

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



تعهدنامه اصالت رساله یا پایان نامه

اینجانب علی کریمی دانش آموخته مقطع کارشناسی ارشد در رشته مدیریت دولتی گرایش مالی که در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ از رساله خود تحت عنوان " تعیین موانع و مشکلات پیاده سازی سیستم بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش و ارائه راهکارهای لازم جهت رفع موانع " با کسب نمره و درجه دفاع نموده ام بدینوسیله متعهد می شوم:

۱) این پایان نامه حاصل تحقیق و پژوهش انجام شده توسط اینجانب بوده و در مواردی که از دستاوردهای علمی و پژوهشی دیگران اعم از پایان نامه، کتاب، مقاله و ... استفاده نموده ام، مطابق ضوابط و رویه موجود، نام منبع مورد استفاده و سایر مشخصات آن را در فهرست مربوطه ذکر و درج کرده ام.

۲) این پایان نامه قبلاً " برای دریافت هیچ مدرک تحصیلی هم سطح، پائین تر یا بالاتر در سایر دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی ارائه نشده است.

۳) چنانچه بعد از فراغت از تحصیل، قصد استفاده و هرگونه بهره برداری اعم از چاپ کتاب، ثبت اختراع و ... از این پایان نامه داشته باشم، از حوزه معاونت پژوهشی واحد مجوزهای مربوطه را اخذ نمایم.

۴) چنانچه در هر مقطع زمانی خلاف موارد فوق ثابت شود، عواقب ناشی از آن را می پذیرم و واحد دانشگاهی مجاز است با اینجانب مطابق ضوابط و مقررات رفتار نموده و در صورت ابطال مدرک تحصیلی ام هیچ گونه ادعایی نخواهم داشت.

نام و نام خانوادگی: علی کریمی

تاریخ و امضاء:

۱۳۹۳/۱۰/۳۰



دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

دانشکده مدیریت

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی گرایش مالی

عنوان:

تعیین موانع و مشکلات پیاده سازی سیستم بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش
و پرورش و ارائه راهکارهای لازم جهت رفع موانع

استاد راهنما:

نورالدین میرزائی

پژوهشگر:

علی کریمی

۱۳۹۳



Islamic Azad University
Tehran Central Branch
Faculty of Management

**The study of the problems of Operational Budgeting in Ministry of
Education**

Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Science in management

Supervisor:

Dr. Nooraldeen Mirzee

By:

Ali Karimi

۲۰۱۴

Abstract:(including summary of purposes, methods of performance and resulted findings)

The main purpose of this research is to explore the obstacles and problems of operational budgeting in the Ministry of Education. The research method, in terms of research purpose is of type of applied research and in terms of data collection technique is survey and non-experimental research and in terms of methodology is factor analysis. The main questions of this research are that what are the main role of every environmental, technical, process, human and political factors in the operational budgeting. The statistical society of this research consisted of ۲۰۰۰ individuals who were managers and financial experts of the Ministry of Education in Tehran and other provinces. The sample was considered as simple random involving ۲۳۴ individuals based on The Morgan table. A ۹۰ question researcher-made questionnaire of operational budgeting was used for conducting this research. The validity of this research was examined by determining face validity and surveying experts. The initial questionnaire was validated by ۷۵ experts with ۹۵% coefficient. Cronbach's alpha was used for reliability of the research and the coefficient of ۰/۰۹۶ was resulted. In this research one-sample t-Test was used for confirming the factors.



