



ویژنامه

## مبانی مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک شهری

فرایند و مدل های اجرای برنامه های استراتژیک شهری

دوروش تصمیم گیری درباره برنامه ها و خدمات سازمان های عمومی و غیرانتفاعی

نظام های نهادینه سازی مدیریت استراتژیک

ضمیمه شماره ۱۸ ماهنامه ۷۹ شهریور







پیشرفت علمی، نیازمند مدیریت، نظارت  
و تعیین راهبرد صحیح است.

دیدار معظم له در دیدار جمع اساتید، پژوهشگران، متخصصان،  
نخبگان و روسای دانشگاهها ۸۳/۲/۲۶

ما محمد نور محمد





## مبانی مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک شهری



ضمیمه شماره ۱۸ ماهنامه ۷۹ **بهار**  
۱۳۸۶

عنوان: ویژه نامه مدیریت استراتژیک شهری (شماره ۳)  
محور اصلی ویژه نامه: "الجزا و ارزیابی برنامه های  
استراتژیک شهری (ضرورت ها و شیوه های انجام)"  
مدیر مسئول: سید مهدی هاشمی  
سر دبیر: مهندس عزیز دولتخواه  
زیر نظر: حجت الاسلام والمسلمین حسن ناصر پور  
نویسندگان: سید محمد صادق امامیان، ناصر  
باقری مقدم  
مدیر اجرایی: تهمنه فتح الهی  
مدیر هنری: امین بیات  
همکاران این شماره: اصغر ناصری، فریده  
پوراکبری، مریم بابایی، علیرضا فرزین پرستو  
سهرابی، فضل ا... بازاری  
مترجم این شماره: هانیه موسوی

وزارت کشور



انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

تهران: میدان قاضی، خیابان جویبار، پلاک ۱۰، طبقه ۶  
انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور  
تلفن: ۰۲۸۱۰۰۸۸۸  
فکس: ۰۱۷۳۸۸۸۸

مطالب این شماره توسط معاونت برنامه ریزی و توسعه  
سازمان شهرداری ها و دهیاری ها تهیه شده است.

محتوای ویژه نامه (به ترتیب اولویت چاپ):

۴	سر مقاله عزیز دولتخواه
۶	میزگرد تخصصی دکتر محمد شیخ زاده، مهندس عبدالرضا گلپایگانی و مهندس عباس وفایی
۱۷	مروری بر تاریخچه، مفاهیم و آرایه فرایند پیشنهادی برای تدوین برنامه استراتژیک سازمان شهرداری سید محمد صادق امامیان
۳۱	برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری دکتر مجتبی رفیعیان و مهندس عبدالرضا گلپایگانی
۵۳	فرایند و مدل های اجرای برنامه های استراتژیک شهری دکتر سید محمد اعرابی و عباس خدادادی
۶۷	دو روش تصمیم گیری درباره برنامه ها و خدمات سازمان های عمومی و غیرانتفاعی محمد مشتری
۷۷	مولفه های مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک در شهرداری ها از پویستر و استرایب،
۹۳	نظام های نهادینه سازی مدیریت استراتژیک هانیه موسوی
۱۰۵	مصاحبه دکتر احمد سعیدنیا
۱۱۲	معرفی کتاب برنامه ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران

بر مناسبت یک صد سال تاسیس شهرهای کشور

## سر مقاله

سازمان‌ها در معنای وسیع کلمه اعم از سازمان‌های انتفاعی و غیر انتفاعی از بنیان‌های اصلی اجتماعی امروزی هستند و مدیریت، مهم‌ترین عامل در حیات، رشد و بالندگی یا نابودی سازمان‌هاست. مدیر بروند حرکت از وضع موجود به سوی وضعیت مطلوب را هدایت می‌کند و در هر لحظه برای ایجاد آینده‌ای بهتر در تکاپوست.

گذشته با تمام اهمیت و آموخته‌هایش و با تمام تأثیری که می‌تواند بر آینده داشته باشد، اتفاق افتاده است و هیچ نیروی بشری قادر نیست آن را دگر بار و به گونه‌ای متفاوت بیافریند، ولی آینده در پیش است و قسمت مهمی از آن به آن چه امروز می‌گذرد ربط می‌یابد. مدیریت استراتژیک یکی از رویکردهای مهم سال‌های اخیر حوزه مدیریت است که سعی کرده پلی میان گذشته، حال و آینده ایجاد نموده و به مدیران در هدایت و راهبری از وضع موجود به وضع مطلوب کمک نماید. هرچند هنوز تعریف جامع و مانعی از مدیریت استراتژیک ارائه نشده است؛ اما در یک کلام می‌توان گفت که مدیریت استراتژیک بسیج امکانات، منابع، توانمندی و اراده‌های سازمانی است تا با توجه به شرایط پرتلاطم محیط، اعم از فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط قوت و کاستی‌ها، در مسیر و راه دستیابی به اهداف و چشم‌انداز سازمان به کار گرفته شوند و در طول مسیر و حرکت نتایج را مورد ارزیابی و بازبینی قرار داده و مسیر را اصلاح نماید. صاحب نظران این عرصه، تقسیم‌بندی‌های متفاوتی از مدیریت استراتژیک ارائه داده‌اند که هر یک در جای خود در خور توجه و اعتنا هستند. در یکی از رایج‌ترین این تقسیم‌بندی‌ها، مدیریت استراتژیک به سه جزء برنامه‌ریزی استراتژیک، پیاده‌سازی و ارزیابی نتایج تفکیک شده است.

این رویکرد و به طور خاص بخش آغازین آن یعنی برنامه‌ریزی استراتژیک، در ابتدا در سازمان‌های کسب و کار تجاری توسعه یافت (هرچند کاربرد اولیه کلمه استراتژی در جنگ و نظامی‌گری بوده است)؛ اما با توجه به نتایج و الزامات کنونی جهانی، این رویکرد در سازمان‌های غیر انتفاعی و عمومی نیز شیوع پیدا کرده است.

ویژه‌نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶





بر این اساس در سال های اخیر شهرداری ها به عنوان یکی از مطرح ترین سازمان های عمومی مورد توجه قرار گرفته اند و مطالعات مختلفی در حوزه تعیین چشم انداز ، برنامه ریزی استراتژیک و مانند آن در کشورها و شهرهای مختلف جهان انجام یافته است. مدل ها و رویکردهای مختلفی در برنامه ریزی استراتژیک سازمان ها مورد استفاده قرار می گیرد که از میان آن ها مدل برنامه ریزی استراتژیک برایسون ، با توجه به خصوصیات مدل و پشتوانه علمی تدوین گر آن که دارای تحصیلات مرتبط با مدیریت شهری است ، یکی از جدیدترین و رایج ترین رویکردهای مورد استفاده در برنامه ریزی استراتژیک می باشد.

در چند سال اخیر این فرآیند در دو سازمان مهم شهرداری تهران و سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور آغاز گردیده و نتایج آن به عنوان تجارب و گام های اولیه می تواند مورد بهره برداری قرار گیرد. با توجه به رویکرد کلان کشور و ترسیم چشم انداز در افق ۱۴۰۰ و همچنین تنظیم برنامه های پنج ساله کشور ، به نظر می رسد که شهرداری های کشور نیز می بایست جهت گیری ها و اهداف خود را با این اسناد بالادستی تنظیم نموده و در قالب برنامه های بلند مدت و استراتژیک در جهت دستیابی به اهداف تلاش نمایند. در این راستا مجموعه حاضر که در قالب سه ویژه نامه و با عنوان مدیریت استراتژیک تهیه و تدوین شده است، تلاش اولیه ای در جهت تولید و ارائه نتایج علمی و تجارب عملی این فرآیند در سطح شهرداری ها و سازمان های مرتبط می باشد.

در هر شماره سعی گردیده تا علاوه بر مبانی تئوری و علمی برنامه ریزی و مدیریت استراتژیک ، مثال های واقعی نیز از اجرای این فرآیند در نمونه های عملی داخلی و خارجی ارائه شود .



عزیز دولتخواه



## میزگرد تخصصی

مبانی مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک شهری  
موضوع این میزگرد است که با حضور  
جناب آقای دکتر محمد شیخ زاده (دانشجوی دکتری  
مدیریت رفتار سازمانی دانشگاه تهران)،  
آقای مهندس عبدالرضا گلپایگانی (کارشناس ارشد  
معماری از دانشگاه تهران)، مهندس عباس وفایی زنوز  
(مهندس عمران، کارشناس ارشد MBA و معاون  
هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری منطقه ۱۷) و مهندس  
سید محمد صادق امامیان (کارشناس ارشد MBA)  
برگزار شده است.

**مهندس امامیان:** در این بحث می خواهیم مفهوم مدیریت استراتژیک شهری را در دسته بندی های متفاوتی که از آن ارائه شده است، توضیح داده و در صورت لزوم به یک دسته بندی واحد و قابل اتکا برسیم.

**دکتر شیخ زاده:** اولین محور بحث، مدیریت استراتژیک شهری است که در مباحث آینده نگری و نگاه بلندمدت می گنجد. مدیریت استراتژیک شهری، به معنی تبیین یک چشم انداز مطلوب برای مجموع آینده شهر است. در واقع مدیریت استراتژیک، قالبی است که در موضوع مورد بحث و حتی در مقوله فردی می توان از آن استفاده کرد. در قالب سازمان نیز مساله به همین گونه است. سازمان ها برای تداوم حیات خود و همچنین برای تضمین موفقیت در آینده، باید به مدیریت استراتژیک دست پیدا کنند. در فضای شهری نیز هر شهر، جایگاه مطلوبی را برای خود ترسیم می کند که دست اندرکاران شهر، شهرداری ها و فرمانداران، مسئولیت دستیابی به این هدف را بر عهده دارند. بنابراین بحث استراتژیک، طیفی است که از سطح فردی تا سطح ملی و بین المللی را دربرمی گیرد.

ویژندنامه



شماره ۱  
ارديبهشت ۱۳۸۶





**مهندس گلپایگانی: بحث مدیریت استراتژیک را باید از بحث برنامه‌ریزی استراتژیک شهری تفکیک کرد؛ چرا که لازمه مدیریت استراتژیک، برنامه‌ریزی استراتژیک است. بحث برنامه‌ریزی استراتژیک مدت‌هاست که در دنیا باب شده و امروزه خیلی از شهرهای دنیا دارای برنامه‌ریزی استراتژیک هستند. با مروری بر ادبیات شهرسازی، در میابیم که نیمه اول قرن بیست با نیمه دوم آن بسیار متفاوت است. در نیمه اول قرن، طرح‌های جامع شهری منبعث از طرز تفکری بود که شهر را پدیده‌ای منظم و در تسلط مدیران، مسئولان و متولیان شهر می‌دانست. این افراد با تعیین یک نقشه و یک برنامه مشخص و گسترش قدرت مالی و مدیریتی خود، شهر را به هر سمتی که می‌خواستند، هدایت می‌کردند.**

این طرح که در اختیار حاکمیت شهری است، می‌تواند شهر را به هر سو بکشاند و هر کاری که بخواهد می‌تواند با پدیده‌هایی مثل پدیده شهر که بسیار پیچیده نیز هست، انجام دهد. زمانی که تفکرات مدرنیستی در زمینه‌های فلسفی و هنری و سپس معماری و شهرسازی به نقد کشیده شد و محصولات پدید آمده مورد ارزیابی قرار گرفت، روشن شد که برنامه‌های شهرسازی نمی‌تواند با یک قدرت میلیتاریستی مرکزی، هر کاری با اجتماعات انسانی بکند. به همین دلیل میانی نظری کم‌کم دچار تغییر و تحول شدند. در این بین نظریه‌های نسبیست و سیستم‌ها در حوزه شهری وارد شدند. مدیریت استراتژیک، منبعث از نظریه سیستم است که شهر را سیستمی پیچیده با مجموعه‌ای از عناصر و اجزایی می‌داند که خیلی هم جهت نیستند. در آن کنشگران بسیاری وجود دارند و تحولات ناشی از تغییرات در طول زمان هدایت آن را بسیار دشوار می‌نماید.

رفته‌رفته بحث مدیریت برنامه‌ریزی استراتژیک در مراحل توسعه مطرح شد؛ بطوری که در ادبیات امروز دنیا، تقریباً بسیاری از شهرهای دنیا، بحث برنامه‌ریزی استراتژیک را در دستور کار خود قرار داده و طبق آن عمل می‌کنند. در ایران نیز این بحث در داخل کشور تقریباً جایی برای خود باز کرده و خیلی از سازمان‌ها و شرکت‌ها از آن استفاده می‌کنند.

**مهندس وفایی ز نوز: مدیریت استراتژیک، ادبیات خاص خودش را دارد، خاستگاه آن نیز مشخص است. بنابراین بهتر است در بحث مدیریت استراتژیک شهری، ابتدا به اجزا آن پرداخته و بعد ببینیم آیا این ترکیب، ترکیب متجانس و قابل فهمی است و آیا ویژگی‌هایش را می‌شناسیم. پس از این مرحله می‌توان وارد حیطه‌های دیگر آن بحث شد.**

جز اول ترکیب مدیریت استراتژیک شهری مفهوم مدیریت استراتژیک است. خاستگاه مدیریت استراتژیک، بنگاه‌های اقتصادی هستند. در واقع بنگاه‌های اقتصادی بعد از انقلاب صنعتی با تحولات سریع خود، به سوی تفکیک مدیریت و مالکیت و پیچیده‌تر شدن روابط در درون بنگاه‌ها و فضای رقابت پیش رفتند. تهدیدها و تلاطم‌های بازار و کسب و کار، مدیران را نیز به این سمت سوق داد که با دیدگاه‌ها و برنامه‌های کوتاه‌مدت و یا برنامه‌هایی که در افق دید متداول مدیران است، نمی‌توان در دراز مدت به نتایج خوبی رسید. تلاطم محیط هم به این ویژگی‌ها اضافه شد و افزایش این ویژگی‌ها باعث شد که برنامه‌ریزی استراتژیک، تفکر استراتژیک و مدیریت استراتژیک به یک قالب منسجم برسند.



بعدها مدیریت استراتژیک، مورد توجه نهادهای غیرانتفاعی نیز قرار گرفت؛ اگرچه در ادبیات، سهم این بخش، بسیار کمتر از سهم بخش نهادهای اقتصادی ای است که برای سودآوری ساخته شده‌اند. بخش دوم، ترکیب مدیریت استراتژیک شهری است که به عنوان موضوع مدیریت استراتژیک، برخلاف سازمان‌ها مشابهت کمتری بین رفتار و اجزای آن دیده می‌شود. به این معنی که بدلیل گستردگی عملکردی و موضوعی، دارای ویژگی‌هایی است که می‌توانند موضوع را کاملاً تغییر دهند.

در واقع در بنگاه، یک حیطه فعالیت وجود دارد که در مقایسه با سایر بنگاه‌ها می‌تواند تنوع و گستردگی متفاوتی داشته باشد، اما در شهر با مجموعه‌ای گسترده و با تنوع و تعدد روبه‌رو هستیم. نکته دیگر اینکه شهر پتانسیل خیلی بالایی دارد. اگرچه فضای کسب و کار برای بنگاه‌ها در دهه‌های اخیر در حال افزایش بوده، اما تحرک و پتانسیل شهر و زندگی شهری بسیار بیشتر است.

در بنگاه با دو دسته از عوامل روبه‌رو هستیم: عوامل تأثیرپذیر و عوامل خارج از حیطه تأثیرپذیری. این نحوه تفکیک عوامل در شهر کار بسیار دشواری است؛ چرا که اکثر عوامل، خارج از حیطه تأثیر گذاری ما هستند. از جمله مشکلاتی که در کشور ما در مدیریت استراتژیک شهری وجود دارد ساده‌نگاری و معادل سازی آن است که با مدیریت استراتژیک بنگاه سنجیده شده و سپس شهر با همان الگوها در قالب همان ادبیات گنجانده می‌شود.

نکته دیگر، بحث ذی‌نفعان است که در بنگاه به سادگی قابل شمارش هستند، اما در شهر، شناسایی ذی‌نفعان بسیار دشوار است و می‌تواند ما را دچار یک آشفتگی فضایی کند. اگر ما این نکته را به خوبی روشن نکرده باشیم، استفاده از الگوی مدیریت استراتژیک بنگاهی، قابلیت انطباق کمی را در پی خواهد داشت.

**مهندس امامیان:** می‌توانیم از صحبت‌های شما به یک جمع‌بندی در مورد مدیریت این مجموعه پیچیده برسیم. به این صورت که مجموعه مزبور از یک تقسیم‌بندی سه‌گانه در بحث مدیریت استراتژیک برخوردار است. این تقسیم‌بندی عبارت است از:

□ استراتژی سازمانی؛

□ استراتژی موضوعی؛

□ استراتژی مربوط به یک جامعه، مانند شهر و یا مجموعه‌هایی با ویژگیهای مشابه.

زمانی صحبت از مدیریت استراتژیک شهری اعم از سازمان‌های متولی شهر به میان می‌آید، خود شهر به عنوان مفهومی با ماهیت و مجموعه مشخص مورد بحث قرار می‌گیرد.

**دکتر شیخ‌زاده:** در رابطه با سیر تاریخی مدیریت استراتژیک می‌توان گفت، از دهه ۶۰ با انتشار کتاب ساختار استراتژی آقای آلفرد چندلر، مباحث مدیریت استراتژیک در بنگاه‌ها مطرح شد. آقای هنری مینتزبرگ نیز که یکی از صاحب‌نظران در حوزه مدیریت استراتژیک هستند، در کتاب خود به سه پارادایم در مدیریت استراتژیک اشاره می‌کند و تحت یک پارادایم تجویزی سه مکتب را در مباحث استراتژیک مطرح می‌کند:

۱- مکتب طراحی؛

۲- مکتب برنامه‌ریزی؛

۳- مکتب موقعیت‌یابی.

نوع دیگر، پارادایم توصیفی بود. در این پارادایم به تفکر مسلط در بحث مدیریت استراتژیک در غالب چند مکتب اشاره می‌شود:

۱- مکتب شناختی یا ادراکی؛

۲- مکتب یادگیری؛

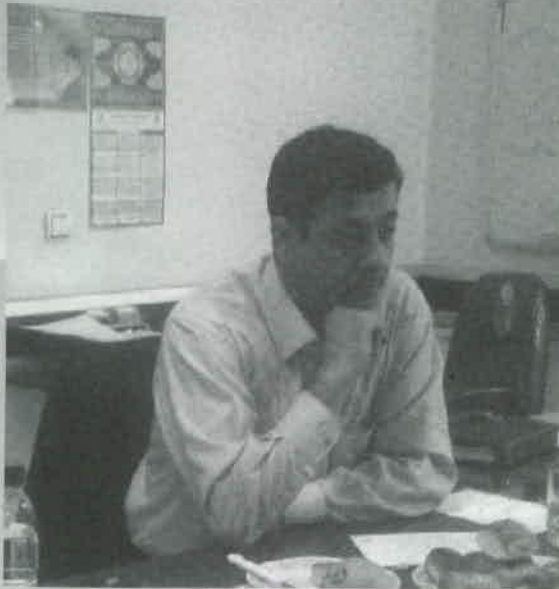
۳- مکتب فرهنگی؛

۴- مکتب قدرت؛

۵- مکتب کارآفرینی؛

۶- مکتب محیطی.

در نهایت، پارادایم سوم که اخیراً مطرح شده است، می‌گوید: هر دو نوع پارادایم تجویزی و توصیفی دارای یک سری نقاط قوت و ضعف هستند و برای استفاده از نقاط قوت، ملزم به دنبال کردن رویکردی ترکیبی تحت عنوان پارادایم پیکربندی هستیم.



**مهندس امامیان:** در این میان مدیریت استراتژیک شهر باید از بین پارادایم‌ها و مکاتب مختلف، مکتب فکری مناسبی را انتخاب کند. در کشور ما، مکتب مورد استفاده در مباحث استراتژیک، غالباً مکتب برنامه‌ریزی است. بهتر است به موارد مطرح شده در بحث مدیریت استراتژیک نگاهی انداخته و دریابیم که با توجه به فضای بومی شهرمان، کدام یک از مکاتب می‌تواند تناسب بهتری با فضای مورد نظر ما داشته باشد. بدین ترتیب می‌توان بر مبنای مکتب انتخابی، مدیریت استراتژیک شهری را دنبال کرد.

آقای مهندس گلپایگانی و دکتر شیخ زاده، بحث را از دیدگاه مدیریت استراتژیک سازمانی و سیر تحولات مطرح کردند. به نظر شما در شرایط فعلی، در کشور ما چند نوع نگاه به مدیریت استراتژیک شهری وجود دارد؟

**مهندس گلپایگانی:** آنچه امروزه در مدیریت شهری مطرح است، لزوم تغییر نقش و اهمیت مدیریت شهری است، با برنامه سوم توسعه و هدف آن که تغییر ساختار سازمان‌ها بود، بحث تمرکز در مدیریت شهری قوت گرفت. پس یک نگاه، خواستار مهیا کردن ساختار مدیریت در شهر برای اعمال مدیریت استراتژیک است؛ اما عمدتاً چیزی که امروزه در شهر مطرح است به عنوان قانون است و اقداماتی که در شهر انجام می‌شود، همچنان متکی بر طرح‌های جامع و تفصیلی است. یعنی در یک نگاه دیگر مدیریت استراتژیک در قالب موجود است. به عنوان مثال اگر بخواهیم بر اساس برنامه‌ریزی استراتژیک شهری، حوزه‌ای از شهر را مملو از امکانات خاصی کنیم تا روال طرح جامع را طی کند، هیچ گونه ابزار قانونی در دست نداریم. مثال دیگر اینکه، وقتی بخواهند کاربری قطع‌های را تغییر دهند (مثلاً از مسکونی به فضای سبز یا بالعکس)، حتماً باید همان روال طی شود. البته طرح‌های ساختاری - کاربردی هم با همان نگاه طرح‌های جامع و تفصیلی تهیه می‌شوند. در واقع هنوز طرح راهبردی با نگاه استراتژیک، تهیه نشده است. حتی کسانی که طرح‌های راهبردی و ساختاری را تهیه می‌کنند، نگاهشان نگاه کالبدی است. آنهایی هم که در حوزه شهرسازی کار می‌کنند، صرفاً نگاه کالبدی به مسائل شهری دارند، در حالی که تاثیر مسائل اجتماعی - فرهنگی خیلی قدرتمند بوده و نمی‌توان آنها را نادیده انگاشت.

**مهندس وفایی زنوز:** تفاوت‌های بسیار مهمی در مدیریت استراتژیک بنگاه و مدیریت استراتژیک شهر وجود دارد. مدیریت استراتژیک بنگاه معمولاً تک معیار است، یک معیار اصلی و اولیه دارد که عبارت از سود است. اما در مدیریت استراتژیک شهر، یک واقعیت وجود دارد و آن این که به دلیل تعدد معیارها، می‌توان آنها را اولویت‌بندی کرد؛ چرا که در هر بخش، ذی‌نفعان آن قسمت، معیار اصلی را از دیدگاه خودشان تعریف می‌کنند. در مدیریت استراتژیک مصطلح، با مجموعه‌ای مشخص از ذی‌نفعان و مجریان سروکار داریم؛ اما در مورد شهر این طور نیست.

ویدئونامه

مجله مدیریت استراتژیک

شماره ۱

اردیبهشت ۱۳۸۳



آیا در شهر نهادی داریم که بتواند پاسخ گوی سوالات زیر باشد:

- مدیر استراتژیک شهر کیست و مدیریت استراتژیک شهر را چه کسی قرار است انجام دهد؟
- چه کسی باید آن را پیگیری کند؟

مدیریت استراتژیک شهر یک بحث است و مدیریت استراتژیک شهرداری یا نهادهای متولی یک بحث دیگر؛ اما همه اینها در یک بستر مشترک به عنوان شهر در حال فعالیت هستند. برآستی آیا ساختاری وجود دارد که مدیریت استراتژیک شهر وارد آن شده و بتواند آن ساختار قانونی و اداری را به مدیریت استراتژیک نهادهای ذی اثر تبدیل کند. یعنی ما ضمن تفکیک مفهوم شهر از بنگاه، باید به محض رسیدن به هر مفهومی در مورد مدیریت استراتژیک شهر، تکلیف آن را روشن کرده و بدانیم چه چیزی باید انجام شود.

**مهندس امامیان:** شما در بحث های خود اعلام کردید که نهاد متولی مدیریت شهر و طراحی شهر به معنای جامع خود وجود ندارد و نمی توان بر نامه استراتژیک شهر را تبدیل به برنامه های کوچکتری برای سازمان های متولی بخش های مختلف شهر نمود.

**مهندس وفايي ز نوز:** نکته دیگر اینکه محدوده بنگاه کاملاً روشن است، ذی نفعان و مجریان مدیریت استراتژیک نیز مشخص هستند و ارزیابی نتایج هم بدلیل تک معیاری بودن روشن است؛ اما در شهر این روشنی و شفافیت وجود ندارد. در مورد نکته ای که شما اشاره کردید، باید پرسید چه افراد، گروه ها و یا تخصص هایی، داعیه عهده داری این کار را (طرح ریزی، اجرا و پیگیری) دارند که باید خود آن نهادها، طرح مدیریت استراتژیک داشته باشند.

ما در شهر، با تنوع موضوعی، ذی نفعان و ذی اثران روبرو بوده و در طرف دیگر نیز تنوع نهادهای قانونی و فرآیندهای قانونی برای تصویب برنامه های آن نهادها را داریم. در واقع اگر می خواستیم در مورد مدیریت استراتژیک شهر داری بحث کنیم، با چالش های فراوانی روبرو بودیم؛ حال تصور کنید که همین بحث برنامه در مورد شهر با چه مسائلی روبرو می شد. در حال حاضر، در شهر حیطه های بسیار جدی مانند اقتصاد، امنیت و ... وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرند.

واقعیت این است که شهر برای شهروند است، شهروند یک انسان است و ما می خواهیم شهر را برای یک جامعه انسانی طراحی کنیم؛ چرا که اهداف تدوین شده در شهر به انسان و مجموعه های انسانی برمی گردد. یعنی در حقیقت، جامعه شناسی باید یکی از رشته های درگیر باشد تا بتواند سررشته امور را در دست گیرد. به هر حال پراکندگی و آشفتگی متولیان، موضوعات و فرآیندهای قانونی بیان شده در بخش رشته ها و گرایش های علمی هم وجود دارد و آن چیزی که الان رخ می دهد تلاش های جسته گریخته ای است که در بعضی از شهرها به فراخور رویکرد مدیر شهر، شورای شهر یا به دلیل وجود بعضی از اشخاص اتفاق می افتد. در خیلی از موارد، جامعیتی در تدوین تلاش های تدوین برنامه وجود ندارد و از آن طرف برنامه در مرحله تصویب دچار مشکل می شود. به این دلیل که کارفرمایان پروژه های تدوین برنامه استراتژیک برای شهر یا شهرداری، معمولاً رویکردشان جامع نبوده و گام ها و مراحل بعدی تقریباً منتفی می شوند. به این معنی که در مدیریت استراتژیک شهر حتی اگر یک برنامه استراتژیک شهر تدوین شده و جامعیت لازم را داشته باشد، مراحل علمی را طی کرده باشد و به خوبی هم تصویب شود، باز هم ممکن است حلقه بعدی روشن نبوده یا به آن عمل نشود. به عبارتی مشکل اصلی ما در تبدیل این استراتژی ها به اجرا است.

نکته دیگر اینکه مدیریت استراتژیک در شکل بنگاهی خود مشخص بوده و در شکل شهری می خواهد در محدوده حیطه هایی که شهر را با آن می شناسند، چشم انداز را تعقیب کند. اگر می خواهیم با ادبیات مدیریت استراتژیک به بحث نگاه کنیم، اصلی ترین موضوع ماموریت است. ماموریت و چشم انداز در شهر مستلزم پاسخ



به این سوال است که شهر را با چه وجهی بشناسیم. اگر چشم انداز مشخص نباشد، ما باید آن را از کجا پیدا کنیم و چگونه باید شکل گیرد. آیا اساساً مدیریت شهر بدون آن معنی می دهد؟ مدیریت استراتژیک شهری دچار خلایبی است که در اکثر پروژه های تعریف و حتی اجرا شده در شهرهای مختلف، به دلیل گذر غیرمنطقی از گام ها و مفاهیم بنیادین بوجود آمده است. به هر حال بایستی تکلیف مدیریت استراتژیک شهر را با اهداف، حیظه ها، مسئول و متولی آن معلوم کرد.

**مهندس امامیان:** اجازه دهید این بحث را جمع بندی کنیم. در حال حاضر گروه های موثر متعددی در بحث شهری وجود دارند. یک گروه شهرسازان هستند که تفکر کالبدی در دیدگاه های آنها کاملاً مشهود است. دومین گروه کسانی هستند که با نگاه به مدیریت، تفکری با منشأ سازمانی داشته و سعی می کنند مسایل شهر را با ابزارها و روش های مدیریت شهری حل کنند.

گروه های متعدد متخصص دیگری نیز در شهر کار می کنند و مسائل موضوعی زیادی را می بینیم که در این حوزه به آن پرداخته می شود. اگر تمام اینها را در سه دسته مختلف بگنجانیم، به نظر می آید از نظر تئوری و آکادمیک هم مشخص نمی شود که چه کسی متولی ترکیب این مباحث با یکدیگر است.

**دکتر شیخ زاده:** به طور کلی مولفه های اصلی مدیریت استراتژیک عبارتند از:

۱- Process: فرآیند تدوین استراتژی به چه نحوی است؟

۲- Context: در چه بافت و فضایی می خواهیم به تدوین استراتژی بپردازیم؟

۳- Content: محتوای استراتژی ما چیست؟

با توجه به فرمایشات جناب مهندس وفایی ز نوز و با توجه به تفاوت هایی که بنگاه و شهر با یکدیگر دارند، باید گفت شهر به لحاظ مواردی مانند تنوع و پیچیدگی زیاد، ابعاد وسیع و تعدد ذی نفعان سازمان های متولی، بسیار متفاوت از بنگاه است. در اینجا نقطه آغاز این است که باید بین سازمان های درگیر در جهت تحقق چشم انداز تدوین شده برای شهر، یک نوع وحدت در عین کثرت ایجاد شود و همگی تمایل به رساندن شهر به جایگاه مطلوب خود را داشته باشند. چنین امری بطور مستقیم به مولفه اول مدیریت استراتژیک یعنی فرآیند<sup>۱</sup> تدوین استراتژی شهر ارتباط دارد که باید نحوه تدوین و اجرای استراتژی و سازمان مجری آن را مشخص نماید. با توجه به مباحثی که گفته شد، بهتر است که در هر شهر، ستاد راهبردی داشته باشیم، تا با ایجاد مدیریت استراتژیک منسجم، به مدیریت راهبردی شهر و جایگاه ملموسی که برای شهر ترسیم شده، دست یابیم. این ستاد باید در کنار تدوین برنامه بر آن نظارت هم داشته باشد. یکی از دلایل عمده ای که استراتژی ها در مرحله عمل، موفقیت آمیز نیستند، جدایی تیم تدوین استراتژی، از تیم مجری است. لذا برای حل این مشکل، باید تیمی از متولیان امور شهر را با عنوان ستاد راهبردی در اختیار داشته باشیم.

مورد بعدی context است که البته مدل های مختلفی در بحث مدیریت استراتژیک وجود دارد. یکی از مولفه ها بحث بافت است، یعنی در چه فضایی می خواهیم تدوین استراتژی کنیم. به طور کلی برای تدوین استراتژی، باید به محیط سیاسی، تکنولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط قانونی شهر توجه داشت و تیم های آشنا با این بافت ها را تشکیل داد. به عنوان مثال شهرساز، محیط فیزیکی و جغرافیایی شهر، جامعه شناس، وضعیت فرهنگی و اجتماعی شهر و حقوق دان، مباحث قانونی را مورد بررسی قرار دهد. بنابراین برای تدوین استراتژی اثر بخش شهری، داشتن آگاهی کامل از بافت شهر بسیار مهم است.

مولفه سوم بحث content است. یعنی نقاط کلیدی و اهداف کلیدی ما برای شهر چیست؟ به عنوان مثال در بحث فرهنگ که بحث بسیار مهمی است، خیلی از کشورهای دنیا سند راهبردی فرهنگ دارند. به این معنی که برای هر شهری متناسب با بافت خودش، استراتژی فرهنگی تدوین شده است.



بنابراین برای پی بردن به محتوای استراتژی باید به مولفه فرهنگ، اقتصاد، امنیت کشور، مباحث شهرسازی و ... توجه داشت. در واقع در چنین فرایندی باید خروجی فرآیند استراتژی را در حوزه‌های مختلف دید. به این ترتیب با یک رویکرد جامع می‌توان با استفاده از کارگروه‌های تخصصی که همه عوامل را در نظر می‌گیرند، کار خود را انجام داد. باید محدودیت‌ها، فرصت‌ها، تهدیدها و نقاط قوت و ضعف را شناخته و با استفاده از این تحلیل کلان، یک استراتژی واقع بینانه را طراحی کرد. این گروه‌ها به دلیل درگیری در مراحل تدوین استراتژی و همچنین داشتن نقش متولی، میزان تحقق و اجرای استراتژی را تا حد زیادی تضمین می‌کنند.



**مهندس گلپایگانی: وجود چشم انداز، برای آینده شهر ضروری است.** وجود آن حداقل می‌تواند ما از خنثی‌سازی انرژی سازمان‌های مختلف دور کند. البته داشتن برنامه لازم است؛ اما بخش مهم‌تر به مدیریت مشخص و فعال مربوط می‌شود.

تهیه و اجرای برنامه استراتژیک برای شهر ما، شهرداری‌ها هستند که در بسیاری از شهرهای ما، تهیه این برنامه توسط شهرداری‌ها لازم است. وضع درآمدی شهرداری‌ها می‌تواند در اجرایی شدن برنامه‌ها موثر باشد. در حال حاضر که ۸۰٪ درآمد شهرداری‌ها از محل فروش تراکم است و در آمد پایداری برای شهرداری وجود ندارد، تحقق برنامه را غیر ممکن می‌سازد. نقش مردم نیز بسیار کم‌رنگ است. به منظور حل این مشکل باید بینیم که چگونه می‌توان مردم را برای مداخله در فرآیند آماده کرد. بخش عمده‌ای از این مشارکت به بحث انجمن‌های مردمی برمی‌گردد که می‌توانند در تهیه و اجرای برنامه مداخله داشته و کارهای بزرگی را صورت دهند.

**مهندس وفایی ز نوز:** در واقع همه این تلاش‌ها بیانگر این مساله است که برای انجام هر کاری به میزان مشکلات موجود در آن از لحاظ ساختارهای قانونی و مسائل مختلف، باید تلاش بیشتری را بکار بگیریم. در کشور ایران که ساختارها و نهادهای آن خیلی متفاوت شکل گرفته‌اند می‌توان به چند راه حل اشاره کرد:

- ۱- با توجه به مجموع مشکلات موجود و آمادگی لازم برای آنها، کار را باید تا ایجاد مولفه‌های اصلی پی گیری کرد.

- ۲- هیچ کاری را بدون داشتن درک صحیحی از مساله آغاز نکنیم.

- ۳- نهادهای متولی و احیاناً علاقه‌مند به توسعه این مباحث مانند وزارت مسکن، کشور و ... موضوع را شکافته، از جوانب مختلف بحث و بررسی کرد و سپس کنکاش‌های علمی و عملی را با مدیریتی آگاهانه به کار گرفت.

به عنوان مثال در کلان شهری، پروژه مدیریت استراتژیک و برنامه استراتژیک شهر انجام می‌شود، بدون اینکه هیچ نقد و نظری در مورد آن ابراز شود بنابراین توصیه می‌شود که ضمن بحث و بررسی، دارای نظامی هماهنگ و مشخص نیز باشیم، چراکه توسعه مدیریت استراتژیک شهری در کشور نیازمند فرآیندی مشخص است.

در برنامه مدیریت استراتژیک شهر، وجه علمی و انطباق آن با ادبیات علمی موضوع، بسیار قوی‌تر است. نکته‌ای که جناب آقای مهندس گلپایگانی به آن اشاره کردند و امروزه در همه موضوعات به عنوان یک روند غالب وجود

دارد، بحث مشارکت است اما اگر برنامه ریزی ها مشارکتی باشند، بین افراد مسئول اجرا و همچنین مسئولین تأمین مالی مجموعه و مردم به عنوان صاحبان شهر، تعامل برقرار خواهد شد.

مطلب قابل توجه دیگر اینکه استقلال مالی شهرها و تأمین منابع از درون شهر، اتفاق خوبی است؛ زیرا باعث رها شدن حاکمیت از مسایل و دغدغه ها تأمین مالی مدیریت شهرها می شود و حاکمیت باید به بحث های فرادست، جامع و استراتژیک بپردازد. البته در کنار آن باید تدبیرات و مکانیزم هایی جانبی نیز برای تأمین و تضمین استقلال علمی و وفاداری مدیران شهر و متخصصین شهری در تدوین برنامه ها به مبانی علمی وجود داشته باشد.

اگر توسعه و غنی سازی در جامعه شهری و شهروندان و متولیان شهر رخ داده باشد، دستیابی به چشم اندازی را میسر می سازد که با استفاده از تجربه، می توان افزایش سطح رفاه و توانایی اقتصاد شهر را به عینه رؤیت کرد. این فرایند یک سرمایه گذاری است و اگر آگاهی های لازم داده شود، شهروندان حاضرند هزینه های آن را پرداخت نمایند. بنابراین شهروندان و متولیان شهر باید به این سطح از آگاهی و دریافت از موضوع برسند؛ چرا که متولیان مسئول رساندن اطلاعات و آگاهی ها هستند. تمایل متولیان تدوین و تصویب برنامه های استراتژیک شهرها به ارایه برنامه هایی که رضایت کوتاه مدت رای دهندگان انتخابات شورای شهر را کسب نماید ممکن است مسیر علمی و اصولی کار را مختل سازد. این نکته ظریفی است که ممکن است مجموعه متولیان تدوین برنامه استراتژیک شهر و مدیریت استراتژیک شهر را ناخودآگاه دچار خطا کند.

در بحث فرآیند انجام کار با نگاه جامع تر، ابتدا باید رویکرد را رو به سوی مدیریت استراتژیک شهر و نه صرفاً مدیریت استراتژیک شهرداری سوق داد. این اولین نگاه برنامه ریزی استراتژیک شهر است و در آن باید یک اراده مدیریتی رخ دهد البته در این بخش مدیران شهر و متولیان شورای شهر، به دلیل تغییرات مدیریتی و بحث های قانونی و امثال آن ممکن است علاقه مند توجه و گرایش به این سمت نباشند.

**مهندس امامیان:** یعنی اگر فاز بحث مدیریت استراتژیک را آینده نگری بدانیم، آنها خیلی علاقه مند به توجه به آینده نبوده و بیشتر مایلند تنها در زمان حال کار کنند؟

**مهندس وفایی ز نوز:** در این مرحله اگر تصمیم گیری برای رویکرد مدیریت استراتژیک شهر به خوبی انجام شده و عوامل اصلی نیز مورد توجه باشند، آن گاه می توان انتظار داشت که شهرها در مسیر تعیین شده به سمت هدف فوق پیش روند. عواملی مانند شورای شهر، شهردار، بدنه شهرداری و نهادهای پشتیبانی نیز وجود دارند که می توانند در ردیف سازمان های متولی شهر باشند. موضوع دیگر الزامات قانونی یا تسهیلات قانونی است. مرحله دوم بعد از تصمیم گیری، طبیعتاً تدوین و تصویب برنامه است. در این مرحله سوالات مختلفی مطرح می شود. سوالاتی مانند:

- آیا تیم اجرایی متخصص و کارآمد در بخش مدیریت سازمانی و یا در بخش برنامه ریزی شهری وجود دارد؟
- آیا همکاری لازم از طرف بدنه نهادها انجام می شود؟
- آیا اطلاعات لازم وجود دارد؟
- آیا برنامه های فرادست به عنوان سندهایی که ورودی را مهیا می کنند، وجود دارد؟
- سطح و عمق مطالعات چه می باشد؟
- آیا در حال حاضر یک نظام برنامه ریزی وجود دارد؟

نکته دیگر عدم پایداری منابع و پیش بینی آن است که برنامه ها را دچار چالش می کند. نکته بعدی، مشکل تغییرات مدیریتی در حین تصویب برنامه است و مرحله بعدی ایجاد سندها و بعد از آن نیز مرحله اجرای برنامه ها است. در مرحله اجرای برنامه ها هم الزاماتی وجود دارد که به حیطه برنامه ریزی مرتبط بوده و نیازمند بررسی هستند.



در همه بخش‌هایی که اشاره شد، در صورت داشتن نگاه فرآیندی، معمولاً از بخش اول (ایجاد همگرایی و تعهد در تصمیم‌گیری برای اقدام) گذر می‌کنیم. فکر می‌کنم آسیب‌شناسی کارهایی که برای برنامه استراتژیک انجام شده، بخش اصلی و اولیه‌اش در همین نکته است که اساساً چرا در پی برنامه استراتژیک هستیم؟ و چه کسانی و با چه رویکردی این برنامه را می‌خواهند؟

**دکتر شیخ زاده:** با توجه به اهمیت موضوع و علاقه‌مندی بنده به موضوع مورد بحث، مطالعاتی را در این زمینه انجام داده‌ام. ما وقتی وارد بحث مدیریت استراتژیک شهری می‌شویم، باید تجربه‌های دنیا را هم ببینیم. مطالعاتی هم در این زمینه انجام شده است، زیرا در دنیا هم بحث‌های مشابهی مانند شناسایی چالش‌ها و فرایندهای مدیریت استراتژیک شهری وجود دارد.

به عنوان مثال می‌توان ماهیت برنامه استراتژیک شهری در استرالیا را در سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۴ بررسی کرد؟ در آنجا متولی این طرح شهردار است. خواسته‌وی در چشم‌انداز شهر این است که شهرش به لحاظ محیطی، پاک و دوستانه باشد، به لحاظ منطقه‌ای و بین‌المللی مطرح باشد، به لحاظ رویدادهای فرهنگی و ورزشی نیز شهر مشهوری باشد و ... اهداف مورد نظر یک شهر در بلندمدت اهدافی مانند بحث ایمنی برای جامعه، بحث زیبایی برای زندگی و بحث تأمین مالی را نیز در بر می‌گیرد. ممکن است اهداف اخلاقی نیز در این سند مطرح شوند.

بدیهی است که چشم‌انداز و اهداف بلندمدت باید مبتنی بر یک سری ارزش‌ها باشند؛ چرا که نمی‌توان فارغ از ارزش‌ها، اهداف را تعیین کرده و به هر نحوی به آنها رسید. در واقع این ارزش‌ها هستند که مسیر حرکت را مشخص می‌کنند. به عنوان مثال، انواع استراتژی‌های توسعه شهری، شامل بحث بهبود و ارائه خدمات شهری و تغییر ساختارهای سازمانی آنها می‌شود. بحث توجه به نیروی انسانی، منابع انسانی و بحث تأمین منابع مالی نیز به این سوال پاسخ می‌دهد که اجرای این استراتژی‌ها مستلزم انجام چه کارهایی است؟

در ضمن باید در تحلیل‌ها به بحث محیط نیز توجه زیادی داشت. در واقع عواملی مانند روحیات شهروندان، سطح رفاه اجتماعی، منابع تأمین مالی، سازمان‌های متولی و همچنین محیط قانونی از جمله عوامل موثر محیطی محسوب می‌شوند. فراتر از این نیروهای نیز خارج از این محیط قرار دارند که بشدت تأثیر گذارند. عواملی مانند روند جهانی شدن، فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات از آن جمله‌اند.

اجرای برنامه‌ریزی استراتژیک نیازمند وجود یک ساختار طراحی شده است. به این معنی که بعد از داشتن یک چشم‌انداز مبتنی بر یک سری ارزش‌ها باید به طراحی برنامه استراتژیک پرداخت. این برنامه استراتژیک را که ممکن است برای دوره ۵ ساله و ۱۵ ساله و یا بیشتر تدوین شود، باید به برنامه‌های سالیانه تبدیل کرد. پس از آن در طرح سالیانه برای داشتن رویکرد واقع‌گرایانه باید متناسب با طرح، بودجه لازم را تخصیص داد و سپس متناسب با هر نقطه کلیدی در شهر، استراتژی‌های مختلفی را نیز تعریف کرد.

در کشور انگلستان برای تدوین استراتژی فرهنگی هر شهر، بطور جداگانه طرحی تصویب شده که حداقل موارد رعایت شده در تدوین استراتژی‌ها را متذکر شده است. یک دستورالعمل نیز برای متولیان این امر طراحی شده که می‌تواند آنها را هدایت کند که مثلاً به عنوان متولی شهر در بحث مدیریت استراتژیک شهری به چه نحوی باید عمل کنند؟ با این دستورالعمل، حداقلی در اختیار متولی قرار داده می‌شود که با فرآیند آن آشنا شده و بر مبنای آن کار را پیش ببرد.

**مهندس گلیاگانی:** بحث فرآیند، بحث بسیار مفصلی است که باید بر روی بخش‌های آن از آغاز تا انجام، بررسی و کارشناسی شود؛ ولی کلیدی‌ترین بخش آن تصمیم‌گیری برای تهیه برنامه است. مهمترین بخش آن نیز تصمیم‌گیری برای انجام این کار است. کمی به بحث‌های قبل برمی‌گردم، در قسمت قبل آقای مهندس فرمودند: "مشارکت مردم نقش کلیدی دارد؛ ولی اشکال این است که ممکن است برنامه‌های ما عوام‌زده شده و مدیران هم برای اخذ رأی مردم، در پی اجرای برنامه‌های کوتاه‌مدت باشند". این مسأله با نفس برنامه‌ریزی استراتژیک برای آینده‌سازی مغایرت دارد. بنده دو تجربه اجرایی در خصوص تدوین ضوابط راهنمای طراحی خانه‌های بیم و برنامه‌های توسعه استراتژیک شهر





کرمان دارم. در تدوین ضوابط راهنمای طراحی خانه‌های بوم، به سراغ مردم رفتیم، یعنی یک بخشی از کار را به مردم اختصاص داده و از آنها پرسیدیم که می‌خواهند در چه خانه‌هایی زندگی کنند؟

اینکه مرتب می‌گوییم ما در پی حفظ هویت بوم هستیم، این هویت از نظر مردم بوم چه چیزی است؟ نتایج خروجی بسیار حیرت‌انگیز بود، یعنی آن چیزهایی که ما به صورت الفبا و ادبیات معماری به آن نگاه می‌کردیم، کاملاً برای مردم شناخته شده بودند. بنابراین این گونه نیست که مردم عوامانه فکر کنند. در کرمان، هم با مدیران شهرداری مصاحبه‌های مختلف و جلسات مختلفی گذاشتیم و هم با مدیران سایر سازمان‌ها و در نهایت پس از اولویت بندی مشکلات شهر از نظر مدیران، امنیت شهر در رده ۲۰ قرار داشت پس از بررسی خروجی‌ها دیدیم که از دیدگاه مردم نیز اساسی‌ترین مشکل شهر کرمان، امنیت است. به همین دلیل ما در چشم‌اندازها و استراتژی‌های خود بحث امنیت را به عنوان اصلی‌ترین و کلیدی‌ترین مسأله مورد تأکید قرار داده و برنامه‌هایی را برای حل مشکل عدم امنیت و همچنین، ایجاد حس امنیت، پیش‌بینی کردیم.

کرده و راه‌گشا باشند. بنده معتقدم در مورد چیزهای قابل اندازه‌گیری و کمی، نقش مردم می‌تواند بسیار مفید باشد. به عنوان مثال در مسائل ترافیکی،

نظر خواهی از مردم به عنوان یک رکن پذیرفته شده است. یعنی خود مردم هستند که رفتارهایشان تعیین می‌کند که مسیرهای اصلی سواره- پیاده و حمل و نقل و ... باید چگونه باشند.

نکته دیگر وجود نهادهایی است که بسیاری از برنامه‌ها را تهیه و تصویب می‌کنند. خیلی از آنها، نگاهی کارشناسانه ندارند و در واقع این مدیران هستند که برنامه‌ها را تهیه و تصویب می‌کنند. اگر چه نقش کارشناسان مهم است، ولی تصمیم‌نهایی توسط مدیران اتخاذ می‌شود. مردمی کردن و عمومی کردن برنامه از لحاظ کیفیت، نه تنها صدمه‌ای به کار نمی‌زند، بلکه افق‌های جدیدی را باز می‌کند که می‌تواند فرآیند کار را اصلاح کند. متأسفانه در کشور ما ابزار استفاده از این فرآیند وجود ندارد. ما در هر پروژه‌ای از جمله شهر کرمان علاقه‌مند بودیم که نظریات مردم را بیش از پیش اخذ کنیم؛ اما امکانش فراهم نبود. به این دلیل که سازمان‌هایی که نماینده گروه‌های مردمی باشند، شکل نگرفته و یا اجازه نداشتند که اظهار نظر کنند. بهر حال در این مسیر اگر جای خالی نقش مردم پر شود، فشار وارد شده توسط آنها بر تصمیم‌گیران می‌تواند موجبات اجرای برنامه‌ها را فراهم آورد.

**مهندس وفایی ز نوز:** ضمن تأکید بر مطالب اشاره شده، باید بگویم مردم اثرات شگرفی در اصلاح مسیر و پویایی فعالیت‌های مدیریت شهری دارند. مردم بسیار بیشتر از آن چیزی که مدیران و کارشناسان فکر می‌کنند در مورد مسائل می‌دانند و می‌توانند اظهار نظر کنند؛ ولی در مسأله مشارکت مردم در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک شهر، رفتار نظام‌مند، مسأله بسیار مهمی است. در انتها چند نکته مهم قابل ذکر است:

۱- در کشور ما بحث و گفت‌وگو در مورد مدیریت شهری، علی‌رغم اثرگذاری بسیار بالای مدیریت شهری در اندازه ملی خیلی کم است. در حالی که روندها نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از جامعه ما اساساً شهرنشین هستند و مدیریت شهری یک مسأله دور از زندگی مردم نیست.

۲- مدیریت شهری خیلی حساس و گسترده است و همه اینها مستلزم بحث است. امروزه رویکرد علمی دنیا بعد از رواج نگاه نقادانه، با سرعت توسعه پیدا کرده است؛ بنابراین اگر بحث مدیریت یا برنامه‌ریزی شهری کم باشد، طبیعی است که فرآیند رشد مدیریت و برنامه‌ریزی شهری طی نخواهد شد.

ضروری است متخصصین، مدیران و متولیان شهری، این موضوع را سرلوحه کارشان قرار دهند که با طرح مباحث



نقادانه، ظرفیت نقد را نیز در خود ایجاد کنند. نکته بعدی این است که در کشور ما نسبت به سایر رشته‌ها، متخصصین کمی در این رشته داریم. یعنی ما به نسبت نیازها، متخصصینی را در رشته‌های خاص تربیت می‌کنیم و در دانشگاه‌ها نیز این رشته‌ها تدریس می‌شوند، اما در بحث شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری، آمار دانشجویان خصوصاً در دوره‌های تحصیلات تکمیلی نسبت به سایر رشته‌ها کمتر است از لحاظ پوشش جمعیتی نیز متخصصین این رشته بسیار محدود بوده و متناسفانه همین تعداد نیز در این زمینه ورشته، فعالیت‌های زیادی ندارند. حتی نهادهای متولی ما نیز از این متخصصین بهره‌زادی نمی‌برند.

بنابراین بهتر است تحقیقی در رابطه با شهرداری‌های کشور انجام شود تا ببینیم چند درصد از منابع انسانی آنها متخصص هستند؟ و چه سهمی از آن به تخصص‌های مباحث برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تعلق دارد؟ اولین کار و یک توصیه به مجموعه مدیران شهری، این است که سازمان‌های خود را با اولویت بسیار بالا به منابع انسانی تجهیز کنند. حضور منابع انسانی متخصص در این رشته‌ها، سازمان‌ها را توانمند کرده و با جهت‌گیری‌های مربوط به مدیریت استراتژیک شهری همراه می‌کند.

سازمان‌های متولی هم باید تشویقاتی را قائل شوند. البته سیاست‌هایی که ممکن است تشویقی بشمار آیند، در صورتی توانمندسازی را در پی دارند که حالت تقلیدی پیدا نکنند، در مورد آنها فرهنگ‌سازی شود و البته نهادهای متولی آنها نیز روشن باشد. نکته دیگر اینکه، دوره مدیریت مدیران نهادهای شهری معمولاً کوتاه است. در همه نهادهای ما این مشکل وجود دارد که نگاه‌های درازمدت کمتر حاکم است.

اگر شورای شهر را به عنوان نماینده ذی‌نفعان اصلی در شهر بدانیم، اولین چیزی که در الگوی ترویجی به آن اتکا می‌شود، این است که حتماً باید به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک شهر بروند. اگر این اتفاق رخ دهد و شهرهای ما دارای سند‌های الزامات مدیریت استراتژیک شوند، باعث می‌شود که در صورت تعویض شهرداری یک مجموعه، شهردار بعدی متعهد باشد که مسیر قبلی را ادامه دهد. در صورت اعتنا به کارهای انجام شده در گذشته، نقش متولیان شهری، چه با نگاه حاکمیتی و چه مردمی در قالب شوراها می‌تواند موثر باشد. سند‌های مربوط به بحث مدیریت استراتژیک می‌تواند فصل مشترک‌ها را مبنا قرار داده و ثبات حرکتی مجموعه را در پی داشته باشد.

نکته مهم و قابل توجه دیگر، مطالبه‌گری شهروندان است. مطمئناً وجود بحث مطالبه‌گری بین شهروندان و تولید سند، مانع از تفرق حرکتی می‌شود در این مورد می‌توان به الگوی موجود در کشور خودمان اشاره کرد که با داشتن سه قوه تقریباً مستقل، کشوری واحد است. امروزه برنامه چشم‌انداز ۲۰ ساله نظام تدوین شده و می‌بینیم که وجود این چشم‌انداز با همه قوت و ضعف احتمالی، منبعی برای هماهنگ‌سازی بین قوا شده است.

البته این چالش نیز وجود دارد که آیا برنامه چهارم در جهت سند چشم‌انداز است؟ آیا برنامه یکساله بودجه در جهت چشم‌انداز برنامه است؟

وجود این سند یا حتی رویکرد اینکه ما یک سند داشته باشیم، مانع از تفرق حرکتی می‌شود. البته ممکن است چالش‌هایی هم داشته باشیم؛ اما سند چشم‌انداز وجود دارد و نیازمند بعد پاسخ‌گویی نیز هست. به این معنی که سند فوق، خودش مبنایی برای مطالبه‌گری شهروندان، نهادهای مختلف از همدیگر و همچنین پاسخ‌گویی شده است. به این ترتیب هر دولت و مجموعه‌ای که در راس قرار گیرد، بعد از گذشت چند سال در می‌یابد که چه حرکتی در چه بخشی انجام شده است.

در مسائل شهری نیز این چنین است؛ اما ساختار و نهادهای روشنی مثل نهادهای حاکمیتی در بخش شهر کمتر دیده می‌شوند. واقعیت این است که پیچیدگی‌های شهر کمتر از کشور نیست؛ زیرا کشور دارای مرز مشخص و تعاملات حیطه‌بندی شده است، اما شهرها مرز تعاملی محدود و مشخصی ندارند و کارکردهای موجود نیز به شکل حاکمیتی و یا نهادهای حکومتی ساخت یافته دیده نمی‌شود. اگر در کشور به بحث مدیریت شهری و نظام‌دادن به مباحث شهری نپردازیم، با معضلات بسیاری مواجه خواهیم شد.

