

# مروری بر تاریخچه، مفاهیم و ارایه 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 گیری های کلان استراتژی های 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 بازار 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، فرآیند پیشنهادی برای تدوین برنامه استراتژیک در سازمان‌های شهرداری ارائه می‌گردد.

استفاده از فرآیند 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:

برنامه ریزی استراتژیک،  
فرآیند، سازمان شهرداری

ویژگی‌نامه



شماره ۱

اردیبهشت ۱۳۸۶

## اهداف و علاقه‌مندی سازمان‌های عمومی و شهرداری‌ها

### از بکارگیری برنامه‌ریزی استراتژیک

استراتژی‌ها در فرآیندی به نام برنامه‌ریزی استراتژیک سازمان شکل می‌گیرند؛ چراکه پیرس<sup>۲</sup> معتقد است که برنامه‌ریزی استراتژیک در کنار پیاده‌سازی و کنترل آن، سه مؤلفه مدیریت استراتژیک را تشکیل می‌دهند. اگر چه در ادبیات مدیریت، تعاریف مختلفی از برنامه‌ریزی استراتژیک آمده است، با این حال در مؤلفه‌های اصلی با یکدیگر اشتراک دارند. برایسون<sup>۳</sup> در تعریف خود از برنامه‌ریزی استراتژیک، آن را تلاشی نظام‌مند در جهت اجرای تصمیمات یا اقداماتی بنیادی می‌داند که به شکل دهی و هدایت سه موضوع زیر می‌پردازد:

■ آنچه سازمان هست؛

■ آنچه انجام می‌دهد؛

■ چرا آن را انجام می‌دهد.

مور<sup>۴</sup> هدف از برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی را ایجاد ارزش از طریق ارتقاء بهره‌وری مردم<sup>۵</sup> و کالاهای همگانی<sup>۶</sup> با هزینه‌ای معقول بیان کرده است [۵]. دفتر ملی دولت‌های محلی<sup>۷</sup> کشور نیوزیلند نیز در تعریف خود از برنامه‌ریزی استراتژیک، آن را عبارت از مرور و بررسی موضوعات برنامه‌ریزی و توسعه در چارچوبی جامع و بعلاوه‌شناسایی حوزه‌های مهم جهت انجام اقدامات بلند و کوتاه‌مدت می‌داند [۷]. جدای از تعاریف متعدد برنامه‌ریزی استراتژیک، لازم به ذکر است که برنامه‌ریزی 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>۸</sup> چند فاکتور منجر شدند تا مدیریت استراتژیک رسمی در دستور کار سازمان‌های عمومی قرار نگیرد:

الف- سازمان‌های دولتی احساس نیازی به استراتژی‌های کسب و حفظ استراتژی‌های رقابتی جهت بقا و خویشتن نداشته و اینگونه استراتژی‌ها در بازار غیر رقابتی و انحصاری سازمان‌های عمومی بی‌معناست.

ب- مدیریت توقیفی<sup>۱۰</sup> یا تصدی‌گرایانه سازمان‌های دولتی، منجر به ارسال خدمات یا محصولات از طریق روش‌های حفاظت‌شده<sup>۱۱</sup> و دائمی<sup>۱۲</sup> گردیده که تغییر در دیوانسالاری حاکم بر آنها معنادار نمی‌باشد.

ج- تقاضاهای متناقض خواسته شده از سازمان‌ها، آن‌ها را با مشکلات غیرقابل حلی روبرو می‌کند که هم در طرح‌ریزی و هم در اجرای استراتژی‌های مناسب، جهت حل مشکلات و کسب رضایت همه ذی‌نفعان به دشواری برخورد می‌کنند.

علی‌رغم کندی و تأخیر موجود در کاربری برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی، امروزه تعداد زیادی از سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی مدعی بکارگیری برنامه‌ریزی استراتژیک هستند [۲۱]. استقبال روزافزون از این ابزار در دهه‌های اخیر ریشه در محدودیت‌های سخت‌گیرانه دولت‌های غربی برای صرف منابع داشته است. در دهه ۱۹۹۰، این دولت‌ها سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی را ملزم نمودند تا سطح پاسخ‌گویی نسبت به خواسته‌های مردم و واحدهای تجاری را ارتقاء دهند، از تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی در جهت تهیه کانال‌های جدید دسترسی به خدمات استفاده نموده و بهره‌وری 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 پذیرفته‌اند [۶].

