

## مطالعه‌ی تطبیقی برنامه‌ریزی راهبردی بر اساس حکمروایی خوب شهری «مورد مطالعه شهرهای تهران و مشهد»

وحید حسنی هنزایی<sup>۱</sup>، رضا الهیاری

۱- دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه یزد

vahidhosni@gmail.com

### چکیده

محققان و اندیشمندان حکمروایی خوب را بهترین راه برون رفت کلان‌شهرها از مشکلات مدیریتی خود می‌دانند، لذا مدیریت شهری با لحاظ نمودن مؤلفه‌های نظریه‌ی حکمروایی خوب شهری در برنامه‌ریزی‌ها بدان دست پیدا خواهد کرد. مدیریت راهبردی ابزاری است برای حکمروایی خوب شهری، آن‌چه اهمیت دارد میزان اثربخشی این ابزار در رسیدن به هدف است. هدف این تحقیق ارزیابی مقایسه‌ای این موضوع است که در برنامه‌ریزی راهبردی، شهرها تا چه میزان مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری را لحاظ نموده‌اند. تحقیق یک روش ارزیابی ارائه می‌دهد که بتوان با آن برنامه‌های راهبردی را قبل از اجرا نسبت به وضعیت ایده‌آل از پیش تدوین شده ارزیابی نمود. در این تحقیق با بررسی اقتضائات مدیریت کلان‌شهرها و همچنین مدیریت راهبردی شهرهای مشهد و تهران با ایجاد چک‌لیست، اهداف کلان شهرها مورد بررسی قرار گرفته و سپس راهبردهای مربوط نیز به لحاظ نزدیکی به این مؤلفه‌ها ارزیابی شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اعمال اصول حکمروایی خوب در برنامه‌ریزی استراتژیک شهر مشهد از برنامه‌ریزی ارائه شده برای شهر تهران بیشتر بوده است. این نتیجه می‌تواند معیاری برای پیش‌بینی میزان اثربخشی بالقوه‌ی برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای مورد مطالعه، به لحاظ دستیابی به حکمروایی خوب شهری برای متولیان امر قرار گیرد.

کلمات کلیدی: حکمروایی خوب شهری، برنامه‌ریزی راهبردی، مدیریت کلان‌شهرها.

### ۱- مقدمه

جهان امروز با چالش‌هایی مواجه است که ناشی از دگرگونی‌های حاصل از پیشرفت علم و صنعت و طرح نیازهای جدید سازمانی و اجتماعی است. در جهان متحول امروز، نقش دولت نیز متحول و مسئولیت آن متفاوت خواهد بود، دولت‌ها به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نبوده و لازم است با افزایش قابلیت‌های خود از طریق بازمدیدن نیروی تازه در نهادهای عمومی توان پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳). امروزه شهرها با مشکلات روزافزونی از جمله افزایش جمعیت، حاشیه نشینی، آلودگی‌های زیست محیطی، فقر و ... مواجه‌اند که در این میان کلان‌شهرها وضعیت نگران‌کننده تری دارند. مدیران شهری خصوصاً در کلان‌شهرها نیز با انواع مشکلات مدیریتی مواجه می‌باشند که این امر نارضایتی مسئولان رده بالا و شهروندان را به دنبال داشته است. کنش گران شهری که شامل عناصر حکومتی، خصوصی و عمومی می‌باشند، هر کدام در صورت امکان به دنبال بیشینه ساختن میزان قدرت و نفوذ در جامعه هستند و بر حسب میزان قدرت و نفوذ این عناصر می‌توان دو رویکرد حکومت شهری و حکمروایی شهری را تشخیص داد (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳).

در سالیان اخیر حکمرانی به موضوعی داغ در مدیریت دولتی تبدیل شده است و این به واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می‌کند. بدین جهت است که دبیر کل سابق سازمان ملل؛ کوفی عنان ابراز می‌دارد:

"حکمرانی خوب احتمالاً مهم ترین عامل در ریشه کن کردن فقر و عامل رشد و توسعه است." تا قبل از دهه ۱۹۸۰ مدیریت دولتی سنتی<sup>۱</sup> پارادایم مطرح در حوزه مدیریت بود اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، در همین سالها در کشورهای انگلیس و آمریکا، پارادایم دیگری به نام مدیریت دولتی نوین، تولد خود را اعلام داشت و خصوصی سازی و پیمان کاری را شعار خویش قرار داد. اما وعده های این جریان فکری نیز در کشورهای مبدع آن، سرابی بیش نبود و بزودی مشخص شد این پارادایم نیز قادر نیست خیر و رفاه مناسب و عادلانه ای برای شهروندان فراهم سازد. پس بشر مجدداً در جست و جوی پارادایم های دیگری برآمد که ظهور خدمات عمومی جدید<sup>۲</sup> و حکمرانی خوب<sup>۳</sup> از جمله آنهاست.

اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضائی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است. بانک جهانی، ابداع کننده واژه حکمروایی و توسعه دهنده این مفهوم است. ریشه های نظری این موضوع به کارهایی که افرادی مانند مک لالین در انگلستان انجام داده اند بر می گردد. در دهه ۶۰ موضوع مشارکت در انگلستان مطرح شد و پس از آن در دهه ۷۰ کمیسیون اسکفینگتن مأمور شد که در مورد گسترش مشارکت در جوامع شهری، فعالیت کند. در همین زمان، مک لالین جزو اولین افرادی بود که مفهوم "Governance" را مطرح کردند. از نظر او حکومت های شهری و محلی به بن بست رسیده بودند، چون رابطه آنها با سازمانهای مدنی، مردم و اقشار اجتماعی قطع شده بود. این قطع ارتباط با مردم و نا کارایی آنها، انتظارات تازه ای را از سوی مردم به دنبال داشت. در حقیقت، مردم انتظار داشتند که بتوانند در اداره جامعه، مشارکت فعال تری داشته باشند و گروه های داوطلب و بخش خصوصی، می خواستند در این امور سهیم شوند. در این زمان، مک لالین "Governance" را به عنوان شیوه ای از روشهای اداره جامعه در مقابل حکومت مطرح کرد. منظور از این شیوه، این بود که اگر ما «حکومت» را به عنوان بخش رسمی دولتی بشناسیم با ورود بخش خصوصی و گروه های داوطلب به عرصه سیاست گذاری و حکومت، می توانیم شاهد شکل مطلوب تری از اداره شهر باشیم. پس از آن در دهه ۹۰ بانک جهانی به ترویج این موضوع به عنوان یک سند جهانی و بین المللی پرداخت (اطهاری، ۱۳۸۶: ۱۱).

