

## ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان مدت در مدیریت بحران شهرداری شیراز



لیلا عشرتی\* دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، مدیر برنامه‌ریزی شرکت عمران شهر جدید پردیس، وزارت راه و شهرسازی

### چکیده

با توجه به نقش کلیدی برنامه‌های میان مدت در فرایند مدیریت شهرها و تحقق اهداف جامعه، ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب آذر ماه ۱۳۴۷، برنامه‌های میان مدت را ابزاری برای پیوند میان برنامه‌های بلند مدت (طرح‌های توسعه شهری و برنامه‌های استراتژیک) با بودجه‌های سالانه مطرح نموده است. یکی از مناسب‌ترین ابزارها و تکنیک‌های مدیریتی، رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک است. مدل‌ها به‌عنوان ابزاری در مدیریت استراتژیک با تحلیل شرایط محیطی و ایجاد هماهنگی، هم‌سویی و هم‌افزایی، سازمان را در ساختن آینده‌ای مطلوب مطابق نیازهای مخاطبان و ذی‌نفعان یاری می‌دهند. همچنین با توجه به افزایش رشد و توسعه در شهرها و پیچیده‌تر شدن فرایندهای درونی جوامع بر تعداد بحران‌ها و پیچیدگی آن‌ها و همچنین بر آسیب‌پذیری شهرها افزوده و به‌کارگیری مدیریت بحران در طرح‌های توسعه شهری و در طرح‌ریزی فضای کالبدی شهرها و سایر بخش‌های شهر، بیش از پیش ضرورت پیدا می‌کند. پژوهش حاضر تلاش می‌کند با هدف شفاف‌سازی فعالیت‌ها و خدمات‌های ارائه شده توسط شهرداری، اتصال پروژه‌ها و فعالیت‌های هر حوزه مأموریتی به چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های مطرح در اسناد به‌ست آمده و سنجش‌پذیرکردن فعالیت‌ها، به ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان‌مدت در مدیریت بحران شهرداری شیراز بپردازد. روش این پژوهش توصیفی -تحلیلی است. بر این اساس در این پژوهش به تشریح شیوه ارائه پروژه‌های بخشی و عملیاتی به‌ترتیب در سطوح معاونت‌ها و مناطق شهرداری شیراز با تدوین چارچوب برنامه‌ریزی استراتژیک میان مدت در مدیریت بحران شهرداری شیراز پرداخته می‌شود، تا با هماهنگی میان تمامی نقش‌آفرینان این عرصه، امکان کارآمدترین رویه مدیریت یکپارچه شهری پیش روی شهر در بستر نگاهی جامع و فراگیر فراهم گردد.

**واژگان کلیدی:** برنامه میان مدت، مدل استراتژیک، مدیریت بحران، پروژه‌های عملیاتی و بخشی، شهرداری شیراز.

## ۱. مقدمه

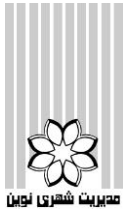
مدیریت شهرها به ویژه شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها چنانچه بخواهند خود را با تحول‌های جهانی و پدیده جهانی شدن هماهنگ کند، ملزم به شناخت پویایی شناسی شهر، آشنایی با ساز و کارهای حاکم بر شهر، تدوین استراتژی اداره شهر و تهیه برنامه‌های جامع در راستای اصول و مبانی برنامه‌ریزی شهری و در نهایت در اختیار داشتن اهرم‌های مدیریت شهری جهت تحقق‌پذیر نمودن برنامه‌ها، راهبردها و سیاست‌های مربوط به آن است.

برنامه‌ریزی شهری مهم‌ترین وسیله مدیریت شهری باید در ساخت کالبدی شهر، توسعه فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و... کلیه شرایط ایمنی شهروندان و راهبردهای حفاظت از جان و مال آنان را در نظر بگیرد. تحلیل این حوادث و اثرهایی که بر جای می‌گذارند، نشان می‌دهد که با اتخاذ تدابیر لازم و ارائه راهبردها و استراتژی‌ها کاربردی و مناسب می‌توان اثرهای آسیب‌زایی بلایای طبیعی شهری را تا حد بسیار زیادی کاهش داد یا از میان برد.

در سیستم‌های پیچیده مانند کلان‌شهرها که شهرداری‌ها و سازمان‌های مرتبط یکی از بازوهای قدرتمند نظارت و سامان‌دهی بر شهر در آن‌ها فعالیت می‌کنند، لزوم به‌کارگیری تکنیک‌های برنامه‌ریزی استراتژیک بیش‌تر محسوس است (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲).

رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک به دلیل توانمندی‌ها و ویژگی‌های خاص آن در ایجاد فرایندی ساده و مدون، برای استفاده در ارگان‌ها و سازمان‌های درگیر با سامان‌دهی و کنترل کلان‌شهرها، به‌عنوان ابزاری مناسب ارزیابی می‌شود (مرادی، ۱۳۸۱). هدف اساسی برنامه استراتژیک مدیریت بحران شهرداری شیراز، شفاف‌سازی فعالیت‌ها و خدمات انجام شده توسط شهرداری، اتصال پروژه‌ها و فعالیت‌های هر حوزه مأموریتی به چشم‌اندازها، راهبردها و سیاست‌های مطرح در اسناد به‌دست آمده و سنجش‌پذیر کردن فعالیت‌های واحدهای مختلف شهرداری شیراز در زمینه مدیریت بحران است.

در این پژوهش تلاش می‌گردد که به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود:



ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان مدت در ...

