

چالش‌ها، موانع و ساز و کارهای نظام‌های بودجه‌ریزی در آموزش عالی: مطالعه‌ی موردی: دانشگاه تهران

مجتبی امیری^۱، سید محمد مقیمی^۲، فاطمه قربانی^{۳*}

۱. استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

۲. دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، ایران

۳. کارشناس برنامه و بودجه دانشگاه تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۶/۱۵، تاریخ تصویب: ۱۳۸۸/۱۱/۲۱)

چکیده

به منظور بررسی «چالش‌ها و راهکارهای رفتاری، معنایی و محیطی بودجه‌ریزی در نظام آموزش عالی» مطالعه‌ی موردی: دانشگاه تهران در کانون توجه قرار گرفت، روش پژوهش، توصیفی از نوع پیمایشی است و از آن‌جا که اکتشافی به شمار می‌آید، فاقد فرضیه و در بردارنده‌ی سؤال است. ابزار مورد استفاده پرسشنامه است که در بین صاحب‌نظران و کارشناسان بودجه دانشگاه تهران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری توزیع شده است. برای تجزیه و تحلیل یافته‌ها از آمار توصیفی و استنتاجی استفاده شده است. نتایج به دست آمده نشان می‌دهد که «بیشتر وقت مسئولان دانشگاه و دانشکده‌ها صرف چانه‌زنی، در زمان تخصیص اعتبار و اخذ اعتبارات دریافتی است، چانه‌زنی برای دریافت اعتبار کارشناسان بودجه را به فعالیت‌های سیاسی سوق می‌دهد» که چالش رفتاری به شمار می‌آید «عدم شفافیت و تضاد در قوانین بودجه کشور از جهت اصطلاحات، عبارات و تعدد قوانین مربوط» مهم‌ترین مشکل معنایی در نظام بودجه‌ریزی دانشگاه است، دیگر آن که رعایت نکردن فصل‌کاری در ابلاغ تخصیص بودجه‌های عمرانی مهم‌ترین مشکل محیطی آن است، که نظام بودجه‌ریزی دانشگاه با آن مواجه است. مهم‌ترین مشکل نیز عدم تخصیص کامل بودجه است.

واژه‌های کلیدی: بودجه‌ریزی عملیاتی، تخصیص، چالش‌ها و راهکارهای رفتاری، معنایی و محیطی

مقدمه

در جهانی که ویژگی بارز آن تغییرات سریع جریان اطلاعات و افزایش رقابت از طریق کاهش موانع تجاری و مبادلات است، نظام‌های آموزش عالی به آرامی به سازمان‌های واجد الزامات تجاری نیروهای بازار محور، تبدیل می‌شوند در آستانه‌ی قرن جدید، نظام-های آموزش عالی تغییرات جدیدی را تجربه می‌کنند، عده‌ای این تغییرات را عدم تعادل می‌نامند، برخی نیز آن را ترکیبی از استقلال و پاسخ‌گویی بیشتر و برخی هم این تغییرات را ناشی از تبدیل کنترل‌های درون‌داد به کنترل‌های مربوط به برون‌داد نامیده‌اند. در گذشته محور اساسی ایفاگران نقش‌های مالی، دولت‌ها و دانشگاه بودند، امروزه سه مؤلفه: دولت، دانشگاه و بازار عناصر اصلی این مجموعه محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر ساختار بازار عنصری جدید و مهم در مسایل و موضوعات آموزش عالی است. این در حالی است که به تازگی در اغلب کشورها اختیارات بیشتری به مؤسسات آموزش عالی در رابطه با تخصیص داخلی منابع مالی و استفاده از رویکردهای بازار برای کسب درآمدهای غیر دولتی داده شده است. در گزارشی که از بانک جهانی در سال ۱۹۴۴ ارائه شده، مشخص شده است که در حال حاضر مسئولیت دولت‌ها بیشتر به سمت تعیین عوامل و شاخص‌های کلی و وضع چارچوب قانونی دقیق و مشخصی که بتوانند بر گسترش نظام‌های متفاوت آموزش عالی به شکلی بهتر به نیازهای اقتصاد ملی و توسعه منابع انسانی پاسخ دهند، معطوف شده است [۶].

