

## مدل یکپارچه برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری‌های ایران (با تأکید بر شهر و شهرداری تهران)

جواد مالکی<sup>۱</sup>، محمد مهدوی مزده<sup>۲</sup> و رحیم سرور<sup>۳</sup>

### چکیده

اداره مطلوب شهرها و مخصوصاً کلان‌شهرها بدون مدیریت یکپارچه شهری امکان‌پذیر نمی‌باشد و مدیریت یکپارچه شهری همان نگاه سیستمی است که مولود نگاه استراتژیک است. بر اساس نتایج حاصل از مطالعاتی که ما در ادبیات مدیریت استراتژیک داشته‌ایم، هیچ یک از مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک موجود به صورت خاص و جامع به تمامی نیازها و مؤلفه‌های لازم برای تدوین برنامه استراتژیک شهرها و شهرداری‌های ایران نپرداخته‌اند. در این مقاله که حاصل تحقیق انجام شده توسط نویسندگان است، با استفاده از ادبیات و تجربیات موجود در سازمان‌های خصوصی و عمومی و متناسب با شرایط و ویژگی‌های شهرها و شهرداری‌های ایران (بویژه کلان‌شهر تهران)، مدل یکپارچه برنامه‌ریزی استراتژیک ارائه شده است. این مدل کمک می‌کند تا بتوان مؤلفه‌های مطرح در تدوین برنامه استراتژیک و ترتیب انجام آنها را در شهر و شهرداری شناخت و بر اساس آن اقدام نمود. مدل پیشنهادی از هفت گام اصلی تشکیل شده است: ۱- بررسی و تدوین سرفصل‌های مأموریت شهر و شهرداری، ۲- شناخت و ارزیابی محیط داخلی و خارجی شهر و شهرداری، ۳- بررسی و تعیین خط‌مشی (چارچوب انتخاب) شهر و شهرداری، ۴- تعیین مسائل استراتژیک شهر و حوزه‌های استراتژیک شهرداری، ۵- تبیین چشم‌انداز شهر و شهرداری، ۶- بررسی تفاوت میان ساختار مطلوب و ساختار کنونی شهر و شهرداری، ۷- بررسی و تدوین استراتژی‌های مورد نیاز شهر و شهرداری. بهره‌گیری از مدل پیشنهادی می‌تواند علاوه بر شهر و شهرداری، در سازمان‌های مشابه نیز مورد استفاده قرار گیرد. مدل مذکور با توجه به محدودیت‌ها و شرایط حاکم بر شهر و شهرداری تهران تدوین شده است. این مقاله بر ارائه متدولوژی مدل متمرکز شده است و ضروری است فرصت کاربست آن در یکی از کلان‌شهرهای ایران (بخصوص تهران) بوجود آید.

**کلیدواژگان:** مدل، حکومت‌های محلی، برنامه‌ریزی استراتژیک، شهر، شهرداری، تهران، ایران.

۱. کارشناس ارشد مدیریت اجرایی، دانشگاه علم و صنعت

۲. استادیار دانشکده صنایع، دانشگاه علم و صنعت ایران

۳. دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شهر ری

## مقدمه

برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند ابزاری کلیدی در رویارویی با معضلات شهری و دستیابی به آینده بهتر (از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست محیطی و...) محسوب گردد. امروزه کلان‌شهرهای کشورهای پیشرفته همچون پاریس، لندن، سانفرانسیسکو، تورنتو و لیسبون به نوعی از رویکرد نوین برنامه‌ریزی و یا برنامه‌ریزی استراتژیک بهره می‌گیرند. علی‌رغم توجه جدی مجامع علمی و سازمان‌های کشور به مبحث ارائه راه‌حلهای یکپارچه و ایجاد نگرش سیستمی در برنامه‌ریزی‌ها و خصوصاً برنامه‌ریزی استراتژیک، متأسفانه در شهرها و شهرداری‌های ایران و بخصوص کلان‌شهر تهران، اقدام عملی قابل توجهی در این خصوص صورت نگرفته است. تدوین فرآیند انجام کار یکی از اقدامات مقدماتی و اصلی در فرآیند طرح‌ریزی و پیاده‌سازی یک برنامه است. به همین دلیل است که در تدوین برنامه استراتژیک نیز می‌باید در ابتدای امر در پی کسب یا تدوین فرآیندی مناسب برای برنامه‌ریزی استراتژیک بود.

با مروری بر ادبیات مدیریت استراتژیک می‌توان به وجود فرآیندها یا رویکردهای فراوان جهت تدوین استراتژی در سازمان‌ها پی برد. نکته قابل توجه این است که هیچ روش مناسبی به طور مطلق وجود ندارد و آنچه برای یک سازمان بخوبی جواب می‌دهد، لزوماً برای سازمان دیگر مناسب نیست. به خصوص تنوع رویکردهای برنامه‌ریزی استراتژیک در بخش دولتی و بخش خصوصی موضوعی قابل انتظار بوده و کاربرد موفق برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های دولتی و عمومی غیر دولتی بسته به ایجاد سازگاری دقیق با ویژگی‌های خاص آنها دارد (Eadie, 1983).

در یک ارزیابی و تحلیل ابتدایی می‌توان دلیل عمده تنوع و گاهی اختلاف موجود در بیان تعاریف و روش‌ها را ریشه در تئوری‌ها و تجربه‌هایی دانست که نویسندگان حوزه استراتژی در سال‌های مختلف و در شرایط سازمانی گوناگون با آنها در ارتباط بوده‌اند. نتیجه‌ای که از این واقعیت می‌توان گرفت این است که انتخاب روش انجام برنامه

استراتژیک، از طرفی نیازمند تأمل و تدبر در ادبیات حوزه مدیریت استراتژیک است و از طرف دیگر نیاز به شناخت ویژگی‌های سازمان مورد نظر دارد (امامیان، ۱۳۸۷).

