

شناسایی عوامل مؤثر بر استقرار قانون بودجه عملیاتی در سازمان‌های دولتی

habtaherk@yahoo.com |

حبيب الله طاهريور کلانتری

استادیار مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

کرم الله دانش فرد

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات

rezaey.farhad@gmail.com |

فرهاد رضایی دژکی

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه آزاد

اسلامی واحد علوم و تحقیقات (نویسنده مسئول)

پذیرش: ۱۳۹۰/۹/۲۶

دریافت: ۱۳۹۰/۶/۲

چکیده: پژوهش حاضر، با هدف ارتقای نظام بودجه‌ریزی کشور، بر اساس ادبیات مربوط به تدوین خط‌مشی انجام شده است. هدف پژوهش حاضر، شناسایی عوامل مؤثر بر استقرار قانون بودجه عملیاتی در دستگاه‌های دولتی و پی بردن به نحوه اولویت‌بندی عوامل مذکور در دستگاه‌های دولتی است؟ این پژوهش به لحاظ هدف، کاربردی، به لحاظ ماهیت پژوهش، توصیفی و به لحاظ روش تحلیل آماری، از نوع اکتشافی است که به طور میدانی انجام شده است. جامعه آماری، کارشناسان مرتبط با بودجه‌ریزی دستگاه‌های دولتی/اجرایی هستند. با توجه به ادبیات پژوهش و آرای دانشمندان مختلف، عوامل مؤثر بر استقرار قانون بودجه عملیاتی در قالب ۳۰ متغیر شناسایی شد. سپس برای هر متغیر، پرسش‌هایی مطرح گردید و پرسشنامه پژوهش، با ۱۳۷ پرسش تهیه شد. برای تعیین پایایی پرسشنامه نیز آلفای کرونباخ محاسبه شد که عدد ۰/۹۶۳۳۰ به دست آمد. با اجرای آزمون تحلیل عاملی در خصوص متغیرهای پژوهش، عوامل زیر به ترتیب اولویت تعیین شدند: (۱) توجه به فرهنگ و رهبری؛ (۲) تعهد به اجرا؛ (۳) شرایط گروه هدف؛ (۴) توجه به دانش و ساختار؛ (۵) شرایط تدوین قانون؛ (۶) توجه به گرایش مجریان و جو سازمان؛ (۷) توجه به سادگی اجرای قانون و فناوری.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی، اجرای خط‌مشی، بودجه‌ریزی عملیاتی، سازمان‌های دولتی،

قوانین و مقررات

مقدمه

در تعریفی محدود از بودجه‌ریزی عملیاتی، بیان شده است که در این نوع بودجه‌ریزی، منابع بر اساس نیل به نتایج مشخص و سنجش‌پذیر تخصیص داده می‌شوند (پناهی، ۱۳۸۵: ۵ به نقل از فیلدینگ اسمیت، ۱۹۹۹). ایده بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران، از اوایل دهه ۱۳۸۰، در ادبیات بودجه‌ای مطرح شد و در عمل نیز ابتدا در بودجه‌های سنواتی مورد توجه قرار گرفت و در سال‌های بعد، در قوانین فرادستی مطرح شد. در بند "ر تبصره ۱" قانون بودجه ۱۳۸۲ کل کشور، مقرر شده بود که «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی نسبت به عملیاتی کردن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۳، برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها، مستلزم ذکر نام است، عمل نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را بر اساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد، انجام دهد».

این موضوع عیناً در بند "ز تبصره ۱" قانون بودجه ۱۳۸۳ نیز تکرار گردید: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی نسبت به عملیاتی کردن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۴، برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها، مستلزم ذکر نام است عمل نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را بر اساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد، انجام دهد». مواد (۱۳۷)، (۱۳۸) و (۱۴۴)، در فصل "نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت قانون" قانون برنامه چهارم توسعه دولت، درباره احصای امور حاکمیتی به منظور افزایش بهره‌وری و بودجه‌ریزی عملیاتی بود. در تبصره‌های قانون بودجه ۱۳۸۴، موضوع بودجه‌ریزی عملیاتی مسکوت گذاشته شد و الزامی برای هیچ دستگاهی تعیین نشد. در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نیز در هیچ تبصره‌ای، درباره بودجه‌ریزی عملیاتی بحث نشده است، ولی تلاش شده است که اعتبار دستگاه‌ها، در جدول اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، بر اساس شاخص‌هایی نظیر "واحد"، "مقدار" یا "هزینه واحد" (به عنوان یگانه نمود عملیاتی کردن بودجه) بیان شود. قانون بودجه سال ۱۳۸۶ نیز همانند بودجه سال ۱۳۸۵، اقدامات محسوسی را درباره بودجه‌ریزی عملیاتی شامل نمی‌شد و دقیقاً به صورت بودجه سال ۱۳۸۵، تنظیم شد که همان ایرادهای بودجه سال ۱۳۸۵، بر آن نیز وارد بود. قانون بودجه سال ۱۳۸۷ (با توجه به لایحه تقدیمی دولت) نسبت به قوانین بودجه سنواتی، تغییرات گسترده‌ای کرده بود، گرچه در آن درباره عملیاتی کردن بودجه صحبت نشده است، ولی با تجمیع ردیف‌ها، اختیارات گسترده به

مدیران در سطوح مختلف، به ویژه به دستگاه‌های اصلی اعطاء شده بود. گرچه این نوع اختیار، جزء الزام‌های بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود، ولی این ویژگی، با تعریف و تعیین شاخص‌های دقیق عملکردی همراه نبود. قانون بودجه سال ۱۳۸۸، زمانی تنظیم گردید که قانون مدیریت خدمات کشوری، تصویب شده بود. بر اساس ماده (۱۶) قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظف هستند به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول و کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران، اقداماتی مانند تعیین قیمت تمام‌شده فعالیت‌ها و خدمات، تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و نظارت بر کنترل کمیت و کیفیت خدمات، انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری و اعطای اختیارات لازم را برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌های اعتبارات انجام دهند (پناهی، ۱۳۸۹: ۲۱-۳۲).

بر اساس لایحه برنامه پنجم توسعه در قالب فصل نهم ماده ۱۹۵، دولت ملزم است تا پایان سال دوم برنامه، به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه با روش عملیاتی، در همه دستگاه‌های اجرایی ایجاد کند، به نحوی که لایحه بودجه سال دوم برنامه، با روش مذکور تدوین شود و به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد. در بند "الف" ماده (۲۴) نیز بیان شده است که «هزینه سرانه تربیت نیروی انسانی متخصص مورد تقاضای دولت و هزینه‌های خدمات پژوهشی، فناوری مورد حمایت در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی برای هر دانشگاه و مؤسسه آموزشی، پژوهشی و فناوری محاسبه و به طور سالیانه تأمین گردد». در نهایت، در بند "۳۲"، بر سیاست‌های کلی برنامه پنجم، مجدداً تأکید شده است.

با توجه به مطالب مذکور، هدف پژوهش حاضر، شناسایی عواملی است که به اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی کمک می‌کنند. بنابراین، پرسش‌های پژوهش حاضر عبارت‌اند از: عوامل مؤثر بر اجرای موفق قانون بودجه‌ریزی عملیاتی کدامند؟ و اولویت‌بندی این عوامل چگونه است؟

عوامل مؤثر بر بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان از دیدگاه ادبیات سیستمی، حقوقی، اقتصادی، خط‌مشی‌گذاری و حتی ادبیات بودجه‌ریزی مورد بررسی قرار داد. در مقاله حاضر، بر شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی، از دیدگاه ادبیات مربوط به تدوین خط‌مشی تأکید می‌شود. خط‌مشی عمومی، یک فرایند سه‌مرحله‌ای است: تدوین و پذیرش خط‌مشی، اجرا و ارزیابی آن (مارتین^۱، ۱۹۹۹). شایان ذکر است که در مقاله حاضر، مرحله اجرای خط‌مشی مورد توجه است.

توماس آر. دای (۱۹۷۵) به نقل از کواه^۲، خط‌مشی را هر آنچه را که دولت‌ها انتخاب می‌کنند انجام

1. Martin
2. Quah

دهند یا انجام ندهند، تعریف می‌کند (کواه، ۱۹۸۴). پس از تدوین خطمشی، مرحله دوم یعنی اجرای خطمشی مطرح می‌شود. منظور از اجرای خطمشی، انجام فعالیت‌هایی است که افراد یا گروه‌های دولتی و خصوصی، برای نیل به اهداف تصمیم‌های خطمشی انجام می‌دهند (کواه، ۱۹۸۴). گوگین، باومن، لستر، و اوتل (۱۹۹۰) به نقل از پاپینگ^۱ (۲۰۱۰) اجرای خطمشی را این گونه تعریف می‌کنند: فرایند یا مجموعه تصمیم‌ها و اقدامات لازم برای اجرای یک تصمیم قانونی معتبر دولت. اجرا توانایی متصل کردن حلقه‌های فرعی در یک زنجیره علی است، به گونه‌ای که نتایج مطلوب به دست آید (براینارد^۲، ۲۰۰۵).

