

ساختار مالی حکومت‌های محلی^۱ یکی از مهم‌ترین موانع موجود برای تأمین خدمات و زیرساخت‌ها در سطح محلی است؛ این در حالی است که مانند مسائل مرتبط دیگر به حکومت، در معرض دید همگان نیست. روندهای اخیر در توزیع قدرت و مسئولیت در سطح حکومت‌های محلی که به منظور فقرزدایی انجام شده، موضوع مدیریت مالی حکومت‌های محلی را در کانون توجه قرار داده است. تجربه نشان می‌دهد که منابع ناکافی و نظام‌های ضعیف مدیریتی موانعی جدی برای خدمات‌رسانی مناسب، به‌ویژه به فقیران هستند. ناتوانی بسیاری از دولت‌های محلی در توزیع برابر منابع، دلیل روشنی بر وجود برخی از این موانع است. البته در کشورهای در حال توسعه با وجود موانع بسیار، ممکن است برخی ابتکارات و اصلاحات نیز صورت گیرد. در این میان برخی از شهرداری‌ها قابلیت انطباقی خود را تقویت کرده و بر کمبود منابع و مدیریت ضعیف مخارج غالب شده‌اند. برخی نمونه‌های قابل توجه عبارتند از: استفاده از راه‌های درآمدزای اضافی برای سرمایه‌گذاری در بخش خدمات‌رسانی به فقرا؛ اطمینان یافتن از کارآمدی نظام‌های کسب درآمد؛ جهت‌دهی منابع، از راه روش‌های بودجه‌ریزی مشارکتی، به جایی که بیشترین نیاز را بدان دارند و تقویت سازوکارها برای بالا بردن سطح پاسخگویی و شفافیت.

نخستین نقش دولت‌های محلی در پایدارسازی شهرها، آموزش و ظرفیت‌سازی در زمینه تأمین بودجه شهرداری‌ها است. برای این منظور، اسکان بشر سازمان ملل^۲، به منظور کمک به امر آموزش و ظرفیت‌سازی به تدوین این ابزار آموزشی بین‌المللی، پرداخت. این مجموعه بر اساس مفاهیم حکمرانی خوب^۳ به اصول مقدماتی و همچنین به اصول پیشرفته ساختن چهارچوب مالی^۴ کارآمد و مدیریت بودجه، سرمایه‌گذاری و تأمین خدمات می‌پردازد.

اندیشه تدوین مجموعه مدیریت مالی دولت‌های محلی، ابتدا در اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی، در شهر لوسنک^۵، واقع در شرق اسلواکی مطرح شد. سازمان توسعه بین‌المللی ایالات متحده^۶، طی قراردادی با مؤسسه بین‌المللی مدیریت کشوری- منطقه‌ای^۷، برنامه ظرفیت‌سازی دولت محلی را در اسلواکی آغاز کرد و مدیریت مالی، یکی از اهداف مورد نظر این برنامه بود.

زمانی که توان و شایستگی شهر لوسنک برای دریافت کمک‌های فنی



مدیریت مالی حکومت محلی Financial Management for Local Government

ناشر: اسکان بشر سازمان ملل

سال انتشار: ۲۰۰۷

تعداد صفحات: ۴۵۴ و ۳۹۱ و ۳۲۲ و ۴۹۵

چهار جلد وزیری

خسرو آذربایجانی*

با هدف خاص توسعه‌ای بالا بردن بودجه سرمایه‌ای مشخص شد، مسئولین شهر لوسنک با بی‌تعمیلی استقبال کردند. آن‌ها متوجه شدند که مدیریت مالی در دولت محلی و مکان‌های دیگر اسلواکی به کمک‌های بیشتری نیاز دارد. مؤسسه بین‌المللی مدیریت کشوری- منطقه‌ای با همکاری گروهی از مقامات علاقه‌مند در دولت محلی یک گروه کوچک از مشاوران مدیریت بودجه منابع مالی تشکیل دادند. این گروه با همکاری یکدیگر چهارده کتاب راهنمای مقدماتی را از این مجموعه فراهم کردند. با گذشت زمان، این مجموعه به سرعت در میان بخش‌های مرکزی و شرقی اروپا و فراتر از آن نیز انتشار یافت و منابع گوناگونی از جمله بانک جهانی و بنیادهای خصوصی برای تطبیق و ترجمه این مجموعه سرمایه‌گذاری کردند.

