

## آسیب شناسی تحقق بودجه عمرانی استان تهران طی چهار سال اول برنامه چهارم توسعه

دکتر کرم‌اله دانش‌فرد<sup>۱</sup>

حاجیه رجیبی فرجاد<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۰/۲۰

تاریخ دریافت: ۸۹/۸/۱۵

### چکیده:

سیاست‌ها و برنامه‌های عمرانی و زیربنایی دولت، از طریق بودجه عمرانی به عنوان سندی مهم و جامع اعمال گردیده و به اجرا در می‌آید. بودجه عمرانی در توسعه امور زیربنایی و زیر ساخت‌های اقتصادی، اجتماعی نقش مهمی ایفا می‌کند و اهمیت آن تا حدی است که در قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ به طور ویژه در بند های ۷ و ۵ این امر بیان شده است. بنابراین مطالعه عوامل مؤثر بر کیفیت و نحوه اجرای بودجه عمرانی و آسیب شناسی اجرا، کمک شایانی به تحقق برنامه‌ها و سیاست‌های دولت خواهد نمود. در این پژوهش نیز محقق به آسیب شناسی تحقق بودجه عمرانی استان تهران طی چهار سال اول برنامه چهارم توسعه پرداخته است. هدف اصلی این پژوهش، شناخت مشکلات موجود در راه عدم تحقق بودجه عمرانی دستگاه‌های اجرایی عمرانی در استان تهران می‌باشد. تحقیق در یک دوره زمانی چهار ساله ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ و با استفاده از آزمون ضریب همبستگی اسپیرمن انجام شده است. روش تحقیق توصیفی-پیمایشی بوده و از پرسشنامه برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده نموده است. جامعه آماری این پژوهش تمامی کارکنان بخش مالی، سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران، سازمان صنایع و معادن استان تهران، اداره کل راه و ترابری استان تهران و اداره کل نوسازی مدارس استان تهران می‌باشد و نمونه‌گیری با توجه به شرایط سازمانی تمام شماری می‌باشد.

یافته‌های تحقیق در بررسی روابط بین متغیرهای مستقل (تأخیر در تخصیص اعتبار، بوروکراسی، زمان پیش‌بینی برنامه‌ها، مسائل ساختاری درون سازمانی، مراحل خرج، برآورد نادرست بودجه عمرانی) و متغیر وابسته (عدم تحقق بودجه عمرانی و یا تاخیر در اجرای بودجه عمرانی) نشان داد به ترتیب عامل مراحل خرج و تأخیر در تخصیص اعتبار بیشترین تأثیر در عدم تحقق بودجه عمرانی و یا تأخیر در اجرای بودجه عمرانی دارد.

**واژه‌های کلیدی:** بودجه عمرانی، اعتبار تملک داراییهای سرمایه‌ای، بودجه، بودجه ریزی، برنامه چهارم توسعه.

۴ استادیار، عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران

۴ دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی گرایش مالی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران (طرف مکاتبه)

## ۴ مقدمه

تعریف می‌کند که برنامه ریزی قصد دستیابی به هدفی است و برای این منظور اقدام‌های لازم با نظم و ترتیبی خاص به دنبال هم چیده می‌شوند. ابتهاج (۱۳۷۱) به عنوان بنیانگذار برنامه ریزی در ایران در خاطرات خود می‌نویسد، تا زمانی که برای کارهایمان نقشه‌ای نداشته باشیم وضع مملکت درست نخواهد شد. کلارک<sup>۲</sup> (۱۹۸۹) معتقد است سرمایه‌گذاری ممکن است در یک فصل (ماه، فصل، سال و...) یا در چند دوره انجام گیرد. با توجه به ضرورت محاسبه ارزش کنونی سرمایه‌گذاری علاوه بر دریافتها و پرداختهای جاری، تعیین زمان به انجام رسانیدن هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری نیز ضروری است. در تهیه و اجرای بودجه عمرانی<sup>۳</sup> دست قوه مجریه نسبت به بودجه عادی تا حدودی زیادی بازتر بوده و اختیارات زیادی داشته و از همان ابتدا که در ایران سرمایه‌گذاری دولتی شروع شد، بودجه عمرانی به نحوی از بودجه عادی جدا شده است (قانونی، ص ۱۶). بند ۱۰ ماده یک قانون بودجه، طرح‌های عمرانی را این‌گونه تعریف کرده است: "منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیر ثابت و وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی و غیر انتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌گردد (موسی‌خانی، ۱۳۸۰، ص ۱۱۶). جهت‌گیری‌های اصلی بخش بودجه دولت را براساس برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی نظام و مضامین قانون برنامه چهارم توسعه به شرح زیر می‌باشد: اصلاح، بهینه‌سازی و شفاف‌شدن ساختار بودجه کل

بودجه به عنوان یکی از مهمترین ابزار برنامه‌های اجرایی است که اهداف کمی و کیفی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی برنامه را پی‌گرفته و شرایط اجرای آن را تعیین و محقق می‌سازد. همچنین بودجه آیینه تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت است و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید (کیومرثی، ۱۳۸۷، ص ۱). تاکنون چهار تعریف قانونی در قانون محاسبات عمومی کشور راجع به بودجه مطرح شده که جدیدترین آنها مربوط به قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰ مجلس شورای اسلامی است. در ماده یک این قانون، بودجه کل کشور چنین تعریف شده است: بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاستها و هدفهای قانونی می‌شود و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل شده است: ۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است: الف) پیش‌بینی دریافتها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاهها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌شود. ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاههای اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام دهد. ۲. بودجه شرکتهای دولتی و بانکها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار. ۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین یاد شده در بودجه کل کشور منظور می‌شود (شیرازی نژاد، ۱۳۸۷، ص ۱۹۵). اهمیت بودجه و اجرای آن به عنوان سیاست مالی، تأثیر قطعی در سطح تعادل‌های اساسی اقتصادی و درنهایت در تعادل کل اقتصاد دارد. هال<sup>۱</sup> (۲۰۰۲) برنامه ریزی را چنین