با تبعیت از اصل بالا و در راستای جستجو یا تدوین مدل مناسب تبیین برنامه استراتژیک شهرها و شهرداری ایران، و بر اساس مرور منابع، ملاحظه گردید برنامه‌ریزی استراتژیک در حوزه سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی به مراتب ضعیف‌تر از حوزه خصوصی و انتفاعی است. همچنین هیچ یک از مدل‌های برنامه‌ریزی استراتژیک موجود به صورت خاص و جامع به تمامی مؤلفه‌های لازم برای تدوین برنامه استراتژیک شهرها و شهرداری‌ها نپرداخته‌اند. از طرفی برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری‌ها در دنیا توأم و یکپارچه می‌باشد و در واقع عدم درک صحیح ما را به اشتباه انداخته است. از آنجا که کلیه خدمات ارائه شده در شهرهای کشورهای توسعه یافته به صورت یکپارچه توسط شهرداری ارائه یا مدیریت می‌شود و شهردار حاکم بلامنازع شهر است، لذا برنامه‌ریزی در این شرایط برنامه‌ریزی استراتژیک شهر و شهرداری است که به نامهای مختلف معرفی می‌شوند. در کشور ما به علت عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری و عدم تمرکز آن در شهرداری‌ها، متأسفانه بین برنامه‌ریزی در شهر و شهرداری فاصله افتاده و سبب تزلزل برنامه و عدم موفقیت آن شده است. در این مقاله مدل یکپارچه تدوین برنامه استراتژیک با استفاده از ادبیات و تجربیات موجود در سازمان‌های خصوصی و عمومی و متناسب با شهر و شهرداری تهران ارائه گردیده است. مدل پیشنهادی به مدیران و مشاوران شهرداری‌های ایران، بخصوص شهرداری تهران، کمک می‌کند تا مؤلفه‌های مطرح در تدوین برنامه استراتژیک و ترتیب و منطق انجام آنها را در شهر و شهرداری بشناسند.

### روش تحقیق و جامعه آماری

نوع تحقیق کاربردی- توسعه‌ای بوده و روش آن مبتنی بر بررسی‌های وسیع اسنادی و روش تحلیل بصورت تطبیقی با رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک در کلانشهرها بوده و برای اولین بار سعی شده با استفاده از ادبیات و تجربیات موجود در سازمان‌های خصوصی و عمومی و متناسب با شرایط و ویژگی‌های شهرها و شهرداری‌های کلانشهرهای ایران (در اینجا کلانشهر تهران)، مدل یکپارچه برنامه‌ریزی استراتژیک ارائه شود.

### جنبه‌های کلیدی و موثر بر برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری‌ها

سازمان‌ها، نهادها و دوایر دولتی و عمومی غیر دولتی مانند شهرداری‌ها مسوول تدوین، اجرا و ارزیابی استراتژی‌هایی هستند که با استفاده از پول مردم بتوانند برنامه‌ها و خدماتی را که مبتنی بر هزینه و منفعت باشد به بهترین شکل ممکن ارائه نمایند. معمولاً سازمان‌های عمومی نمی‌توانند بر تنوع فعالیت‌های خود بیفزایند (یا از مأموریت‌های خود بکاهند) و به فعالیت‌های غیر مرتبط پردازند یا در یکدیگر ادغام شوند. گذشته از این، سازمان‌ها و نهادهای عمومی جهت دریافت اعتبار مازاد ناگزیرند حسب محدودیت‌های اعمال شده، از روش مبتنی بر مدیریت استراتژیک استفاده کنند. این در حالی است که استراتژیست‌ها در سازمان‌های عمومی ایران در مقایسه با همردیفان خود از استقلال و آزادی عمل کمتری برخوردارند. استراتژیست‌ها، برای تغییر در مأموریت سازمان یا تجدید نظر در اهداف بلند مدت آن محدودیت دارند. اغلب، قانون‌گذاران و سیاست‌مداران هستند که به امر تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در سطح کلان می‌پردازند و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، اعمال کنترل می‌نمایند. مسأله‌ها رنگ سیاسی به خود می‌گیرد و سلیقه حاکم می‌شود. در نتیجه، راه‌ها یا گزینه‌ها محدود و محدودتر می‌شود. برای فائق آمدن بر مشکلات مطرح شده و تضمین موفقیت برنامه، ناگزیر از توجه به پاره‌ای از مسائل و ارائه ملاحظات جهت برنامه‌ریزی استراتژیک در اینگونه از سازمان‌ها می‌باشیم. اینها مسائلی هستند که خواسته یا ناخواسته تاثیر چشمگیری بر مدیریت استراتژیک داشته و می‌توانند موجبات انحراف از اهداف تعیین شده یا شکست آن را بوجود آورند. این امر

می‌تواند منابع با ارزش سازمان را هدر داده و موجب بدبینی و انصراف ذی‌نفعان شود. با مرور بر ادبیات موضوع، ملاحظه می‌شود اگرچه در برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری‌ها بطور خاص به این موارد کمتر پرداخته شده است ولی در سایر حوزه‌های کاری این مسائل بطور جدی مورد توجه قرار گرفته و بر ضرورت پرداختن به آنها به عنوان نکات کلیدی تاکید شده است. اکثر صاحب‌نظران علم مدیریت استراتژیک، در آثار خود به طور مستقیم و غیرمستقیم به جنبه‌ها و ملاحظات موثر در برنامه‌ریزی استراتژیک، متناسب با سازمان مورد بررسی، توجه نموده‌اند.

