



وزرات کشور

استاندارداری یزد

فرمانداری شهرستان بهاباد

سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد

جلد اول

«آماده سازی و جمع آوری اطلاعات اولیه»

کارفرما:

فرمانداری شهرستان بهاباد

معاونت برنامه ریزی استانداری یزد

ناظر علمی: سید حسین دشتی

ناظر اجرایی: محسن صراف

تهیه کننده:

مهندسین مشاور بوم آرای میهن



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ

«همانا خداوند هیچ تغییری در (اوضاع حاکم بر) جامعه‌ای

نمی‌دهد مگر آنکه ایشان (امور مربوط به) خود را دگرگون سازند»

قرآن کریم: رعد/۱۱

پیشگفتار

منت خدای را عزوجل که توفیق آن را داد تا با تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد، سهم کوچک اما مهمی در برنامه ریزی برای پیشرفت و اعتلای این شهرستان داشته باشیم. گزارش حاضر که حسب دستور استاندار محترم و در چارچوب تعیین شده توسط معاونت محترم برنامه ریزی استانداری تهیه شده است به عنوان "سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد در افق ۱۴۰۴" مطرح می‌باشد. سند توسعه شهرستان، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه شهرستان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی و کیفی توسعه شهرستان را در چارچوب سند چشم‌انداز توسعه کشور، لایحه برنامه پنجم، طرح ملی آمایش سرزمین، نظریات پایه توسعه و الگوی اسلامی - ایرانی تعیین می‌نماید.

گزارش سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد در سه جلد تنظیم گردیده است. جلد نخست گزارش شامل سه فصل می‌شود:

فصل اول: کلیات سند (هدف از تدوین سند، اهمیت و ضرورت تهیه آن، سؤالات و فرضیات و سایر موارد)

فصل دوم: مبانی نظری و ادبیات تحقیق

فصل سوم: روش انجام طرح و نحوه تدوین برنامه راهبردی شهرستان (شامل: شرح روش‌ها، مدل‌ها و تکنیک‌های تحقیق و فرآیند اجرای برنامه‌ریزی)

در جلد دوم گزارش به مطالعات شناخت شهرستان برای شناسایی بهتر وضع موجود شهرستان بهاباد پرداخته می‌شود. مطالعات این بخش در ۲۶ فصل انجام شده و در آن موضوعات مختلفی از قبیل ویژگی‌های طبیعی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی-فضایی و مانند آن مورد بررسی قرار گرفته است.

جلد سوم گزارش به تدوین برنامه راهبردی شهرستان اختصاص یافته است. در این جلد، به بیان رسالت فرمانداری، چشم‌انداز توسعه شهرستان، اهداف کلان توسعه شهرستان، راهبردهای توسعه شهرستان (با استفاده از تجزیه و تحلیل SWOT)، اهداف استراتژیک و در قسمت پایانی به برنامه

هسته‌های خط دهنده شهرستان بهاباد پرداخته می‌شود.

در این سند، قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناها و مسائل اساسی توسعه شهرستان شناسایی و مبتنی بر آن، اهداف، راهبردها و اقدامات اولویت دار، طرح‌ها و پروژه‌های محرک و توسعه ساز شهرستان احصاء گردیده است.

در تهیه سند توسعه شهرستان از شیوه‌های مرسوم برنامه ریزی منطقه‌ای با تأکید بر برنامه‌ریزی راهبردی استفاده شده که در مرحله اول وضعیت موجود و قابلیت‌ها و تنگناها و چالش‌های اساسی شهرستان با استفاده از شاخص‌ها، اسناد و مدارک و اطلاعات گردآوری شده قبلی، مصاحبه با صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران، جمع‌آوری اطلاعات در شهرستان با کمک دستگاههای اجرایی و صاحب‌نظران محلی و بررسی و تجزیه و تحلیل اطلاعات و با استفاده از مطالعات مشابه انجام شده در سایر استان‌ها و تجربیات قبلی، شناخته و تحلیل شده و در مرحله دوم با استفاده از این اطلاعات و اسناد بالادستی به تعیین هدف‌های بلند مدت شهرستان، راهبردها و جهت‌گیری‌های توسعه شهرستان، اقدامات کلی اولویت دار و تدوین برنامه عملیاتی و تعریف پروژه پرداخته شده است. این سند که در سطوح تفصیلی تری از سند توسعه استانی قرار می‌گیرد، به مصادیق عینی توسعه پایدار نیز نزدیکتر خواهد بود. از سوی دیگر می‌توان آن را گامی در راستای سیاست‌های عدم تمرکز با رویکرد برنامه‌ریزی از پائین به بالا و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای تلقی کرد.

تهیه و تدوین این سند مرهون تشویق، همراهی، همکاری و مساعدت افراد و دستگاه‌های اجرایی متعددی بوده است. جا دارد از حمایت بی‌دریغ برادران بزرگوار جناب آقایان احمد قاسمی، ابوالقاسم دهقان و هدایی فرمانداران محترم شهرستان بهاباد که هر کدام در زمان مسئولیت خود در انجام و راهبری این سند نقش بسزایی داشته‌اند، همچنین جناب آقای محمدرضا بابایی معاون محترم برنامه‌ریزی استانداری یزد و سایر مدیران و مسئولین محترم دستگاههای اجرایی شهرستان بهاباد و کارشناسان معاونت برنامه‌ریزی استانداری یزد خصوصاً برادران محترم مهندس سید مجتبی حسینی‌پور، مهندس مهدی دهقان و سایر عزیزان تشکر و قدردانی گردد. همچنین تشکر ویژه می‌شود از ناظران محترم سند جناب آقایان صراف (ناظر اجرایی)، مهندس دشتی (ناظر علمی) و سید محمود میرابوالقاسمی (ناظر شهرستان) که با نظرات کارشناسانه و رهنمودهای علمی و اجرایی خود به انجام

هر چه بهتر این سند کمک نمودند.

در پایان یاد می‌شود از مرحوم مهندس حمید قندهاری بنیانگذار تفکر برنامه‌ریزی نوین در شهرستان بهاباد که این مشاور افتخار آن را داشت از رهنمودهای او در انجام این سند بهره‌مند گردد. روحش شاد، یادش گرامی و راهش پر رهرو باد.

فهرست مطالب

فصل ۱: کلیات سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد ۳

- ۱-۱- مقدمه..... ۴
- ۲-۱- تشخیص و تبیین مسأله..... ۵
- ۳-۱- اهمیت و ضرورت تدوین سند..... ۶
- ۴-۱- فرضیات و سؤالات طرح..... ۶
- ۵-۱- اهداف طرح..... ۷

فصل ۲: مبانی نظری و ادبیات تحقیق ۸

- ۱-۲- مقدمه..... ۹
- ۲-۲- برنامه‌ریزی..... ۹
- ۳-۲- تاریخچه تفکر برنامه‌ریزی..... ۱۰
- ۴-۲- ویژگی‌های برنامه‌ریزی..... ۱۲
- ۵-۲- انواع برنامه‌ریزی..... ۱۲
- ۶-۲- برنامه‌ریزی راهبردی..... ۱۲
- ۷-۲- مزایای برنامه‌ریزی راهبردی..... ۱۳
- ۸-۲- ویژگی‌های برنامه‌ریزی راهبردی..... ۱۴
- ۹-۲- برنامه‌ریزی راهبردی در بخش دولتی (مدل برایسون)..... ۱۵

فصل ۳: روش انجام طرح و نحوه تدوین سند ۲۰

- ۱-۳- مقدمه..... ۲۱
- ۲-۳- روش انجام طرح..... ۲۱
- ۳-۳- فرایند اجرای برنامه‌ریزی راهبردی در شهرستان..... ۲۲
- ۱-۳-۳- مرحله پیش‌برنامه‌ریزی (آماده‌سازی و توجیه طرح)..... ۲۲
- ۲-۳-۳- مرحله برنامه‌ریزی..... ۲۳
- الف: شناخت وضع موجود..... ۲۴
- ب: شناسایی مسایل و موضوعات کلیدی..... ۲۴
- ج: تعیین اهداف و راهبردها..... ۲۴
- د: تدوین برنامه اجرایی (Formulating Action Plan)..... ۲۵