با تشکر از حضور همگی اساتید

# مروری بر تاریخچه، مفاهیم و آرایه فرایند پیشنهادی برای تدوین برنامه استراتژیک سازمان شهرداری

سید محمد صادق امامیان<sup>۱</sup>

## چکیده

برنامه ریزی استراتژیک به عنوان یکی از ابزارهای مدیریتی مورد استفاده در سازمان‌ها با هدف تعیین جهت گیری‌های کلان استراتژی‌های اصلی سازمان، امروزه مورد اقبال و توجه فراوانی قرار گرفته است. هرچند تاثیر تاریخی پرداختن به استراتژی‌ها به ارتش‌ها و سازمان‌های نظامی برمی‌گردد؛ اما استفاده روز افزون و تعمیمی قابل توجه مفاهیم مرتبط با برنامه ریزی استراتژیک در حوزه رقابت کسب و کار در نیم قرن اخیر، این مفهوم را به جزء لاینفک مدیریت بازاری و کسب و کارهای رقابتی تبدیل کرده است. آنچه که در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است، موج سوم فراگیری برنامه ریزی استراتژیک پس از گذر از کاربردهای نظامی و رقابتی کسب و کار به حوزه سازمان‌های عمومی، دولتی و غیرانتفاعی است. این موج در دهه‌های اخیر، روندی صعودی داشته و با تاخیری قابل انتظار به کشورهای در حال توسعه نیز رسیده است. حوزه مدیریت شهری و سازمان‌های محلی در تمام کشورها یا سازمان دولتی تلقی می‌گردند و یا بخش عمومی محسوب می‌شوند. به همین روی تاریخچه چشم انداز بکارگیری و کلیات فرایند پیشنهادی برنامه ریزی استراتژیک در این حوزه مورد توجه نگارندگان این مقاله قرار گرفته است.

مقاله فوق در دو بخش ارائه می‌شود. در بخش اول به مروری بر تاریخچه و اهداف بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک در سازمان‌های عمومی و شهرداری‌ها پرداخته می‌شود و در بخش دوم، فرایند پیشنهادی برای تدوین برنامه استراتژیک در سازمان‌های شهرداری ارائه می‌گردد.

استفاده از فرایند مذکور را می‌توان علاوه بر شهرداری‌ها در سازمان‌های مشابه (مانند وزارتخانه‌های دولت که مشتمل بر واحدها یا سازمان‌هایی فعال در حوزه‌های فعالیتی یا جغرافیایی مختلف می‌باشند) نیز پیشنهاد نمود.

واژگان کلیدی:  
برنامهریزی استراتژیک،  
فرایند، سازمان شهرداری



## اهداف و علاقه مندی سازمان های عمومی و شهرداری ها

### از بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک

استراتژی ها در فرآیندی به نام برنامه ریزی استراتژیک سازمان شکل می گیرند؛ چراکه پیرس<sup>۲</sup> معتقد است که برنامه ریزی استراتژیک در کنار پیاده سازی و کنترل آن، سه مؤلفه مدیریت استراتژیک را تشکیل می دهد. اگر چه در ادبیات مدیریت، تعاریف مختلفی از برنامه ریزی استراتژیک آمده است، با این حال در مؤلفه های اصلی با یکدیگر اشتراک دارند. برایسون<sup>۳</sup> در تعریف خود از برنامه ریزی استراتژیک، آن را تلاشی نظام مند در جهت اجرای تصمیمات یا اقداماتی بنیادی می داند که به شکل دهی و هدایت سه موضوع زیر می پردازد:

■ آنچه سازمان هست؛

■ آنچه انجام می دهد؛

■ چرا آن را انجام می دهد.

مور<sup>۴</sup> هدف از برنامه ریزی استراتژیک در سازمان های دولتی و غیر انتفاعی را ایجاد ارزش از طریق ارتقاء بهره‌وری مردم<sup>۵</sup> و کالاهای همگانی<sup>۶</sup> با هزینه ای معقول بیان کرده است [۵]. دفتر ملی دولت های محلی<sup>۷</sup> کشور نیوزیلند نیز در تعریف خود از برنامه ریزی استراتژیک، آن را عبارت از مرور و بررسی موضوعات برنامه ریزی و توسعه در چارچوبی<sup>۸</sup> جامع و بعلاوه شناسایی حوزه های مهم جهت انجام اقدامات بلند و کوتاه مدت می داند [۷]. جدای از تعاریف متعدد برنامه ریزی استراتژیک، لازم به ذکر است که برنامه ریزی استراتژیک با تأخیری ۱۰ تا ۲۰ ساله نسبت به بخش انتفاعی در بخش دولتی مورد استفاده قرار گرفته است. به زعم لیولین و تاپین<sup>۹</sup> چند فاکتور منجر شدند تا مدیریت استراتژیک رسمی در دستور کار سازمان های عمومی قرار نگیرد: الف- سازمان های دولتی احساس نیازی به استراتژی های کسب و حفظ استراتژی های رقابتی جهت بقا خویش نداشته و اینگونه استراتژی ها در بازار غیر رقابتی و انحصاری سازمان های عمومی بی معناست. ب- مدیریت توقیفی<sup>۱۰</sup> یا تصدی گرایانه سازمان های دولتی، منجر به ارسال خدمات یا محصولات از طریق روش های حفاظت شده<sup>۱۱</sup> و دائمی<sup>۱۲</sup> گردیده که تغییر در دیوانسالاری حاکم بر آنها معنادار نمی باشد. ج- تقاضاهای متناقض خواسته شده از سازمان ها، آن ها را با مشکلات غیر قابل حلی روبرو می کند که هم در طرح ریزی و هم در اجرای استراتژی های مناسب، جهت حل مشکلات و کسب رضایت همه ذی نفعان به دشواری برخورد می کنند.

علی رغم کندی و تأخیر موجود در کاربری برنامه استراتژیک در سازمان های بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی، امروزه تعداد زیادی از سازمان های دولتی و غیر انتفاعی مدعی بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک هستند [۲۱]. استقبال روز افزون از این ابزار در دهه های اخیر ریشه در محدودیت های سخت گیرانه دولت های غربی برای صرف منابع داشته است. در دهه ۱۹۹۰ مین دولت ها سازمان های ارائه دهنده خدمات عمومی را ملزم نمودند تا سطح پاسخ گویی نسبت به خواسته های مردم و واحدهای تجاری را ارتقاء دهند، از تکنولوژی های اطلاعاتی و ارتباطاتی در جهت تهیه کانال های جدید دسترسی به خدمات استفاده نموده و بهره وری خود را نیز افزایش دهند. در آمریکا بسیاری از این نوع اقدامات تحت نام «بازآفرینی دولت»<sup>۱۳</sup> و در انگلستان تحت نام «مدرنیزه کردن دولت»<sup>۱۴</sup> صورت پذیرفته اند [۶].

قانون عملکرد و نتایج دولت ۱۵ در سال ۱۹۹۳ سازمان های فدرالی (کشور آمریکا) را ملزم نموده است تا به تدوین برنامه استراتژیک خود پرداخته و بین آن و نظام بودجه ریزی و ارزیابی عملکرد خود پیوند برقرار کنند [۱۹]. به تازگی نیز در اصول برنامه مدیریتی دولت آمریکا آمده است که سازمان های دولتی می باید نتیجه محور باشند نه فرآیند محور؛ شهروند محور باشند و نه رویه محور و دیوانسالار؛ بازار محور باشند و رقابت را تشویق کنند نه اینکه نوآوری را در سازمان خفه کنند [۱۱].

مدیریت اجرایی عمومی<sup>۱۵</sup> در طی ربع قرن گذشته، شاهد روند تکاملی در طرح های نوآورانه مدیریتی در

دولت‌های شهرداری بوده است [۹] و بنا بر بیان پویستر و استریب<sup>۱۷</sup>، برنامه ریزی استراتژیک در طی دو دهه گذشته در شهرهای زیادی مورد استفاده قرار گرفته است، شوراها<sup>۱۸</sup> و دولت‌های محلی در تلاش اند تا به سازمان‌هایی کارا تبدیل شده، کیفیت خدمات خود را افزایش داده و به عبارتی بازار محور یا مشتری گرا شوند [۳]. به همین دلیل نیز تاریخچه اصلاحات در شهرداری‌ها مشتمل بر مثال‌های زیادی از کاربرد روش‌ها و مدل‌های اعمال شده در بخش خصوصی در طراحی و مدیریت دولت - شهرداری<sup>۱۹</sup> شده و مسئولین شهرداری‌ها نیز تشویق می‌شوند تا از برنامه ریزی استراتژیک به عنوان ابزاری برای مدیریت تحول و پیچیدگی موجود در محیط خود استفاده کنند [۱۴].

نتایج یک تحقیق که به مقایسه نظرات مدیران سازمان‌های خصوصی و سازمان‌های دولت محلی درباره منافع بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک در کشور انگلستان پرداخته، نشان می‌دهد که مدیران دولت‌های محلی نیز همچون مدیران بخش خصوصی به منافع مهم برنامه ریزی استراتژیک اعتقاد دارند [۱۵].

منفعت	دولت محلی (تعداد=۲۴۱)	بخش خصوصی (تعداد=۱۳۲)
دستیابی به آرمان و اهداف	۸۱٪	۸۱٪
رویداد های مهم <sup>۲۰</sup> مشخص	۷۰	۷۷
استفاده بهتر از منابع	۶۹	۵
ارائه چشم انداز یکپارچه به کارکنان	۵۹	۶۴
تدارک فرصت‌ها و ایده‌های جدید	۵۴	۵۱
دستیابی به صرفه جویی در هزینه	۴۳	۶۸
در اختیار نهادن منابع به حوزه‌های فرصت‌ها	۴۱	۵۱

جدول شماره (۱)، منافع بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک، [۱۵]

پویستر و استریب، تحقیقی را با هدف بررسی سطح استفاده از برنامه ریزی و مدیریت استراتژیک در دولت‌های شهرداری با جمعیتی بیش از ۲۵ هزار نفر انجام داده‌اند که تعداد ۵۱۲ شهرداری در آن مشارکت داشته‌اند. بر اساس این تحقیق، ۴۴ درصد شهرداری‌ها در طی پنج سال گذشته به انجام برنامه ریزی استراتژیک رسمی در سطح شهری پرداخته‌اند. ۲۴ درصد شهرداری‌های فوق‌الذکر اعلام نموده‌اند که برای اولین بار اقدام به برنامه ریزی استراتژیک کرده و هنوز برنامه نهایی خود را تکمیل نکرده‌اند، ۲۳ درصد آن‌ها نیز یکبار برنامه را تدوین نموده‌اند و ۵۳ درصد به تدوین چندباره برنامه ریزی استراتژیک موفق شده‌اند (جدول شماره ۱).



شکل شماره (۱)، سطح استفاده از برنامه ریزی استراتژیک در دولت‌های



تعداد بسیاری از مدیران شهرداری‌های دست‌اندرکار برنامه استراتژیک، رضایت خود را از پیاده‌سازی طرح‌های<sup>۲۱</sup> استراتژیک و دستیابی به اهداف استراتژیک اعلام داشته‌اند. به طور تقریبی ۹۰ درصد آن‌ها نیز اعلام نموده‌اند که منافع بدست‌آمده از برنامه استراتژیک بیش از هزینه صرف شده آن‌ها می‌باشد.

ب- چشم‌انداز بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک سازمان‌های شهرداری با توجه به ویژگی‌های آنها سطح کلان سازمان شهرداری، متشکل از شورای شهر، شهردار، مدیر شهر و مدیران سرفصل‌های مأموریتی می‌باشند. امروزه ساختار دولت - شهرداری‌ها<sup>۲۲</sup> در کشور امریکا مشتمل بر پنج نوع ساختار عمومی زیر می‌باشند:

× شهردار - شورا<sup>۲۳</sup>؛

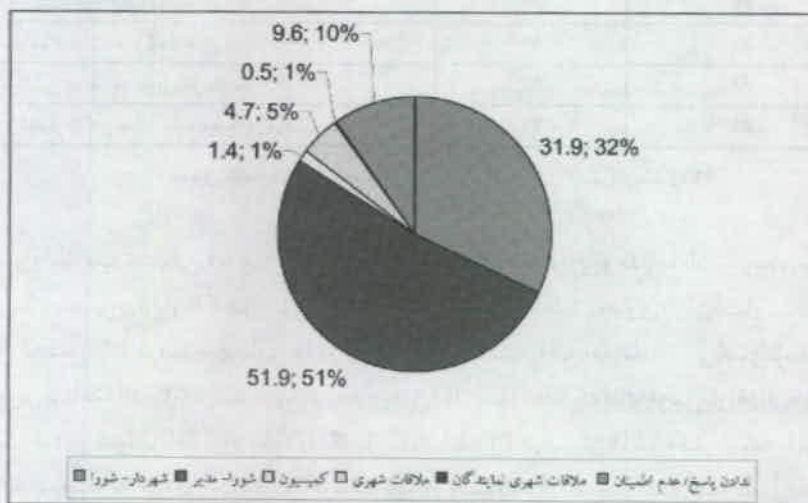
× شورا - مدیر<sup>۲۴</sup>؛

× کمیسیون<sup>۲۵</sup>؛

× ملاقات شهری<sup>۲۶</sup>؛

× ملاقات شهری نمایندگان<sup>۲۷</sup>.

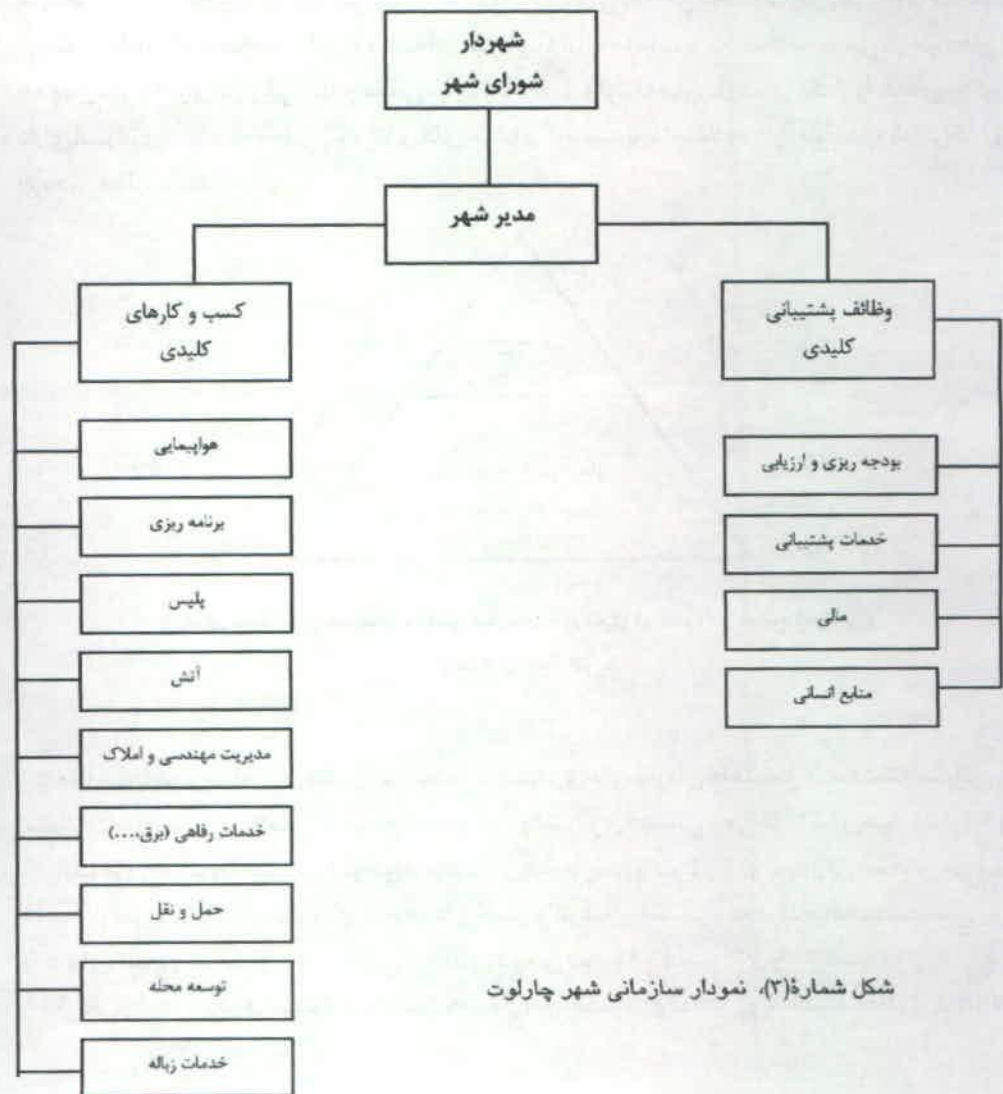
البته همانطور که شکل شماره (۲)، نشان می‌دهد دو ساختار ابتدایی بیشتر مورد استفاده قرار گرفته است [۱۶].



شکل شماره (۲)، توزیع ساختارهای دولت‌های شهرداری مبتنی بر تحقیق سال ۱۹۹۶ توسط ICMA<sup>28</sup> در کشور آمریکا

عموم شهرداری‌ها (مخصوصاً در شهرهای بزرگ) سازمان‌هایی بزرگ محسوب می‌شوند که مشتمل بر تعداد زیادی بخش یا سازمان‌اند که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت مدیریت و نظارت واحد مرکزی شهرداری می‌باشند. شهرداری نیز در قالب یک واحد دولت محلی و یا به عنوان یک واحد زیرمجموعه دولت مرکزی یا ایالتی، جزء سازمان‌های عمومی و غیرانتفاعی محسوب می‌شوند [۱].

شهرداری‌ها را می‌توان نوعی سازمان مادر دانست که با انتخاب استراتژی‌های متنوع همگون و ناهمگون در حوزه‌های مختلفی همچون ایمنی، حمل و نقل، خدمات شهری، بهداشت و ... در قالب واحدهای سازمانی مختلف فعالیت می‌کنند. به عنوان مثال می‌توان به نمودار سازمانی شهر چارلوت<sup>۲۹</sup> (شکل شماره ۳) توجه نمود.



شکل شماره (۲)، نمودار سازمانی شهر چارلوت

سیاست گذاران و مدیران کشورها و مناطق مختلف تحت تاثیر یا هدایت عوامل گوناگونی مانند عوامل سیاسی، قانونی یا اقتصادی به تعیین نوع و حجم فعالیت های شهرداری از طرفی و سهم انجام آنها توسط بخش دولتی و بخش خصوصی می پردازند. بنابراین آنچه به طور خلاصه می توان در نظر داشت این است که عموم شهرداری ها مسؤلیت ارائه خدمات متنوع شهروندان را بر عهده دارند و در همین راستا می باید همچون سازمان های دولتی یا غیردولتی استراتژی های مناسبی را برای بهبود و ارائه خدمات (خواه توسط یک واحد یا شبکه ای از واحدها) مورد رضایت شهروندان تدوین کرده و پیاده کنند [۵].

شهرداری ها به عنوان یک سازمان چند بخشی متشکل از سه سطح، سطح شرکتی<sup>۳۰</sup> و سطح واحدها و سازمان های زیرمجموعه و سطح عملیاتی می باشند (شکل شماره ۴). سازمان های پایین دست را واحدهای عمومی استراتژیک<sup>۳۱</sup> (که مترادف واحدهای کسب و کار استراتژیک<sup>۳۲</sup> در حوزه سازمان های تجاری می باشند) می خوانند [۶] هر واحد عمومی استراتژیک، واحد یا سازمانی است که خدمات یا محصولات ویژه ای را به بازار ارائه می کند و تا حد قابل توجهی مستقل از دیگر واحدهای درون سازمان، قابل مدیریت است. به عبارت دیگر، هر SPU به مسائل و موضوعاتی شبیه به هم (مانند موضوعات بهداشتی یا موضوعات حمل و نقل) می پردازد. واحدهای SPU سازمان شهرداری در قالب معاونت ها و یا سازمان های تابعه معاونت های سازمان شهرداری

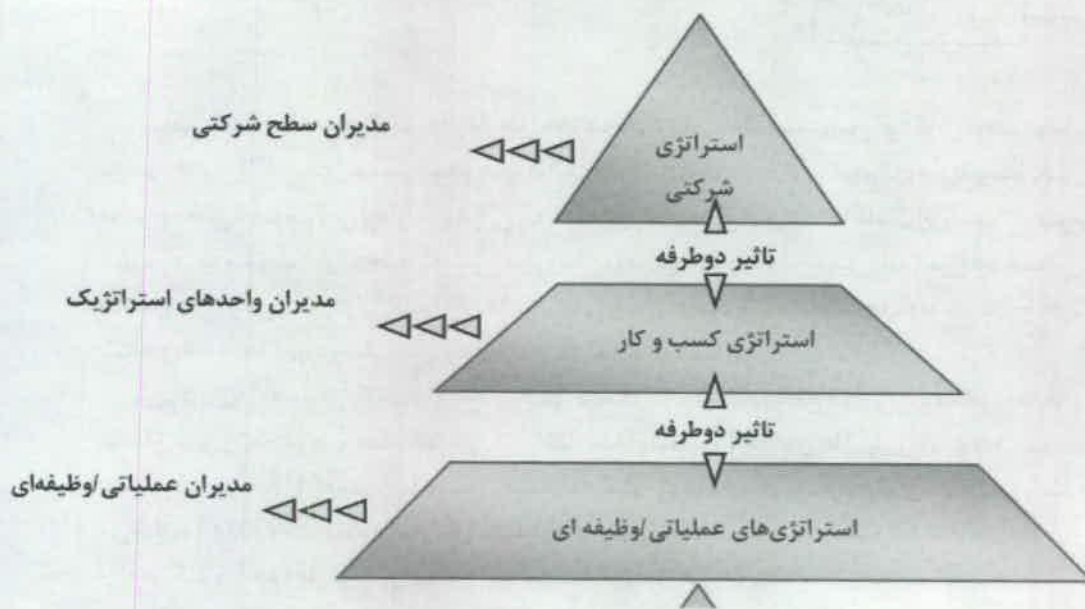


سازماندهی شده و علاوه بر واحدهایی نیز جهت ارائه خدمات پشتیبانی در داخل ساختار سازمان شهرداری مشاهده می‌شوند. واحدهای سطح عملیاتی یا وظیفه‌ای سازمان به ارائه خدمات یا محصولات خاصی در حوزه‌هایی همچون مالی و اداری، بازاریابی، منابع انسانی، تولید و یا تحقیق و توسعه می‌پردازند. هر یک از واحدهای مذکور دارای استراتژی‌ها یا برنامه‌هایی (استراتژی‌های عملیاتی) هستند تا با استفاده از آنها بتوانند به شکلی کارا و اثر بخش فعالیت کنند.



شکل شماره (۴). ساختار عمومی سازمان شهرداری در قالب دو سطح شرکتی و واحدهای استراتژیک

متناسب با سطوح ساختاری سازمان‌ها، مجموعه استراتژی‌های سازمان‌ها مشتمل بر سه دسته استراتژی: استراتژی سطح شرکتی<sup>۲۳</sup>، استراتژی سطح کسب و کار<sup>۲۴</sup> و استراتژی عملیاتی<sup>۲۵</sup> می‌شود (شکل شماره ۵) [۴۴]. استراتژی شرکتی به تبیین هدف و حوزه فعالیت کلی سازمان می‌پردازد [۱۷] و به عبارتی مشخص می‌کند که سازمان می‌باید در چه مجموعه‌ای از واحدهای کسب و کار فعال باشد. در واقع در ادامه تخصیص منابع بین واحدهای کسب و کار نیز از وظائف حیاتی استراتژی شرکتی است [۱۶]. استراتژی واحد کسب و کار، بر روش و چگونگی رقابت در یک صنعت خاص یا بخش محصول / بازار متمرکز بوده [۱۶] و یا در صدد حفظ و ارتقاء ارائه



شکل شماره (۵)، سلسله مراتب استراتژی‌ها در سازمان [۴۴]

فهرست منابع:

1. Ackerman, F., and C. Eden. 2005. *The Practice of Making Strategy*. SAGE Publication

2. Allison, M., and K. Jude. 1997. *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*. John Wiley & Sons, Inc.

3. Barry, B.W. 1997. *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations*. Revised and Updated. St. Paul Minn.: Amherst H. Wilder Foundation

4. Boyne, G., and R. Walker. 2004. *Strategy Content and Public Service Organizations*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (2): 231-252.

5. Bryson, J. 2005. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Third Edition. John Wiley & Sons

6. Collis, D.J. 1996. *Corporate Strategy in Multi Business Firms*. *Long Range Planning* 29(3): 416-418

7. Gharib, Mohamed. 2000. *Government Departmental Strategies: Taxonomy of Strategic Behaviour in the Canadian Government*. *Management International* 5(1): 1

8. Goold, M., A. Campbell, and M. Alexander. 1994. *Corporate-Level Strategy: Creating Value in The Multi Business Company*. John Wiley & Sons Inc.

9. Goold, M., D. Pettifer, and D. Young. 2001. *Redesigning The Corporate Center*. *European Management Journal* 19(1): 83-91

خدمات در چارچوب بودجه می‌باشند. در ادامه استراتژی‌های وظیفه‌ای و عملیاتی نیز به سازماندهی مؤلفه‌های سازمان (منابع، فرآیندها، واحد وظیفه‌ای و ...) می‌پردازد تا هم‌جهتی آنها را برای دستیابی به جهت استراتژیک سازمان و واحد کسب و کار تضمین کند.

برنامه استراتژیک سازمان مشتمل بر مجموعه استراتژی‌های تدوین شده توسط مدیران مختلف در سطوح مختلف سلسله مراتب سازمانی (سطح شرکتی، سطح واحدها و سطح عملیاتی) است (شکل شماره ۵). استراتژی‌های شرکتی معمولاً توسط مدیران سطح بالایی سازمان، طرح ریزی و تدوین می‌شوند، اما استراتژی‌های کسب و کار توسط مدیران میانی (مانند مدیر محصول یا مدیر منطقه) و استراتژی‌های وظیفه‌ای و عملیاتی نیز توسط مدیران سطح پایین سازمان مانند مدیران وظیفه‌ای تدوین می‌گردند [۴۴].

فعالیت راهبردی<sup>۲۶</sup> مدیریت کامل نخواهد شد؛ مگر تا زمانی که لایه و بخش‌های جداگانه استراتژی در قالب یک طرح یکپارچه منسجم شوند و در حالت ایده‌آل لایه‌ها و بخش‌های جداگانه می‌باید همانند یک پازل<sup>۲۷</sup> با هم جور شوند.



شکل شماره (۶)، شبکه بندی مأموریت‌ها، اهداف و استراتژی‌ها

جهت دستیابی به یکدستی، فرآیند تدوین استراتژی می‌باید از سمت بالا به پایین بیشتر از سمت پایین به بالا دنبال شود. بعلاوه از آنجا که مدیران سطوح پایین سازمان نمی‌توانند بدون دانستن جهت بلندمدت سازمان و استراتژی‌های سطوح پایین به تدوین استراتژی بپردازند، هدایت<sup>۲۸</sup> و ارشاد<sup>۲۹</sup> واحدهای زیر مجموعه می‌باید از سطح شرکتی به سطح واحدهای سازمانی و از سطح واحدهای سازمانی به سطوح عملیاتی و فعالیتی جریان داشته باشد. در نتیجه می‌توان اعلام کرد که نابسامانی استراتژیک زمانی در سازمانی اتفاق می‌افتد که مدیران ارشد، عمل راهبردی بالا به پایین را به صورت استوار و پی‌گیر بکار نمی‌بندند. مدیران سطوح مختلف می‌باید فعالیت‌های طرح ریزی استراتژی را به گونه‌ای انجام دهند که در نهایت منجر به دستیابی به اهداف اصلی سازمان و یا عبارتی منجر به کسب منافع کل سازمان شود، نه به گونه‌ای که در جهت سود و منافع شخصی افراد یا واحد سازمانی باشد. هر چقدر که سازمان بزرگ‌تر باشد، حجم فعالیت‌های لازم برای هماهنگ نمودن اهداف و فعالیت‌های بخش‌ها و سطوح مختلف بیشتر خواهد شد. شکل شماره (۶)، شبکه بندی<sup>۳۰</sup> اهداف و استراتژی‌ها را در سلسله مراتب مدیریتی نشان می‌دهد. فلش‌های دوسره نشان دهنده آثار دو طرفه بالا به پایین و پایین به بالا روی مأموریت‌ها، اهداف و استراتژی‌ها در هر سطحی می‌باشد. از طرفی اضافه بر این، آثار دو طرفه در بین واحدهای مرتبط و فرآیندها و فعالیت‌های مرتبط نیز در یک واحد سازمانی وجود دارند.

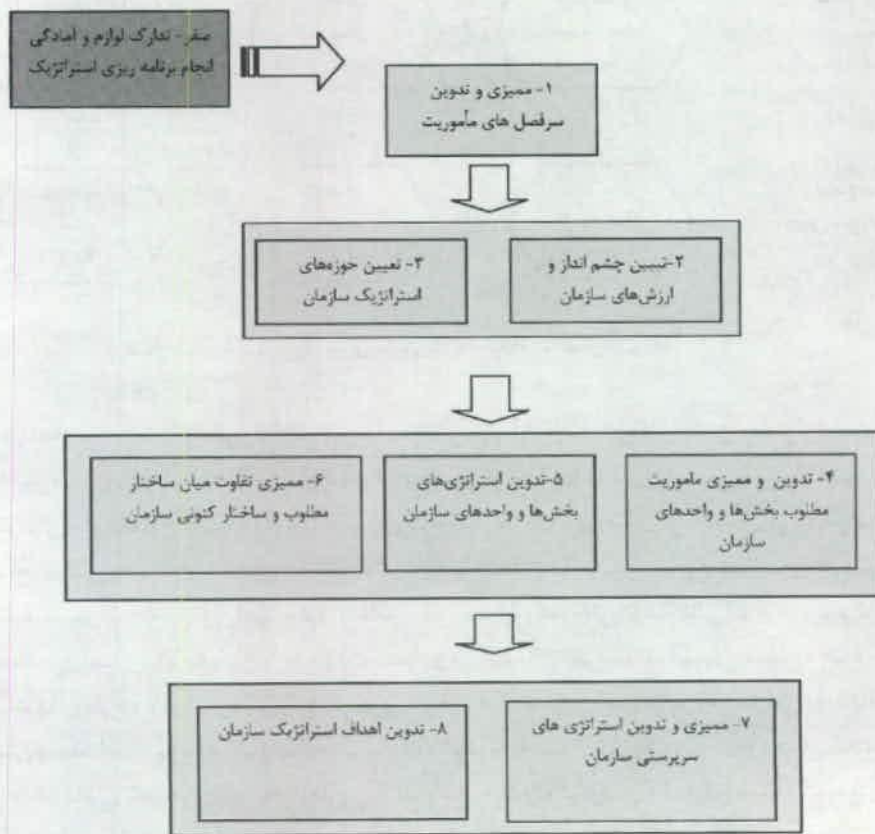


به طور خلاصه برنامه استراتژیک شهرداری به عنوان سازمانی با ساختار چندبخشی مشتمل بر استراتژی‌های سه سطح سازمان (استراتژی‌های شرکتی، استراتژی‌های واحد سازمانی و استراتژی‌های عملیاتی) بوده و برای تدوین آنها می‌باید شبکه بندی شکل شماره (۶)، را به عنوان چشم انداز پیاده سازی برنامه استراتژیک در کل سازمان در نظر داشت.

### ج - کلیات فرایند پیشنهادی تدوین برنامه استراتژیک

تدوین فرایند انجام کار، یکی از قدم‌های مقدماتی و اصلی در فرایند طرح ریزی و پیاده سازی هر اقدام یا برنامه‌ای است. به همین دلیل است که در تدوین برنامه استراتژیک نیز می‌باید در فعالیت‌های ابتدایی به جستجو یا تدوین فرآیندی مناسب برای برنامه ریزی استراتژیک پرداخت.

با تبعیت از اصل فوق و در راستای پاسخ گویی به این سؤال که چگونه می‌توان به تدوین برنامه استراتژیک شهرداری به عنوان یک سازمان عمومی و چندبخشی پرداخت، فرایند پیشنهادی ارائه می‌گردد. که حاصل مطالعه و استفاده از ادبیات و تجربیات موجود در سازمان‌های خصوصی و عمومی و متناسب با شهرداری است ارائه می‌گردد. این فرایند کمک می‌کند تا بتوان مؤلفه‌های مطرح در تدوین برنامه استراتژیک و ترتیب انجام آنها را در شهرداری‌ها شناخت.



شکل شماره (۷)، فرایند جامع تدوین برنامه استراتژیک سازمان شهرداری

10. Hax, A. and N. Majluf. 1996. The Strategy Concept and Process: A Pragmatic Approach. Second Edition. Prentice Hall.

11. Kaplan, R. 2002. The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations. Harvard Business School Publishing. Article Reprint No. B9911C

12. Kaplan, Robert S. 1999b. City of Charlotte (B). No. 9-199-043. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.

13. Kaplan, Robert S. 1999a. City of Charlotte (A). No. 9-199-036. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press

14. Kaplan, R., and D. Norton. 2001. The Strategy Focused Organization. Harvard Business School Press

15. Kathy, S., and Y.L. Chan. 2002. Performance Measurement and The Implementation of Balanced Scorecards in Municipals. The Journal of Government Financial Management 51(4):8-19

16. Ketchen, D.J., J. B. Thomas, and R.R. McDaniel. 1996. Process, Content and Context: Synergistic Effects on Organizational Performance. Journal of Management 22(2): 231-57

17. Miles, Robert E., and Charles C. Snow. 1978. Organizational Strategy, Structure and Process. New York: McGraw-Hill

18. Miller, Danny. 1986. Configurations of Strategy and Structure: Towards a Synthesis. Strategic Management Journal 7(3): 233-49



19. Moore, M.H. 2000. Managing The Value: Organizational Strategy in for Profit, Nonprofit and Governmental Organizations. Nonprofit and Voluntary Sector Quality 29(1):221-231

20. Niven, Paul, R. 2003. Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies. John Wiley & Sons, Inc

21. Nutt, P., and R. Backoff. 1995. Strategy for Public and Third Sector Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory 5(2): 189-211

22. Nutt, P., and R. Backoff. 1992. Strategic Management and of Public and Third Sector Organizations: A Handbook of Leaders. Jossey-Bass

23. Nutt, P.; R. Backoff, and M.F. Hogan. 2000. Managing the paradoxes of Strategic Change. Journal of Applied Management Studies 9(1):5-31

24. Osborne, D., and P. Plastrik. 1997. Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley

25. Osborne, D., and P. Plastrik. 2000. The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transferring Your Government. Jossey-Bass

26. Poister, T., and G. Streib. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades. Public Administration Review 65(1): 45-56

27. Porter, Michael E. 1980. Competitive Strategy. New York: Free Press.

بی شک هدف از ارائه این فرآیند پرداختن به جزئیات هر یک از قدم‌ها (که مشتمل بر ابزارها و روش‌های خاص خود هستند) نبوده است؛ بلکه در صدد برآمده است که نقش راهنما را برای مدیران و کارکنان برنامه‌ریزی سازمان‌ها داشته باشد. به علاوه بیان این فرآیند فرصتی خواهد بود تا مجریان، مشاوران و محققان با آزمایش و ارزیابی آن در سازمان‌ها شایستگی آن را مورد بررسی قرار دهند و بعلاوه با پیشنهادات خود در آینده آن را کامل‌تر نمایند تا در نهایت وسیله‌ای برای تدوین اثربخش و سریع برنامه‌های استراتژیک فراهم گردد.

### قدم مقدماتی (تدارک لوازم و آمادگی برای انجام برنامه‌ریزی استراتژیک)

در اولین قدم فرآیند پیشنهادی به ممیزی مقدمات و تدارک الزامات انجام قدم‌های پیش‌بینی شده فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک پرداخته می‌شود. از این قدم با عناوین مختلفی یاد می‌شود. "توافق بر روی فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک" [۶]، "برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزی" [۴۰]، "پیش از شروع" [۳۰]، "آماده شدن" [۲]، "شروع کردن" [۱].

از این قدم دو هدف دنبال می‌شود. اولین هدف اینکه از نیاز سازمان به برنامه‌ریزی استراتژیک و تمایلش برای سرمایه‌گذاری در آن به عنوان یک پروژه تحول (که مشتمل بر حمایت، مشارکت و تعهد مدیریت ارشد و فراهم نمودن منابع مالی، اطلاعاتی و انسانی می‌شود) اطمینان حاصل شود. منطقی است که در صورت وجود موانع بزرگی در راه اجرایی نمودن فرآیند از ادامه کار صرف نظر نمود. هدف دوم نیز انجام یک سری اقدامات اولیه برای آماده سازی شرایط جهت پیاده سازی برنامه استراتژیک است. برای مثال می‌توان از موضوع شناسایی ذی‌نفعان نام برد که قدمی بسیار حیاتی علی‌الخصوص در حوزه سازمان‌های عمومی و دولتی است.

برایسون (۲۰۰۴) ذکر می‌کند که این قدم اگر به صورت مطلوب انجام شود، می‌تواند به توافق بر موارد زیر کمک کند:

- اهداف، انتظارات و ارزش‌های حاصل از فعالیت‌های برنامه‌ریزی استراتژیک
- شناسایی و تعیین نوع مشارکت سازمان‌ها، واحدها، گروه‌ها و افرادی که باید در فرآیند مشارکت داشته باشند
- قدم‌های مشخص فرآیند تدوین برنامه استراتژیک
- شکل و روش گزارش‌دهی از پیشرفت کار

### قدم یک (ممیزی و تدوین سرفصل‌های مأموریت)

اولین قدم، ممیزی و تدوین مأموریت سازمان در سطح کلان می‌باشد که ما آنها را سرفصل‌های مأموریت<sup>۳</sup> می‌نامیم. این سرفصل‌ها تکیه بر تدوین نیازهایی دارد که وجود سازمان در جهت دستیابی به آنها توجیه می‌شود. برای مثال می‌توان از مواردی مانند امنیت، حمل و نقل یا خدمات جمع‌آوری و دفع زباله نام برد. سازمان با معلوم نمودن سرفصل‌های مأموریت خود، حوزه‌های فعالیت واحدها و سازمان‌های زیرمجموعه خود را مشخص می‌کند و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه نیز به تدوین مأموریت خاص خود منطبق با سرفصل‌های تعیین شده در سطح بالای سازمان می‌پردازند. مجموعه نیازها با گذشت زمان، تغییرات محیطی و سطح توانمندی شهرداری و سازمان‌های فعال در حوزه ارائه خدمات عمومی و شهری تغییر می‌کند.

برای تدوین سرفصل‌های مأموریتی می‌توان از منابع مختلفی همچون برنامه استراتژیک شهر، تحلیل ذی‌نفعان خارجی، تحلیل خبرگان، ممیزی الزامات، الگوبرداری و یا تحلیل ذی‌نفعان داخلی استفاده نمود.



## قدم دو) تبیین چشم انداز و ارزش های سازمان

در قدم سوم به تبیین چشم انداز کلان و بیانیه ارزش سازمان شهرداری پرداخته می شود. این وظیفه بر عهده گروهی متشکل از شورای شهر و مدیران ارشد شهرداری می باشد. خروجی این بخش که در قالب سندی ارائه می شود، مشتمل بر مواردی همچون ارتباط سازمان با ذی نفعان عمده، اهداف کلی سازمان، سیاست های پایه (مانند سیاست های مالی، منابع انسانی، یا سبک مدیریت) و اصول اخلاقی و ارزشی حاکم بر کل بخش ها و واحدهای سازمانی شهرداری است. بی شک سند مذکور راهنمای برنامه ریزی های بخش ها و واحدهای زیرمجموعه سازمان خواهد بود.

## قدم سه) تعیین حوزه های استراتژیک سازمان

در این قدم با مشارکت اعضای شورای شهر، شهردار و مدیران ارشد شهرداری به شناسایی و اولویت بندی موضوعات مهم سازمان پرداخته می گردد و نتایج کار در قالب حوزه های استراتژیک سازمان، مشخص می شود. حوزه ها یا مجموعه موضوعات،<sup>۴۲</sup> آنهایی هستند که بیشترین تاثیر را در تحقق چشم انداز سازمان دارند؛ بنابراین مدیریت ارشد سازمان شهرداری متمایل است تا در پنج سال آینده توجه خاصی به آنها داشته و بر روی آنها سرمایه گذاری نماید. حوزه های استراتژیک، تخصیص منابع و برنامه های واحدهای زیرمجموعه را هدایت می کنند. بنابراین مدیریت بخش ها و سازمان های زیرمجموعه سطح کلان شهرداری باید طی تدوین مأموریت و استراتژی های خود توجه خاص و بیشتری را معطوف به این حوزه ها نمایند [۱۹].

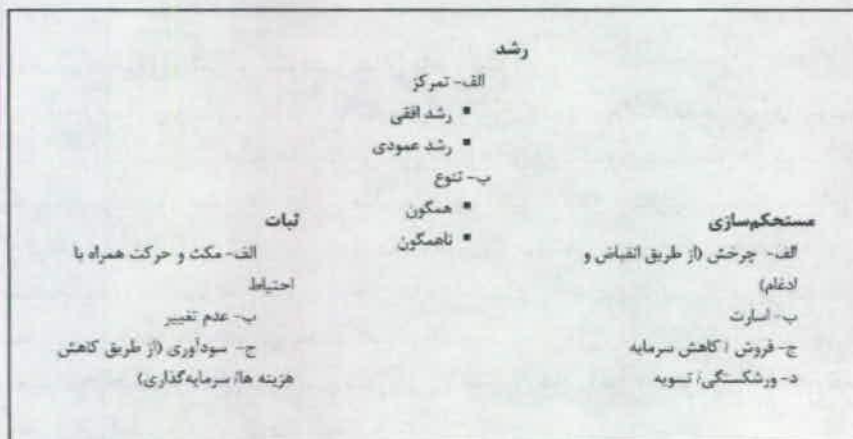
بعد از تدوین حوزه های استراتژیک، سازمان باید استراتژی های هدایتی خود را درباره هر یک از سرفصل های مأموریت تدوین کند. استراتژی های هدایتی به سه دسته تقسیم می شوند [۴۷]:

× استراتژی رشد<sup>۴۳</sup>؛

× استراتژی ثبات<sup>۴۴</sup>؛

× استراتژی مستحکم سازی (از نو سنگر ساختن<sup>۴۵</sup>).

هر یک از این استراتژی ها، مشتمل بر استراتژی های دقیق تری می شوند (شکل شماره ۲) که بعد از تدوین استراتژی های واحدهای زیرمجموعه مشخص می گردند.



شکل شماره ۲) (۸). استراتژی های هدایتی [۴۷]

28. Rubin, M. 1988. Sagas, Ventures, Quests and Parlays: A Typology of Strategies in The Public Sector. In Strategic Planning, ed. J. Bryson and R. Einsweiler, 84-105. Chicago: Planners Press.

29. Steiner, G. A. 1979. Strategic Planning: What Every Manager Must know. In Bryson, J. 2005. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Third Edition. John Wiley & Sons.

30. Stevens, J., and R. McGowan. 1983. Managerial strategies in municipal government organizations. Academy of Management Journal 26(3): 527-34

31. Stewart, J. 1995. Is Public Management Possible. Canberra Bulletin of Public Administration. 78 :1-6. In : (Andersen and Lawrie. 2002)

32. Stewart, Jenny. 2004. The meaning of strategy in the public sector. Australian Journal of Public Administration 63(4):16-21

33. Wechsler, B., and R.W. Backoff. 1986. Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. Public Administration Review 46: 321-27

34. Wechsler, B., and R.W. Backoff. 1986. Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. Public Administration Review 46: 321-27



35. Wheelen, T.L., and J.D. Hunger. 2000. *Strategic Management and Business Policy*. The 7th Edition. Prentice Hall International, Inc.
36. Anthony, R.N. and D.W. Young. 1999. *Management Control in Nonprofit Organizations*. 7th edition. Prentice Hall.
37. Kaplan, Robert S. 1999a. City of Charlotte (A). No. 9-199-036. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
38. Hancock, A.L., Worrall, and J. Pay. 1988. *Developing the Customer Orientation: The Wrekin Experience*. *Local Government Studies* 15(1):37-48.
39. Johnson, G., and K. Scholes. 1999. *Exploring Corporate Strategy*. Prentice Hall Europe. The Fifth Edition.
40. Moore, M.H. 2000. *Managing The Value: Organizational Strategy in for Profit, Nonprofit and Governmental Organizations*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quality* 29(1):221-231.
41. Joyce, P., and A. Woods. 2001. *Strategic Management: A Fresh Approach to Developing Skills, Knowledge and Creativity*. Kogan Page Limited.
42. Local Government New Zealand. 2001. *The Local Government Strategic Planners' Guide*. See.
43. Llewellyn, S., and E. Tappin. 2003. *Strategy in The Public Sector: Management in The Wilderness*. *Journal of Management Studies* 40(4):955-982.

## قدم چهار) تدوین مأموریت مطلوب واحدها و بخش های سازمان

خروجی قدم پنجم، ارائه مأموریت های پیشنهادی واحدهای زیر مجموعه سازمان می باشد. این قدم می تواند به دو روش یکی روش برون گرا (بالا به پایین) و دیگری روش درون گرا (پایین به بالا) انجام پذیرد.

در روش برون گرا در ابتدا با استفاده از دیدگاه خبرگان و ذی نفعان خارجی و الگو برداری از سازمان های موفق مشابه به تشریح دقیق تر سرفصل های مأموریت (مأموریت مطلوب سازمان) پرداخته می شود و در ادامه نظرات ذی نفعان داخلی و ملاحظات قانونی و الزامات حاکم بر فعالیت سازمان نیز مورد توجه قرار می گیرد. بعد از تدوین مأموریت مطلوب، به ممیزی بخش بندی و امکان سنجی آن پرداخته می شود [۱۵]. ممیزی بخش بندی سازمان با این هدف صورت می گیرد که بتوان انجام پذیری مأموریت مطلوب توسط ساختار کنونی را سنجید و در صورت لزوم ساختار مطلوبی را پیشنهاد داد. در کنار ممیزی بخش بندی باید به ارزیابی امکان سنجی مأموریت مطلوب از ابعاد محیطی و داخلی نیز پرداخت و در نهایت زمان بندی حرکت به سمت اجرای مأموریت پیشنهادی در سطح واحدها و سازمان مورد بررسی قرار داد.

این رویکرد در سازمانی اثر بخش است که در وضعیت بحرانی به سر می برد و نیاز به تغییرات جدی (نه برنامه های بهبود تدریجی) دارد. در این سازمان ها غالباً ظرفیت و توانمندی مدیریتی و منابع انسانی در سطح قابل قبولی نبوده و نمی توان به نظرات و تعهد آنها به طرح ریزی و پیاده سازی برنامه استراتژیک تکیه زیادی نمود. ضعف توانمندی مذکور به دلایل مختلفی از جمله، زمان کوتاه دوران خدمت مدیران، نداشتن تجربه قبلی انجام برنامه ریزی استراتژیک و یا پایین بودن دانش علمی مدیران برمی گردد و به همین دلیل وزن بیشتری به نظرات و ایده های بیرون از سازمان داده می شود. بر خلاف روش برون گرا که خبرگان سهم مهمی در شکل گیری آن دارند، روش درون گرا، روشی متکی بر مشارکت حداکثری مدیران واحدهای زیر مجموعه سازمان می باشد. مجموعه مدیریت واحدها به صورت رسمی یا غیر رسمی مأموریت واحد خود را با رویکرد حرکت در مسیر سرفصل های مأموریت و حوزه های استراتژیک سازمان مورد ارزیابی قرار می دهند و در صورت لزوم تغییرات مأموریتی خود را در قالب مأموریت مطلوب انجام می دهند.

در هر دو حالت، خروجی حاصل از تدوین برنامه استراتژیک واحدها و سازمان های زیر مجموعه (که می تواند به دو روش برون گرا یا درون گرا انجام پذیرد) به سطح شرکتی سازمان باز خورد داده می شود تا با لحاظ نمودن ملاحظات کل سازمان به ممیزی، اصلاح، تایید یا رد آنها اقدام نمایند. نتایج حاصل از این مرحله می تواند مشتمل بر اضافه، حفظ یا حذف مأموریت یا بخش/واحد سازمانی شوند.

## قدم پنج) تدوین استراتژی های واحدها و بخش های سازمان

بعد از انتخاب استراتژی اصلی یا هدایتی هر یک از سرفصل ها در قدم سوم، در این قدم استراتژی های مذکور توسط استراتژی های زیر مجموعه خود دقیق تر و واضح تر می شوند. برای مثال بعد از انتخاب استراتژی رشد در یک سرفصل، چگونگی انجام این حرکت مانند توسعه خدمات یا توسعه حوزه جغرافیایی ارائه محصول، تعیین می شوند. شروع این کار از سطح واحدها و بخش ها صورت پذیرد؛ بنابراین این گروه ها یا کمیته های مدیریتی واحدها هستند که می باید بعد از تدوین مأموریت مطلوب، به تدوین استراتژی های مربوط به خویش در جهت تحقق چشم انداز و حوزه های استراتژیک سازمان بپردازند. بی شک مسئولین واحدها باید طرح ریزی استراتژی ها را در سایه سیاست های سطح کلان سازمان شهرداری، محدودیت بودجه ای و ملاحظات مرتبط با خدمات خویش تدوین کرده و در آخر نیازمندی ها و منابع خود را برای انجام موفقیت آمیز استراتژی ها مشخص کنند.



این مرحله ممکن است توسط فرآیند برنامه ریزی استراتژیک در سطح واحد یا بخش ها صورت پذیرد. در طی سالیان گذشته، فرایند برنامه ریزی استراتژیک سازمان های عمومی شکل گرفته است. علاوه بر مدل مشهور Bryson، نویسندگان دیگری نیز در قالب کتب و مقالاتی به بررسی و نقد مدل های بکار رفته در سازمان های دولتی و خصوصی پرداخته و سعی نموده اند که فرآیند مناسبی را برای تدوین استراتژی ها در سازمان های عمومی و غیرانتفاعی ارائه دهند [۶].

با مرور کتب و مقالات مربوطه می توان این نتیجه را اعلام نمود که همگی این کتب و مقاله ها به صورت تقریبی و با کمی تفاوت در روش انجام معدودی از فعالیت ها، الگوی مشابهی را پیشنهاد نموده اند. فرآیندهای موجود نوعاً شامل قدم هایی همچون واضح نمودن مأموریت و ارزش ها، تدوین چشم اندازی برای آینده، تحلیل فرصت ها و چالش های خارجی، ارزیابی نقاط قوت و ضعف، تدوین اهداف کلان و خرد استراتژیک، شناسایی موضوعات استراتژیک، تدوین و ارزیابی استراتژی ها و تدوین برنامه های عملیاتی می شوند [۳۷].

علاوه بر فرآیندهای ارائه شده جهت تدوین استراتژی ها، از آنجا که قالب ها و محیط های بخش های کاری از یکی تا دیگری و از محصول یا خدمتی تا موارد دیگر تفاوت دارند، پژوهشگران تلاش نموده اند تا به شناسایی و طبقه بندی استراتژی های مختلف سازمانی بپردازند. در این راستا چارچوب های مختلفی نیز برای طبقه بندی استراتژی های سازمان های عمومی و خصوصی ارائه شده اند [۴، ۲۹، ۴۳، ۱۱، ۳۵، ۳۴، ۳۸، ۳۹، ۴۱، ۴۵، ۲۷، ۲۸، ۳۱، ۵، ۲۴].

استراتژی های شناخته شده در این مطالعات می توانند به مدیران سازمان ها در قالب شکل دادن به انتخاب های استراتژیک کمک کرده و به عنوان ابزارهایی برای کمک در تصمیم گیری مورد استفاده قرار بگیرند.

بعد از تدوین استراتژی های واحدها در قدم بعد، به طرح ریزی استراتژی های عملیاتی مرتبط با واحدهای پشتیبانی / عملیاتی زیرمجموعه واحدهای سازمانی پرداخته می شود. تدوین استراتژی های این واحدها متناسب با استراتژی های شرکتی و استراتژی های واحدهای سازمانی SPU، و در جهت پشتیبانی و عملیاتی شدن آنها و بعلاوه ارتقاء توانمندی و قابلیت های واحدها توسط مدیران سطح عملیاتی صورت می پذیرد. مجموعه استراتژی های عملیاتی معمولاً در قالب برنامه استراتژیک واحدها تدوین می شوند و شامل مواردی مانند استراتژی تحقیق و توسعه، استراتژی منابع انسانی، استراتژی خرید، استراتژی عملیات، استراتژی بازاریابی و استراتژی نظام اطلاعاتی می شوند [۴۷]. استراتژی های عملیاتی، خواسته های عملیاتی مورد نیاز استراتژی های سطح شرکتی و سطح واحدهای سازمان را یکپارچه و هماهنگ می نموده و به عنوان منابعی از توانمندی های مورد نیاز جهت شکل دهی توانمندی های ویژه سازمان عمل می کنند [۱۵].

خروجی حاصل از این مرحله نیز به سطح شرکتی سازمان بازخورد داده می شود تا با لحاظ نمودن ملاحظات کل سازمان به ممیزی، اصلاح، تایید یا رد آنها اقدام شود. بدین ترتیب استراتژی های واحدها با یکدیگر یکپارچه و هماهنگ شده و از انجام موازی کاری ها و صرف ناکارایی منابع سازمان جلوگیری شود و بطور خلاصه در جهت دستیابی به هدف هم افزایی بین منابع و عملکرد کل سازمان که فلسفه شکل گیری سازمان های بزرگ است، حرکت شود.

### قدم شش) ممیزی تفاوت میان ساختار مطلوب و ساختار کنونی سازمان

بعد از تدوین و تایید مأموریت مطلوب و استراتژی های هدایتی مزبور، در این قدم به ممیزی تغییرات احتمالی ساختار سازمان پرداخته می شود و در نهایت از میان دو گزینه تغییرات اساسی و تغییرات اصلاحی ساختار یکی انتخاب می شود.

44. Rivenbark, W. and J. Kelly. 2003. Management Innovation in Smaller Municipal Government. State and Local Government Review 35(3):196-205

45. Pearce, J. A. 2004. Strategic Management: Formulation, Implementation, and Control. 9th edition. McGraw-Hill College

46. Bush, Patricia. 2005. Strategic Performance Management in Government: Using the Balanced Scorecard. Cost Management 19(3):24-31

47. Thompson, Jr., and A.J. Strickland. 2001. Strategic Management. 12th ed. South-Western College Publishing

48. Hofer, C.W. and D.E. Schendel. 1978. Strategy Formulation: Analytical Concepts. In: Watson, A. 2005. Business Unit Manager Influence on Corporate Level Strategy Formulation. Journal of Managerial Issues 17(2):147-162

49. Wheeland, C.M. 1991. Empowering The Vision: Citywide Strategic Planning. National Civic Review, 80(4):393-405

50. Flynn, N., and C. Talbot. 1996. Strategy and strategists in UK local government. Journal of Management Development 15(2): 24-37

51. DeSantis, V.S., and T. Renner. 2002. City Government Structures: An Attempt at Clarification. State and Local Government Review 34(2):95-104





52.Boyne, G. and R. Walker, 2004. Strategy Content and Public Service Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory 14 (2): 231-252.  
 53.Ackerman, F., and C. Eden, 2005. The Practice of Making Strategy. SAGE Publication  
 54.Bryson, J. 2005. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Third Edition. John Wiley&Sons  
 55.Poister, T., and G. Streib, 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades. Public Administration Review 65(1): 45-56  
 56.(Bryson, 2004; Poister&Streiber, 2005; Ackermann&Eden,2005).