الگوی حکمروایی شهری یک فرم جدید از حاکمیت شهری است که پاسخگوی ضرورت تعادل چند وجهی میان عناصر و نیروهای تأثیر گذار در جهت پایداری توسعه و شهروندمداری است (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳). از این رو توجه و تعمق در الگوی یاد شده، کمک زیادی به یافتن ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی بهتر خواهد نمود. بخش هایی که البته خود نیز نقش مهمی در تسهیل الگوی حکمرانی خوب در جامعه دارند. نقش نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور تاثیرگذاری بر سیاست گذاریهای عمومی، نقش بخش خصوصی به عنوان عامل تولید در تقویت سرمایه گذاریها و رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی، و در نهایت نقش دولت به عنوان تسهیل کننده فعالیت های عمومی در فراهم سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ایجاد ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه، از نقش های مهم و اساسی هر یک از بخش ها در تسهیل حکمرانی خوب خواهند بود (United Nations Development Program, 1997).

ناکامی های اجرای برنامه های توسعه از بالا به پایین و آمرانه که نگاهی یکسویه به شهر، شهروندان و آینده داشتند نیز شکاف و جدایی که بین مردم و تصمیم گیران و مدیران شهری وجود داشت زمینه طرح ایده حکمروایی خوب با مؤلفه هایی چون مشارکت، قانون مندی، شفافیت، پاسخگویی و ... را فراهم ساخت (اسدی، ۱۳۸۸). این رویکرد به روابط بین جامعه مدنی با دولت، قانون گزاران با مخاطبان قانون، و حکومت با حکومت شوندگان معطوف است. اشترن (به نقل از اسدی، ۱۳۸۸) ضمن ارائه این تعریف، معیارهای سنجش حکمروایی خوب را به این شرح برمی شمارد: پاسخگویی یا محاسبه پذیری<sup>۴</sup>، شفافیت،

1 - Public Administration

2 - New Public Services

3 - Good Governance

4 - Accountability

قانونمندی انتخاب عمومی رهبران سیاسی و بالأخره وجود ساختارهای نهادی و قانونی برای پشتیبانی و محافظت شهروندان در مقابل اقدامات استبدادی (scott,2001:205). در این تحقیق با بیان و تعریف حکمروایی خوب شهری و مؤلفه‌های آن به بحث مدیریت راهبردی و مدیریت شهری نیز پرداخته می‌شود. در ادامه بندهای برنامه‌های راهبردی شهرهای مورد مطالعه اعم از اهداف و راهبردها بیان شده و سپس با روش پیشنهادی به بررسی کمی میزان انعکاس ارکان حکمروایی خوب شهری در این برنامه‌های راهبردی پرداخته می‌شود.

## ۲- پیشینه تحقیق

در زمینه حکمروایی خوب شهری در کشورهای اروپایی و آمریکا، مطالعات و پژوهش‌های زیادی صورت گرفته است. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به مقاله گانی و دانکن با عنوان "اندازه‌گیری حکمروایی خوب با استفاده از داده‌های سری‌های زمانی" اشاره کرد. در تحقیق دیگری به نام "طراحی شاخص‌های حکمروایی شهری خوب: اهمیت مشارکت شهروندان و ارزیابی آن در ونکوور" که توسط کندی استوارت (۲۰۰۶) انتشار یافته است، به ذکر چالش‌های شاخص‌سازی می‌پردازد. تحقیق دیگری (Rumi, 2010) راهکار برخی از معضلات شهری را حکومت‌های محلی دانسته و سعی دارد با استفاده از برخی راهبردهای تفویض‌کننده اختیار به حکومت‌های شهری هدف ظرفیت‌سازی را در شهرها دنبال نماید.

اما در ایران از جمله مطالعاتی که حول محور حکمروایی خوب صورت گرفته عبارتند از:

مقاله سرمایه اجتماعی و حکمروایی خوب؛ نوشته اکبری که در آن به بررسی پیوندهای دو مفهوم حکمروایی خوب و سرمایه اجتماعی پرداخته و ریشه‌های نظری حکمروایی خوب را مورد شناسایی قرار می‌دهد (اکبری، ۱۳۸۵: ۱۳۵-۱۵۳). در مقاله دیگری تحت عنوان "حاکمیت شهر-منطقه تهران: چالش‌ها و روندها" آخوندی، برک پور و دیگر همکاران (۱۳۸۵) به بررسی و تحلیل ابعاد مختلف مفهوم تفرق سیاسی به عنوان بزرگترین چالش فرا روی نظام‌های اداره و حاکمیت مناطق کلان شهری می‌پردازند. پرهیزگار و کاظمیان (۱۳۸۴: ۲۹-۴۸) در مقاله خود با نام "رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان شهری تهران" پس از مروری بر مفاهیم و چارچوب‌های نظری موجود به شناخت و ارزیابی فرم و محتوای نظام اداره‌کننده منطقه کلان شهری تهران پرداخته و الزامات استقرار الگوی حکمروایی خوب را در آن تبیین می‌کنند. از دیگر پژوهش‌های صورت گرفته در مقوله حکمروایی می‌توان به رساله دکتری برک پور (۱۳۸۷: ۵۱۷-۴۹۱) با عنوان گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری و مقاله وی با عنوان حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران اشاره کرد. مشارکت شهروندی، حکمروایی شهری و مدیریت شهری که با شرح مدل‌های مختلف مشارکت شهروندی و مقتدر سازی شهروندان و وظایف حکمرانی شهری مطلوب و مدیریت شهری مؤثر را مورد بررسی قرار می‌دهد (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۴۲-۵۵). بصیرت (۱۳۸۵) در مقاله‌ای با عنوان "تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان شهری" با استناد به تعدادی از تجربیات جهانی اداره مناطق کلان شهری، نتایج و آموزه‌های روشن و مفیدی را برای حکمروایی مناطق ایران به دست می‌دهد.