قانون عملکرد و نتایج دولت ۱۵ در سال ۱۹۹۳، سازمان‌های فدرالی (کشور آمریکا) را ملزم نموده است تا به تدوین برنامه استراتژیک خود پرداخته و بین آن و نظام بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد خود پیوند برقرار کنند [۱۹]. به تازگی نیز در اصول برنامه‌مدیریتی دولت آمریکا آمده است که سازمان‌های دولتی می‌باید 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>۱۶</sup> در طی ربع قرن گذشته، شاهد روند تکاملی در طرح‌های نوآورانه مدیریتی در

ویژه‌نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

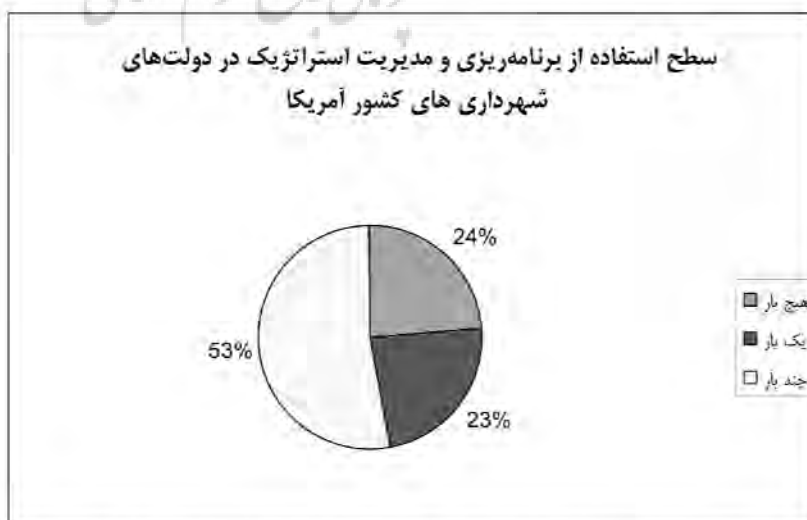
دولت‌های شهرداری بوده است [۹] و بنا بر بیان پویستر و استریب<sup>۱۷</sup>، برنامه ریزی استراتژیک در طی دو دهه گذشته در شهرهای زیادی مورد استفاده قرار گرفته است. شوراها<sup>۱۸</sup> و دولت‌های محلی در تلاش اند تا به سازمان‌هایی کارا تبدیل شده، کیفیت خدمات خود را افزایش داده و به عبارتی بازار محور یا مشتری 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=۱۳۳)
دستیابی به آرمان و اهداف	۸۱٪	۸۱٪
رویداد‌های 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 فوق 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).



ادامه

در تحقیق مذکور،

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 بدست آمده از برنامه استراتژیک بیش از هزینه صرف شده آن‌ها می‌باشند.

ب- چشم انداز 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>؛

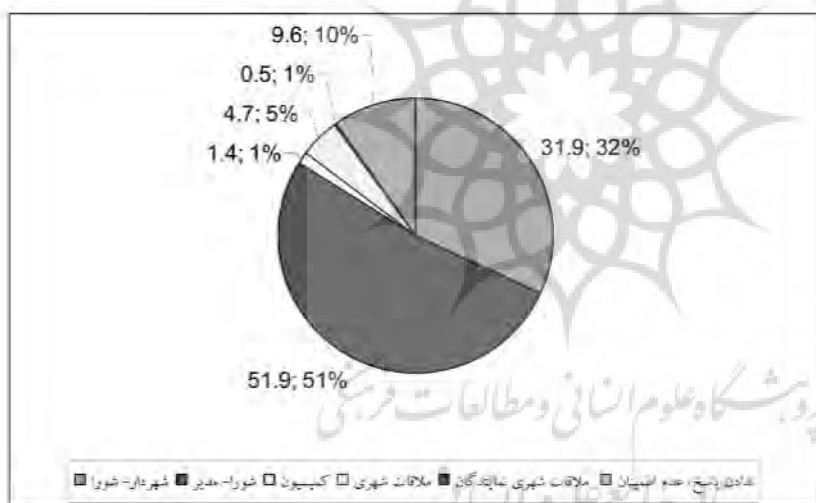
× شورا - مدیر<sup>۲۴</sup>؛

× کمیسیون<sup>۲۵</sup>؛

× ملاقات شهری<sup>۲۶</sup>؛

× ملاقات شهری نمایندگان<sup>۲۷</sup>.