باید در دو بعد بلند مدت و میان مدت مد نظر قرار گیرد (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۵، ص) این پژوهش با هدف شناخت مشکلات موجود در راه عدم تحقق بودجه عمرانی در استان تهران و شناخت عوامل باز دارنده، بررسی مسائل اجرای بودجه از نظر تخصیص بودجه، شناسایی موانع عدم تحقق بودجه عمرانی در مراحل خرج و جلب توجه مسولان به توانایی سازمان اداری و تشکیلات در پشتیبانی از اجرای بودجه می باشد. نتایج حاصل از این پژوهش می تواند موجب اثر بخشی اجرای بودجه عمرانی توسط دولت شود و همچنین مطالعه عوامل مؤثر می تواند بر کیفیت و نحوه اجرای بودجه عمرانی و آسیب شناسی اجرا، کمک شایانی به تحقق برنامه ها و سیاست های دولت خواهد نمود.

#### ۴ مبانی علمی و پیشینه تحقیق

پژوهش هایی که در این زمینه انجام شده از جمله تحقیق دوستی (۱۳۷۸) که علل تأخیر و افزایش هزینه در پروژه های عمرانی جهاد سازندگی در فاز اجرا را بررسی کرد و نتایج حاصل از تحقیق نشان داد که عدم تخصیص به موقع اعتبارات، عدم تعادل بین بودجه و حجم کار، عدم کارایی و تنگناهای نظام اداری، عدم برنامه ریزی صحیح و عدم دقت در مطالعه و برآورد اولیه بودجه باعث تأخیر و عدم تحقق بودجه عمرانی می شود. در تحقیق دیگری که توسط قطبی (۱۳۷۸) صورت گرفته که عوامل مؤثر در تأخیر طرح های عمرانی شبکه فرودگاه کشور به ۸ عامل طبقه بندی کرده که عدم برنامه ریزی عملی در ایجاد پروژه، برآوردهای نامناسب و عدم تخمین صحیح هزینه ها را در عدم تحقق بودجه عمرانی می داند. در گزارش ویژه که توسط معین الدینی و همکارانش (۱۳۷۴) صورت گرفته از جمله عوامل عمده ی عدم موفقیت طرح های عمرانی طولانی شدن زمان اجرای

کشور، تأمین اعتبارات هزینه ای از محل درآمدهای غیر نفتی به گونه ای که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه ای دولت به طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیر نفتی تأمین گردد. اصلاح نظام بودجه ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۶، ص ۲۷۵). بر اساس "نظام درآمد هزینه استانی"، اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به صورت سر جمع در اختیار استان قرار می گیرد و توزیع این اعتبارات بین فصول و برنامه ها و همچنین توزیع بین شهرستان ها به عهده استان می باشد. انجام این امر از حساسیت خاص برخوردار است، زیرا از یک سو این توزیع بایستی ناظر بر تعادل بخشی بین واحد های جغرافیایی تابعه استان باشد و از سوی دیگر توسعه متوازن اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در استان و نواحی (شهرستان ها) را مد نظر قرار دهد (خسروی، ۱۳۸۸، ص ۱). کالاتون<sup>۴</sup> و همکارانش (۱۹۹۰) معتقدند که سیاست های دولت، مقررات و شیوه های اجرایی تا حد زیادی می تواند باعث اثربخشی طرح های عمرانی شود. چیا<sup>۵</sup> و همکارانش (۱۹۹۹) معتقدند که به طور کلی پذیرش فرآیند انتقال تکنولوژی در پروژه های عمرانی باعث بهبود عملکرد مالی، عملکرد برنامه ای و عملکرد کیفیتی می شود. همچنین دی واپری<sup>۶</sup> و همکارانش (۲۰۰۲) معتقدند که بهبود عملکرد در پروژه های عمرانی کلیدی است برای نتایج اثربخش. طرح های تملک دارایی های سرمایه ای اگرچه اصلی ترین کانال ایجاد ظرفیت های جدید تولیدی و خدماتی در جامعه است با این حال دارای بیشترین مشکلات از بعد اعتباری و فنی - اجرایی نیز می باشد. این مشکلات حداقل در دو بخش ساختاری و اجرایی قابل تفکیک است و طبیعتاً راه حل هایی که برای رفع این مشکلات ارائه می شود

پروژه‌های حمل و نقل از جمله احداث راه آهن نشان دادند که با استفاده از مدل آماری فاصله ای (مدلسازی فاصله ای) می‌توان برای برآورد دقیق پروژه های عمرانی سود جست. داوری (۱۳۸۴) معتقد است که مقررات کنونی طرح های عمرانی کاملاً یک جانبه تدوین شده است که علت واقعی آن را باید در یک سو نگرشی حکومت و نحوه نگرش آنها به مردم در زمان تدوین این مقررات می‌داند. همچنین بیان می‌کند که دستگاه های اجرایی در مورد تأمین اعتبار یا تکمیل نقشه های پروژه ای مطمئن نیستند و اقدام به انعقاد قرارداد با پیمانکار می‌کنند و پیمانکاران را دچار مشکلاتی می‌کنند. مطالعات انجام شده توسط لایونس<sup>۱۰</sup> (۱۹۹۸) در امریکا نشان داده است، برآورد بودجه ای ارائه شده توسط دولت به اندازه ای محافظه کارانه بود که کل هزینه های اجرایی را در برنگرفته است که معمولاً به خاطر تحمیل محدودیت های اضافی از قبیل تعداد مورد نیاز و مقررات که به احتمال زیاد باعث افزایش هزینه های عمرانی می‌شد و به طور قابل توجهی برآورد، کوچکتر از تخمین حاصل از پروژه ها بوده و همچنین کمی توجیه اقتصادی از عمده دلایل افزایش هزینه های عمرانی بوده است.