براینارد (۲۰۰۹) پیامدهای مطلوب اجرای خطمشی را موفقیت اجرای خطمشی دانسته است. به اعتقاد پاپینگ (۲۰۱۰: ۴۴) موفقیت یا شکست خطمشی، نه تنها بر خود خطمشی، بلکه بر فرایند اجرا مبتنی است. وراج چاندارا سورن (۲۰۰۸) به نقل از پاپینگ (۲۰۱۰: ۵۸)، درباره اجرای موفق خطمشی بیان کرده است: در نخست، موفقیت خطمشی را می‌توان با سنجش خروجی (اهداف مطلوب)، پیامدهای اولیه (نتایج حاصل برای جامعه)، و پیامدهای ثانویه (میزان کمک خروجی‌ها و پیامدهای اولیه به توسعه کشور) اندازه‌گیری کرد. دوم اینکه، موفقیت یک خطمشی، نباید آثار منفی بر سایر خطمشی‌ها داشته باشد یا موجب کسب دستاوردهای مضر شود. سوم اینکه، اهداف کوچک و بزرگ خطمشی‌های موفق، موجب بهبود کلی جامعه خواهند شد. به اعتقاد فیرتلاف^۳ (۲۰۰۶)، فرایند اجرای یک خطمشی، افراد مختلف زیادی را در سطوح ملی، منطقه‌ای، و محلی با اولویت‌های رقابتی گوناگون شامل می‌شود.

بارتون^۴ (۱۹۹۰) با بررسی آثار برخی صاحب‌نظران، عوامل مؤثر را بر اجرای موفق خطمشی‌ها مطرح کرده است: (۱) ماهیت مسئله‌ای که در خطمشی مطرح می‌شود، (۲) وضوح و شفافیت خطمشی، (۳) تعهد و ظرفیت‌های رهبری، (۴) روابط سازمانی درون و میان مؤسسات مجری، (۵) توازن حمایت و مقاومت در محیط سیاسی، و (۶) مشوق‌ها و تنبیه‌های پذیرش و عدم پذیرش. سیسومبات^۵ (۲۰۰۶) نیز در پژوهشی با عنوان "عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی بازپروری نوجوانان بزهکار در تایلند" نتیجه گرفت که چهار عامل نگرش‌های مجریان، میزان حمایت خارجی، ظرفیت‌های مؤسسات مجری، و منابع خطمشی، بر اثربخشی اجرای خطمشی تأثیر دارند. پاپینگ (۲۰۱۰: ۷۷) عوامل مؤثر را بر

1. Phaopeng
2. Brynard
3. Fairtlough
4. Barton
5. Saisombut

اجرای موفق خطمشی در سه گروه دسته‌بندی کرده است: (۱) گروه اول، شرایط خطمشی هستند و محیط خطمشی، حمایت منابع انسانی، کفایت بودجه، حمایت رهبران سیاسی محلی و ملی کشور، حمایت بوروکراسی، دسترسی به منابع، وضوح و سازگاری اهداف خطمشی و غیره را شامل می‌شوند؛ (۲) گروه دوم، خصوصیات مدیریت خطمشی هستند و رهبری، سبک رهبری، تعهد رهبری و غیره را شامل می‌شوند و (۳) گروه سوم، نیز "خصوصیات مجریان" هستند و تمایل مجری، شناخت مجری از خطمشی، دانش مجری، نگرش مجری، و توانایی و ظرفیت مجری را شامل می‌شوند. تراکارن وانیچ^۱ (۲۰۱۰: ۷۸) در پژوهش خود، عوامل مؤثر بر اجرای بودجه‌بندی عملیاتی را به سه دسته تقسیم کرده است: (۱) عوامل مربوط به اطلاعات و رهنمودهای رویه‌ای، (۲) خصوصیات مجریان، و (۳) عوامل خارجی. براینارد (۲۰۰۵) علاوه بر پیچیده دانستن فرایند اجرا، شش پروتکل یا C6 را در نیل به نتایج مطلوب در فرایند اجرا مهم دانسته است. محتوی^۲، زمینه^۳، ظرفیت^۴، تعهد^۵، ارتباطات^۶، و موکلان و ائتلاف‌ها^۷.

گان (به نقل از هانتز و مارکس^۸، ۲۰۰۲) در پاسخ به این پرسش که چرا اجرا با مشکل مواجه می‌شود، ده دلیل را بیان کرده است: (۱) شرایط خارجی، (۲) نبود زمان و منابع کافی، (۳) عدم دسترسی به ترکیب لازم از منابع، (۴) عدم پشتیبانی نظریه علت و معلولی معتبر از خطمشی، (۵) نبود ارتباط علت و معلولی روشن، (۶) روابط همبستگی چندگانه، (۷) درک ضعیف از اهداف و عدم توافق درباره آن، (۸) مشخص نکردن وظایف با توالی صحیح، (۹) ارتباطات و هماهنگی ناکافی، و (۱۰) صاحبان قدرت، نمی‌توانند مورد پذیرش کامل همه افراد قرار بگیرند.

براینارد (۲۰۱۰) در پژوهش دیگری، پنج دسته متغیر را در اجرای خطمشی مؤثر دانسته است. متغیرهای مذکور عبارت‌اند از: (۱) سازمان‌هایی که باید با هم کار کنند، (۲) طراحی و پیشرفت خطمشی، (۳) رفتار گروه‌های تحت تأثیر، (۴) توانایی‌های رهبری، و (۵) ادراک و تفسیر مجریان. کریستین میکلسن^۹ (۲۰۰۵) در پژوهش خود، ابزار خطمشی و تأثیر آن را در اجرای خطمشی،

1. Trakarnvanich
2. Content
3. Context
4. Capacity
5. Commitment
6. Communication
7. Clients and Coalitions
8. Hunter & Marks
9. Christian Michelsen

مورد بررسی قرار داده است. وی در پژوهش خود، تأثیر ترکیب ابزارهای خطمشی انتخاب شده را بر کارایی انرژی در آلمان بررسی کرد. انتخاب مناسب ابزار خطمشی بر اساس شرایط گروه‌های هدف و شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، می‌تواند به اجرای موفق خطمشی کمک کند. ابزار خطمشی، وسایل یا تدابیر واقعی هستند که دولت برای اجرای خطمشی در اختیار دارد و انتخاب باید از بین آنها صورت گیرد (هاولت، ۱۳۸۰: ۱۲۸).

استارک^۱ (۲۰۰۴: ۱۲) به نقل از (مازمانیان و ساباتیر، ۱۹۸۱)، عوامل مؤثر را بر اجرای خطمشی بیان کرده است. عوامل مذکور، عبارت‌اند از اعتبار نظریه علی، تنوع رفتار گروه هدف، گروه هدف به عنوان درصدی از جامعه، میزان تغییر رفتاری مورد نیاز، میزان وضوح، رتبه‌بندی، و سازگاری اهداف، قدرت قانونی و نهادی مؤسسه رهبر، منابع مالی در دسترس مؤسسه رهبر، تعهد مؤسسه رهبر به اهداف خطمشی، میزان مهارت و رهبری مؤسسه رهبر، توجه رسانه‌ها به مشکل، حمایت و پشتیبانی عمومی، شرایط اجتماعی-اقتصادی و سیاسی، حمایت و پشتیبانی صاحبان قدرت، مشارکت عمومی، و مشارکت طبیعی.

کلین^۲ (۲۰۰۰) به نقل از استارک (۱۹۸۳) بیان کرده است که موانع اصلی اجرای مؤثر خطمشی، از دیدگاه مدیریت سازمانی عبارت‌اند از: (۱) فقدان شایستگی فنی بوروکرات‌ها، (۲) ترجیحات سیاسی غیرمشمروع مجریان، (۳) ویژگی‌های ساختاری مؤسسات مجری، و (۴) وجود نقص در ارتباطات افراد تدوین‌کننده خطمشی با زیردستان و (۵) تضاد منافع در فرایند اجرا.

یافته‌های برخی از پژوهش‌های پیشین نشان داده‌اند که اجرای مؤثر خطمشی‌های مربوط به حفظ جنگل در پاکستان، به سه عامل، یعنی سازمان مناسب، منابع مالی کافی، و قانون‌گذاری قوی وابسته است. ساختار اداری حکومت مرکزی و استانی یا ایالتی، حاصل استعمار گذشته است. عجیب است که خطمشی‌های جنگل تغییر کرده‌اند، اما ساختار اداری جنگل برای اجرای خطمشی‌های مذکور، دگرگون نشده است. برای اجرای خطمشی‌های مربوط به جنگل و اجرای برنامه‌های توسعه مربوط به آن، در طول سال‌های برنامه و برنامه‌های سالانه، مبالغ مالی کم و ناکافی در نظر گرفته شده است. یکی از دلایل عدم اجرای قانون، عملی نبودن قانون و عدم پذیرش آن در اجتماع بوده است (پاه جان،^۳ ۱۹۹۳: ۱۰۲).

