

# Designing Tehran Municipality Planning and Budgeting Alignment Model Using Soft System Methodology (SSM)

Amir Shahrabi Farahani<sup>1\*</sup>, Reza Ghanbarian<sup>2</sup>, Salar Daneshfar<sup>3</sup>

1. Ph.D. in Public Administration, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran

2. Ph.D. in Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

3. Master of International Business, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

## ARTICLE INFO

### Article History

Received: 30/5/2022

Accepted: 13/8/2022

### Keywords

Alignment

Medium Term Planning

Plan and Budget Alignment

Soft System methodology

Tehran Municipality

## EXTENDED ABSTRACT

### Introduction

One of the most critical aspects of alignment in the organization is the alignment between strategic plans and budget. The need to create a meaningful relationship between policies, strategic plans, and budgets in public institutions has been in the spotlight and recognized for a long time. This means that merely formulating medium and long-term plans for managing public institutions in an environment with changing political, economic, and legal considerations is not enough. Instead, the mentioned planning should be reflected in the process of setting and implementing the budget. Municipalities, as one of the largest institutions in the public sector, are not exempt from this rule because if the limited resources of the municipalities are allocated in a non-optimal way, in addition to the waste of resources, it will lead to increased monitoring costs, non-fulfillment of municipal plans and missions, and finally public criticism and protests. Therefore, it is expected that the alignment of strategic planning and budgeting will be a central issue in the focus of urban management. But in practice, it can be seen that the budget is prepared without considering the strategic plan and operational plans. Also, there is no administrative structure to create a logical relationship between them, which increases the pessimism of the organization about the plans and causes a gap between the plans and budgets. Therefore, the present study aims to investigate the reasons for the misalignment of planning and budgeting in the Tehran municipality. In most developing countries, the government or municipalities prepare a medium-term development plan that specifies the country's strategic priorities and main goals for a period of three to five years. However, this work is often done independently of the annual budget process and usually leads to the creation of a list of plans and activities that cannot be realistically achieved due to the government's financial issues and problems. Therefore, the programs become an academic exercise instead of an effective tool to promote socio-economic development. In Iranian municipalities, despite the emphasis on the alignment of the planning and the budget in the upstream laws, the budget has always been criticized for not matching the framework of long-term plans. The lack of alignment has challenged the efficiency and effectiveness of the budgeting and resource allocation system. Also, it has created many doubts regarding the

\* Corresponding author: shahrabi1979@yahoo.com

effectiveness of Tehran's municipal plans in the minds of citizens, members of the city's Islamic Council, and city planners. If the current situation continues, this gap will increase. This problem in the Tehran municipality has many dimensions and complicated issues, and this research has tried to look at these issues with a real and comprehensive view. Finally, the alignment model of the planning and budgeting of the Tehran municipality has been presented.

### Materials and Methods

This survey is a practical one regarding its aim, and it is done by descriptive-analytic method, and it has no hypothesis. Also, information has been collected in both library and field forms. According to the problematic situation of the research and its characteristics, the research problem is unstructured. This type of problem cannot be solved by classical methods and formulating limits and goals. Therefore, the soft system approach is used to solve the problem. Due to the complexity of the research, the model was designed based on soft system methodology and cognitive mapping in the form of a qualitative study with a descriptive-exploratory approach. The study population includes all stakeholders and parties involved in the issue of planning and budgeting in the Tehran Municipality, which consists of a wide range of institutions and internal departments of Tehran Municipality. Twenty-five experts were interviewed using the snowball method to select the samples, and the interview process continued until the theoretical saturation was reached. Finally, a mental map of each of them was drawn, and by combining these maps, an enriched image of the research problem was created. The CATWOE approach was used to explain the root definitions, and the conceptual model of activities was extracted based on the root definitions.

### Findings

According to the results, misalignment of planning and budgets is not only a technical issue; somewhat, it is influenced by internal and external factors such

as weakness in support rules, budgeting system, planning structure, monitoring mechanisms, financial and accounting, infrastructure requirements, and coordination among the stakeholders, etc. In this regard, 11 targeted activities and corresponding measures related to each of them have been proposed to align the planning and budgeting of the Tehran Municipality.

Also, according to the investigations and the research results, the issues related to the non-alignment of the program and the budget are complex and intertwined issues rooted in more significant issues. In a general classification, most of the problems resulting from the lack of alignment of the program and budget in the Tehran Municipality are of the managerial and infrastructure type. Still, the importance and extent of the impact of extra-organizational issues cannot be ignored either. The lack of an urban unit management system, the lack of legal support for the plan, and the insufficient monitoring of the institutions mentioned above on the municipal plan and budget are such issues that have affected the formulation and implementation of the Tehran Municipality plan. Furthermore, the results of the research showed that there are many internal organizational issues, such as lack of reform of laws, lack of reform of the budgeting system, lack of reform of the plan structure, lack of reform of council mechanisms, financial and accounting problems, lack of monitoring of the plan and budget. The lack of infrastructural requirements has also caused a misalignment of the plans and funding in the Tehran Municipality. Therefore, until a fundamental solution to solve these problems is not presented and implemented, and the necessary infrastructure is not provided to meet the requirements mentioned in this research, the alignment of the plans and budget in the Tehran municipality will remain a dream. Also, the participation and consensus of all elements related to the planning and budgeting of the city of Tehran to solve these problems are one of the main drivers of solving the problem of the misalignment between the plans and the budget in the Tehran Municipality.

#### COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



#### HOW TO CITE THIS ARTICLE

Shahrabi Farahani A. Ghanbarian R. Daneshfar S. Designing Tehran Municipality Planning and Budgeting Alignment Model Using Soft System Methodology (SSM). Urban Economics and Planning Vol 3(3) : 52-67 [In Persian]

DOI: 10.22034/UEP.2022.339121.1240

## طراحی الگوی هم‌راستایی برنامه و بودجه شهرداری تهران با استفاده از متدولوژی سیستم نرم (SSM)

امیر شهبازی فراهانی<sup>۱\*</sup>، رضا قنبریان<sup>۲</sup>، سالار دانش‌فر<sup>۳</sup>

۱- دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران

۲- دکتری حسابداری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۳- کارشناسی ارشد بازرگانی بین‌الملل، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

### اطلاعات مقاله

#### تاریخ‌های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۳/۹  
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۵/۲۲

### چکیده

عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه در سازمان‌های عمومی به عنوان مشکلی همیشگی شناخته شده است. با این حال، کاهش شکاف‌ها برای ایجاد دولت یا سازمانی اثربخش ضرورتی انکارناشدنی است. هدف پژوهش حاضر، طراحی مدلی برای هم‌راستایی برنامه و بودجه شهرداری تهران است. با توجه به پیچیدگی مسئله پژوهش، طراحی مدل براساس روش‌شناسی سیستم نرم و نگاشت‌شناختی، در قالب یک مطالعه کیفی با رویکرد توصیفی-اکتشافی انجام شد. جامعه مورد بررسی شامل ذی‌نفعان و طرف‌های درگیر با برنامه و بودجه هستند که شامل طیف وسیعی از نهادها و بخش‌های داخلی شهرداری تهران می‌شوند. برای انتخاب نمونه با ۲۵ نفر از افراد صاحب‌نظر با روش گلوله‌برفی مصاحبه به عمل آمد و فرایند مصاحبه تا رسیدن به اشباع نظری ادامه پیدا کرد. در نهایت، نگاشت ذهنی هر یک از آن‌ها ترسیم شده و با تجمیع این نقشه‌ها تصویر غنی شده از مسئله تحقیق ایجاد شد. برای تبیین تعاریف ریشه‌ای از رویکرد CATWOE استفاده شد و بر اساس تعاریف ریشه‌ای ارائه شده، مدل مفهومی فعالیت‌ها استخراج گردید. بر اساس نتایج به دست آمده، عدم ارتباط بین برنامه و بودجه در شهرداری تهران تنها یک مسئله فنی (ارتباط بین کدینگ برنامه و بودجه) نیست، بلکه تحت تأثیر عوامل ریشه‌ای درون و برون سازمانی از جمله نبود قوانین پشتیبان، ضعف در سیستم بودجه‌ریزی، ضعف ساختار برنامه، ضعف در سازوکارهای نظارت درون و برون سازمانی بر برنامه و بودجه، ضعف‌های مالی و حسابداری، نبود الزامات زیرساختی، نبود هماهنگی بین ذی‌نفعان... است که در این راستا ۱۱ فعالیت هدفمند و اقدامات متناظر با هر یک از آن‌ها برای هم‌راستایی برنامه و بودجه شهرداری تهران پیشنهاد شده‌اند.

### کلمات کلیدی

برنامه‌ریزی میان مدت  
شهرداری تهران  
متدولوژی سیستم نرم  
هم‌راستایی  
هم‌راستایی برنامه و بودجه

### مقدمه

برنامه‌های میان‌مدت به عنوان یکی از شاخص‌های اثربخشی و حکمرانی خوب در شهرداری‌ها نیز مطرح شده است [۲]. بنابراین، انتظار می‌رود که رابطه بین برنامه‌های راهبردی و بودجه به عنوان یک موضوع محوری در کانون تمرکز مدیریت شهری قرار گیرد. اما در عمل مشاهده می‌شود که بودجه بدون در نظر گرفتن برنامه راهبردی و برنامه‌های عملیاتی تهیه می‌شود. همچنین، هیچ ساختار اداری برای ایجاد رابطه‌های منطقی بین این دو وجود ندارد [۵]. که این امر ابتکارات برنامه را از بین می‌برد و بدین‌وسیله سازمان در مورد برنامه را افزایش می‌دهد [۶]. در بیشتر کشورهای در حال توسعه نیز دولت و یا شهرداری‌ها یک برنامه توسعه میان‌مدت تهیه می‌کنند که اولویت‌های راهبردی و اهداف اصلی کشور را برای یک دوره سه تا پنج ساله مشخص می‌کند. در صورتی که این کار اغلب مستقل از روند بودجه سالانه انجام می‌شود و معمولاً منجر به ایجاد لیستی از برنامه‌ها و فعالیت‌هایی می‌شود که با توجه به مسائل و مشکلات مالی دولت نمی‌توان به طور واقعی به آن‌ها دست یافت. بنابراین، برنامه‌ها به جای آنکه به ابزاری مؤثر برای ارتقای توسعه اقتصادی-اجتماعی تبدیل شوند، به عنوان یک تمرین آکادمیک درمی‌آیند.

در دنیای پرتلاطم امروز موفقیت سازمان‌ها در گروهی جهت‌گیری همه‌بخش‌های سازمان در راستای آن مسیر راهبردی آن است [۱]. به طوری که این جهت‌گیری بر میزان کامیابی این سیستم‌ها می‌افزاید. یکی از جنبه‌های هم‌راستایی در سازمان، هم‌راستایی بین برنامه‌های راهبردی و بودجه است [۲]. نیاز به ایجاد ارتباط معنادار بین سیاست‌ها و برنامه‌های راهبردی و بودجه در نهادهای عمومی مدت‌هاست که در کانون توجه قرار گرفته و به رسمیت شناخته شده است [۳]. به این معنا که صرف تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت برای مدیریت نهادهای عمومی در محیطی با ملاحظات سیاسی، اقتصادی و حقوقی در حال تغییر کافی نیست، بلکه برنامه‌های یادشده باید در روند تدوین و اجرای بودجه سالانه تجلی یابند [۴]. شهرداری‌ها به عنوان یکی از نهادهای بزرگ بخش عمومی از این قاعده جدا نیستند، چرا که در صورت تخصیص غیربهبوده منابع محدود شهرداری‌ها، علاوه بر اتلاف منابع، افزایش هزینه‌های نظارت، عدم تحقق برنامه‌ها و مأموریت‌های شهرداری و در نهایت انتقادهای اعتراض‌های عمومی را در پی خواهد داشت. از این رو، هم‌راستایی بودجه با

مدیریت عملکرد و ارزیابی ادغام شده است [۱۳]. بنابراین، یک فرایند بودجه‌ای که به‌خوبی با سایر فعالیت‌های دولت محلی مانند برنامه‌ریزی و مدیریت هماهنگ و منسجم باشد، تصمیمات مالی و برنامه‌های بهتری را فراهم می‌کند و منجر به بهبود عملیات دولت می‌شود [۱۴].

