



RESEARCH ARTICLE

## Policy capacity in the Iranian Public Sector: A Case Study of Implementing Performance-Based Budgeting

Azam Mirzamani<sup>1\*</sup>, Nahid Naderi-Beni<sup>2</sup>, Hanie Mohammadian<sup>3</sup>

1. Associate Professor of Public Management, Faculty of Management And Accounting, University of Tehran, Tehran, Iran

\* Corresponding Author's Email: [mirzaman@ut.ac.ir](mailto:mirzaman@ut.ac.ir)

2. Associate Professor of Educational Management, Faculty of Management And Accounting, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: [n.naderi.b@ut.ac.ir](mailto:n.naderi.b@ut.ac.ir)

3. Master of Public Management, Faculty of Management And Accounting, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: [hmohamadian@yahoo.com](mailto:hmohamadian@yahoo.com)

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107825>

Received: 8 March 2026

Accepted: 25 April 2026

### ABSTRACT

The implementation of public policies faces many obstacles, including weak policy capacity. The purpose of this paper was to conduct a case study of the role of performance-based budgeting (PBB) in policy capacity. This study, by analyzing the qualitative content of data obtained from library studies and 31 interviews, showed that the implementation of PBB did not change policy capacity in Iran. And the lack or severe weakness of this capacity, by preventing the development of change and annual plans, created many problems for the implementation of PBB.

**Keywords:** Implementation of Public Policies, Policy Capacity, New Public Management, Performance-Based Budgeting, Iran.

**Citation:** Mirzamani, Azam; Naderi-Beni, Nahid; Mohammadian, Hanie (2026). Policy Capacity In The Iranian Public Sector: A Case Study Of Implementing Performance-Based Budgeting. *Iranian Journal of Public Policy*, 12 (2), 220-233.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107825>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)



## مقاله پژوهشی

### ظرفیت خطمشی در بخش عمومی ایران: مطالعه موردی اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

اعظم میرزمانی<sup>۱\*</sup>، ناهید نادری بنی<sup>۲</sup>، هانیة محمدیان<sup>۳</sup>

۱. دانشیار مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

\* رایانامه نویسنده مسئول: [Mirzaman@ut.ac.ir](mailto:Mirzaman@ut.ac.ir)

۲. دانشیار مدیریت آموزشی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

رایانامه: [n.naderi.b@ut.ac.ir](mailto:n.naderi.b@ut.ac.ir)

۳. کارشناس مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

رایانامه: [hmohamadian@yahoo.com](mailto:hmohamadian@yahoo.com)

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107825>

تاریخ دریافت: ۱۷ اسفند ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۵ اردیبهشت ۱۴۰۵

## چکیده

اجرای خطمشی‌های عمومی با موانع بسیاری مواجه است که ضعف ظرفیت خطمشی از جمله آنهاست. هدف این مقاله مطالعه نقش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ظرفیت خطمشی است. این مطالعه با تحلیل محتوای کیفی داده‌های حاصل از مطالعات کتابخانه‌ای و ۳۱ مصاحبه نشان داد اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تغییری در ظرفیت خطمشی در ایران ایجاد نکرده و فقدان یا ضعف شدید این ظرفیت، با جلوگیری از تدوین برنامه‌های تغییر و سالانه، مشکلات زیادی را برای اجرای آن ایجاد کرد.

**واژگان کلیدی:** اجرای خطمشی‌های عمومی، ظرفیت خطمشی، مدیریت عمومی نوین، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، ایران.

**استناد:** میرزمانی، اعظم؛ نادری بنی، ناهید؛ محمدیان، هانیة (۱۴۰۵). ظرفیت خطمشی در بخش عمومی ایران: مطالعه موردی اجرای بودجه‌ریزی

مبتنی بر عملکرد. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۲ (۲)، ۲۲۰-۲۳۳.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107825>



ناشر: دانشگاه تهران

## مقدمه

اجرای خط‌مشی‌های عمومی ملی در ایران و جهان با چالش‌ها و مشکلات زیادی روبروست که فقدان یا کمبود ظرفیت بخش عمومی از جمله آنهاست. بخش عمومی نقش غیرقابل انکاری در موفقیت اجرای برنامه‌های ملی دارند. این بخش فعالانه و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در تهیه پیش‌نویس خط‌مشی‌های عمومی مشارکت دارد. و مسئول اجرای آنها پس از تصویب و ابلاغ توسط مراجع ذی صلاح است (Mirzamani et al, 2019). به نظر برخی از اندیشمندان یکی از راه‌کارهای افزایش ظرفیت بخش عمومی، استفاده از الگوی مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> (ان.پی.ام.) است. امروزه در بسیاری از کشورهای جهان، بخش دولتی همزمان از سه مدل برای انجام کار و اجرای خط‌مشی‌های عمومی استفاده می‌کند که ان.پی.ام. یکی از آنهاست. ان.پی.ام. یک الگوی اصلاحی است که بر استفاده از ابزارها و تکنیک‌های بخش خصوصی برای انجام کار در بخش عمومی تمرکز دارد (Andrews et al., 2019). درباره رابطه بین ان.پی.ام. و ظرفیت دو ایده وجود دارد. اول، ان.پی.ام. ظرفیت دولت را افزایش می‌دهد (Demirkaya, 2015; Maor, 1999; Dror, 2001). دوم، استفاده از الگوی ان.پی.ام. نیازمند برخورداری از ظرفیت عمومی (Farazmand, 2009; Ajam and Fourie, 2016) به ویژه ظرفیت خط‌مشی (Farazmand 2009; Massey 2019) است. فرازمند<sup>۲</sup> (۲۰۰۹) «با نگاهی کلان به ایجاد و توسعه ظرفیت‌های اداری جدید» برای مواجهه با چالش‌های جهانی شدن، استدلال کرد «جهان وارد هزاره جدیدی با تغییرات دوران‌ساز شده است»، که مشخصه بسیاری از آنها جهانی شدن است. یکی از این تغییرات «افول بخش دولتی... با ویژگی‌های... کوچک شدن بخش دولتی به نفع بخش خصوصی» است. در نتیجه این تغییرات، «تحول بزرگی در جهان رخ داده است... با ویژگی‌های زیر: ... ایدئولوژی فکری مدیریت عمومی جدید». «امروزه، شاید بزرگترین چالش در مدیریت عمومی» این باشد که چگونه باید چالش‌هایی را که جهانی شدن ایجاد می‌کند، مدیریت کنیم. او با تمرکز بر «برخی راه‌حل‌ها - پیشنهادهایی برای سیاست‌گذاری و مدیریت در بازسازی و توسعه ظرفیت [ظرفیت اداری جدید] ... در کشورهای در حال توسعه و همچنین توسعه‌یافته»، سه استراتژی کلیدی برای طراحی و ارتقای ظرفیت را تشریح و چهار «ظرفیت حکمرانی» را تحلیل کرد. سپس چهار پیشنهاد در مورد «ظرفیت‌های ابزاری کارکردی» در حوزه‌های حکمرانی، نهادی، سیاست‌گذاری و سیاسی ارائه و ۱۱ ظرفیت اداری را تشریح کرد. از نظر کارکردی، ظرفیت‌های ابزاری شامل پنج گروه گسترده از ظرفیت‌های ابزاری بودند که یکی از آنها ظرفیت خط‌مشی بود. به نظر او ظرفیت خط‌مشی «ابزار جهت‌دهی و هدایت را برای مدیریت ... فراهم می‌کند» و «بدون یک ظرفیت خط‌مشی روشن و صحیح ... سایر ظرفیت‌ها ممکن است هدر بروند». علاوه بر فرازمند (۲۰۰۹)، ماسی<sup>۳</sup> (۲۰۱۹) نیز استدلال کرد اصلاحات ان.پی.ام. برای ایجاد تعادل بین مقررات‌زدایی و تنظیم مقررات باید ظرفیت خط‌مشی را افزایش دهد. این ادعا که ان.پی.ام. ظرفیت دولت را افزایش می‌دهد، نقش مهمی در گسترش آن به کشورهای در حال توسعه داشت (Pillary, 2008; Ikeanyibe, 2016). فرض اصلی این ادعا آن بود که یکی از موانع توسعه، کمبود ظرفیت و در نتیجه یکی از استراتژی‌های دستیابی به آن، توجه به ظرفیت است (Brinkerhoff and Brinkerhoff, 2015). با این حال، ان.پی.ام. در کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه موفق نبود و اغلب شکست خورد (Ikeanyibe, 2016; Ajam and Fourie 2016; Pillary 2008). بر اساس نظریه نهادی، یکی از علل این شکست، فقدان ترتیبات نهادی (Antwi et al. 2008; Pillary, 2008; Alonso et al., 2011; Ajam and Fourie, 2016) و ظرفیت‌های مورد نیاز برای کاربرد ان.پی.ام. (Ajam and Fourie, 2016; Pillary 2008) بود. هدف مطالعه حاضر، فهم نقش ان.پی.ام. در ظرفیت بخش عمومی در ایران به عنوان یک کشور در حال توسعه بود. برای این منظور از میان انواع ظرفیت‌های بخش عمومی،

1 . New Public Management

2 . Farazmand

3 . Massey

ظرفیت خط‌مشی و از میان مضامین متعدد ان.پی.ام.، بودجه‌ریزی عملیاتی (پی.بی.بی.) برای مطالعه انتخاب و نقش پی.بی.بی. در افزایش ظرفیت خط‌مشی مطالعه شد.

