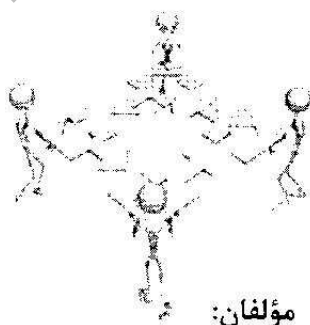


مبانی بودجه ریزی و کاربرد آن در آموزش عالی



مؤلفان:

دکتر عماد ملکی نیا (دانش آموخته مدیریت آموزش عالی)

دکتر حسین حافظی (استادیار دانشگاه پیام نور)

سرشناسه: ملکی نیا، عماد، ۱۳۵۹-

عنوان و نام پدیدآور: مبانی بودجه‌ریزی و کاربرد آن در آموزش عالی / گردآوری و تألیف عماد ملکی نیا، حسین حافظی.

مشخصات نشر: آمل: موسسه فرهنگی شمال، نشر شمال پایدار، ۱۳۹۵.

مشخصات ظاهری: ۲۰۲ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۴۴۸-۱۳-۶

وضعیت فهرست‌نویسی: فیفا

یادداشت: واژه‌نامه.

موضوع: بودجه‌ریزی

موضوع: بودجه‌ریزی -- ایران

Budget process--Iran

موضوع: آموزش عالی -- امور مالی

Education, Higher --Finance

موضوع: آموزش عالی -- ایران -- امور مالی

Education, Higher--Iran --Finance

شناسه افزوده: حافظی، حسین، ۱۳۵۸-

رده‌بندی کنگره: ۵۲/۴۸ م ۷ / م ۲۰۰۴ HJ

رده‌بندی دیویی: ۵۲/۴۸

شماره کتابشناسی ملی: ۴۳۶۸۴۳۸



انتشارات شمال پایدار

حق چاپ برای مؤلف اثر محفوظ است.

مرکز بخش: آمل

انتشارات شمال پایدار

۰۱۱-۴۴۲۲۳۳۵۳

۰۱۱-۴۴۲۲۲۷۹۰

۰۹۳۷۴۵۸۴۴۱۰

www.shomal-paydar.ir

مبانی بودجه‌ریزی و کاربرد آن در آموزش عالی

مؤلفان: دکتر عماد ملکی نیا، دکتر حسین حافظی

ناشر: انتشارات شمال پایدار

چاپ و صحافی: جلوه شهر

صفحه‌آرایی: کتیه

طرح جلد: میثم حسینی (طرح معاصر)

نوبت چاپ: نخست ۱۳۹۶

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۴۴۸-۱۳-۶

قیمت: ۱۸۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

عنوان

صفحه

پیشگفتار

بخش یکم: مبانی، اصول و کلیات بودجه‌ریزی

هدف کلی	۱۶
هدف‌های رفتاری	۱۶
۱-۱- مقدمه	۱۶
۲-۱- بودجه چیست؟	۱۸
۳-۱- ضرورت بودجه و بودجه‌ریزی	۲۳
۴-۱- اهمیت بودجه	۲۴
۵-۱- مفهوم و اهداف چندگانه بودجه‌ریزی	۲۵
۶-۱- سیر تکوین بودجه	۲۷
۱-۶-۱- بودجه به عنوان ابزار کنترل	۲۸
۲-۶-۱- بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی	۲۹
۳-۶-۱- بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی	۲۹
۴-۶-۱- بودجه به عنوان ابزار راهبردی	۳۰
۷-۱- ابعاد و مقوله‌های بودجه‌ریزی	۳۱
۸-۱- اصول بودجه	۳۳
۹-۱- انواع طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای	۴۶

۴۸	۱-۹-۱ طبقه بندی منابع
۵۱	۲-۹-۱ طبقه بندی مصارف
۵۲	۳-۹-۱ طبقه بندی عملیاتی
۵۳	۴-۹-۱ طبقه بندی سازمانی
۵۳	۵-۹-۱ طبقه بندی اقتصادی
۵۳	۱۰-۱ مبانی قانونی و رویه های تهیه و تصویب بودجه در ایران
۵۴	۱-۱۰-۱ قانون برنامه و بودجه
۵۸	۱۰-۱ قانون محاسبات عمومی کشور
۶۲	۳-۱۰-۱ قانون برنامه پنجم توسعه
۶۳	۴-۱۰-۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۶۳	۱۱-۱ جمع بندی
۶۶	۱۲-۱ پرسش های فصل