رویکرد تغییرات اساسی زمانی انتخاب می شود که مأموریت مطلوب سازمان از لحاظ محتوایی، تفاوت قابل توجهی کرده و یا اجرای اثربخش آن به زعم خبرگان نیازمند تحولات اساسی در ساختار کنونی سازمان باشد. به عبارت دیگر سازماندهی و ساختار جاری سازمان از ویژگی هایی همچون وظائف متداخل، موازی و فقدان مکانیزم های موثر ارتباطی و هماهنگی برخوردار می باشد که منجر به عملکرد غیر اثربخش در سطح عملکرد عمده واحدها و در مجموع عملکرد کلان شهرداری گردیده اند. از طرف دیگر رویکرد اصلاح ساختاری، زمانی اثربخش می باشد که ساختار کنونی در نگاه خبرگان و مدیران سازمان تا حد زیادی قابل قبول باشد و با توجه به تغییرات احتمالی صورت گرفته در مأموریت و دیگر اجزای برنامه استراتژیک نیاز به تغییرات جزئی داشته باشد. این روش با روش تدوین مأموریت درون گرا هماهنگی دارد. همانطوری که قبلا در توضیح روش درون گرا بیان شد، در این روش، ساختار کنونی واحدها و سازمان های زیرمجموعه در وضعیت قابل قبولی است که تدوین مأموریت مطلوب را از سوی خود واحدها یا سازمان های زیرمجموعه امکان پذیر می سازد. در نهایت نتایج حاصل از ممیزی و تغییرات ساختاری مورد نیاز برای تحقق مأموریت به مدیران تصمیم گیر سازمان شهرداری ارائه می شود و آنها نیز از طرفی می باید یا ساختار فعلی را پایه ادامه فرآیند برنامه ریزی استراتژیک قلمداد کنند و به تغییرات جزئی و اصلاحی بسنده کنند و یا انجام تغییرات اساسی ساختاری سازمان را تایید نمایند. بدیهی است که در حالت دوم مؤلفه های بعدی برنامه ریزی استراتژیک بعد از انجام تغییرات ساختاری انجام خواهد پذیرفت.

### قدم هفتم) ممیزی و تدوین استراتژی های سرپرستی سازمان

علاوه بر تعریف مأموریت واحدها و بخش های زیرمجموعه، شهرداری ها به عنوان یک سازمان مادر یا چندبخشی، می باید واحد و بخش های زیرمجموعه را به صورتی اثربخش و کارا مدیریت و کنترل کنند.

بر اساس نظر (Goold (۲۰۰۱) و همکارانش، سطح کلان سازمان علاوه بر اعلان و پیگیری محدودیتها، الزامات قانونی و حقوقی سازمان تعیین و کنترل استاندارد را در اداره سازمان، ارائه خدمات متمرکز به صورت مشترک به واحدها، نقش دیگری دارد که «سرپرستی» نام دارد. سطح کلان سازمان به چه روش اثربخشی می تواند با واحد و بخش های زیرمجموعه تعامل ارزش افزایی داشته باشد. در واقع همان دلیل شکل گیری شرکت چند بخشی است که در کنار هم آمدن و زیر چتر سطح شرکتی سازمان کار کردن را توجیه می کند. به عبارتی دیگر نقش کلیدی سطح شرکتی، ایجاد هم افزایی میان واحدهای زیرمجموعه است و این کار را می توان از طرق مختلفی همچون تدارک منابع برای واحدها، انتقال و جابجایی مهارت ها و توانمندی ها بین واحدها و هماهنگی فعالیت های مشترک بین واحدها برای دستیابی به صرفه اقتصادی انجام داد [۸].

برای طرح ریزی استراتژی های سرپرستی، Goold و همکارانش (۱۹۹۴) ابراز داشته اند که سازمان ها با تکیه بر توانمندی های اصلی سرپرست و واحدها، از چهار روش زیر استفاده می کنند [۱۲]: تأثیرگذاری مستقل<sup>۴۶</sup>، تأثیرگذاری ارتباطی<sup>۴۷</sup>، تأثیرگذاری عملیاتی<sup>۴۸</sup> و خدمات و توسعه شرکت<sup>۴۹</sup>.

### قدم هشتم) ممیزی و تدوین اهداف استراتژیک سازمان در قالب نظام اندازه گیری

#### عملکرد

این قدم، پلی میان برنامه ریزی استراتژیک و پیاده سازی و کنترل استراتژیک می باشد. در این قدم اهداف استراتژیک سازمان مشخص می شوند. هدف پلی است که استراتژی و اولویت های کلی سازمان را به معیارهای سنجش پیوند می زند و ابزاری کمی است که از طریق آنها موفقیت ارزیابی می شود. به

یاورقی:

۱- کارشناس ارشد MBA

(seyyedasadeghe@yahoo.com)

2. Pearce

3. Bryson (2004)

4. Moore (2000)

5. Public Interest

6. Common Good

7. Local Government

8. Context

9. Llewellyn & Tappin (2003)

10. Custodial Management

ویژه نامه



شماره ۱

ارویبهنهت ۱۳۸۶



عبارت دیگر اهداف چشم انداز، مأموریت، ارزش ها و اولویت های استراتژیک که غالباً مبهم و نامشخص هستند را به عباراتی اقدام محور و مشخص تر که برای اجرا شدن استراتژی ها لازم اند، ترجمه می کنند. در ادامه اهداف به معیارهای ارزیابی عملکرد در چارچوبی مشخص شده، ترجمه می شوند [۳۰]. در ادامه، نظام ارزیابی عملکرد شهرداری می باید در سطوح شرکتی و واحدها طراحی شود. نظام های ارزیابی عملکرد (یا نظام های مدیریت استراتژیک) مکانیزم هایی سازمانی برای مدیریت اثربخش اجرای استراتژی های مورد توافق، ارزیابی عملکرد آنها و در نهایت طرح ریزی استراتژی های جدید و یا اصلاح استراتژی ها می باشد.

Bryson (۲۰۰۴)، رویکردهای مطرح در طرح ریزی نظام ارزیابی عملکرد را در شش گروه، رویکرد مدیریت یکپارچه واحدهای سازمانی، رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک، رویکرد قراردادی، رویکرد همکاری، رویکرد مدیریت سبد و رویکرد هدف و الگوپردازی طبقه بندی نموده است.

11. Preserved
12. Perpetuated
13. Reinventing Government
14. Modernizing Government
15. Government Performance and Results Act
16. Public administration
17. Poister and Streib (2005)
18. Council
19. Municipal Government
20. Milestone
21. Initiatives
22. Municipal Government
23. Mayor-Council
24. Council-manager
25. Commission
26. Town meeting
27. Representative town meeting
28. International City/County Management Association
29. Charlotte
30. Corporate Level
31. Strategic Public Unit (SPU)
32. Strategic Business Unit (SBU)
33. Corporate Strategy
34. Business Unit Strategy
35. Functional & Operational Strategy
36. Direction setting
37. Jigsaw Puzzle
38. Direction
39. Guidance
40. Networking
41. Mission-Heads
42. Themes
43. Growth strategies
44. Stability strategies
45. Retrenchment strategies
46. Stand-Alone Influence
47. Linkage Influence
48. Functional and Services Influences
49. Corporate Development

### نتیجه گیری

در این مقاله در ابتدا شبکه بندی مأموریت ها، اهداف و استراتژی ها به عنوان چشم انداز پیاده سازی برنامه استراتژیک در سازمان های شهرداری و سازمان های مشابه آنها معرفی گردید. در ادامه و در راستای پاسخ گویی به سؤال "چگونه می توان به تدوین برنامه استراتژیک شهرداری به عنوان یک سازمان عمومی و چند بخشی پرداخت"، فرآیندی هشت مرحله ای پیشنهاد گردید که حاصل مطالعه و استفاده از ادبیات و تجربیات موجود در سازمان های خصوصی و عمومی و متناسب با شهرداری بوده است. بی شک هدف از ارائه این فرآیند پرداختن به جزئیات هر یک از قدمها که مشتمل بر ابزارها و روش های خاص خود هستند - نبوده است بلکه هدف نویسندگان مقاله این بوده است که فرآیند پیشنهادی بتواند در قالب یک نقشه راهنما برای مدیران و کارکنان برنامه ریزی سازمان های مربوطه در دانستن مؤلفه های مطرح در تدوین برنامه استراتژیک و منطق و ترتیب بین آنها کمک کند. بیان این فرآیند فرصتی خواهد بود تا مجریان، مشاوران و محققان با آزمایش و ارزیابی آن در سازمان ها شایستگی آن را مورد بررسی قرار داده و با پیشنهادات خود در آینده آن را کامل تر نمایند تا در نهایت وسیله ای برای تدوین اثربخش و سریع برنامه های استراتژیک فراهم گردد.

ویژگی نامه



شماره ۱  
ارمیه بهشت ۱۳۸۶

# برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری

( به همراه مطالعه موردی برنامه ریزی استراتژیک در شهر کرمان )

دکتر مجتبی رفیعیان<sup>۱</sup>  
مهندس عبدالرضا کلپایگانی<sup>۲</sup>

## چکیده

تحولات سالیان اخیر در نگرش عمومی به شهرداری و وظایف آن در جامعه، موجب ایجاد چشم اندازی متفاوت نسبت به نقش و جایگاه شهرداری در روند تحولات شهری شده است. هر چند این تغییر در ادبیات جهانی مرتبط، نکته‌ای جدید تلقی نشده و چند دهه‌ای از تغییر در رویکرد و هدف مداخله در سازمان های متولی مدیریت شهری می گذرد، لیکن تفاوت اساسی را می توان در جایگاه عوامل و نقش عناصر سازنده آن تصور کرد. در نگاه سنتی (بر گرفته از ادبیات مدرنیستی) مولفه های سازنده محیط شهر، مجموعه منفعلی تصور می شد که در نتیجه هدایت مجزا و منفعلانه در قالب برنامه های مشخصی شکل می گرفت. رویکرد نوین، جامعه شهری را مملو از کنش گران متعددی می داند که هر یک بر اساس ماهیت درونی و ساختار عملکردی خود تدبیر کرده و به نقش آفرینی می پردازند. در این میان گروه های ذی نفع و ذی نفوذ نیز در جهت اهداف و مقاصد خود عمل کرده و در نهایت مجموعه ای را پدید می آورند که در صورت فقدان قدرت کارگردانی، عرصه شهر را بازیچه امیال خود خواهند کرد. خاستگاه نظری در این رویکرد، در چارچوب تفکر برنامه ریزی استراتژیک عینیت می یابد. این دیدگاه به معنای فرایند تضمین دستیابی سازمان به فواید ناشی از بکارگیری استراتژی های مناسب است. برنامه ریزی استراتژیک در این چارچوب، دوراندیشی سازمان یافته ای است که مراحل مختلفی را نظیر هدف گذاری و تفکیک محدوده های کمی و کیفی آن، تعیین خط مشی ها و سیاست ها و برنامه ریزی تاکتیکی دنبال می کند. برنامه ریزی استراتژیک شهری، بکارگیری چارچوب مفهومی و روش شناسی منبعت از رویکرد استراتژیک در حوزه برنامه ریزی فضایی توسعه شهری است، تا بتواند بر پایه اصول علمی برنامه ریزی، هدایت و کنترل شهر را به عهده داشته باشد. در این رویکرد هدایت تغییرات، تدوین برنامه ها و طرح های محدود برای آنها در طول زمان و منطبق با سیاست گذاری های انجام شده صورت می پذیرد.

## واژگان کلیدی:

برنامه ریزی شهری،  
برنامه ریزی استراتژیک  
شهری، برنامه ریزی  
فضایی، مدیریت شهری



## مقدمه

بیش از یک قرن از زمان شکل گیری برنامه ریزی شهری به مفهوم امروزی آن می گذرد. بنیاد این دانش به مفهوم علمی نوین آن، برای اولین بار در اروپا و آمریکا نهاده شد و تا به امروز در جریان تطور خود با تحولات اجتماعی، نگرش ها و الگوهای متعدد اجرایی مواجه گردیده است. از آنجا که دانش برنامه ریزی شهری ماهیتی شهر محور دارد، با بسیاری از مناسبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر شهر در تعامل قرار گرفته، از آنها متأثر شده و بر آنها تاثیر نیز گذاشته است. همچنین به این دلیل که تمدن معاصر به لحاظ جریانات فکری و فلسفی و وقوع حوادث مختلف به طور مداوم در حال تغییر و تحول است؛ نظام برنامه ریزی نیز در نقاط مختلف دنیا دائماً در حال باز بینی، تغییر و اصلاح بوده که سرعت و عمق این تغییرات در جوامع پیشرفته به مراتب افزون تر از کشورهای در حال توسعه می باشد. از جمله رویکردهای جدید در عرصه برنامه ریزی شهری، رویکرد برنامه ریزی استراتژیک شهری است که بدنبال گسترش رویکردهای استراتژیک در عرصه شناخت، کنترل و هدایت مسائل در ابعاد مختلف مطرح گردیده است. این مقاله تلاشی در جهت بازشناسی مفهوم نوین برنامه ریزی استراتژیک در ادبیات توسعه شهری است که با ذکر نمونه اجرا شده این فرایند در شهر کرمان به پاره ای از ملاحظات نظری/اجرایی این رویکرد می پردازد.

## برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری

هر چند توجه به مقوله برنامه ریزی استراتژیک در ادبیات غیر شهرسازی به بیش از نیم قرن می رسد؛ لیکن طرح آن در حوزه شهرسازی جهت به چالش کشیدن مسائل فراروی مدیران و تصمیم سازان عرصه مدیریت شهری قدمت زیادی ندارد. بعد از فروکش کردن انتظارات حاصله از طرح های جامع شهری، بعد از جنگ جهانی دوم از یک سو و طرح رویکرد سیستمی از طرف دیگر، بتدریج زمینه برای طرح اندیشه های استراتژیک باز شد. این امر امکان آزمون تجارب جدیدی را در مقابله با مشکلات پیچیده شهری در برابر مدیران شهری قرار داد. در تعاریف جدید در این زمینه (بر پایه نشست جهانی ۲۰۰۴) با تمرکز بر ابعاد مورد نیاز شهرها، تعاریف زیر ارائه گردید:

- برنامه ریزی استراتژیک شهری، فرآیند فراهم آوردن چشم انداز دراز مدت از آینده شهر است که بر پایه آن برنامه های اجرایی کوتاه مدت تهیه می شود. تمرکز برنامه استراتژیک شهری، تقویت اقتصاد رقابتی و کاهش فقر، بهبود شرایط محیط زیست، ساختار شهر و زیر ساخت ها و جنبه های مالی را در بر می گیرد [۸].

- برنامه ریزی استراتژیک، فرآیند برنامه ریزی مشارکتی است، که در آن گروه های ذی نفع و ذی نفوذ شهر، متشکل از تمامی گروه های اجتماعی جامعه حضور دارند.

- برنامه ریزی استراتژیک طراحی یک سیاست توسعه است که تلاش می کند نتایج قابل اجرا منطبق بر شرایط متغیر حاکم بر محیط شهری و همچنین تغییرات ناشی از موقعیت رقابتی شهر را تدوین نماید [۷].

اگر چه ممکن است این فرایند به اشکال متفاوتی تدوین شود؛ لیکن شاید پنج مشخصه عام را بتوان برای آن قائل شد:

۱. فرآیند تدوین برنامه استراتژیک شهری، متعلق به شهر است نه دولت فرادست، بنابراین حضور کلیه دست اندرکاران عرصه مدیریت شهری و گروه های ذی نفع و ذی نفوذ در آن الزامی است.
۲. به دلیل مشارکت گروه های ذی نفع و ذی نفوذ، الزامات اجرایی آن نیز بالاست.
۳. تولید یک سیاست پویا و منعطف است که تنها با یک موضوع هدف گیری نشده؛ لذا در یک سند ایستا مثل طرح جامع مجسم نمی شود.
۴. فرآیند به سمت راه های جدیدی از تفکر مدیریت توسعه درباره شهر و قابلیت پایدارنگه داشتن آن هدایت می شود.

۵. برنامه ریزی استراتژیک شهری هر چند یک سند چشم انداز بلند مدت است؛ اما با برنامه های اجرایی

کوتاه مدت، قابلیت اجرایی آن به اوج می‌رسد [۸].

در طرح استراتژی توسعه شهری، نظارت از اجرا جدا نیست و همزمان با اجرا وجود دارد. برای صحت روند نظارت، اهداف نظارت باید روشن و قابل اندازه گیری باشد. برای تحقق این امر شاخص هایی در نظر گرفته می شود که به شکل غیرمستقیم تاثیرات را بسنجد. مشخصه این طرح، ارزیابی سالانه آن است. به این معنی که طرح هر سال با شاخص های معین و از قبل مشخص شده، مورد بازبینی قرار می گیرد و در فرآیند اجرا تغییرات لازم رخ می دهد [۲۱]. اهدافی که باید در تمامی مراحل تهیه و اجراء آن مد نظر باشند، عبارتند از:

- دستیابی به مدیریت و حاکمیت شهری بهبود یافته؛
- دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و اشتغال فزاینده برای شهر؛
- کاهش فقر و پایداری روند کاهشی آن.

از دیدگاه بانک جهانی، اصول پایه حاکم بر برنامه ریزی استراتژیک شهری در مواردی نظیر قابل زندگی بودن<sup>۲</sup> رقابتی بودن<sup>۳</sup> توانایی مالی داشتن<sup>۴</sup> و خوب مدیریت و اداره شدن<sup>۵</sup> تلقی می شود. اصول فوق چهار رکن اساسی برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری را تشکیل می دهند که بشرح زیر توضیح داده می شوند:

- قابل زندگی بودن: شهری قابل زندگی است که در آن همه ساکنین از فرصت های یکسان برای مشارکت

و بهره مندی از زندگی اقتصادی و سیاسی شهر برخوردار باشند

- رقابتی بودن: شهرهای رقابتی شهرهایی هستند که اقتصاد قوی با رشد اشتغال، در آمد و سرمایه گذاری همه جانبه دارند. بی تردید لازمه توسعه کارآمد شهری، فراهم آوردن شرایط مناسب برای افزایش بهره وری افراد و مؤسسات است. در شهرهای رقابتی، تولید، سرمایه گذاری، اشتغال و تجارت به شکل پویا و در ارتباط با فرصت های بازار شکل می گیرند

- توانایی مالی داشتن: شهرهای بانکی شهرهایی هستند که دارای سیستم مالییه شهری کارآمد در استفاده از منابع در آمدی و هزینه ای خود هستند.

مدیریت و حاکمیت خوب شهری: این نوع مدیریت برای استفاده از قدرت جهت اداره توسعه اجتماعی و اقتصادی شهر مدنظر قرار می گیرد. عناصر حاکمیت خوب شهری عبارتند از:

- حساب پس دهی<sup>۶</sup>؛
- شفافیت<sup>۸</sup>؛
- اصل رقابتی بودن<sup>۹</sup>.

عناصر اصلی برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری با توجه به شرایط و ویژگی های هر شهر اغلب تغییر می یابند. لیکن، سه عنصر اصلی آن عبارتند از:

۱. طراحی و ارزیابی: (تشکیلات سازمانی برای فرآیند و ارزیابی وضعیت شهر (وضع موجود)

۲. چشم انداز و استراتژی: (تنظیم چشم انداز بلند مدت و تعیین استراتژی ها)

۳. اجراء و نظارت: (اجراء برنامه عمل، نهادینه کردن فرآیند CDS و نظارت بر آن، مرور بر استراتژی ها)

مهم ترین و شاخص ترین مرحله تهیه برنامه های توسعه استراتژیک شهری، مرحله تدوین چشم انداز های توسعه شهر است، زیرا در عمل نشان داده شده است که بدون وجود یک چشم انداز مورد توافق جمعی در شهر، حتی اگر مدیران، مسئولان، دستگاه ها و نهادهای مختلف، که بر توسعه شهری مستقیماً تاثیر می گذارند، بطور کامل به انجام مسئولیت ها و فعالیت های بخشی خود بپردازند، به واسطه عدم وجود یک هدف مشترک و همین طور عدم هماهنگی با یکدیگر، نتوانسته اند در مدیریت یکپارچه و توسعه شهری موفق باشند. تدوین این چشم اندازها که با برگزاری جلسات و کارگاه های تخصصی متعدد انجام می شود، به تصویب نهایی مقامات مسئول شهری رسیده و پس از آن پایه تدوین اهداف کلی توسعه و راهبردهای توسعه شهر قرار خواهند گرفت. مطالعات و تحلیل های بعدی در بخش های مختلفی چون مسائل اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی،



کالبدی، حمل و نقل، حاشیه نشینی، فقر و محرومیت، آسیب‌های جامعه شهری، محیط زیست، مسکن، مدیریت و مالیه شهری انجام و نحوه از بین بردن یا کمرنگ کردن معضلات و موانع توسعه شهری و بسیج کلیه امکانات و فرصت ممکن برای رسیدن به چشم اندازهای مصوب از طریق تدوین راهبردهایی خواهند بود که بخش‌های مختلف را، به شکل هماهنگ و همراه، به سوی آن چشم اندازها هدایت می‌کنند. در نهایت نیز شاخص‌هایی برای نظارت بر چگونگی توسعه شهر در سطوح مختلف تدوین خواهند شد.

چشم انداز شهر در واقع، دادن یک هدف کلی به همه ساکنان شهر برای هدقمند ساختن تلاش‌های آنهاست. همچنین توصیف آنچه که آنها در آینده ممکن است بدست بیاورند. چشم انداز یک شهر را می‌توان یک ایده از آینده و یا تصور کردن جایگاه آینده یک جامعه دانست. یک چشم انداز خوب باید مربوط به آینده بوده و دورنگر باشد؛ اما در عین حال واقع گرایانه تدوین شده باشد. در این صورت بلند مدت به نظر می‌رسد (۱۰ ساله یا بیشتر)؛ اما با استفاده از عملیات کوتاه مدت، اجرایی شده و به راحتی قابل فهم برای کلیه ساکنین شهر و مدیران اجرایی باشد. در عین حال نقش‌ها را برای گروه‌های ذی نفع کلیدی شهر و نه صرفاً، برای دولت محلی مشخص نماید. نمونه‌ای از این موارد را می‌توان در تدوین چشم انداز شهرهای اولان باتور، کینگزستون و اولونگاسیتی مشاهده کرد. جدا از یک چشم انداز خوب، برنامه ریزی استراتژیک نیازمند یک سیاست خوب نیز هست. معیارهای یک سیاست خوب عبارتند از:

- انتخاب‌های مناسب را منعکس می‌کند.
- هیچ چیزی اهمیت مساوی ندارد.
- واقع گرایانه اما چالش انگیز باشند.
- شمار محدودی از فعالیت‌هایی که احتمال بالایی در دستیابی به نتایج را دارند در بر می‌گیرد.
- به روشنی عوامل موثر را تشخیص می‌دهد.
- محرک‌های اجرا را فراهم نمایند.
- منحصر بر پایه مشارکت‌های اجتماعی صرف قرار داشته باشند.
- قابل انعطاف و قابل تجدید نظر بوده تا تغییرات محیطی را منعکس نمایند.
- سیاست‌های شهر صوفیه، چانگ شا، زیانگ تان و آدیس آبابا در این زمره قابل طرح اند.

معیارهای یک برنامه اجرایی خوب نیز در این چارچوب عبارتند از اینکه چه چیزی، کی، چقدر، چه منابعی و تا چه سالی امکان پذیر است؟ اثرات مورد انتظار و شاخص‌های دستیابی به آنها کدامند؟ سیستم نظارت و ارزیابی مورد نیاز چیست؟ و تشخیص مذاکره و فرآیند حل تعارض بین نمایندگان و گروه‌های ذی نفع چگونه می‌باشد؟ نمونه‌ای از این نگرش را در طرح‌های استراتژیک توسعه شهرهای ژوهانسبورگ، سانفرانسیسکو و کیکالی می‌توان مشاهده کرد.

### مروری بر تجارب و مصادیق انجام گرفته خارجی

بارسلونا، لیسبون، مالاگا، سان فرانسیسکو، لوس آنجلس و ریودوژانیرو تنها چند شهر در میان شهرهای بسیاری است که برنامه ریزی استراتژیک با موفقیت در آنها انجام گرفته و نتایج ملموس و قابل توجهی را برای ساکنان آنها و همینطور اقتصادشان به همراه آورده است. اخیراً در شهرهای بسیاری، تلاش‌هایی برای انجام برنامه ریزی استراتژیک انجام شده است، این موضوع شامل کوردوبا (قرطبه)، روزاریو و بونوس آیرس در آرژانتین، سانتیاگو و رانکاگو در شیلی، لاپاز کوچابامبا و سانتاکروز و لاسی پرا در بولیوی، تروخیللو و مناطق متعددی در لیما، تاراپوتو و نگریتوس در پرو، بوگوتا، مدلین و کارتاخنا در کلمبیا و بالاخره هاوانا در کوبا می‌شود. در ایران نیز با ملاحظاتی چند می‌توان نمونه‌هایی از تلاش‌های بکار گرفته شده در شهرهای شیراز، اصفهان و کرمان را نام برد. البته در این رابطه گرایش‌های جدیدی نیز در حال مطالعه و بررسی است.



## ۱- تجارب داخلی

الف. اصفهان<sup>۱۱</sup>: از جمله شهرهایی است که شاید تاریخ و سابقه آن به قدمت کشور برسد و در عموم دوره‌های تاریخی ایران از شهرهای بزرگ و با اهمیت کشور به شمار می‌رفته است، اما اوج گیری و رونق شهر در دوره صفوی صورت گرفته است. با ورود ایران به مرحله صنعتی شدن، اصفهان جزو اولین شهرهای ایران است که جنبش صنعتی، آن را در بر می‌گیرد. در حال حاضر این شهر پس از تهران، بزرگ‌ترین شهر ایران از نظر جمعیت و قدرت اقتصادی است. اصفهان اساساً شهری مهاجر پذیر بوده، اما از دهه ۵۰ و ۶۰ بر خلاف شهرهای دیگر با افت جمعیت پذیری شهر مواجه بوده است که آنهم به سبب محدودیت‌هایی است که از زمین، ارزش آن و همچنین به علت ایجاد مراکز اقتصادی بزرگ در سایر نقاط منطقه سرچشمه می‌گیرد. در سال ۱۳۸۱، جمعیت شهر در مناطق دهگانه آن بالغ بر ۱۴۲۶۵۹۹ نفر بوده و پیش بینی می‌شود برای سال ۱۳۹۱، حداکثر ۱۷۳۰۰۰۰ نفر خواهد بود.

اصفهان علاوه بر دارا بودن بافت‌های با ارزش و شمار عظیم از بناهای تاریخی که بعضی از آنها جزو معدود آثار با ارزش معماری جهان می‌باشد، از نظر زیبایی، عملکرد، صلابت و استواری (استخوان بندی شهر) این شهر توانسته علی‌رغم سایر نقاط، استخوان بندی قدیم خود را حفظ کند (برجسته‌ترین شهر ایران و جزو معدود شهرهای دنیا است). اساس استخوان بندی آن بر دو محور عمود بر هم، یکی محور طبیعی زاینده‌رود و دیگری محور مصنوعی شهر استوار است، که این محور در طول بیش از هزار سال به تدریج شکل گرفته و اکثریت بناهای اصلی اعم از تجاری، اداری، فرهنگی و غیره در پیرامون آن شکل گرفته‌اند. سیستم تقسیمات شهری بر محله‌های مسکونی استوار است که در تمام دوره‌های تکامل و تطور، اساس سازمان فضایی آن را تشکیل داده است. روش برگزیده در بازنگری، طرح تفصیلی بر اساس الگوی برنامه‌ریزی راهبردی است. تدوین چشم‌اندازها و اهداف کلان، اساساً مبتنی بر استخراج اطلاعات از طرح‌های فرادست مصوب شهر و سنجش کفایت آنها در این مسیر می‌باشد. چشم‌اندازها و اهداف تدوین شده برای اصفهان به قرار زیر است: چشم‌انداز: نقش درجه یک کلان شهری در منطقه ایران مرکزی، مرکز گردش‌گری و سیاحتی ممتاز در سطح ملی، فراملی و نمایندگی سبک اصفهان به عنوان یک مکتب ویژه در حوزه توسعه شهری. اهداف: پالایش عملکردی شهر اصفهان به نفع فعالیت‌های برتر کلان شهری، متعادل سازی سه عنصر جمعیت، فعالیت و قدرت پالایندگی محیط زیست، متعادل سازی رابطه و سهم شهر اصفهان با مجموعه شهر اصفهان، بهینه‌سازی بهره‌وری شهری، زمین و فضای موجود در شهر و احیا، حفظ، گسترش و تداوم ساختار و هویت فضایی - کالبدی ویژه شهر اصفهان.

ب. شیراز<sup>۱۲</sup>: از دیر باز مرکز حکومتی، سیاسی و اداری بوده و در حال حاضر نیز به چنین نقشی در سطح استان و حتی استان‌های هم‌جوار ادامه می‌دهد. تمرکز امور اداری و سیاسی استان در شهر، نقش خدماتی شهر را تقویت می‌کند، عملکردهای فرهنگی، اجتماعی، مذهبی مانند مرقد شاهچراغ، حوزه علمیه و سایر عناصر مذهبی، همچنین عوامل فرهنگی و تاریخی شاخص مانند آرامگاه حافظیه و سعدیه و وجود دانشگاه بزرگ شیراز، جلوه دیگری از نقش غالب خدماتی شهر است البته در زمینه کشاورزی و صنعت (صنایع الکترونیک) نیز از جایگاه خاصی در سطح کشور برخوردار است. اساساً شیراز شهری مهاجر پذیر است، بویژه در سال‌های اولیه پس از جنگ که پذیرای مهاجرین جنگی از اقصی نقاط جنوبی کشور بوده است، تا حدی که نرخ رشد آن حدوداً به ۷ درصد رسیده است و در سال ۱۳۸۲ جمعیتی بالغ بر ۱۲۵۰۰۰۰ نفر را دارا بوده است. برای تدوین برنامه درازمدت توسعه شهر، روش انتخاب شده بر اساس الگوی طرح راهبردی است. اساساً طرح در دو مرحله انجام می‌گیرد، تهیه طرح ساختاری (فاز ۱) و طرح تفصیلی (فاز ۲)، ترسیم متدولوژی طرح ساختاری - راهبردی شیراز در فاز اول، مبتنی بر مقایسه‌ای است که میان دو سناریو شکل می‌گیرد:

□ سناریوی غلبه وضع موجود؛

□ سناریوی آرمانی کردن پتانسیل‌هایی با توانایی بالفعل شدن.



چشم اندازها: شیراز پایتخت فرهنگی ایران، شهر خدمات و فن آوری برتر در کرانه خلیج فارس، مرکز گردشگری سیاحتی برتر در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی و در نهایت شهر سبز.

اهداف: تعادل بخشی فضایی شهر و محیط بلا فصل آن، ارتقاء سطح عملکردهای شهر و گسترش فعالیت‌های برتر، حفظ، احیاء و ارتقاء هویت تاریخی، فرهنگی و اجتماعی شهر شیراز و تقویت نظام مدیریتی شهری با تکیه بر بیشترین مشارکت. فرایند طی شده در شکل شماره (۱)، نمایش داده شده است.

## ۲- تجارب خارجی

الف- برنامه‌ریزی استراتژیک شهر آدیس آبابا: شهر آدیس آبابا، در سال ۱۸۸۶ توسط منلیک<sup>۱۴</sup> شاه و همسرش بنا نهاده شد و در دوره حیات خود چندین طرح توسعه را تجربه کرده است. به دلیل تغییرات فزاینده این شهر و ارتباط آن با تغییرات اقتصاد ملی کشور، مجدداً در اواخر دهه ۸۰، ضرورت بازنگری در طرح جامع نیاز شد. این تغییر عمدتاً ناشی از دو دلیل اصلی می‌شد:

- تغییرات گسترده اقتصادی، اجتماعی و فضایی شهر؛
- تغییر در رژیم و حرکت به سمت فدرالیسم و اقتصاد آزاد.

به همین منظور یک نهاد جهت تجدید نظر در طرح جامع شهر تشکیل شد [۱۶]. طرح برنامه‌ریزی استراتژیک شهر، جهت شناسایی ظرفیت‌های موجود، تشخیص تهدیدها و محدودیت‌ها و استفاده از فرصت‌های فراوری شهر (در قالب تحول بخشیدن به ساختار اقتصاد ملی) طراحی گردید و با توجه به مسائل مختلف شهر نظیر مدیریت شهری، ارتباط با پسرانه‌ها<sup>۱۵</sup>، سلسله مراتب شهری، جایگاه و نقش محلی، ملی و منطقه‌ای شهر، طرح‌های توسعه قبلی، الگوی برنامه‌ریزی مشارکتی، توجه به اقتصاد بازار محور و فرصت‌های جدید، جهت گیری آتی شهر را برای افق زمانی ۲۰۱۰، تعریف می‌کند. در این طرح، شعار اصلی، ایجاد یک شهر ایمن و مطلوب برای زندگی<sup>۱۶</sup> است که می‌بایست در ابعاد مختلف (بیماری، مخاطرات، حوادث و...) ایمنی لازم را برای شهروندان خود ایجاد نماید. همچنین باید به عنوان یک مرکز کارآمد و مؤثر در رشد اقتصاد ملی و رسیدن به جایگاه یک شهر دیپلماتیک در آفریقا، عمل نماید. در آینده شهر، توجه به مواردی نظیر ایمنی و محیط پاک و منزه و بهداشتی و جامعه‌ای مولد با حداکثر دسترسی به خدمات اجتماعی و زیرساخت‌های فیزیکی، به عنوان محورهای استراتژیک در نظر گرفته شده است. رشد گسترده سرمایه گذاری و اشتغال از طریق توجه به توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و صنایع (تکنولوژی) صنعتی کارگر محور، نیز از جمله دیگر محورهای استراتژیک شهر ذکر شده است.

در طرح استراتژیک شهر، شهر آدیس آبابا نقش پویا و مؤثری در رشد اقتصاد ملی ایفا خواهد کرد و به عنوان مرکز دیپلماتیک آفریقا، می‌بایست خدمات با کیفیت و استانداردهای بین‌المللی را مهیا نماید. جهت پایداری روند مذکور و حصول به اهداف فوق، روش‌هایی جهت هماهنگی و تعامل مداوم فعالیت‌های سه بخش خصوصی، دولتی و احتمالاً تعاونی ۱۷ در نظر گرفته شده است.

در طرح‌ها با توجه به موارد مؤثر بر تهیه یک برنامه استراتژیک شهری (با عنایت به شرایط شهر آدیس آبابا)، در هر محور مطالعاتی، ضمن بیان ویژگی‌های آن، تهدیدهای اصلی آن بازگو شده و سپس برای کنترل آن راه‌حل‌هایی نیز ارائه گردیده است. چارچوب توسعه استراتژیک شهر، بر ابزارهای سیاسی - اداری منعطف، جهت اجرا تاکید دارد. در طرح‌های گذشته این شهر (طرح‌های جامع شهری)، همواره بر الگوی برنامه‌ریزی جامع و نقش دولت - به عنوان بازیگر اصلی در توسعه شهر - تاکید می‌شد؛ اما اکنون در سیستم برنامه‌ریزی استراتژیک نوین شهر، جایگاه مؤثر و مشخصی برای حضور بخش خصوصی و سایر گروه‌های ذی نفوذ در عرصه شهری ۱۸ در نظر گرفته شده است. در این دیدگاه، دولت (حاکمیت) صرفاً نقش تامین تجهیزات و تسهیلات را برای مشارکت سایر عوامل مؤثر بر عهده داشته و مدیریت و هماهنگی بین بخشی را انجام می‌دهد. موارد زیر مهم‌ترین رئوس در نظر گرفته شده در طرح توسعه استراتژیک شهر می‌باشد:



۱- ایجاد یک محیط جذاب برای تمام ارگان‌ها (یا گروه‌ها و افراد) که می‌توانند نقش مؤثری را در توسعه شهر ایجاد کنند در ضمن ایجاد هماهنگی بین پاسخ‌گویی به افزایش تقاضاها در زمینه خدمات و زیرساخت‌ها و منابع قابل دسترسی نیز مورد توجه است.

۲- توجه به برنامه ساختاری و چشم‌انداز بلندمدت شهر، به عنوان ابزاری که اجازه مشارکت گسترده را می‌دهد و می‌تواند ارتباط قوی و مؤثری بین فرآیند برنامه‌ریزی و اجرا ایجاد نماید و بر امر تخصیص منابع محدود جهت دستیابی به اهداف نهایی نظارت نماید.

۳- تهیه و ارائه یک چارچوب سیاسی ده‌ساله و ارائه خطوط اصلی توسعه شهر با توجه به جایگاه نهاد مدیریت شهری و سیاستهای اقتصادی، - اجتماعی شهر بسیار ضروری است.

۴- اولویت بندی استراتژی‌های کوتاه و میان مدت برای تهیه برنامه‌های اقدام در مواردی نظیر:

□ اجتماعی: اثرگذاری بر کاهش فقر و افزایش اشتغال؛

□ اقتصادی: اثرگذاری بر رشد اقتصادی شهر؛

□ کیفیت محیطی: کاهش تخریب محیط، ایجاد شهری پاک و ایمن.

شش محور موضوعی اولویت بندی شده و اهداف مرتبط با آن شامل موارد زیر است:

□ مسکن: تامین مسکن مورد نیاز اهالی متناسب با تقاضا؛

□ بهسازی<sup>۱۹</sup>: بهبود وضعیت محیط کار، زندگی و فعالیت اقتصادی در نواحی حاشیه‌ای شهر؛

□ توسعه مجدد: بهبود دینامیسم اقتصادی شهر و کیفیت شهری در نواحی درونی شهری

□ جاده‌ها و حمل و نقل: ارائه تسهیلات آسان حرکت و ایجاد زیرساخت‌ها و خدمات مورد نیاز آن؛

□ صنعت و صنایع محلی: تحرک بخشیدن به رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال با ایجاد کمترین خسارت و

آسیب به محیط طبیعی؛

□ محیط: حفاظت و توسعه محیط شهری.

۱. برنامه استراتژیک شهر، مشتمل بر برنامه‌های اقدام<sup>۲۰</sup> است که به صورت جزئی و با دید شهرنگر<sup>۲۱</sup> در زمینه موضوعات مختلف بخش‌های استراتژیک شهر و اقدامات خاص برای اجرایی تر کردن آنها طی ۵ سال آینده به صورت زیر تعیین شده است:

● لیست اقداماتی که جهت بسترسازی و تمهیدات مقدماتی باید بوسیله دولت در زمینه‌های مالی، حقوقی و (نهادی) در ۵ سال آینده انجام شود.

● هماهنگی لازم میان اقدامات کلیه گروه‌های مؤثر در صحنه مدیریت شهری به هدف ایجاد یکپارچگی و تشکیل یک کمیته قوی تصمیم‌گیری و اجرایی در شهر ایجاد شود.

● جلب نظر کردن در مواردی که به فرآیند برنامه‌ریزی و اجرای هماهنگ ختم می‌شود.

۲. توجه خاص به مقولات موجود در بخش‌های استراتژیک شهر نظیر آموزش و بهداشت.

ب- برنامه‌ریزی استراتژیک شهر مونیخ: شهر مونیخ مرکز ایالت باواریا، ثروتمندترین ایالت آلمان و سومین شهر بزرگ آلمان است. این شهر نقش کلیدی را در اقتصاد و صنعت کشور آلمان بازی می‌کند. این نقش کلیدی به دلیل موقعیت خاص این شهر به لحاظ موقعیت جغرافیایی (نزدیکی به کوه‌های آلپ) و وضعیت خوب زیر ساخت‌های اقتصادی و حمل و نقلی این شهر می‌باشد. شهر مونیخ در سال ۲۰۰۰ یعنی سال آغازین برنامه استراتژیک توسعه آن دارای ۳۱۰/۴۱ کیلومتر مربع مساحت (با حومه شهر) و یک میلیون و دویست و پنجاه هزار نفر جمعیت بوده است که از این جمعیت ۲۳٪ را ساکنین غیر آلمانی تشکیل می‌دهند. اهمیت اقتصادی مونیخ سابقه نسبتاً کوتاهی داشته و به پس از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد. این مساله سبب شده است که در مونیخ، آنچنان صنایع قدیمی و از کار افتاده‌ای وجود نداشته باشد و زیر ساخت‌های اقتصادی این شهر متناسب با صنایع نوین و مدرن شکل گیرند. در این شهر، شرکت‌های کوچک و میان اندازه مدرن سهم عمده اقتصاد را به خود اختصاص می‌دهند. به طوری که منطقه مونیخ به مرکز تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات، رسانه‌ها و



تکنولوژی پیشرفته مثل صنایع فضایی، مشهور بوده و به یکی از شهرهای سرآمد دنیا در زمینه اقتصاد تبدیل شده است. درآمد افراد و متناسب با آن هزینه‌های زندگی در شهر مونیخ بالاست. کمبود و گرانی زمین نیز از دلایل گرانی زندگی در شهر مونیخ می‌باشد. (تولید ناخالص بر هر نفر در این شهر ۶۴۹۴۰ یورو در سال می‌باشد که رقم بسیار بالایی است).

اولین برنامه توسعه شهری در مونیخ در سال ۱۹۶۳ به تصویب شورای شهر مونیخ رسید. در این برنامه، توسعه شهر به سمت حومه شهر در دستور کار قرار گرفت. در سال ۱۹۷۵ برنامه دومی تدوین شد که در این برنامه تمرکز توسعه شهر بر مناطقی درون شهر بود. در سال ۱۹۸۳ در یک برنامه جدید مفهوم استراتژیک برنامه خانه‌سازی شهری نیز اضافه شد. برنامه حاضر که بیشتر مورد بحث می‌باشد، چهارمین برنامه از این دست است. این برنامه در پاسخ به یک سری چالش‌های جدیدی که مونیخ با آنها دست به گریبان می‌باشد، تدوین شده است. عواملی که در چند سال اخیر سبب‌ساز تغییرات جدید در این شهر گشته است، به شرح ذیل می‌باشد:

- یکپارچه شدن بازار اروپا و نیز شدت روند جهانی شدن بازارها؛
- کمرنگ تر شدن نقش تصمیم‌گیرندگان محلی در حل معضلات محلی به دلیل گسترده شدن بازارها؛
- تنگ تر شدن محدوده اعمال نظر دولت محلی به دلیل بحران‌های مالی ادارات دولتی در چند سال دیگر؛
- تغییرات اجتماعی و تکنولوژیک که ساختار ارتباطی روزآمدتر و منعطف‌تری را طلب می‌کند؛
- تغییر در ترکیب خانوارها و ارزش‌های اجتماع.

با توجه به شرایط پیش آمده جدید، طرح فعلی در سال ۲۰۰۰ تکمیل گردید. هدف اصلی این طرح، برنامه‌ریزی برای توسعه شهر مونیخ است که این شهر همچنان به عنوان یکی از شهرهای جذاب چه برای زندگی و چه برای صنایع بزرگ و کوچک مطرح باشد. در کنار این هدف بزرگ در این برنامه، سعی شده توسعه شهر در چهار زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فضایی و محلی نیز تضمین گردد. به دلیل ماهیت بسیار متغیر محیط فعلی اقتصادی-اجتماعی شهرها نوع برنامه‌ریزی استراتژیک که توان پاسخ‌گویی به تغییرات محیطی را دارا باشد، برای برنامه‌ریزی شهر مونیخ استفاده شده است.

پس از تدوین چشم‌انداز شهر مونیخ، چالش‌های پیش روی شهر مونیخ و نیز فرصت‌های پیش روی برنامه‌ریزان شهری شناسایی شده‌اند. در کنار چالش‌ها و فرصت‌های شهر مونیخ، وضعیت موجود این شهر نیز در قالب شرایط اقتصادی و اجتماعی بررسی شده است. پس از بررسی وضعیت موجود شهر، به بررسی وضعیت موجود شهرداری و ساختار بودجه و هزینه آن پرداخته و با انجام این مطالعه، اطلاعات لازم برای مرحله بعد که تدوین استراتژی‌ها و اهداف می‌باشد، آغاز می‌گردد. در این برنامه‌ریزی تأکید بسیاری بر مشارکت دادن نهادهای تاثیرگذار در امر مدیریت شهری شهر مونیخ بوده است؛ به طوری که در خلال سال‌های تدوین طرح، بیش از ۷۵ جلسه به صورت‌های مختلفی از قبیل سمینار، کارگاه تخصصی، میزگرد و اطلاع‌رسانی و یا جلسات بحث با نهادها و ارگان‌های مختلف و در سطوح مختلف به انجام رسیده است. در این فرایند از انجمن‌ها و گروه‌های اجتماعی، مذهبی، گروه‌های علاقه‌مند، واحدهای تجاری، نواحی شهری مختلف و جوانان در قالب جلسات فوق‌الذکر نظرخواهی شد. در برخی از این نظرسنجی‌ها از شرکت‌ها و نهادهایی نظیر انجمن برنامه‌ریزی منطقه‌ای مونیخ، شرکت بمو<sup>۲۲</sup>، انجمن نشریات آموزشی و علمی شهر، موسسات تحقیقاتی و دانشگاه‌ها نیز استفاده شده است. نهادها و ارگان‌های ذکر شده در تحلیل جامع شرایط موجود شهر از وجوه مختلف و تدوین استراتژی‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای شهر همکاری داشته‌اند. در نتیجه مطالعات برنامه‌ریزی استراتژیک مونیخ هفت هدف اساسی توسعه به شرح ذیل تدوین شد:

- حفظ و تقویت شرایط اقتصادی و اشتغال در مونیخ؛
- بهبود همکاری‌های منطقه‌ای برای تقویت قدرت رقابتی منطقه؛
- اتخاذ سیاست‌های اجتماعی با تضمین هماهنگی اجتماعی؛
- تقویت هویت‌های محلی از طریق توسعه حس همسایگی<sup>۲۳</sup>؛



- توسعه اسکان پایدار بوسیله بالا بردن سطح یافت شهری؛
- حفظ چهره شهر مونیخ در عین تشویق معماری نوین؛
- بهبود همه انواع حمل و نقل شهری به منظور برای بالا بردن کیفیت زندگی شهری.
- برای رسیدن به این اهداف، مجموعه مدیریت شهری سه استراتژی عمده را در نظر گرفته است:
- ارتباط با جامعه و تصمیم گیرندگان در شهر به منظور اطلاع رسانی و یا کمک به تصمیم گیری آنها؛
- بکارگیری مشوق های زیست محیطی؛
- توسعه مجدد نقاط داخلی شهر با توجه به توسعه فضای سبز مترکم برای شهر.

پ- برنامه ریزی استراتژیک شهری در ملبورن (یک تجربه موفق و نو): شهر ملبورن به عنوان یکی از مهم ترین شهر های استرالیا و سومین شهر بزرگ این کشور تجارب ارزشمندی در زمینه برنامه ریزی شهری اندوخته است که مرور و بررسی آنها خالی از لطف نیست. اولین تجربه های برنامه ریزی در این شهر به اوایل قرن بیستم برمی گردد، زمانی که برای اولین بار کمیسیون برنامه ریزی کلان شهر ملبورن تاسیس گردید<sup>۲۴</sup> این کمیسیون اولین گزارش خود را در سال ۱۹۲۹ منتشر نمود. در واقع این گزارش طرحی را برای ممانعت از استفاده ناصحیح از زمین و نیز حفظ ارزش دارایی های شهر ارائه می دهد. در این برنامه تراکم ترافیک در شهر، توزیع فضاهای تفریحی روباز و عمومی و اختلاط تصادفی کاربری ها در شهر مورد بررسی قرار گرفته بود. در سال ۱۹۵۴، اولین برنامه جامع شهری برای محدوده کلان شهر ملبورن<sup>۲۵</sup> تهیه شد. در سال ۱۹۷۱، امبو<sup>۲۶</sup>، که اولین طرح جامع را برای این شهر تهیه کرده بود، گزارشی را تحت عنوان سیاست های برنامه ریزی برای ناحیه کلان شهر ملبورن منتشر نمود. این گزارش، سیاست های بلندمدتی را برای حفظ منابع طبیعی و نیز توسعه شهر تدوین نموده بود. در این برنامه بر توسعه شهر از درون و نیز هدایت توسعه بیرونی شهر به نواحی خاص و طراحی شده ای در حاشیه شهر تاکید شده بود.

در سال ۱۹۸۰ گزارش استراتژی های کلان شهر توسط امبو منتشر گردید. این برنامه در راستای تقویت سیاست های دو برنامه پیشین خصوصا برنامه سال ۱۹۵۴ تدوین شده بود. در این برنامه سیاست مراکز تجاری ناحیه ای تقویت شدند و از سیاست های تشویقی برای توسعه شهر در نواحی موجود و نیز تمرکز خانه سازی، حمل و نقل، اشتغال و تسهیلات اجتماعی در مناطق با دسترسی خوب استفاده شد. در سال ۱۹۸۳ چند مرکز تجاری جدید نیز به مراکز قبلی اضافه شدند و توسعه ادارات در مراکز دیگر شهر ممنوع گردید. سند ملبورن آینده که در سال ۱۹۸۷ تهیه گردید، استراتژی های سال ۱۹۸۰ را تقویت نمود.

در سال ۱۹۹۵ شهرها و شهرک های زیر نظر ملبورن، از اختیار بیشتری در برنامه ریزی و تصمیم گیری محلی برخوردار شدند و آن نقش پررنگ ملبورن در هدایت برنامه ها و نیز کنترل ها بر آنها کمتر شد. به عنوان مثال می توان به تغییر در سطح تصمیمات در مورد کمربند سبز حاشیه ای شهر و یا سلسله مراتب مراکز فعالیت در شهر اشاره نمود. کلان شهر ملبورن در آغازین سال های هزاره سوم بر سر یک تقاطع و دو راهی قرار دارد. این شهر در جهت توسعه، راه درازی را از سال ۱۹۷۲، پیموده و نقاط قوت بزرگی را به دست آورده است؛ اما با چالش های جدی نیز روبروست. شرایط اقتصادی این شهر در استرالیا از نقاط قوت آن محسوب می شود. سیستم های حمل و نقلی زمینی و دریایی بسیار قوی، شناخته شدن به عنوان قطب تجاری در استرالیا، دارا بودن زیرساخت های شهری پیشرفته نظیر فن آوری ارتباطات و اطلاعات، مشهور شدن به قوی ترین مرکز تحقیق و توسعه در استرالیا، قدرت صنعتی تاریخی ملبورن در استرالیا متکی به تکنولوژی پیشرفته، همه و همه نشانه هایی از قدرت بالای اقتصادی این شهر می باشند. این شهر سرشار از امکانات تفریحی ورزشی و فرهنگی است. سیستم حمل و نقل عمومی پیشرفته این شهر، سفر در را بسیار آسان نموده است. پارامترهای ایمنی و سلامت از استانداردهای بالایی برخوردارند و کیفیت محیط زیست این شهر به دلیل توجه به آن در برنامه ریزی، وضعیتی مشابه سلامت افراد دارد. این شهر دارای محیطی جذاب و مناظری دل انگیز می باشد. همه این مسایل در کنار هم این شهر را به محیطی بسیار



دلخواه برای زندگی تبدیل نموده است. شهر ملبورن مردمانی از ۲۰۰ کشور دنیا را گرد هم جمع کرده است. این تنوع جمعیتی که در نوع خود بی نظیر می باشد، فرهنگی بسیار متنوع و نیروی کار بسیار متخصصی را به این شهر بخشیده است. شهر ملبورن در بستری از پارک‌ها رودخانه‌ها و فضاهای سبز عمومی بنا شده است که این مساله در کنار بناهای متعدد تاریخی این شهر محیط بسیار جذابی را برای این شهر بوجود آورده است. اما در کنار همه این نقاط قوت، چالش‌هایی نیز پیش روی این شهر قرار دارد. پیش رفتن صنعت به سمت رقابتی شدن خصوصا در آسیا شرایط رقابت را برای صنایع این شهر سخت‌تر کرده و نیاز به خلاقیت و توسعه را در صنایع افزایش داده است. افزایش جمعیت و نیز تعداد خانوارها در ملبورن همراه با تغییر سبک زندگی مردم نیاز به ساخت خانه‌های بیشتر، در محل‌های جدید و با سبک‌های جدید را بیشتر نموده است. اما تبعیض در دسترسی به امکانات، مهم‌ترین چالش پیش روی این شهر می باشد. تغییرات در بازار کار و مسکن همواره به سود عده‌ای و به زیان جمعی دیگر خواهد بود. عده‌ای از مردم استطاعت تهیه محل زندگی نزدیک به تاسیسات حمل و نقلی، مراکز اشتغال و آموزش و یا سایر خدمات را ندارند که این مساله پتانسیل برهم ریختن بافت اجتماعی شهر ملبورن را به وجود آورده است. بنابراین یکی از دغدغه‌های اصلی برنامه‌ریزان در شهر ملبورن می باشد. تغییر جمعیت شهر ملبورن از سه میلیون و پانصد هزار نفر در سال ۲۰۰۰، به چهار میلیون و پانصد هزار نفر پیش‌بینی شده در سال ۲۰۳۰، می‌تواند تهدیدی برای آینده این شهر به شمار آید. بنابراین مساله مهم، تغییر روند فعلی توسعه شهر ملبورن است، تا شهر از توسعه یکپارچه‌ای برخوردار گردد. بر طرف کردن این بی‌عدالتی و توسعه شهر برای پاسخ‌گویی به این رشد جمعیت، نیازمند سرمایه‌گذاری عظیمی در زیرساخت‌ها می باشد به طوری که تنها در سال ۲۰۰۳، سرمایه‌گذاری بخش دولتی در بخش حمل و نقل، ۳ میلیارد دلار و در بخش آموزش و بهداشت نزدیک به ۱۵ میلیارد دلار بوده است. مدیریت این حجم عظیم سرمایه‌گذاری، قطعاً نیازمند تدوین برنامه‌های دقیق و اصولی خواهد داشت.

یکی از نکات مورد تاکید در برنامه‌ریزی برای شهر ملبورن، مشارکت مردم و ذی‌نفعان در شهر در فرایند تدوین برنامه می باشد. در این پروژه در دو سطح از نظرات ذی‌نفعان استفاده شده است.

□ سطح اول: سطح کارشناسی؛

□ سطح دوم: سطح عمومی.

در ابتدای کار، گروه‌های تخصصی از متخصصین دولت محلی که مجری تهیه این برنامه می باشد و نیز متخصصین سایر نهادهای غیر دولتی، مطالعات کارشناسی عمیقی انجام داده و اطلاعات پایه مورد نیاز برنامه را تهیه نمودند. این اطلاعات پایه در قالب گزارشات فنی و از طریق سایت اینترنتی در اختیار عموم قرار گرفت. این گزارشات به شرح ذیل می باشند:

۱. مسایل زیست‌محیطی و تاثیر آنها بر استراتژی‌های کلان شهر ملبورن؛
۲. کمربند سبز و مسایل نواحی غیر شهری؛
۳. جهانی سازی، رقابت‌پذیری و استراتژی‌های کلان شهر؛
۴. خانه‌سازی در گذشته و آینده؛
۵. ملبورن و مناطق آن؛
۶. ایالت ویکتوریا در آینده (پیش‌بینی‌های دولت ایالتی از جمعیت و ویکتوریا)؛
۷. وجوه و نیازمندی‌های حمل و نقل کالا در ملبورن آینده؛
۸. مرور مراکز فعالیت و تجارت در ملبورن؛
۹. فرهنگ و کلان شهر؛

۱۰. حفاظت از میراث فرهنگی در ملبورن در حال توسعه - یکپارچه‌سازی میراث فرهنگی با استراتژی‌های

توسعه ملبورن؛

۱۱. توسعه سطح زندگی در نواحی روستایی در حومه شهر ملبورن؛

۱۲. اصول طراحی شهری در خدمت استراتژی‌های توسعه کلان شهر.

در این بین برای تدوین این طرح از مشارکت و نظرخواهی گروه‌های مختلف در تدوین طرح استفاده گردیده که حاصل این نظرخواهی‌ها به صورت گزارش از طریق سایت اینترنتی در اختیار عموم قرار گرفته است. از طرفی یک هیات کارشناسی، مسئول بررسی و توسعه ایده‌های مطرح شده از سوی مردمی گشتند که نظرات خود را در گردهمایی‌ها و یا از طریق سایت اعلام کرده بودند. این هیات شامل نماینده دولت محلی ملبورن، نمایندگان صنایع بزرگ منطقه، نمایندگان سازمان‌های اجتماعی در گیر کار و کارشناسان و صاحب نظران در حوزه‌های کارشناسی مرتبط بود. علاوه بر این هیات، کمیته بررسی مجددی نیز که شامل کارشناسان خبره برنامه‌ریزی و رشته‌های مرتبط بود، گزارش‌های منتشر شده توسط این هیات را از نظر لحاظ نمودن الزامات برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار داد.