گرچه اسکان بشر سازمان ملل تدوین این مجموعه را آغاز کرده بود، اما در تکوین و توزیع آن تا رسیدن به وضعیت کنونی، نقش چندانی نداشته و با وجود این، قابلیت کاربرد جهانی این مجموعه را تأیید کرده است. از آن جا که این مجموعه مرزها را درنور دیده و به زبان‌های مختلف ترجمه می‌شود، برای بازتاب نگرش‌های جدید در مدیریت مالی در دولت محلی نیز باید به‌روز شده و به منظور کاربرپسندتر شدن مجموعه باید در آن بازنگری صورت گیرد. از جمله، مبنای کار مجموعه اولیه، بر قوانین، مقررات و تجربه‌های اسلواکی بود که تفاوت چشمگیری با کشورهای دیگر دارد. اسکان بشر سازمان ملل، پیمایشی توصیفی از کاربران^۱ را تصویب کرد و یک گروه کوچک از کارشناسان را برای تعیین بهترین شیوه بازنگری تشکیل داد. این گروه کارشناسی شامل آغازگران این مجموعه در اسلواکی و کارشناسان دیگر می‌باشند که در کشورهای مختلف، در سراسر جهان، با این مجموعه کار کرده‌اند.

نخستین ویرایش این مجموعه، با هدف کمک به مقامات مالی در دولت محلی در اسلواکی تهیه شده بود، ولی ویرایش جدید آن طیف گسترده‌تری از مخاطبان را هدف قرار داده است. این نسخه تنها برای مقامات محلی ویرایش نشده، بلکه برای تمام کارکنان مدیریت مالی در دولت محلی و هم‌چنین مقامات اجرایی، رؤسای بخش‌ها، مقامات منتخبی که خط‌مشی‌ها را تعیین می‌کنند و تمام افرادی ویرایش شده که در دولت‌های محلی سراسر دنیا مشغول به کار بوده و ممکن است استفاده از این مجموعه برای آنان مفید باشد. هم‌چنین این مجموعه برای بخش‌های دیگری نیز مفید واقع می‌شود؛ مانند: بخش‌هایی از دولت ملی که در امور مالی مسئولیت دارند؛ مؤسسات آموزشی که دانشجویان را برای کسب مقام در دولت محلی آماده می‌کنند و مخاطبانی از زمره مربیان مدیریت مالی و مدیران آموزشی. به بیانی دیگر، هدف این مجموعه را می‌توان جلب آموزش دهندگان و کارآموزان گوناگونی از سراسر جهان دانست.

برای کمک به کاربران گوناگون این کتاب، تمام فصل‌های این مجموعه (به جز فصل راهنمای مربیان) از دو بخش تشکیل شده است: بخش اول دربردارنده مفاهیم، اصول و راهبردهایی است که به موضوع اصلی آن فصل مربوط می‌شود. ابتدا داده‌های اصلی، فراهم شده و در فصل‌های تخصصی‌تر (حسابداری، کارپردازی^۲، تأمین اعتبار بودجه عملیاتی^۱، بودجه عملیاتی و تأمین اعتبار طرح‌های سرمایه‌گذاری^۱)، بخش اول به دو قسمت مفاهیم اصلی و پیشرفته تقسیم می‌شود تا خواننده یا مربی از هر جایی که مناسب‌تر تشخیص داد، بحث را آغاز کند. مطالب بخش اول استفاده عمومی دارد؛ یعنی برای تأمین نیازهای کسانی است که در کشورهای در حال توسعه، توسعه‌یافته، متمرکز و غیرمتمرکز هستند. برای برطرف کردن این نیاز، بیشتر فصل‌های این مجموعه به دو بخش اصلی و پیشرفته تقسیم شده است. این بخش بیشتر برای کسانی تنظیم شد که درباره موضوع فصل، اطلاعاتی نداشته و یا اطلاعات