## چارچوب نظری

### ظرفیت خط‌مشی

یکی از ابعاد ظرفیت بخش عمومی (Eng, 2016)، و به نوبه خود، یکی از عناصر ظرفیت دولت، ظرفیت خط‌مشی است. تحقیق حاضر با تکیه بر دیدگاه کارو و کاتل<sup>۲</sup> (۲۰۱۰)، ظرفیت دولت را ترکیبی از ظرفیت‌های سیاسی و اداری تعریف کرد. آنها استدلال کردند ظرفیت دولت ابتدا به عنوان مشروعیت و سپس به عنوان توانایی دولت برای مداخله در امور اجتماعی خاصی دیده می‌شود که تحت تأثیر متغیرهای گوناگونی است. علاوه بر این، تحقیق حاضر با استفاده از دیدگاه انگ<sup>۳</sup> (۲۰۱۶)، ظرفیت عمومی/اداری را به عنوان ترکیبی از ظرفیت خط‌مشی و اجرا تعریف کرد. تعاریف زیادی برای ظرفیت خط‌مشی ارائه شده است. این تحقیق با استفاده از نظر ولستید و استدمن<sup>۴</sup> (۲۰۱۰)، این ظرفیت را ظرفیت ارائه گزینه‌ها و توصیه‌های علمی تر، تحلیلی‌تر، دقیق‌تر و بی‌طرفانه‌تر برای تبدیل اهداف دولت به برنامه و عمل تعریف کرد. برای عملیاتی کردن این تعریف، از تعریف وو<sup>۵</sup> و همکاران (۲۰۱۵) استفاده شد. در تعریف مذکور، ظرفیت خط‌مشی مجموعه‌ای از مهارت‌ها و منابع و یا شایستگی‌ها و ظرفیت‌های مورد نیاز برای انجام موفقیت‌آمیز وظایف سیاست‌گذاری است. مهارت‌ها یا شایستگی‌های کلیدی را می‌توان به سه نوع تحلیلی، عملیاتی و سیاسی و سه سطح فردی، سازمانی و سیستمی طبقه‌بندی کرد. هدف این مطالعه بررسی ظرفیت خط‌مشی در سطح فردی بود. بنابراین، تنها مهارت‌ها و شایستگی‌های کلیدی را در سطح فردی بررسی کرد. ظرفیت تحلیلی - این ظرفیت، «توانایی دسترسی و به‌کارگیری دانش فنی و علمی و تکنیک‌های تحلیلی» (Wu et al., 2015) و در درجه اول یک موضوع مربوط به سیاست‌گذاری است (Pal and Clark, 2015). ظرفیت تحلیلی فردی به معنای برخورداری از مهارت جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و اطلاعات مربوط به خط‌مشی (Head et al., 2014; Pal and Clark, 2015)، مشورت با تصمیم‌گیرندگان و ذینفعان، گزارش به مدیر میانی، هدایت تحقیقات خط‌مشی، شناسایی مسائل و گزینه‌های خط‌مشی، ارزیابی آن گزینه‌ها و مذاکره با سازمان‌های مرکزی (Head et al., 2014; Carson et al., 2015) است. مهارت اصلی کارکنان خط‌مشی، توانایی تفسیر داده‌ها و اطلاعات و تبدیل آنها به اشکالی است که می‌توانند برای خط‌مشی‌گذاری استفاده شوند (Howlett, 2011, pp. 29-37). استخدام کارکنان خط‌مشی بدون توجه به تجربه آنها در حوزه خط‌مشی‌گذاری، عدم توجه به مدارک دانشگاهی مرتبط با خط‌مشی‌گذاری هنگام استخدام کارکنان خط‌مشی، و فقدان آموزش رسمی خط‌مشی‌گذاری در بخش عمومی از جمله عواملی هستند که ظرفیت خط‌مشی را کاهش می‌دهند (Carson et al., 2015). ظرفیت عملیاتی - به توانایی مقامات ارشد اداری (غیرمنتخب) برای انجام وظایف مدیریتی اشاره دارد (Wu et al., 2015). در اینجا، منظور از وظایف مدیریتی «طراحی برنامه‌ای برای انجام کار»، «جذب افراد با مهارت‌ها، تجربیات و تخصص‌های لازم به تعداد مورد نیاز»، «فراهم کردن شرایط و الزامات برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها»، «مدیریت دانش»، «نظارت بر نقش‌ها، مسئولیت‌ها و جریان‌های کاری» و «ارزیابی پیشرفت کار و تغییر مجموعه کارکنان خط‌مشی در صورت نیاز» است (Prime Minister's Strategy Unit, 2004). به گفته تیرنان<sup>۶</sup> (۲۰۱۵)، عامل اصلی محدود کردن این توانایی، دخالت افراد سیاسی منتخب در وظایف مقامات ارشد است. او استدلال می‌کند در تئوری، مرزهای رهبری

1 . Performance-Based Budgeting

2 . Karo And Kattel

3 . Eng

4 . Wellstead And Stedman

5 . Wu

6 . Tiernan

سیاسی با مرزهای رهبری اداری متفاوت است. افراد سیاسی جهت و چارچوب را تعیین می کنند، در حالی که افراد اداری برای دستیابی به جهت در چارچوب ترسیم شده توسط افراد سیاسی، حرکت می کنند. با این حال، در عمل، هیچ اجماع یا توافقی در مورد نقش سیاسی و مسئولیت اداری و مرزهای بین آنها وجود ندارد. از این رو، یکی از چالش هایی که رهبران اداری (مقامات انتصابی) با آن مواجه هستند، ابهام در نقش ها، مسئولیت ها و روابط بین آنها و مقامات منتخب است. ظرفیت عملیاتی فردی در صورتی افزایش می یابد که افراد سیاسی تصور روشنی از وظایف بخش دولتی و وظایف افراد سیاسی داشته باشند و رابطه آنها با مقامات ارشد بر اساس همکاری مؤثر، وابستگی متقابل، رابطه حمایتی متقابل، وفاداری، اعتماد و احترام متقابل باشد. ظرفیت سیاسی - به دانش سیاسی و تجربه مورد نیاز مدیران دولتی اشاره دارد (Wu et al., 2015). به گفته پال و کلارک (۲۰۱۵)، ظرفیت سیاسی به معنای ظرفیت پیش بینی، مدیریت و گاه اعمال تغییرات در مواقعی است که محدودیت های زمانی یا مخالفت های شدید یا هر دو وجود دارند. آنها استدلال می کنند مدیریت سیاست های روزانه به سطح نسبتاً پایینی از ظرفیت سیاسی نیاز دارد. اما مدیریت سیاست هایی که نیاز به اصلاحات عمیق دارند، مستلزم سطح بالایی از ظرفیت سیاسی است. تغییر عمیق در سیاست به معنای تغییر در جهت گیری نهادی است که ضررهایی را به یک یا چند گروه تحمیل می کند و بنابراین امکان مخالفت و یا مقاومت در برابر آن وجود دارد. این تغییر گسترده و چندبعدی است و منجر به تغییر در سیاست می شود. مدیران دولتی که ظرفیت سیاسی دارند، با استفاده از استراتژی های جبرانی، بازندگان را می خرنند یا فریب می دهند. جبران ضررهای مادی بازندگان، توزیع ضررها در طول زمان و تحمیل تغییر بر آینده از جمله این استراتژی ها هستند.