چشم‌انداز به عنوان حکم بالادستی، شرایط شهر ملبورن را در سال ۲۰۳۰ ترسیم می‌نمود. این چشم‌انداز به شرح ذیل می‌باشد:

- شهر ملبورن در ۳۰ سال آینده دارای رشد جمعیتی معادل ۱ میلیون نفر خواهد بود؛ ولی شهرت خود را به عنوان یکی از موفق‌ترین، جذاب‌ترین و قابل زندگی‌ترین شهرهای دنیا برای ساکنان، واحدهای تجاری مستقر و بازدیدکنندگان از آن تقویت خواهد کرد.

برای رسیدن به این چشم‌انداز، وظیفه تدوین برنامه بر عهده دولت محلی ملبورن قرار گرفته است؛ اما دولتی ایالتی یک سری اصول را به عنوان ارزش و آرمان تدوین نموده که باید برنامه‌ریزان شهر ملبورن در طراحی و اجرای این برنامه آنها را مد نظر قرار دهند. این اصول ۲۷ به شرح ذیل می‌باشند:

۱. توسعه پایدار شهر؛

۲. تقویت خلاقیت در شهر؛

۳. قابلیت تطبیق پذیری و واکنش شهر به تغییرات؛

۴. برآورده شدن نیازهای تمامی شهروندان؛

۵. عدالت در توزیع امکانات و تسهیلات؛

۶. نقش هدایت و رهبری دولت در برنامه‌ریزی و اجرا؛

۷. تقویت ارتباطات دولت با بخش خصوصی و غیردولتی برای توسعه شهر.

این اصول به عنوان راهنمای تدوین برنامه در نظر گرفته شده‌اند. به منظور تعیین استراتژی‌های توسعه شهر ملبورن، چند سناریو تدوین گشت و از بین آنها سناریوی برتر برای توسعه فضایی - کالبدی شهر انتخاب گردید. شکل شماره (۲)، سناریوهای مختلف توسعه این شهر را نشان می‌دهد. بر اساس این مطالعات ۹ جهت‌گیری کلان و یا ۹ هدف کلان برای شهر ملبورن در نظر گرفته شد که در پایان این برنامه ملبورن می‌بایست به آنها دست پیدا کند. این جهت‌گیری‌های کلان به شرح ذیل می‌باشند:

۱ - ملبورن شهری مترکم‌تر از اکنون؛

۲ - مدیریت بهتر و کارآمدتر رشد شهر در آینده؛

۳ - ملبورن شهری دارای شبکه ارتباطی قوی با شهرهای اطراف خود؛

۴ - ملبورن شهری با اقتصاد و صنعتی موفق‌تر از اکنون؛

۵ - ملبورن شهری با اهمیت و با هویت؛

۶ - ملبورن شهری با عدالت بیشتر در توزیع امکانات؛

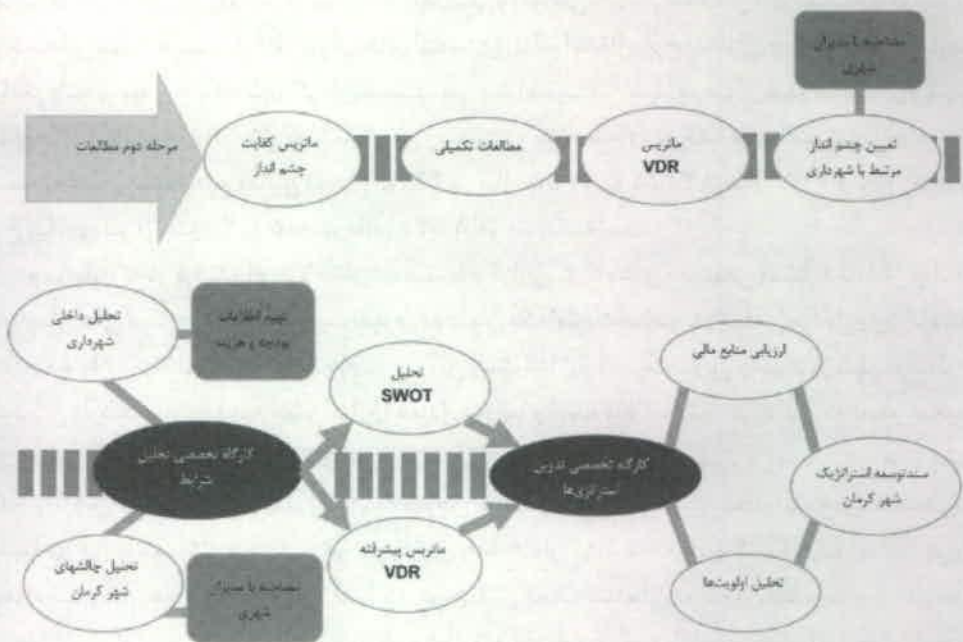
۷ - ملبورن شهری سبزتر از اکنون؛

۸ - ملبورن شهری با شبکه حمل و نقلی بهتر؛

۹ - برنامه‌ریزی بهتر و تصمیمات دقیق‌تر برای شهر در آینده.







شکل شماره (۲)، فرایند تدوین استراتژی‌ها و اهداف میان مدت

همانطور که در فرایندهای بالا نشان داده شده، برگزاری کارگاه‌های تخصصی و مشارکت داده نهادها و سازمان‌های موثر در عرصه مدیریت شهری به عنوان یک اولویت اساسی در تمامی مراحل وارد گردیده است. جهت انجام مطالعات شناخت وضعیت موجود و آینده شهر کرمان، درهشت حوزه شامل برنامه‌ریزی و طراحی شهری، سیما و هویت شهری، اقتصادی و اجتماعی، کالبدی/ فضایی، زیرساخت‌ها و حمل و نقل، تاسیسات و تجهیزات شهری، محیط زیست، توریسم انجام پذیرفت.

شهر کرمان نیز بدلیل موقعیت، سابقه تاریخی، ظرفیت‌های ملی و منطقه‌ای و در عین حال تهدیدهای بیرونی (محیطی و غیر محیطی) مجموعه‌ای از شرایط لازم برای این الگوی برنامه‌ریزی را داراست. به حکایت آمار، جمعیت شهر تنها طی سه دهه گذشته از ۸۵ هزار نفر در ۱۳۴۵ به ۴۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۰ رسیده است. این افزایش با فزاینده تر شدن مشکلات شهر و گسترده تر شدن ابعاد کالبدی آن توأم بوده است. مساحت شهر بیش از دو برابر افزایش یافته و تراکم نفر در هکتار تفاوت چندانی نکرده است. به عبارت مشخص تر، اراضی حاشیه‌ای شهر، با الگوی تفکیک سنتی، به سرعت در اختیار ساخت و سازهای جدید قرار گرفته است. این گستردگی، با عنایت به عدم کاهش قابل ملاحظه جایگاه بخش مرکزی در اقتصاد شهر، فشار مضاعفی را بر بافت مرکزی شهر وارد ساخته و این امر سبب بروز دوگانگی ساختاری و عملکردی در مرکز و حاشیه شهر گردیده است. عدم پیروی توسعه شهر از چارچوب سند طرح جامع اولیه، موجب تعارض اسناد برنامه‌ریزی در حال حاضر شده است.

هر چند استان کرمان از نظر وسعت و تنوع الگوی استقرار جمعیت، شکل متمرکزی را دارا نیست؛ لیکن بدلیل ظرفیت‌های اقتصادی شهر کرمان و موقعیت دسترسی و خدمات رسانی آن، بیشترین درصد شهرنشینی استان در این شهر استقرار یافته است. ضریب شهرنشینی جمعیت در استان بر اثر فرایند تکاملی، طی مدت ۳۰ سال گذشته، نزدیک به ۲/۲۵ برابر شده و از ۲۳/۶ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۵۳ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. آمار محاسبه شده برای سالیان اخیر، این رقم را تا ۵۹ درصد نشان می‌دهد که از این میزان بالغ بر ۴۰ درصد در شهر کرمان ساکن هستند. تمرکز جمعیت شهرنشینی در شهر کرمان و موقعیت رو به افزایش سیاسی این شهر، تبعات دیگری را در مقایسه با سایر شهرهای استان، برای کرمان در پی داشته است. مواردی نظیر

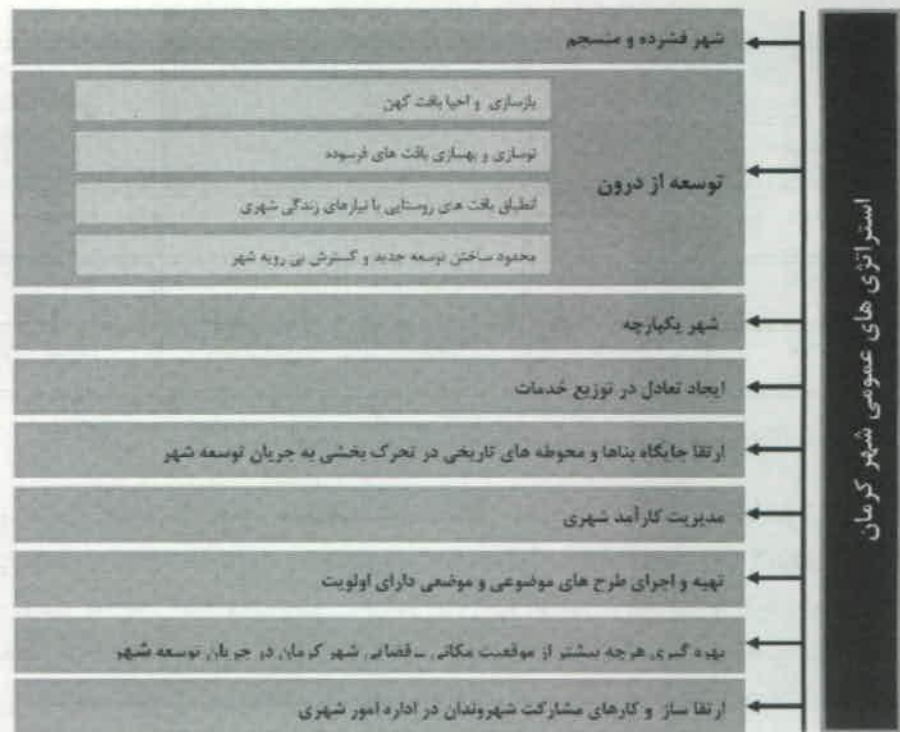


تمرکز خدمات سطح برتر، فعالیت در سطح عالی بهداشتی و آموزشی، اقتصاد منطقه‌ای و گرایش‌های مهاجری از جمله این موارد هستند. از نظر ویژگی‌های اقتصادی (نظیر اشتغال، نرخ بیکاری، فعالیت و...)، آمارها بیانگر متمایز بودن جایگاه شهر کرمان هستند. هر چند اهمیت این شهر به عنوان شهر منطقه‌ای و شهر سطح یک استانی رو به افزایش گذاشته، لیکن وضعیت رو به توسعه‌ای در جنبه‌های اقتصادی ایجاد شده است. به عنوان نمونه، نرخ فعالین شهر از ۴۲/۵ در سال ۱۳۵۵ به ۳۳/۵ در سال ۱۳۷۵ نزول کرده و نرخ بیکاری نیز از حدود ۴ به ۸/۵ در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است.

همانطور که در فرایندهای بالا نشان داده شده، برگزاری کارگاه‌های تخصصی و مشارکت دادن نهادها و سازمان‌های موثر در عرصه مدیریت شهری به عنوان یک اولویت اساسی در تمامی مراحل وارد گردیده است. به عنوان نمونه مصاحبه‌های انجام شده در این راستا نشان از اهمیت تدوین چشم‌انداز شهر در سطوح مدیریتی دارد. مدیران، مفهوم چشم‌انداز را معادل دورنما و آینده مطلوب شهر می‌دانند که تصور صحیح این سطح را از مفاهیم چشم‌انداز نشان می‌دهد. مدیران و مسئولین شهری مهم‌ترین مسایل در بحث چشم‌انداز را ارزش‌های مورد نظر شهروندان، بخصوص امنیت و ایمنی و همچنین مطلوبیت‌های اقتصادی و اجتماعی می‌دانند. اکثر مسئولین نیز شهرداری را به عنوان نهاد مرجع تهیه‌کننده چشم‌انداز شهر به همراه شهروندان معرفی نموده و معتقدند که مردم نقش کمک‌کننده‌ای در تدوین چشم‌انداز کرمان دارا می‌باشند. در این دیدگاه مردم از طریق رعایت قوانین و مقررات، درک و شناسایی چشم‌انداز شهر کرمان و ارائه نظرات خود به شهرداری می‌توانند نقش مشارکتی در تحقق اهداف چشم‌انداز داشته باشند. عنصر شاخص شهر کرمان از دیدگاه این گروه، مسجد جامع کرمان و همچنین مجموعه گنجعلی خان می‌باشد. اولویت بندی مشکلات شهر نشان می‌دهد که وضعیت ظاهری و مسایل فرهنگی - اجتماعی در اولویت‌های اول بوده و نقش شهرداری را نیز در حل این مشکلات بسیار با اهمیت عنوان نمودند. مهم‌ترین شاخص پیشرفت شهر کرمان تا سال ۱۴۰۰ توریسم و گردشگری عنوان گردیده است. از نظر مدیران شهرداری، مهم‌ترین مشکلات شهرداری، کمبود درآمد، گسترش بیش از حد شهر و مشکل خدمات‌دهی به شهروندان بدین دلیل، ضعف فرهنگی شهروندی، ساختار سازمانی ناکارآمد شهرداری، نیروی انسانی نامتناسب با نیازهای شهرداری و عدم هماهنگی میان سازمان‌های ذیربط عنوان گردید. در اولویت بندی اقدامات شهرداری می‌توان به ترتیب موارد ذیل را عنوان نمود:

- زیباسازی نمای ظاهری شهر؛
- نوسازی بافت‌های فرسوده و مرمت آثار با ارزش تاریخی؛
- ارتقاء کیفیت و افزایش تعداد تفریح‌گاه‌های عمومی مانند پارک و افزایش فضای سبز شهری؛
- ایجاد یکپارچگی شهری و هماهنگی میان بافت قدیم و جدید شهر؛
- ساماندهی ترافیکی و توسعه شبکه حمل و نقل عمومی.

همان‌گونه که با نظرسنجی‌های انجام شده، مطالعات شناخت وضعیت موجود و آینده شهر کرمان، توجه به اسناد مصوب و مورد نیاز، در هشت حوزه مطالعاتی شامل برنامه‌ریزی و طراحی شهری، سیما و هویت شهری، اقتصادی و اجتماعی، کالبدی-فضایی، زیرساخت‌ها و حمل و نقل، تاسیسات و تجهیزات شهری، محیط زیست و توریسم صورت پذیرفت. بخشی از ابعاد موثر بر حوزه مدیریت شهری مثل مقررات و قوانین، ساختار اداری و توان اجرایی سازمان‌های مجری برنامه، به دلیل اینکه نقش آنها به اندازه سایر بخش‌ها در چشم‌انداز قابل ترسیم و سنجش نبود در مرحله نخست از پرداختن به آنها خودداری گردید؛ ولی در مرحله تدوین استراتژی‌ها و برنامه‌ها به آنها پرداخته شده است. در نهایت با استناد به شناسایی محورهای فوق‌الاشاره و تحلیل آنها، استراتژی‌های عمومی شهر کرمان بر پایه چشم‌انداز ۱۴۰۰ شهر بصورت شکل شماره (۳)، تدوین گردید:



شکل شماره (۳). استراتژی های عمومی شهر کرمان

شهر کرمان، طی چند دهه اخیر بر اثر سوابد رفین اهتک رسد و توسعه اقتصاد اسان و سرریز جمعیت ناشی از تغییرات به انضمام سایر مسائل طبیعی و غیر طبیعی، شاهد دگرگونی های بارزی در هویت عملکردی و عناصر خدماتی خود بوده است. تمرکز جمعیت شهرنشینی در شهر کرمان و موقعیت رو به افزایش سیاسی این شهر، تبعات دیگری را در مقایسه با سایر شهرهای استان، برای کرمان حاصل آمده است. مواردی نظیر تمرکز خدمات سطح برتر، فعالیت در سطح عالی بهداشتی و آموزشی، اقتصاد منطقه ای و گرایشات مهاجرپذیری از جمله این موارد هستند. ویژگی های اقتصادی (نظیر اشتغال، نرخ بیکاری، فعالیت و...) آمارها بیانگر متمایز بودن جایگاه شهر کرمان هستند. هر چند اهمیت این شهر به عنوان شهر منطقه ای و شهر سطح یک استانی رو به افزایش گذاشته، لیکن وضعیت رو به توسعه ای در جنبه های اقتصادی ایجاد شده است. به عنوان نمونه نرخ فعالین شهر از ۴۲/۵ در سال ۱۳۵۵ به ۳۳/۵ در سال ۱۳۷۵ نزول کرده و نرخ بیکاری نیز از حدود ۴ به ۸/۵ در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است. آمار نشان می دهد که بالغ بر ۷۰ درصد از جمعیت شاغل شهر در بخش خدمات شاغل هستند. بنابراین وجهه اداری و خدمات رسانی شهر به شهروندان ساکن در خود و همچنین منطقه نفوذ گستره پیرامونش، بسیار با اهمیت و مهم تلقی می شود.

شهر کرمان	استان کرمان	گروه عمده فعالیت
۳/۲	۳۰/۵	کشاورزی
۲۴/۹	۲۵/۵	صنعت
۷۱/۸	۴۴	خدمات

جدول شماره (۱)، درصد شاغلین در فعالیت های سه گانه اقتصادی ۱۳۷۵، [۳]



بخش	۱۳۶۲		۱۳۷۵	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد
کشاورزی	۲۶۴۰	۳	۳۱۸۹	۳/۲
صنعت	۳۵۵۰۰	۳۹/۲	۲۴۶۰۳	۲۴/۹
خدمات	۵۲۳۶۰	۵۷/۸	۷۰۸۷۹	۷۱/۸

جدول شماره (۲)، سهم شاغلین بخش‌های عمده فعالیت در شهر کرمان (درصد) [۳]

شهر کرمان که در ابتدای قرن معاصر تنها واجد مساحتی حدود ۳۰۰ هکتار بود و تا قبل از تغییر نظام معیشتی در دهه ۳۰ و ۴۰ نهایتاً به ۸۰۰ هکتار رسیده بود، ناگهان در دهه ۶۰ به ۴۴۰۰ هکتار (بیش از ۵ برابر) و در سال ۷۵ به ۷۵۴۲ هکتار رسیده و در سال‌های اخیر نیز کماکان به رشد روز افزون خود ادامه داده است. به طوریکه هم‌اکنون مساحت شهر بالغ بر ۱۳ هزار هکتار برآورده شده است. به طور قطع، چنین گسترش شتابانی، معضلات متعددی در پی خواهد داشت. در حال حاضر کرمان را می‌توان کانون بحران در عرصه‌های گوناگون مناسبات شهری دانست و نمودهای کالبدی آن را نظاره کرد. نمودهایی چون بافت فرسوده، کمبود خدمات رفاهی و عدم توازن در توزیع، شبکه نا کارآمد ارتباطی، فقر عرصه‌های عمومی و فضاهای مطلوب و پاسخ‌گو... علاوه بر این نامنی که از ویژگی‌های فضای اجتماعی آن به شمار می‌رود به گونه‌ای آشکار در کالبد فیزیکی آن نیز تبلور یافته و انسجام و استحکامی که در خور مرکز استانی با چنین قدمتی و سرمایه‌هایی باشد به هیچ وجه در آن دیده نمی‌شود. ۲۸ سازمان فضایی شهر که متشکل از عناصر و روابط حاکم بر آنهاست، در شهر کرمان متاثر از عوامل زیر است:

● **عوامل طبیعی:** در قسمت‌های جنوبی و به فاصله کمی تا شهر، تپه‌های شنی قرار دارند که سابقاً به صورت شن روان بوده و اخیراً با طاق کاری تثبیت شده‌اند. با شرایط نا مساعدی که این شن‌ها در امر کشاورزی و زیست‌ایجاد می‌کند، گرایش‌ها به سوی بخش شمالی دشت است که واجد شرایط مناسب‌تری می‌باشد. بر این اساس سکونت‌گاه‌های کمتری در بخش جنوبی قرار گرفته است. از سوی دیگر منطقه محافظت شده منابع اصلی آبهای زیر زمینی شهر نیز در این بخش واقع شده است.

● **عوامل مصنوعی:** از جمله مهم‌ترین این عوامل راه‌های ارتباطی است که شهر را با محیط پیرامون خود پیوند می‌زنند، بویژه راه خراسان، بندر عباس، تهران و ماهان. محورهای ارتباطی درون شهری کرمان نیز سهم عمده‌ای در شکل دهی به جهت توسعه داشته است؛ از جمله بلوار فرودگاه که مرکز شهر را به فرودگاه متصل می‌کند. راه آهن نیز در مناطق غربی شهر قرار دارد و از موانع عمده توسعه محسوب می‌گردد.

معابر شهری از الگوی سلسله‌مراتبی خاص پیروی نمی‌کند و عدم تناسب عرض و عملکرد از ویژگی‌های اصلی شبکه به شمار می‌رود. میدان آزادی بصورت گلوگاهی در حد فاصل مناطق شرقی و غربی شهر قرار گرفته و تقریباً تمامی بار رفت و آمد بین دو بخش عمده شهر از این میدان عبور می‌کند. نظام شبکه معابر بر اساس الگوی شبکه شطرنجی است و در این زمینه، تعداد خیابان‌ها با فواصل کم و تقاطع‌های نامناسب از جمله مهم‌ترین معضلات ارتباطی است. مهم‌ترین مبادی سفرهای شهر عبارتند از: میدان آزادی، ولیعصر، شهدا و چهارراه مطهری. سیستم حمل و نقل در شهر نیز عمدتاً بر مبنای بخش خصوصی بوده و تنها ۲۵ درصد سفرها بوسیله حمل و نقل همگانی انجام می‌شود. (۳۸٪ سفرها بوسیله سواری انجام می‌شود).

### برنامه‌های راهبردی و اقدامات بخشی

همانگونه که ذکر گردید برای رسیدن به اهداف مورد نظر، در تحلیل و تدوین برنامه‌های استراتژیک شهر کرمان، هشت محور اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، کالبدی فضایی، سیما و هویت شهر، کاربری‌های شهری، مسکن، تجهیزات و تاسیسات شهری، حمل و نقل و ترافیک و گردشگری، استراتژی عمده را در نظر گرفته است. اصول اساسی ذکر شده در هر یک از محورهای فوق، که منتج از مطالعات اسناد، برگزاری جلسات مکرر همفکری و... بود؛ به عنوان راهنمای تدوین برنامه قرار داده شد. در جدول شماره (۳)، جهت اطلاع، صرفاً به چند مورد از برنامه‌ها و پروژه‌های کوتاه مدت اشاره می‌گردد.

ردیف	اهداف کلان	استراتژی‌ها
۱	شهر فشرده و منسجم	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقویت مرکز اصلی شهر</li> <li>■ تقویت مرز و حریم محدوده قانونی شهر</li> <li>■ ایجاد ساختار ارتباطی منسجم</li> </ul>
۲	درون زامودن توسعه	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ بازسازی و احیاء بافت کهن</li> <li>■ بازسازی بافت فرسوده</li> <li>■ محدود ساختن توسعه جدید</li> <li>■ استفاده از توان بخش خصوصی و مالکین اراضی در بافت‌های فرسوده و تاریخی برای احیاء و بازسازی</li> </ul>
۳	ایجاد بافت منسجم و یکپارچه در شهر	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقویت مراکز فرعی شهر (مراکز پیشنهادی طرح جامع)</li> <li>■ ایجاد و تقویت سلسله مراتبی از مراکز محلات</li> <li>■ ایجاد تناسب در فضاهای پر و خالی شهر</li> <li>■ ممانعت از پیوستن بافت‌های روستایی پیرامون شهر به اراضی درون شهری</li> <li>■ ایجاد الگوی مشخص ساخت و ساز و هماهنگی آن در بخش‌های مختلف شهر</li> </ul>
۴	بهبود سیمای عمومی شهر	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ایجاد الگوهای معماری و طراحی بومی و سنتی</li> <li>■ بازسازی و نوسازی ابنیه در بافت‌های مرکزی شهر</li> <li>■ آموزش و تشویق و اطلاع‌رسانی مناسب شهروندان</li> </ul>

جدول شماره (۳)، برنامه‌ها و پروژه‌های کوتاه مدت



اهداف کلان و استراتژی‌ها در بخش ساختار فضایی - کالبدی  
 همین فرایند برای سایر بخش‌های موثر در حوزه مدیریت شهری نیز صورت گرفت که جداول آن در نهایت  
 به اهداف و استراتژی‌های بخشی تبدیل گردید.

ردیف	اهداف کلان	استراتژی‌ها
۱	ایجاد هویت یکپارچه برای شهر	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقویت عناصر شاخص شهر کرمان در سطح ملی (نرم افزاری و سخت افزاری)</li> <li>■ ترغیب استفاده از ویژگی‌های هویتی کرمان در ساخت و سازهای جدید</li> <li>■ شناخت بیشتر عناصر و فضاهای نمادین و حفظ و تقویت آنها</li> <li>■ تقویت حس تعلق خاطر شهروندان به محیط زندگی</li> <li>■ ایجاد ساختمان‌های جدید با عناصر نمادین</li> </ul>
۲	استفاده از عناصر هویتی جدید و قدیم	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ استفاده از هویت تاریخی کرمان در ساخت و سازهای جدید</li> <li>■ ساخت عناصر جدید هویتی و فعال در بافت قدیم</li> <li>■ ایجاد کارکردهای جاذب جمعیت در عناصر هویتی بافت قدیم</li> <li>■ بهبود کیفیت بصری فضاهای پیرامون ابنیه با هویت</li> </ul>
۳	استفاده از پتانسیل‌های طبیعی و بومی	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقویت عناصر هویت دهنده طبیعی</li> <li>■ ایجاد نقش و کارکردهای جدید در عناصر هویتی طبیعی</li> <li>■ رعایت اصول بومی در ساخت و سازهای جدید</li> <li>■ استفاده از عناصر طبیعی مانند ارتفاعات و... برای تقویت یکپارچگی شهر</li> <li>■ تقویت نقش درختان در حاشیه خیابان‌ها و استفاده از نقش آنها برای ایجاد هویت</li> <li>■ استفاده از عناصر طبیعی برای تعریف کارکردها</li> </ul>

جدول شماره (۴)، اهداف کلان و استراتژی‌ها در بخش سیما و هویت شهری

ردیف	اهداف کلان	استراتژی ها
۱	تأمین کاربری های شهری بر اساس سرانه های طرح جامع و سرانه های استاندارد عمومی	<ul style="list-style-type: none"> <li>بهبود و ارتقاء سطح سرانه های خدمات عمومی شهری</li> <li>ساماندهی عملکردها و کاربری ها</li> <li>اولویت بندی کاربری های عمومی مورد نیاز شهر</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>استفاده از اراضی بایر درون شهر</li> <li>شناسایی محدوده های مناسب جهت استقرار کاربری های چند منظوره</li> <li>شناسایی محدوده ها با امکان تغییر کاربری جهت تبدیل به کاربری عمومی</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>بهبود ابزارهای مدیریت کاربری اراضی شهری</li> <li>استفاده از ظرفیت های برون سازمانی جهت ایجاد و جذب مشارکت های مردمی و نهادهای محلی</li> <li>تعدیل ضوابط و مقررات در این زمینه</li> </ul>
۲	ایجاد عدالت عمومی از لحاظ دسترسی به امکانات در سطح شهر	توزیع مناسب خدمات عمومی شهری (کاربری های عمومی)
		رعایت سلسله مراتب خدماتی و عملکردی
		ایجاد و تقویت مراکز شهری

جدول شماره (۵)، اهداف کلان و استراتژی ها در بخش خدمات شهری



اهداف کلان	استراتژی ها	ردیف
انجام اصلاحات در ضوابط و مقررات ساخت مسکن	<ul style="list-style-type: none"> <li>ارتقاء سطح نظارت در بخش مسکن</li> <li>بهبود شیوه های اجرایی در ساخت مسکن</li> <li>ایجاد سیستم های نظارتی پس از اجرا و در زمان بهره برداری از واحدهای مسکونی</li> </ul>	۱
	<ul style="list-style-type: none"> <li>بهبود شیوه های اجرایی در ساخت مسکن</li> <li>اصلاح ضوابط و مقررات در بخش مسکن</li> <li>تدوین ضوابط و مقررات جدید با توجه به نیازهای نوین جوامع شهری</li> </ul>	
برنامه ریزی بلندمدت در بخش مسکن	<ul style="list-style-type: none"> <li>تهیه برنامه جامع ساخت و ساز</li> <li>استفاده از ظرفیت های موجود در بافت های و اراضی داخلی شهر به منظور ساخت واحدهای مسکونی</li> </ul>	۲
	<ul style="list-style-type: none"> <li>تهیه برنامه بازسازی واحدهای مسکونی در بافت قدیمی شهر</li> <li>ساماندهی واحدهای مسکونی فرسوده</li> <li>ایجاد انگیزه در ساکنین بمنظور بازگشت به محدوده های مرکزی شهر و بافت قدیم</li> </ul>	

جدول شماره (۶)، اهداف کلان و استراتژی‌ها در بخش مسکن

اهداف کلان	استراتژی ها
<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین زیر ساخت‌های لازم شهردر سال ۱۴۰۰ برای جمعیت یک میلیون نفر</li> <li>توزیع متعادل زیر ساخت‌ها در سطح شهر در سال ۱۴۰۰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>استفاده حد اکثر از مشارکت بخش خصوصی در تأمین خدمات شهری</li> <li>ایجاد و توانمند سازی بخش خصوصی جهت مشارکت در ارائه خدمات شهر</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>ارتقاء و بروز رسانی مدیریت خدمات شهری</li> <li>مکانیزه کردن ارائه خدمات در سطح شهر</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>ارتقاء سطح فرهنگ عمومی در استفاده از خدمات شهری</li> <li>ایجاد و تقویت حس شهروندی</li> <li>تقویت NGO ها و نهادهای مردمی در زمینه های خدمات عمومی ، پاکیزگی شهر</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>سازگار نمودن عملیات خدمات رسانی سازمان‌های مسئول با زیبایی بصری در شهر</li> </ul>

جدول شماره (۷)، اهداف کلان و استراتژی‌ها در بخش تأسیسات و تجهیزات شهری

فهرست منابع:

- ۱- مطالعات طرح راهبردی شیراز، ۱۳۸۰.
- ۲- مطالعات طرح راهبردی اصفهان، ۱۳۸۱.
- ۳- آمار سرشماری نفوس و مسکن - آمار مرکز ایران، ۱۳۷۵.
- ۴- آمارهای سرشماری نفوس و مسکن و گزارش طرح جامع کرمان جلد ۱ و ۲، مهندسین مشاور شایرستان.
5. UN-Habita , 2003 , world population.
6. UN , 1999 . <http://www.hri.org/news/world/indh/1999/99-05-19.undh.html>
7. World Bank , 2000 , Cities in Transition , Washington , September 2000
8. Cities Alliance , 2006 , City Development Strategy Guidelines : Driving Urban Performance, February 1, 2006
9. Toward Eliminating Urban Poverty Seminar Series , 2002 , organized by USAID 's office of urban programs , Bureau for Economic Growth , Agriculture , and Trade , June - September 2002
10. Cities Alliance , a , 2005 , report 2005 - 063 , The Impacts of City Development Strategies , August 2005
11. Cities Alliance , 2001 , City Development Strategies , the Cities Alliance perspective
12. Cities Alliance , b , 2005 , Evaluation of completed Cities Alliance slum upgrading and city development strategy activities
13. CDS Toolkit , 2004 , CDS Toolkit for Philippine cities
14. World Bank , 2006 , City Development Strategy ( CDS ) Program in china supported by the Cities Alliance.
15. ADB , 2006 , The City Development Strategy Process , first action.

ویژه‌نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

## نتیجه گیری

متأسفانه در تجارب مربوط به شهرهای داخلی ایران با توجه به نوپا بودن این متد، هنوز برنامه‌ها به مرحله اجرا نرسیده‌اند تا بتوان نتایج آنها و یا موفق و یا ناموفق بودن آنها را بررسی نمود؛ اما از این دو شهر خصوصاً تجربه مربوط به شهر اصفهان در تدوین ساختار و سازمان کار بسیار راهگشا خواهد بود.

مشابه چند شهر در آمریکای جنوبی و بر خلاف شهرهایی چون ملبورن و مونیخ، نظام اداری در شهرهای ایران می‌تواند منشاء تهدیدی برای برنامه‌های شهری محسوب گردد. در ایران به اذعان بسیاری از متخصصین حوزه شهرسازی، وفاداری به طرح‌های توسعه جز در مواردی نادر بسیار کم اتفاق می‌افتد و عموماً برنامه‌های شهری که عمدتاً در قالب طرح‌های جامع نمود پیدا می‌کنند، با تغییرات ماهوی روبرو می‌شوند که با اصل برنامه در تضاد است. این مساله در ایران دو منشاء دارد:

۱. منشاء اول: آن همانگونه که پیشتر ذکر شد ضعف نظام برنامه‌ریزی می‌باشد که با عدم ملحوظ نمودن خواسته‌های ذی‌نفعان تأثیر گذار بر توسعه شهر عملاً ضمانت اجرایی طرح را پایین می‌آورند.

۲. منشاء دوم: ساختار اداری شهرهای ایران به نحوی است که در رابطه

با یک شهر، یک نهاد، مسئول مستقیم و پاسخ‌گوی توسعه شهر نمی‌باشد و چندین نهاد دولتی مستقیماً بر توسعه شهر موثر می‌باشند.

این مساله سبب می‌گردد که تغییر و تحولات در سطح مدیریت مرتبط با شهر از حد معمول بیشتر شده و همین مساله احتمال دخالت دادن سلاخی مختلف در امر توسعه شهر را افزایش می‌دهد. از طرفی نهاد مسئول اجرای برنامه‌های شهری توان ملزم ساختن سایر ادارات را به رعایت نکات طرح شده در برنامه شهری را ندارد.

تغییر شرایط و ساختار اداری، مساله‌ای نیست که بتوان به آسانی آن را حل نمود؛ اما اگر تلاش‌ها در برنامه‌ریزی معطوف به ملحوظ نمودن دغدغه‌های سایر ذی‌نفعان شود، می‌توان امیدوار بود که برنامه‌ریزی از ضمانت‌اجرایی نسبتاً بهتری برخوردار خواهد بود. برای جلب نظر ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی مشابه آنچه که در شهرهای هاوانا، ملبورن و مونیخ اتفاق افتاد، می‌توان از برگزاری کارگاه‌های تخصصی و نیز ابزار بسیار موثر اینترنت برای اطلاع‌گرفتن و اطلاع‌رسانی استفاده نمود. این مساله همانگونه که در شهر ملبورن مشاهده شد سبب بالا رفتن حساسیت و در نتیجه مشارکت عمومی در فرایند برنامه‌ریزی خواهد شد.

از نکات قابل ذکر دیگر برنامه‌ریزی‌های انجام شده در تمامی شهرهای

16. The Master Plan Revision Office CORAAMP

17. www.ima.com/01/news/view

18. lnweb18.worldbank.org

19. www.citiesalliance.org

20. www.isted.com/cities-

developpement/cities\_alliance.htm

21. www.magiran.com/npview\_

usp

22. www.sacities.net

23. www.qazvineds.com/list

24. ncsd.irandoe.org

25. www.asiandevbank.org/

Documents/Books/City\_Devt\_Str

ategies

26. www.adb.org/Documents

/Events/2004/City-Devt-Strategy

27. www.lps.lv/sablom

28. www.rekgabisatshwane.gov.

za/articles

29. www.iremco.iredco.com/pr

30. alain-bertrand.com/AB\_Files/

AB\_China\_course\_part1

31. www.unzipledtshwane.gov.

za/des/hdi\_dbdocuments.download

ویژه‌نامه



شماره ۱

اردیبهشت ۱۳۸۶



### پاورقی:

- ۱- دکترای برنامه‌ریزی شهرسازی، گروه شهرسازی - دانشگاه تربیت مدرس (Rafiei\_m@modares.ac.ir)
- ۲- کارشناسی ارشد شهرسازی و مهندسی مشاور دیارگاه شهر (Diargah@gmail.com)
- 3.Livable
- 4.Competitive
- 5.Bankable
- 6.Well managed and well governed
- 7.Accountability
- 8.Transparency
- 9.Contestability
- ۱۰- مهندسی مشاور نقش جهان یازس، طرح تفصیلی اصفهان
- ۱۱- مهندسی مشاور نقش جهان یازس، بازنگری طرح تفصیلی اصفهان، ۱۳۸۴
- ۱۲- مهندسی مشاور نقش جهان یازس، طرح جامع شیراز
- ۱۳- مهندسی مشاور شهر و خانه، بازنگری طرح تفصیلی شیراز، ۱۳۸۲

14. Menelik
- 15.Hinterland
- 16.Safe Livable A
- 17.Community
- 18.S'NGO, S'CSBO
- 19.Upgrading
- 20.Action Plan
- 21.City Wide
- 22.bmw
- 23.Neighbourhood
- 24.Metropolitan town planning and Metropolitan Board of works
- 25.Melbourne
- 26.MMBW
- 27.Principles

۲۸- اطلاعات مربوط به این بخش از طرح جامع ساختاری راهبردی و مشاهدات مشاوران سین شهر و کتکو با مردم و مسوولین القیاس شده است

### ویژگی‌نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

مورد مطالعه، می‌توان به وضوح، ساختار سلسله مراتبی را در خروجی و نتایج کار ذکر نمود. تقریباً در تمامی این شهرها تدوین برنامه با تدوین چشم‌اندازها آغاز می‌گردد. در شهرهای ایران به دلیل ساختار متفاوت دولت‌های محلی، این چشم‌انداز نیز توسط مشاور برنامه‌ریزی تدوین می‌گردد؛ در حالی که در عمده شهرهای دیگر شروع برنامه‌ریزی با منطقه‌ای برای آینده شهر در نظر بالادستی در برنامه‌ریزی‌های ملی و یا منطقه‌ای برای آینده شهر در نظر گرفته‌اند. از طرفی چشم‌انداز به نوعی آینده‌نگری را در فرایند برنامه‌ریزی نهادینه می‌نماید. بسته به نوع برنامه‌ریزی در کشورها مختلف، از ادبیات مختلفی برای سلسله مراتب برنامه استفاده شده است. که با توجه به ادبیات رایج در برنامه‌ریزی شهری ایران در مطالعات کرمان از سلسله مراتبی استفاده خواهد شد که در فصل بعد به تفصیل به آنها اشاره می‌گردد. نکته مهم دیگری که در این مرور تجارب می‌توان به آن اشاره نمود، ساختار انجام کار برنامه‌ریزی در این شهرها می‌باشد. با توجه به مساله تغییرات سریع در حوزه‌ی نفوذان در شهرهای ایران که قبلاً به آن اشاره شد، طراحی یک ساختار پایدار و متولی و مدافع برنامه، می‌تواند به اجرای برنامه کمک شایانی بکند. در ایران به لحاظ ساختاری، شهرداری‌ها موظف به اجرای

برنامه‌های توسعه می‌باشند؛ ولی متأسفانه متناسب با این انتظار، امکانات سازمانی و پرسنلی آنها رشد نیافته است. شهرداری‌ها در سال‌های گذشته بیشتر به عنوان نهادهای اجراکننده مطرح شده‌اند و کمتر قابلیت‌های برنامه‌ریزی و سازماندهی در آنها به وجود آمده است. از طرفی طبق نظام اجرایی موجود، مجری طراحی برنامه‌های شهری وزارت مسکن و شهرسازی می‌باشد و مجری شهرداری و این دوگانگی سبب بروز برخی تعارضات در اجرای برنامه‌ها می‌شود. بنابراین طراحی یک ساختار مطمئن در شهر کرمان قطعاً به اجرای برنامه کمک خواهد نمود.

با الگو برداری از مدل اصفهان که به نظر صاحب‌نظران عرصه برنامه‌ریزی شهری در ایران، دارای ساختار مناسب و موفق بوده است؛ در این مطالعات سعی خواهد شد که در پایان کار واحد سازمانی به همراه الزامات و گردش کار آن در شهرداری طراحی شود. وظیفه این واحد که مشاور برنامه‌ریز نیز در آن حضور فعالی خواهد داشت، پیگیری و نظارت بر اجرای برنامه و اعمال تغییرات جدید بر حسب شرایط جدید در برنامه خواهد بود. حضور این واحد تا حدی تضمین خواهد کرد که تغییرات بوجود آمده روح کلی برنامه را که در قالب استراتژی‌ها و چشم‌انداز تدوین می‌گردد؛ تغییر ندهد.

# فرآیند و مدل های اجرای برنامه های استراتژیک شهری

دکتر سید محمد اعرابی<sup>۱</sup>  
عباس خدادادی<sup>۲</sup>

## چکیده

به طور کلی فرآیند مدیریت استراتژیک در سه مرحله، تدوین، اجرا و کنترل انجام می شود. خلاء موجود میان تدوین و اجرای استراتژی یکی از مباحث عمده مدیریت استراتژیک می باشد. از نظر مدیریت استراتژیک راهبردی دلیل موفقیت یک موسسه تنها انتخاب راهبردهای مناسب نیست؛ بلکه به انجام رسانیدن اهداف مورد انتظار نیز ضرورت دارد. تامین این موفقیت مسلماً نیازمند سعی و کوشش دقیق و قابل توجه است. راهبرد انتخاب شده هر چقدر هم مناسب و موثر باشد تا زمانی که به همان اندازه و درجه موثر و مناسب اجرا نگردد، ناموفق خواهد ماند. در برنامه ریزی استراتژیک شهری نیز، تدوین برنامه و تعیین استراتژی و چشم انداز و ماموریت به تنهایی هیچ مطلوبیتی ندارد و باید این برنامه ها و استراتژی ها به عرصه ظهور رسیده و مورد اجرا قرار گیرند تا موثر واقع گردند. در همین راستا، پیاده سازی استراتژی، نیازمند توجه به متغیرها و عوامل مهمی است که ضرورتاً در اجرای استراتژی مهم هستند. از جمله این عوامل عبارتند از:

□ تعیین راهبرد و هدف های سالانه و برنامه ریزی عملیاتی؛

□ تخصیص منابع؛

□ ساختار؛

□ فرهنگ؛

□ ارتباطات و اطلاع رسانی؛

□ فرآیند؛

□ مدیریت؛

□ فن آوری و کنترل.

این عوامل با استفاده از رویکرد سیستمی به صورت ورودی، فرآیند و خروجی

مورد توجه قرار گرفته اند.

واژگان کلیدی:

برنامه ریزی استراتژیک

شهری<sup>۱</sup>، اجرای

استراتژی<sup>۲</sup>، مدل.

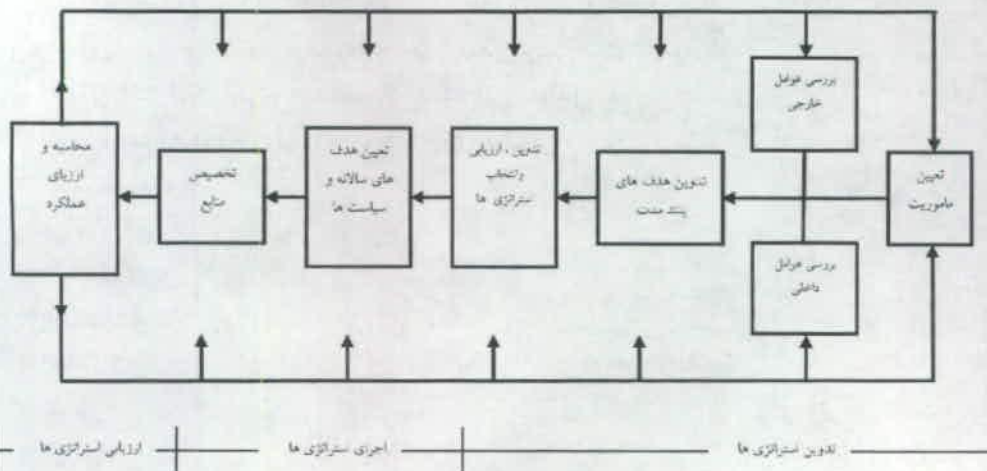


## مقدمه

جهان امروز، جهانی سرشار از تغییرات و پیچیدگی‌هاست. این گونه تغییرات مسائلی را مانند آموزش، بهداشت، اشتغال، محیط زیست و حاشیه نشینی و غیره را برای اکثر شهرهای واقع در کشورهای در حال توسعه بوجود آورده است. در حالی که معمولاً برای حل معضلات شهری راه حل‌های آسانی از طریق برنامه ریزی سنتی شهری وجود ندارد؛ برنامه ریزی استراتژیک شهرها می‌تواند در جهت مقابله سیستماتیک با معضلات شهری از طریق درک فرصت‌ها، امکانات، تهدیدات، تشخیص و تخصیص منابع و ... به دولت‌های محلی و شهرداری‌ها کمک‌های شایسته‌ای بنماید. برنامه ریزی استراتژیک شهری در صدد یافتن راه‌حلی جهت حفظ یا افزایش توان اقتصادی و چگونگی حفظ یا ارتقای کیفیت زندگی می‌باشد [۱۰]. یافتن راه حل‌ها و پیشنهاد آنها در حوزه استراتژیک شهری، زمانی مثمر ثمر خواهد بود که به عرصه ظهور رسیده و مزایای آنها در جامعه نمود پیدا کنند. در خصوص اجرای برنامه ریزی استراتژیک در ایران، باید عنوان کرد که علی‌رغم مطرح شدن تدریجی این شیوه برنامه ریزی در عرصه‌های آکادمیک و اجرایی کشور و توجه و استفاده از آن در برنامه ریزی شهری، قدمی پس از زنده است. لیکن در ارتباط با نحوه اجرا و عملی نمودن این گونه برنامه‌ها به طوری که حداکثر اثربخشی<sup>۵</sup> در اهداف و برنامه‌های استراتژیک حاصل گردد، اقدامات مهم و جدی صورت نگرفته است. لذا در این مقاله سعی شده تا عوامل موثر بر اجرا و موانع عمده‌ای که ممکن است در این زمینه بوجود آید، مورد توجه قرار گرفته و نهایتاً مدل و الگوی مفهومی جهت استراتژی‌های شهری ارائه گردد.

## ماهیت مدیریت استراتژیک

به طور کلی فرآیند مدیریت استراتژیک در سه مرحله تدوین، اجرا و کنترل انجام می‌شود. مرحله تدوین استراتژی تعیین چشم انداز و بیانیه مأموریت و تحلیل محیطی و سازمانی و گزینش استراتژی‌ها را شامل می‌شود. خروجی مرحله تدوین، استراتژی‌های بروز شده‌ای است که مناسب برای اجرا و پیاده سازی می‌باشند. دومین مرحله، اجرای استراتژی بوده و مرحله پایانی آن نیز ارزیابی و کنترل استراتژیک است. این فرآیند در نمودار شماره (۱)، ارائه گردیده است. بخش اجرایی کردن استراتژی‌های تدوین شده، مهم‌ترین بخش در فرآیند مدیریت استراتژیک می‌باشد. مرحله اجرا، باید استراتژی تصویب شده را پیگیری کرده، نقاط قوت و ضعف آن را در عمل شناخته و نتایج حاصل از آن را مورد ارزیابی قرار دهد. همواره باید توجه داشت که تدوین اهداف و استراتژی‌ها به شکل موفقیت آمیز نمی‌تواند اجرای آن را به صورت موفق، تضمین نماید. همیشه انجام استراتژی (اجرای آن) از گفتن آنچه باید انجام شود (تدوین استراتژی) مشکل‌تر است.



بر اساس یک مدل مدیریت استراتژیک، این فرآیند شامل سه مرحله تحلیل، گزینش و اجرای استراتژیک می‌باشد. اجرای استراتژی در این مدل با استفاده از سازوکارهای برنامه ریزی عملیات و مدیریت تغییر در عین توجه به سامانه‌ها، ساختارهای سازمان را شامل می‌شود [۸].



نمودار شماره (۲)، فرآیند مشروح مدیریت استراتژیک [۸]

برنامه ریزی استراتژیک در تعریف کنفرانس متروپلیس ۹۳<sup>۶</sup> به صورت ذیل تعریف شده است: برنامه ریزی استراتژیک، شیوه‌ای جهت‌آخذ تصمیمات و فعالیت‌ها در خصوص شکل‌دهی و رهنمود یک سیستم است. سیستم می‌تواند یک شهر، منطقه و یا ایالت، یک کارکرد همچون حمل و نقل، بهداشت و یا آموزش و یا یک سازمان خصوصی و عمومی باشد. در واقع آنچه را که واقعاً برای جامعه و یا سازمان مهم است، در بر می‌گیرد. مهم‌تر از هر چیز برنامه ریزی استراتژیک، برنامه تخصیص منابع کمیاب به مناطق و کارکردهای بحرانی، تأکید دارد [۱۰].

صرف نظر از نوع مدل ارائه شده، اجرای استراتژی مقوله مورد نظر در بررسی تمامی نظریه پردازان است. البته میان اجرا و تدوین استراتژی، تفاوت‌های زیادی وجود دارد و توجه به این تفاوت‌ها کمک زیادی در درک اجرای استراتژی می‌کند. در همین راستا دیوید معتقد است که اجرای استراتژیک، رابطه‌ای گنگ و ناشناخته با تدوین آن دارد. وی پیشنهاد می‌کند که از روش‌های زیر می‌توان تفاوت بین اجرا و تدوین راهبردی را مشخص نمود:

۱. در تدوین، نیروها قبل از عمل قرار می‌گیرند.
۲. اجرای استراتژی به معنای مدیریت بر نیروها در هنگام عمل است.
۳. در تدوین، بر اثربخشی توجه می‌شود.
۴. در اجرا، بر کارایی توجه می‌شود.
۵. اصولاً تدوین، یک فرآیند ذهنی است.
۶. اجرای استراتژی یک فرآیند عینی است.
۷. تدوین استراتژی، مستلزم داشتن قضاوت شهودی خوب و مهارت‌های تحلیلی است.
۸. اجرای استراتژی، مستلزم داشتن انگیزه ویژه و مهارت‌های رهبری است.
۹. تدوین استراتژی، مستلزم هماهنگی بین عده کمی است.
۱۰. اجرای استراتژی، مستلزم ایجاد هماهنگی بین عده زیادی است [۷].



### سطوح مختلف برنامه ریزی استراتژیک

سالمسبوری معتقد است که توجهات باید از برنامه ریزی استراتژیک بسوی اجرای آن معطوف شود و پیش شرط این جهت گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر طبقه است. در حقیقت به نظر وی احتمال اجرای یک استراتژی وجود ندارد؛ مگر با وجود یک قدرت استراتژیک مسئول که متعهد اجرای سیاست است [۲]. برای برنامه ریزی استراتژیک، سه سطح مختلف را در نظر گرفته اند، که سطح برنامه ریزی استراتژیک، برنامه ریزی تاکتیکی و برنامه ریزی عملیاتی را شامل می شوند.

برنامه ریزی استراتژیک، فرآیندی است که توسط آن، مدیران وظیفه یا مأموریت اصلی سازمان را ترسیم کرده و ابزاری لازم برای رسیدن به این مأموریت را فراهم می آورند. در این سطح از برنامه ریزی، مدیران ارشد درگیر بوده و امور بلندمدت سازمان تنظیم می شود. در برنامه ریزی تاکتیکی، فعالیت های مرتبط با اجرای یک استراتژی، برنامه ریزی شده و در سطح میانی سازمان انجام می شود. برنامه ریزی عملیاتی، فرآیندی است که از طریق آن، مدیران، فعالیت ها و گام های ویژه ای را در رسیدن به هدف خاصی ترسیم می کنند [۸].

### عناصر رویکردهای نوین برنامه ریزی استراتژیک

تغییرات در برنامه ریزی سنتی و نوین در سازمان های غیرانتفاعی، موجب پیدایش تغییرات زیادی میان این دو رویکرد شده است. با توجه به این تفاوت ها، به طور تلویحی می توان به این نتیجه رسید که رویکردهای نوین اهمیت زیادی برای اجرای استراتژی و مشارکت دادن افراد در برنامه ریزی استراتژیک قائل هستند. در جدول شماره (۱)، مهم ترین ویژگی های رویکردهای نوین برنامه ریزی استراتژیک ارائه شده است.

برنامه ریزی سنتی (برنامه جامع)	برنامه ریزی استراتژیک نوین
<ul style="list-style-type: none"> <li>اهداف کالبدی در قالب ایجاد نظم و حفظ تعادل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>اهداف خدمات رفاهی، محیط زیست، بهسازی محیط مسکونی و ...</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>جدایی روند تهیه و اجرای استراتژی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>توجه به اجرا و کنترل و ارزیابی در حین تدوین برنامه</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ذهنی گرایی و پرداختن به خرده کاری های مقطعی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>در نظر گرفتن نیازهای واقعی شهروندان</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>عدم انعطاف پذیری در تطبیق با محیط پویای شهر و شهروندان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>رعایت اصل انعطاف پذیری در تدوین و اجرای استراتژی ها</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>استفاده از برنامه یکسان و دستورالعمل های مشخص</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>انعطاف پذیری در روش های اجرایی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>تدوین برنامه توسط یک تیم متخصص</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مشارکت مردمی در برنامه ریزی استراتژیک</li> </ul>

جدول شماره (۱). تفاوت های برنامه ریزی سنتی و نوین [۱۰]

### برنامه ریزی استراتژیک در بخش غیر انتفاعی

برنامه ریزی استراتژیک به صورت مدون از دهه ۱۹۶۰، در پی تلاش محققین و دانشمندان این رشته<sup>۷</sup> رواج پیدا کرد و اولین کاربران آن، شرکت‌های بزرگ صنعتی بودند. بعد از دو دهه و از سال ۱۹۸۰، عوامل گوناگونی از جمله نوآوری در فن آوری اداری و پیدایش رایانه‌های شخصی، برنامه ریزی استراتژیک به صحنه مدیریت سازمان‌های کوچک نیز وارد شد. لذا استفاده از برنامه ریزی استراتژیک به سرعت از سازمان‌های بزرگ به سازمان‌های کوچک تر، حکومت‌ها، نهادهای عمومی و سازمان‌های غیر انتفاعی گسترش یافت. یکی از انتقادات درباره مدیریت استراتژیک، مربوط به کاربرد مفاهیم استراتژیک در عرصه دولتی است و بیان می‌کند که مدیریت استراتژیک در بخش خصوصی با بخش دولتی تفاوت زیادی دارد. برخی نیز اصولاً به امکان پذیری اجرای آن در حوزه مدیریت دولتی به تردید نگرسته‌اند. در این خصوص باید عنوان نمود که مدیریت راهبردی آن قدر در بخش خصوصی موفق بوده که می‌توان آن را الگویی قوی و به اندازه کافی معتبر دانست، لیکن ممکن است به کارگیری آن در بخش دولتی با مشکلاتی همراه باشد [۴]، اما با گسترش استفاده روز افزون از ابزارها و تکنیک‌های بخش خصوصی مانند باز مهندسی فرآیندها، کارت امتیاز ارزیابی متوازن<sup>۸</sup>، مدیریت کیفیت جامع<sup>۹</sup>، مدیریت راهبردی و ... در بخش دولتی و توانایی آنها در پاسخ‌گویی به نیازهای مدیران دولتی، محققان به عدم کاربردی بودن این ابزارها در بخش عمومی و دولتی با تردید می‌نگرند.

### سازمان غیر انتفاعی

سازمان‌های غیر انتفاعی، سازمان‌هایی هستند که انگیزه موسسان و یا مدیران آنها در درجه اول سود قرار ندارد. به عبارت دیگر هدف ترحیحی در این سازمان‌ها خدمت به جامعه است. در اینجا سود، همانطوری که در دیگر سازمان‌ها جایگاه ویژه‌ای دارد، به عنوان یک عامل انگیزش در درجه اول محسوب نمی‌گردد و تنها در تامین منابع یاری دهنده به تحقق اهداف اساسی سازمان، واجد اهمیت خواهد شد. این سازمان‌ها می‌توانند گروه‌های زیر تقسیم گردند:

- نهادهای خدماتی، همیاری و یا دولتی؛
- نهادهای محافظ، هماهنگ کننده و یا اداری؛
- سازمان‌های اجتماعی، سیاسی و یا اقتصادی و ... [۵].