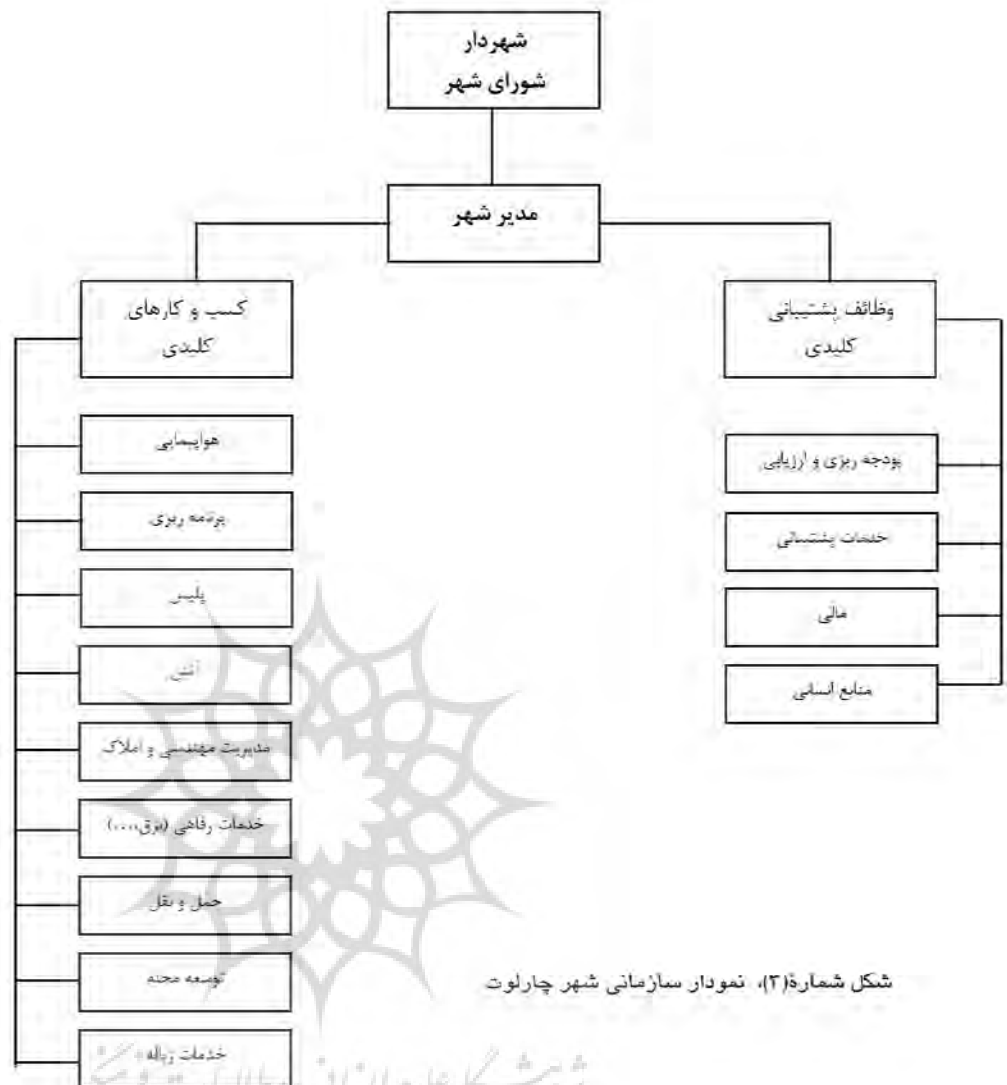
البته همانطور که شکل شماره (۲)، نشان می‌دهد دو ساختار ابتدایی بیشتر مورد استفاده قرار گرفته است [۱۶].



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 (۳)، 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 مسؤولیت 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 ارائه خدمات (خواه توسط یک واحد یا شبکه ای از واحدها) مورد رضایت شهروندان تدوین کرده و پیاده کنند [۵].