به‌همین دلیل، در سال‌های اخیر به مؤسسات آموزش عالی اختیارات بیشتری در تخصیص داخلی منابع و بازگردان اعتبارات دولتی و استفاده از رویکردهای بازار برای کسب درآمدهای غیر دولتی داده شده است. از دهه ۱۹۸۰ به بعد سیاست‌گذاران آموزش عالی دریافته‌اند که نقطه‌ی تلاقی جوانب مختلف برای استفاده‌ی کارآ از منابع، سازوکارهایی است که از طریق آن به مؤسسات آموزش عالی منابع مالی تخصیص می‌یابد. نحوه‌ی تخصیص منابع و نوع آن‌ها تأثیر بسیار زیادی بر چگونگی استفاده از منابع دارد و شکی نیست که بر انگیزه‌ها و رفتار درون سازمان مؤسسات و ترکیب خدمات آن‌ها نیز تأثیر می‌گذارد، از این رو به دلیل عدم کارآیی روش‌های قبلی تخصیص منابع مالی، در اکثر کشورها، گرایش به سمت اعطای استقلال به مؤسسات در هزینه کردن منابع مالی تخصیص یافته و کمک‌های نقدی اعطایی به آن، شدت بیشتری یافته و روش‌های

تخصیص منابع مالی بر مبنای شاخص‌های عملکردی و نوع فعالیت مؤسسات به تدریج جایگزین روش‌های تخصیص قبلی شده است. [۵]

از طرف دیگر محدودیت‌های مالی نظام آموزش عالی برخی از کشورها (انگلیس، آمریکا و ...) سبب تأکید و توجه روزافزون به توانایی‌های رقابتی در نظام آموزش عالی شده است. در محیط‌های رقابتی که حرکت به سوی مشتری‌مداری است تلویحاً اشاره می‌شود که منابع مالی باید به‌طور خاصی در جهت تقاضای بازار هدفمند شود. بازارها از طریق ویژگی‌های مشتریانشان شناسایی می‌شوند و بر همان اساس نیز تقسیم بندی می‌شوند، به همین دلیل یکی از کارکردهای اصلی نظام آموزش عالی، شناسایی ویژگی‌ها و صلاحیت‌های اصلی این نظام است [۷].

بیان مسئله

تنظیم بودجه برای برآورد و سنجش عملکرد سازمان‌های دولتی ضروری است و ابزاری مدیریتی سودمند به‌شمار می‌آید. بنابراین در هنگام تنظیم بودجه باید راهبردهای خاص هر سازمان را با تمام جنبه‌های سودآوری و دیدگاه‌های مدیریت در ایجاد سازمان مد نظر قرار داد. [۱]

دولت ایران بیش از دو سوم درآمدهای ملی را به خود اختصاص می‌دهد و آن را در قالب انواع برنامه‌ها و فعالیت‌ها هزینه می‌کند. این امر اهمیت و نقش روش‌های اصولی بودجه‌بندی را در هدایت و جهت‌دهی بخش‌های مختلف اقتصاد جامعه آشکار می‌سازد. به‌طوری که یکی از مهم‌ترین عوامل پیشرفت در بخش‌های مختلف اقتصاد، برنامه‌ریزی اصولی عملیات دولت در قالب بودجه است. [۲]

اجرای صحیح بودجه مصوب و هم‌چنین اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های پیش‌بینی شده، مستلزم ادامه‌ی نظارت نمایندگان مردم به‌منظور حصول اطمینان از تحصیل صحیح منابع و مصرف آن در جهت تحقق اهداف مصوب خواهد بود. این مهم از طریق نظارت مالی و عملیاتی صورت می‌گیرد. [۳]

یکی از اصلاحات اخیر در نظام بودجه‌ای کشور حرکت به سمت بودجه‌ی عملیاتی است. بودجه‌ی عملیاتی یکی از راهکارهای رایج در استانداردسازی فعالیت‌های دولت، افزایش پاسخ‌گویی و بهبود عملکرد آن در سطح دولت‌های مختلف است. [۴]

در قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی دانشگاه‌ها نه تنها در راستای اجرای سیاست‌های دولت وظیفه دارند نظام بودجه‌ریزی خود را از بودجه‌ریزی برنامه‌ای به بودجه‌ریزی عملیاتی تغییر دهند، بلکه در اجرای بند الف ماده ۴۹ این قانون مؤسسات آموزش عالی ملزم به تهیه‌ی بودجه عملیاتی به منظور دستیابی به بهای تمام شده‌ی فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی و تعیین هزینه‌ی سرانه دانشجویان در رشته‌های مختلف به منظور تأمین منابع مالی از سهم درآمد عمومی از بودجه عمومی دولت هستند. برای این منظور بررسی مشکلات بودجه‌ریزی موجود و چالش‌های ایجاد شده در اجرای قانون برنامه چهارم توسعه برای تغییر در نظام بودجه‌ریزی دانشگاه تهران امری ضروری به نظر می‌آید. بنابراین مسئله‌ی اصلی پژوهش، «چالش‌های فراروی بودجه‌ریزی در نظام آموزش عالی (دانشگاه تهران) با تأکید بر قانون برنامه چهارم توسعه و راهکارهای مواجهه‌ی هوشمندانه با آن» است.