## ۳- مبانی نظری

در این بخش از تحقیق به بیان مبانی نظری از جمله مفاهیم حکمروایی خوب شهری و ارکان آن، مدیریت استراتژیک، مدیریت شهری از نگاه تحقیقات گذشته پرداخته می‌شود. ضرورت ارزیابی برنامه ریزی راهبردی شهر و مروری بر برنامه ریزی راهبردی شهرهای مورد مطالعه نیز در ادامه بخش آمده است.

### ۳-۱- حکمروایی خوب شهری

"حکمروایی شهری" فرآیندی است چند جانبه میان کنش‌گران رسمی اداره شهر از یک طرف و نیز فعالان عرصه مدنی به عنوان کنش‌گران غیر رسمی که تعاملات چند وجهی آنها می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون در بین کنش‌گران منجر شود.

آنچه در این مفهوم پیداست همانا وارد شدن جامعه مدنی و نیز بخش خصوصی به فرایند برنامه ریزی و اداره امور (شهری) است. این در حالی است که حکومت، مجموعه از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است (برک پور، ۱۳۸۶: ۴۹۵-۴۹۶). با این اوصاف حکمروایی شهری یعنی اثرگذاری همه ارکان اثرگذار شهری بر مدیریت شهر، با تمام ساز و کارهایی که به سوی تعالی شهر و شهروندان حرکت کنند، نه اینکه عرصه های عمومی و خصوصی کنار گذاشته شوند و فقط عرصه دولتی اختیار دار آن دو باشد و همچنین الگویی است که از طریق جلب مشارکت و همیاری تمام نیروهای عملکردی و تمام سطوح جغرافیایی و جایگزینی هم‌گرایی به جای تفرق و واگرایی، بتواند زمینه توسعه پایدار و انسان محور منطقه کلان شهری و سازمان فضایی<sup>۵</sup> کالبدی کارآمد در این چارچوب را فراهم کند.

در این مجموعه بخش خصوصی و مردمی جایگاه تعریف شده ای ندارند. حکمروایی شهری، پیش شرطی برای توسعه پایدار است. چرا که عدم تمرکز، مدیریت منابع محدود، مشارکت همگانی، شراکت بین شهر، دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی، ابزارهای اصلی نبرد شهرها برای پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و پایداری توسعه هستند؛ و اینها همگی مستلزم استقرار مدل حکمروایی شهری است (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۱۴).

### ۳-۲- ارکان یا مؤلفه‌های حکمروایی خوب

از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه ای، محلی) مجموعه ای از بازیگران رسمی و غیر رسمی را که بر جریان تصمیم گیری تاثیر گذار هستند در بر می گیرد. آن دسته از ویژگی ها و مشخصه‌هایی که دولت به واسطه برخورداری از آنها به عملکردهای اقتصادی مطلوبی دست یافته است، بر حسب مطالعات مختلف با تغییراتی همراه بوده‌اند اما این تغییرات به هیچ وجه منافی همدیگر نیستند بلکه بعضی مطالعات نسبت به بعضی دیگر کامل تر هستند. این ویژگی‌ها در زیر بر شمرده شده‌اند و علاوه بر توضیح، تعریف عملیاتی آن در قالب برنامه‌ریزی راهبردی آمده است.

**مشارکت:** به معنی حضور همه مردم در تصمیم گیری های مختلف است که هم به صورت مستقیم و هم از طریق نمایندگان و نهادهای واسطه ای قانونی و مشروع تحقق می یابد. مباحث مشارکت غالباً مبتنی بر وجود آزادی بیان و حق اظهار نظر همه افراد جامعه در حوزه های مختلف سیاسی و امنیتی خواهد بود البته این امر لزوماً به معنی آن نیست که تمایلات، خواسته ها و نگرانی های تک تک افراد جامعه مورد توجه قرار گیرد بلکه منظور مشارکت حداکثری است که از طریق مکانیسم های خاص خود تحقق پیدا می کند. بنابراین ویژگی اصلی مشارکت آزادی همه مردم در ابراز نظرات و دیدگاههای خود است که این امر در مرحله اجرا نیازمند ابزارهای خاصی از جمله رسانه های آزاد و نهادهای مدنی مستقل است. در برنامه‌ریزی راهبردی هر هدف یا راهبرد که بتواند زمینه‌ی مشارکت را فراهم نماید منعکس کننده‌ی این مؤلفه‌ی حاکمیت شهری در برنامه است.

**حاکمیت قانون:** برقراری سیستم حکمرانی خوب نیازمند چارچوب های قانونی عادلانه و منصفی است که از ویژگی های بی طرفانه بودن برخوردار است. در این چارچوب باید از حقوق کلیه افراد مخصوصاً حقوق محرومان محافظت به عمل آید. اجرای اینگونه قوانین در یک فضای بی طرفانه و مبتنی بر انعطاف، نیازمند دستگاه قضایی مستقل و نیروی پلیس بی طرف و عاری از فساد است. در ادبیات راهبردی حاکمیت قانون در ساماندهی‌ها بروز پیدا می کند، چرا که لازمه‌ی ساماندهی، وجود قوانین و اهرم اجرای آن است و این حاکمیت قانون نام دارد.

**شفافیت:** شفافیت به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای تمامی استفاده کنندگان از مربوطه است. اطلاعات باید به اندازه کافی و به صورت قابل فهم در دسترس باشند و از طرف دیگر اتخاذ تصمیمات و اجرای آن -ها از قوانین و مقررات مشخصی پیروی کند. هر بستری (مانند ارتباطات) که بتواند زمینه‌ی شفافیت را فراهم نماید یک امتیاز برای برنامه راهبردی به حساب می آید.

**مسئولیت پذیری:** حکمرانی خوب نیازمند این است که نهادها و فرایندهای تصمیم‌گیری در یک چارچوب زمانی منطقی به همه استفاده‌کنندگان آن خدمات لازم را ارائه دهد. رسیدن به این هدف تنها زمانی امکان پذیر است که نهادهای تصمیم‌گیر نسبت به تامین خواسته‌ها و تمایلات افراد احساس مسئولیت داشته باشند. در برنامه‌ریزی راهبردی شهری، هر راهبرد یا هدفی که ناشی از نیازسنجی ناشی از مسئولیت‌پذیری و در پی رفع آن باشد منعکس‌کننده‌ی مسئولیت‌پذیری حاکمیت شهری در آن برنامه‌ریزی است.

