

Innovation and Isomorphic Reforms Limits in Public Finance Management Reforms

Fateme Najafi Ziarani¹ , Kazem Yavari^{2*} 

1- Ph. D. Candidate in Monetary Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

2- Professor of Economics, Department of Economics, Yazd University Yazd, Iran.

(Corresponding Author: kyavari@yazd.ac.ir)

Abstract

Abstract

From a macroeconomic perspective, the financial health of a government—and by extension, the entire country—is reflected in its debt sustainability and budget deficit. These indicators stem from the nation's public finance management (PFM) capacity. Over the past three decades, there has been significant investment in transferring financial and fiscal knowledge from advanced economies, along with adopting information technology solutions inspired by best practices and advanced economies. Despite these efforts, the results of such financial investments and the development of PFM innovations and technologies have often fallen short of expectations. This study employs the theory of 'institutional isomorphism' to explore why public finance innovations frequently yield suboptimal outcomes. It finds that the effects of institutional isomorphism are limited when the dimensions of reforms are not visible to external observers, pertain directly to the core activities of the organization, or involve a decentralized set of stakeholders who adhere to differing professional norms and derive legitimacy from various sources. This research evaluates these constraints in 76 developing countries between 2016 and 2023, controlling for political and economic factors. It concludes that PFM reform initiatives that are downstream, operational, decentralized, involve dispersed stakeholders, and have multi-year scopes are less likely to be successful, with respective odds ratios of 0.65, 0.83, 0.85, and 0.56. Conversely, initiatives involving centralized actors or overseen by such actors (through indirect citizen supervision via parliament) are more likely to enhance quality, with a higher probability of success, indicated by odds ratios of 1.32 and 1.28.

Keywords: Isomorphism, Fiscal Innovation, Public Finance Management, Development, Multi-order Logistic Regression.

How to Cite this Paper:

Najafi Ziarani, F. & Yavari, K. (2023). **Innovation and Isomorphic Reforms Limits in Public Finance Management Reforms**. *Journal of Science & Technology Policy*, 16(4), 99-118. {In Persian}.
DOI: 10.22034/jstp.2024.11556.1729





محدودیت‌های نوآوری و اصلاحات همشکل‌گرا در بهبود کیفیت مدیریت مالیه عمومی



فاطمه نجفی زیارانی^۱، کاظم یآوری^{۲*}

۱- دانشجوی دکتری اقتصاد پولی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۲- استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

(نویسنده عهده‌دار مکاتبات: kyavari@yazd.ac.ir)

چکیده

از منظر اقتصادی، سلامت عملکرد مالی دولت‌ها را با شاخص‌هایی مانند میزان کسری بودجه بلندمدت و میزان بدهی دولتی به تولید ناخالص داخلی می‌سنجند. اما این شاخص‌های اقتصادی خود معلول کیفیت مدیریت مالیه عمومی است. کشورهای درحال توسعه از جمله ایران با مسائلی مثل عدم پایداری بدهی دولت یا کسری بودجه مزمن روبه‌رو هستند. این کشورها در طی سه دهه گذشته سرمایه‌گذاری‌های مالی عظیم در زمینه طراحی، پیاده‌سازی و استفاده از نوآوری‌های مدیریت مالیه عمومی، استقرار دولت الکترونیک و انتقال و بومی‌سازی فناوری‌های اطلاعات مالی در مدیریت مالیه عمومی انجام داده‌اند اما کماکان نتایج این اصلاحات پایین‌تر از اهداف اولیه بوده است. این مطالعه با به‌کار گرفتن نظریه «همشکل‌گرایی نهادی» به عنوان چهارچوب اصلاحات مدیریت مالیه به این سوال پاسخ می‌دهد که «چرا نوآوری‌های مالیه عمومی در برخی زمینه‌ها با احتمال کمتری منجر به موفقیت اصلاحات مدیریت مالیه عمومی می‌شوند». گلوگاه سازوکارهای همشکل‌گرایی نهادی شرایطی است که؛ (۱) ابعاد اصلاحات برای ناظران بیرونی مشاهده‌پذیر نباشد، (۲) به فعالیت‌های هسته‌ای و مرکزی سازمان‌ها مرتبط باشد و (۳) ذی‌نفعانی را درگیر کند که هنجارهای حرفه‌ای متفاوتی را دنبال می‌کنند و یا مشروعیت خود را از گروه‌های مختلفی می‌گیرند. این محدودیت‌ها در سازوکار تغییر برای ۷۶ کشور درحال توسعه در فاصله سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۳ مورد بررسی قرار گرفته‌اند. همزمان با کنترل کردن عوامل سیاسی و اقتصادی این مقاله نشان می‌دهد که ابعادی از مدیریت مالیه عمومی که ماهیت پایین‌دستی، عملیاتی و یا چندساله دارند و تحت نظارت ذی‌نفعان پراکنده (کلیه شهروندان) هستند، احتمال موفقیت کمتری را تجربه می‌کنند. در حالی که قراردادن در میان ابعادی که بازیگران متمرکز را درگیر می‌کند یا تحت نظارت بازیگران متمرکز (نظارت غیرمستقیم شهروندان از طریق مجلس) قرار دارد، باعث می‌شود احتمال دستیابی به کیفیت بالاتر افزایش یابد.

کلیدواژه‌ها: همشکل‌گرایی، نوآوری‌های بودجه‌ای، مدیریت مالیه عمومی، توسعه، مدل لاجستیک ترتیبی.

برای استنادات بعدی به این مقاله، قالب زیر به نویسندگان محترم مقالات پیشنهاد می‌شود:

نجفی زیارانی، فاطمه، یآوری، کاظم. (۱۴۰۲). محدودیت‌های نوآوری و اصلاحات همشکل‌گرا در بهبود کیفیت مدیریت مالیه عمومی. سیاست علم و فناوری، ۱۶(۴)، ۹۹-۱۱۸.

DOI: 10.22034/jstp.2024.11556.1729



۱- مقدمه

اصلاحات مدیریت مالی عمومی به معنای ایجاد ساختاری منسجم و پایدار است که با استفاده از نوآوری‌های مالی و فناورانه (همانند قاعده مالی، چهارچوب میان‌مدت بودجه‌ریزی، پیاده‌سازی سیستم‌های جامع مدیریت اطلاعات مالی، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و...) (۱) امکان تحقق اهداف اصلی مدیریت مالی عمومی (پایداری وضعیت مالی دولت، ایجاد ثبات اقتصادی، تخصیص کارای منابع، ارائه خدمات عمومی و غیره) و (۲) اهرم‌ها و ابزارهای تغییر در رفتار بازیگران و به تبع آن نتایج عملیات‌های مالی دولت را فراهم می‌سازد [۱].

شواهد متعددی وجود دارد که علی‌رغم سرمایه‌گذاری‌های وسیع در بیش از سه دهه گذشته در حوزه نوآوری‌های مالی، دولت الکترونیک و بودجه‌ریزی، کماکان کشورهای درحال توسعه، به نتایج مطلوب دست نیافته‌اند. گزارش‌های بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و ارزیابی‌های تطبیقی نشان می‌دهد که کشورهای درحال توسعه به صورت مستمر از پایان دهه ۱۹۸۰ روی نوآوری‌های مالی عمومی سرمایه‌گذاری کرده‌اند. اما نتایج این سرمایه‌گذاری در عملکرد نهایی و اهداف تعیین‌شده درحد انتظار نیست [۱-۴]. مثال‌هایی مانند عدم دستیابی به اهداف اجماع آدیس‌آبابا^۱ در زمینه تأمین منابع برای توسعه، از مواردی است که نشان می‌دهد دولت‌ها به اهداف بهبود توسعه مالی دست نیافته‌اند. سه تا از هفت دستور کار اصلی این اجماع، به طور مستقیم به بهبود در مدیریت مالی عمومی می‌پردازند. این سه دستور کار ۱. استفاده از منابع عمومی داخلی ۲. بدهی و پایداری بدهی و ۳. رفع مسائل سیستمی مالی دولت‌ها هستند. به عنوان مثال، در مورد منابع مالی عمومی داخلی، از سال ۲۰۱۵، پیشرفت کندی در سیاست‌های مالی صورت گرفته است. به نحوی که تنها حدود ۴۰ درصد از کشورهای درحال توسعه بین سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۸ نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (GDP) را بهبود دادند. این کشورها حتی هنوز به حداقل مقدار پیشنهادی ۱۵ درصد برای نسبت مالیات به GDP نرسیده‌اند.

^۱ اجماع آدیس‌آبابا ۲۰۱۵ یکی از اجماع‌های بین‌المللی میان کشورهای درحال توسعه است که چهارچوب توسعه را به بهبود مدیریت مالی پیوند می‌زند.

در مورد ایران به طور خاص در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی پنجم و ششم، دستیابی به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، پیاده‌سازی قواعد مالی، مدیریت خزانه واحد، اجرای کامل حسابداری تعهدی تا پایان برنامه‌ها الزام شده‌اند. اما کماکان ابزارهای فناوری متناسب با اجرای این الزامات مانند سیستم جامع مدیریت مالی اطلاعات دولتی، درونی‌سازی قواعد مالی در بودجه و مانند آن شروع نشده یا پس از ۱۲ سال کماکان در مراحل ابتدایی به سر می‌برند.

برخی مطالعات مروری [۶] پیشنهاد می‌دهند که نتایج مطلوب در پیاده‌سازی این نوآوری‌ها نیازمند گذشت زمان و تطبیق یافتن با پروسه‌های پیچیده اطلاعات و فناوری است، در حالی که مطالعاتی مانند [۱ و ۳] پیشنهاد می‌دهند نوآوری‌های مدیریت مالی عمومی در کشورهای درحال توسعه براساس الگوهای موفق^۲ و نمونه طراحی و اجرا می‌شوند و هدف از اجرای آن‌ها برای ذی‌نفعان دستیابی به مشروعیت با شبیه‌سازی نمونه‌های موفق است. بنابراین استفاده از این نوآوری‌های مالی موفقیت‌های «به شدت محدودی» را در تحقق اهداف مدیریت مالی عمومی ایجاد کرده‌اند. این مطالعه کشورهایی را که در [۵] مورد بررسی قرار گرفتند، نیز بعد از گذشت بیش از یک دهه، دربرگرفته است و ضمن توسعه و تأیید نتایج گروه دوم مطالعات نشان می‌دهند که کیفیت پایین مدیریت مالی عمومی، به تنهایی ناشی از زمان مورد نیاز برای پذیرفتن فناوری‌های جدید نیست.

هم‌شکل‌گرایی^۳ مفهومی است که در جامعه‌شناسی سازمانی تعریف شده و توضیح می‌دهد که چگونه سازمان‌ها درون یک حوزه خاص^۴ با گذشت زمان به یکدیگر شبیه‌تر می‌شوند. مقاله حاضر با به کار گرفتن نظریه هم‌شکل‌گرایی نهادی^۵ در توضیح اصلاحات مدیریت مالی^۶ به این سوال پاسخ می‌دهد که چرا نوآوری‌های مالی عمومی در برخی زمینه‌ها با احتمال کمتری منجر به موفقیت اصلاحات مدیریت

^۲ Best practice

^۳ Isomorphism

^۴ گروهی از سازمان‌ها که در مجموع، یک حوزه شناخته شده را تشکیل می‌دهند: تأمین‌کنندگان کلیدی، مصرف‌کنندگان منابع و محصولات، سازمان‌های تنظیم‌کننده، و سایر سازمان‌هایی که خدمات یا محصولات مشابهی تولید می‌کنند.

^۵ Institutional isomorphism

^۶ Public Finance Management (PFM)

مالیه عمومی می‌شوند. به همین منظور با پیروی از [۲-۴ و ۶] به بسط نظریه هم‌مشکل‌گرایی نهادی به عنوان چهارچوب اصلاحات در کشورهای در حال توسعه می‌پردازد. برخلاف مطالعات پیشین [۱، ۳، ۴ و ۶] که محدود به کشورهای آفریقایی زیر صحرا یا کشورهای شکننده و درگیر خشونت، یا شدیداً وابسته به کمک‌های بین‌المللی هستند، این مطالعه نشان می‌دهد که در گستره وسیعی از کشورهای در حال توسعه، کماکان محدودیت‌های اصلاحات هم‌مشکل، توضیح‌دهنده تفاوت کیفیت مدیریت مالیه عمومی در شاخص‌های مختلف است. پایداری نتایج این مطالعه برای عوامل نهادی سیاسی و اقتصادی که می‌توانند بر کیفیت مدیریت دولتی کشورها اثر بگذارند - از جمله شکل حکمرانی، ساختار حزبی، سابقه استعماری، درآمد و رشد اقتصادی - کنترل شده است.