مروری بر ادبیات موضوع

باتوجه به حرکت دولت به سوی اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور و با عنایت به این که دانشگاه تهران طبق بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه یکی از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی است که باید بر اساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیئت‌های امنا اداره شود و بر اساس این بند اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت، بر اساس قیمت تمام‌شده به دانشگاه اختصاص یابد، ولی آن‌چه که در عمل مشاهده می‌شود، این است که اجرای این ماده در مواردی به سبب عدم التزام به شرایط آن، غیرقابل اجرا و در مواردی دیگر نیز با تصویب ماده‌ای جدید در ضوابط اجرایی بودجه نقض می‌شود، از این رو ضرورت دارد با شناخت علمی و دقیق از وضعیت موجود و آسیب‌شناسی فرآیند بودجه‌ریزی در دانشگاه تهران با توجه به قانون برنامه چهارم توسعه، چالش‌ها و مشکلات موجود احصاء شود تا با تدبیر خردمندانه مسئولان دانشگاه تهران در جهت رفع آن همتی درخور را شاهد باشیم.

منابع مالی در آموزش عالی

بررسی منابع مالی در آموزش عالی نشان می‌دهد که چهار منبع برای تأمین منابع مالی دانشگاه‌ها وجود دارد

۱. دارایی‌ها، موقوفات و سرمایه‌گذاری‌های مؤسسات آموزشی و کمک‌های مؤسسات خیریه که در گذشته نقش و سهم زیادی در تأمین منابع مالی داشته اما در طول زمان از نقش آن کاسته شده‌است؛ ویژگی اصلی این منبع آن است که مؤسسات آموزشی آزادی عمل وسیعی در رابطه با استفاده از این منبع مالی دارند.
۲. افراد، خانواده‌ها، بنگاه‌های اقتصادی و سازمان‌های دولتی که خریدار خدمات مؤسسات آموزشی هستند؛ در واقع تأمین منابع مالی از این بخش‌ها بیشتر گرایش به سمت رویکرد بازار دارد و بنابراین مؤسسات آموزشی باید در راستای نیازها و درخواست‌های مشتریان خود خدمات آموزشی را عرضه نمایند تا بتوانند ادامه فعالیت دهند.
۳. کمک‌های دولت که علاوه بر تأمین منابع مالی، مسئول کنترل و نظارت بر نحوه‌ی مناسب خرج کردن مؤسسات آموزشی در راستای اهداف آموزشی و اهداف مورد نظر خود نیز هست.
۴. سازمان‌ها و مؤسسات بین‌المللی که در راستای تحقق اهداف مختلف کمک‌های متعددی به‌ویژه به کشورهای کمتر توسعه یافته می‌کنند [۸].

سؤال‌های پژوهش

سؤال اصلی تحقیق این است که "چالش‌ها و مشکلات بودجه‌ریزی دانشگاه تهران با تأکید بر قانون برنامه چهارم توسعه چیست؟" سؤالات فرعی آن نیز مبتنی است بر بررسی چالش‌ها و مشکلات رفتاری، معنایی و محیطی بودجه‌ریزی دانشگاه تهران با تأکید بر قانون برنامه چهارم توسعه.

روش تحقیق

با توجه به هدف کاربردی و با توجه به نحوه‌ی گردآوری داده‌ها غیرآزمایشی است و از آنجا که بر پایه‌ی تحقیقات میدانی به بررسی وضعیت موجود متغیرها با استفاده از جمع-آوری اطلاعات از خبرگان و متخصصان، اقدام شده‌است، در ردیف مطالعات توصیفی از نوع پیمایشی به‌شمار می‌آید.

روش‌های جمع‌آوری اطلاعات:

روش‌های گردآوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آن‌ها در دو بعد بررسی مبانی نظری و ادبات موضوع و شناخت وضعیت عبارتند از:

الف) مطالعات کتابخانه‌ای: برای گردآوری اطلاعات در زمینه مبانی نظری و ادبیات موضوع، از منابع کتابخانه‌ای، مقالات، کتاب‌ها و قوانین مرتبط و شبکه‌ی جهانی اینترنت استفاده شده است.

ب) استفاده از پرسشنامه: به منظور جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات برای تجزیه و تحلیل از پرسشنامه استفاده شده است. پرسشنامه شامل ۴۴ سؤال است که با توجه به مراحل بودجه‌بندی (تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل بودجه) تهیه و اعتبار آن نیز از طریق مراجعه به خبرگان به روش دلفی تأیید شده است.

جامعه‌ی آماری و روش نمونه‌گیری: جامعه‌ی آماری این پژوهش محدود بوده و شامل صاحب‌نظران، معاونان، مدیران و معاونان اداری و مالی پردیس‌ها و دانشکده‌های دانشگاه تهران، کارشناسان بودجه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری کارشناسان بودجه‌ی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور است که به صورت تصادفی ۵۱ پرسشنامه در بین افراد فوق توزیع و جمع‌آوری شده است.

