
Analysis of Key Drivers Affecting the Increase of Effectiveness of Strategic-Operational Plans of Cities and Municipalities with a Futures Study Approach in Cities of Khorasan Razavi Province

Ali Akbar Anabestani *¹, Zahra Anabestani ²

¹ Professor, Department of Human Geography & Spatial Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

² Assistant Professor, Geography & Urban Planning, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran

Received Date: 18 January 2022 **Accepted Date:** 12 March 2022

Abstract

The preparation of strategic-structural plans has started in the 1990s and was considered by the Ministry of Housing and Urban Development, several decades after its beginning in the United Kingdom and the United States. In the middle of the 2010s, the instructions for preparing and compiling strategic-operational plans of the city and municipality were communicated by the Ministry of Interior to the urban affairs offices of the relevant governorates. Aim of this paper is to seek the identify and analysis the stimuli and drivers that affect the effectiveness of programs in their 20-year horizon. The present study is "applied" in terms of purpose and "descriptive-analytical" in terms of method and nature. Documentary and field survey have been used to collect data. The statistical population in this study was 35 cities of Khorasan Razavi province whose programs were received and based on this, 48 consultants and experts in the affiliated municipalities were interviewed to complete the questionnaires. The validity of the questionnaires was confirmed based on the opinion of experts, especially consultants, and its reliability was based on Cronbach's alpha above 0.7. Micmac software was used to analyze the data and analyze the effective components on increasing the effectiveness of strategic-operational plans of the city and municipality. The results obtained with respect to the high score of direct and indirect impact, 45 factors in the 4 main components of key drivers in the plan horizon, showed that factors such as support of the provincial affairs office and monitoring the performance of municipalities in developing and implementing strategic plans with Indirect effect (+8) and indirect effect (+2548), more coordination of city managers and executive bodies in the process of preparing and implementing strategic-operational plans with direct effect (+7) and indirect effect (+1880), changing the attitude of managers, executives and employers towards Strategic planning in the areas of urban development and areas with direct (6+) and indirect (1970+) effects are among the key drivers.

Keywords: Effectiveness, Strategic Plan, Operational Plan, Futurology, Khorasan Razavi.

* **Corresponding Author:** anabestani@um.ac.ir

Cite this article: Anabestani, A., Anabestani, Z. (2022). Analysis of Key Drivers Affecting the Increase of Effectiveness of Strategic-Operational Plans of Cities and Municipalities with a Futures Study Approach in Cities of Khorasan Razavi Province. *Journal of Sustainable Urban & Regional Development Studies (JSURDS)*, 2(4), 43-68.

تحلیل پیشران‌های کلیدی موثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها با رویکرد آینده پژوهی در شهرهای استان خراسان رضوی

علی اکبر عنابستانی^{۱*}، زهرا عنابستانی^۲

۱. استاد گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۲. استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، مشهد، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۱

چکیده

تهیه طرح‌های راهبردی-ساختاری با گذشت چند دهه از شروع آن در انگلستان و آمریکا در دهه ۱۳۷۰ توسط وزارت مسکن و شهرسازی مورد توجه قرار گرفت. در اواسط دهه ۱۳۹۰ دستورالعمل تهیه و تدوین برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری توسط وزارت کشور به دفاتر امور شهری استانداری‌های ذی‌ربط ابلاغ گردید. بنابراین، پژوهش حاضر به دنبال شناسایی و تحلیل محرک‌ها و پیشران‌های موثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌ها در افق ۲۰ ساله آن‌هاست. پژوهش حاضر، از حیث هدف «کاربردی» و به لحاظ روش و ماهیت «توصیفی- تحلیلی» است. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش‌های اسنادی و میدانی استفاده شده است. جامعه آماری در این پژوهش، ۳۵ شهر استان خراسان رضوی که برنامه‌های آن دریافت شده است و بر این اساس تعداد ۴۸ مشاور و کارشناس در شهرداری‌های تابعه برای تکمیل پرسشنامه‌ها مورد پرسشگری قرار گرفتند. روایی پرسشنامه‌ها بر اساس نظر متخصصین و به‌ویژه مشاوران و پایایی آن بر پایه آلفای کرونباخ بالای ۰/۷ و مورد تایید قرار گرفت. جهت تجزیه و تحلیل داده‌ها و تحلیل مولفه‌های اثرگذار بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری از نرم افزار Micmac استفاده شد. نتایج بدست آمده با توجه به امتیاز بالای اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم، عوامل ۴۵ گانه در ۴ مولفه اصلی پیشران‌های کلیدی در افق برنامه‌ها، نشان داد که عواملی از قبیل پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها در تدوین و اجرای برنامه‌های راهبردی با اثر مستقیم (+۸) و غیرمستقیم (+۲۵۴۸)، هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه‌های راهبردی- عملیاتی با اثر مستقیم (+۷) و غیرمستقیم (+۱۸۸۰)، تغییر نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان به سوی برنامه‌ریزی استراتژیک در حوزه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای با اثر مستقیم (+۶) و غیرمستقیم (+۱۹۷۰)، در رده محرک‌ها و پیشران‌های کلیدی به شمار می‌روند.

کلید واژه‌ها: اثربخشی، برنامه راهبردی، برنامه عملیاتی، آینده پژوهی، خراسان رضوی.

* نویسنده مسئول: anabestani@um.ac.ir

ارجاع به این مقاله: عنابستانی، علی اکبر، عنابستانی، زهرا. (۱۴۰۰). تحلیل پیشران‌های کلیدی موثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها با رویکرد آینده پژوهی در شهرهای استان خراسان رضوی. فصلنامه مطالعات توسعه پایدار شهری و منطقه‌ای، ۲(۴)، ۶۸-۴۳.

مقدمه و بیان مسأله

افزایش روند شهرنشینی که امروزه به معضلی برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران تبدیل شده است، توجه ویژه به تدوین الگوی بهینه طرح‌های توسعه شهری را دوچندان می‌سازد. طرح‌های جامع شهری که خطوط و اصول کلیدی توسعه شهر را در گذشته مشخص می‌کردند، هم‌اکنون کار آبی لازم را برای مواجه با تحولات جدید شهرها و شهروندان از دست داده‌اند. از سوی دیگر در طول چند دهه اخیر در سطح جهانی، برنامه‌ریزی شهری از حالت مجموعه‌ای از روش‌ها و فنون کاربردی به سطح یک دانش میان‌رشته‌ای ارتقاء پیدا کرده است که رابطه‌ای تنگاتنگ با نظریه‌های فلسفی و علوم اجتماعی دارد. در اوایل قرن بیستم، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای تحت تأثیر شرایط عمومی آن زمان و زیر نفوذ اندیشه برنامه‌ریزی عقلانی به صورت "الگوی طرح‌های جامع-تفصیلی" در اروپا و آمریکا شکل گرفت که تا حدود دهه ۱۹۶۰ نقشی فراگیر و مسلط در جهان داشت. در واقع تا آن زمان تصور می‌شد که شهر و مسائل آن نیز مانند هر پدیده دیگر به کمک تعقل و علوم شناختی قابل کنترل است. اما، با گذشت زمان، پیچیدگی شهرها، محدود بودن ابزارهای شناختی و حساس بودن میزان و نوع مداخله در ساختار و عملکرد شهرها، موجب پدید آمدن نظریه‌های جدیدی در این عرصه گشت که الگوی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی یکی از محصولات اصلی این تغییر تفکر است (الیاس‌زاده مقدم، ۱۳۹۰: ۳۶).

در برنامه‌ریزی جدید، اهداف ثابت و تغییرناپذیر پنداشته نمی‌شوند. بنابراین اهداف در طول دوره برنامه قابل تعریف و دست‌یابی مجدد هستند. از این رو فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای اهداف در یک ارتباط چرخه‌ای قرار می‌گیرند و یکدیگر را بازسازی می‌کنند. این مقوله ضرورت تحول در رویکرد طرح جامع و تلاش در تغییر تهیه و تدوین برنامه‌ها، موضوعات مهمی را روشن ساخت. از جمله مسائل مورد بحث در این زمینه، برداشت جدید از برنامه‌ریزی است که آن را به صورت یک فرآیند می‌بیند که برنامه‌ها از طریق آن جرح و تعدیل و تنظیم می‌شوند (غمامی، ۱۳۸۴: ۲۱).

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ که به تدریج الگوهای برنامه‌ریزی جدیدی بر این نظریه عمومی سیستم‌ها، شکل گرفت و فرآیند برنامه‌ریزی شهری و کاربری زمین نیز از الگوی ثابت و غیرقابل انعطاف طرح جامع فاصله می‌گرفت، شهر بجای شناخت جامع، در کلیتی جامع مورد بررسی قرار گرفت. تا نیمه اول قرن ۲۰، تصور می‌شد که طراحی شهری باید در محدوده‌های ثابت صورت گیرد و از رشد آتی نیز کاملاً جلوگیری می‌شد این ایده پلان ایستاده به گفته لویلن دیویس در زمانی قابل طرح بود که جمعیت آینده شهر رقم ثابتی فرض می‌شد و حرکت آزاد اتومبیل نیز نقش قاطع و تعیین‌کننده‌ای نداشت، در حالی که از نیمه دوم این قرن، تصور از ثبات جمعیت دچار تحول شد و اکنون همگان بر سر تحول و توسعه همه مراکز سکونتی اتفاق نظر دارند (مشهودی، ۱۳۸۰: ۱۳۳).

با شکل‌گیری نگاه جدید به تحول‌پذیری شهرها که ریشه در تفکرات سیستمی دارد، دو الگوی برنامه‌ریزی ساختاری و راهبردی نخست در دو کشور انگلستان و آمریکا مورد توجه و استفاده قرار گرفتند. در این دیدگاه پویایی تغییر و تحول دائمی، جزء ذات سیستم است. از این رهگذر در برنامه‌ریزی شهری اخیر نیز پویایی و تغییر و تحول شهرها جزو اصول برنامه‌ریزی و پیش‌بینی در نظر گرفته می‌شود (مهندسان مشاور فرنهاد، ۱۳۷۹: ۱۰).

الگوی طرح‌های ساختاری - راهبردی، برخلاف الگوی سنتی طرح‌های جامع (الگوی گدس) که بر مبنای الگوی خطی بررسی، تحلیل طرح تعریف می‌شود، به صورت چرخه‌ای عمل کرده و مفهوم طرح در واقع جایگزین جمع‌بندی و نتیجه‌گیری یا سنتز مطالعات می‌شود. پیشنهادهای طرح ساختاری - راهبردی نیز به صورت راهبرد و سیاست در قالب تحلیل‌های انجام گرفته و چشم‌اندازهای آتی ارائه می‌گردد. از دیدگاه طرح‌های ساختاری - راهبردی، طرح‌های شهری، در واقع به عنوان نوعی تصمیم تلقی می‌شوند. فرایند تصمیم‌سازی در توسعه و عمران شهرها، حاصل فرآیندی است که مشتمل بر هدف، تحلیل و سیاست است (احمدیان، ۱۳۸۲: ۴۱).

طرح‌های ساختاری - راهبردی به دنبال ناکامی‌های الگوی طرح جامع در مقابله با مشکلات شهرها و هدایت توسعه شهری مطرح شده‌اند، جدیدترین رویکردها در برنامه‌ریزی شهری هستند. موضوع برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های ساختاری و راهبردی، به‌طور اساسی متفاوت از رویکرد طرح جامع است. طرح‌های ساختاری و راهبردی اغلب شامل سه نوع طرح اجرایی موردی، موضعی و محدوده عمل است. برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های ساختاری و راهبردی در دو سطح کلی راهبردی (سیاست‌گذاری) و اجرایی (اجرای سیاست‌های کلی) مطرح می‌شود. در این طرح‌ها نخست سیاست‌های مرتبط با کاربری زمین تعریف می‌شوند و سپس نحوه استفاده از زمین در قالب طرح‌های محلی تبلور کالبدی می‌یابد (مهندسان مشاور فرهنگ، ۱۳۷۹: ۲۲). همان‌طور که گفته شد در چارچوب تفکر سیستمی و الگوهای مبتنی بر آن، برنامه‌ریزی کاربری زمین، در راستای اهداف اصلی این طرح‌ها، یعنی ساماندهی کل نظام شهر به‌منظور اعتلای کیفیت زندگی قرار دارد. موضوع مهم در طرح‌های ساختاری و راهبردی، تدوین معیارها و اهدافی برای کاربری زمین است که منجر به ایجاد توسعه‌ای پایدار و اعتلای کیفیت محیط زندگی می‌شوند.