سپاسگزاری :

از همه استادان محترم، مسؤلان و کارکنان آموزشی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد
تهران مرکزی

تقدیم به:

استادان محترم، همسر و فرزندان عزیزم

۱۱	چکیده
۱۲	فصل اول
۱۲	کلیات پژوهش
۱۳	مقدمه
۱۴	بیان مسئله
۲۱	اهمیت و ضرورت پژوهش
۲۳	اهداف تحقیق
۲۴	سؤالات پژوهش
۲۵	فرضیه های تحقیق
۲۶	تعاریف و مفاهیم نظری و عملیاتی
۲۸	فصل دوم
۲۸	پیشینه تحقیق و مبانی نظری
۲۹	مبانی نظری
۳۰	روش های مختلف بودجه ریزی (برآورد هزینه):
۳۱	بودجه عملیاتی
۳۲	بودجه ریزی عملیاتی
۳۳	بودجه ریزی بر مبنای صفر
۳۳	سیستم برنامه ریزی، طرح ریزی و بودجه ریزی (PPBS):
۳۴	سیاست گذاری در بودجه ریزی

۳۴.....	مقدمات لازم برای اجرای بودجه ریزی عملیاتی
۳۵.....	بودجه ریزی عملیاتی و پذیرش:
۳۶.....	اصول بودجه
۴۵.....	مروری بر بودجه ریزی در جهان
۷۴.....	پیشینه بودجه ریزی دولتی در ایران
۸۷.....	مروری بر مطالعات انجام شده
۱۱۲.....
۱۱۶.....	فصل سوم
۱۱۶.....	روش شناسی پژوهش
۱۱۷.....	مقدمه
۱۲۷.....	فصل چهارم
۱۲۷.....	تجزیه و تحلیل داده ها
۱۶۵.....	فصل پنجم
۱۶۵.....	ارائه یافته‌ها، بحث و تفسیر و جمع بندی
۱۸۳.....	بحث و تفسیر:
۱۸۹.....	جمع بندی
۱۹۱.....	پیشنهادات حاصل از پژوهش:
۱۹۲.....	توصیه های کاربردی:
۱۹۵.....	منابع و مأخذ :
۱۹۷.....	References



فرم اطلاعات پایان نامه های کارشناسی ارشد و دکترای حرفه ای

										نام واحد دانشگاهی: آزاد اسلامی		کد واحد:		کد شناسایی پایان نامه:									
										تهران مرکزی													
										نام و نام خانوادگی دانشجو: علی کریمی		سال اخذ پایان نامه: ۱۳۹۳											
										شماره دانشجویی:		نیمسال اخذ پایان نامه: ۱۳۹۲-۱۳۹۳											
<p>عنوان پایان نامه کارشناسی ارشد : تعیین موانع و مشکلات پیاده سازی سیستم بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش و ارائه راهکارهای لازم جهت رفع موانع</p>																							
										تاریخ دفاع از پایان نامه: ۱۳۹۳/۳/۱۰		تعداد واحد پایان نامه: ۶ واحد											
										تاریخ ارائه مقاله:		نمره مقاله:											
										نام و نام خانوادگی استاد راهنما: دکتر نورالدین میرزایی		نمره پایان نامه دانشجو											
										نام و نام خانوادگی استاداور :		به عدد:											
										نام و نام خانوادگی: استاد داور:		به حروف:											
<p>گروه تحصیلی: پزشکی <input type="checkbox"/> علوم انسانی <input checked="" type="checkbox"/> علوم پایه <input type="checkbox"/> فنی و مهندسی <input type="checkbox"/> کشاورزی <input type="checkbox"/> هنر <input type="checkbox"/></p> <p>رشته تحصیلی:</p>																							
<p>چکیده پایان نامه: (حداقل در ۱۰ سطر نوشته شود) (شامل خلاصه، اهداف، روشهای اجرا و نتایج به دست آمده هدف از این پژوهش بررسی موانع و مشکلات بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش می باشد. روش پژوهش از نظر هدف تحقیق از نوع تحقیقات کاربردی و از نظر نحوه گردآوری داده ها از نوع پیمایشی و غیرآزمایشی و از نظر روش تحلیل عاملی است. مهمترین سئوالات این پژوهش این بود که نقش هریک از عوامل محیطی، فنی، فرآیندی، انسانی و سیاسی در بودجه ریزی عملیاتی است. جامعه آماری این پژوهش مدیران و کارشناسان مالی وزارت آموزش و پرورش در تهران و سایر استان ها می باشد که ۲۰۰۰ تن بودند و نمونه به روش تصادفی ساده براساس جدول مورگان ۲۳۴ تن در نظر گرفته شد. برای انجام پژوهش از پرسشنامه محقق ساخته ۹۰ سؤالی بودجه ریزی عملیاتی . روایی پرسشنامه از طریق تعیین روایی صوری و کسب نظر صاحب نظران مورد بررسی قرار گرفت و پرسشنامه اولیه از طریق ۷۵ نفر از صاحب نظران با ضریب ۹۵ درصد به تأیید رسید. برای پایایی از آلفای کرونباخ استفاده گردید و ضریب ۰,۹۶ حاصل گردید. در این پژوهش برای تأیید عوامل از آزمون t تک نمونه ای استفاده گردید.</p>																							
										استاد راهنما: دکتر نورالدین میرزایی		مدیر گروه آموزشی: آقای		معاون پژوهشی واحد:									
										امضا:		امضا:		امضا:									