روش‌های تجزیه و تحلیل اطلاعات و آزمون فرضیه‌ها

برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش‌های آمار توصیفی و آمار استنباطی استفاده شده است که به این منظور از نرم‌افزار SPSS استفاده شده است. هم‌چنین به منظور شناسایی چالش‌ها و مشکلات بودجه‌ریزی در دانشگاه تهران از آزمون دوجمله‌ای و برای رتبه‌بندی هر یک از سؤالات از آزمون فریدمن استفاده شد.

تجزیه و تحلیل یافته‌ها

آزمون دوجمله‌ای برای تمامی چالش‌ها و مشکلات (رفتاری، معنایی و محیطی) در چهار مرحله بودجه‌ریزی یعنی مرحله‌ی تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و مرحله کنترل بودجه انجام گرفته است؛ در سطح اطمینان ۹۵٪ در صورتی که احتمال مشاهده شده هر سؤال از احتمال آزمون بیشتر بوده فرض H_0 در مورد آن سؤال‌های پذیرفته شده است و مورد مذکور به عنوان مشکل بودجه‌ریزی دانشگاه تهران وضعیت مالی و در نتیجه دیگر ابعاد را تحت تأثیر

قرار داده‌است و در صورتی که احتمال مشاهده شده کوچکتر از احتمال آزمون باشد فرض H_0 آن رد شده و سؤال مذکور مشکلی برای دانشگاه تهران به‌شمار نمی‌آید.

چالش‌های بودجه‌ریزی در دانشگاه تهران با استفاده از آزمون فرضیه‌ها (فرضیه‌های تأیید شده)

چالش‌های موجود	مراحل فرآیند	انواع چالش‌ها
چانه‌زنی در زمان تخصیص اعتبار به دانشگاه، چانه‌زدن برای ازدیاد دریافتی است نه برای ازدیاد عملکرد و فعالیت	تهیه و تنظیم بودجه	رفتاری
چانه‌زنی برای کسب بودجه بیشتر، کارشناسان بودجه را به عدم صداقت و کتمان کاری سوق می‌دهد		
آشنا نبودن برخی از مدیران و دست‌اندرکاران دفترهای بودجه با مفاهیم بودجه‌ریزی		
کم توجهی به قوانین و مقررات حاکم بر فرآیند بودجه‌ریزی		
عدم توجه مدیران به نقش کارکرد مدیریتی، برنامه‌ریزی و راهبردی بودجه		
تخصیص بودجه بیشتر به سازمان‌هایی که آشنا به تبصره‌های قانون هستند و نیز از نفوذ و قدرت بیشتری برخوردارند		
انخذ تصمیمات در اکثر موارد در واحدهای دانشگاه توسط مسئولین حسابداری انجام می‌شود	تصویب بودجه	معنایی
اعمال نظر در تصویب و اولویت‌بندی پروژه‌های خاص در طرح‌های عمرانی		
عدم توجه جدی مسئولان به اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی و نگرش به اهداف سیاسی		
بیشتر وقت مسئولان دانشگاه و رؤسای دانشکده‌ها صرف اخذ اعتبارات و چانه‌زنی می‌شود		
برقراری ارتباط با پیمانکاران خاص بدون توجه به عملکرد موفق یا غیرموفق آنان بر اساس قانون مناقصات		
تغییر و یا تجدید نظر پیاپی مجریان طرح‌ها باعث تغییرات متعددی در ویژگی‌های مالی، عملیاتی و حتی اهداف مورد نظر می‌شود		
عدم نظارت مؤثر بین بودجه و نتایج عملکرد دانشگاه	کنترل بودجه	محیطی
کم بهادادن به مرحله‌ی نظارت بر اجرای بودجه		
عدم شفافیت در قوانین بودجه‌ی ایران برای اصطلاح‌ها، عبارت‌ها و تعدد قوانین مربوط	تهیه و تنظیم بودجه	
تغییرات سریع و عدم ثبات در مستندات قانونی مربوط به نظام مدیریت قیمت تمام شده در بودجه‌ریزی عملیاتی	تصویب بودجه	
عدم آشنایی و مطالعه‌ی تبصره‌های قانون بودجه و برنامه پنج‌ساله‌ی توسعه توسط مدیران در مواردی باعث می‌شود که نتوان از امکانات تبصره‌ها به موقع استفاده نمود	اجرای بودجه	
ناسازگاری طرح نظام قیمت تمام شده با ماهیت فعالیت‌های نظارتی و کارآیی و اثربخشی فعالیت‌ها و طرح‌ها	کنترل بودجه	
تأخیر در ارسال فرم‌ها و دستورالعمل‌ها و مصوبات مربوط به ضوابط مالی تهیه و تنظیم بودجه	تهیه و تنظیم بودجه	محیطی
عدم مشخص بودن تکلیف دفاتر بودجه در خصوص مبادله یا عدم مبادله موافقتنامه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با وزارت علوم		
اعطای تسهیلات اعطایی به دانشگاه‌ها با ابلاغ ماده ۴۹ تحول در نظارت مالی، مقررات استخدامی و ... را به-دنبال خواهد داشت	تصویب بودجه	
اگر دانشگاه ابزارهای لازم را برای استفاده صحیح از تسهیلات اعطایی فراهم نیاورد، آن‌گاه تسهیلات اعطایی از فرصت به تهدید تبدیل می‌شود. تحقق چنین امری زمینه‌های لازم را برای بازگشت به سیستم گذشته یعنی اعمال هر چه بیشتر نظارت‌های مالی، اداری و تشکیلاتی - سنتی فراهم می‌نماید	تصویب بودجه	
رعایت نکردن فصل کاری در ابلاغ تخصیص بودجه‌های عمرانی	اجرای بودجه	
عدم دریافت تخصیص ۱۰۰٪، دانشگاه را با کسری بودجه مواجه می‌سازد، که این کسری ناچار در سال بعد دیون پرداخت شده و در نتیجه بودجه‌ی سال بعد از همان ابتدا با مشکل مواجه می‌شود	اجرای بودجه	
عدم دقت سازمان کنترل‌کننده در زمان تخصیص اعتبار	کنترل بودجه	محیطی
کم‌رنگ جلوه‌دادن نظارت بر بودجه از سوی هیئت برنامه‌ریزی و دستگاه‌های نظارت‌کننده		
عدم توزیع صحیح و شفاف اعتبارات متمرکز و متفرقه		
تغییر سریع کارشناسان بودجه عمرانی در وزارت علوم و معاونت برنامه‌ریزی		
کنترل دستگاه نظارت‌کننده بعد از مرحله اجرای بودجه است		