بر این اساس اولین تلاش‌ها برای اجرای طرح‌های ساختاری- راهبردی در ایران به سال‌های ۱۳۷۸ برمی‌گردد به‌نحوی که در سال ۱۳۷۹ بر اساس «دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی عمران و توسعه شهر (برنامه میان‌مدت عمرانی شهرداری)» شهرداری‌ها ملکف تهیه برنامه میان‌مدت عمرانی شدند و در ادامه این فرایند سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در سال ۱۳۹۲ برابر موضوع ابلاغیه شماره ۳۲۶۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰ «شیوه‌نامه تدوین برنامه راهبردی شهرداری‌های کشور» را برای تهیه طرح‌های راهبردی ابلاغ نمود و نهایتاً در سال ۱۳۹۴ «دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری)» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۵ به شهرداری‌ها ابلاغ گردید. بر این اساس از سال ۱۳۹۵ و در راستای تدوین برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری در استان خراسان رضوی تاکنون بیش از ۷۳ شهرداری اقدام به انعقاد قرارداد با مشاورین حقیقی و حقوقی برای تهیه طرح‌های مذکور نموده‌اند، که تاکنون بر پایه آخرین اطلاعات در دسترس (شهریورماه ۱۳۹۹) فقط حدود ۳۵ برنامه در مرحله تحویل کار، تصویب و یا ابلاغ هستند. لذا با بهره‌گیری از تجاربی در که در زمینه مطالعه و اجرای برنامه‌های راهبردی- عملیاتی در سطح شهر و شهرداری‌های استان خراسان رضوی در این مطالعه سوال اصلی این است که محرک‌ها و پیشران‌های کلیدی مؤثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری چیست؟

۲. مبانی نظری پژوهش

برنامه‌ریزی راهبردی

راهبردها را می‌توان آن دسته از تصمیماتی دانست که اهداف یک برنامه و طرح را هماهنگ نموده و مسیرهای اصلی دستیابی به آن‌ها را تعیین می‌کنند. راهبردها جهت‌گیری و شرایط الزم و مناسب برای حرکت به سمت اهداف برنامه استراتژیک را نشان می‌دهند. راه رسیدن به اهداف عینی شده (خرد) با اتکاء به هنر، قدرت، تلاش و تمامی امکانات، توجه به ضعف‌ها و قوت‌ها و فائق آمدن بر تهدیدها و پوشاندن ضعف‌ها را به‌دست می‌شوند. راهبردی را می‌توان نقشه راه یا طریق نائل شدن به اهداف خرد دانست. شندل و هافر استراتژی را به‌عنوان «فعالیت‌های تأمین کننده هماهنگی میان منابع داخلی و استعدادهای سازمان با فرصت و تهدیدهای محیط بیرونی» تعبیر می‌کنند. (مرادی مسیحی، ۱۳۸۹). اما برنامه‌ریزی استراتژیک (راهبردی) شامل تعریف و مشخص نمودن جهت مشترک حرکت و ایجاد استراتژی‌های اصلی است که شمارا در ساختن چشم‌انداز آینده، اجرای برنامه استراتژیک، تنظیم و اصلاح آن در طی سال هدایت می‌کند (هینز، ۱۳۹۵: ۴۶).

فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی دربرگیرنده مجموعه‌ای از فعالیت‌های هدفمند، منظم و مرتبط با یکدیگر است که انجام موفقیت‌آمیز آن‌ها مستلزم به‌کارگیری روش‌شناسی مناسب و تقسیم فعالیت‌ها به مراحل مختلف است.

برنامه‌ریزی راهبردی با تصمیم‌گیری راجع به راهبرد و برنامه‌ریزی چگونگی به اجرا درآوردن آن ارتباط دارد. می‌توان برای برنامه‌ریزی راهبردی سه عنصر اساسی را در نظر گرفت:

- تجزیه و تحلیل راهبردی که طی آن پژوهشگر به دنبال درک موقعیت راهبردی سازمان است.
- مرحله انتخاب راهبردی است که با تدوین راه‌های عملی ممکن، ارزیابی و انتخاب بین آن‌ها سروکار دارد؛
- اجرای راهبرد است که به برنامه‌ریزی و چگونگی اجرای راهبرد برگزیده مربوط می‌شود، هرچند در عمل این مراحل شکل خطی ندارند و مرتبط با یکدیگر و به موازات هم انجام می‌گیرند.

فرد. آر. دیوید فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی را دربرگیرنده سه مرحله می‌داند: تدوین راهبردها، اجرای راهبردها و ارزیابی راهبردها (معاونت امور شهرداری‌ها، ۱۳۹۴).

برنامه‌ریزی عملیاتی

برنامه و سیاست‌های اولویت‌بندی شده‌ای که می‌توانند برای اجرائی شدن و به واقعیت پیوستن آرمان‌ها، اهداف عملیاتی، راهبردها و سیاست‌های فرادست در عرصه عملیاتی یک واحد جغرافیایی - مکانی و یا سازمان به واقعیت پیوسته و تبلور عینی پیدا کنند، برنامه اقدام محسوب می‌شوند (براتی و سرداری، ۱۳۸۸: ۳۲). آخرین مرحله تدوین برنامه راهبردی، تدوین برنامه عملیاتی است. در این مرحله بر اساس اهداف و استراتژی‌های تدوین‌شده و نیز بر اساس نتایج تحلیل استراتژیک، پروژه‌های عملیاتی پیشنهاد می‌شوند. باید اشاره کرد که تنها پیشنهاد پروژه کافی نیست، بلکه اجرایی کردن پروژه‌ها و در مرحله بعد نظارت بر اجرای آن‌ها، از دیگر گام‌های مهم این مرحله است. بنابراین مرحله تدوین برنامه عملیاتی (میان‌مدت/ ۵ ساله)، خود شامل سه مرحله است که عبارت‌اند از: تدوین برنامه عملیاتی (پیشنهاد پروژه)، اجرای پروژه‌ها و ارزیابی آن‌ها و نظارت بر اجرای پروژه‌ها.

تاکنون مطالعه‌های زیادی در زمینه تدوین برنامه‌های راهبردی و همچنین پیاده‌سازی آن‌ها صورت گرفته است. گرچه مطالعه‌های نظری بیشتر در حوزه تدوین راهبردها بوده‌اند، بااین‌حال نتایج مطالعه‌های اخیر نشان داده است که مشکل اصلی سازمان‌ها در پیاده‌سازی برنامه‌های راهبردی می‌باشد، به‌طوری‌که بیش از ۷۰ درصد علت شکست راهبردها در مرحله اجرای آن‌ها نهفته است. دو دلیل اصلی و عمده این مشکل وجود دارد که عبارتند از: اول اینکه سازمان‌ها به‌طور معمول با قابلیت‌ها و توانمندی‌های مدیریتی اداره می‌شوند، حال آنکه پیاده‌سازی راهبردها بیش از آنکه نیازمند مدیریت باشد، نیازمند راهبری است. دلیل دوم این امر شکافی است که بین لایه راهبردی و لایه عملیاتی (مدیریتی) سازمان‌ها وجود دارد (عناستانی، ۱۳۹۸).

آینده پژوهی و برنامه‌ریزی راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری

آینده‌نگری یکی از ابزارهای بسیار مؤثر و مفید در راستای یاری به تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران است (Mahmoudi, 2010). امروزه، علم آینده پژوهی، مبانی نظری پراکنده و غیرمنسجم درخصوص برنامه ریزی برای آینده را به علم مدون با اصول و مبانی متقن تبدیل کرده که وظیفه آن، علاوه بر تحلیل روندهای گذشته، کشف، ابداع و ارزیابی آینده‌های ممکن، محتمل و مطلوب است (Zali, 2011). مطالعه‌های آینده و آینده پژوهی، حوزه پژوهشی نسبتاً جدیدی است که قلمرو آن همه عرصه‌های معرفت‌نظری و تکاپوهای علمی آدمی را در می‌نوردد (Maleki, 2006).

امروزه تلاش سازمان‌های پیشرو به منظور مقابله با بحران‌ها جهت حفظ حیاتشان از یکسو، ظهور جامعه فراصنعتی با حرکت از اقتصاد تولیدی به اقتصاد خدماتی با محوریت دانش به عنوان منبع نوآوری از سوی دیگر، همچنین

ایفای نقش سازنده و فزاینده ساختارهای محوری نظیر دانشگاه ها، سازمان های پژوهشی، مراکز رشد و توسعه در سازمان ها مؤید ضرورت پرداختن به پدیده آینده نگری است (Bodlai, 2011).

برنامه ریزی شهری در واقع به دنبال تأمین رفاه شهروندان، از طریق ایجاد محیطی بهتر، مساعدتر، سالم تر، آسان تر، مؤثرتر و دلپذیرتر می باشد. تلاش برنامه ریزان شهری در دوره های پیشین نیز معطوف به این اهداف بوده است. اما هر یک از آنها با استفاده از امکانات عصر خود، و میزان شناخت از محیط پیرامونی خود را پی گرفته اند، و در حد پیش بینی هایی از آینده و تحولات جامعه و روزگار خود داشته اند، توانسته اند در تحقق اهدافشان موفق باشند. در شرایط پر تحول کنونی، در برنامه ریزیهای توسعه مباحثی همچون فناوری اطلاعات و توسعه آن، ارتقای شاخص های بهداشتی و آموزشی، احداث شبکه های زیربنایی، توسعه خدمات اجتماعی و مسائلی از این قبیل از فضاهای قابلیت دار توسعه آینده و محورهای آن نیست بلکه از جمله الزامات و مقدمات توسعه برای حضور در جهان آینده است. بنابراین، برای ایفای نقش در آینده ضرورت دارد با اتکا به رویکردهای جدید برنامه ریزی، به طور جدی پیشرانهای توسعه و تحولات آینده براساس مگاترندها و روندهای ناپیوسته، سناریوسازی شده و متناسب با قابلیت ها و توانمندی های جامعه به واکاوی مسائل چالش برانگیز کنونی و آینده و برنامه ریزی برای حضور موفق در آینده اقدام شود (مقیم، ۱۳۹۴).

مهم ترین منابعی که نزدیک به موضوع پژوهش و به طور مستقیم با موضوع پژوهش ارتباط داشته، مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۱- پیشینه نظری پژوهش

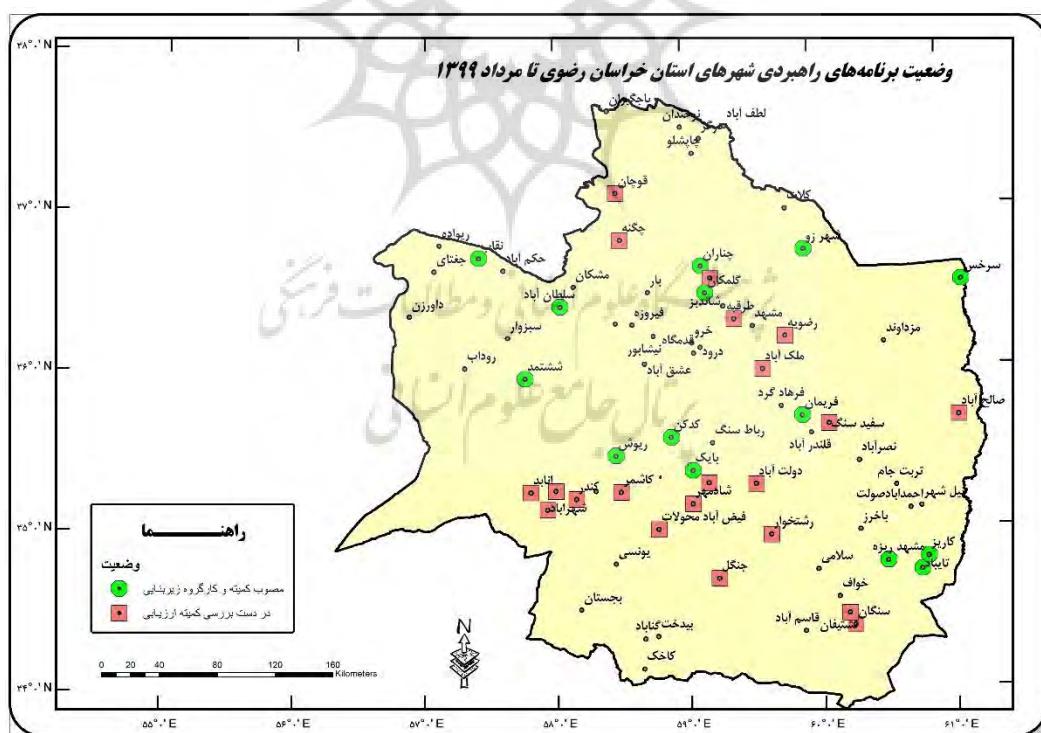
پژوهشگر	نتایج
سعیدنیا (۱۳۸۲)	وی معتقد است برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری کلیه فعالیت های تصمیم گیری و سیاست گذاری را همراه یکدیگر به صورت کامل و پویا در نظر می گیرد. انتخاب استراتژیک باید بتواند بین پنج عامل تعادل برقرار کند: «۱ دامنه انتخاب؛ ۲ پیچیدگی؛ ۳ ناسازگاری؛ ۴ عدم اطمینان؛ و ۵ پیشرفت».
رهنمای و همکاران (۱۳۸۸)	نتایج پژوهش بازگو می کنند که برای کمک به ایجاد فرآیندهای تصمیم سازی مشارکتی در شهرهای میانی کشورهای در حال توسعه و به منظور کاستن از سطح فقر شهری و تأمین توسعه پایدار، سازمان همکاری شهرها، راهبرد توسعه شهر به عنوان ابزار مؤثری ترویج شود.
رهنما و صادقی (۱۳۹۱)	بسترهای بایسته برای برپایی الگوی مدیریت استراتژیک شهری عبارت بودند از: «شاخص اطلاعات، تفکر استراتژیک، تعهد، خود نوسازی، ثبات نسبی، شفافیت، شهروندمداری، مشارکت، یکپارچگی، خودارزبابی و بسیج منابع.» یافته ها نشان داد که در کلان شهر مشهد میانگین ۱۱ شاخص مذکور برابر ۲/۲ است که کمتر از ۲/۵ (حد متوسط در طیف لیکرت) قرار دارد.
رهنما و همکاران (۱۳۹۱)	نتایج نشان داد که در گذر از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی استراتژیک فرصت های بالقوه شهر بانه و ضعف ها، در مقایسه با نقاط قوت و تهدیدهای فراروی شهر، از شدت بیشتری برخوردارند و این شهر از نظر راهبردی در وضعیت تدافعی قرار دارد.
اشرفی و جان بابانزاد (۱۳۹۳)	چشم انداز نهایی شهر ساوه بر ۶ محور استراتژیک استوار که عبارتند از شهری صنعتی و اقتصادی، شهری فرهنگی- تاریخی، شهری سالم و پایدار، توانمند در فرآوری محصولات کشاورزی، شهری دانشگاهی و قطب علمی منطقه و جذاب و بانشاط برای فعالیت ها و جشنواره های ورزشی و فرهنگی.
مقیم (۱۳۹۴)	سناریونویسی برای آینده و تشکیل سید سناریوها مبتنی بر متغیرهای تأثیرگذار در جامعه آینده از دیگر مراحل مهم در رویکرد نو به برنامه ریزی است که لازم است تمهیدات لازم و احتیاطی جهت برخورد با هرگونه آینده ممکن در جهان آینده اندیشیده شود.
حسینی سیاه گلی و قدمی (۱۳۹۵- الف)	نتایج پژوهش نشان می دهد عامل نگرشی - دانشی بر مبنای نظر کارشناسان، با توجه به میزان اختلاف، از میانگین مبنای پایین به دست آمده برای آن از اولویت بیشتری جهت گرایش به سمت برنامه ریزی استراتژیک دارد و ثانیاً هر ۴ مؤلفه نگرشی - دانشی، هنجاری - رفتاری، ارتباطی و نهادی - رسمی تأثیر مستقیم و معناداری بر فرایند تغییر و پذیرش رویکرد استراتژیک در برنامه ریزی شهری ایران دارند.
حسینی سیاه گلی و	نتایج نشان می دهد مانع نگرشی دانشی بزرگ ترین مانع پیشروی نظام برنامه ریزی شهری در ایران می باشد. و این باعث