1. Stark
2. Cline
3. Ullah Jan

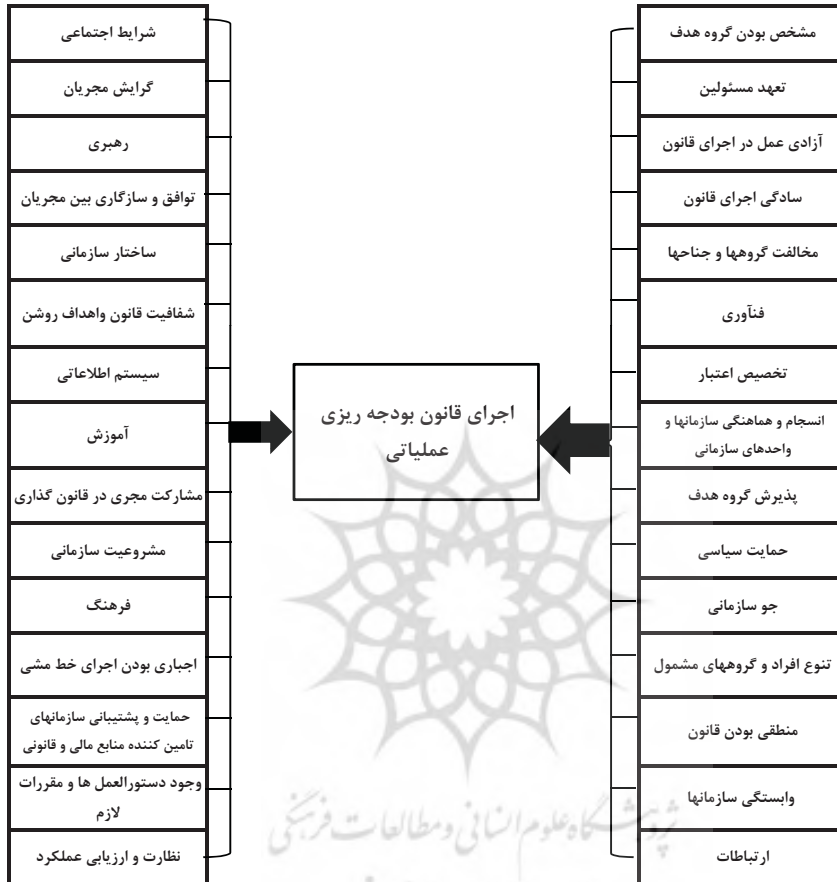
به اعتقاد ادواردز (۱۹۸۰) به نقل از کویی^۱ (۲۰۰۷)، عوامل مهم و مؤثر بر اجرای خطمشی، ارتباطات، منابع، تمایل مجریان، و ساختار دیوانسالارانه هستند. همچنین به اعتقاد اسمیت (۱۹۷۳)، یک خطمشی ایده‌آل، یک مؤسسه مجری، گروه هدف، و عوامل محیطی، چهار عامل مهم در اجرای خطمشی هستند. به اعتقاد ون‌متر و ون‌هورن^۲ (۱۹۷۵)، متغیرهای ذیل، خطمشی و عملکرد مؤسسات مجری را پیوند می‌دهند: (۱) ویژگی‌های مربوط به خود خطمشی که اهداف و استانداردها و منابع خطمشی را شامل می‌شوند، (۲) ارتباطات بین‌سازمانی و فعالیت‌های اجبارکننده، (۳) ویژگی‌های مؤسسات مجری، (۴) گرایش مجریان به خطمشی، و (۵) شرایط اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی حاکم بر خطمشی.

کیلسترا^۳ (۲۰۱۰) در پژوهشی با عنوان "کاراسازی اجرای خطمشی" که در آن با ۲۱۱ نفر از پاسخ‌دهندگان مصاحبه شد، و در نشریه اکونومیست چاپ گردید، عوامل مهم زیر را برای اجرای مؤثر خطمشی بیان کرده است: (۱) منابع: باید مطمئن بود که زمان و پول کافی برای اجرای خطمشی، صرف می‌شود. (۲) برنامه‌ریزی و فرایندها: اجرای خوب خطمشی، به پیوند دقیق تدوین، برنامه‌ریزی و اجرای خطمشی بستگی دارد، (۳) رهبری: منظور افرادی هستند که در رأس سلسله‌مراتب، در بهترین وضعیت برای داشتن بصیرت لازم به منظور اجرای موفق خطمشی قرار دارند، (۴) ترویج فرهنگ تعهد: منظور ارتباطات اندیشمندانه است که وجود بازخور را نیز شامل می‌شود و (۵) فناوری: بر اساس یافته‌های پژوهش‌های پیشین، فناوری اطلاعات هنگامی مؤثر است که به طور صحیح با افراد و فرایندهای درست و بجا ترکیب شود.

مدل مفهومی پژوهش

در بررسی عوامل مؤثر بر اجرای خطمشی، برخی صاحب‌نظران برای یک مفهوم، دو تعریف متفاوت را مطرح کرده‌اند. بعضی صاحب‌نظران برای دو واژه متفاوت، تعریفی مشابه بیان کرده‌اند. برخی از متغیرها نیز با همدیگر همپوشانی دارند. با توجه به تعریف متغیرهای بیان شده در نظریه‌های مذکور، مدل مفهومی پژوهش به صورت زیر تدوین شده است.

1. Kuei
2. Van Meter & Van Horn
3. Kielstra



نمودار (۱): مدل مفهومی اولیه عوامل مؤثر بر استقرار قانون بودجه ریزی عملیاتی

روش پژوهش

پژوهش حاضر، به لحاظ هدف، کاربردی، به لحاظ ماهیت پژوهش، توصیفی و از نوع پیمایش است، زیرا علاوه بر توصیف متغیرها، تحلیل آماری آنها نیز انجام شده و دلایل عدم استقرار قانون بودجه عملیاتی، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. با توجه به اینکه از روش تحلیل عاملی اکتشافی، استفاده شده است، پژوهش حاضر از نوع اکتشافی نیز محسوب می‌شود. جامعه آماری پژوهش حاضر، کارشناسان مرتبط با برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دستگاه‌های دولتی

هستند. بر اساس مفروض‌های تحلیل عاملی، تعداد نمونه مورد نیاز، ۳۰۰ پرسشنامه است. البته به اعتقاد دواس (۱۳۷۶)، به ازای هر متغیر، ۵ تا ۱۰ پرسشنامه باید توزیع شود. با توجه به اینکه در پژوهش حاضر، ۳۰ متغیر شناسایی شده است، ۱۵۰ پرسشنامه مورد نیاز است که برای اطمینان بیشتر، ۲۰۰ پرسشنامه در سازمان‌های دولتی توزیع شده است. اسامی سازمان‌های مذکور در جدول (۱) بیان شده است.

جدول (۱): توزیع پرسشنامه در دستگاه‌های دولتی / اجرایی

ردیف	وزارتخانه / سازمان	ردیف	وزارتخانه / سازمان
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۱۸	اداره کل غله استان تهران
۲	شرکت مخابرات تهران	۱۹	معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری
۳	صنایع دفاع	۲۰	دیوان محاسبات کشور
۴	مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت	۲۱	وزارت کشور
۵	شرکت مترو	۲۲	اداره کل آموزش و پرورش
۶	سازمان اسناد ملی	۲۳	شرکت ملی نفت مناطق
۷	مرکز آموزش مدیریت دولتی	۲۴	فرهنگ و ارشاد
۸	بانک ملی	۲۵	نهضت سواد آموزی
۹	مرکز آمار ایران	۲۶	شرکت آب و فاضلاب
۱۰	وزارت کار و امور اجتماعی	۲۷	سازمان بهزیستی
۱۱	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲۸	اداره کل مخابرات
۱۲	وزارت نفت - شعبه ۳	۲۹	اداره ثبت اسناد و املاک
۱۳	وزارت آموزش و پرورش	۳۰	اداره امور مالیاتی
۱۴	بیمه آسیا	۳۱	سازمان هلال احمر
۱۵	سازمان توسعه صنایع و معادن	۳۲	اداره کل راه و ترابری
۱۶	وزارت جهاد کشاورزی	۳۳	اداره گاز
۱۷	معاونت برنامه‌ریزی استانداری تهران	۳۴	سازمان فنی و حرفه ای

به منظور جمع آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آنها، از پرسشنامه استفاده گردید و با کارشناسان بودجه‌ریزی دستگاه‌های دولتی / اجرایی، درباره موضوع پژوهش مصاحبه شده است. پرسشنامه پژوهش حاضر، ۱۳۷ پرسش (گویه) را شامل می‌شود.

