

شناسایی و تحلیل سیستمی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی مطالعه موردی شهرداری تبریز

فهمیده قربانی^{۱*}؛ داود بهبودی^۲

۱. پژوهشگر پسادکتری، گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه تبریز، ایران

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

چکیده

هدف این پژوهش، شناسایی و تحلیل سیستمی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز است. این مطالعه با رویکرد کیفی و روش تحلیل تماتیک انجام شد. داده‌ها از سه منبع شامل مرور نظام‌مند پیشینه، بررسی قوانین و اسناد رسمی و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مدیران و کارشناسان جمع‌آوری شد. تحلیل داده‌ها در نرم‌افزار MAXQDA انجام شد و به منظور نمایش روابط علی میان موانع، از نمودارهای علی - معلولی (CLD) در نرم‌افزار Vensim بهره گرفته شد. همچنین، برای سنجش اعتمادپذیری کدگذاری‌ها، از روش توافق درون‌موضوعی استفاده شد و میزان توافق میان دو کدگذار ۸۲ درصد برآورد شد. یافته‌ها نشان داد موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در سه تم اصلی قابل طبقه‌بندی‌اند: موانع ناشی از ویژگی‌های محیطی، موانع ناشی از منابع سازمانی و موانع ناشی از توانمندی سازمانی. در میان موانع محیطی، تمرکزگرایی، ملاحظات سیاسی، ضعف قوانین، بی‌ثباتی اقتصادی و محدودیت مشارکت ذی‌نفعان بیشترین نقش بازدارنده را دارند. در سطح منابع سازمانی نیز کمبود منابع مالی پایدار، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی، کمبود نیروی انسانی متخصص و نبود سامانه‌های یکپارچه مالی از چالش‌های مهم به شمار می‌روند. علاوه بر این، ضعف فرهنگ پاسخ‌گویی، نگرش کوتاه‌مدت مدیران، عدم هم‌راستایی برنامه و بودجه و فقدان استراتژی کلان، مهم‌ترین موانع توانمندی سازمانی هستند. بر اساس نمودارهای CLD و الگوی مفهومی استخراج‌شده، میان موانع شناسایی شده ۲۱ حلقه بازخوردی (۱۳ مثبت و ۸ منفی) وجود دارد که بیانگر پویایی و درهم‌تنیدگی ساختار موانع است. نتایج نشان می‌دهد تحقق پایدار بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم اصلاح هم‌زمان ساختار حکمرانی، تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی، توانمندسازی سرمایه انسانی و نهادینه‌سازی فرهنگ عملکردمحور در شهرداری است.

* نویسنده مسئول: f_ghorbani@tabrizu.ac.ir

کلمات کلیدی

بودجه‌ریزی عملیاتی
پویایی سیستم کیفی
تفکر سیستمی
حکمرانی شهری
نمودار علی - معلولی (CLD)



COPYRIGHTS

©2025 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

Ghorbani F. Behboud D. Identification and systematic analysis of barriers to implementation Performance- Based budgeting: evidence from Tabriz municipality. *Urban Economics and Planning* 7(3):4-22.

DOI: 10.22034/uep.2025.545412.1708

۱. مقدمه

با وجود این مزایا، بررسی تجارب کشورهای مختلف آشکار می‌سازد که استقرار موفق این نظام همواره با چالش‌ها و موانع متعددی همراه بوده است. یافته‌های پژوهش‌هایی نظیر خیرانی (۲۰۲۵) و موهنگی و نایکا (۲۰۲۳) نشان می‌دهد عواملی همچون فقدان برنامه‌ریزی دقیق، ناهماهنگی میان اهداف و نتایج، موانع فرهنگی و ساختاری، و همچنین سلطه ملاحظات سیاسی بر فرایندهای مدیریتی، تحقق اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی را با دشواری‌های جدی مواجه می‌سازد.

این چالش‌ها در بستر ایران نیز مشهود است. مطالعات انجام‌شده در شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی کشور نشان داده‌اند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران با موانع متعددی در سه سطح سازمانی و مدیریتی، انسانی و محیطی روبرو است. ضعف فرهنگ و انگیزه سازمانی، کمبود مهارت‌های تخصصی، نارسایی در نظام‌های اطلاعاتی و هزینه‌یابی و فقدان سازوکارهای نهادی مؤثر از جمله مهم‌ترین این موانع به‌شمار می‌روند. هرچند برخی پژوهش‌ها از وجود بسترهای نسبتاً مساعد در زمینه‌های قانونی و سیاسی سخن گفته‌اند، اما همچنان نبود زیرساخت‌های نهادی، انگیزشی و فنی مانع تحقق کامل این رویکرد است.

بر این اساس، شواهد موجود چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح ملی، گویای آن است که حرکت به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی نه یک انتخاب صرفاً مدیریتی، بلکه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای ارتقای حکمرانی شهری، پاسخ‌گویی مالی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان است. اهمیت این موضوع در شرایط کنونی ایران به دلیل محدودیت‌های مالی شهرداری‌ها، فشار فزاینده برای پاسخ‌گویی و ضرورت ارتقای کارآمدی، بیش از پیش برجسته می‌شود. از این رو، شناسایی و تحلیل موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند بستری علمی و کاربردی برای اصلاحات نهادی و مدیریتی فراهم آورد و گامی مؤثر در جهت توسعه پایدار شهری محسوب شود.

مطالعات انجام‌شده در ایران درباره موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها، دانشگاه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی و عمومی نشان می‌دهد طیف گسترده‌ای از عوامل بازدارنده در سه بعد اصلی سازمانی و مدیریتی، انسانی و محیطی قابل شناسایی است. برای نمونه، پژوهش‌های خردمند و زینالی (۲۰۱۱) در شهرداری‌های آذربایجان شرقی، منصورآبادی (۲۰۱۱) و مرادی و همکاران (۲۰۱۲) در شهرداری شیراز و نیز مراجانی (۲۰۱۳) در شهرداری تهران، به مشکلاتی همچون ضعف فرهنگ و انگیزه سازمانی، نبود اختیار قانونی و رویه‌ای کافی و ضعف ساختارهای مدیریتی اشاره کرده‌اند. در همین راستا، مطالعه غایبی (۲۰۱۶) در شهرداری کرج و پژوهش بوداقتی و عبوس‌زاده (۲۰۱۶) در دانشگاه علوم پزشکی تبریز بر کمبود مهارت‌های تخصصی و ضعف سیستم‌های اطلاعاتی و هزینه‌یابی به عنوان موانع کلیدی تأکید کرده‌اند.

در مقابل، برخی پژوهش‌ها همچون مطالعه حیدری و همکاران (۲۰۱۸) در شهرداری تهران و مطالعه نوروزی (۲۰۲۳) درباره روش‌های نوین بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها نشان داده‌اند در ابعادی مانند اختیار قانونی و پذیرش سیاسی و مدیریتی، شرایط نسبتاً مساعدی وجود دارد. با این حال، یافته‌های این مطالعات نیز نشان می‌دهد نبود انگیزه کافی، کمبود زیرساخت‌های نهادی و فنی و ضعف ظرفیت‌های انسانی همچنان مانع تحقق کامل بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های عمومی است.

بودجه‌ریزی شهرداری‌ها یکی از فرایندهای مهم مدیریت شهری است که به عنوان ابزاری برای برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و کنترل منابع مالی به منظور ارائه خدمات عمومی به شهروندان به کار می‌رود. این فرایند، چارچوبی است که در آن نیازهای توسعه شهری، ارائه خدمات و اجرای پروژه‌های عمرانی در چارچوب محدودیت‌های منابع مالی موجود، سازمان‌دهی می‌شود. بودجه شهرداری‌ها نه تنها ابزار مالی، بلکه سندی استراتژیک است که نقش کلیدی در تعیین مسیر توسعه پایدار شهری و دستیابی به اهداف اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی ایفا می‌کند.

این تعریف با مفاهیم مطرح‌شده در منابع معتبر همخوانی دارد. به عنوان مثال، در ماده ۲۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌های ایران، بودجه شهرداری به عنوان یک برنامه جامع مالی تعریف شده است که در آن برای سال مالی، کلیه خدمات، اقدام‌ها و فعالیت‌های لازم همراه با پیش‌بینی منابع، هزینه‌ها و درآمدهای مورد نیاز جهت پوشش هزینه‌های آن تعیین می‌شود (Mahdipour, 2017). بنابراین، بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها به عنوان یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری، نقش حیاتی در برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و اجرای پروژه‌های شهری ایفا می‌کند. بودجه شهرداری‌ها معمولاً براساس برنامه‌های از پیش تعیین‌شده، وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه کردهای هر یک از آن‌ها تنظیم می‌شود (Norouzi, 2023).

هدف اصلی بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها، دستیابی به تعادلی پایدار میان منابع و مصارف مالی است. به گونه‌ای که ضمن پاسخ‌گویی به نیازهای کوتاه‌مدت، زمینه توسعه بلندمدت شهر نیز فراهم شود. تدوین و اجرای صحیح بودجه شهری می‌تواند نقش به‌سزایی در افزایش رضایت شهروندان، ارتقای کیفیت خدمات و توسعه زیرساخت‌های شهری داشته باشد. برای دستیابی به این اهداف، لازم است شهرداری‌ها با بهره‌گیری از اصول شفافیت، مشارکت عمومی و تحلیل داده‌ها، فرایندهای بودجه‌ریزی خود را بهبود بخشند و با اتخاذ راهکارهای نوین، چالش‌های پیش رو را مدیریت کنند.

در این راستا بودجه‌ریزی عملیاتی (Performance-Based Budgeting (PBB)) به عنوان رویکردی نوین در تدوین بودجه شهرداری‌ها مطرح شده است. این روش با تأکید بر کارایی، اثربخشی و صرفه‌جویی در تخصیص منابع، سعی در بهبود عملکرد و پاسخ‌گویی شهرداری‌ها دارد. با این حال، اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها با چالش‌هایی مواجه است که نیازمند بررسی و واکاوی دقیق است (Raei Kouchmeshki, 2023).

بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یکی از رویکردهای نوین در مدیریت شهری، نه فقط یک ابزار فنی برای سازمان‌دهی منابع مالی، بلکه ابزاری کلیدی به منظور ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و کارآمدی در شهرداری‌ها محسوب می‌شود. تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد استقرار این نظام می‌تواند به بهبود کیفیت خدمات عمومی و بهینه‌سازی تخصیص منابع منجر شود. به عنوان نمونه، گزارش بانک جهانی (World Bank) (۲۰۰۸) با تأکید بر تقویت ظرفیت‌های محلی، بیان می‌دارد که بدون انجام اصلاحات نهادی و سازمانی، دستیابی به بهبود پایدار در ارائه خدمات عمومی امکان‌پذیر نخواهد بود. همچنین، گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی OECD (۲۰۱۹؛ ۲۰۲۵) بر ضرورت توسعه اطلاعات عملکردی معنادار و ایجاد نظام‌های حسابرسی کارآمد در راستای موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی تأکید دارند.

در مجموع، تأکید اصلی پژوهش‌های داخلی از جمله عباسی و نیکدل ناوی (۲۰۲۲)، یوسفی و همکاران (۲۰۲۲) و یزدانی و غفاری کمله (۲۰۲۳) بر ضرورت اصلاحات سازمانی و نهادی، ارتقای توانمندی‌های انسانی و فراهم سازی بسترهای محیطی برای استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی است.

در این میان، ضرورت بررسی موضوع در شهرداری تبریز اهمیت ویژه‌ای دارد. تبریز به عنوان یکی از کلان‌شهرهای پرجمعیت کشور، علاوه بر آنکه سهم بسزایی در اقتصاد و مدیریت شهری شمال غرب ایران ایفا می‌کند، با چالش‌های مالی و مدیریتی گسترده‌ای نیز مواجه است. ساختار سازمانی بزرگ و پیچیده شهرداری، تعدد پروژه‌های عمرانی و خدماتی، وابستگی شدید به درآمدهای ناپایدار و افزایش انتظارات شهروندان برای دریافت خدمات باکیفیت و شفاف، همگی شرایطی ایجاد کرده‌اند که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای این نهاد تبدیل می‌کند.

علاوه بر این، فشارهای ناشی از محدودیت منابع مالی و نیاز به ارتقای پاسخ‌گویی عمومی، شهرداری تبریز را در موقعیتی قرار داده که بدون بهره‌گیری از رویکردهای نوین بودجه‌ریزی، استمرار و کارآمدی خدمات شهری با تهدید جدی مواجه خواهد شد. از طرف دیگر، به دلیل جایگاه راهبردی تبریز به عنوان یکی از شهرداری‌های پیشرو کشور در حوزه نوآوری‌های مدیریتی، شناسایی دقیق موانع و عوامل بازدارنده در مسیر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در این شهر می‌تواند به الگویی برای سایر شهرداری‌های کشور نیز تبدیل شود. بنابراین، پژوهش حاضر با تمرکز بر شهرداری تبریز می‌کوشد شکاف موجود میان ضرورت نظری استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و واقعیت‌های اجرایی این رویکرد را روشن سازد و راهکارهایی برای غلبه بر موانع شناسایی شده ارائه دهد.