بخش اول مقاله به نظم‌های آماری و شواهدی می‌پردازد که فراگیری و شباهت در استفاده از نوآوری‌های مالی را در کشورهای در حال توسعه تایید می‌کند. به علاوه با استفاده از نتایج ارزیابی‌های «پاسخگویی مالی و هزینه‌های عمومی»^۱ نشان می‌دهد که گرچه کیفیت مدیریت مالیه عمومی در کشورهای مختلف تفاوت دارد، اما در هر سطح کیفیت، عملکرد متوسط کشورها در برخی ابعاد ضعیف‌تر از سایر شاخص‌هاست. به علاوه در این بخش با استفاده از نتایج [۷] کیفیت مدیریت مالیه عمومی در ایران و تفاوت‌های آن با متوسط کشورهای در حال توسعه و کشورهای مشابه به لحاظ درآمد مورد بررسی قرار گرفته است.

بخش دوم مطالعه به ساخت فرضیات پژوهش و مرور پیشینه موضوع اختصاص دارد و تبیین می‌کند که اصلاحات مبتنی بر هم‌مشکل‌گرایی نهادی در ویژگی‌های سازمانی که (۱) از بیرون مشاهده‌پذیر نیستند (۲) مستلزم تغییرات بنیادی در سازمان‌اند و (۳) بازیگران متعددی را درگیر می‌کند که مشروعیت خود را از محیط‌های سازمانی متفاوت کسب می‌کنند؛ با چه محدودیت‌هایی مواجه‌اند. در هم‌مشکل‌گرایی نهادی سازمان‌ها بیش از بهبود کارایی درون‌سازمانی، برای کسب مشروعیت و جلب حمایت محیط خارجی، خود را با تغییرات تطبیق

می‌دهند. در چنین شرایطی اصلاح تحت تاثیر سازوکارهای (۱) اجبار، (۲) شبیه‌سازی و تقلید و (۳) انتقال ارزش و هنجارهای تثبیت‌شده؛ مطابق با الگوی‌های پذیرفته‌شده به عنوان نمونه‌های موفق در محیط پیرامونی یک سازمان اتفاق می‌افتد [۲] و [۸]. از آنجا که نوآوری‌های حوزه مالیه عمومی اصلاحات هم‌مشکل قلمداد شوند، نتایج اصلاحات در محورهایی که کمتر تحت تاثیر هم‌مشکل‌گرایی قرار دارند - از قبیل آنهایی که نیاز به تغییر عملیاتی و بنیادی^۲ دارند، و یا زمان لازم برای مشاهده آثار آنها از طول عمر کاری مدیران طولانی‌تر است - ضعیف‌تر خواهد بود. به علاوه این بخش به مرور پیشینه تاثیر نهادهای سیاسی و اقتصادی بر کیفیت مدیریت مالیه عمومی پرداخته است.

بخش چهارم، نتایج کمی بررسی فرضیات را در بر گرفته است. از آنجا که هدف این تحقیق بررسی اثر ویژگی‌های هم‌مشکل‌گرایانه نوآوری‌ها و اصلاحات مالیه عمومی بر روی «احتمال» و درجه موفقیت آنهاست، در این مطالعات از مدل لاجستیک با خروجی ترتیبی چندگانه^۳ برای بررسی فرضیات استفاده شده است. و نهایتاً در بخش پنجم یافته‌های مقاله و دلالت‌های سیاستی آن برای ایران جمع‌بندی شده‌اند.

۲- نظم‌های آماری

۲-۱- فراگیری و شباهت در اصلاحات مدیریت مالیه عمومی

ارزیابی‌های بانک جهانی به عنوان یکی از ۵۰ سازمان بین‌المللی حمایت‌کننده اصلاحات مالیه عمومی [۹] نشان می‌دهد که در فاصله ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۶ به طور متوسط ۱۱٪، در فاصله ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۰ به طور متوسط ۱۶ درصد و در فاصله ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۳ به طور متوسط ۱۸ درصد، وام‌های بانک جهانی به ارتقای مدیریت بخش عمومی اختصاص داشته است.^۴ این ارقام حاکی از افزایش مستمر سرمایه‌گذاری در مدیریت بخش عمومی است. بیش از ۸۰٪ مبلغ این وام‌ها در پروژه‌های مرتبط با اصلاحات مدیریت مالیه عمومی از جمله

^۲ De-facto

^۳ Multi Order Logistic

^۴ منبع این اعداد گزارش‌های سالانه بانک جهانی در فاصله ۲۰۰۶ تا ۲۰۲۳ است. علت جداسازی سال‌ها به این شکل وقوع بحران مالی ۲۰۰۷ و همه‌گیری کرونا ۲۰۲۰ است که روندهای هزینه‌کرد کشورها را تغییر داده است.

^۱ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

طراحی و پیاده‌سازی نظام‌های مدیریت اطلاعات مالی هزینه شده است.

اصلاحات مبتنی بر نوآوری‌های مالی عمومی در کشورهای در حال توسعه و بویژه کشورهای با درآمد پایین به شدت مشابه هم و الگو گرفته از نمونه‌های موفق کشورهای پیشرفته هستند. در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰، سرمایه‌گذاری بالایی روی توسعه نوآوری‌های مالی عمومی و استفاده از فناوری در کشورهای در حال توسعه صورت گرفته است. در این بازه زمانی ۸۲ کشور در پروژه‌های «مدیریت یک‌پارچه اطلاعات مالی»^۱ دولت سرمایه‌گذاری کردند و بیشتر از ۶۰ پروژه در سال ۲۰۲۳ به بهره‌برداری کامل رسیده بودند. بیش از ۱۱۳ کشور در حال توسعه به جمع کشورهایی که از چهارچوب‌های مخارج میان‌مدت بودجه استفاده می‌کنند، پیوستند.^۲ ۶۶ کشور در حال توسعه از قواعد مالی استفاده می‌کنند.^۳ تمامی این کشورها در پایان ۲۰۰۶ حداقل یکی از دو چهارچوب «آمار مالی دولت»^۴ یا «طبقه‌بندی بر مبنای کاربرد دولت»^۵ را پذیرفته بودند. و نهایتاً همه کشورهای در حال توسعه «استانداردهای بین‌المللی حسابداری بخش عمومی»^۶ یا نسخه‌های مشابه آن را به کار گرفته‌اند.

سوال اصلی که در این مرحله مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان به صورت جامع و مانع «کیفیت» مدیریت مالی عمومی کشورها را اندازه‌گیری کرد. به عبارت دیگر چگونه می‌توان گزاره‌هایی مانند «برزیل در سال ۲۰۰۹ در حوزه شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات مالی دولت یک از پیشرفته‌ترین کشورها بوده در حالی که در حوزه حسابداری عملیات‌های مالی دولت عملکرد نامطلوبی داشته است»^۷ یا «وضعیت غیرقابل قبول رواندا در ارائه خدمات عمومی در سال ۲۰۰۷ به وضعیت ایده‌آل در سال ۲۰۱۷ ارتقا پیدا کرده است»^۸ به صورت یکسان برای همه حوزه‌ها و ابعاد

مالیه عمومی و کشورهای مختلف در طول زمان بیان کرد. در نتیجه جامع بودن این اندازه‌گیری به این معناست که برای یک کشور خاص بتوان هم میزان موفقیت در محورهای مختلف مدیریت مالی عمومی را با یکدیگر مقایسه کرد و هم این کشور را در طول زمان با خودش و سایر کشورها مقایسه نمود. به علاوه در صورتی که بتوان سنجه‌های مزبور را به متغیرهای ترتیبی یا کمی تبدیل نمود، می‌توان پا را از مطالعات موردی فراتر گذاشت و با استفاده از آزمون‌های آماری آثار عوامل نهادی سیاسی و اقتصادی و ویژگی‌های اصلاحات را بر احتمال موفقیت هر یک از ابعاد مدیریت مالی عمومی اندازه گرفت.

بر خلاف دو دهه پیش، در حال حاضر ۴۵ جعبه ابزار یا چهارچوب مختلف برای شناسایی مشکلات فرایندهای مدیریت مالی عمومی، از سوی نهادهای مختلفی مثل صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، توسعه یافته است. ۱۲ جعبه ابزار/چهارچوب از میان این ۴۵ مورد کلیه یا اغلب ابعاد مدیریت مالی را پوشش می‌دهند که در جدول ۱ فهرست شده‌اند. از این میان ۵ ابزار پایگاه‌های داده قابل دسترسی دارند و نهایتاً سه پایگاه داده سنجه‌های کمی ارائه می‌دهند. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود دو چهارچوب اصول مدیریت عمومی و هزینه‌کرد عمومی و پاسخگویی مالی همه ویژگی‌های مورد نظر را دارند با این تفاوت که تمرکز اولی بر مدیریت عمومی و اقتصادهای پیشرفته و نوظهور است و دومی بر مدیریت مالی عمومی و کشورهای در حال توسعه. بنابراین در این پژوهش از داده‌های هزینه‌کرد عمومی و پاسخگویی مالی استفاده شده است.

۲-۲ چهارچوب هزینه‌کرد عمومی و پاسخگویی مالی کمی‌سازی ابعاد کیفی مدیریت مالی عمومی

بسیاری از نوآوری‌ها و اقدامات اصلاحی مشابه در چهارچوب (PEFA) فرموله شده‌اند. مطالعات متعددی [۳، ۹، ۱۰ و ۱۱] از این ابزار برای ارزیابی موفقیت اصلاحات مدیریت مالی عمومی در کشورهای زیر صحرای آفریقا و یا درگیر تعارضات داخلی استفاده کرده‌اند. زیرا چهارچوب PEFA، یک رویکرد استاندارد برای فکر کردن درباره سیستم‌های مدیریت

^۱ Financial Management Information System (FMIS)

^۲ World Bank. (2012). Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks.

^۳ آمار صندوق بین‌المللی پول

^۴ Government Financial Statistics (GFS)

^۵ Classifications of the Functions of Government (COFOG)

^۶ International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)

^۷ براساس ارزیابی PFEA در سال ۲۰۰۹

^۸ براساس ارزیابی PFEA در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۰۷

جدول (۱) مقایسه ابزارهای آسیب‌شناسی مدیریت مالی عمومی، منبع (PEFA 2018)

متولی چهارچوب/جعبه ابزار	ابزار	دامنه پوشش	شیوه ارزیابی	در دسترس بودن گزارش‌ها	جامعیت بررسی محورها مدیریت مالی عمومی
چهارچوب هزینه‌کرد عمومی و پاسخگویی مالی	چهارچوب PEFA برای ارزیابی مدیریت مالی عمومی	ملی محلی	کمی	*	مدیریت مالی عمومی
صندوق بین‌المللی پول	ارزیابی شفافیت مالی (FTE)	ملی	کمی		شفافیت در مدیریت مالی عمومی
سازمان همکاری و توسعه اقتصادی	توصیه‌های شورای حکمرانی بودجه (RCBG)	ملی	کیفی		مدیریت مالی عمومی
سازمان همکاری و توسعه اقتصادی	بانک داده رویه‌ها و اقدامات بودجه‌ای بین‌المللی (IBPPD)	ملی	مبتنی بر پایگاه داده		مدیریت مالی عمومی
سازمان همکاری و توسعه اقتصادی	اصول مدیریت عمومی SIGMA (PPA)	ملی	کمی	*	مدیریت مالی عمومی مدیریت بخش عمومی
همکاری بین‌المللی بودجه	بررسی بودجه باز (OBS)	ملی	کمی	*	شفافیت در مدیریت مالی عمومی
ابتکار جهانی در شفافیت بودجه‌ای	اصول شفافیت مالی (PFT)	ملی	کیفی	*	شفافیت در مدیریت مالی عمومی
بانک جهانی	بررسی هزینه‌کرد عمومی (PER)	ملی محلی بخش	کیفی	*	سیاست‌های هزینه‌ای مدیریت هزینه‌ای
اتحادیه اروپا	ارزیابی عملکردی ECFIN (OA)	ملی	کمی		مدیریت مالی عمومی
بانک جهانی	ارزیابی سریع و برنامه‌های عملیاتی برای بهبود خدمات (RAAP-ID)	محلی	کیفی		خروجی اصلاحات و نتایج توسعه‌ای مدیریت مالی عمومی
بانک جهانی	تشخیص ظرفیت سازمانی MiGestion	محلی	مبتنی بر پایگاه داده		مدیریت مالی عمومی مدیریت بخش عمومی
شورای اروپا	ارزیابی تمرکززدایی مالی (BFD)	محلی	کمی		تمرکززدایی مالی

Council of Europe (COE)

عمومی و پایه و اساس رویکردهای اصلاحی معرفی می‌کند. رویه‌های موفق عمدتاً از کشورهای OECD گرفته شده و هنجارها از منابع متنوعی نظیر نهادهای حسابداری بین‌المللی استخراج شده‌اند.