- نتایج نشان می‌دهد که دانشگاه تهران با چالش‌های جدی در سطح رفتاری، معنایی و محیطی مواجه است که در ادامه برای هر مشکل راهکار مناسب پیشنهاد شده است:
- چانه‌زنی: از آنجایی که بودجه هر دستگاه از توابع و متغیرهای گوناگونی تشکیل می‌شود که در نهایت به آلفاکاریتم‌ها و مدل‌های اعتباری در مقابل حجم عملیات اجرایی بستگی دارد، بنابراین پیشنهاد می‌شود ارایه مدل ریاضی برای درخواست اعتبار مبتنی بر منطق عقلی طراحی و تدوین شود.
 - قدرت و نفوذ دستگاه‌ها: به منظور احاطه به تبصره‌های قوانین بودجه‌ی سنواتی و آشنایی با کم و کیف مقررات برای درخواست اعتبار هم در ارایه نوشتاری بودجه و هم در هنگام بررسی گفتاری بودجه پیشنهاد می‌شود مدیران و مسئولان و کارشناسان بودجه واحدهای اجرایی به‌طور مستمر و دوره‌ای با برگزاری جلسات معین و اجباری با مفاهیم اولیه‌ی اصول مدیریت اصول بودجه، مراحل و طبقه‌بندی نظام نوین بودجه‌ریزی و ضوابط مالی و اجرایی سال بودجه آشنا شوند.
 - توجه به اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی: تقدم و تأخر پروژه‌ها و اعطای اعتبار به آن‌ها و رعایت اولویت بندی اجرای طرح‌ها مستلزم دستورالعمل داخلی است معمولاً طرح‌ها و پروژه‌های نیمه تمام نسبت به طرح‌های جدید اولویت دارند. شروع پروژه‌ها می‌تواند با اتمام پروژه‌های از طرحی آغاز و یا بدون اتمام پروژه‌های، پروژه جدید در طرح دیگری شروع شود و مجریانی که دارای امتیاز شناخته‌شده‌ای هستند به کار گمارده شوند.
 - به منظور جلوگیری از حاکم شدن اهداف سیاسی اجرای هر طرح باید مطالعات اولیه از دیدگاه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی، مالی و سیاسی و زیست محیطی به عمل آید تا دستخوش تغییرات در حین اجرای طرح نشود.
 - تغییر پیاپی مجریان طرح‌ها: هر سال با توجه به افزایش قیمت‌ها و تورم در دستمزدها و مصالح ساختمانی اعتبارات طرح طی سال‌های برنامه در هنگام مبادله‌ی موافقتنامه به‌هنگام شود. زیرا حجم عملیات و مشخصات فنی طرح ثابت است و باید در مقابل با افزایش نرخ تورم در دستمزدها و مصالح ساختمانی اعتبارات سال‌های برنامه افزایش یابد. تخصیص اعتبار در طرح‌های عمرانی و شرایط اقلیمی منطقه نقش مهمی در اتمام طرح‌ها و پروژه‌ها دارد. عدم تخصیص کافی موجب طولانی شدن