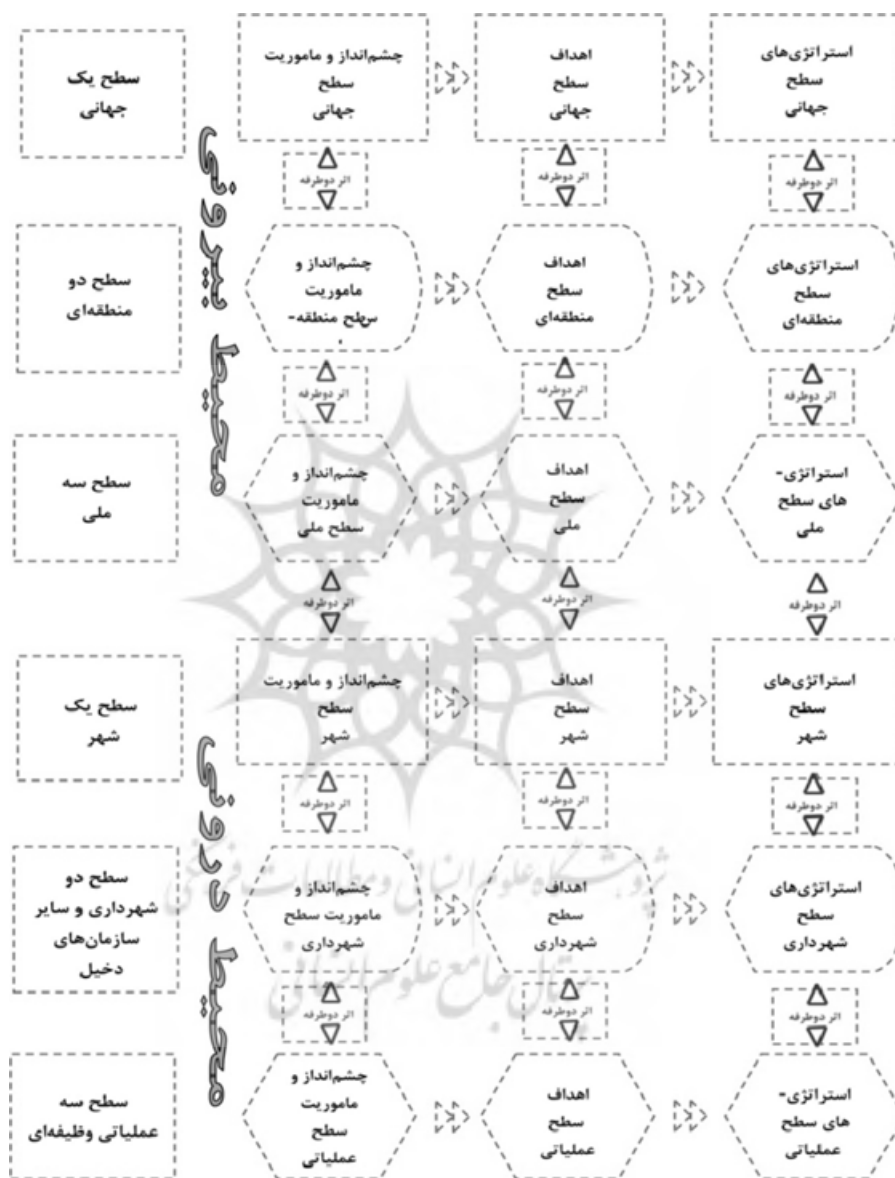
برخی از این ملاحظات که تحت عنوان جنبه‌های کلیدی برنامه‌ریزی استراتژیک در سطح شهر و شهرداری از آن یاد می‌شود، در حقیقت همان عوامل تاثیرگذاری است که اکثر صاحب‌نظران این علم توجه به آن را مورد تاکید قرار داده‌اند و برخی نیز مختص به ساختار سازمان مورد نظر در این تحقیق می‌باشد. آنچه مهم و ضروری می‌نماید، انجام فرآیند ارزیابی عوامل داخلی و خارجی محیط پیرامونی شهر و شهرداری در جهت تحکیم مبانی جنبه‌های کلیدی است. این امر موجب افزایش عیار و اعتبار موضوع می‌شود. بر این اساس ده جنبه کلیدی برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری‌های ایران پیشنهاد شده است.

#### ملاحظات اساسی، مبانی و منطق حاکم در برنامه‌ریزی استراتژیک



شایان ذکر است که در برنامه‌ریزی باید علاوه بر ایجاد رابطه در سطح شهر، شهرداری و واحدهای عملیاتی، در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی نیز رابطه و همبستگی ایجاد نمود. بنحویکه در شکل زیر ملاحظه می‌شود چشم‌انداز، استراتژی و اهداف خروجی از مراحل مدل پیشنهادی باید در راستای سطوح و سلسله مراتب و با اثر دوطرفه تبیین و تدوین شود. به عبارت دیگر در دنیای امروز هرگونه برنامه‌ریزی بدون در نظر گرفتن جایگاه سازمان در سلسله

مراتب تعریف شده منجر به شکست می‌شود. عدم یکپارچگی باعث اتلاف منابع و ایجاد محدود در جذب کمک ملی و بین‌المللی نیز خواهد شد