جدول ۱. ابعاد ظرفیت خط مشی در سطح فردی

| ردیف | ظرفیت   | بازیگر                       | تعریف                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------|---------|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱    | تحلیلی  | کارکنان خط مشی               | توانایی جمع آوری و تحلیل و تفسیر داده ها و اطلاعات مربوط به خط مشی، مشورت با تصمیم گیرندگان و ذینفعان، گزارش به مدیر میانی، هدایت تحقیقات سیاستی، شناسایی مسائل و گزینه های سیاستی، ارزیابی آن گزینه ها و مذاکره با سازمان های مرکزی                                                                                                    |
| ۲    | عملیاتی | مقامات ارشد اداری (غیرمنتخب) | توانایی انجام وظایف مدیریتی: «طراحی برنامه ای برای انجام کار»، «جذب افراد با مهارت ها، تجربیات و تخصص های لازم به تعداد مورد نیاز»، «فراهم کردن شرایط و الزامات برای جمع آوری و تجزیه و تحلیل داده ها»، «مدیریت دانش»، «نظارت بر نقش ها، مسئولیت ها و جریان های کاری» و «ارزیابی پیشرفت کار و تغییر مجموعه کارکنان خط مشی در صورت نیاز» |
| ۳    | سیاسی   | مدیران دولتی (منتخب)         | توانایی پیش بینی، مدیریت و گاه اعمال تغییرات در مواقعی است که محدودیت های زمانی یا مخالفت های شدید یا هر دو وجود دارند.                                                                                                                                                                                                                 |

### پی.بی.بی. و ظرفیت خط مشی

پی.بی.بی. ایده اندازه گیری اطلاعات عملکرد دولت و استفاده از آن اطلاعات در فرآیند بودجه ریزی است (Tat-Kei Ho, 2011). این روش برای بهبود تخصیص منابع، تصمیم گیری، پاسخگویی و اثربخشی برنامه های عمومی به کار می رود (Ortynsky et al., 2021). پی.بی.بی. در ایالات متحده، یک فشار قانونی برای پاسخگویی عملکرد و در تایوان و گوانگدونگ یک تلاش اداری برای بهبود مدیریت است (Lee and Wang, 2009). با این حال، باید توجه داشت که استفاده از پی.بی.بی. بیشتر مربوط به سیاست و چانه زنی سیاسی است تا اقتصاد، کارایی یا اثربخشی (Tat-Kei Ho, 2011; Ortynsky et al., 2021). اساساً «بودجه بندی یک فرآیند سیاسی است» (Lee and Wang, 2009) و پی.بی.بی.، مانند هر گونه تغییر در روابط بودجه ای، پیامدهای مهمی برای نظام سیاسی دارد (Wildavsky, 1961). بین برنامه ریزی بودجه ای و خط مشی گذاری یک رابطه دوطرفه وجود دارد. از یک سو، برنامه ریزی بودجه ای نیازمند برنامه ریزی استراتژیک و داده های مربوط به نتایج برنامه است

(Melkers and Willoughby, 2001). در واقع، این برنامه بر چهار مؤلفه استوار است که یکی از آنها برنامه‌ریزی است. سه مؤلفه دیگر عبارتند از مدیریت، کنترل و ارزیابی (Hou et al., 2011). از سوی دیگر، برنامه‌ریزی بودجه‌ای می‌تواند برای تنظیم برنامه‌ها و طراحی خط‌مشی‌ها استفاده شود (Tat-Kei Ho, 2011). این امر ممکن است برای بهبود مدیریت، به ویژه برای برنامه‌ریزی استراتژیک و اهداف قانونگذاری مفیدتر از مسائل بودجه‌ای باشد (Melkers and Willoughby, 2001; Lu 2007). پی.بی.بی. در بسیاری از سناریوها برای بهبود عملکرد و نتیجه برنامه‌ها اتخاذ شده است. (Hou et al., 2011). اجرای موفقیت‌آمیز پی.بی.بی. نیازمند ظرفیت خط‌مشی است. به عبارت دیگر، یکی از مشکلاتی که تلاش برای توسعه پی.بی.بی. با آن مواجه است، ضعف یا فقدان ظرفیت خط‌مشی است (Ortynsky et al., 2021). اجرای موفقیت‌آمیز پی.بی.بی. نیازمند ظرفیت اداری کافی برای انجام وظایفی مانند برنامه‌ریزی استراتژیک است (Tat-Kei Ho, 2011). تات-کی هو (۲۰۱۱) پی.بی.بی. را در دولت‌های محلی آمریکا بررسی کرد و نشان داد که رویه ادغام اطلاعات عملکرد در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای در میان شهرها و شهرستان‌هایی که ظرفیت اداری بیشتری دارند، رایج‌تر است. و در نواحی و مناطقی که این ظرفیت را ندارند، رواج ندارد. او نتیجه گرفت که استفاده از اطلاعات عملکرد در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای به دلیل فقدان برنامه‌ریزی استراتژیک زیر سوال است.

### پیشینه تحقیق

تاکنون چندین مطالعه در مورد ظرفیت خط‌مشی در ایران انجام شده است. اما کانون تمرکز هیچ یک از آنها نقش ان.پی.ام در افزایش این ظرفیت نیست. دانایی فرد و همکاران (۱۳۹۵) مضامین تشکیل دهنده ظرفیت خط‌مشی (ماهیت، موضوع و کارکرد) را با روش تحلیل مضمون مطالعه و نتیجه گرفتند که در مقایسه با سایر تعاریف، تعاریف برخاسته از رویکرد حکمرانی، بنیان‌های مفهومی دقیق‌تری ارائه کرده‌اند و می‌توانند به نحو بهتری میان این موضوع و سایر موضوعات حوزه خط‌مشی تمایز ایجاد کنند. تیرانداز و همکاران (۱۴۰۱) با استفاده از روش ترکیبی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری آموزش‌های مهارتی کشور را مطالعه و مؤلفه‌های ارتقاء این ظرفیت و عوامل موثر بر آن را شناسایی کردند. آنها نتیجه گرفتند شاخص‌های تلاش برای افزایش مخاطب، اتخاذ تدابیر اعتماد دهنده و محدودیت‌های بودجه‌ای نیازمند توجه ویژه سیاست‌گذاران آموزش‌های مهارتی است. امیری و همکاران (۱۴۰۲) با استفاده از مطالعه موردی و با روش تحلیل مضمون، عناصر تشکیل دهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و روابط بین آنها را شناسایی و الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی را ترسیم کردند. آنها نتیجه گرفتند که زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی، غنی‌سازی ظرفیت‌های خط‌مشی‌ها و ظرفیت‌های خط‌مشی‌های ارتقاء یافته و همچنین محیط حاکم بر ظرفیت خط‌مشی‌ها از عناصر شکل دهنده الگو هستند که توجه و عملیاتی‌سازی آنها به وضع قوانین مادر و تقویت کار ویژه‌های مجلس شورای اسلامی منجر می‌شود. اهمیت تحقیق حاضر، مطالعه نقش ان.پی.ام در ظرفیت خط‌مشی در کشور در حال توسعه ایران است؛ موضوعی که تاکنون کانون تمرکز مطالعات پیشین داخلی و بین‌المللی نبوده است. مطالعات متعددی در مورد نقش ان.پی.ام. در افزایش ظرفیت خط‌مشی در کشورهای توسعه‌یافته انجام شده است. طبق یک گروه از این مطالعات، ان.پی.ام. ظرفیت خط‌مشی را افزایش می‌دهد، در حالی که بر اساس برخی دیگر، منجر به کاهش آن می‌شود. به عنوان مثال، ادواردز (۲۰۰۹) مشاهده کرد ان.پی.ام. ظرفیت خط‌مشی استراتژیک را افزایش می‌دهد، رودز (۱۹۹۴) دریافت خصوصی‌سازی ظرفیت خط‌مشی را کاهش می‌دهد، و گلیسون و همکاران (۲۰۱۱) استدلال کردند کوچک‌سازی و برون‌سپاری منجر به کاهش ظرفیت بخش عمومی می‌شود. علاوه بر این، تحقیق حاضر به مطالعه تجربی نقش ان.پی.ام. در ظرفیت خط‌مشی پرداخت. در واقع، گرچه نیاز به ظرفیت خط‌مشی برای پاسخگویی به چالش‌های ان.پی.ام. (Farazmand, 2009) و اجرای آن (Massey, 2019) قبلاً مورد تأکید قرار گرفته است. با

1. Tat-Kei Ho  
2. Edwards  
3. Rhodes  
4. Gleeson

این حال، تا آنجا که ما می‌دانیم، هیچ تحقیق تجربی در این زمینه انجام نشده است. تحقیق حاضر پاسخی به این خلاء پژوهشی است.

## روش تحقیق

تحقیق حاضر نقش پی.بی.بی. در ظرفیت خط‌مشی را مطالعه کرده است. پی.بی.بی. با تهیه برنامه سالانه شروع می‌شود، بنابراین ارتباط مستقیمی با همه ابعاد ظرفیت خط‌مشی در سطح فردی (تحلیلی، عملیاتی و سیاسی) دارد. تغییر بودجه‌ریزی سنتی به پی.بی.بی.، برخلاف سیاست‌های متداول، نیازمند ظرفیت سیاسی است (Pal and Clark, 2015)، زیرا این تغییر، تغییری عظیم و چندبعدی در نظام سیاست‌گذاری است که شیوه حکمرانی را تغییر می‌دهد. بنابراین، با مطالعه این سیاست، می‌توان بعد سیاسی ظرفیت خط‌مشی را نیز بررسی کرد. داده‌ها از دو منبع استفاده شد: مصاحبه و مطالعه اسناد رسمی سازمان برنامه و بودجه ایران، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، روزنامه‌ها، وبسایت‌ها، مقالات علمی، سخنرانی‌های رسمی و اخبار مرتبط. در اکثر مطالعات مربوط به ظرفیت خط‌مشی از مصاحبه استفاده شده است (Wellstead and Stedman, 2010).