توجه : ۱- این فرم باید تایپ شده تحویل داده شود. ۲- چکیده فوق همان چکیده داخل پایان نامه است

چکیده

هدف از این پژوهش بررسی موانع و مشکلات بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش می باشد. روش پژوهش از نظر هدف تحقیق از نوع تحقیقات کاربردی و از نظر نحوه گردآوری داده ها از نوع پیمایشی و غیرآزمایشی و از نظر روش تحلیل عاملی است. مهمترین سئوالات این پژوهش این بود که نقش هریک از عوامل محیطی، فنی، فرآیندی، انسانی و سیاسی در بودجه ریزی عملیاتی است.

جامعه آماری این پژوهش مدیران و کارشناسان مالی وزارت آموزش و پرورش در تهران و سایر استان ها می باشد که ۲۰۰۰ تن بودند و نمونه به روش تصادفی ساده براساس جدول مورگان ۲۳۴ تن در نظر گرفته شد. برای انجام پژوهش از پرسشنامه محقق ساخته ۹۰ سؤالی بودجه ریزی عملیاتی . روایی پرسشنامه از طریق تعیین روایی صوری و کسب نظر صاحب نظران مورد بررسی قرار گرفت و پرسشنامه اولیه از طریق ۷۵ نفر از صاحب نظران با ضریب ۹۵ درصد به تائید رسید. برای پایایی از آلفای کرونباخ استفاده گردید و ضریب ۰,۹۶ حاصل گردید. در این پژوهش برای تائید عوامل از آزمون t تک نمونه ای استفاده گردید. واژگان کلیدی:

بودجه برنامه‌ای، پاسخگویی و وزارت آموزش و پرورش

فصل اول

کلیات پژوهش

مقدمه

از اهداف مهم دولت ها، رسیدن به رشد اقتصادی، ارتقا کیفیت خدمات عمومی و افزایش رفاه جامعه، توسعه فرهنگی و اجتماعی می باشد. تحقق این اهداف مستلزم انجام وظایف و فعالیت های معین توسط دولت ها و مردم و نیز برنامه ریزی برای تحقق این اهداف است. دولت ها به وسیله بودجه برای تحقق اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی فعالیت می نمایند. توسعه و رشد اقتصادی هر کشور در گرو بودجه ریزی و بودجه بندی صحیح و کرامد می باشد. بودجه ریزی برنامه ای باتأکید بر نتایج، اعتبارات بودجه ای را به نتایج اقدامات و فعالیت های دولت پیوند زده و موجب استفاده صحیح از منابع مالی، افزایش شفافیت، کارایی و اثربخشی بودجه می شود.