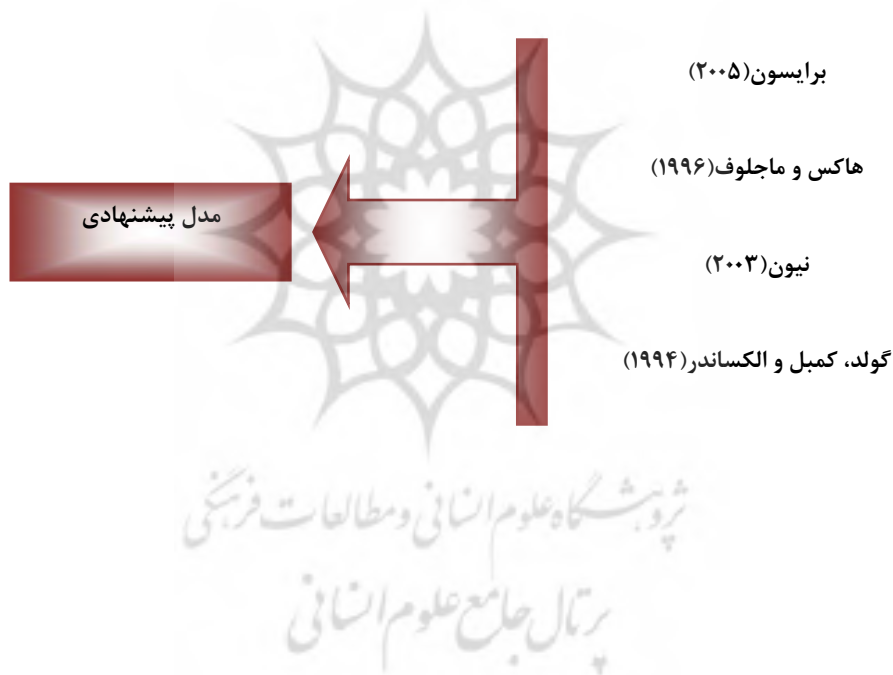


### یافته‌های تحقیق

مدل پیشنهادی برنامه‌ریزی استراتژیک جهت شهرها و شهرداری‌های ایران در این بخش به ارائه مدل جامع برنامه‌ریزی استراتژیک در قالب هفت گام اصلی پرداخته می‌شود. بعد از شرح مراحل مدل به تطبیق آن با شرایط، محدودیت‌ها و جنبه‌های عنوان شده پرداخته می‌شود و در نهایت مدل مناسب برنامه‌ریزی استراتژیک شهر و شهرداری استخراج و ارائه می‌شود. چنانچه که شکل زیر نشان می‌دهد، خمیره اصلی مدل پیشنهادی با استفاده از چهار منبع معتبر در ادبیات مدیریت استراتژیک تهیه شده است.

(1994,1996-Goold.M,2003-Hax.A,2005-Niven.R,Bryson.J)

### منابع اصلی شکل دهنده مدل پیشنهادی



## مدل جامع تدوین برنامه استراتژیک شهرها و شهرداری‌های ایران



## د از هفت گام اصلی تشکیل شده است

## گام مقدماتی: توافقات اولیه و کسب آمادگی

بر اساس نظر براینسپ پیش از آغاز فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک، سازمان‌های عمومی و بویژه شهرداری‌ها باید اقدامات اولیه‌ای را انجام دهند که با عناوین متفاوت زیر از آنها یاد می‌شود: "آغاز و توافق بر یک فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک"، "برنامه‌ریزی برای برنامه" و "شروع کردن". هدف اول این گام نیازسنجی برنامه‌ریزی استراتژیک و نیز تمایل سازمان به سرمایه‌گذاری در برنامه به عنوان یک تغییر اساسی است. این موارد می‌تواند شامل احساس نیاز و ضرورت، شناخت کافی شهروندان و مدیران، حمایت‌های مدیریت ارشد، مشارکت و فراهم‌سازی اطلاعات ضروری و یا تامین منابع مالی مورد نیاز باشد. در صورت



وجود موانع ویژه‌ای که موجب محدود شدن فرآیند شود، آغاز برنامه‌ریزی استراتژیک چندان قابل دفاع نخواهد بود. هدف دوم فراهم کردن برخی اقدامات اولیه برای زمینه‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک، از قبیل شناخت ذینفعان کلیدی است. توافق در موضوعات زیر ایده‌آل این گام محسوب می‌شود (Bryson, J. 2004)

- مطالعه تاریخچه برنامه‌های سازمان، شناخت انواع آن، تعیین درصد تحقق برنامه، بررسی مشکلات و محدودیت‌ها
- توافق بر ادبیات موضوع (فلسفه و مبانی) و جنبه‌های کلیدی در برنامه‌ریزی استراتژیک
- سازمان‌ها، واحدها، گروه‌ها یا افرادی که باید مورد توجه قرار بگیرد و نحوه مشارکت آنها
- برگزاری همایش‌ها و سمینارهای آشنایی ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران برنامه با مدل پیشنهادی
- توافق در خصوص تدوین گام‌های اساسی و ترتیب انجام آن و مدیریت اجرای برنامه (کنترل پروژه)
- توافق در خصوص شکل و زمانبندی ارائه گزارشات
- توافق در خصوص وظایف و ترکیب اعضای تیم برنامه‌ریزی و نحوه تامین مالی

#### گام اول: بررسی و تدوین سرفصل‌های مأموریت شهر و شهرداری

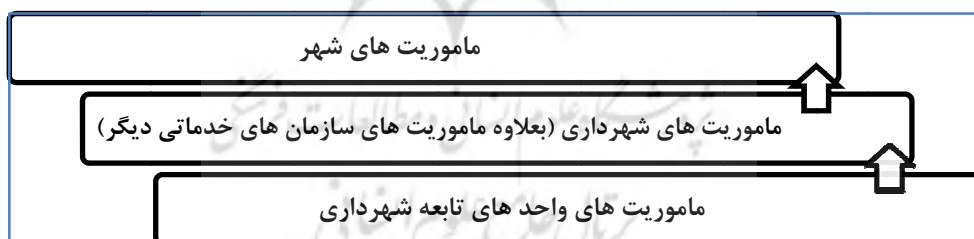
اولین گام، بررسی و تدوین مأموریت در سطح کلان می‌باشد. در این بخش بر تدوین نیازهای شهروندی از قبیل شهرسازی، حمل و نقل، خدمات شهری و یا فرهنگ شهری که وجود شهر و شهرداری در جهت دستیابی به آنها توجیه می‌شود تکیه می‌گردد. با معلوم نمودن سرفصل‌های مأموریت، حوزه‌های فعالیت واحدها و سازمان‌های زیرمجموعه مشخص می‌گردد و همانطوریکه در گام‌های بعدی مشاهده خواهد شد، سازمان‌ها و واحدهای زیر مجموعه به تدوین مأموریت خاص خود منطبق با سرفصل‌های تعیین شده در سطوح بالا

می‌پردازند. اگر چه در سازمان‌های دولتی و عمومی قانون‌گذار بصورت کلی ماموریت‌ها را دستوری تعیین نموده است اما مجموعه نیازها با گذشت زمان در اثر تغییرات محیطی و سطح توانمندی سازمان تغییر می‌کند. بنابراین، این تغییرات باید در ممیزی و تدوین سرفصل‌های مأموریت مورد توجه قرار گیرد تا آنجا که نتایج این مرحله به منظور تصویب و سیر مراحل قانونی به مرجع تصویب کننده سازمان ارجاع شود.

برای تدوین سرفصل‌های ماموریتی می‌توان از منابع مختلفی همچون الزامات قانونی و اسناد مصوب، برنامه استراتژیک شهرها و شهرداری‌های موفق جهان، تحلیل ذی‌نفعان خارجی، بهره‌گیری از رهنمودهای علوم تخصصی مرتبط با مدیریت شهری و تحلیل نظرات خبرگان و... استفاده نمود. در این گام در دو سطح اساسی شهر و شهرداری سرفصل ماموریت‌ها مشخص و با ایجاد رابطه منطقی بین آن ممیزی می‌شود.