<p>می‌شود که با توجه به مهم بودن این شاخص در صورت رفع موانع مربوط به این شاخص باید ابتدا نگرش و دانش که دو مقوله مهم و محافظه کارانه در برابر مقاومت می‌باشد را تقویت کرد، چنانچه به این دو مقوله توجه شود و شکاف میان این دو از بین رود مسلماً مسیر دستیابی به شرایط ایده آل در زمینه سایر شاخص‌ها نیز برای دستیابی به رویکرد استراتژیک تسهیل خواهد شد.</p>	<p>قدمی (۱۳۹۵- ب)</p>
<p>نتایج حاصل از پژوهش نشان داد که مهم‌ترین موانع پیشروی برنامه‌ریزی استراتژیک در ایران به ترتیب اولویت معیار نگرشی/دانشی، هنجاری/ رفتاری، ارتباطی و مدیریتی می‌باشد، که برای پیاده‌سازی آن راهکارهای پیشنهاد شده است، که نیازمند توجه جدی مدیران و برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای ایران است.</p>	<p>قدمی و حسینی سیاه‌گلی (۱۳۹۵)</p>
<p>نتایج به دست آمده از ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی و خارجی با توجه به نمره‌های نهایی عوامل داخلی که برابر ۲/۲۶ و عوامل خارجی با ۲/۴۰ که هرد کمتر از ۲/۵ و در نتیجه شاخص‌های استراتژی توسعه شهری دچار ضعف، به گونه‌ای که ماتریس داخلی - خارجی (IE) جایگاه شاخص‌های استراتژی توسعه شهری را نشان داد که در میان چهار موقعیت تهاجمی، محافظه کارانه، تدافعی و رقابتی، این شاخص‌ها در موقعیت تدافعی قرار دارند.</p>	<p>احدنژاد و همکاران (۱۳۹۷)</p>
<p>نتایج پژوهش نشانگر وضعیت نامطلوب کلان شهر کرمانشاه در چهار شاخص استراتژی توسعه شهری است. واضح است، در درون ساختار متمرکز نظام برنامه‌ریزی شهری و حاکمیت مطلق سیاست‌ها و تصمیم‌های دولت مرکزی، برنامه‌ریزی دموکراتیک به طور اعم و رویکرد مشارکتی از طریق CDS به طور اخص، کاری غیرممکن یا بسیار دشوار خواهد بود.</p>	<p>علی‌اکبری و کاماسی (۱۳۹۷)</p>
<p>نتایج نشان می‌دهد که عواملی با ماهیت کالبدی، خدماتی، اقتصادی، دسترسی و حمل‌ونقل به پایداری در شهر جدید اندیشه کمک نموده‌اند و مهم‌ترین عواملی که پایداری را در آن تحدید می‌کنند، ماهیت اجتماعی، زیست‌محیطی دارند و مهم‌ترین راهبرد برای تقویت پایداری عبارت است از توجه به رعایت عدالت در توزیع خدمات و امکانات.</p>	<p>پریزادی و بیگدلی (۱۳۹۷)</p>
<p>نتایج نشان می‌دهد از میان چهار حالت تهاجمی، محافظه کارانه، رقابتی و تدافعی شهر قائم‌شهر از نظر موقعیت حکمروایی شایسته شهری در حالت تدافعی قرار دارد. به همین دلیل راهبردهای مناسب جهت موقعیت تدافعی و با استفاده از ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی جهت اولویت‌بندی هریک از راهبردها مشخص گردید.</p>	
<p>وی عنوان می‌کند که پروژه‌های توسعه استراتژی که دولت می‌تواند برای کمک به توسعه مجدد مناطق شهری در نظر بگیرد توسط گروه صاحبان کسب‌وکار در سطح ایالت میشیگان قابل اجرا است.</p>	<p>Leigh (2000)</p>
<p>بنابراین عقاید فلوریدا با اقدامات شهرداری باعث شد حتی آنچه از قبل یکی از بزرگ‌ترین شهرهای قطبی اقتصادی و نژادی ایالات متحده بود، تسکین بیشتری بخشد.</p>	<p>Zimmerman (2008)</p>
<p>اجرای استراتژی‌های توسعه شهری به توصیف منشأ، اجرا و تأثیر استراتژی‌های بازسازی شهری و طرح‌های طراحی شده برای جذب ساکنان، کسب‌وکار، شغل، خریداران و بازدیدکننده‌ای برای مکان‌های که در چند دهه کاهش و رها شده‌اند، می‌پردازد.</p>	<p>Varady (2011)</p>
<p>در این مقاله مقایسه دو تعریف خاص از استراتژی‌های توسعه شهر مطرح شده توسط اتحادیه شهرها و بانک جهانی به منظور دستیابی به توسعه پایدار به بیان و تحلیل شده است.</p>	<p>Rasoolimanesh et al (2011)</p>
<p>نتایج نشان داد که اثربخشی استراتژی‌ها و توزیع آثار آن می‌تواند بسیار متفاوت از آنچه باشد که بدون بهره‌گیری از یک مدل شبیه‌سازی انجام می‌شود. مدل شبیه‌سازی شده پژوهش نشان داده است که تصمیم‌گیری شهری می‌تواند به توسعه‌دهندگان استراتژی شهری در درک بسیاری از تعاملات محلی در شهرها، بررسی راهبردها، و بهبود رفاه جامعه کمک کند.</p>	<p>Gao et al. (2012)</p>
<p>این دستاورد بر اساس تعاریف مختلف CDS در سطح مختلف متفاوت است. این مقاله با انتخاب برخی تعاریف خاص از CDS توسط آژانس‌های بین‌المللی، این موفقیت را مورد مطالعه و مقایسه قرار می‌دهد.</p>	<p>Rasoolimanesh et al (2012)</p>
<p>نتایج نشان داد که بین عوامل موفقیت و پیاده‌سازی CDS در قزوین رابطه مثبت وجود دارد. ایجاد اجماع، مشارکت مؤثر، نهادینه شدن، رهبری و ظرفیت‌سازی از عوامل تعیین‌کننده موفقیت CDS است. این عوامل تأثیر مثبتی در اجرای CDS دارند.</p>	<p>Rasoolimanesh et al (2014)</p>
<p>مطالعه با بررسی تأثیر ذینفعان، مدیریت مالی، نهادینه‌سازی، ایجاد ظرفیت و رهبری در اجرای آینده CDS به ادبیات اجرای CDS کمک می‌کند. در یک سطح عملی‌تر، این یافته‌ها به گسترش دانش مربوط به چگونگی اجرای موفقیت‌آمیز CDS در زمینه ایران کمک می‌کند.</p>	<p>Rasoolimanesh et al (2015)</p>

جمع بندی پیشینه پژوهش نشان می دهد، به طور کلی مطالعات انجام شده تاکنون پیرامون برنامه ریزی استراتژیک توسعه شهری (CDS) و با توجه مدت زمان نسبتاً کم از شروع ابلاغ و اجرای برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها توسط وزارت کشور در سال ۱۳۹۵ تاکنون مطالعات خاصی پیرامون این نوع از برنامه‌های راهبردی در کشور انجام نشده است، حال آن‌که در پژوهش پیش‌رو تلاش بر این است که پیشران‌های کلیدی مؤثر بر افزایش اثربخشی مطالعه و اجرای این برنامه در دستور کار قرار گیرد.

۳. روش شناسی پژوهش

روش پژوهش در نوشتار حاضر بر اساس هدف از نوع کاربردی و بر اساس ماهیت، توصیفی- تحلیلی با رویکرد آینده پژوهی است. در این پژوهش جمع‌آوری اطلاعات به روش اسنادی (منابع کتابخانه‌ای، مجله‌های علمی) و میدانی (پرسشنامه) بوده است. پرسش‌نامه به جهت استخراج پیشران‌های کلیدی مؤثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها، در قالب پرسشنامه میک مک تهیه و در بین اعضای جامعه آماری توزیع و تکمیل شده است. در پژوهش حاضر، نمونه‌گیری موضوعیت ندارد، بلکه پرسش‌شوندگان تمام شهرداری‌ها و مشاورینی هستند که برنامه راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری خود را تدوین و جهت ارزیابی علمی به دفتر امور شهری ارسال نموده‌اند. از بین ۵۵ شهر استان خراسان رضوی که برنامه راهبردی- عملیاتی آن‌ها در حال تدوین است، فقط تا مرداد ۱۳۹۹ تعداد ۳۵ برنامه به دبیرخانه ارزیابی علمی برنامه‌های راهبردی رسیده و مراحل ارزیابی علمی خود را طی می‌نماید، لذا جامعه آماری پژوهش حاضر ۱۴ مشاور و ۳۵ شهرداری است که کمی بیش از یک سوم شهرهای استان را شامل می‌گردد.



شکل ۱- آخرین وضعیت بررسی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌های استان

برای بررسی روایی پرسشنامه از نظرات اساتید دانشگاه استفاده و اصلاحات لازم بر اساس پیشنهادات ارائه شده، انجام شد. پس از تکمیل پرسشنامه، به جهت سنجش پایایی از روش آلفای کرونباخ استفاده شده است. با توجه به اینکه میزان آلفا در این متغیر بالای ۰,۷ است، پایایی آنها قابل قبول و مناسب ارزیابی می‌شود. به جهت تجزیه و تحلیل داده‌ها و تحلیل ساختاری تأثیرگذاری هریک از شاخص‌های موثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها از نرم افزار Micmac استفاده شد که در ابتدا تأثیر متغیرها نسبت به یکدیگر از صفر تا چهار براساس طیف تعریف شده در این نرم افزار و بر نظر کارشناسان و متخصصان ارزش گذاری شد؛ سپس تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم و همچنین شاخص‌های دارای پتانسیل اثرگذار و اثرپذیر مستقیم و غیرمستقیم و در نهایت تأثیرگذارترین شاخص‌های کلیدی شناسایی شده است.

در این بخش قابل ذکر است که شاخص‌های ۴۵ گانه اثرگذار بر برنامه‌های راهبردی- عملیاتی تبدیل به چهار مولفه مدیریتی- نهادی، ارتباطی، هنجاری- رفتاری و نگرشی- دانشی و سپس مورد آزمون قرار گرفت. در این بخش با استفاده از نظرات کارشناسی و با بهره‌گیری از روش‌های آینده پژوهی به ارزیابی عوامل موثر بر افزایش موفقیت در حوزه تدوین و اجرای برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری در افق ۲۰ ساله برنامه‌ریزی در ایران پرداخته که نتایج آن به تفصیل در حوزه‌های مختلف در ادامه ارائه خواهد شد. در این بخش با استفاده از مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای و پنل خبرگان، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌های شناسایی و در ادامه با استفاده از روش کمی آینده‌پژوهی و استفاده از نرم‌افزار MICMAC به میزان تأثیرگذاری یا تأثیرپذیری عوامل شناسایی شده اقدام گردید. جدول زیر دسته‌بندی متغیرها جهت معرفی به مدل تحلیل اثرات متقاطع را نشان می‌دهد.

