


Causal Dynamics of Operational Budgeting Barriers and Their Enabling Structures: A Case Study of Tabriz Municipality

Davood Behboudi

Professor, Department of Development and Economic Planning, Faculty of Economics and Management, University of Tabriz, Tabriz, Iran

Email: dbehbudi@tabrizu.ac.ir

 0000-0002-5893-3271

Fahmideh Ghorbani

Postdoctoral Fellow, Department of Development and Economic Planning, Faculty of Economics and Management, University of Tabriz, Tabriz, Iran

Email: f_ghorbani@tabrizu.ac.ir

 0000-0002-9158-1183

Abstract

Operational budgeting, as one of the most important modern approaches in urban financial management, has been introduced with the aim of improving efficiency, transparency, and accountability. However, its implementation in municipalities faces numerous challenges. The present study adopts a qualitative approach and, drawing upon the systems thinking framework and the qualitative system dynamics approach, seeks to identify and analyze the causal dynamics and underlying structures contributing to the barriers to implementing operational budgeting in the Municipality of Tabriz. In the first stage, the existing structures and processes within the conceptual model of barriers to operational budgeting implementation were identified, and potential leverage points were proposed. The archetypes identified in this study include eight systemic archetypes: budget-program alignment, coordination among local institutions, adaptive capacity, resource constraints, dependency on the government, rent-seeking, unstable revenues, and imposed additional burden. These archetypes were classified into four broader categories, namely: drifting goals, limits to growth, shifting the burden, and fixes that fail. Subsequently, based on Meadows' leverage points framework, leverage points such as effective control and supervision, decentralization, periodic performance reporting, strengthening the relationship between budgeting and the urban economy, and integrated urban management were analyzed and prioritized. The findings indicate that overcoming the barriers to operational budgeting cannot be achieved merely through identifying obstacles; rather, it requires reforming fundamental structures, changing managers' mental models, and adopting deep and sustainable interventions. From a policy-making perspective, the results suggest that municipalities aiming for the successful implementation of operational budgeting should move toward greater financial independence and diversification of sustainable revenue sources, while simultaneously strengthening institutional capacity, transparency, and accountability. Beyond the case of Tabriz, these findings are also applicable to other metropolitan areas and even medium-sized municipalities across the country, and may serve as a foundation for policy and institutional reforms in Iran's urban financial management system.

Keywords: Operational Budgeting, Meadows' Leverage Points, System Archetypes, Leverage Points, CLD Diagram

JEL Classification: H61 Q01, C63, Q50, C60

Extended Abstract

Introduction

Over the past two decades, performance-based budgeting (PBB) has emerged as a key reform in public financial management, particularly in the context of urban governance. Unlike traditional input-driven budgeting, PBB emphasizes outputs and results, prioritizing efficiency, effectiveness, transparency, and accountability. In Iran, national development programs have mandated municipalities to implement PBB; however, empirical evidence highlights numerous challenges hindering this process.

Tabriz Municipality, as one of Iran's largest metropolitan governments, illustrates these challenges in practice. Investigating its case can provide broader insights into the difficulties faced by other municipalities in the country. This study, therefore, aims to uncover the causal dynamics and structural drivers underlying the barriers to PBB implementation in Tabriz Municipality.

Data and Method

The study builds on the conceptual framework of barriers to PBB developed by Ghorbani et al. (2025). Rather than producing a mere checklist of obstacles, the research adopts a systems thinking approach to explore how institutional and managerial structures continuously reproduce these barriers.

System archetypes were employed to map causal loops and identify recurring patterns of behavior. Furthermore, Meadows' framework of "leverage points" and Abson's "leverage hourglass" model was applied to evaluate intervention priorities. This enabled the analysis to extend beyond technical instruments to institutional rules and managerial paradigms, thereby providing a more comprehensive understanding of the mechanisms driving resistance to PBB.

Results

The systemic analysis revealed that barriers to PBB implementation in Tabriz Municipality are multi-layered and deeply embedded within institutional, cultural, and structural contexts. Eight critical archetypes were identified:

- Program–budget misalignment
- Weak inter-institutional coordination
- Limited adaptive capacity
- Resource constraints
- Financial dependence on the central government
- Rent-seeking behavior
- Revenue instability
- Imposed additional responsibilities

These archetypes correspond to four well-known patterns in systems thinking: Drifting Goals, Limits to Growth, Shifting the Burden, and Fixes that Fail.

Leverage point analysis further demonstrated that reforming tools and indicators alone is insufficient. Effective reform requires changes at higher systemic levels, including institutional rules, information flows, and managerial mental models. Priority interventions include strengthening monitoring and control mechanisms, genuine decentralization and delegation of authority, institutionalizing periodic performance

reporting, linking municipal budgets to urban economic realities, and transitioning toward integrated urban management.

Discussion and Conclusion

The results align with both domestic and international evidence. For example, Ghodrati et al. (2011) identified managerial weaknesses and structural inefficiencies in Qom Municipality, while studies by Kontadi and Livrianti (2022) and Salahuddin et al. (2024) reported bureaucratic resistance, insufficient institutional capacity, and political pressures in developing countries. Similarly, the IMF (2009) and case studies, such as those from Slovakia (Sciendo, 2022), highlight fiscal transparency, financial independence, and alignment between strategic goals and resource allocation as prerequisites for success. The convergence of findings suggests that Iranian municipalities face not only local barriers but also globally recognized structural challenges. Therefore, reforms must move beyond piecemeal or short-term measures and instead focus on deep institutional and structural transformations.

In particular, the research highlights the problematic reliance of municipalities on unstable revenues and central government transfers. Addressing this issue requires diversifying sustainable revenue sources and achieving greater fiscal autonomy. Furthermore, limited institutional coordination and adaptive capacity severely constrain municipalities' ability to respond to environmental and economic changes.

Overall, the study emphasizes that identifying the structures generating barriers is at least as important as identifying the barriers themselves. Successful PBB implementation thus requires a combination of complementary reforms: sustainable municipal finance, strengthened institutional and human capacity, institutionalized performance reporting, enhanced transparency and accountability, and a fundamental shift from input-oriented to results-oriented management.

This study is limited by its single case study design and reliance on qualitative methods, which restricts the generalizability of its findings. Future research should include comparative analyses across multiple metropolitan municipalities in Iran and examine the impact of PBB on broader outcomes such as citizen satisfaction, social equity, and sustainable urban development.

Funding

The Research Center of the Islamic City Council of Tabriz provided financial support for this study.

Conflicts of Interest:

The authors declare no conflict of interest.

Authors' Contribution

The authors contributed to the conceptualization and writing of the article. All authors approved the manuscript content and agreed on all aspects of the work.


Acknowledgments

پویایی‌های علی موانع بودجه‌ریزی عملیاتی و ساختارهای زمینه‌ساز آن (مطالعه موردی شهرداری تبریز)

داود بهبودی

استاد گروه توسعه و برنامه‌ریزی اقتصادی، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران


Email: dbehbudi@tabrizu.ac.ir

 0000-0002-5893-3271

فهمیده قربانی

پژوهشگر سادکتری، گروه توسعه و برنامه‌ریزی اقتصادی، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

Email: f_ghorbani@tabrizu.ac.ir

 0000-0002-9158-1183

چکیده

بودجه‌ریزی عملیاتی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین رویکردهای نوین در مدیریت مالی شهری، با هدف ارتقای کارایی، شفافیت و پاسخ‌گویی مطرح شده است؛ اما استقرار آن در شهرداری‌ها با موانع متعددی مواجه است. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و بهره‌گیری از چهارچوب تفکر سیستمی و رویکرد پویایی سیستم کیفی به شناسایی و تحلیل پویایی‌های علی و ساختارهای زمینه‌ساز بروز موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز پرداخته است. در گام نخست، ساختارها و فرایندهای موجود در الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شناسایی و نقاط اهرمی پیشنهاد شد. کهن‌الگوهای شناسایی شده در این مطالعه شامل ۸ کهن‌الگوی انطباق برنامه‌بودجه، هماهنگی نهادهای محلی، ظرفیت سازگاری، محدودیت منابع، وابستگی به دولت، رانت، درآمدهای ناپایدار و تحمیل بار اضافی است که در قالب ۴ نوع کهن‌الگو شامل تنزل اهداف، محدودیت رشد، جابه‌جایی مرز مشکل و راه‌حلی که شکست می‌خورند طبقه‌بندی شدند. در ادامه، با اتکا به چهارچوب سطوح مداخله میدوز، نقاط اهرمی نظیر کنترل و نظارت مؤثر، تمرکززدایی، تهیه گزارش عملکرد دوره‌ای، تقویت ارتباط بین بودجه و اقتصاد شهر و مدیریت جامع شهری تحلیل و اولویت‌بندی شد. یافته‌ها نشان می‌دهد که غلبه بر موانع بودجه‌ریزی عملیاتی صرفاً از طریق شناسایی موانع ممکن نیست، بلکه نیازمند اصلاح ساختارهای بنیادین، تغییر الگوهای ذهنی مدیران و اتخاذ مداخلات عمیق و پایدار است. نتایج این پژوهش از منظر سیاست‌گذاری حاکی از آن است که شهرداری‌ها برای استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی باید ضمن حرکت به سوی استقلال مالی و تنوع‌بخشی به منابع پایدار، به تقویت ظرفیت نهادی، شفافیت و پاسخ‌گویی بپردازند. این یافته‌ها فراتر از مورد تبریز، برای سایر کلان‌شهرها و حتی شهرداری‌های متوسط کشور نیز قابل تعمیم بوده و می‌تواند مبنای اصلاحات سیاستی و نهادی در نظام مدیریت مالی شهری ایران قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: بودجه‌ریزی عملیاتی، سطوح مداخله میدوز، کهن‌الگوهای سیستمی، نقاط اهرمی، نمودار CLD

طبقه‌بندی JEL: H61, Q01, C63, Q50, C60

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ♦ مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری / فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه

 10.22034/pbr.2025.549337.1583

<https://www.journaldfrc.ir/E-ISSN:2717-0365>



صحت مطالب بر عهده نویسنده مقاله است و الزاماً بیانگر دیدگاه مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.



۱. مقدمه

طی سال‌های اخیر فشارهای فزاینده‌ای در زمینه نظارت مالی بر سازمان‌ها، تقریباً در تمامی کشورهای جهان به چشم می‌خورد. این فشارها ناشی از محدودیت منابع، افزایش حساسیت‌های جامعه و گرایش سیاستمداران در جلب رضایت مردم به منظور ارائه عملکرد مثبت در جهت کسب مقبولیت، مشروعیت و پاسخ‌گویی در راستای بهبود مدیریت بر منابع مالی بوده است. بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه دنیا در تلاش هستند سیستم بودجه‌ریزی خود را در یک فرایند بهبود یا تغییر به یک سیستم ارائه خدمات یا عملیاتی که در آن ارتباط بین اعتبارات بودجه‌ای و عملکرد دستگاه‌های اجرایی شفاف و قابل درک است، نزدیک سازند و از این طریق پشتوانه اطلاعاتی معتبر و قابل اطمینانی برای تصمیمات بودجه‌ای فراهم آورند. در واقع بودجه‌ریزی عملیاتی ابزار مدیریتی سودمندی به شمار می‌آید که برای تولید و تبادل اطلاعات حال و آینده براساس شاخص‌ها و استانداردهای عملکردی به منظور تنظیم بودجه برای برآورد و سنجش عملکرد سازمان‌ها ضروری است (امامی و همکاران، ۱۳۹۹).

در همین راستا، بسیاری از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱، نظام‌های بودجه‌ریزی خود را از رویکردهای مبتنی بر ورودی به سمت مدل‌های مبتنی بر عملکرد حرکت داده‌اند. طبق توصیه‌های این سازمان، این شیوه در قالب بودجه‌ریزی عملیاتی پیاده‌سازی شده است که با بهره‌گیری از اصول شفافیت، پاسخ‌گویی و اطلاعات عملکردی به افزایش اثربخشی در تخصیص منابع عمومی می‌انجامد (سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، ۲۰۱۹). همچنین در گزارش حکمرانی در یک نگاه^۲ (۲۰۲۵) که توسط سازمان مذکور منتشر شده، تأکید شده که در سال ۲۰۲۳، اکثر کشورهای عضو سازمان از بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده می‌کنند، اگرچه چگونگی اجرا و شدت پیوند میان عملکرد و تخصیص منابع در آن‌ها متفاوت است (سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، ۲۰۲۵). در سطح خاورمیانه و کشورهای در حال توسعه نیز گرچه تحولاتی در این زمینه آغاز شده، اما همچنان با چالش‌هایی نهادی و ساختاری مواجه هستند.

در واقع با وجود اهمیت و ضرورت انکارناپذیر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها و نقش آن در شفافیت مالی، پاسخ‌گویی و ارتقای کارایی خدمات عمومی، اجرای این رویکرد در عمل با موانع متعددی مواجه است. پیچیدگی ساختار اداری شهرداری‌ها، کمبود زیرساخت‌های اطلاعاتی و نظام‌های حسابداری بهای تمام‌شده، مقاومت برخی مدیران و کارکنان در برابر تغییر و نبود

1. Organization for economic co-operation and development
2. Government at a Glance

شاخص‌های دقیق برای سنجش عملکرد از جمله عواملی هستند که مانع اجرای کامل و اثربخش این سیستم می‌شوند (فتحی، ۱۳۹۵). مطالعات مختلف نیز نشان داده‌اند که این موانع شامل ابعاد سازمانی، مدیریتی، فردی و محیطی هستند؛ به‌گونه‌ای که نبود شاخص‌های عملکردی کمی، محدودیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، مقاومت کارکنان در برابر تغییرات و نبود آموزش‌های لازم از چالش‌های اصلی محسوب می‌شوند (طالبی و همکاران، ۲۰۲۲؛ حیدری و همکاران، ۲۰۱۸؛ محمودی و همکاران، ۱۳۹۶).

در همین راستا، پژوهش حاضر بر بررسی ساختارها و فرایندهای زمینه‌ساز بروز موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی تمرکز دارد تا از طریق تحلیل روابط علی و شناسایی نقاط اهرمی^۱، زمینه اصلاحات پایدار فراهم شود. بر این اساس، این مطالعه با تمرکز بر شهرداری تبریز، ضمن شناسایی پویایی‌های نهادی و ساختاری، تلاش می‌کند با استفاده از ابزارهای رویکرد تفکر سیستمی^۲، مسیرهایی برای بهبود کارایی، شفافیت و پاسخ‌گویی سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی ارائه کند. به منظور دستیابی به این هدف، در بخش‌های بعد ابتدا مسئله پژوهش بیان خواهد شد، سپس اهداف، سوالات پژوهش و چهارچوب نظری پژوهش مطرح و تحلیل خواهد شد، سپس پیشینه و روش پژوهش بررسی می‌شود. در بخش دیگر نتایج پژوهش مطرح خواهد شد و در نهایت با ارائه بخش بحث و نتیجه‌گیری و پیشنهادها مطالعه به پایان خواهد رسید.

از دید اقتصاد شهری با توجه به رشد شهرنشینی، عواملی چون گسترش دامنه فعالیت‌های شهرداری‌ها و بالا بردن سطح انتظارات مردم از آن‌ها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهری نیاز به گسترش منابع درآمدی شهرداری‌ها را بیشتر می‌کند؛ زیرا از یک سو کسب درآمد شهرداری‌ها تأثیر عمده‌ای در ارائه خدمات به شهروندان دارد و از سوی دیگر فقدان درآمد کافی نه تنها سبب عدم ایجاد خدمات ضروری در شهر می‌شود بلکه، اساساً اجرای تمامی طرح‌ها و برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار ناشی از بخش ساختمان، علاوه بر تأثیر آن در افزایش قیمت مسکن، شهرداری را در مقاطع زمانی مختلف با مشکلات مالی مواجه ساخته است. اتکا به درآمدهای ساخت‌وساز و مازاد تراکم و تخلفات شهری و ساختمانی منجر به بروز مشکلات اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و فضایی برای شهر و شهروندان شده است. به دنبال کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت، حجم زیاد تقاضا برای

1. Leverage Points
2. System Thinking

خدمات شهری و اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار، شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار کرده است؛ بنابراین عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی حداقل، برای پاسخ‌گویی به هزینه‌های دائمی برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را مختل و با این روند، منابع درآمدی فعلی جوابگوی هزینه‌های رو به تزاید شهرداری‌ها در سال‌های آتی نخواهد بود (مددی و همکاران، ۱۳۹۹).

در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران که دارای سیستم اقتصادی ناکارآمد، نظام‌های مالیاتی ضعیف در تأمین هزینه‌های شهرها هستند، سیستم تأمین درآمد شهرداری‌ها به سمت منابع درآمدی ناپایدار کشیده می‌شود (وثوقی و همکاران، ۲۰۱۶). در همین راستا، فقدان نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور، تغییرات و مداخلات موردی، اجرای سیاست خوداتکایی و خودکفایی شهرداری‌ها، بخش درآمدی شهرداری تبریز را در وضعیت ناپایداری قرار داده است؛ به‌نحوی که ادامه این وضعیت آثار نامطلوب و هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی را برای مدیریت شهر تبریز به دنبال داشته است.