همانطور که در شکل زیر ملاحظه می‌شود ماموریت واحدهای تابعه شهرداری زیر مجموعه‌ای از ماموریت شهرداری و ماموریت شهرداری نیز زیر مجموعه‌ای از ماموریت شهر می‌باشد. بدیهی است ماموریتی از شهرداری که نیازی از شهر را مستقیم یا غیر مستقیم مرتفع نکند باید مورد تجدید نظر قرار گیرد. بطورکلی باید ماموریت‌های سطوح پایین سازمان در راستای ماموریت‌های سطوح بالا بوده و دارای همپوشانی و رابطه منطقی باشد.

سلسله مراتب ماموریت‌های شهر - شهرداری - واحدهای تابعه و ارتباط آنها



### گام دوم: شناخت و ارزیابی محیط درونی و بیرونی شهر و شهرداری

سازمان‌ها از یک طرف با انواع منابع، تجهیزات، کارکنان و مدیران که محیط داخلی آنها را تشکیل می‌دهند و از طرف دیگر در بیرون از سازمان با محیط وظیفه‌ای و عمومی مواجه هستند. همه این محیط‌ها امروزه در حال تغییر و دگرگونی سریع بوده و هرکدام از این تغییرات می‌تواند اثرات مثبت و منفی بسیاری بر یک سازمان بزرگ داشته باشد. این در حالی است که ساختارهای گسترده مانند شهرها و سازمان‌های بزرگ مانند شهرداری‌ها می‌توانند خود تغییردهنده بعضی از عوامل محیطی پیرامونی نیز باشند. بنابراین، استراتژیست‌های سازمان‌های بزرگ باید تمام اجزا و عناصر محیطی را به صورتی دقیق بررسی نمایند تا قوت‌ها و ضعف‌های داخلی و فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی را معلوم نموده و در برنامه لحاظ کنند. در این راستا متغیرهای محیطی باید مشخص و تعیین شوند (Poister, T. 2005).

- **رقبا:** سازمانی که با سایر سازمان‌ها رقابت می‌کند. در سطح شهر، شهرهای رقیب و... در سطح شهرداری، سازمان‌های خدماتی و جایگزین‌های مرتبط و...
- **مشتریان:** کسانی که جهت کسب محصولات یا خدمات سازمان هزینه پرداخت می‌کنند. شامل شهروندان، کارکنان، خدمات گیرندگان و... در سطح شهر و شهرداری باید دقیقاً تعیین شود.
- **حمایت کنندگان:** سازمانی که برای سازمان‌های دیگر منابع مورد نیاز را تامین می‌کند. بانک‌ها، دولت مرکزی، سازمان‌های بین‌المللی و...
- **تنظیم کنندگان:** واحدی که قدرت کنترل، قانون‌گذاری یا تاثیر گذاشتن بر سیاست‌ها و فعالیت‌های سازمان را دارد. شورای شهر، مجلس، دولت و...
- **گروه‌های مشترک‌المنافع:** گروهی که توسط اعضایش سازمان یافته و تلاش می‌کند تا سازمان را تحت تاثیر قرار دهد. گروه‌های غیررسمی در سطح شهرداری، احزاب، جناح‌های سیاسی، NGOها و گروه‌های دینی و مذهبی در سطح شهر.

- **شرکای استراتژیک:** سازمانی که با یک یا بیش از یک سازمان دیگر بصورت شراکتی کار می‌نماید. در سطح شهر، خواهرخواندگی‌ها و غیره، در سطح شهرداری، شرکای اقتصادی، اجرایی و...

تیم برنامه‌ریزی، ضمن شناخت و درک صحیح از محیط شهر و شهرداری باید در محیط داخلی و خارجی، در صدد تعیین نقاط ضعف، قوت/تهدید و فرصت باشد. فرصت‌ها و تهدیدها را می‌توان از طریق نظارت بر روندها و عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی کشف نمود و شناخت. برای تعیین و شناسایی نقاط ضعف و قوت، باید منابع (درون‌دادها)، استراتژی جاری (فرآیند) و عملکرد (برون‌داد) را مورد توجه قرار داد. محدودیت نسبی اطلاعات مذکور می‌تواند مشکلات عمده‌ای را در تشخیص نقاط داخلی بوجود آورد. (همان)

علاوه بر موارد فوق باید گروه‌های مختلف ذی‌علاقه، از جمله ارباب رجوع، مشتریان، رقبا و... را نیز مورد توجه قرار داد. در این گام در دو سطح شهر و شهرداری اقدام به شناخت و ارزیابی محیط نموده و با استفاده از نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و... ارزش و وزن هر کدام را نیز مشخص می‌نماییم. همانطور که در شکل زیر ملاحظه می‌شود بین نقاط ضعف، قوت، فرصت و تهدید محیط‌های شهر و شهرداری ارتباط مشخصی وجود دارد. بطور مثال نقاط ضعف شهر (مانند کمبود آب) می‌تواند تهدیدی (افزایش هزینه آبیاری فضای سبز) برای شهرداری باشد. همچنین نقاط ضعف در سطح ملی (مانند عدم کنترل نرخ تورم) می‌تواند تهدیدی (مشکلات اقتصادی) برای شهر و شهروندان گردد. در سطوح پائین‌تر نیز همین روال حاکم است. نقاط ضعف و قوت شهرداری تهدیدات و فرصت‌های واحدهای تابعه را رقم می‌زند.

