

رویکردی بر موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ایران

فاطمه رئیسی گودویی^{۱*}

هانیه عامری^۲

فاطمه پژوم^۳

محمدرضا موسایی^۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۱۱/۲۸

چکیده

بودجه‌ریزی عملیاتی به‌عنوان رویکردی نوین در فرایند تدوین بودجه شهرداری‌ها، با تمرکز بر کارایی، اثربخشی و صرفه‌جویی در تخصیص منابع، در پی ارتقای عملکرد و افزایش پاسخ‌گویی این نهادهاست. بر همین اساس، هدف این پژوهش شناسایی، دسته‌بندی و بررسی روابط میان موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران است. در تحقیق حاضر با رویکرد کیفی و روش تحقیق توصیفی-تحلیلی تلاش شده است تا با نگاهی تنوریک، موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی مورد شناسایی قرار گیرد و زمینه تحقق پایدار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور فراهم شود و به ارائه راهکارهای مؤثر منجر گردد. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که موانع سازمانی و مدیریتی، انسانی و محیطی مهم‌ترین موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی هستند که نیازمند به‌کارگیری راهکارهایی چون اصلاح ساختار حکمرانی، ارتقای ظرفیت‌های اطلاعاتی، آموزش و توانمندسازی نیروی انسانی و تعمیق و تثبیت فرهنگ عملکرد محور در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور می‌باشد.

واژگان کلیدی

بودجه‌ریزی عملیاتی، پایدارسازی، سازمان، شهرداری، کلان‌شهر.

^۱ مدیر مالی شهرداری منطقه یک، بندرعباس، ایران. (نویسنده مسئول: f.raeisi67@gmail.com).

^۲ رئیس حسابداری شهرداری منطقه یک، بندرعباس، ایران.

^۳ کارشناس و ممیز مالی شهرداری منطقه یک، بندرعباس، ایران.

^۴ کارشناس مالی شهرداری منطقه یک، بندرعباس، ایران.

۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین فرایندهای مدیریت شهری، بودجه‌ریزی شهرداری‌ها است. این فرآیند در واقع چارچوبی سازمان‌دهی شده از نیازهای توسعه شهری ارائه خدمات و اجرای پروژه‌های عمرانی با توجه محدودیت‌های منابع مالی موجود می‌باشد. بودجه شهرداری‌ها به‌عنوان سندی استراتژیک نقش محوری را در دستیابی به توسعه پایدار شهری در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی برعهده دارد (قربانی و بهبودی، ۱۴۰۵). بودجه شهرداری‌ها اساساً بر مبنای برنامه‌های از پیش تعیین شده، وظایف و فعالیت‌های مختلف و هزینه‌کردهای هر یک از آن‌ها تنظیم می‌شود (نوروزی، ۱۴۰۱).

اما فرآیند بودجه‌ریزی در شهرداری کلان‌شهرها دارای چهار مرحله می‌باشد: مرحله اول (تهیه و تنظیم): در این مرحله تدوین دستورالعمل، تهیه و تنظیم بودجه در قالب وظایف کلی از سوی اداره برنامه و بودجه صورت می‌گیرد و سپس مخارج اجرای کلیه خدمات و فعالیت‌هایی که بایستی در طی سال در هر منطقه انجام پذیرد، برآورد می‌گردد و درآمدهای لازم برای تأمین این هزینه‌ها با هماهنگی اداره برنامه و بودجه پیش‌بینی می‌شود. مرحله دوم (تصویب): بودجه تنظیم شده پس از بررسی لازم به‌صورت بودجه پیشنهادی تسلیم مرجع تصویب کننده یعنی شورای اسلامی شهر که حکم پارلمان را برای شهرداری دارد می‌گردد. بودجه پیشنهادی زمانی قابل اجراست که از تصویب شورای اسلامی شهر بگذرد. مرحله سوم (اجرا): بودجه پس از تصویب شورای اسلامی شهر به شهرداری بازگشته و از طریق اداره برنامه و بودجه به واحدها ابلاغ می‌گردد و هزینه‌ها در حدود مشخص شده در بودجه و رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری، قابل پرداخت می‌گردد. مرحله چهارم (تفریغ بودجه): گزارش است که توسط اداره برنامه و بودجه در پایان هر سال پس از فراغت از اجرای بودجه تنظیم می‌شود (حیدری و همکاران ۱۳۹۷). برقراری تعادل پایدار بین منابع و مصارف مالی یا به بیان دیگر بهینه‌سازی تخصیص منابع آن‌گونه که پاسخ‌گوی نیازهای کوتاه‌مدت باشد و بستر ساز توسعه بلندمدت شهر شود و افزایش رضایت شهروندان، ارتقای کیفیت خدمات و توسعه زیرساخت‌های شهری را در پی داشته باشد، هدف اصلی بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها به‌شمار می‌آید. به منظور دستیابی به این اهداف ضروری 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 (قربانی و بهبودی، ۱۴۰۵).