مصاحبه‌شوندگان با استفاده از روش نمونه‌گیری قضاوتی و از میان کارکنان بخش‌های مرتبط با «برنامه و بودجه» در سازمان‌های برنامه و بودجه، مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان، مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران و وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری انتخاب شدند. زیرا در ایران، تمام طرح‌های ملی، از جمله پی.بی.بی.، از طریق همکاری و تعامل بین سازمان برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و وزارتخانه‌ها طراحی و اجرا می‌شوند. در بین سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، استان‌های تهران و اصفهان (به دلیل سهولت دسترسی و امکان مطالعه) و از بین دستگاه‌های اجرایی وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری انتخاب شدند. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سال‌هاست که از پی.بی.بی. استفاده می‌کند (Agaei Hashjin et al., 2014). وزارت علوم، تحقیقات و فناوری طرح پی.بی.بی. را در سال ۱۳۹۵ در دفتر مرکزی و در یکی از دانشگاه‌های کشور به صورت آزمایشی آغاز کرد. (وبسایت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ۱ آبان ۱۳۹۶، ۱۴:۳۰) و قصد داشت این بودجه‌بندی را تا پایان سال ۱۳۹۷ در تمام دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی کشور اجرا کند (وبسایت وزارت علوم، ۱۹ بهمن ۱۳۹۵، ۱۴:۰۱). مطالعه یک وزارتخانه با سابقه طولانی در استفاده از پی.بی.بی. و یک وزارتخانه با سابقه کوتاه به درک نقش پی.بی.بی. در تغییر ظرفیت خط‌مشی کمک کرد. مصاحبه‌ها نیمه‌ساختاریافته بودند و با استفاده از چند سوال کلی و فرعی انجام شدند. این سوالات توسط سه متخصص دانشگاهی ارزیابی و غنی‌سازی شدند. سوال کلی اول این بود که پی.بی.بی. چه تغییری در مهارت جمع‌آوری، تحلیل و تفسیر اطلاعات (ظرفیت تحلیلی) توسط کارکنان خط‌مشی ایجاد کرده است. سوال دوم این بود که پی.بی.بی. چه تغییری در انجام وظایف مدیریتی توسط مقامات ارشد و رابطه بین آنها و افراد سیاسی (ظرفیت عملیاتی) ایجاد کرده است. سوال سوم این بود که شناسایی و مدیریت بازندگان خط‌مشی مورد توجه مدیران سیاسی بوده است (ظرفیت سیاسی) و بازندگان برای تغییر بودجه‌ریزی سنتی به پی.بی.بی. شناسایی و اقدامات لازم برای مقابله با مقاومت آنها انجام شده است. و سوال چهارم این بود که مشکلات و موانع اجرای پی.بی.بی. چیست؟ اصل ناشناس بودن در تمام مصاحبه‌ها رعایت شد و به مصاحبه‌شوندگان اطمینان داده شد که نظراتشان محرمانه تلقی خواهد شد. به طور متوسط، هر جلسه مصاحبه حدود یک ساعت طول کشید. مصاحبه‌ها توسط دو محقق بین‌مرداد تا آذر سال ۱۳۹۷ انجام شد. پس از ۲۵ مصاحبه، هیچ یافته جدیدی به دست نیامد. با این حال، برای اطمینان بیشتر، مصاحبه‌ها تا ۳۱ مصاحبه ادامه یافت. مصاحبه‌ها ضبط صوتی و کلمه به کلمه رونویسی شدند. برای تجزیه و تحلیل داده‌های مصاحبه از روش تحلیل موضوعی استفاده شد. متن مصاحبه‌ها بر اساس تمایزات موضوعی به «واحد‌ها» تقسیم شدند. واحدها جملاتی بودند که یک ایده واحد را توصیف می‌کردند (Krippendorff, 2013: 206).

| کد    | واحد تحلیل                                                                                                                                                                           | موضوع         |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| P1Q1  | [ما] ... به پایگاه‌های داده‌های علمی دسترسی نداریم ...                                                                                                                               | ظرفیت تحلیلی  |
| P12Q2 | مدیران ما [مقامات ارشد غیرمنتخب] مدرک دکترا در رشته‌هایی مانند پزشکی حرفه‌ای، امور مالی و اقتصاد و توسعه کشاورزی دارند ... اکثر آنها افراد سیاسی و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها هستند. | ظرفیت عملیاتی |
| P24Q3 | ... بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال شفاف‌سازی است ... و اگر ... اجرا شود، جلوی اسراف و تبذیر گرفته می‌شود...                                                                             | ظرفیت سیاسی   |

برای اطمینان از دقت و پایایی تحقیق از معیارهای ارزیابی یین<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) و لینکلن و گوبا<sup>۲</sup> (۱۹۸۵) استفاده شد. اول، در جمع‌آوری داده‌ها، سوالاتی مطرح شد که محقق باید به آنها پاسخ می‌داد. دوم، قابلیت اطمینان با توصیف روش‌شناختی عمیق به دست آمد تا امکان تکرار مطالعه فراهم شود. سوم، قابلیت تأیید با استفاده از مثلث‌بندی داده‌ها برای کاهش اثر سوگیری محقق حاصل شد. چهارم، جملات به عنوان واحد تحلیل انتخاب شدند. پنجم، بررسی توسط اعضا با به اشتراک گذاشتن و بحث در مورد یافته‌ها با دو شرکت‌کننده انجام شد. هر دو شرکت‌کننده احساس کردند که یافته‌ها نمایانگر تجربیات آنها هستند و هیچ تغییری را توصیه نکردند.

## یافته‌ها

در ایران، سازمان برنامه و بودجه مسئول طراحی برنامه‌های توسعه است و توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی است (<https://www.mporg.ir/home>، سه‌شنبه، ۲۸ شهریورماه ۱۳۹۶). ایده اصلاح نظام بودجه‌ریزی ایران اولین بار در دهه پنجاه در سازمان برنامه و بودجه مطرح شد. این ایده در سال ۱۳۸۴ به قانون تبدیل شد (Pakmaram et al. 2012). در حالی که زمینه‌های لازم برای به‌کارگیری نظام پی.بی.بی. هنوز فراهم نبود، بسیاری از فعالان از مزایای ارائه شده توسط سیستم فعلی راضی بودند و هیچ تعهدی به سیستم جدید نداشتند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶). ظرفیت‌های مورد نیاز برای بررسی دقیق اهداف و تعیین معیارهای عملکرد وجود نداشت و سیستم‌های حسابداری، مشوق‌ها و جریمه‌ها متناسب با آن نبودند (Osta, Babajani and ۲۰۱۵؛ رضایی، ۱۳۹۵) و سازمان برنامه و بودجه به اطلاعات مربوط به طرح و هزینه مورد نیاز دسترسی نداشت (رضایی، ۱۳۹۵). در ایران، پی.بی.بی. شامل برنامه‌ریزی (تهیه برنامه سالانه وزارتخانه)، هزینه‌یابی (هزینه واحد هر فعالیت در برنامه سالانه وزارتخانه) و مدیریت عملکرد (ارزیابی و بهبود شاخص‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌های مندرج در برنامه سالانه وزارتخانه) است (سازمان برنامه و بودجه، ۲۸ فروردین ۱۳۹۶، بخشنامه شماره ۱۱۲۳۳۹۸). برنامه سالانه شامل مهم‌ترین فعالیت‌ها و برنامه‌های وزارتخانه و هزینه‌های مرتبط است (۱۰ اسفند ۱۳۸۴، ۱۱:۳۱، <https://www.isna.ir/news>). برای استفاده از پی.بی.بی.، سال ۱۳۸۵ برنامه سالانه برای بودجه تهیه شد (روزنامه اعتماد، ۶ آبان ۱۳۹۳) بین سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱، اجرای پی.بی.بی. متوقف شد (<http://fiscal.mefa.ir>، سه‌شنبه، ۱۹ دی ۱۳۹۶). در سال ۱۳۸۸، این امر دوباره در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. در این سال، ابتدا دستورالعمل‌های پی.بی.بی. به همراه بخشنامه بودجه ۱۳۹۲ تهیه و ابلاغ شد (روزنامه اعتماد، ۶ شهریور ۱۳۹۳). طبق این بخشنامه، اولاً، چهار دستگاه موظف شدند بودجه خود را بر اساس هزینه‌هایشان تخمین بزنند، که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز در میان آنها بود. ثانیاً، یک کمیته راهبری استقرار پی.بی.بی. و هشت گروه کاری تشکیل شد. این گروه‌های کاری، بخشنامه بودجه ۱۳۹۵ و تمام دستورالعمل‌های آن را تهیه کردند. (روزنامه اعتماد، ۶ شهریور ۱۳۹۳). در سال ۱۳۹۵، نمایندگان مجلس همه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را ملزم کردند که تا پایان برنامه ششم (۱۴۰۰-۱۳۹۶) از پی.بی.بی. استفاده کنند (<http://rc.majlis.ir>، ۱ دی ۱۳۹۵، ۸:۲۸). یکی از مهمترین ارکان اجرای پی.بی.بی. در ایران، تبادل تفاهمنامه عملکرد است (روزنامه اعتماد، ۶ شهریور ۱۳۹۳). این تفاهمنامه شامل شرح فعالیت،

1. Yin

2. Lincoln and Guba

کیفیت و کمیت محصول ارائه شده توسط واحد اجرایی، هزینه محصول در ... واحد اجرایی مربوطه، و سایر شرایط توافق شده است (کرد-بچه، [http://ostan-hm.ir/Upload/44105barname\\_a.pdf](http://ostan-hm.ir/Upload/44105barname_a.pdf)).