در طی دو دهه گذشته کیفیت مالی بیش از ۱۰۰ کشور در چهارچوب PEFA مورد ارزیابی قرار گرفته است. این ارزیابی‌ها در قالب سه ویرایش ۲۰۰۵، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۶ انجام شده که ویرایش ۲۰۱۶ PEFA تصویری کمی از عملکرد

مالی عمومی ارائه می‌دهد که کشورها و سازمان‌های بین‌المللی را به تمرکز بر ابعاد چندگانه‌ای سوق می‌دهد که آن‌ها به عنوان "اهداف فوری اصلاحات" یاد می‌شود [۵]. نظام ارزیابی PEFA ابزاری است که کشورها می‌توانند برای سنجش سیستم خود در برابر "رویه‌های موفق بین‌المللی موجود" استفاده کنند [۱۲]. این توصیف غالب بودن ترکیبی از رویه‌هایی - که موفق فرض می‌شوند - و معیارهای هنجاری تثبیت شده را، به عنوان سنج‌های ارزیابی مدیریت مالی

مدیریت مالی عمومی در قالب ۷ محور و ۳۱ شاخص ترکیبی و ۹۴ بعد انفرادی ارائه می‌دهد و مبنای مناسبی برای تعیین اولویت‌ها و تدوین راهبردها در حوزه اصلاحات مالی عمومی در مقایسه با نمونه‌های موفق به شمار می‌رود. جدول ۲ محورها و شاخص‌های PEFA را نشان می‌دهد [۱۲]. در این مقاله به بررسی ۷۶ کشور در حال توسعه که در فاصله

سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۳ تحت ویرایش PEFA ۲۰۱۶ مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند پرداخته‌ایم. هر بعد انفرادی در ارزیابی PEFA می‌تواند یکی از چهار امتیاز A (بالاترین امتیاز)، B (قابل قبول) و C (امتیاز پایین) و D (وضعیت نامطلوب) را کسب کند.

جدول ۲. Error! No text of specified style in document. محوهای اصلی و شاخص‌های ترکیبی PEFA

شاخص‌های PEFA	محورهای ارزیابی جامع PFM
(۱) تجمیع هزینه‌ها (۲) ترکیب هزینه‌ها (۳) درآمدها (۴) طبقه‌بندی بودجه (۵) مستندسازی بودجه (۶) عملکردهای خارج از گزارش‌های مالی دولت مرکزی (۷) انتقال منابع به دولت‌های محلی (۸) اطلاعات عملکردی از ارائه خدمات (۹) دسترسی عمومی به اطلاعات مالی/بودجه‌ای (۱۰) گزارش‌دهی از ریسک‌های مالی/بودجه‌ای (۱۱) مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی (۱۲) مدیریت دارایی‌های عمومی (۱۳) مدیریت بدهی‌ها (۱۴) پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان و مالی (۱۵) راهبرد مالی (۱۶) چشم‌انداز میان‌مدت در بودجه‌بندی هزینه‌ها (۱۷) روند تهیه بودجه (۱۸) بررسی قانونی بودجه (۱۹) مدیریت درآمدها (۲۰) حسابداری درآمدها (۲۱) قابل پیش‌بینی بودن منابع تخصیص درون‌سالی (۲۲) هزینه‌های معوق (۲۳) کنترل‌های حقوق و دستمزد (۲۴) تامین و تدارک (۲۵) کنترل‌های داخلی در مخارج غیر از حقوق (۲۶) حسابرسی داخلی (۲۷) یکپارچگی داده‌های مالی (۲۸) گزارش‌های بودجه درون سالی (۲۹) گزارش‌های مالی سالیانه (۳۰) حسابرسی‌های مستقل (۳۱) بررسی گزارش‌های حسابرسی توسط مجلس	قابلیت اطمینان بودجه شفافیت مالی عمومی مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها بودجه‌ریزی و راهبردهای مالی سیاست‌محور پیش‌بینی‌پذیری و کنترل در اجرای بودجه حسابداری و گزارش‌دهی رسیدگی و حسابرسی

جداول ۲ و ۴ به ترتیب دو مثال از ابعاد انفرادی ارزیابی شیوه امتیازدهی به آن‌ها را نشان می‌دهند. همان‌طور که در جدول ۳ دیده می‌شود شاخص ترکیبی «گزارش‌دهی ریسک‌های مالی و بودجه‌ای» از تجميع سه بعد «نظارت بر شرکت‌های بخش عمومی»، «نظارت بر دولت‌های محلی» و «بدهی‌های مشروط و دیگر ریسک‌های مالی» تشکیل شده‌است. جدول ۴ شیوه امتیازدهی به بعد «نظارت بر شرکت‌های بخش عمومی» را به عنوان مثال نشان می‌دهد.

جدول ۳) مثال ابعاد انفرادی شاخص ترکیبی «گزارش‌دهی ریسک‌های مالی و بودجه‌ای»

محور ارزیابی	شاخص ترکیبی	بعد انفرادی
مدیریت	گزارش‌دهی از	نظارت بر شرکت‌های عمومی
دارایی‌ها و	ریسک‌های	نظارت بر دولت‌های محلی
بدهی‌ها	مالیه/بودجه‌ای	بدهی‌های مشروط و دیگر ریسک‌های مالیه

جدول ۵ نشان می‌دهد که چگونه امتیاز تجميعی در هر

شاخص ترکیبی محاسبه می‌شود. در گروه شاخص‌های تک‌بعدی، امتیاز نهایی هر شاخص برابر با امتیاز بعد تشکیل‌دهنده آن است. گروه دوم این جدول ضعیف‌ترین پاسخ مبنای نمره نهایی قرار می‌گیرد. زیرا عملکرد ضعیف در یک بعد عملکرد کلی شاخص را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در صورت بهتر بودن پاسخ سایر ابعاد یک علامت مثبت به امتیاز نهایی شاخص اضافه می‌شود. در دسته آخر نیز بر مبنای جداول PEFA و بر اساس میانگین پاسخ‌های دریافت‌شده یکی از نمرات هفت‌گانه A, B, +B, C, +C, D, +D به عنوان نمره نهایی شاخص تعیین می‌گردد. در صورت نیاز به کمی‌سازی نتایج، D معادل ۱ و A معادل ۴ در نظر گرفته شده و مابقی نمرات هفت‌گانه با فاصله نیم واحدی تبدیل خواهند شد. در این مطالعه برای کمی‌سازی امتیازها و استفاده از متغیرها در مدل آماری علاوه بر چهار امتیاز بیان شده، در صورت موجود نبودن اطلاعات هر شاخص امتیاز معادل ۰ برای آن شاخص در نظر گرفته شده است.

جدول ۴) مثال از نحوه امتیازدهی به ابعاد مدیریت مالیه عمومی در PEFA (نظارت بر شرکت‌های عمومی)

امتیاز کسب شده	حداقل شرایط لازم برای کسب امتیاز
امتیاز ایده‌آل (A)	صورت‌های مالی حسابرسی شده همه شرکت‌های بخش دولتی در فاصله ۶ ماه از پایان سال مالی منتشر شده‌اند. گزارش تلفیقی عملکرد مالی شرکت‌های دولتی توسط دولت مرکزی به صورت سالانه منتشر می‌شود.
امتیاز قابل قبول (B)	صورت‌های مالی حسابرسی شده برای اغلب شرکت‌های بخش دولتی در فاصله ۶ ماه از پایان سال مالی منتشر شده‌اند.
امتیاز پایین (C)	دولت در فاصله ۹ ماه از پایان سال مالی گزارش‌های مالی اغلب شرکت‌های دولتی را دریافت کرده است
وضعیت نامطلوب (D)	عملکرد پایین‌تر از حد امتیاز C

جدول ۵) خلاصه شیوه‌های تجميع امتیازات ابعاد انفرادی در شاخص‌های ترکیبی PEFA

شیوه ترکیب	شاخص‌ها
تک بعدی	تجميع مخارج - طبقه‌بندی بودجه - مستندسازی بودجه - دسترسی عمومی به اطلاعات مالیه/بودجه‌ای
کمترین نمره	ترکیب مخارج - بررسی قانونی بر بودجه - حسابداری درآمدها - هزینه‌های معوق - حسابرسی داخلی - گزارش‌های بودجه درون سالی - گزارش‌های مالی سالیانه - حسابرسی‌های خارجی
میانگین نمرات	درآمدها - عملکردهای خارج از گزارش‌های مالی دولت مرکزی - انتقال منابع به دولت‌های محلی - اطلاعات عملکردی از ارائه خدمات - گزارش‌دهی از ریسک‌های مالیه/بودجه‌ای - مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی - مدیریت دارایی‌های عمومی - مدیریت بدهی‌ها - پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان و مالیه - راهبرد مالیه - چشم‌انداز میان‌مدت در بودجه‌بندی هزینه‌ها - روند تهیه بودجه - مدیریت درآمدها - قابل پیش‌بینی بودن منابع تخصیص درون‌سالی - کنترل‌های حقوق و دستمزد - تأمین و تدارک - کنترل‌های داخلی در مخارج غیر از حقوق - یکپارچگی داده‌های مالی - بررسی گزارش‌های حسابرسی توسط مجلس

۲-۳ کیفیت ناهمگون ابعاد مدیریت مالی عمومی

به غیر از تفاوت‌های میان کشوری، به نظر می‌رسد که متوسط عملکرد کشورها در برخی شاخص‌ها ضعیف‌تر است. شاخص‌هایی که (۱) مشاهده‌پذیری بیشتری برای ناظران بیرونی و به طور خاص حمایت‌کنندگان بین‌المللی اصلاحات PFM و محیط‌هایی که استانداردهای بین‌المللی را وضع می‌کنند، (۲) ارتباط کمتر با تغییر در هسته فعالیت‌های سازمان و (۳) ذینفعان متمرکزتری دارند؛ عملکرد موفق‌تری نسبت به سایر شاخص‌ها نشان می‌دهند [۳]. شکل‌های ۱ و ۲ نشان می‌دهد که این الگوی پیشنهادی بعد از گذشت بیش از یک دهه و برای کشورهای در حال توسعه در تمامی مناطق جغرافیایی و سطوح درآمدی^۱ کماکان برقرار است. به علاوه شاخص‌هایی که به عملیات‌های مالی چند دوره‌ای وابستگی دارند (مانند چشم‌انداز میان‌مدت در بودجه‌بندی چندساله، مدیریت دارایی‌های عمومی یا مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی) نیز عملکرد ضعیف‌تری از خود نشان می‌دهند.

۲-۴ مقایسه ایران و سایر کشورها

شکل ۳ تصویر جامعی از ارزیابی فرایندهای مدیریت مالی عمومی در چارچوب PEFA را برای ایران و مقایسه آن با متوسط عملکرد کشورهای در حال توسعه و کشورهای مشابه به لحاظ درآمد را نشان می‌دهد. داده‌های مرتبط با ایران در مطالعه [۷] جمع‌آوری شده‌اند. این شکل از دو زاویه متفاوت

کیفیت مدیریت مالی عمومی در ایران را مشخص می‌کند: زاویه اول نشان می‌دهد که در مقایسه ایران با خودش در جایی که سیاست‌گذار مالی در داخل قوه مجریه حضور داشته و با محدودیت‌ها و مقاومت‌های کمتری مواجه بوده و امکان استفاده از توان فنی و فناوری‌های نوین برای پیشبرد بودجه وجود داشته توانسته «فرآیندهای بودجه‌ریزی» را ارتقا دهد. اما این بهبودها محدود به شاخص‌های متمرکز در یک سازمان یا افق کمتر از سال مالی بوده است. در شاخص‌هایی که عمدتاً از جنس ایجاد اتفاق نظر بر راهبرد تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، شفافیت در مورد اقدامات دولت، فعالیت‌های با افق بیشتر از یک سال مالی بوده پیشرفت نسبی صورت نگرفته است.

زاویه دوم مقایسه ایران با کشورهای مشابه از منظر درآمدی و متوسط دنیا در هر شاخص است. همانطور که مشاهده می‌شود کشورهایی که با ایران در یک گروه درآمدی قرار می‌گیرند از الگوی مشابه با دنیا در کیفیت مدیریت مالی عمومی پیروی می‌کنند و در عین حال در تمامی شاخص‌ها به صورت جزئی وضعیت بهتری را نمایش می‌دهند. در حالیکه در ایران کیفیت مدیریت مالی عمومی در تمامی محورهای مورد بررسی به جز دو محور «گزارش‌دهی ریسک‌های مالی و بودجه‌ای» و «حسابداری درآمدها» پایین‌تر از متوسط کشورهای با درآمد متوسط بالا گزارش شده است.^۲

۳- مرور پیشینه نظریات تغییر و عوامل نهادی

پیشینه عوامل موثر بر کیفیت مدیریت مالی عمومی در مطالعات تطبیقی به دو دسته کلی تقسیم می‌شود. گروه اول مطالعاتی را در بر می‌گیرد که در قالب نظریه‌های تغییر، ویژگی‌های نوآوری‌ها و ابعاد اصلاحات را در میزان موفقیت آنها مورد مطالعه قرار داده‌اند. و گروه دوم اثر نهادهای سیاسی و اقتصادی حاکم بر کشورها را بر کیفیت مدیریت مالی عمومی بررسی می‌کنند.

^۱ سطح درآمدی کشورها بر اساس معیار معرفی شده توسط بانک جهانی در هر سال در نظر گرفته شده:

کشورهای با درآمد بالا در این نمونه: پلی‌نزی فرانسه، گرینلند، نائورو، کالدونیای جدید، سیشل.

