عموم مردم دخالت داده می‌شود. نقش اعضای منتخب اغلب و صرفاً به تصویب رسمی بودجه محدود می‌گردد و اینها تأثیری حاشیه‌ای بر انتخاب پروژه‌های سرمایه‌ای دارند. در این نوع بودجه‌ریزی کل فرایند ممکن است با اعمال محدودیت بر نرخ مالیات‌های محلی و اعمال دستورالعمل‌هایی درباره اولویت‌های هزینه از سوی حکومت مرکزی و نیز عدم قطعیت درباره میزان عایدات و جز آن، به شدت محدود شود. اخیراً تلاش‌های زیادی برای بهبود سیستم بودجه‌ریزی صورت گرفته است، همچون استفاده از روش‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر یا بودجه‌ریزی عملکردی [۱۴] و نظایر آن؛ اما در هیچ کدام از آنها واقعیت‌های اداری و سیاسی سطح شهرداری‌ها چندین مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در عمل هم، بودجه رسمی تأثیری جدی بر آنچه واقعاً هزینه می‌شود ندارد. کنترل‌ها در این سیستم مدیریت مالی بوروکراتیک است و بیشتر مرتبط با داده‌هاست تا نتایج و موفقیت عملکرد. سیستم حسابداری ضعیف است، کادر ماهر اندک است و در واقع ممیزی در آن وجود ندارد؛ بنابراین تعجب‌آور نیست که بخش عمده‌ای از منابع کمیاب در بسیاری از شهرداری‌ها صرف اهداف نادرست می‌گردد.

□ **کنترل‌های حکومت مرکزی و اختیارات محلی** - حکومت‌های مرکزی در پی اعمال کنترل و نظارت بر استفاده از منابع به وسیله شهرداری‌ها هستند که این امر به روش‌های مختلف عملی است؛ از جمله: تصویب بودجه، ایجاد محدودیت بر نرخ مالیات‌ها و بهای خدمات، تعیین شرایط خاص برای اعطای کمک‌های بلاعوض، تصویب قراردادها و حتی استخدام افراد، تعیین شرایط برای وام‌گیری، تنظیم مقررات مالی و ممیزی و جز آن. البته دخالت حکومت‌های مرکزی برای تضمین استفاده بهینه از منابع در تمام سطوح حکومت توجیه شدنی است؛ اما با وجود این، برخی کنترل‌ها صرفاً موانعی بوروکراتیک‌اند که باعث افزایش هزینه‌ها و کاهش اقدامات نوآورانه محلی می‌شوند. این گونه کنترل‌ها و نظارت‌ها همچنین می‌توانند محاسبه‌پذیری [۱۵] و مسئولیت‌پذیری محلی را از بین ببرند، زیرا نمایندگان منتخب و کارگزاران اداری می‌توانند برای مسائل و مشکلاتی که وجود دارد حکومت مرکزی را مقصر بدانند. بنابراین باید تعادلی بین کنترل‌های مرکزی از یک سو، و اختیارات و مسئولیت‌های محلی از سوی دیگر وجود داشته باشد. بیشتر سیستم‌های روابط مالی بین حکومتی در کشورهای در حال توسعه همین نقص را دارند.

ایرج اسدی

۳- بودجه و بودجه‌بندی Budget & Budgeting

ریشه اصلی واژه بودجه را در زبان فرانسه قدیم دانسته‌اند. در این زبان، بوژ [۱] به کیسه‌های چرمی اطلاق می‌شد که بازرگانان پول‌های خود را در آن می‌گذاشتند. آغاز استعمال واژه بودجه [۲] در زبان انگلیسی را نیز در قرن پانزدهم میلادی دانسته‌اند (Encyclopedia Britannica, 2003) در انگلستان، کیف چرمی که محتوی صورت مخارج مورد نیاز پادشاه بود و به وسیله خزانه‌دار وی برای تصویب به پارلمان ارائه می‌گردید، بودجه نامیده می‌شد. به تدریج در تحول معنایی، مفهوم بودجه از کیف به محتویات آن - یعنی اسناد و صورت هزینه‌ها - تغییر یافت.

در تکوین مفهوم بودجه، دیدگاه‌ها و نظریات مختلفی سهمیه بوده‌اند و به همین جهت در تعریف بودجه همواره تأکیدی بر یکی از سه جنبه اصلی «سیاسی»، «اقتصادی و مالی» و «برنامه‌ای و مدیریتی» به عمل آمده است. برخی از تعاریف رایج بودجه عبارتند از:

۱- طرح یا برنامه‌ای نظام‌مند برای تأمین هزینه‌هایی که در مورد منابع ثابت و محدود - همچون پول، زمان و جز آن - در طول دوره زمانی معینی باید تدوین و انجام شود (The American Heritage Dictionary, 2003).