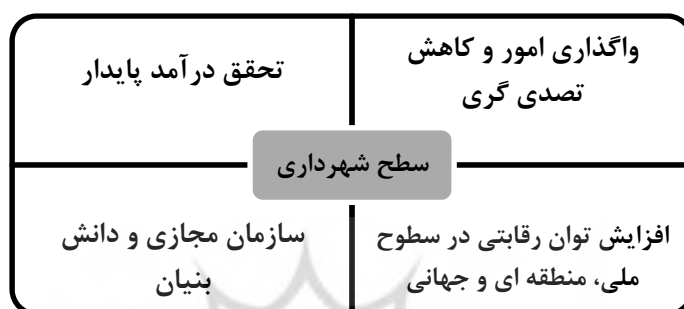
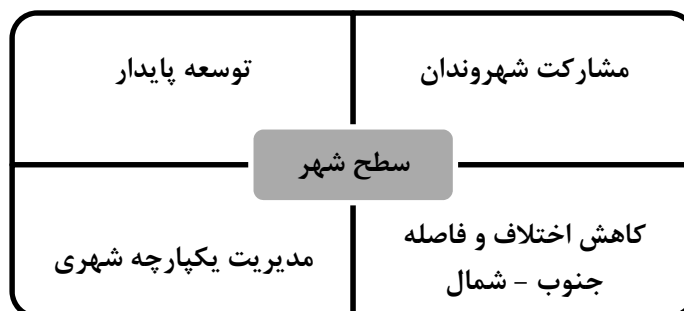
### گام سوم: بررسی و تعیین خط مشی (چارچوب انتخاب) در شهر و شهرداری

با انتخاب جهت‌گیری‌های کلان در سرفصل‌های ماموریتی و تحلیل محیط پیرامونی سازمان، لازم است نسبت به تعیین چارچوب انتخاب (خط مشی) سازمان اقدام نمود. در حقیقت در این گام رویه و روند مطلوب جهت مدیریت شهر و شهرداری ترسیم می‌شود. از جمله فواید این مرحله ایجاد دید و رویکرد یکسان برای ذی‌نفعان و برنامه‌ریزان می‌باشد. محدود شدن منطقی گزینه‌های گام‌های دیگر مدل، جهت‌گیری هدف‌دار خروجی‌های مراحل، کاهش زمان برنامه‌ریزی و تضمین تحقق خط مشی سازمان از جمله اهداف این گام می‌باشد.

در این مرحله لازم است در دو سطح شهر و شهرداری روند و رویه مدیریت و چارچوب آن مشخص شود. ضروری است برنامه‌ریزان با استفاده از نظرات خبرگان، استفاده از تجربیات جهانی و توجه به ده جنبه کلیدی اشاره شده در همین فصل نسبت به تعیین گزینه‌های مورد نظر اقدام نمایند. در حقیقت گزینه‌هایی که در گام‌های بعدی مشخص می‌شوند باید از چارچوب انتخاب (خط مشی) در سطح شهر و شهرداری حمایت کنند و از مسیر تعیین شده توسط این گام منحرف نشوند. استراتژی‌ها و چشم‌اندازهای شهرداری علاوه بر پشتیبانی از خط‌مشی سازمان شهرداری باید از خط‌مشی شهر نیز پشتیبانی کنند.

چنانچه در تصاویر زیر ملاحظه می‌شود، بر اساس شرایط حاکم بر شهر و شهرداری تهران و تجربه کسب شده، روند و رویه مدیریت شهر و شهرداری در قالب چارچوب انتخابی تعیین شده است. مشارکت شهروندان، توسعه پایدار، کاهش اختلاف و فاصله جنوب - شمال و مدیریت یکپارچه شهری مواردی است که در سطح شهر ملزم به رعایت و توجه جدی به آنها هستیم. در سطح شهرداری نیز می‌توان به واگذاری امور و کاهش تصدی‌گری، تحقق درآمد پایدار، افزایش توان رقابتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی و سازمان مجازی و دانش بنیان اشاره کرد.

## چارچوب انتخاب و خط مشی پیشنهادی شهر و شهرداری



گام چهارم: تعیین مسائل استراتژیک شهر و حوزه‌های استراتژیک شهرداری  
 چهارمین گام از فرآیند عبارتست از شناخت و اولویت‌بندی مسائل استراتژیک در سطح شهر و حوزه‌های استراتژیک در سطح شهرداری و نهایتاً انتخاب تعدادی از آنها. این حوزه‌ها یا به عبارتی موضوعات تمرکز استراتژیک، وزن و اهمیت قابل توجهی در شناخت و تحقق چشم‌انداز دارد و در صورت توجه مناسب به آنها می‌توان چشم‌انداز مطلوبی برای شهر و شهرداری ترسیم نمود. مسائل و حوزه‌های استراتژیک راهنمای تخصیص منابع و برنامه‌های بخش‌ها در طی برنامه‌ریزی استراتژیک است. بنابراین مدیریت شهر و شهرداری می‌بایست سرمایه‌گذاری و توجه ویژه‌ای به این مسائل و حوزه‌ها در تعیین مأموریت مطلوب و تدوین استراتژی‌های خود داشته باشند (Kaplan.R, 2002).

یک مسئله (یا حوزه) استراتژیک باید شامل سه عامل باشد. نخست، مسئله مورد نظر باید به اختصار در چند جمله توصیف شود. دوم، عواملی که مسئله مورد نظر را به یک موضوع

خط‌مشی بنیادی در سطح شهر و شهرداری ارتباط می‌دهد، باید فهرست شود. سوم، پیامدهای ناشی از نارسایی در برخورد با مسئله یا حوزه



استراتژیک باید مشخص گردد. برای تعیین مسائل یا حوزه‌های استراتژیک سه رویکرد اساسی وجود دارد: رویکرد مستقیم، رویکرد هدف‌ها و رویکرد چشم‌انداز مطلوب. رویکرد مستقیم احتمالاً برای اکثر سازمان‌های دولتی و عمومی بهترین است. این رویکرد شامل حرکت مستقیم از بررسی تکالیف و الزامات قانونی، رسالت، نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها به سوی تشخیص مسائل استراتژیک شهر و به تبع آن حوزه‌های استراتژیک شهرداری است. لازم است در دو سطح شهر و شهرداری مسئله استراتژیک تعریف و ارتباط آن تبیین گردد. در شکل زیر مسائل استراتژیک شهر و حوزه‌های استراتژیک شهرداری به صورت پیشنهادی تعریف شده‌اند. نکته مهم و ضروری ارتباط مسائل با حوزه‌های استراتژیک است. بطوریکه هر مسئله استراتژیک در سطح شهر با یک یا چند حوزه استراتژیک در سطح

شهرداری ارتباط دارد. در حقیقت فلسفه تشکیل حوزه‌های استراتژیک شهرداری ارائه خدمت جهت مرتفع نمودن مسائل استراتژیک شهر می‌باشد.