آنها بسیار ناچیز است. بخش دوم برای کسانی است که پیش‌زمینه‌هایی درباره موضوع دارند. این بخش شامل ابزارهای آموزشی و مدیریتی، برای کمک به گروه‌های آموزشی در نظر گرفته شده است. در هر حال بسیاری از تمرین‌های بخش دوم را می‌توان بدون نیاز به مربی انجام داد و با کمی تطبیق، آن را به صورت ابزار مدیریت مالی در عمل به کار برد. افزون بر این «کاربردهای آموزشی» بخش اول را به آسانی می‌توان برای تمرین‌های گروهی تنظیم کرد. به بیان دیگر، این مجموعه به گونه‌ای طراحی شده که به روش‌های گوناگون، نیازهای آموزشی مخاطبان گوناگون را در زمینه مدیریت مالی دولت محلی، برطرف کند.

این مجموعه به بررسی تمام جنبه‌های مدیریت مالی سالم در حکومت محلی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار می‌پردازد. مفاهیم حکمرانی خوب، شفافیت^{۱۱} و پاسخ‌گویی در متن‌های هر فصل دیده می‌شود و نیازها و موانع بالقوه برای تمرکززدایی^{۱۳} و دموکراسی بیشتر برجسته شده است. یکی از نقایص ویرایش نخست این مجموعه این بود که بر اصول حکمرانی خوب، که در دهه گذشته به معیارهای جهانی سنجش حکومت‌های محلی تبدیل شده است، تأکید مستقیم نشده بود؛ گرچه در آن به توصیف بسیاری از مفاهیم و راهبردها در فصل‌های تخصصی پرداخته شده، اما در ویرایش جدید آن به صورت آشکارتری بر این اصول تأکید شده است.

از آنجا که اصول حکمرانی خوب در بیانیه‌های مختلف رسمی تغییرات جزئی می‌کند، دو نسخه از این بیانیه‌های رسمی را مبنای کار قرار داده تا در موضوع حکومت محلی چهارچوبی عملی برای این اصول حاصل شود. در «کارزار جهانی اسکان بشر درباره حکمرانی شهری»^{۱۴}، این اصول تعریف شده‌اند:

- پایداری^{۱۵} در تمام ابعاد حکومت محلی؛
 - توزیع^{۱۶} قدرت و منابع به مناسب‌ترین سطح هماهنگ با تأمین خدمات، به صورت مؤثر و مقرون به صرفه؛
 - برابری^{۱۷} دسترسی به فرایندهای تصمیم‌گیری و نیازهای اساسی جامعه؛
 - کارآمدی^{۱۸} در رساندن خدمات عمومی و ارتقای رشد اقتصاد محلی؛
 - شفافیت و پاسخگویی^{۱۹} تصمیم‌گیرندگان و تمام دست‌اندرکاران؛
 - مداخله مدنی و شهروندی^{۲۰} و مشارکت تمام شهروندان و کمک آنان به منافع جامعه و
 - امنیت^{۲۱} برای اشخاص و محیط زندگی.
- «کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل»^{۲۲} نگاهی متفاوت به حکمرانی دارد. تفسیر آنان از حکمرانی هشت ویژگی را دربرمی‌گیرد:

- ۱- ایجاد و ترویج مشارکت، از جمله برای کودکان؛
- ۲- نیاز به احترام به قانون و حفاظت کامل از حقوق بشر؛
- ۳- شفافیت در تصمیم‌گیری، در اختیار قرار دادن اطلاعات به صورت رایگان و قابل فهم بودن برای همه؛
- ۴- مسئول اجرای تصمیمات و رفع نیازها در چهارچوب زمانی معقول؛
- ۵- گرایش به توافق جمعی و در نظر داشتن میانگینی از منافع گوناگون در جامعه و توجه آن بر دخالت تمام بازیگران جامعه از جمله فقیرترین و حاشیه‌نشین‌ترین آنها؛
- ۶- ترویج برابری و فراگیری، به گونه‌ای که تمام اعضای جامعه احساس کنند که در جامعه سهم می‌باشند؛

۷- بدین معناست که روندها و نهادها به نتایج کارآمدی می‌رسند و به گونه‌ای نیازهای جامعه را برطرف می‌کنند که هم از منابع بهترین استفاده شود و هم پایداری را افزایش دهد و

۸- بر مبنای پاسخگویی است و این موضوع تنها به نهادهای دولتی مربوط نمی‌شود بلکه بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی را نیز دربرمی‌گیرد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود حتی درون سازمان ملل نیز توافق کاملی بر سر اصول حکمرانی خوب وجود ندارد. با وجود این اغلب نهادهایی که این اصول را ترویج می‌کنند، بر این واقعیت توافق دارند که حکمرانی چیزی فراتر از حکومت است. «کارزار جهانی» در این زمینه می‌گوید: حکمرانی شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. تعریف «کمسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل»، هر نهاد سازمانی و هر شهروندی را در برمی‌گیرد. این تعریف شامل دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، رسانه‌ها، سازمان‌های توده‌ای و نهادهای بیشتری می‌شود. برای برقراری ارتباط میان حکمرانی خوب و حکومت محلی تلاش شد تا مهم‌ترین اصول در دو بیانیه مشخص و نمونه‌های عملی آن عرضه شود. حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت و مداخله مدنی، برابری و فراگیر بودن^{۳۲}، توزیع قدرت، کارآمدی و بهینه بودن^{۳۳} و پایداری از اصول اساسی حکمرانی خوب هستند.

هر جلد این مجموعه مستقل بوده و راهنمای مربیان، همراه با تمرین‌ها و مراجع اینترنتی لازم می‌باشد. فصل‌ها به مفاهیم پایه و پیشرفته تقسیم شده‌اند و ارتباط هر سرفصل با سرفصل‌های دیگر در این مجموعه به درستی تشریح شده است. در زیر به بیان محتویات هر جلد خواهیم پرداخت:

جلد اول: فراهم کردن چهارچوب مالی، شامل فصل‌های سیاست‌گذاری مالی، برنامه‌ریزی مالی، مشارکت شهروندی و ارزیابی وضعیت مالی است. فصل نخست شیوه‌هایی را بررسی کرده که سیاست‌های مالی مکتوب و رسمی را می‌توان در سطح حکومت محلی ایجاد و اجرا کرد؛ تعریفی از سیاست مالی به دست داد و هم‌چنین فواید حاصل از سیاست‌های درست مالی برای حکومت‌های محلی را نیز برشمرد. گام‌های اساسی در شناسایی، ارائه، تطبیق و اجرای سیاست‌های مالی ترسیم شده است. مورد دیگری که در این فصل بحث شده موانع گوناگون ایجاد سیاست‌های مالی است. در فصل دوم شیوه‌های ایجاد و اجرای برنامه‌ریزی مالی در حکومت محلی بررسی شده و موضوع اصلی این فصل پیش‌بینی‌های مالی میان‌مدت درآمدها و هزینه‌ها است. هم‌چنین تعریفی از پیش‌بینی به دست داده شده و ارتباط آن با حکمرانی خوب، شهروندان، معیارهای اجرایی و سیاست‌های مالی مشخص و موانع، محدودیت‌ها و خطراتی که در فرایند پیش‌بینی مالی وجود دارد نیز بیان شده است. در فصل سوم شیوه‌های ارتباط متقابل شهروندان با حکومت‌های محلی بررسی شده؛ تعریفی از مشارکت شهروندان بیان شده، فواید حاصل از این مشارکت برای حکومت‌های محلی شناسایی و درنهایت ده گام مرتبط با مشارکت شهروندان در حل مشکلات موجود عرضه شده است. این فصل برای مقامات حکومت محلی، مدیران و سیاست‌مداران نوشته شده است. موضوع اصلی فصل چهارم نیز شناسایی، اندازه‌گیری و تحلیل عوامل گوناگون مالی و جمعیتی است که بر وضعیت مالی حکومت محلی اثر می‌گذراند. اطلاعات لازم برای تحلیل را از گزارش‌های مالی حکومت محلی می‌توان به دست آورد. مدیران باید از این اطلاعات بدین منظورها استفاده کنند: درک بهتر وضعیت مالی حکومت محلی، نیروهای