بخش دوم: شیوه های بودجه ریزی

۶۸	هدف کلی
۶۸	هدف های رفتاری
۶۸	۱-۲ مقدمه
۶۹	۲-۲ شیوه های بودجه ریزی
۷۱	۱-۲-۲ بودجه ریزی افزایشی
۷۴	۲-۲-۲ بودجه ریزی برنامه ای
۷۷	۳-۲-۲ بودجه ریزی بر مبنای صفر
۸۳	۴-۲-۲ بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد
۸۸	۱-۴-۲-۲ سیر مراحل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران
۸۹	۲-۴-۲-۲ مشکلات بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران و برخی راهکارها...

۹۳ ۳-۲- جمع بندی

۹۸ ۴-۲- پرسش های فصل

بخش سوم: چرخه بودجه ریزی

۱۰۲ هدف کلی

۱۰۲ هدف های رفتاری

۱۰۲ ۱-۳- مقدمه

۱۰۳ ۲-۳- چرخه بودجه ریزی

۱۰۴ ۱-۲-۳- تهیه و تنظیم بودجه

۱۰۶ ۱-۱-۲-۳- زمینه ها، اصول اساسی برای تهیه و تنظیم بودجه

۱۰۶ ۱-۲-۳-۱-۱-۱- ساختار بودجه ریزی

۱۰۷ ۲-۳-۱-۱-۲- محدوده بخش عمومی

۱۰۷ ۳-۳-۱-۱-۲- طبقه بندی اطلاعات بودجه

۱۰۸ ۴-۳-۱-۱-۲- پیش بینی های بودجه

۱۰۹ ۵-۳-۱-۱-۲- منابع و مصارف

۱۰۹ ۶-۳-۱-۱-۲- شیوه های بودجه ریزی

۱۱۰ ۷-۳-۱-۱-۲- قانونگذاری بودجه

۱۱۱ ۸-۳-۱-۱-۲- تمرکز و عدم تمرکز

۱۱۱ ۹-۳-۱-۱-۲- ارتباط برنامه و بودجه

۱۱۲ ۱۰-۳-۱-۱-۲- مستندات بودجه

۱۱۳ ۲-۳-۲- بررسی و تصویب بودجه

۱۱۳ ۱-۳-۲-۲- زمینه ها و اصول اساسی در رسیدگی و تصویب بودجه

۱۱۳ ۱-۳-۲-۲- جایگاه قوه مقننه در فرایند بودجه

۱۱۵ ۲-۳-۲-۲- حقوق تجویزی پارلمان

۱۱۶	۳-۲-۳- اجرای بودجه
۱۱۶	۳-۲-۳-۱- ابلاغ بودجه
۱۱۷	۳-۲-۳-۲- مبادله موافقت نامه
۱۱۷	۳-۳-۲-۳- تخصیص اعتبار
۱۱۸	۳-۲-۳-۴- زمینه ها و اصول اساسی در اجرای بودجه
۱۱۸	۳-۲-۳-۴-۱- زیرساخت های لازم برای اجرای بودجه
۱۲۱	۳-۲-۳-۴-۲- ابزارهای اجرای بودجه و دستگاه های مسئول
۱۲۲	۳-۲-۴-۲-۴- رزایی و نظارت بر اجرای بودجه
۱۲۲	۳-۲-۴-۱-۴- زمینه ها و اصول اساسی در نظارت بر بودجه
۱۲۳	۳-۲-۴-۲-۴-۲- مراحل نظارت بر اجرای بودجه
۱۲۶	۳-۳-۳- نظام گزارش دهی و - سابدی
۱۲۹	۳-۴-۴- جمع بندی
۱۳۱	۳-۵-۳- پرسش های فصل

بخش چهارم: بودجه ریزی در آموزش عالی

۱۳۴	هدف کلی
۱۳۴	هدف های رفتاری
۱۳۴	۴-۱- مقدمه
	۴-۲- مبانی قانونی بودجه ریزی در ایران با تاکید بر بودجه ریزی در آموزش عالی
۱۳۵	
۱۳۷	۴-۳- تخصیص منابع در بودجه ریزی
۱۴۲	۴-۴- شاخص های تخصیص بودجه به آموزش عالی
۱۴۸	۴-۵- الگوی مطلوب تخصیص بودجه به دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی
۱۵۲	۴-۶- تاثیر سازوکارهای تخصیص بودجه بر کمیت و کیفیت آموزشی