- ۲۶هنا اجرا
- ۲۶و: ارزیابی و نظارت بر نتایج
- ۲۷۳-۴- شرح تکنیک‌ها و مدل‌های مورد استفاده در طرح

فصل ۱:

کلیات سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد

۱-۱- مقدمه

با مطالعه مروری بر روی شرح خدمات تنظیم شده برای تهیه سند چشم‌انداز توسعه شهرستان‌ها و با جمع‌بندی صحبت‌های صورت گرفته در این زمینه با کارشناسان مربوط در محل معاونت برنامه‌ریزی استان، اینگونه برداشت می‌شود که: از جمله نکات کلیدی که در موفقیت برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهرستان‌های استان یزد مدنظر قرار گرفته است، مشارکت وسیع مسئولین و کارشناسان و ذی‌نفعان توسعه در این برنامه است؛ که طی یک فرایند مشارکتی برای کشف مسائل و نیازهای استراتژیک و شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدهای توسعه شهرستان و تعیین مؤثرترین نقاط برای مداخله در فرایند توسعه شهرستان حاصل می‌شود. اولین گام در این راه تشکیل جلسات توجیهی و بحث و تبادل نظر با نمایندگان ادارات، دستگاه‌ها و ذی‌نفعان توسعه شهرستان است که باید در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت داشته باشند. این نمایندگان در فرایند برنامه‌ریزی می‌بایست انعکاس دهنده مشکلات، پتانسیل‌ها، نیازها و خواست جمعیت مربوطه در کلیه سطوح منطقه باشند. حضور کارشناسان دستگاه‌های مختلف، امکان‌ارایه نظرات و دیدگاه‌های متنوع و همچنین شناسایی مسایل و مشکلات اساسی شهرستان را فراهم می‌نماید.

از آنجاکه برنامه‌ریزی باید روی مجموعه محدودی از مسایل و موضوعات تمرکز نماید؛ از طریق جلسات، نشست‌ها، بررسی‌ها، مذاکرات و مانند آن‌ها می‌توان مسایل و مشکلاتی که از همه مهمتر و حل آن‌ها از همه امکان‌پذیرتر است را شناسایی و تعیین نمود. برنامه‌ریزی به هر شیوه‌ای که صورت پذیرد روش‌های متعددی برای شناسایی مسائل و نیازهای کلیدی وجود دارد. مشاور در تهیه سند توسعه شهرستان بهاباد با برگزاری جلسات عمومی با حضور اعضای کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و ضمن حضور در نشست‌های تخصصی با کارشناسان هر یک از دستگاه‌های شهرستان به شناسایی مسائل و نیازهای کلیدی مبادرت نمود.

وقتی مجموعه مسایل و نیازهای کلیدی شناسایی و انتخاب شدند، تیم مشخصی از کارشناسان و مسئولین و نمایندگان مردم اقدام به تجزیه و تحلیل آن‌ها و همچنین تعیین تعدادی هدف و استراتژی‌های لازم برای تحقق آن‌ها می‌نمایند. کمیته برنامه‌ریزی این اهداف و استراتژی‌ها را نهایی

می نماید. هدف (Goal) در حقیقت محصولی است که جامعه می خواهد به آن دست یابد. به عنوان مثال یکی از اهداف برنامه استراتژیک توسعه شهرستان می تواند ایجاد فرصت های شغلی در شهرستان باشد. تیم برنامه ریزی می تواند تعدادی استراتژی برای تحقق این هدف ارایه نماید.

زمانیکه اهداف و استراتژی های توسعه شهرستان بر اساس چشم انداز ترسیم شده برای شهرستان مورد بحث قرار گرفته و مشخص شدند (در جلد سوم) سازمان ها و نهادهای کلیدی اجراکننده استراتژی ها و اقدامات پیش بینی شده باید شناسایی و تعیین شوند و یک برنامه اجرایی که نحوه انجام استراتژی ها و اقدامات را مشخص می نماید تعیین گردد. برنامه اجرایی می بایست قدم هایی را که باید برداشته شود و کسانی که باید آن ها را بردارند و چارچوب زمانی اجرای آن ها را تعیین نماید. اجراکنندگان کلیدی در حقیقت کسانی هستند که بر اساس قوانین و مقررات موجود و یا بر اساس اختیارات و توانایی هایی که دارند، مسئول اجرای فعالیت ها در شهرستان هستند. البته برنامه اجرایی می تواند ابتدا توسط تیم برنامه ریزی تهیه شود و سپس مورد بررسی و تایید کمیته برنامه ریزی قرار گیرد.

آنچه به آن اشاره شد، مقدمه و خلاصه ای از فرآیند اجرایی تهیه و تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد بود. در این فصل به معرفی این سند و ارائه کلیاتی از آن می پردازیم.

۱-۲- تشخیص و تبیین مسأله

یکی از مسائل و مشکلات برنامه ریزی در سطح مناطق، دید و افق کوتاه مدت برنامه ریزی ها و عدم وجود فرهنگ راهبردی است. این مسأله سبب آن گردیده است تا مسئولین شهرستان بدون داشتن نقشه راه و یک برنامه بلندمدت، صرفاً به انجام امور جاری مشغول بوده و غافل از تغییرات محیط درونی و بیرونی مجموعه خود باشند. این مسأله باعث عدم تمرکز و وفاق بدنه مدیریتی شهرستان بر موضوعات و مسائل استراتژیک و صرف منابع مالی، زمانی و نیروی انسانی بدون خروجی و برونداد مناسب می شود. از این رو و با توجه به مقتضیات زمانی و مکانی هر منطقه، لازم است شهرستان های استان یزد، هر کدام دارای چشم انداز (به عنوان نقشه راه)، اهداف، راهبردها و برنامه اجرایی مختص خود بوده تا بتوانند منابع و امکانات شهرستان را برای رفع نقاط ضعف و تهدید و تقویت فرصت ها و قوت های پیش روی شهرستان بسیج نمایند.

همچنین با توجه به تازه تأسیس بودن شهرستان بهاباد و اینکه، مناطقی که به تازگی به شهرستان ارتقاء پیدا

می‌کنند، بعضاً با مشکلات زیادی مواجه بوده و در عین حال با انتخاب‌های متفاوتی نیز برای آتیه‌شان روبرو می‌باشند. در حالیکه باید تا حدودی بر تنوع فعالیت‌های اقتصادی در این سازمان تازه تأسیس اضافه شود، این موضوع که کدام یک از فعالیت‌ها در آن توسعه یابد تا حدودی این دشواری انتخاب و برنامه‌ریزی را بوجود آورده است. در همین حال نوعی تضاد در بین مداخله کمتر دولت در امور از یکسو و از سوی دیگر افزایش تقاضا برای خدمات دولتی و بخش عمومی در این شهرستان‌ها وجود دارد. بنابراین تصمیمات متعدد توسعه‌ای برای شهرستان‌های جدیدالتأسیس وجود دارد که لازم است در مورد آنها اقدامات لازم به عمل آید. تصمیمات توسعه‌ای باید بر اساس منابع انسانی و فیزیکی در دسترس جامعه، شرایط درونی و بیرونی منطقه و نیازهای ساکنان این شهرستان‌ها باشد.

۱-۳- اهمیت و ضرورت تدوین سند

با توجه به بیان مسأله صورت گرفته و نظر به دنیای پر تلاطم امروزی و تغییرات سریع در آن، مشخص می‌گردد که وجود فرهنگ استراتژیک و حاکمیت آن در بین بدنه مدیریتی شهرستان، قابلیت واکنش مناسب و بموقع را در مقابل تغییرات و شرایط محیطی افزایش می‌دهد. شهرستان‌های دارای فرهنگ استراتژیک، ضمن داشتن نگرش بلند مدت، به هر دو عامل درونی و بیرونی شهرستان توجه دارند و برای دستیابی به پیشرفت و توسعه تلاش می‌کنند. تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد این امکان را به وجود می‌آورد تا مدیریت شهرستان با شناخت و تحلیل عوامل درونی و بیرونی مؤثر بر توسعه شهرستان و نیز انتظارات و توقعات ذی‌نفعان، دورنما و چشم‌اندازی برای شهرستان متصور شده تا از این طریق، شمن ایجاد همهانگی در مجموعه مدیریت کلان استان و شهرستان، امکان همسو نمودن مجموعه فعالیت‌های اجرایی را در جهت دستیابی به اهداف فراهم نماید که این قابلیت، امکان ارزیابی عملکرد فعالیت‌های درون‌بخشی و برون‌بخشی را نیز برای مدیریت شهرستان مقدور ساخته، توسعه شهرستان را تسریع می‌بخشد.