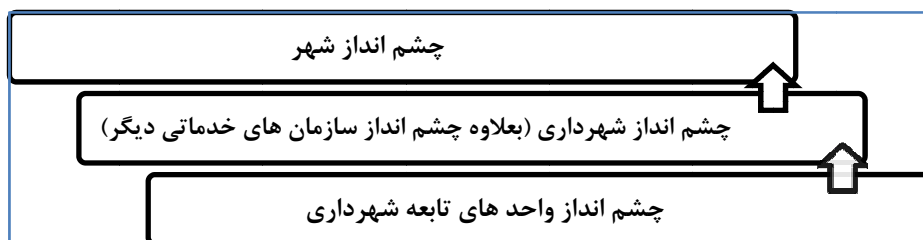
### گام پنجم: تبیین چشم‌انداز شهر و شهرداری

در گام پنجم به تبیین چشم‌انداز شهر و شهرداری پرداخته می‌شود. همانند گام دوم این وظیفه بر عهده گروهی متشکل از شورای شهر (انجمن شهر) و مدیران ارشد شهرداری با مشورت خبرگان علوم مرتبط با مدیریت شهری می‌باشد. خروجی این بخش که در قالب سندی ارائه می‌شود مشتمل بر مواردی همچون ارتباط شهر و شهرداری با ذی‌نفعان عمده، اهداف کلی و بیانی از سیاست‌های پایه است. چشم‌انداز به صورت توصیفی مسائلی نظیر رسالت شهر و شهرداری، استراتژی‌های اساسی آن، معیارهای عملکرد، برخی ضوابط مهم و مرتبط با تصمیم‌گیری و... را تبیین نموده و چارچوبی ایده‌آل از آینده ترسیم می‌نماید که سازمان در جهت رسیدن به آن است (Poister.T, 2005).

نکته اساسی این است که تدوین چشم‌انداز در شهر و شهرداری به علت پیچیده بودن و دامنه وسیع آن و همچنین امکان عدم تفاهم بر گزینه‌ها از سوی ذی‌نفعان نباید در مراحل ابتدایی برنامه‌ریزی باشد. در حقیقت گام‌های اولیه محدودیت‌ها و فرصت‌ها را نمایان نموده و دیدگاه را به هم نزدیک می‌کند. لذا تاکید ما این است که تبیین چشم‌انداز باید در گام‌های میانی باشد. اکثر سازمان‌ها، غالباً مشخص نمی‌سازند که چه مسئله‌ای از اهمیت واقعی برخوردار است؛ حال آنکه بررسی موضوعات مهم، در صورتیکه وقت کافی به آن اختصاص یابد، می‌تواند عملکرد سازمانی را به صورت محسوس تقویت نماید. در تدوین چشم‌انداز بدین روش می‌توان ایده‌آل ممکن را ترسیم کرد و آن را برای دستیابی در مقابل برنامه‌ریزان و مجریان قرار داد.



سلسله مراتب چشم انداز شهر - شهرداری - واحدهای تابعه و ارتباط آنها



### گام ششم: بررسی تفاوت میان ساختار مطلوب و ساختار کنونی شهر و شهرداری

در این گام بررسی تغییرات احتمالی ساختار سازمان (شهر و شهرداری و واحدهای تابعه آن) برای تحقق مأموریت قانونی و مصوب، انجام می‌شود و در نهایت از میان دو گزینه "تغییرات اساسی" و "تغییرات اصلاحی" ساختار یکی انتخاب می‌شود. رویکرد تغییرات اساسی زمانی انتخاب می‌شود که مأموریت مطلوب از لحاظ محتوایی تفاوت قابل توجهی کرده یا اجرای اثربخش آن به زعم خبرگان نیازمند تحولات اساسی در ساختار کنونی است. به عبارتی دیگر سازماندهی و ساختار جاری از ویژگی‌هایی همچون وظایف متداخل، موازی و فقدان مکانیزم‌های موثر ارتباطی و هماهنگی برخوردار است و منجر به عملکرد غیر اثربخش در سطح اکثر واحدها و در مجموع عملکرد کلان شهر و شهرداری گردیده است. از طرف دیگر رویکرد اصلاح ساختاری زمانی اثربخش می‌باشد 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 اجزا برنامه استراتژیک نیاز به تغییرات جزئی دارد. در نهایت نتایج حاصل از ممیزی و تغییرات ساختاری مورد نیاز برای تحقق مأموریت به مدیران تصمیم‌گیر شهر و شهرداری ارائه می‌شود و آنها باید تصمیم‌گیری کنند که ساختار فعلی با تغییرات جزئی و اصلاحی پایه ادامه فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک قلمداد شود یا انجام تغییرات اساسی ساختاری را تایید نمایند. بدیهی است در صورت تأیید ضرورت اعمال تغییرات، مؤلفه‌های بعدی برنامه‌ریزی استراتژیک متوقف شده و بعد از انجام تغییرات ساختاری انجام خواهد شد. لازم به ذکر است، اجرای همزمان برنامه و اصلاح ساختار پیشنهاد نمی‌گردد مگر در موارد خاص.

### گام هفتم: تدوین استراتژی‌های مورد نیاز شهر و شهرداری و واحدهای آن

با انتخاب جهت‌گیری‌ها در گام‌های اول تا ششم، در این گام مدیران می‌توانند از بین استراتژی‌های متفاوت شهر و شهرداری، از قبیل تمرکز بر یک خدمت خاص و یا ایجاد تنوع در خدمات مختلف دست به انتخاب بزنند. این انتخاب که از سطح واحدها آغاز می‌شود به نحوی است که کمیته راهبری آن واحد، باید استراتژی‌های ویژه‌ای برای نشان دادن چگونگی تحقق مأموریت، اهداف و چشم‌انداز طراحی کند. دفاتر واحدها باید استراتژی‌های خود را در چارچوب سیاست‌های کلان شهر و شهرداری، محدودیت منابع، ملاحظات بخشی مرتبط با خدمات آنها و منابع و نیازمندی‌های تحقق موفق مأموریت‌شان بیان کنند (Poister, T. 2005).