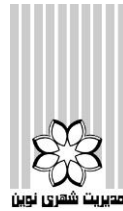
- ۱- فرایند برنامه‌ریزی میان مدت استراتژیک در مدیریت بحران در راستای دستیابی به پروژه‌های عملیاتی در سطح مناطق شهرداری شیراز چیست؟
- ۲- چه ساختاری برای برنامه‌ریزی میان مدت استراتژیک در مدیریت بحران شهرداری شیراز مناسب است؟

## ۲. مبانی نظری

رشد سریع شهرنشینی و نیاز روز افزون جمعیت ساکن در شهرها به مسکن، کار، خدمات و مکان‌هایی برای گذران اوقات فراغت در محیط‌هایی امن، سرسبز و دور از آلودگی‌ها، امر برنامه‌ریزی شهری را به مشکل بزرگی تبدیل کرده است. در راستای پاسخ‌گویی به این نیازها، برنامه‌ریزان می‌کوشند تا با نگاهی جامع و بلندمدت، آینده‌ای ایده‌آل را برای شهر به تصویر بکشند و تصمیم‌گیری‌ها و اقدام‌های جاری را در جهت دستیابی به چشم‌انداز تعیین شده هدایت نمایند. برنامه‌ریزی برای بحران‌های طبیعی در مناطق شهری باید به‌عنوان یک راهبرد اصلی و اساسی در همه‌ی مراحل برنامه‌ریزی شهری و طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری مد نظر قرار گیرد؛ زیرا ضمانت پایداری طرح‌های شهری و سرمایه‌گذاری‌های توسعه شهری در درجه اول بر وجود برنامه‌ریزی و مدیریت صحیح بحران‌های طبیعی در گستره شهر استوار است (اسمیت، ۱۳۸۲).

هدایت تصمیم‌گیری‌ها و اقدام‌های جاری و یا به عبارتی برنامه‌ریزی‌های کوتاه مدت، در راستای دستیابی به اهداف بلندمدت و تبدیل آرمان‌های جامعه به برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی بر عهده برنامه‌های میان مدت است. در برنامه‌ریزی‌های میان مدت که برای یک بازه زمانی پنج ساله تهیه می‌شود، محورهای استراتژیک تعیین و در هر زمینه، سیاست‌ها و طرح‌های پیشنهادی گزینش می‌شوند و پس از اولویت‌بندی در قالب برنامه‌های سالانه تنظیم می‌گردند.

با توجه به نقش کلیدی برنامه‌های میان مدت در فرایند برنامه‌ریزی و تحقق اهداف و آرمان‌های جامعه، ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب آذر ماه ۱۳۴۷، شهرداری‌ها را مکلف نموده است تا با راهنمایی وزارت کشور برنامه‌ی عملیات نوسازی و عمران و اصلاح‌های شهر را برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر



و در صورتی که نقشه جامع نداشتند، بر اساس احتیاج‌های ضروری شهر و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکان‌های مالی شهرداری تنظیم کنند و پس از تصویب در انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) و تأیید وزارت کشور (فرمانداری) طرح‌های مربوط را بر اساس آن اجرا کنند.

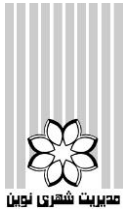
### انواع برنامه‌های میان مدت

برنامه‌های میان مدت پنج‌ساله به سه صورت تهیه و تدوین می‌گردند؛ نوع اول این برنامه‌ها که به "برنامه‌های پروژه به پروژه" معروف است به‌طور معمول در تجربه‌های اول برنامه‌ریزی انجام می‌شوند. در این نوع برنامه‌ریزی به دلیل نبود اطلاعات، ابزار و تشکیل‌های سازمانی لازم، تنها تعدادی پروژه کلان انتخاب می‌شود و فرایند برنامه‌ریزی که شامل تدوین و تنظیم اهداف، ارزیابی بازتاب‌های دستیابی به اهداف، انتخاب گزینه‌های اجرایی و ارزش‌یابی و اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌ها است، صورت نمی‌گیرد؛ بنابراین در این نوع برنامه‌ریزی، ائتلاف منابع و عدم موفقیت عملکردی پروژه‌ها به دلیل عدم اجرای طرح‌های مکمل و متمم دور از انتظار نیست.

نوع دوم برنامه‌ریزی‌های میان مدت، "برنامه‌ریزی یکپارچه سرمایه‌گذاری بخش عمومی" است که به دلیل توجه به ارتباط میان طرح‌ها از کارایی بهتری برخوردار است. انتظار می‌رود که اجرای چند برنامه از این نوع، باعث تقویت توان تهیه و اجرای نهادهای برنامه‌ریزی گردد.

نوع سوم برنامه‌ریزی که تحت عنوان "برنامه‌ریزی جامع" نامیده می‌شود در دستور کار قرار می‌گیرد. در برنامه‌ریزی جامع، برنامه به تخصیص اعتبارهای بخش عمومی محدود نمی‌شود و کنترل و هدایت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. این نوع برنامه‌ریزی مستلزم مدل‌سازی و بهره‌گیری از داده‌های اطلاعاتی گسترده در ابعاد مختلف است (برنامه پنج ساله شهرداری شیراز، ۹۶-۹۲).

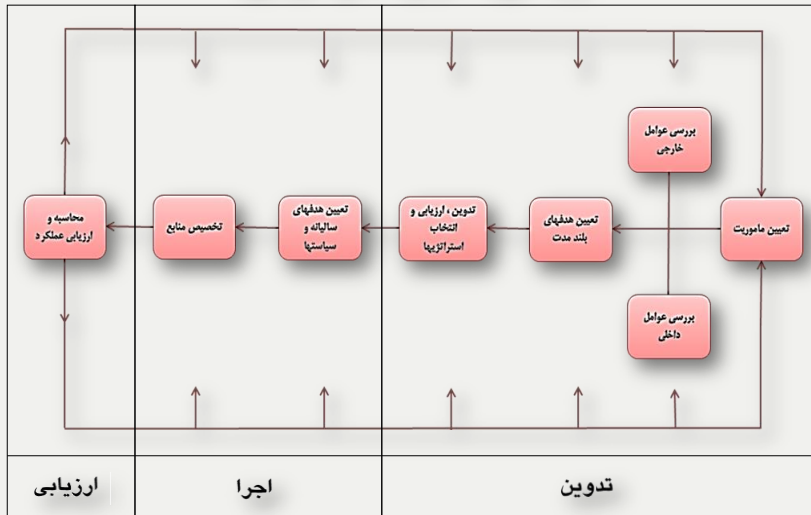
برنامه پیش رو، از نوع برنامه‌ریزی نوع دوم می‌باشد که با توجه به محدودیت‌های تعیین شده در قانون نوسازی و عمران شهری و هم‌چنین محدودیت منابع اطلاعاتی لازم، گزینش شده است. فرایند تهیه این‌گونه برنامه‌ها از دو حرکت از پایین به بالا و از



ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان مدت در ...

بالا به پایین تشکیل می شود. در حرکت از پایین به بالا، بررسی مسائل و احتیاج‌ها از لایه‌های پایین و یا به عبارتی نیازسنجی صورت می‌پذیرد و در حرکت از بالا به پایین با پیش بینی منابع مالی و دیگر امکان‌های اجرایی به امکان‌سنجی پرداخته می‌شود. برنامه خروجی محصول تلفیق این دو حرکت است، تا ضمن توجه به توان و امکان‌های اجرایی در جهت پاسخ‌گویی به نیازهای آینده، طرح‌ها و پروژه‌های منتخب اولویت‌بندی شوند. در این پژوهش در پی تدوین یک برنامه میان مدت استراتژیک هماهنگ، همگرا و یکپارچه در کل شهرداری شیراز، از مدل برنامه‌ریزی استراتژیک دیوید که با وضعیت فعلی برنامه‌ریزی در شهرداری شیراز نمودار سازمانی، تعدد و تنوع وظایف و به‌خصوص بلوغ سازمانی نیز مطابقت داشته است، استفاده شده است. این مدل مدیریت استراتژیک دارای مراحل تدوین استراتژی، اجرای استراتژی و ارزیابی استراتژی می‌باشد (نمودار شماره ۱) (دیوید، ۱۳۸۸).

### فرآیند مدیریت استراتژیک مطابق الگوی دیوید



نمودار ۱: مدل استراتژیک دیوید

### ۳. روش تحقیق

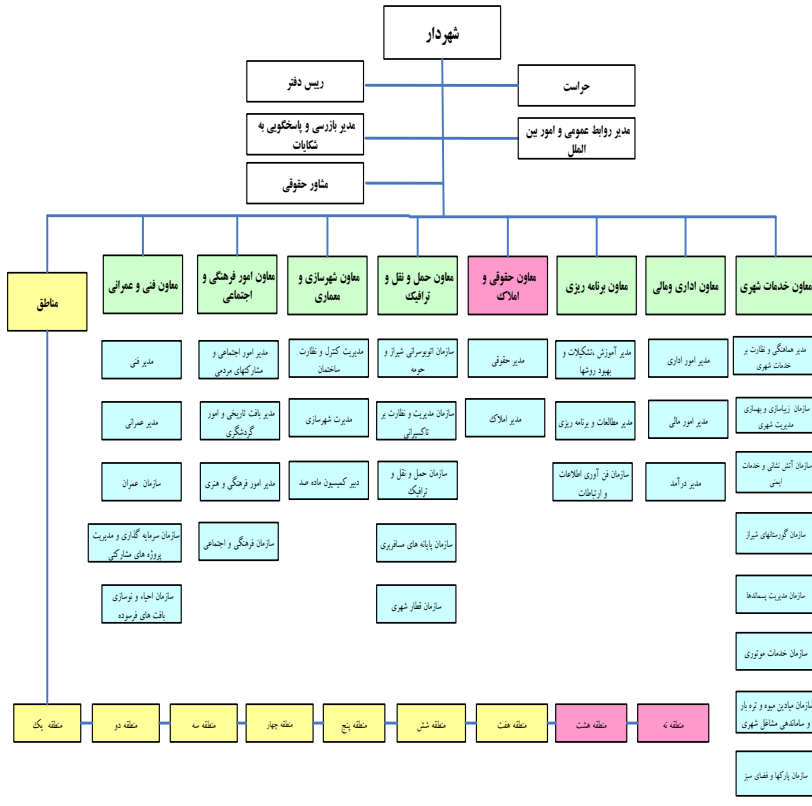
این تحقیق با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی انجام خواهد گرفت. آمار و اطلاعات لازم در این پژوهش با توجه به اهداف مطرح شده، به روش‌های زیر جمع‌آوری می‌گردد:

- ۱- مراجعه به کتاب‌ها، مقاله‌ها، آمارنامه‌ها، طرح‌های برنامه‌ریزی شهری.
- ۲- آمارها، اسناد و مدارک سازمانی و طرح‌های مرتبط با موضوع.
- ۳- مصاحبه با مدیران ارشد، میانی و کارشناسان تأثیرگذار و پرسش‌گری از نخبگان مرتبط با مسائل شهری.

۴. چارچوب برنامه‌ریزی استراتژیک میان مدت در مدیریت بحران شهرداری شیراز تدوین مراحل تحلیل استراتژیک نیازمند تأمل و تدبیر در ادبیات حوزه مدیریت استراتژیک است و از طرف دیگر نیاز به شناخت ویژگی‌های شهرداری شیراز دارد (نمودار شماره ۲). با توجه به حوزه عملکرد و ساختار تشکیلاتی شهرداری شیراز، ساختار برنامه‌ریزی استراتژیک میان مدت در حوزه‌های ذیل مطرح می‌گردد:

- حوزه خدمات شهری
- حوزه حمل و نقل و ترافیک
- حوزه شهرسازی و معماری
- حوزه فرهنگی و اجتماعی
- حوزه فنی و عمرانی
- حوزه مدیریت و هوشمندسازی

با این حال، با توجه به ویژگی‌های سازمانی در شهرداری شیراز، گام‌های اجرایی برنامه‌ریزی استراتژیک به شرح ذیل بیان می‌گردد:

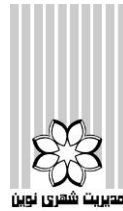


نمودار ۲: ساختار تشکیلاتی شهرداری شیراز

### ۴-۱. تدوین ساختار سازمانی برنامه ریزی استراتژیک

اجرای مدیریت بحران استراتژیک در سطح شهرداری شیراز با یک دیدگاه نظام مند و وجود ارکانی متفاوت ولی همگرا، هماهنگ و دارای اهداف یکسان بسیار ضروری است.

در این راستا ایجاد ساختار برنامه ریزی استراتژیک در راستای ارائه پروژه های عملیاتی در سطح مناطق شهرداری شیراز و همچنین توجه به نحوه ارتباط آنها، با دیدگاه فرایندی که مطابق با ساختار سازمانی و فرایند برنامه ریزی استراتژیک است،



ضروری می‌نماید.

بر اساس ساختار تشکیلاتی و اجرایی شهرداری شیراز، ساختار تدوین برنامه به ترتیب نمودار زیر پیش بینی شده است:

**الف. کمیته عالی بحران:** بالاترین رکن برنامه است. این کمیته تبیین جهت‌های اصلی و چارچوب‌های کلی تدوین برنامه را به عهده دارد و پس از انجام مراحل تدوین برنامه، آخرین مرجعی است که نظرهای نهایی را درباره برنامه قبل از ارائه به مراجع قانونی اتخاذ می‌کند. مرجع تصویب نظام‌نامه تدوین برنامه و اصلاحیه‌های بعدی آن، کمیته عالی است.

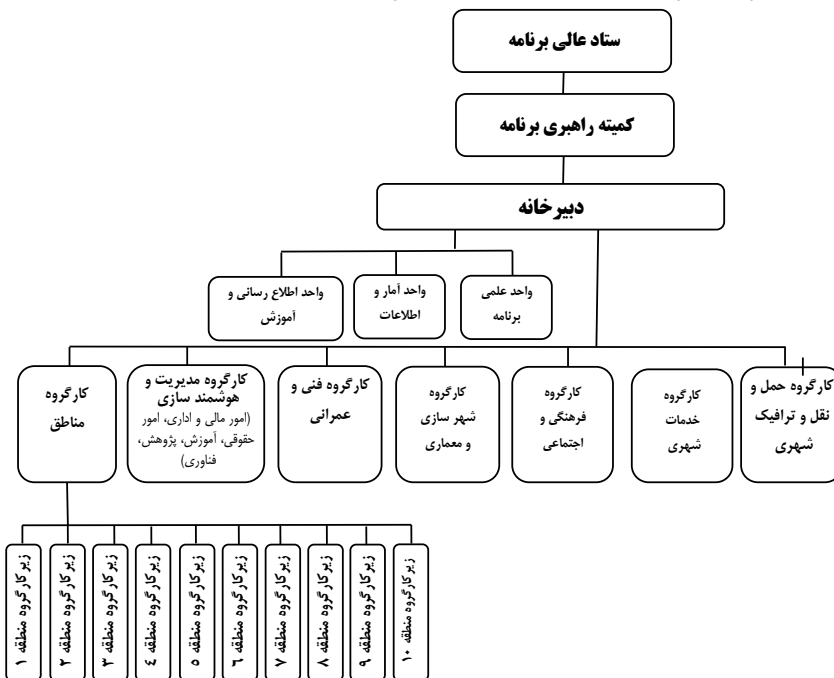
**ب. کمیته راهبری بحران:** کمیته راهبری بحران، نقش «مدیریت فعالیت‌های مرتبط با تهیه برنامه» را بر عهده دارد و بر روند تدوین برنامه نظارت می‌کند. کمیته راهبری با دبیرخانه برنامه ارتباط مستقیم و با کارگروه‌ها ارتباط غیرمستقیم (از طریق دبیرخانه) دارد و عملکرد آن‌ها را رصد می‌کند. هرگونه ارتباط ارکان برنامه با کمیته عالی، از طریق کمیته راهبری انجام می‌پذیرد.

**پ. دبیرخانه تدوین برنامه بحران:** دبیرخانه برنامه در معاونت برنامه‌ریزی مستقر است. مدیر این دفتر به عنوان «دبیر اجرایی برنامه» و کارشناسان این دفتر اعضاء دبیرخانه محسوب می‌شوند مگر در مواردی که ترکیب اعضاء دیگری تعیین شده باشد. دبیرخانه به عنوان بازوی اجرایی کمیته راهبری عمل می‌کند و مشاوره‌های فنی، اداری، مالی، اطلاعاتی و علمی به کمیته راهبری و نیز کلیه کارگروه‌ها و زیرکارگروه‌ها ارائه می‌دهد. دبیرخانه نقش هماهنگ‌کننده کلیه فعالیت‌های برنامه را بر عهده داشته است و تسهیل‌کننده رابطه میان ارکان برنامه، بدنه کارشناسی معاونت‌ها و مناطق است. دبیرخانه به منظور ایفای نقش مؤثرتر دارای زیرمجموعه‌هایی تحت این عنوان‌ها است: الف) کمیته علمی برنامه ب) کمیته منابع مالی پ) واحد آمار و اطلاعات ت) واحد اطلاع رسانی و آموزش. دبیرخانه برنامه مجاز است بخشی از اختیارات و فعالیت‌های خود را به مشاور ذیصلاح واگذار کند.

**ت. کارگروه‌های تخصصی در حوزه‌های کارکردی و مناطق:** کارگروه‌ها به

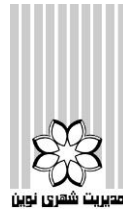


منظور تشریح مساعی و مساعدت در پیشبرد فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی مراحل برنامه‌ریزی، بررسی و تصویب پیش نویس برنامه و اطمینان از فراگیری تصمیم‌های اتخاذ شده در حوزه‌های کارکردی و مجموعه مناطق شهرداری پیش بینی شده‌اند. این کارگروه‌ها در قالب ۱- کارگروه اجتماعی و فرهنگی، ۲- کارگروه حمل و نقل و ترافیک ۳- کارگروه خدمات شهری ۴- کارگروه فنی و عمرانی ۵- کارگروه شهرسازی و معماری ۶- کارگروه مدیریت و هوشمندسازی ۷- کارگروه مناطق هستند (نمودار ۳).



نمودار ۳: ساختار تدوین برنامه استراتژیک مدیریت بحران شهرداری شیراز

۲-۴. تدوین مأموریت‌ها و چشم اندازها در مدیریت بحران شهرداری شیراز  
چشم انداز: توصیف روشن و فشرده‌ای است از سیمایی که شهر در آینده و پس از به فعلیت درآمدن کلیه ظرفیت‌های بالقوه‌اش پیدا می‌کند. سه ویژگی عمده چشم انداز



عبارتنداز: روشن و فشرده بودن، معطوف به آینده بودن و به فعلیت در آوردن تمامی توان‌های بالقوه شهر / منطقه / محله / سازمان. چشم انداز تلاش دارد تا پاسخ این پرسش را فراهم آورد که «این شهر / منطقه / محله / سازمان تا سال .... توان بالقوه چه چیزی شدن را دارد؟» (دیوید، ۱۳۸۸).

تدوین چشم‌انداز برای یک شهر و منطقه درحقیقت به مفهوم ارائه هدفی به شهروندان برای تمام تلاش‌هایشان و توصیف چیزی است که شاید در آینده به آن برسند. چشم‌انداز، تصویری فراسوی آینده قابل پیش‌بینی فراهم می‌سازد و بازتاب فهم استراتژیک مشترک جامعه از اهداف توسعه خویش است. به شکل کلی چشم‌انداز تلاش می‌کند تا به این پرسش جواب دهد این شهر یا منطقه توان بالقوه چه چیزی شدن را دارد (برایسون، ۱۳۷۲).

مأموریت: به مجموعه خط‌مشی‌های کلی می‌گویند که راه رسیدن به چشم‌انداز را مشخص می‌سازد. به عبارت دیگر مأموریت عبارت است از انتخاب یک مسیر برای حصول به اهداف اصلی از بین کلیه مسیرهایی که فراروی مدیریت نظام قرار دارد. بدین ترتیب مأموریت عبارت است از الگو یا طرحی که اهداف، سیاست‌ها و زنجیره‌های عملیاتی یک سازمان را در قالب یک کل به هم پیوسته با یکدیگر ترکیب می‌کند (دیوید، ۱۳۸۸).

تعیین مأموریت یعنی آنچه ممکن است در آینده روی دهد را پیش‌بینی کنیم، شرایط احتمالی آینده را مشخص نماییم و تصمیمی که باید در آن شرایط گرفته شود را برگزینیم.

در برنامه استراتژیک میان مدت مدیریت بحران چشم‌اندازها، مأموریت‌ها، شناسایی عوامل محیطی، اهداف کلان، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و پروژه‌ها در ذیل هر یک از حوزه‌های ذکر شده در شهرداری شیراز، ارائه می‌گردند (نمودار شماره ۴).

حوزه خدمات شهری	حوزه حمل و نقل و ترافیک	حوزه شهرسازی و معماری	حوزه فنی و عمرانی	حوزه فرهنگی و اجتماعی	حوزه مدیریت و هوشمند سازی
چشم انداز	چشم انداز	چشم انداز	چشم انداز	چشم انداز	چشم انداز
ماموریت	ماموریت	ماموریت	ماموریت	ماموریت	ماموریت
عوامل محیطی	عوامل محیطی	عوامل محیطی	عوامل محیطی	عوامل محیطی	عوامل محیطی
اهداف کلان	اهداف کلان	اهداف کلان	اهداف کلان	اهداف کلان	اهداف کلان
استراتژی ها	استراتژی ها	استراتژی ها	استراتژی ها	استراتژی ها	استراتژی ها
سیاست ها	سیاست ها	سیاست ها	سیاست ها	سیاست ها	سیاست ها
پروژه ها	پروژه ها	پروژه ها	پروژه ها	پروژه ها	پروژه ها

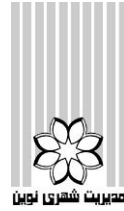
نمودار ۴: برنامه استراتژیک در قالب حوزه‌های طرح شده در مدیریت بحران شهرداری شیراز

۳-۴. فرایند شناسایی عوامل محیطی در راستای دستیابی به پروژه‌های عملیاتی گام بعدی شناسایی عوامل محیطی در راستای دستیابی به پروژه‌های بخشی و عملیاتی در سطح معاونت‌ها و مناطق شهرداری شیراز می‌باشد.

عوامل محیطی شامل عواملی است که بر سازمان تأثیر گذار می‌گذارد، این عوامل به دو دسته داخلی و خارجی تقسیم می‌گردد. عوامل داخلی، عواملی هستند که تحت کنترل سازمان است و به دو عامل قوت و ضعف تقسیم می‌شود و در نقطه مقابل، عوامل خارجی عواملی هستند که تحت کنترل سازمان نیستند و خود به دو عامل فرصت و تهدید تقسیم می‌گردد.

سازمان‌ها با مجموعه‌ای از عوامل مثبت و منفی تأثیرگذار بر جهت‌گیری‌های سازمان روبه‌رو هستند که در کنترل مدیریت هستند و قابل برنامه‌ریزی است. این عوامل را عوامل داخلی نام‌گذاری می‌کنند.

عوامل داخلی منفی به‌عنوان نقاط ضعف تلقی می‌گردد. به عبارت دیگر، نقاط ضعف داخلی در زمره فعالیت‌های قابل کنترل قرار می‌گیرند که سازمان آن‌ها را به



شیوه‌ای بسیار ضعیف انجام می‌دهد.

تدوین استراتژی‌های سازمان باید به گونه‌ای تعریف شود که نقاط ضعف داخلی در نتیجه اجرای این استراتژی‌ها برطرف یا اثرهای آن‌ها تخفیف داده شود (دیوید، ۱۳۸۸).  
نقاط قوت، عوامل داخلی هستند که در زمره فعالیت‌های قابل کنترل سازمان قرار می‌گیرند و سازمان آن‌ها را به شیوه‌ای بسیار عالی انجام می‌دهد. بخش مهمی از استراتژی‌های سازمان، مواردی است که برای تقویت نقاط قوت موجود طراحی می‌شود. مهم‌ترین منبع شناسایی نقاط قوت یک سازمان، ارزیابی مدیران ارشد از منابع، پیشینه و ساختار خود سازمان است (غفاریان، ۱۳۸۶).

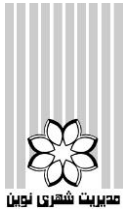
آن دسته از عوامل محیطی را که خارج از کنترل مدیریت سازمان هستند ولی بر روند سازمان اثر می‌گذارند، عوامل خارجی می‌نامند. برخی از این عوامل برای رشد سازمان و دستیابی به اهداف، خطرهای بالقوه‌ای محسوب می‌شوند. این گونه عوامل را تهدیدها می‌نامند.

مقصود از فرصت‌ها، رویدادها و روندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بوم‌شناسی، محیطی و... است که می‌توانند به میزان زیادی در آینده به سازمان منفعت برسانند (دیوید، ۱۳۸۸).

اصل اساسی مدیریت استراتژیک این است که سازمان‌ها باید برای بهره‌جستن از فرصت‌های خارجی و پرهیز از اثرهای ناشی از تهدیدهای خارجی یا کاهش دادن آن‌ها درصدد تدوین استراتژی‌هایی باشند؛ به همین دلیل یکی از گام‌های اولیه در تحلیل استراتژیک یک سازمان، شناسایی و ارزیابی فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی آن است که آن را بررسی عوامل خارجی می‌نامند.

از طرفی شهر شیراز از لحاظ جغرافیایی به نه منطقه تبدیل شده است که هر کدام دارای ظرفیت‌های متفاوتی است و بایستی با توجه به این ظرفیت‌ها و اولویت‌ها، مناطق تحلیل و استراتژی‌هایش اتخاذ گردد.

فرایند وزندهی و تحلیل عوامل محیطی به دلیل تعداد بسیار زیاد عوامل محیطی، کار پیچیده و دشواری است. در این خصوص روش تحلیل سلسله مراتبی (AHP) مورد تأیید و توجه قرار گرفته است.



ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان مدت در ...

مراحل فرایند تحلیل سلسله مراتبی عبارتند از:

- برپایی یک ساختار سلسله مراتبی برای مسأله
- تعیین ترجیح‌ها از طریق مقایسه‌های زوجی
- بررسی سازگاری منطقی اطلاعات کسب شده تحت عنوان ماتریس‌های مقایسه‌های زوجی

در امر وزن‌دهی عوامل محیطی شهرداری شیراز، از میان مدیران ارشد و کارشناسان تأثیرگذار، لیستی تهیه نموده است. بدین ترتیب همه افراد، عوامل داخلی و خارجی شهرداری شیراز را در دو سطح معیار و گزینه، مقایسه و وزن‌دهی نموده‌اند که در نهایت ماتریس IE شهرداری شیراز ترسیم می‌گردد.

#### ۴-۴. تدوین اهداف کلان

**هدف‌های کلان:** نتیجه‌های خاصی که سازمان می‌کوشد پس از تعیین مأموریت‌ها و چشم اندازهای خود به دست آورد؛ این اهداف برای موفقیت سازمان ضروری هستند، زیرا تعیین کننده مسیر سازمان در راستای چشم انداز است (دیوید، ۱۳۸۸). اهداف کلان با توجه به ظرفیت‌ها و اولویت‌ها، پس از شناسایی عوامل محیطی ذیل هر حوزه اتخاذ می‌گردند.

#### ۴-۵. تدوین استراتژی‌ها

با توجه به فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک در مدیریت بحران شهرداری شیراز، دو سطح استراتژی بخشی، در سطح معاونت‌ها و استراتژی عملیاتی در سطح مناطق مطرح می‌گردد.

**استراتژی بخشی:** جهت تعیین استراتژی‌ها در این سطح و با توجه به اهداف کلان شهرداری‌ها، هرکدام از معاونت‌ها و مدیریت‌های حوزه شهرداری، استراتژی‌ها و جهت‌گیری‌های معاونت یا مدیریت مربوط خود را طی تشکیل کارگروه‌های استراتژیک، ذیل هر هدف مشخص می‌نمایند.

**استراتژی‌های عملیاتی:** مناطق شهرداری شیراز به عنوان بازوهای اجرایی و

عملیاتی، با تشکیل کارگروه‌های برنامه‌ریزی استراتژیک در هر منطقه، نقشه‌های خود را با توجه به تحلیل عوامل محیطی، ذیل استراتژی‌های بخشی تهیه می‌نمایند. برای تعریف استراتژی‌های عملیاتی جلسه‌های مشترکی میان هر منطقه با معاونت‌های شهرداری به صورت مجزا برقرار می‌گردد.

#### ۶-۴. تدوین هدف‌های سالیانه و یا سیاست‌های بخشی و عملیاتی

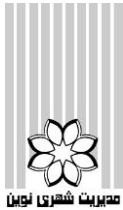
سیاست‌ها عبارتند از مجموعه تصمیم‌هایی که از سوی نظام مدیریت برای هموارسازی اجرای راهبرد و در راه حصول به اهداف کمی اتخاذ می‌شود. بدین ترتیب سیاست، مجموعه‌ای از تدابیر قانونی، فنی، اجرایی و مالی است که اتخاذ آن‌ها تسهیلات لازم جهت تحقق راهبردها را فراهم می‌سازد. در این راستا سیاست‌های بخشی و عملیاتی به ترتیب، ذیل استراتژی‌های بخشی و عملیاتی اتخاذ می‌گردند.

#### ۷-۴. تدوین پروژه‌های بخشی و عملیاتی

پروژه عبارت است از فعالیت‌هایی زمان‌مند برای تحقق یک تعهد، ایجاد یک محصول یا ارائه خدمات مشخص. خروجی اجرای هر پروژه یک محصول (کالا یا خدمت) است که زیرمجموعه یک طرح تلقی می‌شود و بخشی از سیاست‌های برنامه عملیاتی پنج ساله را محقق می‌کند (سبزه پرور، ۱۳۸۹: ۲۵). پروژه‌های بخشی ذیل سیاست‌های بخشی به صورت مستقیم و توسط ستاد شهرداری شامل معاونت‌ها و مدیریت‌ها تعریف می‌گردد. پروژه‌های منطقه‌ای ذیل سیاست‌های عملیاتی هر منطقه به شکل جداگانه، توسط مناطق شهرداری تعریف می‌گردد.

#### ۵. نتیجه‌گیری

برنامه استراتژیک مدیریت بحران شهرداری شیراز در قالب برنامه‌های میان‌مدتی به‌شمار می‌آید که بخشی از چارچوب کلان برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها است و به عنوان ابزاری برای پیوند میان برنامه‌های بلند مدت (طرح‌های توسعه شهری و



ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان مدت در ...

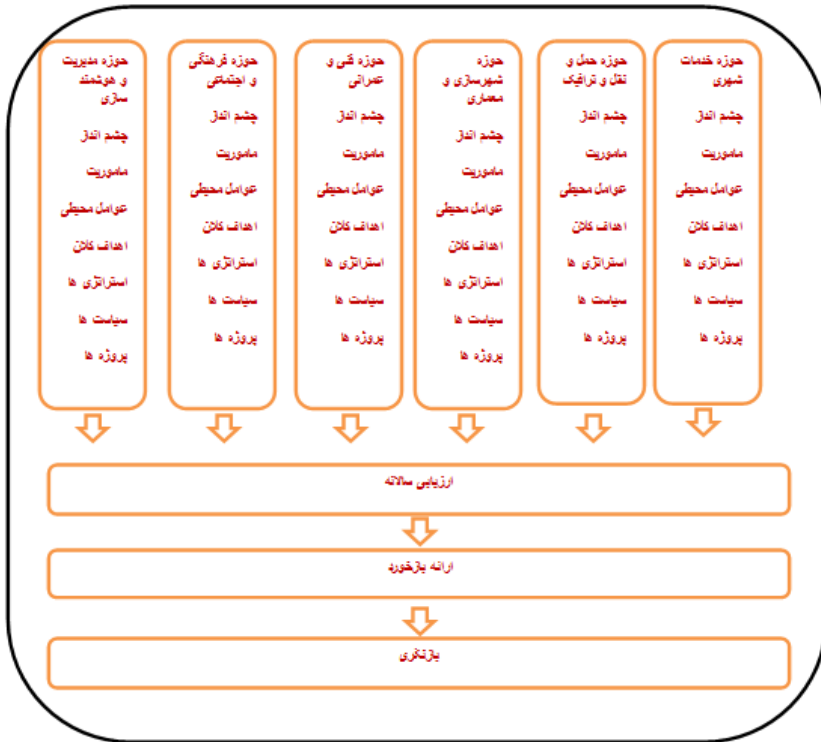
برنامه‌های استراتژیک) با بودجه‌های سالانه مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع، ارتباط هم‌پوند و مستحکم برنامه‌های توسعه شهری یکی از عواملی است که موجب توفیق این برنامه‌ها در عرصه عمل می‌شود. در ایران، مطابق باماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷)، شهرداری‌ها موظف به تهیه برنامه عملیات نوسازی و عمران و اصلاح شهر برای مدت پنج سال براساس طرح جامع شهر و اجرای آن پس از تصویب به وسیله شورای اسلامی شهر شده‌اند.

ارائه مدل استراتژیک در این مقاله با رویکرد تغییر در شهرداری شیراز اجرایی می‌گردد و این تغییر، از تغییر نگرش افراد سازمان به سازمان و محیط پیرامونی شروع می‌گردد. شهرداری شیراز که یک نهاد عمومی است و جهت ارائه خدمات در سیستمی پویا و باز به نام شهر فعالیت می‌کند، جهت پاسخ‌گویی به نیاز شهر و شهروند و دسترسی به یک مدیریت بهره‌ور بایستی تمامی حوزه‌های کاری در قبال نیازهای شهری به شکل هماهنگ و نظام‌مند ایفای نقش نمایند؛ بنابراین می‌توان این گونه بیان نمود که برنامه‌ریزی از جنس استراتژیک ابزاری مناسب جهت تحلیل وضعیت موجود در شهر شیراز (نیازهای امروز) و حرکت سازمان به سمت آینده‌ای مطلوب (نیازهای فردا) است. از مهم‌ترین نوآوری‌های انجام شده در طی این پژوهش، جهت‌گیری شهرداری شیراز برای تدوین یک برنامه استراتژیک هماهنگ، همگرا و یکپارچه در کل شهرداری شیراز است که سطوح مختلف سازمان و در خارج از سازمان مردم، نخبگان و کارشناسان نسبت به آن اظهار نظر نموده‌اند. این مقاله نشان می‌دهد، پیگیری تدوین برنامه میان‌مدت استراتژیک مدیریت بحران در شهرداری شیراز می‌تواند ضمن تأمین انتظارات از برنامه، میان پروژه‌های سالانه شهرداری در زمینه مدیریت بحران و طرح‌های فرادست توسعه و عمران شهر (طرح جامع و تفصیلی) پیوند لازم را برقرار کند و فعالیت کلیه واحدهای شهرداری را در برگیرد.

در نهایت بایستی اذعان نمود که حرکت‌های جزیره‌ای و پراکنده در مدیریت شهری نمی‌تواند راه‌گشا باشد و تنها با یک نگاه سیستمی و توجه هم‌زمان به عناصر مؤثر بر شهر می‌توان به یک مدیریت هماهنگ شهری دست یافت. از طرفی فرایند

برنامه‌ریزی استراتژیک یک مفهوم کلان و کلی است و در جهت تحقق آن، نیازمند فراهم بودن بسترهای لازم از جمله برنامه‌های بالادستی، آمار و اطلاعات برنامه‌ای، توجه به مقوله مدیریت تغییر در حین اجرا، رشد و بلوغ سازمانی نسبت به موضوع و وجود نظام ارزیابی و شاخص‌های مؤثر است.

در ذیل چهارچوب: برنامه استراتژیک میان مدت مدیریت بحران شهرداری شیراز ارائه می‌گردد: (نمودار شماره ۵)

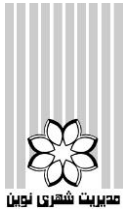


نمودار ۵: برنامه استراتژیک میان مدت مدیریت بحران شهرداری شیراز

### منابع

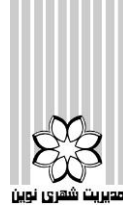
۱. اسمیت، کیت. (۱۳۸۲). *مخاطرات محیطی*. ترجمه دکتر ابراهیم مقیمی و دکتر شاپور





ارائه الگوی تدوین برنامه استراتژیک میان مدت در ...

- گودرزی نژاد، انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، تهران
۲. برایسون، جان ام. (۱۳۷۲). *برنامه‌ریزی استراتژیک برای سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی*، چاپ دوم، دانشگاه شیراز.
۳. *برنامه پنج ساله (۹۲-۹۶) شهرداری شیراز*. معاونت برنامه‌ریزی شهرداری شیراز، دفتر همکاری‌های علمی و مشاوره‌ای دانشگاه شیراز.
۴. دیوید، فردآر. (۱۳۸۸). *مدیریت استراتژیک*. چاپ سیزدهم، پارسائیان، علی؛ اعرابی، سید محمد.
۵. سبزه پرور، مجید. (۱۳۸۹). *مرجع کاربردی مدیریت پروژه*. انتشارات ترمه، تهران
۶. غفاریان، وفا، کیانی، غلامرضا. (۱۳۸۶). *استراتژی اثربخش*. چاپ پنجم: فرا
۷. مرادی، وراز. (۱۳۸۱). *برنامه‌ریزی استراتژیک در کلان شهرها*، چاپ اول، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۸. مهدی‌زاده، جواد. (۱۳۸۲). *برنامه‌ریزی راهبردی (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)*. چاپ اول، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۹. وست فال، ماتيو، دوبلا، ویکتوریا. (۱۳۸۶). *شاخص‌های شهری برای مدیریت شهرها*، چاپ اول، دانشگاه علم و صنعت ایران



سال سوم | شماره نهم | تابستان ۱۳۹۴