در این راستا بودجه‌ریزی عملیاتی به‌عنوان رویکردی نوین در تدوین بودجه شهرداری‌های کلان‌شهرها 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 چون ساختار سازمانی بزرگ و پیچیده شهرداری‌ها، تعدد پروژه‌های عمرانی و خدماتی، وابستگی شدید به درآمدهای ناپایدار و افزایش انتظارات شهروندان برای دریافت خدمات باکیفیت و شفاف در کنار ضعف فرهنگ و انگیزه سازمانی، کمبود مهارت‌های تخصصی، نارسایی در نظام‌های اطلاعاتی و هزینه‌یابی، فقدان سازوکارهای نهادی مؤثر، فقدان برنامه‌ریزی دقیق، ناهماهنگی میان اهداف و نتایج، موانع فرهنگی و ساختاری و همچنین سلطه ملاحظات سیاسی و لابی‌گری‌های بخشی بر فرایندهای مدیریتی مواجه می‌باشد که نیازمند بررسی دقیق است. بنابراین در چنین شرایطی بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای پرجمعیت کشور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای ارتقای حکمرانی شهری پاسخ‌گویی مالی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان می‌باشد.

با عنایت به جایگاه راهبردی شهرداری‌های کلان‌شهرهایی چون تهران، تبریز، مشهد و اصفهان به‌عنوان شهرداری‌های پیشرو کشور در حوزه نوآوری‌های مدیریتی، شناسایی دقیق موانع و عوامل بازدارنده در مسیر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در این شهرها می‌تواند به الگویی برای سایر شهرداری‌های کشور نیز تبدیل شود. بنابراین پژوهش حاضر با تمرکز بر شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور می‌کوشد. شکاف موجود میان ضرورت نظری استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و واقعیت‌های اجرایی این رویکرد را روشن سازد و راهکارهایی برای غلبه بر مواقع شناسایی شده ارائه دهد.

۲. مبانی نظری و ادبیات پژوهش

در این قسمت از پژوهش تعاریف مربوط به مفاهیم بودجه، بودجه سالانه شهرداری، بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی عملیاتی و شهرداری مبتنی بر ادبیات تحقیق مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

بودجه: نخستین تعریف رسمی و قانونی بودجه در نظام حقوقی مالی ایران به ماده نخست قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹ شمسی، باز می‌گردد. مطابق این قانون 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 (منصورآبادی، ۱۳۸۹). در تعریفی دیگر بودجه، هدف‌ها و راهبردها را به‌صورت عبارت‌های مالی درآورده و راه اجرای برنامه و کنترل پیشرفت آن‌ها را مشخص می‌کند (حیدری و همکاران ۱۳۹۷).

بودجه سالانه شهرداری: در ماده ۲۳ آیین نامه مالی شهرداری‌ها، بودجه سالانه شهرداری به‌عنوان 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 (شاهرخیان، ۱۴۰۰).

بودجه‌ریزی: بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها ابزاری حیاتی برای برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و مدیریت مالی است که اهداف متعددی چون توزیع بهینه منابع مالی بین پروژه‌ها و خدمات مختلف، جلوگیری از هدر رفت منابع، افزایش کارایی و اثربخشی و شفافیت مالی، هماهنگی برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت شهرداری‌ها با اهداف استراتژیک شهری و نهایتاً دستیابی به توسعه پایدار را دنبال می‌کند (شایگان، ۱۴۰۱).