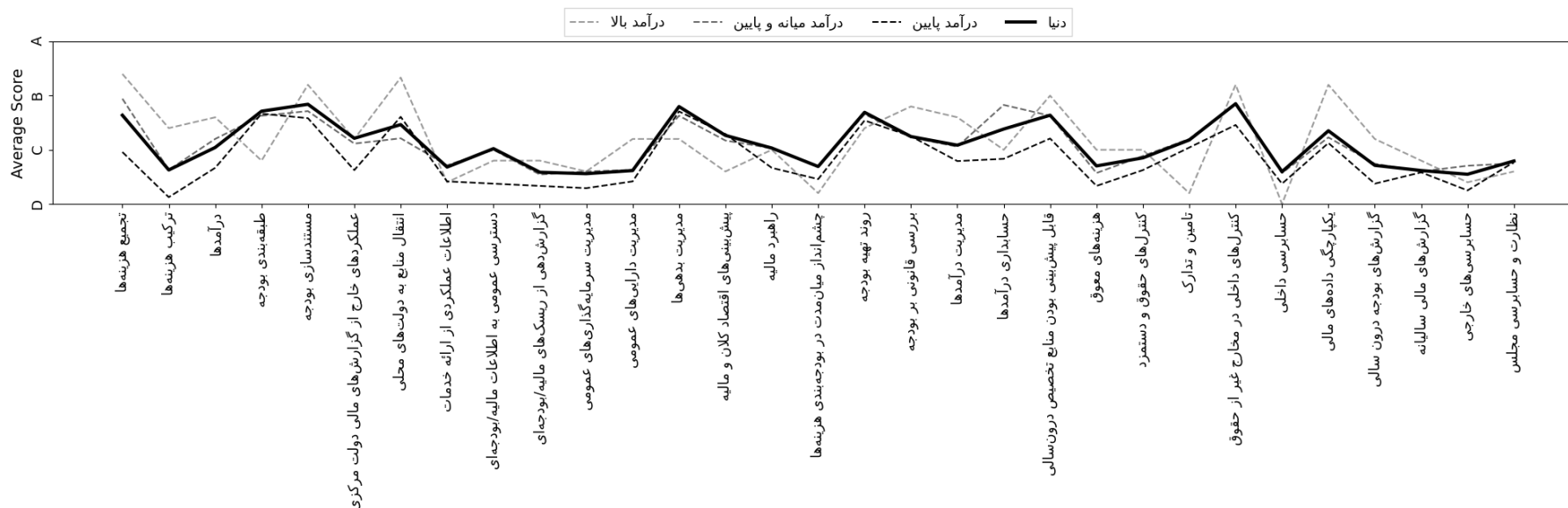
کشورهای با درآمد میانه و بالا: آلبانی، آرژانتین، بوتسوانا، کلمبیا، کاستاریکا، جمهوری دومینیک، فیجی، گابن، گرجستان، گواتمالا، عراق، جامائیکا، اردن، قزاقستان، مقدونیه شمالی، مالدیو، مولداوی، مونتنگرو، پالائو، پاراگوئه، صربستان، تونگا

کشورهای با درآمد میانه و پایین: بنگلادش، بوتان، کامبوج، کامرون، ساحل عاج، جیبوتی، السالوادور، غنا، اندونزی، اردن، کنیا، جمهوری قرقیزستان، جمهوری دموکراتیک خلق لائوس، لسوتو، موریتانی، مغولستان، مراکش، میانمار، نیجریه، فیلیپین، سائوتومه و پرنسپ، سنگال، تاجیکستان، تانزانیا، تیمور شرقی، تونس، اوکراین، ازبکستان، کرانه باختری و نوار غزه، زامبیا، زیمبابوه

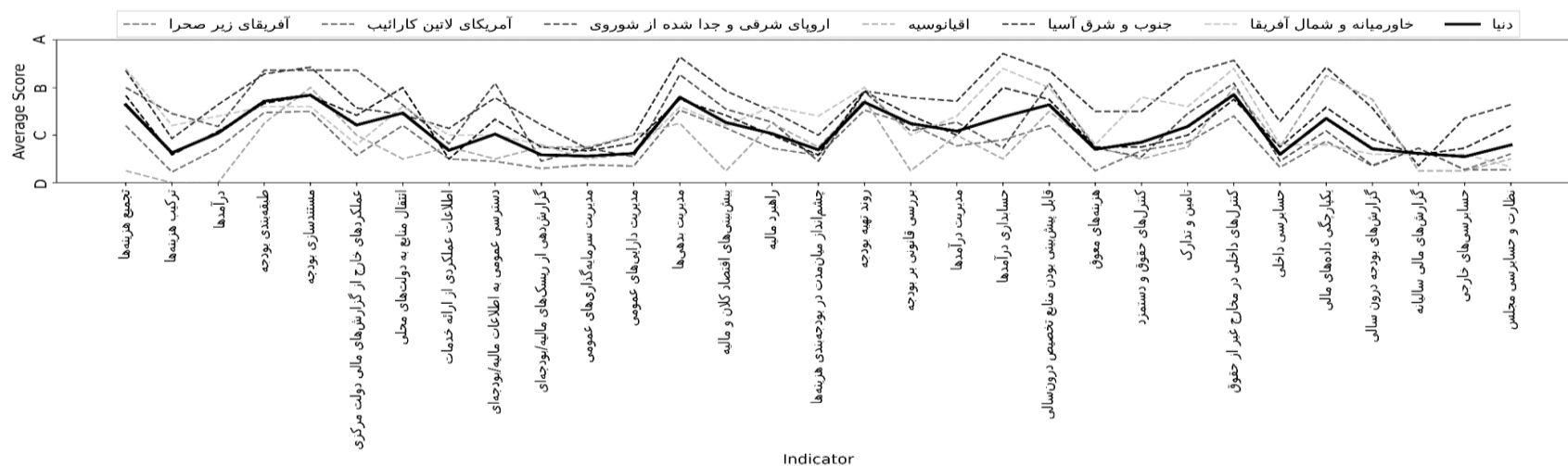
کشورهای با درآمد پایین: افغانستان، بورکینافاسو، چاد، جمهوری دموکراتیک کنگو، اتیوپی، گینه، لیبیا، ماداگاسکار، مالاوی، مالی، موزامبیک، نیجر، رواندا، سیرالئون، تاجیکستان، تانزانیا، توگو، اوگاندا

^۲ گرچه در شکل ۳ به نظر می‌آید که محور یک‌پارچگی داده‌های مالی امتیاز قابل قبول داشته است اما نگاهی دقیق‌تر به ابعاد شاخص نشان می‌دهد که این محور تنها محوری در اقتصاد ایران بوده که به دلیل ناکافی بودن تعداد پاسخ‌ها، امتیاز محاسبه شده برای این محور به صورت اماری با صفر اختلاف معناداری ندارد.

فاطمه نجفی زیارانی، کاظم یآوری؛ فصلنامه سیاست علم و فناوری، سال شانزدهم، شماره ۴، زمستان ۱۴۰۲

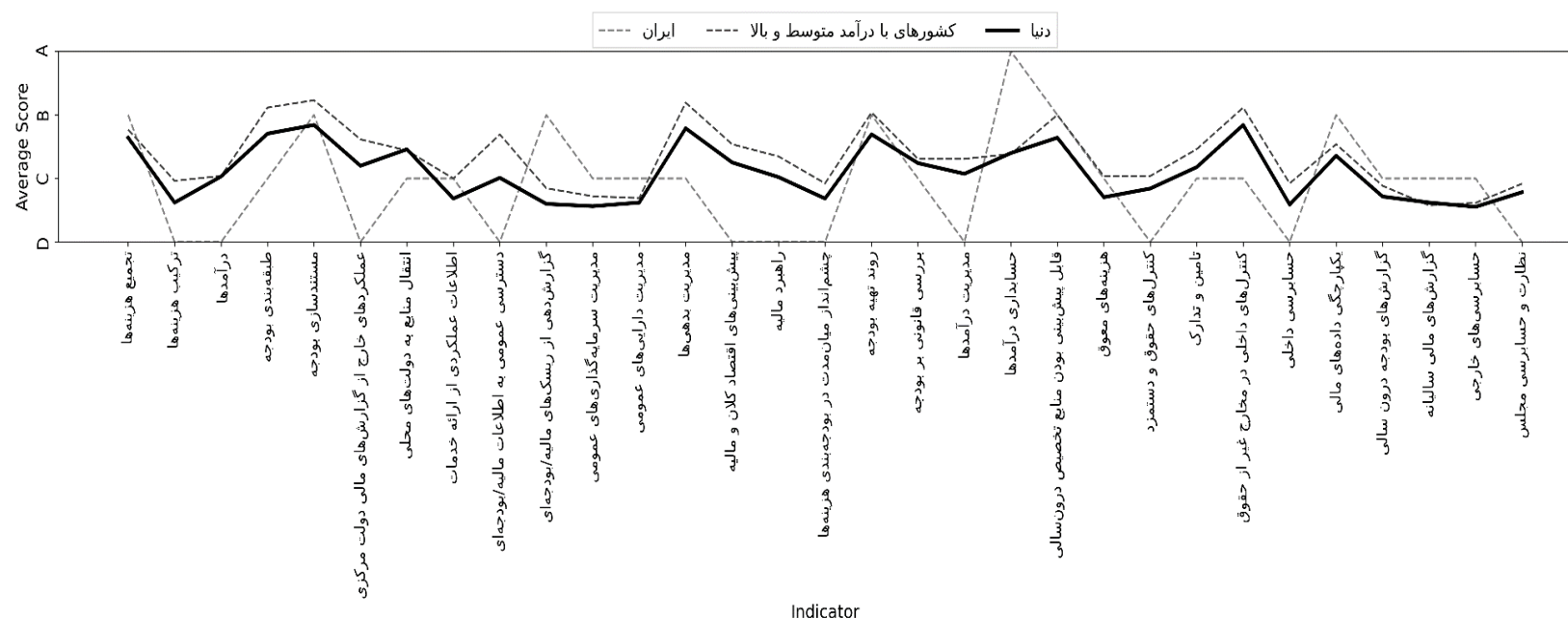


شکل (۱) متوسط امتیاز کشورها در ۳۱ شاخص PEFA بر اساس براساس سطح درآمدی



شکل (۲) متوسط امتیاز کشورها در ۳۱ شاخص PEFA بر اساس براساس تقسیم‌بندی جغرافیایی

محدودیت‌های نوآوری و اصلاحات همشکل گرا در بهبود کیفیت مدیریت مالی عمومی



شکل ۳) امتیاز ایران در شاخص‌های PEFA در مقایسه با متوسط امتیاز سایر کشورها و کشورهای هم‌گروه درآمدی

۳-۱ نظریه‌های تغییر و هم‌شکل‌گرایی

پیشینه مدیریت تغییر در سیاست‌گذاری عمومی از ابتدای هزاره سوم توسعه چشمگیری پیدا کرده و دو رویکرد نظری کلی را شامل می‌شود [۳ و ۱۱]. در رویکرد اول از منظر عقلایی، ویژگی‌های یک سازمان در طول زمان برای دستیابی به بهبودهای بنیادی (اثربخشی یا کارایی بیشتر) تغییر پیدا می‌کند. در این رویکرد هر تغییری در یک سازمان در پاسخ به یک نیاز مبرم برای بهبود عملکرد اتفاق می‌افتد. موفقیت در دستیابی به این هدف، نیازمند قانع کردن ذی‌نفعان اصلی برای حمایت از اصلاح به جای مقاومت در برابر آن است. عواملی مانند اقتناع سیاسی ذی‌نفعان، راحت‌تر شدن رویه‌های موجود، تغییر در رفتار بازیگران کلیدی و بهبود شرایط کاری و غیره، کلید اصلی توضیح دادن موفقیت اصلاحات در این رویکرد است. در نتیجه، این رویکرد پیشنهاد می‌دهد که سازمان برای موفقیت، مجموعه‌ای وسیع از راه حل‌های متفاوت اما مرتبط را خواهد پذیرفت. در روی دیگر سکه، رویکرد دوم در مطالعات تغییر بر این ایده مرکزی استوار است که هدف از تغییرات سازمانی بیشتر ایجاد مشروعیت، در مقابل عملکرد بهتر است [۳، ۴ و ۸]. این رویکرد هم‌شکل‌گرایی سازمانی نامیده می‌شود.

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، هم‌شکل‌گرایی مفهومی است که در جامعه‌شناسی سازمانی تعریف می‌شود و توضیح می‌دهد چگونه سازمان‌ها درون یک حوزه خاص با گذشت زمان به یکدیگر شبیه‌تر می‌شوند. این هم‌گرایی، که از آن به «هم‌شکل‌گرایی» یاد می‌کنیم؛ تحت تأثیر نیاز به کسب مشروعیت، منابع و توانایی‌های بقا در یک محیط داده شده ایجاد می‌شود. [۲] و [۴] تغییر براساس الگوهای هم‌شکل یکی از نظریه‌های توضیح‌دهنده الگوهای توسعه میان کشوری ارزیابی می‌شود [۲] و [۸].

