

Lessons from Turkey's Structural Budgeting Reforms: Barriers to Implementing Performance-based Budgeting Based on Interpretive Structural Modeling

Rahim Taghizadeh*

| | | | | |
|------------------|-----------------------------|----------------------------|--|--------------|
| Research Article | Receive Date: 2023.12.25 | Accept Date: 2024.03.02 | Online Publication Date: 2024.03.02 | Page: 67-105 |
|------------------|-----------------------------|----------------------------|--|--------------|

One of the key strategies of senior policymakers and the Islamic Consultative Assembly to enhance the efficiency and effectiveness of public resources and address imbalances is the structural reform of Iran's budgeting system from technical and legal perspectives. To achieve optimal results and avoid trial and error, studying the experiences of similar countries like Turkey and learning policy lessons from their budgeting transformations is essential. Turkey, with its dynamic budgeting system, has undergone continuous reforms over the past century. Since 2003, a turning point marked by the adoption of the Public Financial Management and Control Law, Turkey has implemented performance-based budgeting as its official budgeting system, initiating a new phase of structural reforms in technical, legal, and executive dimensions. The primary goal of this mixed-method study is to first examine the governance and evolution of Turkey's budgeting system through documentary analysis, then identify and prioritize barriers to implementing performance-based budgeting in central government budget management using interpretive structural modeling, and provide lessons for Iranian lawmakers and policymakers. The study highlights the dynamic nature of Turkey's budgeting system and its continuous adaptation to changing economic, social, and political conditions. Additionally, the governance of public financial management in Turkey, supported by the Constitution and the Public Financial Management and Control Law, has significantly enhanced transparency, accountability, efficiency, and effectiveness. Quantitative findings indicate that "ambiguity and lack of technical knowledge among policymakers" is the primary barrier to implementing performance-based budgeting in Turkey, with "shortage of experts and specialists" identified as the most dependent barrier among the eleven identified factors.

Keywords: Public Financial Management; Budgeting System Governance; Performance-Based Budgeting; MICMAC Analysis; Interpretive Structural Modeling; Policy Learning; Turkey

* Associate Professor, Department of Industrial Engineering, Faculty of Industry and Mineral Technologies, Urmia University of Technology, Urmia, Iran; Email: r.taghizadeh@uut.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 123, Fall 2025

How to cite this article: Taghizadeh R. (2025). "Lessons from Turkey's Structural Budgeting Reforms: Barriers to Implementing Performance-based Budgeting Based on Interpretive Structural Modeling". *Majlis and Rahbord*, 32(123), p. 67-105.

doi:10.22034/MR.2024.16359.5715

درس‌هایی از تجربه اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه: موانع استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد براساس مدل‌سازی ساختاری تفسیری

رحیم تقی‌زاده*

| | | | | |
|-----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------|
| شماره صفحه: ۶۷-۱۰۵ | تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲ | تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۰۴ | نوع مقاله: پژوهشی |
|-----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------|

یکی از راهبردهای اساسی سیاستگذاران ارشد و مجلس شورای اسلامی بهمنظور افزایش کارایی، اثربخشی منابع عمومی و رفع ناترازی‌ها، اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشورمان از ابعاد فنی و حقوقی است. در این مسیر، دستیابی به نتایج مطلوب و بهینه و اجتناب از آزمون و خطا، به مطالعه تجربیات سایر کشورهای مشابه مثل ترکیه و درس‌آموزی سیاستی از مدیریت تحول نظام بودجه‌ریزی نیازمند است. ترکیه با نظام بودجه‌ریزی پویا طی یک قرن گذشته تحولات و اصلاحات مستمری را تجربه کرده است. این کشور از سال ۲۰۰۳ به عنوان نقطه عطف، با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالیه عمومی، با اتخاذ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان سیستم بودجه‌ریزی رسمی، فصل نوینی از اصلاحات ساختاری شامل ابعاد فنی، حقوقی و اجرایی را آغاز کرده است. هدف اصلی این پژوهش ترکیبی، ابتدا مطالعه حکمرانی و سیر تحولات نظام بودجه‌ریزی به صورت اسنادی و سپس شناسایی و سطح‌بندی موانع استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در مدیریت بودجه دولت مرکزی براساس روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری و ارائه درس‌هایی برای قانونگذاران و سیاستگذاران کشورمان است. مطالعه سیر تحولات سیستم بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه گویای پویایی سیستم و اصلاح مستمر آن با تغییر شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. همچنین مرور حکمرانی مدیریت مالیه این کشور حاکی از آن است که علاوه بر قانون اساسی، قانون مدیریت و نظارت مالیه عمومی نقش مؤثری در شفافیت، پاسخگویی، افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت مالیه عمومی این کشور دارد. در بخش کمی پژوهش نیز، یافته‌های مدل‌سازی نهایی نشان می‌دهد مؤلفه «ابهام و کمبود دانش فنی سیاستگذار» عمدت‌ترین مانع استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه بوده است. همچنین در بین یازده مؤلفه شناسایی شده، متغیر «کمبود کارشناسان و متخصصان» به عنوان وابسته‌ترین مانع، سطح‌بندی شده است.

کلیدواژه‌ها: مدیریت مالیه عمومی؛ حکمرانی نظام بودجه‌ریزی؛ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد؛ تحلیل میکمک؛ مدل‌سازی ساختاری تفسیری؛ درس‌آموزی؛ ترکیه

* دانشیار گروه مهندسی صنایع، دانشکده صنایع و فناوری‌های معدنی، دانشگاه صنعتی ارومیه، ارومیه، ایران؛
Email: r.taghizadeh@uut.ac.ir

مقدمه^۱

نظام بودجه‌ریزی ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مالی دولت به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور و نقل سیاستگذاری عمومی و دورنمای توسعه هر کشور است (مقیمی و همکاران، ۱۳۹۵). بودجه مهم‌ترین سند دولتی است که دستگاه‌های اجرایی را در دستیابی به اهداف چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور و انجام اثربخش وظایف خود یاری کرده و نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌کند (Cardos, 2014).

بنابراین بودجه‌ریزی عمومی، نوعی ابزار حکمرانی جدید است (آذر، صادقی‌شاهدانی و بیکی، ۱۳۹۹). حکمرانی نظام بودجه‌ریزی، فرایندها، قانون‌ها، ساختارها و نهادهایی را شامل می‌شود که از طریق بهبود آنها، نظام بودجه‌ریزی منسجم و پایدار، اهداف تصریح شده را در برنامه‌های توسعه و اسناد بالادستی محقق می‌سازد.

سیستم بودجه‌ریزی ترکیه که ریشه‌های آن به لوایح اصلاحات دربار عثمانی بر می‌گردد، طی یک‌صد سال گذشته از زمان استقرار جمهوریت در سال ۱۹۲۳ تا به امروز تحولات و اصلاحات ساختاری وسیعی را متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی تجربه کرده است (Yavuz, Özgül and Susam, 2021). پس از اعلام جمهوریت، قانون محاسبات عمومی به عنوان مبنای مدیریت مالیه عمومی این کشور به تصویب رسید و تا اوایل دهه ۱۹۷۰، سیستم بودجه‌ریزی سنتی در نظام مدیریت مالیه بخش عمومی این کشور مسلط بود (Susam, Özgül and Yavuz, 2020). از دهه مذکور، با هدف ارتقای اثربخشی و کلایی بودجه عمومی، سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه در دستور کار دولت قرار گرفت اما تجربه موفقی نبود (Çetinkaya, 2018: 45).

۱. مقاله حاضر برگرفته از طرح پژوهشی «مطالعه حکمرانی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه» با حمایت مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه‌وبودجه کشور است. ازین‌رو از حمایتها و کمک‌های ارزنده مدیران و متخصصان این مرکز تقدیر و تشکر می‌شود.

در اوایل قرن بیست و یکم و با روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه و البته با توصیه و همکاری نهادهای بین‌المللی، فصل نوینی از اصلاحات ساختاری با تصویب قانون مدیریت و نظارت مالی^۱ و در پیش گرفتن نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۲۰۰۸ در این کشور آغاز شد. طی این اصلاحات ساختاری نهادها، تعامل آنها با یکدیگر و فرایند و رویکرد بودجه‌ریزی دچار تحولات اساسی شد و سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را مدیریت مالیه بخش عمومی در پیش گرفت. اما در مرحله اجرا با مشکلات و موانع زیادی مواجه شد که عملاً انتظارات مدیران و برنامه‌ریزان تحقق پیدا نکرد (Yavuz, Özgül and Susam, 2021; Çelebi and Kovancılar, 2012). بر همین اساس، از سال ۲۰۱۲ تلاش برای بهبود نوافع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد شروع و نهایتاً متعاقب گذر به سیستم ریاستی در سال ۲۰۱۸، از سال ۲۰۲۱ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای با هدف رفع کمبودها و نوافع در این کشور پیاده شده است. هدف این پژوهش ضمن بررسی سیر تحولات تاریخی نظام بودجه‌ریزی ترکیه، شناسایی و رتبه‌بندی موانع و چالش‌های استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه براساس روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری^۲ است. گرچه پژوهش‌های متعددی با رویکردهای مختلف تلاش کرده‌اند الگوی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ترکیه را ارزیابی و موانع پیاده‌سازی این سیستم را شناسایی کنند (Çatak and Çilingir, 2010; Doğan, 2018; Kaçar and Arap, 2018; Yılmaz and Akdeniz, 2020; Clark et al., 2018; Ergen, 2021) اما با استفاده از روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری می‌توان از طریق تفسیر نظرهای خبرگان در مورد تعامل تک‌تک عوامل مؤثر بر یک مسئله پیچیده و لحاظ شده در

1. Public Financial Management and Control Law

2. Interpretive Structural Modelling (ISM)

تحقیقات انفرادی، در قالب یک مدل نظاممند، مؤلفه‌ها را سطح‌بندی و خوش‌بندی کرد (Attri et al., 2013). در این پژوهش با مطالعه ادبیات موضوع، با استفاده از نظر خبرگان و متخصصان حوزه بودجه‌ریزی در ترکیه، این موانع براساس مدل‌سازی ساختاری تفسیری سطح‌بندی و سپس براساس تحلیل میکمک خوش‌بندی شده است. با توجه به رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی در سیستم بودجه‌ریزی کشورمان، مطالعه حکمرانی نظام بودجه‌ریزی و احصای چالش‌های پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه می‌تواند در فرایند اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی برای قانونگذاران و سیاستگذاران حاوی درس‌های آموزنده‌ای باشد.