بودجه ریزی برنامه ای، به عنوان یک روش بودجه ریزی در سطح وسیعی در جهان، از جمله در کشورهای توسعه یافته مورد استفاده قرار می گیرد. بودجه ریزی برنامه ای یک فرآیند مستمر است که تمامی مدیران دولتی در تمامی سطوح در آن مشارکت دارند. این نوع مشارکت در بودجه ریزی مستلزم وجود حلقه های بازخورد در بخش های مختلف یک سازمان است. در این صورت مدیران ارشد، با آگاهی بیشتری نسبت به اتخاذ تصمیم صحیح تر و اداره سازمان اقدام خواهند نمود. بودجه ریزی برنامه ای به تخصیص میثرتر و مطلوب تر منابع در درون سازمان ها منجر می شود و مدیران را قادر می سازد که به نحو میثرتری از منابع اختصاص یافته به سازمان تحت امر خود، برای رسیدن به اهداف و نتایجی که مورد نظر برنامه ریزان و سیاست گذاران بوده است، بهره برداری نمایند.

به وسیله بودجه ریزی برنامه ای، سنجش عملکرد سازمان ها اجرای برنامه ها و فعالیت ها و تحقق اهداف تسهیل می شود. اجرای موفق بودجه ریزی برنامه ای در گرو ظرفیت و توانایی نیروی انسانی در سازمان است. از ظرفیت ها و توانایی های مهم نیروی انسانی آگاهی از روش بودجه ریزی برنامه ای و کسب مهارت های بودجه ریزی برنامه ای می باشد.

بیان مسئله

سازمان برای دستیابی به اهداف و موفقیت در مأموریت ها و وظایف به ابزار و روش های گوناگونی دارند. یکی از این ابزار ها بودجه می باشد. برای اینکه سازمان ها قادر به پاسخگویی و نیز انجام وظایف خود باشند، باید بتوانند با مدیریت صحیح و علمی از منابع محدود خود به بهترین نحو ممکن فعالیت ها و برنامه ها را در راستای اهداف سازمان دهی نمایند.

بودجه ریزی عملیاتی نوعی سیستم برنامه ریزی، بودجه ریزی و ارزیابی است که بر رابطه بودجه هزینه شده و نتایج مورد انتظار تاکید می ورزد. در چارچوب بودجه ریزی عملیاتی، بخش های مختلف اداری بر اساس استانداردهای مشخصی تحت عنوان شاخص های عملکرد پاسخگو هستند و مدیران در تعیین بهترین شیوه نیل به نتایج، از اختیار عمل بیشتری برخوردارند. از طرف دیگر در چارچوب چنین شیوه ای مشارکت سیاستگذاران، مدیران و حتی شهروندان در قالب برنامه های راهبردی، اولویت های هزینه ای و ارزیابی عملکرد صورت می گیرد. شناسایی ارتباط میان برنامه ریزی راهبردی و تخصیص منابع با توجه به افق های بلند مدت، از اهداف دیگر بودجه ریزی عملیاتی تلقی می شود. اندیشه ای که در ورای بودجه ریزی عملیاتی قرار دارد این است که اگر سیاستگذاران، تصمیمات مالی را به گونه ای عینی و بر مبنای کارایی و اثربخشی استوار سازند، آنگاه هم آنها و هم مردم می توانند درباره عملکرد دولت قضاوت روشن تری داشته باشند. در واقع بودجه ریزی عملیاتی با مرتبط ساختن تصمیمات بودجه ای و عملکرد دولت، پاسخگویی دولت در مقابل قانونگذاران و مردم را تقویت می کند. به طور کلی بودجه ریزی عملیاتی در پی پاسخگویی به این پرسش است که: جایگاه کنونی ما کجاست؟ می خواهیم کجا باشیم؟ چگونه باید به این اهداف برسیم؟ چگونه باید پیشرفت خود را بسنجیم؟ بودجه ریزی عملیاتی از دیر باز در زمره پیشنهادات اصلاحی کشور های توسعه یافته و در حال توسعه بوده و در ایران ایده عملیاتی