سه سازوکار تغییر ایزومورفیک نهادی شناخته شده است [۱۱]:

- هم‌شکل‌گرایی اجباری: نتیجه فشارهای رسمی و غیررسمی وارد شده بر سازمان‌ها توسط سایر سازمان‌هایی است که به آنها وابسته هستند. این فشارها از مسیر انتظارات، فرهنگی جمعی سازمان‌ها و یا واسطه‌های قانونی و سیاسی اعمال می‌شوند و ممکن

است به صورت نیرو، ترغیب، یا دعوت به همکاری احساس شوند.

- هم‌شکل‌گرایی تقلیدی: زمانی رخ می‌دهد که سازمان‌ها خود را بر اساس سازمان‌های مشابه که آنها را مشروع یا موفق‌تر می‌بینند، شکل می‌دهند، به‌ویژه وقتی اهداف مبهم هستند. جانمایه هم‌شکل‌گرایی تقلیدی وجود بهترین نمونه‌های موفق^۱ و قطعی در محیط پیرامونی سازمان است. آسیب‌پذیری بالا، عدم استقلال سیاسی و مواجهه با عدم قطعیت موجب می‌شود که یک سازمان تمایل بیشتری برای تقلید عملکردهای همتایان موفق‌تر یا مشروع‌تر خود داشته باشد.
- هم‌شکل‌گرایی هنجاری: اثر استانداردهای حرفه‌ای را بر ویژگی‌های سازمانی مشترک یک جامعه حرفه‌ای توصیف می‌کند. زمانی که یک جامعه حرفه‌ای، مجموعه‌ای از روش‌ها و رویه‌ها را معتبر می‌داند، این رویه‌ها به هنجار تبدیل می‌شوند.

هر سه سازوکار یاد شده در اصلاحات مدیریت مالی عمومی کشورهای در حال توسعه فعال هستند. بخشی از مطالعات نشان می‌دهند در مورد کشورهای فقیر و یا درگیر تنازعات اصلاحات توسعه‌ای در حالت کل تحت تأثیر این سه سازوکار قرار دارند. زیرا دولت‌هایی که در کسب مشروعیت داخلی و جذب منابع محدودیت دارند به کمک‌های سازمان‌های بین‌المللی وابستگی دارند. این کمک‌ها عمدتاً مشروط به پیاده‌سازی نوآوری‌های مالی عمومی می‌شوند [۳، ۴ و ۸]. همچنین در غیاب راه‌حل‌های جا افتاده بومی، طراحی اصلاحات عموماً تحت تأثیر «بهترین مدل‌های موفق بین‌المللی» قرار دارد. بعلاوه مدیریت مالی عمومی، جامعه‌ای حرفه‌ای به حساب می‌آید که از حسابداران و حسابرسان تا فعالان حوزه فناوری ارتباطات و سایر گروه‌ها در حال استانداردسازی در آن هستند. تلاش‌های این ذی‌نفعان حرفه‌ای و اجماع‌های ایجاد شده در سازمان‌های بین‌المللی شکل‌گیری ارزیابی‌های استاندارد PEFA را در پی داشته است، به نحوی که این استاندارد جامع معیار هنجاری برای مشروعیت اصلاحات و کیفیت مدیریت مالی عمومی کشورها

¹ Best Practice

از سازمان را دارند، نمی‌توانند در الگوهای اصلاحات هم‌شکل‌گرا بهبود پیدا کنند.

ب) فعالیت‌های هسته‌ای سازمان و محدودیت‌های تغییرات هم‌شکل

ویژگی‌های هسته‌ای^۱، وظایف اصلی و بلندمدت سازمان را تعریف کرده و نتیجه فعالیت‌های مستقیم بازیگران اصلی هستند و به مرور زمان در داخل سازمان درونی شده و تکامل یافته‌اند. منبع [۴] (صص ۵۹۸-۵۹۹) خاطر نشان می‌کند که «اصلاحات مالی و بودجه‌ای تنها منجر به تغییرات سازمانی حاشیه‌ای می‌شوند، زیرا کسی حتی نمی‌تواند حدس بزند که اثرات مداخله‌جویانه‌تر چه پیامدهایی خواهد داشت.» پیشنهادات اصلاحی که روابط پایدار سازمانی یا نقش‌های اصلی سازمانی را از مسیرهای اجبار، تقلید و یا استانداردهای هنجاری هدف قرار می‌دهند، معمولاً منجر به مخالفت افرادی درون سازمان می‌شوند. این فشارهای درون سازمانی مشروعیت داخلی رهبران سازمان را متاثر می‌کند.

برخلاف اصلاحات هم‌شکل‌گرایانه، اصلاحات عقلایی که با هدف بهبود عملکرد سازمان شکل می‌گیرند، در تغییر رویه‌های هسته‌ای سازمان موثرند. زیرا اصلاحات عقلایی نتیجه نیاز بازیگران اصلی برای تغییر رویه‌های فعلی است و بر خروجی فعالیت‌های مرکزی یک سازمان تأکید دارد [۴].

ج) کاستی‌های حرفه‌ای، عدم تمرکز و محدودیت‌های تغییرات هم‌شکل

نهایتاً حوزه‌های مرتبط با حرفه‌ای شدن و تمرکز بازیگران اصلی از مواردی است که ممکن است تغییرات هم‌شکل را محدود کند.

حرفه‌ای شدن جزو اصلی ادبیات هم‌شکل‌گرایی است و به عنوان جانمایه نظری سازوکار هم‌شکل‌گرایی هنجاری ظاهر می‌شود. «بسیاری از فشارها برای تغییر [هنجاری] ناشی از افزایش تعداد متخصصان شاغل در یک حوزه است. افراد حرفه‌ای به انتقال ایده‌های خارجی به سازمان‌ها کمک می‌کنند زیرا رویکردهای مشابهی دارند و در حوزه حرفه‌ای خود جهان‌بینی مشابهی را دنبال می‌کنند. موقعیت‌ها و وقایع را از دریچه شناختی یکسان می‌بینند و ایده‌های مشابهی در مورد

و مقایسه آنها به حساب می‌آید [۳-۵ و ۱۳]. نظم‌های آماری ارایه شده در بخش اول این مقاله، غالب بودن استانداردهای معین در اصلاحات مدیریت مالی عمومی را در دامنه وسیعی از کشورهای درحال توسعه، نه تنها در کشورهای فقیر یا درگیر تنازع یا محدود به آفریقا نشان می‌دهد.

الف) مشاهده‌پذیری و محدودیت‌های تغییرات هم‌شکل

در وهله اول به نظر می‌رسد که مشاهده‌پذیر یا محسوس بودن، در قلب سازوکارهای هم‌شکل قرار دارد و بدیهی‌ست که همه ویژگی‌های سازمان‌ها نمی‌تواند مشاهده‌پذیر یا محسوس باشد. [۴ و ۸] بحث می‌کنند هم‌شکل‌گرایی زمانی می‌تواند موتور محرکه تغییر باشد که تأثیرگذاری بازیگران بیرونی و تأثیرپذیری بازیگران داخلی بتواند تغییرات در ابعاد سازمانی مربوطه را توضیح دهد و ارزیابی کند. نمونه‌های موفق تنها در صورتی که «دیده شوند» می‌توانند به عنوان تجربه موفق مطرح شوند. و سازمان‌ها مسیرهایی را بر می‌گزینند که آنها را به عنوان تجربه موفق سایرین ارزیابی و مشاهده کرده‌اند. [۴]. به علاوه، وضع استانداردهای هنجاری برای رویه‌های عملیاتی و حتی اخلاق سازمانی، بدون مشاهده‌پذیر کردن آنها ناممکن است. پس شرط لازم برای شکل‌گیری هر سه سازوکار هم‌شکل‌گرایی، قابلیت دیده‌شدن ویژگی‌هایی از سازمان است که هدف اصلاح قرار دارند.

در عمل بسیاری از فرآیندهای سازمان غیر قابل مشاهده هستند که در نتیجه تأثیرات هم‌شکل در آنها محدود است. از این موارد به عنوان فرآیندهای اجتماعی در پشت صحنه یاد می‌کنند، که عموماً نقش متفاوتی نسبت به ویژگی‌های آشکارتر و نهادینه شده ساختار رسمی بازی می‌کنند. در حالی که چهارچوب‌های رسمی در سازمان‌ها اثری محوری روی ایجاد مشروعیت سازمان دارند، فرآیندهای اجتماعی "نقش واقعی‌تری در کمک به سازمان برای دستیابی به مأموریت فنی خود" ایفا می‌کنند: "علیرغم اینکه این فرآیندهای اجتماعی برای تأثیرگذاران خارجی کمتر قابل مشاهده هستند، به دلیل ارتباط بلاواسطه با ابعاد فناورانه‌ای که سازمان برای انجام مأموریت‌های خود ایفا می‌کند، ویژگی‌های ابزاری نیز نامیده می‌شوند" [۱۴]. منبع [۴] پیشنهاد می‌دهد که ابعادی از بودجه‌ریزی که امکان مشاهده‌پذیری کمتری برای افراد خارج

¹ Core Characteristic

انتخاباتی و نقش مجلس در نظارت بر بودجه و کیفیت مالیه عمومی پرداخته‌اند. می‌توان گفت جمع‌بندی جامع و مانع نتایج در این زمینه امکان‌پذیر نیست. به عنوان مثال در حالیکه [۱۶] همبستگی مثبت میان نظام سیاسی ریاست جمهوری و توانایی بالاتر مجلس در نظارت بر بودجه را گزارش می‌کند اما [۱۷] نشان می‌دهد که با افزایش اندازه نمونه و اضافه کردن تعداد کشورهای در حال توسعه به مطالعه، نمی‌توان همبستگی معنادار بین کیفیت مدیریت مالیه و شکل حاکمیت شناسایی نمود. منابع [۱۵]، [۱۶] و [۱۸] بیان می‌کنند که قدرت احزاب اکثریت است که میزان تاثیرگذاری حقیقی قوه مقننه بر اجرای بودجه را تعیین می‌کند. وجود تنها یک حزب قدرتمند که اکثریت مجلس را به عهده دارد و یا احزاب متعدد و کوچک بدون وجود حزب قدرتمند، قدرت نظارت مجلس را بر روی دولت کاهش می‌دهد [۱۵]. در یک مطالعه میان کشوری بر روی ۴۹ کشور آفریقایی نشان می‌دهد که قوه مقننه قدرتمند با سطح بالای دموکراسی و اثرگذاری بر اجرای بودجه اثر دارد.

تاریخچه استعماری کشورها بخشی از میراث‌های پایدار در فرهنگ اداری و نظام اجرایی آنها به شمار می‌رود. «از منظر نهادی و تاریخی انگلیسی‌ها و فرانسوی دو سیستم مدیریت دولتی کاملاً متفاوت را در مستعمرات خود به اجرا می‌گذاشتند. بریتانیا راهبرد مدیریت غیرمستقیم را در مستعمرات خود پیاده می‌کرد در حالیکه فرانسوی‌ها از حکمرانی مستقیم استفاده می‌کردند. در عمل سیستم مدیریت غیر مستقیم نخبگان محلی آفریقایی، هند، جنوب شرق آسیا و کارایب را به بخشی از سیستم اجرایی انگلیس تبدیل کرده بود که مسئول تنفیذ قوانین، اجرای قانون و جمع‌آوری مالیات بودند. در حالیکه نظام فرانسوی بر مبنای یک مدیریت به شدت متمرکز و مستقر در پاریس اداره می‌شد.» ([۱۴] در سازوکار انگلیسی، فرمانداران و کارمندان دولتی غیربومی مسئولیت‌های اداره دولت های محلی را بر عهده داشتند. در نتیجه در طی سه قرن سنت‌های بروکراتیک پایدار، ظرفیت اجرایی محلی، شکل گیری دولتهای محلی نامتمرکز و توانایی مالیات‌ستانی؛ به دانش جمعی و شکل‌گیری هنجارهای اجرایی در کشورهای مستعمره انگلیس تبدیل شد [۱۴].

پیاده‌سازی مناسب‌ترین طراحی‌های سازمانی دارند» [۳].
هنگامی که ذی‌نفعان تغییر در یک سازمان متمرکز نیستند یا دیسپلین‌های حرفه‌ای متفاوتی را دنبال می‌کنند، هنجارها و استانداردهای سازمانی متفاوتی را معتبر می‌شمارند. فرضا در مثال مدیریت مالیه عمومی، حسابرسی‌های داخلی بودجه علاوه بر استانداردهای جا افتاده حسابداری عمومی نیازمند مطابقت با قوانین محلی کشورها یا دولت‌های محلی است. گرچه استانداردهای حسابداری - به عنوان یک مجموعه از هنجارهای حرفه‌ای- قابل انتقال بین کشورهاست، اما قوانین داخلی کشورها نظام‌های هنجاری محلی متفاوتی را شکل می‌دهد. به‌علاوه، حسابرسی داخلی نیازمند هماهنگی میان مدیران داخلی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها با حسابرسان است. وزارتخانه‌های اجرایی استانداردهای حرفه‌ای و سنجه‌های خود را برای موفقیت دارند. بنابراین عموماً اصلاحات مالیه عمومی کشورها اصلاحاتی مانند «حسابداری درآمدها» را راحت تر از حسابداری داخلی، با الگو گرفتن از استانداردهای بین‌المللی، پیاده می‌کنند.