تبریز به‌عنوان یکی از کلان‌شهرهای پرجمعیت کشور، نه تنها نقش مهمی در اقتصاد و مدیریت شهری شمال غرب ایران ایفا می‌کند، بلکه با چالش‌های مالی و مدیریتی گسترده‌ای نیز روبه‌رو است. ساختار سازمانی بزرگ و پیچیده شهرداری، تعدد پروژه‌های عمرانی و خدماتی، وابستگی شدید به درآمدهای ناپایدار و افزایش انتظارات شهروندان برای دریافت خدمات با کیفیت و شفاف، مجموعه‌ای از شرایطی را پدید آورده‌اند که استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای این نهاد تبدیل کرده است. همچنین فشارهای ناشی از محدودیت منابع مالی و ضرورت ارتقای پاسخ‌گویی عمومی، شهرداری تبریز را در موقعیتی قرار داده که بدون بهره‌گیری از رویکردهای نوین بودجه‌ریزی، تداوم و کارآمدی خدمات شهری با تهدیدی جدی مواجه خواهد شد. افزون بر این، با توجه به جایگاه راهبردی تبریز به‌عنوان یکی از شهرداری‌های پیشرو کشور در عرصه نوآوری‌های مدیریتی، شناسایی دقیق موانع و عوامل بازدارنده در مسیر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در این شهر می‌تواند الگویی ارزشمند برای سایر شهرداری‌های کشور فراهم آورد.

با وجود این مزایا، بررسی تجارب کشورهای مختلف آشکار می‌سازد که استقرار موفق این نظام همواره با چالش‌ها و موانع متعددی همراه بوده است. چندین لایه از عوامل نهادی و سازمانی می‌تواند این وضعیت را توضیح دهد. نخست، در سطوح بخشی و برنامه‌ای، تحقیقات نشان داده‌اند که اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی بسیار دشوار است و نیازمند سرمایه‌گذاری قابل توجه در ظرفیت‌سازی سازمانی

است. دسترسی به نیروی انسانی متخصص برای سنجش و تحلیل عملکرد، شایستگی کارکنان و همچنین وجود پشتیبانی فناوری اطلاعات مناسب برای ذخیره، تحلیل و انتشار داده‌های عملکردی از جمله مهم‌ترین محدودیت‌ها و موانع در فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی هستند (اندرو^۱، ۲۰۰۴؛ رابینسون^۲، ۲۰۱۶؛ اداره حسابرسی و پاسخ‌گویی آمریکا^۳، ۲۰۱۳؛ هتری^۴، ۲۰۰۶؛ پارک و جانگ^۵، ۲۰۱۵).

بررسی تجارب بین‌المللی، به‌ویژه در کشورهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، نشان می‌دهد که حرکت به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی توانسته است تا حدودی بر اثربخشی و کارایی نظام‌های مالی عمومی بیفزاید؛ اما پیچیدگی‌های نهادی و تنوع بسترهای اجرایی بیانگر آن است که صرف انتقال این الگوها به سایر کشورها تضمین‌کننده موفقیت نخواهد بود. در چنین شرایطی، نیاز به رویکردهای تحلیلی جامع‌تر احساس می‌شود؛ رویکردهایی که بتوانند ابعاد مختلف نهادی، رفتاری و ساختاری بودجه‌ریزی را در قالب یک کل به‌هم‌پیوسته بررسی کنند. یکی از چهارچوب‌های مفهومی مؤثر در این زمینه، تفکر سیستمی است که مطالعات اخیر نشان می‌دهند که کاربرد آن در تحلیل فرایندهای بودجه‌ریزی عمومی می‌تواند درک عمیق‌تری از روابط غیرخطی و بازخوردهای نهادی فراهم آورد. پژوهش‌هایی در سطح بین‌الملل (گریزل و پتیجان^۶، ۲۰۰۲؛ جادجا^۷ و همکاران، ۲۰۲۲؛ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۸، ۲۰۱۹؛ شیک^۹، ۲۰۰۷) نشان داده‌اند که استفاده از پویایی سیستم^{۱۰} و تفکر سیستمی می‌تواند به شناسایی الگوهای تکرارشونده زمینه‌ساز بروز موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و طراحی سیاست‌های کارآمد کمک کند. با وجود این، در ایران و به‌ویژه در حوزه مدیریت مالی شهری، به‌کارگیری چنین رویکردهایی هنوز بسیار محدود است.

بنابراین با وجود مطالعات متعدد در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی، هنوز یک شکاف اساسی در ادبیات علمی وجود دارد. تاکنون پژوهش‌های اندکی به‌طور نظام‌مند به تحلیل پویایی‌های علی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها پرداخته‌اند، درحالی‌که تفکر سیستمی و پویایی سیستم در این زمینه ابزارهایی کلیدی هستند؛ این رویکردها با مدل‌سازی بازخوردهای مثبت و منفی، تعاملات

1. Andrew

2. Robinson

3. Government Accountability Office (GAO)

4. Hatry

5. Park & Jang

6. Grizzle & Pettijohn

7. Jadeja

8. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

9. Schick

10. System Dynamic

غیرخطی و وابستگی‌های متقابل اجزا، به درک عمیق از علل ریشه‌ای بروز موانع و الگوهای تکرار شونده کمک می‌کنند (میدوز^۱، ۲۰۰۸؛ استرمن^۲، ۲۰۰۰). در ایران، تاکنون مطالعه‌ای جامع با تلفیق رویکردهای تفکر سیستمی و پویایی سیستم کیفی برای شناسایی ساختارهای زمینه‌ساز بروز موانع و تعیین نقاط اهرمی مرتبط با این موانع به کار گرفته نشده است. علاوه بر این مقاله نخستین تلاش در سطح ملی برای کاربرد هم‌زمان ابزارهای تفکر سیستمی و الگوهای پویایی کیفی در تحلیل موانع بودجه‌ریزی عملیاتی است. در نتیجه، از آنجایی که صرف شناسایی موانع نمی‌تواند بستر مناسبی برای غلبه بر مشکلات فراهم آورد، ضروری است ساختارها، فرایندها و الگوهای ذهنی زمینه‌ساز بروز این موانع نیز مورد تحلیل قرار گیرند تا امکان اصلاحات بنیادین و پایدار فراهم شود. در همین راستا، هدف اصلی پژوهش حاضر شناسایی و تحلیل پویایی‌های علی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز است، به گونه‌ای که ساختارهای نهادی، سازمانی و رفتاری مؤثر بر این فرایند و نحوه تأثیر متقابل آن‌ها بر یکدیگر به صورت نظام‌مند مورد بررسی قرار گیرد. در این مطالعه تلاش می‌شود تا ضمن تبیین ساختارهای زمینه‌ساز بروز موانع، نقاط اهرمی مؤثر بر اصلاح و بهبود سیستم بودجه‌ریزی شهرداری شناسایی شوند؛ نقاطی که مداخله در آن‌ها می‌تواند بیشترین تأثیر را بر تغییر رفتار کل سیستم داشته باشد. همچنین پژوهش حاضر به دنبال آن است که با اتکا به چهارچوب نظری میدوز و بهره‌گیری از نمودار ساعت ابسون^۳، سطوح مختلف مداخله در مسیر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز را اولویت‌بندی کرده و در نهایت، مجموعه‌ای از راهبردهای سیاستی برای اصلاحات پایدار در سیستم بودجه‌ریزی شهرداری ارائه نماید. بدین ترتیب، این پژوهش می‌کوشد پاسخی نظام‌مند به این پرسش‌ها ارائه دهد که: چه ساختارهایی موجب بروز موانع در مسیر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شوند، نقاط کلیدی و اهرمی مداخله در این سیستم کدامند و چگونه می‌توان با به‌کارگیری رویکردهای سیستمی، زمینه اصلاحات پایدار در سیستم بودجه‌ریزی شهرداری تبریز را فراهم ساخت.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

بودجه مهم‌ترین ابزار برای برنامه‌ریزی مدیریت در هر سازمانی تلقی می‌شود. این ابزار به‌عنوان توصیف و پیش‌بینی وضعیت جاری درآمد و هزینه به مدیر کمک می‌کند تا فعالیت‌های مالی سازمان را کنترل کند. بودجه‌های عملیاتی، صرفه‌جویی و کارایی بودجه را به معیارهای بودجه سنتی اضافه می‌کند و

-
1. Meadows
 2. Sterman
 3. Abson's Clock Diagram

بین کارایی و اثربخشی تمایز قائل می‌شود. سازمان‌ها نیاز به توسعه قابلیت‌های مرتبط با تعریف و اندازه‌گیری عملکرد و استفاده خلاقانه از داده‌های عملکرد برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی دارند (افشاری و اسماعیلی، ۱۴۰۰). بودجه، مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های سیاسی، هدف‌گذاری‌های اقتصادی، سازمان‌دهی‌های مدیریتی، گرایش‌های بخشی و منطقه‌ای و حتی آرمان‌ها و آرزوهای حکومتی در صحنه بین‌الملل در قالب هزینه‌ها و درآمدهای دولت است. بودجه، برنامه کار دولت و حساب دخل و خرج آن را برای آینده معین می‌کند، یعنی معین می‌کند دولت چه مقدار از منابع کشور را در اختیار خواهد گرفت و چه مقدار از این منابع را در کجا و حسب چه اهدافی خرج خواهد نمود (حسین‌زاده جناق‌رود و فتح‌الله‌زاده، ۱۴۰۲).

۱-۲. مفاهیم و انواع سیستم‌های بودجه‌ریزی

روش‌های بودجه‌ریزی منعکس‌کننده انتخاب‌ها، خطامشی‌ها و فلسفه‌های دولت هستند. وقتی انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی مطرح هستند، درباره ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است و انواع پرسش‌هایی که در طول فرایند بودجه مطرح می‌شود، مد نظر است (شکوه‌فر و رحمانی‌فضلی، ۱۳۹۴). شناخت و درک نظام‌های مختلف بودجه‌ریزی مستلزم شناسایی تحولاتی است که برای پاسخ‌گویی به آن‌ها، نظام‌ها و سامانه‌های مختلف بودجه‌ریزی طراحی و اجرا شده‌اند. به بیان دیگر در دوره‌های مختلف، متناسب با نقشی که برای بودجه‌ریزی و بودجه در اداره امور کشور ترسیم شده، سامانه‌ای طراحی و اجرا شده است. به مرور زمان با تکامل و تغییر نیازها و انتظارات برای پاسخ‌گویی مؤثرتر و مفیدتر به تغییرات صورت‌گرفته، نظام‌های بودجه‌ریزی دستخوش تغییر شده‌اند (حسین‌زاده جناق‌رود و فتح‌الله‌زاده، ۱۴۰۲).

دولت‌ها نیز با توجه به ضرورت‌های نهادی، مالی، حقوقی و اقتصادی مشخص و همچنین مسائلی از قبیل جهت‌گیری‌های سیاست‌مداران و مدیران اجرایی، شرایط مالی و اقتصادی، خواست شهروندان و ظرفیت‌های اجرایی، بر یکی از این شیوه‌ها تکیه می‌کنند. به عنوان مثال، اگر در کشوری فساد عمومی در بخش گسترده‌ای وجود داشته باشد، به جای بودجه‌ریزی عملیاتی تمایل به اتخاذ بودجه‌ریزی افزایشی وجود خواهد داشت که در آن امکان کنترل هزینه‌های عمومی بیشتر است، اگرچه این هزینه‌ها در قالب چنین شیوه‌ای به هیچ نوع نتیجه‌ای هم منجر نشود؛ یا اگر اقتصادی از وضعیت رقابتی برخوردار است و تحولات تکنولوژیکی سریع و به تبع آن نیازهای شهروندان در حال تحول باشد، شیوه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر بیشتر اهداف سیاست‌گذاران

را برآورده می‌سازد. این شیوه‌ها علاوه بر اینکه قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند، امکان ارزیابی نتایج حاصل از اجرای تصمیمات مزبور را نیز فراهم می‌سازند (شکوه‌فر و رحمانی فضلی، ۱۳۹۴). علاوه بر اهداف و چالش‌های موجود در هر یک از شیوه‌های بودجه‌ریزی، نقش‌آفرینان اصلی این فرایندها و شرایط لازم برای موفقیت آن‌ها نیز متفاوت است.

به‌عنوان مثال در بودجه‌ریزی افزایشی با وجود صرف زمان اندک و متخصصین حسابداری می‌توان موفقیت آن را تضمین کرد. در صورتی که اجرای موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی منوط به ایفای نقش کلیه سطوح سازمانی در تخصص‌های مختلف است. به‌هرحال اهمیت هرکدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی نه به شکل و حتی هدف‌گذاری‌ها، بلکه در اجرای دقیق آن‌ها و میزان انطباق با بسترهای قانونی، مالی و مدیریتی هر سازمان، دستگاه یا کشوری است که آن شیوه قرار است در آن اجرایی شود. به‌هرحال بودجه‌ریزی افزایشی سیاسی‌ترین و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی فنی‌ترین آن‌ها قلمداد می‌شود (حسین‌زاده جناق‌رود و فتح‌الله‌زاده، ۱۴۰۲).

در همین راستا، بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارها در مدیریت مالی شهرداری‌ها است و اهمیت آن به حدی است که طبق ماده ۱۶ آیین‌نامه شهرداری‌ها مسئولیت آن به عهده شهردار است. شهردار مسئول مستقیم مسائل مالی شهرداری‌ها است.

بودجه در شهرداری‌ها ابزاری است برای کنترل و پیشرفت کار و حصول اطمینان از انجام آن طبق برنامه پیش‌بینی‌شده و به همین دلیل است که شهردار می‌تواند با وجود یک شیوه صحیح از تهیه و تنظیم بودجه و استخراج گزارش‌های مناسب بودجه‌ای، کنترل صحیح و مناسبی را بر پیشرفت کارها و هزینه‌های انجام شده اعمال و در صورت لزوم تصویری روشن از وضعیت عملکرد شهرداری‌ها ارائه نماید (غانی، ۱۳۹۵). گزارشگری مالی و حسابداری یکی از سیستم‌های فعال در نظام پاسخ‌گویی حاکم بر فعالیت شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از نهادهای بخش عمومی است. گزارشگری مالی در تعامل و ارتباط نزدیک با سیستم‌های بودجه‌ریزی، زمینه لازم را برای برقراری جریان آزاد اطلاعات بین مقامات اجرایی شهرداری‌ها در قامت پاسخ‌گو و شهروندان و نمایندگان منتخب آن‌ها در شورای اسلامی شهر، در جایگاه پاسخ‌خواه فراهم می‌کند. تنظیم بودجه برای برآورد و سنجش عملکرد سازمان‌ها ضروری است و ابزار مدیریتی سودمندی به شمار می‌آید؛ بنابراین در هنگام تنظیم بودجه باید راهبردهای خاص هر سازمان را با تمام جنبه‌های سودآوری و دیدگاه‌های مدیریت در ایجاد سازمان مدنظر قرار داد (حسنعلی‌زاده، ۱۳۹۷).

۲-۲. موانع استقرار سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی

بررسی موانع موجود در مسیر تغییر سیستم بودجه‌ریزی در کشور نشان می‌دهد که این محدودیت‌ها صرفاً به سطح تحلیل‌های کلی برخی کارشناسان خلاصه نمی‌شوند، بلکه در لایه‌های مختلف اجرایی و سازمانی نیز قابل شناسایی هستند. براساس ادبیات نظری و تجارب کشورهای که به استقرار سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی پرداخته‌اند، مجموعه‌ای از عوامل بازدارنده در سطوح متفاوت قابل طرح است که شامل ضعف دانش و آگاهی مدیران و کارشناسان نسبت به ماهیت این نظام، ملاحظات انسانی و رفتاری مرتبط با تغییرات سازمانی و نیز موانع درون‌سازمانی و کلان‌تر نظیر موانع قانونی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی می‌شود. از این رو، مطالعات نظری تلاش کرده‌اند این موانع را در قالب الگوهای مفهومی و دسته‌بندی‌های مشخص صورت‌بندی کنند.

به‌عنوان مثال، **باباجانی و رسولی** (۱۳۹۰) چهارچوبی سه سطحی از موانع ارائه کرده‌اند که شامل عوامل زمینه‌ای، ساختاری و رفتاری است. عوامل زمینه‌ای به شرایط کلان سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و قانون‌گذاری اشاره دارند؛ عوامل ساختاری به ویژگی‌های سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی بودجه‌بگیر مربوط می‌شوند و عوامل رفتاری بر مشخصه‌های فردی، شغلی و تحصیلی مدیران و کارشناسان تأکید دارند.

در چهارچوبی مشابه، **حسنعلی‌زاده** (۱۳۹۷) نیز در تحلیل خود سه دسته موانع را با عنوان اختیارات لازم (قانونی، سازمانی و رویه‌ای)، توانایی‌های لازم (ارزیابی عملکرد، نیروی انسانی و فنی) و پذیرش‌های لازم (مدیریتی، سیاسی و انگیزشی) مطرح کرده است. این نوع دسته‌بندی‌ها نشان می‌دهد که رویکردهای نظری، موانع را نه صرفاً در سطح اجرایی، بلکه در قالب سطوح متفاوت ظرفیت‌ها و پذیرش‌های نهادی بررسی می‌کنند.

در ادبیات بین‌المللی نیز، تقسیم‌بندی‌های مشابه مشاهده می‌شود. به‌طور مثال، «**توگن**»^۱ (۲۰۰۸) عوامل مؤثر بر اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی را در دو سطح قبل از اجرا و در حین اجرا مورد توجه قرار داده است و بدین ترتیب بر اهمیت فرایندهای زمینه‌ساز و اجرایی در کنار هم تأکید کرده است. همچنین، برخی تحلیل‌های نظری انجام‌شده در ایران نیز به همین رویکرد نزدیک بوده‌اند.