انواع سازمان‌های غیر انتفاعی	استفاده کنندگان ترحیحی	مثال	کانون اساسی مدیریت
موسسات خدماتی، بدون هدف سود	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ خریداران</li> <li>□ مردم</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ موسسات خیریه</li> <li>□ اوقاف</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ خرید با انتخاب از میان خریداران بالقوه و دادن خدمات</li> </ul>
موسسات همیاری متقابل	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ اعضا</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ سندیکا</li> <li>□ انجمن</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ ارضا نیاز اعضا</li> <li>□ هم یاری و محافظت</li> </ul>
موسسات دولتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ مردم</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ تشکیلات نیروی انتظامی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ به قسمت اعظم و یا تمامی مردم خدمات استاندارد ارائه می‌دهد</li> </ul>

جدول شماره (۲). انواع سازمان‌های غیر انتفاعی [۵]



البته سازمان‌های غیر انتفاعی تا اندازه‌ای با مسائل و مشکلات اجرایی مواجه بوده و آن طور که باید، به صورت مطلوب اداره نمی‌شوند. توجه به این مشکلات و در نظر گرفتن آنها در مقوله اجرای استراتژی نیز راهگشا است. در اینگونه سازمان‌ها منابع به شکل موثر و بهره‌ور مورد استفاده قرار نمی‌گیرند، از فنون مدیریت نوین استفاده نمی‌شود و خدمات ارائه شده به سطح ارضا کننده نمی‌رسند. در واقع این مسائل و مشکلات بر حسب ویژگی‌های سازمانی دلالی متفاوت می‌تواند داشته باشد، اما با یک روی آوری کلی در این نوع سازمان‌ها به یک مدیریت استراتژیک موفق، می‌توان مسائل و مشکلات موجود را، بصورت زیر خلاصه نمود:

۱. عدم وجود معیار کنترل نهایی؛
۲. عدم وجود رقابت؛
۳. ضعف ساختار مدیریتی؛
۴. وجود گرایش‌های سیاسی؛
۵. وابستگی زیادی به عرف‌ها و عادت‌ها [۵].

### فنون اجرای استراتژی در بخش‌های غیر انتفاعی

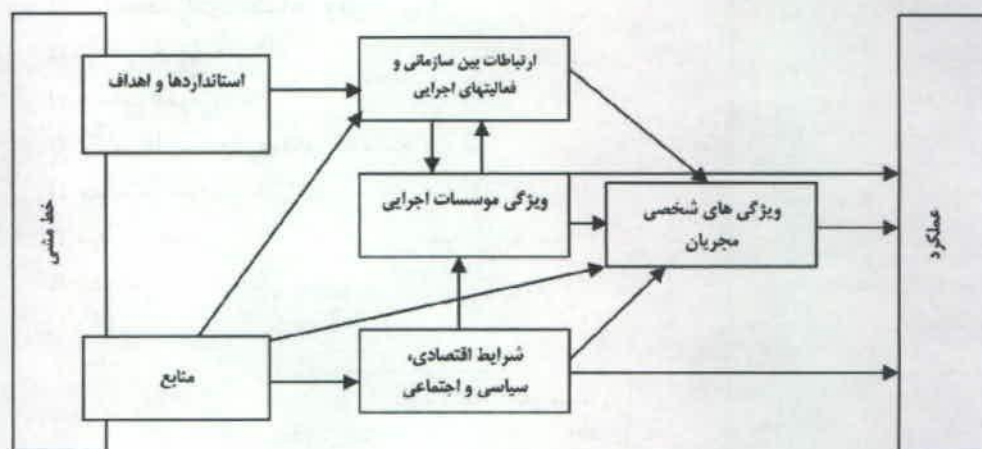
از نظر مدیریت استراتژیک راهبردی، دلیل موفقیت یک موسسه تنها انتخاب راهبردهای مناسب نیست، بلکه به انجام رسانیدن اهداف مورد انتظار نیز ضرورت دارد. راهبرد انتخاب شده هر چقدر هم مناسب و موثر باشد تا زمانی که به همان اندازه و درجه موثر و مناسب اجرا نگردد، ناموفق خواهد ماند. در برنامه‌ریزی استراتژیک شهری نیز، تدوین برنامه و تعیین استراتژی و چشم‌انداز و ماموریت به تنهایی هیچ مطلوبیتی ندارد و باید با اجرایی شدن، موثر واقع گردند.

مطالعات اجرای استراتژی از زمان مطالعه موردی ویلداوسکی و پرسمن به طور قابل ملاحظه‌ای رشد یافته است. در حال حاضر، تئوری‌ها و چارچوب‌های تحلیل خوب و قابل توجه و حداقل دو رویکرد اصلی و اساسی در این زمینه وجود دارد که یکی رویکرد "از بالا به پایین" و دیگری "از پایین به بالا" است. تحقیقات اجرای استراتژی عمدتاً در زمینه دستیابی به فهم و درک بهتری از عوامل سیاسی، اقتصادی، تحقیقات سازمان و نگرشی بوده است که این عوامل بر خوب یا بد بودن یک استراتژی یا برنامه در اجرا، تاثیر مستقیم دارند. هر دو رویکرد فوق، مورد انتقاد صاحب نظران قرار گرفته و بر همین اساس در این زمینه رویکرد سوم نیز ارائه شده است که "رویکرد ترکیبی" نامیده می‌شود. این رویکرد شامل مجموعه‌ای از فرایندها است که در آن هم رویکرد "از بالا به پایین" و هم رویکرد "از پایین به بالا" مورد استفاده قرار می‌گیرد [۹]. حال با این فرض ما به معرفی الگوها و چارچوب‌های مورد نظر در این بخش می‌پردازیم.

### ۱. الگوی ون میتر- ون هورن

اولین تلاش با رویکرد "از بالا به پایین" توسط دونالد میتر و کارل ون هورن ۱۰ انجام شد. مدل آنها همانگونه که در نمودار شماره (۳)، آمده است، شش متغیر را ارائه کرد. که این متغیرها رابطه میان استراتژی و عملکرد را شکل می‌دهند. متغیرهایی که آنها برای اجرای استراتژی ارائه نمودند عبارتند از:

- اهداف و استانداردهای استراتژی؛
- منابع استراتژی (مثل پول و دیگر محرک‌ها)؛
- ارتباطات بین سازمانی و فعالیت‌های اجرای استراتژی؛
- ویژگی‌های موسسات اجرایی (مثل تعداد کارکنان، میزان کنترل سلسله مراتبی، اهمیت سازمانی)؛
- شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (مثل منابع اقتصادی در اجرای احکام قضایی، عقیده عمومی، حمایت گروه‌های ذی نفوذ)؛
- ویژگی‌های شخصی مجریان.



نمودار شماره (۲)، الگوی ون میتر- ون هورن در فرآیند اجرای خط مشی [۱۶]

## ۲. الگوی ساباتیر و مزمانیان<sup>۱۱</sup>

الگوهای دیگر از بالا به پایین، در برگیرنده آن نوع مدل هایی هستند که توسط ساباتیر و مزمانیان توسعه یافته اند. همانطور که در نمودار شماره (۴)، نشان داده شده، جامع ترین فهرست از عواملی که گمان می رود موفقیت یک برنامه را تحت تاثیر قرار دهد طبق کار آنها شناسایی شده است. این فهرست مشتمل بر شانزده متغیر مستقل است که در سه طبقه مهم شناسایی شده است:

### الف. قابلیت کنترل آسان مسئله

- دستیابی به فن آوری و نظریه فنی دارای اعتبار
- تنوع رفتار گروه هدف
- میزان تغییرات رفتاری مورد نیاز

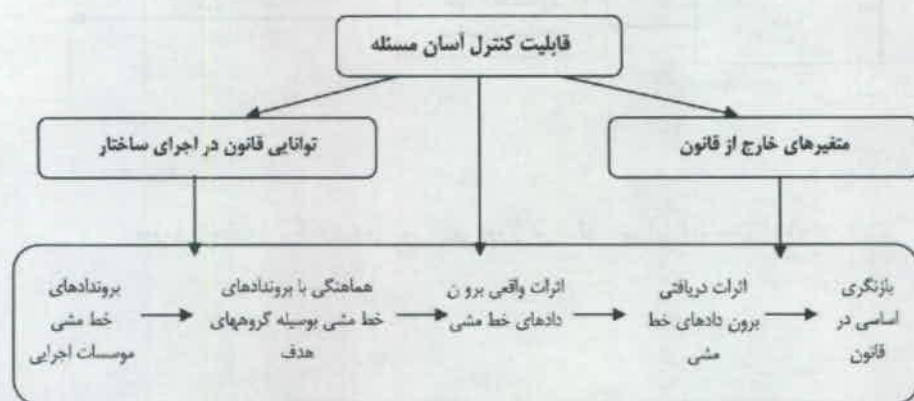
### ب. توانایی قانون در اجرای ساختار

- اهداف روشن مناسب
- وجود نظریه علی مناسب
- منابع و مالی
- یکپارچگی سلسله مراتبی با سازمان های اجرایی
- قوانین مبتنی بر تصمیم سازمان های اجرایی
- استخدام کارکنان اجرایی
- ارتباط رسمی بین افراد خارج از سازمان



### پ. تأثیر متغیرهای خارج از قانون (غیر قانونی) بر اجرای استراتژی

- شرایط اقتصادی، اجتماعی و فن آوری
- توجه رسانه‌ها به مسئله
- حمایت عمومی
- نگرش‌ها و منابع گروه‌های حوزه انتخابی
- حمایت از مقامات عالی
- مهارت رهبری
- احساس تعهد کارکنان اجرایی



نمودار شماره (۴)، الگوی سبابتیر و مزمانیان در اجرای خط مشی [۱۴]

### ۳. الگوی نقشه برداری معکوس

طرفداران رویکرد "از پایین به بالا" الگوهای پیشین را به خاطر این فرض که تعیین کنندگان ساختار تصمیم‌گیری استراتژی (مثلاً تدوین کنندگان استراتژی)، بازیگران کلیدی هستند و دیگران اصولاً موانع محسوب می‌شوند، مورد انتقاد قرار می‌دهند. آنها اذعان می‌کنند که این امر به نوبه خود موجب می‌شود که پیروان رویکرد "از بالا به پایین" از ابتکارات بخش خصوصی، بوروکرات‌های شهری و یا کارکنان اجرایی محلی و دیگر سیستم‌ها، غافل بمانند.

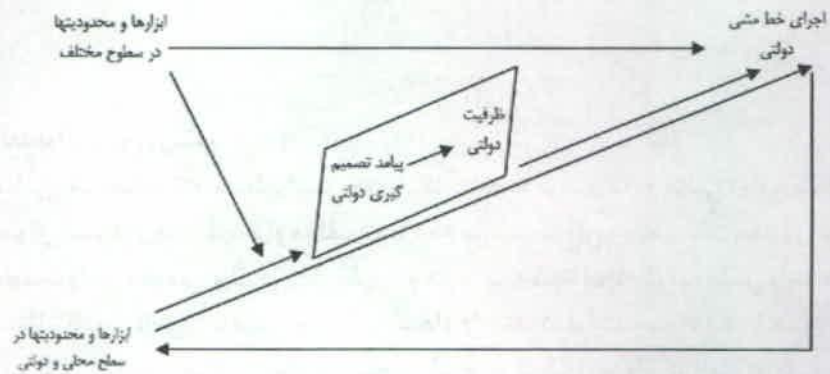
با توجه به انتقاد ذکر شده، محققان دیگری مانند ریچارد ال مور، مایکل لیپسکی، بنی هیرن و همکارانش الگوی "نقشه معکوس" را مطرح کردند. در این رویکرد ابتدا شبکه‌ای از بازیگران در یک یا چند منطقه شناسایی شده و از اهداف و استراتژی‌ها و فعالیت‌های آنان سوال می‌شود. کنترل نیز به تصمیم‌گیرندگان مرکزی اعمال شده و استراتژی‌ها با چانه‌زدن بین افراد سازمان و مشتریان آنها تعیین می‌شوند.

به طور مشابه این رویکرد به دلیل تکیه بر این فرض که اجرای خط مشی، در یک محیط استراتژی‌گذاری غیر متمرکز اتفاق می‌افتد، مورد انتقاد قرار گرفته است. بنابراین رویکرد "از بالا به پایین" چندان مورد علاقه در اجرای استراتژی نمی‌باشد [۹].

### ۴. رویکرد ترکیبی

با توجه به انتقادات وارد شده بر دو رویکرد پیشین، محققانی همچون مالکم گوگین و همکارانش<sup>۱۲</sup> در جهت ترکیب عناصر دو رویکرد عنوان شده برآمدند. گوگین و همکارانش در الگوی اجرای استراتژی بین دولتی، میان ابزارها و محدودیت‌های تحمیل شده بر دولت (پایین به بالا) و تمایل طبیعی دولت‌ها بر اقدام و ظرفیت آنها برای

تأثیر گذاری (از بالا به پایین) تعادلی را در نظر می‌گیرند. بنابراین این رویکرد بر این فرض استوار است که اجرای استراتژی برنامه‌های دولتی نهایتاً هم به متغیرهای از بالا به پایین و هم به متغیرهای از پایین به بالا بستگی دارد. چارچوب مفهومی ارائه شده در نمودار شماره (۵)، این ترکیب را نشان می‌دهد.



نمودار شماره (۵)، مدل مفهومی اجرای استراتژی بین دولتی [۱۳]

رویکرد مختلط تصمیم ملی منجر به ایجاد یک فرآیند استراتژی می‌شود که به کمک شکل و محتوای آن، درجات مختلف انتخابها و رفتارهای مناطق و محدودیت‌های بسته به ماهیت و شدت اولویت‌های شرکت کنندگان کلیدی متعدد، فرآیند استراتژی دولتی در نقاط مختلف زمانی تغییر می‌کند.

#### مدل مشارکت بین بخشی

مدل مشارکت بین بخشی توسط مک گوین و ویر<sup>۱۳</sup> ارائه گردید. آنان با رویکرد ترکیبی، استراتژی را مورد بررسی قرار دادند.

این مدل به همکاری بخش خصوصی در اجرای استراتژی دولتی و بالعکس در نظر گرفتن نیازهای بخش خصوصی است. مشارکت دوجانبه و این همزیستی مصالحت‌آمیز در پیشبرد اهداف ملی و تسریع در دستیابی به آن موثر است. متغیرهایی که در این مدل در نظر گرفته شده است به طور عمده عبارتند از: حمایت قانونی و هماهنگی، رهبری، فرآیندها.

#### الگوهای اجرای استراتژی و فنون اجرای آن

با توجه به مطالب ذکر شده، اکنون الگوهای اجرای استراتژی را می‌توان با توجه به رویکردهای اجرای آن دسته‌بندی نمود. جدول شماره (۳)، سه رویکرد "از بالا به پایین"، "از پایین به بالا" و "ترکیبی" را با الگوهای ذکر شده نشان می‌دهد.

از بالا به پایین	از پایین به بالا	رویکرد ترکیبی
ون میتر - ون هورن	الگوی نقشه برداری معکوس	گوگین و همکاران
ساباتیر - مزمتیان		گوگین - ویر

جدول شماره (۳)، ترکیب رویکردها و الگوهای اجرای استراتژی



### مطالعه برایشن و رورینگ

بر اساس یک مطالعه که توسط برایشن و رورینگ<sup>۱۴</sup> انجام گرفت، نتایج جالبی در مورد نکات مهم اجرای نمودن استراتژی‌های شهری و موفقیت و یا عدم موفقیت در این زمینه بدست آمد. در این مطالعه که روی هشت واحد حکومتی واقع در کلان شهر دو قلوئی مینه سوتا انجام گردید، شش واحد حکومتی، فرآیند استراتژیک را کامل پذیرفته و تمامی آنها اعتقاد داشتند که فرآیند استراتژیک تا حدود زیادی به تیم برنامه استراتژیک در تمرکز برنامه روی موضوعات مهم کمک نموده است. البته در مورد شناسایی اولویت‌های اقداماتی، کم‌تر موفق بوده و در خصوص جلب توجه تصمیم‌گیرندگان کلیدی خارج از تیم برنامه ریزی استراتژیک، موفق نبوده است. در مجموع از بین شش واحد حکومتی که برنامه ریزی استراتژیک را تکمیل کرده بودند، نتیجه کار دو واحد کاملاً موفقیت‌آمیز بوده و مطالعات دیگر نتایج موفقیت کمتری را نشان داده است. این اساس دو محقق، نکاتی را برای مقایسه نمودن واحدهای موفق و ناموفق ارائه نمودند که به صورت خلاصه در جدول شماره (۴)، آمده است.

متغیرهای مهم راهبرد اجرای استراتژی شهری	نکات بازدارنده موفقیت
بیش بینی وجود تاخیر و توقف و نحوه رفع آنها (انعطاف پذیری)	تأخیر و توقف در فرایندها
یک تیم برنامه ریزی استراتژیک	از هم گسیختگی اقدامات
رخدادهای مهم به عنوان معیار زمانی	زمانبندی متفاوت در بین واحدها
یک حامی قوی برای فرآیند	حامیان قوی و قدرتمند وجود نداشتند.
یک قهرمان موثر در طی فرآیند	نداشتن یک قهرمان موثر در فرآیندهای اجرا
مشارکت دادن افراد	تمرکز بسیار بالا

جدول شماره (۴)، متغیرهای اصلی در اجرای استراتژی های شهری [۱۰]

### متغیرهای الگوها در اجرای استراتژی

با توجه به الگوهای ارائه شده، اکنون متغیرهایی را که محققین مختلف در اجرای استراتژی مورد نظر قرار داده اند، بررسی می‌نماییم. نتایج این بررسی در جدول شماره (۵)، ارائه گردیده است.

متغیر	محقق	تدوین راهبرد و اهداف	محیط	ساختار	فرهنگ	برنامه ریزی عملیاتی	ارتباطات	تخصیص منابع	افراد و مدیریت آنها	کنترل	دستاوردها	فرایند	زیر ساختارها	رهبری
ژیو (۲۰۰۳)		*		*					*			*	*	*
اکوموس (۲۰۰۱)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
مک گوین (۲۰۰۵)		*		*		*		*	*	*		*	*	
ال مور		*					*		*	*				
سایاتیر (۱۹۸۳)		*	*				*		*	*			*	
ون میتر-ن هورن (۱۹۷۵)		*	*	*	*		*		*	*	*	*		
استونج (۱۹۸۲)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
هریبناک (۱۹۸۴)		*		*	*	*	*	*	*	*	*			
کازانجیان (۱۹۸۶)		*		*	*	*	*	*	*	*	*			
آکر (۱۹۹۵)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	
تامسون (۱۹۹۵)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	
واترمن (۱۹۸۰)		*		*	*	*	*	*	*	*	*			
همبریک (۱۹۸۹)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
پتیگرو (۱۹۹۱)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
اسکیویتن و دفت (۱۹۹۱)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
اولسن (۱۹۹۴)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	
میلر (۱۹۹۷)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	
بریسون (۱۹۹۳)		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			

جدول شماره (۵)، متغیرهای اساسی در مطالعات اجرای راهبرد [۱۵]



#### فهرست منابع:

۱. آر. مسترانگ، مایکل (۱۳۸۱). مدیریت منابع انسانی راه‌های عمل. ترجمه دکتر سید محمد ابراهیمی و داود ایزدی، تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۲. اسدی، ابرج (۱۳۸۰). نقد مبانی طرح‌های جامع، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
۳. اعرابی، سید محمد (۱۳۸۵). جزوه کلاسی درس مدیریت استراتژیک، مقطع دکتری، دانشگاه علامه طباطبائی.
۴. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۴). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت.
۵. امیر کبیری، علیرضا (۱۳۸۱). مدیریت استراتژیک، تهران: انتشارات نگاه دانش.
۶. پیرس، جان‌ای پوپر (۱۳۸۲). مدیریت راهبردی، ترجمه: سید محمود حسینی، تهران: سمت.
۷. دیوید، آر. فردر (۱۳۴۴). مدیریت استراتژیک، ترجمه دکتر علی پارسائی و دکتر سید محمد اعرابی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ دوم.
۸. رحمان سرشت، حسین (۱۳۸۴). راهبردهای مدیریت، تهران: انتشارات فن و هنر، چاپ اول.
۹. لستر، جیمز (۱۳۸۱). فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، ترجمه مجتبی طبری، تهران: انتشارات ساوالان.
۱۰. مرادی سبسی، وراز (۱۳۸۴). برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرداری ایران - نمونه موردی در کلان‌شهر تهران، تهران: انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول.
۱۱. میرسیاسی، ناصر، گودرودت چگینی، مهریاد (۱۳۸۲). مطالعه رابطه بین محیط ساختار سازمانی و اثربخشی سازمانی شهرداری‌ها و ارائه الگوی پیشنهادی، فصلنامه مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۱۴.
۱۲. میوز، آون (۱۳۸۴). مدیریت دولتی نوین، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی و همکاران، تهران: انتشارات سروارید.

بر اساس متغیرهای اصلی شناسایی شده در تحقیقات اجرای استراتژی و همچنین ترکیب آنها با مدل‌های عنوان شده در بالا، عوامل اصلی و متغیرهای کلیدی در اجرای برنامه‌های استراتژی در بخش غیر انتفاعی به طور عام و در حوزه مدیریت استراتژیک شهری به طور خاص بررسی می‌گردد.

**۱. تعیین راهبرد و هدف‌های سالانه و برنامه ریزی عملیاتی:** مهم‌ترین نکته در اجرای استراتژی، تعهد مجریان است. بزرگ‌ترین مشکل اجرا، متقاعد کردن مسئولان مبنی بر این است که نگرش راهبردی مفید است و تغییراتی که در پی آن بوجود می‌آیند، در بلندمدت سودمند خواهند بود. طرح باید بگونه‌ای باشد که بروز مخالفت را پیش‌بینی کرده و سطوح مختلف را در برگیرد [۱۲].

اگر چه متقاعد کردن مسئولان مشکل است؛ ولی استفاده از روش‌های اجرایی می‌تواند دسترسی به این هدف را سهل‌تر نماید. در این فرآیند، مشارکت عاملی است که تعهد را افزایش می‌دهد. اگر چه در زمان تدوین راهبرد مدیران ارشد سهم بیشتری دارند، ولی در تعیین اهداف کوتاه‌مدت و راهبردهای اجرایی، مشارکت مدیران به افزایش تعهد آنان کمک می‌کند. در تعیین اهداف سالانه باید نکاتی از قبیل، قابلیت اندازه‌گیری، سازگاری مقبولیت رعایت گردد. بعلاوه اهداف باید چالش‌پذیر و روشن بوده و به اطلاع همگان برسند. در حقیقت اهداف سالانه باید بر حسب کمیت، کیفیت، هزینه و زمان مشخص گردند و با ارزش‌های مورد قبول سازگار باشند. در واقع وجود هدف‌های سالانه به تحقق اهداف کلان کمک می‌کند [۷].

مقصود از سیاست‌ها، رهنمودها، روش‌ها، رویه‌ها و مقرراتی است که برای حمایت و تقویت کارها در نظر گرفته می‌شود و بر این اساس برنامه‌های عملیاتی توسط سازمان‌ها و نهادهای مسئول تهیه و پیشنهاد می‌گردد. اهداف، راهبرد و برنامه ریزی عملیاتی کنار هم متغیرهای کلیدی را در اجرای استراتژی تشکیل می‌دهد.

**۲. تخصیص منابع:** در سازمان‌هایی که برای نتیجه‌گیری از روش مبتنی بر مدیریت راهبردی استفاده نمی‌کنند، اغلب برای تخصیص منابع از عوامل شخصی و یا سیاسی استفاده می‌شود. ولی در اجرای راهبردهای حاصل از برنامه ریزی راهبردی بر این نکته تأکید می‌شود که منابع بر اساس اولویت‌هایی که بوسیله اهداف سالانه تعیین شده‌اند، تخصیص می‌یابند [۷].

**۳. ساختار:** در اجرای استراتژیک، ساختار مفهومی شرکت باید طراحی شود طبق نظر آلفرد چندلر ساختار از استراتژی تبعیت می‌کند. به دو دلیل تغییر در راهبرد باعث تغییر در ساختار می‌شود.

□ ساختار، عاملی است که شیوه تعیین هدف‌های بلندمدت و سیاست‌ها را تعیین می‌کند.

□ ساختار، تعیین‌کننده شیوه‌ای است که منابع تخصیص خواهد یافت [۷].

با توجه به اشکال متنوع سازماندهی برنامه ریزی استراتژیک گفته می‌شود که هر قدر سازماندهی برنامه‌ریزی استراتژیک مستقل باشد، موجب تشویق بیشتر مشارکت بخش خصوصی مردم شده و این جلب مشارکت به نوبه خود می‌تواند موجب افزایش اعتماد گروه‌های ذی‌نفع نسبت به برنامه ریزی استراتژیک و در نتیجه بهبود عملکرد مدیریت کلان شهری شود [۱۰].

بر اساس برخی مطالعات انجام شده، مشخص گردیده که اصولاً ساختار مدیریت شهری در ایران متمرکز و سلسله‌مراتبی است، که سازمان‌های بخش دولتی بر فعالیت سازمان‌های محلی (شهرداری و شورا) تصدی‌گری نموده و از سوی دیگر شورا و شهرداری نیز به نوبه خود بر بخش خصوصی و مردم به طور خصوصی و یک طرفه تأثیرگذار است. لذا سیستم مدیریت شهر تهران در کل ایران به گونه‌ای است که، سازمان‌های محلی از اختیارات و وظایف لازم بر خوردار نبوده، از سوی دیگر مکانیزم‌های مشارکتی جهت جذب بخش خصوصی، مردم و نهادهای غیردولتی در نظر گرفته نشده است [۱۰].

در تحقیقی که در ایران با هدف اثربخش کردن شهرداری‌ها از طریق طراحی ساختار سازمانی متناسب با اندازه شهرها، برای ارائه خدماتی مطلوب و تأمین منافع و حقوق شهروندان انجام شد، نتایج ذیل به دست آمد:



شماره ۱  
اربع‌هفته ۱۳۸۶



۱. ساختار شهرداری‌ها در سطوح مختلف با توجه به اندازه شهرها و حجم ارائه خدمات باید متفاوت باشد.  
۲. در شهرداری‌های کوچک از ساختار ساده و در شهرداری‌های متوسط از ساختار بخشی و نهایتاً در شهرداری‌های بزرگ از ساختار ماتریسی-پیوندی در اجرای امور استفاده گردد.  
لذا در نظر گرفتن نوع ساختار سازمانی شهرداری و نهادهای مرتبط با آن نیز در اجرای استراتژی موثر است [۱۱].

۴. فرهنگ: فرهنگ سازمانی عبارت از مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها، نگرش‌ها و هنجارهای مشترکی است که رفتار و انتظارات اعضای سازمان را شکل می‌دهد. اگر فرهنگ سازمانی با استراتژی آن سازگار باشد، اجرای استراتژی تا میزان زیادی آسان می‌گردد؛ در صورت عدم سازگاری استراتژی سازمان با فرهنگ آن، نمی‌توان به صورتی موفقیت آمیز آن را به اجرا درآورد.

سازمان‌ها، انسان‌ها را در خود جای داده‌اند، آنها دارای فرهنگ هستند. بنابر این متقاعد کردن اشخاص یا تغییر دادن فرهنگ‌ها فرآیندهایی هستند که نباید بدهی و مفروض انگاشته شوند؛ بلکه باید مدیریت گردند. در طرح ریزی راهبرد، بر مراحل مربوط به شکل‌گیری تکیه می‌شود و اشخاصی که درگیر اجرای فرآیند هستند نادیده گرفته می‌شوند؛ در حالی که عوامل انسانی در اجرا بسیار مهم است. این فرآیند را نمی‌توان به سادگی تحمیل کرد؛ بلکه باید همگان در آن احساس مالکیت کنند. یکی از دلایل مشکل بودن استفاده از برنامه ریزی راهبردی در سازمان‌های دولتی، ایستا بودن عملیات و عدم پویایی فرآیندهای فکری در اکثر آنها است. این در حالی است که تغییر کامل فرهنگ که در مواقعی کاملاً ضروری است، می‌تواند لازمه مبدل شدن به سازمان پویا باشد [۱۲].

۵. ارتباطات و اطلاع‌رسانی: ارتباطات، فرآیندی است آگاهانه یا ناآگاهانه، خواسته یا ناخواسته که از طریق آن احساسات و نظرات به شکل پیام‌هایی کلامی و یا غیر کلامی بیان گردیده، سپس ارسال، دریافت و ادراک می‌شود. این فرایند ممکن است ناگهانی<sup>۱۵</sup>، عاطفی<sup>۱۶</sup> و یا بیانگر<sup>۱۷</sup> (مبین اهداف خاص برقرار کننده ارتباط)، باشد [۱]. توانایی برقراری ارتباط مناسب قدرت فرد را در تبادل نظرات افزایش می‌دهد و تخیلات مبهم تبدیل به واقعیت می‌شوند. نظرات جدید شکل می‌گیرند، بررسی و طبقه بندی شده و سرانجام به نظرات قبلی افزوده می‌شوند.

۶. فرآیند: بیانگر چگونگی انجام کارهای روزانه موسسه، جریان و فرایندهایی از قبیل سیستم جریان اطلاعات، سیستم بودجه بندی سرمایه، فرایند ساخت، سیستم کنترل کیفیت و سیستم ارزیابی موفقیت [۳].

۷. مدیریت: اجرای استراتژیک شامل مقوله مدیریت و نحوه رهبری تغییرات مورد نظر استراتژی‌ها و مدیریت شامل وظایف برنامه ریزی، سازماندهی، رهبری و کنترل می‌شود.

۸. فن آوری: بر اساس مطالعات انجام شده<sup>۱۸</sup> در زمینه تکنولوژی، مشخص گردیده که نوع ساختار، استراتژی و تکنولوژی با هم رابطه تنگاتنگ دارند. در زمینه اجرای استراتژی نیز باید به تکنولوژی و مخصوصاً به تکنولوژی اطلاعات توجه گردد.

۹. کنترل: کنترل، فعالیتی است که ضمن آن عملیات پیش بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه شده و در صورت وجود اختلاف و انحراف بین آنچه باید باشد و آنچه هست، به رفع و اصلاح آنها اقدام می‌شود. تعریف دیگر با تمرکز بر فرایند کنترل ارایه شده است. بر اساس این تعریف "کنترل عبارت از فعالیتی منظم است که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می‌شوند، سیستم دریافت اطلاعات طراحی می‌گردد، عملیات پیش بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می‌گردند، اختلافات و انحرافات مشاهده شده ارزیابی و میزان اهمیت آنها مشخص می‌شود و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدفها و ماموریت‌های سازمان انجام می‌گیرد [۴].

در دنیای واقعی، بین شروع اجرای استراتژی و دستیابی به نتایج مورد انتظار، زمان طولانی فاصله می‌افتد. در طول این مدت پروژه‌های متنوعی اجرا می‌شوند، سرمایه‌گذاری‌هایی انجام می‌گیرد و فعالیت‌هایی برای اجرای

13. Goggin, Malcolm I. et al (1990). "From implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation" Harpercollins College publications, Inc.  
14. Mazmanian, H Daniel, Sabatier, Paul A. (1983), "Implementation and Policy", Harpercollins College publications, Inc.  
15. Okumus, Fevzi (2001) "Towards a Strategy implementation framework" The International Journal Contemporary Hospitality Management 13/7, pp. 327-338.  
16. Van meter, Donald, Van Horn, Carl (1975), "The policy implementation Model: A Conceptual Framework" Administration and Society p.463, Sage Publication, Inc.



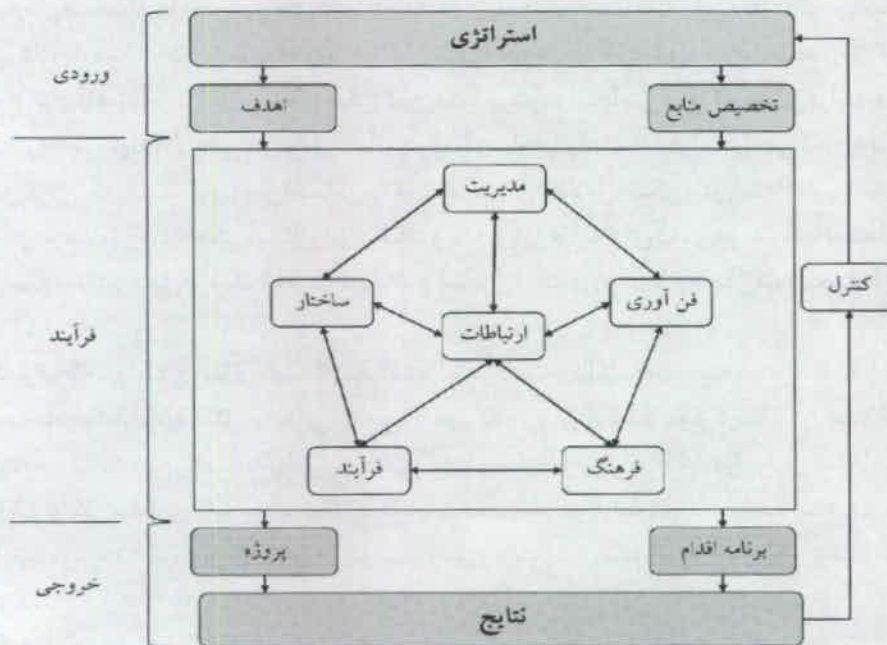
#### پاورقی:

۱. دکتری مدیریت استراتژیک و عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی (sm\_sarabi@gmail.com)
۲. کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی (ek\_od@yahoo.com)
3. Urban Strategic Planning
4. Strategy Implementation
۵. اثربخشی راهبردی مدیریت: میزان دستیابی به اهداف: تعریف می‌کنند و منظور ما از اثربخشی برنامه ریزی استراتژیک شهری و میزان تحقق یافتن اهداف استراتژیک تعیین در این حوزه است.
۶. مقبولیت سازمانی متشکل از کلان شهرهای مهم دنیا می باشد.
۷. دراکر، ۱۹۵۹: آنسف، ۱۹۶۵؛ اندرسن، ۱۹۷۹؛ پورتر، ۱۹۸۰؛ مینتزبرگ، ۱۹۹۴؛ برایسن، ۱۹۹۵.
8. Balanced Score Card (BSC)
9. Total Quality Management (TQM)
10. Donald van Meter, Carl van Horn
11. Paul A. Sabatier, Daniel H. Mazmanian
12. Malcolm I. Goggin et al.
13. Martin G. Mc Guinn, Marilyn Ware
14. Bryson and Roering 1998
15. Accidental
16. Expressive
17. Rhetorical
18. Woodward, 1985 & Janis D. Thompson, 1967 & Burns T and G.M. Stalker, 1966
19. Action Plan

استراتژی جدید صورت می‌گیرد. همچنین در طول این مدت موقعیت محیطی و وضعیت داخلی موسسه هر دو در حال تغییر و تحولند. کنترل‌های استراتژیک برای هدایت سازمان از میان این رویدادها ضرورت دارد. این کنترل‌ها باید برای تصحیح اقدامات و جهت‌های سازمان در اجرای استراتژی و سازگار کردن آن با تغییر و تحول در موقعیت‌های محیطی و درونی موسسه، راهنمایی‌هایی ارائه کند [۶].

### الگوی مفهومی اجرای استراتژی‌های شهری

با توجه به عناصر کلیدی در اجرای استراتژی‌های شهری، یک مدل با رویکرد سیستمی ارائه گردیده است. در این مدل اهداف، استراتژی‌های تدوین شده و تخصیص منابع ورودی سیستم می‌باشند؛ که بعد از فرآیند اجرا، نتایج و برنامه‌های اقدام<sup>۱۹</sup> در پروژه‌ها به صورت خروجی پدیدار می‌شوند.



نمودار شماره (۶)، الگوی مفهومی اجرای استراتژی‌های شهری

### جمع بندی

بر اساس مطالعه حاضر، می‌توان نتیجه گرفت که از جمله عوامل مهمی که در پیاده‌سازی استراتژی در بخش مدیریت شهری مورد توجه قرار می‌گیرند، عبارتند از:

تعیین راهبرد و هدف‌های سالانه و برنامه ریزی عملیاتی، تخصیص منابع، ساختار، فرهنگ، ارتباطات و اطلاع رسانی، فرآیند، مدیریت، فن آوری و کنترل.

با استفاده از رویکرد سیستمی، هر کدام از عوامل و متغیرها را به صورت سه مرحله ورودی، فرآیند و خروجی می‌توان در نظر گرفت.

استراتژی، اهداف و تخصیص منابع، سه عاملی هستند که در ابتدای اجرا به صورت ورودی سیستم مورد نیاز هستند. در حین فرآیند، ساختار سازمانی و طرح آن، مدیریت، ارتباطات، فرآیند، فرهنگ و فن آوری با یکدیگر تعامل دارند و در نحوه اجرا و میزان اثربخشی بودن اجرای استراتژی تاثیرگذار هستند. سرانجام خروجی سیستم شامل پروژه‌ها و برنامه‌های اقدام و نتایج حاصل از آنها می‌باشد.

این مدل با استفاده از رویکرد سیستمی تهیه و پیشنهاد شده که به منظور تسهیل فرآیند اجرای استراتژی‌های شهری تدوین گردیده است.

#### ویژگی‌نامه



شماره ۱  
پربهشت ۱۳۸۶

# دو روش تصمیم‌گیری درباره برنامه‌ها و خدمات سازمان‌های عمومی و غیر انتفاعی

محمد مشتری<sup>۱</sup>

## چکیده

در این مقاله به معرفی دو روش مفید تصمیم‌گیری درباره برنامه‌ها و خدمات سازمان‌های عمومی و غیر انتفاعی یعنی ماتریس مک میلان و ماتریس متمایزسازی خدمات می‌پردازیم. این دو ابزار می‌توانند در سطح کلان سازمان در انتخاب حوزه‌های جدید ارائه محصول/خدمت یا تصمیم‌گیری درباره حوزه‌های جاری (رشد، ادامه وضع موجود یا توقف فعالیت) به سازمان‌ها کمک کنند و یا در سطح خرد سازمان در انتخاب برنامه‌ها و خدمات جدید و یا قضاوت درباره ادامه ارائه آنها مدیران را پشتیبانی نمایند.

## واژگان کلیدی:

شبکه برنامه‌ریزی،  
ماتریس مک میلان،  
روش جایگزینی، ماتریس  
متمایزسازی خدمات



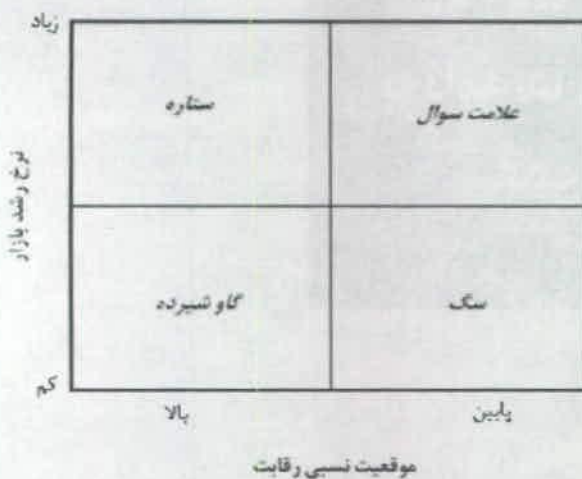
## مقدمه

سازمان‌ها در تدوین مأموریت یا برنامه‌ها، جهت‌گیری خود را برای تولید یا ارائه محصولات و خدمات تعیین می‌کنند. در این راستا صاحب‌نظران علم مدیریت سعی کرده‌اند از طریق پیشنهادات توصیفی یا ابزارهای تجویزی همچون ماتریس BCG یا McKinsey/GE، مشاوران و مدیران سازمان‌ها را در این زمینه پشتیبانی و کمک نمایند. با توجه به اینکه ابزارهای مذکور جهت استفاده در حوزه سازمان‌های اقتصادی و با توجه به ویژگی‌های آنها ابداع و پیشنهاد شده‌اند جهت استفاده در سازمان‌های عمومی و غیر انتفاعی همچون شهرداری‌ها نیازمند تغییراتی خواهند بود. قبل از توضیح دو ماتریس مورد نظر، دو ماتریس BCG و McKinsey/GE توضیح داده می‌شود.

## الف) ماتریس رشد و سهم بازار BCG

یکی از رویکردهای رایج در تجزیه و تحلیل استراتژیک مؤسسه، ماتریس رشد و سهم بازار تدوین شده توسط گروه مشاورین بوستون<sup>۱</sup> BCG است که در شکل شماره (۱)، نشان داده شده است. این ماتریس، تجزیه و تحلیل استراتژیک «تولید کنندگان» و «استفاده کنندگان» بهینه منابع مؤسسه را تسهیل می‌نماید.

شکل شماره ۱. ماتریس رشد و سهم بازار BCG



در این ماتریس، هر یک از کسب و کارهای مؤسسه بر حسب نرخ رشد بازار (درصد رشد فروش) و موقعیت رقابت نسبی (سهم بازار) نشان داده می‌شود. نرخ رشد بازار به برآورد نرخ رشد فروش بازار مربوطه است و معمولاً بر حسب درصد افزایش در فروش بازار یا تعداد فروش رفته در دو سال گذشته اندازه‌گیری می‌شود. نرخ رشد بازار نشان‌گر جاذبه نسبی بازارهایی است که هر یک از کسب و کارهای مؤسسه در آن اشتغال دارند. موقعیت رقابت نسبی معمولاً بر حسب نسبت سهم بازار کسب

و کار مربوطه، تقسیم بر سهم بازار بزرگ‌ترین رقیب در آن بازار نشان داده می‌شود. موقعیت نسبی رقابت مبنایی برای مقایسه توانایی‌های نسبی کسب و کارهای مختلف سبد سرمایه‌گذاری مؤسسه بر حسب «توانایی» موقعیت آن‌ها در بازارهای مربوطه‌شان به دست می‌دهد.

پس از محاسبه نرخ رشد بازار و موقعیت‌های رقابت برای همه کسب و کارها، جای کسب و کارها بر روی ماتریس تعیین می‌گردد.

غالباً نرخ رشد بازار را بر خط رشد اختیاری ۱۰ درصد، به دو بخش «زیاد» و «کم» تفکیک می‌نمایند. موقعیت نسبی رقابت، معمولاً به سهم بازار نسبی بین ۱ و ۱/۵ تقسیم می‌شود، به نحوی که موقعیت بالا نشان‌دهنده رهبری بازار است. پس از آن که همه کسب و کار تصویر شد، هر یک از آن‌ها در یکی از چهار خانه ماتریس BCG جای می‌گیرند که نشان‌دهنده تأثیرات مختلف نقش آن‌ها در استراتژی کلی سطح سازمان است. ماتریس رشد - سهم به چهار مربع تقسیم شده است و هریک از آنها نشان‌دهنده نوع فعالیت استراتژیک می‌باشد.

۱. علامت سؤال: کسب و کارهایی که در مربع علامت سؤال واقع شده‌اند، کسب و کارهایی هستند که در بازارهای با نرخ رشد بالا عمل می‌کنند؛ ولی خود دارای سهم نسبی بازار پایین هستند. اکثر فعالان اقتصادی،

تحرك خود را از علامت سؤال آغاز می کنند و این وقتی است که یک شرکت قصد دارد تا وارد بازاری با رشد بالا شود که در آن پیشتاز وجود دارد.

۲. ستاره: اگر کسب و کار واقع در مربع علامت سؤال، با موفقیت روبه رو شود به ستاره تبدیل می شود. یک ستاره در یک بازار با رشد بالا، پیشتاز است. نگهداری واحدهای کسب و کار در حالت ستاره و ادامه کار همراه با رشد بازار بالا و مقابله با حملات رقبا، به منابع مالی قابل ملاحظه ای نیاز دارد تا با بکارگیری استراتژی های یکپارچگی و یا مشارکت، آنها را تقویت و پیشتازی را برای آنها حفظ نماید.

۳. گاو شیرده: اگر نرخ رشد سالانه بازار به کمتر از ۱۰ درصد سقوط کند، در صورتی که واحد ستاره همچنان از بزرگ ترین سهم نسبی بازار برخوردار باشد، به گاو شیرده تبدیل می شود. یک گاو شیرده وجوه نقدی فراوانی را برای شرکت تأمین می کند و چون بازار از رشد بالایی برخوردار نیست، این منابع مالی می تواند برای کسب و کارهای دیگر شرکت بکار رود. اگر شرکت از تعداد بیشتری گاو شیرده برخوردار باشد شرایط بهتری دارد؛ چرا که می تواند از صرفه جویی های مقیاس و سود آوری بالا برخوردار باشند.

۴. سگ: کسب و کارهایی هستند که در بازارهای با رشد کم، از سهم بازار ضعیفی برخوردارند. مقدار کمی نقدینگی ایجاد می کنند و با اینکه ایجاد کننده سود یا زیان کمی هستند؛ اما وقت مدیریت را بیش از فایده ای که دارند، صرف خود می کنند.

با توجه به توصیفی که از این ماتریس صورت گرفت، کاملاً مشخص و واضح است که این ماتریس برای موسسات و شرکتهای انتفاعی مناسب است. عوامل بکار گرفته شده برای تقسیم بندی خانه های ماتریس، عواملی هستند که در موسسات غیر انتفاعی قابل اندازه گیری نبوده و یا معیاری برای تصمیم گیری بشمار نمی آیند. نرخ رشد بازار که بر مبنای رشد فروش است نمی تواند به طور مستقیم برای موسسات غیر انتفاعی به کار گرفته شود. همچنین موقعیت نسبی رقابت، عاملی است که با تعریف ذکر شده بر اساس سبد سرمایه گذاری بنا شده و توانایی های کسب و کارها را در این حوزه می سنجد. این عامل نمی تواند ملاکی برای تصمیم گیری در موسسات غیر انتفاعی باشد؛ چرا که این موسسات سود محور نبوده و لذا به دنبال توانایی رقابتی در حوزه های سرمایه گذاری نیستند.

### ب) شبکه برنامه ریزی نه خانه ای<sup>۳</sup> McKinsey/GE

جنرال الکتریک صورتی از رویکرد BCG را ترویج کرد که سعی دارد برخی از محدودیت های ماتریس را که در بالا ذکر شد، برطرف سازد.

۱. شبکه GE برای ارزیابی ضعف و قوت کسب و کار از عوامل چندگانه استفاده می کند، نه از معیار واحد (رشد بازار و سهم بازار) که در ماتریس BCG به کار می رود.

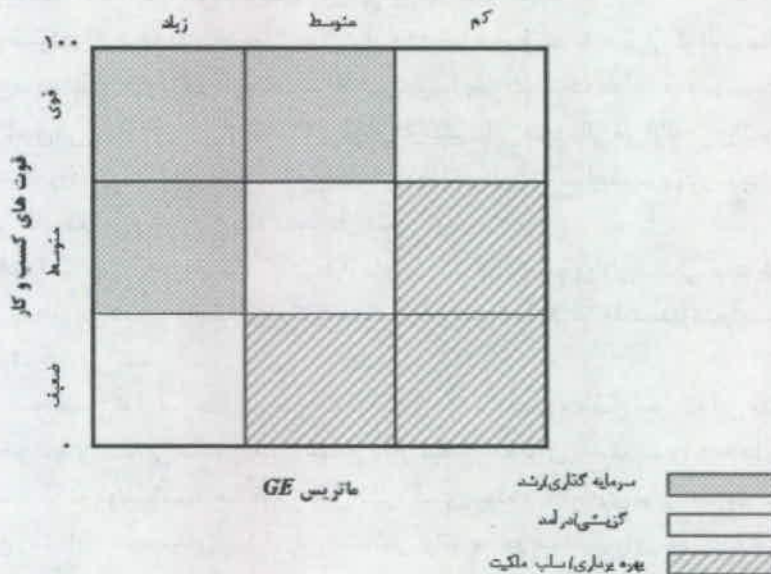
۲. GE ماتریس را از چهارخانه به نه خانه گسترش داد، پیوستار زیاد و کم را به زیاد، متوسط و کم تبدیل کرد تا تفاوت دقیق تری بین موقعیت های واحد کسب و کار در سبد سرمایه گذاری پدید آید. برای استفاده از شبکه برنامه ریزی مثل هر یک از واحدهای کسب و کار مؤسسه را باید در راستای مجموعه چندگانه عوامل استراتژیک هر پیوستار شبکه ارزیابی نمود:

عوامل قوت های کسب و کار: سهم بازار، حاشیه سود، توانایی رقابت، مطلع بودن از مشتری و بازار، موقعیت رقابتی، تکنولوژی و استعداد مدیریت، عوامل تشکیل دهنده قوت های کسب و کارند. عوامل جذابیت صنعت: رشد بازار، اندازه و سودآوری صنعت، رقابت، کیفیت های فصلی و دوره ای، صرفه مقیاس، تکنولوژی و عوامل اجتماعی، محیطی، قانونی و انسانی، جذابیت صنعت را تعیین می کنند. سپس جایگاه کسب و کار در شبکه برنامه ریزی از طریق کمی کردن «ذهنی» دو پیوستار شبکه محاسبه می شود. برای اندازه گیری جذابیت صنعت، استراتژیست نخست عوامل مربوط به این جنبه را انتخاب می کند. سپس به هر یک از عوامل، با توجه به درجه اهمیت آن نسبت به سایر عوامل، وزنی را اختصاص می دهد.



وضعیت‌های مطلوب و نامطلوب آینده برای این عوامل پیش‌بینی شده و بر پایه مقیاس درجه‌بندی می‌گردد (مقیاسی از ۰ تا ۱۰۰ در شکل شماره (۲) نشان داده شده است). سپس یک نمره ترکیبی از عوامل و وزن‌ها برای جذابیت کل صنعت مورد نظر به دست می‌آید.

شکل شماره ۲. جذابیت صنعت (محصول - بازار)



بسته به جایگاه کسب و کار در شبکه، سه رویکرد استراتژیک برای هر کسب و کاری در سبب سرمایه‌گذاری مؤسسه پیشنهاد می‌شود:

- (۱) سرمایه‌گذاری برای رشد،
- (۲) سرمایه‌گذاری گزینشی و فعالیت برای درآمد،
- (۳) بهره‌برداری یا سلب مالکیت برای منابع.

تصمیمات تخصیص منابع به شکلی که در رویکرد BCG بود باقی می‌مانند. کسب و کارهایی که به عنوان سرمایه‌گذاری برای رشد طبقه‌بندی می‌شوند، مثل ستاره‌ها در ماتریس BCG هستند. این کسب و کارها برای استراتژی‌های رشدگرا مصرف می‌شوند. با کسب و کارهایی که به عنوان بهره‌برداری / سلب مالکیت طبقه‌بندی می‌شوند، مثل سگ‌ها در ماتریس BCG رفتار می‌شود. آن‌ها استراتژی‌هایی را تعقیب می‌کنند که منابعی برای سایر واحدهای کسب و کار فراهم نماید. با کسب و کارهایی در جایگاه گزینشی / درآمد قرار می‌گیرند یا مثل گاو شیرده (تأمین حداکثر درآمد برای استفاده در سطح مؤسسه) یا مثل علامت سؤال (سرمایه‌گذاری یا سلب مالکیت بسته به مورد) رفتار می‌شود.

در این ماتریس نیز مشابه ماتریس BCG، مشاهده می‌شود که ماتریس فوق مناسب شرکت‌ها و موسسات انتفاعی می‌باشد؛ چرا که عوامل قوت کسب و کار و عوامل جذابیت صنعت، همگی از جنس عواملی هستند که در موسسات غیر انتفاعی معنا ندارند و یا عاملی تصمیم‌ساز به شمار نمی‌آیند. عواملی از قبیل سهم بازار، حاشیه سود، توانایی رقابت، مطلع بودن از مشتری و بازار، موقعیت رقابتی و... که در ردیف عوامل قوت کسب و کار مد نظر قرار می‌گیرند. عوامل رشد بازار، اندازه و سودآوری صنعت، رقابت، کیفیت‌های فصلی و دوره‌ای، صرفه مقیاس و... که از عوامل جذابیت صنعت هستند، قابلیت محاسبه در موسسات غیر انتفاعی را نداشته و حتی در صورت محاسبه نیز برای اینچنین سازمان‌هایی اهمیت چندانی ندارند.

### ج) ماتریس های تصمیم گیری در سازمان های عمومی

از نگاه سنتی، سازمان های عمومی و غیرانتفاعی به عنوان سازمان هایی سودآور مورد نظر نیستند و خدمات آنها هم از لحاظ اقتصادی و تجاری پایدار نمی باشد. منابع درآمدی آنها از کانال خاصی تأمین شده و از طریق بازار منابع کافی برای آنها تأمین نمی شود. به همین علت این سازمان ها علاقه و انگیزش خاصی برای تحقیق در مورد شرایط فعلی سازمان و اعمال تغییرات اصلاحی در آن نداشته و تحقیقی در این زمینه که آیا این سازمان نیازهای مشتریان را برآورده می کند و یا کیفیت و کارایی خدمات مناسب است؟ انجام نمی گیرد.

در دهه های اخیر رقابت بر سر جذب منابع درآمدی سازمان های عمومی و غیرانتفاعی افزایش یافته و این مساله سازمان های مذکور را مجبور کرده است تا در مورد نحوه فعالیت هایشان از جمله محدود کردن فعالیت ها، افزایش همکاری با سازمان های دیگر در صورت امکان و ... تجدید نظر کنند. اقدامات اصلاحی بالا را می توان در کنار دیگر فعالیت های مطلوب در نظام مدیریت استراتژیک در نظر گرفت که به مدیران سازمان ها کمک می کنند که مأموریت و حوزه های اولویت دار را مشخص نمایند.

به عنوان یک فرآیند برای تصمیم گیری در این مورد که کدام خدمات یا برنامه ها ادامه یابند، حذف شوند، گسترش یابند و یا آغاز شوند، یک سازمان می باید به پاسخ تعدادی از سؤالات زیر دست یابد:

- چرا این خدمت مورد نیاز است؟ نیاز کنونی و آینده بازار برای این خدمت چگونه است؟
- برای خدمات فعلی، آیا این روش، مؤثرترین راه برای سازمان در برآوردن نیاز مشتریان است؟ آیا می توان آن نیازها را به روش های دیگری نیز برآورده کرد؟
- آیا این سازمان بهترین گزینه برای فراهم کردن این خدمت است؟ چرا؟ و در این صورت چه چیزی آن را به بهترین گزینه تبدیل کرده است؟
- آیا قابلیت های سازمانی کافی برای فراهم کردن کیفیت مناسب برای خدمات وجود دارد؟
- آیا رقابت برای مشتریان این سازمان مطلوب است؟
- آیا این سازمان با انجام این خدمت، نیازهای موجود را با کیفیتی غیرقابل انجام توسط دیگران برآورده می کند؟
- آیا سازمان بیش از حد خود را کوچک می کند که دیگر توانایی ادامه حیات نداشته باشد؟
- آیا برنامه فعلی (یا آتی) با فعالیت های سازمان سازگاری دارد؟
- آیا سازمان برای ارائه همه نوع خدمتی به همه کس تلاش می کند؟ و آیا می تواند چنین رویکردی را داشته باشد؟
- آیا این سازمان می تواند برای فراهم آوردن برخی خدمات با سازمان های دیگری همکاری کند؟ و آیا نحوه استفاده از منابع و ارائه خدمات به مشتریان در آن صورت بهتر خواهد بود؟

آقای مک میلان (۱۹۸۳)، چارچوبی را ارائه نموده است که می تواند به گونه ای نظام مند به سؤالات بالا پاسخ دهد.

این ماتریس بر دو فرض بنا شده است:

الف) تدارک و ارائه محصولات یا خدمات یکسان و همگون توسط چند سازمان عمومی یا غیر انتفاعی، کاری عبث و بیهوده است که منابع سازمان ها را مضمحل می نماید و منجر بدان می شوند که آن ها از ارائه محصولات با کیفیت و قیمت معقول، ناتوان شوند.