کردن بودجه در سالهای اخیر اولین بار در بند " ب " تبصره " ۲۳ " قانون بودجه ۱۳۸۱ کل کشور مطرح شد که براساس این بند " :سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف شده بود در راستای اصلاح نظام بودجه نویسی نسبت به عملیاتی کردن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه ها برای سال ۱۳۸۲ برای تمام دستگاه های اجرایی و شرکتهای و سازمانهایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام است عمل نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه ها را بر اساس نیاز دستگاه ها و فعالیتهایی که صورت می گیرد ، انجام دهد". این موضوع عیناً در بند " ر " تبصره " ۱ " قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و بند " ز " تبصره " ۱ " قانون بودجه سال ۱۳۸۳ تکرار شد . با وجود این ، تعریف و اجرای بودجه ریزی عملیاتی همچنان با ابهامات فراوانی همراه بوده است . در این تحقیق سعی بر این بود که موانع و مشکلات پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش به عنوان یکی از دستگاه های اجرایی که باید درباره عملکرد خود در مقابل مردم پاسخگو باشد ، بررسی و همچنین راه حل هایی برای رفع مشکلات و تسهیل پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی در این سازمان و سایر ارگانها و سازمانهای مشابه ارائه گردید.

اداره یک دستگاه اجرایی در شرایط اقتصادی و سیاسی پویای امروز وظیفه ای پیچیده و دشوار است . مدیران حرفه ای هر مرحله از عملیات واحد خود را از قبل به دقت طرح ریزی نموده و با اعمال روشهای کنترل ، از اجرای دقیق و به موقع آن اطمینان حاصل می کنند. بودجه بندی رکن اساسی فرآیند برنامه ریزی و کنترل مدیریت به شمار می رود . نظام بودجه ریزی مناسب موجب طرح ریزی های ادواری ، بهبود هماهنگی و ارتباط می گردد و چارچوبی مناسب برای کنترل ، اندازه گیری و ارزیابی عملکرد پرسنل فراهم آورده و فعالیت های واحد را در جهت اهداف سازمان هدایت می کند . حال به بیان ضرورت و اهمیت انجام این تحقیق بصورت فهرست وار می پردازیم:

۱-اطلاعات موجود در سندهای بودجه سالانه فاقد شفافیت است.

۲-در مرحله پیشنهاد با بیشبرآوردی درآمدها و در اجرا با عدم تحقق درآمدها همراه است.

۳- هزینه های دولت بر اساس گزارش های توجیهی و نیازهای واقعی دستگاه های اجرایی برآورد نمی

گردد و مبانی

برآوردی روشن پیشنهاد نمی شود.

۴- نظام اجرایی کشور پیچیده و کارایی مطلوب را ندارد.

نظام بودجه ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخصهای عملکرد و تخصیص منابع است. اندیشه ای که در ورای بودجه ریزی عملیاتی قرار دارد این است که سیاستگذاران، تصمیمات مالی را به گونه ای عینی و بر مبنای کارایی و اثربخشی استوار سازند. همچنین منابع مالی مورد نیاز برنامه ها شناسایی و معیارهای سنجش و کنترل نتیجه ها در مقایسه با برنامه بدست آید. آنگاه هم آنها و هم مردم می توانند درباره عملکرد دولت قضاوت روشنتری داشته باشند. در واقع بودجه ریزی عملیاتی با مرتبط ساختن تصمیمات بودجه ای و عملکرد دولت، پاسخگویی دولت در مقابل قانونگذاران و مردم را تقویت می کند و می توان به طور خلاصه عنوان نمود که انضباط جای هرج و مرج، مصالح عمومی جای منافع شخصی و برنامه های جامع جای سلیقه فردی را بگیرد.