۱-۴- فرضیات و سؤالات طرح

مهم‌ترین سؤالاتی که در این طرح در پی پاسخ به آن‌ها هستیم عبارتند از:

- ❖ چشم‌انداز مناسب توسعه شهرستان بهاباد کدام است؟
- ❖ رسالت فرمانداری (متناسب با چشم‌انداز تعریف شده) چیست؟
- ❖ عمده‌ترین قابلیت‌ها و فرصت‌های شهرستان بهاباد کدام است؟

- ❖ عمده ترین نقاط ضعف و تهدیدهای شهرستان بهاباد کدامند؟
 - ❖ اصلی ترین ذی نفعان شهرستان بهاباد کدامند؟
 - ❖ موقعیت استراتژیک شهرستان بهاباد کجاست؟
 - ❖ عمده ترین اهداف کلان و استراتژیک شهرستان بهاباد کدامند؟
 - ❖ مهم ترین برنامه ها و پروژه ها برای توسعه شهرستان بهاباد کدام است؟
- گفتنی است فرضیات طرح نیز بر اساس سؤالات تدوین شده می باشد.

۱-۵- اهداف طرح

هدف اصلی:

- تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد

اهداف فرعی:

- تدوین چشم انداز یا دورنمای توسعه شهرستان بهاباد
- تدوین مأموریت فرمانداری بر اساس چشم انداز توسعه شهرستان
- شناسایی محیط عمومی شهرستان بهاباد (مطالعات وضع موجود)
- شناسایی ذی نفعان مرتبط با توسعه شهرستان بهاباد
- تحلیل عوامل درونی و بیرونی مرثر بر توسعه شهرستان بهاباد
- ترسیم موقعیت استراتژیک شهرستان بهاباد
- شناسایی مسائل استراتژیک شهرستان بهاباد
- تدوین اهداف استراتژیک توسعه شهرستان بهاباد
- تهیه و ارائه پروژه های توسعه شهرستان بهاباد

فصل ۲:

مبانی نظری و ادبیات تحقیق

۲-۱- مقدمه

مبنای روش شناختی تهیه و تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان‌های استان یزد، استفاده از روش برنامه‌ریزی راهبردی (strategic planning) می‌باشد. از این‌رو در این قسمت از گزارش به بررسی معانی، مفاهیم، اصول و ویژگی‌های برنامه‌ریزی راهبردی نسبت به سایر برنامه‌ریزی‌ها می‌پردازیم.

۲-۲- برنامه‌ریزی

واژه برنامه‌ریزی به معنی آینده‌نگری و یک روش زمان‌بندی شده انجام اقدامات است. برنامه‌ریزی باید در دو سطح مورد توجه قرار گیرد. فرایند برنامه‌ریزی (Process of planning) و محتوای برنامه‌ریزی (Substance of planning). فرایند به گام‌هایی گفته می‌شود که برای تهیه برنامه و اجرای آن برداشته می‌شود. محتوای برنامه شامل مسایل و موضوعاتی می‌شود که برنامه به آن می‌پردازد. این مسایل و موضوعات ممکن است کالبدی، محیطی، اقتصادی، اجتماعی و مانند آنها باشد. طی سال‌های اخیر محتوای برنامه‌ریزی از موضوعات کالبدی و فیزیکی به سمت موضوعات اقتصادی و اجتماعی در حال تغییر و تحول بوده است. این تغییر به این معنا است که برنامه‌ریزی علاوه بر توجه به مسایل فیزیکی به مسایل اقتصادی و اجتماعی نواحی نیز توجه دارد. همچنین برنامه‌ریزی از عملی که صرفاً توسط دولت و ادارات دولتی تهیه می‌شود به عملی که می‌تواند توسط مردم و سازمان‌های غیردولتی نیز تهیه شود تغییر شیوه داده است.

برنامه‌ریزی عبارتست از فرایندی دارای مراحل مشخص و بهم پیوسته برای تولید یک خروجی منسجم در قالب سیستمی هماهنگ از تصمیمات. برنامه‌ریزی فکر کردن راجع به آینده یا کنترل آن نیست بلکه فرایندی است که می‌تواند در انجام این امور مورد استفاده قرار گیرد. برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری در شکل معمول آن نیست بلکه از طریق فرایند برنامه‌ریزی، مجموعه‌ای از تصمیمات هماهنگ اتخاذ می‌شود. برنامه‌ریزی می‌تواند برای زمان حال یا آینده انجام شود.

بر طبق این تعریف، تصمیم‌گیری‌های مقطعی و ناپیوسته و اتخاذ سیاستها برای پیشبرد سازمان در زمان حال یا آینده برنامه‌ریزی نیستند. برنامه‌ریزی متکی بر انتخاب و مرتبط ساختن حقایق است. حقایق مفاهیم واقعی، قابل آزمون و اندازه‌گیری هستند. دیدگاهها، عقاید، احساسات و ارزشها به

عنوان حقایق تلقی می‌شوند که فرایند برنامه‌ریزی بر اساس آنها سازمان داده می‌شود. همانطور که اشاره شد برنامه‌ریزی صرفاً یک فرایند تصمیم‌گیری نیست بلکه فرایندی شامل روشن ساختن و تعریف حقایق و تشخیص تفاوت بین آنهاست یا به عبارتی گونه‌ای فرایند ارزیابی است که در پایان آن، در انتخاب حقایق ارزیابی شده تصمیم‌گیری می‌شود.

برنامه‌یانی روشن، مستند و مشروح از مقاصد و تصمیمات است. برنامه‌ی خروجی فرایند برنامه‌ریزی است اما برنامه‌ریزی یک فرایند پیوسته است که بیش از اتخاذ هر تصمیمی آغاز شده و پس از اجرای آن تصمیم ادامه می‌یابد.

۲-۳- تاریخچه تفکر برنامه‌ریزی

برنامه بطور کلی برای یک محدوده جغرافیایی و یا برای گروهی از مردم تهیه می‌شود. تاریخ برنامه‌ریزی نشان می‌دهد که این تاکید در گذشته بیشتر بر روی یک محدوده جغرافیایی بوده است ولی به تدریج بر روی مردم و جوامعی که از یک برنامه متاثر می‌شوند متمرکز شده است.

روش‌های برنامه‌ریزی نیز به تدریج از روش‌های علمی، تئوریک به روش‌های نزدیکتر با مسایل اجتماعی و روزمره تغییر نموده است. ریشه برنامه‌ریزی در دنیا به ایده‌های اصلاحات اجتماعی و مهندسی اجتماعی برمی‌گردد.

اگرچه این دو ایده در جهت‌های متفاوتی بوده‌اند ولی برنامه‌ریزی بر مبنای یک و یا ترکیبی از این دو ایده شکل گرفته است. پایه‌های تئوریک برنامه‌ریزی شهری و روستایی از طیف وسیعی از تئوری‌های جامعه‌شناسی شکل می‌گیرد. دوران‌های بحران‌های بزرگ اجتماعی منجر به تغییراتی در تئوری برنامه‌ریزی شد. به همین دلیل تئوری برنامه‌ریزی تحت تاثیر فلسفه‌های مختلف در طول زمان‌های مختلف قرار گذاشته‌اند. در هر کدام از این دوره‌ها مدل‌های خاصی برای توسعه‌ی اراییه گردید. دوران انقلاب صنعتی در انگلستان ایده برنامه‌ریزی جامع را برای حل مشکلات متعدد شهری بوجود آورد.

شاید اولین تفکر در برنامه‌ریزی تفکر آرمانگرایی بود که توجه داشت به اینکه جامعه چگونه باید باشد. این تفکری مبتنی بر ایجاد کشور و یا منطقه‌ایده‌آل و آرمانی بود. منشأ دیگر برنامه‌ریزی به

تئوری تکامل جوامع بشری برمی گردد. این تئوری تحولات جوامع بشری را بررسی کرده و بر این عقیده است که جوامع ساده به جوامع پیچیده تغییر و تکامل پیدا می کنند.