اثرگذار بر آن، موانع موجود اندازه‌گیری آن، شناسایی مشکلات مالی موجود و برجسته و اقدام کردن برای رفع این مشکلات.

جلد دوم: مدیریت بودجه عملیاتی، شامل فصل پنجم و ششم یعنی فصل‌های بودجه عملیاتی و تأمین اعتبار این بودجه می‌باشد. فصل پنجم شامل دو بخش اصلی و پیشرفته است. در بخش مقدماتی چگونگی طراحی و اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در حکومت محلی توصیف و اصطلاحات مربوط به بودجه عملیاتی و مفاهیم آن تعریف و فواید و موانع احتمالی در ایجاد نظام‌های بودجه‌ای برشمرده شده است. فرایندی شامل دوازده گام برای آماده‌سازی، مرور، تطبیق و استفاده از یک نظام بودجه‌ای ترسیم شده و در بخش پیشرفته درباره کنترل هزینه‌ها، روش‌های گوناگون تحلیل مدیریت و اعطای هدایا در درون اجتماعی که حکومت محلی بر آن حکم می‌راند، اطلاعاتی ارائه شده است. در این فصل به مسائل بودجه‌ای به صورتی بسیار کلی توجه شده و به قوانین و قواعد هیچ کشور خاصی توجه ویژه‌ای نشده است. در فصل ششم این نکته بررسی شده که چگونه می‌توان با ساختار درآمدی، مدیریت پول نقد، کنترل‌های درونی، نظام حسابداری و مانند اینها اطمینان یافت که هر زمان که به سرمایه نیاز است بودجه عملیاتی نیز در دسترس می‌باشد.

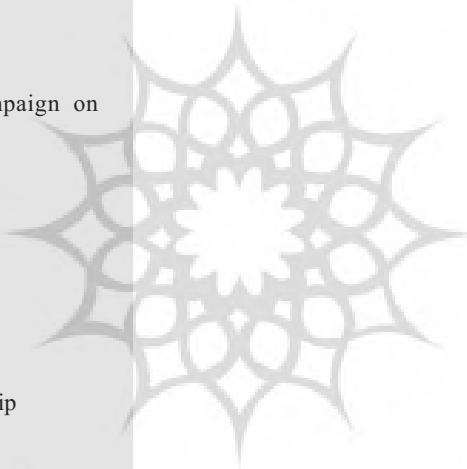
جلد سوم: مدیریت طرح سرمایه‌گذاری مالی، شامل فصل هفتم و هشتم و درباره برنامه‌ریزی طرح سرمایه‌گذاری مالی و برنامه‌ریزی طرح تأمین مالی است. فصل هفتم دو بخش مقدماتی و پیشرفته دارد. در بخش مقدماتی، توصیفی از نظام برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری مالی و بودجه‌ریزی در حکومت محلی ارائه و اصطلاحات مربوط به این حوزه و مزایا و موانع موجود در سرمایه‌گذاری مالی بررسی شده و در بخش پیشرفته مقدمه‌ای بر مدیریت ارزش و تحلیل املاک ارائه شده است. در فصل هشتم به انواع روش‌های تأمین بودجه، شیوه‌های اعطای وام و سازوکارهای جلب سرمایه پرداخته شده، هم‌چنین به تحلیل اعتبارات مالی، الزامات علنی کردن و مدیریت بودجه نیز پرداخته شده است.