ظرفیت تحلیلی - این مطالعه نشان داد که بیشتر کارکنان خط‌مشی در ایران دارای مدرک کارشناسی ارشد در رشته‌های مدیریت و اقتصاد هستند. با این حال، فارغ‌التحصیلان رشته‌های دیگر، از جمله مهندسی، نیز در میان آنها مشاهده می‌شوند. اکثر آنها خود را مسئول بازنگری، تدوین و اجرای خط‌مشی در یک حوزه خاص می‌دانند. آنها بیشتر وقت خود را صرف جمع‌آوری داده‌ها یا اطلاعات، گزارش به مدیران میانی، مذاکره با سازمان‌ها و نهادهای مربوطه، انجام تحقیقات خط‌مشی، گزارش به مقامات ارشد و پیشنهاد مناسب‌ترین راه‌حل‌ها برای حل مشکل می‌کنند. از نظر آنها، پی.بی.بی. هیچ تغییری در این فعالیت‌ها ایجاد نکرده است. به گفته مصاحبه‌شوندگان برنامه‌ریزی نیازمند مهارت‌های جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها، مذاکره و تسهیل و هماهنگی فعالیت‌های جمعی است. به نظر تعداد بسیار کمی از آنها مهارت تفسیر اطلاعات یکی از مهارت‌های مورد نیاز برای انجام خط‌مشی‌گذاری است. به نظر برخی از آنها برنامه‌ریزی بر اساس بودجه، اهمیت مهارت‌های تفسیر داده‌ها و اطلاعات و مذاکره را افزایش داده است. آنها به این سوال که «آیا همکارانشان تخصص فنی و تجربه لازم برای انجام وظایف خود را دارند» پاسخی ندادند. با این حال، تأکید کردند «ما در طول کار برخی مهارت‌ها را یاد می‌گیریم». از نظر آنها، پی.بی.بی. هیچ تغییری در مهارت‌های آموزشی برای انجام وظایف محوله ایجاد نکرده است. به گفته مصاحبه‌شوندگان، آنها اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزی را ابتدا از کنفرانس‌ها یا سمینارها و سپس از کتابخانه سازمان و همچنین ملاقات یا تماس با همکاران خود در سازمان‌های دیگر به دست می‌آورند و پی.بی.بی. هیچ تغییری در این زمینه ایجاد نکرده است. تعداد کمی از آنها گفتند که به پایگاه‌های داده علمی دسترسی دارند، اما خیلی کم از این پایگاه‌ها استفاده می‌کنند و پی.بی.بی. نیز هیچ تغییری در این زمینه ایجاد نکرده است. به‌طور کلی، مصاحبه‌شوندگان ادعا کردند پی.بی.بی. توانایی برنامه‌ریزی را افزایش نداده است. اکثر آنها تأکید کردند که پی.بی.بی. هنوز اجرا نشده است. تعداد کمی از آنها گفتند که «کمبود تخصص و مهارت‌های لازم در پرسنل واحد برنامه‌ریزی» به همراه «کمبود منابع مالی»، «کمبود زمان کافی» و «ناآگاهی از ماهیت انتقال دانش و تجربه از یک شغل به شغل دیگر» مانع از افزایش توانایی برنامه‌ریزی توسط پی.بی.بی. شده است.

ظرفیت عملیاتی - بر اساس یافته‌های این مطالعه هیچ یک از مقامات ارشد اداری و معاونان افراد حرفه‌ای نبودند و تحصیلات مرتبط با خط‌مشی‌گذاری یا مدیریت نداشتند. آنها دارای مدرک دکترا در رشته‌هایی مانند پزشکی حرفه‌ای، امور مالی و اقتصاد و توسعه کشاورزی بودند. اکثر آنها افراد سیاسی و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها بودند و به دلیل گرایش‌های سیاسی خود برای سمت مدیریت انتخاب شده بودند. رابطه بین مقامات ارشد و افراد سیاسی دوستانه و مبتنی بر همکاری، وفاداری و اعتماد متقابل بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت که «رابطه بین او (مقام ارشد) و مقامات سیاسی دوستانه و مبتنی بر اعتماد است» و دیگری تأکید کرد که «آنها با یکدیگر اختلافی ندارند ... اگر اختلافی داشتند، او (مقام ارشد) اصلاً این سمت را نداشت». بودجه‌ریزی عملیاتی هیچ تغییری در انتخاب مقامات ارشد ایجاد نکرده بود. به عبارت دیگر، برای اجرای پی.بی.بی. افراد ماهر حرفه‌ای که با وظایف مدیریتی آشنا بودند، جایگزین افراد سیاسی در کار خط‌مشی‌گذاری نشده بودند.

ظرفیت سیاسی - این مطالعه نشان داد که پی.بی.بی. بازنده‌های زیادی دارد. همانطور که یکی از مصاحبه‌شوندگان ادعا کرد، «پی.بی.بی. هیچ حامی ندارد». کارمندان و مدیران دولتی، به ویژه آن‌هایی که در سازمان برنامه و بودجه کار می‌کنند، نمایندگان مجلس و روسای تمام سازمان‌های دولتی، بازنده‌های اصلی پی.بی.بی. هستند. کارمندان دولت با اجرای پی.بی.بی. متحمل ضرر شده‌اند، زیرا «یکی از اهداف پی.بی.بی. کوچک‌سازی دولت، چه از نظر پرداخت‌ها و چه از نظر نیروی کار است و اگر عامل انسانی و مزایای آن در هر کاری موجود نباشد، آن کار قابل انجام نیست». مقامات ارشد همه سازمان‌ها و نهادهای دولتی، بازندگان اصلی اجرای پی.بی.بی. هستند. مقامات ارشد بخش دولتی با پی.بی.بی. مخالفند، زیرا نه تنها امکان افزایش بودجه را کاهش می‌دهد، بلکه باعث می‌شود عملکرد آنها معیاری برای تخصیص اعتبارات باشد (<http://fiscal.mefa.ir>، سه‌شنبه، ۱۹ دی ۱۳۹۶). در روش سنتی، «آنها از طریق چانه‌زنی با کارشناسان و مدیران میانی [در سازمان برنامه و بودجه] بودجه و ردیف‌های بودجه‌ای