از این‌رو در این تحقیق پس از بیان مقدمه، در بخش مبانی نظری، ابتدا مفهوم و ویژگی‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ارائه و سپس چارچوب کلی حکمرانی بودجه‌ریزی ترکیه و سیر تحولات آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش روش‌شناسی، فرایند تحقیق و مدل‌سازی ساختاری تفسیری تشریح می‌شود. در بخش یافته‌ها نیز ضمن توصیف گام‌های تحقیق، نتایج و یافته‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در پایان با جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، ضمن بحث در مورد موانع و چالش‌های استقرار سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه به ارائه پیشنهادهای سیاستی برای بهره‌گیری از تجربه این کشور پرداخته می‌شود.

۱. مبانی نظری پژوهش

۱-۱. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

در ادبیات موضوع، از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تعریف واحدی وجود ندارد. پژوهشگران و بعضًا نهادهای مختلف براساس رویکردها و شاخه‌های علمی، تعاریف

متعددی از بودجه‌ریزی عملیاتی ارائه داده‌اند. در یک تعریف محدود، شیوه‌ای از مدیریت منابع عمومی است که منابع مالی تخصیص یافته را براساس نتایج قابل اندازه‌گیری به خروجی‌ها و پیامدها مرتبط می‌کند. در تعریف دیگر جان مایکسل^۱ (۱۹۹۹) معتقد است که بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اساساً پیوند ورودی‌ها یا هزینه‌ها را با فعالیت‌ها و اهداف برنامه برقرار می‌کند. او بودجه عملکردی را شامل یک یا چند مورد از عناصر زیر بیان می‌کند: داده‌های حجم کار (واحد فعالیت)، داده‌های بهره‌وری (هزینه هر فعالیت) و اطلاعات اثربخشی (سطح دستیابی به هدف). چارلز داوسن^۲ (۱۹۹۵)، سنجش عملکرد و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را «به عنوان اصطلاحات کلی و تلاش‌های سیستمی در راستای ارزیابی فعالیت‌های دولت و افزایش مسئولیت‌پذیری در قبال پیشرفت و دستیابی به نتایج» توصیف می‌کند.

فیلیپ جویس^۳ (۱۹۹۹)، در حالی که اذعان می‌کند «هیچ تعریف استانداردی» از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد وجود ندارد، بیان می‌کند این سیستم «شامل شبکه پیچیده‌ای از روابط، از ورودی‌ها به خروجی‌ها، تا نتایج اتصال منابع به نتایج برای اهداف بودجه‌ریزی» است. از دیدگاه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در واقع ارتباط منابع تخصیص یافته را با نتایج و خروجی‌های قابل اندازه‌گیری مرتبط می‌کند (Curristine, 2007). در سیر زمانی، با توجه به اینکه روش‌ها و مدل‌های مختلفی از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد چه در سطح ملی و چه سازمانی اجرا شده است، تعریف آن نیز قدری منعطف‌تر شده تا همانند چتری بتواند سطح بیشتری از تعاریف و اصلاحات این حوزه را پوشش دهد.

1. John Mikesell

2. Charles Dawson

3. Philip Joyce

به عنوان نمونه شیک^۱ (۲۰۱۴) در پژوهشی بیان می‌کند «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به یک برچسب انعطاف‌پذیر تبدیل شده که قصد دارد طیف گسترده‌ای از فرایندها را دربرگیرد. از دیدگاه او، هدف اصلی در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، گسترش فضای مالی، بهبود خدمات عمومی و کارایی اداری، بازنگری برنامه‌های دولتی و تشویق مجدد به تخصیص بودجه براساس برنامه‌ریزی است. ویژگی اصلی و بارز بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد این است که با سنجش عملکرد، کارایی و اثربخشی، فرصتی را برای بررسی میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده فراهم می‌کند و سپس با توجه به میزان حصول نتایج مورد انتظار، اطلاعات و داده‌های مستدل و قابل تأییدی را در اختیار بودجه‌ریزان و تصمیم‌گیرنده‌گان قرار می‌دهد تا تصمیمات اساسی و تعیین‌کننده‌ای را در مورد بودجه و فرایند بودجه‌ریزی اتخاذ کنند. در نهایت با تناسب هزینه‌ها و نتایج به دست آمده، شکاف‌های عملکردی موجود را به میزان چشمگیری کاهش داده و همچنین به دلیل تعديل برنامه‌ها و تناسب میزان بودجه با آنها، میزان رضایت عمومی از عملکرد دولت و برنامه‌های دولتی افزایش می‌یابد. از دیدگاه کلارک^۲، سه اصل: نیاز‌سنگی دولت‌ها از نیازهای شهروندان، تقویت ارتباط مالیات‌ها با نتایج و خروجی‌های مصارف عمومی، همچنین سنجش و اطلاع‌رسانی میزان پیشرفت برنامه در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (Clark, Menifield and Stewart, 2018).

در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، عمدت توجه به نتایج، اهداف، دستاوردها و نه به فرایندهای داخلی معطوف شده و به دلیل تمرکز بر اهداف مشخص، مسیر معینی را در حوزه فرایند بودجه‌ریزی برای دولت‌ها ترسیم می‌کند که خود به مدیریت اثربخش و مطلوب بودجه دولتی منجر می‌شود.

1. Schick

2. Clark

۲-۱. حکمرانی نظام بودجه‌ریزی ترکیه

حکمرانی نظام مدیریت مالی ترکیه از ساختاری چندوجهی تشکیل شده است. قانون مدیریت و نظارت مالی، بخش عمومی را به دو قسمت کلی تقسیم می‌کند. در یکسو مؤسسه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولت با بودجه مستقل قرار دارد که صرفاً در مجتمع شرکت‌ها بررسی شده و در لایحه بودجه جای نمی‌گیرد. در بخش دیگر نیز دولت مرکزی،^۱ مدیریت‌های محلی^۲ و سازمان‌های تأمین اجتماعی^۳ قرار دارد. دولت مرکزی خود از سه زیرمجموعه: دستگاه‌های اجرایی با «بودجه عمومی»،^۴ سازمان‌هایی با «بودجه ویژه»^۵ و سازمان‌های نظارتی و تنظیمی^۶ تشکیل شده است. در قوانین بودجه این کشور صرفاً بودجه دولت مرکزی شامل بودجه عمومی، بودجه ویژه و بودجه سازمان‌های نظارتی است که حداقل تا ۳۱ دسامبر پس از بررسی و تصویب در مجلس و انتشار آن در روزنامه رسمی، از اول ژانویه سال جدید اجرای آن آغاز می‌شود.

مواد (۱۶۰)، (۱۶۱) و (۸۹) قانون اساسی ترکیه^۷ الگوی حکمرانی نظام بودجه‌ریزی را مشخص کرده است. ماده (۸۷) قانون اساسی مسئولیت بررسی بودجه

۱. Central Government

۲. Local Administrations

۳. Social Security Institutions

۴. دستگاه‌های مشمول بودجه عمومی (General Budget) ذیل جدول ۱ ضمیمه قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی تعیین شده است. این دستگاه‌ها شامل سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات بخش عمومی هستند و با توجه به ماهیت خدمات ارائه شده این دستگاه‌های اجرایی، درآمدی در قبال خدمات تحقق نمی‌یابد.

۵. شامل مؤسسه‌های عمومی است که برای انجام خدمات عمومی معین، وابسته یا مرتبط با یک وزارتانه تأسیس شده و اصول فعالیت آنها با قوانین یا مصوبه‌های ریاست‌جمهوری است و فهرست آنها در جدول ۲ قانون مدیریت و نظارت مالی دولت مشخص شده است. عموماً دانشگاه‌ها و نهادهای فرهنگی ذیل این عنوان قرار دارند.

۶. سازمان‌های نظارتی و تنظیمی (Regulatory and Supervisory Agency Budget) شامل مؤسسه‌هایی است که براساس قانون یا مصوبه ریاست‌جمهوری ایجاد شده و فهرست آنها در جدول ۳ قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی مشخص شده است.

۷. قانون اساسی امروز ترکیه پس از کودتای ۱۹۸۰ و در سال ۱۹۸۲ مشتمل بر ۱۷۷ ماده و ۱۶ ماده موقتی و مجموعاً با ۱۹۳ ماده به تصویب رسیده است که برخی از احکام این قانون در سال‌های ۲۰۰۱، ۲۰۰۷، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۷ با انجام رفاندوم تغییر یافته است.

عمومی و گزارش حساب نهایی (تفریغ بودجه) را به مجلس ترکیه واگذار کرده است. کمیسیون برنامه‌بودجه مجلس مسئولیت اصلی بررسی لایحه بودجه و همچنین گزارش تفریغ بودجه را در مجلس بر عهده دارد. براساس ماده (۸۹) قانون اساسی، مسئولیت ابلاغ و انتشار قوانین بودجه مصوب مجلس، بر عهده ریاست جمهوری است. ماده (۱۶۰) قانون اساسی، مسئولیت نظارت بر بودجه و بررسی گزارش حساب نهایی بودجه را به دیوان محاسبات^۱ به نمایندگی از مجلس واگذار کرده است. ماده (۱۶۱) قانون اساسی که به موضوع بودجه بخش عمومی و حساب نهایی اختصاص دارد مدیریت مالیه عمومی را مشخص کرده است. سازمان استراتژی و بودجه ذیل نهاد ریاست جمهوری مسئولیت اصلی تهیه و نظارت برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی را بر عهده دارد و نقش این سازمان در سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ترکیه، کلیدی است به طوری که علاوه بر تدوین لایحه بودجه، در اجرای آن نیز بیشتر مسئولیت تطبیق بودجه با برنامه‌های توسعه، پروگرام‌های میان‌مدت و برنامه‌های یک‌ساله ریاست جمهوری و برنامه عمرانی را بر عهده دارد.^۲ مدیریت اجرای بودجه با وزارت خزانه‌داری و مالیه بوده^۳ و شیوه تخصیص و پرداخت نقدینگی را به صورت ماهیانه براساس پیشرفت برنامه عملیاتی دستگاه اجرایی انجام می‌دهند. یکی دیگر از وظایف وزارت خزانه‌داری و مالیه، ارائه گزارش‌های ماهیانه عملکرد بودجه به صورت مستمر و منظم است. در چارچوب قانون مدیریت و نظارت مالی در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه دو نوع سیستم نظارتی داخلی و خارجی تعریف شده است. سیستم نظارت

1. Sayıştay

۲. نظام برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه شامل برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله، برنامه مالی میان‌مدت

سه‌ساله، برنامه عمرانی یک‌ساله ریاست جمهوری، برنامه‌های راهبردی و عملیاتی در سطح دستگاه‌های اجرایی است.