منظور از روایی این است که مقیاس و محتوای پرسش‌های پرسشنامه، دقیقاً متغیرها و موضوع مورد بررسی را بسنجد، یعنی داده‌های گردآوری شده از طریق پرسشنامه، مازاد بر نیاز پژوهش نباشند و بخشی از داده‌های مورد نیاز در خصوص سنجش متغیرها، در محتوای ابزار حذف نشده باشند (حافظ‌نیا، ۱۳۸۷: ۱۵۵). در پژوهش حاضر، برای تعیین روایی پرسشنامه، قبل از تدوین و استفاده از پرسشنامه، پژوهشی مقدماتی درباره مشکلات اجرای قانون (بودجه عملیاتی) انجام شد. با توجه به اینکه ابزار جمع‌آوری داده‌ها در پژوهش حاضر، پرسشنامه است، پژوهشگر با استفاده از نظریه‌های مطرح شده درباره اجرای خطمشی و با استفاده از کتاب‌ها و مقالات مختلف، و آرای صاحب‌نظران، پرسشنامه پژوهش را تهیه کرده است. منظور از پایایی این است که اگر یک وسیله اندازه‌گیری که برای سنجش متغیری خاص، ساخته شده است، در شرایط مشابه در زمان یا مکان دیگری مورد استفاده قرار گیرد، نتایج مشابهی به دست آید (حافظ‌نیا، ۱۳۸۷: ۱۵۵). در پژوهش حاضر، برای تعیین پایایی پرسشنامه، آلفای کرونباخ محاسبه گردید و مقدار آن، ۰/۹۶۳۳۰ به دست آمد. هر قدر شاخص آلفای کرونباخ، به ۱ نزدیکتر باشد، همبستگی درونی بین پرسش‌ها بیشتر است و در نتیجه پرسش‌ها، همگن‌تر خواهند بود. سپس پرسشنامه پژوهش با مراجعه حضوری پژوهشگر، در وزارتخانه‌ها و اداره‌های کل استان تهران توزیع گردید. به دلیل عدم همکاری برخی سازمان‌ها، از ۲۰۰ پرسشنامه توزیع شده، ۱۵۸ پرسشنامه معتبر گردآوری شد.

برای تحلیل داده‌ها در پژوهش حاضر، از روش تحلیل عاملی اکتشافی استفاده شده است. هدف از کاربرد روش تحلیل عاملی، دستیابی به مجموعه‌ای از متغیرها، بر حسب تعداد کمتری از متغیرهای فرضی است، به عبارت دیگر، در تحلیل عاملی تعداد زیادی از متغیرها بر حسب تعداد کمی از ابعاد یا سازه‌ها بیان می‌شوند. سازه‌های مذکور، عامل نامیده می‌شوند. پژوهشگر در بدترین شرایط، ممکن است هیچ تصویری در این زمینه نداشته باشد که داده‌های پیش‌روی وی، چه ابعاد زیربنایی دارند. در این وضعیت، می‌توان تحلیل عاملی را برای کاهش میزان داده‌ها تا حد ممکن و دستیابی به کم‌ترین عامل‌هایی به کار گرفت که می‌توانند کوواریانس مشاهده شده را توضیح دهند. همچنین ابزاری برای کاهش میزان داده‌ها تا حد ممکن است. این روش بکارگیری تحلیل عاملی، اکتشافی است و آن را تحلیل عاملی اکتشافی می‌نامند (منصورفر، ۱۳۸۵: ۲۵۵).

یافته‌های پژوهش

قبل از بیان پاسخ پرسش‌های پژوهش، میانگین و انحراف معیار هر یک از متغیرهای مورد بررسی در جدول ذیل بیان می‌شود.

جدول (۲): میانگین و انحراف معیار متغیرها

Std. Deviation	Mean	متغیرها	Std. Deviation	Mean	متغیرها
0.6929	2.2838	شفاف بودن قانون و اهداف روشن	0.6431	1.9802	مشارکت مجری در قانون گذاری
0.6632	2.3031	فرهنگ	0.7130	1.9819	حمایت سازمان های تأمین کننده منابع مالی و قانونی
0.6531	2.3120	حمایت سیاسی	0.7280	2.0248	وابستگی سازمان ها
0.7651	2.3423	توافق و سازگاری بین مجریان	0.9067	2.0556	نظارت و ارزیابی عملکرد
0.5405	2.4110	سادگی اجرای قانون	0.6628	2.0956	ارتباطات
0.6966	2.4424	تعهد مسئولان	0.6071	2.1018	اجباری بودن اجرای خط مشی
0.6089	2.5156	آموزش	0.6403	2.1397	تخصیص اعتبار
0.6297	2.5356	فناوری	0.6086	2.1719	ساختار سازمانی
0.8453	2.6377	جو سازمان	0.7281	2.1746	پذیرش گروه هدف
0.7166	2.6942	آزادی عمل در اجرای قانون	0.7012	2.2081	شرایط اجتماعی
0.8951	2.7434	تنوع افراد و گروه های مشمول	0.6030	2.2205	رهبری
0.7690	2.8222	مشروعیت سازمانی	0.6611	2.2285	نظام اطلاعاتی
0.5920	2.8519	منطقی بودن قانون	0.5620	2.2354	وجود دستورالعمل و مقررات لازم
0.6899	2.9695	مخالفت گروه ها و جناح ها	0.6321	2.2500	انسجام و هماهنگی سازمان ها و واحدهای سازمانی
0.5823	3.0356	گرایش مجریان	0.7644	2.2643	مشخص بودن گروه هدف

منبع: یافته های پژوهش

پرسش اول پژوهش: عوامل مؤثر بر عدم استقرار قانون بودجه عملیاتی در دستگاه‌های دولتی کدام هستند؟

برای پاسخ به پرسش فوق، ابتدا باید از کفایت نمونه‌گیری، مستقل بودن نمونه‌ها و مناسب بودن فن آماری (تحلیل عاملی) اطمینان یافت. برای تعیین کفایت نمونه‌گیری، از آماره KMO استفاده شد. همان طور که در جدول (۳) بیان شده است، مقدار آماره مذکور، $۰/۸۳۵$ است که نشان می‌دهد کفایت نمونه‌برداری، بسیار خوب و مناسب بوده است.

آزمون کرویت بارلت، به منظور ارزشیابی وضعیت ماتریس همبستگی بین متغیرها انجام می‌شود. در این آزمون، فرضیه صفر نشان می‌دهد که ماتریس ضرایب همبستگی بین گویه‌هایی که معرفی شده‌اند، ماتریس واحدی hsj است، یعنی ماتریسی که فقط در خانه‌های روی قطر اصلی آن، همبستگی دیده می‌شود و بقیه خانه‌های آن، خالی است. به عبارت دیگر، ضریب همبستگی هر مؤلفه با خودش، یک است و با بقیه ضرایب، همبستگی صفر دارد. در مقابل فرضیه خلاف، بیانگر وجود همبستگی بین گویه‌هاست. خروجی این آزمون، آزمون کای دو، درجه آزادی و سطح معناداری را نشان می‌دهد که در اینجا سطح معنی‌داری کمتر از $۰/۰۵$ ، عدم واحد بودن ماتریس همبستگی را نشان می‌دهد. در واقع، می‌توان نتیجه گرفت که همه متغیرها مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند. همچنین مقدار دترمینان ماتریس همبستگی، $۱۰^{-۷} \times ۱/۲۳۳$ است که نشان می‌دهد تحلیل عاملی، فن مناسبی برای تحلیل داده‌هاست.

KMO and Bartlett's Test		
0.835	Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	
2325.259	Approx. Chi-Square	Bartlett's Test of Sphericity
435.000	Df	
0.000	Sig.	

استخراج عوامل

در این مرحله، با استفاده از روش تحلیل مؤلفه‌های اصلی^۱، هفت عامل مهم شناسایی شدند. هفت عامل مذکور، در کل $۶۳/۶۱۶$ درصد از واریانس کل را تبیین می‌کنند. عامل اول با میزان $۹/۲۴۷$ ، بیشترین واریانس و عامل هفتم با میزان $۱/۰۵۰$ ، کمترین واریانس را تبیین می‌کنند.