بودجه‌ریزی به عنوان ابزار اصلی برنامه‌ریزی و تخصیص منابع در شهرداری‌ها، نقش حیاتی در تحقق اهداف مدیریت شهری، پاسخ‌گویی مالی و توسعه پایدار ایفا می‌کند. با این حال، تجربه‌های اجرایی نشان می‌دهد استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها با چالش‌ها و موانع متعددی مواجه است که شامل محدودیت‌های نهادی و ساختاری، کمبود زیرساخت‌های اطلاعاتی و فناوری، مقاومت کارکنان در برابر تغییر، ضعف فرهنگ سازمانی مبتنی بر عملکرد و نبود سازوکارهای مؤثر پیونددهنده عملکرد با پاداش می‌شود. مطالعات پیشین در ایران و جهان عمدتاً به شناسایی توصیفی این موانع پرداخته‌اند و کمتر به تحلیل روابط علی و پویای میان آن‌ها توجه شده است. به همین دلیل، پژوهشی که با تمرکز بر شهرداری تبریز و با بهره‌گیری از منابع اطلاعاتی متنوع شامل پیشینه پژوهش، قوانین و مقررات، گزارش‌های کارشناسی و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته، ضمن شناسایی جامع موانع، روابط متقابل و اثرگذاری پویای آن‌ها را با استفاده از الگوسازی علی (CLD) تحلیل کند، ضرورت دارد. پژوهش حاضر می‌تواند زمینه‌ساز ارائه راهکارهای علمی و عملی برای ارتقای شفافیت، کارایی و پاسخ‌گویی مالی در مدیریت شهری و تسهیل استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی باشد.

در بخش‌های بعد ابتدا به بررسی ادبیات موضوع پرداخته خواهد شد، سپس با بررسی مطالعات داخلی و خارجی که در این حوزه انجام شده، مروری بر پیشینه پژوهش می‌شود. در مرحله بعد روش‌های پژوهشی به کارگرفته‌شده در مطالعه مطرح خواهد شد. سپس، یافته‌های پژوهش مطرح و در نهایت، مطالعه با نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها به پایان خواهد رسید.

۲. پیشینه پژوهش

در این بخش، پیشینه پژوهش در دو بخش مجزا، شامل پیشینه نظری و پیشینه تجربی، مورد بررسی قرار گرفته است.

۱.۲. پیشینه نظری پژوهش

در ادبیات مالی، دیدگاه‌ها و نظریه‌های گوناگونی درباره بودجه ارائه شده است. این تعاریف به طور مستقیم از شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هر جامعه تأثیر پذیرفته و همچنین، متأثر از رویکردهای اقتصادی نسبت به نقش دولت بوده‌اند. دلیل اصلی این تنوع را می‌توان در کاربردهای متفاوت و متغیر بودجه در مقاطع تاریخی مختلف جست‌وجو کرد (Sheykhoeslami Nasab, 2011). نخستین تعریف رسمی و قانونی بودجه در نظام حقوقی مالی ایران به ماده نخست قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۲۸۹ شمسی، بازمی‌گردد. در این قانون بودجه چنین معرفی شده است: «بودجه دولت سندی است که معاملات مربوط به درآمد و هزینه کشور برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و به تصویب می‌رسد. این مدت که یک سال شمسی است، سنه مالی نامیده می‌شود» (Mansourabadi, 2011). همچنین، در ماده ۲۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، بودجه سالانه شهرداری به عنوان یک برنامه جامع مالی تعریف شده که شامل کلیه خدمات، فعالیت‌ها و اقداماتی است که باید در سال مالی انجام شود و همراه با برآورد منابع درآمدی و هزینه‌های لازم جهت تأمین آن‌ها تنظیم می‌شود. اجرای این برنامه پس از تصویب انجمن شهر امکان‌پذیر خواهد بود (Sadeghi, 2017؛ Shahrokhian, 2021). بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها ابزاری حیاتی برای برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و مدیریت مالی است که اهداف متعددی را دنبال می‌کند:

- برنامه‌ریزی و تخصیص منابع: بودجه‌ریزی به شهرداری‌ها امکان می‌دهد تا منابع مالی را به طور بهینه بین پروژه‌ها و خدمات مختلف توزیع کرده و از هدررفت منابع جلوگیری کنند.
- افزایش کارایی و اثربخشی: با استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی، شهرداری‌ها می‌توانند روابط بین هزینه‌ها و نتایج را مشخص کنند و به بهبود کارایی و اثربخشی در ارائه خدمات بپردازند (Shayegan, 2023).
- شفافیت و پاسخ‌گویی: بودجه‌ریزی دقیق و مستند، شفافیت مالی را افزایش می‌دهد و امکان نظارت مؤثرتر بر عملکرد مالی شهرداری را فراهم می‌کند.
- هماهنگی با اهداف استراتژیک: بودجه‌ریزی به شهرداری‌ها کمک می‌کند تا برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت خود را با اهداف استراتژیک شهری هماهنگ کنند و به توسعه پایدار دست یابند.
- کنترل و نظارت مالی: بودجه به عنوان یک ابزار کنترلی، امکان پایش مستمر هزینه‌ها و درآمدها را فراهم کرده و از انحرافات مالی جلوگیری می‌کند.
- بهبود خدمات‌رسانی: با تخصیص مناسب منابع، شهرداری‌ها می‌توانند کیفیت خدمات ارائه‌شده به شهروندان را ارتقا داده و رضایت عمومی را افزایش دهند.

تحقق این اهداف نیازمند استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و بهره‌گیری از روش‌های نوین مدیریتی است که به بهبود عملکرد شهرداری‌ها و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان منجر می‌شود (Yazdani & Ghaffari, 2023).

بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها تنها یک ابزار مالی نیست،

بلکه بخش حیاتی از سازوکار حکمرانی شهری است. در این چارچوب، مفاهیم اقتصاد نهادگرایی (Institutional Economics)، نظریه‌های حکمرانی خوب (Good Governance Theory) و اقتصاد رفتاری (Behavioral Economics) در بودجه‌ریزی و مدل‌های مدیریت عمومی نوین (New Public Management (NPM)) مطرح می‌شوند. نهادگرایی بر این اصل استوار است که رفتار بازیگران در عرصه سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی نه صرفاً براساس عقلانیت فردی، بلکه در چارچوب نهادهای رسمی (قوانین و آیین‌نامه‌ها) و غیررسمی (هنجارها و فرهنگ سازمانی) شکل می‌گیرد. در حوزه بودجه‌ریزی، این نظریه کمک می‌کند تا تحلیل شود که چگونه قواعد بازی، ساختارهای نهادی و منافع گروه‌های ذی‌نفع بر نحوه تخصیص منابع عمومی تأثیر می‌گذارند. در کشورهایی که نهادهای مالی ضعیف دارند، بودجه‌ریزی غالباً غیرشفاف، سیاسی شده و ناکارآمد است. از سوی دیگر، در کشورهایی که نهادهای بودجه‌ای (مانند سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات، مجلس و ...) از قدرت و استقلال نهادی برخوردارند، فرایند بودجه‌ریزی می‌تواند شفاف‌تر، مبتنی بر ارزیابی عملکرد و قابل پیش‌بینی باشد (Fabrizio & Mody, 2006).

براساس برخی مطالعات داخلی (Talebina & Talebi, 2018; Sarzaeem, 2022)، ساختار بودجه بخش عمومی ایران به شدت متمرکز و متأثر از نهادهای غیررسمی مانند ملاحظات سیاسی و لابی‌گری‌های بخشی است که مانع از تحقق یک نظام پاسخ‌گو و کارا در تخصیص منابع شده است. حکمرانی خوب مفهومی کلیدی در مدیریت بخش عمومی است که اصولی همچون مشارکت، شفافیت، پاسخ‌گویی، اثربخشی، کارایی، عدالت و حاکمیت قانون را ترویج می‌کند. در چارچوب حکمرانی خوب، بودجه نه فقط یک سند مالی، بلکه ابزاری برای پاسخ‌گویی به شهروندان و تحقق عدالت اجتماعی تلقی می‌شود. نظام بودجه‌ریزی باید بستر تحقق حکمرانی خوب باشد. این به معنای درگیر ساختن ذی‌نفعان در فرایند تدوین و تصویب بودجه، انتشار عمومی اطلاعات بودجه و پایش و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها است. کشورهایی مانند نیوزیلند و کره جنوبی با اجرای مؤلفه‌های حکمرانی خوب در فرایند بودجه‌ریزی (مانند بودجه‌ریزی مشارکتی و شفافیت بالا)، توانسته‌اند اعتماد عمومی را نسبت به نظام مالی بخش عمومی افزایش دهند (Gusti, 2025).

اقتصاد رفتاری، محدودیت‌های شناختی، سوگیری‌های ذهنی و عوامل روان‌شناختی را در رفتار اقتصادی افراد (از جمله سیاست‌گذاران و مدیران دولتی) بررسی می‌کند. به خلاف اقتصاد کلاسیک که فرض می‌کند افراد همواره عقلانی تصمیم می‌گیرند، اقتصاد رفتاری نشان می‌دهد تصمیم‌گیری در بسیاری موارد تحت تأثیر سوگیری‌هایی مانند «ترجیح حال بر آینده» (Present bias)، «اثر لنگر انداختن» (Anchoring Effect) یا «فرار از زیان» (Loss Eversion) است. در فرایند بودجه‌ریزی دولتی، مدیران ممکن است تمایل داشته باشند منابع را صرف پروژه‌هایی نمایشی یا کوتاه‌مدت کنند که بازخورد سیاسی سریع‌تری دارد، در حالی که پروژه‌های زیربنایی بلندمدت نادیده گرفته می‌شود (Esosa, 2025). مدیریت عمومی نوین (NPM) از دهه ۱۹۸۰ در واکنش به ناکارآمدی دولت‌های رفاه، با هدف چابک‌سازی و افزایش بهره‌وری در بخش عمومی شکل گرفت. این رویکرد تلاش دارد با بهره‌گیری از اصول بخش خصوصی مانند رقابت، مدیریت مبتنی بر نتیجه، برون‌سپاری خدمات و ارزیابی عملکرد، کیفیت خدمات عمومی را افزایش دهد. در

چارچوب مدیریت عمومی نوین، بودجه‌ریزی باید مبتنی بر عملکرد باشد؛ یعنی به جای تمرکز بر ورودی‌ها (مانند میزان بودجه تخصیص‌یافته)، تمرکز بر خروجی‌ها و نتایج نهایی باشد. همچنین، مدیران دستگاه‌ها باید دارای اختیار و مسئولیت مشخص برای دستیابی به اهداف باشند (Katat et al., 2025).

با وجود آنکه بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یکی از الگوهای نوین در مدیریت مالی، ابزاری مؤثر برای ارتقای کارایی، شفافیت و پاسخ‌گویی محسوب می‌شود و می‌تواند در تخصیص بهینه منابع و ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های عمومی، به‌ویژه شهرداری‌ها، نقش بسزایی ایفا کند، استقرار کامل آن در عمل با موانع جدی مواجه است. این رویکرد مستلزم تغییر نگرش از تمرکز بر اعتبارات و ورودی‌ها به نتایج و خروجی‌هاست و نیاز به بسترهای نهادی، فنی و مدیریتی دارد.

با توجه به اهمیت بودجه‌ریزی در مدیریت شهری و نقش آن در توسعه پایدار شهرها، بررسی پویایی‌های علی و ساختارهای موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی برای بهبود فرایند بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها ضروری به نظر می‌رسد. این امر می‌تواند با شناسایی ضعف‌ها و قوت‌های سیستم بودجه‌ریزی فعلی و ارائه راهکارهای مناسب، به ارتقای کارایی و اثربخشی مدیریت شهری کمک کند.

۲.۲. پیشینه تجربی

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.

مهم‌ترین مطالعات خارجی

پژوهش‌های بین‌المللی به طور گسترده به بررسی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در بخش عمومی و به‌ویژه در دولت‌های محلی پرداخته‌اند. در سطح جهانی، گزارش بانک جهانی (۲۰۱۹)؛ شاه و شن (۲۰۰۷) و مطالعات صندوق بین‌المللی پول رابینسون (۲۰۰۷) و OECD (۲۰۱۹، ۲۰۲۵) بر این نکته تأکید دارند که ضعف ظرفیت نهادی، فقدان نظام حسابداری تعهدی، و مقاومت سیاسی از مهم‌ترین موانع به شمار می‌روند.

کیچیکینا (۲۰۱۷) در رساله دکتری خود به بررسی تجربه اجرای نظام مدیریت عملکرد در حکومت محلی فدراسیون روسیه طی سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۴ پرداخته است. این پژوهش مجموعه‌ای از پرسش‌های مرتبط با فرایند پیاده‌سازی سیستم را دنبال می‌کند. نخست، روند واقعی اجرای مدیریت عملکرد در بستر حکومت‌های محلی روسیه را مورد تحلیل قرار می‌دهد. دوم، دیدگاه‌ها و برداشت‌های مدیران محلی نسبت به اهداف و اجرای این نظام را بازتاب می‌دهد. سوم، چالش‌های اصلی مواجه شده در جریان استقرار این سیستم را شناسایی و بررسی می‌کند. این رساله با تکیه بر چارچوب‌های نظریه انتقال سیاست، نظریه نهادی و رویکرد تلفیقی به مدیریت عملکرد، تصویری جامع‌تر از نحوه اجرای عملی این نظام در حکومت‌های محلی روسیه ارائه می‌دهد. داده‌های تحقیق از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته، بررسی پیشینه مطالعاتی و مشاهده مشارکتی گردآوری شده‌اند. بر اساس نتایج، موانع اصلی استقرار مدیریت عملکرد شامل نبود فرهنگ سازمانی مبتنی بر مدیریت عملکرد، کمبود تعهد مدیران، پایین بودن اولویت

اجرائی در سطح مدیریت، عدم باور و درک کافی نسبت به نظام مدیریت عملکرد، تغییر مکرر مدیران، مقاومت کارکنان در برابر تغییر، تمرکز بیش از حد بر نتایج بدون توجه به فرایند تغییر، اهداف مبهم و غیرقابل اندازه‌گیری، زمان‌بر بودن پیاده‌سازی، فقدان پیوند میان نظام عملکرد و نظام پاداش، نبود سازوکار ارزیابی عملکرد، کمبود دانش و مهارت مرتبط با مدیریت عملکرد و همچنین، محدودیت منابع و ظرفیت اجرایی عنوان شده است.