۳. در سیستم حکومتی ریاست جمهوری بخشی از وظایف بودجه‌ای از وزارت خزانه‌داری و مالیه به نهاد ریاست جمهوری و سازمان استراتژی و بودجه منتقل شده است.

داخلی شامل نظارت مالی مقدماتی و حسابرسی داخلی است. این نوع نظارت داخلی را واحد خدمات مالی و حسابداری داخلی سازمان انجام می‌دهد و نظارت خارجی بر عهده مجلس و دیوان محاسبات است که هم در مرحله تصویب لایحه و هم پس از اجرای بودجه صورت می‌گیرد.

فرایند تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه‌های دولتی با انتشار پروگرام میان‌مدت آغاز و به دنبال آن بخشنامه بودجه حداکثر تا پانزدهم سپتامبر به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. پس از ارائه پیشنهادهای بودجه دستگاه‌های اجرایی به ریاست جمهوری، با حضور مسئولان دستگاه‌های اجرایی این منابع و مصارف در سازمان استراتژی و بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این مرحله، سازمان استراتژی و بودجه ۱۷ روز برای بررسی و جمع‌بندی لایحه فرست دارد و در روز کاری هفدهم اکتبر، لایحه را ریاست جمهوری یا معاون وی به مجلس تقدیم می‌کند. لایحه بودجه را باید ریاست جمهوری براساس ماده (۱۸) قانون مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی، حداقل ۷۵ روز قبل از پایان سال تقدیم مجلس کند که با بررسی و تصویب قانون بودجه حداکثر تا ۳۱ دسامبر و انتشار آن در روزنامه رسمی، از اول ژانویه سال جدید اجرا می‌شود.

۳. بودجه‌ریزی سنتی

نظام بودجه ریزی ترکیه از شروع دوره عثمانی در اواخر قرن چهاردهم تا به امروز را می‌توان به دو دوره کهن (قبل از تنظیمات) و بعد از دوره تنظیمات تقسیم کرد. مطالعه سیر تاریخی تحولات نظام بودجه‌ریزی ترکیه نشان می‌دهد در دوره کهن و تا قبل از دوره تنظیمات، بودجه‌های حکومت در قالب دفاتر اجمال و به روش سیاق شامل درآمدها و مصارف ثبت می‌شد (Bulutoğlu and Kurtuluş, 1981). البته در چند دهه قبل از دوره تنظیمات، عموماً بودجه حکومت در قالب

«لواح اصلاحات» تنظیم می‌شد و سندی منظم به نام بودجه وجود نداشت (Çiçek and Dikmen, 2015). اولین تنظیمات مربوط به بودجه در سال ۱۸۳۹ میلادی با «فرمان تنظیمات»^۱ شروع شد. سند بودجه سال ۱۸۶۳-۱۸۶۴ را می‌توان اولین سند رسمی بودجه در ترکیه دانست که به معنای مدرن، ریز دریافت‌ها و پرداخت‌های دخل و خرج حکومت را تعیین می‌کرد. در ماده (۹۷) قانون اساسی سال ۱۸۷۶ ضمن تعریف قانون بودجه حکومت، تصویب قوانین بودجه سنتوایی به مجلس «مبعوثان» (منتخبان) واگذار شد (Yilmazcan, 2000). پس از اعلام دوره دوم مشروطیت، در سال ۱۹۰۹ فصل نوینی در نظام بودجه‌ریزی ترکیه شروع شد. اولین گام برای شروع اصلاحات جدید، تصویب «قانون موقتی اصول محاسبات عمومی» در سال ۱۹۱۱ بود اما این اصلاحات به دلیل شرایط اقتصادی و سیاسی آن زمان و شروع جنگ جهانی اول تا سال ۱۹۲۰ و تشکیل مجلس ترکیه و شرایط جنگی اقتصاد کشور، پیشرفت چندانی نداشت. در قانون اساسی جدید سال ۱۹۲۱ تنها در قالب دو ماده (۷) و (۱۱) احکام مربوط به بودجه دولت و دخل و خرج حکومت پیش‌بینی شده بود (Falay, 2010).

با اعلام جمهوریت و استقرار نظام حکومتی جدید در ترکیه، در قانون اساسی ۱۹۲۴ کلیات مربوط به سالیانه بودن سند بودجه، لزوم تجمیع همه منابع درآمدی و مصارف دولت در سند بودجه، ضرورت بررسی لایحه و تصویب آن در مجلس تأکید شده و برای نظارت بر بودجه، نهاد «دیوان محاسبات» تأسیس شد (Yavuz, Özgül and Susam, 2021). به منظور تنظیم امور مالی دولت، در سال ۱۹۲۷ قانون محاسبات عمومی با الهام از قوانین و مقررات بودجه‌ریزی دولتی بلژیک، فرانسه و ایتالیا تدوین و به تصویب رسید. طی سال‌های ۱۹۲۷ تا ۱۹۷۳ اصول و رویکردهای سیستم بودجه‌ریزی سنتی بر مدیریت امور مالی دولت ترکیه حاکم بود. مهم‌ترین ویژگی

۱. اگرچه در این فرمان، واژه بودجه ذکر نشده است اما شیوه و دستورالعملی برای جمع‌آوری مالیات‌ها و مخارج خلافت عثمانی بود.

این سیستم، تمرکز صرف بر مصارف و عدم دقت بر کیفیت و کمیت خروجی‌های بودجه بود. در این روش به جای برنامه‌های بلندمدت یا میانمدت، هزینه‌های جاری دولت طی یک سال مبنای توزیع و پرداخت بودجه به ارکان حکومت بود (Susam, 2020). یک سال پس از کودتای ۲۷ مه و با ابلاغ قانون اساسی جدید در نهم ژوئیه ۱۹۶۱ مبنی بر شروع دوره «توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی»، رویکرد بلندمدت و مبتنی بر برنامه‌ریزی در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه در پیش گرفته شد. بدین ترتیب ارتباط بین نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی برقرار و بودجه در کنار ابزار مالی به ابزار سیاستگذاری اقتصادی تبدیل شد. می‌توان گفت با این اقدام، گذر از سیستم بودجه‌ریزی سنتی به نظام مدرن آغاز شد. با تأسیس «سازمان برنامه‌ریزی دولت»^۱، مسئولیت تهیه لایحه بودجه بر عهده این سازمان گذاشته شد. اما پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی در حوزه اعتبارات عمرانی می‌باشد به سازمان برنامه‌ریزی دولت و اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی، به وزارت مالیه برای بررسی ارسال می‌شود (Yavuz, Özgül and Susam, 2021). با وجود هدف‌گذاری برای تقویت رابطه بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و پشتیبانی قوانین بودجه از برنامه‌ها و اهداف توسعه، بهدلیل ناهمانگی بین سازمان برنامه‌ریزی دولت و وزارت مالیه، عملًا اهداف مورد انتظار محقق نشد. وزارت مالیه که مسئول نظارت بر اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بود در تنظیم لایحه و بودجه پیشنهادی با رویکرد گذشته‌نگر، فارغ از عملکرد، اعتبارات هزینه‌ای را به صورت روندی افزایش می‌داد و این عملًا در بسیاری از بخش‌ها اسراف و در برخی بخش‌ها کسری ایجاد شود (Coşkun, 1976).

با هدف ارتقای اثربخشی و افزایش کارایی بودجه عمومی، در سال ۱۹۷۳ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه مطرح و اولین قانون آن سال ۱۹۷۳ در مجلس به تصویب

1. State Planning Organization

رسید (Yavuz, Özgül and Susam, 2021). این سیستم فارغ از وظایف و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی مختلف، به دنبال تحقق اهداف کلان بخش عمومی از طریق توزیع اعتبارات بین برنامه‌های اولویت‌دار دولت بود (Moğol, 2018). تفاوت دیگر این سیستم بودجه با سیستم سنتی سابق، نوع طبقه‌بندی وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بود. بعد از کودتای ۱۹۸۰ رویکرد لیبرالیسم اقتصادی حاکم بر این دوره، در بودجه بخش عمومی نیز منعکس شده بود. از مهم‌ترین ویژگی‌های بودجه در این دوره افزایش مستمر کسری بودجه و درنتیجه بی‌انضباطی مالی دولت^۱ بود. بر همین اساس، نسبت به دوره‌های قبلی احساس می‌شد به اصلاحات ساختاری عمیقی در بودجه نیاز است (Ibid.). در سال ۱۹۹۵ برای مدیریت بهینه منابع مالی بخش عمومی و نوسازی ساختار بودجه کشور، تفاهمنامه‌ای بین وزارت مالیه و بانک جهانی امضا شد. هدف این پروژه، ارتقای سطح انضباط مالی و بهبود سیستم‌های حسابداری و حسابرسی بخش دولتی بود. در این دوره، صندوق بین‌المللی پول به دولت ترکیه پیشنهاد کرد قانون جدیدی برای مدیریت و نظارت مالی بخش عمومی تهیه کند. از سوی دیگر با تقویت تعامل ترکیه با اتحادیه اروپا در دهه ۱۹۹۰، ضرورت انطباق سیستم بودجه‌ریزی و مدیریت مالی با استانداردهای اتحادیه اروپا بیش از پیش احساس می‌شد و متعاقب این مهم، اقدام‌های تهیه سیستم کدگذاری جدید شروع شد (Özer, 2018).

۴-۱. سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (۲۰۰۳-۲۰۲۰)

در ادامه تلاش‌های دولت برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی ترکیه (در سال ۲۰۰۳)، قانون مدیریت و نظارت مالی دولت در مجلس به تصویب رسید. هدف این قانون جدید، ارتقای حسابرسی و گزارش‌دهی مدیریت مالی بخش

۱. به عنوان نمونه در سال ۱۹۹۳، کسری بودجه نسبت به سال قبل بیش از ۲۸۱ درصد رشد داشت.

عمومی، ورود به دوره بودجه‌ریزی چندساله مبتنی بر عملکرد با اتکا به برنامه‌ریزی راهبردی، توسعه قلمرو و شمولیت بودجه، تطبیق مکانیسم نظارت داخلی و بیرونی با استانداردهای اتحادیه اروپا و افزایش سطح اختیارات دستگاه‌های اجرایی عنوان شده است. با این قانون که از سال ۲۰۰۶ به صورت آزمایشی و از سال ۲۰۰۸ به صورت عمومی به اجرا درآمد برای اولین بار سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه پیاده شد (Yavuz, Özgül and Susam, 2021).

