

# برنامه ریزی استراتژیک شهرداری مشهد

مهدی حسینی راد

دانشجوی کارشناسی ارشد MBA، گرایش استراتژی - دانشگاه تبریز  
[mahdihoseinirad@gmail.com](mailto:mahdihoseinirad@gmail.com)

## چکیده

برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان ابزاری برای مدیریت تحول و پیچیدگی موجود در محیط می‌باشد. براساس نتایج حاصل از مطالعات انجام شده، هیچ‌یک از فرآیندهای برنامه‌ریزی استراتژیک موجود در ادبیات، به صورت خاص و جامع، به برنامه‌ریزی استراتژیک شهرداری‌ها نپرداخته‌اند. در این مقاله، فرآیند تدوین برنامه استراتژیک با استفاده از ادبیات و تجربیات موجود در سازمان‌های خصوصی و عمومی و متناسب با سازمان شهرداری مشهد ارائه گردیده است. هدف این مقاله ارائه طرحی جهت تدوین برنامه استراتژیک جامع سازمان شهرداری مشهد است. روش بررسی این پژوهش، ترکیب دو روش تحقیق کمی و کیفی می‌باشد. افراد جامعه پژوهش، شامل مدیران، معاونین و مراجعه کنندگان شهرداری مشهد و کارشناسان مدیریت شهری کشور (چهل و هشت نفر) که به عنوان نمونه در نظر گرفته شدند. ابزار مورد استفاده، پرسش‌نامه محقق ساخته و مصاحبه به شیوه جلسات بحث گروهی می‌باشد. برای تحلیل اطلاعات از آمار توصیفی و تحلیل SWOT استفاده شد. در این مقاله با بررسی محیط خارجی و محیط داخلی شهرداری مشهد، با توجه به نقاط ضعف و قوت این سازمان و فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی جایگاه این سازمان را در ماتریس ارزیابی داخلی و خارجی تعیین نموده و سپس با استفاده از تکنیک تجزیه و تحلیل SWOT تطابق نقاط قوت و ضعف داخلی با فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی انجام گرفته است و با توجه به نتایج، استراتژی "محافظه کارانه" را برای شهرداری مشهد پیشنهاد نمودیم. در پایان ده استراتژی مشخص را به عنوان استراتژی‌های جذاب برای مدیران این سازمان، جهت اجرا پیشنهاد نمودیم که از مهم‌ترین این استراتژی‌ها، تجدید ساختار و طراحی مجدد فرایندها می‌باشد.

**واژه‌های کلیدی:** برنامه‌ریزی استراتژیک، شهرداری مشهد، تجزیه و تحلیل SWOT، تدوین استراتژی.

## ۱. مقدمه

تحولات شگرف دهه‌های اخیر و فضای نوین اقتصاد جهانی، روابط اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جوامع را دگرگون ساخته است. (اعرابی، ۱۳۸۴) بالاترین آهنگ شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه به چشم می‌خورد، طی چهل سال گذشته، نسبت شهرنشینی در ایران از سی و یک درصد به شصت و یک درصد رسید و این روند همچنان ادامه دارد، بنابراین، شهرنشینی در جوامع در حال توسعه با معضلات و بحران‌های بالقوه همراه است [۹]. بدیهی است با برنامه‌ریزی و مدیریت هوشمند شهر، می‌توان مانع از ایجاد بحران‌های اجتماعی در جامعه گردید. برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان اولین ابزار مدیریتی از نظر میزان رضایت مدیران، بسیار مورد توجه مدیران ارشد سازمان‌ها قرار گرفته است [۶]. از این رو ما نیز در طرح حاضر، از ابزار برنامه‌ریزی استراتژیک استفاده نموده ایم. «در واقع استراتژی هر سازمان چارچوبی است که برنامه‌ها، سیاست‌ها و تصمیمات مدیران و عملیات کارکنان سازمان را جهت نیل به هدف‌ها و مقاصد سازمان هدایت می‌کند.» (اعرابی، ۱۳۸۴) در واقع، هدف از این پژوهش، شناخت وضعیت موجود شهرداری مشهد از طریق تحلیل داخلی و خارجی، شناسایی نقاط قوت و ضعف داخلی و خارجی این سازمان و تدوین استراتژی برای سازمان شهرداری مشهد می‌باشد.

## ۲. برنامه‌ریزی استراتژیک

تدوین فرآیند و برنامه‌ریزی، یکی از اقدامات مقدماتی و اصلی در فرآیند طرح ریزی و پیاده سازی یک برنامه است. استراتژی‌های سازمان، در فرآیندی به نام برنامه‌ریزی استراتژیک شکل می‌گیرند. اگرچه در ادبیات مدیریت، تعاریف مختلفی از برنامه‌ریزی استراتژیک آمده است، با این حال، در مؤلفه‌های اصلی با یکدیگر اشتراک دارند. Pearce معتقد است که برنامه‌ریزی استراتژیک در کنار پیاده سازی و کنترل استراتژیک، سه مؤلفه مدیریت استراتژیک را تشکیل می‌دهند. Bryson در تعریف خود از برنامه‌ریزی استراتژیک، آن را «تلاشی نظام‌مند در جهت اجرای تصمیمات یا اقدامات بنیادی می‌داند که به شکل دهی و هدایت سه موضوع می‌پردازد: ۱. آنچه سازمان هست ۲. آنچه انجام می‌دهد ۳. چرا آن را انجام می‌دهد.» Moore هدف از برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی را «یجاد ارزش از طریق ارتقا بهره وری مردم و کالاهای همگانی با هزینه‌ای معقول» بیان کرده است. دفتر ملی دولت‌های محلی نیوزلند نیز در تعریف خود از برنامه‌ریزی استراتژیک، آن را عبارت "مرور و بررسی موضوعات برنامه‌ریزی و توسعه در چارچوبی جامع و شناسایی حوزه‌های مهم جهت انجام اقدامات بلند و کوتاه مدت" می‌داند. (Local Government New Zealand, 2001) برنامه‌ریزی استراتژیک، در بخش دولتی با تاخیری ده تا بیست ساله نسبت به بخش غیر انتفاعی و خصوصی مورد استفاده قرار گرفته است. (Joyce and Woods, 2001) به عقیده Liewellyn & Tappin، سه فاکتور موجب گردیده است تا مدیریت استراتژیک در دستور کار سازمان‌های عمومی قرار نگیرد که عبارتند از: ۱. سازمان‌های دولتی احساس نیاز به کسب و حفظ استراتژی‌های رقابتی جهت بقا خویش نداشته‌اند و این گونه استراتژی‌ها در بازار غیر رقابتی و انحصاری سازمان‌های عمومی بی‌معناست. ۲. مدیریت توقیفی یا تصدی گرایانه سازمان‌های دولتی منجر به ارسال خدمات یا محصولات از طریق روش‌های حفاظت شده و دائمی گردیده که تغییر در دیوان‌سالاری حاکم بر آنها معنادار نمی‌باشد. ۳. تقاضاهای متناقض در سازمان‌ها آنها را با مشکلات غیر قابل حلی رو برو می‌کند که هم طرح‌ریزی و هم اجرای استراتژی‌های مناسب جهت حل مشکلات و کسب رضایت همه ذی‌نفعان به دشواری برخورد می‌کند. علی‌رغم تأخیر موجود در کاربری برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی، امروزه تعداد زیادی از سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی مدعی به کارگیری برنامه‌ریزی استراتژیک هستند. (2004, Bryson; 2005, Poister; 2005, Ackermann&Eden) استقبال روز افزون از این ابزار در دهه‌های اخیر ریشه در محدودیت‌های سختگیرانه دولت‌های غربی برای صرف منابع داشته است. در دهه ۱۹۹۰ کشورهای غربی، سازمان‌های ارائه دهنده خدمات عمومی را ملزم نمودند تا اهداف کارکردی برای خدمات عمومی را مورد توجه قرار دهند و سطح پاسخگویی نسبت به خواسته‌های مردم و واحدهای تجاری را ارتقا دهند و از تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی در جهت تهیه کانال‌های جدید دسترسی به خدمات استفاده نمایند تا بهره‌وری خود را افزایش دهند. در آمریکا بسیاری از این نوع اقدامات تحت نام "باز آفرینی دولت" و در انگلستان تحت نام "مدرنیزه کردن دولت" صورت پذیرفته است. (Joyce and Woods, 2001) این مفهوم در ادبیات اروپایی با عنوان "مدیریت عمومی نوین" نامیده می‌شود. (Moon, 2001) قانون عملکرد و نتایج دولت آمریکا در سال ۱۹۹۳ سازمان‌های فدرالی را ملزم نموده است تا به تدوین برنامه استراتژیک خود پرداخته و بین آن و نظام بودجه ریزی و ارزیابی عملکرد خود پیوند برقرار کنند. (2005, Poister&Streib)

تاریخچه مدیریت اجرایی عمومی در طی ربع قرن گذشته، شاهد روند تکاملی در طرح‌های نوآورانه مدیریتی در شهرداری‌ها بوده است. (2003, Rivenbark&Kelly) به همین دلیل نیز، تاریخچه اصلاحات در شهرداری‌های مشتمل بر مثال‌های زیادی از کاربرد روش‌ها و مدل‌های بکار رفته در بخش خصوصی در طراحی مدیریت شهری می‌شود و مسئولین شهرداری‌ها نیز تشویق می‌شوند تا از برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان ابزاری برای مدیریت تحول و پیچیدگی موجود در محیطشان استفاده کنند. (Wheeland, 1991) از این رو برنامه‌ریزی استراتژیک در طی دو دهه گذشته در شهرهای زیادی در آمریکا مورد استفاده مدیریت شهری قرار گرفته است. (2005, Poistr and Streib)

در طول سال‌های متمادی یک فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک در سازمان‌های عمومی مورد پذیرش قرار گرفته است که شامل تبیین مأموریت و چشم‌انداز، تدوین برنامه‌های بلند مدت، تحلیل چالش‌ها و فرصت‌های خارجی، ارزیابی قوت‌ها و ضعف‌های داخلی و تخمین آنها، تحلیل مقایسه‌ای عوامل داخلی و خارجی و تعیین ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی می‌باشد. Miller (1986), Boyne and Walkder (2004), Miles and Snow (1978), Nutt and Backoff (1995), Porter (1980), Steven and McGowan, Wechsler and Backoff (1986), Moore (2000), Stewart (2004). بر همین اساس، الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک ارائه شده در این مقاله بر اساس همین روش می‌باشد؛ در ابتدا چشم‌انداز، مأموریت و اهداف بلند مدت سازمان تدوین گردیده است، سپس به بررسی عوامل خارجی و عوامل داخلی پرداخته و جایگاه شهرداری مشهد با استفاده از این بررسی مشخص کرده و در بخش بعد ارزیابی مقایسه‌ای عوامل داخلی و خارجی انجام می‌گیرد و در نهایت ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی ارائه می‌گردد

اطلاعات و نتایج به دست آمده در این مقاله با استفاده از سه روش علمی زیر گردآوری شده است: ۱. مطالعات کتابخانه‌ای: مطالعات این گام، ماهیت اکتشافی داشته و شامل شناسایی، گردآوری و مطالعه منابع و مآخذ موجود، اسناد قانونی مربوط به شهرداری، مراجعه به نظرسنجی‌ها انتشار یافته، مراجعه به کتب مرجع و پایان‌نامه‌های انجام شده در حوزه مدیریت شهری می‌باشد ۲. الگو برداری: این گام شامل مطالعه دقیق چشم‌انداز، مأموریت و ارزش‌های سازمانی چند شهرداری معتبر در سطح بین‌المللی بوده است. ۳. گفتگوی حضوری و هم‌اندیشی: در این گام با استفاده از هم‌اندیشی خبرگان دانشگاه و کارشناسان و متخصصین مدیریت راهبردی و مدیران عالی و میانی شهرداری مشهد سعی شد تا با درج دیدگاه‌های آنان نسبت بهبود نتایج بهره‌جست.

### ۳. مأموریت، چشم‌انداز و اهداف بلند مدت

مؤلفه‌های تشکیل دهنده مأموریت سازمان عبارت‌اند از، فلسفه وجودی، خدمت‌گیرندگان، خدمات، حیطة فعالیت، نیروی انسانی سازمان و توجه به بهبود مستمر [۱۳]. که در مأموریت تدوین شده برای سازمان شهرداری مشهد، سعی شده است تمامی این موارد، رعایت شود. بیانیه مأموریت سازمان شهرداری مشهد به این شرح است: " با اعمال حاکمیت مردم و همکاری با دولت، با افزایش کیفیت زندگی و رفاه شهروندان، ارتقاء نقش‌های فراملی، ملی و منطقه‌ای شهر مشهد با استفاده مناسب از ظرفیت‌ها و سرمایه‌های فیزیکی، اجتماعی، انسانی، مالی و اقتصادی شهر، صیانت از فرهنگ و محیط جامعه با بهره‌گیری از پیشرفته‌ترین تکنولوژی‌ها، خدمات متنوعی را به شهروندان در کلیه نقاط شهر مشهد ارائه داده و به نیروی انسانی خود به عنوان اصلی‌ترین سرمایه توجه کرده و بهبود مستمر در تمام زمینه‌ها را در سرلوحه کار خود قرار می‌دهد."

چشم‌انداز، علامت شروع است تا به همه کسانی که نیاز دارند بفهمند سازمان چیست و مقصدش کدام است؟ راه را نشان دهد. هر چشم‌انداز باید دارای فاکتورهای آرمان‌گرایی، آینده‌نگری، تناسب با سازمان، انعکاس دهنده آرزوهای بزرگ، شوق‌انگیز بودن، منحصر به فرد و بلندپروازانه بودن باشد [۱۳]، که سعی شده است این معیارهای بعضاً متضاد در چشم‌انداز شهرداری مشهد گنجانده شود. چشم‌انداز سازمان شهرداری مشهد به این شرح است: " ارائه خدمات متنوع شهری با کیفیت بالا، منطبق با استانداردهای جهانی با بهره‌گیری از تکنیک‌ها و فن‌آوری‌های روز، همراه با توسعه پایدار شهری و ایفای نقش مؤثرتر در سیاست‌گذاری و شکل‌گیری فرهنگ مردم مشهد و ایجاد شهری با اصالت و هویت ایرانی - اسلامی "

هدف، یک دستاورد خاص و قابل‌سنجش است که در یک سازمان معین با هزینه محدود به آن دست خواهیم یافت. اهداف بلند مدت باید دارای خصوصیات دست‌یافتنی، قابل‌اندازه‌گیری و محدودیت زمانی و هزینه باشند [۱۳]. اهداف بلند مدت سازمان شهرداری مشهد، در راستای مأموریت و چشم‌انداز کشور و بر اساس برنامه چهارم توسعه تدوین گردیده است. این اهداف بدین شرح‌اند:

- ارتقای جایگاه شهر مشهد در سطوح ملی و منطقه‌ای و معرفی مشهد به عنوان پایتخت مذهبی - فرهنگی کشور.
- توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر مشهد.

- سامان‌دهی خدمات شهری و تأمین نیازهای خدماتی و افزایش رضایت شهروندان و زائرین از خدمات شهری.
- بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی، نظام حمل و نقل و ترافیک.
- احیا و حفاظت فعال از میراث طبیعی، تاریخی و فرهنگی شهر مشهد.
- بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهر مشهد.

#### ۴. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی (EFE)

روش بررسی، با توجه به هدف پژوهش که ارزیابی وضعیت شهرداری مشهد و تدوین استراتژی برای این سازمان با استفاده از تحلیل داخلی و خارجی می‌باشد، هم از شیوه کمی و هم از شیوه کیفی مصاحبه و جلسات بحث متمرکز (FDG : Focus Discussion Group) به عنوان روش پژوهش استفاده شده است. این پژوهش، در مورد شهرداری مشهد صورت گرفت و تعداد افراد جامعه محدود بود، بنابراین، نمونه‌گیری انجام نشد و جامعه انتخابی به عنوان نمونه در نظر گرفته شدند که شامل مدیران، معاونین و مراجعه کنندگان شهرداری مشهد و کارشناسان مدیریت شهری کشور بود؛ که چهل و هشت نفر شدند. ابزار اندازه‌گیری مورد استفاده در این پژوهش، متناسب با موضوع و شیوه پژوهش شامل پرسش‌نامه محقق ساخته و مصاحبه نیمه ساختار یافته با افرادی که با موضوع کاملاً در ارتباط بودند، است و نهایتاً اطلاعات به دست آمده در جلسات بحث متمرکز (FDG) مورد بررسی قرار گرفت. روش تحلیل آماری در قسمت مربوط به پرسش‌نامه‌ها از آمار توصیفی (فراوانی، میانگین، درصد) استفاده شد. پرسش‌نامه طی سه مرحله آماده شد، ابتدا فرم خام به جامعه آماری داده شد تا نظر خود را در مورد قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیداتی که شهرداری مشهد با آن روبرو بوده است، را فهرست نمایند، سپس، محقق، اطلاعات را بازخوانی کرده و به عوامل مشخص تبدیل کرد و فرم دوم آماده شد که در آن، عوامل مناسب مورد مصاحبه قرار گرفته و از آنها خواسته شد که قوت‌ها و ضعف‌ها را مشخص نموده و عوامل را اولویت بندی و دسته‌بندی نمایند و به گزینه‌های پرسش‌نامه بر حسب تأثیری که داشته‌اند، نمره دهند. (نمره یک تا چهار؛ نمره یک بیانگر ضعف اساسی، نمره دو ضعف کم، نمره سه بیانگر قوت و نمره چهار بیانگر قوت بسیار بالا). سپس محقق، عوامل را اولویت بندی کرده و حداکثر در ده عامل را برای هر یک از نقاط قوت، ضعف، تهدیدات و فرصت‌ها خلاصه نمود. پس از آن، پرسش‌نامه سوم آماده شد که دقیقاً قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات مشخص شده و این بار از نمونه انتخاب شده و هدفمند خواسته شد که به هر یک از عوامل رتبه دهند، این رتبه عددی بین یک تا چهار است و بیانگر میزان اثر بخشی استراتژی‌های کنونی سازمان شهرداری مشهد در نشان دادن واکنش نسبت به عامل مزبور می‌باشد. نمره نهایی هر عامل، ضرب رتبه هر عامل در ضریب اهمیت آن می‌باشد، در نهایت نیز، نمره نهایی عوامل داخلی و خارجی به دست آمد، که از مجموع نمره‌های نهایی هر عامل تعیین می‌گردد. در پژوهش کیفی، کمتر صحبت از روایی و پایایی به میان می‌آید و بیشتر موضوع صحت، اطمینان و اعتماد در مورد یافته‌های استخراج شده از موضوع مطرح می‌شود و این کار با مراجعه مجدد محقق به نزد مصاحبه شونده‌گان حاصل گردید. در این مواقع، پژوهشگر معمولاً به موارد استخراج شده قبلی با نظر مصاحبه شونده‌گان موردی اضافه یا حذف گردید. نتایج آنالیزهای انجام شده را در جدول ۱ مشاهده می‌نمایید.

نمره	رتبه	ضریب اهمیت	فرصت ها
۰,۱۳۳	۳,۸	۰,۰۳۵	۱ محیط تکنولوژیک وجود متخصصان مجرب در زمینه‌های سخت افزاری و نرم افزاری در شهر مشهد
۰,۲۳۷	۳,۹۵	۰,۰۰۶	۲ محیط اقتصادی وجود بسترهای مناسب اقتصادی از جمله تعداد بالای توریست جهت سرمایه گذاری‌های کلان سرمایه گذاران داخلی و خارجی
۰,۱۴۸	۳,۷	۰,۰۰۴	۳ محیط سیاسی سفرهای استانی رئیس جمهور محترم و امکان تصویب و اجرایی کردن طرح‌ها و پشتیبانی مالی
۰,۲۲	۴	۰,۰۵۵	۴ سازمان‌های هم‌جوار وجود حرم رضوی در شهر مشهد و فرصت‌های ناشی از این رخداد مبارک و سازمان‌های تابع بسیار قوی نظیر آستان قدس رضوی در شهر مشهد
۰,۱۰۸	۳,۶	۰,۰۰۳	۵ امکان همکاری با سازمان‌ها، شهرها، استان‌های مجاور و استفاده از تسهیلات ناشی از پیوستن به هر یک از آنها.
۰,۲۴	۴	۰,۰۰۶	۶ محیط اجتماعی و فرهنگی بالا بودن سطح فرهنگی مردم مشهد به دلیل وجود حرم رضوی و برگزاری مراسم‌های مختلف مذهبی توسط نهادهای مختلف و نیز به دلیل پیشینه فرهنگی و مذهبی مشهد
۰,۲۸	۴	۰,۰۰۷	۷ مشارکت مناسب شهروندان در پروژه‌های شهری و همکاری در اجرای طرح‌های شهرداری
۰,۱۵۶	۳,۹	۰,۰۰۴	۸ محبوبیت ورزش در استان و علاقه وافر مردم شهر مشهد به ورزش‌های محلی و تیمی
۰,۲۴	۴	۰,۰۰۶	۹ گردشگران وجود گردشگران بین‌المللی بسیار زیاد در شهر مشهد
نمره	رتبه	ضریب اهمیت	تهدیدها
۰,۱۰۸	۱,۸	۰,۰۰۶	۱ محیط سیاسی و حقوقی شفاف نبودن برخی از قوانین مربوط به انجام پروژه‌های شهری
۰,۰۷۲	۱,۸	۰,۰۰۴	۲ عدم ثبات سیاسی در کشورهای هم‌جوار به خصوص افغانستان و در نتیجه تأثیرات متفاوت این بی‌ثباتی در استان به خصوص شهر مشهد.
۰,۰۰۷	۲	۰,۰۳۵	۳ محیط تکنولوژیک فقدان بسترهای مناسب تکنولوژیکی در سازمان‌های هم‌جوار و نواحی سازمان.
۰,۰۰۷	۲	۰,۰۳۵	۴ محیط منطقه‌ای عدم حرفه‌ای شدن کارکنان جهت برقراری ارتباط با شهروندان.
۰,۱۱۰۵	۱,۷	۰,۰۰۶۵	۵ محیط اقتصادی کسری بودجه دولت و عدم پرداخت به موقع تعهدات.
۰,۰۶۳	۱,۸	۰,۰۰۳۵	۶ محیط عمومی و عوامل طبیعی فقدان ایمنی مناسب در شهر برای مقابله با حوادث و بلایای طبیعی.
۰,۰۶۴	۱,۶	۰,۰۰۴	۷ رشد ۸,۷٪ جمعیت در شهر مشهد و اثرات ناشی از این رشد نامعقول.
۰,۰۹۵	۱,۹	۰,۰۰۵	۸ شهروندان دیدگاه منفی شهروندان نسبت به شهرداری‌ها.
۰,۰۶۸	۱,۷	۰,۰۰۴	۹ انتظار بسیار بالای شهروندان از سازمان.

۱۰	محیط اجتماعی و فرهنگی	همکاری نامناسب شهروندان در طرح‌های تملکی شهرداری جهت انجام پروژه‌های عظیم شهری.	۰,۰۴	۱,۸	۰,۰۷۲
۱۱	سازمان‌های هم‌جوار	عدم هماهنگی برخی از سازمان‌های هم‌جوار نظیر آموزش و پرورش، راهنمایی و رانندگی و نیروی انتظامی در اجرای برنامه‌ها و در برخی موارد تداخل سازمان‌ها.	۰,۰۳	۱,۹	۰,۰۵۷
۱۲	گردشگران	نوسان شدید تقاضای خدمات از سوی گردشگران مذهبی - فرهنگی به ویژه در ایام تعطیلات مذهبی و باستانی و فصل تابستان و افزایش جمعیت شهری تا سه برابر	۰,۰۸	۱,۵	۰,۱۲
مجموع			۱		۲,۷۳۱۵

جدول ۱. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

## ۵. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (IFE)

این ماتریس نقاط قوت و ضعف واحدهای وظیفه‌ای سازمان را تدوین و ارزیابی می‌کند. برای تهیه این ماتریس‌ها، باید به قضاوت شهودی نیز تکیه کرد. درکی شگرف از این عوامل، بسیار بیش از اعداد و ارقام واقعی اهمیت دارد. مراحل تهیه این ماتریس نظیر، ماتریس ارزیابی عوامل خارجی می‌باشد و طرز تهیه و جمع آوری اطلاعات نیز مانند ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی می‌باشد. در جدول ۲ نتایج ارزیابی عوامل خارجی مؤثر بر سازمان شهرداری مشهد بیان شده است.

نقاط قوت	ضریب اهمیت	رتبه	نمره
<b>فرآیندهای مدیریت</b>			
۱ وجود نگرش سامانه‌ای و استراتژیک مدیریت ارشد سازمان نسبت به عوامل حیاتی موفقیت نظیر مهندسی مجدد، آموزش کارکنان، شایسته‌سالاری و امور رفاهی کارکنان	۰,۰۸	۳,۹	۰,۳۱۲
۲ وجود نگرش مردم‌سالاری (فراهم کردن تغییر نگرش کارکنان شهرداری نسبت به شهروندان)	۰,۰۵	۳,۸	۰,۱۹
<b>ساختار</b>			
۳ وجود کمیته‌هایی برای ایجاد هماهنگی بین واحدهای مختلف شهرداری	۰,۰۲۵	۳,۹	۰,۰۹۷۵
<b>نیروی انسانی</b>			
۴ بالابودن سطح توانایی‌ها و مهارت نیروهای باتجربه در شهرداری	۰,۰۳	۴	۰,۱۲
۵ جذب نیروی تحصیلکرده دانشگاهی در سال‌های اخیر	۰,۰۲۵	۳,۹	۰,۰۹۷۵
<b>وضعیت مالی</b>			
۶ وجود زیرمجموعه‌هایی با درآمدزایی مناسب و نیز وجود سازمان‌های مجاور با وضعیت مالی بسیار مناسب	۰,۰۷	۴	۰,۲۸
<b>روابط عمومی</b>			
۷ ارتباطات مردمی مناسب با استفاده از سامانه‌های ارتباطی و شبکه‌های استانی	۰,۰۵	۳,۹	۰,۱۹۵
<b>نقاط ضعف</b>			
<b>وضعیت مالی</b>			
۱ عدم آشنایی برخی از مدیران با قوانین و مقررات، مصوبات و دستورالعمل‌ها	۰,۰۶	۱,۹	۰,۱۱۴
<b>وضعیت قانونی</b>			
۲ به روز نبودن برخی از قوانین در مورد نحوه سنجش طرح‌ها.	۰,۰۴	۱,۸	۰,۰۷۲
<b>فرآیندهای مدیریت</b>			
۳	۰,۰۵	۱,۷	۰,۰۸۵

			فقدان نظام برنامه‌ریزی کارآمد در شهرداری و عدم وجود نظام کنترل و نظارت بر عملکرد این سازمان عمومی.
۴	۰,۰۵۵	۱,۶	عدم مدیریت مستقیم اکثر جاذبه‌های گردشگری شهر مشهد به جز کوهسنگی، وکیل آباد و... و فقدان نظام نامناسب ارزیابی مدیران (میانی و ارشد) در سطح استان.
۵	۰,۰۹	۱,۹	<b>ساختار</b> ساختار بلند، وظیفه مدار سنتی، تحکمی، غیر مشارکتی، انعطاف ناپذیر و بوروکراتیک و عدم تجدید ساختار مناسب در چند سال اخیر
۶	۰,۰۴۵	۱,۸	گسترده‌گی بالای قلمرو نظارتی شهرداری (سیزده سازمان، یازده منطقه شهرداری، پنج معاونت) که در برخی از موارد ابعاد دقیق نظارتی مشخص نشده است.
۷	۰,۰۶	۱,۶	<b>نیروی انسانی</b> ناتوانی سازمان در جذب و نگهداری نیروهای متخصص و کارآفرین.
۸	۰,۰۴	۱,۶	نامرتب بودن رشته تحصیلی با پست‌های سازمانی بسیاری از کارکنان و پایین بودن تحصیلات آکادمیک اکثر کارکنان (حدود ۹۰٪ تا مقطع دیپلم).
۹	۰,۰۶۵	۱,۷	<b>فرآیندهای خدماتی</b> توزیع نامناسب خدمات شهری به شهروندان و عدم رضایت شهروندان از خدمات شهری.
۱۰	۰,۰۵	۱,۸	<b>روابط عمومی</b> عدم روابط متقابل پویا میان شهروندان و مدیران و عدم ارائه بازخور مناسب.
۱۱	۰,۰۳۵	۱,۹	عدم اطلاع رسانی مناسب از خدمات متنوع شهرداری به شهروندان.
۱۲	۰,۰۸	۱,۹	<b>تاسیسات زیربنایی</b> افزایش مداوم فشار بر شبکه راه‌ها و تأسیسات زیربنایی و خدمات درون شهری مشهد (عدم راه‌اندازی قطار شهری مشهد) و کاهش مداوم کیفیت محیط کالبدی و اجتماعی شهر و حاشیه آن.
	۱	۲,۴۸۲	<b>جمع</b>

جدول ۲ - ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

## ۶. ماتریس نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها (SWOT)

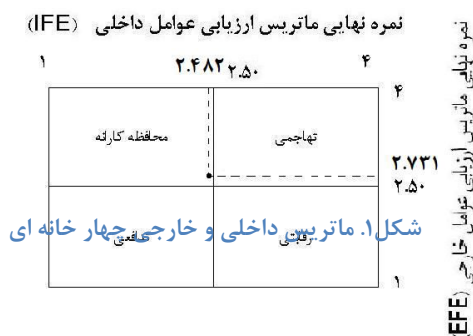
ماتریس نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها یکی از ابزارهای مهمی است که مدیران بدان وسیله اطلاعات را مقایسه می‌کنند و می‌توانند با استفاده از آن، چهار نوع استراتژی ارائه کنند، استراتژی‌های SO، استراتژی‌های WO، استراتژی‌های ST، استراتژی‌های WT. در اجرای SO سازمان‌های می‌کوشند از فرصت‌های خارجی و نقاط قوت داخلی از رویدادهای خارجی بهره‌برداری کنند. هدف WO این است که سازمان با بهره‌برداری از فرصت‌های موجود در محیط خارج بکوشد نقاط ضعف داخلی را بهبود ببخشد. سازمان‌ها در اجرای ST تلاش می‌کنند با استفاده از نقاط قوت خود اثرات ناشی از تهدیدهای موجود در محیط خارج را کاهش دهند. سازمان‌هایی که استراتژی WT را به اجرا در می‌آورند حالت تدافعی به خود می‌گیرند و هدف، کم کردن نقاط ضعف داخلی و پرهیز از تهدیدهای ناشی از محیط خارجی است.

نقاط قوت (S)	نقاط ضعف (W)	
<p>SO</p> <p>۱. همکاری با سایر سازمان‌های شهر جهت طراحی سامانه جامع شهر مشهد جهت حل چالش‌ها و مشکلات استان  <math>S_1, S_3, S_6, O_2, O_4</math></p> <p>۲. جذب نیروهای تحصیلکرده متخصص و بومی در نواحی مختلف شهرداری  <math>S_2, S_6, O_1</math></p> <p>۳. اطلاع رسانی دقیق از خدمات شهری شهرداری به شهروندان و زوار  <math>S_2, S_7, O_4, O_7</math></p> <p>۴. اجرای طرح تفکیک پس‌ماندها با همکاری مردم شهر جهت درآمد زایی از این بخش  <math>S_4, S_7, O_2, O_7</math></p> <p>۵. سرمایه‌گذاری و تقویت شرکت اتوبوس‌رانی و سایر زیر بخش‌های درآمد زای شهرداری  <math>S_5, S_8, O_4</math></p>	<p>WO</p> <p>- طراحی سیستم جامع مدیریت در شهرداری  <math>W_1, W_4, W_5, W_8, O_1, O_6</math></p> <p>- برگزاری دوره‌هایی برای آشنایی مدیران با قوانین و مقررات  <math>W_5, W_1, O_1</math></p> <p>- بازنگری مجدد فرآیند ارائه خدمات و حذف تشریفات زاید  <math>W_2</math></p> <p>- برگزاری نشست‌هایی با حضور متخصصان واساتید دانشگاه جهت پاسخگویی به مشکلات شهروندان از طریق رسانه‌ها و ارائه بازخور از طریق پرتال سازمان  <math>W_7, W_8, O_5, O_1</math></p> <p>- برگزاری جشن‌های فرهنگی- هنری جهت تغییر نگرش مردم استان به شهرداری  <math>W_9, W_{10}, O_7</math></p>	فرصت‌ها (O)
<p>ST</p> <p>۶. خرید و تجهیز تکنولوژی‌های پیشرفته، خصوصاً برای نواحی سازمان  <math>S_3, S_1, T_3</math></p> <p>۷. ایجاد نگرش مثبت در شهروندان از طریق ارائه خدمات مطلوب  <math>S_1, S_4, T_7, T_9</math></p> <p>۸. برگزاری جشن‌های تفریحی در مناسبت‌های مختلف مانند اعیاد مذهبی، فصل تابستان و برگزاری مسابقات ورزشی محلی جهت تغییر نگرش شهروندان نسبت به شهرداری‌ها  <math>T_8, T_9, S_2, S_7</math></p>	<p>WT</p> <p>- طراحی سیستم‌های مناسب ارتباط با سازمان‌های هم‌جوار  <math>W_4, T_3, T_5, T_{11}</math></p> <p>- تبلیغات و اطلاع رسانی در مورد وظایف شهرداری  <math>W_2, W_{11}, T_9</math></p> <p>- تلاش در جهت بهبود وضعیت رفاهی کارکنان  <math>W_7, W_8, T_4</math></p> <p>- همکاری با رسانه‌ها جهت ساخت برنامه‌های آموزشی برای شهروندان  <math>W_9, T_{10}</math></p>	تهدیدها (T)

جدول ۲- ماتریس SWOT

## ۷. ماتریس داخلی و خارجی (IE)

با توجه به نتایج به دست آمده از ماتریس ارزیابی خارجی و داخلی شهرداری که به ترتیب معادل ۲,۷۳۱ و ۲,۴۸۲ می‌باشند، جایگاه شهرداری، در ماتریس داخلی و خارجی چهارخانه ای تعیین می‌گردد. در ماتریس داخلی و خارجی چهارخانه‌ای، جمع نمره نهایی بر روی محور Xها از یک تا دو و نیم نشان دهنده ضعف داخلی و نمره دو و نیم تا چهار بیانگر قوت سازمان است. به همین شیوه، جمع نمره نهایی ماتریس ارزیابی عوامل خارجی از یک تا دو و نیم بیانگر تهدید برای سازمان و نمره نهایی دو و نیم تا چهار بیانگر فرصت برای سازمان است.





همان گونه که در شکل، نشان داده شده است، وضعیت شهرداری مشهد در محیط خارجی، کمی از متوسط بهتر است و وضعیت شهرداری در محیط داخلی در ناحیه متوسط می‌باشد. شهرداری مشهد، باید در صدد "حفظ وضع موجود" برآید، اما باید به صورت پویا و فعال عمل کرده و سعی کند تا نقاط ضعف خود را برطرف کند تا بتواند در آینده، از فرصت‌های پیش رو استفاده نماید. بنابراین، باید از "استراتژی محافظه کارانه" سود ببرد، البته با در نظر گرفتن درصدی خطا، باید متذکر شد که سازمان نباید استراتژی محافظه کارانه را به صورت کامل اجرا نماید بلکه باید در اجرای استراتژی‌های خود از استراتژی‌های محافظه کارانه و تهاجمی نیز استفاده نماید.

## ۸. ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی (QSPM)

این ماتریس، در مرحله سوم فرآیند تدوین برنامه استراتژیک که مرحله تصمیم‌گیری نام دارد، به عنوان یک چارچوب تحلیلی مورد بحث قرار می‌گیرد، با استفاده از این ماتریس، می‌توان به صورت عینی، استراتژی‌های مختلفی که در حوزه و منطقه انتخاب استراتژی‌ها بوده و در جهت استراتژی کلان در سازمان، احصا شده‌اند، مشخص و اولویت بندی کرد. در این ماتریس، از نتایج مراحل قبل بهره می‌بریم و برای تعیین جذابیت نسبی و مشخص کردن اولویت بندی استراتژی‌ها، عمدتاً از قضاوت شهودی استفاده می‌شود. جدول استراتژی‌های نهایی، به ترتیب اولویت در زیر مشخص گردیده است. طریقه اولویت بندی این استراتژی‌ها نیز بدین صورت است که به هر یک از این استراتژی‌ها وزن یا ضریب داده و این ضرایب را در نمره جذابیت آنها که از سوی مدیران تعیین می‌گردد ضرب نموده و در نهایت، نمره نهایی جذابیت را به دست می‌آوریم که بر اساس این روش، ترتیب اولویت بندی استراتژی‌ها به صورت زیر است:

ردیف	استراتژی‌ها	نمره نهایی
۱	بازنگری مجدد فرآیند ارائه خدمات شهرداری به شهروندان و حذف تشریفات زاید.	۴,۶۳
۲	طراحی سامانه جامع مدیریت در سازمان.	۴,۶۰
۳	ایجاد نگرش مثبت در شهروندان از طریق ارائه خدمات مطلوب.	۴,۴۶
۴	بازبینی فرایندهای جذب، استخدام و ارزیابی عملکرد و سامانه پاداش و تنبیه کارکنان سازمان.	۴,۲۲
۵	برگزاری نشست‌هایی با حضور متخصصان و اساتید دانشگاه جهت پاسخگویی به مشکلات شهروندان و ارائه بازخور از طریق پرتال سازمان.	۴,۰۸
۶	همکاری با سایر سازمان‌های استان جهت طراحی سامانه جامع شهر مشهد جهت حل چالش‌ها و مشکلات استان.	۳,۹۰
۷	برگزاری جشن‌های فرهنگی - هنری جهت تغییر نگرش مردم مشهد به شهرداری مشهد.	۳,۷۷
۸	خرید و تجهیز تکنولوژی‌های پیشرفته خصوصاً برای نواحی سازمان.	۳,۷۲
۹	برگزاری دوره‌هایی برای آشنایی مدیران با قوانین و مقررات.	۳,۰۲
۱۰	تلاش در جهت بهبود وضعیت رفاهی کارکنان.	۳,۰۰

جدول ۱- ماتریس برنامه‌ریزی کمی

## ۹. نتیجه

آنچه در این مقاله به دنبال آن بودیم؛ رویکردی استراتژیک به نقش شهرداری در مدیریت شهری است که به عنوان مطالعه موردی شهرداری مشهد را بررسی نمودیم و تحقیقات خود را بر روی این سازمان معطوف نمودیم. در نهایت به این نتیجه رسیدیم که، برنامه‌ریزی استراتژیک جامع برای سازمان شهرداری مشهد ضروری است، که برای دستیابی به این منظور با استفاده از یکی از روش‌های تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک به آن پرداختیم. آنچه در این‌جا به عنوان جمع بندی می‌توان ارائه کرد، این است که سازمان شهرداری مشهد، در وضعیت نسبتاً مناسبی قرار دارد، اما تهدیدهایی برای این سازمان وجود دارد که

اگر با استفاده از نقاط قوت خود و فرصت‌های خارجی ایجاد شده نتواند به این تهدیدها پاسخ دهد، نقش و جایگاه خود را در مدیریت شهر مشهد از دست خواهد داد و نمی‌تواند در حل چالش‌های مدیریت شهری نقش موثری ایفا نماید. با توجه به نتایج به دست آمده سازمان شهرداری، "استراتژی محافظه کارانه" برای ادامه فعالیت در این سازمان پیشنهاد می‌شود، البته به دلیل مرزی بودن متوسط نمره‌های به دست آمده برای این سازمان، باید این استراتژی به صورت رقابتی و توجه به فعالیت و استراتژی‌های شهرداری‌های کلان‌شهرهای مجاور و در شرایط محتاطانه‌ای اجرا گردد. در نهایت نیز، جذاب‌ترین استراتژی‌ها از منظر مدیران در قالب ده عنوان استراتژی ارائه گردید.

در هر صورت، نیاز به شهرداری‌های رقابتی، ما را مجبور به دستیابی به یک برنامه‌ریزی استراتژیک برای شهرداری نموده است که با بهره‌گیری از سیستم مدیریت استراتژیک بر این شهرداری، گام‌های بلندی در حل چالش‌های شهر مشهد، به خصوص چالش‌های مدیریت شهری مشهد، بر خواهیم داشت. در پایان باید متذکر شوم که این تحقیق، صرفاً از منظر پژوهشی می‌باشد و نیاز است، برای عملیاتی شدن این پژوهش، مدیران و معاونان سازمان شهرداری با برگزاری جلسات متعدد و بررسی همه جانبه، نسبت به تکمیل و رفع نواقص پژوهش اقدام نمایند، این مسأله به خصوص در تعیین اهداف و اولویت‌های برنامه‌ریزی استراتژیک نقش حیاتی دارد. این مقاله علاوه بر توجه به مبانی تئوریک برنامه‌ریزی استراتژیک سعی دارد بر جنبه‌های کاربردی آن تأکید بیشتری داشته باشد تا راه گشای نهادهای مختلف و مرتبط با سازمان شهرداری گردد. علاوه بر این، مقاله حاضر می‌تواند الگویی برای مدیران سازمان‌های دولتی جهت برنامه‌ریزی و اجرای مدیریت استراتژیک باشد.

## منابع و مأخذ

۱. آیین نامه امور اداری و استخدامی کشور؛ شرح وظایف پست سازمانی، ۱۳۷۳.
۲. امامیان، محمد صادق؛ «فرآیند تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک شهر تهران»، فصل‌نامه پژوهش و مدیریت شهری، شماره ۱۱، بهار ۱۳۸۶.
۳. بهمن پور، هومن؛ توسعه پایدار فضاهای سبز شهری در شهر تهران، سایت مرجع مدیریت شهری.
۴. پیله ور، علی اصغر؛ «روند توسعه و رشد کلان شهرهای کشور»، ماهنامه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۸، تابستان ۸۳.
۵. دیوید، فرد، آر؛ مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارساییان. چاپ سوم، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۷۹.
۶. خزاعی، آناهیتا؛ «برترین ابزارهای مدیریتی در سال ۲۰۰۸»، ماهنامه تدبیر، ۱۳۸۸، شماره ۲۰۷.
۷. روشندل اربطانی، طاهر؛ چیستی؛ «مدیریت شهرداری»، فصل‌نامه شهرداری، ۱۳۸۶، شماره ۷۰.
۸. سعادت، اسفندیار؛ مدیریت منابع انسانی، چاپ دوم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۵.
۹. فدایی مهربانی، مهدی؛ «شهر نشینی، شهرداری و سلامت اجتماعی (نقش شهرداری‌های جوامع در حال گذار در سلامت اجتماعی شهروندان)»، فصل‌نامه پژوهش و سنجش، شماره ۴۹، بهار ۱۳۸۶.
۱۰. فیض ساکت، مهرک؛ «بررسی نقاط قوت و ضعف فرصت‌ها تهدیدهای شهرداری تهران»، ماهنامه شهر نگار، ۱۳۸۴.
۱۱. کاپلان، رابرت اس؛ سازمان استراتژی محور، ترجمه پرویز بختیاری، چاپ هفتم. تهران، نشر سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۸۷.

12. Chandler , A.D; *Strategy and Structure* , Yhe MIT , Cambridge, 1962.

13. David , Fred R; *Strategic management* , 4<sup>th</sup> edition , NewYork: McMillan Publishing Company, 1993.

14. Fitzsimmons , James; *Service Management Operations, Strategy and information Technology* , 2001.