دریافت می‌کنند» (مصاحبه‌شونده). با اجرای پی.بی.بی.، «آنها نگران از دست دادن اعتبار [مالی] خود هستند» (مصاحبه‌شونده). علاوه بر این، «بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال شفاف‌سازی است» (مصاحبه‌شونده) و «اگر ... اجرا شود، جلوی اسراف و تبذیر گرفته می‌شود» (مصاحبه‌شونده). نمایندگان مجلس و همه کسانی که از پروژه‌های عمرانی منتفع می‌شوند، از اجرای پی.بی.بی. ضرر می‌کنند. بسیاری از پروژه‌های عمرانی تحت فشارهای محلی و منطقه‌ای و بدون اتکا به مطالعات تخصصی تصویب می‌شوند (<http://www.tejaratefarda.com>، شنبه، ۲ دی ۱۳۹۲) و از طریق چانه‌زنی‌های سیاسی وارد فرآیند بودجه می‌شوند (<http://www.taadolnewspaper.ir>، جمعه، ۱۴ مهر ۱۳۹۶). نمایندگان مجلس برای تصویب پروژه‌های عمرانی و برآوردن نیازهای سیاسی خود یا نیازهای حوزه انتخابیه‌شان (مقیمی و همکاران، ۱۳۹۵)، «رتبه بودجه را از طریق چانه‌زنی با کارشناسان و مدیران میانی دریافت می‌کنند» (مصاحبه‌شونده). در روش سنتی بودجه‌بندی، دولت در تهیه و تنظیم بودجه، خواسته‌ها و نیازهای نمایندگان مجلس را در نظر می‌گیرد و نمایندگان مجلس نیز به نوبه خود، هنگام تصویب بودجه، دست دولت را در استفاده از اعتبارات و تبصره‌های مختلف باز می‌گذارند (مقیمی و همکاران، ۱۳۹۵). پی.بی.بی. با کاهش این لابی‌ها و بده‌بستان‌ها، باعث می‌شود نمایندگان مجلس و سایر ذینفعان پروژه‌های عمرانی متحمل ضرر شوند. یکی از بزرگترین و مهمترین بازندگان پی.بی.بی. کارکنان و مدیران سازمان برنامه و بودجه هستند. همانطور که در بالا ذکر شد، بسیاری از افراد بانفوذ برای لابی‌گری به این کارکنان و مدیران مراجعه می‌کنند. این افراد بانفوذ «امتیازاتی [به کارکنان و مدیران سازمان برنامه و بودجه] می‌دهند تا اعتبارات بیشتری کسب کنند» (مصاحبه‌شونده). کارکنان و مدیران این سازمان «در سطوح مختلف با کارکنان و مدیران سایر سازمان‌ها و نهادها برای بودجه لابی می‌کنند» و طی این لابی‌ها، امتیازات زیادی به دست می‌آورند. پی.بی.بی. با حذف یا کاهش این امتیازات، باعث می‌شود کارکنان و مدیران این سازمان متحمل ضرر شوند. از میان همه بازندگان پی.بی.بی. کارمندان و مدیران دولتی، به استثنای کارمندان و مدیران شاغل در سازمان برنامه و بودجه و ادارات استانی آن، تنها بازندگانی هستند که برای کاهش مقاومت آنها در برابر اجرای پی.بی.بی. استراتژی جبرانی در نظر گرفته شده است. بر اساس این استراتژی، اولاً، دستگاه‌هایی که بر اساس مبادله تفاهمنامه عملکرد اداره می‌شوند از معافیت‌های مالی برخوردار می‌شوند و هزینه‌های مربوط به حقوق کارمندان در اختیار آنها قرار می‌گیرد. ثانیاً، ۵۰٪ از صرفه‌جویی ناشی از پی.بی.بی. به کارمندان صف و مدیران واحد اجرا و ۵۰٪ باقی‌مانده به ارتقاء کیفی محصولات و تشویق کارکنان ستادی اختصاص می‌یابد (کردیچ، [http://ostan-hm.ir/Upload/44105barname\\_a.pdf](http://ostan-hm.ir/Upload/44105barname_a.pdf)) به عبارت دیگر، اگر «سازمان‌ها... کار بیشتری را با قیمت پایین‌تر انجام دهند، می‌توانند ۵۰٪ [از هزینه صرفه‌جویی‌شده] را بین کارمندان خود توزیع کنند» (مصاحبه‌شونده). سوم، برگزاری کارگاه‌ها و انجمن‌های آموزشی در سطح ملی و استانی (روزنامه اعتماد، ۶ آبان ۱۳۹۳؛ وب‌سایت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ۱ آبان ۱۳۹۶، ساعت ۱۴:۳۰؛ <http://fiscal.mefa.ir>، سه‌شنبه، ۱۹ دی ۱۳۹۶؛ <https://www.msrt.ir/fa>، ۴ شهریور ۱۳۹۶، ساعت ۱۶:۱۹) برای کارمندان و مدیران، وزارتخانه‌ها «الزامات اجرایی [برنامه‌ریزی بودجه‌ریزی] را توضیح می‌دهند و تأکید می‌کنند که اعتبارات [کارکنان و مدیران] را به حال خود رها می‌کنند و اطمینان حاصل می‌کنند که از اعتبارات آنها کاسته نمی‌شود. سال گذشته، برنامه‌ریزی بودجه‌ریزی به صورت آزمایشی در چندین دانشگاه اجرا شده است. برای تشویق آنها، ۱۰۰٪ اعتبارات آنها به طور کامل به آنها اختصاص داده شد، یعنی از اعتبارات آنها کاسته نشد» (مصاحبه‌شونده).

جدول ۳. نقش پی.بی.بی. در ظرفیت خط مشی

| ردیف | ظرفیت   | بازیگر                       | وضعیت                          |
|------|---------|------------------------------|--------------------------------|
| ۱    | تحلیلی  | کارکنان خط‌مشی               | قبل و بعد پی.بی.بی. پایین بود. |
| ۲    | عملیاتی | مقامات ارشد اداری (غیرمنتخب) | قبل و بعد پی.بی.بی. پایین بود. |
| ۳    | سیاسی   | مدیران دولتی (منتخب)         | نامشخص                         |

مشکلات و موانع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی - بر اساس یافته‌های این مطالعه نحوه اجرای پی.بی.بی. برای بسیاری از مصاحبه‌شوندگان مبهم بود. یکی از آنها گفت: «من نمی‌توانم بفهمم که آنها می‌خواهند با پی.بی.بی. چه کار کنند، یعنی بسیاری از چیزها برای ما نامشخص است». کمبود منابع، اجرای پی.بی.بی. را با مشکلات زیادی مواجه می‌کند. مصاحبه‌شوندگان ادعا کردند که «ما پول، زمان، نیروی کار و پشتیبانی کافی نداریم»، «اطلاعات در دستگاه‌های اجرایی موجود نیست»، «کارگاه‌ها و کلاس‌های آموزشی برگزار می‌شوند اما به دلیل سطح پایین آنها مؤثر نیستند»، «تمام زیرساخت‌های قانونی و رویه‌ها و دستورالعمل‌ها با پی.بی.بی. در تضاد هستند» و «سیستم استخدام ما دچار مشکلاتی است... شرط نشده است که کارمندان به شرط دستیابی به کارایی استخدام یا حفظ شوند... هیچ سازوکاری برای برخورد با این نوع کارمندان [که به درستی کار نمی‌کنند] وجود ندارد». یکی از موانع اصلی اجرای پی.بی.بی.، عدم استفاده از برنامه سالانه بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت: «این برنامه در حال حاضر به بودجه مرتبط نیست... برنامه سالانه هنگام ارائه لایحه [بودجه] به مجلس ارائه می‌شود و هرگز در دست هیچ کس نیست».

## بحث

اجرای سیاست‌های عمومی ملی در ایران و جهان با چالش‌ها و مشکلات زیادی روبروست که فقدان یا کمبود ظرفیت بخش عمومی از جمله آنهاست. به نظر برخی از اندیشمندان یکی از راه‌کارهای افزایش ظرفیت بخش عمومی، استفاده از الگوی ان.پی.ام. است. هدف مطالعه حاضر، بررسی تجربی نقش پی.بی.بی. به مثابه یکی از مضامین ان.پی.ام.، در ظرفیت خطمشی، به مثابه یکی از انواع ظرفیت بخش عمومی بود. این مطالعه نشان داد که اولاً، ظرفیت خطمشی عمومی در ایران پایین بود و پی.بی.بی. آن را افزایش نداد. این نتیجه با نتایج به‌دست‌آمده توسط ولستید و استدمن (۲۰۱۰) مطابقت نداشت اما موید دیدگاه‌های فرازمند (۲۰۰۹) بود. فرازمند (۲۰۰۹) استدلال کرد «بدون ظرفیت خطمشی شفاف و درست... سایر ظرفیت‌ها ممکن است هدر بروند». بر اساس مطالعه ماسی (۲۰۱۹) اصلاحات ان.پی.ام. برای ایجاد تعادل بین مقررات‌زدایی و تنظیم مقررات باید ظرفیت خطمشی را افزایش دهد. ظرفیت تحلیلی قبل و بعد پی.بی.بی. پایین بود زیرا تحلیل خطمشی توسط کارمندانی انجام شد که برای این کار آموزش ندیده بودند (Carson et al. 2015). آنها فاقد اساسی‌ترین مهارتی بودند که کارکنان خطمشی‌گذاری باید داشته باشند، یعنی مهارت تفسیر داده‌ها و اطلاعات (Howlett 2011, pp. 29-37). ظرفیت عملیاتی قبل و بعد پی.بی.بی. پایین بود. این ظرفیت به معنای انجام وظایف مدیریتی توسط مقامات ارشد است (Wu et al., 2015). این ظرفیت زمانی افزایش می‌یابد که یک مقام ارشد اداری با وظایف مدیریتی آشناست و آنها را انجام می‌دهد و رابطه‌اش با یک فرد ارشد سیاسی دوستانه و مبتنی بر همکاری و احترام متقابل است. مقامات مورد مطالعه، حرفه‌ای نبودند و نمی‌توانستند وظایف حرفه‌ای یک مدیر خطمشی‌گذاری را انجام دهند. آنها در دانشگاه برای انجام وظیفه «مدیریت خطمشی‌گذاری» آموزش ندیده بودند. علاوه بر این، آنها نمی‌توانستند این وظایف را به صورت تجربی در طول کار یاد بگیرند زیرا افراد سیاسی بودند و معمولاً به دلیل تغییرات سیاسی از یک سازمان به سازمان دیگر یا از یک واحد به واحد دیگر منتقل می‌شدند. با این حال، این تحقیق نتوانست به این سوال پاسخ دهد که آیا مدیران خطمشی‌گذاری در ایران ظرفیت سیاسی دارند یا خیر. شاید، همانطور که پال و کلارک (۲۰۱۵) تأکید کردند، دلیل این امر این است که مدیریت خطمشی‌های روزمره، نیازی به ظرفیت سیاسی ندارد. بنابراین نمی‌توان وضعیت این ظرفیت در حین اجرای پی.بی.بی. را با وضعیت قبل از آن مقایسه کرد. این مطالعه نشان داد پی.بی.بی. با مقاومت‌های زیادی مواجه و نیازمند ظرفیت سیاسی و مدیران توانمندی است که از توانایی پیش‌بینی و مدیریت این مخالفت‌ها برخوردار باشند. می‌توان استدلال کرد پی.بی.بی. به شرطی می‌توانست ظرفیت سیاسی را افزایش دهد که همه ذینفعان کلیدی را شناسایی و اقداماتی برای کاهش مقاومت آنها انجام می‌داد. اما یافته‌های این مطالعه نشان داد که پی.بی.بی. در ایران، تنها از یک استراتژی برای کاهش مقاومت یکی از بازندگان، یعنی کارمندان دولت، استفاده کرد و هیچ استراتژی برای کاهش مقاومت سایر بازندگان نداشت. ثانیاً، ضعف ظرفیت