در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، همه دستگاه‌های اجرایی به تدوین برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی سالیانه براساس اهداف اسناد بالادستی توسعه موظف شدند تا براساس شاخص‌ها و معیارها، نتایج و خروجی‌های فعالیت‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی کنترل و نظارت شود. در این راستا، از سال ۲۰۰۸ و در دستگاه‌های دولتی برنامه‌ریزی راهبردی، برش عملیاتی به تفکیک واحد مجری و واحد انجام کار و فعالیت شروع شد. همچنین برای تطبیق و قیاس با استانداردها و معیارهای سازمان‌های بین‌المللی نیز «طبقه‌بندی تحلیلی بودجه» به منظور شناسایی، تجزیه، تحلیل و کدبندی فعالیت دستگاه‌ها در سیستم بودجه‌ریزی ترکیه صورت گرفت که در چهار سطح طبقه‌بندی سازمانی، طبقه‌بندی وظیفه‌ای، نوع تأمین مالی و طبقه‌بندی اقتصادی بود (Susam, Özgül and Yavuz, 2020).

از منظر دستگاه‌های مجری در بودجه‌ریزی دولتی، فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را در ترکیه می‌توان در چهار مرحله خلاصه کرد: تهیه برنامه‌های راهبردی، برنامه‌های عملیاتی، سند بودجه و گزارش عملکرد دستگاه اجرایی که با تدوین برنامه راهبردی دستگاه اجرایی آغاز می‌شود. برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های مشمول بودجه عمومی دولت مرکزی به سازمان استراتژی و بودجه، وزارت خزانه‌داری و مالیه، دیوان محاسبات و مجلس ترکیه ارسال می‌شود. برنامه‌های عملیاتی نقش

مهمی در بودجه‌ریزی برای ایجاد ارتباط بین برنامه‌های راهبردی و بودجه دارد. پیشنهادهای برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی مطابق با برنامه راهبردی و تحت محدودیت‌های بودجه‌ای تهیه می‌شود که سقف بودجه تعیین شده در برنامه مالی میان‌مدت است. در صورت تغییر در اعتبارات، ادارات دولتی برنامه‌های عملکردی خود را مطابق با آن اصلاح می‌کنند. دستگاه‌های اجرایی پیشنهادهای خود را برای درآمدها و مصارف بودجه در چارچوب نقشه‌های راهبردی و اصول مندرج در راهنمای تنظیم بودجه تهیه می‌کنند. واحدهای مخارج نیز پیشنهادهای بودجه دپارتمان را تهیه می‌کنند. بودجه‌ها با استفاده از سطح چهارم طبقه‌بندی اقتصادی، به صورت الکترونیکی در سامانه e-bütçe تهیه می‌شود. گزارش‌های عملکرد دستگاه اجرایی را همه‌ساله رئسای ادارات دولتی و واحدهای مخارج تهیه و منتشر می‌کنند. یک نسخه از گزارش‌های عملکرد ادارات ذیل دولت مرکزی به وزارت خزانه‌داری، مالیه و دیوان محاسبات ارسال می‌شود (Çatak and Çilingir, 2010).

۱-۵. سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای

از سال ۲۰۱۲ برای افزایش اثربخشی تجربه استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، وزارت مالیه وقت تلاش‌هایی را برای اتخاذ رویکرد برنامه‌ای در بودجه شروع کرد. با بهره‌مندی از تجربه کشورهایی مثل ایالات متحده آمریکا، فرانسه، کانادا و کره جنوبی و برخی کشورهای دیگر مدلی برای بهبود ساختار بودجه‌ریزی تهیه شد. از ۲۰۱۸ ژوئن با ورود به دوره نظام ریاست جمهوری، سازمان استراتژی و بودجه ذیل ریاست جمهوری تأسیس و مأموریت‌های جدیدی در حوزه اصلاح ساختار بودجه‌ریزی به این نهاد محول شد. برای افزایش کارایی بودجه، افزایش نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و همچنین تقویت ارتباط نهاد برنامه با

بودجه، اختیارات سازمان استراتژی و بودجه گسترش یافت و ابلاغ بخشنامه بودجه و دستورالعمل‌های مالیه از وزارت مالیه به سازمان استراتژی و بودجه انتقال یافته است (Çalışkan, Kaya and Malak, 2020).

نظام بودجه برنامه‌ای در ۱۶ اکتبر ۲۰۲۰ در قالب «تفییر برخی احکام قانون مدیریت و نظارت مالی دولت» با تصویب مجلس ترکیه شکل قانونی پیدا کرد و بدین ترتیب از سال ۲۰۲۱ شیوه نوین بودجه‌ریزی برنامه‌ای در ترکیه استقرار یافت. سیستم جدید جایگزینی برای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نیست بلکه سعی شده نظام بودجه برنامه‌ای با نظام فعلی یکپارچه شود. به همین دلیل، در بخشنامه بودجه ۲۰۲۳-۲۰۲۱ که در سازمان استراتژی و بودجه تهیه شده است، نام سیستم بودجه جدید به عنوان بودجه‌ریزی برنامه‌ای مبتنی بر عملکرد^۱ ذکر شده است (SBB, 2020a). در مدل سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای چهار هدف اصلی: ۱. تقویت رابطه سیاستگذاری-برنامه-بودجه، ۲. منطقی کردن فرایند تهیه و اجرای بودجه، ۳. تقویت ظرفیت نهادی و اطمینان از اثربخشی در هماهنگی و ۴. ایجاد یک سیستم نظارت و ارزیابی مؤثر دنبال می‌شود (Yılmaz and Akdeniz, 2020).

۲. روش‌شناسی پژوهش

مدل‌سازی ساختاری تفسیری یکی از شاخه‌های تحلیل ساختاری است که بر مبنای پارادایم تفسیری شکل گرفته است. در این الگوی فکری، قیدویندهای مربوط به پارادایم تجربه‌گرایانه (اثبات‌گرایی) وجود ندارد. الگوهای حاصل از این روش هم روابط عناصر را مشخص می‌کند، هم عناصر را سطح‌بندی می‌کند و هم میزان قدرت و وابستگی متغیرها را نشان می‌دهد (Shukla and Mattar, 2019).

1. Performance-Based Program Budgeting

مدل ساختاری تفسیری قادر است ارتباط بین متغیرها که به صورت گروهی یا تکی به هم‌دیگر وابسته‌اند را تعیین کند (Malone, 1975). هدف این روش شناسایی روابط بین متغیرهای زیربنایی یک پدیده چندوجهی و پیچیده است که برای مطالعات مدیریت و علوم اجتماعی مناسب است. اندرو سیج¹ مدل‌سازی ساختاری تفسیری را در سال ۱۹۷۷ ارائه کرده است. این روش به طبقه‌بندی عوامل و شناسایی روابط بین معیارها در سیستم‌های پیچیده می‌پردازد. با استفاده از این روش می‌توان ارتباطات و وابستگی‌های بین متغیرهای کیفی مسئله را کشف کرد (Çakırılı, Karadayı, 2020). در این روش، مجموعه‌ای از عناصر مختلف مرتبط به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در یک مدل جامع سیستماتیک ساختاربندی می‌شود. این مدل، ساختار یک مسئله یا مشکل پیچیده را با دقت به صورت الگویی طراحی می‌کند که شامل گرافیک و همچنین کلمات است. برای هر مسئله پیچیده ممکن است تعدادی از عوامل به موضوع یا مسئله مرتبط باشد. با این حال، روابط مستقیم و غیرمستقیم بین عوامل، وضعیت را به مرتب دقیق‌تر توصیف می‌کند تا اینکه تک‌تک فاکتورها جداگانه در نظر گرفته شود. تفسیری بودن این مدل‌سازی به این دلیل است که قضاوت‌های گروهی تعیین می‌کند که آیا مقوله‌ها به هم مرتبط هستند یا نه و اینکه این ارتباط چگونه شکل می‌گیرد؛ این مدل‌سازی، بیانگر روابط ساختاری میان عناصر یک سیستم است (Attri, Dev and Sharma, 2013).

این روش از هفت مرحله تشکیل شده است که به صورت گام‌به‌گام عبارتند از: الف) در گام اول متغیرهای مدنظر موضوع با بررسی ادبیات موضوع شناسایی می‌شود (در پژوهش حاضر این متغیرها در قالب موانع اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه تعریف شده است). ب) در گام دوم رابطه محتوایی میان متغیرهای

شناسایی شده براساس نظر خبرگان مشخص می‌شود. با قیاس زوجی متغیرها توسط خبرگان، ماتریس خودتعاملی ساختاری^۱ (تشکیل می‌شود. ج) در گام سوم با تبدیل نمادهای ماتریس خودتعاملی ساختاری به اعداد صفر و یک، ماتریس دستیابی اولیه به دست می‌آید. د) پس از اینکه ماتریس اولیه به دست آمد، باید سازگاری درونی آن برقرار شود. در گام چهارم ماتریس دسترسی با استفاده از ماتریس ساختاری خودتعاملی توسعه داده شده و به ماتریس نهایی تبدیل می‌شود که روابط مستقیم و غیرمستقیم را در نظر می‌گیرد. ه) در گام پنجم ماتریس نهایی محاسبه شده در مرحله قبل، با استفاده از مجموعه‌های متأخر و مقدم به سطوح مختلفی طبقه‌بندی می‌شود. در این گام مجموعه معیارهای ورودی (پیش‌نیاز) و خروجی (دستیابی) برای هر معیار محاسبه و سپس عوامل مشترک تعیین می‌شود. ن) در گام ششم براساس نتایج مراحل قبلی، مؤلفه‌های مؤثر، سطح‌بندی شده و سطح نهایی به عنوان مؤلفه/ مؤلفه‌های اصلی معرفی می‌شود. در این گام براساس روابطی که در ماتریس دسترسی تعیین شده، یک گراف جهت‌دار رسم می‌شود و روابط تسری حذف می‌شود. و) در گام هفتم براساس نمودار میکمک^۲ قدرت نفوذ و میزان وابستگی معیارهای مسئله مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد (Attri, Dev and Sharma, 2013; Çakirli, 2020). تجزیه و تحلیل میکمک برپایه قدرت نفوذ (تأثیرگذاری) و میزان وابستگی (تأثیرپذیری) هر متغیر شکل گرفته و امکان بررسی بیشتر محدوده هریک از متغیرها را فراهم می‌سازد. در این تحلیل متغیرها به چهار گروه خودمختار، وابسته، پیوندی (رابط) و مستقل تقسیم می‌شود (Çakirli, 2020).