**اجماع سازی:** در واقع هر اندازه که نقطه نظرات موجود در یک جامعه از تفاوت‌های زیادی برخوردار باشند، بازیگران گوناگونی نیز وجود خواهند داشت. لذا حکمروایی خوب نیازمند این است که منافع و سلايق مختلف در جامعه به سمت اجماعی گسترده که بهترین و بیش‌ترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی دارد، هدایت کند. این امر مستلزم این است که چشم‌انداز بلند مدت و وسیعی نسبت به آن چه برای توسعه انسانی پایدار ضروری است و چگونگی دستیابی به اهداف این چنین توسعه‌ای وجود داشته باشد. این مهم نیز تنها از طریق فهم و درک مفاهیم تاریخی، فرهنگی و اجتماعی جامعه قابل دستیابی است. موارد برنامه‌ریزی راهبردی که ناشی از نیازسنجی سطح جامعه بوده، یا اشاره به تقویت مفاهیم یاد شده دارد را مواردی بر شمرده می‌شود که اجماع سازی را در خود منعکس می‌نمایند.

**عدالت و انصاف:** در حکمرانی خوب همه افراد باید از فرصتهای برابر برخوردار باشند. رفاه یک جامعه وابسته به تضمین این امر است که همه اعضای آن احساس کنند در آن جامعه استفاده‌کننده (از خدمات عمومی) هستند و همه اعضا حس حمایت شدن را داشته باشند نه جداماندن از جریان اجتماع (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸). برای تحقق این امر همه گروه‌های آسیب‌پذیر باید از حمایت‌های لازم برای افزایش توانمندی‌های خود برخوردار باشند.

**کارایی و اثربخشی:** حکمروایی خوب به معنی آن است که نهادها و سازمان‌های تصمیم‌گیرنده همیشه نیازهای مردم را در نظر داشته باشند و از منابع موجود به صورت کارا استفاده کنند. مفهوم کارایی در ارتباط با حکمروایی خوب به معنی استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست نیز خواهد بود. لذا موضوع بهترین استفاده از منابع با حکمرانی ارتباط مستقیم دارد.

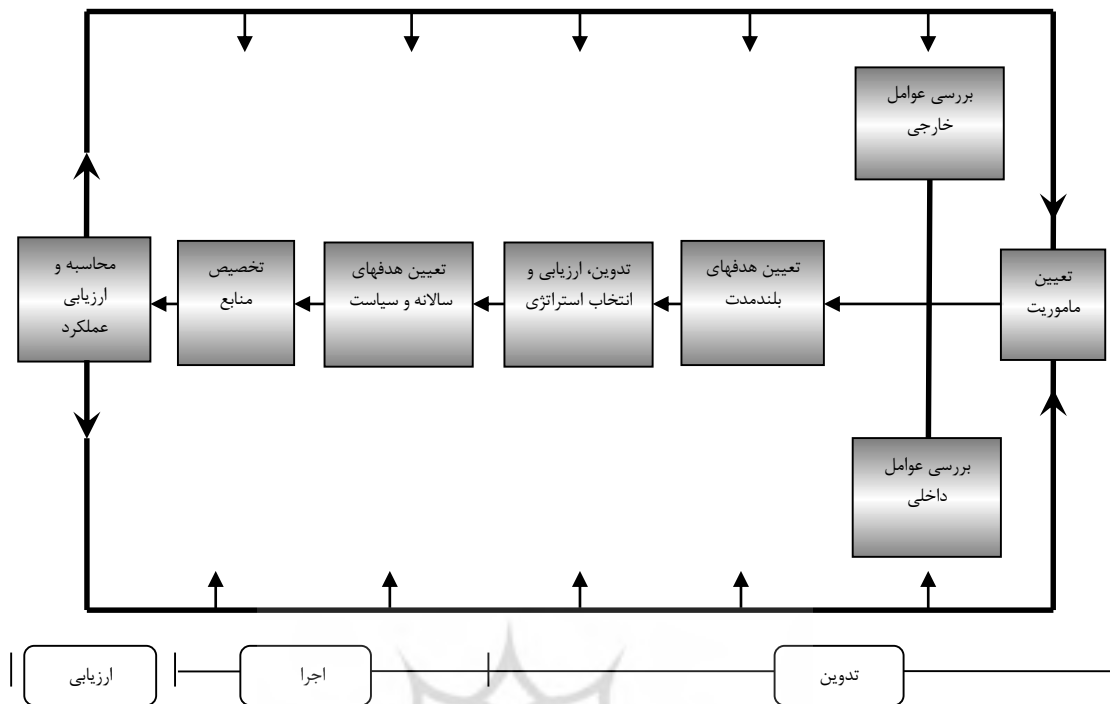
**پاسخگویی:** پاسخگویی یک امر حیاتی برای مساله حکمرانی خوب است. نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی باید نسبت به عموم مردم و همه افراد ذینفع پاسخگو باشند. به طور کلی یک نهاد یا سازمان نسبت به کسانی که در ارتباط مستقیم با تصمیمات آن قرار دارند، پاسخگو خواهند بود. لازم به ذکر است پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون قابل اجرا نیست. این شاخص‌ها را می‌توان به عنوان دستورالعملی برای تعامل هر چه بهتر سه بخش دولت، بخش خصوصی (بازار) و جامعه به معنای نوین آن تلقی کرد. در این رویکرد، هدف عبارتست از بکارگیری حداکثری ظرفیت‌های موجود در هر یک از بخش‌های فوق‌الذکر به منظور نیل به اهداف گسترده تری از رفاه اقتصادی و اجتماعی (رفعیان و حسین-پور، ۱۳۹۰: ۹۰-۹۳).

### ۳-۳- مدیریت استراتژیک

#### ۳-۳-۱- الگوی جامع مدیریت استراتژیک

مدیریت استراتژیک دارای الگوهای گوناگونی است از جمله: مدل هاروارد، مدل سیستم‌های برنامه‌ریزی استراتژیک، مدل مدیریت ذینفعان، مدل رویکردهای محتوایی، مدل مدیریت مسائل استراتژیک، مدل افزون‌گرایی منطقی، استراتژی‌های فرآیندی مذاکرات استراتژیک (کیاکجوری و رودگرنژاد، ۱۳۸۷: ۳-۷) و دیگر الگوهایی که در همین راستا بیان شده‌اند. در این پژوهش، منظور از الگوی مدیریت استراتژیک، الگوی جامع مدیریت استراتژیک (مدل مدیریت مسائل استراتژیک) می‌باشد (مدل ۱).