توکلی (۱۳۸۶) معتقد است ضعف مدیریت اجرایی دستگاه های دولت و عدم تناسب حجم کاری در دست اجرا با ظرفیت اجرایی عامل تأخیر اتمام پروژه های عمرانی است. مطالعات انجام شده توسط فدریک<sup>۱۱</sup> (۲۰۰۶) در آفریقای جنوبی با اطلاعات بیش از یک قرن نشان داده است هزینه زیر بنایی دولت به شکل مستقیم و غیر مستقیم از طریق افزایش بهره وری نهایی سرمایه، بر تقویت سرمایه گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصادی مؤثر است. دیواراجان<sup>۱۲</sup> و همکارانش (۱۹۹۶) با استفاده از اطلاعات ۴۳ کشور طی بیست سال، سعی نمودند ارتباط بین هزینه های جاری و سرمایه ای دولت و

طرح که موجب هزینه های سرسام آور و اثربخشی ناکافی و همچنین عوامل محیطی و فقدان ثبات در سیاستگذاری و مشکلات بین المللی و عدم امکان تأمین اعتبار لازم می‌داند. بر اساس تحقیقات صورت گرفته در مرکز پژوهش های مجلس، مهمترین مشکلات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای را چنین بیان می‌کنند: عدم وضوح روش سنجش تناسب و تطابق طرح های تملک دارایی های سرمایه ای با اهداف برنامه های توسعه ای کشور، تطویل زمان اجرای سرمایه گذاری، افزایش هزینه پروژه هایی به دلیل تأخیر و زیان ناشی از آن، افتتاح طرح هایی که ظرفیت های ایجاد شده آن ها به دلیل انقضای زمان مورد نیاز و عدم قابلیت فنی قابل استفاده نیستند، عدم کفایت و تناسب پیش بینی های اعتباری در قوانین بودجه، ابهام در چگونگی تصویب و نیز مرجع تصویب کننده آن ها، عدم تخصیص بهینه منابع و کاهش نسبت ستانده ها به هزینه های پرداخت شده. و در آخر به این نتیجه رسیدند که در بین مشکلات فوق، مشکلات اعتباری بیشترین سهم را دارد. دیاموند<sup>۷</sup> (۱۹۸۹) آثار اجزا مخارج دولت بر رشد اقتصادی را بررسی کرده است. براساس برخی از نتایج این تحقیق، در طبقه بندی مصارف سرمایه ای، مخارج سرمایه ای زیر بنایی (همچون حمل و نقل) و بخش اجتماعی و آموزشی اثر مثبتی بر نرخ رشد اقتصادی داشته است. بر اساس مطالعاتی که توسط جی کریتزا<sup>۸</sup> و همکارانش (۲۰۰۸) به این نتیجه رسیدند که در ارزیابی پروژه عمرانی (حمل و نقل) تغییرات در زمان سفر، هزینه وسیله نقلیه و ایمنی، اثرات دراز مدت در توسعه اقتصادی دارد. که یکی از نگرانی های برنامه ریزان حمل و نقل که اغلب نادیده گرفته می‌شود، به علت عدم وجود روش قابل اعتماد برای برآورد پروژه های عمرانی (حمل و نقل) است. تی سوت سومی<sup>۹</sup> و همکارش (۲۰۰۸) در بررسی مسائل اقتصادی

پذیرفته است. وارونگان<sup>۱۴</sup> و همکارش (۲۰۰۸) در بررسی هایی که در تایلد انجام دادند به این نتیجه دست یافتند که بسیاری از کشورهای در حال توسعه و تازه صنعتی شده دارای فقدان فنی و قابلیت های مدیریتی برای انجام پروژه های عمرانی بزرگ و پیچیده هستند. سازمان مدیریت و برنامه ریزی راهبردی (۱۳۸۴) در بررسی مشکلات طرح های عمرانی دولت به این نتیجه می رسند که پیمانکاری و مشاوره نیز مشکلات زیادی دارند و در زمینه های مانند: نفت و گاز، نیرو و مخابرات، کشاورزی، آبزیان و صنعت و معدن نارسایی زیاد است. میلر و روسک<sup>۱۵</sup> (۱۹۹۷) تأثیر سیاست های مالی مختلف بر رشد اقتصادی و محدودیت های بودجه ی دولت را بررسی کرده اند. براساس برخی از نتایج این تحقیق، بعضی از بخش ها مانند: دفاع، آموزش، بهداشت، رفاه و امنیت اجتماعی دارای تأثیر زیادی بر رشد اقتصادی بوده است. همچنین مخارجی مانند خدمات و مشاغل اقتصادی، حمل و نقل و ارتباطات و دیگر بخش ها، به اندازه ی موارد مذکور بر رشد اقتصادی تأثیر نداشته است. ویل<sup>۱۶</sup> (۲۰۰۵) معتقد است که مشکل عمده ای که صنایع در پروژه های عمرانی با آن مواجه هستند، ناتوانی صنایع در جذب افراد جدید است به خاطر کمبود سطح مهارت کارگران و عدم آموزش افراد و همچنین منسوخ شدن آموزش آن ها و روبرو شدن با تکنولوژی جدید است. بررسی مطالعات انجام شده در کشور نشان می دهد که از جمله مشکلات طرح های عمرانی توجه نکردن به سه بعد یعنی زمان، هزینه و کیفیت است که این سه مؤلفه های اساسی تضمین موفقیت انجام یک پروژه هستند، به عبارت دیگر، موفقیت در پروژه به معنای انجام آن در زمان معین با هزینه پیش بینی شده و کیفیت مقرر است که باید منطبق با رعایت ملاحظات زیست محیطی به انجام برسد اگر کیفیت به مفهوم تطابق با نیازمندی ها