با توجه به مطالب فوق، ضرورت توجه به موانع پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی در دستگاه های اجرایی از اهمیت خاصی برخوردار می باشد که در این تحقیق به همین موضوع پرداخته خواهد شد و بودجه وزارت آموزش و پرورش را که توسط کارشناسان ادارات تهیه گردیده و به تصویب می رسد به صورت موردی بررسی نموده و سعی خواهیم داشت تا مهمترین شاخص هایی را که مربوط به مشکلات پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی می باشند مورد بررسی و مطالعه قرار داده و همچنین راه کارهایی جهت کاهش موانع ارائه گردد. امروزه رشد و توسعه دولت ها و افزایش وظایف آن ها، باعث گردید که سیستم های بودجه ریزی سنتی کارآیی خود را از دست بدهند. انگیزه دولت ها برای بهبود روش های بودجه ای منجر به تلاش و توجه دولت ها برای یافتن روش های اثربخش و کارآمد بودجه ریزی گردیده است. یکی از اصلاحات اخیر و گرایش های موجود دولت ها در بودجه ریزی، حرکت به سوی «بودجه ریزی بر مبنای برنامه» است. صرف نظر از این که بودجه ریزی عملیاتی روشی برای کنترل و نظارت دقیق بر عملکرد زیر

مجموعه ها و آگاهی از میزان تحقق اهداف است و همچنین مکانیزمی برای تصمیم گیری در مورد برنامه های آتی است، بودجه ریزی عملیاتی، نقشه ای از برنامه ها و فعالیت ها و هزینه ها در اختیار مدیران قرار می دهد تا بتوانند بیشترین بهره برداری و استفاده از منابع موجود و تنظیم مطلوب بودجه و در نتیجه توسعه و تعالی سازمان تحقق یابد.

جوادیان و همکاران (۱۳۹۰) بیان می کنند که موفقیت و یا شکست سازمان و تحقق اهداف سازمان ها در گرو استفاده از بودجه ریزی کارا و مؤثر است. بودجه ریزی کارا و مؤثر از طرفی باعث جلوگیری از اتلاف منابع مادی و معنوی شده و از طرف دیگر باعث هدایت فعالیت ها در راستای اهداف و برنامه ها خواهد شد.

کیومرثی (۱۳۹۳) سه دلیل عمده نیاز سازمان ها به بودجه ریزی را به صورت زیر معرفی می نماید:

۱- بیان جنبه مادی برنامه ۲- شناساندن منابع مورد نیاز اجرای برنامه ها ۳- به دست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتایج در مقایسه با برنامه ها و اهداف.

رابین (۲۰۱۳) اظهار می کند که بودجه ریزی مدیران را از آنچه باید انجام دهند و انتظاراتی که از آن ها می رود و اهدافی که باید به دنبال کنند، آگاه می کند. هدف دار بودن بودجه ریزی موجبات انگیزش مدیران را فراهم می کند.

کتل (۲۰۱۰) اجرای اثربخش بودجه ریزی عملیاتی، مستلزم تفویض اختیار بخشی به مدیران در خصوص بودجه ریزی می داند و بیان می کند که در صورت عدم تفویض اختیار کافی مدیران قادر به مشارکت در بودجه ریزی عملیاتی نخواهند بود. به مدیران باید در خصوص فعالیت ها و برنامه ها و پروژه ها اختیارات کافی داده شود. این اختیارات سازمانی نباید در تعارض با قوانین و اهداف کلان و قوانین بالا دستی باشد.

زاویر (۲۰۰۷) سازگاری فرآیند های بودجه ریزی را با رویکرد های رسمی و جا افتاده و قوانین تعیین شده را شرط اصلی موفقیت بودجه ریزی عملیاتی معرفی می کند. باید مدیران دستگاه های اجرایی در خصوص انتخاب روش ها و رویه ها اختیارات کافی داشته باشند.

فولتین (۲۰۱۰) هماهنگی و سازگاری بودجه ریزی با قوانین و اهداف کلان را شرط اصلی بودجه ریزی معرفی می نماید. وی معتقد است که هر نوع تغییرات و اصلاحات در بودجه ریزی مستلزم هماهنگی و سازگاری با

قوانین و مقررات است و مدیران بر اساس اختیارات قانونی تعیین شده می توانند بودجه ریزی عملیاتی را به طور اثربخش اجرا نمایند.