جدول ۲- عوامل اثرگذار بر افزایش اثربخشی در تدوین و اجرای برنامه‌های راهبردی- عملیاتی

مؤلفه	شاخص
عوامل مدیریتی- نهادی	انعطاف‌پذیر نمودن سیستم تدوین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از لحاظ تدوین، تصویب و اجرای برنامه (Mn1)؛ تحقق بخشیدن به یک برنامه جامع و یکپارچه عملیاتی (Mn2)؛ فرهنگ‌سازی برای استقرار برنامه‌ریزی استراتژیک و الزامات اجرایی آن (Mn3)، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی- فضایی هر شهر (Mn4)، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری (Mn5)، تدوین استانداردهایی برای تسهیل کنترل برنامه راهبردی- عملیاتی (Mn6)، هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه (Mn7)، ایجاد هماهنگی بین مشاوران برنامه‌های راهبردی و طرح‌های جامع و تفصیلی (Mn8)، ارزیابی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر توسعه شهر (Mn9)، تحلیل شکاف میان وضع موجود و وضع مطلوب در آینده (Mn10)، تقویت ستاد تصویب و پایش برنامه‌های راهبردی و عملیاتی در استانداری و فرمانداری (Mn11)، تسریع در فرایند تصویب برنامه و پایش مستمر آن‌ها (Mn12)
عوامل ارتباطی	ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (دی‌نفعان) (E1)، توجه به تغییرات شدید تکنولوژیکی و عصر اطلاعات (E2)، بهبود ارتباطات فناوری با الگوسازی و بومی‌سازی محلی (E3)، شکل‌گیری یک محیط رقابتی و ارتباط با شهرهای پیش‌رو (E4)، ایجاد زمینه‌سازی لازم برای بهره‌مندی از خلاقیت شهروندان (E5)، دانایی‌محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی (E6)، توجه به معیشت، اشتغال‌زایی و آینده‌نگری منابع انسانی (E7)، افزایش درجه انتخاب شهروندان و توجه به خواسته‌های آنان (E8)، بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان‌ها (E9)، تعامل شدید بین مولفه‌های اقتصادی محلی، منطقه‌ای و ملی و حتی بین‌المللی (E10)، کاهش بوروکراسی اداری جهت سرعت بخشیدن به پیشرفت امور (E11)
عوامل هنجاری- رفتاری	ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه (R1)، هماهنگ‌سازی مهارت‌ها، منابع، توانمندی‌های شهر و پیرامون (R2)، نهادینه‌سازی فرهنگ تغییر، ظرفیت‌سازی و سناریوسازی متناسب با توان شهر (R3)، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری (R4)، ارتقای حس مسئولیت‌پذیری مدیران و برنامه‌ریزان در قبال طرح‌های توسعه شهری (R5)، ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها) (R6)، کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار (R7)، تحقق خرد جمعی و تصمیم‌سازی در نظام برنامه‌ریزی (R8)، ارتباط متقابل

بین سطوح کلان و هماهنگی بیشتر بین برنامه‌ها و نیازهای روز (R9)، تبدیل شدن برنامه‌ها به یک خواست جمعی (R10)، پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها (R11)

اصلاح ساختارها و فرایندها جهت ارتقای سطح خدمات رسانی و ساماندهی کاربری‌ها (H1)، بهبود مدیریت هزینه به‌منظور پایداری مالی و اثربخشی کارکردی (H2)، شناخت بهتر منابع و امکانات و بهره‌گیری از فرصت‌ها (H3)، ارتقای مشارکت مردمی و بهره‌مندی عموم مردم از امکانات عمومی (H4)، آمادگی تغییر سازمان‌های مرتبط با مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (H5)، نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک (H6)، پذیرش تغییر از نگرش متمرکز در برنامه‌ریزی به نگرش مشارکتی (H7)، استقبال مشاوران از الگوی برنامه‌ریزی راهبردی- عملیاتی (H8)، مشارکت ذی‌نفعان و به‌ویژه نخبگان و سرمایه‌گذاران و ... در فعالیت‌ها و پروژه‌های توسعه شهری (H9)، دانش محور و سناریوسازی (شهر الکترونیک، شهر آکولوژیک، شهر هوشمند و غیره) (H10)، تحقق رویکرد حکمروایی خوب شهری در برنامه‌های راهبردی (H11)

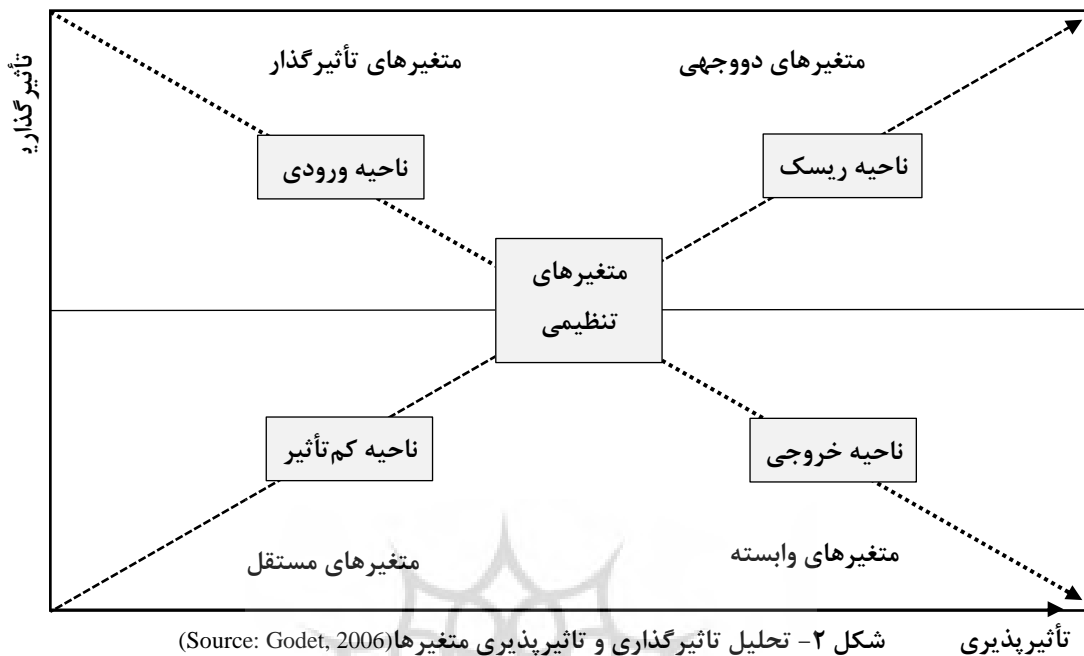
مآخذ: انجام مطالعات اکتشافی و مصاحبه با مشاوران و مدیران پروژه‌های شهرداری‌ها، ۱۳۹۹

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های توصیفی پژوهش نشان می‌دهد که از مجموع ۴۸ نفر کارشناسان مورد پرسشگری ۶۳/۲ درصد مرد و ۳۶/۸ درصد زن و ۱۰/۵ درصد دارای مدرک کارشناسی، ۳۱/۶ درصد دارای مدرک کارشناسی ارشد و ۵۷/۹ درصد دارای مدرک دکتری و به لحاظ تخصص، ۳۱،۶ درصد از پاسخگویان دارای مدرک تحصیلی در رشته برنامه‌ریزی شهری، حدود ۲۱ درصد افراد در رشته مهندسی عمران، ۲۱ درصد در رشته شهرسازی، ۱۰،۶ درصد در رشته محیط‌زیست، ۱۰،۶ درصد در رشته مهندسی صنایع و MBA و ۵،۲ درصد در حوزه علوم اجتماعی بوده‌اند. در ادامه با استفاده از روش کمی آینده پژوهی و استفاده از مدل معادلات ساختاری (Micmac) به میزان تاثیرگذاری یا تاثیرپذیری عوامل شناسایی شده اقدام گردید (جدول ۳). با توجه به ابعاد ماتریس‌های مدیریتی- نهادی، ارتباطی، هنجاری- رفتاری و نگرشی- دانشی درجه پرشدگی آن‌ها بین ۸۹/۶ تا ۹۰/۹ درصد است که نشان می‌دهد عوامل انتخاب شده تاثیر زیادی بر روی هم گذاشته‌اند. از مجموع ۴۵۹ رابطه قابل ارزیابی در این ماتریس‌ها، ۴۸ رابطه‌ای با مقدار صفر وجود دارد به این معنی است که عوامل بر همدیگر تاثیر نگذاشته یا از همدیگر تاثیر نپذیرفته‌اند. ۱۳۳ رابطه، عددشان یک بوده است به این معنی که تاثیر کمی نسبت به هم داشته‌اند، ۲۹۸ رابطه، عددشان دو بوده است به این معنی که رابطه تاثیرگذار نسبتاً قوی داشته‌اند، ۲۸ رابطه، عددشان سه بوده است بدین معنی که روابط عامل‌های کلیدی بسیار زیاد بوده است و از تاثیرگذاری و تاثیرپذیری زیادی برخوردار بوده‌اند. درنهایت هیچ رابطه‌ای با مقدار P وجود نداشته است که نشان دهنده روابط پتانسیلی و غیرمستقیم عامل‌ها بوده است.

جدول ۳- تحلیل داده‌های ماتریس و تأثیرات متقاطع عوامل مؤثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌ها

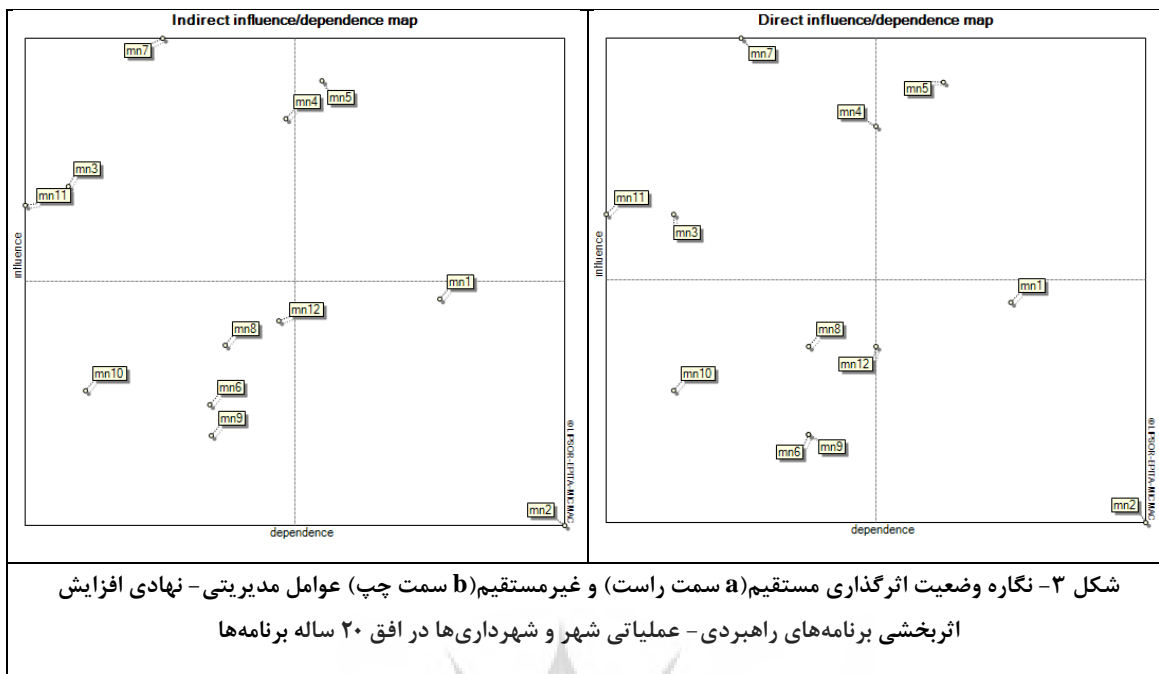
اطلاعات ماتریس	مدیریتی- نهادی	ارتباطی	هنجاری- رفتاری	نگرشی- دانشی
ابعاد ماتریس	۱۲	۱۱	۱۱	۱۱
تعداد تکرار	۲	۲	۲	۲
تعداد صفر	۱۵	۱۱	۱۱	۱۱
تعداد یک	۴۶	۴۲	۲۵	۲۰
تعداد دو	۷۵	۶۴	۷۷	۸۲
تعداد سه	۸	۴	۸	۸
تعداد P	۰	۰	۰	۰
جمع	۱۲۹	۱۱۰	۱۱۰	۱۱۰
درجه پرشدگی	۸۹،۵۸	۹۰،۹۰	۹۰،۹۰	۹۰،۹۰



در ماتریس مقاطع جمع اعداد سطرهای هر متغیر، میزان تأثیرگذاری و جمع ستونی هر متغیر نیز میزان تأثیرپذیری آن متغیر را از متغیرهای دیگر نشان می‌دهد. نحوه توزیع و پراکنش متغیرها در صفحه پراکندگی، از پایداری یا ناپایداری سیستم حکایت می‌کند. در بخش روش‌شناسی و تحلیل میک‌مک در مجموع دو نوع پراکنش تعریف شده است که به نام سیستم‌های پایدار و سیستم‌های ناپایدار معروف هستند. در سیستم‌های پایدار پراکنش متغیرها به صورت L انگلیسی نشان داده شده است؛ یعنی برخی متغیرها دارای تأثیرگذاری بالا و برخی دارای تأثیرپذیری بالا هستند. در سیستم‌های پایدار مجموعاً سه دسته متغیر را می‌توان مشاهده کرد: الف: متغیرهای بسیار تأثیرگذار بر سیستم (عوامل-کلیدی). ب: متغیرهای مستقل. ج: متغیرهای خروجی سیستم (متغیرهای نتیجه). با توجه به شکل (۲)، در سیستم جایگاه هریک از عوامل و نقش آن کاملاً روشن شده است. اما در سیستم‌های ناپایدار وضعیت پیچیده‌تر از سیستم‌های پایدار است. در این سیستم، متغیرها حول محور قطبی صفحه پراکنده هستند و متغیرها در بیشتر مواقع حالت بینابینی از تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را نشان می‌دهند که این امر ارزیابی و شناسایی عوامل کلیدی را بسیار مشکل می‌کند. با وجود این، در این سیستم نیز راه‌هایی ترسیم شده است که می‌تواند راهنمای گزینش و شناسایی عوامل کلیدی باشد. در مجموع متغیرها دارای دو نوع تأثیر هستند: تأثیر مستقیم و تأثیر غیرمستقیم که به ترتیب بررسی خواهند شد.