- ۴-۷- کاربست شاخص‌های عملکردی برای تخصیص بودجه به آموزش عالی در
برخی از کشورها ۱۵۸
- ۴-۸- کاربردهای مدیریتی بودجه‌ریزی در آموزش عالی ۱۶۴
- ۴-۹- تجربه برخی دانشگاه‌های خارجی در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ۱۶۵
- ۴-۱۰- نظام آموزش عالی ایران و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ۱۶۶
- ۴-۱۱- فواید بکارگیری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در نظام آموزش عالی ۱۶۹
- ۴-۱۲- مراحل اجرایی استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دانشگاه ۱۷۲
- ۴-۱۳- الزامات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در نظام دانشگاهی ایران ۱۷۸
- ۴-۱۴- جمع‌بندی ۱۸۱
- ۴-۱۵- پرسش‌ها و فضا ۱۸۵

منابع

- ۱- منابع فارسی ۱۸۸
- ۲- منابع لاتین ۱۹۱

واژه‌نامه

- ۱- واژه‌نامه فارسی به انگلیسی ۱۹۸
- ۲- واژه‌نامه انگلیسی به فارسی ۲۰۱

بودجه ریزی، انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می‌آید. دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و تعاریف مختلفی در خصوص بودجه ارائه شده است. این دیدگاه‌ها و تعاریف نیز متأثر از نظریه‌های اقتصادی در مورد دولت و سازمان‌ها بوده است. دیدگاه‌های موجود در زمینه دولت نیز تحت تأثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بوده است. در یک بررسی کلی می‌توان گفت نظام بودجه‌ریزی به عنوان یک ابزار مهم و حساس برنامه‌ریزی به موازات رشد و توسعه دولت و جامعه، مراحل و تحولات مهمی را پشت سر گذاشته و امروزه به صورت یک نظام پیچیده فنی و مالی درآمده است. امروزه بودجه‌ریزی کنندگان انواع برنامه‌ریزی‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه است. از طرفی چون سلام‌نده که توسعه امری یک بُعدی نبوده، و توسعه اقتصادی می‌تواند به توسعه اجتماعی و فرهنگی انجامد، مهمترین عامل در وقوع این امور، گزینش درست اهداف، استراتژی‌ها و نهایتاً رسالت‌های سیستم برنامه‌ها و طرح‌های بودجه است.

می‌توان گفت که بودجه ابزار پیاده‌سازی برنامه‌ها و سیاست‌های دولت‌ها و سازمان‌ها به شمار می‌رود که با زبان پولی و اقتصادی در صدد عملیاتی کردن آنهاست. بنابراین برای تنظیم بودجه، دولت‌ها و سازمان‌ها ناگزیر هستند که بین اهداف و سایت‌های خود دست به انتخاب و اولویت‌بندی بزنند تا بتوانند جهت اجرایی شدن آنها، منابع محدود خود را به نحوه بهینه تخصیص دهند.

از طرف دیگر، نظام آموزش عالی به عنوان رکن اصلی تأمین و تربیت نیروی انسانی تخصصی جهت به حرکت در آوردن چرخ‌های توسعه اقتصادی و صنعتی، نیازمند اتخاذ تدابیر هوشمندانه جهت گزینش و اولویت‌بندی اهداف و سیاست‌هاست تا بتواند به تخصیص منابع محدود در دسترس خود را به مأموریت‌های اصلی آموزشی (و سطوح و مقاطع تحصیلی مانند کارشناسی و تحصیلات تکمیلی)، پژوهشی (و انواع پژوهش‌های بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای) و ارائه خدمات تخصصی مبادرت نماید. بنابراین مدیران نظام آموزش عالی کشور به‌طور عام و مدیران ارشد دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به‌طور خاص باید بر مبانی، اصول، روش‌ها و روندهای بودجه‌ریزی احاطه داشته باشند، تا هم قادر به افناع قانون‌گذاران جهت تحصیل حداکثر منابع مالی لازم (در قالب قانون بودجه) جهت انجام مأموریت‌های محوله شوند و هم بتوانند منابع محدود در دسترس را به صورت بهینه به فعالیت‌های مختلف نظام آموزش عالی تخصیص دهند.