کوننادی و لیورینانتی (۲۰۲۲) در مطالعه خود عوامل مؤثر بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را بررسی کرده‌اند. این پژوهش یک مطالعه مروری پیشینه است که هدف آن، تدوین یک فرضیه درباره تأثیر متغیرها بر یکدیگر است تا بتوان از آن در تحقیقات بعدی استفاده کرد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد ارتباطات، منابع و ساختار بروکراتیک بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تأثیرگذار هستند. 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. این مطالعه نظریه‌ها و روابط یا تأثیرات بین متغیرها را از منابع معتبر مانند Mendeley, Google Scholar و دیگر منابع آنلاین استخراج کرده است. نتایج این مطالعه به صورت زیر جمع‌بندی می‌شوند: (۱) ارتباطات بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تأثیر دارد. (۲) منابع بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تأثیر دارند. (۳) ساختار بروکراتیک بر اجرای سیاست‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تأثیر دارد.

سلمان و همکاران (۲۰۲۳) در یک مطالعه، امکان‌پذیری اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه‌های دولتی عراق با بهره‌گیری از مدل PESTEL را مورد بررسی قرار داده‌اند. دوره زمانی تحقیق یادشده سال ۲۰۲۲ بوده و جامعه آماری آن شامل ۳۵ دانشگاه دولتی عراق است که از میان آن‌ها ۱۵ دانشگاه برتر به عنوان نمونه انتخاب شده‌اند. داده‌های مورد نیاز پژوهش از طریق ۱۹۸ پرسشنامه گردآوری شده است که این پرسشنامه‌ها توسط مدیران مالی، کارشناسان حسابداری در حوزه امور مالی و نیز متخصصان بودجه‌ریزی دانشگاه‌های منتخب تکمیل شده‌اند. نتایج آزمون فرضیات نشان داد تمامی ابعاد مدل شامل عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فناورانه، محیطی و قانونی بر فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه‌های دولتی عراق اثرگذار بوده و تمامی فرضیات تحقیق مورد تأیید قرار گرفته‌اند.

الخوزایی و همکاران (۲۰۲۵) مطالعه‌ای با هدف ارائه یک چارچوب مفهومی برای پذیرش اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در بخش دولتی عراق را با ترکیب دو نظریه: نظریه انتشار نوآوری (Diffusion of Innovation) و نظریه رفتار برنامه‌ریزی شده (Theory of Planned Behavior) انجام داده‌اند. همچنین، عواملی که بر پذیرش بودجه‌ریزی عملیاتی در وزارتخانه‌های بخش دولتی عراق تأثیر می‌گذارند را گردآوری کرده‌اند. چارچوب ارائه‌شده شامل عواملی مانند آگاهی از بودجه‌ریزی عملیاتی، ویژگی‌های نوآوری شامل پیچیدگی، سازگاری و مزیت نسبی، کنترل رفتاری ادراک شده و نگرش نسبت به نوآوری است که برای تأثیرگذاری بر کارکنان جهت پذیرش بودجه‌ریزی عملیاتی در عراق اهمیت دارند. یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد شش مفهوم ایجاد شده‌اند که به طور مشترک چارچوب نظری «پذیرش بودجه‌ریزی عملیاتی» را شکل می‌دهند و هر مفهوم شامل معانی مشخص چارچوب نظری است.

جوماردی (۲۰۲۵) در مطالعه خود اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی را در دستیابی به اهداف مالی در بخش عمومی مورد بررسی قرار داده است. با استفاده از رویکرد پژوهش کیفی، مطالعه یک مرور جامع ادبیات برای تحلیل چارچوب‌های موجود، مطالعات موردی و شواهد تجربی مرتبط با اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در زمینه‌های مختلف دولتی انجام می‌دهد. یافته‌ها نشان می‌دهند بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند پاسخ‌گویی مالی را افزایش دهد، تخصیص منابع را بهبود بخشد و فرهنگ مبتنی بر نتایج را در مدیریت بخش عمومی تقویت کند. با این حال، اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی به چندین عامل از جمله محیط سیاسی، ظرفیت سازمانی و مشارکت ذی‌نفعان بستگی دارد. چالش‌هایی مانند مقاومت در برابر تغییر، آموزش ناکافی و سیستم‌های داده‌های ناکافی به عنوان موانع مهم در اجرای موفق شناسایی شده‌اند.

اسلام (۲۰۲۵) مطالعه‌ای براساس ۹۴ مطالعه منتشرشده طی دوره ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۵ انجام داده و پذیرش و نتایج اصلاحات کلیدی بودجه‌ای از جمله بودجه‌ریزی مشارکتی، بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی حساس به جنسیت و ابتکارات مالی حمایت‌شده توسط کمک‌کنندگان بین‌المللی را بررسی کرده است. مرور نظام‌مند، اثر نوآوری‌های بودجه‌ای در اقتصادهای در حال توسعه نشان می‌دهد موانع اصلی اصلاحات پایدار شامل ظرفیت محدود اداری، هماهنگی ناکافی بین وزارتخانه‌ها، اراده سیاسی ضعیف و تأثیر گسترده نهادهای غیررسمی مانند شبکه مشتری‌پروری و حمایت‌های شخصی است. همچنین، اصلاحات هدایت‌شده توسط کمک‌کنندگان بین‌المللی، اگرچه اغلب در ایجاد تغییر مؤثرند، معمولاً با مالکیت محلی محدود و چالش‌های پایداری پس از پایان پروژه مواجه هستند.

مگا ساها را و والیان ت سالومو (۲۰۲۵) در مطالعه‌ای مرور نظام‌مند ادبیات تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی را بر مدیریت مالی دولتی در اندونزی بررسی کرده‌اند و بر بهره‌وری، پاسخ‌گویی و شفافیت تأکید دارند. این مطالعه با هدف شناسایی موانع کلیدی و عوامل مؤثر بر موفقیت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی انجام شده و درس‌های آموخته‌شده از تجارب بین‌المللی به‌ویژه از اوکراین، ایالات متحده، کلمبیا و شیلی را استخراج می‌کند. پژوهش ۶۰ مطالعه مرتبط را تحلیل می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهند بودجه‌ریزی عملیاتی در اندونزی به دلیل چالش‌های مداوم مانند کیفیت پایین داده‌ها، ظرفیت سازمانی ناکافی و مقاومت سیاسی، هنوز نتوانسته به طور قابل توجهی مدیریت مالی را بهبود بخشد. اگرچه پیشرفت‌هایی مشاهده شده، این موانع همچنان اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی را محدود می‌کنند. مطالعات موردی مقایسه‌ای نشان می‌دهند که اجرای موفق نیازمند اراده سیاسی قوی، بهبود زیرساخت‌های داده‌ای، تقویت نهادها و مشارکت فعال عمومی است. این مطالعه نتیجه می‌گیرد که در حالی که بودجه‌ریزی عملیاتی پتانسیل ارتقای مدیریت مالی را دارد، تحقق کامل آن در اندونزی به غلبه بر این چالش‌ها بستگی دارد.

مهم‌ترین مطالعات داخلی

خردمند و زینالی (۲۰۱۱) در پژوهش خود به بررسی موانع و چالش‌های استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های استان آذربایجان شرقی پرداخته‌اند. برای آزمون فرضیات تحقیق یادشده، داده‌های مورد نیاز از طریق پرسشنامه‌ای طراحی شده و توزیع شده میان مدیران و مسئولان اجرایی شهرداری‌ها (از جمله

شهرداران، معاونان و مدیران ستادی) گردآوری شده است. هدف این مطالعه، شناسایی مهم‌ترین شاخص‌هایی است که با مشکلات اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ارتباط دارند و علاوه بر آن، ارائه راهکارهایی در این زمینه نیز مد نظر بوده است. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده و با اتکا به مطالعات پیشین و دیدگاه متخصصان حوزه بودجه‌ریزی، موانع شناسایی شده در سه گروه اصلی شامل موانع محیطی، ساختاری و انسانی دسته‌بندی شده‌اند.

پورزمانی و نادری (۲۰۱۲) در تحقیق خود به شناسایی موانع استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران پرداخته‌اند. جامعه آماری این پژوهش شامل مدیران مالی، مدیران حوزه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور و همچنین دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ایران بوده است. داده‌های لازم برای آزمون فرضیه‌های تحقیق از طریق مصاحبه و توزیع پرسشنامه گردآوری شده‌اند. نتایج مطالعه یادشده نشان داد ضعف در ارزیابی عملکرد، کمبود توانمندی نیروی انسانی، فقدان اختیار قانونی، نبود اختیار رویه‌ای و نیز فقدان انگیزه‌های پذیرش، از جمله موانع اصلی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس مدل «شه» محسوب می‌شوند. در مقابل، عواملی مانند توان فنی، اختیار سازمانی، حمایت سیاسی و پذیرش مدیریتی به عنوان مانع شناسایی نشدند.

مرادی و همکاران (۲۰۱۲) به بررسی اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری شیراز پرداخته‌اند. جامعه آماری پژوهش آن‌ها شامل چهار گروه از افراد آشنا با فرایند بودجه در شهرداری شیراز است که عبارت‌اند از: (۱) مدیران ارشد و معاونان اداری - مالی، (۲) مدیران مالی، رؤسای حسابداری و مسئولان بودجه، (۳) کارشناسان حوزه مالی، و (۴) کارشناسان بخش برنامه‌ریزی، آموزش و فناوری اطلاعات. ابزار گردآوری داده‌ها پرسشنامه بوده و برای آزمون فرضیات تحقیق از آزمون آماری t تک‌نمونه‌ای استفاده شده است. یافته‌های پژوهش یادشده نشان می‌دهد از دیدگاه پاسخ‌دهندگان، شهرداری شیراز در هر سه بُعد اختیار (شامل اختیار قانونی، رویه‌ای و سازمانی) از ظرفیت لازم برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی برخوردار است. همچنین، نتایج نشان داد در زمینه دو بُعد پذیرش، یعنی پذیرش سیاسی و پذیرش مدیریتی، شرایط مطلوبی فراهم بوده است؛ با این حال، در بُعد پذیرش انگیزشی، انگیزه کافی برای استقرار این نظام وجود نداشته است.

مراجانی (۲۰۲۳) در پژوهش خود به بررسی موانع استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تهران با تمرکز بر منطقه ۱۹ پرداخته است. این تحقیق از نوع کاربردی و با روش توصیفی - همبستگی انجام شده است. گردآوری داده‌ها به شیوه میدانی و از طریق پرسشنامه صورت گرفته است. نتایج تحلیل تأثیر منفرد متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته، بر اساس ضریب همبستگی اسپیرمن، نشان داد متغیرهایی همچون موانع استراتژیک، موانع فناوریانه، موانع سازمانی، موانع فنی و موانع اقتصادی بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی اثرگذار هستند. همچنین، یافته‌های مربوط به تحلیل تأثیر هم‌زمان متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته با استفاده از رگرسیون چندمتغیره بیانگر آن است که از دیدگاه پاسخ‌دهندگان، موانع مرتبط با فرهنگ سازمانی، عوامل فنی، اقتصادی و اجتماعی تأثیر مثبت بر استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی داشته‌اند.

بودافی و عیوض‌زاده (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای موانع و مشکلات موجود در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی دانشگاه علوم پزشکی تبریز را شناسایی و بررسی کرده‌اند. به منظور افزایش بهره‌وری در دانشگاه

علوم پزشکی تبریز پرداختند. داده‌های مورد نیاز، از طریق مصاحبه و پرسشنامه برای شناسایی موانع در سه محور اساسی عوامل سازمانی و مدیریتی، فردی و انسانی و محیطی در سال ۱۳۹۴ جمع‌آوری شد. نتایج پژوهش یادشده نشان داد از موانع و مشکلات استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه علوم پزشکی تبریز به ترتیب اولویت موانع سازمانی و مدیریتی، موانع فردی و انسانی و موانع محیطی هستند.

غائی (۲۰۱۶) در تحقیقی با عنوان «شناسایی و رتبه‌بندی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با رویکرد هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت»، به مطالعه و اولویت‌بندی چالش‌های پیش روی این نظام در شهرداری کرج پرداخته است. روش پژوهش از نوع توصیفی - پیمایشی با رویکرد تحلیلی بوده و برای گردآوری داده‌ها ابتدا از منابع کتابخانه‌ای و مطالعات میدانی استفاده شده و سپس پرسشنامه‌ای محقق‌ساخته به کار گرفته شده است. نتایج حاصل نشان داد میان کارشناسان در مورد وجود ۲۸ مانع در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی مبتنی بر هزینه‌یابی فعالیت، توافق بالایی وجود داشته است؛ به گونه‌ای که ضریب هم‌انگهی کندال ۸۰ درصد گزارش شد. در مرحله سوم روش دلفی، رتبه‌بندی موانع با کمک آزمون فریدمن صورت گرفت. علاوه بر این، نتایج آزمون دوجمله‌ای و تحلیل‌های توصیفی مبتنی بر نظرات کارکنان واحد مالی شهرداری کرج نشان داد دیدگاه این گروه نسبت به موانع شناسایی شده با نظر کارشناسان برنامه و بودجه هم‌راستا بوده است. در میان موانع، «فقدان نهاد بالادستی متخصص، مسلط و باتجربه برای بررسی، تصویب و تفریح بودجه عملیاتی بر اساس هزینه‌یابی فعالیت» به عنوان مهم‌ترین مانع و «مشکل در شناسایی دقیق فعالیت‌ها در شهرداری کرج» به عنوان کم‌اهمیت‌ترین مانع شناسایی شد.