#### بودجه‌ریزی

بودجه عمومی یکی از ابزارهای اصلی برنامه‌ریزی راهبردی است. علاوه بر این، بودجه برآورد درآمد و هزینه بخش عمومی در آینده و منابع و مسائل اجرایی آن‌ها را نشان می‌دهد [۱۲]. همچنین، بودجه‌بندی به منزله مهم‌ترین فراگرد تصمیم‌گیری در نهادهای عمومی، از چنان اهمیتی برخوردار است که اصلاح آن، اصلاح امر حکمرانی تلقی می‌شود؛ اصلاحی که باید معطوف به یادگیری در جهت بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی بهتر باشد؛ زیرا که بودجه، آینه تمام‌نمای فعالیت‌ها و خط‌مشی‌های حکمرانی است [۲]. از این‌رو، انعکاس اولویت‌های راهبردی در بودجه سالانه از مشخصات مهم نظام‌های مدیریت مخارج بخش عمومی است [۷]. از نظر شورای مشورتی ملی در زمینه بودجه‌بندی ایالتی و محلی (National Advisory Council on State and Local Budgetin) یک روند خوب بودجه‌ریزی شامل چشم‌اندازی بلندمدت است، پیوندهایی با اهداف گسترده سازمانی دارد، تصمیمات بودجه را بر نتایج و پیامدها متمرکز می‌کند و ضمن ارتقای ارتباط مؤثر با ذی‌نفعان، مشوق‌هایی را برای مدیریت بخش عمومی و کارمندان فراهم می‌آورد [۱۵]. این خصوصیات کلیدی بودجه‌بندی مناسب، روشن می‌سازد که روند بودجه بیش از یک عمل سالانه در توازن درآمد و هزینه است، بلکه ماهیتی راهبردی دارد و شامل یک برنامه چندساله مالی و عملیاتی است که منابع را بر اساس اهداف مشخص شده تخصیص می‌دهد. از این‌رو، یک فرایند خوب بودجه علاوه بر ماهیت کنترل هزینه‌ها، با ارائه مشوق‌ها و انعطاف‌پذیری برای مدیران به بهبود کارایی و اثربخشی برنامه منجر می‌شود. همچنین، بودجه‌ریزی خوب فرایندی است که به طور گسترده تعریف شده و دارای ابعاد سیاسی، مدیریتی، برنامه‌ریزی، مالی و... است [۲].

#### هم‌راستایی

هم‌راستایی (alignment) با واژه‌های تجانس، سازگاری، یا واژه متداول تر تناسب و یکپارچگی نیز شناخته می‌شود. این مفهوم، مفهومی کلیدی در پژوهش‌های سازمانی است. به طور عمومی، هم‌راستایی به انطباق مجموعه‌ای از ابعاد تئوریک و استعاره‌ای اشاره دارد. زمینه پایه‌ای هم‌راستایی عموماً در قالب استعاره‌ای آن ادراک شده است، بنابراین اشتقاق یک مفهوم‌سازی دقیق و عملیاتی‌سازی آن کار پیچیده‌تری است. به طور کلی، هم‌راستایی را می‌توان میزان تناسب بین نیازها، اهداف، دستاوردها و ساختار یک جزء از یک سیستم با نیازها، اهداف، دستاوردها و ساختار جزء دیگر آن تعریف کرد [۱۶]. در پژوهش حاضر از مفهوم مورد استفاده هم‌راستایی توسط ویلسون (۲۰۲۱) استفاده شده که هم‌راستایی را «ایجاد رابطه‌ای مناسب یک چیز با چیز دیگری» تعریف کرده است [۱۷].

#### مبانی نظری در رابطه با هم‌راستایی برنامه و بودجه شهرداری‌ها

برنامه‌ریزی یکپارچه فرایندی است که طی آن کلیه فعالیت‌های برنامه‌ریزی و بودجه در هر سطح از سازمان به طور مؤثر مرتبط و هماهنگ شده و براساس چشم‌انداز، مأموریت و اولویت‌ها هدایت می‌شوند [۱۸]. بودجه به عنوان یک شاهراه حیاتی برای برقراری ارتباط با اجزای بااهمیت یک سازمان از جمله برنامه‌ها و راهبردها عمل می‌کند و منابعی را اختصاص می‌دهد که رهبران سازمان موظف به استفاده از آن‌ها برای تحقق برنامه هستند. اگر برنامه و بودجه به صورت تنگاتنگ با هم در ارتباط باشند، مدیران نمی‌توانند طبق تمایلات شخصی خود بودجه را تخصیص دهند، بلکه به عنوان یک فرایند راهبردی عمل کرده که به مدیران در تخصیص بهینه منابع کمک می‌کند [۱۲]. موفقیت در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی تنها با احساس مالکیت مدیران و کارکنان و درگیر کردن آن‌ها در این فرایند امکان‌پذیر است [۱۹]. اعتقاد و حمایت مقامات ارشد در رابطه با اهمیت و منفعت برنامه‌ریزی راهبردی شرط اساسی در اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی است [۲۰]. اما برنامه‌ریزی راهبردی نباید تنها به عهده شخص یا واحدی در اداره باشد، بلکه وظیفه همه کارکنان است [۱۹] و پذیرش و احساس مالکیت کارکنان در فرایند

در شهرداری‌های ایران نیز به‌رغم تأکید بر هم‌راستایی برنامه و بودجه در قوانین بالادستی، بودجه به‌خاطر عدم همخوانی با چارچوب برنامه‌های بلندمدت، همواره مورد انتقادهای زیادی بوده است [۷]. در دستورالعمل طرز تدوین، تصویب، اجرا و پایش برنامه راهبردی عملیاتی شهرداری‌ها، شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ملزم به تدوین برنامه‌های خود در قالب برنامه‌های بلندمدت (بیست‌ساله)، میان‌مدت (پنج‌ساله) و کوتاه‌مدت (سالانه) و تخصیص بودجه به آن‌ها شده‌اند. اما با وجود تمام تلاش‌های صورت‌گرفته در این رابطه، عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه هنوز هم یکی از مهم‌ترین مسائلی است که شهرداری تهران طی سال‌های گذشته با آن مواجه بوده است. به طوری که این عدم هم‌راستایی، نه تنها کارآمدی و اثربخشی سیستم بودجه‌ریزی و تخصیص منابع را با چالش مواجه کرده [۸]، بلکه ترندهای زیادی را در رابطه با اثربخشی برنامه‌های شهرداری تهران در اذهان شهروندان، اعضای شورای اسلامی شهر و همچنین، برنامه‌ریزان شهر ایجاد کرده است که در صورت ادامه شرایط فعلی، این شکاف بیشتر نیز خواهد شد. هر چند که در رابطه با مسئله عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران ساده‌نگاری شده، اما این مسئله دارای ابعاد گوناگون و مسائل در هم‌تنیده زیادی است که چشم‌پوشی از آن‌ها دیدی محدود و غیرواقعی از مسئله ارائه می‌دهد. بنابراین با توجه به پیچیده بودن مسئله و دشوار بودن اندازه‌گیری آن و همچنین، دخالت عوامل زمینه‌ای فراوان در موقعیت مسئله‌زا از متدولوژی سیستم نرم در این پژوهش استفاده شده است. تفکر نرم از جمله رویکردهایی است که برای حل مسائل پیچیده و غیرساختاریافته مورد استفاده قرار می‌گیرد [۹]. استفاده از این رویکرد تا کنون در سازمان‌های عمومی از جمله شهرداری‌ها معمول نبوده است، این در حالی است که این سازمان‌ها به دلیل داشتن ذی‌نفعان مختلف با مسائل پیچیده‌ای روبه‌رو هستند که حل این مسائل در گروه مشارکت و اجماع نظر بین این ذی‌نفعان است و صرف پرداختن به مسائل بدون در نظر گرفتن نقش و تأثیر این بازیگران منجر به ارائه راه‌حل‌های ناکارآمد و غیرعملی می‌شود. مسئله هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران نیز نه به عنوان یک مشکل منفرد، بلکه به عنوان جزئی از یک سیستم بزرگ و یک فرایند نامناسب، در نظر گرفته شده است. از این‌رو، پژوهش حاضر در صدد شناسایی این مسائل و چگونگی تأثیر آن‌ها بر موقعیت مسئله‌زا است که با تجمیع عوامل و شناسایی راه‌کارها در نهایت مدلی جهت هم‌راستایی هر چه بهتر برنامه و بودجه شهرداری تهران ارائه شده است. در خور یادآوری است که این پژوهش اولین تلاش در جهت بررسی مسائل کلان و شناسایی ابعاد مختلف آن در سطح شهرداری‌های ایران با استفاده از رویکرد سیستم نرم به حساب می‌آید و الگوی ارائه‌شده می‌تواند به عنوان یک راهنما در سازمان‌های با ماهیت مشابه (سازمان‌های عمومی) و شهرداری‌ها جهت انطباق برنامه و بودجه مورد استفاده قرار گیرد. به صورت کلی در پژوهش حاضر تلاش خواهد شد پاسخی برای سؤال‌های پیش رو ارائه شود:

۱. مدل فعالیت‌های هدفمند برای هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران به چه صورت است؟
۲. راهبردهای مناسب برای هم‌راستایی مناسب برنامه و بودجه در شهرداری تهران کدام‌اند؟
۳. از یگران و ذی‌نفعان اصلی مسئله کدام‌اند و نقش هر یک از آن‌ها در عدم تطابق برنامه‌های بلندمدت و بودجه به چه صورت است؟

#### پیشینه پژوهش

##### برنامه‌ریزی راهبردی

به زعم برایسون (۲۰۰۴)، برنامه‌ریزی راهبردی تلاشی منظم برای ایجاد تصمیمات و اقدامات اساسی است که اقدامات و دلایل انجام آن‌ها را مشخص می‌سازد. بنابراین، برنامه‌ریزی راهبردی ابزاری مفید برای تقویت ارائه خدمات محلی مؤثر و غلبه بر مشکلات محلی است [۱۰]. علاوه بر این، رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی از نظر ایجاد ارتباط بین بودجه و وظایف و مسئولیت‌های دولت‌های محلی، به عنوان یک رهنمود عمل می‌کند [۱۱]. از نظر سیسک و دیکمن (۲۰۲۰)، برنامه‌ریزی راهبردی در دولت‌های محلی شامل چهار مؤلفه اساسی است که بودجه‌ریزی از مهم‌ترین آن‌هاست [۱۲]. در واقع، برنامه‌ریزی راهبردی اغلب در بودجه‌بندی،

کارمندان متخصص در برنامه‌ریزی راهبردی و با دانش فنی بالا جهت کار در دولت‌های محلی باید سازوکارهای مناسبی تعیین شود. همچنین، مشاهده شده است که شهرداری‌ها تمایلی برای همکاری با سایر دولت‌های محلی برای کسب تجربه لازم ندارند [۱۲].

#### هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران

در اجرای مفاد ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مقرر شده است: «بودجه شهرداری‌ها باید براساس برنامه‌ها و وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه هر یک از آن‌ها تنظیم شود. طرز تنظیم برنامه و بودجه و تفریح بودجه و نحوه تفکیک وظایف و فعالیت‌ها و انطباق بودجه با برنامه و همچنین، طرز برآورد درآمد و هزینه، به موجب دستورالعملی خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تصویب و ابلاغ خواهد شد. بنابراین، بودجه شهرداری باید بر مبنای برنامه تنظیم شود و به اجرا درآید و دستورالعمل‌های مربوط به تنظیم و اجرای برنامه و بودجه باید توسط وزارت کشور تدوین و تصویب شود و برای اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ شود. اما در عمل دیده می‌شود که بودجه بر مبنای برنامه تدوین نشده و همواره بین برنامه و بودجه شهرداری تهران شکاف وجود داشته است. یکی از دلایل ناکارایی نظام‌های بودجه‌ای شهرداری‌ها بیش از آنکه به شیوه‌های فنی بودجه‌نویسی و یا مدیریت اجرای برنامه‌های یک‌ساله بستگی داشته باشد، ناشی از اختلاف نظر در سطح بالای تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع مالی است، به همین دلیل نیز اصلاح نظام بودجه‌بندی شهرداری‌ها بیش از شیوه‌های فنی و توانمندی کارشناسی به تعیین اهداف و راهبردهای توسعه شهر، ارتباط اهداف و راهبردها با تخصیص منابع و مدیریت عملکرد بودجه برای سازگاری اهداف و هماهنگی خواسته‌های اعضای شورای شهر و مدیران واحدها با اهداف اکثریت مردم مربوطه می‌شود [۷].

#### مروری بر پژوهش‌های پیشین

در ادبیات پیشین ضرورت هم‌راستایی برنامه و بودجه در دولت‌های محلی و شهرداری‌ها به عنوان امری غیرقابل انکار توصیف شده است [۲۳ و ۲۴]. با توجه به پیچیده بودن مسئله برنامه و بودجه و متعدد بودن طرف‌های درگیر در این قضیه عوامل زیادی سبب شکاف بین برنامه و بودجه و ناهم‌سویی آن در شهرداری‌ها شده‌اند. الکساندر (۲۰۱۵) اظهار داشت که بودجه سالانه باید منعکس‌کننده برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه بلندمدت بوده و همچنین، هر برنامه مالی میان مدت مانند یک چارچوب هزینه میان مدت (MTEF) باشد که چارچوبی برای بودجه سالانه فراهم می‌کند [۲۵]. آندرس (۲۰۱۰) تأکید می‌کند پیوند برنامه و بودجه به مشروعیت بخشیدن به هر دو و در دستیابی به اهداف تعیین شده کمک می‌کند. علاوه بر این، رسیدن به سه هدف اصلی مدیریت هزینه، انضباط مالی، تخصیص راهبردی منابع و کارایی عملیاتی مستلزم پیوندی محکم بین سیاست و بودجه‌بندی و چشم‌انداز برنامه‌ریزی فراتر از آینده نزدیک است [۲۶]. زن (۲۰۱۳) ریشه‌های ناهم‌سویی برنامه و بودجه در سطوح دولتی را ناشی از عوامل مختلفی می‌داند که ریشه اغلب آن‌ها به جنبه‌هایی از جمله: چارچوب نظارتی ناهماهنگ، فقدان مقررات اساسی، فقدان تمایل برای رسیدن به هم‌راستایی و ناهماهنگی چرخه برنامه‌ریزی و بودجه برمی‌گردد [۲۷]. اوتر (۲۰۱۶) پیچیدگی در اجرای برنامه‌های راهبردی را به عنوان یکی از چالش‌های اصلی ادغام فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی می‌داند [۲۸]. از نظر سیسیک و دیکمن (۲۰۲۰)، معمولاً مشکلاتی که دولت‌های محلی با آن‌ها روبه‌رو هستند، در سه گروه اداری، حقوقی و ساختاری طبقه‌بندی می‌شوند. به عقیده وی شهرداری‌ها با موضع‌گیری سیاسی ممکن است ضمن تهیه برنامه راهبردی، اهداف اغراق‌آمیز، بیش از حد بلندپروازانه و غیرقابل اندازه‌گیری را تعیین کنند و این برنامه می‌تواند به یک ابزار تبلیغاتی سیاسی تبدیل شود. او همچنین در راستای هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری‌ها، ایجاد مبنای قانونی قوی و رایج برای پشتیبانی از سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی راهبردی را لازم و ضروری می‌داند [۱۲]. اوسوی و آلیس‌جابهانا (۲۰۰۳) مهم‌ترین عوامل مؤثر در شکاف بین برنامه و بودجه را شامل موارد زیر می‌دانند: (۱) فقدان دستورالعمل‌های کلی برای برنامه‌ریزی محلی؛ (۲) انتشار با تأخیر دستورالعمل‌های جدید برای بودجه‌ریزی محلی و مدیریت مالی؛ (۳) تکالیف مهم هزینه‌ها و (۴) فقدان مقامات برنامه‌ریزی و

برنامه‌ریزی راهبردی نیز ضروری است [۲۰]. چرا که عدم احساس مالکیت کارکنان، مقاومت نهادی آنان را در پی خواهد داشت و بنابراین، فرایند برنامه‌ریزی راهبردی امکان عملکرد مؤثر را نخواهد داشت. علاوه بر این تفاوت در دیدگاه رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی بین نهادهای مختلف باعث ایجاد مشکلاتی در عملکرد کل هر بخش (نهادهای) در چارچوب مسئولیت‌های خود به فرایند نگاه کند، کل فرایند برنامه‌ریزی راهبردی نادیده گرفته می‌شود. این مشکل در شهرداری‌ها نیز مشاهده می‌شود [۵]. به طوری که عدم هماهنگی و همکاری بین عوامل درگیر در فرایند تهیه برنامه‌های راهبردی در شهرداری‌ها باعث ایجاد مشکلاتی در عملکرد کل فرایند شده است [۱۲]. شکل نگرفتن کامل زیرساخت‌های قانونی در برنامه‌ریزی راهبردی در دولت‌های محلی نیز در ایجاد شکاف بین برنامه و بودجه مؤثر است، به طوری که در قانون هیچ ماده‌ای در مورد چگونگی اطمینان از هماهنگی بین برنامه‌های راهبردی شهرداری‌ها وجود ندارد. در حالی که قوانین بر سازگاری برنامه‌های راهبردی با برنامه‌های توسعه تأکید دارند، اما چگونگی آشکارسازی سلسله‌مراتب درونی برنامه را تنظیم نکرده است [۱۱]. همچنین، اسناد زیادی عدم هماهنگی و دشواری در یکپارچگی بین برنامه راهبردی شهرداری‌ها با برنامه‌های میان‌مدت، برنامه مالی میان‌مدت و سایر طرح‌ها و برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و بخشی را تأیید می‌کنند [۵]. اندازه‌گیری عملکرد نیز یکی دیگر از عوامل مؤثر در این رابطه است که برای ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی شهرداری‌ها نیز مورد نیاز است [۲۱]. در واقع، بودجه‌ریزی بر مبنای برنامه راهبردی به دنبال افزایش درک تصمیم‌گیران از پیوندهای منابع درخواستی و نتایج عملیات مورد نظر است و برای اندازه‌گیری عملکرد، همه دولت‌های محلی باید به طور قانونی شاخص‌های عملکرد را تعیین کنند. با این وجود، شناسایی شاخص‌های عملکرد مخصوصاً در کشورهایی که مدیریت یکپارچه واحد شهری ندارند، بسیار دشوار است. همچنین، قوانین شهرداری نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها را دشوار می‌کند، زیرا قانون اهداف تأسیس شهرداری‌ها را بدون جزئیات توضیح داده است. از آنجا که اندازه‌گیری عملکرد به شاخص‌های عملکرد اشاره دارد، بین شاخص‌ها و مقادیر عملکرد معیار وجود دارد [۲۱] که این مسئله باعث ایجاد شکاف بین برنامه و بودجه می‌شود. مشکل دیگری که شهرداری‌ها در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی با آن روبه‌رو هستند، عملکرد نامناسب در زمینه پاسخ‌گویی برای سیستم‌های حساسی و کنترل است. حساسی و کنترل داخلی که از جنبه‌های اصلاح در مدیریت مالی عمومی بوده و دو عنصر اساسی در رویکرد مدیریت راهبردی هستند، توسط دولت‌های محلی کاملاً درک و درونی نشده‌اند. بنابراین، استقرار یک سیستم کنترل و حساسی داخلی مؤثر، منظم، استاندارد و جامع، موفقیت برنامه‌ریزی راهبردی را افزایش می‌دهد [۱۲]. عوامل ساختاری هم به عنوان یکی دیگر از عوامل مؤثر بر شکاف بین برنامه و بودجه در پژوهش‌های پیشین شناسایی شده‌اند. اگرچه فرایند برنامه‌ریزی راهبردی توسط بسیاری از مدیران و کارمندان به طور کامل اتخاذ شده و مقررات قانونی نیز کاملاً وضع شده است، اما انجام یک برنامه‌ریزی راهبردی موفق بدون حل مشکلات ساختاری امکان‌پذیر نیست. دولت‌های محلی روند برنامه‌ریزی راهبردی را به عنوان یک الزام اداری و قانونی درک کرده، اما هدف واقعی را فراموش کرده‌اند. آن‌ها فقط به تهیه برنامه راهبردی برای تحقق الزامات قانونی و اداری همت می‌گمارند. با این حال، اهداف دولت‌های محلی در تهیه برنامه راهبردی اطمینان از انضباط مالی، توزیع عملیاتی و مؤثر و استفاده از منابع، تعیین اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و بهبود پاسخ‌گویی است. کمبود منابع انسانی و مالی کافی برای تهیه برنامه راهبردی در شهرداری‌ها نیز از دیگر مشکلات شهرداری‌ها در تدوین برنامه است. آن‌ها همچنین فاقد متخصص در زمینه قانون‌گذاری، دانش فنی و امور کارکنان هستند. علاوه بر کمبود ظرفیت برای تهیه برنامه راهبردی، بسیاری از شهرداری‌ها از امکانات بودجه‌ای برای انجام اهداف پیش‌بینی شده در برنامه راهبردی برخوردار نیستند و نمی‌توانند منابع خود را بر اساس اولویت‌های برنامه راهبردی تخصیص دهند [۲۲]. علاوه بر این، آموزش‌های مداوم و سمینارهای مختلف برای آماده‌سازی هر چه بهتر برنامه‌های راهبردی، پیاده‌سازی سیستم‌ها و توضیح قوانین در شهرداری‌ها نیز جزء موارد ضروری است. معمولاً در شهرداری‌ها هیچ انگیزه‌ای در واحدهای آماده‌سازی برنامه راهبردی برای تداوم سیاست‌های تشویقی کارکنان و اطمینان از پایداری آن وجود ندارد. بنابراین، برای تشویق