بودجه‌ریزی عملیاتی: طبق تعریف ارائه شده از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بودجه‌ریزی عملیاتی شکلی از بودجه‌ریزی است که اعتبارات اختصاص یافته را به نتایج قابل سنجش ارتباط می‌دهد. به بیان دیگر استفاده مناسب از اطلاعات عملکرد در هر مرحله از چرخه بودجه و توزیع است و این اطلاعات بین کسانی است که در زمینه تخصیص بهینه منابع، تصمیم‌گیری می‌کنند (یانگ، ۲۰۰۳). در چارچوب برنامه‌ریزی عملیاتی مفاهیم اقتصاد نهادگرایی، نظریه‌های حکمرانی خوب و اقتصاد رفتاری در بودجه‌ریزی مطرح می‌باشند (قربانی و بهبودی، ۱۴۰۵).

شهرداری: شخصیت حقوقی مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه و به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند (موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب).

بررسی پیشینه نظری پژوهش نشان می‌دهد که تاکنون مطالعات مختلفی در داخل و خارج از کشور در رابطه با موانع و چالش‌های استقرار نظام بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها و سایر نهادها و سازمان‌ها صورت گرفته است. رابینسون (۲۰۰۷)،

شان و شن (۲۰۰۷)، کیچگینا (۲۰۱۷)، کونتادی و لیورینانتی (۲۰۲۲)، سلمان و همکاران (۲۰۲۳)، الخوزایی و همکاران (۲۰۲۵)، جوماردی (۲۰۲۵)، اسلام (۲۰۲۵)، مگا ساهارا و والیانت سالومو (۲۰۲۵)، OECD (۲۰۱۹ و ۲۰۲۵) و مطالعات داخلی از جمله خردمند و زینالی (۱۳۸۹)، بیدرام (۱۳۸۹)، منتظری و خدایی (۱۳۹۰)، پورزمانی و نادری (۱۳۹۰)، مرادی و همکاران (۱۳۹۰)، بوداکی و عیوضزاده (۱۳۹۴)، غایی (۱۳۹۴)، ولیقلی‌زاده و خیری (۱۳۹۵)، حیدری و همکاران (۱۳۹۷)، عباسی و نیکدل ناوی (۱۴۰۰)، اولاد و همکاران (۱۴۰۰)، مراجانی (۱۴۰۱)، احمدی (۱۴۰۴) و قربانی و بهبودی (۱۴۰۵)، از جمله محققانی هستند که در این زمینه مطالعاتی را به منظور شناسایی و طبقه‌بندی توصیفی و رتبه‌بندی موانع به صورت منفرد و در سطح مطالعه موردی نهادها و سازمان‌ها انجام داده‌اند. اما تاکنون مطالعه‌ای که این موضوع را در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی در مدیریت شهری و با نگاهی تئوریک موانع آن را در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور به شکل واحد مورد بررسی قرار دهد، صورت نگرفته است. بنابراین پژوهش حاضر هم راستا با مطالعات صورت گرفته اما با دیدی کلان در تلاش است که به این مهم پردازد و ابعاد و زوایای گوناگون آن را مورد شناسایی و مذاقه قرار دهد.

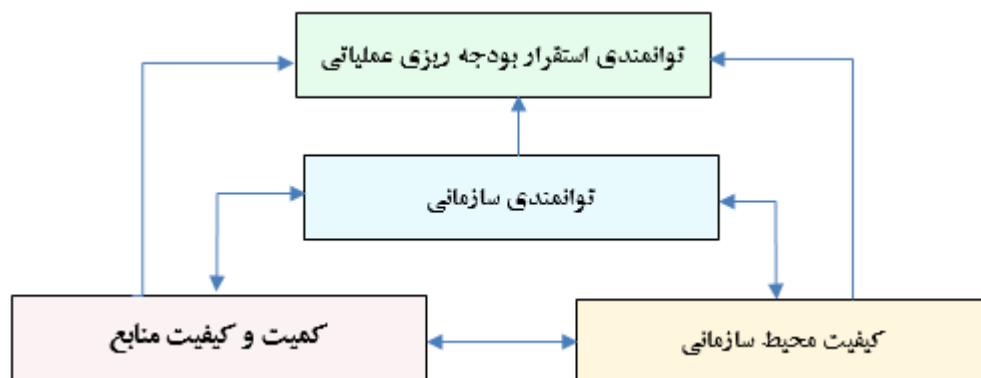
۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ روش‌شناسی تحقیقی کیفی و به لحاظ ماهیت و روش از نوع توصیفی-تحلیلی می‌باشد. به منظور گردآوری اطلاعات مربوط به ادبیات موضوع، پیشینه پژوهش و دیدگاه‌های تئوریک در زمینه موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور پرداخته شده است از روش‌های اسنادی (بهره‌گیری از اسناد مالی، بررسی برنامه‌های اجرایی و کتابخانه‌ای) و پویش محیطی بهره گرفته شده است. ارائه نگرش سیستمی و سامانمند بین مؤلفه‌های لازم برای تحقق پایدار بودجه ریزی عملیاتی و ارائه راهکارهای مؤثر هدف مورد انتظار در این پژوهش می‌باشد.