رشد را به دست آورند. نتایج، حاکی از آن است که افزایش سهم هزینه های جاری موجب رشد می شود و هزینه های سرمایه ای اثر منفی بر رشد سرانه خواهد گذاشت. باسکین<sup>۱۳</sup> (۱۹۹۸) معتقد است، در سال های اخیر اتلافی از اتحادیه های کارگری و متحدان سیاسی، انواع پروژه های عمرانی دولتی را تنها به پیمانکارانی که مایل و قادر به چانه زنی جمعی بودند می داد بدون این که علاقه پیمانکاران به کار و اصول اساسی رقابت را در نظر بگیرند، که این امر موجب کاهش تعداد مناقصه ها و افزایش هزینه های عمرانی می شد. سلجوقی (۱۳۷۰) در بررسی مشکلات طرح های عمرانی دولت به این نتیجه می رسد که ۹۰ درصد طرح های بدون توجیه کارشناسی با فشار قانونی یا غیر قانونی آغاز می شود. این محقق اظهار می دارد که (تا آن زمان) هیچ نماینده ای نبوده که اجرای طرحی را از دستگاه اجرایی خواسته باشد و آن طرح در لایحه بودجه دولت گنجانده نشده باشد. حلاج نیشابوری (۱۳۸۴) در بررسی مشکلات طرح های عمرانی معتقد است که همواره یک سوم اعتبارات تصویب شده، تخصیص داده نمی شود و یک سوم طرح های عمرانی غیر قابل تحقق است. رحیمی بروجردی (۱۳۸۶) در بررسی مشکلات عملکرد اعتبارات عمرانی دولت در بخش حمل و نقل به این نتیجه می رسد که توجه به نحوه تخصیص اعتبارات عمرانی دولت در بخش حمل و نقل در استان ها امری ضروری است. همچنین نتایج تخمین به روش نوین اقتصاد سنجی نشان می دهد که نحوه تخصیص اعتبارات در این بخش در میان استان ها تأثیر معناداری بر رشد اقتصادی به دنبال نداشته است، به عبارتی دیگر، استان ها از الگویی واحد در هزینه نمودن اعتبارات عمرانی تخصیص یافته پیروی نکرده اند. از سویی دیگر، عملکرد اعتبارات عمرانی استان ها در بخش حمل و نقل مستقیمه اً از رشد اقتصادی تأثیر

مالی و اعتباری و بودجه و ذیحساب در چهار اداره کل (شامل: اداره کل نوسازی و تجهیز مدارس استان تهران به عنوان دستگاه زیرمجموعه وزرات آموزش و پرورش، عمده پروژه های عمرانی این وزارتخانه را تحت پوشش خود قرار می دهد. سازمان مسکن و شهرسازی استان تهران به عنوان دستگاه زیرمجموعه وزرات مسکن و شهرسازی، عمده پروژه های عمرانی این وزارتخانه را تحت پوشش خود قرار می دهد. سازمان صنایع و معادن استان تهران به عنوان دستگاه زیرمجموعه وزرات صنایع و معادن، عمده پروژه های عمرانی این وزارتخانه را تحت پوشش خود قرار می دهد. اداره کل راه و ترابری استان تهران به عنوان دستگاه زیرمجموعه وزرات راه و ترابری، عمده پروژه های عمرانی این وزارتخانه را تحت پوشش خود قرار می دهد) می باشد که تعداد آن ها ۵۳ نفر در تمام سازمان های فوق می باشد.

پرسشنامه به صورت تمام شماری بین کلیه افراد توزیع شده است. پرسشنامه طراحی شده توسط پژوهشگر صورت گرفته است. این پرسشنامه شامل سه بخش می باشد که بخش اول پرسشنامه مقدمه پرسشنامه و اطلاعات شخصی است، بخش دوم سوالات اصلی و بخش سوم جدول عملکرد مالی هر اداره در نظر گرفته شده است. جهت نمره دهی به گزینه های پرسشنامه از مقیاس لیکرت (۱= خیلی کم تا ۵= خیلی زیاد) استفاده شده، سنجش روایی پرسشنامه از طریق بررسی محتوایی توسط اساتید مورد تأیید قرار گرفته است. همچنین برای پایایی پرسشنامه ضریب آلفای کرونباخ محاسبه شده است که بعد از اصلاح پرسشنامه ۰/۹۶ درصد می باشد و برای هر یک از سازه های اصلی نیز آلفای کرونباخ به ترتیب تأخیر در تخصیص اعتبار ۰/۷۷ درصد، بوروکراسی ۰/۹۳ درصد، زمان پیش بینی برنامه ها ۰/۸۶ درصد، مسائل ساختاری ۰/۸۶ درصد، مراحل خرج ۰/۹۲

تعریف شود، طرح های عمرانی باید از چنان کیفیتی برخوردار باشند که نیازمندی های تعیین شده در تعریف طرح را برآورده سازند که قطعاً ناظر بر تأمین اهداف مورد نظر جامعه است (مجله پیام آبادگران، ۱۳۸۶، ص ۲۰).