بالاخره معتقدان به اصلاحات اجتماعی با استفاده از مطالعات میدانی به مطالعه وضعیت اجتماعی اقشار مختلف پرداخته و قوانین خاصی را در حمایت از اقشار محروم و فقیر جامعه ارایه دادند.

برنامه ریزی فضایی از این نوع تئوری ها سرچشمه گرفت. زمانی که تحلیل گران اجتماعی تلاش کردند بین رفتار افراد و محیطی فیزیکی آنها ارتباط برقرار نمایند. آنها بر این اعتقاد بودند که محیطی فیزیکی بر رفتار افراد تاثیر می گذارد و بنابراین رفتار افراد را می توان برای رسیدن به جامعه بهتر از طریق تغییر در محیط فیزیکی آنها دستخوش تغییر و بهبود قرار داد. بنابراین برنامه ریزی فضایی (شهری، روستایی و منطقه ای) در آغاز بسیار تحت تاثیر ایده های آرمان گرایانه و جبر محیطی قرار داشت. برنامه ریزان اولیه بر این اعتقاد بودند که برنامه ها برای اصلاح محیط دارای اعتبار جهانی بوده و در هر کجا قابل استفاده و کاربرد هستند. درد و مشکلات محیط پیرامون ما بطور بسیار ساده ای به مسایل محیطی مربوط می شدند و بهترین راه حل و نسخه برای آنها تغییر شرایط محیطی بود. حرفه برنامه ریزی در این زمان متأسفانه توجه زیادی به مسایل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که ایجاد کننده این شرایط بودند توجهی نکرد. البته بعدها مشخص شد که جوامع پیچیده تر از آن هستند که تصور می شد و برنامه ریزی فیزیکی نتوانست آنگونه که انتظار می رفت مشکلات را برطرف نماید. حتی در بسیاری از موارد برنامه های فیزیکی این مشکلات را تشدید نیز نمودند.

درون تئوری تکامل اجتماعی تئوری مدرنیسم رشد کرد که بر اساس آن توسعه الگوی مشابهی را در کلیه جوامع دنبال خواهد کرد و نتایج یکسانی را ببار خواهد آورد یعنی دیر یا زود همه جوامع به تکامل و پایداری خود خواهند رسید. البته این نظریه نیز مورد انتقاد قرار گرفته است.

برخی بر این باور شدند که در سیستم کنونی جهان چنین اتفاقی برای کشورهای در حال توسعه رخ نخواهد داد. تئوری وابستگی (Dependency theory) در شمار این تئوری ها است. اگرچه این تئوری نیز به نوبه خود بدون اشکال و نقص نمی باشد. در سال های اخیر نظریه های جدیدی در صدد دلایل عدم توسعه و فقر در کشورهای در حال توسعه و مناطق محروم برآمده اند.

۲-۴- ویژگی‌های برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی یک فرایند ذهنی آگاهانه با خصوصیات زیر است:

- (۱) تشخیص یک نیاز یا انعکاس یک انگیزه
- (۲) جمع‌آوری اطلاعات
- (۳) مرتبط ساختن اطلاعات و عقاید
- (۴) تعریف اهداف
- (۵) تأمین مقدمات
- (۶) پیش‌بینی شرایط آینده
- (۷) ساخت زنجیره‌های متفاوتی از اقدامات مبتنی بر تصمیمات متوالی
- (۸) رتبه‌بندی و انتخاب گزینه‌ها
- (۹) تعریف سیاستها
- (۱۰) تعریف معیارهای ابزار ارزیابی برنامه

۲-۵- انواع برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی از جنبه ماهیت به برنامه‌ریزی فیزیکی، برنامه‌ریزی سازمانی، برنامه‌ریزی فرایند، برنامه‌ریزی مالی، برنامه‌ریزی وظیفه‌ای و برنامه‌ریزی عمومی دسته‌بندی می‌شوند که در اینجا منظور از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی از نوع عمومی است. برنامه‌ریزی عمومی معمولاً تمام دیگر انواع برنامه‌ریزی را در خود دارد. برنامه‌ریزی را از جنبه افق زمانی می‌توان در قالب برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت (برنامه‌ریزی عملیاتی و تاکتیکی)، برنامه‌ریزی میان‌مدت و برنامه‌ریزی بلندمدت دسته‌بندی نمود.

۲-۶- برنامه‌ریزی راهبردی

بیشتر برنامه‌ریزی‌ها براساس دیدگاه عقلایی، دارای شکل «آرمان‌ها، اهداف، طرح‌ها، اقدامات و منابع مورد نیاز» می‌باشند. در این مدل‌ها، ابتدا آرمان‌ها و اهداف سازمان تبیین شده، سپس طرح‌ها و اقدامات لازم تعیین و در نهایت منابع مورد نیاز برای انجام برآورد می‌گردند. تغییر در شرایط محیط، سیاست‌ها، نگرش‌ها، دیدگاه‌ها، ساختارها، نظام‌ها و مانند آن عواملی هستند که بر آرمان‌ها و اهداف برنامه‌ریزی تأثیر گذاشته و در نهایت باعث تغییر برنامه می‌گردند. برنامه‌ریزی در شکل عقلایی فوق، ظرفیت و توانایی مقابله با چنین تغییراتی را نداشته و منجر به شکست می‌گردد. این شرایط موجب

رشد این تفکر شد که در برنامه‌ریزی باید بتوان مطابق با تغییرات، جهت حرکت سازمان را تغییر داد و جهت و رفتار جدیدی را در پیش گرفت. این نگرش زمینه‌ساز ابداع برنامه‌ریزی استراتژیک شد. برخلاف برنامه‌ریزی سنتی که در آن آرمانها و اهداف تعیین می‌شوند هدف برنامه‌ریزی راهبردی، تبیین و تدوین راهبرد است. بسته به نوع، تنوع و ماهیت تغییرات موجود در محیط می‌توان ترکیبی از برنامه‌ریزی سنتی و برنامه‌ریزی استراتژیک را بکار برد.

تعاریف مختلف و متفاوتی از راهبرد ارائه شده است. در اینجا تعریفی ارائه می‌شود که بتواند مفهوم آن را در برنامه‌ریزی راهبردی مشخص نماید. راهبرد برنامه، موضع، الگوی رفتاری، پرسپکتیو، سیاست یا تصمیمی است که سمت و سوی دیدگاهها و جهت حرکت سازمان را نشان می‌دهد. راهبرد می‌تواند تحت سطوح سازمانی، وظایف و محدوده زمانی متفاوت تعریف شود.

برنامه‌ریزی راهبردی گونه‌ای از برنامه‌ریزی است که در آن هدف، تعریف و تدوین راهبردهاست. از آنجایی که راهبرد می‌تواند دارای عمر کوتاه یا بلند باشد برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند برنامه‌ریزی بلندمدت یا کوتاه‌مدت باشد اما متفاوت از آنهاست.

واژه «راهبردی» معنی هر آنچه را به راهبرد مربوط باشد در بردارد. واژه «راهبرد» از کلمه یونانی «استراتگوس» گرفته شده است که به معنای رهبری است. برنامه‌ریزی راهبردی کوششی است ساخت یافته برای اتخاذ تصمیم‌های اساسی و انجام اعمالی که ماهیت سازمان، نوع فعالیت‌ها و دلیل انجام آن فعالیت‌ها توسط سازمان را شکل داده و مسیر می‌بخشد. همانطور که راهبرد نظامی پیروزی در جنگ است، برنامه‌ریزی استراتژیک نیز طرق انجام مأموریت‌های سازمان را دنبال می‌کند.

۲-۲- مزایای برنامه‌ریزی راهبردی

برنامه‌ریزی راهبردی دارای مزایای زیادی است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- قبل از پیش آمدن مشکلات احتمالی از وقوع آنها خبر می‌دهد.
- به علاقمند شدن مدیران به سازمان کمک می‌کند.
- تغییرات را مشخص کرده و شرایط عکس‌العمل در برابر تغییرات را فراهم می‌کند.
- هر نیازی را که برای تعریف مجدد سازمان ضروری است تعیین می‌کند.

- برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده بستر مناسب ایجاد می کند.
- به مدیران کمک می کند که درک روشن تری از سازمان داشته باشند.
- شناخت فرصت های بازارهای آینده را آسان تر می سازد.
- دیدی هدفمند از مسائل مدیریت ارائه می دهد.
- قالبی برای بازنگری اجرای برنامه و کنترل فعالیت ها ارائه می دهد.
- به مدیران کمک می کند که تا در راستای اهداف تعیین شده تصمیمات اساسی را اتخاذ کنند.
- به نحو مؤثرتری زمان و منابع را به فرصت های تعیین شده تخصیص می دهد.
- هماهنگی در اجرای تاکتیک هایی که برنامه را به سرانجام می رسانند بوجود می آورد.
- زمان و منابعی را که باید فدای تصحیح تصمیمات نادرست و بدون دید بلندمدت گردند، به حداقل می رساند.
- قالبی برای ارتباط داخلی بین کارکنان به وجود می آورد.
- ترتیب دهی اولویتها را در قالب زمانی برنامه فراهم می آورد.
- مزیتی برای سازمان در مقابل رقیبان به دست می دهد.
- مبنایی برای تعیین مسئولیت افراد ارائه داده و به موجب آن افزایش انگیزش را باعث می شود.
- تفکر آینده نگر را تشویق می کند.
- برای داشتن یک روش هماهنگ، یکپارچه همراه با اشتیاق لازم از سوی افراد سازمان در برخورد با مسائل و فرصت ها، انگیزش ایجاد می کند.

۲-۸- ویژگی های برنامه ریزی راهبردی

فرایند برنامه ریزی راهبردی اساساً فرایندی هماهنگ کننده بین منابع داخلی سازمان و فرصت های خارجی آن می باشد. هدف این فرایند نگریستن از درون «پنجره راهبردی» و تعیین فرصت هایی است که سازمان از آنها سود می برد یا به آنها پاسخ می دهد. بنابراین فرایند برنامه ریزی استراتژیک، یک

فرایند مدیریتی است شامل هماهنگی قابلیت‌های سازمان با فرصت‌های موجود. این فرصت‌ها در طول زمان تعیین شده و برای سرمایه‌گذاری یا عدم سرمایه‌گذاری منابع سازمان روی آن‌ها، مورد بررسی قرار می‌گیرند. حوزه‌ای که در آن تصمیمات راهبردی اتخاذ می‌گردند شامل (۱) محیط عملیاتی سازمان، (۲) مأموریت سازمان و (۳) اهداف جامع سازمان می‌باشد. برنامه‌ریزی راهبردی فرایندی است که این عناصر را با یکدیگر در نظر گرفته و گزینش گزینه‌های استراتژیک سازگار با این سه عنصر را آسان می‌سازد و سپس این گزینه‌ها را بکار گرفته و ارزیابی می‌کند.

باید توجه داشت که هر فرایند برنامه‌ریزی راهبردی زمانی باارزش است که به تصمیم‌گیرندگان اصلی کمک کند که به صورت راهبردی فکر کرده و عمل کنند. برنامه‌ریزی استراتژیک به خودی خود هدف نیست بلکه تنها مجموعه‌ای از مفاهیم است که برای کمک به مدیران در تصمیم‌گیری استفاده می‌شود. می‌توان گفت که اگر راهبردی فکر کردن و عمل کردن در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی به صورت عادت درآید، آنگاه فرایند می‌تواند کنار گذاشته شود. جهت بررسی وضعیت اقلیمی منطقه بهاباد از دو روش اقلیمی دو مارتن و منحنی آمپروترمیک استفاده گردیده است.

۲-۹- برنامه‌ریزی راهبردی در بخش دولتی (مدل برایسون)

برنامه‌ریزی راهبردی در بخش خصوصی توسعه یافته است. تجارب اخیر مبین آن است که رویکردهای برنامه‌ریزی راهبردی که در بخش خصوصی تدوین شده‌اند می‌توانند به سازمان‌های عمومی و غیرانتفاعی و هم چنین جوامع و دیگر نهادها کمک نمایند تا با محیط‌های دستخوش تغییر، برخوردی مناسب داشته و به شیوه‌ای کارسازتر عمل کنند. البته این به آن معنا نیست که همه رویکردهای برنامه‌ریزی استراتژیک بخش خصوصی در بخش‌های عمومی و غیرانتفاعی به یک اندازه کاربرد داشته باشند.

برایسون مدل‌های برنامه‌ریزی راهبردی را بررسی کرده و شرایط بکارگیری آنها را در بخش‌های عمومی و غیرانتفاعی مورد تحلیل قرار می‌دهد و در نهایت خود رویکردی ارائه می‌دهد که در بخش‌های عمومی و غیرانتفاعی قابل کاربرد باشد.

نمودار آمده در آخر این بخش مراحل فرایند برنامه‌ریزی راهبردی در قالب مدل برایسون را نمایش می‌دهد. همانطور که اشاره شد این مدل نتیجه بررسی خصوصیات مدل‌های قبلی و رفع نقاط ضعف آنها برای کاربرد در سازمانهای عمومی و غیرانتفاعی می‌باشد. همانطور که ملاحظه می‌شود این مدل شامل یک فرایند پیوسته (مطابق با تعریف برنامه‌ریزی) و تکرارپذیر می‌باشد که پیش از اتخاذ هر تصمیمی آغاز شده و پس از اجرای آن تصمیم ادامه می‌یابد. در این جا این فرایند در قالب ده مرحله شرح داده می‌شود. از خصوصیات این فرایند این است که نتایج حاصل از هر مرحله می‌تواند در بازنگری یا تکمیل مراحل پیش از آن مورد استفاده قرار گیرند.

مراحل فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک در مدل برایسون به شرح زیر می‌باشد:

(۱) توافق اولیه: در این مرحله ضرورت برنامه‌ریزی راهبردی برای سازمان مورد برنامه‌ریزی بررسی شده و آشنایی با این نوع برنامه‌ریزی حاصل می‌شود. سازمان‌ها، واحدها، گروه‌ها یا افرادی که باید در برنامه‌ریزی درگیر شوند مشخص گردیده و توجیه می‌شوند. مرحله‌ای که در برنامه‌ریزی باید انجام شوند شرح داده می‌شوند. روش انجام برنامه‌ریزی، زمانبندی انجام، آیین‌نامه‌های مورد نیاز برای جلسات و نحوه گزارش‌دهی مشخص می‌گردند. منابع و امکانات لازم تعیین می‌گردند.

(۲) تعیین وظایف: وظایف رسمی و غیررسمی سازمان «بایدهایی» است که سازمان با آنها روبروست. در این مرحله هدف این است که سازمان و افراد آن وظایفی را که از طرف مراجع ذیصلاح (دولت، مجلس و...) به آنها محول شده است شناسایی نمایند. شاید این هدف به ظاهر خیلی روشن باشد ولی این واقعیت در بیشتر سازمان‌ها وجود دارد که بیشتر افراد اختیارات و وظایف سازمانی را که در آن مشغول بکارند نمی‌دانند و اساسنامه آن را حتی برای یکبار مطالعه نکرده‌اند. از طرف دیگر وظایف محول شده به سازمان عموماً کلی بوده و تمام فضایی را که سازمان می‌تواند در آن فعالیت کند تعریف نمی‌کند. بنابراین ضروری است که با مطالعه وظایف مکتوب و مصوب سازمان اولاً با آن وظایف آشنا شد (که از این طریق بعضی از اختیارات و ذینفعان سازمان نیز شناسایی می‌گردند)، ثانیاً مواردی را که در حیطه اختیارات سازمان قرار می‌گیرند اما تا بحال کشف نشده‌اند، شناخت.