1. Structural Self-Interaction Matrix (SSIM)

2. Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliquée à un Classement/Cross Impact Matrix Multiplication Applied to Classification (MICMAC)

.(Karadayı Usta and Serdarasan, 2020

۳. تجزیه و تحلیل یافته‌ها

۱-۳. تجزیه و تحلیل مدل‌سازی ساختاری تفسیری

گام اول- در گام اول از پایگاه‌های داده Tezyok و Dergipark، Googlescholar با جستجوی کلمات کلیدی «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه» و «چالش‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه» به دو زبان ترکی استانبولی و انگلیسی در پژوهش‌های منتشر شده یا پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد و دکترای موجود در درگاه پایان‌نامه‌های سازمان آموزش عالی ترکیه موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ترکیه شناسایی و مورد بررسی قرار گرفتند. با توجه به اینکه سیستم بودجه‌ریزی از پایان سال ۲۰۰۸ اجرایی شده بود قلمرو زمانی گردآوری پیشینه موضوع شامل دوره ۲۰۰۹-۲۰۱۰ است. در این مرحله یازده مؤلفه به عنوان چالش‌ها و موانع اصلی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در مدیریت مالیه بخش عمومی ترکیه شناسایی و احصا شد. نتایج مرور ادبیات موضوع و موانع شناسایی شده در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جدول ۱ جمع‌بندی شده است.

جدول ۱. جمع‌بندی موانع بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ترکیه براساس مرور ادبیات

موضوع

| نشانه | عنوان مؤلفه |
|-------|--|
| C۱ | فقدان فرهنگ عملکردی در بخش عمومی |
| C۲ | کمبود نیروی انسانی متخصص و آموزش‌دیده |
| C۳ | نقص در زیرساخت‌ها و ارائه آمار توسط دستگاه‌های اجرایی |
| C۴ | ابهام و کمبود دانش فنی در مورد سیستم بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد |
| C۵ | ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی |
| C۶ | ارتباط ضعیف بین برنامه-پروگرام - بودجه |
| C۷ | مقاومت مدیران و کارشناسان در استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد |
| C۸ | قوانین ناکافی و ناقص |
| C۹ | ضعف بین اهداف و راهبردهای برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها با برنامه‌ها و گزارش‌های عملکرد |
| C۱۰ | عدم سنجش مؤثر پیامدها و نبود شاخص‌های ارزیابی عملکرد |
| C۱۱ | ارتباط ضعیف بین عملکرد و تخصیص بودجه |

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

گام دوم- تشکیل ماتریس خود تعاملی ساختاری: با هدف تعیین

روابط تعاملی این موانع پرسشنامه‌ای تنظیم و از طریق پست الکترونیکی در اختیار کارشناسان، متخصصان و محققان حوزه بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ترکیه قرار گرفت. معیار انتخاب خبرگان، داشتن سابقه فعالیت اجرایی یا پژوهشی به صورت تخصصی در این حوزه بودجه‌ریزی طی حداقل یک دهه گذشته بود. در نهایت ۲۲ نفر شامل ۲ نفر از کارشناسان و مشاوران مجلس، ۳ نفر از وزارت صنایع و ۱ نفر از سازمان تأمین اجتماعی، ۵ نفر از وزارت مالیه، ۱ نفر از دیوان محاسبات و ۱۰ نفر از اساتید دانشگاه و پژوهشگران انتخاب و پرسشنامه به زبان ترکی استانبولی از طریق ایمیل در اختیار این افراد قرار گرفت. نهایتاً پس از سه بار پیگیری، پژوهشگر

۹ پرسشنامه تکمیل شده و قابل استفاده را دریافت کرد. در قالب این پرسشنامه از متخصصان خواسته شده بود روابط تعاملی ۱۱ متغیر را براساس نمادهای زیر مشخص کنند.

۱. V (پیش) اگر عنصر α بر عنصر β تأثیرگذار باشد؛ این معنا را می‌دهد که α پیش‌نیاز β است.

۲. A (پس) اگر عنصر α بر عنصر β تأثیرگذار باشد؛ این معنا را می‌دهد که α پس‌نیاز β است.

۳. X (هم) تأثیر متقابل عناصر α و β ؛ این معنا را می‌دهد که α و β هم نیاز هستند.
۴. O (بی) در صورت عدم ارتباط بین عناصر α و β ؛ این معنا را می‌دهد که α و β نامربوط هستند.

با توجه به فراوانی روابط مشخص شده بین زوج عوامل شناسایی شده، ماتریس خود تعاملی ساختاری تشکیل شده است. همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود برای مثال، عنصر (C1: C2) ردیف اول ستون دوم رابطه دو متغیر فرهنگ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را در دستگاه‌های دولتی با متغیر کمبود کارشناسان و متخصصان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نشان می‌دهد. نماد V نشان‌دهنده این است که از دیدگاه اکثریت خبرگان مشارکت‌کننده، رابطه تعاملی یک‌طرفه‌ای بین متغیر اول با دوم وجود دارد. بهیان دیگر نظر خبرگان ناظر بر آن است که مؤلفه ضعف فرهنگ عملکردی در نظام اداری دولت ترکیه به عنوان عاملی تأثیرگذار بر کمبود کارشناسان و متخصصان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در این کشور است.

جدول ۲. ماتریس خودتعاملي ساختاري براساس نظر خبرگان

| C۱۱ | C۱۰ | C۹ | C۸ | C۷ | C۶ | C۵ | C۴ | C۳ | C۲ | C۱ | موانع |
|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-------|
| X | X | X | A | X | O | O | O | O | V | - | C۱ |
| O | O | O | O | A | O | A | A | A | - | | C۲ |
| O | X | X | O | X | X | X | O | - | | | C۳ |
| O | O | X | O | X | O | O | - | | | | C۴ |
| O | O | O | A | X | O | - | | | | | C۵ |
| O | A | A | V | O | - | | | | | | C۶ |
| O | O | O | X | - | | | | | | | C۷ |
| X | X | X | - | | | | | | | | C۸ |
| O | X | - | | | | | | | | | C۹ |
| O | - | | | | | | | | | | C۱۰ |
| - | | | | | | | | | | | C۱۱ |

مأخذ: همان.

گام سوم- ایجاد ماتریس دسترسی اولیه (IRM): در این مرحله نمادهای استفاده شده در ماتریس خودتعاملي ساختاري، برای مقایسات زوجي به اعداد صفر و يك تبديل شده است. نتایج ماتریس حاصل که به اصطلاح ماتریس دسترسی اولیه نامیده می شود در جدول ۳ نشان داده شده است. در ماتریس دسترسی اولیه، روابط مستقييم و اولیه متغيرها نشان داده می شود. براساس این ماتریس کمترین تأثيرگذاري مستقييم روی سایر متغيرها به متغير دوم و بعد از آن متغيرهای ۶ و ۱۱ مربوط است. از نظر تأثيرپذيری اولیه و مستقييم از سایر متغيرها نیز کمترین تأثيرپذيری به متغيرهای ۴ و ۱۱ مربوط است.

جدول ۳. ماتریس دسترسی اولیه

| تأثیرگذاری اولیه | C11 | C10 | C9 | C8 | C7 | C6 | C5 | C4 | C3 | C2 | C1 | موانع |
|------------------|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------------|
| ۵ | ۱ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | ۱ | C1 |
| ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | C2 |
| ۶ | ۰ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۱ | ۰ | C3 |
| ۳ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | C4 |
| ۳ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | ۱ | ۰ | C5 |
| ۲ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | C6 |
| ۶ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | C7 |
| ۶ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | C8 |
| ۶ | ۰ | ۱ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | C9 |
| ۵ | ۰ | ۱ | ۱ | ۱ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۱ | C10 |
| ۲ | ۱ | ۰ | ۰ | ۱ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۱ | C11 |
| | ۲ | ۴ | ۵ | ۵ | ۵ | ۳ | ۳ | ۲ | ۵ | ۵ | ۵ | تأثیرپذیری اولیه |

مأخذ: همان.

گام چهارم- ماتریس دسترسی نهایی: ^۱ در این مرحله، روابط ثانویه بین متغیرهای مدل بررسی شده و ماتریس نهایی دسترسی براساس روابط منطقی تأثیرگذاری و تأثیرپذیری زوجی بین متغیرها به دست آمده است (Çakirli, Karadayı Usta and Serdarasan, 2020). به عنوان مثال، همان‌طور که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود براساس ماتریس دسترسی تعاملی، متغیر C1 متغیر C7 را تحت تأثیر قرار می‌دهد از سوی دیگر متغیر C7 به نوبه خود متغیر C3 را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بدین ترتیب براساس اصل سازگاری، متغیر C1 روی C3

تأثیرگذار است که در جدول ۴ این روابط غیرمستقیم با ستاره مشخص شده است. قدرت نفوذ یک متغیر جمع ردیف متغیرهای تأثیرپذیر از آن و خود متغیر، میزان وابستگی یک متغیر نیز از جمع متغیرهای تأثیرگذار بر آن متغیر به صورت ستونی محاسبه شده است.

جدول ۴. ماتریس دسترسی نهایی

| متغیر | C11 | C10 | C9 | C8 | C7 | C6 | C5 | C4 | C3 | C2 | C1 | موانع |
|-------|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------|
| ۱۰ | ۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | *۱ | *۱ | *۱ | ۱ | ۱ | C1 |
| * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | ۱ | * | C2 |
| ۹ | * | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | ۱ | *۱ | C3 |
| ۹ | * | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | C4 |
| ۹ | * | *۱ | *۱ | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | ۱ | *۱ | C5 |
| ۹ | *۱ | *۱ | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | * | ۱ | *۱ | *۱ | C6 |
| ۱۰ | *۱ | *۱ | *۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | C7 |
| ۱۰ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | *۱ | *۱ | ۱ | C8 |
| ۱۰ | *۱ | ۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | C9 |
| ۱۰ | *۱ | ۱ | ۱ | ۱ | *۱ | ۱ | *۱ | *۱ | ۱ | *۱ | ۱ | C10 |
| ۷ | ۱ | *۱ | *۱ | ۱ | *۱ | * | *۱ | * | * | *۱ | ۱ | C11 |
| | ۶ | ۹ | ۹ | ۹ | ۹ | ۸ | ۹ | ۷ | ۸ | ۱۰ | ۹ | تأثیرپذیری |

توضیح: اعداد ستاره دار، نشان دهنده روابط غیرمستقیم است.
مأخذ: همان.