- طرح می‌شود و علاوه بر پرداخت تعدیل به پیمانکاران و افزایش قیمت تمام شده طرح در برخی اوقات موجب تخریب و بازسازی مجدد پروژه‌های طرح می‌شود. زیرا بر اثر مرور زمان تأسیسات طرح آسیب فراوان خواهد دید، به همین سبب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی باید با تخصیص به موقع اعتبارات به دستگاه‌های اجرایی و دانشگاه تهران بهره برداری به موقع و بهینه‌ی طرح‌های عمرانی (سرمایه‌های ملی کشور) را تسهیل کند.
- انتخاب پیمانکاران بر اساس قانون برگزاری مناقصات و رشته‌ی تخصصی و درجه-بندی هر یک از پیمانکاران با توجه به ظرفیت‌های اجرایی آنان صورت گیرد.
 - به منظور نظارت مؤثر بین بودجه و نتایج عملکرد دانشگاه باید بسترسازی مناسب در قالب فرم‌های اطلاعات و نظارت و استفاده از بانک‌های اطلاعاتی انجام گیرد. نظارت در این خصوص از طریق رسیدگی و ارزشیابی عملکرد واحدهای اجرایی به منظور کمک به مدیریت و اصلاح سیستم‌های جاری صورت می‌گیرد.
 - به منظور بهاء‌دادن به مرحله‌ی نظارت بر اجرای بودجه این موضوع برای مدیران به روشنی بیان شود که مرحله‌ی نظارت بر اجرای بودجه، بهبود مدیریت از طریق استفاده از نورم‌ها و استانداردها، نظارت عالی، حسابرسی از طریق رسیدگی و ارزشیابی و در نهایت اصلاح سیستم است که به مدیریت دانشگاه کمک می‌نماید و نباید براساس هدف مچ‌گیری قلمداد شود بلکه شناخت تنگناها و رفع چاره‌ی آنها از طریق اصلاح سیستم باید اشاعه یابد.
 - در خصوص آشنایی مدیران با مفاهیم و محتوای تبصره‌ها، یا بندهای قانون بودجه کل کشور و مفاد قانون برنامه‌ی پنج‌ساله توسعه و اصلاحات به عمل آمده در موارد آن و هم‌چنین قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات می‌توان از طریق تشکیل جلسات آموزشی نسبت به آگاهی مدیران و مسئولان واحدهای اجرایی اقدام نمود تا نسبت به سهم اعتبارات بیشتری برخوردار شوند.
 - در هنگام ارایه طرح‌ها و لوایح برای تصویب قوانین و ضوابط اجرایی باید آن‌ها دستگاه‌های اجرایی را به صورت روشن و شفاف و بدون تعارض با یکدیگر تدوین نمایند. فرض اول در لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۳۸۷ آن بود که دستگاه‌های اجرایی که قانون تأسیس دارند یا در قانون اساسی از آن‌ها ذکر نام شده است به صورت مجزا

در لایحه‌ی بودجه منظور شوند. فرض دوم نیز بر آن بود که چون وزیر در مقابل مجلس مسئول است منحصراً بودجه‌ی وزارتخانه‌ها برای تصویب و واحدهای تابعه برای اطلاع در لایحه‌ی بودجه منظور شده است و براساس بخشنامه‌ی دولت مبادله‌ی موافقتنامه با وزارتخانه‌ی متبوعه باید به عمل آید. در مجلس شورای اسلامی دستگاه‌هایی که قانون تأسیس دارند از جمله دانشگاه تهران به تفکیک به تصویب رسیده است، اما در ضوابط اجرایی بودجه برخلاف قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۷ مبادله‌ی موافقتنامه را با وزارتخانه‌ی متبوعه مورد تأیید قرار داده است.

تأخیر در ارسال فرم‌ها و دستورالعمل‌ها و ضوابط مالی در تهیه و تنظیم بودجه، خاص ضرایب حقوق کارکنان و اعضای هیات علمی ناشی از عدم تصمیم‌گیری قاطع در دستگاه بررسی‌کننده و تأییدکننده‌ی بودجه است. به‌طور معمول، بخشنامه‌ی بودجه صادر می‌شود و سپس به فکر فرم‌ها و دستورالعمل‌ها و ضوابط مالی تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر تلاش‌های غیر فنی و عجولانه آغاز می‌شود، پیشنهاد می‌شود دستگاه بررسی‌کننده و تأییدکننده‌ی بودجه با توانمندسازی قدرت کارشناسی منابع انسانی موجود و پیگیری ابزار فنی هم‌زمان با صدور بخشنامه‌ی بودجه فرم‌ها و دستورالعمل‌ها و ضوابط مالی تهیه و تنظیم بودجه را برای دستگاه‌های اجرایی ارسال نمایند.