حیدری و همکاران (۲۰۱۸) در پژوهشی با عنوان «نقش عوامل درون‌سازمانی در پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی: رویکرد مدل‌سازی ساختاری تفسیری (مورد مطالعه: شهرداری تهران)» به بررسی و معرفی عوامل درون‌سازمانی مؤثر بر اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی پرداخته‌اند. در مرحله نخست شناسایی عوامل، از روش تحلیل محتوا استفاده شده و در مرحله دست‌بندی عوامل شناسایی شده، ابزار مدل‌سازی ساختاری - تفسیری به کار گرفته شده است. نتایج این تحقیق نشان داد در مجموع یازده عامل درون‌سازمانی شامل فرهنگ سازمانی، ارتباطات و هماهنگی، ضرورت برنامه‌ریزی راهبردی، لزوم ارتباط برنامه با اعتبارات بودجه‌ای، هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت، سیستم اطلاعات یکپارچه، نظام جامع مدیریت عملکرد، رهبری، استقرار نظام انگیزشی و مهارت‌های تخصصی، در فرایند اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی نقش مؤثر دارند. بر اساس یافته‌ها، عامل شهروندمداری کمترین میزان اثرگذاری و عامل سیستم‌های اطلاعات یکپارچه بیشترین تأثیر را بر استقرار این نظام داشته است.

عباسی و نیکدل ناوی (۲۰۲۲) در پژوهش خود به بررسی موانع استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در بیمارستان‌های ملکی سازمان تأمین اجتماعی در استان تهران پرداخته‌اند. داده‌های مورد نیاز تحقیق یادشده از طریق پرسشنامه‌هایی که میان رؤسا، مدیران و کارکنان این بیمارستان‌ها توزیع شده بود، گردآوری شد. پس از جمع‌آوری اطلاعات، فرضیه‌های پژوهش با استفاده از آزمون تحلیل عاملی مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج حاصل نشان داد از میان سه دسته عوامل محیطی، انسانی و سازمانی، تنها عوامل محیطی و سازمانی تأثیر معناداری بر مشکلات مربوط به استقرار بودجه‌ریزی

عملیاتی دارند. به بیان دیگر، توجه به ابعاد سازمانی و محیطی شرط لازم برای اجرای موفق این نظام در بیمارستان‌های مورد مطالعه محسوب می‌شود.

اولاد و همکاران (۲۰۲۲) در مطالعه‌ای تحت عنوان «اصلاح سیستم مدیریت درآمد و هزینه شهرداری تبریز» تلاش در اصلاح نظام مالی شهرداری تبریز و ارتقای کارایی ساختار درآمد و هزینه شهرداری داشتند. پژوهش با رویکرد سیستمی، ساختار مالی شهرداری را در پنج جزء اصلی، شامل داده‌های ورودی، فرایندها، خروجی‌ها، بازخورد و محیط تحلیل کرده و ۳۶ بعد درونی و ۲۴ چالش کلیدی شناسایی کرده است. مهم‌ترین چالش‌ها شامل نبود ارتباط میان نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، تمرکزگرایی، ضعف نوآوری در تأمین مالی، فقدان خزانه واحد و شفافیت ناکافی است. در ادامه، شش هدف بنیادین اصلاحی تعیین شده است: (۱) قاعده‌گذاری نهادی و ایجاد مبانی نظری مالیه شهری؛ (۲) تمرکز بر تأمین مالی پایدار؛ (۳) ارتقای بهره‌وری و نوآوری در قیمت‌گذاری خدمات؛ (۴) اتصال نظام بودجه‌ریزی به برنامه‌ریزی توسعه شهری؛ (۵) یکپارچه‌سازی سازوکارهای مالی؛ (۶) اصلاح قوانین ملی مرتبط با اداره شهر. سپس با استفاده از تحلیل SWOT، مجموعه‌ای از راهبردهای تهاجمی، رقابتی، محافظه‌کارانه و تدافعی تدوین و پس از آزمون پایداری، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی همچون ایجاد خزانه واحد شهری، اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، تنوع‌بخشی در تأمین مالی، شفافیت در عوارض و تشکیل شوراهای محلی پیشنهاد شد. علاوه بر این، چهار سناریوی آینده‌نگر شامل «پرواز»، «صعود»، «تکرار» و «تلاطم» نیز برای شرایط مختلف نهادی و اقتصادی ترسیم شد. در پایان، الگوی کلان مالیه شهری مبتنی بر مناطق و محلات ارائه شد تا تخصیص منابع بر اساس عدالت فضایی و کارایی اقتصادی صورت گیرد.

پژوهش حاضر از چند جهت دارای نوآوری نسبت به مطالعات پیشین در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی در مدیریت شهری است. در اغلب مطالعات داخلی و خارجی، تحلیل موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در حد شناسایی و طبقه‌بندی توصیفی باقی مانده است (مانند مطالعات احمدی (۲۰۲۵)؛ ابراهیمی و همکاران، (۲۰۲۲)؛ کیم و لی، (۲۰۱۸)) در این رویکردها، موانع عموماً به صورت منفرد بررسی شده و روابط متقابل و پویای میان آن‌ها نادیده گرفته شده است. در مقابل، این پژوهش با بهره‌گیری از رویکردی سیستمی و تحلیلی، تلاش کرده است از سطح شناسایی موانع فراتر رود و به فهم علی و ساختاری موانع دست یابد.

نوآوری اصلی پژوهش در ترکیب تحلیل محتوای کیفی با مدل سازی علی - معلولی (Causal Loop Diagram: CLD) است؛ به گونه‌ای که ابتدا مجموعه‌ای از موانع اصلی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز با روش کیفی تحلیل تماتیک استخراج شد، سپس روابط میان این موانع مدل سازی شد. این فرایند به ترسیم یک نقشه پویایی سیستم موانع (Systemic Barriers Map) شد که نه تنها عوامل مؤثر، بلکه جهت و نوع اثرگذاری متقابل آن‌ها را نیز نشان می‌دهد.

در حالی که مطالعات مشابه در ایران عمدتاً از روش‌های آماری متداول مانند تحلیل عاملی یا دلفی برای رتبه‌بندی موانع استفاده کرده‌اند (برای مثال: اسلام، (۲۰۲۵)؛ مهد غریب، (۲۰۲۴))، در این پژوهش تأکید بر پویایی و درهم‌تنیدگی موانع بوده است. استفاده از نمودارهای CLD امکان شناسایی حلقه‌های بازخوردی (Feedback Loops) را فراهم ساخت که از طریق آن‌ها موانع می‌توانند یکدیگر را

طی زمان تقویت یا تضعیف کنند. این نوع تحلیل، به‌ویژه در حوزه سیاست‌گذاری عمومی و اصلاحات نهادی مانند بودجه‌ریزی عملیاتی، رویکردی نوین و کمتر به‌کاررفته در ادبیات مدیریت مالی شهرداری‌ها در ایران به شمار می‌رود.

به علاوه، پژوهش حاضر به صورت موردی بر شهرداری تبریز متمرکز است و ویژگی‌های نهادی، مدیریتی و فرهنگی خاص این سازمان را در مدل لحاظ کرده است؛ موضوعی که در مطالعات پیشین کمتر مورد توجه قرار گرفته بود و باعث می‌شد یافته‌ها کمتر قابلیت کاربرد در بسترهای واقعی را داشته باشند. به این ترتیب، نتایج این تحقیق نه تنها شکاف دانشی موجود در ادبیات بودجه‌ریزی عملیاتی در سطح محلی را پر می‌کند، بلکه از منظر سیاست‌گذاری نیز ابزار تحلیلی جدیدی برای تصمیم‌گیران شهری فراهم می‌آورد.

۳. روش پژوهش

در این پژوهش، برای شناسایی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز از روش کیفی «تحلیل تماتیک» (Thematic Analysis) استفاده شده است. تحلیل تماتیک روشی در حوزه پژوهش‌های کیفی به شمار می‌رود که بر کشف و شناسایی الگوهای معنایی موجود در داده‌ها تمرکز دارد. در واقع، این رویکرد به فرایند شناسایی تم‌ها یا مضامین درون داده‌های کیفی می‌پردازد. هدف اصلی آن، استخراج مضامین مهم و معنادار از داده‌ها و به‌کارگیری آن‌ها برای پاسخ‌گویی به پرسش‌های پژوهش یا تبیین جنبه‌های خاص یک پدیده است (Azizian, 2022؛ Maguire & Dalehunt, 2017).

بنابراین، خروجی این روش فقط خلاصه‌سازی داده‌ها نبوده، بلکه تحلیلی عمیق و فراتر از بیان اطلاعات خام ارائه می‌دهد. در مطالعه حاضر از سه منبع اطلاعاتی پیشینه پژوهش، اسناد، مدارک و گزارش‌های منتشرشده و متن مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان، مدیران سابق و مدیران حال حاضر شهرداری تبریز و صاحب‌نظران در حوزه برنامه و بودجه، استفاده شده است. روش گردآوری اطلاعات، روش کتابخانه‌ای و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته است. بعد از جمع‌آوری اطلاعات از روش تحلیل تماتیک در محیط نرم‌افزار Maxqda2020 به منظور تحلیل و کدگذاری منابع اطلاعاتی استفاده شده است.

در واقع، ابتدا پیشینه پژوهش بررسی و ۲۱ مطالعه شامل مقاله پژوهشی، رساله دکتری و پایان‌نامه کارشناسی ارشد در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌ها به‌خصوص شهرداری تبریز، شناسایی و با استفاده از روش تحلیل تماتیک تجزیه و تحلیل شد؛ از کدگذاری متن پیشینه پژوهش ۵۲۹ کد اولیه حاصل شد. در بخش دوم متن قوانین، دستورالعمل‌ها و گزارش‌های کارشناسی منتشرشده مرتبط با بودجه‌ریزی شهرداری‌ها مورد بررسی قرار گرفت، این بخش شامل ۲۶ مورد متن قوانین و گزارش تحلیلی است که نتایج حاصل از کدگذاری، در مجموع شامل ۳۸۶ کد اولیه است. بخش سوم شامل اطلاعات حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان، صاحب‌نظران، مدیران و کارشناسان بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها، به‌ویژه شهرداری تبریز است. در این بخش تعداد ۲۵ مصاحبه انجام شد. در واقع، با انجام ۲۲ مصاحبه اشباع نظری حاصل شد، اما به منظور اطمینان از اشباع نظری، سه مصاحبه دیگر نیز انجام شد و در مجموع، با انجام ۲۵ مصاحبه، فاز میدانی در این بخش از مطالعه به پایان رسید. مصاحبه‌ها در تابستان سال ۱۴۰۳ انجام شده و مدت هر مصاحبه به طور متوسط ۳۰ دقیقه است. از تجزیه و تحلیل متن مصاحبه‌ها نیز ۶۷۹ کد اولیه حاصل شد. در

واقع، در مجموع از تجزیه و تحلیل ۷۲ منبع اطلاعاتی ذکر شده، نمونه در فاز میدانی در جدول ۱ قابل مشاهده است. تعداد ۱۵۹۴ کد اولیه به دست آمده است. آمار توصیفی اعضای

جدول ۱. آمارهای توصیفی اعضای نمونه

عنوان	تعداد	رده بندی سنی (سال)	سطح تحصیلات
خبرگان و صاحب نظران	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 پژوهش های شورا	۹	۴۵	کارشناسی ارشد - دکتری
جمع		۲۵	

بعد از کدگذاری متن منابع اطلاعاتی جمع آوری شده، کدهای به دست آمده در قالب ۳ تم اصلی دسته بندی شد. سپس، به منظور ترسیم نقشه روابط علی بین موانع استقرار بودجه ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز از رویکرد تفکر سیستمی (System Thinking) و ترسیم نمودارهای CLD در محیط نرم افزار Vensim بهره گرفته شد. در واقع، با استفاده از متغیرهای زیرمجموعه هر تم اصلی، یک نمودار CLD ترسیم شده است. در نهایت، با ادغام نمودارهای CLD مربوط به سه تم اصلی، الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه ریزی عملیاتی ترسیم شده است. نمودارهای CLD ابزارهای بصری هستند که برای مدل سازی و تحلیل سیستم های پیچیده به کار می روند. این نمودارها روابط علی میان متغیرها را نشان می دهند و به شناسایی الگوهای بازخورد مثبت و منفی در سیستم کمک می کنند. CLD ها از اصول تفکر سیستمی نشئت گرفته اند و در توسعه مدل های سیستم دینامیک کاربرد دارند. در پژوهش حاضر، به منظور تشخیص نوع علیت (علیت مثبت یا منفی) میان متغیرها و موانع، از دو منبع داده ای مکمل شامل پیشینه نظری و یافته های مطالعات پیشین و داده های حاصل از مصاحبه های نیمه ساختار یافته با خبرگان استفاده شد. به این ترتیب، شواهد نظری موجود مبنای اولیه برای جهت گیری روابط علی فراهم ساخت و تحلیل محتوای مصاحبه ها نیز با هدف تأیید، اصلاح یا تبیین نوع اثرگذاری هر عامل بر سایر متغیرها به کار رفت. این رویکرد تلفیقی (از نوع داده ای و نظری) موجب شد تا نوع علیت میان متغیرها - اعم از تأثیر مثبت یا منفی - با دقت بیشتری شناسایی شود. در پایان، برای

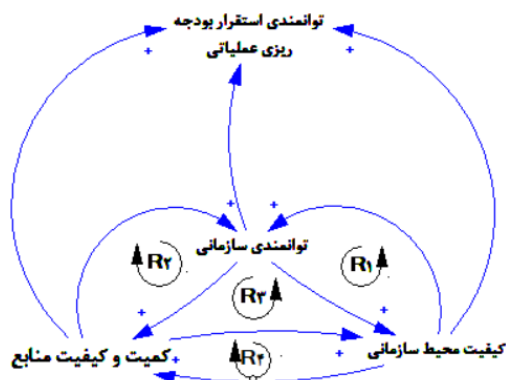
ارزیابی اعتبار نتایج حاصل از کدگذاری متن پیشینه پژوهش، متون قوانین و گزارش های کارشناسی و مصاحبه های انجام شده، از روش اعتبارسنجی درون موضوعی (Inter-Coder Reliability) استفاده شد. در این روش، یک کارشناس به عنوان همکار پژوهشی، چند نمونه از متون مصاحبه را مورد تحلیل و ارزیابی قرار می دهد و سپس، با استفاده از طیف امتیازدهی (+۲ تا -۲) نمره گذاری می کند. با بررسی نتایج، درصد توافق و عدم توافق مشخص می شود و با به کارگیری رابطه ۱ روش توافق درون موضوعی، میزان ثبات و پایایی نتایج تعیین می شود (Guest et al., 2012; Ghorbani, 2022).

$$Agreement \% = \frac{N(Agreement) \times 2}{TCodes} \times 100 \quad (1)$$

که در آن: N: تعداد کدهای مورد توافق، TCodes: تعداد کل کدهای تعریف شده برای هر مورد است.