(۳) تحلیل ذینفعان: ذینفع فرد، گروه یا سازمانی است که می‌تواند بر نگرش، منابع یا خروجی‌های سازمان تأثیر گذارد و یا از خروجی‌های سازمان تأثیر پذیرد. تحلیل ذینفعان پیش‌درآمد ارزشمندی برای تنظیم بیانیه مأموریت سازمان است. تحلیل ذینفعان بسیار ضروری است، چرا که رمز موفقیت در بخش دولتی و غیرانتفاعی ارضای ذینفعان کلیدی سازمان است. اگر سازمان نداند که ذینفعانش چه کسانی هستند، چه معیارهایی برای قضاوت درباره سازمان به کار می‌برند، و وضعیت عملکردی سازمان در قبال این معیارها چیست، به احتمال زیاد نخواهد توانست فعالیت‌هایی را که باید برای ارضای ذینفعان کلیدی خود انجام دهد، شناسایی کند.

(۴) تنظیم بیانیه مأموریت سازمان: مأموریت سازمان جملات و عباراتی است که اهداف نهایی سازمان، فلسفه وجودی، ارزشهای حاکم بر سازمان و نحوه پاسخگویی به نیاز ذینفعان را مشخص می‌کند. علاوه بر این موارد، اختلافات درون سازمانی را مرتفع ساخته و بستر بحث‌ها و فعالیت‌های سازنده و مؤثر را هموار می‌کند. توافق بر مأموریت سازمان، تمام فعالیت‌های آن را همسو می‌سازد و انگیزش و توجه ذینفعان سازمان خصوصاً کارکنان آن را افزایش می‌دهد.

(۵) شناخت محیط سازمان: اساس راهبردی عمل کردن شناخت شرایط است. یک بازیکن موفق فوتبال علاوه بر اینکه از توانایی‌ها و وظایف هر یک از اعضای تیم خود آگاهی دارد، سعی می‌کند شرایط تیم مقابل و نقاط قوت و ضعف هر یک از افراد آن را دریابد و با داشتن این مأموریت در ذهن یعنی پیروز شدن در بازی، در هر لحظه بهترین حرکت را انجام دهد. برای اینکه یک سازمان نیز در رسیدن به مأموریت خود موفق گردد باید شرایط حاکم بر خود را به خوبی شناسایی نماید. در این مرحله، محیط خارجی سازمان در قالب شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی مورد بررسی قرار گرفته و نقاط قوت و ضعف آنها برای سازمان تعیین می‌گردند. در راستای شناخت محیط سازمان، در این مرحله محیط داخلی نیز در قالب ورودی‌ها، خروجی‌ها، فرایند و عملکرد سازمان مورد مطالعه قرار می‌گیرند.

(۶) تعیین موضوعات راهبردی پیش روی سازمان: این مرحله قلب فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک است. موضوعات راهبردی تصمیمات سیاسی و اساسی هستند که بر اختیارات، مأموریت، ارزش‌ها،

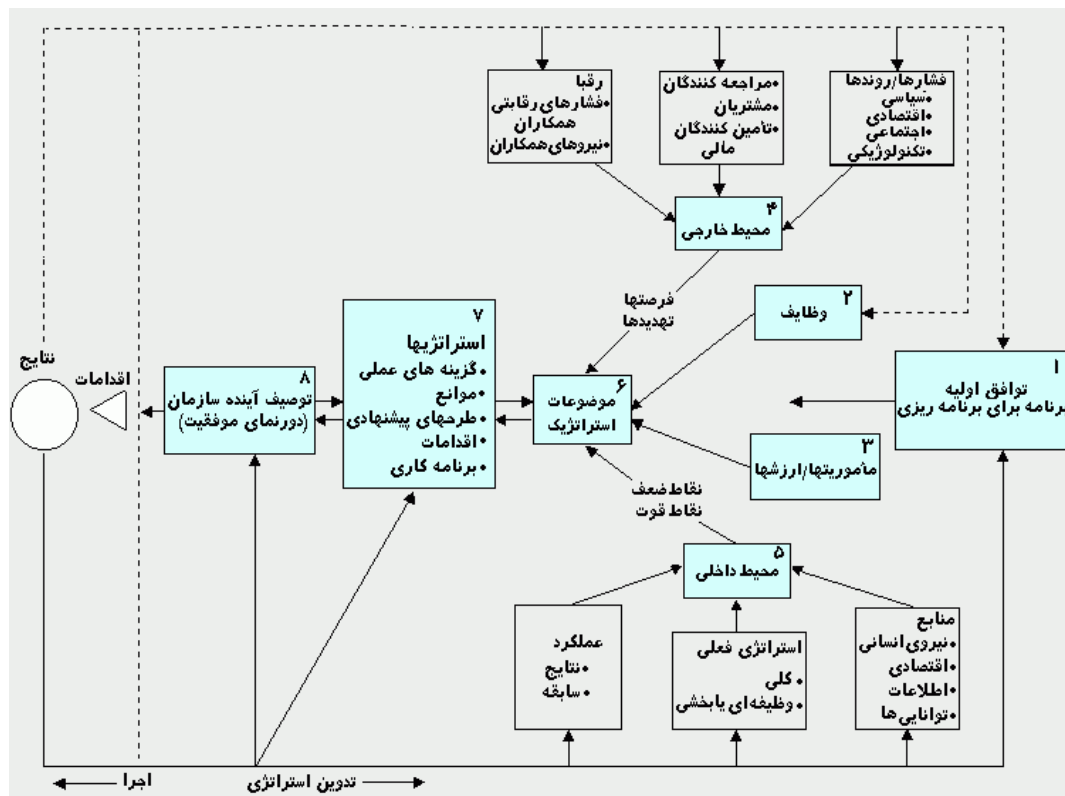
محصول یا خدمات ارائه شده، مراجعان یا استفاده کنندگان، هزینه‌ها، تأمین منابع مالی، سازمان یا مدیریت تأثیر می‌گذارد. هدف این مرحله تعیین انتخاب‌هایی است که سازمان با آن‌ها مواجه است.

(۷) تعیین راهبردها: به منظور پرداختن به هر یک از موضوعات راهبردی پیش روی سازمان باید اقداماتی صورت گیرد که در قالب برنامه‌ها، اهداف، طرح‌ها و ... بیان می‌شوند. این اقدامات راهبرد نامیده می‌شوند. در واقع راهبرد عبارتست از قالبی از اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌ها، تصمیمات یا تخصیص‌های منابع که مشخص می‌کنند سازمان چیست، چه کاری انجام می‌دهد و چرا آن را انجام می‌دهد. راهبردها می‌توانند تحت سطوح سازمانی، وظایف و محدوده زمانی متفاوتی تعریف شوند.

(۸) شرح طرح‌ها و اقدامات: این مرحله می‌تواند در قالب مرحله قبل، مرحله تعیین راهبردها، انجام شود اما از آنجایی که کار برنامه‌ریزی راهبردی با تعیین راهبردها به پایان می‌رسد و اجرای آن در قالب تعریف طرح‌ها و اقدامات و مدیریت استراتژیک برنامه تهیه شده انجام می‌شود این تفکیک صورت گرفته است. به عبارت دیگر از این مرحله به بعد از مدل براسون مربوط به اجرای برنامه و مدیریت راهبردی می‌گردد. در این مرحله به منظور اجرای هر یک از راهبردهای انتخاب شده تعدادی طرح و اقدام تعریف می‌گردد.

(۹) تنظیم دورنمای سازمانی برای آینده: در این مرحله، توصیفی از شرایط آینده سازمان در صورت بکارگیری راهبردهای تدوین شده و استفاده از تمام نیرو و منابع سازمان، ارائه می‌شود. این توصیف دورنمای موفقیت سازمان نامیده می‌شود که در آن شرحی از مأموریت، راهبردهای اساسی، معیارهای عملکرد، بعضی از قواعد تصمیم‌گیری مهم و استانداردهای اخلاقی مد نظر همه کارمندان ارائه می‌شود. در صورت تنظیم چنین دورنمایی، افراد سازمان خواهند دانست که چه انتظاری از آنها می‌رود، پویایی و همسویی انگیزه و نیروی افراد در رسیدن به اهداف سازمان به وجود آمده و نیاز به نظارت مستقیم کاهش می‌یابد.

(۱۰) برنامه عملیاتی یکساله: در این مرحله با استفاده از اطلاعات تدوین شده در مرحله هشتم و بر اساس اولویت‌های تعیین شده توسط تصمیم‌گیران، یک برنامه عملیاتی تهیه شده و بر اساس آن مدیریت و کنترل طرح‌ها و اقدامات انجام می‌شود.