استفاده از امکانات اعطایی در ماده ۴۹ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله توسعه و فرصت‌های مناسب در آیین‌نامه مالی معاملاتی دانشگاه‌ها، ضرورت استفاده و پایداری در ابقاء آن را ایجاب می‌نماید و می‌تواند این فرصت را به تهدید تبدیل نماید همان‌طور که در ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته است از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه‌ی مقررات مغایر لغو می‌شود. قانون برگزاری مناقصات نیز آیین‌نامه‌ی معاملاتی دانشگاه‌ها را به‌نحوی تحت تأثیر قرار داده است. پیشنهاد می‌شود دانشگاه تهران در این موارد با وزارتخانه‌ی متبوعه و هیئت دولت مکاتبه نماید.

به‌منظور رفع کسری هزینه‌های جبران خدمت کارکنان با استفاده از نرم افزارهای رایانه‌ای و طراحی سیستم پرسنلی به‌نحوی که بتواند با اعمال تغییر ضریب نسبت به صدور احکام پرسنلی اقدام نماید و بر اساس اجرای حکم در خصوص هر نفر در

هر واحد اجرایی قابل دسترسی باشد، می‌توان میزان اعتبارات درخواستی هزینه‌های پرسنلی را مستند و مستدل برآورد نموده و برای دریافت اعتبار به دستگاه تأیید کننده‌ی اعتبار پیشنهاد داد.

- فلسفه‌ی پیدایش ردیف‌های متفرقه اعتبارات مواجی هستند که بر حسب شرایط و زمان خاص مانند حوادث غیر مترقبه که در هنگام بودجه قابل اختصاص به دستگاه اجرایی خاصی نبوده‌است منظور شده است. پیشنهاد می‌شود در شرایطی که اعتبارات مشخص توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به واحدهای آموزشی و پژوهشی کشور اختصاص می‌یابد بهتر است این اعتبارات یا در بودجه‌ی آن دستگاه در قالب برنامه‌ای مشخص منظور شود یا به صورت ردیفی جداگانه در ذیل هر یک از واحدهای اجرایی قرار گرفته و در هنگام ابلاغ بودجه به دستگاه‌ها این اعتبارات نیز ابلاغ شوند تا بتواند در سال مالی هزینه شود.

- در بودجه دانشگاه‌ها اعتبارات مصوب به صورت بودجه تفصیلی با تصویب هیئت امناء محقق می‌شود و هزینه‌ها باید بر آن اساس به عمل آید، ضروری است نظارت بر بودجه مصوب هیئت امناء در پایان سالی مالی به عمل آید. عدم بررسی به موقع موجب کم‌رنگ شدن مسئولیت‌ها می‌شود. اگر سیستم مالی رایانه‌ای باشد نظارت بر مصوبات هیئت امناء تسهیل، بنابراین پیشنهاد می‌شود وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در سیستم‌دهی امور مالی دانشگاه‌ها اقدام نماید تا هنگام رسیدگی کارهایش تسهیل شود.

- با تعامل هر چه بیشتر کارشناسان دانشگاه تهران و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و اعمال قانون مدیریت خدمات کشوری که مدت خدمت مدیران حرفه‌ای را تعیین نموده است این اقدام می‌تواند برای کارشناسان نیز تعمیم یابد.

- عدم دقت سازمان کنترل کننده‌ی بودجه در هنگام بررسی اعتبارات پیشنهادی دستگاه‌ها به علت عدم کادر کارشناسی متخصص و عدم روحیه‌ی سازمانی در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و بی تفاوتی در مسایل ریشه‌ای دستگاه‌های اجرایی و رفع تکلیف در هنگام بررسی بودجه و به طور کلی نداشتن الگوی متناسب در بررسی بودجه‌ی پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی است که پیشنهاد می‌شود با طراحی الگوی کلان و مناسب که مستلزم کاری گروهی و تحقیقاتی است از

طرف مسئولان معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور سازماندهی شود.