۴. یافته های پژوهش

همان طور که اشاره شد، بعد از کدگذاری متن منابع اطلاعاتی جمع آوری شده و بازبینی آن ها، کدهای اولیه در قالب تم های فرعی دسته بندی شدند، سپس تم های فرعی بازبینی و در قالب سه تم اصلی موانع ناشی از محیط سازمان، موانع ناشی از منابع سازمانی و موانع ناشی از توانمندی سازمانی دسته بندی شد. الگوی شماتیک روابط بین تم های اصلی در شکل ۱ قابل مشاهده است.



شکل ۱. الگوی شماتیک روابط بین تم های موانع استقرار بودجه ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز

کیفیت و کمیت بالای منابع در دسترس سازمان تضمین‌کننده توانمندی سازمان در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی نیست، بلکه توانمندی سازمان در نحوه استفاده و کاربرد محیط و منابع سازمان نیز بسیار تعیین‌کننده است. در بخش‌های بعدی هر کدام از تم‌ها و دسته‌بندی‌های موجود در شکل ۱ به تفصیل مطرح و روابط بین متغیرها مشخص خواهد شد. همچنین، جدول ۲ نمونه‌ای از روند کدگذاری و دسته‌بندی تم‌ها را نشان می‌دهد.

الگوی شماتیک شکل ۱ نشان‌دهنده روابط بین تم‌های اصلی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی است. همان‌طور که مشخص است، کیفیت بالای محیط سازمانی به افزایش توانمندی سازمانی در جهت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی منجر می‌شود، همچنین، کیفیت و کمیت مناسب منابع در دسترس سازمان نیز می‌تواند از طریق افزایش توانمندی سازمان به ارتقای توانمندی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی منجر شود. از طرف دیگر، کیفیت بالای محیط سازمانی و

جدول ۲. نمونه کدها، تم‌های فرعی و تم‌های اصلی شناسایی شده در مطالعه حاضر

تم اصلی	تم فرعی	کد	مصادیق
		عدم تمایل به تغییر	گاهی اوقات هم آدم به این نتیجه می‌رسد که خودشان هم خوششان می‌آید به همین منوال و روش جلو برود.
	محیط نزدیک	عدم باور به برنامه	اکثر کارهایمان قائم به شخص است تا قائم به برنامه
موانع ناشی از ویژگی‌های محیطی		بروکراسی زائد	فاصله زمانی در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و عدم توجه به پویایی شهر عاملی برای کم‌اثر کردن طرح‌ها بوده که علت عمده آن هم اتلاف وقت در پروسه تصویب آن است. به این ترتیب، سیستم تهیه طرح با مشکل مواجه است.
	محیط دور	فقدان تفویض اختیار و آزادی عمل	این قانون (قانون درآمدهای پایدار) با تمرکز شدید تصمیم‌گیری، هر نوع ابتکار عمل و خلاقیت در مدیریت‌های محلی برای مدیریت منابع مالی و کسب درآمدهای جدید و کاهش هزینه‌ها را از بین می‌برد.
موانع ناشی از منابع سازمانی	منابع اطلاعاتی	دسترسی به اطلاعات	اهمیت دریافت اطلاعات جامع، صحیح و گویا برای بررسی و اتخاذ تصمیمات صحیح بر کسی پوشیده نیست؛ لازم به تأکید نیست که فقدان اطلاعات قابل اعتماد و معتبر، چگونه موجب انحراف در سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌شود. بسیاری از سیاست‌ها و تصمیمات پرعارضه و آسیب‌زا در خلأ اطلاعات صحیح اتخاذ می‌شود و هزینه‌های گزاف و گاه جبران‌ناپذیری بر پیکره شهر و اجتماع وارد می‌کند.
	منابع انسانی	ضعف معیارهای گزینش نیروی انسانی	می‌تونم به جرئت بگویم جدای از اینکه مدرک تحصیلی مرتبط ندارند، ۹۰ درصد افرادی که در شهرداری مشغول هستند، افرادی هستند که اصلاً در شهرداری کار یاد گرفته‌اند، متخصص یا باتجربه نبودند که آمدند شهرداری. خیلی از پرسنل ما در شهرداری این‌طوری هستند، همین‌طوری آمدند شهرداری و کار یاد گرفتند، آن هم در حد کار با یک سامانه‌ها، بعد براساس یکسری ارتباطات، پست گرفتند و رفتند بالا
	سیستم و فرایندها	ضعف آگاهی	همچنین آگاهی مدیران بخش‌های مختلف از برنامه و درک آن از جمله موارد مورد تأکید بوده است.
موانع ناشی از توانمندی‌سازمانی	استراتژی و برنامه	فقدان استراتژی مناسب در سطح کلان	با یک نگاه سریع به سوابق برنامه‌های توسعه در قبل و بعد از انقلاب و تعقیب مسائل مدیریت شهری، به این نتیجه و برآیند می‌رسیم که علی‌رغم تلاش‌ها، هنوز به ادبیات منسجمی در حوزه مدیریت شهری نرسیده‌ایم که بتوانیم این ادبیات را در قالب برنامه‌های توسعه منعکس کنیم. در برنامه هفتم هم تا جایی که قابل مشاهده است، نگاه منسجم و مستحکمی در این حوزه وجود ندارد. هرچند گاهی در برخی از احکام ردیابی دیده می‌شود، اما چندان ناظر بر مسائل مدیریت شهری نیست. گویی شهرداری‌ها در درون مجموعه‌ای از مسائل تو در تو و گرفتاری‌های رنگارنگ رها شده‌اند و برای برون‌رفت از این وضعیت تدبیر خاصی و البته تفویض خاص و قابل‌اعتنایی هم صورت نمی‌گیرد تا شهرها لاف‌لاقی بتوانند خودشان را اداره کنند.

دارند که با اجزای مختلف آن در تعامل مستمر هستند (Jajarmi, 2018; Moshkelgosah & Nazari, 2019). موانع ناشی از محیط سازمانی عمدتاً در دو دسته فرعی طبقه‌بندی می‌شوند: محیط نزدیک و محیط دور. محیط دور شامل عواملی است که خارج از سازمان قرار دارند و پیرامون آن را احاطه کرده‌اند و معمولاً کنترل سازمان بر آن‌ها محدود است؛ این عوامل شامل جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و تکنولوژیکی می‌شوند. محیط نزدیک شامل زیرسیستم‌هایی است که با کنار هم قرار گرفتن، سازمان را شکل می‌دهند. به عنوان یک سیستم باز، سازمان در درون خود

۱.۴. تم‌های اصلی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شهرداری تبریز

بعد از کدگذاری منابع و اطلاعات و دسته‌بندی آن‌ها، سه تم اصلی موانع ناشی از محیط سازمان، موانع ناشی از منابع سازمان و موانع ناشی از توانمندی سازمان به دست آمد که در این بخش به تفسیر هر کدام از این تم‌های اصلی پرداخته خواهد شد.

تم‌های فرعی موانع ناشی از محیط سازمانی

هیچ سازمان یا بنگاه اقتصادی به صورت مستقل و در خلأ عمل نمی‌کند؛ همه سازمان‌ها همانند یک سیستم پویا در محیطی قرار

دارای این زیرسیستم‌ها است و انسجام میان آن‌هاست که به کل سیستم، یعنی سازمان، معنا و کارکرد واقعی می‌بخشد (Asadpour, 2009). کدهای فرعی مربوط به تم اصلی موانع ناشی از محیط سازمانی در جدول ۳ قابل مشاهده است.

جدول ۳. تم موانع ناشی از ویژگی‌های محیطی شهرداری تبریز

محیط نزدیک	محیط دور
- فقدان ثبات مدیریت	- فقدان مدیریت جامع شهری
- عدم تمایل به تغییر	- بی‌ثباتی اقتصادی
- فقدان مشروعیت	- تحریم‌های بین‌المللی
- بروکراسی زائد	- تحمیل تکلیف اضافی
- وجود رانت	- فقدان تفویض اختیار و آزادی عمل
- ساختار ناکارآمد شهری	- فقدان مشارکت
- ضعف فرهنگ سازمانی	- تمرکزگرایی
- وابستگی به بخش ساختمان	- عدم دسترسی به ابزارها و بازارهای مالی
- فقدان هماهنگی	- ناکارآمدی حکمرانی کلان کشور
- عدم باور به برنامه	
- وابستگی به درآمدهای ناپایدار	
- محدودیت منابع درآمدی پایدار	

در نمودارهای علت - معلول، فلش‌ها جهت علیت را نشان می‌دهند و بیانگر این امر هستند که تغییر در یک متغیر چگونه موجب تغییر در متغیر دیگر می‌شود. علامت مثبت (+) در کنار فلش نشان‌دهنده رابطه مستقیم یا هم‌جهت است؛ به این معنا که افزایش در متغیر علت باعث افزایش در متغیر معلول می‌شود (و کاهش یکی نیز به کاهش دیگری منجر می‌شود). در مقابل، علامت منفی (-) بیانگر رابطه معکوس یا بازدارنده است؛ یعنی افزایش متغیر علت به کاهش معلول منجر می‌شود و برعکس. حروف R و B درون حلقه‌ها نوع حلقه بازخوردی را مشخص می‌کنند؛ R مخفف Reinforcing loop بوده و نشان‌دهنده حلقه بازخوردی مثبت یا تقویتی است که تغییرات را در همان جهت اولیه تشدید می‌کند. در حالی که B مخفف Balancing loop است و بیانگر حلقه بازخوردی منفی یا تعدیلی است که موجب تعادل و پایداری در سیستم می‌شود. متغیرهای خاکستری رنگ در واقع بیانگر نمایه‌های تکرار شده از متغیرهای اصلی مدل هستند که به آن‌ها متغیرهای سایه گفته می‌شود. این متغیرها برای ساده‌سازی و منظم‌سازی ساختار نمودار CLD به کار رفته‌اند و معرف متغیر جدیدی در سیستم نیستند.

در نظام حکمرانی متمرکز ایران، شهرداری‌ها علی‌رغم سیاست خودکفایی دهه ۱۳۶۰ همچنان وابسته به دولت و تصمیمات کلان هستند و این وابستگی، یکی از موانع اصلی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. بی‌ثباتی اقتصادی ناشی از ساختار دولتی و نفت‌محور، نوسانات متغیرهایی مانند تورم و نرخ ارز و محدودیت دسترسی به بازارهای مالی، برنامه‌ریزی بلندمدت شهرداری‌ها را مختل کرده و آن‌ها را به درآمدهای ناپایدار سوق داده است. تحریم‌های بین‌المللی نیز با کاهش درآمدهای نفتی و سرمایه‌گذاری خارجی، بر منابع مالی شهرداری‌ها اثر منفی گذاشته‌اند. از سوی دیگر، تمرکز بر منافع کوتاه‌مدت، ضعف در برنامه‌ریزی و نبود باور نهادی به برنامه، موجب ناکارآمدی در اجرای طرح‌های راهبردی شده است. همچنین، فقدان مدیریت یکپارچه شهری، تمرکزگرایی محلی، ضعف مشارکت شهروندان و گسترش رانت (به‌ویژه از طریق فروش تراکم مازاد) از دیگر موانع نهادی و ساختاری‌اند که مانع تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شوند و مدیریت شهری را در چرخه‌ای از وابستگی، ناکارآمدی و فقدان شفافیت گرفتار کرده‌اند. روابط علی بین موانع محیطی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز پیچیده و غیرخطی است؛ شناسایی حلقه‌های بازخوردی در شکل ۲ نیز بیانگر وجود ۱۳ حلقه بازخوردی مثبت (R) و یک حلقه بازخوردی منفی (B) در این نمودار است.