با توجه به نکاتی که در مورد ضرورت و اهمیت بودجه ذکر گردید، کتاب پیش‌رو با هدف بررسی و کنکاش در مبانی نظری اصول، شیوه‌ها و چرخه بودجه‌ریزی به رشته تحریر درآمده است. همچنین بررسی رابطه بودجه‌ریزی در بافت آموزش عالی به عنوان هدف ویژه در بخش‌های مختلف این کتاب پیگیری شده است. لذا کتاب حاضر با یک دیدگاه سیستمی و جامع‌نگر طراحی و تدوین شده که حول چهار بخش اصلی به شرح زیر سازمان یافته است:

۱) مبانی، اصول و کلیات بودجه‌ریزی

در این بخش مفهوم بودجه‌ریزی مورد کنکاش قرار گرفت. اهمیت آن جهت جلوگیری از فساد و افزایش کارایی حکومت‌ها و سازمان‌ها بررسی شده است. در ادامه این بخش سیر تکوین مفهوم بودجه تبیین گردیده است. به عبارت دیگر بودجه در مراحل مختلف تکامل خود نقش‌های مختلفی ایفا نموده است، که به ترتیب عبارتند از: بودجه به عنوان ابزار کنترل، بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی، بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی، بودجه به عنوان ابزار راهبردی (استراتژیک).

به علاوه، با توجه به مرور مبانی نظری و بررسی دیدگاه‌های صاحب نظران، اصول دوازده گانه‌ای برای بودجه‌ریزی احصاء شده و مورد بحث قرار گرفته است. این اصول به صورت خلاصه عبارتند از: سالانه بودن بودجه؛ تعادل بودجه؛ وحدت بودجه؛ کاملیت یا جامعیت بودجه؛ شاملیت یا تفصیل بودجه؛ تخصیص و عدم تخصیص بودجه؛ انعطاف پذیری؛ تحدیدی بودن هزینه‌ها؛ تخمینی بودن درآمدها؛ تنظیم بودجه بر مبنای عملیات؛ تقدم درآمد بر مخارج؛ تفکیک هزینه‌های مستمر از غیرمستمر.

در پایان این بخش، انواع طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای بررسی شده و مبانی قانونی و رویه‌های تهیه و تصویب بودجه در ایران مورد کنکاش قرار گرفته است.

۲) شیوه‌های بودجه‌ریزی

در بخش دوم، شیوه‌های مختلف بودجه‌ریزی مورد بررسی قرار گرفته و چهار شیوه عمده که مورد توافق صاحب نظران می‌باشد، احصاء گردیده است. لذا عمده‌ترین شیوه‌های بودجه‌ریزی عبارتند از: بودجه‌ریزی افزایشی، بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد. سیر مراحل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران به عنوان یکی از جدیدترین روش‌ها، کم‌آمدترین شیوه‌های بودجه‌ریزی مورد بحث و بررسی قرار گرفته و موانع و راهکارها، عملی شدن آن در نظام اقتصادی و اداری کشور تبیین گردیده است.

شایان ذکر است که شیوه‌های مختلف بودجه‌ریزی نه تنها قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند بلکه استانداردهای سنجش موفقیت یا همان قواعد ارزیابی تصمیمات را نیز مشخص می‌نمایند. تکامل این شیوه‌ها بنا به اعتقاد تلاشی برای نظم بخشیدن به فشارهای گروه‌های همسود و تحلیل نظام‌مند منافع آنها به شمار می‌رود. دولت‌ها با توجه به ضرورت‌های نهادی، مالی، حقوقی و اقتصادی مشخص، و همچنین مسائلی از قبیل جهت‌گیری‌های سیاستمداران و مدیران اجرایی، شرایط مالی و اقتصادی، خواست شهروندان و ظرفیت‌های اجرایی، بر یکی از این شیوه‌ها تکیه می‌کنند.