بخش‌های عمومی بستگی به ساختار سیاسی نظام تصمیم‌گیری بودجه‌ای دارد، بنابراین سیاستمداران شهر (اعضای شورای اسلامی شهر) نیل به اهداف رفاه اجتماعی را با تداوم یا حفظ جایگاه خود مترادف می‌دانند. از سوی دیگر، دیوان‌سالاران یعنی مسئولان واحدهایی که از محل بودجه عمومی فعالیت خود را انجام می‌دهند، برای حفظ موقعیت اداری خود سعی می‌کنند تا جای ممکن منابع بیشتری از بودجه عمومی را دریافت و در برنامه‌ها و پروژه‌هایی که مورد نظر سیاستمداران است صرف کنند و به اهداف مورد نظر آن‌ها دست یابند. حال اگر سازوکار قوی و محکمی برای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کارشناسی وجود نداشته باشد که منابع بخش عمومی را براساس اولویت‌های راهبردی توسعه شهر تخصیص دهد، نخست انضباط مالی رعایت نخواهد شد و دوم، مخارج عمومی به توسعه شهری کمکی نخواهد کرد [۷]. به طور کلی، با توجه به تحقیقات انجام شده در داخل و خارج کشور، عوامل زیر به عنوان عوامل مؤثر در شکاف بین برنامه و بودجه در شهرداری‌ها عنوان شده‌اند:

بودجه‌ریزی محلی واجد شرایط، همچنین، به طور خاص، ضعف شدید در ظرفیت کارکنان محلی و اقدامات فوری دولت‌های مرکزی و محلی در ارائه پشتیبانی آموزش‌های هماهنگ به دولت‌های محلی را بسیار ضروری دانسته‌اند [۲۹]. مالکی و همکاران (۱۳۸۹) پایین بودن سطح استقلال و آزادی عمل مدیران و استراتژیست‌ها و محدودیت تغییر در مأموریت سازمان یا تجدید نظر در اهداف بلندمدت سازمان‌های بخش عمومی ایران را به عنوان عواملی نام می‌برند که موجب فاصله گرفتن از برنامه‌ریزی راهبردی و اهداف تعیین شده در این سازمان‌ها شده است و معتقدند که در این سازمان‌ها اغلب قانون‌گذاران و سیاستمداران هستند که به امر تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در سطح کلان می‌پردازند و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، اعمال کنترل می‌کنند. به همین دلیل، مسئله‌ها رنگ سیاسی به خود می‌گیرد و سلیقه حاکم می‌شود. در نتیجه، راه‌ها یا گزینه‌ها محدود و محدودتر می‌شود [۳۰]. شیره‌پز آرنی و رسولی‌منش (۱۳۸۹) به سیاسی بودن تصمیمات بودجه‌ای و تخصیص منابع در شهرداری‌ها اشاره کردند و معتقدند که این تصمیمات مانند سایر

جدول ۱. عوامل مؤثر بر شکاف بین برنامه و بودجه و راهکارهای پیشنهادی در تحقیقات پیشین

منبع	(راهکارها)	(دلایل شکاف)
[۱۲]	آموزش‌ها و سمینارهای مختلف جهت آماده‌سازی هر برنامه‌جذب و تشویق کارمندان متخصص در حوزه برنامه‌ریزی راهبردی با دانش فنی بالا- استقرار سیستم کنترل و حساسی داخلی مؤثر، استاندارد و جامع- مشارکت و همکاری دانشگاه‌ها، انجمن‌ها و سازمان‌های غیردولتی در تهیه برنامه- ایجاد پشتوانه قانونی قوی برای برنامه و بودجه- اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و الزامات آن در کل سازمان- ارتباط و مشارکت با شهروندان و سایر ذی‌نفعان و لحاظ کردن مسائل و نگرانی‌های آنان	نداشتن تمایل شهرداری‌ها برای همکاری با همدیگر- وجود مشکلات ساختاری- فراموش کردن اهداف برنامه- ضعف سیستم‌های حساسی و کنترل نبود سیاست‌های تشویقی کارکنان- عدم هماهنگی و همکاری بین نهادهای درگیر در فرایند تهیه برنامه‌های راهبردی- ناکافی بودن جریان اطلاعات در بین شهرداری‌ها- تعیین اهداف اغراق‌آمیز- بیش از حد بلندپروازانه و دور از اندازه‌گیری، استفاده از برنامه به عنوان ابزار تبلیغات سیاسی
[۲۲]	-	کمبود منابع انسانی و مالی برای تهیه برنامه- فقدان متخصص در زمینه قانون گذاری، امور کارکنان و...- بودجه ناکافی برای انجام اهداف پیش‌بینی شده
[۱۱]	بررسی برنامه‌ها در سطح استان توسط فرماندار یا سایر سازمان‌های مربوطه برای انطباق آن‌ها با برنامه‌های توسعه برای ارائه و اجرای مؤثر خدمات	شکل نگرش کامل زیرساخت‌های قانونی در برنامه‌ریزی راهبردی- ناهماهنگی بین برنامه‌های راهبردی ملی و محلی- تنظیم نشدن چگونگی آشکارسازی سلسله‌مراتب درونی برنامه‌ها (ترجمه به برنامه‌های عملیاتی)
[۲۱]	اندازه‌گیری عملکرد برای ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی دولت‌های محلی- تعیین شاخص‌های عملکرد	دشواری در تعیین شاخص‌های عملکرد شهرداری‌ها- قوانین دست‌وپاگیر شهرداری برای نظارت بر عملکرد
[۵]	همگانی کردن برنامه‌ریزی راهبردی در سازمان- نقش‌آفرینی مدیران در تمام مراحل فرایند مدیریت راهبردی- اشتراک گذاشتن رویکرد راهبردی توسط مدیر با کارمندان و شکل‌گیری مالکیت نهادی- ایجاد اعتماد بین کارکنان- حمایت مقامات ارشد و کارمندان	نداشتن استقلال مالی و اداری کافی- به طول انجامیدن حل مشکلات به خاطر ساختار سلسله‌مراتبی موجود بین دولت مرکزی و شهرداری‌ها- تفاوت در دیدگاه رویکرد برنامه‌ریزی بین نهادهای- عدم وجود دیدگاه مشترک در مورد برنامه
[۲۹]	-	فقدان دستورالعمل‌های کلی برای برنامه‌ریزی محلی- تکالیف مهم هزینه‌ها- فقدان مقامات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی واجد شرایط.
[۳۱]	ارائه گزارش منظم و مکرر برای ارائه پاسخ‌گویی، آموزش به ذی‌نفعان و بهبود اعتماد آنان به شهرداری- بهبود ارتباطات و مشارکت با ذی‌نفعان	-
[۱۵]	ایجاد چشم‌انداز و پیوند آن با اهداف سازمانی- تمرکز بر نتایج و پیامدها- درگیری و ارتقای ارتباط مؤثر با ذی‌نفعان- ارائه مشوق و انعطاف‌پذیری برای مدیران	-
[۳۲]	ارتقای دانش مربوط به مأموریت‌های سازمان و فرایندهای بودجه باید بخشی اصلی از فرهنگ نهادی باشد	-
[۲۷]	-	چارچوب نظارتی ناهماهنگ- فقدان مقررات اساسی- فقدان تمایل برای رسیدن به هم‌راستایی- ناهماهنگی چرخه برنامه‌ریزی و بودجه
[۳۳]	توجه به پاره‌ای از مسائل و ارائه ملاحظاتی جهت برنامه‌ریزی راهبردی	تسلط قانون‌گذاران و سیاستمداران- نداشتن آزادی عمل مدیران سازمان‌های عمومی- محدودیت در زمینه تنوع بخشیدن به فعالیت‌ها

مواد و روش‌ها

متدولوژی استفاده کرد. دلیل استفاده از این روش در موارد فوق‌الذکر در نظر گرفتن مواردی از جمله: باورها، انگیزه‌ها، نگرش‌های متفاوت فرهنگی و سیاسی و منافع متفاوت موجود یک سازمان صنعتی و یا تجاری و خدماتی است چنانچه سازمان را قادر می‌سازد تا راه‌های مختلف دستیابی به اهداف مربوطه را دریابد. در واقع، متدولوژی سیستم‌های نرم، فرایندی برای اعمال مدیریت و برخورد صحیح با این تنوع باورها و منافع است [۲۵]. از آنجا که پژوهش حاضر از نوع تحقیق در عملیات نرم و خبره‌محور است، بنابراین جامعه آماری به تناسب سازمان‌ها و بخش‌های درگیر (ذی‌نفعان شهری) تعریف شد و بر این اساس، خبرگانی که در حوزه برنامه و بودجه و مدیریت راهبردی در شهرداری تهران و سازمان‌های مربوطه از جمله وزارت کشور، شورای اسلامی شهر تهران، خبرگان دانشگاهی و... واجد شرایط بودند انتخاب شدند که این افراد شامل ۲۵ نفر از خبرگان فعال در حوزه‌های مدیریت راهبردی و بودجه‌بندی فعال در این حوزه‌ها بودند و صاحب‌های عمیق غیرساختاریافته براساس مراحل متدولوژی سیستم‌های نرم با روش نمونه‌گیری هدفمند و از نوع گلوله‌برفی با آن‌ها به عمل آمد.

پژوهش حاضر از نظر هدف، توسعه‌ای- کاربردی و از نظر راهبرد اجرای پژوهش، توصیفی از نوع اکتشافی است و بنابراین، فاقد فرضیه است. همچنین، گردآوری اطلاعات به دو شکل کتابخانه‌ای و میدانی انجام شده است. با نگاه به موقعیت مسئله‌زای پژوهش و ویژگی‌های آن از جمله ذی‌نفعان چندگانه، ابعاد چندگانه، منافع نامعلوم یا متناقض، عوامل نامشهود و عدم قطعیت، مطابق جدول ۲ می‌توان نتیجه گرفت که مسئله مورد نظر از نوع ساختاریافته (بدساختار) است. بنابراین، این نوع مسائل را نمی‌توان با روش‌های کلاسیک و فرموله کردن محدودیت‌ها و اهداف حل کرد. یکی از رویکردهای جدیدی که در راستای معرفی سیستم‌های فعالیت‌های انسانی به وجود آمد، روش‌شناسی سیستم نرم است که برای مواجه شدن و بررسی بینش‌ها و دیدگاه‌های مختلف پیرامون سیستم‌های پیچیده فنی-اجتماعی ایجاد شده و توسعه یافته است [۳۴]. از این روش در صورت وجود «مشکلات سازمانی پیچیده»، «در فضای ابهام و یا در محیط‌های پویا» استفاده می‌شود. علاوه بر آن، برای «هدف‌گذاری» و «یافتن راه‌های دستیابی به اهداف» نیز می‌توان از این

جدول ۲. ویژگی‌های مسئله هم‌راستایی برنامه و بودجه شهرداری تهران به عنوان یک مسئله بدساختار

ویژگی	وضعیت مسئله انطباق برنامه و بودجه شهرداری تهران
ذی‌نفعان چندگانه	اصطلاح «ذی‌نفع» به هر کسی گفته می‌شود که تحت تأثیر دولت (محلی) باشد یا در آن سهمی داشته باشد. دولت‌های محلی دارای ذی‌نفعان متعددی از جمله: شهروندان، مشتریان و پیمانکاران، مدیران، کارمندان، سازمان‌های مردم‌نهاد و اعضای شورا، مشاغل، مجلس شورای اسلامی شهر، دولت و... هستند که تأثیرگذاری و تأثیرپذیری هر یک از این ذی‌نفعان را بر برنامه و بودجه شهرداری نمی‌توان نادیده گرفت، چرا که امکان دستیابی به توافق با ذی‌نفعان در روند بودجه‌بندی و تصمیم‌گیری در مورد برنامه‌ها، اهداف، خدمات و استفاده از منابع بدون در نظر گرفتن نقش ذی‌نفعان به شکست می‌انجامد. بنابراین، نقش آن‌ها در انطباق برنامه و بودجه غیرقابل انکار است و این مسئله را با پیچیدگی روبه‌رو می‌کند.
ابعاد چندگانه	عدم انطباق برنامه و بودجه شهرداری تهران مسئله‌ای چندبعدی است و ریشه در عوامل متعددی از جمله عوامل مدیریتی، سیاسی، مالی و... دارد. مجموعه عوامل یادشده این مسئله را پیچیده ساخته که بررسی همه آن‌ها نیازمند اتخاذ یک رویکرد متفاوت به مسئله پژوهش است.
عوامل نامشهود	جدید بودن مسئله پژوهش و وجود خلأ پژوهشی به‌خصوص در شهرداری‌ها باعث شده که مسئله پژوهش دارای جنبه‌های نامکشوف و پنهان زیادی باشد.