همان‌طور که قابل مشاهده است، در شکل ۵ سعی شده است موانع اصلی که در هر یک از تم‌های اصلی به عنوان مانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی مطرح شده بود، تجمیع و روابط علی بین آن‌ها ترسیم شده است. در این نمودار تعداد ۲۱ حلقه بازخوردی

شناسایی شده که ۱۳ مورد آن حلقه بازخوردی مثبت و ۸ مورد حلقه بازخوردی منفی هستند. حلقه‌های بازخوردی شناسایی شده، متغیرهای مربوط به آن‌ها و کارکرد هر یک در جدول ۶ قابل مشاهده است.

جدول ۶. حلقه‌های بازخوردی الگوی مفهومی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شهرداری تبریز

ردیف	حلقه بازخوردی	متغیرها	کارکرد حلقه بازخوردی
۱	R1	تحلیل بار اضافی، مشروعیت، مدیریت جامع شهری، اختیار و آزادی عمل، وابستگی به دولت و تمرکززدایی ناقص	در واقع، وابستگی به دولت منجر به اتخاذ راه حل کوتاه‌مدت تمرکززدایی ناقص در اوایل دهه ۱۳۶۰، و به دنبال آن تحمیل بار اضافی به شهرداری شده است. تحمیل بار اضافی نیز به دلیل تضعیف عملکرد شهرداری‌ها به کاهش مشروعیت شهرداری و کاهش کیفیت مدیریت جامع شهری منجر می‌شود. این امر نیز به نوبه خود اختیار و آزادی عمل شهرداری را محدود کرده و وابستگی به دولت افزایش می‌یابد. در نهایت، زمینه‌های استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی محدود می‌شود.
۲	R2	تحلیل بار اضافی، اختیار و آزادی عمل، وابستگی به دولت، تمرکززدایی ناقص	این حلقه بازخوردی به کاهش اختیار و آزادی عمل ناشی از تحمیل بار اضافی به شهرداری اشاره دارد که در به تضعیف استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی منجر می‌شود.
۳	R3	مدیریت جامع شهری، هماهنگی نهادهای محلی، بروکراسی زائد و مدت زمان اجرای پروژه‌ها	در واقع، مدیریت جامع شهری از طریق افزایش هماهنگی نهادهای محلی و کاهش بروکراسی زائد به کاهش مدت زمان اجرای پروژه‌ها منجر می‌شود و تقویت زمینه‌های استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شود.
۴	R4	اختیار و آزادی عمل، محدودیت منابع و ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر	این حلقه نشان می‌دهد یکی از راه حل‌های اساسی کاهش محدودیت منابع مالی در شهرداری، تقویت ارتباط بین بودجه و اقتصاد شهر است که این امر به افزایش اختیار و آزادی عمل شهرداری نیاز دارد. در صورت مهیا شدن شرایط جهت ایجاد این ارتباط، زمینه‌های استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی نیز تقویت خواهد شد.
۵	R5	وجود نهادهای مدنی قدرتمند، آگاهی، مشارکت، نظارت، رانت، وابستگی به درآمدهای ناپایدار و ظرفیت سازگاری	این حلقه بازخوردی به نظارت شهروندان بر عملکرد مدیران شهری اشاره دارد که به کاهش رانت و به تبع آن کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار منجر می‌شود؛ مشارکت شهروندان نیز تحت تأثیر وجود نهادهای مدنی قدرتمند است.
۶	R6	رانت، کارایی تخصیص منابع مالی، فشار اجتماعی، اعتماد، احساس نابرابری، مشارکت و نظارت	افزایش رانت از طریق کاهش کارایی تخصیص منابع مالی به افزایش فشار اجتماعی و کاهش اعتماد منجر می‌شود. کاهش اعتماد به افزایش احساس نابرابری بین شهروندان منجر شده و مشارکت در امور شهری را کاهش می‌دهد، این امر نظارت مردمی را کاهش و به تبع آن رانت را افزایش می‌دهد.
۷	R7	باور به برنامه، تعیین اهداف قابل سنجش، توانمندی ارزیابی عملکرد و نگرش کوتاه‌مدت	باور قوی به برنامه به تعیین اهداف قابل سنجش برای برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت منجر شده و از طریق افزایش توانمندی ارزیابی عملکرد به کاهش نگرش کوتاه‌مدت منجر می‌شود، این امر نیز به نوبه خود باور به برنامه را تقویت و منجر به بهبود شرایط استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شود.
۸	R8	دسترسی به اطلاعات، وجود نهادهای مدنی قدرتمند، آگاهی، مشارکت، نظارت، رانت، وابستگی به درآمدهای ناپایدار و ظرفیت سازگاری	این حلقه به نقش اطلاعات در آگاهی‌بخشی به شهروندان و افزایش مشارکت آن‌ها در امور شهری و نظارت بر مدیران شهری اشاره می‌کند. افزایش دسترسی به اطلاعات از طریق افزایش آگاهی و مشارکت به کاهش رانت و افزایش ظرفیت سازگاری منجر می‌شود که این امر به نوبه خود، دسترسی به اطلاعات را افزایش داده و استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را تسهیل می‌کند.
۹	R9	نگرش کوتاه‌مدت، تمایل به تغییر، بازبینی فرایندها و روندها، کارایی تخصیص منابع، فشار اجتماعی، اعتماد، احساس نابرابری، مشارکت، نظارت، رانت و توانمندی ارزیابی عملکرد	این حلقه اشاره می‌کند که اگر نگرش مدیران شهری کوتاه‌مدت باشد به کاهش تمایل به تغییر منجر می‌شود، این امر به نوبه خود به کاهش بازبینی فرایندها و روندها و کارایی تخصیص منابع منجر می‌شود، کاهش کارایی تخصیص منابع، فشار اجتماعی را افزایش و اعتماد شهروندان به مدیران شهری را کاهش می‌دهد، افزایش احساس نابرابری ناشی از کاهش اعتماد به کاهش مشارکت شهروندان و افزایش رانت در شهرداری منجر می‌شود. افزایش رانت نیز توانمندی ارزیابی عملکرد را کاهش و نگرش کوتاه‌مدت را تشدید و استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را تضعیف می‌کند.
۱۰	R10	توان رقابت شهرداری با رانت جوینان، ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر، محدودیت منابع، درآمدهای ناپایدار، نظارت و رانت	وقتی ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر ضعیف باشد، محدودیت منابع به گسترش درآمدهای ناپایدار در شهرداری منجر می‌شود، افزایش درآمدهای ناپایدار، وابستگی به درآمدهای ناپایدار را افزایش داده و به گسترش رانت در شهر و شهرداری منجر می‌شود. افزایش رانت به کاهش توان رقابت شهرداری با رانت جوینان و به تبع آن، تضعیف ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر منجر می‌شود.

ردیف	حلقه بازخوردی	متغیرها	کارکرد حلقه بازخوردی
۱۱	R11	آگاهی و وجود نهادهای مدنی قدرتمند است و به نقش متقابل آگاهی شهروندان و وجود نهادهای مدنی قدرتمند	این حلقه به نقش متقابل آگاهی شهروندان و وجود نهادهای مدنی قدرتمند اشاره دارد. هرچه سطح آگاهی شهروندان در خصوص مسائل شهری افزایش یابد، نهادهای مدنی فعال تر خواهند و در مقابل فعالیت نهادهای مدنی به افزایش آگاهی شهروندان منجر می شود؛ این امر به نوبه خود می تواند استقرار بودجه ریزی عملیاتی را تقویت کند.
۱۲	R12	ارتباط بین برنامه و بودجه، کیفیت عملکرد حکمرانی کلان، بروکراسی زائد و مدت زمان اجرای پروژه ها	با افزایش جامعیت قوانین و مقررات در سطح کلان، ارتباط بین برنامه و بودجه در شهرداری ها افزایش می یابد. این امر به نوبه خود به افزایش عملکرد شهرداری و کیفیت خدمات شهری منجر می شود. نتیجه این امر نیز افزایش کیفیت عملکرد حکمرانی کلان کشور است.
۱۳	R13	نگرش کوتاه مدت و باور به برنامه است. در واقع، تضعیف نگرش کوتاه مدت بین مدیران شهری منجر به افزایش باور به برنامه	در واقع تضعیف نگرش کوتاه مدت بین مدیران شهری به افزایش باور به برنامه منجر می شود و افزایش باور به برنامه نیز نگرش کوتاه مدت را تضعیف خواهد کرد. در نهایت، استقرار بودجه ریزی عملیاتی تقویت می شود.
۱۴	B1	تمرکززدایی ناقص و وابستگی شهرداری به دولت	با افزایش وابستگی به دولت، اوایل دهه ۱۳۶۰ دولت به منظور کاهش وابستگی تصمیم به تمرکززدایی ناقص گرفت که این امر تا حدودی وابستگی به دولت را کاهش داد. کاهش وابستگی به دولت می تواند زمینه ساز استقرار بودجه ریزی عملیاتی باشد.
۱۵	B2	وابستگی به دولت، مدیریت جامع شهری و اختیار و آزادی عمل	اگر شهرداری راه حل وابستگی به دولت را ایجاد و افزایش کیفیت مدیریت جامع شهری بداند، این امر به افزایش اختیار و آزادی عمل شهرداری و به تبع آن کاهش وابستگی به دولت منجر می شود. کاهش وابستگی به دولت زمینه استقرار بودجه ریزی عملیاتی را فراهم می کند.
۱۶	B3	دخالل دولت، محدودیت منابع و اختیار و آزادی عمل	افزایش دخالت دولت از طریق کاهش اختیار و آزادی عمل شهرداری به افزایش محدودیت منابع مالی شهرداری منجر می شود. این امر استقرار بودجه ریزی عملیاتی را تضعیف می کند.
۱۷	B4	محدودیت منابع، درآمدزایی، ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر و اختیار و آزادی عمل	این حلقه اشاره می کند که اگر محدودیت منابع شهرداری از طریق درآمدهای پایدار تأمین شود، به تقویت ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر منجر می شود، این امر به نوبه خود به افزایش اختیار و آزادی عمل شهرداری و کاهش محدودیت منابع مالی شهرداری منجر می شود. در نهایت، شرایط لازم جهت استقرار بودجه ریزی عملیاتی فراهم خواهد شد.
۱۸	B5	جامعیت قوانین و مقررات، اختیار و آزادی عمل و محدودیت منابع	این حلقه بازخوردی به تأثیر جامعیت قوانین و مقررات در میزان اختیار و آزادی عمل شهرداری ها اشاره دارد. کاهش اختیار و آزادی عمل به نوبه خود به افزایش محدودیت منابع مالی شهرداری و تضعیف استقرار بودجه ریزی عملیاتی منجر می شود.
۱۹	B6	ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر و محدودیت منابع	اگر محدودیت منابع مالی از طریق افزایش فعالیت های اقتصادی در شهر برطرف شود، علاوه بر کاهش محدودیت منابع مالی، ارتباط بین بودجه شهرداری و اقتصاد شهر را نیز تقویت خواهد کرد که به نوبه خود استقرار بودجه ریزی عملیاتی را تسهیل می کند.
۲۰	B7	وابستگی به درآمدهای ناپایدار، ظرفیت سازگاری و درآمدهای ناپایدار	اگر محدودیت منابع مالی شهرداری از طریق افزایش درآمدهای ناپایدار تأمین شود به افزایش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و به تبع آن کاهش ظرفیت سازگاری منجر می شود. کاهش ظرفیت سازگاری نیز به افزایش درآمدهای ناپایدار و تضعیف استقرار بودجه ریزی عملیاتی منجر می شود.
۲۱	B8	محدودیت منابع مالی و درآمدهای ناپایدار است. در واقع، با افزایش محدودیت منابع مالی در شهرداری، درآمدهای ناپایدار	با افزایش محدودیت منابع مالی در شهرداری، درآمدهای ناپایدار افزایش می یابد، اما در بلندمدت به وابستگی به این نوع درآمدها و کاهش ثبات و پایداری مالی شهرداری ها منجر می شود. این امر به نوبه خود استقرار بودجه ریزی عملیاتی را تضعیف می کند.

درصد از کل تعداد منابع گردآوری شده (۷۲ منبع شامل پیشینه پژوهش، متن قوانین و مقررات و گزارش های کارشناسی منتشر شده و مصاحبه های نیمه ساختاریافته) مطابق جدول ۷، در اختیار همکار پژوهشی قرار گرفت و بعد از کدگذاری، نتایج دو کدگذاری مقایسه و

۳.۴. اعتبارسنجی نتایج

همان طور که در بخش روش شناسی اشاره شد، به منظور اعتبارسنجی نتایج حاصل از کدگذاری داده ها و منابع اطلاعاتی از اعتبارسنجی درون موضوعی استفاده شده است. به این منظور، ۱۰

میزان توافق محاسبه شد. میزان توافق بین دو کدگذاری مطابق جدول ۷ حدود ۸۲ درصد محاسبه شد؛ بر اساس ادبیات پژوهش‌های کیفی در برخی منابع (Avinal & Aydin, 2022) مقدار توافق بالای ۸۵ درصد و براساس برخی دیگر از مطالعات (Hallgren, 2012) مقدار توافق

میزان توافق محاسبه شد. میزان توافق بین دو کدگذاری مطابق جدول ۷ حدود ۸۲ درصد محاسبه شد؛ بر اساس ادبیات پژوهش‌های کیفی در برخی منابع (Avinal & Aydin, 2022) مقدار توافق بالای ۸۵ درصد و براساس برخی دیگر از مطالعات (Hallgren, 2012) مقدار توافق

جدول ۷. اعتبارسنجی نتایج حاصل از کدگذاری داده‌ها و منابع اطلاعاتی

عنوان	تعداد معیارها	تعداد توافقی‌ها	نتایج
مصاحبه ۴	۲۷	۱۸	۶۶٪
مصاحبه ۱۰	۲۷	۲۰	۷۴٪
مصاحبه ۱	۳۶	۳۰	۸۳٪
پیشینه ۱۲	۱۶	۱۲	۷۵٪
پیشینه ۲۱	۳۶	۳۱	۸۶٪
گزارش کارشناسی ۲	۷	۷	۱۰۰٪
متن قوانین و مقررات ۶	۴۱	۳۸	۹۲٪
مجموع ۱۹۰		۱۵۶	۸۲٪

دیدگاه نهادگرایان همسو است که بر نقش نهادها در شکل‌دهی به مسیر تغییرات سازمانی تأکید دارند. بنابراین، مقاومت در برابر تغییر از درون ساختارهای نهادی برمی‌خیزد و تا زمانی که این نهادها اصلاح نشوند، تغییر ابزارها و رویه‌ها در سطح اجرایی پایداری نخواهد داشت.