۳-۲- نهادهای سیاسی و اقتصادی

بودجه‌ریزی و مالیه عمومی در بستر نظام سیاسی شکل می‌گیرند. «پروژه‌های پیشرفته و نوآوری‌ها در اصلاحات PFM بر اساس تجربه‌های کشورهای توسعه یافته که ساختارهای دموکراتیک باثبات و دیرپا برخوردارند طراحی شده‌اند. این فرایندها در این کشورها در بستر قوه قضاییه مستقل، نظام اداری پیچیده و مستقل، تفکیک نسبی نظام تصمیم‌گیری اداری و سیاسی و نظام بروکراتیک شایسته‌سالار یا عملکردمحور شکل گرفته‌اند. وجود فرصت‌های شغلی خارج از بدنه دولت برای کارکنان دولت [در کنار قواعد عدم تعارض منافع] استقلال عمل نسبی را برای مدیران در صورت مخالفت با تصمیمات سیاسی فراهم می‌کند. در چنین شرایطی چک و بالانس به بخشی از حیات بخش عمومی تبدیل می‌شود» [۴].

در میان متغیرهای سیاسی، شکندگی دولت و عدم ثبات سیاسی همبستگی معنادار منفی با کیفیت مدیریت مالیه عمومی دارند. [۳، ۵ و ۱۵] تعدادی از مطالعات به بررسی اثر نظام سیاسی پارلمانی در مقابل ریاست جمهوری، نظام

۳-۳ فرضیه های پژوهش

براساس مرور پیشینه به این نتیجه می‌رسیم که تاثیر اصلاحات همشکل‌گرا در حوزه‌های زیر محدودتر خواهد بود:

- حوزه‌هایی که از بیرون سازمان کمتر مشاهده‌پذیرند
- ابعادی که به هسته فعالیت‌های سازمان مرتبط می‌شوند
- حوزه‌هایی که ذی‌نفعان تغییر در آنها متعددند و به علاوه به محیط‌های حرفه‌ای متفاوتی تعلق دارند، یا جامعه حرفه‌ای و استانداردهای سازمانی در آنها کمرنگ‌تر است

سه عامل ذکر شده، به طور کلی در هم تنیده شده‌اند. به عنوان مثال فعالیت‌های هسته سازمان‌ها برای بازیگران بیرونی قابل مشاهده نیستند. این سه عامل در کنار هم می‌توانند گزاره‌هایی شکل دهند که محدودیت‌های طبیعی اصلاحات مدیریت مالی عمومی، در عین پیاده‌سازی فناوریهای مالی، در کشورهای در حال توسعه را توضیح می‌دهند.

- فرضیه اول: تاثیر همشکل‌گرایی در فعالیت‌های پایین‌دستی بودجه‌ای کمتر از فعالیت‌های بالادستی بودجه است.

فرآیندهای برنامه ریزی و تهیه بودجه «بالادستی» بیشتر از فرآیندهای «پایین دستی» قابل مشاهده بوده و جزو فعالیت‌های هسته نیستند. این ایده سابقه نسبتاً طولانی در نظریه‌های سازمانی دارد. مقالات مختلف، ارائه بودجه‌های رسمی و برنامه‌ها (و فرآیندهای آنها) را به عنوان «آیین‌های عقلانی» مهمی که سازمان‌ها از آن برای (۱) تعامل با محیط بیرونی خود (۲) نشان دادن عقلانیت (۳) برنامه‌پذیر و هدفمند بودنشان استفاده می‌کنند؛ معرفی می‌کنند. شکل ۱ و ۲ نیز این فرضیه را تقویت می‌کند. به عنوان مثال متوسط امتیاز کشورها در همه گروه‌های درآمدی در شاخص‌هایی مانند «طبقه‌بندی‌های بودجه»، «مستندسازی بودجه» و «روند تهیه بودجه» بالاتر از متوسط امتیاز در شاخص‌هایی مانند «اطلاعات عملکردی از ارائه خدمات» است.

- فرضیه دوم: تاثیر همشکل‌گرایی در ابعاد «وقوع‌یافته»^۱ و در اصلاحاتی که نیازمند افق زمانی چند ساله

هستند؛ کمتر از ابعاد «تصویبی»^۲ است.

همشکل‌گرایی تاثیر مثبت بیشتری در ایجاد اصلاحات قانونی و مصوب در مقابل اصلاحات عملیاتی دارد. زیرا تغییرات مصوب اولاً بیشتر تابع هنجارهای پذیرفته شده‌اند، ثانياً مشاهده‌پذیری بیشتری دارند و ثالثاً فعالیت‌های هسته سازمان را کمتر تحت تاثیر قرار می‌دهد. اصلاحات مصوب به زمان کمتری برای مشاهده‌پذیر شدن نیاز دارند و در نتیجه چه از سمت دولت‌ها و چه از سمت سازمان‌های بین‌المللی که اصلاحات مدیریت مالی عمومی را در کشورها حمایت می‌کنند، تمایل برای اجرای آنها بیشتر است. علاوه بر مشاهده‌پذیری، عده‌ای بیان می‌کنند که حاکمیت‌ها در کشورهای در حال توسعه تغییرات مصوب و رسمی را راحت‌تر می‌پذیرند، زیرا آنها را حاشیه‌ای و با الزام‌آوری کمتری قلمداد می‌کنند. در این کشورها دو نوع بودجه داریم، بودجه‌ای که در مجلس تصویب می‌شود و بودجه‌ای که دولت در زمان ایفای تعهدات مالی اجرا می‌کند [۱۹]. به همین دلیل همان‌طور که شکل‌های ۱ و ۲ نشان می‌دهند، کشورها در شاخص‌هایی همانند «بررسی قانونی بودجه» به طور متوسط امتیاز بالاتری را نسبت به «حسابرسی داخلی» یا «حسابرسی خارجی» کسب کرده‌اند.

- فرضیه سوم: تاثیرات همشکل‌گرایی در ابعادی از اصلاحات مالی عمومی که مجموعه‌ای از عوامل نامتمرکز را در بر می‌گیرد محدودتر خواهد بود.

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، سازمان‌های بین‌المللی نقش به‌سزایی در تامین مالی و هدایت اصلاحات مالی عمومی دارند. این بستر به طور روزافزون، اهمیت و نقش برجسته‌ای برای بازیگران اصلی در چارچوب‌های سازمانی بالا به پایین ایجاد می‌کند. بازیگران اصلی شامل دفاتر بودجه، خزانه‌داری، ادارات مالیاتی، بخش‌های تدارکات و نهادهای نظارتی حسابرسی داخلی می‌شوند. این بازیگران معمولاً طرف مستقیم در قراردادهای وام‌های بین‌المللی، پروژه‌های بهسازی و موقعیت‌های مشابه هستند. آنها از نظر اندازه کوچک‌ترند و افراد «حرفه‌ای‌تر» در بدنه دولتها به شمار می‌روند. این افراد به دلیل ارتباطات بین‌المللی‌شان، دسترسی گسترده‌تری به

² De-jur

¹ De-facto

شرکت‌های عمومی» در شرایطی حاصل می‌شود که «صورت‌های مالی حسابرسی‌شده همه شرکت‌های بخش دولتی در فاصله ۶ ماه از پایان سال مالی منتشر شده‌اند. گزارش تلفیقی عملکرد مالی شرکت‌های دولتی توسط دولت مرکزی به صورت سالانه منتشر می‌شود.» و هرچه عملکرد کشور در این زمینه پایین‌تر باشد امتیاز کمتری خواهد گرفت.

در فاصله سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۳، ۹۴ ارزیابی در سطح کشوری برای ۷۷ کشور در حال توسعه در چهارچوب PEFA ۲۰۱۶ انجام شده‌است. ۳۰۲ مشاهده از میان ۸۸۳۶ مقدار برآورد شده در این گزارش‌ها به دلایلی همچون در دسترس نبودن اطلاعات در این بعد خاص در یک کشور فاقد امتیازند. شکل ۴ ترکیب امتیازها برای هر یک از محورهای PEFA نشان می‌دهد. ۳۰ درصد امتیازهای ارزیابی شده D، ۲۵ درصد C، ۱۹ درصد B، و ۲۶ درصد A بوده‌اند.

ب) متغیرهای مستقل

برای بررسی فرضیات پژوهش، ۶ متغیر دو وضعیتی که نوع هر بعد را مشخص می‌کنند تعریف شده‌اند.

- **متغیر پایین‌دستی بودن^۱:** این متغیر برای ابعادی که با برنامه‌ریزی، آماده‌سازی بودجه و بررسی‌های قانونی بودجه پیشنهادی مرتبط نیستند برابر ۱ و در سایر موارد برابر ۰ است.
- **متغیر عملیاتی بودن:** در صورتی که در هر بعد حداقل امتیاز C بدون تغییرات رفتار عملیاتی به دست نیاید این متغیر برابر ۱ و در غیر این صورت ۰ است. مثلاً برای ابعادی مانند «سازگاری برنامه راهبردی و بودجه‌های میان‌مدت» یا «ارزیابی مخارج معوق» این متغیر برابر ۱ و برای ابعادی مانند «سقف‌های بودجه‌ای میان‌مدت» یا «زمان‌بندی تصویب بودجه» این متغیر ۰ است.
- **متغیر نامتمرکز بودن^۲:** در صورتی که در یک بعد حداقل امتیاز C بدون هماهنگ کردن مجموعه‌ای نامتمرکز از بازیگران (دولت‌های محلی، وزارتخانه‌های صف یا شرکت‌های دولتی و غیره) به دست نیاید این متغیر برابر ۰ و در غیر این صورت برابر ۱ است.

تجربیات برجسته بین‌المللی نسبت به دیگران در سیستم دارند، مانند مدیران بودجه در وزارتخانه‌ها و حسابداران و مسئولان تدارکات در شهرداری‌ها. بنابراین، وقتی که اصلاحات منحصرًا تحت کنترل این بازیگران قرار دارند، انتظار تغییراتی موفقیت‌آمیزتری را داریم که بیشتر تحت تأثیر فشارهای مشابه، تقلیدی و استاندارد هستند.

- **فرضیه چهارم:** تأثیرات هم‌شکل‌گرایی در ابعادی از مالیه عمومی که نیازمند نظارت مستقیم همه شهروندان است محدودتر از ابعادی است که تحت نظارت غیرمستقیم شهروندان است.

در حقیقت این فرضیه بر مبنایی مشابه مبنای فرضیه قبل استوار است. بازیگران داخلی اصلاحات مالیه عمومی که به آنها اشاره کردیم، مشروعیت خود را از انتخاب مستقیم شهروندان کسب نمی‌کنند بلکه مشروعیت این بازیگران در عرصه سیاست داخلی کشورها توسط معدودی از بازیگران که عموماً شامل وزارتخانه‌ها، بانک مرکزی و نهایت نخست وزیر و یا رئیس جمهور است، تأیید می‌شود. در مواردی که مشاهده‌پذیری شاخص‌های مالیه عمومی، صرفاً برای عموم شهروندان است اصلاحات هم‌شکل با محدودیت بیشتری مواجه است. روی مقابل سکه شاخص‌هایی هستند که برای نمایندگان مجلس مشاهده‌پذیری ایجاد می‌کنند. زیرا بر خلاف عموم شهروندان نمایندگان مجلس توانایی اجماع‌سازی برای سلب مشروعیت از بازیگران مالیه عمومی را دارند.

این فرضیات در صورتی قابل آزمون هستند که عواملی مانند ساختارهای دموکراتیک، میزان ثبات سیاسی، تأثیرات فرهنگی پایدار و نهادهای اقتصادی در زمان بررسی آنها کنترل شوند.