فصل ۳:

روش انجام طرح و نحوه تدوین سند

۳-۱- مقدمه

در انجام طرح حاضر، و با توجه به ماهیت تدوین اسناد راهبردی سعی شد تا مناسب‌ترین روش‌ها، ابزار و تکنیک‌ها مورد استفاده قرار گیرد. برای آشنایی با چگونگی نحو تدوین طرح حاضر، در ادامه به معرفی روش تحقیق به کار رفته در تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد می‌پردازیم.

۳-۲- روش انجام طرح

در انجام مطالعات تهیه و تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد، از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. در مراحل اولیه، مشاور با برگزاری جلسات متعدد با بدنه مدیریتی شهرستان و بعضی از کارشناسان و صاحب‌نظران سطح استان، و انجام مطالعات کتابخانه‌ای (به منظور بررسی مبانی نظری برنامه‌ریزی راهبردی، بررسی اسناد فرادست و فرودست و انجام مطالعات شناخت شهرستان) به آماده‌سازی و توجیه بدنه مدیریتی شهرستان و همچنین جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز اقدام نمود.

همچنین با استفاده از مدل برنامه‌ریزی استراتژیک برایسون، چشم‌انداز شهرستان را تدوین نموده و بر اساس چشم‌انداز تدوین شده مبادرت به شناسایی اهداف کلان شهرستان شد. پس از آن به روش مقایسه زوجی اقدام به تجزیه و تحلیل ذی‌نفعان توسعه شهرستان و اولویت‌بندی تأثیر این ذی‌نفعان در فرآیند پیشرفت شهرستان شد. در مرحله بعد با استفاده از مدل SWOT به بررسی و تبیین عوامل درونی و بیرونی تأثیرگذار بر توسعه شهرستان بهاباد پرداخته شده است. هدف از بررسی عوامل درونی و بیرونی شناسایی زمینه‌های توسعه و ارائه راهبردهای مناسب است. بدین منظور جلساتی در محل فرمانداری و نشست‌هایی در سطح ادارات شهرستان بهاباد برگزار شد و در این جلسات به روش طوفان فکری و بحث و تبادل نظر پیرامون مباحث تخصصی مرتبط با هر اداره و سازمان به بررسی محیط بیرونی (فرصت‌ها و تهدیدها) شهرستان مورد مطالعه، در قالب پنج عامل ۱- اقتصادی، ۲- اجتماعی، ۳- سیاسی، ۴- فرهنگی و ۵- تکنولوژیکی و همچنین محیط درونی شهرستان در قالب موضوعات مختلفی همچون: منابع طبیعی، کشاورزی، دام‌پروری، صنعت، خدمات، معادن، راه‌های ارتباطی، شبکه حمل و نقل، راه آهن، منابع انسانی، منابع مالی، سرمایه اجتماعی، جاذبه‌های طبیعی و تاریخی و ... پرداختیم. در نهایت اطلاعات به دست آمده، با استفاده از مدل تحلیلی SWOT تجزیه و تحلیل شد

و راهبردهای توسعه شهرستان ارائه گردید. در پایان، ماتریس برنامه‌ریزی کمی راهبردی (QSPM) ۱ ترسیم و با محاسبه امتیاز TAS، ۲ راهبرد مناسب، انتخاب و ارائه گردید.

۳-۳- فرایند اجرای برنامه‌ریزی راهبردی در شهرستان

۳-۳-۱- مرحله پیش‌برنامه‌ریزی (آماده‌سازی و توجیه طرح)

از جمله نکات کلیدی در موفقیت برنامه‌ریزی راهبردی، مشارکت وسیع مسئولین و مدیران در برنامه‌های توسعه‌ای است که در نتیجه ایجاد یک فرایند حاصل می‌شود. اولین گام در این راه تشکیل کمیته‌ای مرکب از کسانی است که باید در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت داشته باشند. معمولاً متولی فرایند برنامه‌ریزی باید سازمان‌ها و ادارات مربوطه در مناطق باشند. دلیل آن نیز آن است که اطمینان حاصل شود برنامه عملی و اجرایی می‌شود. در صورتی که برنامه‌ریزی راهبردی توسعه اقتصادی را نیز مدنظر دارد بهتر است نمایندگان عاملان فعالیت اقتصادی در منطقه نیز در فرایند برنامه‌ریزی درگیر شوند. مشارکت کنندگان در فرایند برنامه‌ریزی باید انعکاس دهنده ترکیب، نیازها و خواست جمعیت مربوطه در کلیه سطوح منطقه باشد. این تنوع افراد و شرکت کنندگان امکان آرایه نظرات و دیدگاه‌های متنوع و همچنین شناسایی مسایل و مشکلات اساسی آن‌ها را فراهم می‌نماید.

اولین گام در تدوین سند راهبردی توسعه شهرستان بهاباد، تشکیل جلسات توجیهی با حضور مدیران و کارشناسان شهرستان بود که در این جلسات، پس از بیان مفاهیم، ضرورت و اهداف برنامه‌ریزی راهبردی شهرستان بهاباد توسط مشاور طرح، اعضاء جلسه با نحوه و فرآیند اجرای فرآیند تدوین سند در شهرستان آشنا شدند. ویژگی اعضای حاضر در این جلسات را در جدول ذیل قابل مشاهده است.

جدول (۱-۳) ویژگی‌های عمومی افراد حاضر در جلسات برنامه‌ریزی راهبردی شهرستان بهاباد

ویژگی	طبقات	فراوانی
-------	-------	---------

Quantitative Strategic Planning Matrix: ۱

۲ : Total Attractive Scores

درصد	تعداد		
۸۸	۳۷	مرد	جنس
۱۲	۵	زن	
۲۶/۲	۱۱	۲۰ تا ۳۰ سال	سن
۳۳/۳	۱۴	۳۰ تا ۴۰ سال	
۱۹	۸	۴۰ تا ۵۰ سال	
۲۱/۵	۹	بالای ۵۰ سال	
۲۸/۵	۱۲	دیپلم	تحصیلات
۹/۵	۴	فوق دیپلم	
۳۳/۳	۱۴	کارشناسی	
۲۸/۵	۱۲	کارشناس ارشد	
۳۸	۱۶	مدیران و رؤسای ادارات	سمت
۵۲/۳	۲۲	کارشناس محلی	
۹/۷	۴	کارشناس برون محلی	

مأخذ: یافته‌های تحقیق

همانگونه که جدول ۳-۱ نشان می‌دهد در مجموع ۴۲ نفر در برنامه‌ریزی راهبردی شهرستان بهاباد به منظور شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی توسعه شهرستان مشارکت داشته‌اند. از این تعداد ۳۷ نفر (معادل ۸۸ درصد) از جنس مرد و ۵ نفر (معادل ۱۲ درصد) از جنس زن بوده‌اند. اکثر این پاسخگویان (حدود ۶۰ درصد) زیر ۴۰ سال سن داشته و حدود ۶۳ درصد دارای تحصیلات کارشناسی و کارشناسی ارشد بوده‌اند. همچنین بیش از ۹۰ درصد از پاسخگویان از افراد ساکن در منطقه هستند.

۳-۲-۳- مرحله برنامه‌ریزی

در مرحله برنامه‌ریزی، به‌منظور عملیاتی نمودن فرآیند برنامه‌ریزی، پس از برگزاری کارگاه‌های آموزشی با حضور مدیران و کارشناسان اجرایی شهرستان، تعداد ۱۸ جلسه به‌صورت ماهیانه در محل فرمانداری شهرستان برگزار و پیرامون مباحث مختلف بحث و تبادل نظر شد. پس از جلسات به افراد حاضر، حدود یک ماه فرصت داده می‌شد تا به ارائه دیدگاه‌های کارشناسی و جمع‌آوری اطلاعات مربوط به بخش خود مبادرت نمایند. در مرحله برنامه‌ریزی مراحل شناخت وضع موجود، شناسایی

مسائل و موضوعات کلیدی، تعیین اهداف و راهبردها، تدوین برنامه اجرایی، اجرا و نظارت و ارزیابی مورد توجه مشاور بوده‌اند که در ادامه به توضیح این مراحل می‌پردازیم.