۱.۴. عوامل نهادی - مدیریتی اثرگذار بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی - عملیاتی

همانطور که در نقشه پراکندگی خروجی تأثیرات مستقیم شکل ۳ (a سمت راست) و تأثیرات غیرمستقیم شکل ۳ (b سمت چپ) ۱۲ عامل کلیدی عوامل مدیریتی-نهادی اثرگذار بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی-عملیاتی در افق برنامه‌ریزی دیده می‌شود. در بررسی اثرات مستقیم غیرمستقیم ۴ عامل تأثیرگذار و ۵ عامل کم تأثیر (مستقل)، دو عامل وابسته و یک عامل دوجبهی است.

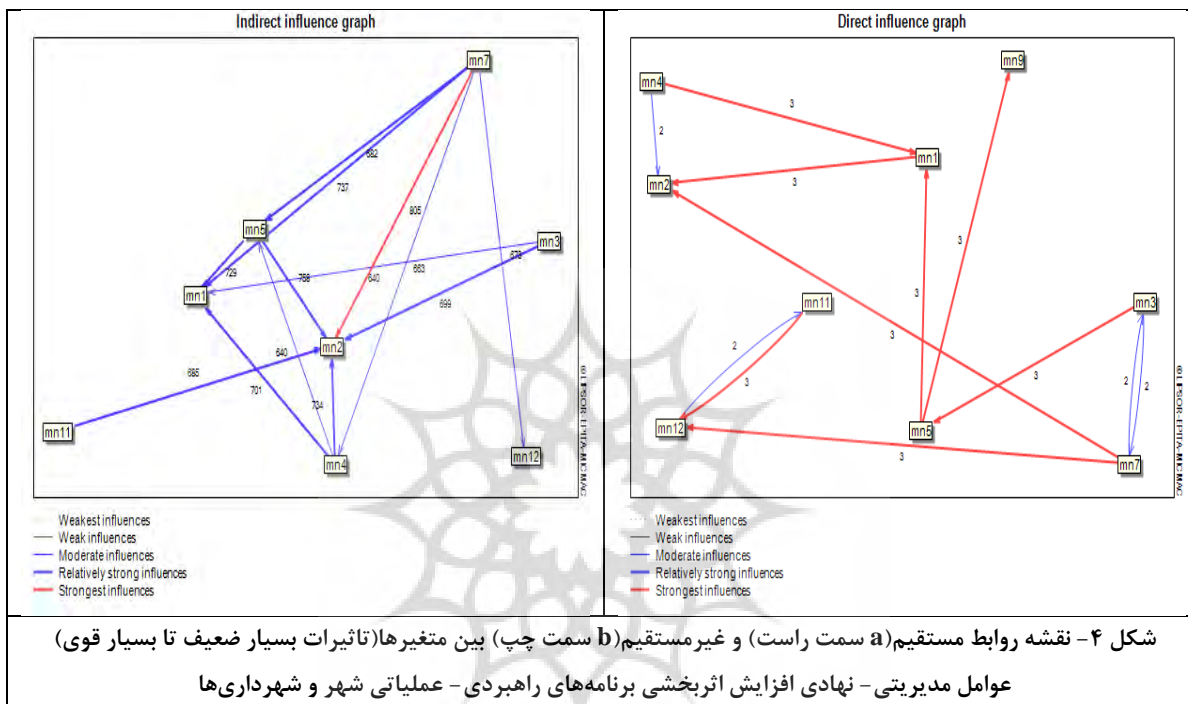


جدول ۴- تحلیل وضعیت اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم عوامل مدیریتی - نهادی افزایش اثربخشی برنامه‌ها

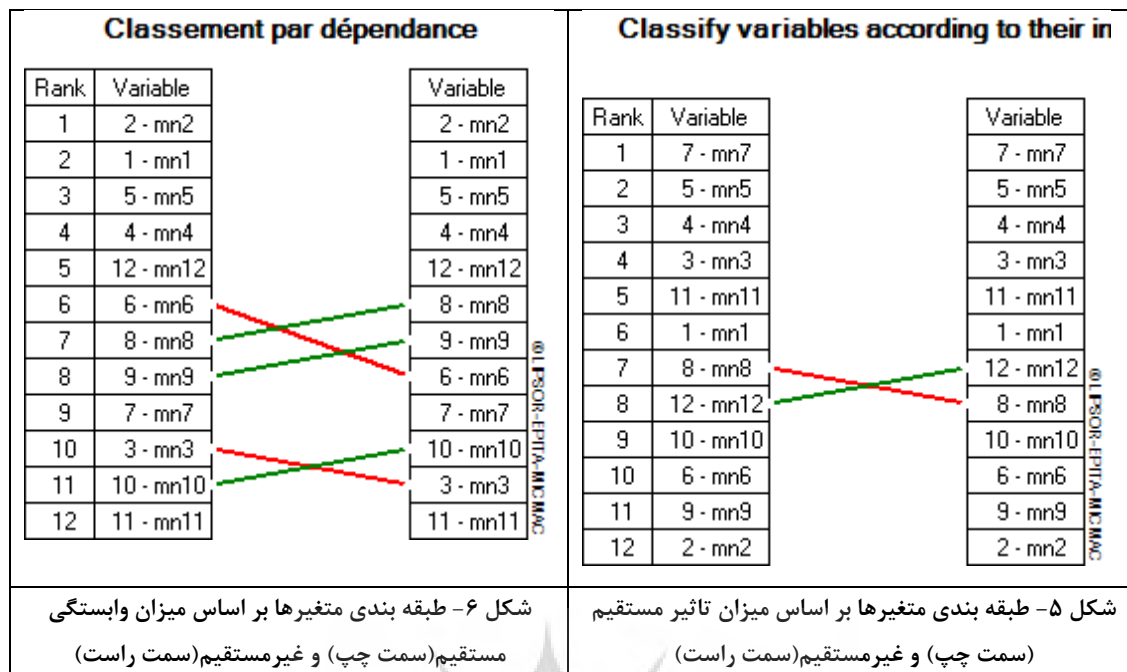
نوع متغیر	شاخص های مربوطه
متغیرهای تاثیرگذار	فرهنگ‌سازی برای استقرار برنامه‌ریزی استراتژیک و الزامات اجرایی آن (Mn3)، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی-فضایی هر شهر (Mn4)، هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه (Mn7)، تقویت ستاد تصویب و پایش برنامه‌های راهبردی و عملیاتی در استانداری و فرمانداری (Mn11).
متغیرهای تاثیرپذیر	انعطاف‌پذیر نمودن سیستم تدوین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از لحاظ تدوین، تصویب و اجرای برنامه (Mn1)، تحقق بخشیدن به یک برنامه جامع و یکپارچه عملیاتی (Mn2).
متغیرهای مستقل	تدوین استانداردهایی برای تسهیل کنترل برنامه راهبردی-عملیاتی (Mn6)، ایجاد هماهنگی بین مشاوران برنامه‌های راهبردی و طرح‌های جامع و تفصیلی (Mn8)، ارزیابی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر توسعه شهر (Mn9)، تحلیل شکاف میان وضع موجود و وضع مطلوب در آینده (Mn10)، تسریع در فرآیند تصویب برنامه و پایش مستمر آن‌ها (Mn12).
متغیرهای دوجوهی	
متغیرهای ریسک	توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری (Mn5).
متغیرهای هدف	انعطاف‌پذیر نمودن سیستم تدوین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از لحاظ تدوین، تصویب و اجرای برنامه (Mn1).

مقدار تاثیری که تک‌تک عوامل بر یکدیگر می‌گذارند توسط مدل معادلات ساختاری (Mimac) به توان‌های مختلف رسیده است که مجموع آنها مقدار کمی تاثیرپذیری یا تاثیرگذاری را تشکیل می‌دهد. در این راستا، با توجه به ۱۲ متغیر بررسی شده برای عامل مدیریتی - نهادی، متغیرهای هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه (۲۴)، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری (۲۳)، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی-فضایی هر شهر (۲۲) به ترتیب بالاترین ارزش ستونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تاثیرگذاری از دیگر متغیرها بوده‌اند. به عبارتی، مهم‌ترین ویژگی این متغیرها، تاثیرپذیری پایین و تاثیرگذاری

بالاست. در تأثیر غیرمستقیم متغیرها بر یکدیگر، نرم‌افزار این متغیرها را به توان های ۲، ۳، ۴، ۵ و... رسانده و بر این اساس، اثرات مربوطه سنجیده می‌شود. در این میان متغیرهای تحقق بخشیدن به یک برنامه جامع و یکپارچه عملیاتی (۱۶۶۲۹)، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری (۱۶۰۸۶)، فرهنگ‌سازی برای استقرار برنامه‌ریزی استراتژیک و الزامات اجرایی آن (۱۵۲۵۲)، تسریع در فرآیند تصویب برنامه و پایش مستمر آن‌ها (۱۴۲۰۸) به ترتیب دارای بیشترین ارزش ستونی محاسبه‌شده و دارای بیشترین میزان تأثیرپذیری از دیگر متغیرها بوده‌اند.



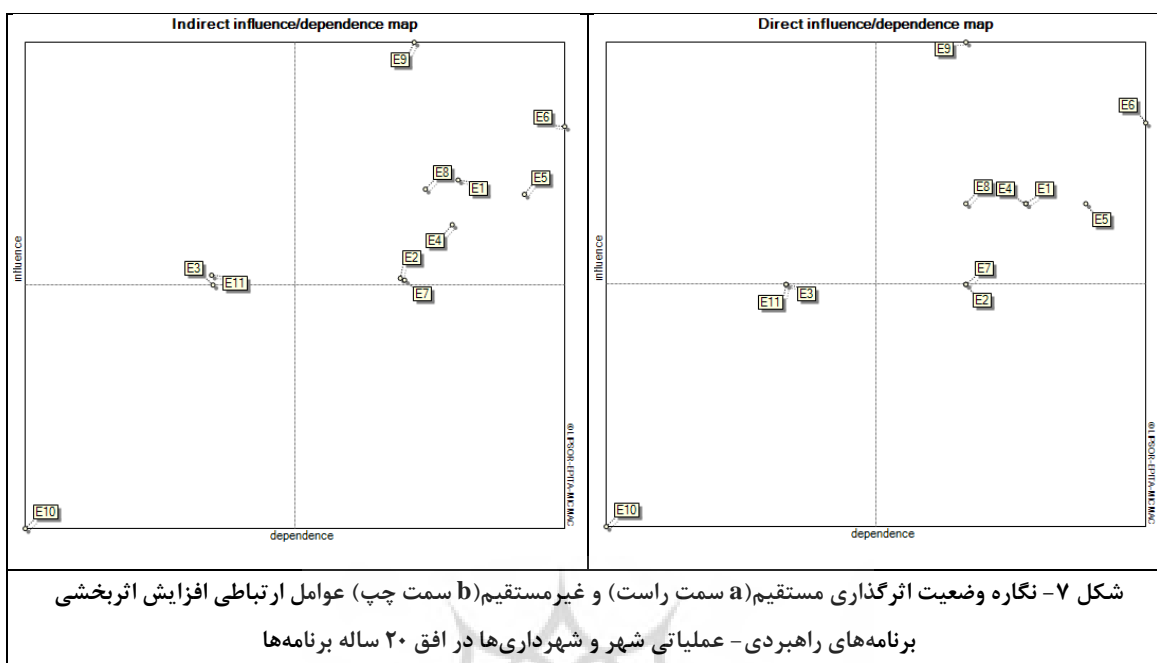
برحسب ماتریس تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم، می‌توان گفت که شاخص‌های هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی-فضایی هر شهر به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری مستقیم قرار گرفته‌اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها داشته‌اند. در قسمت سمت راست شکل ۵، متغیرهای هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی-فضایی هر شهر به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری غیرمستقیم قرار گرفته‌اند.



بر حسب ماتریس وابستگی مستقیم و غیرمستقیم می توان گفت که شاخص های تحقق بخشیدن به یک برنامه جامع و یکپارچه عملیاتی، انعطاف پذیر نمودن سیستم تدوین برنامه ریزی و مدیریت شهری از لحاظ تدوین، تصویب و اجراء برنامه ، توجه به تفکر استراتژیک، آینده پژوهی و و پویایی محیط شهری به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی مستقیم قرار گرفته اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری ها در افق ۲۰ ساله برنامه ها داشته اند. در قسمت سمت راست شکل ۶، متغیرهای تحقق بخشیدن به یک برنامه جامع و یکپارچه عملیاتی ، انعطاف پذیر نمودن سیستم تدوین برنامه ریزی و مدیریت شهری از لحاظ تدوین، تصویب و اجراء برنامه ، توجه به تفکر استراتژیک، آینده پژوهی و و پویایی محیط شهری به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی غیرمستقیم قرار گرفته اند.

۲.۴. عوامل ارتباطی مؤثر در افزایش اثربخشی برنامه های راهبردی- عملیاتی

همانطور که در نقشه پراکندگی خروجی تاثیرات مستقیم شکل ۷ (a سمت راست) و تاثیرات غیرمستقیم شکل ۷ (b سمت چپ) ۱۱ عامل کلیدی عوامل ارتباطی اثرگذار بر افزایش اثربخشی برنامه های راهبردی- عملیاتی در افق برنامه ریزی دیده می شود. در بررسی اثرات مستقیم غیرمستقیم ۳ عامل کم تاثیر (مستقل)، یک عامل وابسته و ۸ عامل دوجوهی (ریسک) است.