خط‌مشی اجرای پی.بی.بی. را دشوار کرد. به عبارت دقیق‌تر، یافته‌های مطالعه حاضر نشان داد که ضعف شدید ظرفیت خط‌مشی، با جلوگیری از تدوین برنامه تغییر و برنامه سالانه مناسب، مشکلات زیادی را برای اجرای پی.بی.بی. ایجاد کرد:

۱. ضعف ظرفیت خط‌مشی مانع از طراحی برنامه‌ای برای تغییر نظام بودجه‌بندی سنتی به پی.بی.بی. شد. پی.بی.بی. بدون برنامه‌ای برای تغییر آغاز شد و ادامه یافت (فره‌مند و اعتمادزاده، ۱۳۸۶؛ مصاحبه‌شونده). برای استفاده از پی.بی.بی.، یک کمیته راهبری و چندین گروه کاری تشکیل شد. با این حال، آنها به جای طراحی و اجرای یک برنامه تغییر، فقط بخشنامه و دستورالعمل صادر کردند (روزنامه اعتماد، ۶ شهریور ۱۳۹۳). یکی از عوامل مؤثر بر اصلاحات در بخش دولتی، طراحی یک برنامه تغییر است (Pal and Clark, 2015). در برنامه تغییر، اهداف، استراتژی‌ها، ابزارها، منابع و مراحل استقرار تغییر توضیح داده می‌شود (Prime Minister Strategy Unit, 2004) و با پیشرفت کار، آنها بررسی و اصلاح می‌شوند. این برنامه مزایای زیادی دارد، از جمله شناسایی اهداف، استراتژی‌ها و منابع مورد نیاز و همچنین ایجاد درک مشترک بین بازیگران. فقدان یک برنامه تغییر مدون منجر به مشکلات زیادی در اجرای پی.بی.بی. می‌شود. اول، مجریان و سیاست‌گذاران درک مشترکی از چیستی پی.بی.بی.، نحوه اجرا و مراحل آن نداشتند. بیشتر مصاحبه‌شوندگان در حال انجام فعالیت‌های مربوط به پی.بی.بی. بودند، اما تأکید داشتند که هنوز شروع نشده است. به عنوان مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان ادعا کرد که «ما بر اساس پی.بی.بی. کار نمی‌کنیم... تنها کاری که از ما خواسته شده این است که تمام فعالیت‌ها را با جزئیات بنویسیم». در حالیکه، شناسایی فعالیت‌ها یکی از اجزای اصلی پی.بی.بی. در ایران است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مازندران، ۱۳۹۶). دوم، نحوه اجرای پی.بی.بی. برای بسیاری از مصاحبه‌شوندگان مبهم بود. سوم، عدم پیش‌بینی منابع - مالی، انسانی، زمانی و قانونی - مورد نیاز برای اجرای پی.بی.بی.، آن را با مشکلات زیادی مواجه کرده بود.

۲. ضعف ظرفیت خط‌مشی مانع از تدوین یک برنامه سالانه مناسب و به‌کارگیری آن شد. در ایران، پی.بی.بی. باید با برنامه سالانه آغاز شود و این برنامه به عنوان خواستگاه تعیین معیارهای عملکرد، مدیریت عملکرد و تخصیص بودجه است (آذر و همکاران، ۱۳۸۹). این برنامه سالانه باید توسط وزارتخانه‌ها تهیه می‌شد (روزنامه اعتماد، ۶ آبان ۱۳۹۳). مطالعه حاضر نشان داد که اولاً، وزارتخانه‌ها برنامه سالانه طراحی نکردند، شاید به این دلیل که ضعف ظرفیت خط‌مشی، امکان طراحی برنامه را به آنها نمی‌داد. در عوض، برنامه سالانه هر وزارتخانه توسط سازمان برنامه و بودجه طراحی شد. ثانیاً، وزارتخانه‌ها از برنامه سالانه طراحی شده توسط سازمان برنامه و بودجه برای بودجه‌بندی استفاده نکردند. شاید به این دلیل که برنامه سالانه تهیه شده توسط سازمان برنامه و بودجه به دلیل ضعف ظرفیت خط‌مشی، از کیفیت لازم برای استفاده برخوردار نیست. ثالثاً، وزارتخانه‌ها به جای محاسبه هزینه فعالیت‌هایی که باید برای دستیابی به اهداف سالانه انجام شوند، هزینه فعالیت‌های جاری خود را محاسبه و گزارش کردند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مازندران، ۱۳۹۶).

## نتیجه‌گیری

یکی از موانع اصلی اجرای سیاست‌های عمومی ضعف ظرفیت بخش عمومی به ویژه ظرفیت خط‌مشی است. به نظر برخی از اندیشمندان یکی از راه کارهای افزایش ظرفیت بخش عمومی، استفاده از الگوی ان.پی.ام. است. مطالعه حاضر، با بررسی تجربی نقش یکی از مضامین ان.پی.ام. یعنی پی.بی.بی. در افزایش یا کاهش یکی از ابعاد ظرفیت بخش عمومی یعنی ظرفیت خط‌مشی نتیجه گرفت که استفاده از ان.پی.ام. مستلزم برخورداری از ظرفیت بخش عمومی است. به بیان دقیق‌تر، استفاده موفق از تم‌های ان.پی.ام. از جمله پی.بی.بی. در گرو وجود ظرفیت، به ویژه ظرفیت خط‌مشی در بخش عمومی است. یافته‌های این تحقیق نشان داد که اولاً، ظرفیت خط‌مشی عمومی در ایران پایین است و پی.بی.بی. آن را افزایش نداده است. ظرفیت‌های تحلیلی و عملیاتی قبل و بعد از اجرای پی.بی.بی. پایین بود. با این حال، این تحقیق نتوانست به این سوال پاسخ دهد که آیا مدیران منتخب بخش عمومی در ایران از ظرفیت سیاسی برخوردار هستند و آیا پی.بی.بی. تأثیری در این ظرفیت داشته است. ثانیاً، فقدان یا ضعف شدید

ظرفیت خط‌مشی، با جلوگیری از تدوین برنامه تغییر و برنامه سالانه مناسب، مشکلات زیادی را برای اجرای پی.بی.بی. ایجاد کرده است. تدوین یک برنامه تغییر پیش از آغاز آن مزایای زیادی دارد که شناسایی اهداف، استراتژی‌ها و منابع مورد نیاز و همچنین ایجاد درک مشترک بین بازیگران از جمله آنهاست. در ایران، پی.بی.بی. باید با برنامه سالانه آغاز می‌شد چراکه مرجع تعیین معیارهای عملکرد، مدیریت عملکرد و تخصیص بودجه بود. ضعف ظرفیت خط‌مشی مانع طراحی این برنامه در وزارتخانه‌ها شد و طراحی آن در سازمان برنامه و بودجه کشور نیز به دلیل عدم همکاری و هماهنگی وزارتخانه‌ها از یک سو و فقدان کیفیت لازم از سوی دیگر موثر واقع نشد. محدودیت اصلی این مطالعه، مطالعه کیفی نقش ان.پی.ام در ظرفیت خط‌مشی بود. مشکلات متعدد از جمله مشکلات دسترسی به اطلاعات دقیق موجب مطالعه کیفی شد. پیشنهاد می‌شود مطالعه نقش مضامین متعدد ان.پی.ام در انواع ظرفیت بخش عمومی از جمله ظرفیت خط‌مشی با استفاده از روشهای آمیخته و کمی در کانون توجه محققان قرار گیرد.

## تعارض منافع

متن حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع است.