- ۲- چکیده‌ی جامعی از هزینه‌های پیش‌بینی شده با مورد انتظار در دوره‌ی زمانی مشخص، به همراه پیشنهادهایی برای چگونگی تأمین مالی این هزینه‌ها (The American Heritage Dictionary, 2003).
- ۳- مجموع نهایی پولی که برای دستیابی به هدفی خاص در دوره‌ی زمانی مشخصی اختصاص داده شده است (The American Heritage Dictionary, 2003).
- ۴- بیان شرایط مالی یک سازمان در دوره‌ی مشخص از زمان که بر پیش‌بینی هزینه‌ها در طول دوره‌ی مذکور ارائه پیشنهاد درباره‌ی چگونگی تأمین مالی آنها بنیان گذاشته شده است (Encyclopedia Britannica, 2003).
- ۵- برنامه‌ای برای تطبیق منابع و هزینه‌ها (Encyclopedia Britannica, 2003).
- ۶- برنامه‌ی تخصیص منابع کمیاب در طول دوره‌ی زمانی معین (سوهه، ۱۳۵۴: ۱۵۹).
- ۷- تبدیل برنامه‌ها به زبان پول.
- ۸- مجموعه‌ای از اهداف و برنامه‌ها به همراه هزینه‌های مربوط به آنها (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۷).
- ۹- مجموع درآمدها و هزینه‌های یک کشور، وزارتخانه، شرکت، خانوار، یا یک شخص که برای دوره‌ی معین پیش‌بینی شده است (نیک گهر، ۱۳۶۹، ص. ۱۰۹).
- ۱۰- برنامه‌ی یکساله یک دولت (شرکت یا سازمان)، شامل پیش‌بینی و برآورد درآمدها و دیگر منابع اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها و هدف‌ها، پیش‌بینی و برآورد هزینه‌ی فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها و رسیدن به هدف‌ها، که با آرایشی مناسب و مقطعی سامان یافته و به تصویب دستگاه قانونگذاری (در شرکت‌ها، به تصویب مجمع عمومی صاحبان سهام) رسیده باشد (فرهنگ مهر، ۱۳۸۱، ص. ۲۰).

با توجه به تعاریف مذکور، می‌توان چند نکته‌ی اساسی را درباره‌ی مفهوم بودجه‌شناسایی کرد:

- ۱- بودجه برنامه‌ای مالی و کاری است.
 - ۲- بودجه برای زمان مشخص (معمولاً یک سال خورشیدی) تدوین می‌گردد.
 - ۳- بودجه باید به تصویب نهاد قانونگذار ذی‌ربط برسد.
 - ۴- بودجه دربردارنده‌ی هزینه‌ها و درآمدهای سازمان مربوط است.
 - ۵- بودجه پیش‌بینی و آینده‌نگری است و لذا ارقام آن تقریبی و جنبه‌ی قطعی ندارد.
- در یک کلام، امروزه بودجه برنامه‌ای است که برای رفع نیازها و رسیدن به هدف‌های یکساله براساس اولویت‌ها و متناسب با منابع تهیه و تنظیم شده و به تصویب قانونگذار رسیده باشد (فرهنگ مهر، ۱۳۸۱، ص. ۲۰).