بزرگی دهج و حق‌شناس کاشانی (۱۳۹۳) در چهارچوبی مفهومی بر مجموعه‌ای از توانایی‌ها (مانند ارزیابی عملکرد، نیروی انسانی و فنی) و اختیارات (قانونی، سازمانی و رویه‌ای) و همچنین پذیرش‌های سیاسی و مدیریتی تأکید کرده‌اند.

حاجی‌ها و سالاروند (۱۳۹۲) نیز محیط سیاسی، قانونی، سازمانی و اقتصادی را به‌عنوان ابعاد اصلی مؤثر بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی معرفی کرده‌اند.

از سوی دیگر، ادبیات نظری مرتبط با وضعیت شهرداری‌ها، از جمله شهرداری تبریز، نشان می‌دهد که سیستم فعلی تخصیص بودجه عمدتاً مبتنی بر افزایش سالانه اعتبارات بدون توجه به عملکرد برنامه‌ها و طرح‌ها است. این امر از منظر نظری، نشان‌دهنده غلبه الگوی سنتی و غیرعملکردی در بودجه‌ریزی است که به هدررفت منابع مالی و کاهش کارایی منجر می‌شود. بر این اساس، تغییر رویکرد به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی نه‌تنها به‌عنوان یک راهکار اجرایی بلکه به‌مثابه ضرورتی نظری برای ارتقای کارایی نظام مالی شهری قابل طرح است. با این حال، نظریه‌های موجود بیانگر آن هستند که تحقق این تغییر با موانع ساختاری، اجرایی، فنی، انسانی و حتی مقاومت‌های مدیریتی روبه‌رو است.

تمرکز ادبیات نظری جدیدتر نیز بر اهمیت تحلیل ساختارها و فرایندهای مولد این موانع است. مطابق این دیدگاه، صرف شناسایی عوامل بازدارنده کافی نیست، بلکه باید به بررسی ساختارهایی پرداخت که زمینه‌ساز تداوم موانع هستند. چنین ساختارهایی شامل قواعد، روبه‌ها، جریان‌های اطلاعاتی و حتی الگوهای ذهنی هستند که درازمدت پایداری موانع را تضمین می‌کنند. موجود و بافور آنور^۱ (۲۰۲۵) و اسلام^۲ (۲۰۲۵) بر ضرورت توجه به علل ریشه‌ای و طراحی مداخلات اصلاحی پایدار تأکید کرده‌اند. همچنین گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (۲۰۱۹) نیز تصریح می‌کند که موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی در گرو فراهم‌بودن ظرفیت‌های نهادی، داده‌ای و مدیریتی است و صرف تغییر قالب‌های سند بودجه، بدون توجه به این پیش‌نیازها، ناکافی خواهد بود.

صرف شناسایی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به‌تنهایی نمی‌تواند به رفع آن‌ها منجر شود؛ چراکه این موانع اغلب بازتابی از ساختارها، فرایندها و الگوهای ذهنی عمیق‌تری هستند که در سطوح نهادی، قانونی و مدیریتی شکل گرفته‌اند. در نتیجه، برای دستیابی به اصلاحات پایدار، ضروری است ابتدا این ساختارها و فرایندهای زمینه‌ساز بروز موانع شناسایی و با رویکردی ریشه‌ای مورد بازنگری قرار گیرند. تنها از این طریق می‌توان از بازتولید موانع جلوگیری کرد و زمینه نهادی و مدیریتی لازم برای استقرار اثربخش بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم ساخت (سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، ۲۰۱۹).

بررسی ادبیات نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از پژوهش‌های پیشین صرفاً بر شناسایی موانع تمرکز داشته‌اند و کمتر به تحلیل ریشه‌های سیستمی و ساختاری آن‌ها پرداخته‌اند. این امر یک شکاف

1. Mojom & Baffour-Annor
2. Islam

پژوهشی مهم را برجسته می‌سازد که مطالعه حاضر با هدف پرکردن آن طراحی شده است. در این راستا، پژوهش حاضر تلاش می‌کند با تمرکز بر شهرداری تبریز، ساختارها و فرایندهای زمینه‌ساز موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را شناسایی و تحلیل کند. از آنجا که نظام بودجه‌ریزی شهرداری‌ها، به‌ویژه شهرداری تبریز، دارای ابعاد پیچیده و پویایی‌های متعددی است، این پژوهش از ترکیب رویکرد تفکر سیستمی و پویایی سیستم کیفی برای شناسایی و تحلیل ساختارها و فرایندهای زمینه‌ساز موانع بهره می‌گیرد.

در راستای بررسی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، مرور پیشینه تجربی اهمیت ویژه‌ای دارد؛ چراکه تجربه‌های عملی و پژوهش‌های انجام‌شده در داخل و خارج کشور می‌تواند ابعاد مختلف این موضوع را روشن سازد. در ادامه، ابتدا به مهم‌ترین یافته‌های پژوهش‌های خارجی و سپس مطالعات داخلی اشاره می‌شود.

«راندورا و سلشو»^۱ (۲۰۱۴) در پژوهشی با عنوان موانع و محدودیت‌های اجرای سیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در شهرداری امفولنی آفریقای جنوبی یازده مانع مهم در اجرای این سیستم مورد شناسایی و سنجش قرار گرفت که عبارتند از: هزینه بالای اجرا، مقاومت به تغییر، حجم بالای کار در این سیستم، وقت‌گیر بودن اجرا، عدم حمایت مدیران ارشد، عدم همکاری و تعهد لازم میان دپارتمان‌ها و بخش‌های سازمان، فقدان دانش کافی، مشکل در تعریف محرک‌های هزینه، مشکلات در شناسایی دقیق فعالیت‌ها، هزینه‌های بالای مشاوره در طول اجرای طرح، در اولویت قرار داشتن تغییرات دیگر در سازمان، در نهایت هر یک از این عوامل رتبه‌بندی شدند.

«کونتادی و لیوریانتی»^۲ (۲۰۲۲) در مطالعه خود عوامل مؤثر بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی عملیاتی را بررسی کرده‌اند. این پژوهش یک مطالعه مروری است که هدف آن تدوین یک فرضیه درباره تأثیر متغیرها بر یکدیگر است تا بتوان از آن در تحقیقات بعدی استفاده کرد. روش پژوهش این مطالعه، مرور ادبیات و روش کیفی است که از طریق شناسایی مطالعات مرتبط انجام شده و منابع براساس ارتباط و کیفیت آن‌ها طبقه‌بندی شده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که ارتباطات، منابع و ساختار بوروکراتیک بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی عملیاتی تأثیرگذار هستند.

«صلاح‌الدین^۳ و همکاران» (۲۰۲۴) با رویکرد تحلیل بیلیومتریکی و مرور نظام‌مند بر ادبیات علمی، روندها و چالش‌های تحول دیجیتال در بودجه‌ریزی را در سطح دولت‌های محلی و سازمان‌های

1. Rundora & Selesho
2. Kuntadi and Livrianti
3. Salahudin

عمومی بررسی کرده است. مطالعه نشان می‌دهد که علی‌رغم مزایای بالقوه بودجه‌ریزی دیجیتال در ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و کارایی، موانع متعددی مانع از استقرار کامل آن می‌شوند. از جمله مهم‌ترین این موانع می‌توان به مقاومت فرهنگی و سازمانی در برابر تغییر، کمبود آموزش و مهارت‌های نیروی انسانی برای کار با سامانه‌های دیجیتال و مشکلات فنی در زمینه جمع‌آوری، پردازش و گزارش‌دهی داده‌های مالی اشاره کرد. نتایج حاکی از آن است که رفع این موانع نیازمند سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی انسانی، بازطراحی فرایندهای سازمانی و بهبود زیرساخت‌های فناورانه است تا تحول بودجه‌ریزی عملیاتی در دولت‌های محلی به شکل پایدار و اثربخش محقق شود.

در مطالعه‌ای که توسط انجمن ملی شهرها و انجمن افسران مالی دولت^۱ در سال ۲۰۲۵ انجام شده و بر فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها و دولت‌های محلی ایالات متحده تمرکز دارد. پژوهش با استفاده از پیمایش و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده از مدیران و کارشناسان مالی شهری به شناسایی مهم‌ترین موانع ساختاری و سازمانی در بودجه‌ریزی پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد بیش از نیمی از پاسخ‌دهندگان با مشکلاتی چون کمبود دانش مالی و بودجه‌ای در مقامات منتخب، ظرفیت ناکافی سازمانی برای اجرای اصلاحات بودجه‌ای، نبود سازوکارهای اثربخش مشارکت شهروندی و دشواری در پیوند دادن اقلام بودجه به اهداف استراتژیک سازمانی مواجه هستند. براساس این نتایج، تقویت ظرفیت نهادی و آموزش مدیران، همراه با توسعه فرایندهای مشارکتی، پیش‌شرط‌های کلیدی برای موفقیت در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در سطح محلی محسوب می‌شوند.

مرجانی (۱۳۹۲) در مطالعه خود به بررسی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تهران (مطالعه موردی: شهرداری منطقه ۱۹) پرداخته است. روش گردآوری اطلاعات میدانی و با استفاده از پرسشنامه صورت گرفته است. نمونه آماری مورد بررسی در این پژوهش، شامل ۱۷۶ نفر از متخصصین و محققین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، کارشناسان معاونت هماهنگی و توسعه شهری شهرداری تهران، کارشناسان معاونت هماهنگی و توسعه شهری شهرداری منطقه ۱۹ و ادارات تابعه آن‌ها می‌باشند که به نوعی با بودجه سازمان سروکار داشته‌اند. نتایج حاکی از آن است که متغیرهای موانع استراتژی، موانع فناوری، موانع سازمانی، موانع فنی، موانع اقتصادی بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی تأثیرگذار بوده است. همچنین نتایج نشان می‌دهند متغیرهای موانع فرهنگ سازمانی، فنی، اقتصادی و اجتماعی تأثیر مثبتی بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی داشته است.

1. National League of Cities (NLC) & Government Finance Officers Association (GFOA)

غائی (۱۳۹۵) در مطالعه‌ای با عنوان شناسایی و رتبه‌بندی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با رویکرد هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت، موانع استقرار بودجه‌ریزی در شهرداری کرج را شناسایی و رتبه‌بندی کرده‌اند. نتایج نشان می‌دهد ۲۸ مانع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی با رویکرد هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت وجود دارد. براساس رتبه‌بندی موانع شناسایی شده، اولین مانع فقدان نهاد بالادستی متخصص و مسلط و با تجربه جهت بررسی و تصویب و تفریغ بودجه عملیاتی با رویکرد هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت و آخرین مانع، مشکل در شناسایی دقیق فعالیت‌ها در شهرداری کرج شناسایی شدند.

حیدری و همکاران (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای تحت عنوان نقش عوامل درون‌سازمانی در پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی (مورد مطالعه: شهرداری تهران)، ضمن معرفی عوامل درون‌سازمانی مؤثر بر اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، تلاش شده است با توجه به میزان اثرگذاری و اثرپذیری هر یک از عوامل، ارتباط بین عوامل در قالب یک مدل مفهومی بیان شود. نتایج تحقیق نشان می‌دهد به‌طور کلی یازده عامل اصلی درون‌سازمانی شامل فرهنگ سازمانی، ارتباطات و هماهنگی، ضرورت برنامه‌ریزی راهبردی، ضرورت ارتباط برنامه با اعتبارات بودجه‌ای، هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت، سیستم اطلاعات یکپارچه، نظام جامع مدیریت عملکرد، رهبری، استقرار نظام انگیزشی و مهارت‌های تخصصی در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی مؤثرند که عامل شهروندمداری، کمترین اثرگذاری و عامل سیستم‌های اطلاعات یکپارچه، بیشترین اثرگذاری را دارد.

قربانی (۱۴۰۴) در مطالعه‌ای تحت عنوان شبیه‌سازی الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز (رویکرد سیستمی) به شناسایی و تحلیل سیستمی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز پرداخته است. این مطالعه با رویکردی کیفی و با بهره‌گیری از روش تحلیل تماتیک انجام شده است. داده‌های مورد نیاز از طریق بررسی پیشینه پژوهش، اسناد و قوانین و همچنین ۲۵ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان، مدیران و کارشناسان گردآوری شده است. سپس داده‌های جمع‌آوری شده در محیط نرم‌افزار Maxqda تحلیل و کدگذاری شده است. در نهایت، روابط بین موانع با استفاده از نمودار CLD در چهارچوب رویکرد تفکر سیستمی الگوسازی و تحلیل گردیده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که موانع در سه دسته اصلی موانع ناشی از محیط سازمانی، موانع ناشی از منابع سازمانی و موانع ناشی از توانمندی سازمانی قرار می‌گیرند. در مرحله بعد، تحلیل سیستمی موانع منجر به ترسیم یک الگوی مفهومی و شناسایی ۲۱ حلقه بازخوردی شده است. تحلیل حلقه‌های بازخوردی شناسایی شده نشان می‌دهد که استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند، تحول نهادی و مدیریتی جامع است که به صورت هم‌زمان بر اصلاح ساختار حکمرانی شهری، تقویت منابع و ارتقای

توانمندی‌های درونی سازمان، متمرکز باشد. همچنین نتایج نشان می‌دهد که موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز تنها محدود به عوامل اجرایی نیست، بلکه طیف متنوعی همچون ضعف قوانین و مقررات، تمرکز تصمیم‌گیری و نگرش کوتاه‌مدت تا محدودیت اختیارات مدیران، کمبود زیرساخت‌های اطلاعاتی، کمبود نیروی انسانی متخصص و ضعف فرهنگ پاسخ‌گویی را در برمی‌گیرد. این یافته‌ها تأکید دارند که استقرار پایدار بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم اصلاحات هم‌زمان در سطوح حکمرانی، منابع سازمانی و ظرفیت‌های انسانی است.

یافته‌ها نشان می‌دهند که برای استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها، لازم است اقداماتی نظیر بازنگری در قوانین و مقررات مالی شهری، کاهش تمرکز در فرایندهای تصمیم‌گیری، توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتقای کیفیت داده‌ها، توانمندسازی نیروی انسانی از طریق آموزش‌های تخصصی و تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی و شفافیت در سازمان به‌طور هم‌زمان دنبال شود. به‌کارگیری این اصلاحات می‌تواند زمینه را برای گذار از بودجه‌ریزی سنتی به یک تحول واقعی در حکمرانی شهری فراهم سازد.

پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهند که ناکامی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی نه صرفاً معلول کمبود فناوری یا آموزش، بلکه ریشه در سازوکارها و ساختارهای نهادی دارد. مطالعات مبتنی بر چهارچوب‌های چندبُعدی نشان می‌دهد که عوامل سیاسی و قانونی (ضعف حمایت قانونی، اولویت‌های سیاسی متضاد)، محیط فناوری (نقص سامانه‌های اطلاعاتی) و محدودیت‌های سازمانی (اختیارات ناکافی، نظام پاداش و انگیزش نامناسب) از علل اصلی هستند.

در سطوح سازمانی نیز کمبود ظرفیت نیروی انسانی و فرایندهای ناکارآمد ارزیابی عملکرد، به‌عنوان واسطه‌هایی عمل می‌کنند که موانع را تقویت می‌نمایند. شواهد میدانی از شهرداری‌ها، دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها و برخی سازمان‌های دولتی نشان می‌دهد ترکیب ساختارهای نهادینه‌شده و انگیزه‌های سیاسی-سازمانی به‌طور سیستماتیک مانع ترجمه راهکارهای بودجه‌ای به عمل می‌شود؛ بنابراین مطالعات آینده باید علاوه بر فهرست‌سازی موانع، به‌صورت علی ساختارهای مولد این موانع را مدل‌سازی و بررسی نمایند. به همین منظور در مطالعه حاضر قصد بر این است روابط علی بین موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی بررسی و ساختارهای زمینه‌ساز بروز این موانع شناسایی و تحلیل شود. علاوه‌براین، در مطالعه حاضر اقدامات اصلاحی برای هرکدام از ساختارها و کهن‌الگوهای شناسایی شده، در قالب سطوح مداخله میدوز ارائه گردیده است.

۳. روش‌شناسی پژوهش

با توجه به اینکه مطالعه حاضر برگرفته از یک طرح پژوهش و در بخش دوم آن انجام شده است، ابتدا مبنای مفهومی بخش اول، تشریح و سپس روش پژوهش حاضر ارائه خواهد شد.

بخش اول طرح پژوهشی پایه این مقاله با هدف واکاوی ریشه‌ها و پویایی‌های نهادی و سازمانی موانع گذار از نظام بودجه‌ریزی سنتی به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی انجام شده است. مسئله اصلی پژوهش آن بود که با وجود تأکید صریح اسناد بالادستی و قوانین کشور بر ضرورت اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، شهرداری‌ها به‌ویژه در سطح کلان‌شهرها هنوز در مسیر تحقق آن با موانع ساختاری، نهادی و فرهنگی متعددی مواجه هستند. پژوهش با رویکرد کیفی و روش تحلیل تماتیک^۱ انجام شده است و برای تبیین روابط علی میان مؤلفه‌های شناسایی شده از رویکرد تفکر سیستمی و ترسیم نمودارهای علی-معلولی^۲ بهره گرفته شد.