#### ۴ فرضیه های تحقیق

- ۱) بین تأخیر در تخصیص اعتبار و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معناداری وجود دارد.
- ۲) بین بوروکراسی و تأخیر در اجرای بودجه عمرانی ادارات استان تهران رابطه معناداری وجود دارد.
- ۳) بین زمان پیش بینی برنامه ها و تأخیر در اجرای برنامه ها رابطه معناداری وجود دارد.
- ۴) بین مسائل ساختاری درون سازمانی و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معناداری وجود دارد.
- ۵) بین مراحل خرج و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معناداری وجود دارد.
- ۶) بین برآورد نادرست بودجه عمرانی و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معناداری وجود دارد.

#### ۴ روش شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از نظر هدف که به دنبال شناسایی مشکلات اجرای بودجه است، کاربردی بوده و روش تحقیق مورد استفاده زمینه یابی با رویکرد پیمایشی می باشد، نوع تحلیل یافته ها ضریب همبستگی اسپیرمن می باشد و زمانی از این ضریب استفاده می شود که متغیر های مورد مطالعه در سطح سنجش رتبه ای و فرضیات تحقیق از نوع ابطه ای می باشد. روش گردآوری اطلاعات از دو طریق کتابخانه ای (مراجعه به اسناد و صورتهای مالی دولت) و توزیع پرسشنامه می باشد. جامعه آماری این پژوهش کلیه کارمندان

درصد، برآورد نادرست بودجه ۰/۸۰ درصد به دست آمده است. در مرحله تحلیل داده ها، از آمار توصیفی نظیر فراوانی، درصد فراوانی در قالب نمودار و جدول جهت پردازش اطلاعات استفاده شده است و از آزمون ضریب همبستگی اسپیرمن نیز جهت محاسبه شدت یا میزان رابطه معنی داری بین مؤلفه ها بهره گرفته شده است و داده های بدست آمده از پرسشنامه، توسط نرم افزار SPSS پردازش شده است.

#### ۵ توصیف یافته ها و تحلیل نتایج آزمون فرضیه ها

بودند. از نظر تحصیلات اکثر آلیسانس که ۳۳ نفر و حداقل فوق دیپلم که ۳ نفر بودند.

نتایج بدست آمده از آمار استنباطی برای تعیین رابطه هریک از مؤلفه ها نشان داد که: با توجه به جدول ۲، بین تأخیر در تخصیص اعتبار و عدم تحقق بودجه عمرانی در سازمان های مورد مطالعه رابطه معنی داری وجود دارد. ضریب همبستگی ۰.۵۰۵ با سطح معنی داری ۰.۰۰۰ که کمتر از ۵ درصد می باشد فرضیه صفر رد می شود و فرضیه خلاف آن تأیید می گردد.

۳۴ نفر از نمونه مورد مطالعه را مردان و ۱۹ نفر را زنان تشکیل می دادند. از نظر سن حداکثر ۵۴ سال و حداقل ۲۱ سال و میانگین ۳۶ سال بودند. شغل نمونه آماری ۱۲ نفر مدیر ستادی و ۳۶ نفر گزینه سایرین و بقیه بی پاسخ بودند. سابقه خدمت نمونه آماری حداکثر ۳۳ سال و حداقل ۱ سال و میانگین ۱۴ سال

جدول ۴ عملکرد مالی (اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای) اداره کل نوسازی مدارس، اداره راه و ترابری، سازمان صنایع و معادن، سازمان مسکن و شهر سازی

سازمانها سال	اداره نوسازی مدارس درصد تخصیص درصد تحقق		اداره راه و ترابری درصد تخصیص درصد تحقق		سازمان صنایع و معادن درصد تخصیص درصد تحقق		سازمان مسکن و شهر سازی درصد تخصیص درصد تحقق	
	۸۴	۸۴/۹	۶۴/۸	۷۷/۴	۵۸/۶	۷۹/۹	۵۹/۹	۸۲/۴
۸۵	۹۳/۳	۹۲/۹	۹۴/۵	۹۴/۴	۷۳/۸	۶۵/۷	۹۵/۴	۸۶/۵
۸۶	۹۹/۸	۹۹/۶	۹۸/۴	۹۶/۸	۹۸/۲	۹۸/۲	۸۹/۲	۸۵/۰
۸۷	۱۰۰	۹۸/۲	۸۲	۸۱	۹۹/۹	۹۹/۸	۱۰۰	۱۰۰

منبع: گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۴، جلد اول و دوم نظارت بر عملکرد، معاونت امور فنی - دفتر نظارت و ارزیابی طرح ها گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۵، جلد اول و دوم نظارت بر عملکرد، معاونت امور فنی

جدول ۴ ضریب همبستگی اسپیرمن بین « تأخیر در تخصیص اعتبار » و « عدم تحقق بودجه عمرانی »

متغیر	شاخصهای آماری	عدم تحقق بودجه عمرانی
تأخیر در تخصیص اعتبار	ضریب همبستگی اسپیرمن	۰.۵۰۵
	سطح معنی داری	۰.۰۰۰
	تعداد	۵۳

فرضیه صفر رد می‌شود و فرضیه خلاف آن تأیید می‌گردد.