یافته‌ها

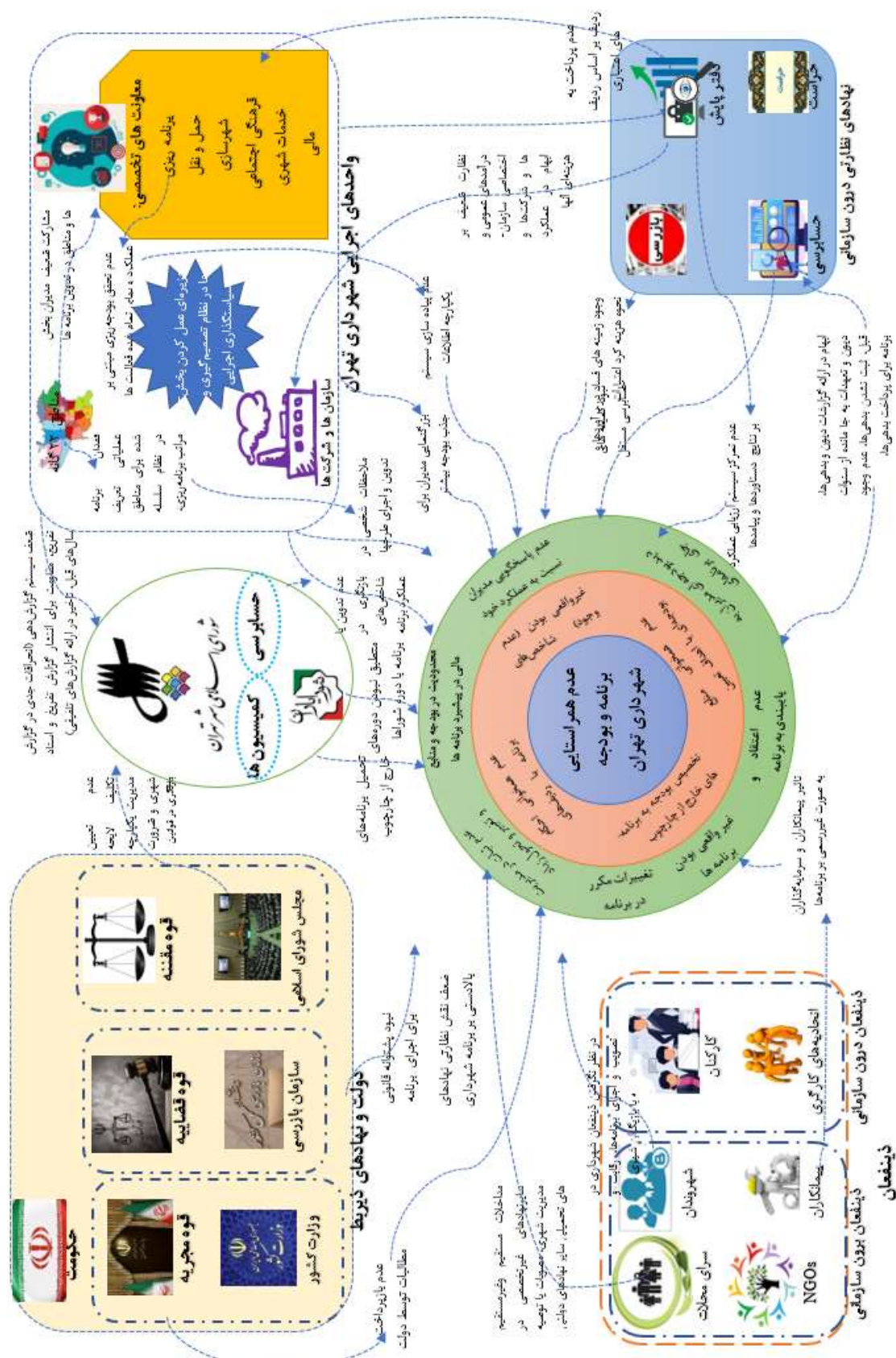
در پژوهش حاضر جهت پاسخ به مسئله تحقیق از رویکرد تلفیقی متدولوژی سیستم‌های نرم (SSM) و نگاشت‌شناختی در قالب سه گام و طی یک فرایند ۷ مرحله‌ای استفاده شده است. در گام نخست محقق پس از مطالعه ادبیات موضوع، از طریق بررسی مستندات و مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران، در خصوص موقعیت مسئله از اطلاعات اولیه کسب کرده و نسبت به ثبت آن‌ها اقدام کرد. در این مرحله ذی‌نفعان مسئله شناسایی و از جانب محقق مورد بررسی و تحلیل قرار گرفتند. در گام دوم که در واقع مراحل اول تا سوم متدولوژی سیستم‌های نرم است، محقق به کمک خبرگان از طریق نگاشت ذی‌نفعان مسئله، موقعیت را تعریف و سپس تصویر غنی شده را ترسیم کرد. در گام سوم به کمک خروجی‌های گام دوم نسبت به طراحی مدل تحقیق اقدام شد و مدل پژوهش مبتنی بر نگاشت‌شناختی طراحی شد. در این راستا، محقق ابتدا یک نگاشت اولیه از مسئله را که خود حاصل خروجی‌های گام قبل بود، تهیه کرد و در اختیار خبرگان قرار داد. در این گام در دو نوبت به خبرگان مراجعه شد؛ در نوبت اول نگاشت ذی‌نفعان، تصویر غنی شده، و تحلیل کاتوو به آنان ارائه شد تا بر اساس آن عوامل مؤثر بر هم‌راستایی برنامه راهبردی و بودجه‌ریزی در شهرداری تهران را تأیید و تکمیل کنند. پس از جمع‌آوری نگاشت‌های شناختی از خبرگان، محقق آن‌ها را تجمیع و در قالب یک نگاشت نهایی ترسیم کرد. سپس، نگاشت نهایی دوباره به خبرگان ارائه و از آنان خواسته شد تا تأثیر هر یک از مؤلفه‌های مؤثر بر هم‌راستایی برنامه و بودجه و تأثیرات متقابل مؤلفه‌ها بر یکدیگر را بسنجند. خروجی این گام طراحی مدل نهایی تحقیق بر اساس روش نگاشت‌شناختی است. گام‌های اساسی در متدولوژی سیستم‌های نرم عبارت‌اند از:

مرحله اول: کشف (شناخت) موقعیت مسئله

در این مرحله پژوهشگر به موقعیت مسئله وارد شده و به کمک مصاحبه و نشست‌های مختلف با خبرگان این موضوع در سطح شهرداری تهران و نهادهای مرتبط به جمع‌آوری اطلاعات پیرامون هم‌راستایی برنامه و بودجه و دلایل عدم انطباق آن در شهرداری تهران پرداخته شده و موقعیت مسئله به این شرح ارائه شد: «هر چند که در شهرداری تهران برنامه‌ریزی با رویکردی جامع صورت می‌گیرد، اما با مراجعه به گزارش‌ها و مستندات موجود برنامه و بودجه شهرداری تهران، مشاهده می‌شود که بودجه در راستای برنامه (اهداف و مأموریت‌های) نیست و همواره بین این دو شکاف وجود دارد. از این رو، نیاز است ضمن واکاوی و بررسی این مسئله و ترسیم موقعیت مسئله، راهکارهایی به منظور هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران ارائه شوند».

مرحله دوم: درک موقعیت مسئله ساختاریافته (طراحی نگاشت از طریق ساخت‌دهی به نظرات خبرگان)

در مرحله دوم موقعیت، افراد درگیر، ساختار مسئله و همچنین، مسائل، مشکلات، فرایندها و ارتباطات بین عناصر هر موقعیت در قالب تصاویر گویا و بازنمایی‌های متنی افراد درگیر نمایش داده شد [۳۴]. در این مرحله مطابق با داده‌های جمع‌آوری‌شده از طریق مصاحبه با خبرگان، بازیگران و افراد درگیر شناسایی شده و طی جلسه‌هایی با خبرگان نوع رابطه این بازیگران مشخص شده و در نهایت، تصویر گویای مورد اجماع تمامی خبرگان ترسیم شده است (شکل ۱).



شکل ۱. تصویر غنی شده حاصل از نگاشت ذهنی کلیه مصاحبه شوندگان (Big Map)



مرحله سوم: استخراج تعاریف ریشه‌ای

صاحب‌نظران و خبرگان و محقق ادامه پیدا کرد. تعیین عناصر CATWOE کمک مهمی برای ارائه تعاریف ریشه‌ای است، ولی قبل از آن از فرمول PQR استفاده شد، زیرا این فرمول قالب مناسبی را برای رسیدن به یک تعریف ریشه‌ای مناسب ارائه می‌کند. به بیان دیگر، فرمول PQR این امکان را فراهم می‌کند که تعریف ریشه‌ای به صورت یک جمله توصیفی (بیانیه) نوشته شود و جهت غنی کردن تعریف ریشه‌ای بسیار مؤثر است که عملکرد آن در SSM به این صورت است: اجرای P از طریق Q برای کمک R. در واقع، این فرمول جهت پاسخ‌گویی به، چه؟ چگونه؟ و چرا؟ است [۳۴].