فرایند گردآوری داده‌ها به صورت چندمنبعی و با هدف افزایش روایی و غنای تحلیلی انجام شد. ابتدا ۲۱ منبع علمی شامل پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد و دکتری و مقالات پژوهشی مرتبط با بودجه‌ریزی عملیاتی مرور نظام‌مند شد، سپس ۲۶ سند قانونی و مقررات مرتبط با نظام مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها تحلیل گردید. در گام سوم، ۲۵ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با مدیران فعلی و سابق شهرداری تبریز، اعضای شورای اسلامی شهر، کارشناسان بودجه و برنامه‌ریزی و صاحب‌نظران دانشگاهی انجام شد و مصاحبه‌ها در تابستان ۱۴۰۳ انجام و داده‌های حاصل با استفاده از نرم‌افزار Maxqda2020 تحلیل گردید.

در مجموع ۱۵۹۴ کد اولیه از داده‌ها استخراج شد که پس از تلفیق و تجمیع، در قالب سه تم اصلی شامل: ۱. موانع ناشی از محیط سازمانی؛ ۲. موانع ناشی از منابع سازمانی و ۳. موانع ناشی از توانمندی سازمانی، سازمان‌دهی شدند. جامعه آماری پژوهش شامل مدیران ارشد و میانی، کارشناسان حوزه بودجه در شهرداری تبریز، اعضای شورای شهر و اساتید دانشگاه و صاحب‌نظران در حوزه برنامه‌بودجه بود؛ آمار توصیفی اعضای نمونه در جدول (۱) قابل مشاهده است. این تنوع ترکیب، امکان مشاهده و تحلیل چندسطحی موانع نهادی و سازمانی را فراهم ساخت.

1. Thematic Analysis
2. Causal Loop Diagram - CLD

جدول ۱: آمارهای توصیفی اعضای نمونه

عنوان	تعداد	رده‌بندی سنی (سال)	سطح تحصیلات
خبرگان و صاحب‌نظران	۴	۶۰	دکتری تخصصی
اعضای شورای اسلامی شهر	۳	۵۰	دکتری
مدیران سابق شهرداری	۵	۶۵	کارشناسی - دکتری
مدیران شهرداری	۴	۵۰	دکتری
کارشناسان شهرداری و مرکز پژوهش‌های شورا	۹	۴۵	کارشناسی ارشد - دکتری
جمع		۲۵	

در گام بعدی برای تحلیل روابط علیّی میان متغیرها و نمایش پویایی درون‌سیستم، از نمودارهای CLD که یکی از ابزارهای تفکر سیستمی است، بهره گرفته شد. در این مرحله، ابتدا مفاهیم و متغیرهای کلیدی استخراج شده از تم‌ها، فهرست‌بندی و روابط میان آن‌ها براساس هم‌زمانی، توالی و وابستگی در مصاحبه‌ها تعیین شد. جهت اثرگذاری هر رابطه (مثبت یا منفی) براساس اجماع خبرگان و پیشینه پژوهش مشخص گردید و سپس ساختار روابط در محیط نرم‌افزار Vensim وارد شد. با ترسیم فلش‌های علیّی، حلقه‌های بازخورد مثبت (R) و منفی (B) شناسایی گردید^۱ و برای هر دسته از موانع (محیطی، منابع سازمانی و توانمندی سازمانی) یک نمودار CLD مستقل طراحی شد. در نهایت، این نمودارها با یکدیگر تلفیق و یک الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با ۲۱ حلقه بازخوردی (۱۳ مثبت و ۸ منفی) ترسیم گردید (شکل ۲) که پویایی متقابل میان عوامل ساختاری، نهادی و رفتاری را نشان می‌دهد. این نمودارها بیانگر آن بودند که تمرکزگرایی، وابستگی به درآمدهای ناپایدار، ضعف پاسخ‌گویی و کمبود ظرفیت‌های تخصصی درون‌سازمانی در قالب حلقه‌های تقویتی و تضعیفی بر یکدیگر اثرگذارند و چرخه‌ای از ناکارآمدی در مدیریت مالی شهری را ایجاد می‌کنند.

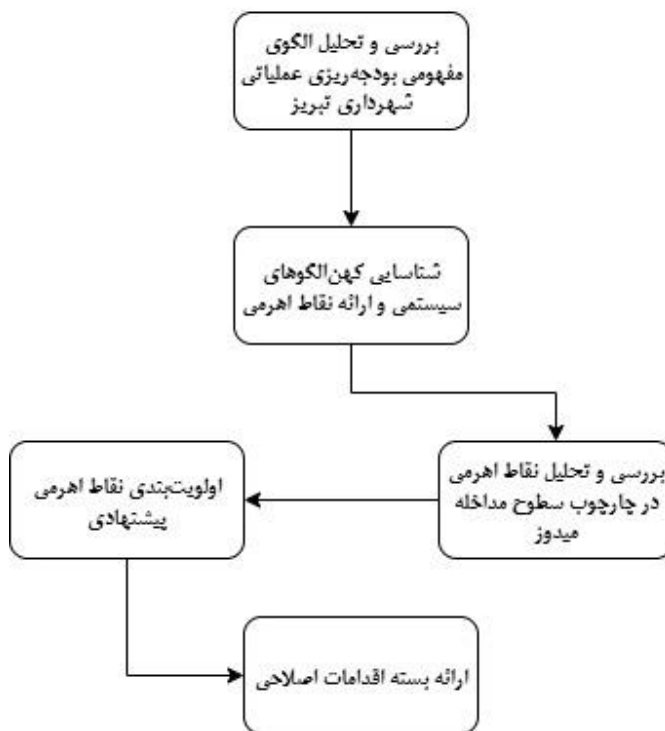
۱. حلقه بازخوردی مثبت (Positive Feedback Loop): حلقه‌ای است که در آن تغییر در یک متغیر باعث افزایش یا تشدید همان تغییر می‌شود، به طوری که اثر اولیه تقویت می‌شود و سیستم تمایل به رشد یا افت سریع پیدا می‌کند. به بیان دیگر، خروجی سیستم به صورت خودتقویت‌کننده عمل می‌کند و تمایل به دور شدن از تعادل دارد. حلقه بازخوردی منفی (Negative Feedback Loop): حلقه‌ای است که در آن تغییر در یک متغیر باعث ایجاد واکنشی می‌شود که اثر تغییر اولیه را کاهش یا تعدیل می‌کند. این نوع بازخورد به پایداری سیستم کمک می‌کند و تمایل سیستم به بازگشت به حالت تعادل یا مقصد مشخص را افزایش می‌دهد.

به‌منظور اطمینان از روایی و اعتبار یافته‌ها، از چندین روش اعتبارسنجی استفاده شد. در گام نخست، از روش توافق درون‌موضوعی جهت بررسی اعتبار فرایند کدگذاری استفاده گردید؛ به این منظور ۱۰ درصد منابع اطلاعات جمع‌آوری شامل متن مصاحبه‌ها، پیشینه پژوهش و اسناد جمع‌آوری‌شده در اختیار همکار پژوهشی، جهت انجام کدگذاری، قرار گرفت و میزان توافق بین دو کدگذاری ۸۱ درصد به دست آمد که نشان‌دهنده اعتبار فرایند کدگذاری است؛ برای رفع عدم توافق میان دو کدگذاری، جلسه‌ای برگزار شد و در آن تلاش گردید موارد اختلاف نظر شناسایی و اصلاح شوند. همچنین به منظور بررسی اعتبار یافته‌ها از مضامین و متن مصاحبه‌ها به منظور تحلیل و تفسیر نتایج بهره گرفته شده است. در نهایت، کلیه مراحل تحلیل در محیط نرم‌افزار مستندسازی شد تا امکان بازبینی مجدد فراهم گردد.

یافته‌های پژوهش نشان داد که موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز محدود به عوامل فنی و اجرایی نیست، بلکه از سه دسته عوامل ساختاری و نهادی تأثیر می‌پذیرد. موانع محیطی شامل تمرکزگرایی، بی‌ثباتی مدیریتی، وابستگی به درآمدهای ناپایدار و ضعف حکمرانی کلان کشور هستند؛ موانع ناشی از منابع سازمانی به محدودیت منابع مالی پایدار، کمبود زیرساخت‌های اطلاعاتی و ضعف سرمایه انسانی متخصص برمی‌گردند؛ و موانع ناشی از توانمندی سازمانی نیز در قالب ضعف فرهنگ پاسخ‌گویی، نگرش کوتاه‌مدت مدیران و فقدان پیوند میان برنامه‌بودجه تبلور یافته‌اند. بنابراین در بخش اول طرح که مطالعه حاضر در ادامه آن انجام شده است، با ترکیب تحلیل تماتیک و الگوسازی علی-معلولی، الگویی سیستمی و بومی برای شناسایی و تحلیل موانع نهادی و ساختاری بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز ارائه گردید. این چهارچوب، تصویری پویا از تعاملات میان عوامل نهادی، ساختاری و مدیریتی فراهم کرد و مبنای نظری پژوهش حاضر را جهت شناسایی ساختارهای زمینه‌ساز بروز موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم کرد.

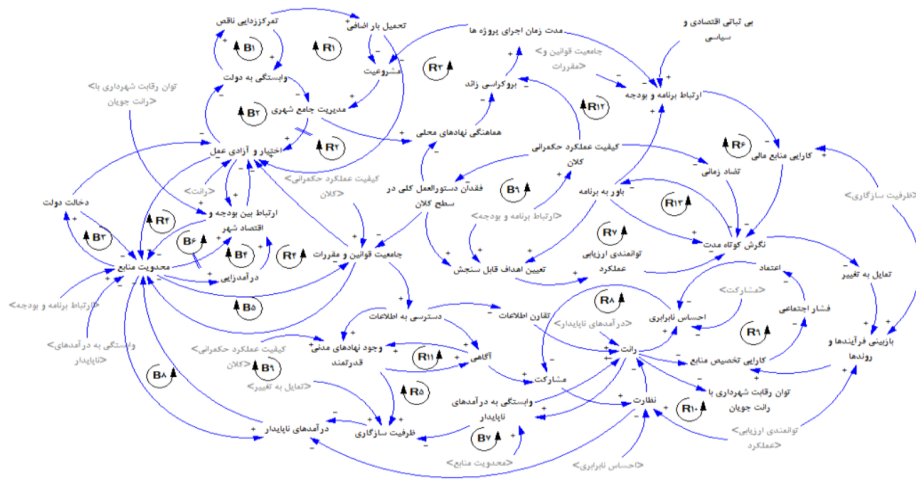
همچنین روش مطالعه حاضر کیفی و تحلیلی است. در واقع در مطالعه حاضر الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به منظور شناسایی ساختارها و فرایندهای زمینه‌ساز موانع مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت. مراحل اجرای کار در قالب شکل (۱) قابل مشاهده است. به این منظور از رویکرد تفکر سیستمی و ابزار کهن‌الگوهای سیستمی^۱ استفاده شده است. کهن‌الگوهای سیستمی به الگوهای تکرارشونده‌ای از روابط علی و بازخوردها در سیستم‌های پیچیده گفته می‌شود که به‌عنوان «الگوهای رفتاری عمومی» در طیف وسیعی از حوزه‌ها مشاهده می‌شوند. این الگوها در

واقع ساختارهای زیربنایی اند که موجب بروز مشکلات مشابه در زمینه‌های متفاوت می‌شوند و شناخت آن‌ها به تحلیل گران امکان می‌دهد تا منطق پنهان رفتار سیستم را درک کرده و راهبردهای مؤثر برای مداخله طراحی کنند. کهن‌الگوها نحوه تعامل بین حلقه‌های بازخورد مثبت و منفی را نشان می‌دهند. در واقع، استفاده از کهن‌الگوهای سیستمی به تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا از تکرار خطاهای سیاستی پرهیز کرده و به جای پرداختن به نشانه‌های سطحی، عوامل ساختاری و ریشه‌ای مسائل را هدف قرار دهند (کیم^۱، ۱۹۹۲؛ سنکه^۲، ۱۹۹۰؛ میدوز، ۲۰۰۸).



شکل ۱: مراحل و فرایند انجام کار

1. Kim
2. Senge



شکل ۲: نمودار CLD الگوی تجمیعی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شهرداری تبریز

در واقع به منظور شناسایی کهن‌الگوهای سیستمی، الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی بررسی گردید و مواردی که نشان‌دهنده یک الگوی رفتاری تکرار شونده بود، شناسایی شد، بعد از شناسایی کهن‌الگوهای سیستمی و تشخیص نقاط اهرمی با استفاده از چهارچوب سطوح مداخله میدوز و همچنین نمودار ساعت اِسون، نقاط اهرمی تحلیل و اولویت‌بندی می‌شوند.

نقاط اهرمی به‌عنوان نقاطی در یک سیستم پیچیده تعریف می‌شوند که حتی یک تغییر کوچک در آن‌ها می‌تواند منجر به تغییرات بزرگ در رفتار کل سیستم شود، مفهومی که به‌وضوح در کار کلاسیک دونلا میدوز درباره «مکان‌هایی برای مداخله در یک سیستم» تشریح شده و یک سلسله‌مراتب دوازده‌گانه از نقاط مداخله را پیشنهاد می‌کند (از پارامترهای کم‌اثر تا اهداف و الگوهای ذهنی بنیادین) (میدوز، ۱۹۹۹). پژوهش‌های بعدی این چهارچوب را برای کاربرد در مسائل پایداری توسعه داده‌اند و نشان داده‌اند که مداخلات عمیق‌تر (مانند تغییر هدف یا پارادایم سیستم) پتانسیل تحول‌آفرین بیشتری دارند، درحالی‌که مداخلات سطحی‌تر (مانند تنظیم پارامترها یا تغییر در بافرها) آسان‌تر، اما اثربخشی کمتری در بر دارند؛ این مطالعات همچنین تلاش کرده‌اند چهارچوب میدوز را به حوزه‌های عملی‌تر مثل بازطراحی نهادها، بازسازی جریان‌های اطلاعات و بازیبوند مردم با طبیعت پیوند دهند تا راهنمایی برای مداخلات راهبردی در جهت تحول پایداری فراهم آورند (اِسون و همکاران، ۲۰۱۶)

در ادامه، پژوهش حاضر با بهره‌گیری از الگوی مفهومی طراحی‌شده که روابط علی پیچیده و چندبعدی میان موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز را به تصویر می‌کشد، اقدام به تجزیه و تحلیل این الگو نموده است. این الگو نه تنها شبکه‌ای از موانع و تأثیرات متقابل میان آن‌ها را نشان می‌دهد، بلکه امکان شناسایی سازوکارهای درونی و پویایی‌های سیستمی حاکم بر فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را نیز فراهم می‌آورد. بر این اساس، در مطالعه حاضر تلاش شد با به‌کارگیری ابزار «کهن‌الگوهای سیستمی»، ابعاد عمیق‌تر این شبکه پیچیده مورد واکاوی قرار گیرد. استفاده از این ابزار به پژوهشگران کمک کرد تا ساختارها، فرایندها و به‌ویژه الگوهای ذهنی پنهان و ریشه‌ای که زمینه‌ساز بروز موانع هستند، شناسایی و استخراج شوند. به بیان دیگر، با تحلیل الگوی مفهومی موجود از منظر کهن‌الگوهای سیستمی، امکان درک بهتر چرایی شکل‌گیری و تداوم موانع فراهم گردید؛ چرا که این الگوها نشان می‌دهند چگونه تعاملات تکرارشونده میان مؤلفه‌های مختلف، ساختارهای نهادی و رفتاری خاصی را ایجاد می‌کنند که در نهایت به بازتولید موانع و مقاومت در برابر تغییر منجر می‌شود.

بعد از شناسایی نقاط اهرمی، از چهارچوب سطوح مداخله میدوز به منظور اولویت‌بندی آن‌ها بهره گرفته خواهد شد. این چهارچوب، بر پایه مطالعات میدوز، چهار سطح کلی مداخله را معرفی می‌کند: پارامترها (مانند استانداردها، مالیات‌ها)، بازخوردها (مثل حلقه‌های بازخوردی تقویت‌کننده یا تعادلی)، ساختار سیستم (نظام اطلاع‌رسانی، قواعد و قدرت نهادهای تصمیم‌گیر) و در نهایت هدف یا پارادایم حاکم بر سیستم؛ سطوح مداخله میدوز در جدول (۱) قابل مشاهده است. براساس چهارچوب «سطوح مداخله» میدوز، هرچه از لایه‌های عمیق‌تر مداخله به سمت سطوح سطحی‌تر حرکت کنیم (از شماره ۱۲ به شماره ۱)، امکان اعمال تغییرات و اصلاحات آسان‌تر می‌شود. به‌عنوان مثال، اصلاح پارامترها یا تغییر قواعد اجرایی معمولاً با مقاومت کمتری مواجه است و به سرعت قابل اجرا است. باین‌حال، چنین تغییراتی تأثیر محدودی بر عملکرد کلی و پایداری سیستم دارند. در مقابل، مداخلاتی که در سطوح عمیق‌تر صورت می‌گیرند - مانند بازنگری در ساختارها، جریان‌های اطلاعاتی یا حتی الگوهای ذهنی و پارادایم‌های حاکم - اگرچه دشوارتر و زمان‌برتر هستند؛ اما بیشترین ظرفیت را برای ایجاد تغییرات پایدار، بلندمدت و بنیادین در سیستم فراهم می‌سازند؛ بنابراین، یک چالش اساسی در مدیریت و اصلاح نظام‌ها آن است که چگونه میان سهولت اجرا در سطوح سطحی و میزان اثرگذاری عمیق در سطوح بنیادی توازن برقرار شود.