همان‌طور که در جدول ۶ ملاحظه می‌شود، بین مراحل خرج که دارای سازه‌های (تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، درخواست وجه و پرداخت) می‌باشد و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معنی‌داری وجود دارد. ضریب همبستگی ۰.۵۲۳ با سطح معنی‌داری ۰.۰۰۰ که کمتر از ۵ درصد می‌باشد فرضیه صفر رد می‌شود و فرضیه خلاف آن تأیید می‌گردد.

طبق جدول ۴، بین زمان پیش‌بینی برنامه‌ها و تاخیر در اجرای برنامه‌ها رابطه معنی‌داری وجود دارد. ضریب همبستگی ۰.۶۳۳ با سطح معنی‌داری ۰.۰۰۰ که کمتر از ۵ درصد می‌باشد فرضیه صفر رد می‌شود و فرضیه خلاف آن تأیید می‌گردد.

طبق جدول ۵، بین مسائل ساختاری درون سازمانی و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معنی‌داری وجود دارد. ضریب همبستگی ۰.۵۷۵ با سطح معنی‌داری ۰.۰۰۰ که کمتر از ۵ درصد می‌باشد

جدول ۳ ضریب همبستگی اسپیرمن بین « بوروکراسی » و « تاخیر در اجرای بودجه عمرانی »

متغیر	شاخصهای آماری	تاخیر در اجرای بودجه عمرانی
بوروکراسی	ضریب همبستگی اسپیرمن	۰.۶۳۰
	سطح معنی‌داری	۰.۰۰۰
	تعداد	۵۳

جدول ۴ ضریب همبستگی اسپیرمن بین « زمان پیش‌بینی برنامه‌ها » و « تاخیر در اجرای برنامه‌ها »

متغیر	شاخصهای آماری	تاخیر در اجرای برنامه‌ها
زمان پیش‌بینی برنامه‌ها	ضریب همبستگی اسپیرمن	۰.۶۳۳
	سطح معنی‌داری	۰.۰۰۰
	تعداد	۵۳

جدول ۵ ضریب همبستگی اسپیرمن بین « مسائل ساختاری درون سازمانی » و « عدم تحقق بودجه عمرانی »

متغیر	شاخصهای آماری	عدم تحقق بودجه عمرانی
مسائل ساختاری درون سازمانی	ضریب همبستگی اسپیرمن	۰.۵۷۵
	سطح معنی‌داری	۰.۰۰۰
	تعداد	۵۳

جدول ۶ ضریب همبستگی اسپیرمن بین « مراحل خرج » و « عدم تحقق بودجه عمرانی »

متغیر	شاخصهای آماری	عدم تحقق بودجه عمرانی
مراحل خرج	ضریب همبستگی اسپیرمن	۰.۵۲۳
	سطح معنی‌داری	۰.۰۰۰
	تعداد	۵۳



معیار ۵.۷۹ به عنوان مهمترین عامل در تأخیر و یا عدم تحقق بودجه عمرانی می باشد و بعد از آن تأخیر در تخصیص اعتبار، برآورد نادرست بودجه عمرانی، زمان پیش بینی برنامه ها و بوروکراسی با میانگین ۱۳.۵۴ و انحراف معیار ۴.۱۸ و مسائل ساختاری درون سازمانی با میانگین ۱۰.۶۹ و انحراف معیار ۴.۰۱ ضعیف ترین عامل در تأخیر یا عدم تحقق بودجه عمرانی شناخته شده است.

همان طور که در جدول ۷ ملاحظه می شود، بین برآورد نادرست بودجه عمرانی و عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معناداری وجود دارد. ضریب همبستگی ۰.۷۲۲ با سطح معنی داری ۰.۰۰۰ که کمتر از ۵ درصد می باشد فرضیه صفر رد می شود و فرضیه خلاف آن تأیید می گردد.

میانگین امتیازات درمورد مؤلفه های شش گانه طبق جدول ۸ می باشد.

باتوجه به نتایج حاصل از توصیف و تجزیه و تحلیل داده ها، مسائل و مشکلات عدم تحقق بودجه عمرانی، مراحل خرج با میانگین ۲۱.۲۸ و انحراف

جدول ۴ ضریب همبستگی اسپیرمن بین « برآورد نادرست بودجه عمرانی » و « عدم تحقق بودجه عمرانی »

متغیر	شاخصهای آماری	عدم تحقق بودجه عمرانی
برآورد بودجه عمرانی	ضریب همبستگی اسپیرمن	۰.۷۲۲
	سطح معنی داری	۰.۰۰۰
	تعداد	۵۳

جدول A میانگین و رتبه بندی فرضیه ها

رتبه	دوم	پنجم	چهارم	ششم	اول	فرضیه ششم برآورد نادرست بودجه عمرانی
میانگین	۱۶.۷۶۰۹	۱۳.۵۴۰۰	۱۴.۹۰۲۰	۱۰.۶۹۲۳	۲۱.۲۸۸۹	۱۶.۰۴۳۵
انحراف معیار	۳.۵۹۷۴۴	۴.۱۸۵۵۴	۴.۱۹۱۶۸	۴.۰۱۲۴۲	۵.۷۹۸۲۱	۴.۵۱۱۵۰

## ۶ نتیجه گیری، بحث و پیشنهادات

همان طور که از فرضیه اول و نتایج آن مشخص گردیده است، بین متغیر مستقل تأخیر در تخصیص اعتبار و متغیر وابسته عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معنی داری از نوع مستقیم و مثبت و در سطح مناسب وجود دارد، که ضریب همبستگی این دو متغیر ۵۰