- به منظور بهاء دادن به امر نظارت بر بودجه از سوی هیئت برنامه ریزی و دستگاه‌های نظارت کننده هدف نظارت توضیح داده شده و تبیین شود که در این صورت بی-شک مدیران درون سازمانی هم از آن استقبال خواهند نمود. نظارت کننده باید به استانداردهای بررسی در زمینه‌ای که به او محول شده است آشنایی کامل داشته- باشد و در نظارت عالی بر بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و آنچه که به- صورت دستورات اداری به مدیر ابلاغ شده است مورد بررسی و چالش‌های آن را جستجو نماید و در نهایت با بررسی و ارزیابی از عملیات انجام شده پیشنهاد ابقاء یا اصلاح سیستم را به مسئولان پیشنهاد و در رفع آن اهتمام نماید. البته در این بررسی شرایط اقلیمی منطقه، کارایی و اثربخشی عملیات مورد نظر توسط مدیر نیز به نحوی ارزشیابی خواهد شد و موجب ارتقاء یا عدم ارتقاء مدیر خواهد شد.

نتیجه گیری

با توجه به مطالعات صورت گرفته در ادبیات موضوع و هم چنین مصاحبه با متخصصان در امر بودجه ریزی، در راستای بهره گیری از ظرفیت‌ها و اختیارات اعطایی در ماده ۴۹ قانون برنامه‌ی پنج ساله توسعه و فرصت‌های مناسب در آیین‌نامه‌ی مالی معاملاتی دانشگاه‌ها، ضرورتی است تا با انجام مطالعات علمی، ضمن بررسی نقاط قوت و ضعف این طرح در جهت استمرار و تقویت اهداف مطرح شده در آن تلاش لازم صورت گیرد. اصلاح نظام بودجه ریزی در دانشگاه تهران و حرکت به سوی بودجه ریزی عملیاتی یکی از تحولات ناشی از قانون فوق است. به منظور شناخت مسایل و چالش‌های مطرح در نظام بودجه ریزی دانشگاه تهران در حوزه‌های رفتاری، معنایی و محیطی، تلاش شده است تا تصویری روشن در این زمینه‌ها صورت گیرد و براساس شرایط خاصی که در دانشگاه تهران حاکم است، راهکارهای علمی با استفاده از دیدگاه خبرگان ارایه شود. کوتاه سخن آن که با عنایت به مطالعه‌ی صورت گرفته و آزمون‌های آماری به عمل آمده بر روی داده‌های، اهمیت و اولویت هر یک از شاخص‌های حوزه‌های سه گانه مورد بررسی مشخص شده است و با لحاظ نمودن شرایط ویژه‌ای که دولت مبتنی بر ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه در

حوزه‌ی مالی و بودجه‌ای دانشگاه‌ها حاکم کرده‌است، راهکارهای عملیاتی برای بهبود نظام بودجه‌ریزی دانشگاه تهران ارایه شده‌است که می‌تواند در تنظیم و اصلاح آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و هم‌چنین در فرآیند تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل و نظارت بودجه دانشگاه‌ها مورد استفاده‌ی سیاست‌گذاران و مجریان قرار گیرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

۱. سجادی سیدحسین، جامعی رضا. «سودمندی حسابرسی دیوان محاسبات کشور ایران از دیدگاه مدیران مالی» فصل‌نامه بررسی‌های حسابداری و حسابرسی دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران ۱۳۸۳؛ ۳۴: ۱۳۴.
۲. نمازی محمد، کمالی کاملیا.. «بررسی نحوه تخصیص اعتبارات بودجه با استفاده از مدل برنامه ریزی آرمانی»، مطالعه موردی: استان فارس، فصل‌نامه بررسی‌های حسابداری و حسابرسی ۱۳۸۱؛ ۳۱-۳۰.
۳. باباجانی، جعفر. «تحلیلی نظری پیرامون سیستم نظارت مالی کشور از منظر پاسخ‌گویی» فصل‌نامه بررسی‌های حسابداری و حسابرسی دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران ۱۳۸۲؛ ۳۱: ۹۹.
۴. ضیائی محمدصادق، امیری مجتبی. «شناسایی موانع استقرار بودجه عملیاتی در دانشگاه تهران» فصل‌نامه بررسی‌های حسابداری و حسابرسی دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران ۱۳۸۷؛ ۱۵: ۵۱-۸۸.
۵. قارون معصومه. فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی ۱۳۷۶؛ ۸۱.
6. Alho, Juha M. Salo, Mikko A. (2000). Merit rating and formula based resource allocation. The International Journal of Educational Management, Vol 14, p:95100
7. Davenport hill, Laura. (2004) The Impact of Accountability: An Evaluation of Performance Based Budgeting in the North Carolina Community College system. Dissertation for doctor of Education. North Carolina State University. Department of Adult and Community College Education.
8. Caballero, Rafael; Galache, Teodoro. (2003) budgetary allocation and efficiency in the human resources policy on a university following multiple criteria. Economics of Education Review, Vol. 23 issue 1 p:6774