بازخورد



مدل ۱: الگوی جامع مدیریت استراتژیک (منبع: فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۳)

الگوی جامع مدیریت استراتژیک الگویی که توسط فرد آر دیوید ارائه شد. این الگو گویای این است که مدیریت استراتژیک دارای سه مرحله اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی استراتژی است. فرآیند مدیریت استراتژیک از تعیین ماموریت آغاز می‌شود و به سوی ارزیابی عملکرد حرکت می‌کند. این فرآیند، یک فرآیند پویا و مستمر است که تغییر در هر یک از ارکان الگو، موجب تغییر در دیگر ارکان آن خواهند شد و فرآیند مدیریت استراتژیک را هیچ پایانی نیست (فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۴). مراحل الگوی جامع مدیریت استراتژیک عبارتند از:

**الف) تدوین استراتژی (برنامه‌ریزی استراتژیک):** تدوین استراتژی شامل تعیین ماموریت، شناسایی عوامل درونی و بیرونی، تعیین اهداف بلند مدت و انتخاب استراتژی می‌شود (مدل ۱). برنامه‌ریزی استراتژیک، خشت نخستین (بنیان) هر اجتماع مشترک- سود است (Farrah & others, 2001, p. 4). برنامه‌ریزی استراتژیک، یک فرآیند تکرار پذیر و رفت و برگشتی است با هدف تنظیم سازمان با محیط متغیر بیرونی (احمدی و همکاران، ۱۳۸۵: ۶۰۶). برنامه‌ریزی استراتژیک انسان پایه است نه فرآیند پایه، اصولی است نه سطحی، برنامه‌ریزی گراست نه برنامه‌گرا، ریسک‌افزاست نه ریسک‌کاه، تصمیم‌گراست نه وظیفه‌گرا، در فضای باز انجام می‌شود نه در پشت درهای بسته، آشفته و هم ستیزگراست نه آرام و هماهنگ‌گرا، کنشی است نه واکنشی، سنجیده است نه نسنجیده، متمرکز است نه پراکنده، یک روش زندگی است نه یک کنش تنها، نقشه‌ی راه آینده است نه برنامه‌ی فعالیت سال آینده، نواروانه است نه دستوری (Fresh Thinking Capital Pty Ltd, 2008, p.5). برنامه‌ریزی استراتژیک، مجموعه‌ای از قوانین نیست بلکه تصمیماتی گروهی است، چشم انداز فردی نیست بلکه چشم اندازی است گروهی و همچنین اینکه توسط مدیران انجام می‌شود نه توسط برنامه‌ریزان.

**ب) اجرای استراتژی:** اجرای استراتژی یعنی مدیریت بر نیروها به هنگام عمل (فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۲۴). اجرای استراتژی یک فرآیند عملیاتی است که بر کارایی، هماهنگی بین عده ی زیادی از افراد، و مهارت رهبری تاکید دارد (فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۲۶). "چالش‌های اساسی مدیریت استراتژیک بیش از مرحله تدوین در اجرای استراتژی ها نهفته است. اجرای استراتژی مرحله تبدیل حرف به عمل است" (غفاریان و کیانی، ۱۳۸۴: ۱۷).



ج) **ارزیابی استراتژی:** فردآر، ارزیابی استراتژی را شامل سه فعالیت می‌داند. ۱- بررسی مبانی اصلی استراتژی‌های شرکت ۲- مقایسه نتیجه‌های موردنظر با نتیجه‌های واقعی ۳- انجام دادن اقدامات اصلاحی (فرد آر، ۱۳۷۹:۵۴۲). این ارزیابی در پایان اجرای راهبرد مطرح می‌شود در حالی که مبانی اصلی راهبردی سازمان قبل از اجرا موجود بوده و می‌توان راهبردها را با روش پیشنهادی در این مطالعه به لحاظ نزدیکی به این اصول ارزیابی گردد.

#### ۴-۳- مدیریت شهری و حکومت شهری

مدیریت شهری عبارت است از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر (صرافی و عبدالهی، ۱۳۸۷: ۱۲۱). مدیریت شهری، یک مقصد دو جانبه دارد: برنامه ریزی برای بهبود و نگهداری زیرساخت‌ها و خدمات شهری، و مطمئن شدن از اینکه حکومت شهری در یک وضعیت مناسب قرار دارد (Wong & Others, 2006, p.648). چنانچه شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود که در راس آن عنصری برای اداره امور کنونی و برنامه ریزی آینده آن نیاز باشد، این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید (کیاکجوری و ملک محمدی، ۱۳۸۵: ۳). مدیریت شهری پدیده‌ای است که ماهیتا نزدیکی زیادی با دموکراسی و دخالت فعال شهروندان در اداره‌ی امور مربوط به خود دارد، این مهم به جامعه‌ای پویا نیاز دارد. در چنین جامعه‌ای مدیران شهری نمایندگان شهروندان به حساب آمده و برای جلب رضایت آنان ناچار به پاسخگویی‌اند. ساختار مدیریت شهری یکی از ابعاد بسیار مهم حکمروایی خوب شهری محسوب می‌شود (آخوندی و دیگران، ۱۳۷۸: ۱۳۷). از ارکان حکمروایی خوب در شهر، اعمال مدیریت شهری است که فعالیت‌های کلی آن در برنامه ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل طبقه بندی می‌شوند. مدیریت شهری برای پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان، به ویژه در مورد عملکردهای مشترک و تنظیم اثرات متداخل آن‌ها و تأمین رفاه همگانی به کار گرفته می‌شود و بدنه‌ای اجرایی است که همراه با بدنه‌ی قانون‌گذار و نظارت مردمی، حکومت شهری را تشکیل می‌دهد (صرافی، ۱۳۸۰: ۴۸).