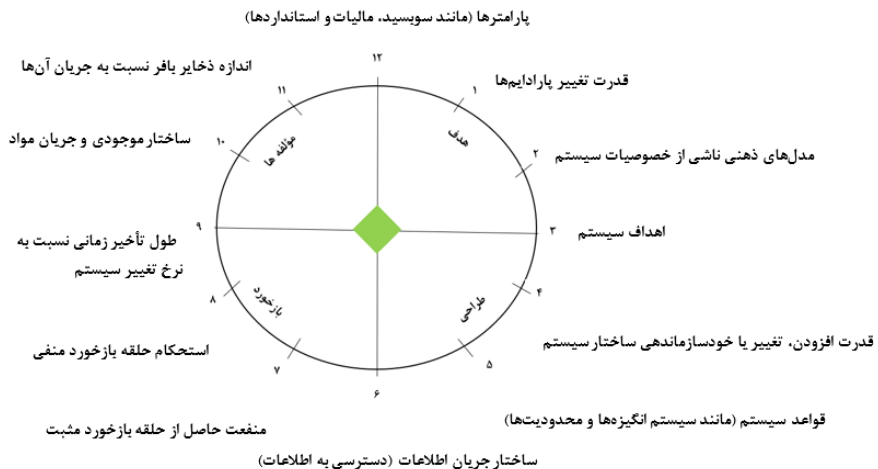
در نهایت، به منظور طراحی و ارائه یک بسته اقدامات اصلاحی منسجم و سیستماتیک، از نمودار ساعت اِیسون (شکل ۳) بهره گرفته شد. این ابزار به تحلیل گران امکان می‌دهد تا اقدامات و مداخلات پیشنهادی را براساس زمان‌بندی، اولویت و سطح اثرگذاری بر سیستم دسته‌بندی و سازماندهی کنند. به کمک نمودار ساعت اِیسون، می‌توان روابط زمانی و ترتیب اجرای اقدامات اصلاحی را مشخص نمود و اطمینان حاصل کرد که هر مداخله در زمان و سطح مناسب خود انجام شود. بدین ترتیب، استفاده از این نمودار نه تنها به انسجام بسته اقدامات کمک می‌کند، بلکه باعث می‌شود مداخلات طراحی شده، با در نظر گرفتن پیچیدگی‌ها و وابستگی‌های سیستم، اثربخشی بیشتری داشته باشند و زمینه تحقق تغییرات پایدار فراهم شود.

جدول ۲: سطوح مداخله میدوز

ردیف	سطح مداخله	مفهوم	میزان دشواری / تأثیرگذاری
۱	ثابت‌ها، محدودیت‌ها و مقادیر Parameters, Constants, Numbers	تغییر اعداد و پارامترهای سیستم بدون تغییر ساختار آن	آسان برای اجرا، تأثیر کم
۲	اندازه و ظرفیت جریان‌ها Sizes of buffers and stocks	تغییر حجم منابع و ذخایر در سیستم	نسبتاً آسان، تأثیر محدود
۳	ساختارهای شبکه‌ای و جریان‌ها Structure of material stocks and flows	تغییر چگونگی اتصال منابع و فرایندها	متوسط، تأثیر متوسط
۴	زمان‌بندی بازخوردها Length of delays	تغییر تأخیرها در بازخوردها و گزارش‌دهی	متوسط، تأثیر متوسط
۵	تقویت بازخوردهای مثبت Strength of negative feedback loops	تنظیم میزان بازخوردهای اصلاحی سیستم	دشواری، تأثیر بالا
۶	تقویت بازخوردهای منفی Strength of positive feedback loops	تقویت سازوکارهای رشد یا تخریب سیستم	دشواری، تأثیر بالا
۷	ساختار اطلاعات Structure of information flows	تغییر اینکه چه کسی چه اطلاعاتی دارد و چه زمانی	متوسط، تأثیر زیاد
۸	قوانین و محدودیت‌ها Rules of the system	تغییر قوانین، سیاست‌ها و استانداردها	دشواری، تأثیر زیاد

میزان دشواری / تأثیرگذاری	مفهوم	سطح مداخله	ردیف
دشوار، تأثیر زیاد	توانایی تغییر ساختار سیستم در طول زمان	Power to add, change, evolve system structure	۹
دشوار، تأثیر بسیار زیاد	تعیین اهداف اصلی سیستم	Goals of the system	۱۰
بسیار دشوار، تأثیر بسیار زیاد	تغییر نگرش‌ها و باورهای کلیدی	Mindset or paradigm out of which system arises	۱۱
بسیار دشوار، تأثیر عمیق	قابلیت فراتر رفتن از پارادایم فعلی و ایجاد نوآوری	Transcending paradigms	۱۲

بنابراین نقاط اهرمی هرکدام از کهن‌الگوهای شناسایی شده براساس طبقه‌بندی میدوز (۱۹۹۹) و ايسون و همکاران (۲۰۱۷) رتبه‌بندی شده و پتانسیل آن‌ها به‌عنوان اقدامات سیاستی ارزیابی خواهد شد. در واقع تمرکز بر سطوح عمیق مداخله ممکن است به آشکار کردن روابط سیستماتیک بین نقاط اهرمی کمک کند.



شکل ۳: طبقه‌بندی سطوح مداخله

منبع: میدوز (۱۹۹۹)، ايسون (۲۰۱۷)

۴. نتایج پژوهش

همان‌طور که اشاره شد، یافته‌های پژوهش حاضر در دو بخش قابل طرح است. در بخش اول ساختارها یا کهن‌الگوهای سیستمی از الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شناسایی و نقاط اهرمی پیشنهاد شده و در بخش دوم نیز با استفاده از چهارچوب سطوح مداخله میدوز و نمودار ساعت اِسون نقاط اهرمی تحلیل و اولویت‌بندی شده‌اند.

۴-۱. شناسایی کهن‌الگوهای سیستمی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی

همان‌طور که در بخش مرور مبنای مفهومی مطالعه بیان شد، در مطالعه حاضر به منظور شناسایی ریشه اصلی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی از ابزار «کهن‌الگوهای سیستمی» بهره گرفته شده است. همان‌طور که اشاره شد، کهن‌الگوهای سیستمی الگوهای تکرارشونده‌ای هستند که در بسیاری از سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی دیده می‌شوند. مهم‌ترین این کهن‌الگوها عبارتند از:

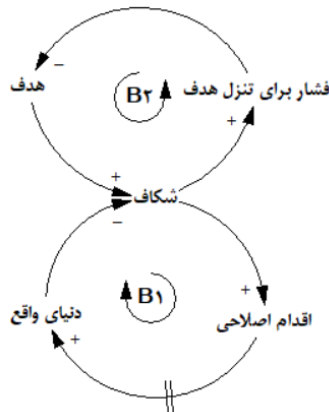
- ❖ کهن‌الگوی محدودیت‌های رشد^۱: سیستمی که ابتدا با سرعت رشد می‌کند اما به دلیل وجود محدودیت‌های منابع یا ظرفیت محیطی متوقف می‌شود.
- ❖ جابه‌جایی مرز مشکل^۲: تمرکز بر راه‌حل‌های کوتاه‌مدت و سطحی که مشکل اصلی را پنهان می‌کند و مانع حل ریشه‌ای می‌شود.
- ❖ وابستگی به مداخله بیرونی^۳: وابستگی بیش از حد به مداخلات بیرونی که خودکفایی سیستم را کاهش می‌دهد.
- ❖ راه‌حل‌هایی که شکست می‌خورند^۴: اقدام‌های سریع و ساده که در بلندمدت مشکل را تشدید می‌کنند.
- ❖ تراژدی منابع مشترک^۵: استفاده بیش از حد از منابع مشترک توسط افراد که باعث نابودی آنها می‌شود.

1. Limits to Growth
 2. Shifting the Burden
 3. Shifting the Burden to the Intervenor
 4. Fixes that Fail
 5. Tragedy of the Commons

- ❖ رقابت برای برتری^۱: دو یا چند بازیگر که با افزایش واکنش نسبت به یکدیگر شرایط را بدتر می‌کنند.
- ❖ موفقیت برای موفق‌ها^۲: تخصیص منابع به افراد یا بخش‌های موفق که باعث محرومیت دیگران می‌شود.
- ❖ رشد و سرمایه‌گذاری ناکافی^۳: رشد سیستم که به دلیل عدم سرمایه‌گذاری متناسب دچار رکود یا سقوط می‌شود.

در الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی که در شکل (۲)، قابل مشاهده است، ۸ ساختار در قالب ۴ نوع کهن الگو شناسایی شده است که در این بخش به آن‌ها پرداخته خواهد شد.

کهن الگوی تنزل اهداف: اهداف، محرک تلاش و کوشش افراد و سازمان‌ها هستند و مطابق کهن الگوی تنزل اهداف، افراد برای حل مسائل خود دو راه دارند. در واقع شکاف بین اهداف و وضعیت موجود عامل اصلی حرکت سیستم‌ها در جهت پرکردن شکاف بین اهداف و وضعیت موجود است. هرچقدر شکاف بین هدف و وضع موجود بیشتر باشد، تلاش بیشتری برای پر کردن شکاف مورد نیاز است. تلاش برای ارتقا و بهبود وضع موجود با تأخیر، منجر به بهبود وضع موجود می‌شود؛ بنابراین یک راه برای کاهش شکاف بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب (هدف)، ارتقا وضعیت موجود از طریق تقویت حلقه بازخوردی منفی است (شکل ۴).

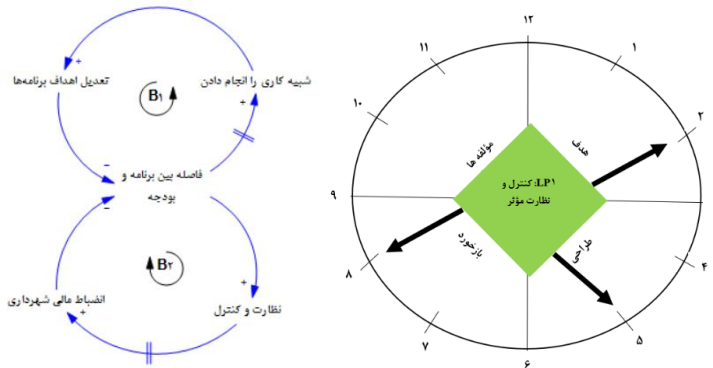


شکل ۴: کهن الگوی تنزل اهداف

1. Escalation
2. Success to the Successful
3. Growth and Underinvestment

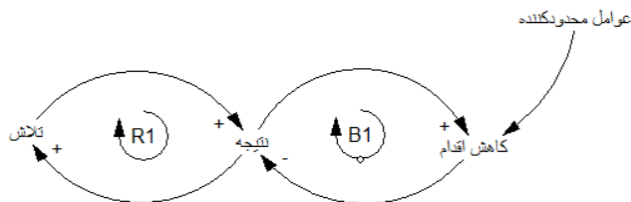
یکی دیگر از راه‌های کاهش شکاف بین وضعیت مطلوب و وضعیت موجود، تعدیل وضعیت مطلوب یا هدف است. در واقع برای کاهش شکاف بین این دو وضعیت یا باید وضعیت موجود را ارتقا داد یا وضعیت مطلوب را تنزل داد (شکل ۴).

ساختار متناسب با این کهن‌الگو که در الگوی مفهومی موانع بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز شناسایی شد، تحت عنوان کهن‌الگوی انطباق برنامه‌بودجه است که در شکل (۵)، قابل مشاهده است.



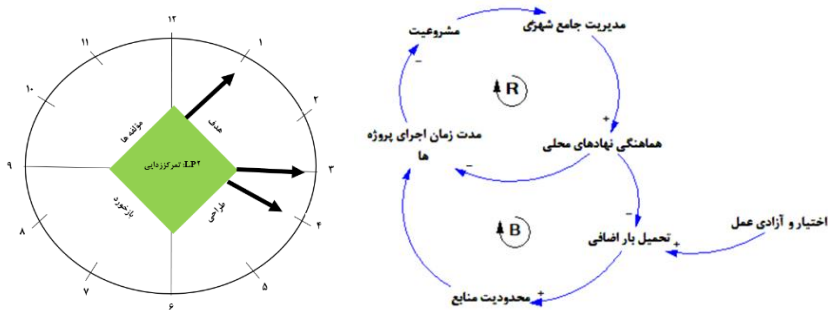
شکل ۵: ساختار انطباق برنامه‌بودجه و نمودار ساعت مربوط به آن

کهن‌الگوی محدودیت رشد: حلقه بازخوردی مثبت، رشد نمایی ایجاد می‌کند، اما در دنیای واقعی هیچ متغیری نمی‌تواند رشد کمی خود را تا بی‌نهایت ادامه دهد. محدودیت‌های موجود در دنیای واقع، مانع از ادامه رشد نمایی می‌شود. عامل محدودکننده رشد نمایی حلقه بازخوردی مثبت، حلقه بازخوردی منفی است. کهن‌الگوی محدودیت رشد در شکل (۶) قابل مشاهده است.

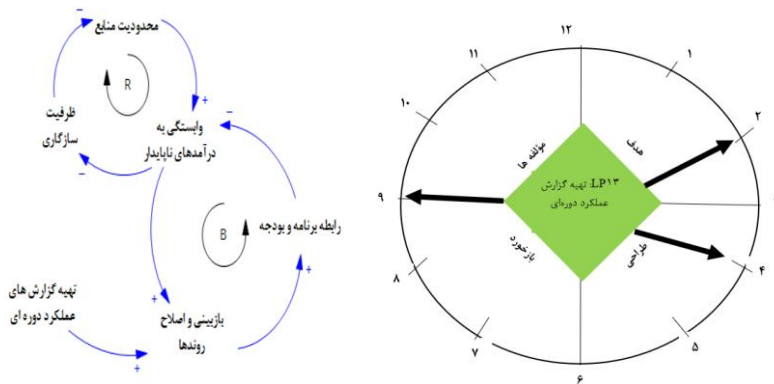


شکل ۶: کهن‌الگوی محدودیت رشد

ساختارهای متناسب با این کهن‌الگو که در الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی قابل شناسایی هستند شامل کهن‌الگوی عدم هماهنگی نهادهای محلی و کهن‌الگوی ظرفیت سازگاری است که در شکل (۷) و (۸) به تصویر کشیده شده است.

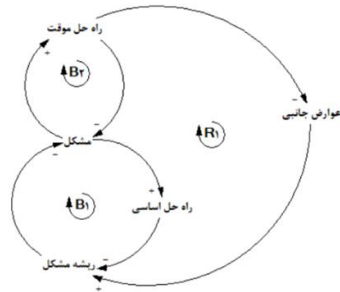


شکل ۷: ساختار هماهنگی نهادهای محلی و نمودار ساعت مربوط به آن



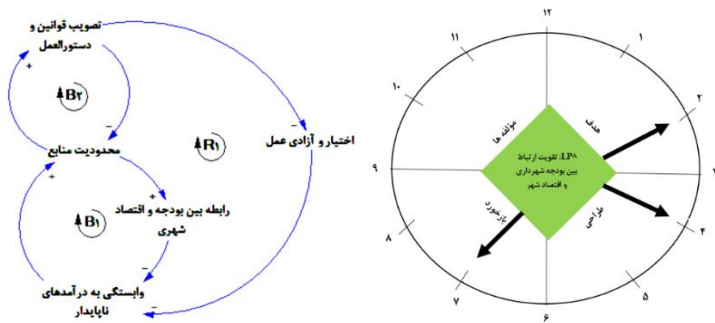
شکل ۸: ساختار ظرفیت سازگاری و نمودار ساعت مربوط به آن

کهن‌الگوی جابه‌جایی مرز مشکل: همان‌طور که اشاره شد برای رفع علامت مشکل دو مسیر امکان‌پذیر است. یکی از راه‌حل‌های اساسی برای حذف ریشه مشکل است و دیگری راه‌حل‌های موقت برای تقلیل علامت مشکل است. همان‌طور که در شکل (۹) قابل مشاهده است، دو حلقه بازخوردی منفی ۱ و ۲ با هدف حذف علامت مشکل از دو مسیر راه‌حل موقت و راه‌حل اساسی فعال هستند. الگوی کهن‌الگویی که در این قسمت مطرح می‌شود، جابه‌جایی مرز مشکل است.