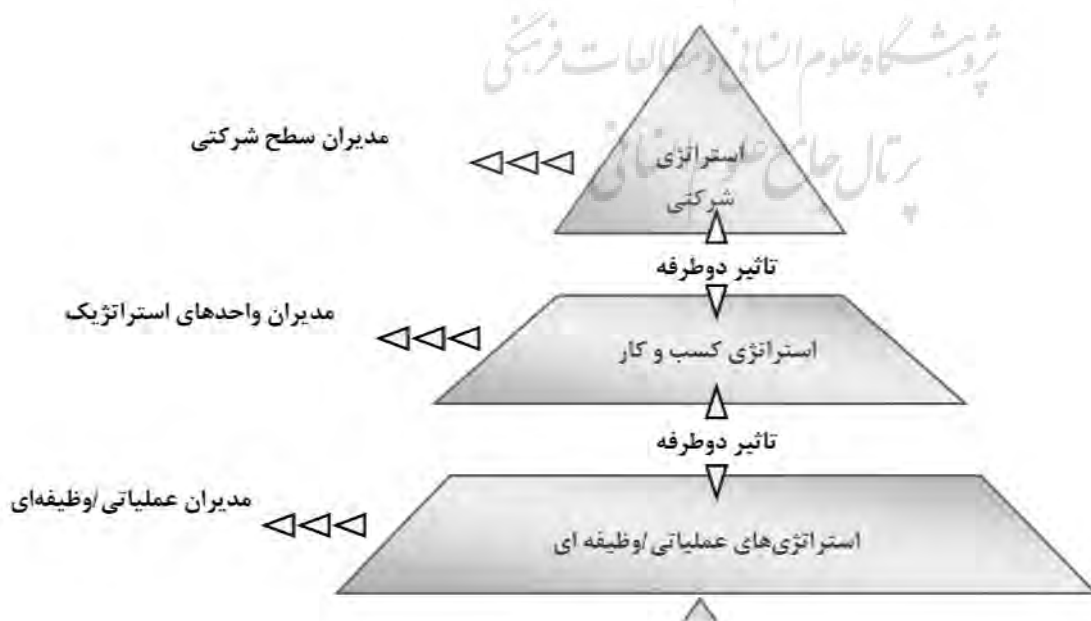
شهرداری ها به عنوان یک سازمان چند بخشی متشکل از سه سطح، سطح شرکتی<sup>۳۰</sup> و سطح واحدها و سازمان های زیرمجموعه و سطح عملیاتی می باشند (شکل شماره ۴). سازمان های پایین دست را واحدهای عمومی استراتژیک<sup>۳۱</sup> (که مترادف واحدهای کسب و کار استراتژیک<sup>۳۲</sup> در حوزه سازمان های تجاری می باشند) 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 بعلاوه واحدهایی نیز جهت ارائه خدمات پشتیبانی در داخل ساختار سازمان شهرداری مشاهده می شوند. 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 اثربخش 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>۳۳</sup>، استراتژی سطح کسب و کار<sup>۳۴</sup> و استراتژی عملیاتی<sup>۳۵</sup> می‌شود (شکل شماره ۵) [۴۴]. استراتژی شرکتی به تعیین 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 درصد حفظ و ارتقاء ارائه



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



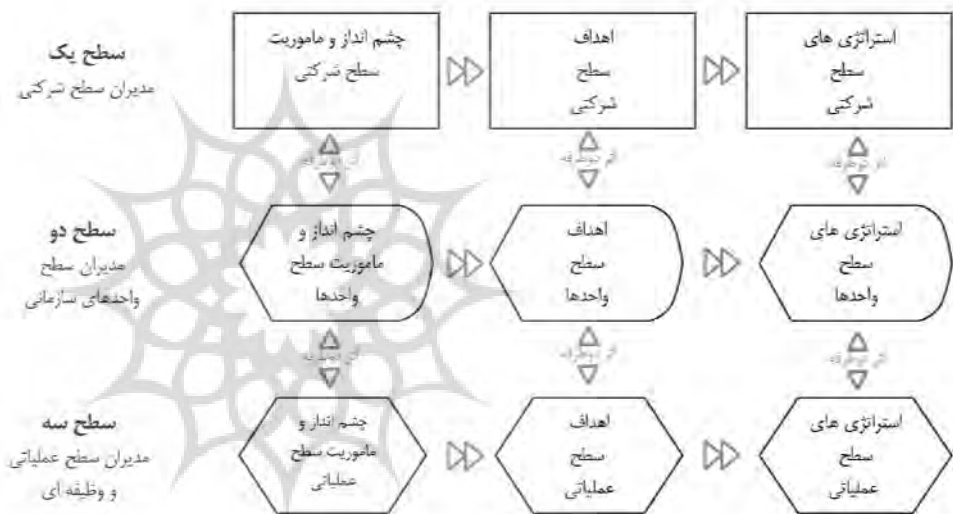
فهرست منابع:

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. Gharih, 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 بالای سازمان، طرح‌ریزی 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>۳۶</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>۳۷</sup> با هم جور شوند.