این مرحله ممکن است در فرآیند تدوین استراتژی واحدها و بخشها و با جمع‌بندی آنها تکمیل شود. چارچوب‌های متفاوت استراتژیکی وجود دارد که تلاش می‌کنند مفهوم و دسته‌بندی استراتژی‌ها را شرح دهند. اگر چه تفاوت‌هایی در نحوه دسته‌بندی وجود دارد، اما می‌توان از آنها در انتخاب استراتژیک و به عنوان ابزاری در تصمیم‌گیری‌ها، استفاده کرد. اضافه بر این، واحدها و یا بخشها ممکن است برنامه‌ریزی استراتژیک خود را در سطح وظیفه‌ای و عملیاتی انجام دهند. این استراتژی‌ها باید متناسب و در حمایت از استراتژی‌های سطح شهرداری و سپس سطح شهر باشد. خروجی‌های این مرحله نیز به سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی بازخورد داده می‌شود. همچنین با لحاظ نمودن ملاحظات کلی مورد نظر مدیران، نسبت به تأیید، اصلاح و رد آنها اقدام خواهد شد.

### نتیجه‌گیری

اداره مطلوب شهرها و مخصوصاً کلان‌شهرها بدون مدیریت یکپارچه شهری امکان‌پذیر نمی‌باشد و مدیریت یکپارچه شهری همان نگاه سیستمی است که مولود نگاه استراتژیک است. برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند ابزار کلیدی در رویارویی با معضلات شهری و دستیابی به آینده بهتر، از جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، زیست محیطی و...، محسوب گردد. برنامه‌ریزی استراتژیک شهرها و شهرداری‌ها در دنیا یکی و یکپارچه می‌باشد و در واقع ترجمه نادرست کلمات و درک ناصحیح آن ما را به اشتباه انداخته است. از آنجا که کلیه خدمات ارائه شده در شهرهای کشورهای توسعه یافته به صورت یکپارچه توسط شهرداری ارائه یا مدیریت می‌شود، لذا برنامه‌ریزی در این شرایط برنامه‌ریزی استراتژیک شهر و شهرداری است که به نامهای مختلف معرفی می‌شوند. در کشور ما به علت عدم تشکیل مدیریت یکپارچه شهری و عدم تبلور آن در شهرداری‌ها، متأسفانه بین برنامه‌ریزی در شهر و شهرداری فاصله افتاده و سبب تزلزل برنامه و عدم موفقیت آن شده است.

در این تحقیق بررسی شد که چگونه می‌توان مدل برنامه‌ریزی استراتژیک را در شهرها و شهرداری‌ها بعنوان یک سازمان عمومی و چند بخشی اجرا نمود. مدل ارائه شده در این تحقیق کلیات و چارچوب برنامه‌ریزی استراتژیک در شهرها و شهرداری‌های ایران را به صورت یکپارچه نمایش می‌دهد و می‌تواند راهنمای مناسبی برای مدیران سازمانها و واحدهای برنامه‌ریزی در جهت تدوین استراتژی سازمانی باشد. همچنین مدل پیشنهادی فرصتی را برای محققین، صاحب‌نظران و مشاوران فراهم آورده تا مزایای آنرا در سایر سازمان‌های دولتی و عمومی تجربه و ارزیابی نمایند. تحقیق حاضر اولین گام در این مسیر می‌باشد و امید است تا آغازی بر ایجاد بینشی نوین و نوآوری‌های ارزشمند متدولوژیک باشد تا نهایتاً بتواند در تسریع و اثربخشی برنامه‌ریزی استراتژیک در شهرها و شهرداری‌ها موثر واقع شود.

## منابع

۱. ج. مالکی، ارائه مدلی یکپارچه برای برنامه‌ریزی استراتژیک در شهرها و شهرداری‌های ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت اجرایی، مرکز آموزش الکترونیکی، دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۸۸.
۲. م. مشتری، م. امامیان، فرآیند تدوین برنامه استراتژیک شهرداری تهران، پژوهش مدیریت شهری، سال اول، پیش شماره ۱، ۱۳۸۷.
۳. ا. شیعه، مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه علم صنعت ایران تهران، ۱۳۸۰.
۴. مترو پلیس (۱۹۹۳)، برنامه‌ریزی استراتژیک برای کلان‌شهرها، ترجمه واراژ مرادی مسیحی، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی توسعه و مدیریت شهری، وزارت مسکن و شهرسازی.
۵. و. مرادی مسیحی، برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۴.
6. Eadie. D.C. 1983. Putting a Powerful Tool into Practical Use: The Application of Strategic Planning in Public Sector. *Public Administration Review* 43 :447-452. In: Wheeland, C.M. 1991.
7. Local Government New Zealand.2001. *The Local Government Strategic Planners' Guide*. See: [www.lgnz.co.nz](http://www.lgnz.co.nz)
8. Metropolis (1993): "Strategic Planning for Metropolis". Metropolis 93. Montreal.
9. 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
10. Llewellyn. S.and E. Tappin.2003. Strategy in The Public Sector: Management in The Wilderness. *Journal of Management Studies*. 40(4):955-982
11. Bryson. J. 2004. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Third Edition. John Wiley&Sons
12. 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
13. Bryson, J. 2005. *Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*. Second Edition. John Wiley & Sons
  14. Kaplan, R. 2002. *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*. Harvard Business School Publishing. Article Reprint No. B9911C
  15. Hax, A. and N. Majluf. 1996. *The Strategy Concept and Process: A Pragmatic Approach*. Second Edition. Prentice Hall.
  16. Niven, Paul. R. .2003. *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley & Sons, Inc
  17. Hax, A. and N. Majluf. 1996. *The Strategy Concept and Process: A Pragmatic Approach*. Second Edition. Prentice Hall.
  18. Goold, M., A. Campbell, and M. Alexander. *Corporate-level Strategy: Creating Value in a Multibusiness Company*. Wiley, 1994.