جدول (۴): کل واریانس تبیین شده

Rotation Sums of Squared Loadings			Extraction Sums of Squared Loadings			Initial Eigenvalues			Component
Cumulative %	% of Variance	Total	Cumulative %	% of Variance	Total	Cumulative %	% of Variance	Total	
11.881	11.881	3.564	30.823	30.823	9.247	30.823	30.823	9.247	1
22.529	10.648	3.194	39.726	8.903	2.671	39.726	8.903	2.671	2
31.998	9.469	2.841	46.106	6.380	1.914	46.106	6.380	1.914	3
40.707	8.710	2.613	52.046	5.940	1.782	52.046	5.940	1.782	4
49.409	8.702	2.610	56.270	4.225	1.267	56.270	4.225	1.267	5
57.186	7.778	2.333	60.117	3.846	1.154	60.117	3.846	1.154	6
63.616	6.430	1.929	63.616	3.499	1.050	63.616	3.499	1.050	7
						66.868	3.252	.976	8
						69.877	3.009	.903	9
						72.728	2.851	.855	10
						75.326	2.598	.779	11
						77.763	2.437	.731	12
						80.119	2.357	.707	13
						82.142	2.023	.607	14
						84.037	1.895	.568	15
						85.861	1.824	.547	16
						87.575	1.715	.514	17
						89.059	1.483	.445	18
						90.522	1.463	.439	19
						91.877	1.355	.407	20
						93.097	1.220	.366	21
						94.241	1.143	.343	22
						95.294	1.054	.316	23
						96.218	.924	.277	24
						97.078	.860	.258	25
						97.871	.792	.238	26
						98.523	.652	.196	27
						99.117	.594	.178	28
						99.607	.490	.147	29
						100.000	.393	.118	30

منبع: یافته‌های پژوهش

جدول (۵): ماتریس اجزا چرخش یافته

Component							
7	6	5	4	3	2	1	
						.689	فرهنگ
						.672	رهبری
						.644	مشارکت مجری در قانون گذاری
				.350		.579	اجباری بودن اجرای خط مشی
						.562	ارتباطات
					.711		تعهد مسئولان
					.662		حمایت سیاسی
					.575		مشخص بودن گروه هدف
	.486				.560		مشروعیت سازمانی
			.419		-.559		آزادی عمل در اجرای قانون
					.526		نظارت و ارزیابی عملکرد
					.496	.447	توافق و سازگاری بین مجریان
				.796			تخصیص اعتبار
				.712			پذیرش گروه هدف
				.669			انسجام و هماهنگی سازمانها و واحدهای سازمانی
				.499	.472		وابستگی سازمانها
			.791				آموزش
			.620		.368		نظام اطلاعاتی
			.571		.355		ساختار سازمانی
		.731					شرایط اجتماعی
		.729					شفاف بودن قانون و اهداف
		.502			.409		وجود دستورالعمل و مقررات لازم
		.498	.423		.401		حمایت و پشتیبانی سازمانهای تأمین کننده منابع مالی و قانونی
	.743						گرایش مجریان

ادامه جدول (۵): ماتریس اجزا چرخش یافته

Component							
7	6	5	4	3	2	1	
	.678						منطقی بودن قانون
	.572				.476		جو سازمان
	.553						مخالفت گروه‌ها و جناح‌ها
.645							تنوع افراد و گروه‌های مشمول
.633		.381					فناوری
.579		.398					سادگی اجرای قانون

منبع: یافته‌های پژوهش

در ادامه، پاسخ پرسش اول (عوامل مؤثر بر عدم استقرار قانون بودجه عملیاتی در دستگاه‌های دولتی کدام‌اند) بیان می‌شود. همان‌طور که در جدول (۵) مشاهده می‌شود، پس از چرخش اجزاء که با روش اکواماکس و هیجده چرخش^۱ انجام شد، هفت عامل زیر مشخص گردید:

- ۱- **توجه به فرهنگ و رهبری:** (فرهنگ، رهبری، مشارکت مجری در قانون‌گذاری، ارتباطات، اجباری بودن اجرای خط‌مشی)
- ۲- **تعهد و حمایت از اجرا:** (تعهد مسئولان، حمایت سیاسی، مشخص بودن گروه هدف، مشروعیت سازمانی، آزادی عمل در اجرای قانون، نظارت و ارزیابی عملکرد، توافق و سازگاری بین مجریان)
- ۳- **شرایط گروه هدف:** (تخصیص اعتبار، پذیرش گروه هدف، انسجام و هماهنگی سازمان‌ها و واحدهای سازمانی، وابستگی سازمان‌ها)
- ۴- **توجه به دانش و ساختار:** (آموزش، نظام اطلاعاتی، ساختار سازمانی)
- ۵- **شرایط تدوین قانون:** (شرایط اجتماعی، شفاف بودن قانون و اهداف، وجود دستورالعمل و مقررات لازم، حمایت و پشتیبانی سازمان‌های تأمین‌کننده منابع مالی و قانونی)
- ۶- **توجه به گرایش مجریان و جو سازمانی:** (گرایش مجریان، منطقی بودن قانون، جو سازمان، مخالفت گروه‌ها و جناح‌ها)

1. Rotation Method: Equamax with Kaiser Normalization a Rotation converged in 18 iterations.

۷- توجه به سادگی اجرای قانون و فناوری: (سادگی اجرای قانون، فناوری، تنوع افراد و گروه‌های مشمول)

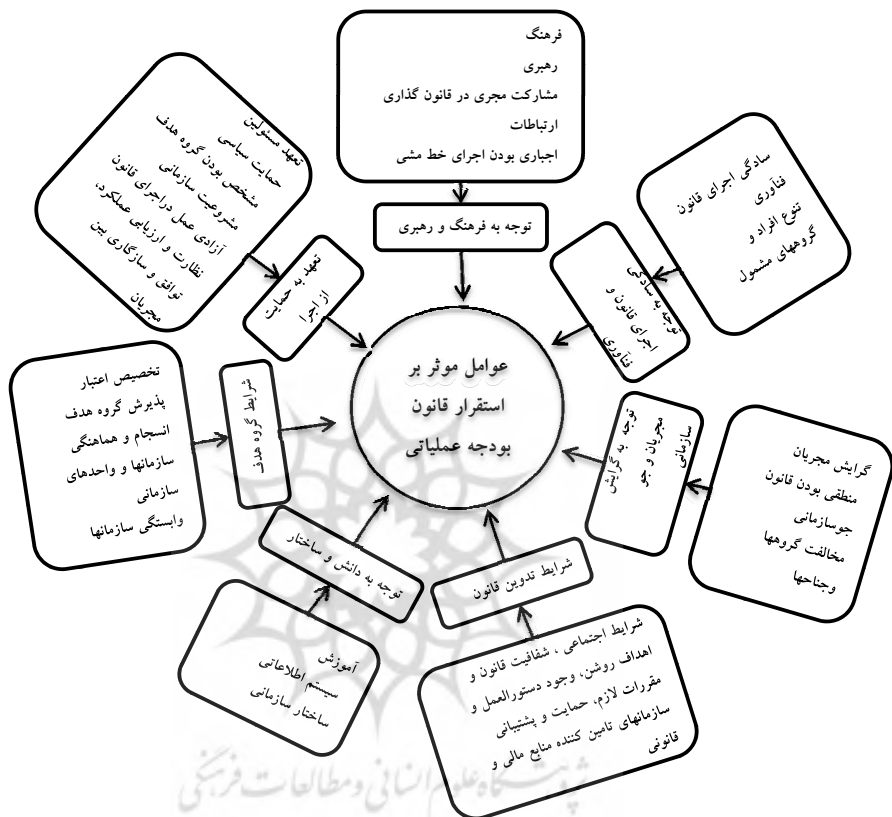
ب- پرسش دوم پژوهش: اولویت عوامل مؤثر بر عدم استقرار قانون بودجه عملیاتی در دستگاه‌های دولتی چگونه است؟

برای پاسخ به پرسش فوق، از مقدار ویژه هر عامل^۱ در جدول (۴) استفاده می‌شود. مقدار ویژه هر عامل، نسبتی از واریانس کل متغیرها است که با عامل مذکور تبیین می‌شود. مقدار ویژه از طریق مجموع مجذورات بارهای عاملی مربوط به همه متغیرهای آن عامل محاسبه می‌شود. مجموع مجذورات بارهای عاملی هر عامل را مقدار ویژه آن عامل می‌نامند. مقدار ویژه هر عامل، نشان می‌دهد که چند درصد از واریانس کل متغیرها مربوط به هر عامل است. به بیان دیگر، سهم اختصاصی هر عامل از کل واریانس را مقدار ویژه هر عامل می‌نامند. هر قدر ضریب عاملی بزرگ‌تر باشد، اهمیت و تأثیر آن بیشتر می‌شود (منصورفر، ۱۳۸۵: ۲۹۲). بر اساس جدول (۴) عوامل مؤثر بر عدم استقرار قانون بودجه عملیاتی در دستگاه‌های دولتی به ترتیب اولویت به شرح زیر است:

اولین عامل با میزان واریانس $30/823$ و با ارزش ویژه $9/247$ در اولویت قرار دارد.
 عامل دوم با میزان واریانس $8/903$ و با ارزش ویژه $2/671$ در جایگاه دوم؛
 عامل سوم با میزان واریانس $6/380$ و با ارزش ویژه $1/914$ در جایگاه سوم؛
 عامل چهارم با میزان واریانس $5/940$ و با ارزش ویژه $1/782$ در جایگاه چهارم؛
 عامل پنجم با میزان واریانس $4/225$ و با ارزش ویژه $1/267$ در جایگاه پنجم؛
 عامل ششم با میزان واریانس $3/846$ و با ارزش ویژه $1/154$ در جایگاه ششم؛
 و عامل هفتم با میزان واریانس $3/499$ و با ارزش ویژه $1/050$ در جایگاه هفتم قرار دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در پژوهش حاضر، ۳۰ متغیر شناسایی شد که در پایان در هفت عامل دسته‌بندی شدند. عوامل مذکور، تقریباً $0/64$ از واریانس را تبیین می‌کنند. در شکل زیر، نحوه قرار گرفتن متغیرهای بار شده بر هر عامل مشاهده می‌شود.