بنابر این اثربخشی بودجه ریزی عملیاتی مستلزم هماهنگی و سازگاری با قوانین بالا دستی و سیاست ها و اهداف کلان و باید متناسب با ظرفیت ها و رویه ها و رویکرد های موجود انجام شود و مدیران از اختیارات کافی سازمانی برخوردار باشند.

بودجه ریزی عملیاتی با تمام مزایایی که دارد، در مراحل مختلف نیازمند اقدامات دقیق و حساب شده در ابعاد فنی است. سیستم حسابداری و سیستم مدیریت در دستگاه های اجرایی باید با یک فرآیند بودجه ریزی عملیاتی دچار تحول شوند. توافق و هماهنگی در سطوح مختلف و تبعیت از اسناد بالا دستی از قبیل چشم انداز، برنامه توسعه و قوانین و مصوبات قوه مقننه از الزامات اساسی موفقیت بودجه ریزی عملیاتی است.

ابراهیمی و همکاران (۱۳۸۶) بیان می کنند که این نگرش که بودجه ریزی عملیاتی یک شیوه مکانیکی است (برنامه ها و فعالیت های مشخص در مقابل سطوح مشخصی از منابع مالی) و یا اینکه بودجه ریزی عملیاتی یک شیوه افزایشی یا کاهششی است (افزایش و یا کاهش منابع مالی به میزان دستیابی به نتایج) به تنهایی سودمند نیست، بلکه اطلاعات و شاخص های معتبر در ارتباط با برنامه ها و فعالیت ها و هزینه های مربوط به آن ها برای استقرار بودجه ریزی مورد نیاز است.

در ایران پس از انقلاب مشروطه (سال ۱۲۸۹) تاکنون روش های سنتی و روش بودجه ریزی افزایشی مورد استفاده بوده است. از سال ۱۳۸۱ به بعد نظام بودجه ریزی در کشور متحول شده و روش های سنتی بودجه ریزی جای خود را به روش های جدید از قبیل بودجه ریزی عملیاتی و عملیاتی داده است. با توصیه صندوق بین المللی پول، نظام بودجه ریزی در کشور به سمت بودجه ریزی عملیاتی گرایش پیدا کرده است. دولت بودجه سال ۱۳۸۱ را با رویکرد بودجه ریزی عملیاتی ارائه نموده است. در نتیجه تمامی سازمان ها و دستگاه های اجرایی کشور به بودجه ریزی عملیاتی و عملیاتی گرایش پیدا کرده اند.

دستگاه های اجرایی به طور عام از اواخر تابستان و یا اوایل پاییز هر سال و پس از وصول بخشنامه بودجه کل کشور که توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به دستگاه های اجرایی ابلاغ می

گردد، آغاز می شود. پس از ابلاغ بخشنامه بودجه، بومی کردن بخشنامه با لحاظ نمودن سیاست هایی برای ابلاغ به رده های پایین تر هر دستگاه اجرایی آغاز می شود.

سیستم اداری سازمان های دولتی ایران و دستگاه های اجرایی کشور به گونه ای است که سازمان های زیر مجموعه یک دستگاه اجرایی بایستی به طور کامل از سیاست ها و برنامه ها و بودجه ریزی مقامات بالاتر پیروی کنند. اما از طرف دیگر با توجه به این که دولت برای هر دستگاه اجرایی ردیف بودجه مستقلی در نظر می گیرد، می توان گفت دستگاه های اجرایی نسبتاً سیاست گذاری و برنامه مستقلی دارد. به عبارت دیگر به دلیل استقلال در ردیف بودجه ای، استقلال در برنامه ها و سیاست ها نیز به وجود می آید. بنابر این ضمن اینکه سازمان های زیر مجموعه دستگاه های اجرایی وابستگی کامل به سازمان مرکزی مافوق هستند، در برنامه ها و سیاست ها استقلال دارند.

بودجه ریزی عملیاتی در طبقات بالاتر سازمانی و بودجه ریزی عملیاتی در طبقات میانی سازمانی انجام می شود. دستگاه های اجرایی باید برای نیل به اهداف و مقاصد مذکور، برنامه ها، عملیات و فعالیت ها و اعتبارات مورد نیاز هر یک از آن ها مشخص کنند.