گام پنجم- سطح‌بندی موانع : برای تعیین سطح و اولویت‌بندی متغیرهای

تحت بررسی در ماتریس دسترسی نهایی، مجموعه دریافتی (دستیابی)، مجموعه مقدماتی (پیش‌نیاز) و مجموعه مشترک برای هر عنصر مشخص می‌شود. مجموعه دریافتی برای هر عنصر، مجموعه عناصری است که بر آنها مؤثر است.(Ibid.). به عبارت دیگر مجموعه دستیابی نشانگر عوامل نفوذپذیر هر متغیر است (همه مؤلفه‌هایی که در سطر مربوط به مؤلفه موردنظر عدد «۱» دارند). مجموعه مقدماتی یا پیش‌نیاز هر عنصر، مجموعه عناصری است که بر عنصر موردنظر مؤثرند و مجموعه مقدماتی یا پیش‌نیاز نیز براساس تأثیرپذیری هر متغیر شامل آن متغیر به انضمام سایر متغیرهایی که در ایجاد آن نقش داشته است (همه مؤلفه‌هایی که در ستون مربوط به مؤلفه موردنظر عدد «۱» دارند) تشکیل می‌شود. سپس براساس مجموعه دستیابی و مجموعه پیش‌نیاز، مجموعه اشتراکات محاسبه می‌شود.

جدول ۵. تکرار اول برای سطح‌بندی متغیرها به تفکیک مجموعه دریافتی، مجموعه

مقدماتی و مجموعه اشتراکی

| موضع | مجموعه اشتراک‌ها | مجموعه مقدماتی | مجموعه دریافتی | موضع |
|------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------|
| | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | C۱ |
| ۱ | ۲ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۲ | C۲ |
| | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | C۳ |
| | ۱-۳-۴-۵-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۳-۴-۵-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | C۴ |
| | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | C۵ |
| | ۱-۳-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰ | ۱-۲-۳-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰- ۱۱ | C۶ |
| | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | C۷ |
| | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | C۸ |
| | ۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱ | ۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | C۹ |
| | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | ۱-۲-۳-۴-۵-۶-۷-۸-۹- ۱۰-۱۱ | C۱۰ |
| | ۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱ | ۱-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱ | ۱-۲-۵-۶-۷-۸-۹-۱۰-۱۱ | C۱۱ |

مأخذ: همان.

در سلسله‌مراتب روش مدل‌سازی ساختاری تفسیری، متغیرهایی که در ایجاد هیچ متغیر دیگر مؤثر نبود و رابطه تأثیرگذار ندارد به عنوان متغیر سطح بالا محسوب می‌شود. همان‌طور که در جدول ۵ ملاحظه می‌شود، متغیر C۲ هیچ متغیر دیگری را تحت تأثیر قرار نداده و لذا در سطح اول قرار می‌گیرد. پس از شناسایی متغیر بالاترین سطح، آن متغیر از فهرست متغیرها کنار گذاشته شده و این تکرار تا زمانی

ادامه می‌یابد که سطح همه متغیرها مشخص شود. در سطح دوم با حذف متغیر C۲ مجدداً مقایسات زوجی و مجموعه‌های اشتراکی مورد محاسبه قرار می‌گیرد. در مرحله دوم متغیرهای C۱، C۳، C۵، C۷، C۸، C۹ شناسایی شده و وارد سطح سوم نشده‌اند. در سطح سوم از مقایسات، متغیر C۱۱ و در سطح چهارم نیز متغیر C۶ حذف شده است. نهایتاً در سطح پنجم متغیر C۴ به عنوان تأثیرگذارترین متغیر قرار گرفته است. به بیان دیگر خروجی ماتریس سطح‌بندی موانع نشان می‌دهد که متغیر «کمبود دانش و اطلاعات در خصوص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» به عنوان مؤثرترین مانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه بوده است. در یک سطح پیش‌تر، یعنی سطح چهارم، متغیر C۶ یعنی «ضعف ارتباط برنامه-پروگرام-بودجه» مانع مؤثر دیگری در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه است.

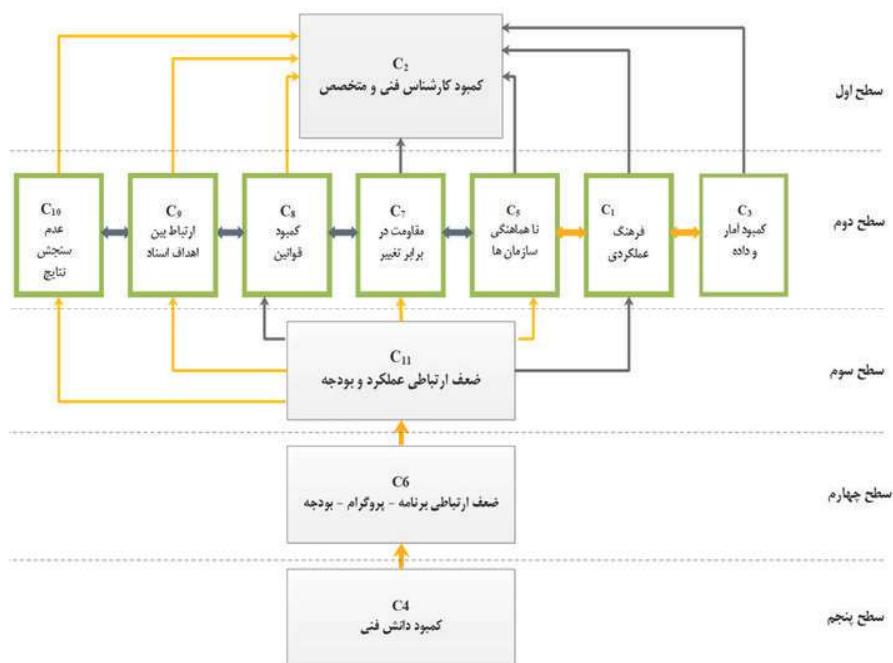
در تکرار مرحله سوم، با حذف خروجی‌های سطح دوم، یعنی متغیرهای ۱، ۳، ۵، ۷، ۸، ۹ و ۱۰ مجدداً با محاسبه مجموعه دریافتی و مجموعه مقدماتی، مجموعه اشتراکی محاسبه شده و نهایتاً در این سطح نیز متغیر شماره ۱۱ به عنوان خروجی مشخص شده و در تکرار سطح چهارم حذف می‌شود.

گام ششم- ترسیم مدل نهایی: پس از تعیین روابط تعاملی متغیرها و سطح‌بندی آنها، در نهایت می‌توان مدل نهایی تعامل متغیرها را براساس سطح آنها ترسیم کرد. در این پژوهش، ۱۱ متغیر در پنج سطح قرار گرفته‌اند. در بالاترین سطح (سطح اول)، متغیر کمبود کارشناس و نیروی انسانی متخصص و در پایین‌ترین سطح (سطح پنجم) ضعف دانش و اطلاعات در خصوص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان عامل زیربنایی قرار گرفته است. به عبارت دیگر، مدل ساختاری تفسیری نهایی ترسیم شده بیانگر روابط تعاملی متغیرهای است که از سطح پنجم شروع و به سمت سطح اول (کمبود کارشناس و متخصص) امتداد پیدا می‌کند. سطح‌بندی و

روابط تعاملی متغیرها در مدل نهایی و در شکل ۱ به تصویر کشیده شده است.

شکل ۱. مدل نهایی ساختاری تفسیری موانع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در سیستم

بودجه‌ریزی دولت مرکزی ترکیه



توضیح: خاطرنشان می‌سازد فلش‌های نارنجی رنگ بیانگر روابط ثانویه و فلش‌های سیاه نشان‌دهنده روابط اولیه است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

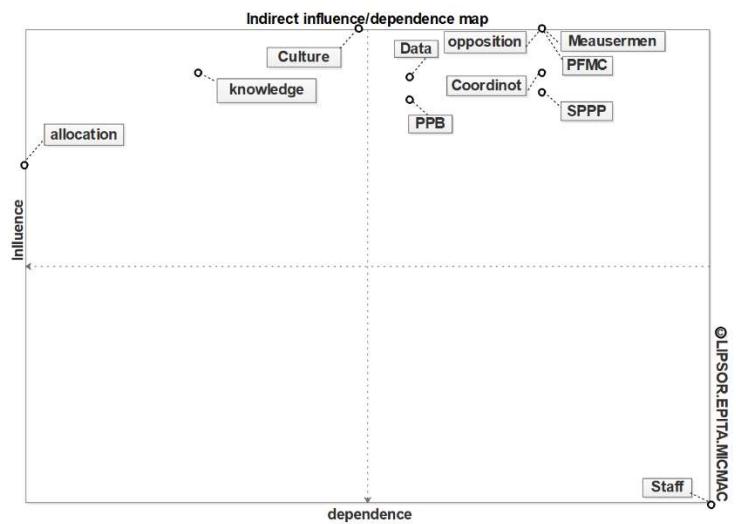
گام هفتم- تجزیه و تحلیل قدرت وابستگی و قدرت نفوذ: هدف از

تحلیل میکمک بررسی و تحلیل نیروی نفوذ و وابستگی تعاملی متغیرهای یک مسئله است. در تحلیل میکمک متغیرها به چهار گروه متغیرهای خودمختار، متغیرهای وابسته، متغیرهای پیوندی و متغیرهای مستقل تقسیم می‌شود. متغیرهای خودمختار هم نیروی وابستگی ضعیف و هم نیروی نفوذ کمتری دارد (آیینی، ذبیحی و سعیده

زرآبادی، ۱۳۹۸). در مسئله مدل‌سازی موانع اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هیچ متغیر خودمختاری شناسایی نشده است. متغیر وابسته نیروی نفوذ و تأثیرگذاری ضعیفی داشته اما با این وجود، از نیروی وابستگی و تأثیرپذیری بسیار بالاتری برخوردار است. در پژوهش حاضر، متغیر شماره ۱، یعنی کمبود کارشناس و متخصص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان یک متغیر وابسته است. همان‌طور که در شکل ۲ ملاحظه می‌شود این متغیر به رغم اینکه تأثیرپذیری بسیار بالاتری نسبت به سایر متغیرها دارد اما تقریباً روی هیچ متغیر دیگری تأثیر شناخته شده‌ای ندارد. به بیان دیگر در مدل‌سازی موانع، اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، متغیر کمبود کارشناس و متخصص در خوشة متغیرهای وابسته قرار می‌گیرد که نقش وابستگی در مدل داشته است. این خروجی تحلیل میکمک با مدل نهایی تفسیری مبنی بر قرار گرفتن در پایین‌ترین سطح سازگاری دارد. متغیرهای پیوندی نیز از نیروی نفوذ قوی و همچنین نیروی وابستگی قدرتمندی برخوردار است.