نمودار (۲): مدل نهایی عوامل مؤثر بر استقرار قانون بودجه عملیاتی حاصل از تحلیل عاملی

همان‌طور که در پیشینه پژوهش بیان گردید، بر اساس نتایج حاصل از پژوهش "شناسایی موانع استقرار بودجه عملیاتی در دانشگاه تهران سال ۱۳۸۷"، عوامل مؤثر در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی به لحاظ بازدارندگی، در جدول زیر رتبه‌بندی شده‌اند:

جدول (۶): رتبه‌بندی عوامل مؤثر در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه تهران به لحاظ بازدارندگی

رتبه	نام عامل	میانگین رتبه
۱	توانایی فنی	۳/۸۹
۲	اختیار رویه‌ای	۴/۱۰
۳	پذیرش انگیزشی	۴/۲۳
۴	اختیار سازمانی	۴/۸۱
۵	توانایی انسانی	۴/۹۰
۶	توانایی سنجش عملکرد	۵/۱۱
۷	اختیار قانونی	۵/۲۳
۸	پذیرش سیاسی	۵/۶۰
۹	پذیرش مدیریتی	۷/۱۵

منبع: (ابراهیمی، ۱۳۸۷: ۹۹)

همان‌طور که در جدول (۶) مشاهده می‌شود، عوامل مؤثر در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، نه مورد هستند که مقایسه آنها با متغیرها و عوامل شناسایی شده در پژوهش حاضر، به لحاظ تعداد و شیوه رتبه‌بندی، تفاوت‌ها و شباهت‌هایی دارد. در پژوهش ابراهیمی، عوامل "توانایی سنجش عملکرد"، "اختیار قانونی" و "پذیرش سیاسی"، به طور جداگانه رتبه‌بندی شده‌اند. همان‌طور که در جدول (۵) مشاهده می‌شود، عوامل مذکور، در گروه دوم و عوامل "پذیرش انگیزشی" و "اختیار سازمانی"، در گروه سوم قرار می‌گیرند. والیانی و همکاران (۱۳۸۸)، در پژوهش خود با عنوان بررسی و تحلیل راهبردی استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری اصفهان، ضعف‌های استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را شناسایی کرده‌اند. ضعف‌های مذکور در جدول زیر بیان شده‌اند.

جدول (۷): ضعف‌های استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری اصفهان

وزن	عنوان
۰,۲	فقدان نظام کارا و پویای ارزیابی در سطح عملیاتی
۰,۲	نامشخص بودن سطوح شاخص‌ها و ارتباط آن با اهداف
۰,۱۵	عدم تعهد کامل بخش‌های اجرایی به اجرای کامل بودجه
۰,۱۵	تعدد و تناقض اطلاعات عملکردی در یک حیطه ثابت و مشخص
۰,۱	ضعف ارتباط شفاف میان اهداف برنامه‌ها و ردیف‌های بودجه
۰,۱	هدف‌گذاری غیرواقعی
۰,۱	ناآشنایی عمومی کاربران با مفاهیم و روش‌های تحلیل هزینه در بحث بودجه‌ریزی عملیاتی
۰,۱	ضعف نظام پاداش و تنبیه در سازمان
۰,۰۵	وجود نظام‌های فشار برای تغییر به جای کشش و جذب

منبع: (والیانی و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۳-۸)

با مقایسه پژوهش والیانی و همکاران با پژوهش حاضر، می‌توان تفاوت‌هایی را به لحاظ روش انجام پژوهش و متغیرها مشاهده کرد.

یکی از نتایج ضمنی پژوهش حاضر، ضعف نظام خط‌مشی‌گذار در مراحل تدوین، اجرا، و ارزیابی خط‌مشی و قانون است.

همان‌طور که در جدول (۲) مشاهده می‌شود، میانگین نظری بیشتر عوامل شناسایی شده، کمتر از میانگین نظری است که بیانگر لزوم بررسی بیشتر در زمینه اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی است. در بین عوامل مذکور، فقط عامل ششم (توجه به گرایش مجریان) و هفتم (توجه به سادگی اجرای قانون و فناوری) بیشترین رتبه‌ها را دارند.

رتبه کم عامل "توجه به فرهنگ و رهبری" با میانگین نظری ۲/۱۴ نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس نظام ارزشی و فرهنگی جامعه، تدوین نشده است و تا حدی بر ارزش‌ها و باورهای جامعه، منطبق نیست و افراد آن را تکلیف و وظیفه اجتماعی و ملی محسوب نمی‌کنند. افراد مشغول در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، با استفاده از تنبیه یا تشویق، همکاری نمی‌کنند و خود را مقید به همکاری با سازمان برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی نمی‌نمایند. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، نتوانسته است افراد و سازمان‌ها را در خصوص اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی متقاعد کند.

سازمان‌ها به میزان نسبتاً کم، توانایی ایجاد و توسعه ارتباط خوب کاری را برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و حل اختلاف‌های داخلی بین همکاران دارند. مدیران سازمان‌ها، توانایی لازم را در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ندارند و در این زمینه، به میزان بسیار کمی، روحیه کاری خوب در کارکنان ایجاد می‌کنند. سازمان‌ها برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، بسیار کم از نیروی انسانی، منابع و امکاناتش به بهترین وجه استفاده می‌کنند و بر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، کنترل و نظارت بسیار کمی دارند. همچنین سازمان‌ها برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، کمتر از رسانه‌ها استفاده می‌کنند. نتایج همچنین نشان می‌دهند که آرای کارشناسان بودجه‌ریزی و همکاران‌شان درباره بودجه‌ریزی عملیاتی، در تدوین طرح‌ها و بخشنامه‌ها مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. قانون‌گذار یا مجلس، به آرای سازمان‌ها درباره بودجه‌ریزی عملیاتی توجه ندارد و قانون و بخشنامه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، بر اساس واقعیت‌های اجرایی آن تدوین نشده‌اند. برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، از تشویق‌ها و امتیازات ویژه استفاده نمی‌شود. اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی برای دستگاه‌های مشمول آن، اجباری نیست و برای عدم اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، جریمه و مجازات در نظر گرفته نشده است. قانون‌گذار و دستگاه ذیربط، افراد مشغول در بودجه‌ریزی عملیاتی را از قانون و فرایند آن مطلع نمی‌کنند. قانون و بخشنامه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، برای افراد مشمول خود، آزادی عمل ایجاد نمی‌کنند. اصرار مسئولان سازمان برای اجرای این قانون، بسیار کم است. کارشناسان بودجه‌ریزی، بسیار کم بودجه‌ریزی عملیاتی را به طور داوطلبانه اجرا می‌کنند. افراد مشغول در بودجه‌ریزی عملیاتی معتقد هستند که می‌توانند از انجام آن شانه خالی کنند و قانون‌گریزی آنها بسیار کم آشکار خواهد شد. برای ایجاد ارتباط مؤثر بین اجزای سازمان، راه‌های ارتباطی نسبتاً کمی ایجاد شده است. در سازمان‌ها، نظام مناسبی برای تبادل اطلاعات و مفاهیم، بین افراد و واحدهای سازمان ایجاد نشده است.

رتبه کم عامل "تعهد به اجرا"، با میانگین نظری ۲/۴۱ نشان می‌دهد که اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌ها، از اولویت کمی برخوردار است. سازمان‌ها در خصوص اجرای این قانون، نسبتاً محافظه‌کار هستند و به میزان کمی از اجرای آن حمایت می‌کنند. سازمان‌ها بسیار کم به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی اعتقاد دارند. برای اجرای این قانون، مقررات و رویه‌های روشنی تدوین نشده است. برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، حمایت سیاسی نسبتاً کمی وجود دارد. سازمان‌ها به میزان نسبتاً کم، اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را منطقی و معتبر می‌دانند. آرا و توصیه‌های افراد درگیر در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، مورد توجه قرار نمی‌گیرد. همچنین انتقاد افراد و سازمان‌های دیگر در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و سازمان‌ها نمی‌توانند عملکرد و چگونگی

اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی یکدیگر را مورد نقد و بررسی قرار دهند. بین سازمان‌های درگیر در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و بین واحدهای سازمانی، همکاری و توافق نسبتاً کمی وجود دارد.