از دیدگاه حکمرانی خوب نیز موانعی همچون ضعف شفافیت، نبود توازن در پاسخ‌گویی و مشارکت محدود ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌های مالی نقش تعیین‌کننده دارند. داده‌های کیفی پژوهش نشان داد نبود دسترسی عمومی به اطلاعات مالی و یکپارچگی در سامانه‌های نظارتی، موجب کاهش اعتماد عمومی و بروز نوعی بی‌اعتمادی نهادی شده است. در نتیجه، پذیرش اجتماعی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی کاهش یافته و اجرای آن با مقاومت مواجه است. بر این اساس، اصلاح نظام بودجه‌ریزی تنها در صورتی ممکن است که شاخص‌های حکمرانی شامل شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت شهروندان به صورت هم‌زمان تقویت شوند.

از منظر مدیریت عمومی نوین، چالش‌های فرهنگی و ساختاری شهرداری مانع جدی در برابر استقرار بودجه‌ریزی عملکردمحور محسوب می‌شود. در بسیاری از واحدها، تمرکز بر رعایت مقررات اداری بیش از نتیجه‌گرایی اهمیت دارد. عدم آشنایی مدیران با ابزارهای ارزیابی عملکرد و نگرانی از شفاف شدن نتایج، نوعی مقاومت پنهان در برابر تغییر ایجاد کرده است. در چنین شرایطی، تحقق مدیریت مبتنی بر عملکرد در شهرداری تبریز نیازمند بازآفرینی نظام‌های انگیزشی، طراحی نظام ارزیابی منسجم و آموزش مدیران در سطوح مختلف سازمان است.

بر اساس نظریه ظرفیت نهادی نیز، کمبود نیروی انسانی متخصص، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی و فقدان نظام‌های پاداش‌دهی مبتنی بر عملکرد از مهم‌ترین محدودیت‌ها هستند. نبود داده‌های مالی معتبر و سیستم‌های تصمیم‌یار، به سیاست‌گذاری‌های ناپایدار و تصمیمات پرهزینه منجر شده است. بنابراین، شهرداری تبریز برای عبور از این وضعیت باید بر تقویت یادگیری سازمانی، ارتقای مهارت

در مرحله بعد، موارد اختلاف بین دو کدگذار طی چند جلسه بحث گروهی و بازخوانی مجدد داده‌ها بررسی شد. این جلسات با هدف دستیابی به اجماع تفسیری (Interpretive Consensus) و نه فقط برای افزایش عدد توافق برگزار شد. در این گفت‌وگوها، معانی احتمالی داده‌ها، منطق انتخاب کدها، و مرز میان مضامین اصلی و فرعی مورد بحث قرار گرفت و در صورت نیاز، دفترچه کدگذاری اصلاح و بازنویسی شد. این رویکرد با توصیه‌های اوکونور و جف (۲۰۲۰) همخوان است که تأکید دارند حل اختلاف‌ها باید بخشی از فرایند یادگیری و بازنگری نظام کدگذاری باشد نه یک گام مکانیکی برای افزایش پایایی. پس از اجماع و بازبینی نهایی، نسخه نهایی نظام کدگذاری تثبیت شد و مبنای تحلیل مضمون اصلی قرار گرفت. این فرایند موجب شفافیت در تصمیم‌گیری تحلیلی و ارتقای قابلیت اعتماد (Dependability) و تأییدپذیری (Confirmability) نتایج پژوهش شد.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

نتایج پژوهش حاضر نشان می‌دهد استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز پدیده‌ای چندبعدی و پیچیده است که از تعامل عوامل نهادی، ساختاری، فرهنگی و رفتاری تأثیر می‌پذیرد. این عوامل در قالب یک نظام بازخوردی بر یکدیگر اثر می‌گذارند و برآیند آن‌ها سبب شده است فرایند اصلاح نظام بودجه‌ریزی با چالش‌های پایداری مواجه شود. این یافته‌ها نشان می‌دهد که اجرای موفق این نظام، فقط با تغییرات فنی در شیوه بودجه‌نویسی محقق نمی‌شود، بلکه مستلزم نگرشی سیستمی و تلفیقی به مدیریت شهری است.

از منظر نهادگرایی، بخش عمده موانع شناسایی شده به ضعف نهادهای رسمی و غیررسمی حاکم بر مدیریت شهری بازمی‌گردد. استمرار الگوهای سنتی، تمرکز تصمیم‌گیری در سطوح بالای اداری و وابستگی مالی به دولت مرکزی مانع از شکل‌گیری قواعد و هنجارهای عملکردمحور در شهرداری تبریز شده است. این مسئله با

مدیران مالی و توسعه نظام‌های اطلاعات مدیریت تمرکز کند.

تحلیل الگوی مفهومی پژوهش نیز نشان داد موانع شناسایی شده در قالب حلقه‌های بازخوردی مثبت و منفی بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند. به عنوان نمونه، افزایش مشارکت و نظارت شهروندان می‌تواند موجب کاهش رانت و افزایش اعتماد عمومی شود (حلقه بازخورد مثبت)، در حالی که مداخله گسترده دولت مرکزی در تصمیمات مالی شهرداری، به کاهش استقلال و افزایش وابستگی مالی منجر می‌شود (حلقه بازخورد منفی). این یافته‌ها با منطق تفکر سیستمی هم‌راستا است که بر پویایی و غیرخطی بودن روابط میان متغیرها تأکید دارد.

در مجموع، پژوهش حاضر تأکید می‌کند که استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز تنها با ترکیب سه محور اصلاح نهادی، ارتقای ظرفیت مدیریتی و بهبود سازوکارهای حکمرانی امکان‌پذیر است. پایداری این نظام نیازمند ایجاد فرهنگ عملکردگرایی، تقویت پاسخ‌گویی، شفافیت مالی و مشارکت واقعی ذی‌نفعان است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاران شهری در طراحی برنامه‌های اصلاحی، به جای تمرکز صرف بر تغییرات فنی، به توسعه ظرفیت‌های نهادی و انسانی شهرداری به عنوان زیربنای اجرای پایدار نظام بودجه‌ریزی عملکردمحور توجه ویژه داشته باشند.

علاوه بر این، نتایج پژوهش حاضر در بسیاری از موارد با یافته‌های مطالعات پیشین هم‌راستا است. برای نمونه، ولی‌قلی‌زاده و خیری (۱۳۹۵) نیز به دولت‌محوری و ساختار متمرکز نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران به عنوان مانع اصلی تکامل و توسعه اشاره کرده‌اند که با نتایج این تحقیق درباره نقش حکمرانی کلان در محدودسازی استقلال شهرداری‌ها هم‌خوانی دارد. همچنین، یافته‌های منتظری و خدایی (۲۰۱۲) مبنی بر وابستگی شهرداری‌ها به منابع درآمدی ناپایدار، در این مطالعه نیز به عنوان یکی از موانع مهم تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی تأیید شد.

از سوی دیگر، نتایج این پژوهش در بخش مربوط به پیامدهای رانت جوئی و فروش تراکم مازاد، با تحلیل‌های بیدرام (۲۰۱۱) هم‌پوشانی دارد؛ جایی که فروش تراکم به عنوان شکل توزیع رانت اقتصادی معرفی شده است و تداوم آن موجب کاهش توان مدیریت شهری می‌شود. یافته‌های این مطالعه نشان داد استمرار چنین درآمدهایی شهرداری تبریز را در چرخه معیوب وابستگی به منابع ناپایدار قرار داده و ظرفیت برنامه‌ریزی بلندمدت را تضعیف کرده است.

همچنین، یافته‌های این پژوهش در زمینه ضعف نظام اطلاعاتی و عدم کارآمدی سیستم‌های ارزیابی عملکرد، با مطالعات بین‌المللی در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی نیز قابل مقایسه است. برای مثال، بسیاری از پژوهش‌ها (مانند گزارش‌های بانک جهانی و OECD) تأکید کرده‌اند که نبود داده‌های معتبر و یکپارچه، از اصلی‌ترین دلایل ناکامی اصلاحات بودجه‌ای در کشورهای در حال توسعه است. نتایج این تحقیق نیز نشان داد نبود پایگاه‌های داده قابل اتکا و تأخیر در ارائه گزارش‌های عملکردی، قابلیت اجرایی بودجه‌ریزی عملیاتی را در شهرداری تبریز به شدت کاهش داده است. به طور کلی، یافته‌های این پژوهش ضمن همسویی با مطالعات

پیشین داخلی و خارجی، بعد جدیدی را برجسته ساخته است و آن، ماهیت بازخوردی و خودتقویت‌کننده موانع است که از طریق رویکرد پویایی سیستم شناسایی شد. این ویژگی کمتر در مطالعات پیشین مورد توجه بوده است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری تبریز با موانع متعددی در سطوح نهادی، مدیریتی و ساختاری مواجه است. بر این اساس، پیشنهادهای سیاستی، اجرایی و پژوهشی زیر ارائه می‌شود:

پیشنهاد‌های سیاستی و کلان

- تفویض اختیار بودجه‌ریزی به شهرداری‌ها از جمله شهرداری تبریز: کاهش مراحل تصویب بودجه در سطح ملی از طریق اجازه مستقیم تصویب ۳۰ درصد از بودجه جاری توسط شوراهای محلی مشروط بر انتشار دوره‌ای گزارش‌های عملکرد مالی و اجرایی در سامانه‌های شفافیت شهرداری و ارائه آن به عموم مردم و نهادهای نظارتی باشد. علاوه بر این، هر تصمیم بودجه‌ای باید با شاخص‌های عملکرد مشخص و ارزیابی دوره‌ای پروژه‌ها همراه باشد تا پاسخ‌گویی شهرداری‌ها تقویت و ریسک فساد یا رانت کاهش یابد.

- ایجاد منابع درآمدی پایدار: انتشار سالانه اوراق مشارکت محلی به مبلغ مشخص برای تأمین بودجه پروژه‌های عمرانی محلی و تخصیص آن بر اساس اولویت‌بندی عملکردی.

- پیوند برنامه راهبردی و بودجه: تدوین چارچوب قانونی الزام‌آور برای ثبت اهداف هر پروژه در سامانه بودجه‌ریزی عملیاتی و مرتبط کردن تخصیص بودجه به تحقق حداقل ۸۰ درصد از اهداف شاخص عملکردی.

پیشنهاد‌های مدیریتی و اجرایی

- سیستم اطلاعاتی یکپارچه مالی و عملکردی: راه‌اندازی سامانه تحت وب برای ثبت هزینه‌ها و پیشرفت پروژه‌ها به صورت لحظه‌ای، با دسترسی مستقیم مدیران و نمایندگان شورا.

- سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی: برگزاری دوره‌های آموزشی سه‌ماهه برای مدیران و کارشناسان شهرداری در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابداری تعهدی، با ارزیابی قبل و بعد از دوره برای سنجش اثربخشی.

- گزارش‌دهی شفاف: انتشار گزارش‌های سه‌ماهه عملکرد پروژه‌ها با مقایسه اهداف و نتایج واقعی و ارائه تحلیل علت انحرافات به صورت عمومی.

- هماهنگی بین بخشی: ایجاد کمیته مشترک پروژه‌ای شامل نمایندگان مدیریت شهری، مالی و برنامه‌ریزی برای هر پروژه بالای ۵۰ میلیارد تومان جهت جلوگیری از موازی‌کاری.

پیشنهاد‌های پژوهشی

- انجام مطالعات تطبیقی در خصوص تجارب موفق شهرداری‌های سایر کشورها در زمینه استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و بررسی امکان بومی‌سازی این تجارب در ایران.

- تداوم پژوهش‌های بین‌رشته‌ای با رویکرد ترکیبی اقتصاد شهری، مدیریت عمومی و علوم سیاسی به منظور تحلیل عمیق‌تر موانع نهادی و فرهنگی.

تشکر و قدردانی

به این وسیله از تمامی متخصصان و صاحب نظرانی که با ارائه نظرات و تجربیات ارزشمند خود در پیشبرد این پژوهش نقش مؤثری داشتند، صمیمانه قدردانی می‌شود. همچنین، مراتب قدردانی و تشکر از حمایت مالی مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی کلان‌شهر تبریز که زمینه اجرای این پژوهش را فراهم ساخت، اعلام می‌شود.

تعارض منافع

هیچ‌گونه تعارض منافی توسط نویسندگان اعلام نشده است.