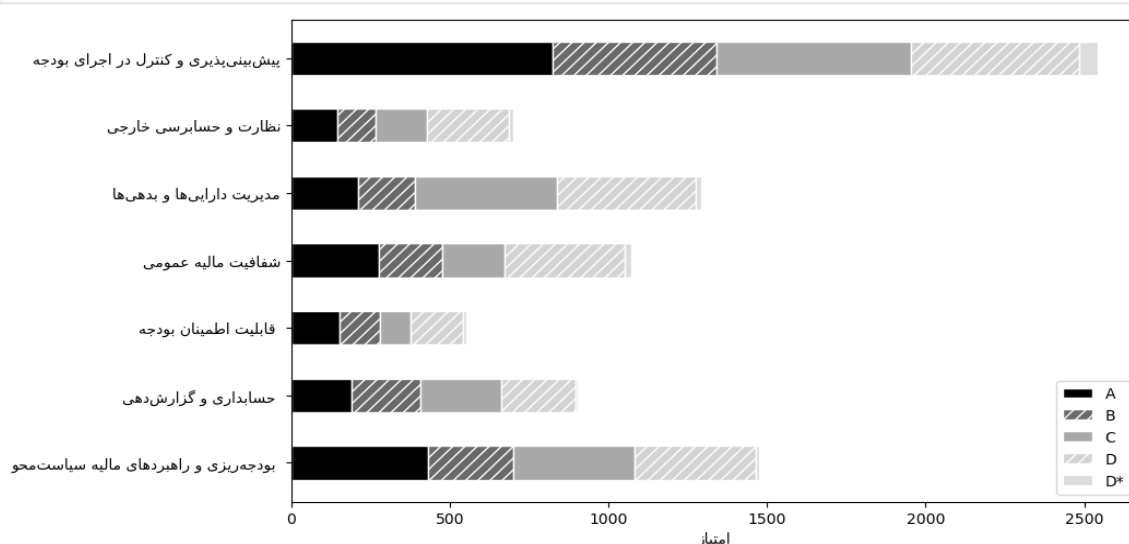
۴- مدل و آزمون فرضیه‌ها

الف) متغیر وابسته

امتیاز هر یک از ۹۴ بعد مدیریت مالیه عمومی در PEFA به عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده‌است. زیرا داده‌های PEFA معیار موفقیت بیرونی تعریف شده برای اصلاحات مالیه عمومی را تعریف می‌کنند که بنیاد اصلاحات هم‌شکل‌گراست. امتیاز یک کشور در هر بعد مالیه عمومی نشان می‌دهد که چه قدر با بهترین نمونه‌های موجود در آن منطبق است. به عنوان مثال بالاترین امتیاز «نظارت بر

¹ Downstream

² Concentrate



شکل ۴) توزیع مقادیر متغیر وابسته (امتیاز ابعاد PEFA) در محورهای هفت‌گانه

کشورهایی که در سال ارزیابی براساس دسته‌بندی صندوق بین‌المللی پول کم‌درآمد طبقه‌بندی شده‌اند برابر ۱ و در سایر موارد برابر ۰ است. به عنوان مثال کشورهایی با درآمد سرانه کمتر از ۱۰۲۵ دلار در سال ۲۰۱۸ کم درآمد به حساب می‌آیند.

- متوسط نرخ رشد ۵ ساله^۶: متوسط نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در ۵ ساله منتهی به سال ارزیابی.
- رانت ناشی از منابع طبیعی^۷: درصد تخمین زده‌شده از رانت کلیه منابع طبیعی به تولید ناخالص داخلی. به دلیل هم‌خطی بالا بین این متغیر و رانت ناشی از نفت و گاز، متغیر رانت ناشی از نفت و گاز از مدل حذف شده است. به علاوه نفت و گاز منبع رانت طبیعی در کشورهایی مانند بوتسوانا به حساب نمی‌آیند. دسترسی به درآمدهای نفتی یا منابع طبیعی موجب می‌شود که دولت‌ها منبع درآمدی خارج از منابع محدود مالیاتی داشته باشند و در نتیجه انگیزه اصلاحات، خصوصاً در مدیریت مخارج و یا بهبود شفافیت؛ را کاهش می‌دهد.
- کشور صادرکننده نفت^۸: متغیر دو وضعیتی که مقدار ۱ آن نشان می‌دهد میزان صادرات نفتی کشور در ۳ سال منتهی به سال ارزیابی بیشتر از ۰ بوده است.

- متغیر نمایندگی مستقیم شهروندان^۱: اگر مخاطب نهایی یک بعد افکار عمومی باشد (مانند دسترسی عمومی به اطلاعات خرید کالا و خدمات) این متغیر برابر ۱ و در غیر این صورت برابر ۰ است.
 - متغیر نمایندگی غیرمستقیم شهروندان^۲: مقدار این متغیر برای تمامی ابعادی که به صورت مستقیم تحت نظارت مجلس قرار دارند برابر ۱ است.
 - متغیر افق چند ساله^۳: این متغیر برای ابعادی که دستیابی به حداقل امتیاز C در آنها به عملکرد فراتر از یک سال مالی (مانند مدیریت بدهی‌های دولت) وابسته است برابر ۱ و در غیر این صورت صفر است.
- چهار متغیر نیز برای کنترل وضعیت اقتصادی کشورها مورد استفاده قرار گرفته‌اند:
- متغیر ارزیابی بیش از یکبار^۴: اگر کشور در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۳ تنها یک بار مورد ارزیابی قرار گرفته این متغیر برابر ۱ و در غیر این صورت ۰ است.
- در این پژوهش از چهار متغیر اقتصادی برای کنترل اثر وضعیت اقتصادی کشورها بر نتایج ارزیابی‌های PEFA استفاده شده است.
- کشور کم‌درآمد^۵: متغیری دو وضعیتی که برای

6 GDP Growth 5 Year
7 Natural Resource Rent
8 Oil Export

¹ Citizen Direct Representation
² Citizen indirect Representation
³ Multi-year scope
⁴ One Assessment
⁵ Low Income

برای بررسی اثر نهادهای سیاسی بر روی کیفیت مدیریت مالی عمومی، از دو گروه شاخص‌هایی که ثبات سیاسی را اندازه‌گیری می‌کنند و شاخص‌هایی که شکل نظام سیاسی و فعالیت احزاب را مشخص می‌کنند استفاده شده است.

ثبات سیاسی کشورها بر اساس شاخص‌های ترکیبی «جناح‌زدگی نخبگان»^۱، «شکایات گروهی»^۲، «مشروعیت حاکمیت»^۳، «شاخص شکنندگی حاکمیت»^۴ و متغیر دو وضعیتی «کشور شکننده و دچار تعارض» اندازه‌گیری شده است. منبع اصلی متغیرهایی که شکل نظام سیاسی و فعالیت احزاب را مشخص می‌کنند از پایگاه داده بانک توسعه کشورهای آمریکایی (۲۰۲۳) استفاده شده است. به علاوه با استفاده از این پایگاه داده، متغیرهای مرتبط با ساختار حزبی کشورها در ۵ سال منتهی به ارزیابی PEFA استخراج شده‌اند.

• **شاخص شکنندگی حاکمیت**^۵: یک شاخص ترکیبی است که بین ۰ (کمترین شکنندگی) و ۱۰۰ (بالاترین سطح شکنندگی) تغییر می‌کند.

• «کشور شکننده و دچار تعارض»: یک متغیر دو وضعیتی که در صورتی که امتیاز شاخص شکنندگی حاکمیت در ۵ سال منتهی به ارزیابی PEFA بالاتر از ۹۵ باشد، یا بنا به گزارش‌های صندوق جهانی پول کشور در زمره کشورهای شکننده یا درگیر خشونت طبقه‌بندی شده باشد برابر ۱ و در غیر این صورت برابر ۰ است.

• **شاخص مشروعیت دولت**: درجه‌ای که دولت مردم را نمایندگی می‌کند و باز بودن دولت و رابطه آن با شهروندان را اندازه می‌گیرد. این شاخص به سطح اعتماد مردم به نهادها و فرآیندهای دولتی نگاه می‌کند و تأثیرات را در مواردی که این اعتماد وجود ندارد، که از طریق تظاهرات عمومی گسترده، نافرمانی مدنی پایدار، یا ظهور شورش‌های مسلحانه آشکار می‌شود، ارزیابی می‌کند. این شاخص همچنین توانایی یک ایالت را برای اعمال وظایف اساسی که اعتماد جمعیت را به دولت و نهادهایش اندازه‌گیری می‌کند، مانند توانایی جمع‌آوری

مالیات، در نظر می‌گیرد.

• **شاخص جناح‌زدگی نخبگان**^۶: مبارزات قدرت، رقابت سیاسی، انتقال سیاسی، و اعتبار انتخابات را - در جاهایی که انتخابات رخ می‌دهد - می‌سنجد. بالاتر بودن این شاخص نشان‌دهنده نزاع‌های سیاسی، دیگر ستیزی و کاهش مشروعیت انتخابات است.

• **شاخص شکایات گروهی**^۷: بر تقسیم‌بندی‌ها و شکاف‌ها بین گروه‌های مختلف در جامعه - به‌ویژه تقسیم‌بندی‌های مبتنی بر ویژگی‌های اجتماعی یا سیاسی - و نقش آن‌ها در دسترسی به خدمات یا منابع و مشارکت در فرآیند سیاسی متمرکز است.

• **سابقه استعماری فرانسوی**^۸: متغیری که برای کشورهایی که تحت استعمار فرانسه بوده‌اند ۱ است.

• **سهم بزرگترین حزب از کرسی‌های مجلس**^۹: درصد صندلی‌های مجلس که در ۵ سال منتهی به ارزیابی در اختیار بزرگترین حزب اکثریت بوده است.

• **سهم حزب دوم اکثریت از کرسی‌های مجلس**^{۱۰}: درصد صندلی‌های مجلس که در ۵ سال منتهی به ارزیابی در اختیار دومین حزب بزرگ بوده است

• **کشور دو حزب موثر بزرگ دارد**^{۱۱}: متغیر دو وضعیتی که در صورتی که مجموع سهم دو حزب اکثریت بیش از ۵۱٪ کرسی‌های مجلس باشد و دومین حزب اکثریت حداقل ۱۰٪ کرسی‌های مجلس را در اختیار داشته باشد برابر ۱ است

• **کشور تک‌حزبی**^{۱۲} (یا حزب اکثریت غالب): متغیر دو وضعیتی که در صورتی که کشور به عنوان تک‌حزبی طبقه‌بندی شده یا سهم حزب اکثریت بیشتر از ۸۰٪ کرسی‌های مجلس باشد برابر ۱ است.

• **نظام سیاسی پارلمانی**^{۱۳}: برای کشورهای دارای نظام پارلمانی برابر ۱ است.

⁶ Fractionalized Elite

⁷ Group Grievance

⁸ French colony

⁹ Share_gov1seat

¹⁰ Share_gov2seat

¹¹ Two major parties

¹² Unilateral party

¹³ Parliamentary

¹ Fractionalized Elite

² Group Grievance

³ State Legitimacy

⁴ Total Fragility Index

⁵ Fragile State Index

ج) مدلسازی

برای بررسی اثر متغیرهای بر روی احتمال امتیاز بالاتر در ابعاد مختلف مدیریت مالی عمومی از مدل Multi-variate Order Logistic (MOL) استفاده شد که با توجه به اینکه متغیر وابسته ۴ مقداری ترتیبی را اختیار می‌کند انتخاب شده‌است. برای تحلیل حساسیت نتایج از ۵ مدل متفاوت استفاده شده که در تمام آنها نقش محدودیت‌های مرتبط با اثر همشکل‌گرایی تایید می‌شود. مدل اول تنها متغیرهای مرتبط با فرضیات را در نظر گرفته و به ترتیب در مدل‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم؛ متغیرهای اقتصادی، متغیرهای مرتبط با ثبات سیاسی، متغیرهای مرتبط با ساختار سیاسی و نهایتاً متغیر داشتن بیش از یک ارزیابی به عنوان پراکسی برای دیرپا بودن اصلاحات به مدل اضافه شده‌اند.

نتایج به دست آمده برای هر ۶ متغیر مشخص‌کننده فرضیات مقاله در تمام مدل‌های به لحاظ آماری در سطح ۵٪ و ۱۰٪ معنادار و موید فرضیات طرح شده است. به‌علاوه این نتایج به اضافه شدن متغیرهای نهادی اقتصادی و سیاسی حساس نیست. همچنین مشخص شده که جابه‌جایی از امتیاز D (وضعیت نامطلوب) به C (پایین‌ترین امتیاز قابل قبول)، C به B (وضعیت مطلوب) و B به A (وضعیت ایده‌آل) چه قدر محتمل‌تر است. مشاهده می‌شود که قرار داشتن در وضعیت قابل قبول احتمال بهبود را افزایش می‌دهد. در حالیکه اگر یک شاخص در وضعیت نامطلوب قرار داشته باشد گذار به وضعیت قابل قبول احتمال کمتری خواهد داشت.

در عین حال عوامل اقتصادی در سطح کشوری نیز معنادار به دست آمده‌اند. همان‌طور که انتظار می‌رود احتمال افزایش امتیاز ارزیابی در کشورهای کم‌درآمد پایین‌تر و پایدار است. گرچه میان رشد اقتصادی و میان مدت و احتمال افزایش امتیاز رابطه مثبت دیده می‌شود، اما این رابطه در همه مدل‌ها معنادار نیست و اندازه اثر نیز کوچک است. وجود رانت منابع طبیعی با کاهش احتمال کیفیت ابعاد PEFA و صادراتی نفتی با افزایش این احتمال همبستگی معنادار دارند.