#### ۵-۳- ارتباط حکمروایی خوب شهری و برنامه‌ریزی راهبردی شهر

چنانکه گفته شد، از ارکان حکمروایی خوب شهری اعمال مدیریت شهری است (صرافی، ۱۳۸۰: ۴۸) و بدنه‌ی اجرایی مدیریت شهری، قانون‌گذاری و نظارت است. از طرف دیگر برنامه ریزی راهبردی ابزاری کارآمد برای مدیریت شهری بوده چرا که نتایج تحقیق پویزر و استریب (۲۰۰۵) نشان می‌دهد، تعداد بسیاری از مدیران شهرداری‌ها اعلام نموده‌اند که از پیاده‌سازی طرح‌های راهبردی و دستیابی به اهداف راهبردی راضی بوده‌اند و به طور تقریبی ۹۰ درصد آن‌ها اعلام نموده‌اند که منافع بدست آمده از برنامه‌ی راهبردی بیشتر از هزینه‌ی صرف شده‌اش می‌باشند. بنابراین برای تحقق حکمروایی خوب شهری، برنامه‌ریزی راهبردی ابزار مناسبی است. بدینصورت که برای دستیابی به حکمروایی خوب شهری لحاظ مؤلفه‌های آن در برنامه ریزی راهبردی اجتناب‌ناپذیر است.

#### ۶-۳- ضرورت ارزیابی برنامه‌ریزی راهبردی شهر

در فرایند کامل برنامه ریزی راهبردی علاوه بر تدوین برنامه‌ها، در چند مرحله ممیزی صورت می‌گیرد. این مراحل شامل «ممیزی و تدوین سر فصل‌های مأموریت، ممیزی تفاوت میان ساختار مطلوب و ساختار کنونی سازمان، ممیزی و تدوین راهبردهای سرپرستی سازمان و اهداف راهبردی سازمان» است (امامیان و مشتري، ۱۳۸۷). در مراحل مذکور به دلیل ممیزی صورت گرفته ممکن است آن‌چه در سطوح بالای برنامه ریزی راهبردی بوده در تدوین برنامه‌های سطوح پایین منعکس نشده باشد لذا ارزیابی برنامه ریزی راهبردی برای تطابق اهداف سطوح مختلف ضرورت پیدا می‌کند. ملاکی که برای ارزیابی می‌توان یافت جایگاه حکمروایی خوب شهری در برنامه ریزی سطوح مختلف است زیرا هدف برنامه نیل به این مفهوم است. حکمروایی خوب شهری ملاکی است که به روشی که این مطالعه پیشنهاد می‌دهد می‌توان برنامه‌ریزی‌های راهبردی را بصورت طولی (برنامه‌های سطوح مختلف) و هم‌چنین عرضی (برنامه‌ریزی شهرهای مختلف و برنامه‌ریزی مختلف شهرها) بررسی نمود.

#### ۴- مروری بر برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای مورد مطالعه

برای تدوین و بررسی راهبرد، ابتدا تحولات اساسی در طول دوره‌ی عمر سازمان مورد مطالعه بررسی شده و سپس مبدا برای تحلیل شرایط انتخاب راهبرد در نظر گرفته می‌شود. در این بخش علاوه بر بررسی این تحولات در حوزه‌ی شهری، بر برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای مشهد و تهران مروری داشته و اهداف بلندمدت و راهبردهای پیش روی شهرها مورد بررسی و بیان قرار می‌گیرد.

##### ۴-۱- شهر تهران

شهر تهران بعنوان یک پایتخت و مرکز سیاسی و اقتصادی کشور، کانون تمرکز جمعیت، سرمایه‌گذاری، تخصص‌گرایی و حوزه‌ی وسیعی از سایر فعالیت‌ها محسوب می‌گردد. تمرکزگرایی دولت و گستردگی بروکراسی در دوران پهلوی، اصلی‌ترین فاکتورها برای رشد سریع تهران بعد از سال ۱۹۲۵ میلادی بوده است. جمعیت تهران بین سالهای ۱۹۲۶ تا ۱۹۴۰ دوبرابر و بین سالهای ۱۹۴۰ تا ۱۹۵۶ سه برابر شده و به حدود یک و نیم میلیون نفر رسید. منطقه‌ی شهری تهران با جمعیت ۱۰٫۵ میلیون نفر در سال ۲۰۰۵ به‌عنوان یکی از کلان‌شهرهای جهان، با مسائل متنوع و وسیعی در حوزه‌های متفاوت از جمله اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، ساختاری و زیست محیطی مواجه شده است. شهرداری تهران سازمانی بزرگی با ۷۰۰۰۰ پرسنل است که نزدیک به چهل سازمان یا واحد را تحت پوشش خود دارد و به طرق مختلف در نظام‌های برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، ارزیابی و کنترل مستقیم آن‌ها اثرگذار است. تشکیل شورای شهر و قطع بودجه و کنترل مستقیم دولت بر شهرداری‌ها در سال ۱۹۹۹، در تاریخ صد ساله‌ی شهرداری تهران بزرگترین تحول محسوب می‌شود. اگرچه ایجاد شورا و انتخاب شهردار توسط اعضای آن، با هدف ارائه‌ی خدمات مناسب‌تر به شهروندان تهران انجام شده است با این حال ضعف‌های موجود در نظام‌های سازمانی همچون فقدان راهبردهای خاص هریک از حوزه‌های مأموریت، فقدان راهکارهای تأمین کامل و مناسب بودجه و یا ساختار ناکارای سازمان مانع از دستیابی کامل بدان هدف گردیده است. در نتیجه شورای شهر تهران، شهرداری را ملزم نمود تا به صورت نظام مند و از طریق تدوین برنامه‌ی استراتژیک سازمان در صدد حل ریشه‌ای مشکلات مذکور برآید (امامیان و مشتری، ۱۳۸۷). برای شهر تهران چشم‌اندازی تعیین و منطبق بر آن اهداف بلند مدت، تحت عنوان اهداف کلی شهر تهران تدوین شد که عبارتند از (شهرداری تهران، ۱۳۹۰):