رتبه کم عامل "شرایط گروه هدف" با میانگین نظری ۲/۱۴ نشان می‌دهد که سازمان‌های مشمول این قانون، نسبتاً کم از این قانون تبعیت می‌کنند و افراد مشمول اجرای این قانون، همکاری نسبتاً کمی دارند. برای اجرای بودجه عملیاتی، اعتبار مالی کافی، تخصیص داده نشده است و سازمان‌ها به میزان نسبتاً کمی، امکانات لازم را در زمان مناسب در اختیار دارند. بین سازمان‌ها و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و بین سایر واحدهای سازمانی، در زمینه اجرای این قانون هماهنگی وجود ندارد. همچنین هماهنگی و انسجام لازم بین سازمان‌های مرتبط با قانون مذکور وجود ندارد. سازمان‌ها برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی به سایر واحدهای سازمانی و نیز سایر سازمان‌ها نسبتاً وابسته هستند.

رتبه کم عامل "توجه به دانش و ساختار"، با میانگین نظری ۲/۳۰ نشان می‌دهد که کارشناسان بودجه‌ریزی، برای انجام وظایف‌شان، دانش و آگاهی‌های نسبتاً کمی دارند، اما خود را در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، آگاه و متخصص می‌دانند. کارشناسان بودجه‌ریزی، به بودجه‌ریزی عملیاتی، بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط، اشراف نسبتاً کمی دارند. با این حال، کارشناسان بودجه‌ریزی، حضور در دوره‌های آموزشی را برای اجرای هر چه بهتر بودجه‌ریزی عملیاتی لازم می‌دانند. در سازمان‌ها، نظام‌های اطلاعاتی نسبتاً کم به اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی کمک می‌کنند. کارشناسان بودجه‌ریزی، اطلاعات دقیق و به موقع لازم را برای اجرای قانون و بخشنامه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، به میزان نسبتاً کم در اختیار دارند. در اجرای قانون و بخشنامه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، تقسیم کار مناسب انجام نشده است، زحمات کارشناسان بودجه‌ریزی، به میزان کم جبران می‌شود و کارایی کارشناسان بودجه‌ریزی، نسبتاً کم با معیارهای ارزیابی عملکرد عادلانه سنجیده می‌شود. بین پست سازمانی با شایستگی و توان کارشناسان بودجه‌ریزی در خصوص اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، تناسب کمی وجود دارد. برای اجرای قانون و بخشنامه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، بین سازمان‌ها هماهنگی وجود ندارد و بین واحدهای سازمانی، هماهنگی نسبتاً کمی وجود دارد. در سازمان‌ها مدیریت‌ها و مسئولیت‌ها نسبتاً زیاد تغییر می‌کنند و کارها تکراری و به طور موازی انجام می‌شوند.

رتبه کم عامل "شرایط تدوین قانون"، با میانگین نظری ۲/۱۷ نشان می‌دهد که به همه جنبه‌های اجرایی قانون توجه نشده است. این قانون بسیار کم با واقعیت‌ها انطباق دارد و نسبتاً منطقی و معقول است. دلیل اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی برای کارشناسان بودجه‌ریزی، بسیار کم مشخص است. تعداد پژوهش‌های انجام شده درباره این قانون، بسیار کم است. دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های

اجرای این قانون کافی، روشن و دقیق نیستند و با قانون سازگاری و هم‌خوانی ندارند. این قانون بسیار کم، دستورات روشن و شفاف برای اجرا دارد و برداشت‌های کارشناسان بودجه‌ریزی، همکاران و مسئولان از این قانون، یکسان و مشابه نیست. نمایندگان مجلس، قوه قضائیه و مؤسسات وابسته به آن، اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را پیگیری نمی‌کنند.

رتبه کم عامل "توجه به گرایش مجریان و جو سازمان"، با میانگین نظری ۲/۸۷ نشان می‌دهد که کارشناسان بودجه‌ریزی تمایل نسبتاً کمی به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی دارند. اما نسبتاً باور دارند که دستگاه‌های مشمول بودجه‌ریزی عملیاتی، باید به این قانون عمل کنند. بین کارشناسان بودجه‌ریزی و همکاران‌شان برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، توافق و همکاری نسبتاً کمی وجود دارد. گروه‌ها و جناح‌ها بسیار کم به نفع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، دخالت می‌کنند.

رتبه کم عامل "توجه به سادگی اجرای قانون و فناوری" با میانگین نظری ۲/۵۶ نشان می‌دهد که اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، نسبتاً سنجش‌پذیر نیست و بر اساس این قانون و بخشنامه‌های آن، بسیار کم میسر است. اجرای آن در سازمان‌ها ساده نیست. این قانون معیارهایی برای سنجش عملکرد کارشناسان بودجه‌ریزی تعیین نکرده است. کارشناسان بودجه‌ریزی برای اجرای مطلوب قانون، به میزان نسبتاً کمی اطلاعات جدید و لازم را در اختیار دارند و از تجهیزات جدید (مثلاً رایانه) نسبتاً کم استفاده می‌کنند. فناوری، تجهیزات و اطلاعات کارشناسان بودجه‌ریزی برای اجرای این قانون، نسبتاً جدید نیست.

پیشنهاد‌های کاربردی

اجرای یک قانون، قبل از تدوین قانون آغاز می‌شود. این تصور در بین قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران کشور وجود دارد که اگر قانونی در مجلس تصویب گردید، قطعاً اجرا خواهد شد و دلیلی وجود ندارد که اجرا نشود. ولی واقعیت نشان می‌دهد که قوانین زیادی تصویب می‌گردند، ولی اجرا نمی‌شوند و پس از مدتی، دوباره در مجلس درباره قانونی تصمیم‌گیری می‌شود که قبلاً درباره آن تصمیم گرفته شده است یا اصلاحیه قانون مذکور، تدوین می‌گردد. بسیاری از مسائل اجرایی یک قانون، قبل از تدوین آن مطرح می‌شوند. بیان مباحث مربوط به اجرای خط‌مشی، در کشورهای دیگر سابقه نسبتاً طولانی دارد، ولی در ایران پژوهش درباره اجرای خط‌مشی، نسبتاً جدید است. از این رو، توصیه می‌شود که قانون‌گذار، شرایط اجرای قانون را با توجه به مباحث علمی مربوط به اجرای خط‌مشی مورد توجه قرار دهد. بر اساس نتایج تحلیل عاملی، اولین عامل مؤثر "توجه به فرهنگ و رهبری"، تعیین گردید.

می‌توان استدلال کرد که اگر مجری قانون، بخواهد بر اساس یافته مذکور، برای استقرار قانون بودجه‌ریزی عملیاتی، تلاش کند، باید فرهنگ مناسب و حامی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را از طریق سفارش برنامه‌ها و دوره‌های آموزشی و با استفاده از رسانه‌ها، از جمله رادیو، تلویزیون، و روزنامه ایجاد کند. همچنین هنجارها، باورها، ارزش‌ها، سمبل‌ها و نمادها و به طور کلی اجزای لازم فرهنگ بودجه‌ریزی عملیاتی باید ایجاد و در مجریان درونی شوند. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، در مقام رهبری اجرای این قانون، باید با فرهنگ‌سازی مناسب، ارتباطات لازم را برای مشارکت همه دستگاه‌های مجری و مؤثر بر اجرای قانون ایجاد کند و ضمانت اجرای لازم را برای نیل به هدف ایجاد کند. آرای کارشناسان بودجه‌ریزی و همکاران‌شان درباره بودجه‌ریزی عملیاتی نیز در تدوین طرح‌ها و بخشنامه‌ها مورد استفاده قرار گیرد. الوانی (۱۳۸۷: ۵۴) درباره ابزار اجرای خطمشی بیان کرده است که باید بررسی‌های دقیقی در این زمینه انجام شود تا با انتخاب ابزار مناسب، موفقیت اجرا تضمین گردد.

تعهد و حمایت از اجرا، دومین عامل مؤثر است و مسئولان بر اساس آن، باید برای استقرار قانون بودجه عملیاتی، به اجرای قانون متعهد شوند و علاوه بر تعیین گروه هدف، حمایت سیاسی، مشروعیت سازمانی و سازگاری لازم بین دستگاه‌های مجری قانون ایجاد شود. تعهد و حمایت ایجاد می‌کند که نظام ارزیابی عملکرد، برای بررسی اجرای مطلوب قانون و کسب بازخورهای مناسب برای اصلاح انحراف‌های احتمالی از قانون ایجاد شود.

سومین عامل مؤثر، "شرایط گروه هدف" است. برای استقرار قانون بودجه‌ریزی عملیاتی، باید پذیرش گروه هدف، حاصل شود. همچنین بین سازمان‌های مشارکت‌کننده و بین واحدهای درون سازمانی، باید انسجام و هماهنگی لازم ایجاد شود. تخصیص و اعتبار ضروری نیز باید تهیه گردد.