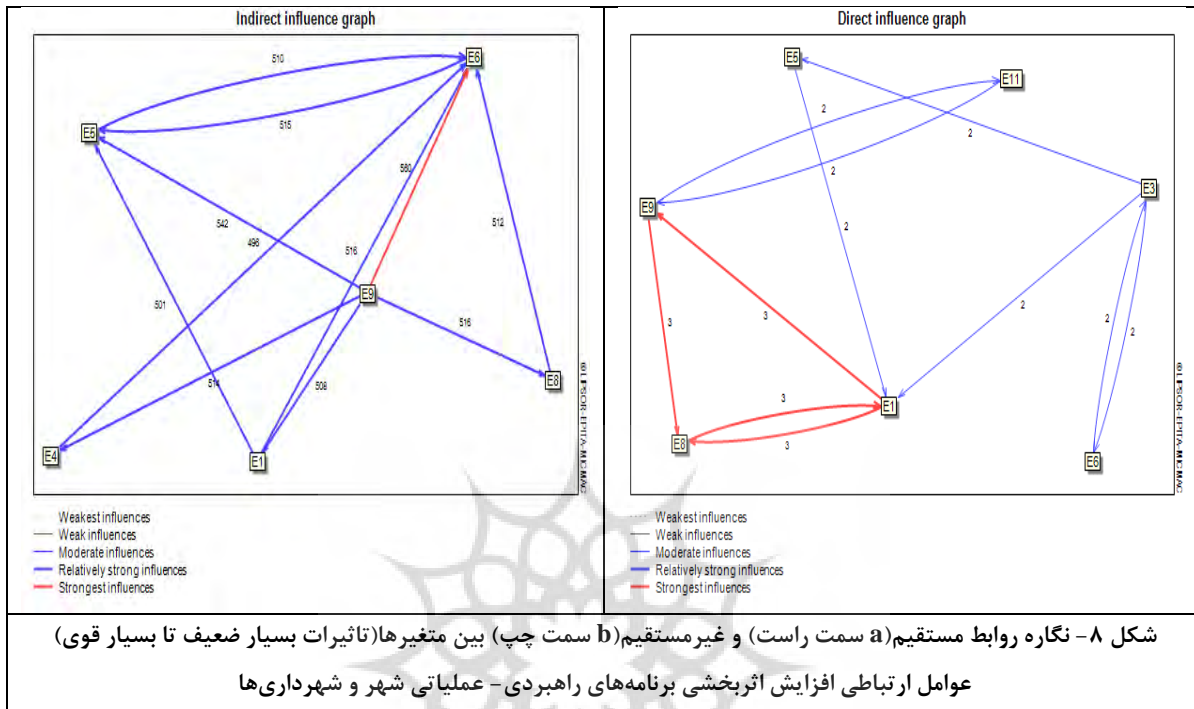


جدول ۵- تحلیل وضعیت اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم عوامل ارتباطی افزایش اثربخشی برنامه‌ها

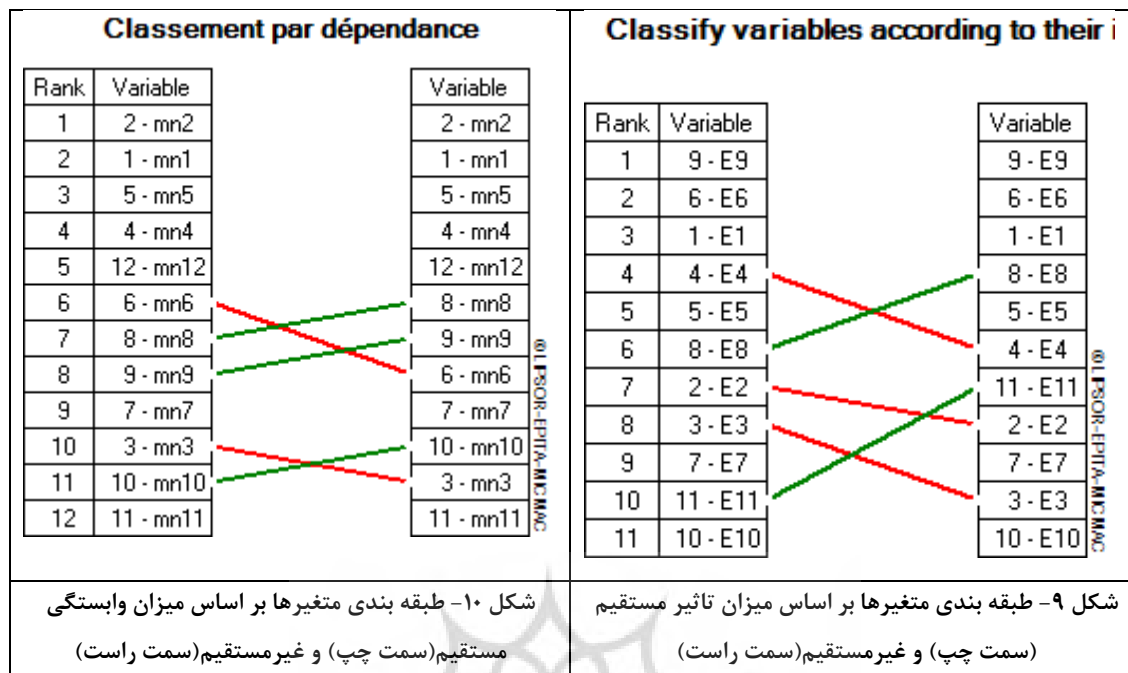
نوع متغیر	شاخص‌های مربوطه
متغیرهای تاثیرگذار	-
متغیرهای تاثیرپذیر	توجه به تغییرات شدید تکنولوژیکی و عصر اطلاعات (E1)
متغیرهای مستقل	بهبود ارتباطات فناوری با الگوسازی و بومی‌سازی محلی (E3)، کاهش بوروکراسی اداری جهت سرعت بخشیدن به پیشرفت امور (E11)، تعامل شدید بین مولفه‌های اقتصادی محلی، منطقه‌ای و ملی و حتی بین المللی (E10).
متغیرهای دوجوهی	-
متغیرهای ریسک	ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان) (E1)، شکل‌گیری یک محیط رقابتی و ارتباط با شهرهای پیش‌رو (E4)، ایجاد زمینه‌سازی لازم برای بهره‌مندی از خلاقیت شهروندان (E5)، دانایی‌محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی (E6)، توجه به معیشت، اشتغال‌زایی و آینده‌نگری منابع انسانی (E7)، افزایش درجه انتخاب شهروندان و توجه به خواسته‌های آنان (E8)، بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان‌ها (E9).
متغیرهای هدف	توجه به تغییرات شدید تکنولوژیکی و عصر اطلاعات (E1)

با توجه به نتایج بررسی ۱۱ متغیر برای عامل ارتباطی، متغیرهای بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان‌ها (۱۹)، دانایی‌محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی (۱۸)، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان) (۱۷) به ترتیب بالاترین ارزش ستونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تأثیرگذاری از دیگر متغیرها بوده‌اند. به عبارتی، مهم‌ترین ویژگی این متغیرها، تأثیرپذیری پایین و تأثیرگذاری بالاست. در بررسی اثرات پتانسیل غیرمستقیم ۱۸ مشاهده می‌شود که بیشترین توزیع و پراکندگی شاخص‌ها را متغیرهای مستقل تشکیل می‌دهند. در تأثیر غیرمستقیم متغیرها بر یکدیگر، نرم‌افزار این متغیرها را به توان‌های ۲، ۳، ۴، ۵ و... رسانده و بر این اساس، اثرات مربوطه سنجیده می‌شود. در این میان متغیرهای دانایی‌محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی

(۵۴۳۶)، ایجاد زمینه سازی لازم برای بهره مندی از خلاقیت شهروندان (۵۲۶۵)، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی نفعان) (۴۹۸۴)، شکل گیری یک محیط رقابتی و ارتباط با شهرهای پیشرو (۴۹۵۹) به ترتیب دارای بیشترین ارزش ستونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تأثیرپذیری از دیگر متغیرها بوده اند.



برحسب ماتریس تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم می توان گفت که شاخص های بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان ها، دانایی محوری سازمان ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی نفعان) به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری مستقیم قرار گرفته اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری ها در افق ۲۰ ساله برنامه ها داشته اند. در قسمت سمت راست شکل ۹ متغیرهای بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان ها، دانایی محوری سازمان ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی نفعان) به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری غیرمستقیم قرار گرفته اند.



بر حسب ماتریس وابستگی مستقیم و غیرمستقیم می‌توان گفت که شاخص‌های توجه به تغییرات شدید تکنولوژیکی و عصر اطلاعات، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان)، ایجاد زمینه‌سازی لازم برای بهره‌مندی از خلاقیت شهروندان به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی مستقیم قرار گرفته‌اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها داشته‌اند. در قسمت سمت راست شکل ۱۰، متغیرهای توجه به تغییرات شدید تکنولوژیکی و عصر اطلاعات، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان)، ایجاد زمینه‌سازی لازم برای بهره‌مندی از خلاقیت شهروندان به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی غیرمستقیم قرار گرفته‌اند.

۳.۴ عوامل هنجاری- رفتاری مؤثر در افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی

بر پایه نتایج نقشه پراکندگی خروجی تاثیرات مستقیم شکل ۱۱ (a سمت راست) و تاثیرات غیرمستقیم شکل ۱۱ (b سمت چپ) ۱۱ عامل کلیدی عوامل هنجاری- رفتاری اثرگذار بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی در افق برنامه‌ریزی دیده می‌شود. در بررسی اثرات مستقیم و غیرمستقیم، ۲ عامل تأثیرگذار، دو عامل وابسته و ۷ عامل دوجوهی (ریسک) است.

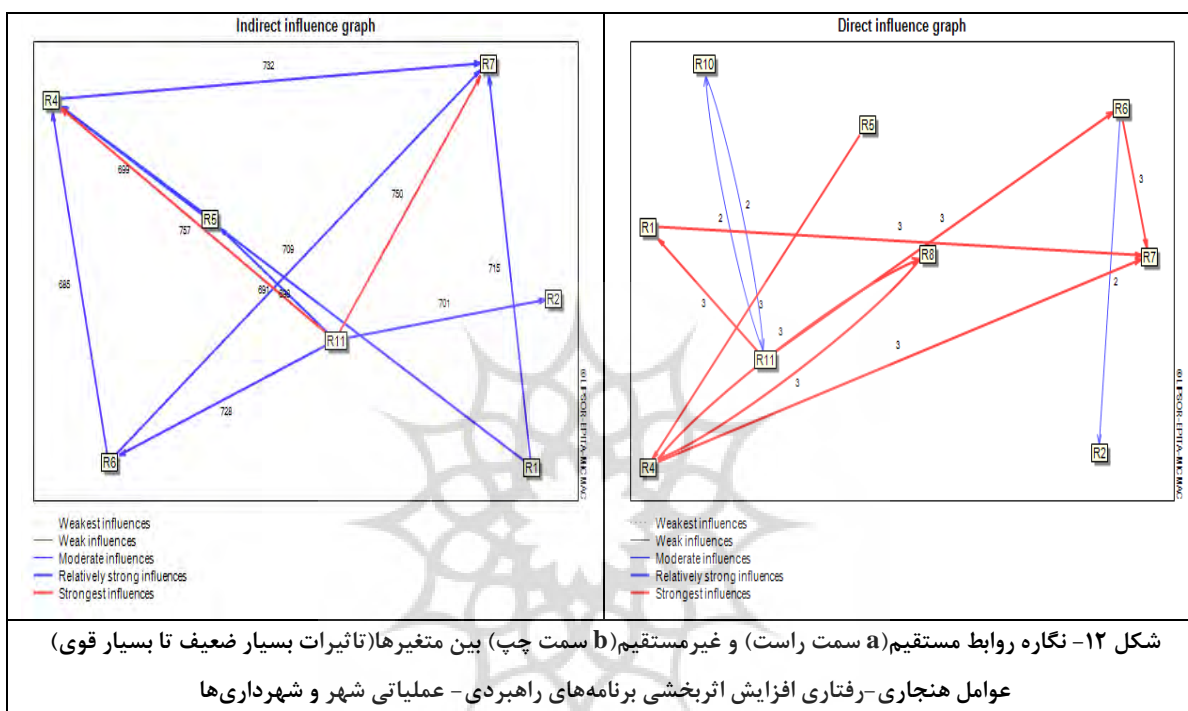


جدول ۶- تحلیل وضعیت اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم عوامل هنجاری- رفتاری افزایش اثربخشی برنامه‌ها