الف: شناخت وضع موجود

فرآیند توسعه شهرستان نیازمند شناخت و درک درست از منابع و فرصت‌های موجود برای بهره‌برداری از آن‌ها، و کلیه روندهای منطقه‌ای، ملی و حتی بین‌المللی است که بر منطقه و منابع آن تاثیرگذار می‌باشد. این بررسی وضع موجود می‌تواند این فهم و درک را از طریق شناسایی نقاط قوت و ضعف مناطق و همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای بیرونی فراروی توسعه منطقه بدست دهد. در سند توسعه شهرستان بهاباد، اطلاعات مربوط به وضع موجود شهرستان در ۲۶ بخش با کمک دستگاه‌های متولی مربوط به هر بخش جمع‌آوری شد.

ب: شناسایی مسایل و موضوعات کلیدی

برنامه‌ریزی باید روی مجموعه محدودی از مسایل و موضوعات تمرکز نماید. از طریق جلسات، بررسی‌ها و مذاکرات، مسایل و مشکلاتی که از همه مهمتر و حل آن‌ها از همه امکان‌پذیرتر است را شناسایی و تعیین نمودیم. لازم به ذکر است که در ابتدای این جلسات بر روی روش‌های متعددی که برای شناسایی مسایل و موضوعات کلیدی وجود دارد؛ بحث شد.

ج: تعیین اهداف و راهبردها

وقتی مجموعه مسایل و موضوعات کلیدی شناسایی و انتخاب شدند، تیم متشکل از مشاور، کارشناسان و مسوولین و نمایندگان شهرستان اقدام به تجزیه و تحلیل آنها و همچنین تعیین تعدادی هدف و راهبردهای لازم برای تحقق آنها نمودند. کمیته برنامه‌ریزی این اهداف و راهبردها را نهایی می‌نماید. هدف (Goal) در حقیقت محصولی است که جامعه می‌خواهد به آن دست یابد. به عنوان مثال یکی از اهداف برنامه راهبردی توسعه شهرستان می‌تواند ایجاد فرصت‌های شغلی در شهرستان باشد. در ادامه، تیم برنامه‌ریزی تعدادی راهبرد برای تحقق این اهداف ارایه نمود.

د: تدوین برنامه اجرایی (Formulating Action Plans)

زمانیکه اهداف و راهبردها مورد بحث قرار گرفته و مشخص شدند سازمان‌ها و نهادهای کلیدی اجراکننده راهبردها و اقدامات پیش‌بینی شده شناسایی و تعیین شدند و یک برنامه اجرایی که نحوه انجام راهبردها و اقدامات را مشخص می‌نماید تعیین گردید. برنامه اجرایی قدم‌هایی را که باید برداشته شود و کسانی که باید آنها را بردارند و چارچوب زمانی اجرای آنها را تعیین نموده است. اجراکنندگان کلیدی در حقیقت کسانی هستند که بر اساس قوانین و مقررات موجود و یا بر اساس اختیارات و توانایی‌هایی که دارند مسئول اجرای فعالیت‌ها در شهرستان هستند. برنامه اجرایی ابتدا توسط تیم برنامه‌ریزی تهیه شد و سپس مورد بررسی و تایید کمیته برنامه‌ریزی قرار گرفت.

در تدوین برنامه اجرای توسعه شهرستان بهاباد، سعی شد تا کلیه پروژه‌های ممکن برای اجرا و تحقق اهداف برنامه راهبردی توسعه شهرستان مورد شناسایی قرار بگیرند. پروژه‌های شناسایی شده آنگاه با دستگاه‌های اجرایی مختلف مورد بحث و بررسی قرار گرفته و نهایتاً تعدادی از آنها بر اساس معیارهایی انتخاب شدند. مهمترین معیارهایی که در انتخاب پروژه‌ها مدنظر قرار گرفته‌اند عبارتند از:

- امکان‌پذیری - امکان‌پذیری فرایندها - برنامه‌ها و روندهای آنها قابل دسترسی است.
- تعداد فرصت‌ها، تعداد فرصت‌های موجود آمده، ارزش افزوده تولید، تعداد واحدهای جدید و ابداعات و بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی شهرستان
- منافع عمومی: منافی که نصیب دامنه وسیعی از مردم می‌شود.
- حمایت مردم و بخش‌ها: تمایل اقشار مختلف برای مشارکت در فرایند توسعه شهرستان، میزان علاقه و تمایل به فعالیت‌ها در شهرستان، دنبال کردن و اجرای برنامه توسعه شهرستان
- یکپارچگی: ارتباط و پیوستگی مسایل اقتصادی و اجتماعی و زیست محیطی در یکپارچگی منطقه
- ضرورت اقدام، منافع اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی ناشی از اجرای به موقع برنامه در سطح شهرستان

- حمایت دستگاه‌های منطقه‌ای و ملی: تمایل به کمک برای موفقیت برنامه

هـ: اجرا

به رغم اهمیت موضوع، در سند راهبردی شهرستان بهاباد، مرحله اجرای طرح مورد توجه قرار نگرفته است. این در حالی است که مشاور اعتقاد دارد؛ برنامه توسعه شهرستان هر چند قوی باشد در صورتی که لازمه اجرایی آن مشخص نشود، اهمیت چندانی نمی‌توان برای آن متصور بود. زیرا برنامه توسعه شهرستان مکانیسم‌هایی برای هماهنگی فعالیت‌های اجرایی و ارزیابی منابع رسیدن به آن‌ها ارایه می‌نماید. اجرای طرح‌ها، شامل ارزیابی منابع سنتی، اجتماعی و دولتی در هر کجا که مناسب باشد، بر عهده کمیته‌های برنامه‌ریزی راهبردی شهرستان خواهد بود. تأمین مالی برای هماهنگی فرایندهای اجرایی فقط زمانی ارایه می‌شود که کمیته برنامه‌ریزی راهبردی تشخیص دهد نیاز به چنین دخالتی وجود دارد.

برنامه اجرایی که به خوبی تنظیم شده باشد به مجریان امکان فهم اهداف و مقاصد و اقدامات برنامه را داده و به آن‌ها نشان می‌دهد چه اقداماتی در چه زمانی انجام شوند تا برنامه به اهداف از قبل تعیین شده خود دست یابد. بنابراین اجرای برنامه باید کاملاً بر اساس برنامه اجرایی تدوین شده باشد. البته مسایل پیش‌بینی نشده ممکن است در حین کار به وقوع بپیوندند و می‌توان تغییرات لازم را متناسب با رویداد آن‌ها انجام داد. به همین دلیل لازم است که کمیته برنامه‌ریزی فرایند اجرا را زیر نظر داشته باشد.

و: ارزیابی و نظارت بر نتایج

همانند مشخص نبودن متولی اجرای طرح، فرآیند نظارت بر آن نیز مشخص نشده است. این در حالی است که، نظارت و کنترل پیوسته برنامه و اجرای آن توسط متولی برنامه‌ریزی، اطلاعات لازم را برای ارزیابی پیشرفت برنامه در تحقق اهداف و راهبردهای توصیه شده و بکار گرفته شده را فراهم می‌سازد. این نظارت پیوسته مشخص می‌سازد که چه اقداماتی به اجرا در نیامده‌اند و برنامه در چه قسمت‌هایی دچار عیب و نقص است. بعلاوه این نظارت کمک می‌کند که برنامه‌ریزان فرصت‌های

جدیدی را که تحت تاثیر اجرای برنامه بوجود می آید شناسایی نمایند. بالاخره اینکه این نظارت می تواند تخصیص منابع و بودجه را کنترل نماید.

۳-۴- شرح تکنیک ها و مدل های مورد استفاده در طرح

در انجام طرح حاضر از مدل های برنامه ریزی از قبیل تحلیل SWOT و تحلیل سلسله مراتبی (AHP) و سایر مدل ها به تناسب استفاده شده است. از جمله ابزار مورد استفاده برای تجزیه و تحلیل اطلاعات در این مطالعه می توان به Excel، Expert Choice را نام برد. در نهایت با استفاده از برنامه Word ۲۰۰۷ اقدام به تایپ و تدوین نهایی گزارش ها شد.