دستگاه های اجرایی باید برنامه ها و طرح های بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت اجرایی داشته باشند. اجرایی شدن برنامه ها و طرح ها نیازمند اعمال آن ها در بودجه ریزی های سالانه است.

بودجه یک سند مالی است که با دو رویکرد متفاوت از منظر شرکت های "بخش خصوصی" و "دولت" مورد توجه می باشد. در سطح شرکت های خصوصی "سند بودجه بیانگر پیش بینی میزان منابع و مصارف سالیانه است"؛ در حالی که رویکرد دولت به بودجه یک رویکرد جامع تری می باشد و علاوه بر انعکاس پیش بینی منابع و مصارف و درآمدها و هزینه ها، سند بودجه به عنوان برنامه ای یک ساله جهت نیل به سیاست ها و اهداف قانونی بهره مند می شود. در جمهوری اسلامی ایران دستیابی به اهداف ملی و تعیین شده توسط قوانین اساسی و اصلی از طریق قوانین برنامه پی جویی می شوند، سند بودجه مهم ترین ابزار در جهت تحقق اهداف برنامه و سیاست های کلی محسوب می شود. سند بودجه باید با اسناد فرادستی همانند قوانین برنامه باید همراستا و متناسب باشد تا نیل به اهداف قانونی تحقق یابد.

بودجه هر سازمان، برنامه مالی آن سازمان است که برای یک سال مالی تهیه می شود و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی است که منجر به تحقق سیاست ها و هدف های قانونی سازمان ما می شود.

در چند دهه گذشته با وجود تعادل ظاهری بین منابع و مصارف در اسناد اولیه بودجه، همواره پیش بینی های برنامه مالی در خصوص درآمدها و متعاقب آن در انجام هزینه ها، با عدم تحقق ۱۰۰ درصدی مواجه بوده، به طوری که می توان نتیجه گرفت که عملیات بودجه های سنواتی با اشکال موجود، قادر به تحقق اهداف قانونی نبوده است.

این واقعیت نشان می دهد که اساساً برآورد منابع و پیش بینی مصارف در لوایح بودجه ای با روش های سنتی^۱ و غیر علمی و عمدتاً در جهت پاسخگویی به نیازهای واحدها و بخش ها و زیر مجموعه های دستگاه های اجرایی صورت می گیرد و با وجود رعایت تعادل ظاهری بین منابع و مصارف و درآمدها و هزینه ها، عمدتاً اهداف پیش بینی شده سازمان ها تحقق نمی یابد و مدیران دستگاه های اجرایی قادر به پاسخگویی به مدیران فرادستی و سازمان های نظارتی نبوده و انتظارات مردم از آن دستگاه اجرایی برآورده نمی شود. نقایصی که در خصوص اعتبارات و بودجه و حقوق و دستمزد در آموزش و پرورش که یکی از سازمان های بزرگ کشور دارای بیش از ۷۰۰ شعبه اداری در سراسر کشور وجود دارد، پاسخگویی مدیران را کاهش داده است و این موضوع به یکی از مشکلات اساسی تبدیل شده است و برنامه ها و فعالیت ها یا با اتمام نمی رسد و یا ناقص انجام می گردد.

بنابر این سوال اصلی در این تحقیق به این صورت مطرح می شود که مشکلات پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش کدامند؟ کدام یک از عوامل مدیریتی بر پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی تاثیر دارند؟ همچنین این تحقیق درصدد است که اثبات نماید که هر یک از شاخصهای محیطی، انسانی و فنی و فرآیندی چه میزان تاثیر داشته و آیا عدم وجود هر کدام از موانع منجر به اجرای موثر بودجه ریزی عملیاتی در وزارت آموزش و پرورش خواهد گردید و به عبارت دیگر راه کارهای لازم جهت رفع موانع کدامند؟

^۱ Traditional Budgeting