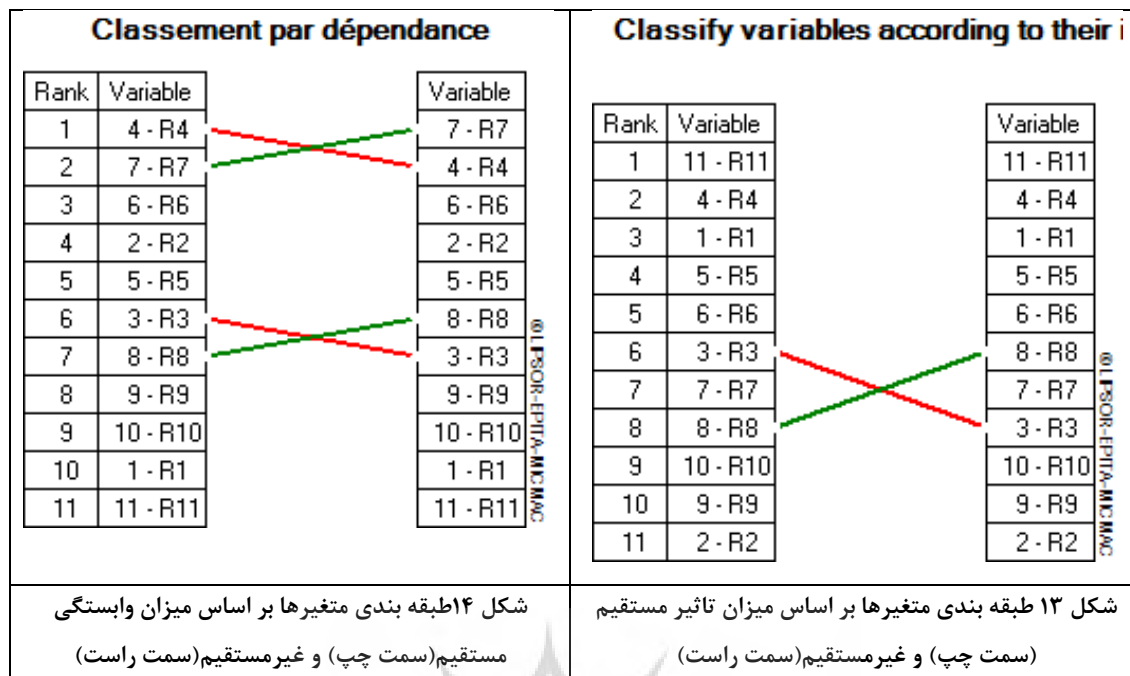
نوع متغیر	شاخص های مربوطه
متغیرهای تاثیرگذار	ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه (R1)، پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها (R11)
متغیرهای تاثیرپذیر	هماهنگ‌سازی مهارت‌ها، منابع، توانمندی‌های شهر و پیرامون (R2)، ارتباط متقابل بین سطوح کلان و هماهنگی بیشتر بین برنامه‌ها و نیازهای روز (R9)
متغیرهای مستقل	-
متغیرهای دوجوهی	-
متغیرهای ریسک	نهادینه‌سازی فرهنگ تغییر، ظرفیت‌سازی و سناریوسازی متناسب با توان شهر (R3)، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری (R4)، ارتقای حس مسئولیت‌پذیری مدیران و برنامه‌ریزان در قبال طرح‌های توسعه شهری (R5)، ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها) (R6)، کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار (R7)، تحقق خرد جمعی و تصمیم‌سازی در نظام برنامه‌ریزی (R8)، تبدیل شدن برنامه‌ها به یک خواست جمعی (R10).
متغیرهای هدف	-

با توجه به ۱۱ متغیر بررسی شده برای عامل هنجاری- رفتاری، متغیرهای پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها (۲۲)، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری (۲۱)، ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه (۲۰) به ترتیب بالاترین ارزش ستونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تأثیرگذاری از دیگر متغیرها بوده‌اند. به عبارتی، مهم‌ترین ویژگی این متغیرها، تأثیرپذیری پایین و تأثیرگذاری بالاست. در بررسی اثرات پتانسیل غیرمستقیم و مطابق شکل b۱۲ مشاهده می‌شود که بیشترین توزیع و پراکندگی شاخص‌ها را متغیرهای دوجوهی تشکیل می‌دهند. در تأثیر غیرمستقیم متغیرها بر یکدیگر، نرم‌افزار این

متغیرها را به توان های ۲، ۳، ۴، ۵ و... رسانده و بر این اساس، اثرات مربوطه سنجیده می‌شود. در این میان متغیرهای کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار (۷۰۷۷)، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری (۷۰۴۶)، ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها) (۶۶۸۴)، هماهنگ‌سازی مهارت‌ها، منابع، توانمندی‌های شهر و پیرامون (۶۴۶۳) به ترتیب دارای بیشترین ارزش سنتونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تأثیرپذیری از دیگر متغیرها بوده‌اند



برحسب ماتریس تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم می‌توان گفت که شاخص‌های پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری، ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری مستقیم قرار گرفته‌اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها داشته‌اند. در قسمت سمت راست شکل ۱۳ متغیرهای پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری، ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری غیرمستقیم قرار گرفته‌اند.



بر حسب ماتریس وابستگی مستقیم و غیرمستقیم می‌توان گفت که شاخص‌های ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری، کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار، ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها) به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی مستقیم قرار گرفته‌اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها داشته‌اند. در قسمت سمت راست شکل ۱۴، متغیرهای کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری، ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها) به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی غیرمستقیم قرار گرفته‌اند.

۴-۷-۶- عوامل نگرشی- دانشی مؤثر در افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی

بر پایه نتایج نقشه پراکندگی خروجی تاثیرات مستقیم شکل ۱۵ (a سمت راست) و تاثیرات غیرمستقیم شکل ۱۵ (b سمت چپ) ۱۱ عامل کلیدی عوامل نگرشی- دانشی اثرگذار بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی در افق برنامه‌ریزی دیده می‌شود. در بررسی اثرات مستقیم و غیرمستقیم، ۲ عامل تأثیرگذار، دو عامل وابسته و ۷ عامل دوجوهی (ریسک) است.



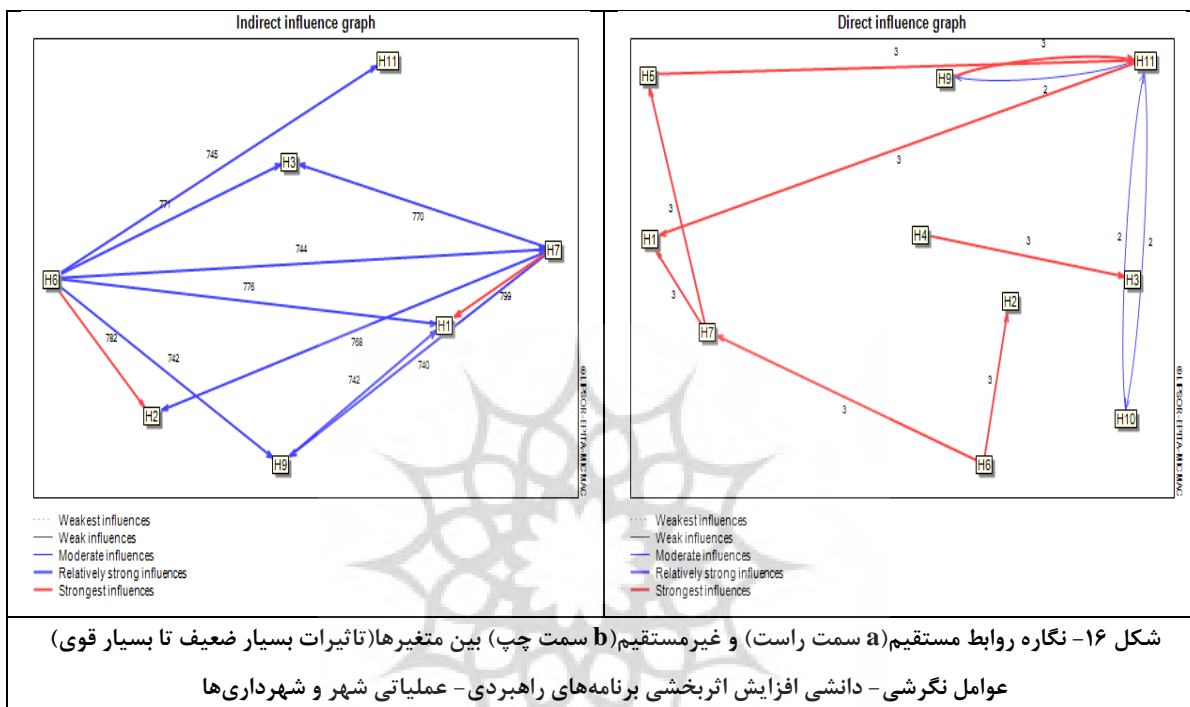
شکل ۱۵- نگاره وضعیت اثرگذاری مستقیم (a سمت راست) و غیرمستقیم (b سمت چپ) عوامل نگرشی - دانشی افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها

جدول ۶- تحلیل وضعیت اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم عوامل هنجاری - رفتاری افزایش اثربخشی برنامه‌ها

نوع متغیر	شاخص‌های مربوطه
متغیرهای تاثیرگذار	آمادگی تغییر سازمان‌های مرتبط با مدیریت و برنامه‌ریزی شهری (H5)، نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک (H6)، دانش محور و سناریوسازی (شهر الکترونیک، شهر اکولوژیک، شهر هوشمند و غیره) (H10)
متغیرهای تاثیرپذیر	بهبود مدیریت هزینه به‌منظور پایداری مالی و اثربخشی کارکردی (H2)، شناخت بهتر منابع و امکانات و بهره‌گیری از فرصت‌ها (H3)
متغیرهای مستقل	ارتقای مشارکت مردمی و بهره‌مندی عموم مردم از امکانات عمومی (H4)، استقبال مشاوران از الگوی برنامه‌ریزی راهبردی- عملیاتی (H8)
متغیرهای دوجبهی	-
متغیرهای ریسک	اصلاح ساختارها و فرایندها جهت ارتقای سطح خدمات رسانی و ساماندهی کاربری‌ها (H1)، پذیرش تغییر از نگرش متمرکز در برنامه‌ریزی به نگرش مشارکتی (H7)، مشارکت ذی‌نفعان و به‌ویژه نخبگان و سرمایه‌گذاران و ... در فعالیت‌ها و پروژه‌های توسعه شهری (H9)، تحقق رویکرد حکمروایی خوب شهری در برنامه‌های راهبردی (H11)
متغیرهای هدف	-

با توجه به نتایج بررسی ۱۱ متغیر برای عامل نگرشی- دانشی، متغیرهای نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک، آمادگی تغییر سازمان‌های مرتبط با مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و دانش محور و سناریوسازی (شهر الکترونیک، شهر اکولوژیک، شهر هوشمند و غیره) به ترتیب بالاترین ارزش ستونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تأثیرگذاری از دیگر متغیرها بوده‌اند. به عبارتی، مهم‌ترین ویژگی این متغیرها، تأثیرپذیری پایین و تأثیرگذاری بالاست. در بررسی اثرات پتانسیل غیرمستقیم و مطابق شکل ۱۶ مشاهده می‌شود که بیشترین توزیع و پراکندگی شاخص‌ها را متغیرهای دوجبهی تشکیل می‌دهند. در تأثیر غیرمستقیم متغیرها بر یکدیگر، نرم‌افزار این

متغیرها را به توان های ۲، ۳، ۴، ۵ و... رسانده و بر این اساس، اثرات مربوطه سنجیده می‌شود. در این میان متغیرهای ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه (۷۴۶۳)، نهادینه‌سازی فرهنگ تغییر، ظرفیت‌سازی و سناریوسازی متناسب با توان شهر (۷۳۹۱)، هماهنگ‌سازی مهارت‌ها، منابع، توانمندی‌های شهر و پیرامون (۷۳۷۶)، پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها (۷۱۱۶) به ترتیب دارای بیشترین ارزش ستونی محاسبه شده و دارای بیشترین میزان تأثیرپذیری از دیگر متغیرها بوده‌اند



برحسب ماتریس تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم می‌توان گفت که شاخص‌های ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها)، کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار، ارتباط متقابل بین سطوح کلان و هماهنگی بیشتر بین برنامه‌ها و نیازهای روز به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری مستقیم قرار گرفته‌اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها داشته‌اند. در قسمت سمت راست شکل ۱۷ متغیرهای ارزیابی و پایش عملکردی برنامه عملیاتی (فعالیت‌ها و پروژه‌ها)، کاهش فساد اداری و زمینه‌سازی برای اختصاص بودجه بر اساس پیشرفت کار، ارتباط متقابل بین سطوح کلان و هماهنگی بیشتر بین برنامه‌ها و نیازهای روز به ترتیب در رتبه اول تا سوم تأثیرگذاری غیرمستقیم قرار گرفته‌اند.

Classement par dépendance			Classify variables according to their i		
Rank	Variable	Variable	Rank	Variable	Variable
1	1 - H1	1 - H1	1	6 - H6	6 - H6
2	2 - H2	3 - H3	2	7 - H7	7 - H7
3	3 - H3	2 - H2	3	9 - H9	9 - H9
4	7 - H7	11 - H11	4	1 - H1	1 - H1
5	9 - H9	9 - H9	5	5 - H5	5 - H5
6	11 - H11	7 - H7	6	10 - H10	11 - H11
7	5 - H5	10 - H10	7	11 - H11	10 - H10
8	10 - H10	5 - H5	8	8 - H8	8 - H8
9	4 - H4	4 - H4	9	2 - H2	2 - H2
10	6 - H6	6 - H6	10	4 - H4	4 - H4
11	8 - H8	8 - H8	11	3 - H3	3 - H3

شکل ۱۸- طبقه بندی متغیرها بر اساس میزان وابستگی مستقیم (سمت چپ) و غیرمستقیم (سمت راست)

شکل ۱۷ طبقه بندی متغیرها بر اساس میزان تاثیر مستقیم (سمت چپ) و غیرمستقیم (سمت راست)

بر حسب ماتریس وابستگی مستقیم و غیرمستقیم می‌توان گفت که شاخص‌های ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه، هماهنگ‌سازی مهارت‌ها، منابع، توانمندی‌های شهر و پیرامون، نهادینه‌سازی فرهنگ تغییر، ظرفیت‌سازی و سناریوسازی متناسب با توان شهر به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی مستقیم قرار گرفته‌اند و بیشترین سهم را در ارتباط با مسئله افزایش موفقیت برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها داشته‌اند. در قسمت سمت راست شکل ۱۸، متغیرهای ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه، نهادینه‌سازی فرهنگ تغییر، ظرفیت‌سازی و سناریوسازی متناسب با توان شهر، هماهنگ‌سازی مهارت‌ها، منابع، توانمندی‌های شهر و پیرامون به ترتیب در رتبه اول تا سوم وابستگی غیرمستقیم قرار گرفته‌اند.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در مجموع پس از بررسی یکایک شاخص‌ها و استخراج عوامل کلیدی تأثیرگذار (مستقیم و غیرمستقیم) هر یک از آن‌ها، در جدول ۷ تمامی عوامل کلیدی تأثیرگذار (مستقیم و غیرمستقیم) در افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی در افق برنامه در چهار شاخص: مدیریتی- نهادی، ارتباطی، هنجاری- رفتاری، نگرشی- دانشی ارایه شده است.