عامل مؤثر دیگر، توجه به دانش و ساختار است. اگر کارکنان و مدیران مسئول در اجرای قانون، دانش و مهارت لازم را کسب نکنند، اجرای موفق قانون، میسر نخواهد شد. از این رو، باید با برگزاری دوره‌های آموزشی مناسب، کارکنان و مدیران معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، وزارتخانه‌ها، و سازمان‌های دولتی در استان‌ها و شهرستان‌ها، شایستگی و آمادگی لازم را برای اجرا کسب کنند. ایجاد ساختار سازمانی مناسب، در این زمینه بسیار اهمیت دارد. هر تصمیم خوب، مبتنی بر وجود حداقل ۹۰ درصد از اطلاعات است. بنابراین، ایجاد نظام اطلاعاتی مناسب، به منظور اتخاذ تصمیم‌های منطقی و علمی برای اجرای موفق قانون بودجه‌ریزی عملیاتی، بسیار ارزشمند است. کارشناسان بودجه‌ریزی، باید اطلاعات دقیق و لازم را برای اجرای قانون و بخشنامه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی در اختیار داشته باشند.

پنجمین عامل، "شرایط تدوین قانون" است. برای استقرار موفق قانون بودجه‌ریزی عملیاتی، باید تا جایی که ممکن است قانون و اهداف قانون را شفاف تدوین و بیان کرد. همچنین باید دستورالعمل‌ها و مقررات اجرایی را سازگار با قانون، تدوین کرد و به تصویب رساند. در نهایت، باید به شرایط اجتماعی حاکم بر اجرای قانون مذکور توجه کرد.

"توجه به گرایش مجریان و جو سازمان"، ششمین عامل است. قبل از اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی، باید گرایش مثبت مجریان به اجرای قانون مذکور، تا حد ممکن افزایش یابد. همچنین باید تلاش کرد که جو مناسب با اجرای قانون، در سازمان‌های مرتبط ایجاد شود. بر اساس نتایج جدول (۲)، باید تأثیر و نفوذ گروه‌ها و جناح‌های مخالف قانون را نیز در مرحله اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی کاهش داد.

هفتمین عامل نیز "توجه به سادگی اجرای قانون و فناوری" است. اجرای قانون بودجه‌ریزی عملیاتی را باید تا حد ممکن ساده کرد. تقسیم کار و تقسیم طرح گسترده، به طرح‌های کوچک‌تر، در این زمینه مؤثر است. همچنین، باید علاوه بر ارج نهادن به تجربیات گذشته، از فناوری جدید یعنی سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای مرتبط با بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده کرد. بنیان نظری بودجه‌ریزی عملیاتی، مربوط به کشورهای غربی است، بنابراین، آن را باید شناخت و از تجارب کشورهای دیگر در این زمینه، با توجه به شرایط ایران استفاده کرد.

پیشنهادهایی برای پژوهش‌های آینده

همان طور که در بخش نتیجه‌گیری بیان شد، بر اساس نتایج تحلیل عاملی، عوامل کشف شده، فقط ۶۳/۶۱۶ درصد از واریانس را تبیین می‌کنند. بقیه واریانس با عوامل دیگری تبیین می‌شود که در پژوهش حاضر شناسایی نشده‌اند. از این رو، توصیه می‌شود که سایر پژوهشگران، با انجام پژوهش‌هایی، عوامل مذکور را شناسایی کنند.

همان طور که در مقدمه بیان شد، در مقاله حاضر، ادبیات مربوط به تدوین خط‌مشی، مورد توجه است. موضوع مقاله حاضر را می‌توان در هر یک از حوزه‌های ادبیات سیستمی، بودجه‌ریزی، حقوقی و اقتصادی نیز مورد بررسی قرار داد. از این رو، توصیه می‌شود که سایر صاحب‌نظران، پژوهش‌هایی را در این زمینه در هر یک از حوزه‌های مذکور انجام دهند. شایان ذکر است که اگر بخواهیم بودجه‌ریزی عملیاتی را در کشور اجرا کنیم، اجرای یک طرح پژوهشی وسیع، در همه حوزه‌های یادشده ضروری است.

نویسندگان مقاله حاضر، با انجام پژوهش حاضر، فقط فهرست عوامل مؤثر را بر اجرای قانون تهیه کردند. برای دستیابی به نتیجه مطلوب‌تر، لازم است که پژوهش‌های تفصیلی‌تری درباره هر یک از عوامل یادشده، انجام شود تا جنبه‌های مختلف موضوع، روشن‌تر شود. انجام این کار بر عهده پژوهش‌های آتی خواهد بود.

منابع

الف) فارسی

- ابراهیم‌پور، شهرام (۱۳۸۷). *ارزیابی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و بررسی مشکلات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات.
- ابراهیمی، محسن (۱۳۸۷). شناسایی موانع استقرار بودجه عملیاتی در دانشگاه تهران. *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، ۱۵ (۵۱)، ۹۰.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۷). *خط‌مشی عمومی و اجرا. فصلنامه حقوق و مصلحت*، ۱، ۴۵ - ۵۸.
- پناهی، علی (۱۳۸۵). *بودجه‌ریزی عملیاتی، مفاهیم و الزامات*. جزوه آموزشی دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس.
- پناهی، علی (۱۳۸۹). *بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۸)*، گروه مطالعات برنامه و بودجه، ۲۱ - ۳۲.
- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۷). *مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی*. تهران: انتشارات سمت.
- دواس. دی. ای. (۱۳۷۶). *پیمایش در تحقیقات اجتماعی*. ترجمه هوشنگ ناییبی. تهران: نشر نی.
- منصورفر، کریم (۱۳۸۵). *آزمون‌های ناپارامتری و طرز اجرای آنها با کامپیوتر*. مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- ولیان‌ی، نوشین، محمدنبی، زهره، فردانی، سعید و ابراهیمی، سعید (۱۳۸۸). *بررسی و تحلیل استراتژیک استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری اصفهان*، سومین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی عملیاتی، ۱۳۸ - ۱۳۸.
- هاولت. مایکل و ام. رامش، ۱۳۸۰، *مطالعه خط‌مشی عمومی*، مترجمان: عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، تهران

ب) انگلیسی

- Barton, William. H. (1990). implementing detention policy changes. paper presented at the annual meetings of American Society of Criminology. Baltimore. USA.

- Brynard, P. (2005). Policy Implementation: Lessons for Service Delivery. School of Public Management and Administration. University of Pretoria. *Journal of Public Administration*, 40(4.1).469-664
- Brynard, P. A. (2009). Mapping the Factors that Influence Policy Implementation. *Journal of Public Administration*, 44(3.1).520-530
- Brynard, P. A. (2010). Policy Implementation and Cognitive Skills: The Difficulty of Understanding Implementation. *Journal of Public Administration*, 45(1.1).
- Christian, Michelsen. (2005). Exploring policy space: Interactions between policy instruments on household energy efficiency. The case of domestic cold appliances in Germany. Lund, Sweden.
- Cline, Kurt. D. (2000). Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 551-571.
- Fairtlough, Anna. (2006). Social Work with Children Affected by Domestic Violence: An Analysis of Policy and Practice Implications. *Journal of Emotional Abuse*, 6 (1), 25-47.
- Hunter, David. J. & Marks, Linda. (2002). Decision-Making Processes for Effective Policy Implementation. Wolfson Research Institute. University of Durham Queen's Campus.
- Kielstra, Paul. (2010). Enabling efficient policy implementation. Economist Intelligence Unit report. sponsored by Oracle.
- Kuei, S. L. (2007). The Current Situation of Physical Education Implementation in Elementary Schools in Taiwan. Proceedings of the Redesigning Pedagogy: Culture. Knowledge and Understanding Conference. Singapore.
- Martin, Steven. R. (1999). A policy implementation analysis of the recreation fee demonstration program: convergence of public sentiment. agency [rograms, and policy principles?. *Journal of park and recreation administration*, 17(3), 15-34.
- Phaopeng, Peerapol. (2010). The Success of ICT Policy Implementation in Education: Evidence from Upper-Level Secondary Schools in Thailand. School of Public Administration. National Institute of Development Administration. Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 445-487.
- Quah, Jon. S. T. (1984). The Public Policy-Making Process in Singapore. *Asian Journal of Public Administration*.
- Saisombut, Petcharat. (2006). Academic Affairs at the Faculty of Political Science. Ubolrachathani University.
- Stark, Jodi. (2004). implementation Marine Protected Areas Policy: Lessons from Canada and Australia. Simon Fraser University. School of Resource and Environmental Management.
- Trakarnvanich, Buddhima. (2010). Performance Based Budgeting System: a Study of Poverty Reduction Policy Implementation in Thailand. School of Public Administration. National Institute of Development Administration.
- Ullah Jan, Abeed. (1993). Review and Analysis of Forest Policies of Pakistan. Printed by Pictorial Printers (Pvt) Ltd. Islamabad. Pakistan.
- Van Meter, Donald. S. & Van Horn, Carl. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society* 6: 445-488,