ب) سعی در برآوردن تمامی نیازها برای همه مشتریان منجر به ارائه خدماتی با کیفیت پایین می شود و سازمان ها می باید بر ارائه خدمات با کیفیت تر (و شاید محدودتر) تمرکز کنند.



ماتریس مک میلان جایگاه فعلی یا آتی هر برنامه را با تکیه بر بررسی چهار بعد استراتژیک زیر تعیین می کند:

۱- سازگاری مناسب برنامه با مأموریت اصلی سازمان

۲- توانمندی یا موقعیت رقابتی سازمان<sup>۴</sup>

۳- جذابیت برنامه (پتانسیل جذب منابع<sup>۵</sup>)

۴- گستره روش های جایگزین<sup>۶</sup>

هر یک از این ابعاد استراتژیک توسط معیارهایی مورد بررسی و ارزیابی قرار می گیرند. در ادامه به تشریح مختصر هر یک از ابعاد و معیارهای مرتبط با آنها پرداخته می شود.

### الف) سازگاری مناسب برنامه با مأموریت اصلی سازمان

در اولین و مهم ترین بعد ماتریس مک میلان، به ارزیابی سازگاری یا تناسب حوزه های مورد نظر خدمت/محصول و یا برنامه های جاری و جدید با مأموریت اصلی سازمان - یا نیازهای که باید پاسخ گوی رفع آنها باشد - پرداخته می شود. برای ممیزی سازگاری می توان از پنج معیار زیر استفاده نمود:

- تناسب با مقصود و مأموریت سازمان
- هم چپتی با چشم انداز سازمان
- تناسب با مهارت های موجود سازمان
- هم افزایی و هماهنگی با سایر برنامه ها
- استفاده از فعالیت ها و منابع سازمان به صورت مشترک

اگر مدیران و کارشناسان سازمان در اثبات سازگاری قابل قبولی بین مجموعه برنامه یا هر یک از برنامه ها با مأموریت اصلی سازمان، ناتوان باشند، نخواهند توانست آن را وارد مجموعه فعالیت های خود کنند؛ مگر اینکه بخش جدیدی را در مأموریت اصلی سازمان ایجاد کرده و به تصویب مقامات ارشد برسانند.

### ب) جذابیت برنامه<sup>۷</sup>

بعد دوم ماتریس مک میلان به ارزیابی جذابیت مجموعه برنامه یا هر یک از برنامه های مورد نظر می پردازد. هدف از لحاظ نمودن این بعد، اطمینان از این مساله است که تقاضای قابل توجهی برای دریافت خدمت مورد نظر وجود داشته باشد و بعلاوه حامیان و سازمان های ارائه دهنده بودجه نیز علاقمند به تخصیص منابع لازم برای فعالیت های مورد نظر باشند. بی شک برنامه هایی که می توانند منابع را جذب کنند پایداری بیشتری خواهند داشت و بالعکس برنامه هایی که قابلیت جذب منابع کافی را ندارند، از لحاظ اقتصادی پایدار نخواهند بود. زمانی می توان ادعا نمود که برنامه ای دارای جذابیت بالایی است که مدیران سازمان در وجود شرایط زیر اتفاق نظر داشته باشند.

- مکمل یا گسترش دهنده برنامه های فعلی باشد.
- تقاضای فراوان بازار از جانب مشتریان در حال و آینده وجود داشته باشد.
- برنامه از نگاه گروه های حامی دارای توجیه و جذابیت می باشد.
- امکان تأمین بودجه پایدار وجود داشته باشد.
- نتایج برنامه ها قابل اندازه گیری و گزارش دهی باشند.
- امکان توقف برنامه در صورت لزوم وجود داشته باشد.
- حمایت های قانونی برای انجام برنامه وجود دارد.
- سازمان هایی وجود دارند که علاقمند به همکاری برای انجام برنامه هستند.
- امکان کسب درآمد از سوی مشتریان یا خدمات گیرندگان وجود داشته باشد.

### ج) توانمندی یا موقعیت رقابتی<sup>۸</sup> سازمان

سومین بعد ماتریس مک میلان به بررسی و قضاوت درباره سطح توانمندی یا موقعیت رقابتی سازمان در مقایسه با سازمان‌ها و ارگان‌های مشابه برای ارائه خدمت و انجام برنامه مورد نظر می‌پردازد. معیارهای مورد استفاده در ممیزی موقعیت رقابتی سازمان عبارتند از:

- داشتن امکانات و زیرساخت‌های لازم
- داشتن حمایت و وفاداری مشتریان، جامعه و سایر گروه‌های پشتیبان<sup>۹</sup>
- سابقه وجود امنیت سرمایه و نیز پتانسیل افزایش بودجه برای این برنامه
- وجود سابقه و تصویر خوب از خدمت‌رسانی سازمان
- سهم بالایی بازار و یا وجود مشتریان کنونی
- کیفیت بهتر خدمت‌رسانی نسبت به رقبا
- مدیریت و مهارت‌های سازمانی ممتاز که برای این برنامه مورد نیازند
- وجود نیروی انسانی قابل
- دارا بودن بالاترین کارایی در بعد هزینه‌ها
- داشتن قابلیت‌های کلیدی متمایز کننده سازمان (شهرت، ...)
- بعد از شناخت سازمان از نگاه معیارهای بالا، مدیران در نهایت باید بر یکی از دو گزینه قوی بودن یا ضعیف بودن موقعیت رقابتی سازمان به توافق برسند.

### د) گستره روش‌های جایگزین<sup>۱۰</sup>

چهارمین و آخرین بعد ماتریس مک میلان به دنبال پاسخ به این سؤال است که آیا سازمان‌های دیگری وجود دارند که خدمت یا برنامه مورد نظر یا مشابه آن را ارائه می‌دهند، توانایی ارائه آن را دارند و یا متمایل به ارائه خدمت مورد نظر هستند. این بعد از طریق دو معیار زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در نهایت مدیران باید به این جمع بندی برسند که گستره روش‌های جایگزین کم یا زیاد است.

- خدمات و برنامه‌های مشابهی که امکان جایگزینی دارند، وجود داشته باشد.
- امکان ورود و فعالیت سازمان‌های دیگر برای ارائه خدمت در آینده وجود داشته باشد.

بعد از بررسی سازمان و برنامه‌های مورد نظر توسط معیارهای هر یک از ابعاد چهارگانه ماتریس، مدیران سازمان باید جایگاه هر برنامه را در ماتریس تعیین نمایند (شکل شماره ۱). لازم به ذکر است که بعضی تصمیم‌گیران علاقمند به استفاده از شکل کمی معیارها هستند. به طور خلاصه یکی از روش‌های ساده کمی نمودن ماتریس بدین گونه است که بعد از مطالعه معیارهای هر یک از ابعاد توسط تصمیم‌گیران، وزنی بین صفر تا یک - به هر یک داده می‌شود و در مجموع وزن کل معیارها باید برابر عدد یک باشد. بعد از این کار افراد به خود معیارها امتیازی بین دو عدد صفر تا ده می‌دهند و در نهایت مجموع وزنی همه معیارها بایکدیگر مشخص کننده امتیاز بعد ماتریس خواهد بود. در صورتیکه امتیاز بعد، بین صفر تا پنج باشد، جایگاه برنامه در بخش اول بعد (نامناسب، کم، پایین و ضعیف) و در غیر این صورت در بخش دوم بعد (مناسب، بالا، زیاد و قوی) قرار می‌گیرد.

بعد از تعیین جایگاه هر یک از موارد، استراتژی‌هایی برای تعیین چگونگی برخورد با آنها پیشنهاد شده است تا به گونه‌ای مناسب جهت گیری اثر بخشی برای ارائه خدمات جاری و جدید سازمان تدوین شود. همانگونه که شکل شماره (۳) نشان می‌دهد با استفاده از ماتریس می‌توان در مورد توقف ارائه خدمت، افزایش منابع برای ارائه خدمت در سطحی گسترده‌تر، ارائه خدمت با همکاری سازمان‌های دیگر و دیگر حالت‌های ممکن تصمیم‌گیری نمود.



		جذابیت بالا		جذابیت پایین	
		گستره روشهای جایگزین		گستره روشهای جایگزین	
		زیاد	کم	زیاد	کم
سازگاری مناسب	موقعیت رقابتی قوی	۱- رقابت شدید <sup>۱۴</sup>	۲- رشد شدید <sup>۱۳</sup>	۵- حمایت از قویترین رقیب <sup>۱۲</sup>	۶- برگ برنده ارگان <sup>۱۱</sup>
	موقعیت رقابتی ضعیف	۳- خرج کردن سریع سرمایه <sup>۱۸</sup>	۴- تقویت نمودن یا کناره‌گیری <sup>۱۷</sup>	۷- خارج کردن نظام مند سرمایه <sup>۱۶</sup>	۸- فعالیت مبتنی بر همکاری <sup>۱۵</sup>
سازگاری نامناسب		۹- خارج کردن سرمایه			

شکل شماره (۳)، ماتریس مک‌میلان

نکته‌ای که باید در آخر بدان اشاره نمود این است که آقای مک‌میلان ادعا نمی‌کند که فهرست ارائه شده جهت ارزیابی ابعاد، غیر قابل تغییر است. بلکه اعلان می‌کند که تصمیم‌گیران قبل از شروع ممیزی برنامه‌ها بهتر است که به درک و فهم مشتری از معیارهای هر یک از ابعاد برسند و در صورت لزوم موارد غیر مفید را کنار گذاشته و معیارهای دیگر را اضافه نمایند.

### ماتریس متمایزسازی<sup>۱۹</sup> خدمات (۱۹۸۶)

ماتریس متمایزسازی خدمات مبتنی بر تحلیل پورتفولیو<sup>۲۰</sup> است. از طریق تحلیل پورتفولیو می‌توان وضعیت موجود سازمان را از منظرهای مختلف همچون توانمندی سازمانی و جذابیت برنامه یا رشد تقاضا مشخص نمود. سابقه استفاده از این مدل‌ها به بخش خصوصی بر می‌گردد. این ماتریس مشابه ماتریس بی‌سی‌جی<sup>۲۱</sup> در بخش خصوصی می‌باشد، تفاوت پورتفولیوهای بخش خصوصی و دولتی در این است که ارائه خدمات در بخش دولتی اغلب ناشی از یک نیاز سیاسی<sup>۲۲</sup> و قانونی است نه یک انگیزه مالی یا سودآوری.

از ماتریس متمایزسازی خدمات برای ترکیب نتایج تحلیل SWOT و نشان دادن جهت‌گیری مناسب استراتژی اصلی<sup>۲۳</sup> SPU استفاده می‌شود. بعد از تحلیل فرصت‌ها، تهدیدات و نقاط قوت و ضعف (SWOT) نتایج آن در قالب دو محور جمع‌بندی می‌شود (شکل شماره ۴). محور افقی ماتریس، نشانگر ارزیابی SPU از توانایی خود برای ارائه مؤثر خدمات است که بعد از مقایسه قوت‌ها و ضعف‌های آن مشخص می‌گردد. محور عمودی ماتریس نشانگر جذابیت تأمین اعتبار برای خدمت، نیاز عمومی به آن خدمت یا حمایت تصویب‌کنندگان بوده‌است که با بررسی فرصت‌ها و تهدیدها جمع‌بندی می‌شود.

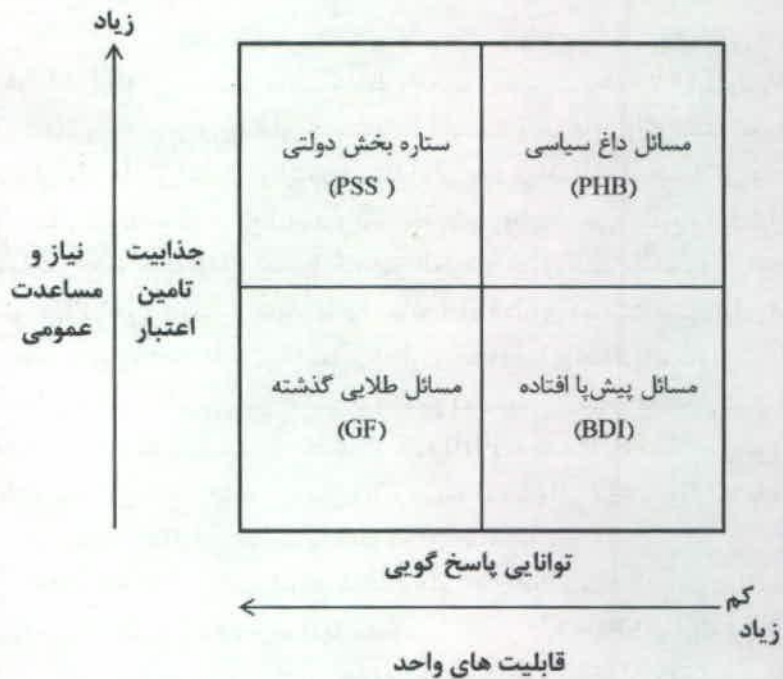
برای تعیین جایگاه هر یک از خدمات و برنامه‌ها همچون ماتریس مک‌میلان در این ماتریس هم می‌توان از دو روش کیفی - قضاوتی یا کمی استفاده نمود. به طور خلاصه در روش کیفی مدیران و کارشناسان سازمان بعد از گفتگو و ایجاد درک مشترک معیارهای هر یک از ابعاد ماتریس، جایگاه برنامه‌ها (محصولات و خدمات) را تعیین می‌کنند. در روش کمی به معیارها وزن داده می‌شود و بعد از امتیازدهی به معیارها، نمره کل برنامه در هر یک از محورها مشخص می‌شود و در نهایت نیز جایگاه برنامه در ماتریس تعیین می‌شود. بی‌شک روش کمی نسبت به روش کیفی دقیق‌تر است؛ اما نیاز به زمان و دقت بیشتری از سوی مشارکت‌کنندگان دارد.



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

فهرست منابع:

1. Strategic Planning for Nonprofit Organizations, Michael Allison & Jude Kaye, 1998
2. Montanari J.R. and J.S. Bracker. 1986. The Strategic Management Process at the Public Unit Level, Strategic Management Journal May/June 7, 3; pg. 251
3. The MacMillian Matrix, Managing in Hard Times, See: www.icl.org
4. Organizational strategy for social change, Priority Ventures Group, See: www.priorityventures.com
5. MacMillan, I.C. 1983. Competitive strategies for Non-for-profit agencies. Advances in strategic management, Volume 1, pages 61-82



شکل شماره (۴)، ماتریس متمایزسازی خدمات

بعد از آنکه واحد عمومی استراتژیک<sup>۲۸</sup> (SPU) خدمات مختلف خود را در یکی از خانه های ماتریس فوق قرار داد می تواند استراتژی های مناسب هر یک را تدوین نماید. در ادامه ویژگی های هر یک از این خانه ها و استراتژی های ممکن و موثر برای خدمتی که در آن خانه قرار گرفته است توضیح داده می شود.

خدماتی که در خانه BDI قرار می گیرند جذابیت کمی برای تامین اعتبار دارند و SPU فاقد توانایی های لازم برای ارائه آن خدمت است. خدمات SPU ای که در خانه BDI قرار دارند، بعنوان اولویت رشد و سرمایه گذاری محسوب نمی شوند؛ یعنی در یک حالت بینابین یا حالت کمترین کارایی عملکردی<sup>۲۹</sup> قرار دارند. ممکن است که SPU خدمت ضروری برای عموم مردم را با خودرایی<sup>۳۰</sup> ارائه نماید ولی عموم مردم و حامیان بالقوه قادر به درک لزوم ارائه آن نباشند. ویژگی دیگر خدمت BDI اینست که آن خدمت قادر به تولید منابع برای استفاده در دیگر فعالیت های SPU نیست. اولویت پایین خدمت فوق و تامین اعتبار بسیار کم به آن در گذشته، منجر به توانایی کم برای ارائه آن خدمت شده است. بنابراین SPU ای که دارای تعداد زیادی خدمت BDI در سبد موجودی<sup>۳۱</sup> خدمات است، در معرض خطر کاهش اعتبار می باشد. در این حالت استراتژی اصلی واحد باید بر توسعه ابزار و راهکارها برای افزایش درک عمومی از اهمیت و لزوم ارائه خدمت و در نتیجه نقل مکان آن به خانه PHB و نهایتاً به خانه PSS باشد. این انتقال از طریق تغییر ماموریت آن واحد نیز می تواند محقق شود.

خدماتی از SPU در خانه PHB قرار می گیرد که در حال حاضر عموم مردم بصورت زبانی و



2. Boston Consultant Group
3. General Electric
4. Competitive position
5. Potential to Attract resources
6. Alternative coverage
7. Program attractiveness
8. Competitive Position
9. Support group loyalty
10. Alternative Coverage
11. Soul of the agency
12. Build up the best competitor
13. Aggressive growth
14. Aggressive competition
15. Foreign aid or joint venture
16. Orderly divestment
17. Build strength or get out
18. Aggressive divestment
19. Differential
20. Portfolio Analysis
21. BCG (Boston Consulting Group)
22. Political Requirement
23. Master
24. Political Hot Box
25. Public Sector Star
26. Golden Fleece
27. Back Drawer Issue
28. Strategic Public Unit (SPU)
29. Minimum operating performance
30. absolute sense
31. Portfolio
32. Vocally
33. Competence
34. Serve
35. Scandal
36. cost effective
37. drain



شفاهی<sup>۲۲</sup> خواستار ارائه آن هستند (مانند حفاظت محیط زیست در دهه ۱۹۷۰)؛ ولی هنوز SPU منابع یا قدرت مالی<sup>۲۳</sup> لازم برای ارائه آن خدمت را دارا نیست. واحدهای ارائه کننده این خدمات، در جایگاه ممتازی برای تامین اعتبار در آینده هستند؛ ولی باید مراقب باشند که تلاش و فعالیت آنها بسیار زیاد، بسیار کم یا بسیار سریع نباشد و بگذارند تا با روال طبیعی، منابع و اعتبارات را کسب نمایند. خدمات واقع در خانه PHB، در جایگاه فوق العاده‌ای برای جلب حمایت و در نتیجه افزایش تامین اعتبار به SPU قرار دارند. از منظر SPU، خانه PHB دارای وضعیت خنثی برای ایجاد منابع است. بدین معنا که این خدمت دارای پتانسیل زیاد برای ایجاد منابع اضافی است ولی توانایی بالفعل آن برای جذب این منابع<sup>۲۴</sup> اضافی پایین است. اگر یک شوک عمومی<sup>۲۵</sup> منجر به شکل گیری این پرسش شود که چه نیازی به این خدمت است، این خدمت از خانه PHB به خانه BDI منتقل می شود. استراتژی اصلی SPU در قبال این خدمات باید بر تامین منابع و رشد قدرت مالی لازم برای ارائه خدمات مطابق تقاضا/نیاز و در نتیجه انتقال این خدمت به خانه PSS باشد.

خدماتی که در خانه PSS قرار می گیرند، فعالیت هایی از SPU هستند که با صرفه اقتصادی بودن آنها، منجر به حمایت عموم مردم از ارائه آنها شده است. به بیان دیگر SPU در ارائه آن خدمت بسیار توانمند، دارای اعتبارات و منابع لازم برای ارائه آن خدمت است و مخاطبان آن خدمت و سیاست گذاران از آن حمایت می نمایند. خدمات واقع در خانه PSS برای افزایش تامین اعتبار و رشد SPU ضروری می باشند. خدمات ستاره توجه و نظر مردم را دارا بوده و حامیان نیز از همراهی و مشارکت با این خدمت و SPU ای که آنها ارائه نموده است سود می برند. اعتبارات اضافی ایجاد شده توسط این خدمت می تواند برای خدمات دیگری که توسط SPU ارائه می گردد، استفاده شود. این منابع اضافی می تواند به دو منظور بکار رود. اولین منظور می تواند قابلیت سازی و توانمندسازی یک خدمت جدید PHB باشد و دومین منظور نیز می تواند افزایش آگاهی عمومی از یک خدمت BDI و افزایش جذابیت تامین اعتبار آن باشد. خدمت ستاره با تولید منابع اضافی، انعطاف پذیری SPU را در افزایش می دهد. SPU های ارائه کننده خدمات PSS، مراقب هستند که اهمیت آن خدمات در نظر مردم کاهش نیابد. استراتژی های اصلی SPU در قبال خدمات PSS اینست که این خدمت بطور اقتصادی<sup>۲۶</sup> ارائه شده و با بررسی محیطی از تهدیدهای روبروی آن کاسته شود.

خدماتی که در خانه GF قرار می گیرند، در حال حاضر توسط SPU ارائه می گردند ولی مخاطبان، مراجعان و سیاست مداران نیازی به آن احساس نمی کنند. این خدمت بعنوان یک مجرای خروجی<sup>۲۷</sup> برای منابع مالی و امکانات محدود تلقی شده و به زودی اعتبارات آن قطع می گردند؛ چرا که عدم جذابیت این خدمت منجر به از دست رفتن پشتیبانی حامیان و در نتیجه کاهش اعتبار اختصاص داده شده به SPU می شود. استراتژی این واحد می تواند شکل گیری درک درستی از نیاز جامعه بوده و برنامه ریزی و انجام فعالیت برای تحقق آن در صدر کارها قرار دارد. همچنین کنار گذاشتن خدمت فوق بطور کلی و یا تغییر در مأموریت می تواند منجر به ایجاد حمایت از این خدمت و قرار گرفتن آن در خانه PHB شود.

این ماتریس به این دلیل دارای اهمیت است که مدیران را در تصمیم گیری بهتر پشتیبانی می کند تا بتوانند به ارزیابی برنامه ها و محصولات قدیم و جدید خود با توجه به توانمندی ها (نقاط قوت و ضعف) و جذابیت ها (فرصت ها و تهدیدات) ارزیابی کنند و برنامه ریزی مناسبی را برای تحقق مأموریت سازمان تدوین نمایند.

## مؤلفه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک در شهرداری‌ها

(تحقیقی در شهرداری‌های کشور آمریکا)

تی. اچ. پویستر، پروفیسور مدیریت سازمان‌های عمومی<sup>۱</sup> در دانشکده Andrew Young دانشگاه ایالتی Georgia است. وی متخصص مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک، ارزیابی عملکرد و فرآیندهای بهبود کیفیت در سازمان‌های دولتی بویژه در سطوح محلی و ایالتی می‌باشد. کتاب جدید او با عنوان "ارزیابی عملکرد در سازمان‌های غیرانتفاعی و دولتی" اخیراً توسط Bass-Jossi منتشر شده است.

### چکیده

این تحقیق بر استفاده از فرآیندهای مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک در شهرداری‌های آمریکا با جمعیتی بیش از ۲۵۰۰۰ نفر، تمرکز دارد. علی‌رغم گذشت ۲۰ سال از بکارگیری برنامه‌ریزی در شهرداری‌ها، اطلاعات کمی در مورد چگونگی استفاده از آن‌ها و نتایج حاصله وجود دارد. این تحقیق به طور خاصی به برقراری پیوند بین سایر مؤلفه‌های مدیریت جامع استراتژیک با برنامه‌های استراتژیک پرداخته و نتایج آن نشان‌دهنده رشد زیادی در بکارگیری برنامه‌ریزی استراتژیک است. با این حال شواهدی وجود دارد که حاکی از گسترش تواناییهایی مانند روابط با سایر فعالیت‌های مدیریت و تصمیم‌گیری می‌باشند. مدیرانی که مورد مصاحبه قرار گرفتند از تجربیات کسب شده در برنامه‌ریزی استراتژیک و همچنین از دستیابی به اهداف بسیار راضی بودند. به طور کلی در استفاده از برنامه‌ریزی استراتژیک رشد دیده شده است؛ اما از مدیریت همه‌جانبه استراتژیک تنها در تعداد کمی از شهرداری‌های پیشرو استفاده می‌شود.



## مقدمه

برنامه‌ریزی استراتژیک از ۲۰ سال پیش وارد بخش عمومی شد. این ورود همراه با حجم زیادی از ادبیات ابتدایی بود که بر کاربردهای این برنامه‌ریزی در دولت محلی، تمرکز داشت. در طول دو دهه گذشته، دانشگاهیان و حرفه‌ای‌های عمل‌گرا<sup>۱</sup> منافی را در برنامه‌ریزی استراتژیک نشان دادند و این خود، هسته‌ای مرکزی برای مدیریت عمومی رسمی گشت.

در طول چند دهه گذشته، توجه بر روی فرآیند وسیع‌تر مدیریت استراتژیک، فرای برنامه‌ریزی استراتژیک، در بخش عمومی متمرکز بود. قانون نتایج و عملکرد دولت آمریکا در سال ۱۹۹۳، از آژانس‌های فدرال خواست که برنامه‌های استراتژیک خود تدوین نموده و بین آنها و معیارهای عملکرد و بودجه خود، پیوند ایجاد کنند. این درخواست منجر شد تا در یک نمونه از آژانس‌های ایالتی در بررسی سال ۱۹۹۵، ۶۰ درصد آنها استفاده کنندگان برخی مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک شناسایی شوند. البته در مقابل نیازمندی‌های پوششی برای دولت محلی جهت استفاده از دیدگاه‌های خاص به مدیریت و برنامه‌ریزی وجود ندارد. اما مطالعه‌ی انجام شده در دهه گذشته، نشان داد که نزدیک ۴۰ درصد شهرداری‌های آمریکا با جمعیت بالای ۲۵ هزار نفر، در برنامه‌ریزی استراتژیک در سطح کل شهر درگیر شده‌اند. از سوی دیگر همان‌طور که تعدادی از نویسندگان تشریح کردند، سختی‌هایی در استفاده اثر بخش از برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های دولتی وجود دارد.

## مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک

هدف از برنامه‌ریزی استراتژیک به بیان Eadie (2000)، حفظ تعادلی مطلوب بین سازمان و محیط آن در بلندمدت می‌باشد. برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان تلاشی منظم جهت ایجاد اقدامات و تصمیمات اساسی تعریف می‌شود که چستی سازمان و اینکه این سازمان چه می‌کند و چرا آن کار را انجام می‌دهد را شکل داده و هدایت می‌کند. این برنامه‌ریزی، فرآیندی سیستماتیک را برای جمع‌آوری اطلاعات درباره تصویر بزرگ<sup>۲</sup> سازمان فراهم می‌کند و از آن برای ایجاد جهتی<sup>۳</sup> بلندمدت و سپس ترجمه آن به اقدامات و اهداف بلندمدت و کوتاه مدت<sup>۴</sup> مشخص، استفاده می‌کند. این برنامه‌ریزی، تفکر آینده‌نگر<sup>۵</sup>، آنالیز هدف و ارزیابی کیفی اهداف و اولویت‌ها را ترکیب می‌کند تا بتواند راهکارهای آینده‌را که اثربخشی و حیات سازمان را تضمین می‌کند، ترسیم نماید. در بهترین حالت، این برنامه‌ریزی در فرهنگ سازمانی نفوذ کرده و احساسی تقریباً ذاتی از اینکه این سازمان به کجا می‌رود و در این راه چه چیزی اهمیت بیشتری دارد را خلق می‌کند.

در طی سال‌ها، فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک سنتی بر اساس دیدگاه‌های ایجاد شده توسط Bryson، Nutt and Backoff و دیگران، تحول یافت و به صورت نمادین شامل روشن کردن مأموریت و ارزش‌ها، ایجاد چشم‌انداز آینده، آنالیز فرصت‌ها و تهدیدهای بیرونی، ارزشیابی ضعف و قوت داخلی، ایجاد اهداف بلندمدت و کوتاه مدت استراتژیک، شناخت موضوعات استراتژیک، ایجاد و ارزیابی استراتژی‌های آلترناتیو و در نهایت ایجاد برنامه عمل<sup>۶</sup> می‌باشد. هنوز هم، مناظره‌ای پرحرارت با در نظر گرفتن چگونگی مشغول بودن سازمان‌های دولتی به برنامه‌ریزی استراتژیک از نظر محدوده، محتوا، مشارکت و حضور و دیدگاه ادامه دارد. اما موضوع مهم‌تر وابسته بودن برنامه‌ریزی به عمل می‌باشد. برنامه‌ریزی استراتژیک یک نوع برنامه‌ریزی اقدام‌گرا<sup>۷</sup> است که تنها زمانی مفید خواهد بود که با دقت اجرا شود (جائی که در اغلب موارد، فرآیند در آن شکست می‌خورد). برنامه‌های استراتژیک به خودی خود پیاده نمی‌شوند و ممکن است اجرای آن توسط کارمندان که احساس می‌کنند با تغییر یا شروع کنترل‌های اضافی مورد تهدید قرار می‌گیرند و یا توسط تضادهای بین مدیریت و کارمند دچار در ماندگی شده‌اند، مورد مقاومت قرار بگیرد. علاوه بر این، ممکن است مدیران عمومی در برقراری پیوند بین برنامه‌ریزی استراتژیک خود با سایر فرآیندهای کلیدی تصمیم‌گیری دچار شکست شوند. Mintzberg یکی از منتقدان گفتاری برنامه‌ریزی استراتژیک بوده و معتقد است که فعالیت‌های برنامه‌ریزی سازمان‌ها در اغلب موارد کاملاً از اندازه‌گیری عملکرد و تخصیص منابع آنها جدا بوده‌اند.



بنابراین مدیریت اثربخش استراتژیک یعنی فرآیند توسعه و مدیریت همه جانبه طرح<sup>۱۱</sup> استراتژیک، بیشترین اهمیت را دارد. Koteen، مدیریت استراتژیک را به عنوان مفهومی وسیع چنین تعریف می کند: «مدیریت استراتژیک شامل کلیه مجموعه اقدامات و تصمیمات مدیریتی است که عملکرد بلندمدت سازمان را تعیین می کند». (18, 1989). در حالی که Toft آن را به عنوان «فرمی منسجم و پیشرفته از تفکر استراتژیک که تلاش می کند چشم انداز استراتژیک را در کل واحدهای سازمان توسعه دهد و دربرگیرنده همه سیستم اجرایی است» به تصویر می کشد (6, 1989). Vinsent and vinsent برنامه ریزی استراتژیک را به عنوان «سنگ بنا»ی مدیریت استراتژیک قلمداد کرده و معتقد است که اجرای موفق مدیریت استراتژیک به ارزیابی ظرفیت های سازمان در حوزه هایی مثل توانمندی مدیریتی، ساختار قدرت، فرهنگ، رهبری و ساختار سازمانی نیاز دارد (203-1996b). سایرین توافق دارند که «برنامه ریزی استراتژیک، جزء اولیه مدیریت استراتژیک است و نه عصاره آن. بقیه اجزاء... شامل اجرا و ارزیابی است».

در راستای این دیدگاه Nutt and Backoff (1992), Bryson (1995) و دیگران، در اهمیت اجرای برنامه های استراتژیک از طریق تثبیت فرآیندهای برنامه ریزی در سطوح پایین بحث کرده اند. بنابراین، برخی سازمان ها سعی می کنند تا مطمئن شوند برنامه های استراتژیکشان، تصمیمات همه سطوح را هدایت می کند. این کار را از طریق درخواست از زیرواحدها و بخش های اصلی برای ایجاد برنامه های عمل، کسب و کار، سالانه و یا استراتژیک واحد خود انجام داده و از آنها می خواهند که این برنامه ها با حمایت از اهداف استراتژیک در سطح کلان سازمان، در راستای آنها باشند.

همان طور که Steiss به خوبی در دو دهه قبل عنوان کرده: «مدیریت استراتژیک به تصمیم گیریهای قبلی وابسته است. تصمیماتی مانند:

□ سازمان در آینده چه انجام خواهد داد (برنامه ریزی)؛

□ چه کسی و چگونه آن را انجام خواهد داد (مدیریت منابع).

چگونگی نشان دادن و ارتقاء عملیات و فعالیت های در حال انجام (ارزیابی و کنترل) (۹ و ۱۹۸۵). Vinsant & Vinsant (1996a) معیارهای عملکردی را شناسایی کردند که مستقیماً از اهداف استراتژیک و ارتباطات بین بودجه ها و برنامه های استراتژیک به عنوان اجزاء کلیدی فرآیند مدیریت استراتژیک، مشتق شده بودند. اخیراً Poister and Streib (۱۹۹۹) مدیریت عملکرد را نیز به این لیست اضافه کردند. مدیریت عملکرد، به کار مدیران و کارمندان جهت داده و برای اطمینان از اینکه تلاش های آنها بر روی اهداف استراتژیک متمرکز است آنها را کنترل میکند.

## هدف

دیگر تازه واردان اشاره به تحقیق چند وجهی در مورد مدیریت بر مبنای عملکرد در بخش عمومی کردند، بویژه بررسی هایی که از آنالیز کمی برای «ارزیابی اثرات فاکتورهای آنالیز نظام مند یا ارزیابی عملکرد که بر دولت عملکرد - محور اثر میگذارند» استفاده می کنند. در حالی که برنامه ریزی استراتژیک یک جزء مرکزی مدیریت استراتژیک است که فرآیندی کاملتر بوده و تقاضا نیز برای آن بیشتر است. مهم تر اینکه نتایجی که یک موسسه دولتی می تواند از برنامه ریزی استراتژیک به دست آورد به اثربخشی ظرفیت کلی آن برای مدیریت استراتژیک بستگی دارد. بسیاری از مدیران عمومی که برنامه ریزی استراتژیک را پذیرفته اند، با احتمال پائینی به منافی که پیش بینی کرده اند می رسند، مگر اینکه آن را از طریق فرآیندهای مدیریت عملکرد، ارزیابی و بودجه ریزی به اجرا درآورند. بدین گونه، این تحقیق وضعیت کنونی انجام مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک را در شهرداری های امریکا بررسی کرده و بر اثر درک شده از این ابزار و اجزای مشخصی که ارتباطی مستقیم با موفقیت در استفاده از آنها دارند، متمرکز است. اهداف مشخص این تحقیق عبارتند از:



- بررسی گستردگی برنامه‌ریزی استراتژیک رسمی و شهر گستر مورد استفاده در بین شهرداری‌های آمریکا با جمعیت بالای ۲۵ هزار نفر؛
- جستجو درباره استفاده از مؤلفه‌های گوناگون مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرهایی که برنامه‌ریزی استراتژیک را به عهده گرفته‌اند؛
- تست کردن گستردگی شهرداری‌هایی که سایر مؤلفه‌های فرآیند مدیریت جامع استراتژیک را به برنامه‌های استراتژیک خود پیوند زده‌اند؛
- تخمین رضایت مدیران شهرداری از اجرا و به دست آوردن اهداف استراتژیک و ارزیابی آنها از اثرات برنامه‌ریزی استراتژیک خود؛
- شناخت مؤلفه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک که به نظر می‌رسد نزدیک‌ترین ارتباط را با نتایج مثبت و همه‌جانبه داشته باشند.

### متدولوژی بررسی

برای نشان دادن این موضوعات، یک بررسی از کارمندان کلیه شهرداری‌های آمریکا با جمعیت ۲۵ هزار نفر به بالا، ترتیب داده شد. به دنبال برخی سؤالات معرفی درباره نوع سیستم‌های بودجه‌ریزی، مدیریت عملکرد و سیستم‌های اندازه‌گیری که توسط آنها استفاده می‌شد، این ابزار تعدادی سؤال راجع به وضعیت برنامه‌ریزی استراتژیک آنها پرسید و برای آنهایی که در برنامه‌ریزی استراتژیک درگیر شده‌اند، سؤالاتی درباره قدم‌های مشخص این فرآیند پرسید.

سیس، از مقیاس Likert جهت ارزیابی فرآیند کلی مدیریت استراتژیک استفاده شد و بر مشارکت ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی استراتژیک، ارتباط برنامه‌ریزی استراتژیک با بودجه‌ریزی و مدیریت و ربط بین برنامه‌های استراتژیک و معیارهای عملکرد، تمرکز داشت. این ابزار با سؤالاتی درباره اثر برنامه‌ریزی استراتژیک و رضایت کارمندان از نتایج کلی پایان یافت.

این بررسی به ۱۲۴۷ کارمند ارشد در شهرداری‌ها ارسال شد که شامل مدیران اصلی شهر، مسئولان اجرایی ارشد و مدیران مالی بودند.

نام و آدرس آنها نیز از طریق Country Management Association/International City آمد. به طور کلی با یک بارپست و یک کارت یادآوری، ما ۵۱۲ بررسی کامل شده را با نرخ پاسخ کلی ۴۱ درصد، دریافت کردیم که برای این نوع بررسی درصد مناسبی است. نمونه‌هایی یک نماینده بزرگ از کل شهرهای آمریکا با جمعیت بالای ۲۵۰۰۰ نفر از نظر ناحیه، شرایط کلان شهر، جمعیت و شکل دولت است (به استثنای برخی شهرداری‌های بزرگترین شهرها، شهرهای شرقی و شهرهایی با شورای شهردار).

### استفاده از برنامه‌ریزی استراتژیک

از ۵۱۲ مدیر شهرداری که به این بررسی پاسخ دادند، ۲۲۵ نفر (۴۴ درصد) گزارش دادند که شهردارشان در طی ۵ سال گذشته برنامه‌ریزی استراتژیک رسمی و شهرگستر را آغاز کرده، در حالی که ۵۶ درصد باقیمانده بیان کردند چنین کاری تا به حال انجام نشده است. این ۴۴ درصد تا اندازه‌ای بیشتر از ۳۸ درصدی است که توسط Poister و Steib در حدود ۱۰ سال گذشته محاسبه شده بود. این مسأله نشان دهنده گسترش نسبی در استفاده از این دیدگاه در طول دهه‌های گذشته است. اما دلیلی وجود دارد که نشان می‌دهد در مطالعات اولیه بر روی استفاده از برنامه‌ریزی استراتژیک، غلو شده است. دلیل فوق این است که در مورد یک موضوع تنها یک یا دو سؤال پرسیده می‌شد. بررسی کنونی با احتمال کمتری متمایل به این چنین انحرافی است؛ چراکه این ابزار، جامع و مرکب بوده و تنها بر برنامه‌ریزی استراتژیک متمرکز است. بنابراین، گزارش ۴۴ درصدی ممکن است رشدی بیشتر از ۶ درصد را در استفاده از برنامه‌ریزی استراتژیک در شهرهای آمریکا، نشان دهد.

در این بررسی از پاسخ دهندگانی که اعلام داشتند در برنامه ریزی استراتژیک مشارکت داشته اند، در مورد تلاش های آن ها سؤال شد. ۲۴ درصد بیان کردند که شهرداری آنها برای اولین بار اقدام به برنامه ریزی استراتژیک کرده بود، ولی هنوز برنامه نهایی آنها تکمیل نشده بود (شکل شماره ۱). از طرف دیگر، ۲۳ درصد از پاسخ دهندگان گزارش دادند که آنها یک بار برنامه ریزی استراتژیک را تکمیل کرده بودند؛ در حالی که ۵۳ درصد بیان کردند شهرداری آنها به تدوین چند باره برنامه های استراتژیک موفق شده بود.



شکل شماره (۱)

### مشارکت ذی نفعان

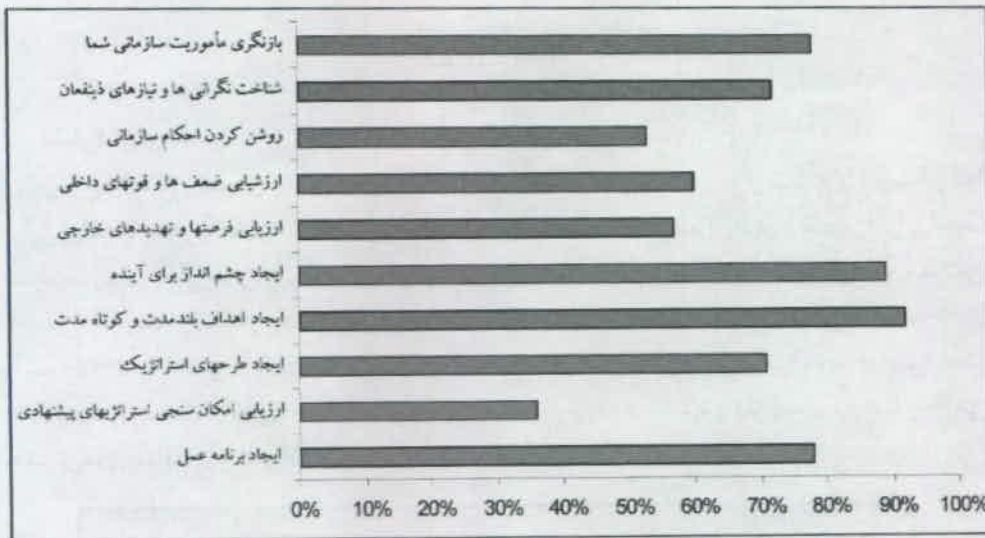
از پاسخ دهندگان شهرداری هایی که برنامه ریزی استراتژیک رسمی داشتند، سؤال شد که آیا ذی نفعان آنها در این فرآیندها مشارکت داشتند یا خیر. این تلاش ها، تقریباً همیشه شامل مدیران شهر یا مدیران اجرایی ارشد، همراه با رؤسای بخش ها و دیگر مدیران ارشد (جدول شماره ۱) بوده است. با نگاه به کارمندان منتخب، کمی کمتر از ۸۰ درصد از شهرداری ها گزارش دادند شورای شهر و شهردار به صورت مرکزی در این تلاش ها حضور داشته اند. کمتر از نیمی از پاسخ دهندگان بیان کردند که کارمندان سطح پایین در برنامه ریزی استراتژیک مشارکت داده شده اند، در حالی که اندکی بیش از ۶۰ درصد گزارش دادند که شهروندان و سایر ذی نفعان خارجی به تلاش های برنامه ریزی استراتژیک خود آورده شده اند.

جدول شماره (۱)، ذی نفعان مختلف شهرداری ها در برنامه ریزی استراتژیک	
۷۸ درصد	شهردار مستقیماً در ایجاد برنامه استراتژیک ما مشارکت داشته است.
۸۰ درصد	شورای شهر مستقیماً در ایجاد برنامه استراتژیک ما مشارکت داشته است.
۹۷ درصد	مدیر اجرایی ارشد یا مدیر شهر مستقیماً در ایجاد برنامه استراتژیک ما مشارکت داشته است.
۹۳ درصد	رؤسای بخش ها و دیگر مدیران ارشد مستقیماً در ایجاد برنامه استراتژیک ما مشارکت داشته است.
۶۲ درصد	شهروندان و سایر ذی نفعان خارجی مستقیماً در ایجاد برنامه استراتژیک ما مشارکت داده شده اند.
۴۶ درصد	کارمندان سطح پایین مستقیماً در ایجاد برنامه استراتژیک ما مشارکت داشته اند.
نکته: درصدها بر اساس ۲۲۵ پاسخ دهنده ای است که اعلام کردند شهرداری آنها درگیر برنامه ریزی استراتژیک رسمی بوده است.	



### مؤلفه‌های برنامه‌ریزی استراتژیک

شکل شماره (۲)، نسبت پاسخ دهندگان انجام دهنده برنامه‌ریزی استراتژیک را نشان می‌دهد که استفاده از مؤلفه‌های خاصی را گزارش داده‌اند. بیشترین مؤلفه‌هایی که غالباً گزارش شده، ایجاد اهداف بلندمدت و کوتاه مدت (۹۲ درصد)، ایجاد چشم‌انداز برای آینده (۸۹ درصد) و به دنبال آن بازنگری مأموریت سازمانی آنها و ایجاد برنامه عمل (هر دو با ۷۸ درصد) بود. بنابراین، فرآیندهای برنامه‌ریزی استراتژیک شهرداری به عنوان فرآیندهایی مأموریت‌گرا بوده و بر آینده، قرار دادن اهداف و راه‌انداختن برنامه‌هایی برای اجرا تمرکز کرده‌اند. مؤلفه‌هایی که توسط نسبتاً تعداد کم‌تر پاسخ دهنده گزارش شده، شامل شناخت نگرانی‌ها و نیازهای ذی‌نفعان (۷۲ درصد) و ایجاد طرح‌های استراتژیک (۷۱ درصد) بوده‌اند. به دنبال آنها ارزشیابی ضعف‌ها و قوت‌های داخلی (۶۰ درصد) و ارزیابی فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی (۵۷ درصد) انجام گرفته است. مؤلفه‌هایی که کمترین درصد را گزارش می‌دادند، شامل روشن کردن احکام سازمانی (۵۳ درصد) و مهم‌تر از آن، ارزیابی امکان‌سنجی استراتژی‌های پیشنهادی (۳۶ درصد) بودند. بنابراین، به نظر می‌رسد تعداد کمتری از این شهرداری‌ها مستقیماً بر احکام و دستورات خارجی و اطمینان از اجرای موفق برنامه‌های استراتژیک خود تمرکز کنند.



شکل شماره (۲)

### شیوه‌های<sup>۱۱</sup> مدیریت استراتژیک

با نگاه به اجرا، هدف اصلی این بررسی تخمین گسترش شهرداری‌هایی است که درگیر برنامه‌ریزی استراتژیک بوده و برنامه‌هایشان را به سایر فرآیندهای مدیریت پیوند داده‌اند تا دستیابی به اهداف استراتژیک خود را بیمه کنند. مدلی برای ارزیابی طراحی و اجرای موفق ظرفیت مدیریت استراتژیک در یک سازمان دولتی، توسط Vinsant and Vinsant (1996a)، ایجاد شده و شامل چهار سطح می‌باشد:

سطح ۱: انجام یک فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک کامل؛

سطح ۲: تولید سندی از برنامه‌ریزی استراتژیک؛

سطح ۳: ایجاد تغییر در تخصیص منابع به منظور حمایت از انجام استراتژی‌ها؛

سطح ۴: ایجاد تغییر در فرآیندهای ارزشیابی و کنترل به منظور فراهم آوردن بازخورد روی اجرای برنامه‌های استراتژیک.

شکل شماره (۳)، این سطوح را با توجه به شهرداری‌های پاسخ‌گو به بررسی ما نشان می‌دهد. در ابتدا، ۵۶

درصد از این شهرها در طی ۵ سال گذشته برنامه‌ریزی استراتژیک شهرگستر را آغاز نکرده بودند. بنابراین شروع به ایجاد ظرفیت مدیریت استراتژیک نکرده بودند و می‌توان آنها را در مرحله پیش مدیریت استراتژیک<sup>۱</sup> طبقه بندی کرد. در بین شهرداری‌های نمونه که مشارکت در برنامه‌ریزی استراتژیک داشته‌اند، حدوداً ۷۵ درصد بیان کردند که حداقل یک دور کامل فرآیند را انجام داده‌اند. اگر فرض کنیم مابقی آنها نیز در حال کامل کردن فرآیند هستند، ۴۴ درصد از این واحدهای دولتی حداقل به سطح یک رسیده یا خواهند رسید. سپس تحلیل ما آشکار کرد که ۸۳ درصد شهرهای مجری برنامه استراتژیک اعلان نمودند که سند برنامه استراتژیک را تهیه کرده و یا در حال کامل کردن آن هستند. بنابراین، ۳۷ درصد از کل شهرها در این نمونه (۰/۸۳ × ۰/۴۴) می‌توانند به عنوان شهرهایی که به سطح دو ظرفیت مدیریت استراتژیک رسیده‌اند طبقه‌بندی شوند. در ادامه از بین شهرهایی که درگیر برنامه‌ریزی استراتژیک بوده و سند آن را هم آماده کرده‌اند. حدود ۹۰ درصد بیان کردند که بودجه سالیانه آنها قاطعانه از اهداف و اولویت‌هایی که توسط برنامه‌های استراتژیک آنها پایه‌گذاری شده حمایت می‌کند. بنابراین، ۳۳ درصد از شهرهای نمونه (۰/۳۷ × ۰/۹۰) می‌توانند در سطح ۳ قرار بگیرند. در نهایت از بین شهرهایی که به برنامه‌ریزی استراتژیک، مستندسازی و معیار بودجه‌ریزی رسیدند، دو سوم آنها گزارش دادند که از معیارهای سنجش عملکرد به منظور پیگیری اجرای اهداف موجود در برنامه‌های استراتژیکشان استفاده نموده‌اند. بنابراین، ۲۲ درصد از کل نمونه شهرها (۰/۶۷ × ۰/۳۳) می‌توانند در سطح چهار مدل ظرفیت مدیریت استراتژیک قرار بگیرند.

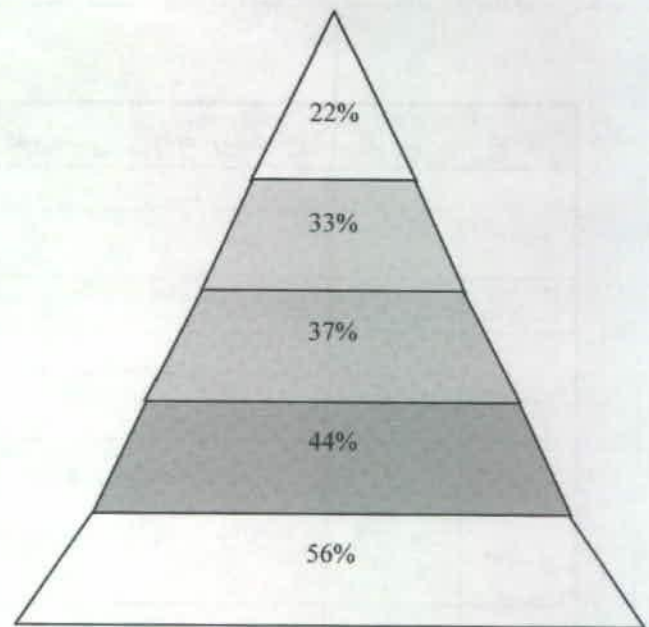
مرحله چهار: استفاده از معیارهای سنجش عملکرد برای کنترل اهداف استراتژیک

مرحله سه: بودجه‌ریزی به اولویت‌های استراتژیک مرتبط شده است.

مرحله دو: سند برنامه استراتژیک تهیه شده است.

مرحله یک: برنامه استراتژیک به صورت کامل انجام شده و یا در دست انجام است.

مرحله صفر: برنامه استراتژیک بکار گرفته نشده است.



شکل شماره (۳)، میزان پیوند بین برنامه استراتژیک و دیگر فرآیندهای مدیریتی

جالب اینکه در مطالعه‌ای که توسط Government Accounting Standards Board در سال ۲۰۰۱ انجام شد، Willoughby و Melkers دریافتند که تنها کمتر از ۲۰ درصد از شهرها و شهرستان‌ها که به بررسی آنها پاسخ دادند، از معیارهای عملکرد عمومی توأم با برنامه‌ریزی استراتژیک استفاده کرده‌اند.



## تخصیص منابع

از افرادی که شهرداری آن‌ها درگیر برنامه‌ریزی استراتژیک بود، سؤالاتی در مورد وجود ارتباطی مشخص بین بودجه‌ها و برنامه استراتژیک آنها پرسیده شد. بیش از ۸۰ درصد بیان کردند که بودجه سالیانه‌ای که توسط مدیران اداری آماده می‌شود، قویاً از اهداف استراتژیک آنها حمایت می‌کند و اینکه بودجه‌های سرمایه‌ای<sup>۱۳</sup> بازتاب‌کننده این اهداف بلندمدت هستند. همچنین "پول جدید"<sup>۱۴</sup> به طور ویژه‌ای برای رسیدن به اهداف استراتژیک هدفگذاری شده است (جدول شماره ۲). ۷۴ درصد از این پاسخ‌دهندگان، گزارش کردند که برنامه استراتژیک آنها اثری قوی بر درخواست‌های بودجه ارائه شده توسط مدیران بخش‌ها و مدیران دیگر، داشته است و شورای شهر آن‌ها اهداف استراتژیکشان را در هنگام بازبینی بودجه‌های سالیانه در نظر گرفته‌است. البته، تعداد خیلی کمتری از این پاسخ‌گویان (تنها ۴۸ درصد) بیان کردند که داده‌های عملکردی مرتبط با اهداف استراتژیک، نقش مهمی را در تخصیص منابع شهر آنها ایفا می‌کنند. از تمامی پاسخ‌دهندگان، درخواست شد تا دیدگاه اولیه شهرداری خود را نسبت به بودجه‌ریزی، شناسایی کنند. از ۲۲۴ پاسخ‌دهنده‌ای که گزارش کردند شهرداری آنها در برنامه‌ریزی استراتژیک درگیر شده بود، اندکی بیش از نیمی از آنها اظهار داشتند که دارای سیستم‌های بودجه‌ریزی نهم-تفاه بودند. در حالی که کمتر از نصف آنها بیان کردند که برخی فرم‌های بودجه‌ریزی عملکرد، بودجه‌ریزی برنامه، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر یا بودجه‌ریزی بر مبنای نتیجه را نیز داشتند. جالب اینکه آن‌هایی که دارای سیستم‌های بودجه‌ریزی برنامه یا بودجه‌ریزی عملکرد بودند، نسبت به آن‌هایی که بودجه‌های line-item داشتند با احتمال بیشتری تخصیص منابع خود را از طریق همه‌شس مکانیزم جدول شماره ۲ پیوند داده‌اند. اما آن‌هایی که بودجه‌ریزی بر مبنای نتیجه یا بر مبنای صفر داشتند، نسبت به آن‌هایی که دارای بودجه‌های line-item بودند، با احتمال بیشتری از طریق دومورد آخر لیست، این کار را انجام می‌دهند.

۸۸ درصد	بودجه سالیانه‌ای که توسط مدیر اداری شما آماده می‌شود، قویاً از اولویت‌ها و اهدافی که در برنامه استراتژیک شما قرار داده شده، حمایت می‌کند.
۷۵ درصد	شورای شهر آنها اهداف استراتژیک را در هنگام بازبینی بودجه‌های سالیانه در نظر دارد.
۸۴ درصد	بودجه سرمایه‌ای در شهرداری شما قویاً بازتاب‌کننده اهداف و اولویت‌های قرار داده شده در برنامه استراتژیک می‌باشد.
۸۴ درصد	پول جدید برای رسیدن به اهداف استراتژیک هدف‌گذاری شده است.
۷۴ درصد	برنامه استراتژیک، اثری قوی بر درخواست‌های بودجه ارائه شده توسط ریاست بخش‌ها و مدیران دیگر دارد.
۴۸ درصد	داده‌های عملکردی که به اهداف استراتژیک پیوند خورده‌اند، نقشی با اهمیت را در تخصیص منابع شهر آنها ایفا می‌کنند.

## مدیریت عملکرد

از پاسخ‌دهندگان شهرداری‌هایی که در برنامه‌ریزی استراتژیک مشارکت داشتند، درباره وجود روابط مشخصی بین سیستم مدیریت عملکرد و برنامه استراتژیکشان، پرسیده شد. به طور کامل، ۹۵ درصد گزارش دادند که مدیران و رؤسای بخش‌های شخصی، مسئول اجرای پروژه‌هایی بودند که از برنامه‌های استراتژیکشان نشأت

می گرفت. در حالی که ۸۳ درصد بیان کردند اهدافی که برای رؤسای بخش ها و دیگر مدیران پایه گذاری شده، از برنامه استراتژیک جامع آنها (جدول شماره ۳) مشتق شده است. ۶۴ درصد گزارش دادند که ارزشیابی سالانه مدیران ارشد آنها بیشتر بر پایه دستیابی به اهداف استراتژیک بوده، در حالی که ۷۷ درصد گزارش دادند شورای شهر آنها مدیران را به عنوان مسئول برنامه های استراتژیک در نظر داشته است. در این بین تنها ۳۰ درصد از این پاسخ دهندگان بیان کردند که تنظیمات سالیانه حقوق در شهرداری آنها بر اساس مشارکت کارکنان در پیشرفت برنامه جامع استراتژیک بوده است.

بنابراین شهرداری های فوق اهداف استراتژیک را در برنامه های عملکرد مدیران هدفگیری کردند، اما تعداد کمتری از شهرداری ها از این اهداف به عنوان مبنایی برای ارزشیابی عملکرد اشخاص استفاده کرده و تعداد کمتری از آنها تنظیمات حقوق را مبنای دستیابی به اهداف قرار دادند.