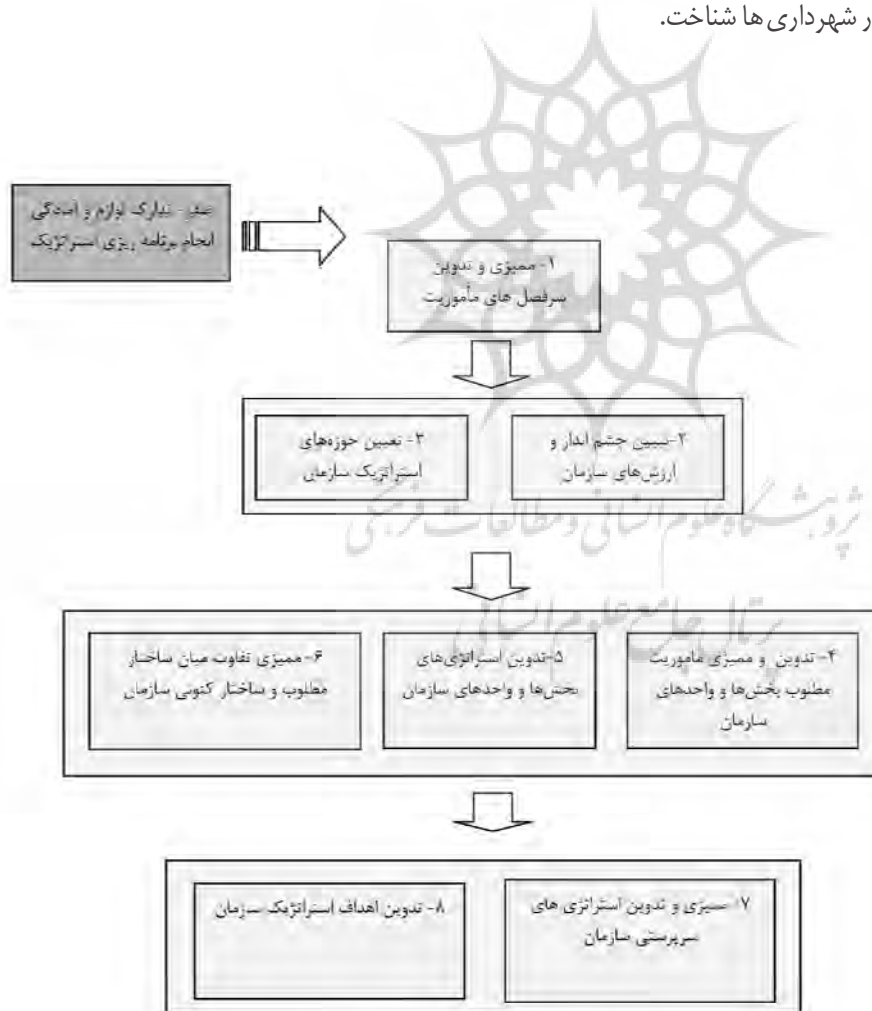
شکل شماره (۶). شبکه بندی مأموریت‌ها، اهداف و استراتژی‌ها

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>۳۸</sup> و ارشاد<sup>۳۹</sup> واحدهای زیر مجموعه می‌باید از سطح شرکتی به سطوح واحدهای سازمانی و از سطوح 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 طرح‌ریزی 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>۴۰</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 چند بخشی پرداخت، فرآیند 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 فرآیند کمک می‌کند تا بتوان مؤلفه‌های مطرح در تدوین برنامه استراتژیک و ترتیب انجام آنها را در شهرداری‌ها شناخت.



شکل شماره (۷)، فرآیند 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



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶



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 متمایز کردن 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 تمایزش 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 آماده‌سازی شرایط جهت پیاده‌سازی 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 گزارش دهی از پیشرفت کار

### قدم یک) متمایزی و تدوین سرفصل‌های مأموریت

اولین قدم، متمایزی و تدوین مأموریت سازمان در سطح کلان می‌باشد که ما آنها را سرفصل‌های مأموریت<sup>۴</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، متمایزی الزامات، الگوپردازی 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 در باره 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

ویژه نامه



شماره ۱

ار دیبهشت ۱۳۸۶

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. Hancox, 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. Lewellyn, 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 الگوبرداری 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 اثربخش 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 زیرمجموعه 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 زیرمجموعه (که می تواند به دو روش برون گرا یا درون گرا انجام پذیرد) به سطح شرکتی سازمان بازخورد 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 زیرمجموعه 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 مشابه ای 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 ناکارای 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

ویژه نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶



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&Streib, 2005; Ackermann&Eden,2005)

پاورقی:

1. کارشناس ارشد MBA (seyyedsadeghe@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

شهرت  
استراتژی  
مدیریت

شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶

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 هفت) 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 استانداردها 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]: تأثیر گذاری مستقل<sup>۴۶</sup>، تأثیر گذاری ارتباطاتی<sup>۴۷</sup>، تأثیر گذاری عملیاتی<sup>۴۸</sup> و خدمات و توسعه شرکت<sup>۴۹</sup>.

### قدم هشت) 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



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 الگوبرداری 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.

ویژه نامه



شماره ۱  
اردیبهشت ۱۳۸۶