همان‌طور که در شکل ۲ ملاحظه می‌شود این پژوهش هفت متغیر شامل نقص در زیرساخت‌ها و ارائه آمار، ناهماهنگی بین دستگاه‌های متولی، ارتباط ضعیف بین برنامه-پروگرام-بودجه، مقاومت مدیران و کارشناسان، قوانین ناکافی و ناقص، ضعف بین اهداف و راهبردهای برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها با برنامه‌های و گزارش‌های عملکرد، عدم سنجش مؤثر پیامدهای به عنوان متغیرهای پیوندی شناسایی شده و در نهایت متغیر مستقل که نیروی نفوذ قوی دارد اما از نیروی وابستگی و تأثیرپذیری کمتری برخوردار است. در این پژوهش، مؤلفه‌های «فقدان فرهنگ عملکردی در بخش عمومی»، «ابهام و کمبود دانش فنی در مورد سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» و «ارتباط ضعیف بین عملکرد و تخصیص بودجه» به عنوان متغیرهای مستقل مورد شناسایی قرار گرفته است.

شکل ۲. ماتریس میکمک و توزیع موانع پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد براساس دو معیار میزان وابستگی و میزان تأثیرگذاری



مأخذ: همان.

بررسی یافته‌های مدل‌سازی ساختاری تفسیری و همچنین تحلیل میکمک در مورد موانع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در نظام بودجه‌ریزی دولت مرکزی نشان می‌دهد:

مؤلفه «ابهام و کمبود دانش فنی در مورد سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» در بین موانع شناسایی شده، به عنوان مهم‌ترین مانع اثرگذار در سطح پنجم قرار گرفته است. همان‌طور که چاتاک و چلینگیر^۱ (۲۰۱۰) نیز تصریح می‌کنند در شروع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نظام اداری و سیاسی حاکم بر مدیریت مالیه عمومی خود در مورد روش‌شناسی این سیستم بودجه‌ریزی با ابهام^۲ و کمبود

1. Çatak and Çilingir

2. Ambiguity

دانش فنی مواجه بودند. همچنین چلبی و کوانجیلار^۱ (۲۰۲۱) بیان می‌کنند بهدلیل عدم تفهیم و ناآشنایی سیاستگذاران و مدیران ارشد با چارچوب‌های فنی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، کارشناسان و متخصصان را نیز دچار سردرگمی می‌کردند. از سوی دیگر ابهام و عدم اطلاع مدیران و سیاستگذاران ارشد باعث ایجاد شکاف در درک افکار عمومی با مدیران شده بود و تا حدی حمایت افکار عمومی را نیز به صورت منفی تحت تأثیر قرار داده بود (Bakırtaş and Nazlioğlu, 2019).

در سطح چهارم، یکی از موانع اصلی اجرای سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ترکیه، عامل «ارتباط ضعیف بین برنامه-پروگرام-بودجه» است. از سال ۲۰۰۶ اولین پروگرام‌های میان‌مدت سه‌ساله و همچنین برنامه مالی میان‌مدت سه‌ساله اجرایی شد. گرچه این اقدام برای تقویت ارتباط نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی حائز اهمیت بود و تا حد بسیاری توانسته بود با بودجه‌ریزی چندین ساله، ارتباط برنامه‌های توسعه پنجم ساله با بودجه‌های سنتوتی را تقویت کند اما در عمل همچنان توزیع بودجه براساس «پروژه» صورت می‌گرفت (Akbey, 2019). یکی از دلایل حرکت به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای از سال ۲۰۲۱ رفع همین مسئله بود (Ergen, 2021). برنامه‌های راهبردی به عنوان ابزاری ارتباطی بین اهداف و سیاست‌های کلان با بودجه و برنامه‌های عملیاتی در سازمان‌های دولتی جدی گرفته نشده است.

همان‌طور که دوگان^۲ (۲۰۱۸) بیان می‌کند تفکر غالب در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در مورد برنامه‌های راهبردی، «برنامه‌ای برای عدم اجراست» و دستگاه‌ها نه برای اجرا بلکه صرفاً برای خالی نبودن عرضه و تکلیف قانونی به تهیه برنامه‌های

1. Çelebi and Kovancilar

2. Doğan

راهبردی اقدام کرده و این برنامه‌ها جدی گرفته نمی‌شود. در سطح سوم مؤلفه «ارتباط ضعیف بین عملکرد و تخصیص بودجه» به عنوان یکی از موانع پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در مدیریت مالیه دولت مرکزی ترکیه بوده است. بسیاری معتقدند پس از اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، عملًا همانند گذشته، بودجه‌ریزی سنتی و تمرکز بر میزان عملکرد اعتبارات سال‌های گذشته وجود داشته است و میزان تخصیص بودجه همبستگی زیادی با عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌ها نداشته است. یکی دیگر از موانع اصلی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، هماهنگی ضعیف بین وزارت مالیه، خزانه‌داری و وزارت توسعه (عنوان سازمان برنامه‌ریزی دولت در مقطع ۲۰۰۸) بود. تخصیص بودجه اعتبارات هزینه‌ای با وزارت مالیه، تخصیص اعتبارات پژوهش‌های عمرانی با وزارت توسعه و همچنین پرداخت نقدینگی نیز با خزانه صورت می‌گرفت. در برخی موارد، ناهمانگی بین این دستگاه، باعث تأخیر در پرداخت نقدینگی به‌ویژه در مورد پژوهش‌های عمرانی می‌شد. یکی دیگر از موانعی که در اکثر پژوهش‌ها مطرح شده بود بحث کمبود کارشناسان و متخصصان در نظام بودجه‌ریزی کشور ترکیه است. اما مدل‌سازی ساختاری تفسیری نهایی نشان می‌دهد این مانع در آخرین سطح قرار داشته و خود معلول سایر موانع دیگر است. بسیاری از پژوهشگران و متخصصان اعتقاد دارند عواملی همچون ضعف شایسته‌سالاری، ضعف فرهنگ اداری مبتنی بر عملکرد، نفوذ و قدرت افراد سیاسی در امور فنی و بوروکراسی در واقع باعث خروج یا انزوای بدنی کارشناسی به‌ویژه در دهه گذشته شده است.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و درس‌های سیاستی

ترکیه طی دهه‌های گذشته بهویژه از سال ۲۰۰۳ برای بهبود نظام مدیریت مالیه عمومی تلاش کرد تا بتواند ضمن افزایش اثربخشی و کارایی منابع عمومی، نواقص و کمبودهای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را مرتفع سازد. بررسی الگوی حکمرانی و سیر اصلاحات ساختاری سیستم بودجه‌ریزی ترکیه، می‌تواند حاوی درس‌های آموزنده‌ای باشد. سیستم بودجه‌ریزی بخش عمومی ترکیه شامل چندلایه است. بودجه شرکت‌های دولتی، بودجه سازمان‌های تأمین اجتماعی، بودجه شهرداری‌ها و ادارات محلی از بودجه دولت مرکزی کاملاً مجزا است. آنچه تحت مدیریت دولت مرکزی قرار دارد بودجه وزارت‌خانه‌ها (بودجه عمومی)، بودجه سازمان‌های نظارتی و بودجه ویژه برای کمک به نهادهای فرهنگی و عموماً مراکز آموزشی و پژوهشی است. بنابراین در قوانین بودجه سالانه، صرفاً بودجه دولت مرکزی آمده و بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها ذیل قانون بودجه نبوده و در مجلس مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. سیستم بودجه‌ریزی ترکیه چندساله (سه‌ساله) غلتان بوده و در قوانین بودجه سالانه، بودجه سه سال آتی دستگاه‌های اجرایی برآورده می‌شود.

نکته مهم دیگر، جایگاه حکمرانی بودجه‌ریزی در قانون اساسی این کشور است. بر این اساس، مسئولیت تهیه و تدوین لایحه بودجه و همچنین انتشار قوانین بودجه مصوب مجلس بر عهده ریاست جمهوری و دولت؛ مسئولیت بررسی بودجه عمومی و گزارش حساب قطعی (تفریغ بودجه) با مجلس ترکیه و به نمایندگی از مجلس؛ مسئولیت نظارت بر بودجه و بررسی گزارش حساب قطعی بودجه با دیوان محاسبات و همچنین مسئولیت اصلی بررسی لایحه بودجه و گزارش تفریغ بودجه در مجلس بر عهده کمیسیون برنامه‌وبودجه مجلس است. شیوه و زمان‌بندی فرایندهای تهیه،

تصویب، اجرا و نظارت بودجه نیز به تفصیل و به صورت شفاف در قانون مدیریت و نظارت مالیه عمومی تصریح شده است که در واقع جلوی برخی اقدام‌های فرابودجه‌ای گرفته شده است. از سال ۲۰۱۸ و با استقرار سیستم ریاستی در ترکیه، قدرت شخص ریاست جمهوری در سیستم بودجه‌ریزی و مدیریت مالیه عمومی این کشور به شدت افزایش یافته است. بسیاری از اختیارات بودجه‌ای وزارت خزانه‌داری و مالیه به سازمان استراتژی و بودجه ذیل ریاست جمهوری منتقل شده است. به غیر از دو سند لایحه بودجه و برنامه پنج‌ساله توسعه، سایر اجزا همه ذیل مسئولیت و اختیارات ریاست جمهوری قرار دارد. با این اوصاف عملًا مجلس غیر از سند بودجه، بر سایر ارکان نظام بودجه‌ریزی نظارت کافی ندارد. این تمرکز اختیارات اگرچه در کشور ما نیز مقطوعی دنبال شد اما نتیجه‌ای جز بی‌انضباطی مالی دولت نداشته است.