۴. یافته‌های پژوهش

موانع اصلی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور

چنان که در شکل (۱) قابل ملاحظه است، کیفیت بالای محیط سازمانی منجر به افزایش توانمندی سازمانی در جهت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شود. همچنین، کیفیت و کمیت مناسب منابع در دسترس سازمان نیز می‌تواند از طریق افزایش توانمندی سازمان، ارتقای توانمندی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را در پی داشته باشد.



شکل ۱. موانع اصلی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور و روابط بین آن‌ها

با عنایت به شکل فوق موانع اصلی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور در سه دسته موانع ناشی از ویژگی‌های محیط، منابع و توانمندی سازمان مطرح می‌باشد (قربانی و بهبودی، ۱۴۰۵)، که در ادامه به تفسیر هر یک پرداخته خواهد شد:

جدول ۱. بودجه ریزی عملیاتی در شهرداری های کلان شهر های کشور

در نظام حکمرانی متمرکز ایران، شهرداری‌ها وابستگی قابل توجهی به دولت مرکزی و تصمیمات کلان آن دارند. این وابستگی نهادی و ساختاری، خود به یکی از موانع اصلی در استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی تبدیل شده است. بی‌ثباتی اقتصادی ناشی از ساختار دولتی و نفت محور، 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. به بیان دیگر این ترکیب نامیمون از ضعف‌های برنامه‌ای، ساختار متمرکز و رویه‌های غیرشفاف، مدیریت شهری را در چرخه‌ای

جدول ۲. موانع ناشی از منابع سازمانی بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور

موانع ناشی از منابع سازمانی	
مالی	محدودیت منابع درآمدي پايدار محدودیت منابع مالی هزینه های استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی عدم کارایی تخصیص اعتبارات
اطلاعاتی	ضعف تولید اطلاعات مالی، عملکردی و شناسایی وضعیت موجود عدم دسترسی آزاد به اطلاعات ضعف کیفی اطلاعات ضعف گزارش‌های عملکرد
نیرو انسانی	کمبود نیروی انسانی متخصص ضعف در معیارهای سنجش و گزینش نیروی انسانی ضعف برنامه‌های آموزشی توانمندسازی ضعف سیستم‌های نرم‌افزاری مالی یکپارچه
زیرساختی	ضعف زیرساخت‌های یکپارچه اطلاعات ضعف در ظرفیت به‌کارگیری فناوری‌های نوین ضعف در خزانه‌داری مستمرکز و یکپارچه مالی
اجرایی	ضعف در ظرفیت اجرایی ضعف در نظام کنترل داخلی ضعف در قوانین و دستورالعمل‌ها

ضعف یا فقدان هر یک از این منابع، مستقیماً بر توانایی شهرداری‌ها برای پیاده‌سازی مؤثر بودجه‌ریزی عملیاتی تأثیر منفی گذاشته و اجرای آن را با چالش مواجه می‌سازد.

اجرای مؤثر بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور، مستلزم وجود سه رکن اساسی است: دسترسی به اطلاعات دقیق، به‌موقع و مبتنی بر شواهد؛ حضور نیروی انسانی توانمند و متخصص؛ و برخورداری از زیرساخت‌های فنی و اطلاعاتی یکپارچه. با این حال، فقدان هماهنگی میان سیستم‌های اطلاعاتی و فرآیند بودجه‌ریزی، ابهام در تعیین دقیق نقش‌ها و وظایف کارکنان، و نبود بانک‌های داده‌ی منسجم، از موانع اصلی محسوب می‌شوند. این شکاف‌ها منجر به تأخیر در انتشار اطلاعات عملکردی شده و کارایی این نظام را کاهش داده و آن را از نقش اصلاح‌گر فرایندها باز می‌دارد. در حالی که سیستم‌های اطلاعاتی پیشرفته و نرم‌افزارهای یکپارچه قابلیت تحلیل داده‌های مالی و عملکردی و ارائه گزارش‌های به‌روز برای تصمیم‌گیری را دارند، اما بدون دسترسی شفاف و سریع به این داده‌ها، دستیابی به اهدافی چون افزایش مشروعیت، تقویت اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی، و فراهم‌سازی زمینه برای تخصیص بهینه منابع، دشوار خواهد بود. نکته حائز اهمیت آن است که حتی بهترین زیرساخت‌های فنی نیز بدون حضور نیروی انسانی متخصص و متعهد در گردآوری و تحلیل داده‌ها، کارایی لازم را نخواهند داشت. بنابراین، تحقق کامل اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی، در گرو هم‌افزایی اثربخش میان این سه عامل کلیدی است.