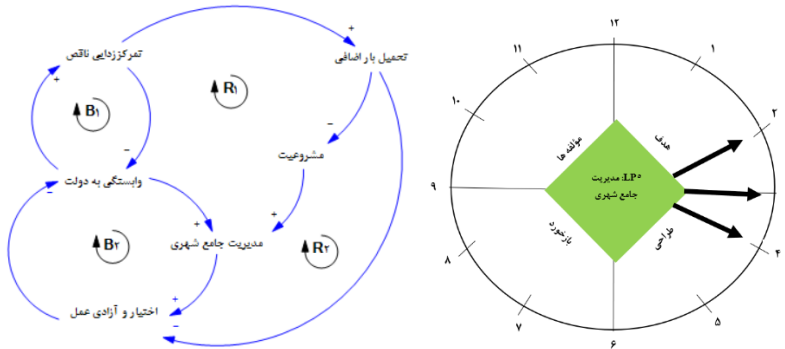


شکل ۹: کهن الگوی جابه‌جایی مرز مشکل

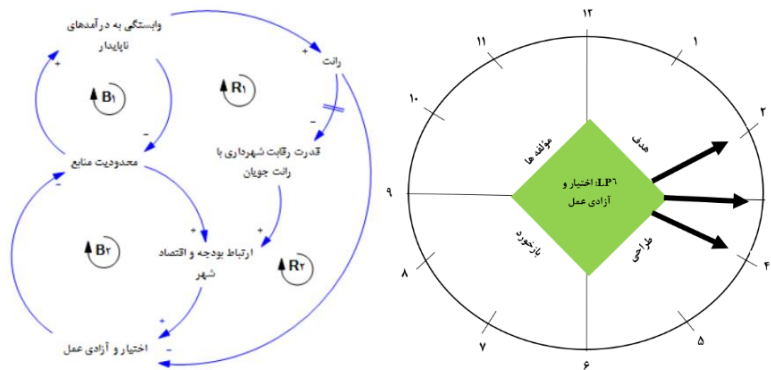
با بررسی الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز، سه ساختار محدودیت منابع، وابستگی به دولت و رانت متناسب با کهن الگوی جابه‌جایی مرز مشکل شناسایی شد که در شکل‌های ۱۰، ۱۱، ۱۲ قابل مشاهده است.



شکل ۱۰: ساختار محدودیت منابع و نمودار ساعت مربوط به آن

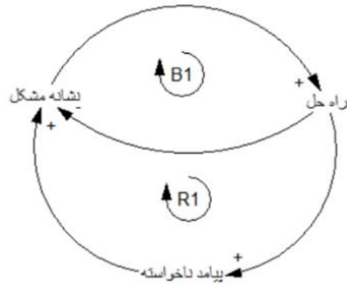


شکل ۱۱: ساختار وابستگی به دولت



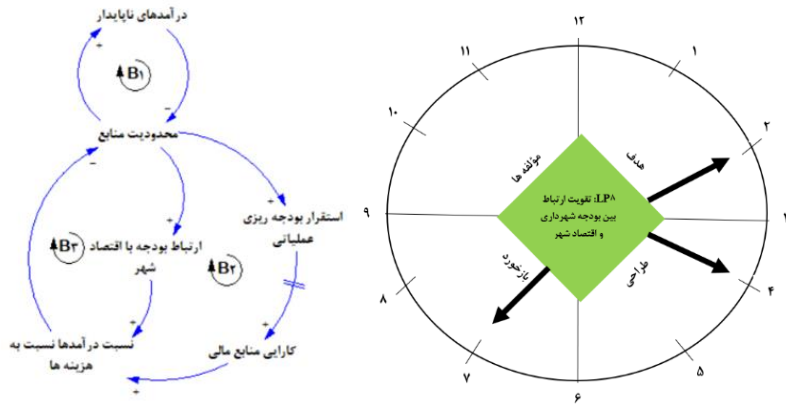
شکل ۱۲: ساختار رانت

کهن‌الگوی راه‌حلی‌هایی که شکست می‌خورند: یکی از کهن‌الگوهای رایج که افراد در شرایط مختلف با آن مواجه می‌شوند، کهن‌الگوی راه‌حلی‌هایی که شکست می‌خورند، است. وقتی افراد با نشانه‌های مشکل مواجه می‌شوند راه‌حلی‌هایی را انتخاب می‌کنند که به‌طور موقت نشانه مشکل را برطرف می‌کند، بدون آنکه ریشه مشکل را بررسی و برطرف کند. این‌گونه راه‌حل‌های موقت بیشتر وقت‌ها موجب تقویت ریشه مشکل می‌شود و از همین‌رو بعد از مدتی مشکل با ابعاد بزرگ‌تر ظاهر می‌شود. ساختار کهن‌الگوی راه‌حلی‌هایی که شکست می‌خورند در شکل (۱۳) قابل مشاهده است.

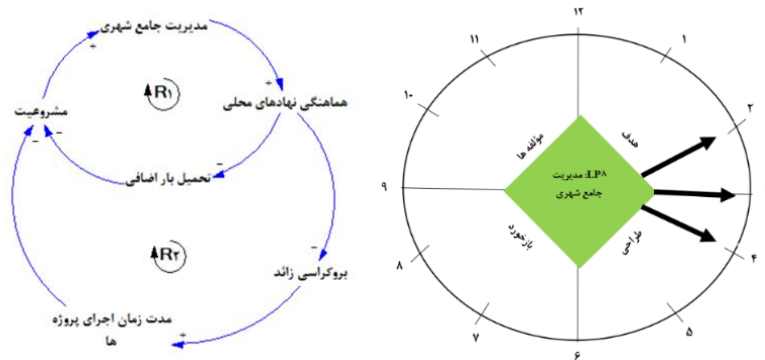


شکل ۱۳: کهن‌الگوی راه‌حلی‌هایی که شکست می‌خورند

بررسی الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی نشان می‌دهد دو ساختار تحت عناوین درآمدهای ناپایدار و تحمیل بار اضافی متناسب با کهن‌الگوی راه‌حلی‌هایی که شکست می‌خورند، قابل شناسایی است. این ساختارها در شکل (۱۴) و (۱۵) قابل مشاهده هستند.



شکل ۱۴: ساختار درآمدهای ناپایدار



شکل ۱۵: ساختار تحمیل بار اضافی

در بخش بعد کهن‌الگوهای شناسایی شده به تفصیل تحلیل و بررسی خواهد شد: پژوهش حاضر با هدف شناسایی و تحلیل موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز، با بهره‌گیری از رویکرد سیستمی و کهن‌الگوهای سیستمی انجام شد. یافته‌ها نشان داد که این موانع نه تنها ماهیت فنی و اجرایی دارند، بلکه در لایه‌های عمیق‌تر ساختارهای نهادی، ذهنیت‌های مدیریتی و قواعد حکمرانی ریشه‌دار هستند. همان‌طور که در بخش قبل در قالب شکل نشان داده شد، کهن‌الگوهای شناسایی شده در الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شامل ۸ ساختار در قالب ۴ نوع کهن‌الگو به شرح زیر است:

❖ ساختار انطباق بین برنامه‌بودجه

یکی از موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز عدم مطابقت بین برنامه‌بودجه است. یکی از راه‌های کاهش شکاف بین برنامه‌بودجه، ارتقا وضعیت موجود است که از طریق کنترل و نظارت مؤثر بر فرایند درآمد- هزینه شهرداری امکان‌پذیر است. با کنترل و نظارت مؤثر از طریق ارزیابی عملکرد بودجه و در صورت انحراف بودجه از برنامه‌های تدوین شده، بازبینی و اصلاح فرایندها و روندهای موجود، می‌توان شکاف بین برنامه‌بودجه را کاهش داد.

اما از آنجایی که این کار مستلزم صرف وقت و هزینه بالایی است و فراهم کردن زیرساخت‌های فنی، نیروی انسانی متخصص و حمایت‌های تصمیم‌گیران و مدیران بسیار دشوار است، معمولاً راه‌حل ساده‌تر یعنی تنزل هدف به‌عنوان راه‌حل انتخاب می‌شود. در واقع با افزایش شکاف برنامه‌بودجه، نهادهای تصمیم‌گیر مانند وزارت کشور، شورای اسلامی شهر و همچنین شهرداری از طریق تدوین و

ابلاغ دستورالعمل‌ها و همچنین تدوین برنامه‌های میان‌مدت، مانند برنامه‌های عملیاتی ۵ ساله، سعی در حل مسئله دارند. درحالی‌که اجرای این مصوبات نیازمند توانمندی بالایی است که شهرداری‌ها فاقد آن هستند؛ بنابراین شهرداری‌ها به منظور جبران کاهش مشروعیت خود که ناشی از عدم اجرای برنامه‌ها و دستورالعمل‌ها است، دست به اقداماتی می‌زنند که شبیه کاری را انجام دادن است، به عبارت بهتر از آنجایی که شهرداری‌ها توانمندی پایینی دارند، نمی‌توانند دست به اقدامات واقعی و منطبق بر برنامه بزنند، از همین رو با تکرار اقدامات و عملیات روزمره سعی در کسب اعتبار و مشروعیت بین شهروندان خواهند داشت. این رویکرد تحت عنوان «شبیه کاری را انجام دادن یا ادای کار کردن را درآوردن» مطرح می‌گردد. در واقع شهرداری سعی می‌کند از این طریق حداقل در کوتاه‌مدت برای خود مشروعیت کسب کند، اما در بلندمدت شکاف بین برنامه و بودجه افزایش می‌یابد. در شکل (۵)، این مطالب کاملاً قابل مشاهده است.

نمونه بارز این مسئله تدوین برنامه‌های عملیاتی ۵ ساله است که در شهرداری تبریز اولین برنامه در بازه زمانی ۱۳۹۸-۱۴۰۲ تدوین و اجرا شده است و برنامه دوم نیز در حال تدوین است. مطابق اظهارات یکی از اعضای گروه برنامه‌ریزی معاونت برنامه‌ریزی شهرداری تبریز، برآوردها نشان می‌دهد ۴۵ درصد برنامه اول اجرایی شده است. فارغ از اینکه برآورد صورت گرفته چگونه انجام شده و چقدر به واقعیت نزدیک است، اجرای ۴۵ درصد یک برنامه نشان‌دهنده دو مطلب است، یا برنامه تدوین شده منطبق با شرایط موجود شهرداری و شهر نبوده و یا توانمندی شهرداری در اجرای برنامه ضعیف بوده است.

بنابراین، اقدام مداخله‌ای یا نقطه اهرمی ساختار انطباق برنامه بودجه، کنترل و نظارت مؤثر است که مستلزم تغییر در الگوهای ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطوح مختلف ملی و محلی، ایجاد توانمندی در شهرداری جهت تغییر یا خودسازماندهی به منظور سازگاری با تغییرات و همچنین تولید اطلاعات و ایجاد دسترسی آزاد به این اطلاعات است. مطابق آنچه گفته شد، اقدام مداخله‌ای پیشنهادشده جزو اقدامات در سطح عمیق محسوب می‌شود.

❖ ساختار عدم هماهنگی نهادهای محلی

هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان‌یافته که اهداف و ابزارهای رسیدن به آن‌ها را مشخص کند و فعالیت‌ها را هماهنگ سازد، از هم می‌پاشد و به بی‌نظمی می‌گراید. شهرها نیز پیچیده‌ترین و متنوع‌ترین جلوه‌های زندگی اجتماعی بشری را در خود دارند. بدون وجود نظام مدیریت شهری، انجام برنامه‌ریزی‌های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر و مقابله با مسائل و مشکلات کنونی، بی‌سامان می‌شود. راهبرد نیل به توسعه پایدار کلان‌شهری به ایجاد منظومه‌ای از واحدهای فضایی

خودگردان همراه با توسعه اجتماعات محلی در چهارچوب نظام مدیریت یکپارچه شهری بازمی‌گردد. این همان چیزی است که گم‌شده برنامه‌ریزی شهری کنونی در کشور است و گویی با طرح و اجرای نقشه‌های کاربری زمین و زیرساخت‌ها و مانند آن، کالبد شهر موجب توسعه اجتماعات می‌شود. یکپارچه شدن مدیریت شهری این امکان را می‌دهد که علاوه بر کالبد، کارکرد و محتوای اجتماعی و اقتصادی را نیز با یکدیگر در فرایند برنامه‌ریزی توسعه مورد توجه قرار داد؛ مهم‌تر از آن، فرایند مشارکتی و دربرگیرنده کثرت شهروندان را به راه انداخت، فرایندی که لازمه توسعه پایدار و شهروندمدار است. بررسی منابع اطلاعاتی نشان می‌دهد فقدان مدیریت جامع شهری یکی از موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی است. در شهرهای بزرگ از جمله تبریز، هزینه‌های زیادی به جهت ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی به شهروندان تحمیل می‌شود؛ از نمونه‌های بارز این ناهماهنگی‌ها، تداخل طرح‌های عملیاتی از سوی دو نهاد متفاوت است که منجر به اتلاف منابع ملی و محلی می‌شود. موضوعات مختلف و سازمان‌های درگیر در امر برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران شهری را وادار به برنامه‌ریزی یکپارچه کرده است. دستگاه‌هایی نظیر آب و فاضلاب، برق، مخابرات و گاز تماس متقابل کمتری دارند، بنابراین مدیریت شهری، هماهنگ‌کننده تلقی می‌شود و به تبع آن فقدان مدیریت جامع شهری عامل اصلی بروز ناهماهنگی‌ها در مدیریت شهری و افزایش هزینه‌های شهر است؛ بنابراین مطابق شکل (۷) برقراری مدیریت جامع شهری از طریق ایجاد هماهنگی بین نهادهای محلی منجر به کاهش هزینه‌های شهر از جمله مدت زمان موردنیاز جهت اجرای پروژه‌ها می‌گردد و این امر یکی از عوامل افزایش مشروعیت شهرداری و بنابراین فراهم شدن شرایط برقراری مدیریت جامع شهری می‌شود.

اما مسئله‌ای که باید به آن توجه داشت این است که با برقراری مدیریت جامع شهری مسئولیت‌ها و وظایف شهرداری‌ها گسترش می‌یابد یا به عبارتی بار اضافی بر شهرداری تحمیل می‌شود، مسئولیت‌ها و وظایف بیشتر نیازمند منابع مالی بیشتری نیز است که محدودیت منابع می‌تواند به عنوان یک مانع، تحقق مدیریت جامع شهری را با مشکل مواجه سازد که این مانع می‌تواند با تدبیر حکمرانی کلان از طریق اعطای اختیار و آزادی عمل به شهرداری در جهت تأمین منابع مالی، برطرف گردد. در واقع وقتی شهرداری تبریز در تعریف منابع درآمدی خود، اختیار و آزادی عمل داشته باشد، با گره زدن منابع درآمدی خود به اقتصاد شهر، قادر است منابع درآمدی پایدار کسب کند و بدین‌وسیله شرایط استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم نماید.

بنابراین نقطه اهرمی سیاستی متناسب با ساختار عدم هماهنگی نهادهای محلی، تمرکززدایی است، به عبارت دیگر، عملیاتی کردن آن نیازمند تغییر پارادایم‌های موجود، تغییر الگوهای ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطح ملی و محلی و ارتقاء توانمندی شهرداری در ایجاد تغییرات یا خودسازماندهی است؛ بنابراین اجرای اقدام مداخله‌ای مذکور نیازمند اقداماتی با سطوح عمیق است.

❖ ساختار ظرفیت سازگاری

ظرفیت سازگاری به گنجایش بُرد سیستم‌ها، نهادها، انسان‌ها و سایر جانداران برای سازگاری با آسیب‌های احتمالی، استفاده از فرصت‌ها یا واکنش به پیامدها مربوط می‌شود. افزایش ظرفیت سازگاری بودجه شهرداری در برابر تغییرات و نوسانات متغیرهای محیطی منجر به ثبات^۱ در بودجه (آلسینا و پروتی^۲، ۱۹۹۶: ۴۰۳) شهرداری می‌گردد. ثبات در بودجه شهرداری می‌تواند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را تسهیل نماید؛ به عبارت دیگر ظرفیت سازگاری بالا از طریق کاهش رانت و محدودیت منابع می‌تواند بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی تأثیرگذار باشد.

بررسی‌ها و اظهارات مصاحبه‌شوندگان نشان می‌دهد در شهرداری تبریز مکانیسم‌های بازبینی روندها و فرایندهای گذشته بسیار ضعیف هستند. ضعف در بازبینی فرایندهای گذشته منجر به ادامه روندهای معیوب و کاهش ظرفیت سازگاری با تغییرات محیطی می‌گردد. ظرفیت سازگاری پایین با توجه به نوسانات در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در محیط دور شهرداری، منجر به افزایش نوسانات در درآمد و هزینه شهرداری می‌گردد. نوسانات در درآمد و هزینه شهرداری، افق برنامه‌ریزی را کاهش و ارتباط بین برنامه‌بودجه را منقطع و استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را با مانع مواجه می‌کند. مطابق شکل شماره (۸)، توقف این روند مستلزم تعریف مکانیسم بازبینی روندها و فرایندهای موجود و در صورت انحراف، اصلاح آن‌ها است. بازبینی روندها و فرایندها، خود نیازمند دسترسی به اطلاعات عملکرد سیستم است که از طریق تهیه گزارش‌های عملکرد دوره‌ای قابل دستیابی است؛ بنابراین نقطه اهرمی یا اقدام مداخله‌ای متناسب با ساختار ظرفیت سازگاری، تهیه گزارش عملکرد دوره‌ای است. این امر مستلزم تغییر الگوهای ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطوح ملی و محلی، ارتقاء توانمندی ایجاد تغییر و خودسازماندهی در شهرداری برای سازگاری با تغییرات و نوسانات و تولید

۱ ثبات بودجه (Budget Stability) شهرداری به معنای وجود منابع درآمدی پایدار و قابل پیش‌بینی است که شهرداری بتواند هزینه‌های خود را بدون مواجهه با کسری بودجه یا نیاز به استفاده از درآمدهای ناپایدار تأمین کند.

و جریان آزاد اطلاعات به خصوص اطلاعات عملکردی است. اجرای اقدام مداخله‌ای مذکور نیازمند اقداماتی با سطح عمیق است.