درصد می باشد. همان طور که از فرضیه دوم و نتایج آن مشخص گردیده است، بین متغیر مستقل بوروکراسی و متغیر وابسته تأخیر در اجرای بودجه عمرانی رابطه معنی داری از نوع مستقیم و مثبت و در سطح مناسب وجود دارد، که ضریب همبستگی این دو متغیر ۶۳ درصد می باشد. همان طور که از فرضیه

همچنین بین زمان تصویب طرح با آغاز عملیات اجرایی فاصله زیادی نیفتد و طرح‌هایی که فاقد مطالعات توجیهی تأیید شده هستند از فهرست طرح‌ها حذف شوند و همچنین آمده پیشنهاد می‌شود پیش‌بینی و برآورد بودجه بطور منطقی و با دقت کافی صورت گیرد و توسط کارشناس خبره و با تجربه صورت گیرد و در برآورد آن به محیط جغرافیایی و فنی دقت شود.

#### فهرست منابع

- ۱) ابتهاج، ابوالحسن، (۱۳۷۱)، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، جلد ۱، تهران، انتشارات علمی، ص ۲۹۷
- ۲) توکلی، احمد، (۱۳۸۶)، "با طرح‌های نا تمام عمرانی چه کنیم"، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۳، ص ۳۹
- ۳) حلاج نیشابوری، شهرام، (۱۳۸۴) "طرح بررسی ضرورت و نحوه اولویت بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) ملی، گزارش جامع، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی"،
- ۴) خسروی، نیلوفر، (۱۳۸۸)، "الگوی کاربردی توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی بین شهرستان‌های استان تهران سال ۱۳۸۸"، روابط عمومی و امور بین‌المللی استانداری تهران،
- ۵) داوری، کامبیز، (۱۳۸۴)، "ضرورت پالایش و اصلاح مقررات طرح‌های عمرانی"، پیام آبادگران، شماره ۲۲۳، صص ۶۱-۶۲
- ۶) دفتر مطالعات برنامه و بودجه، (۱۳۸۵)، "وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و

سوم و نتایج آن مشخص گردیده است، بین متغیر مستقل زمان پیش‌بینی برنامه‌ها و متغیر وابسته تاخیر در اجرای بودجه عمرانی رابطه معنی‌داری از نوع مستقیم و مثبت و در سطح مناسب وجود دارد، که ضریب همبستگی این دو متغیر ۶۳ درصد می‌باشد. همان‌طور که از فرضیه چهارم و نتایج آن مشخص گردیده است، بین متغیر مستقل مسائل ساختاری درون سازمانی و متغیر وابسته عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معنی‌داری از نوع مستقیم و مثبت و در سطح مناسب وجود دارد، که ضریب همبستگی این دو متغیر ۵۷ درصد می‌باشد. همان‌طور که از فرضیه پنجم و نتایج آن مشخص گردیده است، بین متغیر مستقل مراحل خرج و متغیر وابسته عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معنی‌داری از نوع مستقیم و مثبت و در سطح مناسب وجود دارد، که ضریب همبستگی این دو متغیر ۵۲ درصد می‌باشد. همان‌طور که از فرضیه ششم و نتایج آن مشخص گردیده است، بین متغیر مستقل برآورد نادرست بودجه عمرانی و متغیر وابسته عدم تحقق بودجه عمرانی رابطه معنی‌داری از نوع مستقیم و مثبت و در سطح مناسب وجود دارد، که ضریب همبستگی این دو متغیر ۷۲ درصد می‌باشد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود که دولت به منظور بالا بردن مهارت و توانایی‌های علمی افراد در بخش عمرانی به تناسب نیاز، دوره‌های آموزشی موثر و مستمر را فراگیرند، به مسئولان پیشنهاد می‌شود که یک نظام ارزیابی و انگیزشی مناسب در سازمان عمرانی به وجود آورند، پیشنهاد می‌شود جنبه‌های مثبت آن در نظر گرفته شود یعنی هر چیزی سر جای خودش قرار گیرد، هماهنگی بین نظام اداری (بوروکراسی) و بودجه به وجود آید، پیشنهاد می‌شود که تخصیص اعتبار در اوایل سال صورت گیرد و بلافاصله بعد از تصویب طرح، صورت گیرد تا تخصیص با فصل کاری پروژه‌ها تناسب داشته باشد و