ج) موانع ناشی از توانمندی سازمانی: سومین دسته از موانع اصلی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور، به موانع ناشی از توانمندی سازمانی بازمی‌گردد (جدول ۳).

جدول ۳. موانع ناشی از توانمندی سازمانی بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور

موانع ناشی از توانمندی سازمانی																						
فرهنگی			سیستمی و فرآیندی					ساختاری			برنامه‌ای			مدیریت و رهبری								
فقدان فرهنگ پاسخگویی			ضعف در سیستم گزینشی نیروها					عدم وجود مکانیسم های رابط بین برنامه و بودجه			عدم وجود دستورالعمل های جامع			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان								
ضعف در مسئولیت‌پذیری			ضعف در سیستم حسابداری تعهدی					عدم ظرفیت یادگیری			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان			عدم برنامه‌ریزی استراتژیک								
انجام کارهای مشابه هم			عدم توانمندی در تعیین بها					عدم شفافیت مسیرها			کمبود ظرفیت سازگاری			سبک رهبری ناکارآمد								
			الگوهای ناقص تمرکززدایی					کمبود آگاهی			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان			نگرش‌های کوتاه‌مدت غالب								
			عدم توانمندی در ارزیابی عملکرد					عدم ظرفیت یادگیری			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان			بخشی‌نگر بودن								
			عدم توانمندی در تعیین بها					عدم شفافیت مسیرها			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان			اعمال سلايق و ملاحظات شخصی								
			ضعف در سیستم گزینشی نیروها					عدم وجود مکانیسم های رابط بین برنامه و بودجه			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان			عدم خلاقیت و نوآوری								
			ضعف در سیستم حسابداری تعهدی					کمبود ظرفیت یادگیری			عدم وجود استراتژی های مناسب در سطح کلان			ضعف در نگرش مدیران								

توانمندی سازمانی در واقع به معنای ظرفیت شهرداری‌ها برای استفاده مؤثر از منابع مالی، نیروی انسانی متخصص و زیرساخت‌های فنی موجود، جهت پذیرش و پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی تعریف می‌شود. این توانمندی‌ها، که شامل گذار از حسابداری سنتی به حسابداری تعهدی، محاسبه دقیق بهای تمام شده طرح‌ها، و ارزیابی جامع عملکرد می‌شوند، مستلزم تلفیقی اثربخش از منابع و زیرساخت‌ها هستند. با این حال، در عمل، شهرداری‌ها با

چالش‌های کلیدی متعددی روبرو هستند که مانع تقویت این توانمندی‌ها می‌شود. از جمله این موانع می‌توان به ضعف در اولویت‌بندی نیازهای شهری، کمبود نیروی انسانی با تخصص مالی کافی، اتکاء به درآمدهای ناپایدار، سبک‌های رهبری محدودکننده، و فقدان هماهنگی مؤثر میان فرآیندهای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی اشاره کرد. این مشکلات، ماهیتی بازخوردی و خودتقویت‌کننده دارند. به عنوان مثال، وابستگی به منابع درآمدی ناپایدار می‌تواند منجر به افزایش رانت‌جویی، کاهش شفافیت مالی، و تضعیف اعتماد عمومی شود و بدین ترتیب، یک چرخه معیوب ایجاد گردد. در نتیجه، استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را نباید صرفاً یک اصلاح فنی تلقی کرد؛ بلکه این امر مستلزم یک تحول بنیادین نهادی، مدیریتی و فرهنگی است. بدون رفع موانع ساختاری، نهادی و محیطی، اقدامات مقطعی به نتایج پایدار نخواهند انجامید و صرفاً منجر به افزایش هزینه‌ها و کاهش ظرفیت برنامه‌ریزی بلندمدت خواهند شد. لذا، تحقق این هدف نیازمند اتخاذ یک رویکرد جامع و سیستمی است.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