در مرحله سوم با ارائه تحلیل کاتوو و تعریف ریشه‌ای سعی شده است تا چارچوب کلی برای طراحی وضع مطلوب طرح شود. در این تحقیق پس از برگزاری جلسه‌های مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران، نخست تصویر غنی ترسیم شد و پس از دریافت بازخوردهای اصلاحی، تحلیل کاتوو و تعریف ریشه‌ای از سیستم پایش برنامه‌های راهبردی (با هدف حل مسئله عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه) ارائه شد. سپس، بر اساس تعریف به‌دست‌آمده، تصویر غنی و عناصر کاتوو بازنگری و اصلاح و در نتیجه، تعریف ریشه‌ای تعدیل شد. این چرخه تا رسیدن به اجماع میان

جدول ۲. فرمول PQR جهت ارائه تعاریف ریشه‌ای

تعریف	چه مشکلی وجود دارد S	فرایند تبدیل Q	در راستای دستیابی به چه هدفی R
RD1	نبود پشتوانه قانونی	بازنگری در قوانین بالادستی	اصلاح قوانین شورا و شهرداری تهران
RD2	سستی بودن ساختار بودجه‌ریزی	بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، چارچوب‌های بودجه‌ای میان مدت (MTBFs)	اصلاح سیستم بودجه‌ریزی
RD3	نبود شاخص‌های اندازه‌گیری عملکرد قابل اتکا برای برنامه	ایجاد ساختار منسجم برای برنامه	اصلاح ساختار برنامه
RD4	ضعف در سازوکارهای شورا	تقویت جنبه‌های فنی و تقلیل تصمیمات سیاسی	اصلاح سازوکارهای شورا
RD5	نبود مدیریت بهره‌وری، ضعف در رویه‌های مالی و حسابداری و شفافیت مالی ضعیف	مدیریت بهره‌وری و اصلاح رویه‌های مالی و حسابداری	اصلاحات مالی و حسابداری
RD6	نظارت ضعیف بر برنامه و بودجه	واقعی شدن برنامه و بودجه و جلوگیری از انحراف در آن‌ها	نظارت بر برنامه و بودجه
RD7	نظارت ضعیف نهادهای فرادست بر برنامه و بودجه شهرداری	نظارت دقیق و اثربخش نهادهای فرادست	کنترل و نظارت فراسازمانی
RD8	فراهم نبودن زیرساخت‌ها	یکپارچه کردن سامانه‌ها، ایجاد پشتوانه قانونی برای برنامه	فراهم کردن الزامات زیرساختی
RD9	مشکلات ساختاری	اصلاح فرایندها، هوشمندسازی و اصلاح فرهنگ سازمانی	اصلاحات سازمانی و اداری
RD10	اختلاف نظر و ناهماهنگی بین ذی‌نفعان شهری و نبود مدیریت یکپارچه واحد شهری	در نظر گرفتن منافع گروه‌های ذی‌نفع و نظرات آنان	مدیریت ارتباط با ذی‌نفعان
RD11	نامشخص بودن سیاست‌های شهری، روابط مالی مبهم بین دولت و شهرداری	مدیریت یکپارچه شهری	بازنگری در سیاست‌های کلان

در مجموع، ۱۱ تعریف ریشه‌ای در رابطه با هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران استخراج شدند که به عنوان نمونه تعریف ریشه‌ای «اصلاح سیستم تعاریف داده‌شده طراحی شده است» در ذیل آورده شده و در ادامه مدل فعالیت‌های هدفمند متناظر با تعاریف داده‌شده طراحی شده است.

جدول ۳. عناصر تعریف ریشه‌ای برای «اصلاح سیستم بودجه‌ریزی» بر مبنای فرمول CATWOE

عناصر	تعریف
C: مشتریان و ذی‌نفعان	آحاد جامعه شهری (شهر تهران) اعم از شهروندان، انجمن‌های شهری، اتحادیه‌ها و... شهرداری، شورای اسلامی شهر تهران و...
A: بازیگران و مشارکت‌کنندگان	مقام ناظر (دولت، مجلس و سایر نهادهای ناظر)، اعضای شورای شهر تهران، مدیران و کارکنان شهرداری
فرایندهای تبدیل T:	تبدیل سیستم بودجه‌ریزی فعلی به یک سیستم کارآمد و هم‌راستا با برنامه‌ها از طریق سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
W: جهان بینی	یک روند خوب بودجه‌ریزی شامل یک چشم‌انداز بلندمدت است، پیوندهایی با اهداف گسترده سازمانی دارد و تصمیمات بودجه را بر نتایج و پیامدها متمرکز می‌کند. در واقع، روند بودجه بیش از یک عمل سالانه در توازن درآمد و هزینه است، بلکه ماهیتی راهبردی دارد و شامل یک برنامه چندساله مالی و عملیاتی است که منابع را بر اساس اهداف مشخص شده تخصیص می‌دهد. از این‌رو، یک فرایند خوب بودجه فراتر از مفهوم سنتی کنترل هزینه‌ها، با ارائه مشوق و انعطاف‌پذیری برای مدیران می‌تواند منجر به بهبود کارایی و اثربخشی برنامه شود که بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد همه این ویژگی‌ها را ارائه می‌دهد و همچنین، بودجه را بر اساس شاخص‌های عملکرد تخصیص می‌دهد، بنابراین امکان انحراف بودجه از برنامه را به میزان زیادی کاهش می‌دهد.
O: مالک سیستم	شهرداری تهران
E: محدودیت‌های محیطی	عوامل سیاسی، عوامل اقتصادی، نفوذ صاحبان قدرت و مقاومت مدیران، قطعیت نداشتن و ابهام در فرایندها و عملیات سازمان، اسناد بالادستی و...



فعالیت هدفمند ۱. اصلاح قوانین

اقدامات	بازنگری در قوانین شورا،
هدفمند ۱	تدوین قوانین و مقررات متکی بر اطلاعات و آمار ایجاد پشتوانه قانونی برای اجرای برنامه و جلوگیری از تعریف برنامه‌های خارج از چارچوب ایجاد پشتوانه قانونی برای هماهنگ کردن و هم‌راستا کردن ذی‌نفعان و اهداف آن‌ها در سطح شهر رفع محدودیت اختیارات شوراها و شهرداری توسط مجلس و دولت

فعالیت هدفمند ۲. اصلاح سیستم بودجه‌ریزی

اقدامات	تحقق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت (ABC)
هدفمند ۲	اطمینان از تخصیص منابع کافی به برنامه‌های راهبردی بازنگری اساسی در ردیف‌های بودجه مشارکت و همفکری با اعضای شورای اسلامی شهر به منظور هم‌راستا کردن ردیف‌های برنامه و بودجه بازنگری در مکانیسم‌های تخصیص بودجه ایجاد چارچوب بودجه‌ای میان‌مدت [MTBFs]

فعالیت هدفمند ۳. اصلاح ساختار برنامه

اقدامات	بازنگری در برنامه‌ها و معیارهای سنجش عملکرد برنامه‌ها (ارائه شاخص‌های معتبر و قابل سنجش جهت سنجش عملکرد برنامه‌ها)
هدفمند ۳	ارائه برنامه‌های واقعی و متناسب با واقعیات موجود شهرداری اصلاح و رفع ایرادها و مشکلات و نارسایی‌های برنامه (تعدیل برنامه بر اساس شرایط و مقتضیات و بر اساس چارچوب‌های قانونی از پیش تعیین شده) اصلاح برنامه‌ها بر مبنای شرایط و مقتضیات فعلی تفکیک شفاف برنامه‌های راهبردی به برنامه‌های عملیاتی ایجاد برنامه عملیاتی تعریف‌شده برای مناطق در نظام سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی انطباق دوره‌های تدوین برنامه با دوره شوراها

فعالیت هدفمند ۴. اصلاح سازوکارهای شورا

اقدامات	تقویت توانایی تخصصی شورا در بررسی جامع اطلاعات ورودی
هدفمند ۴	شفافیت در برآوردها و شیوه هزینه‌کرد اعتبارات تقلیل تصمیمات سیاسی و جلوگیری از سیاسی‌کاری اهتمام و توجه اعضای شورا به برنامه

فعالیت هدفمند ۵. اصلاحات مالی و حسابداری

اقدامات	مدیریت بهره‌وری
هدفمند ۵	مدیریت بدهی اصلاح ساختار تأمین مالی شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات ثبت به‌روز و برخط پرداخت‌ها شفافیت مالی و پیشگیری از فساد مالی رعایت ارتقای شفافیت در صورت‌های مالی بررسی وضعیت مالی شرکت‌ها و سازمان‌ها در گزارش تفریح شفاف و قابل نظارت کردن درآمدهای عمومی و اختصاصی سازمان‌ها و شرکت‌ها

فعالیت هدفمند ۶. نظارت بر برنامه و بودجه

اقدامات	ارسال پروژه‌های سال آینده توسط شهرداری قبل از بررسی لایحه بودجه به شورا
هدفمند ۶	ارسال مستندات پروژه‌ها قبل از بررسی لایحه بودجه به شورای شهر نظارت صحیح بر شیوه هزینه‌کرد بودجه‌های مناطق و عملکرد برنامه‌ای آن‌ها نظارت بر درآمدها و هزینه‌های سازمان‌ها و شرکت‌ها و رفع ابهام در عملکرد درآمدی آن‌ها

### فعالیت هدفمند ۷. کنترل و نظارت فراسازمانی

اقدامات	به رسمیت شناختن حق نظارت مالی شورا توسط شهرداری
هدفمند ۷	نظارت مجلس و نهادهای ذی ربط بر برنامه‌های شهرداری به منظور اطمینان از انطباق برنامه‌های جاری با برنامه‌های بلندمدت توجه به مصوبات شورا در حوزه نظارت مالی حین خرج، بی توجهی

### فعالیت هدفمند ۸. الزامات زیرساختی

اقدامات	یکپارچه کردن سامانه بودجه با سایر سامانه‌ها به منظور ثبت، اشتراک و به‌روزرسانی داده‌های بهای تمام‌شده
هدفمند ۸	تقویت توان مالی و تکنیکی ایجاد یک سیستم ارزیابی عملکرد کارآمد پشتوانه قانونی برای اجرای برنامه

### فعالیت هدفمند. اصلاحات سازمانی و اداری

اقدامات	اصلاح فرایندها و هوشمندسازی
هدفمند ۹	آگاه‌سازی و آموزش اصلاح فرهنگ سازمانی جلب حمایت مدیران شهری برای پشتیبانی از برنامه جهت اعتقاد و پایبندی بیشتر به برنامه هم‌راستا کردن همه ارکان سازمانی (مدیران، کارکنان، اعضای شورا و...) و آگاهی بخشی و آموزش به آن‌ها در جهت همکاری و همیاری هر چه بیشتر در رابطه با برنامه شهرداری ایجاد توافق همگانی با خط مشی‌ها و اهداف مشارکت مدیران بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌ها به منظور ایجاد روحیه تفاهم و همکاری ارسال به‌موقع گزارش تفریغ به شورا و بررسی تخصصی آن توسط شورا پوشاندن تخلفات و انحرافات جدی در گزارش تفریغ توسط مدیران اجرایی و میانی شهرداری، جلوگیری از تداخل وظایف اصلاحات ساختاری و اداری

### فعالیت هدفمند ۱۰. مدیریت ارتباط با ذی نفعان

اقدامات	شناسایی ذی نفعان و نگاه کردن به عارضه‌ها از دید آنان
هدفمند ۱۰	در نظر گرفتن ذی نفعان خارجی شهرداری در تصویب و اجرای برنامه‌ها توجه به منافع گروه‌های ذی نفع

### فعالیت هدفمند ۱۱. بازنگری در سیاست‌های کلان

اقدامات	تبیین روابط مالی دولت و شهرداری‌ها
هدفمند ۱۱	تحقق مدیریت واحد شهری تعیین چارچوب برنامه شهرداری بر اساس سند توسعه کشور و آمایش سرزمین

#### مرحله پنجم: مقایسه مدل‌های مفهومی با دنیای واقعی (هم‌سنجی)

این مرحله برای ساختاردهی به بحث در مورد بهبود وضعیت فعلی طراحی شده است و مدل توسعه داده شده را با دنیای واقعی مقایسه می‌کند. چکلند (۱۹۹۰) پیشنهاد می‌کند برای مقایسه مدل مفهومی و دنیای واقعی از بحث‌های بدون ساختار، سناریوسازی و یا طرح سؤال‌های زیر استفاده شود: ۱. آیا این فعالیت در دنیای واقعی نیز اتفاق می‌افتد؟ چگونه؟ ۲. چگونه رفتار می‌کند؟ ۳. چگونه ارزیابی می‌شود؟ ۴. آیا این فرایند در وضعیت فعلی مناسب است؟ [۳۶]. این سؤال‌ها برای هر فعالیت در مدل مفهومی مطرح می‌شود. به عنوان مثال، پس از بررسی، نتیجه می‌گیریم که برای شریک کردن نهادهای ذی نفع در تدوین برنامه تلاش کافی صورت نگرفته است. این مسئله ما را به گام بعد هدایت می‌کند.