- ضرورت اولویت بندی طرح های نیمه تمام ملی  
"مرکز پژوهش های مجلس،
- (۷) رحیمی بروجردی، علیرضا، ستوده ملا شاهی، محمد علی، (۱۳۸۶)، "بررسی عملکرد اعتبارات عمرانی استان ها در بخش حمل و نقل و رابطه ی آن با رشد اقتصادی با استفاده از روش MFR"، فصلنامه علمی - پژوهشی بررسی های اقتصادی، شماره ۳،
- (۸) سازمان مدیریت و برنامه ریزی، (۱۳۸۲ الف)، "لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)"، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی، چاپ دوم، ص ۱
- (۹) سازمان مدیریت و برنامه ریزی، (۱۳۸۴)، "نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه چهارم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۸۳"
- (۱۰) سلجوقی، خسرو، (۱۳۷۰)، "بررسی مشکلات طرح های عمرانی در دستگاه های دولتی"، سازمان امور اداری و استخدامی، ص ۳۷
- (۱۱) شبیری نژاد، علی اکبر، (۱۳۸۷)، بودجه ریزی در ایران (بودجه و پارلمان)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
- (۱۲) قانع، حسن، (۱۳۸۹)، "مقدمه ای بر نظام بودجه ای ایران"، سازمان برنامه و بودجه، مدیریت اداری و مالی
- (۱۳) کیومرثی، فیروز، (۱۳۸۷)، "بودجه و بودجه ریزی دولتی"، انتشارات بال، چاپ اول،
- (۱۴) گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۴، جلد اول: نظارت بر عملکرد، معاونت امور فنی - دفتر نظارت و ارزیابی طرح ها
- (۱۵) گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۴، جلد دوم: ارزشیابی عملکرد، معاونت امور فنی - دفتر نظارت و ارزیابی طرح ها
- (۱۶) گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۵، جلد اول: نظارت بر عملکرد، معاونت امور فنی - دفتر نظارت و ارزیابی طرح ها
- (۱۷) گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۵، جلد اول: ارزشیابی عملکرد، معاونت امور فنی - دفتر نظارت و ارزیابی طرح ها
- (۱۸) گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۶، جلد اول: نظارت بر عملکرد، معاونت نظارت راهبردی - دفتر نظارت بودجه
- (۱۹) گزارش نظارتی پروژه های عمرانی استانی سال ۸۶، جلد اول: ارزشیابی عملکرد، معاونت نظارت راهبردی - دفتر نظارت بودجه
- (۲۰) مجله پیام آبادگران، (۱۳۸۶)، "مشکلات طرح های عمرانی و تأثیر آن بر عدم رشد و ماندگاری بنگاه های بخش خصوصی و پیمانکاری"، شماره ۲۳۸
- (۲۱) معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، "گزارش اقتصادی سال ۸۶ و نظارت بر عملکرد سه سال اول برنامه چهارم توسعه"، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، جلد اول
- (۲۲) معین الدینی، پرستو، بابایی، علی اکبر، جواهر دشتی، فرانک، هاشمی، سیما، (۱۳۷۴)، "گزارشی پیرامون مشکلات اجرایی طرح های عمرانی، مدیریت طرح های عمرانی، عوامل عدم توفیق و ناکامی"، تدبیر، شماره ۵۲
- (۲۳) موسی خانی، مرتضی و منشی زاده، مسعود، (۱۳۸۰)، "بودجه"، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، چاپ اول تهران

- federal construction ", journal of labor research, vol xix, pp 73-87
- 35) Miller, s,m, f, s.& russek,(1997),"fiscal structures and economic " , grwth: inter national evidence economic inquiry, vol 35, pp603-616
- 36) 13)Tstsumi.morito & seya.Hajime,(2008),"measuring the impact of large- scal transportation projects on land price using spatial statistical models" , papers in Reginnal science, vol87,pp358-401
- 37) 14)Waroonkun, Tanut& stewart, Rodney, (2008),"modeling the international technology transfer process in construction projects: evidence from THAILAND" , journal of technology transfer ,pp 667-687
- 38) Weil, David, (2005), "the contemporary industrial relations system in construction: analysis observations and speculations", journal of labor history , pp447-471
- 39) <http://tec.mporg.ir/bmb/main.htm>
- 24) 1)Baskin,Maurice ,(1998),"the case against union- only project labor agreements on government construction projects ",journal of labor research, volxix,pp115-124
- 25) 2)Calantone,R,lee,m.t,&gross,A.C, (1990),"Evaluating international technology transfer in a comparative marketing framework", journal of Global marketing, pp23-46
- 26) 3)Chua,D.K.H,Kog,Y.C& Loh,P.K,(1999),"critical success factors for different project objectives", journal of construction engineering and management ,pp142-150
- 27) 4)Clark,j,c ,th.j Hindelang& R.E.Pritchard,(1989),"capital Budgeting: planning and control of capital expenditures" , 3dr ed,Englewood cliffs , nj prentice-hall international editions,p47
- 28) 5)Devapriya,K,A.K.& Ganesan,S. (2002) ,"transfer through subcontracting in developing countries", journal of building research and information,pp171-182
- 29) Devarajans , s& swaroop ,v& zou , h , (1996),"The composition of public expenditure and economic growth " ,journal of monetary economics ,vol 37, no2, pp313-344
- 30) Diamond , j, (1989), "government expenditure and economic", growth: an empirical investingation,IMF,working paper , may 15
- 31) 8)Fedderke , J , W& PERKINS, P, & Luiz , j ,m , (2006),"infrastructure al investment in long – run economic", groth: south Africa 1875-2001, word develop ment , vol 34, pp1037-1059
- 32) 9)Gkritza,konstantina.Kumares,C.sinha. samuel,Labi,Fred,L& Mannering, ,(2008),"influence of highway construction projects on economic development:an empirical assessment" , journal of Ann Regsci ,pp545-563
- 33) )Hall,peter ,(2002),"urbam and regional planning ",4 th ed ,London , routledge p1۰
- 34) 11)Lyons,max, (1998),"the estimated cost of project labor agreements on

یادداشت‌ها

- <sup>1</sup> Hall  
<sup>2</sup> Clark  
 Construction Budget <sup>3</sup>  
<sup>4</sup> Calantone  
<sup>5</sup> Chua  
<sup>6</sup> Devapriya  
<sup>7</sup> Diamond  
<sup>8</sup> Gkritza  
<sup>9</sup> Tstsumi  
<sup>10</sup> Lyons  
<sup>11</sup> Fedderke  
<sup>12</sup> Devarajans  
<sup>13</sup> Baskin  
<sup>14</sup> Waroonkun  
<sup>15</sup> Miller& russek  
<sup>16</sup> Weil