نتایج این پژوهش تبیین‌گر این واقعیت است که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان‌شهرهای ایران، پدیده‌ای چندوجهی و پیچیده است که از تعامل پویای عوامل نهادی، ساختاری، فرهنگی و رفتاری متأثر می‌شود. این متغیرها در قالب یک نظام بازخوردی (Feedback System) بر یکدیگر اثر گذاشته و مجموعاً مانع از پایداری فرایند اصلاح نظام بودجه‌ریزی شده‌اند. یافته‌ها مبین آن است که گذار به این نظام، فراتر از اصلاحات صرفاً فنی در روش‌های بودجه‌نویسی، نیازمند اتخاذ رویکردی سیستمی و یکپارچه به مدیریت شهری است. از منظر نهادگرایی، بخش عمده‌ای از موانع شناسایی‌شده، ریشه در ضعف ساختارهای نهادی رسمی و غیررسمی حاکم بر مدیریت شهری دارد. تداوم الگوهای سنتی، تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌های اداری و وابستگی مالی به دولت مرکزی، مانع از نهادینه‌سازی هنجارهای عملکردمحور شده است. این یافته همسو با مبانی نظری نهادگرایان است که بر نقش تعیین‌کننده نهادها در مسیر تغییرات سازمانی تأکید دارند؛ بنابراین، مقاومت در برابر تغییر، ریشه در ساختارهای نهادی دارد و تا زمانی که این ساختارها بازنگری نشوند، تغییر در ابزارها و رویه‌های اجرایی، فاقد کارایی و پایداری لازم خواهد بود. همچنین از منظر حکمرانی خوب، موانع کلیدی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی عبارتند از: ضعف در شفافیت، عدم توازن در پاسخ‌گویی و مشارکت محدود ذی‌نفعان در فرایندهای تصمیم‌گیری مالی. داده‌های کیفی پژوهش حاکی از آن است که فقدان دسترسی عمومی به اطلاعات مالی و ناهمگونی سامانه‌های نظارتی، منجر به کاهش اعتماد عمومی و شکل‌گیری بی‌اعتمادی نهادی شده است. این امر به نوبه خود، پذیرش اجتماعی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را کاهش داده و مقاومت در برابر اجرای آن را تشدید می‌کند. بنابراین، اصلاح نظام بودجه‌ریزی مستلزم تقویت همزمان شاخص‌های حکمرانی، از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت شهروندان است. در چارچوب مدیریت عمومی نوین، چالش‌های فرهنگی و ساختاری موجود در شهرداری‌ها، مانع جدی در برابر استقرار بودجه‌ریزی عملکردمحور به‌شمار می‌آیند. در بسیاری از واحدها، اولویت با رعایت مقررات اداری است و نتیجه‌گرایی در اولویت‌های بعدی قرار دارد. ناآشنایی مدیران با ابزارهای ارزیابی عملکرد و نگرانی از آشکار شدن نتایج، مقاومت پنهانی را در برابر تغییر ایجاد کرده است. لذا، دستیابی به مدیریت مبتنی بر عملکرد در شهرداری‌های کلان‌شهرها، مستلزم بازطراحی نظام‌های انگیزشی، ایجاد یک چارچوب ارزیابی منسجم و برگزاری دوره‌های آموزشی هدفمند برای مدیران در سطوح مختلف سازمانی است.