❖ ساختار محدودیت منابع

در دهه‌های اخیر به دلیل افزایش جمعیت شهر و پیشرفت تکنولوژی، تقاضا برای خدمات شهری افزایش یافته است؛ اما سرعت افزایش منابع درآمدی به اندازه افزایش تقاضا برای خدمات شهری نبوده و شهرداری‌ها از جمله شهرداری تبریز با محدودیت منابع مواجه هستند. به منظور غلبه بر محدودیت منابع، رویکردهای متعددی اتخاذ می‌گردد، برخی اقدامات در سطح حکمرانی کلان کشور به صورت تصویب قوانین و اتخاذ دستورالعمل‌هایی به منظور تعریف منابع درآمدی جدید است که به دلیل اینکه این اقدامات اغلب مبتنی بر مشارکت سطوح محلی نبوده و از ویژگی‌ها و مزیت‌های رقابت شهرها که حسب مورد می‌تواند متفاوت باشد غفلت می‌کند و از انعطاف و سازگاری مناسب برخوردار نیست معمولاً اثربخشی لازم را ندارند؛ چرا که این تصمیمات و دستورالعمل‌ها بدون مشارکت بازیگران محلی اتخاذ و به صورت سراسری نیز ابلاغ می‌شود. از طرف دیگر این نوع اقدامات منجر به گسست و تضعیف رابطه بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر نیز می‌شوند و غفلت و بی‌توجهی به مزیت‌های رقابتی شهرها، موجب بلااستفاده و بی‌اثر شدن آن‌ها می‌شود^۱ (کانتور، ۲۰۱۱). گروه دیگر اقداماتی که در سطح محلی برای کاهش محدودیت منابع انجام می‌شود شامل تعریف منابع درآمدی جدید برای شهرداری است که اغلب با نگاه کوتاه‌مدت و مقطعی صورت می‌گیرد، لذا در اغلب موارد این درآمدها در زمره درآمدهای ناپایدار و ناسالم قرار می‌گیرند، شکل (۷)، این ساختار را در شهرداری تبریز نشان می‌دهد.

بنابراین اقدام مداخله‌ای یا نقطه اهرمی متناسب با ساختار محدودیت منابع، تقویت ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر است. انجام این اقدام اصلاحی و مداخله‌ای مستلزم تغییر در الگوهای

۱ مزیت رقابتی شهرها به شرایط و توانمندی‌هایی اشاره دارد که یک شهر را در مقایسه با سایر شهرها متمایز می‌کند و به آن اجازه می‌دهد تا در جذب منابع، سرمایه‌ها، نیروی انسانی متخصص و توسعه اقتصادی، عملکرد بهتری داشته باشد. شهرهای با مزیت‌های رقابتی مانند جمعیت بیشتر، توسعه یافته‌تر بودن و اقتصاد پویا، منابع درآمدی بیشتری از طریق عوارض، مالیات‌ها و خدمات شهری دارند که بودجه شهرداری را تقویت می‌کند. علاوه بر این، مزایای شهر باعث افزایش بهره‌وری در استفاده از بودجه‌های جاری و عمرانی می‌شود و امکان اجرای پروژه‌های توسعه‌ای با هزینه کمتر و کیفیت بالاتر را فراهم می‌کند؛ بنابراین هر چقدر بودجه شهرداری مبتنی بر اقتصاد شهر باشد منجر به تقویت زیرساخت‌ها و رونق اقتصاد شهر می‌گردد. در مقابل با رونق اقتصاد شهر مطابق با مزیت‌های شهری، درآمدهای پایدار شهرداری نیز افزایش می‌یابد. درحالی‌که با صدور و ابلاغ دستورالعمل‌ها و قوانین واحد برای کل کشور، مانند قانون درآمدهای پایدار، اختیار و آزادی عمل شهرداری‌ها محدود و مزیت‌های شهری نیز نادیده گرفته می‌شود.

ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطح ملی و محلی، تغییر برخی قواعد سیستم از طریق ایجاد انگیزه و یا اعمال محدودیت‌ها و همچنین تغییر برخی پارامترهای سیستم از جمله اعطای یارانه و یا اخذ برخی مالیات‌ها است. در واقع اقدام مداخله‌ای مذکور مستلزم انجام اقدامات در سطح با عمق متوسط است.

❖ ساختار وابستگی به دولت

بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از عوامل تضعیف مدیریت شهری، وابستگی شهرداری‌ها به دولت است. وابستگی شهرداری‌ها به دولت از جنبه‌های مختلف قابل بررسی است؛ مطابق اظهارات یکی از مصاحبه‌شوندگان «در بعضی از شهرهای دنیا شهرداری‌ها از استقلال نسبی برخوردار هستند و بسیاری از درآمدهایی که در شهر تولید می‌شود، متعلق به شهرداری‌ها است؛ یعنی این طور نیست که همه درآمدهای ملی به خزانه دولت واریز شود و شهرداری‌ها یارانه‌بگیر دولت‌ها باشند. در واقع در آن نقاط از دنیا شرایط به این شکل نیست که همه ثروتی که در شهر تولید می‌شود متعلق به دولت باشد و شهرداری‌ها دنبال راه دیگری برای کسب درآمد برونند. چنین چیزی منطقی نیست و در هیچ کجای دنیا مدیران شهری با این سبک و سیاق دنبال حل مسائل نرفته‌اند. در آن کشورها درآمدهایی که در بخش‌های مختلف کشور تولید می‌شود در هر شهری در اختیار همان شهر قرار می‌گیرد و به نوعی شهرداری‌ها از یک درآمد مناسبی برخوردار هستند. ولی در کشور ما شهرها از استقلال برخوردار نیستند. در کشور ما چه آن دستگاه‌هایی که تولید ثروت می‌کنند و چه آن دستگاه‌هایی که فقط تولید هزینه می‌کنند به طور مستقیم در سلسله‌مراتب وزارتخانه‌های خودشان و دولت قرار دارند. در واقع با تجمیع عوارض حتی همان عوارض خردی که شهرداری‌ها در گذشته‌ها می‌گرفتند هم امروز محدود شده و سهم درآمدهای شهرداری از این جهت هم باز کمتر شده است».

علاوه بر این، تصویب و ابلاغ سراسری قوانین و دستورالعمل‌ها منجر به وابستگی شدید شهرداری‌ها به دولت می‌گردد، این وابستگی به دولت، اختیار و آزادی عمل شهرداری را محدود و به تبع آن ابتکار عمل و نوآوری در تعریف منابع درآمدی و درآمدزایی با توجه به شرایط و ویژگی‌های محلی را از بین می‌برد (شکل ۱۱).

همان‌طور که در شکل شماره (۸)، مشخص است به منظور کاهش وابستگی شهرداری‌ها، دولت تصمیم به طرح خودکفایی شهرداری‌ها گرفت، اما این اقدام در کوتاه‌مدت به طور محدود وابستگی مالی شهرداری‌ها به دولت را کاهش داده است؛ اما همان‌طور که بررسی شد، از آنجایی که منابع درآمدی پایدار برای شهرداری تعریف نشده، در بلندمدت این نوع تمرکززدایی، ناقص است و وابستگی به دولت نه تنها کاهش نمی‌یابد بلکه افزایش نیز خواهد داشت. چرا که یکی از آثار جانبی این نوع تمرکززدایی

که با تصویب قوانین و دستورالعمل‌های واحد برای کل کشور همراه است، محدود شدن اختیار و آزادی عمل شهرداری‌ها است.

روش دیگر کاهش وابستگی شهرداری‌ها به دولت، تدوین و اجرای مدیریت جامع شهری است؛ مدیریت جامع شهری مفهومی چند وجهی است و نوعی رویکرد هماهنگ و یکپارچه نسبت به مسائل و مشکلات شهری دارد و در توسعه، مدیریت و هماهنگی منابع به منظور دستیابی به اهداف توسعه پایدار نقشی فعال داشته و به واسطه آن دولت‌ها قادر به ایجاد توسعه مشارکتی و پایدار خواهند بود. مدیریت جامع شهری، از این رو ضروری است که شهروندان و شهرداری‌ها به دلیل عدم وجود هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف در شهرهای بزرگ، هزینه‌های زیادی را متحمل می‌شوند. در واقع از آنجایی که با اجرای مدیریت جامع شهری اداره و هماهنگی نهادهای شهر بر عهده شهرداری‌ها خواهد بود، این امر می‌تواند اختیار و آزادی عمل شهرداری‌ها را گسترش داده و در بلندمدت وابستگی به دولت را به حداقل برساند.

بنابراین برای حل مشکل وابستگی شهرداری به دولت دو راه حل کوتاه‌مدت (خودکفایی مالی یا تمرکززدایی ناقص) و بلندمدت (تدوین و اجرای مدیریت جامع شهری) مطرح است. اجرای راه حل کوتاه‌مدت راحت‌تر است و نتایج آن در کوتاه‌مدت مشخص می‌شود و زودبازده است، در حالی که دارای اثرات جانبی منفی مانند تحمیل بار اضافی و کاهش مشروعیت شهرداری است. راه حل بلندمدت برای مشکل وابستگی شهرداری به دولت، برقراری مدیریت جامع شهری است. کاهش وابستگی به دولت منجر به افزایش ظرفیت سازگاری بودجه شهرداری در برابر تغییرات محیطی و این امر منجر به تسهیل استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شود.

با توجه به مطالب ارائه شده می‌توان اقدام مداخله‌ای و به عبارتی نقطه اهرمی ساختار وابستگی به دولت را برقراری مدیریت جامع شهری مطرح کرد؛ به عبارت دیگر برقراری مدیریت جامع شهری از طریق افزایش اختیار و آزادی عمل شهرداری در مدیریت شهر، می‌تواند وابستگی شهرداری‌ها به دولت را چه در مسائل مالی و چه در مسائل حقوقی، کاهش دهد. اجرای این اقدام مداخله‌ای مستلزم تغییر پارادایم مدیریت شهری از مدیریت متمرکز به مدیریت غیرمتمرکز و محلی، تغییر الگوهای ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطوح مختلف سلسله‌مراتب حکمرانی کشور از جمله وزارت کشور، مجلس شورای اسلامی و همچنین شهرداری‌ها و ارتقاء توانمندی شهرداری در جهت اصلاح ساختارهای معیوب و ارتقای توانمندی خودسازماندهی به منظور افزایش ظرفیت سازگاری است.

❖ ساختار رانت

در دهه ۱۳۶۰، به دلیل هزینه‌های سنگین جنگ تحمیلی، دولت عملاً از تأمین مالی و پوشش کامل هزینه‌های شهرداری‌ها ناتوان شد. در نتیجه، در سال ۱۳۶۴ مصوبه‌ای برای استقلال مالی و اداری شهرداری‌ها به تصویب رسید تا این نهادها بتوانند منابع درآمدی خود را تأمین کنند. با این حال، اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و کوچک‌سازی دولت در دهه ۱۳۷۰، زمینه را برای کاهش بیشتر انکای شهرداری‌ها به منابع دولتی و گسترش درآمدهای ناشی از فروش مازاد تراکم فراهم کرد. در چنین شرایطی، مدیریت شهری با صدور مجوزهای تراکم‌فروشی عملاً به شکل‌گیری و تقویت منافع گروه‌های رانت‌جو در بازار مستغلات شهری دامن زد. این روند نه تنها موجب تضعیف پیوند میان بودجه شهرداری و اقتصاد واقعی شهر شد، بلکه به مرور زمان قدرت شهرداری در برابر بازیگران رانتی را نیز کاهش داد.

ارتباط ضعیف بین بودجه شهرداری تبریز و اقتصاد شهر منجر به کاهش پایداری منابع درآمدی و نوآوری در ایجاد منابع درآمدی جدید برای شهرداری می‌شود؛ چراکه ویژگی‌های منحصر به فرد شهر تبریز در تأمین درآمد نادیده گرفته می‌شود و مزیت‌های رقابتی که شهر تبریز نسبت به سایر شهرها دارد، از بین می‌رود.

شکل شماره (۱۲) ساختار کهن الگوی رانت را نشان می‌دهد. مطابق این ساختار، یکی از پیامدهای خارجی ناشی از وابستگی به درآمدهای ناپایدار که به دلیل محدودیت منابع شهرداری ایجاد شده است، رانت است. رانت از طرق مختلف بر بودجه‌ریزی شهرداری و در نهایت بر محدودیت منابع درآمدی شهرداری تأثیرگذار است. یکی از آثار بلندمدت رانت، کاهش قدرت رقابت شهرداری در مقابل رانت‌جویان است، کاهش قدرت رقابت‌پذیری منجر به کاهش اختیار و آزادی عمل و در نهایت قدرت تصمیم‌گیری شهرداری در انتخاب منابع درآمدی می‌گردد، در واقع رابطه بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر تضعیف و وابستگی به درآمدهای ناپایدار بیشتر می‌شود.

علاوه بر این، رانت ناشی از وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار در طول زمان منجر به افزایش قدرت رانت‌جویان در مقابل شهرداری می‌گردد. با کاهش قدرت رقابت شهرداری با رانت‌جویان، مطابق با الگوی وابستگی به مسیر، وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار شدیدتر می‌شود. نتیجه این فرایند، تضعیف روزافزون ارتباط بین بودجه و اقتصاد شهر است. نقطه اهرمی متناسب با ساختار رانت، اعطای اختیار و آزادی عمل به شهردارها است. اجرای این اقدام مداخله‌ای مستلزم تغییر

پارادایم‌های موجود مدیریت شهری از مدیریت متمرکز به مدیریت محلی، ارتقای توانمندی شهرداری در تغییر ساختار سازمانی، ایجاد نوآوری و خوسازماندهی است.

❖ ساختار درآمدهای ناپایدار

بررسی ردیف‌های بودجه شهرداری تبریز نشان می‌دهد شهرداری برای اداره و تأمین هزینه‌های مدیریت شهری ناگزیر از برقراری ساختاری برای رسیدن به منابع درآمدی است. مادامی که از مقوله درآمد پایدار غافل هستیم و پایداری منابع اتفاق نمی‌افتد، بخش عمده‌ای از منابع درآمدی از محل گسترش شهر خواهد بود که در واقع این روش مصرف کردن شهر، افزایش هزینه برای مدیریت شهری در بلندمدت را در پی خواهد داشت. همان‌طور که بررسی‌ها و گزارش‌های تحلیلی ارائه شده نشان می‌دهد محدودیت منابع شهرداری‌ها در اکثر موارد با درآمدهای ناپایدار تأمین می‌شود. یک دلیل عمده برای این مسئله نبود اراده و باور به تغییر است. در واقع می‌توان گفت ساده‌ترین راه‌حل برای محدودیت منابع، تأمین درآمد از طریق درآمدهای ناپایدار مانند فروش تراکم مازاد بر طرح تفصیلی و عوارض ناشی از تخلفات است. درحالی که تقویت ارتباط بین بودجه و اقتصاد شهر یکی از راه‌حل‌هایی است که به حل ریشه‌ای مسئله می‌انجامد.

همان‌طور که در شکل شماره (۱۳) مشخص است، دو حلقه بازخوردی منفی یک و دو ساختاری را به نمایش می‌گذارد که در آن محدودیت منابع از دو طریق راه‌حل موقت (درآمدهای ناپایدار) و راه حل اساسی (تقویت ارتباط بودجه با اقتصاد شهر) می‌تواند برطرف شود. نقطه اهرمی ساختار درآمدهای ناپایدار، تقویت ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر است. در واقع اگر بودجه شهرداری با توجه به فعالیت‌های اقتصادی سطح شهر تدوین شود، ساختاری پایدار و پویا خواهد داشت. اجرای اقدام مداخله‌ای مذکور مستلزم تغییر الگوهای ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطوح ملی و محلی، تغییر قواعد سیستم از طریق ایجاد انگیزه و برقراری برخی محدودیت‌ها و اعطای برخی یارانه‌ها در برخی موارد برقراری مالیات است. با توجه به موارد اشاره شده، این اقدام مداخله‌ای در سطح با عمق متوسط است.

❖ ساختار تحمیل بار اضافی

همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، یکی از موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، فقدان مدیریت جامع شهری است. مطابق شکل (۱۵)، فقدان مدیریت جامع شهری از دو طریق کاهش هماهنگی نهادهای

محلی و بنابراین تحمیل بار اضافی منجر به بدتر شدن وضعیت و تضعیف شرایط برقراری مدیریت جامع شهری می‌گردد.

علاوه بر این، فقدان مدیریت جامع شهری از طریق کاهش هماهنگی بین نهادهای محلی منجر به بروکراسی زائد و افزایش مدت زمان اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها می‌گردد. افزایش مدت زمان اجرای پروژه‌ها منجر به کاهش مشروعیت شهرداری و به تبع آن تضعیف شرایط، جهت برقراری مدیریت جامع شهری می‌گردد.

بنابراین مطابق شکل شماره (۱۵) فقدان مدیریت جامع شهری و به تبع آن فقدان هماهنگی بین نهادهای محلی یکی از موانع عمده استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. اقدام مداخله‌ای مربوط به این ساختار، استقرار مدیریت جامع شهری است که اجرای آن مستلزم تغییر پارادایم‌های سیستم و الگوهای ذهنی مدیران و تصمیم‌گیران در سطوح ملی و محلی و همچنین افزایش توانمندی و قدرت شهرداری در ایجاد تغییر در سیستم و خودسازماندهی در مواقعی که نیاز به سازگاری با تغییرات است، است.