#### مرحله ششم و هفتم: پیشنهاد و اعمال تغییرات مطلوب و شدنی

این مرحله شامل شناسایی سیستماتیک تغییرات مطلوب امکان پذیر و مطابق با ارزش‌ها و فرهنگ‌های جامعه است [۳۴]. در این مرحله تغییراتی را که باید در سیستم واقعی صورت گیرد، شناسایی می‌کنیم. بر اساس گام پنجم فرض کردیم که در بعد تشریح مساعی نهادهای ذی نفع در تدوین برنامه‌ها، تلاش کافی صورت نگرفته است. بنابراین به عنوان یک پیشنهاد، انگیزه‌های این ذی نفعان برای مشارکت در تدوین برنامه بررسی و تقویت شود. در مرحله هفتم نیز یک برنامه کاری جهت اجرای تغییرات (نحوه مشارکت ذی نفعان) تعریف می‌شود. این مرحله جهت اعمال تغییرات شناسایی شده در مرحله پیشین در میدان عمل است و معمولاً از طریق ایجاد و تصویب یک برنامه



عملیاتی انجام می‌شود [۳۷]. به بیان دیگر، تغییرات شناسایی شده برای بهبود سیستم در مرحله قبل به اجرا درمی‌آید. در مورد تغییر پیشنهادی گام قبل، یک برنامه عملی برای ایجاد کمیته‌های همکاری مشترک در شهرداری تهران و سایر نهادهای مرتبط ارائه می‌شود. البته، شایسته یادآوری است که پژوهش حاضر مراحل رویکرد متدولوژی سیستم‌های نرم را تا گام ششم پیموده و گام هفتم یعنی مرحله اقدام و اجرای تغییرات که زمان‌بر و طولانی است، به معاونت برنامه‌ریزی شهرداری تهران و شورای شهر تهران پیشنهاد می‌شود.

### ■ بحث و نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر مدل پیشنهادی هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران ارائه شده است. با توجه به اینکه تا کنون پژوهش مشابهی در این رابطه در سطح سازمان‌های عمومی صورت نگرفته، در این پژوهش سعی شده است یک نمای کلی از ابعاد و مؤلفه‌های مورد نظر ارائه شود تا مبنایی برای انجام تحقیقات آتی فراهم سازد. همچنین، انتظار می‌رود نتایج این پژوهش بتواند رهنمودهای جامعی برای شهرداری‌های سایر کلان‌شهرها و نهادهای بخش عمومی در حوزه هم‌راستایی برنامه و بودجه فراهم سازد. این پژوهش در هفت گام اصلی و بر اساس متدولوژی سیستم‌های نرم به انجام رسیده است. روابط بین ذی‌نفعان مسئله و نقش هر یک از آن‌ها در قالب نگاشت‌شناختی (big map) ارائه شده و بر اساس جمع‌بندی نظرات خبرگان و تهیه نگاشت‌شناختی مجموعه‌ای از مسائل و مشکلاتی که باعث عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه می‌شوند، شناسایی شدند که طیف وسیعی از مسائل مدیریتی (اداری)، نهادی، مالی و حسابداری، اقتصادی، سیاسی، حقوقی و قانونی و... را در بر می‌گیرند. در مجموع، ۱۱ مسئله اساسی در رابطه با هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران شناسایی شد و بر اساس تعاریف ریشه‌های ارائه شده، مدل فعالیت‌های هدفمند به صورت جامع و سیستمی طراحی شد که رویکردی متمایز در مقایسه با پژوهش‌های پیشین است. همان‌طور که سیسیک و دیکمن (۲۰۲۰) مسائل مربوط به عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه شهرداری‌ها را غالباً درون‌سازمانی می‌دانند و این مسائل را در سه گروه اداری، حقوقی و ساختاری طبقه‌بندی کرده و مسائل فراسازمانی را نادیده گرفته‌اند. همچنین، مسائل مطرح شده توسط [۲۲]، [۱۱]، [۲۱]، [۵]، [۲۷] و... غالباً از نوع اداری و ساختاری است. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته و نتایج حاصل از پژوهش مسائل مربوط به عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه مسائل بفرنج و درهم‌تنیده‌ای هستند که خود ریشه در مسائل کلان‌تر دارند. در یک تقسیم‌بندی کلی بیشتر مشکلات مترتب بر عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران از نوع مدیریتی و زیرساختی هستند، اما اهمیت و گستره تأثیر مسائل فراسازمانی نیز قابل چشم‌پوشی نیست. نبود سیستم مدیریت واحد شهری، نبود پشتوانه قانونی برای برنامه و نظارت ناکافی نهادهای فرادست بر برنامه و بودجه شهرداری از این دست مسائل هستند که مجموعه این عوامل تدوین و اجرای برنامه شهرداری تهران را تحت تأثیر قرار داده‌اند. بیلماز و همکاران (۲۰۱۲) شکل نگرفتن کامل زیرساخت‌های قانونی در برنامه‌ریزی راهبردی و ناهماهنگی بین برنامه‌های راهبردی ملی و محلی را در عدم انطباق برنامه و بودجه در شهرداری‌های ترکیه مؤثر می‌دانند. پژوهش حاضر نیز نشان داد نبود پشتوانه قانونی برای برنامه راهبردی شهرداری موجب تغییرات خارج از عرف و چارچوب در برنامه می‌شود و موجبات عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه را فراهم می‌آورد. علاوه بر این، عدم هماهنگی و همکاری بین نهادهای درگیر در فرایند تهیه برنامه‌های راهبردی [۱۲]، به طول انجامیدن حل مشکلات به دلیل

ساختار سلسله‌مراتبی موجود بین دولت مرکزی و شهرداری‌ها [۵] و فقدان دستورالعمل‌های کلی برای برنامه‌ریزی محلی [۲۹]، جزء عوامل فراسازمانی شناسایی شده در پژوهش‌های پیشین هستند که با تأثیر بر برنامه و منحرف کردن آن از مسیر اصلی خود موجب عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری‌ها می‌شوند که تأثیر این عوامل در پژوهش حاضر نیز مورد توجه بوده است. عوامل دیگری از جمله در نظر نگرفتن ذی‌نفعان شهری و مداخلات مستقیم و غیرمستقیم نهادهای غیرتخصصی در مدیریت شهری و... نیز ریشه در مسائل فراسازمانی دارند و تا زمانی که راه‌حلی اساسی برای این مشکلات پیدا نشود، هر گونه اصلاحات داخلی بی‌فایده خواهد بود و همچنان شاهد عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری‌ها و از جمله شهرداری تهران خواهیم بود، زیرا این عوامل تأثیرات چندگانه بر برنامه شهرداری تهران دارند. به عنوان مسائل، نبود مدیریت یکپارچه واحد شهری که ریشه در قوانین و سیاست‌های کلان دارند، موجب عدم تقویت وظایف و مسئولیت‌های شهری و تضاد منافع در سطح بازبزرگان شهری شده و تحقق برنامه‌های شهری را با مشکل مواجه ساخته و همچنین، ارزیابی برنامه‌ها را با چالش جدی مواجه ساخته است که عدم ارزیابی دقیق برنامه نیز در نهایت به تخصیص غیربهینه بودجه به فعالیت‌ها منجر خواهد شد که این امر موجب عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه می‌شود.

علاوه بر این، نتایج حاصل از پژوهش نشان داد مسائل درون‌سازمانی زیادی از جمله: عدم اصلاح قوانین، عدم اصلاح سیستم بودجه‌ریزی، عدم اصلاح ساختار برنامه، عدم اصلاح سازوکارهای شورا، مشکلات مالی و حسابداری، عدم نظارت بر برنامه و بودجه، نبود الزامات زیرساختی و... نیز موجب عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه در شهرداری تهران شده‌اند که بر اساس نتایج حاصل از پژوهش‌های پیشین، بسیاری از این موارد در شهرداری‌های دنیا نیز جزء عوامل مربوط به عدم هم‌راستایی (انطباق) برنامه و بودجه در شهرداری‌ها بوده‌اند. در همین رابطه زن (۲۰۱۳) به مواردی همچون چارچوب نظارتی ناهماهنگ، فقدان مقررات اساسی، فقدان تمایل برای رسیدن به هم‌راستایی و ناهماهنگی چرخه برنامه‌ریزی و بودجه اشاره می‌کند. همچنین، اوئر (۲۰۱۶) پیچیدگی در اجرای برنامه‌های راهبردی را به عنوان یکی از چالش‌های اصلی ادغام فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی قلمداد می‌کند. عدم اصلاح ساختار بودجه‌ریزی به عنوان یکی از مسائل درون‌سازمانی مهم و تأثیرگذار بر عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه به روش بودجه‌ریزی برمی‌گردد که مستلزم پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است که به اصلاحات ساختاری و قانونی زیادی نیاز دارد. همچنین، یکی دیگر از اصلاحات مورد نیاز تدوین چارچوب‌های بودجه‌ای میان‌مدت (MTBFs)، است که به شهرداری اجازه می‌دهد افق سیاست‌گذاری مالی را فراتر از تقویم بودجه سالانه گسترش دهد. تدوین چارچوب‌های بودجه‌ای میان‌مدت معمولاً تهیه، اجرا و نظارت بر برنامه‌های بودجه چندساله را پوشش می‌دهد و شامل پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدها و همچنین، ترازهای بودجه می‌شوند و تقویت آن می‌تواند به طور مؤثری تکمیل‌کننده سایر اصلاحات نهادی مانند معرفی یک قانون هزینه یا بودجه‌بندی از بالا باشد. یکی دیگر از مسائل مورد بررسی به مدیریت یکپارچه شهری برمی‌گردد. از آنجا که کلیه خدمات ارائه شده در شهرهای توسعه‌یافته به صورت یکپارچه توسط شهرداری‌ها ارائه یا مدیریت می‌شود و شهردار حاکم بلامنازع شهر است، برنامه‌ریزی در این شرایط برنامه‌ریزی راهبردی شهر و شهرداری است که با عناوین مختلفی معرفی می‌شود. در کشور ما به علت عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری و عدم تمرکز آن در شهرداری‌ها، متأسفانه بین برنامه‌ریزی در شهر و

جهت مصاحبه اشاره کرد، هر چند که با تحلیل متن مصاحبه‌های گذشته اعضای کمیسیون برنامه و بودجه شورای پنج‌ماده این محدودیت تا حدودی برطرف شد. مورد دیگر به محدود بودن تحقیقات پیشین برمی‌گردد، به طوری که ادبیات تحقیق ناچیزی در رابطه با انطباق برنامه و بودجه در دسترس بود.

#### ■ مشارکت نویسندگان

درصد مشارکت نویسنده اول ۳۰، نویسنده دوم ۳۰ و نویسنده سوم ۴۰ درصد است.

#### ■ تشکر و قدردانی

از کلیه همکاران شهرداری تهران که برای انجام مصاحبه‌ها و جمع‌آوری داده‌ها همکاری لازم را به عمل آوردند، صمیمانه سپاسگزاریم.

#### ■ تعارض منافع

این مقاله فاقد تعارض منافع است.