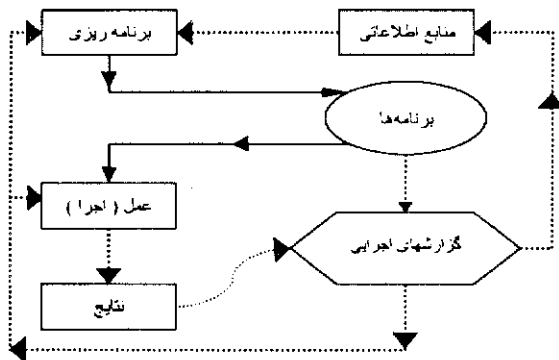
□ تاریخچه بودجه و بودجه‌بندی در جهان

نخستین کشوری که در آن تهیه و تنظیم بودجه به شیوه‌ی امروزی مرسوم گردید، انگلستان بوده است. برای اولین بار در سال ۱۲۱۵ میلادی و در دوران حکومت نورمن‌ها، پارلمان انگلستان در سندی به نام «منشور بزرگ» یا «منشور آزادی‌ها» (۱۳)، خواستار نظارت بر دریافت مالیات‌ها و عوارض دولت شد. در این منشور آمده بود که «هیچ عوارضی و مالیاتی در کشور وضع نخواهد شد، مگر با موافقت شورای مملکتی». در سال ۱۳۴۴ میلادی بحث نظارت پارلمان بر هزینه‌های دولت دوباره بالا گرفت و پارلمان علاوه بر تصویب مالیات‌ها و عوارض، مدعی نظارت بر نحوه‌ی مصرف وجوه عمومی به وسیله‌ی دولت و دستگاه عمومی گردید. این مبارزه تا قرن هجدهم به طول انجامید و نهایتاً پارلمان انگلستان به حق تهیه و نظارت بر اجرای بودجه دست یافت. مرحوم محمد مصدق (مصدق، ۱۳۷۷، ص. ۴۲)، تاریخ دخالت پارلمان‌ها را در بودجه، با تاریخ آزادی حقیقی ملل توأم می‌داند.

پس از کشمکش چند صد ساله بر سر بودجه در انگلستان، این امر به کشورهای چونی فرانسه و آمریکا نیز راه یافت و از اوایل قرن نوزدهم بودجه‌بندی در دیگر کشورهای جهان نیز متداول گردید؛ اما اجرای کامل بودجه‌ها و قدرت آنها به نظام سیاسی این کشور بستگی داشته است. به عبارت دیگر، ظهور و تکامل بودجه‌بندی را باید همراه با قدرت گرفتن حکومت‌های مشروطه و متکی بر پارلمان دانست. به عنوان مثال، در فرانسه جریان بودجه‌بندی با آغاز انقلاب کبیر آن کشور در سال ۱۷۸۹ شروع شد و نهایتاً حق تصویب مخارج و حق نظارت بر اجرای بودجه در قرن نوزدهم برای پارلمان این کشور به دست آمد.

چکیده‌ی کلام آنکه، «از نظر تاریخی، دولت نخستین واحد یا شخصیتی است که تن به نظام بودجه‌ای داده است» (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۱۰) و «از جنبه تاریخی، نخستین موضوعی که در بودجه‌بندی مورد توجه قرار گرفته، تعیین واقعی درآمد دولت‌هاست و این ابتدایی‌ترین قدمی بوده که در راه تنظیم بودجه برداشته شده است» (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۹۲ و ۹۳).

□ مفهوم بودجه‌بندی - بودجه‌بندی (بودجه‌ریزی)، فرایند آماده‌سازی و اجرای نظارت بر حسن اجرای بودجه است. بودجه‌بندی مدیران را به تفکر درباره‌ی آینده تشویق می‌کند، آنان را در تطبیق عملکرد بخش‌های مختلف سازمان



نمودار شماره ۱- فرایند کلی بودجه بندی و تهیه گزارش اجرایی بودجه (Britannica, 2003)

متبوع‌شان یاری می‌رساند، وظایف شخصی مدیران را تعریف می‌کند، چارچوبی را برای بررسی هزینه‌های مالی برنامه‌ها و وظایف به دست می‌دهد و استانداردهای دستیابی موفقیت‌آمیز به اهداف را فراهم می‌آورد. بودجه‌بندی، همچنین ابزاری را برای کنترل و اتخاذ تصمیمات اصلاحی در شرایط خاص فراهم می‌آورد. نمودار شماره ۱ تصویری کلی از فرایند بودجه‌بندی را ارائه می‌دهد.

□ **بودجه و ارتباط آن با مدیریت و برنامه‌ریزی** - بودجه در سیر تکامل آن، دارای مفاهیم و نقش‌های متعددی بوده است که می‌توان آنها را در چهار مرحله تقسیم‌بندی کرد: از سال ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۵، بودجه به عنوان ابزار کنترل هزینه‌ها مطرح بود و تأکید عمده آن بر ایجاد نظامی کارآمد برای کنترل هزینه‌ها متمرکز گردیده بود. در مرحله دوم، بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی مطرح شد. در حقیقت این دوره، زمان تولد بودجه عملیاتی بود و بودجه عملیاتی در اصلاح ساختار، بهبود مدیریت و برنامه‌های اندازه‌گیری کار تجلی یافت.