۳) چرخه بودجه‌ریزی

در بخش سوم، چرخه بودجه‌ریزی به تفصیل مورد کنکاش قرار گرفته است. بر این اساس، می‌توان گفت که بودجه‌ریزی فرایندی مستمر است که ارکان و عناصر آن در بیشتر کشورها تقریباً با یکدیگر شباهت دارند. این وجه تشابه مراحل اساسی بودجه، از تهیه و تنظیم تا اجرای آن است. روش‌هایی که در این مراحل اعمال می‌گردد از لحاظ هدف یکی است. اما کیفیت به کار بستن آنها ممکن است کم و بیش فرق کند. برای مثال، دولت‌ها عموماً برای تنظیم بودجه نخست برآوردهای درآمد و هزینه را برای دوره آینده پیش‌بینی می‌کنند؛ سپس از مجموع این برآوردها و تطبیق آنها با اطلاعات مفروضات جمع‌آوری شده، بودجه پیشنهادی را تهیه و تنظیم می‌نمایند؛ آنگاه روش‌ها و تدابیر لازم برای حسن اجرای بودجه به کار می‌رود و عمل نظارت به صورت بررسی نتیجه عملیات انجام می‌گیرد. بدین رسله از برخورد مسائل و بروز مشکلات جلوگیری شود. لذا می‌توان گفت که فرایند بودجه‌ریزی به طور کل دارای چهار مرحله اساسی است که عبارتند از: تهیه، تصویب، اجرای نظارت. ضمناً در ادامه، مراحل و ضوابط مختلف بودجه‌ریزی در ایران مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

۴) بودجه‌ریزی در آموزش عالی

در این بخش، مبانی بودجه‌ریزی در نظام آموزش عالی، بحث گذاشته شده است. به همین منظور، تجربیات و پیشینه بودجه‌نویسی و بودجه‌ریزی در سطوح آموزش عالی کشورهایی از قبیل چین، اندونزی، استرالیا، آمریکا، بریتانیا مورد بررسی قرار گرفته است. سپس عمده‌ترین الگوها یا رویکردهای تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در کشورهای مختلف جهان شناسایی و احصاء گردیده است، بر این مبنا، می‌توان دریافت که دولت‌ها عموماً با یکی از سه رویکرد «تخصیص مبتنی بر نهاده»، «تخصیص مبتنی بر فعالیت»، و «تخصیص مبتنی بر ستانده» به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بودجه تخصیص می‌دهند. در ادامه این بخش، تأکید شده است که یک الگوی مطلوب تخصیص بودجه به دانشگاه، الگویی است که ضمن تضمین منابع لازم و

کافی برای دانشگاه‌ها، بودجه را به‌طور شفاف و عادلانه در اختیار آنها قرار دهد و آنها را به رقابت سالم با یکدیگر تشویق کند.

در ادامه این بخش، تجارب برخی دانشگاه‌های خارجی در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (به‌عنوان جدیدترین و کارآمدترین شیوه بودجه‌ریزی)، راهکارها و الزامات پیاده‌سازی آن در نظام آموزش عالی ایران به بحث گذاشته شده است.

با توجه به مطالب مذکور، مطالعه کتاب حاضر به دست‌اندرکاران نظام آموزش عالی، دانشجویان و اساتید رشته‌های مدیریت آموزش عالی، اقتصاد و مدیریت مالی آموزش عالی، برنامه‌ریزی توسعه آموزش عالی، مدیریت آموزشی، برنامه‌ریزی آموزشی، مدیریت دولتی و ... توصیه می‌شود.

در پایان خاطر نشان می‌سازم که علی‌رغم تلاش‌های فراوان و دقت زیاد صورت گرفته جهت تدوین و چاپ این کتاب ممکن است نکاتی وجود داشته باشد که بتوان آنها را بهبود بخشید. امید است همکاران، دبیر و دانشجویان محترمی که این کتاب را مورد استفاده قرار می‌دهند با ارسال و ارائه نظایر ارزشمند خود، نویسندگان را نسبت به این نکات آگاه سازند. ضمناً از مدیر انتشارات شمال، یدار سرکار خانم لطفی و خانم نائیجی در طراحی و صفحه‌آرایی کتاب کمال تشکر را دارم.

دکتر حسین حافظی

استاد دانشگاه پیام‌نور

h.hafezi@pnu.ac.ir

دکتر عماد ملکینیا

دانش‌آموخته مدیریت آموزش عالی

e_malekinia@ut.ac.ir