در مولفه **مدیریتی- نهادی** عوامل: هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی- فضایی هر شهرداری تأثیرگذاری مستقیم و عوامل: هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه، توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری، انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی- فضایی هر شهر، دارای تأثیرگذاری غیرمستقیم می‌باشند.

در مولفه **ارتباطی**، عوامل: بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان‌ها، دانایی محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان) دارای تأثیرگذاری مستقیم

و عوامل: بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان‌ها، دانایی محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی، ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان) دارای تأثیرگذاری غیرمستقیم می‌باشند.

جدول ۷- محرک‌ها و پیشران‌های کلیدی مؤثر بر افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی - عملیاتی

ردیف	پیشران	اثرگذاری مستقیم	اثرگذاری غیرمستقیم
۱	هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه	+۷	+۱۸۸۰
۲	توجه به تفکر استراتژیک، آینده‌پژوهی و پویایی محیط شهری	+۳	-۳۱۹۲
۳	انطباق و تدوین قوانین و مقررات با توجه به ویژگی‌های مکانی-فضایی هر شهر	+۳	+۵۰۱
۴	بهبود ارتباطات فرهنگی بین شهروندان و سازمان‌ها	+۲	+۵۱۷
۵	دانایی محوری سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مبتنی بر منابع انسانی	-۲	-۴۵۶
۶	ایجاد روابط بین مدیران شهری و شهروندان (ذی‌نفعان)	-۲	-۱۷۹
۷	پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها	+۸	+۲۵۴۸
۸	ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری	۰	-۲۸
۹	ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه	+۳	+۱۱۰۹
۱۰	نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک	+۶	+۱۹۷۰
۱۱	پذیرش تغییر از نگرش متمرکز در برنامه‌ریزی به نگرش مشارکتی	+۲	+۷۲۴
۱۲	مشارکت ذی‌نفعان و به‌ویژه نخبگان و سرمایه‌گذاران و ... در فعالیت‌ها و پروژه‌های توسعه شهری	+۱	+۳۲۴

در مولفه **هنجاری- رفتاری**، عوامل: پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری، ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه دارای تأثیرگذاری مستقیم و عوامل: پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها، ایجاد شفافیت، پاسخگویی و کارایی در بدنه اجرایی نظام برنامه‌ریزی شهری، ایجاد ساختار سازمانی متناسب با چشم‌انداز و راهبردهای برنامه دارای تأثیرگذاری غیرمستقیم می‌باشند.

در مولفه **نگرشی- دانشی**، عوامل: نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک، پذیرش تغییر از نگرش متمرکز در برنامه‌ریزی به نگرش مشارکتی، مشارکت ذی‌نفعان و به‌ویژه نخبگان و سرمایه‌گذاران و ... در فعالیت‌ها و پروژه‌های توسعه شهری دارای تأثیرگذاری مستقیم و عوامل: نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان نسبت به تغییر رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک، پذیرش تغییر از نگرش متمرکز در برنامه‌ریزی به نگرش مشارکتی، مشارکت ذی‌نفعان و به‌ویژه نخبگان و سرمایه‌گذاران و ... در فعالیت‌ها و پروژه‌های توسعه شهری دارای تأثیرگذاری غیرمستقیم می‌باشند.

در نهایت نتایج پژوهش نشان داد که مهم‌ترین محرک‌ها و پیشران‌های کلیدی برای افزایش اثربخشی برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری عبارت‌اند از:

➤ پشتیبانی دفتر امور شهری استانداری و نظارت بر نحوه عملکرد شهرداری‌ها در تدوین و اجرای برنامه‌های راهبردی؛

- هماهنگی بیشتر مدیران شهری و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تهیه و اجرای برنامه‌های راهبردی- عملیاتی؛
- تغییر نگرش مدیران، مجریان و کارفرمایان به سوی برنامه‌ریزی استراتژیک در حوزه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای؛
- و ...

به جهت مقایسه پژوهش حاضر با مطالعات گذشته به می توان به نتایج پژوهشات حسینی سیاه‌گلی و قدمی (۱۳۹۵- الف)، حسینی سیاه‌گلی و قدمی (۱۳۹۵- ب)، قدمی و حسینی سیاه‌گلی (۱۳۹۵) و رهنما و صادقی (۱۳۹۱) اشاره نمود که در بحث شناسایی عوامل موثر بر اجرای برنامه‌ریزی راهبردی در کشور تا حدودی همخوانی دارد اما پژوهش حاضر به تحلیل و تعیین پیشران های کلیدی موثر افزایش اثربخشی مطالعه و اجرای برنامه‌های راهبردی- عملیاتی شهر و شهرداری‌ها می پردازد. در این شرایط نقش عوامل نهادی- مدیریتی و انگیزشی- دانشی می‌تواند در افزایش اثربخشی این برنامه‌ها در افق ۲۰ ساله برنامه‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد.

منابع و مأخذ

- احدنژاد، محسن، حیدری، محمدتقی، تیموری، اصغر. و طهماسبی مقدم، حسین. (۱۳۹۷). «تحلیلی بر شاخص‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) با رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک (مطالعه موردی: شهر زنجان». **مطالعات عمران شهری**، سال دوم، شماره ۵: ۴-۲۲.
- احمدیان، رضا. (۱۳۸۲). «امکان سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری - راهبردی در نظام برنامه ریزی شهری ایران». **مجله مدیریت شهری**، سال چهارم، شماره ۱۴: ۳۶-۴۷.
- اشرفی، یوسف. و جانبانژاد، محمدحسین. (۱۳۹۳). «برنامه‌ریزی راهبردی و تدوین چشم‌انداز شهر ساوه». **آمایش سرزمین**، سال ششم، شماره ۱: ۸۳-۱۱۲.
- ارغان، عباس. و بهروزی، حمزه. (۱۳۹۸). «بررسی جایگاه حکمروایی شایسته شهری جهت برنامه ریزی راهبردی مناسب با استفاده از مدل SWOT؛ نمونه موردی: شهر قائمشهر». **مجله علمی تخصصی شباک**، سال پنجم، شماره ۴۶: ۲۷-۴۰.
- راتی، ناصر، و سرداری، محمدرضا. (۱۳۸۸). **برنامه توسعه راهبردی (استراتژیک) شهری: برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین تا سال ۱۴۱۰ (از تئوری تا عمل)**. تهران: نوآوران دانشگاه پارسه.
- پریزادی، طاهر. و بیگدلی، لیلا. (۱۳۹۷). «برنامه‌ریزی راهبردی توسعه پایدار شهر جدید اندیشه». **فصلنامه شهر پایدار**، سال یکم، شماره ۱: ۵۷-۷۸.
- حسینی سیاه‌گلی، مهناز و قدمی، مصطفی. (۱۳۹۵- الف). «بررسی عوامل مؤثر بر تغییر در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران با استفاده از نظریه مبنایی». **فصلنامه جغرافیایی سرزمین**، سال سیزدهم، شماره ۵۱: ۳۱-۵۱.
- حسینی سیاه‌گلی، مهناز و قدمی، مصطفی. (۱۳۹۵- ب). «تحلیلی بر مولفه های گرایش به رویکرد استراتژیک در فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران». **جغرافیا و پایداری محیط**، سال ششم، شماره ۱۸: ۸۱-۹۵.
- رهنما، محمدرحیم. و صادقی، مجتبی. (۱۳۹۱). «شناسایی وسنجش بسترهای بایسته برای الگوی مدیریت استراتژیک شهری برای مدیریت شهری مشهد». **پژوهش و برنامه‌ریزی شهری**، سال سوم، شماره ۹: ۲۱-۳۴.

رهنما، محمدرحیم، مافی، عزت‌الله، اسدی، روح‌الله و سلیمی، محمود. (۱۳۹۱). «گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی استراتژیک (نمونه موردی: شهر بانه)». **مطالعات جغرافیایی مناطق خشک**، سال دوم، شماره ۸: ۳۹-۵۴. رهنمای، محمدتقی، شعبانی‌فرد، محمد. و سراسکانرود، محمد. (۱۳۸۸). «توسعه استراتژیک شهرهای میانی ایران با تأکید بر رویکرد CDS راهی به سوی توسعه منطقه‌ای». **آمایش سرزمین**، سال یکم، شماره ۱: ۲۱-۵۴.

سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۲). «سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی و مدیریت شهری». **مجازی**، سال یکم، شماره ۱: ۱۳-۶.

علی‌اکبری، اسماعیل. و کماسی، حسین. (۱۳۹۷). «ارزیابی شاخص‌های استراتژی توسعه شهری (CDS) در کلانشهر کرمانشاه». **مجله جغرافیا و توسعه فضای شهری**، سال پنجم، شماره ۸: ۱۹۳-۲۱۰.

عنابستانی، علی‌اکبر. (۱۳۹۸). **ارائه مدل اثربخشی تدوین برنامه‌های راهبردی شهرداری‌های استان خراسان رضوی**، مشهد: استانداری خراسان رضوی.

غمایی، مجید. (۱۳۸۴). **روشهای شهرسازی**. تهران: مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری. قدمی، مصطفی. و حسینی سیاه‌گلی، مهناز. (۱۳۹۵). «ارزیابی عوامل مؤثر بر پیاده‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک در ایران». **فصلنامه پژوهشات جغرافیایی**. سال سی و یکم، شماره ۱۲۰: ۸۴-۱۰۰. مرادی مسیحی، وراز. (۱۳۸۹). **برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی**. شرکت پردازش، برنامه‌ریزی شهری تهران.

مشهودی، سهراب. (۱۳۸۰). **مبانی طرح‌های سیال شهری**. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری. معاونت امور شهرداری‌ها. (۱۳۹۴). **دستورالعمل تهیه، تصویب، اجرا و پایش برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهر (برنامه راهبردی - عملیاتی شهر و شهرداری)**. تهران: انتشارات سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

مقیم، ابوالفضل. (۱۳۹۴). «معرفت‌شناسی آینده‌پژوهی در رویکردهای نظری به برنامه‌ریزی شهری، معماری و صنعت ساختمان». **مدیریت شهری**، شماره ۳۸: ۷۵-۱۰۲.

مهندسین مشاور فرهاد. (۱۳۷۹). **برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران**، جلد چهارم: جایگاه برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی در ایران. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.

هینز، استیون. (۱۳۹۵). **رویکرد تفکرسیستمی به برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک**. ترجمه رشید اصلانی، چاپ سوم، تهران: انتشارات آگاه.

الیاس‌زاده مقدم، نصرالدین. (۱۳۹۰). «بررسی و امکان سنجی جایگزینی الگوی برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی بالگوی برنامه‌ریزی جامع شهری در ایران: مطالعه ای تطبیقی - مقایسه‌ای». **مجله معماری و شهرسازی آرمان‌شهر**، سال دوم، شماره ۶: ۳۵-۴۸.

Bodlai, H., Kooshki Jahromi, A., & Akbari, M. (2011). Use of normative scenario-writing and innovative strategic knowledge management in the commercialization of creative ideas in the insurance industry. *The 18th National Conference and the 4th International Seminar on Insurance and Development*.

Gao, L., Durnota, B., Ding, Y., & Dai, H. (2012). An agent-based simulation system for evaluating gridding urban management strategies. *Knowledge-Based Systems*, 26, 174-184.

Godet, M. (2006). *Creating Future Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Preface by Joseph F. COATES, Translated by Adam Gerber and Kathryn Radford.

Leigh, D. (2000). Causal-utility decision analysis (CUDA): Quantifying SWOTs. *Annual-San Diego-Pfeiffer and Company-*, 2, 251-266.

Mahmoudi, B. (2010). Statistics and its role in policy making and decision-making from the foresight perspective. *Strategy Report*, 1(2), 123-140.

Maleki, A. (2006). Scenario-based planning: A way to reduce decision-making problems, *Yas Strategy*, (8): 73-112.

Rasoolimanesh, S. M., Badarulzaman, N., & Jaafar, M. (2011). Achievement to sustainable urban development using city development strategies (CDS): A comparison between cities alliance and the world bank definitions. *Journal of Sustainable Development*, 4(5), 151.

Rasoolimanesh, S. M., Badarulzaman, N., & Jaafar, M. (2012). City development strategies (CDS) and sustainable urbanization in developing world. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 36, 623-631.

Rasoolimanesh, S. M., Jaafar, M., & Badarulzaman, N. (2014). Examining the contributing factors for the successful implementation of city development strategy in Qazvin City, Iran. *Cities*, 41, 10-19.

Rasoolimanesh, S. M., Jaafar, M., Badarulzaman, N., & Ramayah, T. (2015). Investigating a framework to facilitate the implementation of city development strategy using balanced scorecard. *Habitat International*, 46, 156-165.

Varady, D. P. (2011). *John Kromer: Fixing broken cities: the implementation of urban development strategies*. Routledge, New York and London,

Zali, N. (2011). Forecasting of regional strategy and policy-making with a scenario-based approach, *Strategic Studies Quarterly*, 14(4): 33-54.

Zimmerman, J. (2008). From brew town to cool town: Neoliberalism and the creative city development strategy in Milwaukee. *Cities*, 25(4), 230-242.