منابع

- Edo-Osagie, E. (2025). Advanced Budgeting and Dynamic Allocation Strategies for Maximizing Financial Resilience Amid Economic Volatility and Market Shifts. *International Journal of Research Publication and Reviews*, 6(3), 1060-1077. DOI: [10.55248/geng-pi.6.0325.1130](https://doi.org/10.55248/geng-pi.6.0325.1130)
- Ghaei M. B. (2016). *Identifying and Ranking the Barriers to Establishing Performance-Based Budgeting Using Activity-Based Costing (Case Study: Karaj Municipality)*. M.A. Thesis, Faculty of Literature and Humanities, Shahed University. [In Persian]
- Gharib, N. S. M., Saleh, Z., & Isa, C. R. (2024). A Thematic Review on Performance-Based Budgeting in the Public Sector Organisation. *IPN Journal of Research and Practice in Public Sector Accounting and Management*, 14(2), 1-31. DOI: [10.58458/npj.v14.02.01.0104](https://doi.org/10.58458/npj.v14.02.01.0104)
- Ghorbani F. (2022). *Developing a Water Governance Model with a Participatory Management Approach (Case Study: Gharango Basin)*. Doctoral dissertation, Faculty of Economics and Management, University of Tabriz. [In Persian].
- Guest, G., MacQueen, K. M., & Namey, E. E. (2012). Applied thematic analysis. Sage Publications. Thousand Oaks. Print ISBN: 9781412971676, <https://dx.doi.org/10.4135/9781483384436>
- Hallgren, K. (2012). Computing inter-rater reliability for observational data: An overview and tutorial. *Tutorials in Quantitative Methods for Psychology*, 8 (1), 23–34, DOI: [10.20982/tqmp.08.1.p023](https://doi.org/10.20982/tqmp.08.1.p023)
- Heydari A., Amiri M., & Jamour H. (2018). The Role of Intra-Organizational Factors in Implementing Performance-Based Budgeting: An Interpretive Structural Modeling Approach (Case Study: Tehran Municipality). *Journal of Urban Economics and Management*, 6 (4): 117–133, DOR: [20.1001.1.23452870.1397.6.24.8.5](https://doi.org/20.1001.1.23452870.1397.6.24.8.5) [In Persian]
- 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>
- Jajarmi M. (2018). *Examining the Relationship between Organizational Learning and Environmental Conditions with Customer Satisfaction, Considering the Mediating Role of Organizational Commitment (Case Study: Bank Melli, Golestan Province)*. Master's Thesis, East Golestan Higher Education Institute. [In Persian].
- Jumardi (2025). Assessing the effectiveness of performance-based budgeting in achieving public sector financial goals. *The Journal of Academic Science*, 2 (4), 1-10. DOI: [10.59613/zezb3994](https://doi.org/10.59613/zezb3994)
- Katat, S., Chi, Q., Mingqiu, G., & Yun, Z. (2025). Chronicle analysis of new public management and performance-based budgeting: delusion and existence. *Journal of the Knowledge Economy*, 75-91. DOI: [10.1007/s13132-025-02739-0](https://doi.org/10.1007/s13132-025-02739-0)
- Khairani, H. (2025). Literature study: Implementation of performance-based budgeting in regional financial management. *Kajian Akuntansi*, 26 (1), 40-46, https://doi.org/10.29313/kajian_akuntansi.v26i1.5885
- Kheradmand A., & Zeinali M. (2011). Investigating the Barriers and Problems of Establishing Performance-Based Budgeting in the Municipalities of East Azerbaijan Province. *National Conference on Identifying and Explaining Solutions for Achieving Economic Jihad in Municipalities, Shiraz*. [In Persian]
- Kichigina, A. (2017). *Challenges in the Implementation of performance management, case study of the Russian public services, Krasnoyarsk city*. Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Faculty of Social Sciences and Humanities, London Metropolitan University.
- Kim, S., Lee, J., & Lee, J. (2018). Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case. *OECD Journal on Budgeting*, 18 (2), 73-92. DOI: [10.1787/budget-18-5j8fz-1kqp8d8](https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8fz-1kqp8d8)
- Abbasi E., & Nikdel Navi K. (2022). Examining the Barriers to Establishing Performance-Based Budgeting in Hospitals Owned by the Social Security Organization in Tehran Province. *Public Sector Accounting and Budgeting*, 3 (9): 35–56. [In Persian]
- Ahmadi, G. (2025). Performance-based budgeting reforms in Iran and the United States of America. *Quarterly Journal of Public Sector Accounting & Budgeting*, 6 (2), 49-68. DOI: [10.22034/psab.2025.219282](https://doi.org/10.22034/psab.2025.219282)
- Alkhuzaie, R., Muhamad, H., Daud, Z. M., & Senik, R. (2025). The strategy of adopting performance-based budgeting in the public sector: A conceptual framework. *Corporate & Business Strategy Review*, 6 (1), 187–196. <https://doi.org/10.22495/cbsrv6i1art18>
- Asadpour A. (2009). *The Role of Cybernetic Exploration Management in the Organizational Learning Process (Case Study: Iran Khodro Company)*. Master's thesis, Faculty of Management, Allameh Tabataba'i University. [In Persian].
- Avinal, M., & Aydin, A. (2022). The effects of activities designed with three-dimensional printing technology on science education. *Journal of Turkish Science Education*, 19 (3), 887-910. DOI: [10.36681/tused.2022.155](https://doi.org/10.36681/tused.2022.155)
- Azizian D. (2022). *Identifying and Explaining Factors Affecting the Marketing Strategies of Logistics Businesses*. Master's thesis, Faculty of Economics and Administrative Sciences, University of Mazandaran. [In Persian].
- Bidram R. (2011). Examining Rent-Seeking Opportunities in the Budgeting Structure of Municipalities and Its Relationship with Efficiency: The Case of Metropolitan Municipalities. *Urban Management, Special Issue*: 61–82. [In Persian]
- Bodaqi H., & Eyvazzadeh A. (2016). Examining and Identifying the Barriers and Challenges in Establishing a Performance-Based Budgeting System to Increase Efficiency at Tabriz University of Medical Sciences. *The 2nd International Conference on Management and Economics in the 21st Century, Tehran, Iran*. [In Persian]
- Dwija, I. G. A. M. A., Wirawati, N. G. P., Savitri, K. A. D., & Okayanti, N. M. D. (2025). IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE, BUDGET PARTICIPATION, AND ORGANIZATIONAL COMMITMENT IN EFFORTS TO REDUCE BUDGET GAP. *EKUITAS (Jurnal Ekonomi dan Keuangan)*, 9(1), 29-42. DOI: [10.24034/j25485024.y2025.v9.i1.7076](https://doi.org/10.24034/j25485024.y2025.v9.i1.7076)
- Ebrahimi, A., Ahmadian, S., & Mozafari, G. (2022). Development of economic resource acquisition system in Tehran Urban Management based on strategies of competitive advantage of nations and hybrid fuzzy multi-criteria decision-making. *Journal of Urban Economics and Planning*, 3(3), 6–21.

- Kuntadi, C., & Livrianti, N. (2022). Factors affecting the implementation of performance-based budgeting policies: communication, resources, and bureaucratic structure. *Journal of Research Social Science, Economics, and Management*, 20 (4), 466-484. DOI: [10.59141/jrssem.v2i04.279](https://doi.org/10.59141/jrssem.v2i04.279)
- Landis JRKoch, G. G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33 (1), 159-174. <https://doi.org/10.2307/2529310>
- Maguire, M., & Delahunt, B. (2017). Doing a thematic analysis: a practical, step-by-step guide for learning and teaching scholars. *AISHE-J*, 3, 3364.
- Mahdipour M. (2017). *The Impact of Organizational Components on the Establishment of Performance-Based Budgeting (Case Study: Rasht Municipality)*. Master's Thesis, Koushyar Higher Education Institute. [In Persian]
- Mansourabadi A. (2011). *Feasibility of Implementing Performance-Based Budgeting Based on the Shah Model: The Case of Shiraz Municipality*. M.A. Thesis, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Marvdasht Branch, Iran. [In Persian]
- Mody, M. A., & Fabrizio, M. S. (2006). Can budget institutions counteract political indiscipline? (No. 2006/123). *International Monetary Fund*. <https://doi.org/10.5089/9781451863833.001>
- Mohangi, P., & Nyika, F. (2023). Performance management implementation in local government: lessons from recent international literature. *Public Administration Journal*. 13 (1), 2548-7787, DOI: [10.31289/jap.v13i1.9520](https://doi.org/10.31289/jap.v13i1.9520)
- Montazeri, R., & Khodaei, Z. (2012). The Role of Sustainable Financial Resources in Municipalities Income Resources. *Journal of Urban Economics and Planning*, 4(13), 25-37.
- Moradi J., Valipour H., Mansourabadi A., & Zare R. (2012). Feasibility Study of Implementing Performance-Based Budgeting: The Case of Shiraz Municipality. *Health Accounting Quarterly*, 1 (2): 85-109. DOI: [10.30476/jha.2012.16597](https://doi.org/10.30476/jha.2012.16597) [In Persian]
- Morajani M. J. (2013). *Examining the Barriers to Establishing Performance-Based Budgeting in Tehran Municipality (Case Study: District 19)*. M.A. Thesis, Department of Management, Faculty of Humanities, Payam Noor University, West Tehran Branch. [In Persian]
- Moshkelgosha E., & Nazari R. (2019). Presenting a Blue Ocean Strategy Model in Sports Clubs. *Research in Sponsorship, Sports Management and Marketing Quarterly*, 1 (1): 110-128. DOI: [10.34785/j017.2020.975](https://doi.org/10.34785/j017.2020.975) [In Persian].
- Norouzi T. (2023). Budgeting Methods and the Application of Performance-Based Budgeting in Municipalities. *Journal of New Research in Management and Accounting*, 6 (2): 503-516. DOI: [10.22075/ijnaa.2023.28909.4268](https://doi.org/10.22075/ijnaa.2023.28909.4268) [In Persian]
- O'Connor, C., & Joffe, H. (2020). Intercoder reliability in qualitative research: Debates and practical guidelines. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406919899220.
- OECD (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- OECD (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.
- Olad M., Akbari A., & Adidi Siavashani M. (2022). *Reforming the Revenue and Expenditure Management System of Tabriz Municipality*. [Research Project]. Research Center of the Islamic City Council of Tabriz Metropolis
- Pourzamani Z., & Naderi B. (2012). Investigating the Barriers to Establishing Performance-Based Budgeting in the Free Trade-Industrial Zones of Iran. *Health Accounting Quarterly*, 1 (1): 1-16. DOI: [10.30476/jha.2012.16583](https://doi.org/10.30476/jha.2012.16583) [In Persian]
- Robinson, M. (2007). *Performance budgeting: linking funding results*. International Money Fund Publishing. London.
- Sadeghi F. (2017). *Equipping Municipal Toll and Renovation Centers with Geographic Information Systems (GIS): A Case Study of District 2, Kermanshah Municipality*. Master's Thesis, Payame Noor University, Central Kermanshah Branch. [In Persian].
- Sahara, K. I. M., & Salomoa, R. V. (2025). A Systematic Literature Review: Assessing the Effectiveness of Performance-Based Budgeting in Government Financial Management. *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, 10 (1), 52-74. <https://doi.org/10.24905/jip.10.1.2025.52-74>
- Salman, F., Hashemi, S. A., & Foroghi, D. (2023). Feasibility of establishing operational budgeting in Iraqi public universities. *Risks*, 11 (2), 44. <https://doi.org/10.3390/risks11020044>
- Sarzaeem A. (2022). *Economics for All*. Tehran: Termeh Publications. [In Persian]
- Shahrokhian A. (2021). *Examining and Forecasting Municipal Revenues from Macro to Microeconomic Perspectives and Providing Strategies for Sustainable Revenue Generation in Shiraz Municipality*. Doctoral dissertation, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Marvdasht Branch. [In Persian].
- Shan, A., & Shen, C. (2007). *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank Publishing. Washington, ISBN-13:978-0-8213-6939-5
- Shayegan S. (2023). Examining the Objectives of Performance-Based Budgeting in Municipalities. *The 21st National Conference on Urban Planning, Architecture, Civil Engineering, and Environment, Shirvan*. [In Persian]
- Sheikh-al-Eslami-Nasab, S. (2011). *Examining the Establishment of Performance-Based Budgeting in the Management and Planning Organization of Khuzestan Province Using the SWOT Matrix*. M.A. Thesis, University of Tehran. [In Persian]
- Talebni G., & Talebi M. (2018). Budgeting System in Iran and Its Structure. *Journal of New Research Approaches in Management Sciences*, 1 (6): 41-67. [In Persian]
- Valiqolizadeh A., & Kheyri T. (2016). Clarifying the Role of Centralization to Create Challenges of Urban Management in Iran. *Research Political Geography Quarterly*, 3: 27-53. <https://doi.org/10.22067/pg.v1i1.47785> [In Persian]
- World Bank (2008). *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability*. Policy Research Working Paper. Sustainable Development Network. Social Development Department. <http://econ.worldbank.org>.
- World Bank. (2019). *Implementing Public Sector Accounting and Financial Management Reforms: Challenges and Institutional Capacity*. Washington, DC: World Bank.
- Yazdani H., & Ghaffari Komleh S. (2023). Examining the features of performance-based budgeting in municipalities to improve services and enhance citizens' quality of life. *The 17th National Conference on Economics, Management, and Accounting, Rahjuyan Paya Shahr Atrak Research Institute, Shirvan*. [In Persian]
- Yousefi, Nayer. M., Fazaeli, A. A., Hamidi, Y. (2022). Hospital efficiency measurement in the west of Iran: Data envelopment analysis and econometric approach. *Cost Effectiveness and Resource Allocation*, 20:5. <https://doi.org/10.1186/s12962-022-00341-8>