از منظر نظریه ظرفیت نهادی، محدودیت‌های اساسی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی شهرداری‌های کلان‌شهرها شامل کمبود نیروی انسانی متخصص، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی و فقدان نظام‌های پاداش‌دهی مبتنی بر عملکرد است. این کاستی‌ها، به ویژه نبود داده‌های مالی معتبر و سیستم‌های تصمیم‌یار، منجر به اتخاذ سیاست‌گذاری‌های ناپایدار و تصمیمات پرهزینه شده است. از این رو، ارتقای ظرفیت نهادی شهرداری‌ها، با تمرکز بر تقویت یادگیری سازمانی، ارتقای مهارت مدیران مالی و توسعه نظام‌های اطلاعات مدیریت، امری ضروری برای عبور از وضعیت کنونی محسوب می‌شود. یافته‌های پژوهش همچنین نشانگر آن است که موانع شناسایی شده دارای تأثیرات متقابل بر یکدیگر می‌باشند. به عنوان مثال، افزایش مشارکت و نظارت شهروندان می‌تواند به کاهش رانت و افزایش اعتماد عمومی منجر شود؛ در حالی که مداخله گسترده دولت مرکزی در تصمیمات مالی شهرداری‌ها، استقلال آن‌ها را کاهش داده و وابستگی مالی را تشدید می‌کند. در مجموع، پژوهش حاضر تأکید می‌کند که استقرار موفق بودجه‌ریزی عملیاتی در شهرداری‌های کلان-شهرها مستلزم رویکردی جامع است که ترکیب سه محور اصلی را در بر گیرد: اصلاح نهادی، ارتقای ظرفیت مدیریتی و بهبود سازوکارهای حکمرانی. پایداری این نظام نوین، نیازمند نهادینه‌سازی فرهنگ عملکردگرایی، تقویت پاسخ‌گویی، تضمین شفافیت مالی و مشارکت واقعی ذی‌نفعان است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاران شهری در طراحی برنامه‌های اصلاحی، به جای تمرکز انحصاری بر تغییرات فنی، توجه ویژه‌ای به توسعه ظرفیت‌های نهادی و انسانی شهرداری‌ها به عنوان زیربنای اجرای پایدار نظام بودجه‌ریزی عملکرد محور داشته باشند.

یافته‌های پژوهش حاضر در بسیاری از وجوه، با نتایج مطالعات پیشین از جمله ولی‌قلی‌زاده و خیری (۱۳۹۵)، منتظری و خدایی (۱۳۹۰)، بیدرام (۱۳۸۹)، احمدی (۱۴۰۴)، قربانی و بهبودی (۱۴۰۵) و همچنین گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۲۵-۲۰۱۹) OECD هم‌سو است. نتایج این تحقیق به‌طور خاص نشان می‌دهد که فقدان پایگاه‌های داده قابل‌اتکا و تأخیر در ارائه گزارش‌های عملکرد، قابلیت اجرایی بودجه‌ریزی عملیاتی را در شهرداری‌های کلان‌شهرها به‌شدت تقلیل داده است. در مجموع، شواهد نشان می‌دهد که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در این نهادها با موانع متعددی در سطوح نهادی، مدیریتی و ساختاری مواجه است. بر همین اساس، جهت برون‌رفت از این چالش‌ها، مجموعه‌ای از پیشنهادات راهبردی و عملیاتی چون تفویض اختیار بودجه‌ریزی به شهرداری‌ها، تلاش برای ایجاد منابع درآمدی پایدار و برقراری پیوند عمیق و معنادار میان برنامه‌های راهبردی و فرآیندهای بودجه‌ریزی مطرح می‌باشد. همچنین در این زمینه پیشنهادهای مدیریتی و اجرایی چون راه‌اندازی سیستم اطلاعاتی یکپارچه مالی و عملکردی، سرمایه‌گذاری راهبردی بر توسعه منابع انسانی متخصص، استقرار نظام گزارش‌دهی شفاف و تقویت هماهنگی بین‌بخشی برای انسجام در اجرای بودجه ارائه شد.

۶. منابع و مآخذ

1. 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]
2. 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.
3. Alkhuzai, 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/mnm>.

4. 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].
5. 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].
6. 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].
7. 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].
8. Ghorbani, F. and Behboudi, D. (2026). *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. [In Persian].
9. 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 [In Persian].
10. 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>.
11. 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].
12. 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.
13. 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.
14. 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].
15. 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.
16. 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 [In Persian].
17. 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].

18. 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 [in Persian].
19. 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/ijnnaa.2023.28909.4268 [In Persian].
20. OECD (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
21. OECD (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.
22. 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.
23. 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 [In Persian].
24. Robinson, M. (2007). *Performance budgeting: linking funding results*. International Money Fund Publishing. London.
25. Sahara, K. I. M., & Salomoa, R. V. (2025). *A Sytematic 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>.
26. 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>.
27. 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].
28. Shan, A., & Shen, C. (2007). *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank Publishing. Washington, ISBN-13:978-0-8213-6939-5.
29. 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].
30. Young, R. D. (2003). *Performance-based budget systems*. Public Policy and Practice, 2(2), 11-24.
31. 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].