## References

3. Agaei Hashjin AA, Kringos DS, Manoochehri J, Aryankhesal A, Klazinga NS (2014) Development and Impact of the Iranian Hospital Performance Measurement Program. BMC Health Serv Res 14(1):448
4. Ajam T, Fourie DJ (2016) Public financial management reform in South African provincial basic education departments. Public Admin Dev Public 36(4):263–282
5. Alonso JM, Clifton J, Díaz-Fuentes D (2011) Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, Cocops Working Paper No. 4, Available: [http://www.cocops.eu/wpcontent/uploads/2011/12/COCOPS\\_workingpaper\\_No4.Pdf](http://www.cocops.eu/wpcontent/uploads/2011/12/COCOPS_workingpaper_No4.Pdf)
6. ds/2011/12/COCOPS\_workingpaper\_No4.Pdf
7. Amiri, A. N., Zare, H., Danaei Fard, H. and Bani Asad, R. (2023). Designing a model of policy-making capacity in the Islamic Consultative Assembly. Majles va Rhdhab, 30(113): 57-100. [in Persian]
8. Andrews R, Beynon MJ, McDermott A (2019) Configurations of new public management reforms and the efficiency, effectiveness and equity of public healthcare systems: a fuzzy-set qualitative comparative analysis. Pub Manag Rev 21(8):1236–1260
9. Antwi A, Analoui KB, Nana-Agyekum D (2008) Public sector reform in Sub-Saharan Africa: What can be learnt from the civil service performance improvement programme in Ghana? Pub Adm Dev 28(4):253–264
10. Azar A, Zahedi S, Amirkhani T (2010) Designing a performancebased budgeting model based on system dynamics approach. Iran J Manag Sci 5(18):29–53. [in Persian]
11. Babajani J, Osta S (2015) A comparative study of performance-based budgeting in Iran and developed countries (A case study of: Canada). Gov Acc 2(3):7–102
12. Bouckaert G, Loretan R, Troupin S (2016) Public Administration and the Sustainable Development Goals. Written Statement by the International Institute of Administrative Sciences, Submitted to the 15th session of the United Nations Committee of Experts in Public Administration.
13. Brinkerhoff DW, Brinkerhoff JM (2015) Public sector management reform in developing countries: perspectives beyond NPM orthodoxy. Pub Adm Dev 35(4):222–237.
14. Carson D, Wellstead A (2015) Government with a cast of dozens: policy capacity risks and policy work in the Northern Territory. Aust J Public Adm 74(2):162–175.
15. Danaeifard, H., Emami, S. M., and Hosseini, S. K. (2016). An analytical introduction to understanding the issue of public policy capacity: examining its nature, subject, and function. Public Policy, 2( 3): 79-99. [in Persian]
16. Demirkaya Y (2015) Strategic planning in the Turkish public sector. Transylvanian Rev Adm Sci 2015:15–29.
17. Dimaggio PJ, Powell WW (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. Am Sociol Rev 48(2):147–160
18. Dror Y (2001) The capacity to govern: a report to the club of Rome. Routledge, London
19. Edwards L (2009) Testing the discourse of declining policy capacity: rail policy and the department of transport. Aust J Pub Admin 68(3):288–302
20. Eng N (2016) Decentralization in Cambodia: New wine in old bottles. Public Adm Dev 36:250–262
21. Farahmand MA, Etemadzadeh AH (2008) Strategies for developing a performance-based budgeting system. Paper Presented at the First International Operational Budget Conference. [https://www.civilica.com/Paper-IPBBC01-IPBBC01\\_002.html](https://www.civilica.com/Paper-IPBBC01-IPBBC01_002.html). Accessed 18 June 2018. [in Persian]
22. Farazmand A (2009) Building administrative capacity for the age of rapid globalization: a modest prescription for the twenty-first century. Pub Adm Rev 69(6):1007–1020
23. Giljević T, Novak GL (2020) Integration of migrants through a prism of specific sustainable development goals: a perspective of public administration. Sustain Dev 28(4):1002–1009
24. Gleeson D, Legge D, O'Neill D, Pfeffer M (2011) Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: comparative lessons to be drawn. J Comp Policy Anal Res Pract 13(3):237–263

25. Head B, Ferguson M, Cherney A, Boreham P (2014) Are policy-makers interested in social research? Exploring the sources and uses of valued information among public servants in Australia. *Policy Soc* 33(2):89-101
26. Hou Y, Lunsford RS, Sides KC, Jones KA (2011) State performancebased budgeting in boom and bust years: an analytical framework and survey of the states. *Pub Adm Rev* 71(3):370-388
27. Howlett M (2011) *Designing public policy*. Routledge, London
28. Ikeanyibe OM (2016) New public management and administrative reforms in Nigeria. *Int J Pub Adm* 39(7):563-576
29. Islamic Parliament Research Center (2007) The problems of budgeting in Iran (A Summary of the Opinions of Budgeting Process Practitioners). Report: Office of Planning and Budget Studies, Subject Code: 230, Serial No. 8862. Available at <https://rc.majlis.ir/en>. [in Persian]
30. Jain P, Jain P (2020) Are the sustainable development goals really sustainable? A policy perspective. *Sustain Dev* 28(6):1642-1652
31. Karo E, Kattel R (2010) Coordination of innovation policies in the catching-up context: a historical perspective on Estonia and Brazil. *Int J Technol Learn Innovation Dev* 3(4):293-329
32. Krippendorff K (2013) *Content analysis: an introduction to its methodology*, 3rd edn. Sage publication Inc, California
33. Lee JY, Wang TH (2009) Assessing the impact of performance-based budgeting: a comparative analysis across the United States, Taiwan, and China. *Pub Admn Review* 69:560-566
34. Lincoln YS, Guba EG (1985) *Naturalistic inquiry*. Sage Publications, Inc., California
35. Lu Y (2007) Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies. *Public Budgeting Finance* 27(4):1-17
36. Lu EY, Mohr Z, Tat-Kei Ho A (2015) Taking stock: assessing and improving performance budgeting theory and practice. *Pub Perform Manag Rev* 38(3):426-458
37. Madi N, Joseph C, Rahma M (2017). Impediments of environment management system (EMS) implementation in Malaysian local authorities- A Preliminary Finding. The 17th Annual Conference of the Asian Academic Accounting Association (2016 Four A Conference), 36:7. <https://doi.org/10.1051/shsco/nf/20173405001>
38. Maor M (1999) The paradox of managerialism. *Public Adm Rev* 59(1):5-18
39. Massey A (2019) Persistent public management reform: an egreore of liberal authoritarianism? *Public Money Manag* 39(1):9-17
40. Mbanda V, Fourie W (2019) The 2030 agenda and coherent national development policy: in dialogue with South African policymakers on policy coherence for sustainable development. *Sustain Dev* 28(4):751-758
41. Melkers JE, Willoughby KG (2001) Budgeters' views of state performance- budgeting systems: distinctions across branches. *Public Adm Rev* 61(1):54-64
42. Moghimi M, Pour Azzat AA, DanaeeFard H, Ahmadi H (2017) Describing elements of good governance in policy making of budgeting system in Iran. *J Strateg Studies of Public Policy* 6(21):31-52. [in Persian]
43. Mirzamani A., Eshaghi, M., and Kadkhoda, N. (2019). *Practical Guide to Drafting National Programs with Emphasis on Improving Implementation*. Tehran: Public Administration Training Center. [in Persian]
44. Ortynsky S, Marshall J, Mou H (2021) Budget practices in Canada's K-12 education sector: incremental, performance, or productivity budgeting? *Can Pub Adm Adm Publique Du Canada* 64(1):74-98
45. Pal LA, Clark ID (2015) Making reform stick: Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. *Policy Soc* 34(3-4):247-257
46. Pakmaram A, Esgandari K, BabaeiKoshteli H, Khalili M (2012) Identifying and prioritizing effective factors in the performance based budgeting in telecommunications company with TOPSIS method. *Afr J Bus Manage* 6(24):7344-7353.
47. Pillary (2008) A cultural ecology of new public management soma pillay. *Int Rev Adm Sci* 74(3):373-394
48. Prime Minister Strategy Unit. (2004). *Strategy Survival Guide*, 208 Pages, Available: <https://web.archive.org/web/20040901000000/http://www.strategy.gov.uk>
49. Reddy P, Kauzya JM (2015) Local Government capacity in the Southern African Development Community (SADC) Region. *Pub Policy Adm* 14(3):200-224
50. Rezaei M (2016) Operational budgeting requirements in Iran. *Q J Pub Law* 51(18):55-81. [in Persian]
51. Rhodes RAW (1994) The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *Pol Q* 65(1):138-151
52. Roberts J (2004) Managing development for results: a role for resultsoriented public expenditure management. *Dev Policy Rev* 22(6):623-651
53. Seidel T, Vakkuri J (2015) Institutional change of quasi-market arrangements in local public transportation – Comparative Observations from Germany and Finland. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava* 15(3):595-615
54. Sezen S (2011) International versus domestic explanations of administrative reforms: the case of Turkey. *Int Rev Adm Sci* 77(2):322-346
55. Tat-Kei Ho A (2011) PBB in American local governments: it's more than a management tool. *Public Adm Rev* 71(3):391-401
57. Tirandaz, A., Farhadi-Mahali, A., Maatufi, A. and Tabari, M. (2013). Design and validation of a model for improving the capacity of policy-making in the country's skills training. *Quarterly Journal of Skill Training*, 39(10) : 71-104. [in Persian]
58. Tiernan A (2015) The dilemmas of organisational capacity. *Policy Soc* 34(3-4):209-217
59. Wellstead AM, Stedman C (2010) Policy capacity and incapacity in Canada's federal government: the intersection of policy analysis and street-level bureaucracy. *Pub Manag Rev* 12(6):893-910
60. Wildavsky A (1961) Political implications of budgetary reform. *Public Adm Rev* 21(4):183-190
61. Wu X, Ramesh M, Howlett M (2015) Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy Soc* 34(3-4):165-171
62. Yin RK (2003) *Case study research, design and methods*, 3rd edn. Sage Publication, Inc., California.