#### ■ پی‌نوشت‌ها

۱. <https://www.adb.org>

۲. قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ۱۳۵۱ - شیوه‌نامه نحوه واگذاری، تهیه، بررسی و تأیید برنامه عملیات نوسازی، عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری) در سال ۱۳۹۴ توسط رییس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

۳. قانون شهرداری‌ها

۴. انجام مصاحبه‌ها مصادف بود با انتخابات شورای شهر ششم و به دلایلی امکان مصاحبه با اعضای شورا وجود نداشت.

شهرداری فاصله افتاده و سبب تزلزل برنامه و عدم موفقیت آن شده است. در ادامه، پیشنهادها کاربردی به صورت اخص برای مدیران و مسئولان درگیر در امر برنامه‌ریزی و همچنین، بودجه‌ریزی در شهرداری تهران در راستای ایجاد هم‌راستایی برنامه و بودجه ارائه شده‌اند:

۱. برنامه بلندمدت به صورت مستمر و دوره‌ای و در چارچوب قوانین و مقررات شهرداری‌ها و بر اساس بررسی‌های دقیق و کارشناسی مورد اصلاح و بازنگری قرار بگیرد و از هر گونه تغییرات و انحرافات غیرمعمول جلوگیری شود. همچنین، ضمن بازنگری در قوانین و مقررات، در این رابطه قوانین پشتیبان برای حمایت از حسن اجرای برنامه توسط مبادی ذیصلاح تصویب و ابلاغ شوند تا از هر گونه انحراف در برنامه‌ها جلوگیری شود.

۲. یکی از سازوکارهای معمول پیوند و انسجام بین برنامه‌های بلندمدت و بودجه سالانه، استفاده از چارچوب مخارج میان‌مدت است که استفاده از این سازوکار به دلیل محدودیت‌های موجود در شهرداری تهران معمول نیست و لازم است در استفاده از این سازوکار در شهرداری تهران تجدید نظر شود.

۳. به مدیران و کارکنان در مورد ابعاد مختلف برنامه و مأموریت‌های سازمان آموزش داده شود و همچنین، نقش و مسئولیت‌های بخش‌های مختلف به صورت شفاف به آن‌ها ابلاغ شده تا دید جامع و واقع‌بینانه‌ای در مورد سهم خود در پیشبرد برنامه‌های بلندمدت داشته باشند.

۴. زیرساخت‌های اصلاح نظام بودجه‌ریزی از جمله زیرساخت قانونی و حقوقی، اداری و ساختاری در شهرداری تهران فراهم شود. به عنوان نمونه، پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مستلزم ایجاد سیستم یکپارچه اطلاعاتی و راه‌اندازی سیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت است که به اصلاح و مهیاسازی زیرساخت‌های مالی و حسابداری، نظارت و کنترل و... نیاز دارد.

۵. حاکمیت برنامه در تعریف پروژه‌ها منظور شده و از هر گونه تعریف پروژه خارج از برنامه و همچنین، تخصیص منابع خارج جلوگیری شود.

۶. اصلاحات اساسی در ساختار برنامه و بودجه شهرداری تهران شامل: بازنگری در برنامه‌ها و طرح/خدمات، بازتعریف شاخص‌ها و سنجه‌های مرتبط با برنامه‌ها و طرح/خدمات، اصلاح شاخص‌ها و سنجه‌ها و حذف موارد تکراری و دارای همپوشانی صورت گیرد، به طوری که امکان سنجش عملکرد برنامه بر اساس نتایج (ستاندها) فراهم شود. که در این زمینه لازم است مطالعات تطبیقی در رابطه با شیوه سنجش شاخص‌ها و سنجه‌های عملکردی در شهرداری‌های مطرح دنیا و بومی‌سازی آن‌ها بر اساس مأموریت‌های شهرداری تهران صورت گیرد.

۷. به منظور حصول اطمینان از عملکرد احکام برنامه‌های میان‌مدت در شهرداری تهران ترتیبی اتخاذ شود تا سازوکارهای استفاده از خدمات اشخاص ثالث از جمله حساب‌رسان داخلی و مستقل و منتخب شورا برای شهادت‌دهی در ارتباط با عملکرد احکام یادشده (حسابرسی برنامه و عملکرد) فراهم شود.

۸. با عنایت به ماهیت بودجه در تخصیص منابع محدود به پروژه‌های سرمایه‌ای شهر، به منظور اولویت‌بندی پروژه‌ها نسبت به استقرار نظام بودجه‌بندی سرمایه‌ای در شهرداری اقدام شود.

۹. سازوکارهای لازم برای مدیریت بدهی‌ها و مطالبات شهرداری در تدوین برنامه و بودجه‌های سالانه مورد تأکید قرار گیرد و همچنین، راه کارهایی جهت تسویه بدهی‌ها و گنجاندن آن‌ها در برنامه‌های میان‌مدت اتخاذ شود.

برخی محدودیت‌ها طی انجام پژوهش وجود داشت که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به محدودیت دسترسی به اعضای شورا

## منابع ■

- [1] Alipour PA, Akbari M. Measuring the alignment of information technology strategy and business strategy of the organization. *Business Research*. 2006; 41. [In Persian].
- [2] Seyed Rezaei MY, Pourezat AA. Explaining the characteristics of an appropriate public budgeting system for achieving fair and efficient progress. *Quarterly Journal of Management of Government Organizations*. 2016; 4(4):67-80. [In Persian].
- [3] Diamond MJ. From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies. *International Monetary Fund*; 2003 Sep 16.
- [4] Edkins C, Birkland TA. Linking Strategic Planning and Budgeting: A Case Study of the New Jersey Department of Transportation. *Transportation Research Record*. 1991(1305).
- [5] Songür N. Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ve uygulamalara ilişkin genel bir değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*. 2015 Oct; 1(1):56-78.
- [6] Fairbairn B. No-brainer or brain-twister? Linking planning and budgeting. *Planning for Higher Education*. 2017 Apr 1; 45(3):31.
- [7] Shirepazarani AA, Rasoulimanesh SM. Improving the efficiency of municipal budgeting system based on the urban strategic plan (an experience in Niasar Municipality). *Third Municipal Finance Conference Problems and Solutions*. 2010. [In Persian].
- [8] Akbari N, Ismailian, M, Ghorbani, M. Analysis of the efficient budget allocation of Tabriz municipality with an emphasis on construction costs (centralized data coverage analysis approach - CDEA). *Iranian Applied Economic Studies Quarterly*, 2014; 4(14), 27-48. [In Persian].
- [9] Sadeghimoghadam AA, Khatami FA, Rabbani Y. Using a Combined SD and SSM Approach to Solve Unstructured Social Problems. 2011; 2 (7):55-76. [In Persian].
- [10] Bryson JM. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. (3rd Ed.) San Francisco: Jossey-Bass. 2004.
- [11] Yılmaz HH, Emil MF, Kerimoğlu B. Local government finance-financial management and resource utilization system in Turkish local government structuring in terms of basic principles, legislation and practice. *Financial Services Association Publication*. 2012(10). [In Turkish]
- [12] Çiçek HG, Dikmen S. Strategic Planning and Budgeting in Local Governments. In *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges*. 2020; 2: 89-104.
- [13] Johanson JE, Johnsen Å, Pekkola E, Reid SA. Strategic management in Finnish and Norwegian government agencies. *Administrative Sciences*. 2019 Dec; 9(4):80.
- [14] Esser JL. National Advisory Council on State and Local Budgeting. *Recommended Budget Practices: A Framework for Improving State and Local Government Budgeting* PM. *Public Management*. 1998. 79(5), 26-27.
- [15] Leithe JL. National Advisory Council on State and Local Budgeting. *School Business Affairs*. 1995; 61(10):4-8.
- [16] Kloshani M, Faiz D, Malakiminbash RM, Zarei A. Designing a Model for Alignment of Social Media Marketing Tools and Objectives of Startup Companies, *Business Management Outlook*. 2016 fall; 19(43). [In Persian].
- [17] Wilson T. *Analyzing the Budget and Strategic Plan Relationship: A Case Study Approach*, 2021.
- [18] Stack P, Leitch A. Chapter 3: Integrated Budgeting and Planning. In *Integrated Resource and Budget Planning at Colleges and Universities*, ed. C. Rylee, Ann Arbor, MI: Society for College and University Planning. 2011; 17–31.
- [19] Songür NA. Research on the fulfillment of the requirements in the strategic planning process of municipalities. *Contemporary Local Governments*. 2008; 17(4), 63-86. [In Turkish]
- [20] Grant RM. *Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications*. Massachusetts, EUA: Blackwell Publishers. 2002.
- [21] Sakin U. Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye’de Yaşanan Sorun. *Strategic Public Management Journal*. 2018; 4(7):83-97.
- [22] Akdemir T. Strategic planning in municipalities. *Journal of the Union of Municipalities of Turkey*, January-February. 2019; 34–38. [In Turkish]
- [23] Richards AW. Strategic planning and budgeting in the “new texas”: putting service efforts and accomplishments to work. *International Journal of Public Administration*. 1995 Jan 1; 18(2-3):409-41.
- [24] Kharisma B, Wibowo K. Consistency of Planning and Budgeting of Basic infrastructure in West Java Province. *Economics Development Analysis Journal*. 2019 Mar 22; 8(1):65-80.
- [25] Alexander DP. An assessment of capital budget planning and municipal borrowing as funding source in Overstrand Municipality in the Western Cape (Master’s thesis, University of Cape Town). 2015
- [26] Anderes TK. Connecting Academic Plans to Budgeting: Key Conditions for Success. In *Doing Academic Planning: Effective Tools for Decision Making*, ed. M. Beede and D. Burnett, Digital ed. Ann Arbor, MI: Society for College and University Planning. 2010.129–34.
- [27] Zen F. ‘Aligning National-Regional Planning and Budgeting System. *Provincial governance strengthening program*. 2013.
- [28] Auer MR. The hardest part of integrated planning. *Planning for Higher Education Journal*. 2016 Apr 11; 44(2).
- [29] Usui N, Alisjahbana A. Local development planning and budgeting in decentralized Indonesia: update. In *International symposium on Indonesia’s Decentralization Policy: problems and policy Directions 2003 Sep 4*.

- [30] Maleki J Mazde MM, Sarvar R. Integrated Strategic Planning Model of Iranian Cities and Municipalities (with Emphasis on Tehran City and Municipality) *Geography*. 2010; 8(26): 61-81. [In Persian].
- [31] Government Finance Officers Association. Recommended budget practices: A framework for improved state and local government budgeting. GFOA, Chicago, IL. 1998
- [32] Schloss PJ, Cragg KM. The nature and role of budget processes. In *Organization and administration in higher education* 2013 May 2; 119-142.
- [33] Maleki J Mazde MM, Sarvar R. Integrated Strategic Planning Model of Iranian Cities and Municipalities (with Emphasis on Tehran City and Municipality) *Geography*. 2010; 8(26): 61-81. [In Persian].
- [34] Azar, A; Waezi, R; Mohammadpoursaraei, V. Designing a Nanotechnology Commercialization Policy Modeling with a Soft Systems Methodology Approach. 2017 spring; 5(2): 91-107. [In Persian].
- [35] Noori, S, Jafari SM, Ali Askari. An Integrated Strategic Model for Access to World-Class Production (Based on Soft Systems Methodology) *International Journal of Industrial Engineering and Production Management*. 2005; 16(4); 103-113. [In Persian].
- [36] Checkland P, Scholes J. *Soft Systems Methodology in Action* Chichester.1990.
- [37] Checkland P, Poulter J. *Learning for action*. Translated by Mehregan, MR, Dehghan M, Akhavan MR & Raissifar K. Tehran: Mehraban Nashr.2006. [In Persian].