۱. ارتقاء نقش‌های فراملی، ملی و منطقه‌ای شهر تهران با استفاده مناسب از ظرفیت‌ها و سرمایه‌های فیزیکی، اجتماعی، انسانی و مالی - اقتصادی شهر.
۲. تعیین حریم مناسب و تثبیت حدود و مرز محدوده شهر تهران، ضمن حفظ یکپارچگی و با اعمال نظام مدیریت شهری واحد در محدوده و حریم شهر.
۳. تثبیت سطوح اراضی مسکونی و هدایت میزان تراکم و استفاده مناسب از اراضی شهری به منظور گسترش فضاهای عمومی و کاربری‌های خدماتی برای حدود ۹/۱ میلیون نفر جمعیت در افق طرح.
۴. رونق فعالیت و توسعه اقتصادی تهران با حفظ و پالایش پهنه‌های کنونی فعالیت و بهره‌وری مناسب از این فضاها برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و تأمین اشتغال.
۵. حفاظت از محیط زیست (به ویژه آب، هوا، صدا و منابع طبیعی) و ایمن‌سازی شهر در مقابل سوانح طبیعی و سایر مخاطرات و آسیب‌ها.
۶. بهبود وضعیت شبکه‌های ارتباطی و نظام حمل و نقل با توسعه زیرساخت‌ها و سیستم حمل و نقل همگانی (به ویژه قطار شهری) و اعمال مدیریت تقاضای سفر.
۷. بهبود و ارتقاء کیفیت محیط شهری و ساماندهی کالبدی آن، با پهنه بندی و تعیین محدوده‌های اعمال ضوابط و مقررات استفاده از اراضی و محدوده‌های نیازمند مداخله به ویژه بافت‌های فرسوده به منظور بهسازی، نوسازی و بازسازی.



۸. ساماندهی سیما و منظر شهری با تأکید بر هویت معماری و شهرسازی ایرانی<sup>۵</sup> اسلامی.
۹. ارتقاء کیفیت زیست محیطی شهر تهران و حفاظت از میراث طبیعی، تاریخی شهر و توسعه فضاهای عمومی و گردشگری با اجرای طرح های موضعی و موضوعی برای عمران و توسعه شهری تهران.

راهبردهای توسعه‌ی شهر تهران نیز این چنین بیان گردیده‌اند (شهرداری تهران، ۱۳۹۰):

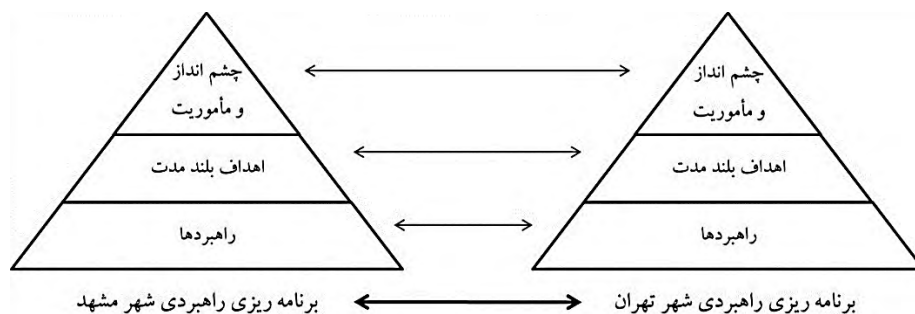
۱. ساماندهی و صیانت از محدوده و جلوگیری از هرگونه گسترش شهر.
۲. ساماندهی و صیانت از حریم پایتخت.
۳. ارتقاء نقش و جایگاه شهر تهران در سطوح فراملی، ملی و منطقه‌ای.
۴. توسعه اجتماعی و ساماندهی اسکان جمعیت.
۵. توسعه اقتصادی و رونق فعالیت شهر تهران.
۶. بهبود وضعیت شبکه های ارتباطی و نظام حمل و نقل و ترافیک.
۷. حفاظت از محیط زیست.
۸. ایمن سازی شهر تهران از سوانح طبیعی (زلزله، سیل و...).
۹. بهبود سیستم مدیریت بحران و ارتقاء کیفیت دفاع غیرعامل شهر تهران.
۱۰. تأمین آب موردنیاز و توسعه و تجهیز شبکه و تأسیسات آب و فاضلاب تهران و ساماندهی حریم و بستر رودخانه ها و مسیل‌ها.
۱۱. بهبود و ارتقاء وضعیت و ساماندهی کالبدی شهر تهران (سازمان فضایی شهر).
۱۲. ارتقاء کیفیت کارایی محیط شهری با پهنه‌بندی نحوه استفاده از اراضی و ساماندهی ساخت و ساز در انواع پهنه‌ها و کاربری‌ها.
۱۳. احیاء و حفاظت فعال از میراث طبیعی، تاریخی و فرهنگی شهر تهران.
۱۴. ساماندهی و ارتقاء هویت سیما و منظر شهری (طراحی شهری) تهران در جهت احیاء معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی.
۱۵. توسعه فضاهای سبز، عمومی، تفرجگاهی و گردشگری
۱۶. تأمین نیازها و ساماندهی خدمات شهری تهران
۱۷. بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت های فرسوده شهر تهران

#### ۴-۲- شهر مشهد

بعد از نابودی دو شهر نیشابور و طوس و مهاجرت مردم آن جا از قریه‌ی سناباد به شهر مشهد تبدیل شد. این شهر در طول قرون بارها مورد حمله‌ی اقوام و ملل شرق و مرکز فلات ایران بوده و جمعیت آن تغییرات زیادی داشته است. بطور مثال در زمان افشاریه جمعیت به ۲۵۰ هزار نفر هم رسید ولی زمان تیموریان به ۲۰ هزار نفر کاهش یافت. در سال ۱۳۲۰ شهر مشهد ۱۷۶۴۷۱ نفر جمعیت داشت، از دهه‌ی ۴۰ به بعد به دلیل تحولاتی که در کل کشور اتفاق افتاد از جمله اجرای اصلاحات ارضی، تزریق درآمد نفت به اقتصاد کشور و صرف آن در شهرها در قبال توسعه، فعالیت ها صنعتی، تأسیسات اداری و ... منجر به ایجاد زمینه اشتغال و هجوم مهاجران روستایی و شهری و همچنین گسستگی روابط شهری و روستایی شد. کودتای مارکسیستی در افغانستان نیز پس از انقلاب اسلامی موجب شد ۲۹۶۵۰۰ نفر از نیم میلیون مهاجر افغانی به جمعیت مشهد اضافه شود. تا اینکه جمعیت مشهد تا سال ۱۳۸۵ به ۲۴۲۷۳۱۶ نفر رسید و برآورد جمعیت شهر مشهد تا انتهای سال ۸۹ تعداد ۲,۷۶۱,۶۶۵ نفر می باشد (شهرداری مشهد، ۱۳۹۰).