جلد چهارم: مدیریت اجرایی، شامل فصل‌های حسابداری، معیارهای اجرا، مدیریت دارایی‌ها و کارپردازی است. فصل نهم شامل دو بخش مقدماتی و پیشرفته است. در بخش مقدماتی اطلاعات پیش‌زمینه‌ای برای مفاهیم و تعاریف اصلی حسابداری، اهمیت حسابداری و حکمرانی خوب، معیارهای حسابداری، دایره حسابداری و انواع حسابداری ارائه شده و در بخش پیشرفته اطلاعاتی درباره استفاده از فناوری رایانه‌ای، به روز کردن نظام‌های حسابداری، مراجع حسابداری و حسابداری سرمایه اطلاعاتی ارائه شده است. در فصل دهم درباره ایجاد و اجرای شیوه ارزیابی اجرایی حکومت محلی بحث شده و گام‌های مرتبط با تنظیم نظام سنجش اجرایی و موانعی که ممکن است ایجاد شود، ترسیم شده است. در فصل یازدهم شیوه مدیریت دارایی‌ها- ابزار مؤثر مدیریتی بررسی شده و برای شروع یک طرح مدیریت سرمایه بهتر است از اصول آغاز کرد. طبق نظر بانک جهانی این اصول عبارتند از: فهرست‌برداری از دارایی‌های اصلی، مستند کردن فرایندهای عملیات و نگهداری دارایی‌ها، ایجاد نظام‌های اطلاعاتی برای دارایی‌های اصلی، آماده‌سازی طرح‌های مدیریت دارایی‌های اصلی و افزایش مهارت کارکنان و آگاهی دادن

پی‌نوشت‌ها:

- 1- Local Government
- 2- UN-HABITAT
- 3- Good Governance
- 4- Financial Framework
- 5- Lucenec
- 6- The United States Agency for International Development (USAID)
- 7- International City/Country Management Association (ICMA)
- 8- Written User Survey
- 9- Procurement
- 10- Financing the Operating Budget
- 11- Financing the Capital Investment Plan
- 12- Transparency
- 13- Decentralization
- 14- UN-HABITAT's Global Campaign on Urban Governance
- 15- Sustainability
- 16- Subsidiarity
- 17- Equity
- 18- Efficiency
- 19- Accountability
- 20- Civic Engagement and Citizenship
- 21- Security
- 22- The United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP)
- 23- Equity and Inclusiveness
- 24- Effectiveness and Efficiency

به کارمندان دولت. فصل دوازدهم شامل دو بخش مقدماتی و پیشرفته می‌باشد. در بخش مقدماتی فرایند کارپردازی در حکومت محلی با تأکید بر برنامه‌ریزی کارپردازی، روال‌های قانونی درخواست کالا، خدمات و تسهیلات عمومی و جزئیات مدیریت کارپردازی بررسی شده، همچنین شامل خط‌مشی‌ها، فواید و موانع فرایند کارپردازی است. گام‌های فرایند جامع کارپردازی کالا، خدمات و کارهای عمومی نیز تعیین شده است. در بخش پیشرفته نیز درباره مدیریت بستن قراردادها، عملیات انبارگردانی، مسائل کارپردازی و دولت الکترونیکی و کارپردازی و توسعه اقتصادی بحث شده است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی