



فصل اول

برنامه‌ریزی راهبردی

شهرداری بندرعباس

مقدمه

اهمیت برنامه‌ریزی به لحاظ تأثیری که در ساماندهی فعالیت‌ها، مدیریت هزینه و افزایش بهره‌وری سازمانی ایفا می‌کند روشن می‌باشد، اما بنا به دلایل مختلف از جمله عدم تهیه برنامه‌ها به صورت راهبردی و عدم ارتباط واقعی میان برنامه‌های مصوب با مدل‌های تخصیص منابع و به ویژه با نظام بودجه همواره برنامه‌های تدوینی با کاستی‌های عدیده‌ای مواجه است. از طرف دیگر با مطرح شدن مباحث جدید در حوزه برنامه‌ریزی شهری در دهه اخیر، دستورالعمل‌های قبلی در زمینه برنامه میان مدت شهرها نیازمند تقویت بوده به گونه‌ای که منجر به تهیه برنامه‌ای با رویکرد راهبردی برای توسعه شهر به طور عام و حصول نتایج عملیاتی برای شهرداری به طور خاص گردد.

برنامه راهبردی توسعه شهری و شهرداری پاسخی به نیاز مدیریت شهری در کشور در مورد تدوین برنامه‌ای فراگیر است به گونه‌ای که بتواند در کنار برنامه‌های توسعه شهری متداول در ایران مانند برنامه (طرح) جامع-تفصیلی، که اغلب ناظر بر ساماندهی کالبدی-فضایی شهر می‌باشد در چارچوبی علمی، به آینده محتمل توسعه شهر به شکلی هدفمند و با اتکا به مشارکت همه بهره‌وران بپردازد.

این سند به منظور تامین اهداف فوق و با مشارکت اعضای محترم شورای اسلامی شهر بندرعباس، معاونین و مدیران ارشد شهرداری بندرعباس در قالب ستاد راهبری تدوین سند و کارگروه‌های تخصصی و با بررسی دقیق اسناد بالاسری، پتانسیل‌ها، ظرفیت‌ها و مطالعات مختلف پیشین صورت گرفته نظیر انواع سندها و طرح‌های جامع موضوعی و موضعی، مطالعات جمعیتی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی و همچنین سند آمایش سرزمین با رعایت اصول آینده پژوهشی تدوین شده است.

برنامه راهبردی شهرداری بندرعباس مشتمل بر سند چشم‌انداز شهر بندرعباس در افق ۱۴۱۷ و برنامه راهبردی-عملیاتی شهرداری بندرعباس در افق ۱۴۰۲ می‌باشد. بر این اساس چشم‌انداز شهر بندرعباس برای فاصله سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۱۷ تدوین شده که دارای افق بیست ساله می‌باشد و به چهار برنامه عملیاتی پنج ساله تقسیم می‌گردد که برنامه عملیاتی شهرداری بندرعباس برای ۵ سال اول یعنی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ در این سند به صورت مشروح ارائه گردیده است. این برنامه با همکاری مشاور پروژه، مدیران و کارشناسان شهرداری طی حدود ۵۰۰۰ نفر ساعت و ۲۰ جلسه راهبردی و کارگروه‌های تخصصی تدوین گردیده است.

بخش اول: مبانی علمی و تعاریف

۱ - مفاهیم و تعاریف برنامه‌ریزی استراتژیک

در ابتدا به منظور یکسان‌سازی تعبیر و اصطلاحات متنوع در علم مدیریت شهری به تبیین عبارت مورد استفاده در سند خواهیم پرداخت.

برنامه‌ریزی راهبردی:

تدوین و اجرای راهبردهایی برای رسیدن به چشم‌انداز و اهداف سازمان با استفاده از توانمندی‌های داخلی سازمان، بهره‌گیری از فرصت‌ها و مقابله با تهدیدهای محیطی می‌باشد
برنامه راهبردی پاسخی به نیاز مدیریت شهری در کشور در خصوص تدوین برنامه‌ای فراگیر است به گونه‌ای که بتواند در کنار برنامه‌های توسعه شهری متداول در ایران مانند برنامه (طرح) جامع-تفصیلی، که اغلب ناظر بر ساماندهی کالبدی-فضایی شهر است در چارچوبی علمی به آینده محتمل توسعه شهر بپردازد.

چشم‌انداز:

توصیف روشن و فشرده آینده شهر بندرعباس در صورت به فعلیت رسیدن تمامی ظرفیت‌های موجود در شهر

بیانیه ماموریت:

فلسفه وجودی شهرداری

بیانیه ارزش:

اصول، قواعد و کدهای اخلاقی حاکم بر کلیه تعاملات شهرداری (فرهنگ سازمانی و شهری)

اهداف کلان:

راستاهایی که حرکت کل سازمان را در مسیر تحقق چشم‌انداز شفاف و مشخص می‌کنند.

راهبرد:

مجموعه خط‌مشی‌ها که راه‌های رسیدن به اهداف و چشم‌اندازها را تبیین می‌نماید.

سیاست اجرایی:

مجموعه‌ای از تدابیر قانونی، فنی، اجرایی و مالی است که از سوی نظام مدیریت برای هموارسازی اجرای راهبرد اتخاذ می‌شوند و تسهیلات لازم جهت تحقق راهبردها را فراهم می‌سازد.

طرح:

مجموعه‌ای از عملیات‌های مشخص هستند که براساس مطالعات فنی، اقتصادی و اجتماعی برای اجرای یک سیاست پیشنهاد می‌گردند.

پروژه:

- ✓ تلاش موقتی برای خلق یک محصول، خدمت یا نتیجه یکتا است که دارای ویژگی‌های ذیل می‌باشد:
- ✓ پروژه منحصر به فرد است؛
- ✓ پروژه دارای هدف مشخص است؛
- ✓ پروژه دارای چرخه حیات است؛
- ✓ پروژه در برگیرنده فعالیت‌هایی است که باید در محدوده معین، زمان معین و با هزینه معین اجر شود.

فعالیت:

عملیات مستمری که مرتبط با بهره‌برداری از امکانات فعلی و حفظ وضع موجود می‌باشد. (فعالیت نگهداری شهر، آموزش و...)

شاخص:

ابزاری است جهت اندازه‌گیری و کمی‌سازی میزان تحقق هر یک از سلسله مراتب برنامه راهبردی بر اساس اطلاعات پایه سیستم.

۲- ارکان پروژه

فعالیت تشکیل ساختار با هدف ایجاد ساختار تصمیم‌گیری تا مرحله پیشنهاد پروژه‌های اجرایی برنامه بوده و متشکل از ارکان زیر می‌باشد:

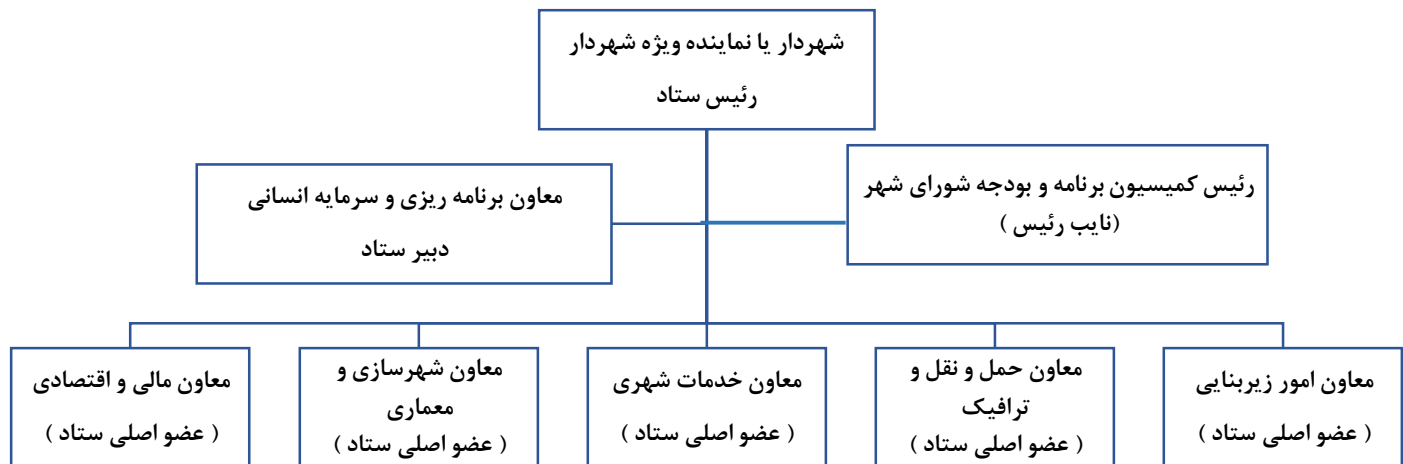
- ✓ ستاد راهبری
- ✓ شورای اسلامی شهر بندرعباس
- ✓ کارگروه‌های تخصصی
- ✓ مشاورین تخصصی پروژه
- ✓ مشاور اجرایی پروژه

۲-۱- ستاد راهبری پروژه

ستاد راهبری برنامه، بالاترین رکن تهیه، بررسی و تایید این برنامه در شهرداری است. این ستاد تبیین جهات اصلی و چارچوب‌های کلی تدوین برنامه را به عهده دارد و پس از انجام مراحل تدوین برنامه، آخرین مرجعی است که درباره برنامه قبل از ارائه به شورای اسلامی شهر اظهار نظر می‌کند. این ستاد وظایف ذیل را به عهده دارد:

- ✓ تعیین جهت‌گیری‌های اصلی و چارچوب‌های پایه‌ای برنامه
- ✓ کلیه تصمیم‌گیری‌ها در مراحل مختلف پروژه توسط این ستاد اخذ یا تایید می‌گردد.
- ✓ تدوین چشم‌اندازها و راهبردهای کلان شهرداری و همچنین تایید سیاست‌ها و خروجی‌های کارگروه‌های تخصصی بر عهده این ستاد می‌باشد.
- ✓ بررسی و تأیید برنامه پیشنهادی جهت ارسال به شورای اسلامی

نمودار شماره ۱: ترکیب اعضای ستاد تدوین برنامه راهبردی عملیاتی شهرداری بندرعباس



۲-۲- شورای اسلامی شهر بندرعباس

شورای شهر به عنوان نماینده مهمترین گروه ذینفعان شهرداری ها (مردم) رکن اصلی تایید راهبردها خواهد بود. در طی فرآیند این پروژه، اسناد پروژه در مسیر اجرا در سه گام جهت بررسی تقدیم شورای اسلامی شهر خواهد شد.

گام اول : بعد از استخراج سند چشم انداز

گام دوم: بعد از استخراج راهبردها، سیاست ها و طرح ها

گام سوم : تصویب نهایی پروژه

۲-۳- کارگروه های تخصصی تدوین برنامه راهبردی عملیاتی شهرداری بندرعباس

شامل چهار کارگروه منطبق با وظایف اصلی شهرداری می باشد که حوزه فعالیت این کارگروه ها عمدتاً هماهنگ با وظایف معاونت های شهرداری است . این کارگروه ها در مراحل زیر نقش دارند:

✓ تحلیل وضع موجود شهرداری در هر ماموریت

✓ شناسایی مشکلات موجود

✓ استخراج اطلاعات ماتریس های تحلیلی وضع موجود

✓ استخراج سیاست ها و طرح ها

✓ تهیه برنامه عملیاتی

✓ هدف گذاری شاخص های راهبردی و عملیاتی

۲-۴- مشاورین تخصصی پروژه

در مراحل مختلف و با توجه به پیچیدگی‌ها و ضرورت استفاده از نظرات متخصصین، مشاورین پروژه در حوزه‌های ذیل با هماهنگی کارفرما به تیم پروژه اضافه می‌گردند:

- ✓ مشاور فرهنگی و اجتماعی
- ✓ مشاور مدیریت شهری
- ✓ مشاور حوزوی
- ✓ مشاور تخصصی در ماموریت‌های شهرداری
- ✓ ناظرین پروژه

۲-۵- مشاور اجرایی پروژه

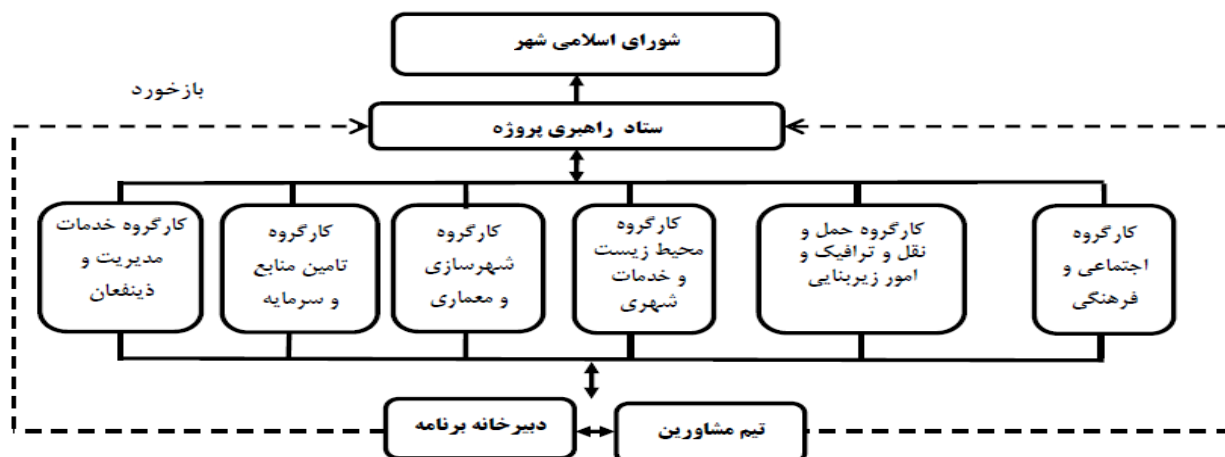
مشاور پروژه وظیفه برنامه‌ریزی، هدایت، تهیه مستندات و منابع مورد نیاز برای انجام پروژه را برعهده دارد. بطور کلی وظایف مشاور اجرایی عبارت است از :

- ✓ ارائه و پیروی از متدولوژی علمی پروژه
- ✓ انجام کلیه مطالعات بهینه‌یابی
- ✓ انتقال تجرب سایر پروژه‌های مرتبط توسط مشاور
- ✓ تهیه مستندات مورد نیاز فازهای مختلف پروژه
- ✓ جمع‌بندی و تحلیل نظرات کارگروه‌های مختلف
- ✓ تهیه گزارش کامل پروژه

۳- فرآیند تهیه، تدوین و تصویب پروژه:

مطابق با دستورالعمل ابلاغی وزات کشور، فرایند تدوین و تصویب پروژه به صورت ذیل می‌باشد:

نمودار شماره ۲: روند تصویب مراحل مختلف پروژه



۴- تبیین مدل ها و انتخاب مدل برنامه ریزی استراتژیک در شهرداری بندرعباس

۴-۱- مدل های مختلف برنامه ریزی استراتژیک

منطبق با پارادایم های مختلف، مدل های گوناگونی در زمینه استقرار برنامه ریزی استراتژیک به وجود آمده اند. این الگوها در سه دسته بندی کلی عبارتند از:

الف: الگوی تجویزگرایان

ب: الگوی توصیف گرایان

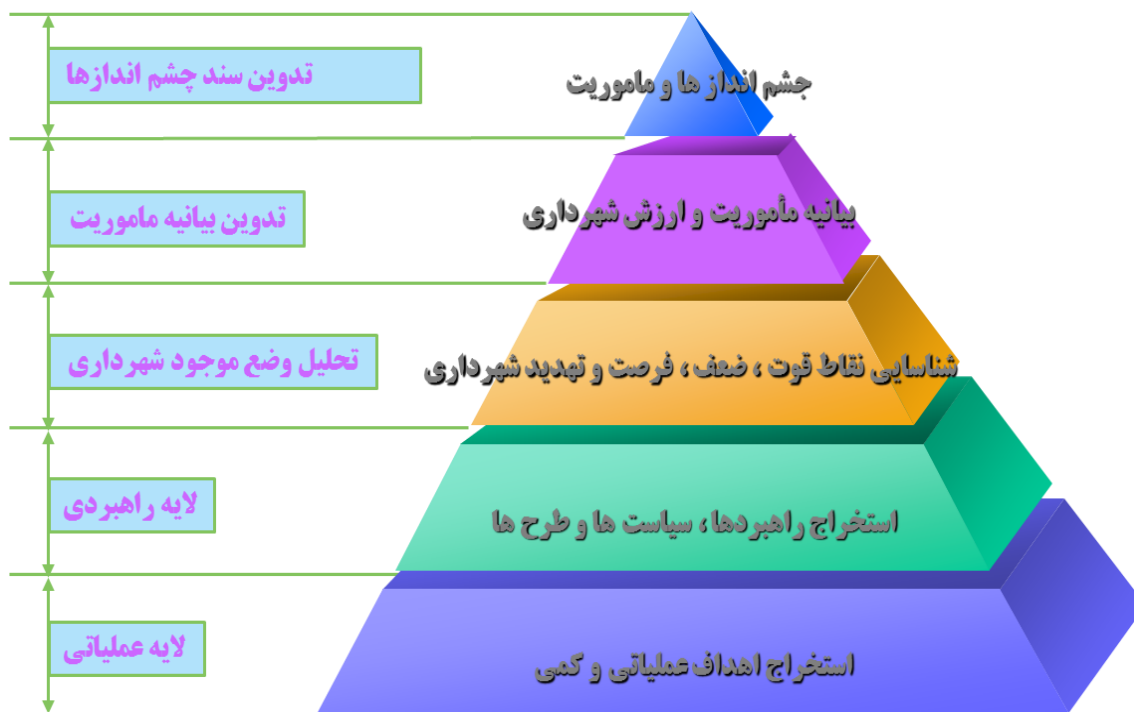
ج: الگوی ترکیبی

۴-۲- الگوی پیشنهادی برنامه ریزی استراتژیک شهرداری بندرعباس

مدل پیشنهادی در شهرداری بندرعباس مدل الگوی ترکیبی است که ضمن بهره‌بری از مزایای هر دو الگوی تجویزی و توصیفی از قابلیت اجرایی بالایی برخوردار باشد.

- این مدل با اقتباس از الگوی پیشنهادی وزارت کشور و برگرفته از تجربیات سایر کلانشهرها به صورت ماتریسی (غیرخطی) پیشنهاد شده است.
- در این الگو هم زمان با استخراج راهبردهای کلان شهرداری، در سطح دیگر برنامه و مضامین عملیاتی متناظر با برنامه نیز استخراج می‌گردد.
- این مدل منطبق با ساختار بودجه ریزی شهرداری ها طراحی شده به گونه‌ای که با استفاده از این سند به عنوان سند بالاسری امکان تهیه بودجه راهبردی سالیانه برای شهرداری ها محقق می‌گردد.

نمودار شماره ۳: مراحل اصلی روش مورد استفاده در برنامه ریزی استراتژیک شهرداری بندرعباس



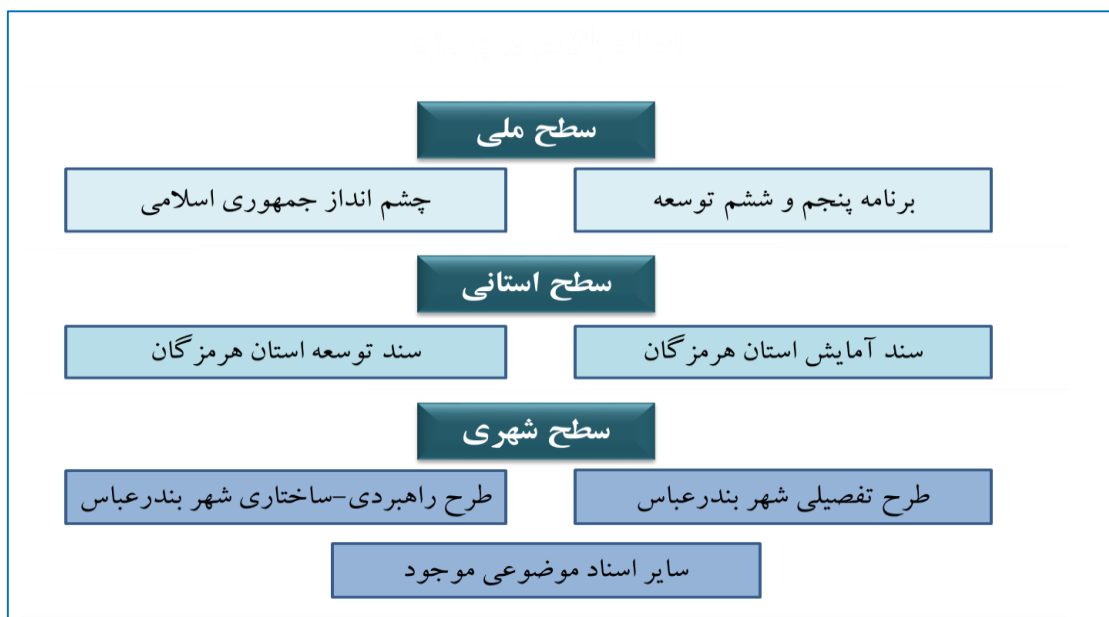
بخش دوم: اسناد بالادستی

سند بالادستی، مدرک مستندی است که از لحاظ سلسله مراتب و اهداف، بالاتر از برنامه است. با توجه به نقش این اسناد در تهیه اسناد شهری لازم است قبل از هرگونه چشم انداز سازی و برنامه‌ریزی اسناد بالاسری به دقت مورد بررسی قرار گیرد.

اسناد بالاسری که در تدوین برنامه راهبردی شهرداری بندرعباس مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته به شرح ذیل است:

- سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴؛
- سند ملی توسعه استان هرمزگان؛
- سند آمایش سرزمین؛
- طرح ساختاری-راهبردی و تفصیلی شهر بندرعباس؛
- برنامه پنجم و ششم توسعه؛
- سند راهبردی میان مدت توسعه شهر بندرعباس
- سایر مطالعات موضوعی تخصصی انجام شده در سطح شهر بندرعباس
- سند جامع حمل و نقل شهر بندرعباس
- شیوه نامه وزارت کشور

نمودار شماره ۴: اسناد بالاسری پروژه



بخش سوم: تدوین چشم انداز، بیانیه ماموریت و ارزش

دلایل نگارش چشم انداز:

- ❖ معنا بخشی به عملکرد کارگزاران برنامه
- ❖ شناساندن مقصد برنامه ها و اقدامات
- ❖ برانگیختن احساس
- ❖ تعهد برای دستیابی
- ❖ فراهم آوردن زمینه تلاش

چشم انداز شهر:

چشم انداز یک شهر بیان واضح و مختصر یک شهر در آینده می باشد که در صورت فعلیت یافتن تمامی ظرفیت های شهر تحقق پیدا می کند. به عبارت دیگر می توان گفت چشم انداز شهر نمایش آینده بالقوه شهر می باشد.

چهار ویژگی اصلی چشم انداز شهر:

- ❖ روشن و فشرده بودن؛
- ❖ معطوف به آینده بودن؛
- ❖ به فعلیت درآمدن توان ها و ظرفیت های بالقوه؛
- ❖ تمرکز بر مزیت های رقابتی شهر؛

چشم انداز شهر بندرعباس در افق سال ۱۴۱۷

شهری خرم، آرام و روان با محیط زیستی پایدار و برخوردار از زیست بوم های متمایز و ارزشمند
شهری شهروند مدار، دانش پایه و هوشمند با حکمرانی مطلوب و بهره ور
شهری با جایگاه برتر در اقتصاد مبتنی بر صنعت، تجارت و گردشگری دریا محور و نقش آفرین
به عنوان دروازه تعاملات تجاری ملی و منطقه ای
شهری چشم نواز و تاب آور، بهره مند از رفاه اجتماعی همراه با تامین عادلانه حقوق شهروندی
در گستره محلاتی سرزنده و با هویت

بیانیه ارزش

کارکنان شهرداری بندرعباس با ایمان به اراده خداوند متعال و در جهت کسب خشنودی حق تعالی و حفظ منافع عمومی و با اعتقاد به جایگاه شهروندان به عنوان متولیان واقعی شهر، ارزش‌های محوری ذیل را سرلوحه کلیه اقدامات و تصمیم‌گیری‌های خود قرار می‌دهند:

- ❖ رعایت اخلاق حرفه‌ای و وجدان کاری
- ❖ مشارکت‌جویی و مسئولیت‌پذیری در قبال جامعه
- ❖ برخورداری از روحیه خلاقیت و نوآوری
- ❖ قانون‌گرایی و برنامه‌پذیری
- ❖ برخورداری از روحیه کار تیمی و گروهی و توسعه فرهنگ یادگیری، نوآوری، خلاقیت و بهبود مستمر
- ❖ حفظ کرامت انسانی و حقوق شهروندی
- ❖ پشتکار، جدیت و رعایت نظم و انضباط کاری
- ❖ احترام به محیط زیست و حمایت از کسب و کارهای سبز
- ❖ بهره‌وری سرمایه و نیروی انسانی و حفظ سرمایه‌های مادی و معنوی

بیانیه مأموریت

شهرداری بندرعباس بعنوان یک نهاد عمومی، مستقل و متعلق به مردم، با سرلوحه قرار دادن تعالیم والای قرآن کریم و مکتب حیات بخش اهل بیت و با پایبندی به ارزش‌ها و کرامت انسانی، رسالت خود را اداره شهر، تأمین رفاه و امنیت اجتماعی و ارتقای سلامت روحی و روانی شهروندان فهیم و سخت کوش شهر تاریخی، فرهنگی بندرعباس می‌داند و تمام تلاش خود را به منظور ایجاد شهری زیبا با محیط مطلوب زندگی برای حال و آیندگان و همچنین رفاه و رونق اقتصادی شهروندان و گردشگران معطوف خواهد کرد.

شهرداری بندرعباس با توجه به ظرفیت‌های استراتژیکی، تجاری و صنعتی شهر بندرعباس، بهره‌گیری از فناوری‌ها و دستاوردهای نوین علمی، مدیریت یکپارچه و دانش محور و ارائه خدمات با کیفیت می‌کوشد ضمن تولید ثروت پایدار، زمینه تحقق عدالت اجتماعی، آرامش، ایمنی، نشاط و امید را فراهم آورد و بر این باور است که بهره‌مندی از سرمایه‌های اجتماعی به ویژه مشارکت مردم در مدیریت شهر و کارکنان شایسته و توانمندسازی ایشان و بهبود مستمر عملکرد موجب هم افزایی در دستیابی به شهرداری و شهری سرآمد خواهد بود.

بخش چهارم: شناسایی وضعیت موجود شهرداری بندرعباس

در تحلیل و شناسایی وضعیت موجود به اطلاعات درون سازمان (اطلاعات داخلی) و بیرون سازمان (اطلاعات محیطی یا خارجی) توجه می‌شود.

✓ عوامل داخلی عواملی هستند که در درون مجموعه وجود داشته و از نظر اداری و رسمی تحت کنترل مجموعه می‌باشند. این عوامل شامل نقاط قوت و نقاط ضعف است.

✓ عوامل خارجی عواملی هستند که خارج از مجموعه اثر می‌گذارند و تحت کنترل مجموعه نمی‌باشند. این عوامل به دو دسته فرصت‌ها و تهدیدها تقسیم می‌شوند.

الگوی تحلیل عوامل داخلی و خارجی وضعیت موجود:

❖ بررسی عوامل داخلی (الگوی SAP)

✓ در الگوی تجزیه و تحلیل و تشخیص مزیت‌های استراتژیک (SAP) محرک‌هایی که برای استخراج عوامل داخلی میبایست مد نظر قرار گیرند عبارتند از:

- ✓ عوامل مدیریتی
- ✓ عوامل فنی و عملیاتی
- ✓ عوامل مالی
- ✓ عوامل منابع انسانی
- ✓ عوامل زیر ساختی
- ✓ وضعیت تحقیق و توسعه

❖ بررسی عوامل خارجی (الگوی PESTEL)

در الگوی PESTEL محرک‌های مربوط به شناسایی عوامل خارجی عبارتند از:

- ✓ عوامل اجتماعی، فرهنگی، بوم‌شناسی محیطی
- ✓ عوامل اقتصادی
- ✓ عوامل سیاسی، دولتی
- ✓ عوامل تکنولوژیکی
- ✓ عوامل رقابتی
- ✓ عوامل قانونی و حقوقی

■ تعیین ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی (IE) شهرداری بندرعباس

ماتریسی عوامل داخلی و خارجی (IE) شهرداری بندرعباس

نمره‌نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (IFE)

ماتریس IE		قوی ۴/۰-۳/۰	متوسط ۲/۹۹-۲/۰	ضعیف ۱/۹۹-۱/۰
نمره نهایی معیوس ارزیابی عوامل خارجی (EFE)	زیاد ۴/۰-۳/۰	I	II وضعیت آتی	III
	متوسط ۲/۹۹-۲/۰	IV	V	VI وضعیت فعلی
	کم ۱/۹۹-۱/۰	VII	VIII	IX

بخش پنجم: تدوین اهداف کلان، لایه راهبردی و برنامه عملیاتی

الف) لایه راهبردی (تعیین اهداف بلندمدت، راهبردها، سیاست‌های اجرایی و طرح‌ها)

- ❖ بهینه‌سازی در سطح ملی و بین‌المللی
 - ✓ نمونه مطالعه تطبیقی در مقیاس ملی
 - ✓ نمونه مطالعه تطبیقی در مقیاس بین‌المللی
- ❖ نظرسنجی از اعضای ستاد راهبردی و کارگروه‌های تخصصی
- ❖ تدوین اهداف بلندمدت، راهبردها، سیاست‌های اجرایی و طرح‌ها
- ❖ تشکیل ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط قوت، نقاط ضعف (SWOT) برای تعیین راهبردها
- ❖ تحلیل پوششی سلسله‌مراتبی چشم‌انداز تا طرح در ۴ سطح:
 - ✓ تحلیل پوششی چشم‌انداز و اهداف
 - ✓ تحلیل پوششی اهداف و راهبردها
 - ✓ تحلیل پوششی راهبردها و سیاست‌های اجرایی
 - ✓ تحلیل پوششی سیاست‌های اجرایی و طرح‌ها

اهداف کلان شهرداری بندرعباس به شرح جدول ذیل می‌باشند:

اهداف شهرداری بندرعباس	محور موضوعی
ساماندهی، حفاظت و بهبود مستمر کیفیت و پایداری محیط زیست شهری	محیط زیست
بهبود نظام حمل و نقل و ترافیک و روان و سالم‌سازی عبور و مرور شهری	حمل و نقل و ترافیک
توسعه و نهادینه‌سازی بنیان‌های مدیریت مطلوب و هوشمند شهری	مدیریت
ساماندهی و اعتلای سیما، منظر و هویت فضاهای شهری	شهرداری (سیما و منظر شهری)
ارتقای ایمنی شهر و شهروندان در برابر سوانح طبیعی و انسان‌ساز	ایمنی
توسعه و بهبود هدفمند و متوازن زیرساخت‌ها و خدمات شهری برای شهروندان و گردشگران	زیرساخت‌ها و خدمات
توسعه اقتصادی شهر با پایدارسازی منابع درآمدی و مشارکت بخش خصوصی	مالی و اقتصادی
تقویت و اشاعه‌مبانی فرهنگ شهروندی و گسترش مشارکت‌های مردمی در اداره شهر	فرهنگ‌سازی و شهروندمداری

ب) لایه عملیاتی (تعیین شاخص‌های عملیاتی و کمی‌سازی)

به منظور داشتن ترجمه عملیاتی از استراتژی‌ها در ادامه راهبردها و طرح‌ها شاخص‌های عملیاتی و کمی تعیین گردید. این سطح از برنامه راهبردی سبب برقراری تناظر بین وظایف کارکنان شهرداری با اهداف و راهبردها شده و نقش افراد و رده‌های مختلف سازمانی را در تحقق چشم‌انداز شهرداری مشخص می‌کند.

در نهایت سند راهبردی شهرداری بندرعباس از ۸ هدف کلان، ۲۸ راهبرد، ۷۴ سیاست اجرایی، ۲۳۶ طرح، ۵۶ شاخص عملیاتی (کنترل نتیجه ذیل هر راهبرد) و ۲۸۰ شاخص (کنترل و تبدیل طرح‌ها به عبارات کمی) تشکیل گردیده است که دارای ساختار سلسله مراتبی پایین به بالا بوده و به چشم‌اندازهای شهرداری بندرعباس متصل می‌شوند.

تعیین شاخص‌های عملیاتی و کمی‌سازی