در میان نهادهای سیاسی و ثبات اقتصادی، شکننده بودن کشورها، اثر پایدار و معنادار و منفی بر روی احتمال کیفیت بالاتر PFM نشان می‌دهد. شکننده بودن یک کشور به طور

متوسط احتمال بهبود ابعاد مدیریت مالی عمومی را به حدود نصف کاهش می‌دهد (نسبت احتمال بین ۰.۴۱ تا ۰.۵۵). با کنترل شدن اثر شکنندگی بر روی کشورها اثر سایر متغیرهایی که عدم ثبات سیاسی را نشان می‌دهد کاهش یافته یا به لحاظ آماری معنادار نخواهد بود. تنها استثنا در این مورد متغیر «شکایات گروهی» است که به نحو معناداری با احتمال بالاتر امتیاز بالاتر PEFA رابطه دارد. علت احتمالی این پدیده با ماهیت هم‌شکل‌گرای اصلاحات مالی عمومی سازگار است. زیرا کشورهایی که شاخص «شکایات گروهی» در آنها بالاتر گزارش می‌شود، با احتمال بیشتری تحت تاثیر مداخلات بین‌المللی و اصلاحات دیکته‌شده از سوی نهادهای بین‌المللی روبه رو هستند. هنگامی که کشوری با سابقه تعارضات قومی و گروهی در وضعی بحرانی (شککننده) قرار ندارد نیاز به کسب مشروعیت از محیط بین‌المللی در آن افزایش پیدا می‌کند و انتظار می‌رود اصلاحات مشاهده‌پذیر که دریافت وام‌های بین‌المللی به آنها وابسته است از احتمال بالاتری برای موفقیت برخوردار باشند.

گرچه شکل دولت (پارلمانی بودن) اثر معناداری بر روی احتمال امتیاز بالاتر نشان نمی‌دهد، اما سابقه استعماری و ساختار حزبی مجلس، اثر معنادار و پایداری از خود نشان می‌دهند. داشتن سابقه استعماری فرانسوی در بین کشورها احتمال دستیابی به کیفیت بالاتر در ابعاد مدیریت مالی عمومی را به نصف کاهش می‌دهد (بنا به جدول ۶ نسبت احتمال بین ۰.۴۹۴ تا ۰.۴۹۷) وجود دو حزب قدرتمند در مجلس بر احتمال بهبود امتیاز اثر مثبت و وجود تنها یک حزب غالب اثر منفی دارد. به علاوه می‌توان دید هر یک درصد افزایش سهم دومین حزب قدرتمند از کرسی‌های پارلمان، احتمال رسیدن به امتیاز بالاتر را تا ۵ برابر افزایش می‌دهد (نسبت احتمال بین ۴.۷۳۳ و ۵.۱۳۴).

۵- نتیجه‌گیری

این مطالعه با مطرح کردن همشکل‌گرایی نهادی به عنوان نظریه به این مساله پاسخ می‌دهد که «چرا نوآوری‌های مالی عمومی در برخی زمینه‌ها با احتمال کمتری منجر به موفقیت اصلاحات مدیریت مالی عمومی می‌شوند».

همشکل‌گرایی نهادی، مکانیک تغییر را در شرایطی که کسب مشروعیت از محیط پیرامونی محرک اصلی پذیرفتن اصلاحات در سازمان‌هاست نشان می‌دهد. همشکل‌گرایی در شرایطی تبدیل به سازوکار تغییر می‌شود که بازده اصلاحات به صورت پیشینی قابل پیش‌بینی نیست، هنجارها و استانداردهای پذیرفته شده و نمونه‌های موفق محدود در حوزه فعالیت سازمان وجود دارد و یا امکان اجبار یک نهاد به پذیرفتن مجموعه‌ای از اصلاحات از بیرون سازمان وجود دارد.^۱ در بخش نظم‌های آماری و مرور پیشینه این مطالعه نشان داده شده که اصلاحات مدیریت مالی عمومی در کشورهای در حال توسعه شامل این ویژگی‌ها می‌شوند. بنابراین گلوگاه این اصلاحات پذیرفتن و پیاده کردن فناوری و نوآوری‌های موجود و آزمون شده نیست و به طور متوسط کشورها می‌توانند در این زمینه امتیاز قابل قبول به دست آورند. اما گلوگاه سازوکارها همشکل‌گرایی نهادی شرایطی است که (۱) ابعاد اصلاحات برای ناظران بیرونی مشاهده‌پذیر نباشند، (۲) به فعالیت‌های هسته‌ای و مرکزی سازمان‌ها مرتبط باشند و (۳) ذینفعانی را درگیر می‌کند که هنجارهای حرفه‌ای متفاوتی را دنبال می‌کنند و یا مشروعیت خود را از گروه‌های مختلفی می‌گیرند. بنابراین ماهیت همشکل‌گرایی اصلاحات مالی عمومی سبب می‌شود که - در کشورهای در حال توسعه - احتمال دستیابی به کیفیت بالاتر در ابعاد پایین‌دستی، عملیاتی، نامتمرکز در یک سازمان، خارج از نظارت نمایندگان و با افق زمانی چند ساله (و به احتمال قوی طولانی‌تر از عمر سیاسی متصدیان تغییر) کاهش یابد.

در این مقاله فعال بودن محدودیت‌های همشکل‌گرایی نهادی در اصلاحات مالی نهادی در قالب چهار فرضیه مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج مدلسازی کمی نشان می‌دهد که ابعادی از مدیریت مالی عمومی که ماهیت پایین‌دستی، عملیاتی و یا چندساله دارند و تحت نظارت ذینفعان پراکنده (کلیه شهروندان) هستند، احتمال موفقیت کمتری را به ترتیب با ضریب ۰.۶۵، ۰.۸۳، ۰.۸۵ و ۰.۵۶ برابر تجربه می‌کنند. در

حالی که قرارداد داشتن در میان ابعادی که بازیگران متمرکز را درگیر می‌کند یا تحت نظارت بازیگران متمرکز (نظارت غیر مستقیم شهروندان از طریق مجلس) قرار دارد، باعث می‌شود احتمال دستیابی به کیفیت بالاتر به ترتیب ۱.۳۲ و ۱.۲۸ افزایش یابد. یافته‌های این مطالعه نتایجی که [۲][۳][۴] برای کشورهای آفریقایی یا شدیداً وابسته به کمک‌های خارجی گزارش کرده بودند را تایید می‌کند. اما همزمان با گسترش نمونه مورد بررسی به ۷۶ کشور توسعه یافته بدون قید جغرافیایی یا شکننده بودن، این امکان را فراهم می‌آورد که اهمیت کسب مشروعیت از شهروندان (نظارت مستقیم و غیر مستقیم شهروندان و اصلاحات با افق چند ساله) را آزمود.

نتایج بررسی متغیرهای نهادی اقتصادی و سیاسی اثر مثبت وجود دو حزب قدرتمند و اثر منفی سابقه استعماری فرانسوی را بر بهبود افزایش احتمال موفقیت اصلاحات مدیریت مالی عمومی را تایید می‌کند. این درحالی‌ست که نظام سیاسی پارلمانی اثر معناداری بر متغیر وابسته ندارد. این نتایج یافته‌های [۱۷] را تایید می‌کنند. در عین حال نشان می‌دهند که نتایجی که [۱۶] در مورد رابطه میان شکل دولت (پارلمانی و ریاست‌جمهوری) بر بهبود کیفیت مدیریت مالی در کشورهای توسعه یافته گزارش می‌دهند با محدود شدن نمونه مورد بررسی به کشورهای در حال توسعه قابل اثبات نیست. همچنین می‌توان دید که افزایش قدرت حزب دوم (هر یک درصد افزایش سهم از کرسی‌های مجلس) می‌تواند احتمال دستیابی به وضعیت بهتر را تا ۵ برابر بالا ببرد. بنابراین با کنترل کردن ساختار حزبی درون پارلمانی، نه تنها مانند [۱۵] رابطه کیفیت بالاتر بودجه‌ریزی و قوه مقننه قدرتمند برای کشورهای در حال توسعه فراتر از قاره آفریقا تایید می‌شود، بلکه در گامی فراتر بر اهمیت وجود حداقل دو حزب قدرتمند در داخل مجلس صحنه گذاشته می‌شود.

برای تعمیم نتایج این پژوهش به اقتصاد ایران باید در نظر داشت که وضعیت فعلی نشان می‌دهد، محدودیت‌های اصلاحات در ایران محدودیت‌های هم‌شکل‌گرایانه نیست. بنابراین حتی با تغییر نکردن قیود سیاسی و نهادی دیگر در محورهایی که الگوی‌های موفق و استانداردهای قابل انتقال وجود دارد و همشکل‌گرایی تقلیدی می‌تواند موتور محرک

^۱ به عنوان مثال اغلب وام‌های بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و موسسات حمایت‌کننده بین‌المللی برای کشورهای فقیر مشروط به پذیرفتن این اصلاحات است.

- Science & Technology Policy*, 11(4), 77-98. {In Persian}. DOI: 10.22034/jstp.2020.11.4.1066
- [6] De Renzio, P., Andrews, M., & Mills, Z. (2011). **Does donor support to public financial management reforms in developing countries work. An Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence**. London: Overseas Development Institute (ODI).
- [7] Porter, D., Andrews, M., Turkewitz, J.A., & Wescott, C.G. (2011). **Managing public finance and procurement in fragile and conflicted settings**. *International Public Management Journal*, 14(4), 369-394. doi:10.1080/10967494.2011.656178
- [8] Jafari, M. H., Mahmudzadeh, A., Nili, M. (2023). **Impact of Fiscal Measures on the Infection Rate of COVID-19**. *Iranian Journal of Economic Research*, 28 (96), 53-85. doi.org/10.22054/ijer.2023.73642.1186
- [9] Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). **Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation**. *The Journal of Development Studies*, 49(1), 1-18. doi:10.1080/00220388.2012.709615
- [10] Allen, R., & Last, D. (2007). **Low-income countries need to upgrade financial management**. *IMF Survey*, 36(11), 170-171.
- [11] Pourtalei, F., & Atashak, M. (2009). **A model for research and technology institutes budgeting based on science and technology outputs cost**. *Journal of Science and Technology Policy*, 3(1), 53-65.
- [12] Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2007). **Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector**. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 19, 165-187. doi:10.1093/jopart/mum026
- [13] PEFA (2016). **Public Financial Management: Performance Measurement Framework**. (June) Washington, DC: PEFA Secretariat, *The World Bank*.
- [14] Njoh, A.J. (2000). **The impact of colonial heritage on development in Sub-Saharan Africa**. *Social Indicators Research*, 52(2), 161-178. doi:10.1023/A:1007096010865
- [15] Fogarty, T.J., & Dirsmith, M.W. (2001). **Organizational socialization as instrument and symbol: An extended institutional theory perspective**. *Human Resource Development Quarterly*, 12(3), 247-266. doi:10.1002/hrdq.1006
- [16] Fitzpatrick, L.A. (2017). **Legislative Strength and Democratization in Sub-Saharan Africa**. University of California, Davis.
- [17] Lienert, M.I. (2010). **Role of the legislature in budget processes**. *International Monetary Fund*.
- [18] Kristensen, J.K., Bowen, M., Long, C., Mustapha, S., & Zrinski, U. eds. (2019). **PEFA, Public Financial Management, and Good Governance**. *The World Bank*.
- [19] Staphenurst, R. (Ed.). (2008). **Legislative oversight and budgeting: A world perspective**. World Bank Publications

اصلاحات باشد. اصلاح محورها و ابعاد بالادستی یا غیر هسته همانند مدیریت بدهی‌ها، ترکیب هزینه‌های و درآمدها، یک‌پارچگی اطلاعات مالی، می‌تواند تنها با تمرکز بر انتقال استانداردهای بین‌المللی دنبال شود و کیفیت مدیریت مالی عمومی را در وهله اول -با هزینه‌های محدود سیاسی - به متوسط‌های جهانی نزدیک کند. این اصلاحات و انتقال فناوریها نه تنها به لحاظ تئوری تغییر امکان‌پذیرترند، بلکه شرط لازم برای حرکت به سمت اصلاحات هسته، اصلاحاتی که نیاز به هماهنگی بیشتر میان ذی‌نفعان متعدد را دارند را نیز فراهم می‌کنند. اما محدودیت اصلی در آنجا شکل خواهد گرفت که چه قدر می‌تواند اصلاحات ساختاری مالی عمومی برای ذی‌نفعان مشاهده‌پذیر نمود و چه‌گونه می‌توان در ساختار سیاسی بدون وجود احزاب قدرتمند این مشاهده‌پذیری به ارتقا مشروعیت‌پذیری متولیان اصلاح گره زد که می‌تواند موضوع پژوهش‌های کیفی آتی باشد.

تعارض منافع

نویسندگان تعهد می‌کنند که هیچ تعارض منافی در این مقاله وجود نداشته است.

References

- [1] Schick, A. (2013). **Reflections on two decades of public financial management reforms**. *Public financial management and its emerging architecture*, 21-78.
- [2] Amoako, G. K., Adam, A. M., Arthur, C. L., & Tackie, G. (2021). **Institutional isomorphism, environmental management accounting and environmental accountability: A review**. *Environment, Development and Sustainability*, 23, 11201-11216. doi:10.1007/s10668-020-01112-2
- [3] Andrews, M. (2011). **Which organizational attributes are amenable to external reform? An empirical study of African public financial management**. *International Public Management Journal*, 14(2), 131-156. doi:10.1080/10967494.2011.591802
- [4] Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P., & Seligmann, R. (2014). **This is PFM** (No. 285). Center for International Development at Harvard University.
- [5] Mohaghar, A., Saghaei, F., Mokhtarzade, N., & Azadegan-Mehr, M. (2020). **Anticipating Technological Transition Path in Iran's Financial Sector Based on MultiLevel Perspective**. *Journal of*