از پاسخ دهندگانی که اعلام کردند شهرداری ها در برنامه ریزی استراتژیک، سهمیه بوده، اکثریت آنها گزارش دادند که شهرشان از برخی مدل های مدیریت بر مبنای هدف (MBO) یا فرآیند عملکردگرا<sup>۱۵</sup> یا آرمان گرای<sup>۱۶</sup> رسمی برای فراهم کردن کنترل و جهت دهی به کار مدیران و کارمندان استفاده کرده اند. کمتر از ۱/۵ آنها گفتند که این چنین فرآیندی نداشته اند. همان طور که انتظار میرفت پاسخ دهندگان شهرهایی که سیستم های مدیریتی رسمی بر مبنای عملکرد یا بر مبنای آرمان داشتند، با احتمال بیشتری گزارش دادند که شهرداریشان مدیریت عملکرد را به برنامه استراتژیک خود از طریق همه هفت مکانیزم جدول شماره (۳) پیوند داده است.

جدول شماره (۳)، شهرهایی که سیستم های مدیریت عملکرد خود را به برنامه های استراتژیک پیوند داده اند.	
مدیران و رؤسای بخشی شخصی، مسوول اجرای پروژه های مشخصی هستند که قسمتی از برنامه استراتژیک هستند.	۹۵ درصد
اهدافی که برای رؤسای بخش ها و دیگر مدیران پایه گذاری شده، از برنامه استراتژیک جامع آنها مشتق شده است.	۸۳ درصد
ارزشیابی سالیانه مدیران و رؤسای بخش ها بیشتر بر اساس دستیابی به آنها به اهداف استراتژیک است.	۶۴ درصد
تنظیمات سالیانه حقوق در شهر شما بر مبنای مشارکت در پیشرفت برنامه استراتژیک شماست.	۳۰ درصد
شورای شهر، مدیران را به عنوان مسوول اجرای برنامه های استراتژیک در نظر دارد.	۷۷ درصد
ارزشیابی سالانه مدیران ارشد بر پایه دستیابی به اهداف استراتژیک است.	۶۴ درصد
مدیر ارشد تلاش می کند که تمرکز شورای شهر را بر روی اهداف استراتژیک نگاه دارد.	۸۸ درصد

### فرآیندهای اندازه گیری

در بین شهرهایی که در پی بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک بوده اند، ربط بودجه ها و فرآیندهای مدیریتی به آن برنامه ها، نسبت به ربط بین معیارهای عملکرد به برنامه های استراتژیک، عادیتر بوده است (جدول شماره ۴).

تنها ۵۶ درصد از این پاسخ دهندگان گزارش کردند که شهرداریشان از معیارهای عملکرد برای پیگیری اجرای پروژه ها یا سایر طرح های نشأت گرفته از برنامه های استراتژیکشان استفاده می کند، در حالی که ۶۰ درصد بیان کردند که شهرداری آنها از معیارهای عملکرد برای پیگیری دستیابی به اهداف استراتژیک استفاده می کند. به طور تقریبی نیمی از این پاسخ دهندگان گزارش کردند که شهرداری آنها از معیارهای عملکرد برای پیگیری شرایط خروجی که توسط برنامه های استراتژیکشان هدف گذاری شده اند، استفاده می کند. همچنین نیمی از آنها داده های عملکرد را به منظور تعیین اینکه آیا عملکرد در حوزه های نتایج استراتژیک در حال بهبود است یا خیر؟ استفاده می کردند و ۴۸ درصد از آنها اعلام کردند که معیارهای عملکرد مربوط به برنامه استراتژیک



را به طور منظم به شورای شهرشان گزارش می‌دادند.

در نهایت، تنها ۳۵ درصد از این پاسخ‌دهندگان اعلام کردند که داده‌های مرتبط با برنامه استراتژیک را به صورت منظم به جامعه گزارش کرده و نیز به همین میزان اعلام کردند که به منظور سنجش اثربخشی طرح‌های استراتژیک خود، از الگوبرداری معیارهای عملکرد در مقابل سایر شهرداری‌ها استفاده کرده‌اند. کمی بیش از نیمی از پاسخ‌دهندگان که برنامه استراتژیک در شهرداری آنها انجام شده بود، اظهار داشتند که شهرداری آنها برخوردار از سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد متمرکز و شهر گستر بوده که همه یا اکثریت بخش‌ها و برنامه‌ها را مشارکت داده است. بنابراین کمتر از نیمی از آنها، بیان کردند که شهرداریشان چنین سیستم‌های اندازه‌گیری مناسبی نداشته است.

همان‌طور که می‌توان انتظار داشت، درصد بالایی از این شهرداری‌ها که از چنین سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد جامعی بهره می‌بردند، به صورت محکم و قانع‌کننده‌ای اظهار داشتند که بین معیارهای عملکرد و برنامه‌های استراتژیکشان در هشت مکانیزم بیان شده در جدول شماره ۴ ارتباط برقرار کرده‌اند.

جدول شماره (۴)، شهرهایی که معیارهای عملکرد را به برنامه‌های استراتژیک پیوند می‌زنند.	
۵۶ درصد	شهرداری شما از معیارهای عملکرد برای پیگیری اجرای پروژه‌هایی که از برنامه‌ریزی استراتژیک گرفته شده‌اند؛ استفاده می‌کند.
۶۰ درصد	شهرداری شما از معیارهای عملکرد برای پیگیری دستیابی به اهداف موجود در برنامه‌ریزی استراتژیک استفاده می‌کند.
۵۰ درصد	شهرداری شما از معیارهای عملکرد برای ردیابی شرایط خروجی هدف‌گذاری شده توسط برنامه‌های استراتژیک استفاده می‌کند.
۴۸ درصد	شهرداری شما معیارهای عملکرد مربوط به برنامه استراتژیک را به طور منظم به شورای شهر گزارش می‌دهد.
۵۴ درصد	شهرداری شما برنامه‌هایی را برای ارزشیابی شدیدتر بر مبنای اهداف برنامه استراتژیک شما هدف‌گیری می‌کند.
۳۵ درصد	شهرداری شما معیارهای عملکرد مرتبط با برنامه‌ریزی استراتژیک را به طور منظم به مردم گزارش می‌دهد.
۳۵ درصد	شهرداری شما از بهینه‌کاو معیارهای عملکرد سایر شهرداری‌ها برای تخمین اثربخشی پروژه‌های استراتژیک استفاده می‌کند.
۴۹ درصد	شهرداری شما داده‌های عملکرد را در طول زمان ردیابی می‌کند تا تعیین کند که آیا عملکرد در حوزه‌های نتایج استراتژیک در طول سطوح قبلی بهبود می‌یابد یا خیر.

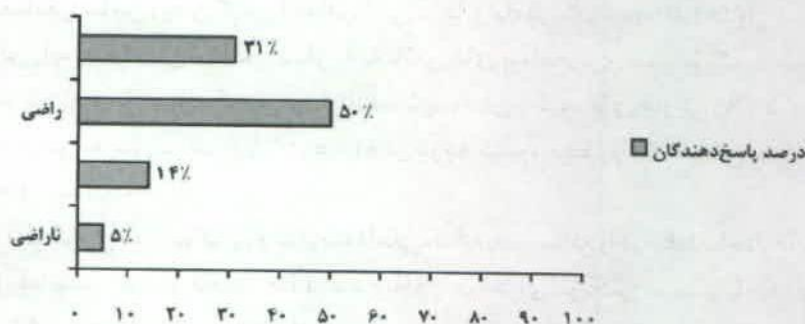
### ارزیابی نتایج

به طور کلی، مدیران شهرداری درگیر در برنامه‌ریزی استراتژیک، تمایل دارند که نمره کاملاً مطلوبی به این برنامه‌ریزی تعلق گیرد. از این افراد خواسته شد که میزان رضایت خود از اجرا و رسیدن به اهداف استراتژیکشان را تا آن روز بیان کنند (شکل شماره ۴). کمی بیش از ۸۰ درصد آنها از نتایج کاملاً راضی بودند، در حالی که کمتر از ۱۵ درصد آنها مطمئن نبودند و تنها ۵ درصد ناراضی بودند.

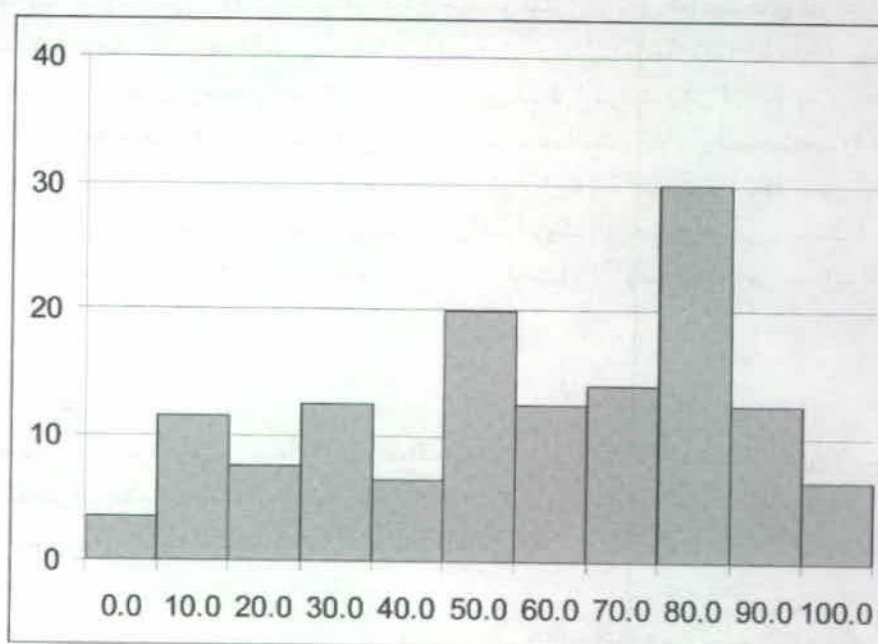
زمانی که از آن‌ها پرسیده شد چند درصد از اهداف استراتژیکشان واقعاً محقق شده، بیش از دو سوم پاسخ دهندگان بیان کردند که بیش از ۴۰ درصد اهداف آن‌ها کامل شده است و نزدیک یک سوم آنها اظهار داشتند بین ۶۰ تا ۸۰ درصد کامل شده و بیش از ۱۰ درصد اعلام کردند بین ۸۰ تا ۱۰۰ درصد از این اهداف به وقوع پیوسته است.

به طور کلی، سهمی از اهدافی که پاسخ دهندگان بیان کردند به آنها رسیده اند، در شکل شماره (۵)، از صفر تا صد نشان داده شده است.

در بین شهرهایی که یک بار برنامه ریزی را انجام داده اند، میانگین درصدی از اهداف که تخمین زده می شود کامل باشد، ۴۰ درصد بود و در مقایسه با آن، توسط پاسخ دهندگانی که چندین بار برنامه ریزی استراتژیک را انجام داده اند، ۶۰ درصد تخمین زده می شود. همچنین از افراد پاسخگو پرسیده شد که آیا این تلاش‌ها، ارزش زمان و مخارج صرف شده را داشته یا خیر؟ تقریباً ۹۰ درصد تأکید کردند که اینگونه بوده و وزن منافع حاصل از برنامه ریزی استراتژیک بیش از هزینه های صرف شده برای آن می باشد.



شکل شماره (۴)، درصد پاسخ دهندگانی که از اجرا و دستیابی به اهداف استراتژیک راضی بودند.



شکل شماره (۵)، اهداف استراتژیکی که تخمین زده می شود کامل شده باشند.



### آثار مثبت و منفی برنامه‌ریزی استراتژیک

در نهایت، پاسخ دهندگان از شهرهایی که در برنامه‌ریزی استراتژیک مشارکت داشته‌اند، با تعدادی از آثار بالقوه این برنامه‌ریزی ممکن آشنا شدند و از آنها خواسته شد تا بیان کنند که چه اندازه، برنامه‌ریزی استراتژیک، آثاری مشابه آنها تولید کرده است.

پاسخ آنها کاملاً مثبت بود (جدول شماره ۵). تعداد قابل چشم‌پوشی از آنها وجود هرگونه آثار منفی را گزارش دادند، در حالی که اکثریت قابل ملاحظه‌ای، آثار مثبتی را به تلاش‌های برنامه‌ریزی استراتژیکشان منتسب کردند.

همان‌طور که پیش‌بینی می‌شد اگر هدف برنامه‌ریزی استراتژیک را به عنوان ابزاری برای تمرکز بر روی جهت و اولویت‌ها قلمداد کنیم؛ بیش از ۸۰ درصد آنها اعلام کردند که با استفاده از این ابزار به منافع شامل روشن کردن اهداف، اولویت‌ها و مأموریت رسیده‌اند (جدول شماره ۵). به علاوه، این پاسخ دهندگان، منفعی دیگر را به تلاش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک با عنوان بهبود روابط خارجی بویژه با در نظر گرفتن ارتباطات با شهروندان و گروه‌های خارجی (۷۹ درصد) و حفظ حمایت عمومی به صورت کلی (۷۳ درصد) و در درجه کمتر، حفظ روابط حمایتی بین حکومتی<sup>۱۷</sup> (۵۶ درصد) نسبت دادند.

با در نظر گرفتن تصمیم‌گیری و مدیریت داخلی، ۶۵ درصد منافع را در حفظ ساختارهای سازمانی بر مبنای فعالیت<sup>۱۸</sup> گزارش دادند. ۶۷ درصد منافع را در اجرای اثربخش سیستم‌های مدیریتی بیان کردند و ۵۳ درصد بهبودهایی را در هدف‌گذاری و تسهیل بخشی ابزار ارزیابی برنامه بیان کردند. این در حالی بود که ۸۳ درصد بهبودهایی را در تصمیم‌گیری‌های صحیح با در نظر گرفتن برنامه‌ها، سیستم‌ها و منابع دیدند.

با در نظر گرفتن توسعه و نظارت بر کارکنان، ۶۱ درصد گزارش دادند که تلاش‌های برنامه‌ریزی استراتژیکشان منفعی را در قالب فراهم کردن جهت و کنترل بر روی فعالیت‌های کارکنان حاصل کرده، ۴۸ درصد منفعی در قالب بهبود اخلاق و انسجام کارکنان را برشمردند، ۵۹ درصد بهبودهایی در تهیه فرصت‌های توسعه و آموزش را اظهار داشتند، ۷۵ درصد بیان کردند که برنامه‌ریزی استراتژیک به ساختن فرهنگ سازمانی مثبت کمک کرده است و ۶۷ درصد منفعی را در قالب توانمندسازی کارکنان در تصمیم‌گیری بیان کردند. در نهایت و با اهمیت تر اینکه بسیاری از پاسخ دهندگان اظهار داشتند که فرآیندهای برنامه‌ریزی استراتژیک آنها منجر به بهبود عملکرد در قالب حفظ شرایط کلی مالی (۶۹ درصد)، مدیریت کارای عملیات (۷۱ درصد) و تحویل خدمات با کیفیت بالا (۸۹ درصد) گردیده است.

### فاکتورهای موفقیت

ما برای حدس مهم‌ترین فاکتورهای کلیدی موفقیت، یعنی آنهایی که به‌طور مستقیم در دادن بالاترین ارزش روی شاخص اثر، مشارکت داشته‌اند، چندین آنالیز مرحله‌ای رگرسیون را انجام دادیم و در آنها از شاخص افزایشی اثر به عنوان متغیر وابسته استفاده کردیم. متغیرهای مستقلی که در توسعه این مدل‌ها بکار رفته، شامل موارد زیر میشوند:

□ مؤلفه‌های شش‌تایی بررسی، که نشان‌دهنده مشارکت‌ذی‌نفعان مختلف در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک بودند (جدول شماره ۱).

جدول شماره (۵)، شهرداری‌ها آثار متفاوتی از برنامه‌ریزی استراتژیک را به

عنوان آثار مفید آن برشمرده‌اند

مأموریت، اهداف و اولویت‌ها		درصد
۸۵	تمرکز دستور جلسه شورای شهر بر موضوعات مهم	
۸۵	قراردادن احساس معتبر بودن مأموریت در شهر	
۸۰	بالا بردن تمرکز کارکنان بر روی اهداف سازمانی	
۸۶	تعریف واضح و روشن اولویت‌های برنامه	
روابط خارجی		
۵۶	حفظ روابط بین دولتی حمایتی	
۷۹	ارتباطات با گروه‌های شهروندی و سایر ذینفعان خارجی	
۷۳	حفظ حمایت مردمی	
مدیریت و تصمیم‌گیری		
۶۵	حفظ ساختار سازمانی بر مبنای فعالیت	
۶۷	اجرای سیستم‌های مدیریت اثربخش	
۵۳	هدف‌گذاری و تسهیل بخش ابزارهای ارزشیابی برنامه	
۸۳	تصمیم‌گیری صحیح درباره برنامه‌ها، سیستم‌ها و منابع	
توسعه و نظارت کارکنان		
۶۱	فراهم کردن جهت و کنترل بر روی فعالیت‌های کارکنان	
۴۸	بهبود اخلاق و انسجام کارکنان	
۵۹	فراهم کردن فرصت‌های توسعه و آموزش برای کارکنان	
۷۵	ساخت یک فرهنگ سازمانی مثبت در شهر	
۶۷	توانمندسازی کارکنان برای تصمیم‌گیری و ارائه خدمات به مردم	
عملکرد		
۶۹	حفظ شرایط مالی کلی شهرداری شما	
۷۱	مدیریت عملیات در یک روال کارا	
۸۹	تحويل خدمات عمومی با کیفیت بالا	
<p>نکته: درصدها بر مبنای ۲۲۵ پاسخ‌دهنده‌ای است که گزارش دادند شهرداری آن‌ها در برنامه‌ریزی استراتژیک رسمی در طول ۵ سال گذشته درگیر بوده‌اند.</p>		



□ ۱۰ مورد مرتبط با عناصر مختلف ممکن در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک (شکل شماره ۲)  
□ ۶ مورد نشان دهنده مکانیزم‌هایی که بین بودجه‌ها و اولویت‌های استراتژیک پیوند برقرار می‌کنند (جدول شماره ۲)

□ ۷ مورد نشان دهنده پیوند بین استراتژی‌ها و مدیریت عملکرد (جدول شماره ۳)  
□ ۸ مورد در نظر استفاده‌کننده از معیارهای عملکرد در ارتباط با برنامه‌های استراتژیک (جدول شماره ۴)  
در ابتدا، ما به منظور تعیین میزان گستردگی هر یک از اجزای فرآیند مدیریت استراتژیک در آثار درک شده از برنامه‌ریزی استراتژیک و به منظور شناخت اجزای مشخصی که بیشترین نزدیکی را در ارتباط با موفقیت داشته‌اند، آنالیز مرحله‌ای جداگانه‌ای را برای هر کدام از متغیرهای مستقل انجام دادیم. نتایج این مدل‌های موازی که بر مبنای کل شهرداری‌هایی بوده که در طول ۵ سال گذشته حداقل یکبار درصدد اجرای برنامه‌ریزی استراتژیک بوده‌اند، می‌تواند به صورت زیر خلاصه گردد:

**مشارکت ذی‌نفعان:** این متغیرها تنها ۱۷ درصد از تفاوت بین آثار درک شده برنامه‌ریزی استراتژیک با گروه‌های ذی‌نفع زیر را شرح دادند:

- ۱- شهروندان و سایر ذی‌نفعان خارجی
- ۲- رؤسای بخش‌ها و سایر مدیران ارشد
- ۳- کارمندان سطح پایین‌تر

**مؤلفه‌های برنامه‌ریزی:** مدلی که توسط فرآیند رگرسیون مرحله‌ای ایجاد گردید، تسهیل‌کننده همه ۱۰ جزء متغیر برنامه‌ریزی بود و تنها ۹ درصد از تفاوت در شاخص آثار درک شده را شرح داد و شامل دو متغیر زیر می‌شد:

۱. ارزیابی امکان‌سنجی استراتژی‌های پیشنهاد شده
۲. ایجاد برنامه‌های عمل

فرآیند بودجه‌ریزی. مدل مرحله‌ای بر مبنای ۶ جزء مربوط به بودجه، ۲۸ درصد از تفاوت در آثار درک شده را بر اساس متغیرهای زیر، شرح داد:

۱. برنامه استراتژیک اثری قوی بر درخواست‌های بودجه دارد.
۲. داده‌های عملکردی که به اهداف استراتژیک پیوند داده شده‌اند، نقشی مهم را در تخصیص منابع ایفا می‌کنند.

۳. بودجه سرمایه‌ای قویاً بازتابی از اولویت‌ها در برنامه استراتژیک است.

مدیریت عملکرد. آنالیزی که بر مبنای ۷ جزء مدیریت عملکرد بوده، مدل رگرسیونی را به وجود آورد که ۳۲ درصد از تفاوت‌ها در شاخص آثار درک شده را شرح می‌داد. این مدل از متغیرهای مهم زیر استفاده می‌کرد:

- ۱- ارزشیابی‌های سالیانه رؤسای بخش‌ها بر مبنای دستیابی آنها به اهداف استراتژیک است.
- ۲- اهدافی که برای رؤسای بخش‌ها و سایر مدیران پایه‌گذاری شده‌اند، برنامه استراتژیک سرچشمه می‌گیرند.
- ۳- تنظیمات سالیانه حقوق بر مبنای مشارکت در ارتقای برنامه استراتژیک است.

**اندازه‌گیری عملکرد.** مدل رگرسیون مرحله‌ای که با استفاده از ۸ مؤلفه ارزیابی عملکرد ایجاد شده است، ۲۸ درصد از تفاوت در آثار درک شده را تشریح کرده و متغیرهای زیر را یکپارچه نمود.

- ۱- برنامه‌های هدفگذاری شده برای ارزشیابی، بر مبنای عملکردی بوده که مرتبط با اهداف استراتژیک بوده است.

۲- داده‌های عملکرد در طول زمان برای ارزیابی نتایج استراتژیک ردیابی می‌شوند.

۳- معیارهای عملکرد مرتبط با برنامه‌های استراتژیک، به طور منظم به مردم گزارش شده‌اند.

و در پایان، ما یک آنالیز کلی مرحله‌ای رگرسیون را بر روی شاخص آثار انجام دادیم. در این راه از همه متغیرهای موجود در مؤلفه‌های اندازه‌گیری عملکرد، مدیریت عملکرد، بودجه‌ریزی، مؤلفه‌های برنامه‌ریزی

و ذی نفعان به طور همزمان استفاده کردیم. مدل نهایی، هفت متغیر را که همه ۴۵ درصد اختلاف در شاخص آثار را شرح می داد، با هم یکپارچه کرد.

متغیرهای درون مدل نباید به عنوان ضروریات اصلی برنامه ریزی اثر بخش استراتژیک شناخته شوند؛ اما بایستی به آنها به عنوان مؤلفه های پیشرو نگاه کرد که کمک به گستردگی همه جانبه اثر درک شده از برنامه ریزی استراتژیک یک شهرداری می کند.

جالب اینکه، اولین مؤلفه های پیش برنده موفقیت، پیوند بین فرآیندهای مدیریت عملکرد و طرح های استراتژیک شهرها را شرح می دهند. این مؤلفه ها شامل موارد زیر می باشند:

(۱) پایه گذاری اهداف نشأت گرفته از برنامه ریزی استراتژیک برای رؤسای بخش ها و سایر مدیران؛

(۲) ارزشیابی های سالیانه آن افراد بر مبنای دستیابی به اهداف استراتژیک.

دو فاکتور از این ۷ فاکتور موفقیت که با اندازه گیری عملکرد شامل پی گیری داده های عملکرد در طول زمان جهت تعیین میزان بهبود عملکرد در حوزه های نتایج استراتژیک و گزارش منظم داده های عملکرد در راستای برنامه های استراتژیک به مردم مرتبط می باشند.

فاکتور دیگری که با بخش عمومی مرتبط است، مشارکت شهروندان و سایر ذی نفعان خارجی در فرآیند برنامه ریزی استراتژیک است. اگر تنها مؤلفه های فرآیند برنامه ریزی استراتژیک را در نظر بگیریم، تولید گزینه هایی به منظور هدایت ارزیابی امکان سنجی استراتژی های پیشنهاد شده نیز یک فاکتور کلیدی موفقیت می باشد. در نهایت، مؤلفه دیگری که قویاً با آثار مفید مرتبط است، هدف گذاری «پول جدید» در بودجه به منظور دستیابی به اهداف استراتژیک است.

### نتیجه گیری

این مطالعه برای بررسی گسترش شهرداری های آمریکا با جمعیت بالای ۲۵ هزار نفر است که از فرآیندهای مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک استفاده کرده و برای تخمین رضایت مدیران شهرداری از نتایج آن فرآیندها و نیز شناسایی مؤلفه های خاص مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک، نزدیک ترین ارتباط را با آثار درک شده آنها دارند. نتایج نشان می دهند که تعداد شهرهایی که در برنامه ریزی استراتژیک رسمی و شهر گستر حضور داشتند در طی ۵ سال گذشته در حدود ۴۰ درصد بوده است، اگر چه این تخمین ها ممکن است کمی اغراق آمیز باشند؛ اما این به دلیل وجود پتانسیل خطای غیر عمدی بررسی است که در متدولوژی به کار گرفته شده در این بررسی، جدانشدنی و فطری است.

به علاوه، این داده ها هیچ گونه افزایش با اهمیت را در استفاده از برنامه ریزی استراتژیک در این شهرها در طول یک دهه گذشته نشان نمی دهد. با این حال این نتایج نشان دهنده این است که تعداد قابل جایگزینی از شهرداری ها در آمریکا (البته نه اکثریت آنها) در حال استفاده از برنامه ریزی استراتژیک هستند و یا حداقل یکبار از آن استفاده کرده اند تا جهت بلندمدت آنها را پایه گذاری کرده و با تعیین اولویت ها تصمیم گیری را هدایت کند.



1. Poister, T. H. and Gregory Streb, 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. Public Administration Review January/February, Vol. 65, No. 1
2. Public administration
3. practicing professionals
4. big picture
5. direction
6. goals and objectives
7. futuristic thinking
8. action plan
9. action-oriented
10. agenda
11. practices
12. Pre strategic Management
13. capital budgets
14. new money
15. performance oriented
16. goal-oriented
17. intergovernmental
18. functional

در بین شهرهایی که درگیر برنامه‌ریزی استراتژیک بوده‌اند، درصد بالایی از آنها گزارش دادند که از روشهای اندازه‌گیری، مدیریت عملکرد و بودجه‌ریزی بخصوصی به منظور اجرای اثربخش برنامه‌های استراتژیک استفاده کرده‌اند. به نظر می‌رسد پیوند بودجه‌ها یا سیستم‌های مدیریت عملکرد به برنامه‌های استراتژیک، معمولتر از پیوند معیارهای عملکرد به برنامه‌های استراتژیک بوده است. بنابراین، تنها شهرها مدعی بودند که از دیدگاه‌های مختلف به مدیریت جامع استراتژیک استفاده کرده‌اند. اما، به نظر می‌رسد مدیران شهرداری از شهرداری‌های درگیر در برنامه‌ریزی استراتژیک، در مورد این برنامه‌ریزی اشتیاق نشان داده‌اند. تعداد زیادی از این مدیران اظهار داشتند که از اجرای پروژه‌های استراتژیک و دستیابی به اهداف استراتژیک را بالاتر از هزینه‌های آن می‌دانستند. به علاوه، از برنامه‌ریزی استراتژیک را بسیار آثر مفید از این برنامه‌ریزی این مدیران تمایل به برشمردن تعداد بسیاری آثار مفید از این برنامه‌ریزی داشته‌اند و تنها تعداد بسیار اندکی از آنها آثار مضری را به آن نسبت دادند. در نهایت، فاکتورهای موفقیت که توسط این تحقیق شناسایی شدند شامل پیوند زدن عملکرد شخصی با اهداف استراتژیک، گزارش معیارهای عملکرد

استراتژیک به مردم، ارزشیابی امکان‌سنجی استراتژی‌های پیشنهادی، پیگیری داده‌های عملکرد در طول زمان، هدف‌گذاری پول جدید در بودجه به منظور دستیابی به اهداف استراتژیک و مشارکت دادن ذی‌نفعان خارجی در قدم اول فرآیند برنامه‌ریزی می‌باشد.

این تحقیق، شرایط مدیریت استراتژیک را در شهرداری‌هایی که از یک چارچوب مشخص از ادبیات گسترده تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی استراتژیک در بخش عمومی، استفاده می‌کنند، مورد بررسی قرار می‌دهد. همان‌طور که پیش‌بینی می‌شد، علی‌رغم شور و علاقه‌وافر در میان حامیان مدیریت بر مبنای نتیجه، درباره‌ی استقرار ابزار مدیریت نتیجه‌گرا، این تحقیق شهرهایی را در کلیه‌ی نقاط منحنی عملکرد در استفاده آنها از برنامه‌ریزی استراتژیک و دیدگاه‌های مدیریت استراتژیک مرتبط پیدا کرد. اگرچه مدیریت نتیجه‌گرا، بخش عمده حرکت اصلاحی مدیریت عمومی در طول ۱۵ سال گذشته بوده است؛ اما دیر یا زود، برنامه‌ریزی استراتژیک رسمی بایستی تبدیل به یک روش استاندارد و منظم در شهرداری‌های ایالات متحده شود. البته، مطالعه ما رشد و توسعه‌ی ادغام‌دهاری را در استفاده از دیدگاه‌های مدیریت استراتژیک پیچیده‌تر و منسجم‌تر و به قولی، مؤثرتر نشان می‌دهد.



# نظام‌های نهادینه‌سازی مدیریت استراتژیک

(به همراه مثال‌هایی از بکارگیری آن‌ها در سازمان‌های  
شهرداری یا دولت‌های محلی)

هانیه موسوی<sup>۱</sup>

## چکیده

شرایط داخل و خارج هر سازمانی همراه با گذشت زمان، تغییر می‌کنند. بنابراین ابزارهای مدیریتی مانند برنامه‌ریزی استراتژیک، زمانی ارزشمندتر خواهند بود که به صورت کوتاه‌مدت و گذرا نگریسته نشوند. به عبارت دیگر با مدیریت اجرای استراتژی‌ها باید تغییرات احتمالی محیط را به طور پیوسته مورد توجه و بررسی قرار داد و از تداوم ارائه خدمات ارزشمند توسط برنامه استراتژیک سازمان اطمینان حاصل کرد. به همین منظور باید استراتژی‌های مناسب را حفظ کرد، استراتژی‌های متوسط و ضعیف و نسبتاً موفق را از طریق بازبینی و اصلاحات تغییر داد و استراتژی‌های ناموفق را حذف نمود. بعلاوه باید مقدمات لازم را برای دوره بعدی برنامه‌ریزی استراتژیک فراهم نمود. در این مقاله سعی می‌شود تا شکل‌های مختلف نهادینه‌سازی مدیریت استراتژیک به همراه شرایط مناسب استفاده از آن‌ها توضیح داده شود و بعلاوه مثال‌هایی نیز از بکارگیری آن‌ها در سازمان‌های شهری یا شهرداری‌ها ارائه شود.

## واژگان کلیدی:

مدیریت استراتژیک، کارت  
امتیازی متوازن، رویکرد  
قراردادی، رویکرد  
هماهنگی، مدیریت سبد،  
رویکرد الگو برداری

ویژه‌نامه

استراتژی  
مدیریت

شماره ۱

ارنیهشت ۱۳۸۴



## مقدمه

موارد بالا زمانی در واقعیت خود را نشان می‌دهند که مکانیزم یا نظامی در سازمان وجود داشته باشد که بتواند سه مؤلفه مدیریت استراتژیک یعنی برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل استراتژیک را به صورتی پیوسته و وابسته به هم در سازمان نهادینه کند. نظام مدیریت استراتژیک وسیله‌ای است که با نگرش نهادینه‌سازی مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک، به پیاده‌سازی استراتژی‌های مورد توافق، ارزیابی عملکرد استراتژی‌ها، کشف و حل ناسازگاری بین آن‌ها و طرح‌ریزی استراتژی‌های جدید یا اصلاح شده می‌پردازد.

## نظام مدیریت استراتژیک

نظام‌های مدیریت استراتژیک (یا نظام‌های مدیریت عملکرد)، مکانیزم‌های سازمانی مداومی برای مدیریت صحیح پیاده‌سازی استراتژی‌های مورد توافق، ارزیابی عملکرد استراتژی‌ها، اصلاح استراتژی‌ها و طرح‌ریزی استراتژی‌های جدید می‌باشند. مطابق با نظر بویستر و استریب<sup>۲</sup> مدیریت استراتژیک مستلزم موارد زیر است [۱۸]:

- پایش مداوم تناسب میان سازمان، محیط آن و ردیابی روندها و نیروهای محیطی که احتمالاً بر روی سازمان اثر می‌گذارند.

- شکل دهی یک چشم‌انداز روشن از سازمان و منتقل نمودن آن به ذی‌نفعان درونی و بیرونی.
- تهیه رئوس برنامه‌های استراتژیک در سطوح مختلف و در همه بخش‌های سازمان و اطمینان از اینکه آن‌ها نیروی محرکه در کلیه تصمیم‌گیری‌ها باشند.
- راهنمایی دیگر فرآیندهای مدیریتی در وضعیتی یکپارچه تا بتوان به پشتیبانی رئوس برنامه‌های استراتژیک مذکور پرداخت.

برایسون<sup>۳</sup> از شش مدل اصلی نظام‌های مدیریت استراتژیک نام می‌برد، ولی متذکر می‌شود که آنچه در عمل اتفاق می‌افتد استفاده از ترکیب مدل‌های مختلف می‌باشد. شش مدل مذکور عبارتند از [۱]:

□ رویکرد مدیریت یکپارچه واحدها؛

□ رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک؛

□ رویکرد قراردادی؛

□ رویکرد هماهنگی؛

□ رویکرد مدیریت سبب؛

□ رویکرد الگوبرداری یا هدف.

## رویکرد مدیریت یکپارچه واحدها<sup>۴</sup>

هدف این رویکرد در مدیریت استراتژیک، مرتبط نمودن اثربخش محیط‌های درونی و بیرونی سازمان می‌باشد و اینکار را از طریق طرح‌ریزی و اجرای مجموعه یکپارچه‌ای از استراتژی‌ها در کلیه سطوح و عملیات سازمان امکان‌پذیر می‌سازد.

شکل شماره (۱)، نظام مدیریت استراتژیک یکپارچه را به تصویر می‌کشد، که در واقع همان فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک کلاسیک، بخش خصوصی، شرکتی یا از بالا به پایین است. در چرخه اول با استفاده از رویکرد پایین به بالا، برنامه‌های استراتژیک در میان چارچوبی از چشم‌انداز، اهداف و دیگر اصول راهنمای تعیین شده در سطح کلان، تدوین می‌شوند و با بررسی و تلفیق در دو سطوح بعدی ممیزی و اصلاح می‌شوند. در چرخه دوم، برنامه‌های عملیاتی برای اجرای برنامه‌های استراتژیک تهیه می‌شوند. در هر چرخه‌ای، تلاش‌ها در جهت مرتبط نمودن واحدها و فعالیت‌ها با محیط‌های درونی و بیرونی سازمان از طریق روش‌هایی اثربخش، انجام می‌پذیرد.

فرآیند مذکور در چارچوب کلی استراتژی اصلی یا سایبان در هر سال تکرار می‌شود. استراتژی‌های اصلی

و تابع می‌تونی بر تجربه، شرایط متغیر و ظهور استراتژی‌های جدید (ممکن است در ابتدا طرح ریزی شده و یا نباشند) مرور و تغییر می‌یابند.

رویکرد فوق در شهرهای مختلفی مورد استفاده قرار گرفته که در زیر توضیحاتی درباره دو مورد از آن‌ها ارائه می‌شود. همچنین یکی از آن‌ها بخش هنین<sup>۵</sup> در ایالت مینوستای کشور آمریکا است. در سال ۲۰۰۴ این شهر دارای جمعیتی بیش از ۱/۱ میلیون بود، دولت شهر تقریباً بودجه ای معادل ۱/۶۵ میلیارد دلار داشت و تعداد کارکنانش نیز حدود ۱۱ هزار نفر بود. دو موضوع قابل توجه درباره چارچوب مدیریت استراتژیک هنین (با عنوان نتایج هنین<sup>۶</sup> شناخته می‌شود) اصول راهنما و دیگری توالی فعالیت‌ها می‌باشند.

	ربع اول	ربع دوم	ربع سوم	ربع چهارم
هیأت مدیره یا سیاست‌گذار	جهت کلی سازمان	ممیزی و ارزیابی شرکت		تدوین برنامه سازمان
مدیر ارشد و مجموعه مدیرانش				
دپارتمان	برنامه استراتژیک	ممیزی دپارتمانی	برنامه عملیاتی	
بخش	تدوین و مرور	ممیزی بخشی	تدوین و مرور	
واحد های عملیاتی / دفاتر	برنامه		برنامه	

شکل شماره (۱)، نظام برنامه ریزی استراتژیک برای مدیریت یکپارچه واحدها

اصول چارچوب یا نظام مدیریت استراتژیک بخش هنین در موارد زیر دیده می‌شوند:

□ نظام از طریق چشم انداز شهر هدایت می‌شود و اهداف اصلی از چشم انداز بدست می‌آیند. نظام بر چشم‌اندازی متمرکز است که از طریق دستیابی به نتایج کلیدی و بهبود پیامدها که مشتریان از آن بهره‌مند می‌شوند، به دست می‌آید.

□ نظام، کل سازمان را دربر می‌گیرد که در آن واحدها با دیدی کل‌گرا به هم وابسته‌اند.

□ نظام بر روی رویکرد مسیرها یا خطوط وظیفه تأکید می‌کند که عبارت از خدمات مشابه با مشتریان مشترک می‌شد. شش مسیر وظیفه‌ای عبارتند از: کارهای عمومی، سلامتی، خدمات انسانی، قضاوت، کتابخانه و دولت عمومی.

□ کارت‌های امتیازی متوازن<sup>۷</sup> برای دولت شهر به عنوان یک کل و برای هر یک از دپارتمان‌ها به صورتی مجزا مورد استفاده قرار می‌گیرند. استفاده از BSC به معنای هم‌جهت نمودن افراد در سازمان برای دستیابی



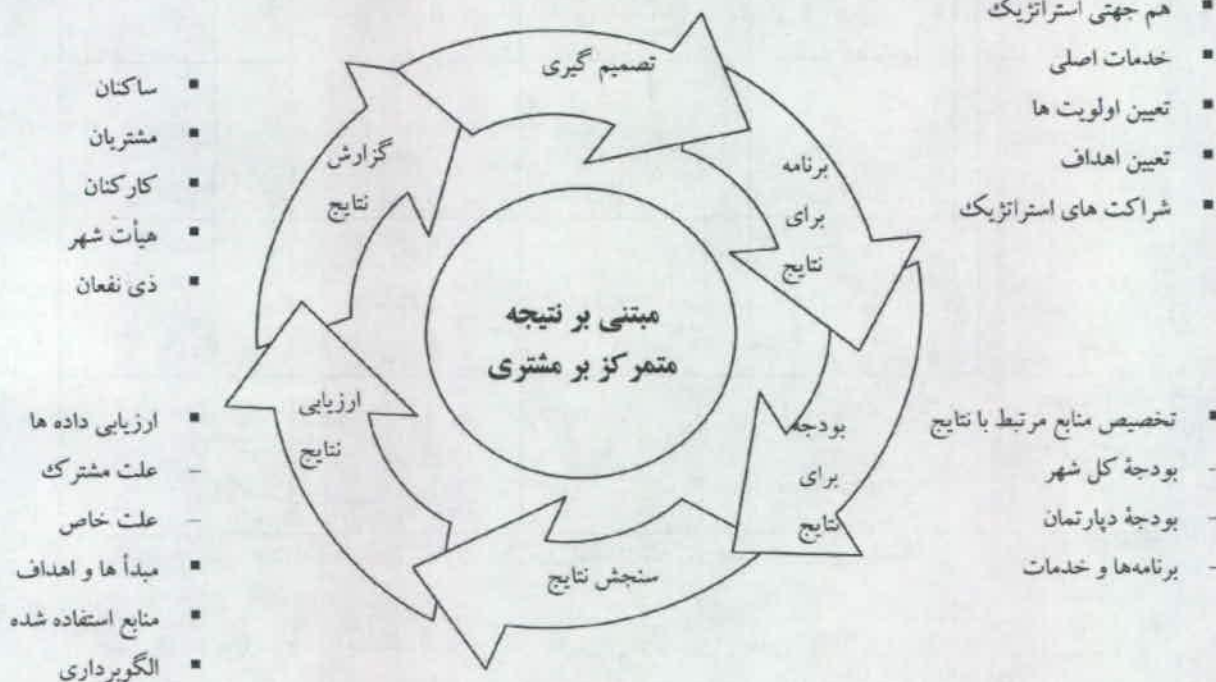
به نتایج مطلوب است. BSC به ارتقاء و ارزیابی ارتباطات کمک نموده و به تمرکز کلیه تلاش ها و منابع کل منطقه و شهر برای دستیابی به نتایج مطلوب و مورد نظر مردم Hennepin و منطقه منجر می شود.

□ برنامه ریزی راهبردی و عملیاتی شهر بر روی شناسایی و دستیابی به نتایجی متمرکز می باشد که شهر، بخش ها و سایر سازمان های همکار باور دارند که برای تغییر در شرایط، رفتارها و سلیقه های مردم در Hennepin و منطقه، کیفیت زندگی، ایمنی و سلامتی آنها لازم هستند.

□ ایده پاسخ گویی برای نتایج<sup>۱</sup>، به معنای حفظ و اداره برنامه ها برای دستیابی به بهترین عملکرد ممکن و اطمینان از هم جهتی، یا پشتیبانی نتایج آنها از تلاش ها و دیگر برنامه های کلی شهر، می باشد. موضوع دیگر نظام مدیریت استراتژیک Hennepin، مربوط به سلسله فعالیت هایی می باشد که در شکل شماره (۲)، نشان داده شده اند. فعالیت های مذکور در پنج دسته زیر طبقه بندی می شوند:

### (نتایج Hennepin)

- مأموریت و چشم انداز
- نتایج مطلوب
- نتایج عملیاتی
- هم جهتی استراتژیک
- خدمات اصلی
- تعیین اولویت ها
- تعیین اهداف
- شراکت های استراتژیک
- یادگیری و بهبود مستمر
- بازبینی استراتژی ها
- بهبود عملیات و فرآیند
- تغییر در تخصیص منابع در صورت لزوم



- داده هایی که برنامه ریزی، بودجه ریزی و تصمیم گیری را از چهار وجه زیر پشتیبانی می کنند:
- مشتریان
- مالی
- فرآیندهای داخلی
- رشد و یادگیری

ویژه نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

شکل شماره (۲)، مدل یکپارچه مدیریت استراتژیک شهر Hennepin

- برنامه برای نتایج؛
- بودجه برای نتایج؛
- سنجش نتایج؛
- ارزیابی نتایج؛
- گزارش نتایج؛
- تصمیم گیری.

پنج دسته فوق به همراه جزئیاتشان در شکل شماره (۲)، آمده اند.

تجربه هنین روشن می سازد که تدوین یک نظام مدیریت استراتژیک، پروژه ای بلندمدت است. تغییر در سازمان بزرگ با ذی نفعانی خاص، نظام ها، ساختارها، فرآیندها و فرهنگ های چندگانه نیاز به صرف زمان قابل توجهی دارد. تغییرات عمده ای که در تجربه هنین وجود دارد، تشکیل تیم رهبری استراتژیک شهر<sup>۱</sup>، کمیته داوری، سرپرستی و ایجاد مسیرهای وظیفه ای است که از مسیرهای سازمان ها عبور می کنند. معرفی کارت های امتیازی متوازن و پافشاری بر اینکه برنامهریزی مرتبط با نتایج، کارت امتیازی متوازن باشد و پیش از بودجه ریزی قرار بگیرد نیز از موارد دیگر است. هر یک از این تغییرات نیازمند صرف زمان زیاد (از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵) و در بعضی موارد با رویدادن اشتباهات متعدد، چندین بار از ابتدا شروع گردیدند. با این حال شهر بر اهمیت تبدیل به یک سازمان یادگیرنده تأکید داشته و همواره به مدیریت استراتژیک به عنوان یک فرآیند مداوم نگریسته است [۳].

مثال دیگر مربوط به شهر چارلوته<sup>۱۱</sup> کشور آمریکا می باشد. این شهر جمعیتی حدود پانصد هزار نفر دارد و دومین مرکز بزرگ مالی - بانکی در آمریکا می باشد. تغییرات در این شهر با کاهش تدریجی سطح مالیات در اوایل دهه گذشته آغاز شد و در طی یک سری برنامه های تحول، سازمان شهرداری شهر نیز تغییر کرد. به عنوان مثال طی یک سازماندهی مجدد، ۲۷ دپارتمان قبلی به نه واحد کسب و کار کلیدی و چهار واحد کسب و کار پشتیبانی تبدیل شدند. این شهر تجربیات مختلفی از برنامه های بهبود سازمانی دارد و جوائزی را در رقابت با دیگر شهرها از آن خود کرده است. به عنوان مثال می توان از مواردی همچون تعیین استاندارد برای ارزیابی حکومت محلی، مدیریت هزینه فعالیت محور، ارزیابی عملکرد برای خدمات شهری و مدیریت مبتنی بر اهداف<sup>۱۱</sup> نام برد [۷، ۸، ۹].

استفاده از BSC در شهرداری این شهر زمانی آغاز شد که شورای شهر، پنج حوزه مهم و استراتژیک را برای توجه و سرمایه گذاری بیشتر تدوین نمود. مسلماً برای پایش توجه به این حوزه ها نیازمند بکارگیری نظامی جامع بود؛ چرا که سایر ابزار مدیریتی مفید نبودند.

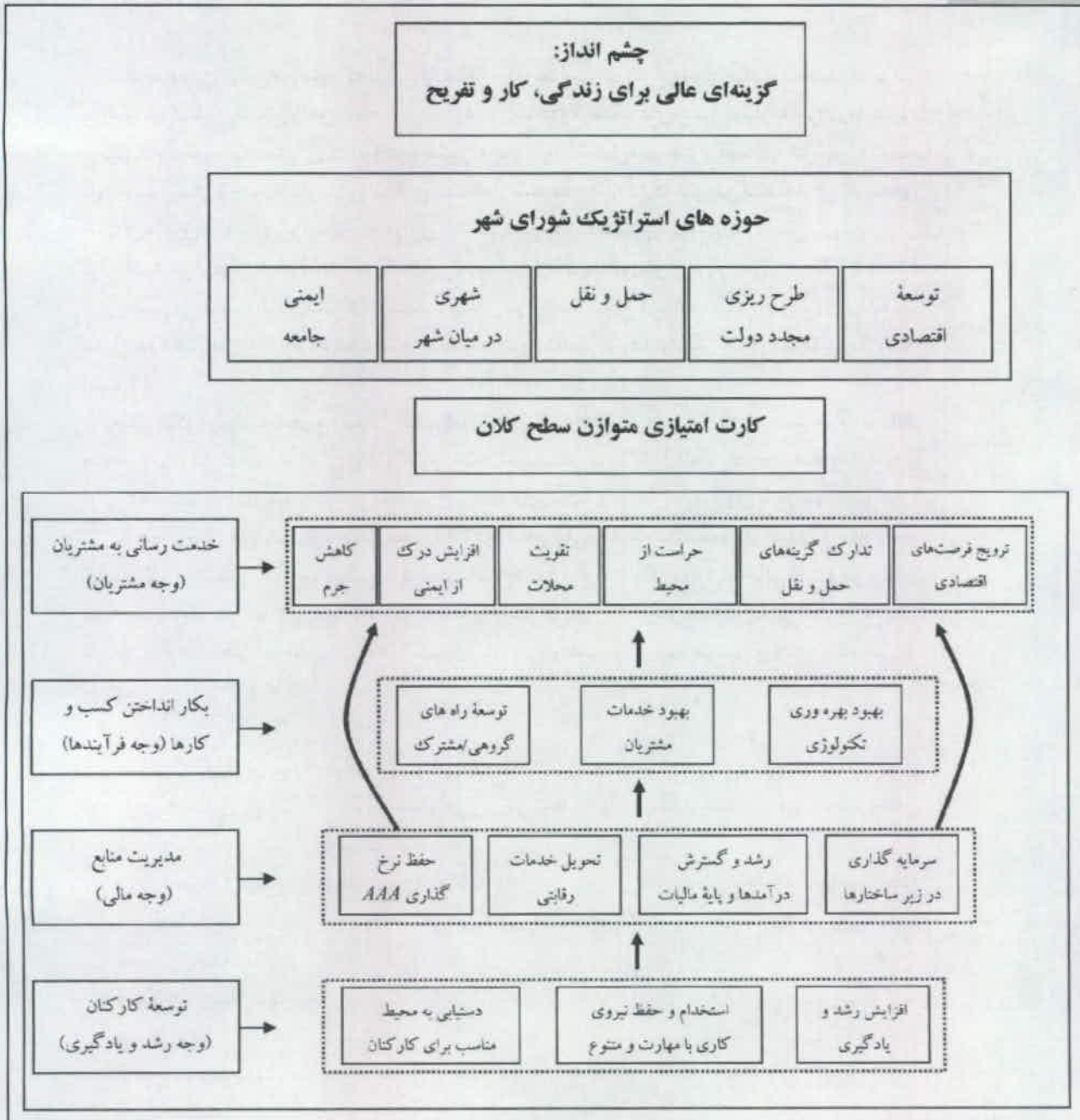
شکل شماره (۳)، طرح BSC را در سطح کلان شهر چارلوته را نشان می دهد. همان گونه که مشاهده می شود؛ حوزه های استراتژیک یکی از مؤلفه های کلیدی BSC می باشند و شامل موارد زیر می گردد:

- ایمنی جامعه؛
- شهری در میان شهر؛
- حمل و نقل؛
- طرح ریزی مجدد دولت؛
- توسعه اقتصادی.

حوزه های استراتژیک شهرداری زمانی به سمت نهادینه شدن حرکت نمود که شهر، کمیته هایی را برای هر یک از حوزه ها تشکیل داد. هر کمیته نیز متشکل از مدیران کلیدی کسب و کارها هستند که دپارتمان های آنها می توانند بر حوزه اثر گذاشته و یا از آن تأثیر بپذیرند. هر یک از کمیته ها به صورت ماهانه جلساتی دارند



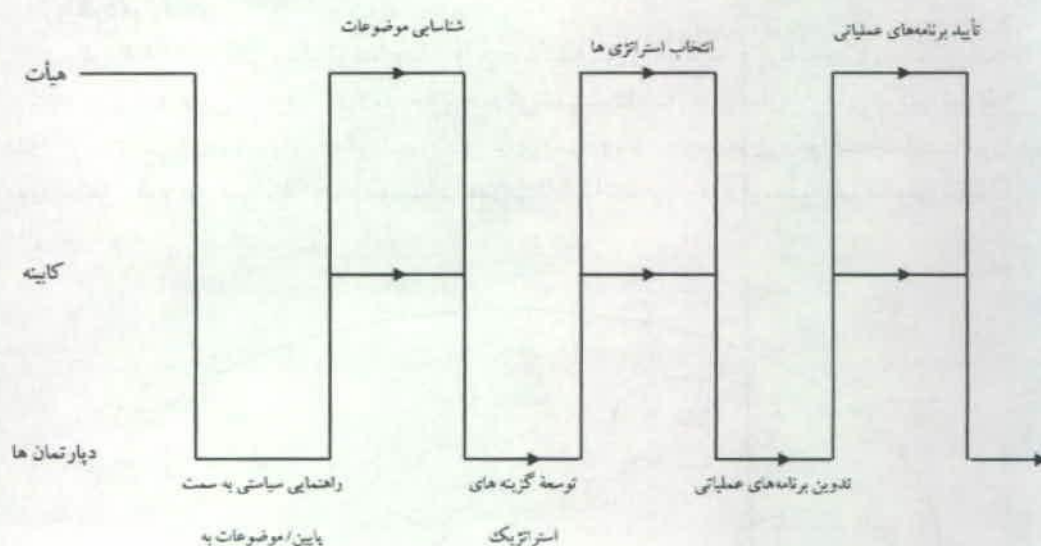
و در آن‌ها به تدوین یا به روز کردن استراتژی‌ها و یا جذب منابع برای حوزه‌های مربوطه می‌پردازند. در سال ۱۹۹۸، BSC وارد فرآیند مدیریت و برنامه‌ریزی سالانه چارلوته گردید. علاوه بر BSC سطح کلان، هر یک از واحدها نیز به طرح ریزی BSC سطح خود پرداختند و در آن معلوم نمودند که می‌خواهند به چه اهدافی برسند و این اهداف به چه صورتی با اهداف کلان شهر ارتباط دارند.



شکل شماره (۳). کارت امتیازی متوازن سطح کلان شهر چارلوته [۱۴]

## رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک<sup>۱۲</sup>

نظام مدیریت موضوعات استراتژیک، رایج ترین شکل نهادینه سازی نظام مدیریت و برنامه ریزی استراتژیک در سازمان های عمومی و غیرانتفاعی می باشد. این نظام هیچ تلاشی برای یکپارچه سازی استراتژی های سطوح و عملیات های مختلف به درجه گستردگی حاکم در سازمان های یک دست و نظامی مانند نمی کند. به این دلیل که موضوعات گوناگون احتمالاً در چارچوب های زمانی مختلفی بوجود می آیند و مؤلفه ها و سیاست های مختلفی را شامل می شوند؛ بنابراین نیازی نیست که در کنار دیگر موضوعات مورد بررسی قرار بگیرد. شکل شماره (۴)، تصویری از یک نظام استاندارد مدیریت موضوعات استراتژیک را نشان می دهد. در این نظام، راهنمایی استراتژیک در سطح کلان اعلان می شود و در ادامه از واحدها خواسته می شود تا موضوعاتی را شناسایی نمایند که فکر می کنند استراتژیک هستند. سپس رهبران مدیران سطح بالای سازمان، موضوعات استراتژیک مورد نظر خود را بعد از بررسی و اصلاحات احتمالی و نتایج کار، به واحدها و تیم های کاری می فرستند.



شکل شماره (۴)، رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک

در ادامه، نیروهای کاری پیشنهادات خود را در قالب جایگزین های استراتژیک به مدیران و رهبران ارائه کرده و مشخص می کنند که چه مواردی را باید پیگیری نمایند. استراتژی ها در مرحله بعد اجرا می شوند. هر موضوعی به صورت نسبتاً مستقلاً مدیریت می شود، اگرچه لازم است تا اطمینان حاصل شود که راهکارها مشکلی را برای موضوعات دیگر ایجاد نمی کنند.

شهر بالتیمور<sup>۱۳</sup> و تعدادی از شهرهای دیگر با استفاده از نظام CitiStat، مدیریت موضوعات استراتژیک را نهادینه کرده اند. یک گروه تحلیلی به صورت متمرکز از داده ها برای شناسایی روندها، اتفاقات و موضوعاتی که نیاز به پیگیری و پرداختن توسط دپارتمان های صف دارند، استفاده می کند. رؤسای واحدهای مرتبط به صورت مداوم (یک یا دو بار در ماه) با شهردار و مشاوران کلیدی آن ملاقات می کنند تا به بررسی داده ها و بررسی موضوعات به صورت رو در رو پرداخته و اقدامات و رویه های پی گیری (مشمول بر زمان هایی که انتظار می رود که رؤسا در باره نتایج گزارش بدهند) مورد موافقت قرار گیرند. استفاده از این رویکرد، دستاوردهای مهمی برای شهر داشته است:



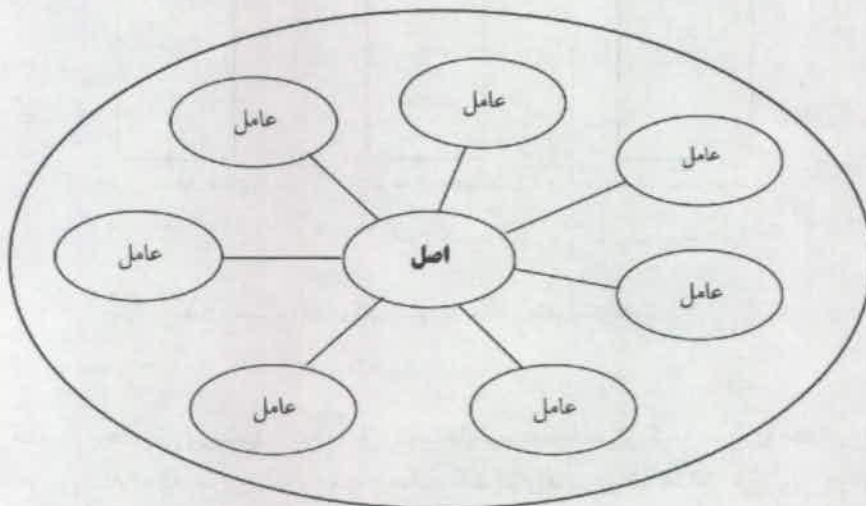
- نتایج بهتری بدست آمده؛
- از اتلاف منابع مالی جلوگیری شده؛
- کار گروهی و قابلیت‌ها ارتقاء یافته.