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز نه تنها با موانع فنی و اجرایی مواجه است، بلکه ریشه‌های نهادی و ساختاری عمیقی دارد که در قالب کهن‌الگوهای سیستمی همچون «تنزل اهداف»، «محدودیت رشد»، «وابستگی به دولت» و «درآمدهای ناپایدار» قابل تحلیل هستند. این نتایج با بخش مهمی از ادبیات پژوهش داخلی همسو است. برای مثال مرجانی (۱۳۹۲) نیز در مطالعه خود موانع مدیریتی و ساختاری را به‌عنوان عوامل اصلی ناکامی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شناسایی کرده است. همچنین حیدری و همکاران (۱۳۹۷) بر اهمیت عوامل درون‌سازمانی مانند فرهنگ سازمانی، هماهنگی و نظام انگیزشی تأکید داشتند که با یافته‌های مطالعه حاضر در زمینه ضرورت اصلاح الگوهای ذهنی مدیران و تقویت ظرفیت سازگاری نهادی مطابقت دارد. در سطح بین‌الملل نیز مطالعات کونتادی و لیوریانتی (۲۰۲۲) و صلاح‌الدین و همکاران (۲۰۲۴) نشان داده‌اند که ساختار بوروکراتیک، مقاومت فرهنگی و کمبود مهارت‌های نیروی انسانی از موانع جدی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در دولت‌های محلی است. هم‌خوانی این نتایج با یافته‌های حاضر بیانگر آن است که چالش‌های شهرداری‌های ایران تنها به بستر داخلی محدود نمی‌شود، بلکه ریشه در الگوهای عمومی مدیریت مالی دارد.

پژوهش حاضر نشان داد که صرف شناسایی فهرست‌وار موانع نمی‌تواند راهگشا باشد، بلکه باید به ساختارهای زمینه‌ساز این موانع توجه کرد. این نکته با توصیه‌های OECD (۲۰۱۹؛ ۲۰۲۵) هم‌راستا

است که تأکید می‌کند اصلاحات پایدار تنها از طریق تغییر قواعد نهادی، شفافیت اطلاعاتی و بازنگری در اهداف و پارادایم‌های حاکم امکان‌پذیر خواهد بود. در واقع، یافته‌های ما تأیید می‌کند که بسیاری از اقدامات اصلاحی گذشته (مانند تدوین برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون درآمدهای پایدار) در حد راه‌حل‌های موقت باقی‌مانده و نتوانسته‌اند به اصلاحات عمیق منجر شوند. این مسئله با الگوهای «راه‌حل‌های که شکست می‌خورند» و «جابه‌جایی مرز مشکل» در تفکر سیستمی مطابقت دارد. می‌توان اقدامات پیشنهادی حاصل از پژوهش حاضر را در قالب موارد زیر اظهار داشت:

اقدام پیشنهادی	سطوح مداخله	اثر مورد انتظار
کنترل و نظارت مؤثر	تغییر الگوهای ذهنی ایجاد توانمندی تغییر و خودسازماندهی در شهرداری تبریز تولید و دسترسی آزاد به اطلاعات	تقویت ارتباط بین برنامه‌بودجه
تمرکززدایی	تغییر پارادایم‌های موجود تغییر الگوهای ذهنی ایجاد توانمندی تغییر و خودسازماندهی در شهرداری تبریز	تقویت هماهنگی نهادهای محلی
تدوین و ارائه گزارش‌های عملکرد دوره‌ای	تغییر الگوهای ذهنی ایجاد توانمندی تغییر و خودسازماندهی در شهرداری تبریز تولید و دسترسی آزاد به اطلاعات	تقویت ظرفیت سازگاری
تقویت ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر	تغییر الگوهای ذهنی تغییر برخی قواعد سیستم تغییر برخی پارامترهای سیستم	کاهش محدودیت منابع
مدیریت جامع شهری	تغییر پارادایم‌های موجود تغییر الگوهای ذهنی ایجاد توانمندی تغییر و خودسازماندهی در شهرداری تبریز	کاهش وابستگی به دولت حذف بار اضافی
تقویت ارتباط بین بودجه و اقتصاد شهر	تغییر پارادایم‌های موجود تغییر الگوهای ذهنی ایجاد توانمندی تغییر و خودسازماندهی در شهرداری تبریز	کاهش وابستگی به دولت حذف رانت

از منظر سیاست‌گذاری، نتایج این پژوهش چند پیامد کلیدی دارد. نخست، استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم حرکت به سوی استقلال مالی شهرداری و کاهش وابستگی به دولت است؛ نکته‌ای که هم در اسناد قانونی کشور (مانند برنامه‌های توسعه) و هم در تجارب بین‌المللی به آن تأکید شده است. دوم، تقویت جریان اطلاعات و نظام گزارش‌دهی عملکردی به عنوان نقطه اهرمی حیاتی مطرح است؛ چرا که بدون داده‌های شفاف و قابل اتکا، هرگونه اصلاح بودجه‌ای در سطح شهرداری با شکست مواجه خواهد شد. سوم، ارتقای ظرفیت نهادی و توانمندی نیروی انسانی برای بازبینی و اصلاح فرایندها ضرورت دارد؛ چرا که ضعف در این حوزه‌ها مانع از سازگاری شهرداری با تغییرات محیطی و اقتصادی می‌شود. این یافته‌ها با نتایج انجمن ملی شهرها در آمریکا (۲۰۲۵) مبنی بر ضرورت تقویت ظرفیت نهادی و آموزش مدیران شهری هم‌خوانی دارد.

در مجموع، می‌توان نتیجه گرفت که موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز تنها به ابعاد فنی یا مالی محدود نمی‌شود، بلکه در بستر گسترده‌تری از ساختارهای نهادی و الگوهای ذهنی ریشه دارد. بر این اساس، برای غلبه بر این موانع باید اصلاحات عمیق و چندلایه در دستور کار قرار گیرد. پیشنهادهای کلیدی شامل ایجاد واحد مستقل پایش عملکرد، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اطلاعات مالی، بازطراحی فرایندهای تفویض اختیار و تمرکززدایی واقعی در مدیریت شهری است. همچنین، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی پایدار و تقویت ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر، شرط لازم برای کاهش آسیب‌پذیری در برابر درآمدهای ناپایدار و رانت‌محور است. در کنار این اقدامات، آموزش و تغییر نگرش مدیران و کارکنان شهرداری باید به عنوان یک پیش‌شرط اساسی مورد توجه قرار گیرد.

این پژوهش اگرچه با تمرکز بر شهرداری تبریز انجام شده است، اما به دلیل شباهت ساختارها و چالش‌ها در سایر کلان‌شهرها و حتی شهرداری‌های متوسط کشور، قابلیت تعمیم دارد. در عین حال، محدودیت مطالعه حاضر آن است که عمدتاً بر داده‌های کیفی (پیشینه پژوهش، متن اسناد و گزارش‌های کارشناسی منتشرشده) و مصاحبه با خبرگان متکی بوده است؛ بنابراین، تحقیقات آینده می‌تواند با بهره‌گیری از داده‌های کمی و مقایسه تطبیقی میان چندین شهر، یافته‌ها را تقویت و مسیرهای جدیدی برای اصلاحات نهادی در نظام مالی شهری ایران ارائه نماید.

فهرست منابع

- الماسی، حسن؛ دهگان، محمود؛ حیدری، داریوش (۱۳۹۵). بررسی تأثیر گزارش تقریب بودجه دیوان محاسبات کشور در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت و اثربخشی بودجه‌های سالیانه. دانش حسابداری، ۱۶(۶۳).
- افشاری، علی؛ اسماعیلی، احمدرضا (۱۴۰۰). بررسی تأثیر برنامه‌های توسعه منابع انسانی بر بودجه‌ریزی عملیاتی با نقش میانجی پایداری سازمانی (مورد مطالعه: شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ). نشریه منابع انسانی ناجا، (۲۵)، ۹-۳۸.
- امامی، عباسی؛ جلالیان، عسکر؛ صادقی، سید حسین (۱۳۹۹). بررسی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران و ایالات متحده آمریکا. مجله پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۱(۴۳)، ۲۵-۴۹.
- باباجانی، جعفر؛ رسولی، مهدی (۱۳۹۰). شناسایی و رتبه‌بندی عوامل محیطی مؤثر بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران. فصلنامه پژوهش‌های تجربی حسابداری مالی، (۱۱).
- برزگری دهج، عاطفه؛ حق‌شناس کاشانی، فریده (۱۳۹۳). بررسی عوامل مؤثر بر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری منطقه ۲۰ تهران. دانشگاه آزاد اسلامی. دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز. دانشکده مدیریت.
- حاجی‌ها، زهره؛ سالاروند، علی (۱۳۹۳). شناسایی و رتبه‌بندی عوامل محیطی مؤثر بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران. فصلنامه حسابداری سلامت، ۲(۲)، ۳۳-۵۰.
- حسنعلی‌زاده، سمانه (۱۳۹۷). بررسی چالش‌ها و موانع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری رشت. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور مرکز رشت. گروه مدیریت دولتی، رشت.
- حسین‌زاده جناقورد، منظر؛ فتح‌الله‌زاده، مهدی (۱۴۰۲). شناسایی و رتبه‌بندی موانع استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در نظام سلامت اردبیل با متد *MADM*. فصلنامه مدیریت دولتی تطبیقی، ۱(۴)، ۱۰۶-۱۴۴.
- دشتی، جعفر؛ پاک‌مرام، عسگر (۱۴۰۳). الگوی مدیریت درآمدها و هزینه‌های شهرداری تبریز (رویکرد نظریه زمینه‌بنیان). فصلنامه دانش حسابداری و حسابداری مدیریت، ۱۶(۲)، ۸۳-۱۰۰.
- شکوه‌فر، بنیامین؛ رحمانی‌فضلی، هادی (۱۳۹۴). بودجه‌ریزی عملیاتی پاسخی به نیازهای مدیریت نوین دولتی (درآمدی بر نظام حقوقی بودجه‌ریزی عملیاتی ایالات متحده آمریکا). مدیریت شهری، (۳۹)، ۳۶۸-۳۴۷.

غائی، محمدباقر (۱۳۹۵). شناسایی و رتبه‌بندی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با رویکرد هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت (ABC) (مورد مطالعه: شهرداری کلان‌شهر کرج). پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسان، گروه مدیریت، دانشگاه شاهد

فتحی، اقدس (۱۳۹۵). بررسی موانع استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری قم. فصلنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری، ۱۱ (۳)، ۴۵-۶۲.

قربانی، فهمیده (۱۴۰۴). شبیه‌سازی الگوی بودجه‌ریزی شهرداری کلان‌شهر تبریز (با رویکرد سیستمی). [طرح پژوهشی]. مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی کلان‌شهر تبریز

محمودی، محمود؛ عزیزی، یاور؛ سعادت‌بالاسنگ، رضا؛ زاکری، واقف (۱۳۹۶). بررسی موانع و مشکلات استقرار سیستم حسابداری تعهدی در شهرداری تبریز. دومین کنفرانس بین‌المللی تکنیک‌های مدیریت و حسابداری. دانشگاه شهید بهشتی. تهران

مددی، اکبر؛ نوروزی‌ثانی، پرویز؛ حسین‌زاده‌دلبر، کریم (۱۳۹۹). تحلیل روش‌های تأمین منابع مالی شهرداری تبریز با تأکید بر درآمدهای پایدار. فصلنامه علمی-پژوهشی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی. ۱۲ (۴)، ۳۴۵-۳۶۹

مرادی، جواد؛ ولی‌پور، هاشم؛ منصورآبادی، علیرضا؛ زارع، رضا (۱۳۹۱). امکان‌سنجی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی: مطالعه موردی شهرداری شیراز. فصلنامه حسابداری سلامت. ۲ (۳)، ۸۵-۱۰۹

مرجانی، م.ج (۱۳۹۲). بررسی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تهران (مطالعه موردی: شهرداری منطقه ۱۹ تهران). پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور استان تهران.

References

- Abson, David. J., Fischer, Joern., Leventon, Julia., Newig, Jens., Schomerus, Thomas., Vilsmaier, Ulli., Wehrden, Henril von., Abernethy, Paivi., Ives, Christopher D., Jager, Nicolas W., Lang, Daniel J (2017). Leverage points for sustainability transformation. *A journal of environment and society*. 46, 30-39.
- Andrews, Matthew (2004). Authority, acceptance, ability and performance- based budgeting reforms. *International Journal of Public sector Management*, 17(4), 332-344
- Government Accountability Office (GAO). (2013). Performance budgeting: Experiences of selected
- Grizzle, G. A., & Pettijohn, C. D. (2002). Implementing performance-based program budgeting: A system-dynamics perspective. *Public Administration Review*, 62(1), 51–62. <https://www.jstor.org/stable/4105734>
- Hajilou, Mehran., Mirehei, Mohammad., Pileh Var, Mahdi. (2017). Studying sustainable revenue sources of municipalities (Case: Shabestar, East Azerbaijan Province). *Urban Economics and Management*. 4(20), 1-23
- Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement: Getting results* (2nd ed.). Washington, DC: Urban Institute Press.
- Heydari, Ali., Amiri, Mojtaba., & Jamour, Hossein. (2018). The Role of Internal Organizational Factors in Implementing the Budgeting System Based on Performance: An Interpretative Structural Modeling Approach. *Urban Economics and Management*, 6(4(24)), 533 -549.
- Islam, S. (2025). A systematic review of public budgeting strategies in developing economies: Tools for transparent fiscal governance. *American Journal of Advanced Technology and Engineering Solutions*, 2(2), 348–381. <https://doi.org/10.63125/wm547117>
- Jadeja, Nidhee., Zhu, Nina J., Lebcir, Reda M., Sassi, Franco., Holmes, Alison., Ahmad, Raheela. (2022). Using system dynamics modelling to assess the economic efficiency of innovations in the public sector – a systematic review. *PLoS One* 10; 17(2): e0263299. doi: 10.1371/journal.pone.0263299. PMID: 35143541; PMCID: PMC8830692
- Jalali Aliabadi, Farzaneh., Mashayekhi, Bitaa., Gal, Graham (2019). Budgeting preparers perceptions and performance- based budgeting implementation (The case of Iranian public universities and research institutes). *Journal of public budgeting, Accounting & financial management*, 31(1), 137-156
- Kantor, Paul., Turok, Ivan (2011). The politics of urban growth and decline. Published in Mossberger, *Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press
- Kim, Daniel. H. (1992). *System Archetypes*. the University of California. Pegasus Communications Press, ISBN. 1883823005, 9781883823009

- Kuntadi, Cris., Livrianti, Nurma (2022). Factors affecting the implementation of performance-based budgeting policies: communication, resources, and bureaucratic structure. *Journal research of social science, economics, and management*. 2(4), 466-484
- Meadows, D. H. (1999). *Leverage Points: Places to Intervene in a System*. Hartland, VT: The Sustainability Institute.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: A primer*. Chelsea Green Publishing.
- Mojom, S., & Baffour-Annor, J. (2025). The socio-economic influencers of school dropout amidst the implementation of the Free Senior High School policy in Ghana: A case study approach. *Open Journal of Educational Research*, 5(3), 111–127. DOI: 10.31586/ojer.2025.6117
- National League of Cities & Government Finance Officers Association. (2025). Priorities, barriers & opportunities in the municipal budgeting process. National League of Cities. <https://www.nlc.org/article/2025/04/29/priorities-barriers-opportunities-in-the-municipal-budgeting-process/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). Good practices for performance budgeting. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-good-practices-for-performance-budgeting.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). Government at a Glance 2025. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Park, C.-K., & Jang, J. H. (2015). Performance budgeting in Korea: Overview and assessment. *OECD Journal on Budgeting*, 15(2), 9–44. <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm2rh66nqmr>
- Robinson, Marc. (2016). Budget reform before and after the global financial crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 16(1), 29–63. <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jm0pxz6lznx>
- Rundora, Rosebud., Selesho, Jacob (2014). Determinants of and barriers to the adoption of activity-based costing for manufacturing SMEs in South Africa's Emfuleni Municipality. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 5(3), 30-35, DOI: 10.5901/mjss.2014.v5n3p30
- Salahudin, S., Sihidi, I. T., Karinda, K., & Firdaus, M. (2024). Digital Budgeting Transformation and Future Challenges: A Bibliometric Analysis. *Journal of Governance and Public Policy*, 11(3), 257–270. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v11i3.21182>
- Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109–138. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art11-en>
- Senge, Peter. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization* (New York: Currency Doubleday, 1990), 371 p.

- Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: McGraw-Hill
- Talebi, Maryam., Lari Dashtbayaz, Mahmoud., Nakhaei, Habibollah (2022). Ranking of indices affecting operational budgeting based on performance information in the country's municipalities using the AHP method. *International Journal of Nonlinear Analysis and Applications*. 13(2), 2781-2794
- Tugen, K.; Akdeniz, H. A.; Egeli, H.; Aksarayli, M.; and A. Ozen (2008). Analysis of Critical Control Points of Alternative Decisions on the Choice of Performance Based Budgeting System: The Analysis of the Practices in Turkey. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, Vol. 9, No. 3, pp. 80-99.
- Vosoughi, Fatemeh., Mozaffari, Gholamhossein., Papli Yazdi, Mohammad Hossein., Hatami Ninejad, Hossein. (2016). Providing a model for stabilizing the revenue system and providing financial resources for municipalities (Case study: Tehran Municipality). *Journal of Geographical Research*, 31 (4): 24-44