یکی از درس‌های سیاستی مهم از تجربه ترکیه، مکانیسم ارتباط نظام بودجه‌ریزی با نظام برنامه‌ریزی توسعه است. برای این مهم، علاوه بر برنامه پنج‌ساله، برنامه‌های میان‌مدت سه‌ساله و پروگرام‌های میان‌مدت و در سطح دستگاه‌های اجرایی نیز برنامه‌های راهبردی و عملیاتی پیش‌بینی شده است. با این راهبرد، سیاستگذار قصد داشته رابطه بین «برنامه-پروگرام-بودجه» تقویت شود هرچند در عمل این مسئله همچنان به عنوان یکی از چالش‌های سیستم بودجه‌ریزی ترکیه پابرجا است. مدل نهایی ساختاری تفسیری موانع و چالش‌های اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نشان می‌دهد که کمبود دانش و ابهام سیاستگذاران، مدیران و برنامه‌ریزان به عنوان اصلی ترین عامل و پایه‌ای ترین سطح قرار داشته و مانع اصلی پیاده‌سازی این سیستم در ترکیه بوده است. این یافته نشان می‌دهد دانش فنی و رویکرد سیاستگذاران و قانونگذاران در موفقیت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عامل کلیدی است. هرگونه ابهام، تفاسیر و برداشت‌های مختلف مدیران و سیاستگذاران خود باعث ابهام و

سردرگمی کارشناسان و مجریان و بی‌اعتباری اصلاحات ساختاری می‌شود.

در کشور ما نیز از اوایل دهه ۱۳۸۰ شمسی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستور کار مدیریت مالیه عمومی بوده است اما به رغم گذشت بیش از دو دهه، هنوز مسائل و چالش‌های عمدہ‌ای در اجرا و پیاده‌سازی وجود دارد. بی‌شک یکی از موضوع‌های مورد نیاز در مدیریت اقتصادی ایران، انجام اصلاحات ساختاری در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی برای افزایش کارایی، اثربخشی، شفافیت، پاسخگویی، کاهش ناترازی‌های مزمن، استانداردسازی و طبقه‌بندی مالی، کاهش عملیات فرابودجه‌ای است. با وجود تلاش‌های متعدد صورت گرفته، رویه‌ها و واقعیت‌های نظام بودجه‌ریزی کشور و قوانین بودجه سال‌های اخیر مطلوب نظام سیاسی و اقتصادی نیست. گرچه رفع و اصلاح این مشکلات در کوتاه‌مدت قدری دشوار به نظر می‌رسد اما شروع تلاشی تازه با استفاده از تجربیات کشورهای مشابه، قدمی مؤثر برای تحقق این اصلاحات است. در همین راستا پیشنهاد می‌شود موارد زیر به عنوان درس‌های سیاستی از تجربه ترکیه در اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشورمان مورد توجه قرار گیرد:

- تدوین و تصویب قانون مدیریت مالی مدرن، به روز و البته شفاف بخش عمومی کشور،

- معماری نوین سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و حاکمیت قانون به معنای

- واقعی در همه فرایندهای تدوین، تصویب، اجرا و نظارت برنامه و بودجه،

- تعیین حدود مداخله عناصر حکمرانی بودجه در قانون و اجتناب از عملیات

- فراقانونی بودجه چه در مجلس و چه در دولت،

- تعیین تکلیف سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و تلاش برای بهینه‌سازی

- آن از طریق سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای،

- تقویت ارتباط نظام برنامه - بودجه از طریق برنامه‌های میان‌مدت و برنامه‌های راهبردی سازمانی،
- تفکیک و خروج بودجه شرکت‌های دولتی و سازمان‌های تابعه از قانون بودجه عمومی کشور،
- بازنگری اساسی در طبقه‌بندی ردیف‌های بودجه از دستگاهی به سیستم مبتنی بر برنامه خدمات عمومی کشور،
- استقرار واقعی و عملیاتی سیستم بودجه‌ریزی چندساله.

منابع و مأخذ

۱. آذر، عادل، مهدی صادقی شاهدانی و محمد رضا بیکی (۱۳۹۹). «نگاشت مدل عوامل مؤثر بر اعوچاجات

بودجه عمومی کشور»، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ۹۴.

۲. آیینی، محمد، حسین ذبیحی و زهرا سادات سعیده زرآبادی (۱۳۹۸). «ارائه مدل ارزیابانه از چالش‌های

نظام مدیریت شهری شهرهای جدید ایرانی بر مبنای رویکرد مدل‌سازی ساختاری-تفسیری (ISM)»،

باغ نظر، ۱۶ (۷۵).

۳. مقیمی، سید محمد، علی اصغر پور عزت، حسن دانایی‌فرد و حیدر احمدی (۱۳۹۵). «طراحی و تبیین مدل

بودجه‌بندی براساس شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران»، *مدیریت دولتی*، ۸ (۴).

https://jipa.ut.ac.ir/article_62180_796b8b157761d9a40ef6ef3631af1b9b.pdf

4. Akbey, F. (2019). “Türkiye'de “Program Bazlı Performans Bütçe” Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5 (1), <https://dergipark.org.tr/en/pub/finance/issue/61469/917942>

5. Attri, R., N. Dev and V. Sharma (2013). “Interpretive Structural Modelling (ISM) Approach: An Overview”, *Research Journal of Management Sciences*, 2319 (2).

6. Bakırtaş, D. and M. Nazlıoğlu (2019). “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Bürokrasi ve Bürokrat Davranışları Perspektifi”, *Sayıstay Dergisi*, (114), <https://dergipark.org.tr/en/pub/sayistay/issue/61570/919313>

7. Bulutoğlu, K. and E. Kurtuluş (1981). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları.

8. Çakırlı, M., S. Karadayı Usta and S. Serdarasan (2020). “Structural Modeling and Analysis of Enterprise Resource Planning Implementation Barriers”, *Pamukkale University Journal of Engineering Sciences*, 26 (4). doi: 10.5505/pajes.2019.62993

9. Çalışkan, A., P.B. Kaya and M. Malak (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (3), <https://dergipark.org.tr/en/pub/ahbvuibfd/issue/58605/802799>

10. Cardos, I.R. (2014). “New Trends in Budgeting: A Literature Review”, *Practical Application of Science*, 2 (2).

11. Çatak, S. and C. Çilingir (2010). "Performance Budgeting in Turkey", *OECD Journal on Budgeting*, 10 (3), <https://doi.org/10.1787/16812336>
12. Çelebi, A.K. and B. Kovancılar (2012). "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19 (1).
13. Çetinkaya, Ö. (2018). *Türkiye'de Uygulanan Bütçe Sistemleri ve Sistem Macerasının Değerlendirilmesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
14. Çetinkaya, Ö. ve A. Gerçek (Ed.) (2018). *Prof. Dr. Nihat Edizdoğan'a Armağan Kitabı İçinde*, Ekin Yayınevi, Bursa.
15. Çiçek, H.G. and S. Dikmen (2015). "Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11 (2), <https://dergipark.org.tr/en/pub/esad/issue/38966/456072>
16. Clark, C., C.E. Menifield and L.M. Stewart (2018). "Policy Diffusion and Performance-based Budgeting", *International Journal of Public Administration*, 41 (7), <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1278384>
17. Coşkun, G. (1976). *Bütçe Reformu "Nedenleri" ve Program Bütçe Sistemi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara,
18. Curristine, T. (2007). *Experience of OECD Countries with Performance Budgeting*, In Performance Budgeting: Linking Funding and Results, London, Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137001528_8
19. Dawson, C.S. (1995). *Performance Measurement and Budgeting: Relearning Old Truths*, Albany, NY: Legislative Commission on Government Administration.
20. Doğan, İ. (2018). *Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme: Sorunlar ve Öneriler* (Master's thesis, Hıtit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
21. Ergen, Z.U.H.A.L. (2021). "Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Program Bazlı Performans Bütçe Sistemine Geçiş: Yeni Bütçe Sistemi İle Hedeflenenler", *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (1), <https://doi.org/10.11611/yead.989905>
22. Falay, N. (2010). *Türkiye'de Bütçe Hakkının ve Bütçe İlkelerinin Gelişimi*, Ataç, E. ve Moğol, T. (Ed.), Devlet Bütçesi Kitabı İçinde, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Yayımları, 873.
23. Joyce, P.G. (1999). *Performance-Based Budgeting*, In R.T. Meyers (Ed.), *Handbook of Government Budgeting*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
24. Kaçer, F. and Arap İbrahim (2018). "Politika Transferi Bağlamında Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi Reformunun Başarısının Değerlendirilmesi", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (32), <https://doi.org/10.30794/pausbed.424382>

25. Malone, D.W. (1975). “An Introduction to the Application of Interpretive Structural Modeling”, *Proceedings of the IEEE*, 63 (3).
26. Mikesell, J. (1999). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector* (5th ed.), Fort Worth, TX: Harcourt Brace College Publishers.
27. Moğol, T. (2018). *Devlet Bütçeleme Sistemleri*, Moğol, T. (Ed.), Devlet Bütçesi Kitabı İçinde, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Yayımları, Yayın No: 2608.
28. Özer, İ. (2018). *Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme: Sorunlar ve Öneriler*, (Yüksek Lisans Tezi), Hittit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çorum.
29. SBB (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı) (2020a). *Program Bütçe Rehberi*, Ankara, SBB.
30. _____ (2020b). *2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi*, Ankara, SBB. Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHazirlamaRehberi.pdf, Erişim tarihi: 16.02.2021.
31. Schick, A. (2014). “The Metamorphoses of Performance Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/2, DOI: 10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8
32. Shukla, M. and L. Mattar (2019). “Next Generation Smart Sustainable Auditing Systems Using Big Data Analytics: Understanding the Interaction of Critical Barriers”, *Computers & Industrial Engineering*, 128, <https://doi.org/10.1016/j.cie.2018.04.055>
33. Susam, N., H. Özgül and E. Yavuz (2020). *Türkiye Ekonomisi ve Maliyesi (1923-2023)*, İstanbul, Beta Yayınevi.
34. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) (2022). “Hazine ve Maliye Bakanlığı Websitesi”, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>.
35. Yavuz, E., H.B. Özgül and N. Susam (2021). “Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş”, *Maliye Çalışmaları Dergisi*, (65), <https://doi.org/10.26650/mcd2021-889262>
36. Yılmaz, C. (2003). *Kompleks Modernite için Planlama: Türkiye Örneği* (Planning for Complex Modernity: The Turkish Case) Doktora Tezi (Ph.D. Thesis), Bilkent Üniversitesi, Ankara.
37. Yılmaz, H.H. and I. Akdeniz (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi”, *Sayıstay Dergisi*, (117), <https://dergipark.org.tr/en/pub/sayistay/issue/61573/919318>
38. Yılmazcan, D. (2000). *Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları*, XIII. Türkiye Maliye III. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen, Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, İstanbul.