در بعضی موارد به هر سه نتیجه دست پیدا شده است [۱۹].

متأسفانه علی‌رغم این‌که بسیاری از سازمان‌های عمومی و غیرانتفاعی به‌طور مداوم چندین نیروی کاری را در اختیار دارند، تعداد کمی از آن‌ها قدم بعدی طراحی و استفاده از نظام مدیریت موضوعات استراتژیک را انجام می‌دهند. این قدم همان طرح‌ریزی یک چارچوب کلی از اهداف و سیاست‌های سازمانی است که نه تنها در این سازمان‌ها انجام نمی‌شود؛ بلکه حتی مدیران و کارشناسان این سازمان‌ها در جستجوی موضوعاتی نیستند که در جهت اهداف و ارتقاء اثربخشی سازمانی قرار دارند. برای کار کردن این رویکرد، رهبران و مدیران سازمانی باید به دنبال انجام این قدم‌نهایی باشند. جالب این‌که بخش‌هایی قبل از حرکت و ایجاد نظام مدیریت یکپارچه واحدها، از رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک استفاده کرده‌اند.

### رویکرد قراردادی<sup>۱۳</sup>

رویکرد قراردادی یکی دیگر از نظام‌های رایج، نهادینه‌سازی مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک است، و در محیط‌هایی کاربرد دارد که درجه پیچیدگی تسهیم قدرت<sup>۱۵</sup> بین سازمان‌های درگیر کم تا متوسط است. در کشور آمریکا رویکرد قراردادی برای بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها و خدمات اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد، که توسط مؤسسات عمومی یا غیرانتفاعی ارائه و توسط بخش عمومی تأمین مالی می‌شوند.



شکل شماره (۵)، رویکرد قراردادی

در این نظام، مرکزی وجود دارد که به تعیین اهداف استراتژیک سازمان به‌عنوان یک کل می‌پردازد، یا هر یک از واحدهای مدیریتی، جهت تنظیم قرارداد مذاکره می‌کند، عملکردها را پایش و از یکپارچگی نظام اطمینان حاصل می‌کند. در اصطلاحات اقتصاد دانان، مرکز به‌عنوان اصل<sup>۱۶</sup> و هر یک از واحدهای مدیریتی به‌عنوان عامل<sup>۱۷</sup> خوانده می‌شوند و در اصطلاحات بازاریابی دولتی، مرکز به‌هدایت<sup>۱۸</sup> و واحدها به‌اجرا<sup>۱۹</sup> می‌پردازند. قرارداد بین مرکز و یک واحد، عملکرد مورد انتظار از واحد را مشخص کرده، منابع مورد نیاز واحد را تعریف کرده و سایر موارد مورد درخواست واحد از مرکز را مشخص می‌کند و قدم‌های مرور و بررسی و مذاکره مجدد

بر روی کار را تشریح می‌کند. در میان چارچوب تعیین شده و ساختارهای حقوقی قرارداد، مدیران و کارکنان واحدها آزاد هستند تا آنچه را که فکر می‌کنند برای دستیابی به عملکرد مورد نظر مورد نیاز و مطلوب است، انجام دهند. در چنین نظامی، مرکز و هر یک از واحدها برنامه‌های استراتژیک مخصوص به خود را دارند [۱۲].

### رویکرد هماهنگی<sup>۲۰</sup>

رویکرد هماهنگی به عنوان چهارمین نوع نظام مدیریت استراتژیک، همانند رویکرد قراردادی به طور روزافزونی برای مدیریت و اداره در محیط‌هایی که قدرت بین طرفین تقسیم شده، مورد استفاده قرار می‌گیرد. نظام‌های خدمات انسانی معمولاً مشتمل بر رویکردهای هماهنگی و قراردادی می‌باشند. رویکرد قراردادی برای مواردی که مشخص بوده و با درجه آسانی قابل قبولی، قابل کنترل اند، بکار گرفته می‌شوند. رویکردهای هماهنگی برای شرایطی که سطوح بالاتری از پیچیدگی و ابهام را دارند؛ وجود دارد. بنابراین نیازمند اتکالی بیشتر بر اعتماد، هنجار مشترک، تخصص‌گرایی و یادگیری همزمان با عمل و تجربه برای مدیریت و حاکمیت اثربخش است. هماهنگی، مشتمل بر درجات مختلفی از منابع و قدرت شراکتی (مانند اطلاعات، پول، مشتریان و اختیارات) بین واحدها برای دستیابی به نتایج مشترک است که هیچ یک از واحدها به تنهایی قادر به دستیابی به آن نیستند [۵].

هماهنگی به طور ویژه در زمان‌هایی مفید است که مسئولیت پی‌گیری و اداره موضوعات، به طور کامل بر عهده هیچ سازمانی نیست. شرایط این چنینی در مواردی پیش می‌آید که فاصله قابل توجهی بین منبع و استفاده کنندگان منابع مالی وجود دارد، خدمات به صورت مشترک ارائه می‌شوند و یا «مدیریت و حاکمیت موجود به صورت شبکه‌ای و نه سلسله‌مراتبی» وجود دارد.

### رویکرد مدیریت سید<sup>۲۱</sup>

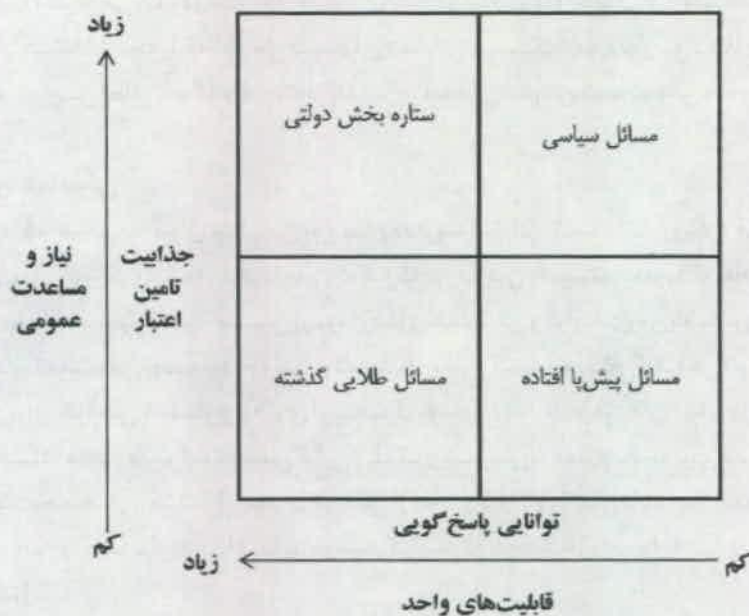
در رویکرد مدیریت سید، مواردی از جنس‌های مختلف (برنامه‌ها، پروژه‌ها، محصولات، خدمات و تهیه کنندگان) مبتنی بر ابعادی که اهمیت استراتژیک دارند، مرتب و دسته‌بندی می‌شوند. ابعاد معمولاً جذابیت یا مطلوبیت مورد (از درجه بالا تا درجه پایین) و توانمندی سازمان یا جامعه که برای ارائه آن‌ها لازم است (از درجه بالا تا درجه پایین) را در بر می‌گیرند. ماتریس مک‌میلان و ماتریس متمایزسازی خدمات موتاناری و بریکر ۲۲ دو مثال در این زمینه می‌باشند [۱۱، ۱۳].

		جذابیت بالا		جذابیت پایین	
		گستره روش‌های جایگزین		گستره روش‌های جایگزین	
		زیاد	کم	زیاد	کم
سازگاری مناسب	موقعیت رقابتی قوی	۱- رقابت شدید	۲- رشد شدید	۵- حمایت از قویترین رقیب	۶- برگ برنده ارگان
	موقعیت رقابتی ضعیف	۳- خارج کردن سریع سرمایه	۴- تقویت نمودن یا کناره‌گیری	۷- خارج کردن نظام متد سرمایه	۸- فعالیت مبتنی بر همکاری
سازگاری نامناسب		۹- خارج کردن سرمایه			

شکل شماره (۶). ماتریس مک‌میلان



1. Bryson, J. 2004. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Third Edition. John Wiley & Sons.
2. H. Peggy, and Devane, T. 1999. The change handbook: group methods for shaping the future. Berrett-Koehler.
3. Hennepin County, Minnesota, see: www.co.hennepin.mn.us
4. Hennepin County, Minnesota. Hennepin Results: Strategic Management Framework. Minneapolis, Minn.: Hennepin County Office of Planning and Development, 2004.
5. Huxham, C. Theorizing Collaboration Practice. Public Management Review. 2003 5(3):401-423
6. Kaplan, R. 2002. The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations. Harvard Business School Publishing. Article Reprint No. B9911C
7. Kaplan, Robert S. 1999b. City of Charlotte (B). No. 9-199-043. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
8. Kaplan, Robert S. 1999a. City of Charlotte (A). No. 9-199-036. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press
9. Kaplan, R., and D. Norton. 2001. The Strategy Focused Organization. Harvard Business School Press
10. Kathy, S., and Y.L. Chan. 2002. Performance Measurement and The Implementation of Balanced Scorecards in Municipals. The Journal of Government Financial Management 51(4):8-19



شکل شماره (۷)، ماتریس متمایزسازی خدمات

در ادامه هر یک از برنامه‌ها، پروژه‌ها و موارد دیگر را می‌توان بر روی ماتریس مربوطه ترسیم کرد و سازمان نیز باید استراتژی‌های مختلفی را برای مدیریت خدمات در هر یک از ربع‌های مختلف داشته باشد. از روش‌های سبک همچنین می‌توان برای سطوح پائینی سازمان و یا فراسازمانی برای مقایسه گزینه‌ها در برابر فاکتورهای مهم استفاده کرد. با توجه به پیامدهای حاصل از این ابزار، تعداد بسیار کمی از سازمان‌های عمومی و غیرانتفاعی و جوامع، از نظام سبک به طور رسمی استفاده می‌کنند. به عنوان مثال می‌توان به این نکته اشاره کرد که استفاده رسمی از این رویکرد، منجر به مقایسه‌هایی می‌شود که ممکن است برای بعضی گروه‌های قدرتمند سیاسی مشکل ساز شود. بنابراین استفاده از آن‌ها از سوی گروه‌های مذکور با مقاومت روبرو می‌گردد.

### رویکرد الگوبرداری یا هدف<sup>۲۳</sup>

به طور کلی رویکرد الگوبرداری یا هدف، بسیار سطحی‌تر از رویکرد مدیریت یکپارچه واحدهاست و عموماً در جامعه، منطقه، یا سطح ایالتی بکار گرفته می‌شوند. این رویکرد برای دستیابی به توافق بر روی اهداف و معیارهای اساسی (الگوبرداری) می‌باشد که گروه‌ها، واحدها و سازمان‌ها باید منابع و انرژی خود را به سمت آن‌ها هدایت کنند. این قرارداد توافقی، بر اهداف و شاخص‌هاست و می‌تواند چیزی شبیه به کنترل شرکتی باشد که در مدل‌های یکپارچه مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اگرچه در مقایسه با آن مدل‌ها در سطحی ضعیف‌تر می‌باشد.

در این رویکرد در زمانی که امکان دستیابی به توافق بین ذی‌نفعان وجود داشته و بتوان پشتیبانی لازم برای اجرای آن را فراهم نمود، می‌تواند به گونه قابل قبولی مفید باشد. بعلاوه باید توجه داشت که بسیاری از مسائل عمومی در محیط‌های از هم گسیخته‌ای که قدرت، بین عوامل پخش شده، رخ می‌دهند و این رویکرد می‌تواند در این موارد نیز کارساز و مناسب باشد. به عنوان مثال بسیاری از برنامه‌های استراتژیک ارگان‌های گروهی و اجتماعی، از طریق نظام‌های هدف یا الگوبرداری، پیاده می‌شوند. معمولاً تعداد زیادی از رهبران و شهروندان در فرآیند هدف‌گذاری و طرح‌ریزی استراتژی مشارکت می‌کنند. سپس اقدامات و برنامه‌های عملیاتی، مشخص می‌کنند که هر سازمان مشارکت‌کننده‌ای بر مبنای خودمختاری و با حفظ استقلال خود برای کمک به پیاده

11. MacMillan, L.C. 1983. Competitive strategies for Non-for-profit agencies. *Advances in strategic management*. Volume 1, pages 61-82

12. Milward, H.B. and Provan, K.G. Managing the Hollow State. *Public Management Review*, 2003 5(1): 1-18

13. Montanari J.R. and J.S. Bracker. 1986. The Strategic Management Process at the Public Unit Level. *Strategic Management Journal* May/June 7, 3: pg. 251

14. Niven, Paul R. 2003. *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley & Sons, Inc

15. Oregon Progress Board. *Oregon Benchmarks, standards for Measuring Statewide Progress and Institutional Performance*. Salem Oregon Progress Board, 1994

16. Oregon Progress Board. *Oregon Benchmarks*. See: [www.econ.state.or.us/opb\\_2003](http://www.econ.state.or.us/opb_2003)

17. Pearce, J. A. 2004. *Strategic Management: Formulation, Implementation, and Control*. 9th edition, McGraw-Hill College

18. Poister, T. and G. Streib. 2005. *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades*. *Public Administration Review* 65(1): 45-56

19. Schachtel, M.R.B. *Citystat and the Baltimore Neighbourhood Indicators Alliance: Using Information to Improve Communication and Community*. *National Civic Review*, 2001 90(3): 253-265

سازی استراتژی‌ها و دستیابی به اهداف چه باید بکنند.

رویکرد الگوبرداری ایالت آرگن<sup>۲۴</sup> مثالی در سطح ایالت است که از اوایل دهه نود و با هدف تدوین برنامه استراتژیک ایالت آغاز شده و در سال ۹۷ برنامه بدست آمده با نام درخشان آرگن<sup>۲۵</sup> تدوین گردید. نسخه کنونی این برنامه سه هدف عمده دارد که به اهداف کوچک تری تقسیم شده و دستیابی به این اهداف توسط مجموعه ای از شاخص‌ها با عنوان "الگوبرداری آرگن"<sup>۲۶</sup> خوانده می‌شود. شهرها، بخش‌ها، جوامع و سایر ارگان‌ها در کل ایالت تشویق می‌شوند که اهداف خویش را به صورت پیوسته با اهداف ایالت هماهنگ کرده و نقش خود را در این راستا ایفا نمایند [۱۶]. برای پیاده سازی این رویکرد، تا کنون روش‌های مختلفی تهیه شده و مورد استفاده قرار گرفته‌اند. جدول شماره (۱)، عنوان و هدف اصلی تعدادی از این روش‌ها را نشان می‌دهد:

نام متدولوژی	هدف اصلی
Search Conference	خلق آینده‌ای گویا و قابل دسترس همراه با تدوین مجموعه اقدامات لازم، همراه با زمان بندی معین
Future Search	شکل دادن آینده‌ای مشترک همراه با تدوین برنامه‌هایی برای دستیابی به آن
The Technology of Participation	تهیج افراد و گروه‌ها برای مشارکت در ایجاد برنامه مشترک جهت دستیابی به آینده ارجح
Strategic forum	پاسخ به پرسش «آیا استراتژی ما می‌تواند به اهداف ما دست پیدا کند؟»
Preferred Futuring	تدوین آینده مورد نظر
SimuReal	تصمیم‌گیری سریع و مشارکتی بر روی چالش‌ها
Organization Workshop	تدارک دانش، مهارت‌ها و بینش لازم برای ایجاد همکاری در سازمان
Whole-Scale change	استفاده از مشارکت افراد و گروه‌ها برای شکل‌گیری تحول کل سیستم به صورتی عمیق و ماندگار
Dialogue	ایجاد ظرفیت تفکر با یکدیگر برای شکل‌دهی به بیان و نگاه نظام گرایانه مشترک و ایجاد کانال‌های ارتباطاتی مناسب، ایجاد اعتماد و فرهنگ همکاری و رهبری مشترک
Open Space Technology	ارائه راه حل در وضعیت‌های پیچیده به کمک نظرات و تعاملات افراد و گروه‌های مختلف
Appreciative Inquiry	کمک به شکل‌گیری تحول با استفاده از مشارکت افراد و گروه‌ها و تهیج همکاری برای کل سیستم
Conference Model	فراخواندن تعداد زیادی برای شکل‌دهی مجدد سازمان و فرهنگ سازمانی
Think Like a Genius Process	کمک به ارتقاء ارتباطات، کارگروهی، همکاری و افزایش دانش و منابع در این جهت که افراد و سازمان‌ها به تفکر، خلق و اجرا در سطحی بالا بپردازند
Real Time Strategic Change	ایجاد سریع تحول و حفظ آن در طول زمان

جدول شماره (۱)، روش‌های مختلف استفاده از رویکرد الگوبرداری یا هدف [۲]

ویژگی‌نامه



شماره ۱

اردیبهشت ۱۳۸۶



1. Poister & Streb
2. Bryson(2004)
3. Integrated Units of Management
4. Hennepin country
5. Hennepin results
6. Balanced scorecard (BSC)
7. accountability for results
8. Strategic leadership team (SLT)
9. Charlotte
10. Management by objectives
11. Strategic Issue Management
12. Baltimore
13. Contract Approach
14. shared power
15. principle
16. agents
17. steers
18. row
19. collaboration approach
20. Portfolio Management Approach
21. Montanari and. Bracker,1986
22. Goal or Benchmark Approach
23. Oregon
24. Oregon shine
25. Oregon Benchmarks
26. Community
27. Portland,Texas,Missori, Phoenix
28. Managing for Values
29. Baltimore

### جمع بندی

نظام‌های مدیریت استراتژیک (یا نظام‌های مدیریت عملکرد)، ابزارهایی برای اطمینان از مدیریت استراتژیک پیوسته سازمان می‌باشند. این نظام‌ها را می‌توان در شش گروه طبقه‌بندی نمود که البته در اجرا به صورت ترکیبی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند:

- رویکرد مدیریت یکپارچه واحدهای سازمانی؛
- رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک؛
- رویکرد قراردادی؛
- رویکرد همکاری؛
- رویکرد مدیریت سبب؛
- رویکرد هدف و الگوبرداری.

رویکردهای مدیریت یکپارچه واحدهای سازمانی و مدیریت موضوعات استراتژیک در سازمان‌هایی مشتمل بر واحدهایی وابسته کاربرد دارند. رویکردهای قراردادی و همکاری در سازمان‌هایی به کار می‌آید که قدرت بین سازمان‌ها تسهیم شده است. رویکردهای مدیریت سبب و هدف و الگوبرداری نیز

بین سازمان‌های مستقل از یکدیگر مانند جوامع ۲۷ و یا سازمان‌های منطقه‌ای یا ایالتی کاربرد دارد.

دو رویکرد ابتدایی در سازمان‌های شهرداری که مشتمل بر سازمان‌ها و بخش‌های وابسته زیادی هستند، تقاضای بیشتری دارد. در نتیجه بررسی خود اعلان کرده‌اند که تعداد ۱۱ شهرداری در حال استفاده یا تکمیل روش، کارت امتیازی متوازن، رویکرد مدیریت یکپارچه واحدهای سازمانی را در پیش گرفته‌اند [۱۰]. برای مثال می‌توان از بخش هنپین و شهر چارلوته نام برد [۱] و [۷، ۸]. بعلاوه شهرهایی مانند پورتلند، تگزاس، می‌سوری، فونیکس ۲۸ نیز با لحاظ نمودن رویکرد اول از مدل مدیریت برای نتایج ۲۹ استفاده نموده‌اند. رویکرد مدیریت موضوعات استراتژیک نیز مورد استفاده شهرهایی همچون بالتی‌مور ۳۰ قرار گرفته است.

ایجاد، نگهداری و اصلاح یک نظام مدیریت استراتژیک، یک فرآیند تکاملی است و در حین کسب تجربه برنامه‌ریزی استراتژیک، بودجه‌ریزی مبتنی بر نتیجه، مدیریت عملکرد و اندازه‌گیری و ارزیابی استراتژیک رشد می‌کند. این فرآیند معمولاً نیاز به سال‌ها تجربه برای ساخت یک نظام واقعاً پرشور و اثربخش و فرهنگ مورد نیاز آن دارد.

## مصاحبه

مبانی مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک شهری،  
موضوع این مصاحبه است که با حضور جناب آقای  
دکتر احمد سعید نیا برگزار شده است. ایشان دارای  
دکترای شهرسازی و عضو هیات علمی دانشکده  
هنرهای زیبای دانشگاه تهران می‌باشند.

■ لطفا در ابتدا تعریفی از مفهوم و تاریخچه مدیریت استراتژیک ارائه دهید؟

□ دکتر سعید نیا: لازمه این تعریف و مقدمه، بیان تاریخچه مدیریت استراتژیک است. در واقع بدون پرداختن به تاریخچه نمی‌توان به تعریف درستی از این اصطلاح دست یافت؛ زیرا هم خود کلمه و هم جریان توسعه کاربردی آن به این تعریف وابسته است. امروزه ادبیات مدیریت استراتژیک همه‌گیر شده و کاربرد آن نیز در کتاب‌ها و مقالات بسیاری مشهود است.

در واقع مفهوم استراتژیک یک مفهوم نظامی است که آن را در زبان عربی، سوق الجیشی و در زبان فارسی، به راهبرد ترجمه کرده‌اند. در معنای نظامی، استراتژی یعنی حرکت دادن لشکری از یک نقطه به نقطه دیگر و در فارسی نیز به همین مفهوم معنا می‌شود. یعنی هدایت و راهنمایی یک لشکر برای حرکت از یک نقطه به نقطه دیگری که یکی نقطه عزیمت و دیگری هدف محسوب می‌شود.



آن هدف ممکن است پیشروی به جلو و یا رو به عقب (فرار از ماجرا) باشد.

معمولا قصد و نیت اصلی هر حرکتی رسیدن به هدف می باشد و مدیر استراتژیک کسی است که بتواند یک سازمان را به سوی اهداف و موفقیت های مالی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هدایت کند. البته باید توجه داشت که این هدف یک هدف ضمنی محسوب شده و نمی توان آن را یک هدف اصلی در نظر گرفت. در مدیریت وظیفه ای نیز، مساله هدف و دستیابی به آن مطرح می باشد، زیرا هر مدیری قصد دارد سازمان و تشکیلات خود را به اهداف مشخصی برساند در واقع این مدیر در صدد اداره امور سازمان خود مانند امور اجرایی، اقتصادی و اجتماعی و... است. هدف اصلی چنین مدیری، پایداری سازمان و تشکیلات برای انجام وظایف محوله می باشد. این نوع مدیریت، مدیریت وظیفه گرا خوانده شده و بالطبع مدیریت استراتژیک نه تنها مافوق مدیریت وظیفه، بلکه مدیریت بحران یا مدیریت رقابتی محسوب می شود. به همین دلیل در مدیریت وظیفه گرا، موارد اجرایی از اولویت برخوردار هستند، در حالی که مدیریت استراتژیک به علت بلندپروازی، به اهداف دست نیافتنی و موفقیت های بزرگ و عبور از خطر می اندیشد.

#### ■ به نظر شما مدیریت استراتژیک از چه زمانی وارد شهرها شد؟

□ دکتر سعید نیا: مدیریت استراتژیک ابتدا در سازمان های صنعتی و بازرگانی شکل گرفت. اولین سازمانی که مدیریت استراتژیک را پذیرفت، مؤسسه فورد بود. این مؤسسه در قرن بیستم در زمینه مدیریت، نقش مهمی را ایفا کرده و حتی در اوایل قرن، مدیریت علمی را نیز گسترش داد. روش علمی را که تیلور<sup>۱</sup> پایه گذاری نمود، به نام تیلوریسم<sup>۲</sup> مشهور شد. در واقع هدف مدیریت علمی، حداکثر بهره برداری از زمان و مکان می باشد.

در سال ۱۹۷۰، مؤسسه فورد دچار مشکل اقتصادی شد و بعد از چندی متوجه رقبای متعدد خود گردید و در صدد برآمد تا رقبای خود را از میدان به در کند. در اینجا دیگر خود سازمان مطرح نبود؛ بلکه مدیریت محیط بیرونی سازمان نیز لازم بود. به همین دلیل به روشی روی آورد که کاملا با روش مدیریتی گذشته متفاوت بود. هدف این نوع جدید مدیریت، صرفا در جهت اداره سازمان نبود؛ بلکه غلبه بر رقبا و مبارزه با تهدید، در مرکز مدیریت قرار گرفت. لذا لازمه آن ایجاد آمادگی لازم برای تغییر در روش مدیریت و قدرت تصمیم گیری ها در شرایط جدید بود. بدین ترتیب مدیریت استراتژیک با تصمیمات بحرانی و جدید آغاز شد.

در دهه ۹۰، بخش عمومی یعنی شهرداری ها نیز با مسائلی مواجه شدند که اتخاذ مدیریت استراتژیک را حکم می کرد. مدیر استراتژیک با مدیر محافظه کار و رسمی که در یک سازمان وظایف خود را انجام می دهد، کاملا متفاوت است و بدلیل درآمد کم شهرها و وجود رقبا برای جذب سرمایه ها پا به عرصه مدیریت شهرداری ها نهاد. بدین ترتیب رقابت بین شهرها نیز افزایش یافت. در نتیجه رقابت بر سر جذب سرمایه، خصوصا سرمایه های بین المللی بین شهرها نیز تنگاتنگ شد. دلیل آن هم بسیار واضح است؛ زیرا اداره شهرها به خصوص حل مسائل حاد آن با مالیات معمولی مقدور نبود و می بایست با جذب سرمایه های عظیم، توانایی شهردار را برای اداره امور و حل مسائل حاد شهر افزایش داد تا در مسابقه بهبود کیفیت محیطی موفق شود. یکی از راه های برنده شدن در این مسابقات، برگزاری مراسم بزرگ هنری، ورزشی، بین المللی و یا المپیادها در شهرها می باشد.

به این ترتیب مدیریت شهری که در صدد دست یافتن به موفقیت های بزرگ بود، بایستی قدرت برخورد با مسائل بزرگ را نیز کسب می کرد. بنابراین به منظور رفع نیازهای فوق به مدیریت استراتژیک روی آوردند. در واقع مدیریت استراتژیک علاوه بر اجرای وظایف قانونی سازمان، بایستی قدرت اجرای استراتژی ها\* را نیز داشته باشد.

■ بنابراین به نظر شما عواملی که باعث ورود مدیریت استراتژیک به شهرها شدند، مشکلات مالی و رقابت بین شهرها بودند.

□ دکتر سعیدنیا: البته باید عواملی چون رقابت‌های اجتماعی و اقتصادی را نیز دخیل دانست. همچنین از جمله دلایل ورود مدیریت استراتژیک به شهرها بایستی به تهدیدهای بزرگ نیز اشاره کرد. تهدیدهایی مانند آلودگی هوا، توسعه‌های بی‌رویه، سیل و زلزله و ... که سلامت و امنیت شهر را به مخاطره می‌اندازند. به عنوان مثال، با استفاده از مدیریت استراتژیک می‌توان چگونگی برخورد با وقوع زلزله ۷/۵ تا ۸ ریشتری بالقوه که شهر و منطقه تهران را تهدید می‌کند؛ پیش‌بینی کرد. زلزله‌ای که در صورت وقوع، ۷۵٪ تهران را تبدیل به مخروبه خواهد کرد. بنابراین مدیریت استراتژیک، یک مدیریت بلندمدت است که نه تنها خطر را احساس می‌کند؛ بلکه اقدامات مربوط به شرایط اضطراری را پیش‌بینی می‌کند، در زمان مناسب تصمیم‌سازی کرده و اقدامات اساسی را نیز به موقع انجام می‌دهد.

■ به این ترتیب از دهه ۹۰، مدیریت استراتژیک وارد شهرها شد. در این تاریخچه، مدیریت استراتژیک در مدیریت سازمان‌های متولی شهرها یا در مدیریت خود شهر اجرا می‌شده است؟ به این معنی که ما گاهی می‌توانیم از استراتژی شهرها سخن بگوییم و گاهی به استراتژی شهرداری‌ها یا سایر سازمان‌های متولی شهرتوجه کنیم. به نظر شما مدیریت استراتژیک بیشتر به کدام سو حرکت کرده است؟ به عنوان مثال آیا شهرسازها اجازه داده‌اند که طرح‌های سنتی تحت تاثیر مبانی استراتژیک شهری قرار گیرند؟ آیا سازمان‌های متولی شهر به استفاده از روش‌های مدیریت استراتژیک سازمانی قانع شده‌اند؟

مدیریت شهری که امروزه بدین صورت رشد و نمو یافته است، در مدیریت سازمان‌های متولی امور شهری است یا در مدیریت خود شهرها؟

□ دکتر سعیدنیا: مدیریت استراتژیک، مستلزم داشتن "استراتژی" است. مدیریت استراتژیک یعنی توانایی اجرای "استراتژی" و استراتژی یعنی راه‌های رسیدن به اهداف از راه‌های بسیار خلاق و لازمه آن نیز داشتن روح "فرماندهی" است. بنابراین هنوز تعریف نظامی استراتژی یا برجاست. به این معنی که مدیریت استراتژیک از حوزه نظامی به مبحث اقتصادی و پس از آن نیز به شهرها وارد شده و سبب گردیده است که همه‌ی نهادها دارای استراتژی شوند و در یک نظام همبسته، یک استراتژی بزرگ، اقدامات همه این نهادها را به هم مرتبط سازد. تنها در این صورت است که مدیر می‌تواند قدرت فرماندهی در تصمیم‌گیری داشته باشد. لازمه این فرایند، داشتن یک مدیریت استراتژیک بزرگ است. به عنوان مثال، در مورد همان زلزله احتمالی تهران، شرکت گاز باید بیندیشد که اگر در صورت وقوع زلزله، لوله‌های گاز به علت جابه‌جایی گسل‌ها از هم جدا و احتمالاً قطع شود، چه راه‌حل‌ها و اقداماتی را باید پیش‌بینی کند؟ و یا در صورت قطع شدن شبکه گاز در قسمتی از شهر، چه اقداماتی را باید در نظر داشته باشد؟

بنابراین همه نهادهایی که در مدیریت شهر دخیل هستند باید استراتژی داشته باشند؛ چرا که راهبرد، نیازمند راهبری است. البته راهبری به معنای علمی و اصولی مورد نظر است نه به مفهوم عامیانه و دیکتاتوری آن. مسلماً زمینه‌های قانونی مشارکت عمومی باید در راهبری و مدیریت، دخیل باشد. به همین دلیل می‌توان اساس مدیریت استراتژیک را مبتنی بر دو فاکتور دانست:

● قدرت تصمیم‌گیری و هماهنگی؛

● قدرت ایجاد مشارکت.

به این معنی که مدیریت استراتژیک باید شرکای خود را با خود همراه و قانع کند. بزرگ‌ترین قدرت



مدیریت استراتژیک عمومی، ایجاد هماهنگی با همه ارگان‌های دخیل در اداره شهر است. زمینه مدیریت استراتژیک در ایران بسیار ضعیف است و دلایل این ضعف عبارتند از:

۱. حاکمیت و قدرت به طور قانونی به شهردار داده نشده و شهردار فقط مدیر شهرداری است نه

مدیر شهر؛

۲. عدم هماهنگی و دشواری‌های مربوط به جلب مشارکت عمومی.

همان گونه که می‌دانید هماهنگی، یک اصل پایه‌ای و مهم مدیریت استراتژیک می‌باشد که در کشور ما بسیار ضعیف است.

### ■ به نظر شما مدیریت استراتژیک شهری بیشترین نفوذ را در اداره شهرها دارد یا در اداره سازمان‌های متولی شهر؟

□ دکتر سعیدنیا: قبل از هر چیز باید دید منظور شما "استراتژی" شهر است یا استراتژی شهرداری. هر شهری به عنوان یک شخصیت، دارای هویت است و شهروندان نسبت به آن احساس مالکیت کرده و به آن تعلق خاطر دارند. مسلماً شهرها در ذهن شهروندان خود، آینده‌ای دارند یا به زبان امروزی چشم‌اندازی دارند که برای نیل به آن باید دارای یک استراتژی باشند. به عنوان مثال شهردار بارسلون تصمیم گرفت در رقابت با سایر شهرهای اسپانیا، آن را به بهترین شهر تبدیل کند. بنابراین برای تحقق این امر تصمیم گرفتند به عنوان مثال در ورزش پیشگام باشند و یا شهر بارسلون بهترین شهر جلب توریست در سراسر اسپانیا گردد. بنابراین استراتژی فوق به تصمیم تمامی شهروندان بارسلون تبدیل شده و تمامی نهادها و سازمان‌ها در صدد برآمده‌اند که در همه زمینه‌ها بارسلون را برتر از مادرید و تمامی شهرهای اسپانیا نمایند.

در پی این استراتژی، شهردار بارسلون در سال ۱۹۹۰، به عنوان بهترین شهردار اسپانیا شناخته شد و بیانیه بارسلون در آن سال، به عنوان بهترین بیانیه مطرح گردید. یکی از دلایل موفقیت آنها را می‌توان وجود رقبا و ایجاد انگیزه غلبه بر آنها دانست. بنابراین همه شهروندان و نهادها، برای تحقق این آرمان از هیچ تلاشی فروگذار نکرده و همه با هم برای دستیابی به این هدف کوشیدند. زمانی که همه‌ی ما شعار مشترک و رقیب مشترک داشته باشیم و افرادی را برای تحقق این شعار در رأس قرار دهیم، در واقع در آن حیطه دارای "استراتژی" هستیم. بدیهی است که شعارها در صورت داشتن رقیب، می‌توانند به استراتژی تبدیل شوند. بنابراین شعار، همه افکار عمومی را تشکیل داده و تحقق آنها نیازمند یک مدیر و راهبر است که به او، مدیر "استراتژیک" می‌گویند. شعارها معمولاً برای تحقق، نیاز به رقیب دارند. به عنوان مثال از نظر من دبی رقیب تهران است؛ چرا که بخش عمده‌ای از ثروت و نیروی انسانی ما در دبی مورد استفاده قرار می‌گیرد. حتی فرودگاه دبی که در شبکه ارتباطات آسیا-اروپا ۸۰۰ کیلومتر دورتر از تهران است و به علت رطوبت زیاد در هوا موجب فرسایش قطعات هواپیماها می‌شود، به گونه‌ای طراحی شده که علی‌رغم دوری راه و شرایط نامساعد آب و هوایی، هواپیماها در آن مکان نامناسب فرود می‌آیند. بنابراین ما باید دبی را در تمامی زمینه‌ها مانند فرودگاه، بندر، کیفیت محیط شهری، دانشگاه‌ها، تفرج‌گاه‌ها و ساختمان‌های بلند، به عنوان رقیب قلمداد کرده و به رقابت با آن بپردازیم.

هدف از عنوان کردن این مطالب، بیان این مساله است که مدیر استراتژیک، باید بیانیه و شعارهایی را به نتیجه برساند که مورد خواست همگان است و برای تحقق بخش عمده‌ای از این شعارها نیازمند مشارکت عمومی می‌باشد. این مشارکت حاصل نمی‌شود؛ مگر این که رقابتی وجود داشته باشد. در کشور ما نیز باید چنین رقابتی بین شهرها به وجود بیاید. به عنوان مثال اصفهان باید رقیب خود را، تهران یا شیراز بداند؛ چرا که در صورت عدم وجود این نوع رقابت‌ها پیشرفتی حاصل نخواهد شد. البته

رقابت باید مانند دنیای ورزش و علم سالم باشد، برخلاف اذهان عموم، ایجاد این رقابت، نقش بسزایی در پیشرفت، سازندگی و بهسازی شهرها خواهد داشت. تنها در این صورت است که مدیریت استراتژیک معنای کاربردی پیدا خواهد کرد.

### ■ آیا می توان نسبتی بین برنامه های مناطق شهری، شبیه طرح های جامع و ساختاری - کارکردی و استراتژی شهری برقرار کرد؟

□ دکتر سعیدنیا: همانطور که مدیریت معمولی به مدیریت استراتژیک تبدیل می گردد تا اهداف بزرگ را پی گیری نماید؛ برنامه ریزی وظیفه ای نیز به سمت برنامه ریزی استراتژیک سوق می یابد. برای روشن شدن موضوع، لازم است ابتدا سطوح مدیریت استراتژیک را تعریف کنیم. در مدیریت استراتژیک سه سطح از مدیریت قابل تشخیص است

۱. سطح تصمیم گیری در مقیاس مدیر ارشد که استراتژی را راهبری می کند،

۲. مدیریت میانی که استراتژی را به برنامه های اجرایی تبدیل می کند.

۳. در سطح سوم مدیریت اجرایی قرار دارد که البته با مدیر استراتژیک، تفاوت های کاربردی زیادی

دارد.

به موازات این مدیریت ها باید برنامه هایی نیز وجود داشته باشد. به این معنا که برای مدیریت استراتژیک، یک برنامه استراتژیک، برای مدیر میانی (وظیفه ای)، یک برنامه عملیاتی و برای مدیر اجرایی یک برنامه اجرایی وجود داشته باشد. بنابراین برنامه ریزی شهری نیز در سه سطح مطرح می شود. ۱- طرح یا برنامه راهبردی برای مقاصد بلند مدت و اساسی شهر که در مقیاس ملی و چارچوب آمایش سرزمینی تصویب می شود. این برنامه یا طرح، در مقیاس شهر و به خصوص در کلان شهرها، تحت عنوان طرح راهبردی - ساختاری شناخته شده است.

۲- برنامه و طرح های ساختاری که مربوط به سطح میانی می شود، به ساختار شهر می پردازد. این برنامه شامل طرح های کوتاه مدت موضعی و موضوعی است. طرح های موضوعی، طرح های جامع ترافیک، محیط زیست و بهداشت شهری و طرح های موضعی، طرح هایی مانند نوسازی محلات فرسوده بازار و مرکز شهر را در بر می گیرد. این مدیریت نیازمند طرح دقیق کاربری زمین می باشد، تا بتواند به طور کامل جوابگوی مردم باشد. این برنامه، تکلیف زمین، کاربری و فعالیت را به دقت روشن کرده و همان طرح تفصیلی می باشد که باید طرح اجرایی و دستورالعملی را برای آن تعریف نماید. ۳- طرح برنامه اجرایی که به جزئیات می پردازد.

■ در جمع بندی صحبت های شما می توان گفت که طرح های اجرایی، طرح های ریز و جزئی هستند. طرح های موضوعی، موضعی و تفصیلی را نیز در سطوح میانی دانستید و عنوان ساختاری را برای آن مطرح کردید. طرح هایی را هم، طرح های راهبردی نام نهادید که در سطح ملی و منطقه ای تا حدودی وجود خارجی دارند؛ ولی طرح جامع هنوز در سطح شهری وجود خارجی ندارد. در این صورت تکلیف این طرح چیست؟ آیا در دسته بندی خود برای طرح جامع، جایگاهی پیش بینی کرده اید؟

□ دکتر سعیدنیا: طرح جامع به علت گستردگی، مناسب نمی باشد. به عنوان مثال طرحی که هم اکنون در تهران تهیه می شود، طرح جامع خوانده می شود، ولی از کلیت راهبردی برخوردار است. به عنوان مثال در این طرح بین دوازده ارگان مختلف هماهنگی صورت گرفته و مشارکت آنها جلب شده است. همچنین از پایین، ابتدا طرح هایی برای بیست و دو منطقه شهر تهران تهیه شده و در بالا با همدیگر جمع بندی گردیده اند. در واقع چشم اندازی برای آن تعریف شده که با تبدیل این چشم انداز به شعار،



زمینه سهیم شدن همه نهادها را می توان فراهم کرد.

مسیر انتخاب شده از نظر فنی راهبردی است؛ ولی از نظر اجتماعی و سیاسی، راهبردی محسوب نمی شود. البته در مجموع می توان گفت که به اندیشه های راهبرد نزدیک شده ایم. در شهرهای کوچکی که توسعه آن ها جنبه های استراتژیک ندارند، می توان از مستریلان ۳ یا طرح هادی استفاده کرد. در حال حاضر بیشتر کشورها نیز این گونه عمل می کنند. به عنوان مثال در امریکا برای شهرهای بسیار بزرگ، طرح راهبردی تهیه می شود، در حالی که برای شهرهای کوچک طرح جامع تدوین می شود. به هر حال ممکن است در بعضی از شهرهای کوچک، طرح های راهبردی به کار رود. به عنوان مثال در شهرهای توریستی، جهت حفظ سیمای شهر و جلب توریست، باید سرمایه گذاری جدید در زمینه نوسازی و ایجاد تأسیسات نوین جلب شود که برای تحقق این امر نیازمند استراتژی هستیم.

■ بنابراین استراتژی می تواند برای شهرهای کوچک نیز به کار برده شود، ولی طرح جامع در کلان شهرها نمی تواند کار بردی باشد. از آن جا که در استراتژی ها، قالب و محتوی را متخصصین حوزه تهیه می کنند؛ اما به نظر می رسد این حوزه تحت نفوذ شهرسازها بوده و به هیچ وجه استراتژیست ها وارد آن نشده اند. چطور می توان استراتژیست ها را وارد حوزه شهرسازی کرد؟ آیا راهی وجود دارد که این دو را همگرا سازد؟

□ دکتر سعیدنیا: افراد زیادی هستند که از استراتژی چیزی نمی دانند. بخشی از توانمندی های یک استراتژیست، استعداد است و در بعضی از افراد این استعداد پرورش یافته است. در حرفه شهرسازی نیز عده ای وجود دارند که حیطه کاری آن ها محدود به کشیدن نقشه و مشخص کردن حدود کوچه و خیابان ها نیست. اگر چه وجود چنین مهارت هایی ضروری است و باید عده ای از شهرسازان طرح تفصیلی و طرح کاربری زمین را تهیه کنند؛ اما آن ها طبیعتاً استراتژیست نیستند.

شهرسازی، دارای مفهومی سوای مفهوم کاربری زمین است و توسعه شهری نیز در بنیان این سیاست قرار گرفته است. بنابراین باید سیاست های توسعه شهری، کیفیت شهری، سیاست حفاظت از محیط و سیاست های رقابت و عدالت در بطن شهرسازی تعیین شود. باید جامعه را شناخت و با توجه به وضعیت آن، سیاست ها را اتخاذ کرد. به همین جهت استراتژی با سیاست های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه عجین است.

■ در واقع خلأ وجود شهرساز های استراتژیک در کشور ما کاملاً محسوس است. آیا نمی توان استراتژیست ها را وارد این حوزه کرد؟ اساتید استراتژی، پروژه هایی در صنعت، فرهنگ، اقتصاد و غیره دارند؛ ولی اجازه ورود آن ها به شهر توسط شهرسازها داده نشده است. براحتی با بررسی لیست پروژه های اساتید استراتژی در کشور، در می یابیم که هیچ یک وارد این حوزه نشده اند.

□ دکتر سعیدنیا: این خلأ در کشور به طور کامل دیده می شود. راه حل آن نیز استقرار این افراد در مدیریت شهری است. برای جبران این مشکل باید از مدیران استراتژیک در حوزه شهری استفاده کرد و زمینه ورود مدیران استراتژیک را به نظام مدیریت کشور فراهم آورد. البته همه سطوح مدیریت کشور نیازمند مدیریت استراتژیک نیست، زیرا افراط در این زمینه نیز ممکن است باعث تخریب کشور شود. بنابراین باید تعداد مدیران استراتژیک در حدی باشد که در کنار آن ها مدیران وظیفه ای و اجرایی، بتوانند کار خود را انجام دهند. به همین دلیل باید تعداد استراتژیست ها برگزیده و انتخابی باشد. البته

لازم است که مفاهیم استراتژیک در مدیریت و برنامه‌ریزی در دانشکده‌های شهرسازی نیز تدریس شود.

■ به این ترتیب راه حل اصلی این است که مدیران حوزه شهری را باید از میان استراتژیست‌های انتخاب کنیم تا در این چارچوب کار کنند و علاوه بر این، مفاهیم نیز باید در دانشکده‌های شهرسازی تدریس شوند. آیا تا بحال نمونه‌های کاربردی در زمینه برنامه‌ریزی استراتژیک شهری و یا استراتژیک پلن در شهرها و یا سازمان‌های متولی یک شهر در کشور ما انجام گرفته است؟

□ دکتر سعیدنیا: در زمینه نمونه‌های استراتژیک می‌توان به طرح آمایش سرزمین ایران و برنامه‌های توسعه ملی ایران که در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهیه می‌شود اشاره کرد؛ اما جایگاه عملیاتی این طرح‌ها خیلی ضعیف تعریف شده و در آن‌ها به جای مشارکت، خود رایی دیده می‌شود. در سازمان برنامه در سال‌های اوایل ۱۳۶۰ یک استراتژی مسکن تهیه گردید که جزء اسناد با ارزش محسوب می‌شود. برای شهرها نیز در وزارت مسکن و شهرسازی، فکر اولیه آن شکل گرفته، موانع آن نیز بررسی شده و چند طرح آزمایشی نیز برای قم، بندرعباس و برازجان تهیه شده است. اگرچه این نوع طرح‌ها مخالفانی نیز دارند؛ اما کارهای انجام شده با دیدگاه راهبردی رو به پیشرفت است. به عنوان مثال، برای ساحل شرقی کیش طرحی راهبردی تهیه شده که در آن نگرش راهبردی مورد استفاده قرار گرفته است. با این که محدوده کوچکی در اختیار بوده و طرح جامع دیگری نیز در بالا دست آن انجام می‌گرفته است؛ اما با نگرش کلان و راهبردی، ابتدا طراحی شهری / محیطی صورت گرفت و سپس وارد مقیاس کاربری زمین شدیم.

■ چه تفاوتی باید بین فرآیند مدیریت استراتژیک شهری و مدیریت استراتژیک در عرصه‌های دیگری مانند صنعت و سازمان وجود داشته باشد؟

□ دکتر سعیدنیا: به نظر من یک شهر مانند یک مملکت است. خیلی از شهرها مانند دبی، هنگ کنگ و سنگاپور و ... وجود دارند که یک کشورند و حتی قدرت و توانایی آن‌ها از کشورشان نیز بیشتر است. پس با یک شهر باید مانند یک مملکت رفتار کرد و همه ارگان‌ها، شهروندان و سازمان‌ها را در اداره آن سهیم دانست. شهردار یک شهر بزرگ، مانند یک رئیس جمهور است، ولی رئیس جمهوری که قدرت کافی را در اختیار ندارد. بنابراین وقتی شهر را مملکت و مدیر آن را رئیس جمهور تلقی می‌کنیم، تفاوت اساسی مدیریت یک کلان شهر با سایر مدیریت‌ها در جامعیت مسائل آن است. به همین جهت باید سیاست‌گذاری و هدف‌گذاری کلان در آن صورت گیرد و از نظر ابزار رسیدن به هدف، سازمان‌دهی شود. مفاهیم فوق به ما کمک می‌کند تا ضرورت مدیریت استراتژیک در شهر را درک کنیم. ولی متأسفانه زمینه قانونی لازم برای مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک در حاکمیت شهری فراهم نیست و شهردار نمی‌تواند با ایجاد هماهنگی بین نهادها، اعتماد عمومی را جلب کند. با مقایسه شهرداری با هر اداره دیگری، در می‌یابیم که در هر سازمانی، امور مربوط به آن در یک شاخه و قلمرو خاص قرار دارد. این در حالی است که مسائل موجود در یک شهر، بسیار متنوع و گوناگون بوده و به همین جهت طبیعت شهر، مدیریت و برنامه‌ریزی استراتژیک را در مقیاس کلان طلب می‌کند.

جناب آقای دکتر سعیدنیا از حضور جنابعالی کمال تشکر را داریم.



تهیه و تدوین: علیرضا فرزین

## معرفی کتاب

عنوان کتاب: برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن  
در شهرسازی ایران (نمونه موردی کلان‌شهر تهران)

نویسنده: وراز مرادی مسیحی  
ناشر: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری  
سال نشر: ۱۳۸۴

### درباره کتاب:

انفجار جمعیتی در اکثر کشورهای در حال توسعه به ویژه در شهرهای این کشورها و مسائل ناشی از آن از قبیل آموزش، بهداشت، اشتغال، محیط زیست، حاشیه نشینی و ... فشار بر دولت‌ها به خصوص شهرداری‌ها و دولت‌های محلی را افزایش می‌دهد. با این وجود شهر همچنان به عنوان مرکز دانش انسانی و انباری از آگاهی جمعیتی و محل بروز خلاقیت و نوآوری‌ها و موفقیت‌های شهری است. در حالی که معمولاً برای حل معضلات شهری راه حل‌های آسانی، از طریق برنامه‌ریزی سنتی شهری وجود ندارد. برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها می‌تواند در جهت مقابله سیستماتیک با معضلات شهری از طریق درک فرصت‌ها، امکانات، تهدیدات، تشخیص و تخصیص منابع و ... به دولت‌های محلی و شهرداری‌های کمک‌های شایسته‌ای بنماید. برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند ابزار کلیدی در رویارویی با معضلات شهری و دستیابی به آینده بهتر (از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی زیست محیطی) محسوب گردد. امروزه کلان‌شهرهای کشورهای پیشرفته همچون پاریس، لندن، سانفرانسیسکو، تورنتو، لیسبون به نوعی

ویژنامه



شماره ۱  
اربعمیهت ۱۳۸۶



از رویکرد نوین برنامه‌ریزی و یا برنامه استراتژیک بهره می‌گیرند.

برنامه‌ریزی استراتژیک شیوه‌ای سیستماتیک جهت ایجاد و برقراری پیوستگی بین اقدامات اولویت‌دار، با در نظر گرفتن نقاط ضعف و قوت، فرصت‌ها و تهدیدات می‌باشد. برنامه استراتژیک تلاش دارد تا به سه پرسش اساسی زیر پاسخ دهد:

۱- در حال حاضر کجا هستیم؟

۲- می‌خواهیم به کجا برویم؟

۳- چگونه به آنجا خواهیم رسید؟

برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها می‌تواند به سؤالات زیر پاسخ دهد:

□ چگونه می‌توان توان اقتصادی موجود را حفظ و یا گسترش داد؟

□ چگونه می‌توان کیفیت زندگی را حفظ و ارتقا داد؟

باید خاطر نشان کرد که برنامه‌ریزی استراتژیک جایگزین برنامه‌ریزی کالبدی و یا کاربری اراضی نمی‌باشد؛ بلکه می‌تواند به عنوان چتری تمام موضوعات شهری من جمله مسکن، حمل و نقل، بهداشت، آموزش، محیط‌زیست و یا موضوعات اقتصادی را پوشش دهد. برنامه‌ریزی استراتژیک همکاری بین سطوح سازمانی، اجتماعات محلی،



منطقه‌ای را مورد توجه قرار می‌دهد و منابع مختلف انسانی و مالی و زیست محیطی را بسیج نموده، فعالیت‌های متنوعی را هماهنگ می‌سازد.

در حال حاضر به عنوان مثال طرح استراتژیک توسعه شهر لندن تحت عنوان «استراتژی توسعه فضایی» لندن یکی از جدیدترین طرح‌های استراتژیک یک کلان‌شهر در کشورهای پیشرفته می‌باشد. شهرداری لندن در سال ۲۰۰۰ موظف به تهیه آن - بر اساس ضوابط و رهنمودهای قانونی مصوب سال ۱۹۹۹ - گردید. محورهای این طرح عبارتند از:

□ ارتقای توسعه اقتصادی و ایجاد ثروت در لندن بزرگ

□ ارتقای توسعه اجتماعی در لندن بزرگ

□ ارتقای کیفیت محیط زیست در لندن بزرگ

□ برابری همه مردم در قبال فرصت‌ها

□ تعیین وظایف شهرداری در اجرای طرح

□ هماهنگی با چارچوب‌های فرامرزی، ملی و محلی

بدیهی است کلان‌شهر تهران نیز که اجرای طرح‌های برنامه‌ریزی سنتی در آن موفقیت چندانی نداشته، نیازمند رویکرد به برنامه‌ریزی استراتژیک می‌باشد. در کتاب فوق مؤلف بعد از بررسی و تحلیل وسیع زمینه‌های استراتژیک و برنامه‌های استراتژیک به طرح برنامه‌ریزی استراتژیک در کلان‌شهرها می‌پردازد و به دنبال بررسی سیر تحولات برنامه‌ریزی شهری در ایران و ارزیابی طرح‌های توسعه شهری و ارائه پیشنهادها و اصلاحی، مشکلات و محدودیت‌های نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران را جمع‌بندی می‌نماید.

در بخش‌های انتهایی، نکات و اصولی که باید در ارائه الگوسازی برنامه‌ریزی استراتژیک مد نظر قرار گیرد مورد توجه قرار گرفته و نهایتاً در ارتباط با تهیه برنامه استراتژیک شهر تهران یک الگوی پیشنهادی معرفی می‌گردد. همراه با آن نیز موانع احتمالی در انجام موفقیت‌آمیز این برنامه و همین‌طور پیش شرط‌های انجام برنامه‌ریزی استراتژیک انعطاف‌پذیر برای تهران مطرح می‌شود.

کتاب حاضر می‌تواند مکملی بر کتاب برنامه‌ریزی استراتژیک در کلان‌شهرها باشد که توسط شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری در سال ۱۳۸۱ انتشار یافت.

### فهرست مطالب کتاب حاضر به شرح زیر می‌باشد:

فصل اول: مفاهیم اولیه و تعاریف در برنامه‌ریزی استراتژیک

فصل دوم: روند تحولات برنامه‌ریزی استراتژیک

فصل سوم: دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف در برنامه‌ریزی استراتژیک

فصل چهارم: برنامه‌ریزی استراتژیک در بخش عمومی

فصل پنجم: ورود و تحول برنامه‌ریزی استراتژیک در عرصه برنامه‌ریزی شهری

فصل ششم: تجربیات جهانی برنامه‌ریزی استراتژیک نوین

فصل هفتم: کلان‌شهرها و برنامه‌ریزی استراتژیک

فصل هشتم: ارزیابی دیدگاه‌ها و نظریات در ارتباط با برنامه‌ریزی شهری در ایران

فصل نهم: مقایسه تطبیقی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری تهران در چهار دهه اخیر از دید برنامه‌ریزی

استراتژیک

فصل دهم: ارزیابی نحوه برنامه‌ریزی شهر تهران و ریشه‌یابی مشکلات از دید استراتژیک

فصل یازدهم: ارائه الگوی پیشنهادی برای برنامه‌ریزی استراتژیک تهران

فصل دوازدهم: موانع در انجام برنامه‌ریزی استراتژیک

ویژه‌نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

وزارت کشور



انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

## دعوت به همکاری

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به مناسبت یکصدمین سال تاسیس شهرداری‌ها در نظر دارد؛ در حوزه‌های مختلف مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، اقتصاد شهری، طراحی شهری، معماری، عمران و سایر رشته‌های مرتبط در حوزه علوم شهری اقدام به انتشار کتاب و نشریه نماید، لذا از صاحب نظران، دانش‌پژوهان، کارشناسان و مدیران شهری دعوت می‌نماید تا با ارسال مطالب، دیدگاهها، پیشنهادات و مقاله‌های علمی خود در زمینه‌های پیشگفته در غنی کردن محتوای محصولات فوق‌الذکر ما را یاری نمایند.

تهران: میدان فاطمی، خیابان جویبار، پلاک ۱۰، طبقه ۶  
انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور  
تلفن: ۸۸۸۰۰۰۸۱ و ۲  
فکس: ۸۸۸۰۱۷۲۸