در مرحله سوم، بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی ایفای نقش کرد و در حقیقت به عنوان معیاری برای تجزیه و تحلیل رفاه اقتصادی به کار گرفته شد. در مرحله چهارم، بودجه بر مبنای صفر از سال ۱۹۷۳ رایج گردید و به عنوان ابزار برنامه‌ریزی راهبردی مطرح شد. از آن دوران تا به امروز، بودجه به عنوان ابزار مدیریت راهبردی ایفای نقش کرده است و بودجه نویسی به صورت سناریوهای متعددی طراحی می‌شود که برای هر یک فعالیت و برنامه‌های پیش‌بینی شده‌ای وجود دارد.

با این توضیح مختصر می‌توان دریافت که بودجه‌ریزی همواره ارتباط تنگاتنگی با مدیریت و برنامه‌ریزی داشته است. به عبارت دیگر، بودجه در فرایند مدیریت دارای نقش اساسی است و سیاست‌گذاری، تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، ابزاری برای برنامه‌ریزی و سازماندهی محسوب می‌شود. اجرای بودجه، یعنی صرف اعتبارات مصوب، نیز ابزار هماهنگی و رهبری است (ابراهیمی نژاد، ۱۳۸۱، ص. ۷).

از سوی دیگر، باید به رابطه بودجه و برنامه‌ریزی (به عنوان اولین رکن مدیریت) نیز توجه کافی مبذول شود. در حقیقت، بودجه بخشی از برنامه است که میزان هزینه و درآمد مورد انتظار را در دوره زمانی خاصی معین می‌کند. بودجه در واقع، تنظیم دقیق برنامه آتی عملیات یک مؤسسه یا دولت برای دوره‌ای معین است و کنترل بودجه‌ای وسیله‌ای است برای حفظ و نگهداری برنامه عملیاتی در چارچوبی مطلوب.

□ **بودجه‌ریزی مشارکتی** - امروزه از مسائل مورد بحث در سطوح مختلف بودجه‌بندی و به ویژه در سطح حکومت‌های محلی و شهری، بودجه‌ریزی مشارکتی | ۴ | است. همان گونه که پیش‌تر اشاره شد، تحول مفهوم بودجه رابطه بسیار نزدیکی با مردم‌سالاری و شکل‌گیری حکومت‌های پارلمانی و یا مشروطه داشته است. این روند تحول تا بدان جا پیش رفته است که در فرایند بودجه‌ریزی امروز، جدا از تصویب بودجه به وسیله نهاد قانونگذار مردمی، تلاش می‌گردد تا حداکثر مشارکت شهروندان به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم جلب گردد؛ و از این طریق، جدا از قوت بخشیدن به مشروعیت بودجه، در جهت افزایش قابلیت اجرای برنامه‌های مربوط اقدام شود.

□ **بودجه شهرداری‌ها** | ۵ | - عمدتاً برنامه‌ای است که در آن فعالیت‌های مورد پیش‌بینی شهرداری برای انجام در سال مالی آینده بیان می‌شود، هزینه هر یک از فعالیت‌ها برآورد می‌گردد، و برای تأمین مالی این هزینه‌ها، درآمدهای مورد نیاز شناسایی می‌شود. درآمدهای مذکور معمولاً مشتمل بر دو گروه اصلی درآمدی است: نخست، درآمدهای محلی است که مستقیماً به وسیله شهرداری‌ها وصول می‌گردد - از جمله مالیات‌های محلی، درآمد اجاره ساختمان‌ها و خدمات، هزینه‌های دریافت‌شده خدمات، درآمد از محل سرمایه‌گذاری‌های شهرداری، دوم، شامل پرداخت‌ها و کمک‌های مالی حکومتی مرکزی است که در بعضی از کشورها به وسیله حکومت مرکزی یا استانی پرداخت می‌شود (Michael Shaeffer, 2000: P. 16).

بودجه سالیانه شهرداری که باید شورای شهر آن را تصویب کند، معمولاً دارای اطلاعات زیر است:

- درآمدها و هزینه‌های جاری.

- هزینه‌های سرمایه‌ای که محل تأمین آنها باید معلوم شود.

- نحوه اعمال مالیات‌ها و عوارض و نحوه وصول آنها.

- برنامه‌های مالی شامل برنامه سرمایه‌گذاری برای زیرساخت‌های شهری.

- بودجه اجرایی، بودجه سرمایه‌ای و برنامه مالی که مطابق با برنامه یکپارچه توسعه شهر فراهم می‌شود.

میشم بصیرت

پانوشته:

- 1- bougette
- 2- budget
- 3- Magna Char (Charter), The Charter of England Liberties, 1215.
- 4- participatory budgeting
- 5- municipal budget