برای شهر مشهد راهبردهای زیر توسط محققین تدوین و پیشنهاد شده است (رهنما، خاکپور، صادقی، ۱۳۹۰):

۱. جهت‌دهی پژوهش‌های دانشگاهی به سمت نیازمندی‌ها و نظریات نوین مدیریت شهری.
  ۲. تقویت حس "نظارت راهبردی همگانی" شهروندان و ارائه‌ی "محک‌های راهبردی" به آنها. (مانند آگاه کردن شهروندان از چشم انداز شهری)
  ۳. تزریق آگاهی و هوشیاری به ویژگی‌های مثبت شهروندان (اشتقاق شهروندان به مشارکت، تعهد بالای آنها نسبت به پیشرفت شهر، توجه زیاد آنها به محیط زیست شهری، استقبال آنها از تغییرات مثبت در شهر) به منظور استفاده حداکثری از ظرفیتهای آنها.
  ۴. ایجاد فضای رقابتی اقتصادی بین شهر مشهد و دیگر شهرهای داخلی و خارجی.
  ۵. برون سپاری وظایف شهرداری.
  ۶. تزریق تفکر استراتژیک در مغزافزارهای (تصمیم گیرندگان) مدیریت شهری.
  ۷. آشنایی و نهادینه‌سازی مفاهیم جامعه مدنی در بین شهروندان.
  ۸. برگزاری مناظرات رسانه‌ای بین شورا، شهرداری و شهروندان.
  ۹. بهبودبخشی به کیفیت اطلاعات و دسترسی آسان به اطلاعات دیگر سازمان‌های شهری.
  ۱۰. ایجاد هماهنگی کارکردی بین سازمان‌های شهری با بهره‌گیری از فن‌آوریهای پیشرفته‌ی هماهنگ‌ساز بین سازمانی مانند GIS، IT، GDB و... در مدیریت شهری به منظور کاهش اثرات ناشایست چندگانگی ساختاری مدیریت شهری.
  ۱۱. فعال کردن هر چه بیشتر بانک اطلاعات شهری به منظور بهبودبخشی به ناهمپوشانی و چندپارگی اطلاعات سازمانهای شهری.
  ۱۲. کاهش وابستگی درآمد شهرداری به منابع ناپایدار از طریق فعال‌سازی منابع بالقوه‌ی درآمدی.
  ۱۳. استفاده‌ی بهینه شورای شهر از اختیارات خود با بهره‌گیری از پیشنهادات یک شبکه دانشگاهی<sup>۵</sup> شهروندی (اعضای این شبکه عبارت خواهند بود از: دانشگاه، شورای شهر، مرکز پژوهشهای شورای شهر، گروههای شهروندی).
  ۱۴. حل مشکلات و بحران‌های روزمره‌ی شهری مانند اشتغال، مسکن، ترافیک و ... از طریق تدوین برنامه‌ای شامل شناسایی و اولویت بندی مشکلات شهری.
  ۱۵. افزایش هم‌افزایی مدیریت شهری با هدف کاهش هزینه‌ها، بهینه‌سازی و استفاده‌ی حداکثری از منابع موجود.
  ۱۶. حفظ ثبات سیستم شهری به جای تکامل آن (ایجاد یک ثبات نسبی در سیستم شهری از نظر اقتصادی، اجتماعی و... همچنین ایجاد ثبات نسبی مالی، تصمیماتی، مدیریتی و ثبات قوانین).
- این راهبردهای ارائه شده، ناشی از آن چیزی است که باید انجام شود. برنامه‌های راهبردی که توسط سایت رسمی نهادهای مربوط ابلاغ می‌شوند جامع و منعکس‌کننده‌ی کلیه‌ی وظایف اعم از هست‌ها و باید‌ها می‌باشد. با این حال این راهبردها می‌تواند مبنای مقایسه قرار گیرد. ارزیابی می‌تواند در سطوح مختلف بطور مستقل یا در سطح کلان برنامه ریزی راهبردی صورت گیرد. در شکل زیر برنامه ریزی راهبردی دو شهر و امکان ارزیابی آنان به تصویر در آمده است.



شکل ۱- ارزیابی و مقایسه اجزای برنامه ریزی راهبردی شهرهای تهران و مشهد.

## ۵- روش تحقیق

قلمرو دو برنامه ریزی راهبردی برای مقایسه در این روش باید مشابهت داشته باشد. بطور نمونه دو برنامه ریزی راهبردی در یک دوره زمانی می‌توانند مقایسه گردند زیرا هر زمان شرایط و برنامه ریزی مرتبط با خود را نیاز دارد و این تحقیق برنامه جاری شهرهای مورد مطالعه را ملاک قرار داده است. قلمرو مکانی نیز بدین معنی که شهرهای مورد مطالعه از یک سنخ باشند چراکه مسائل شهرهای بزرگ با کوچک متفاوت است لذا در این تحقیق شهرهای بزرگ تهران و مشهد انتخاب شده‌اند. در قلمرو موضوعی نیز چنانکه در شکل ۱ مصور است، سطوح مختلف با هم ارزیابی می‌گردند و در اینجا بطور نمونه راهبردها با یکدیگر و کل برنامه ریزی راهبردی دو شهر نیز با هم مقایسه می‌شوند.

روش این تحقیق تحلیلی توصیفی است و تجزیه و تحلیل‌ها این‌گونه صورت می‌گیرد؛ ابتدا مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری هر کدام جداگانه مدنظر قرار می‌گیرد و بندهای مختلف برنامه ریزی راهبردی اعم از مأموریت، اهداف بلند مدت و راهبردها به لحاظ این مؤلفه‌ها تحلیل می‌گردند. اگر بند مورد نظر منعکس کننده‌ی این مؤلفه بود در جدولی مانند جدول ۱ در قسمت مربوط به هر بند ثبت می‌شود و مورد شمارش قرار می‌گیرد.

اگر تعداد تکرار انعکاس مؤلفه‌ی  $\alpha$  حکمرانی خوب شهری را در راهبردهای شهر  $X$  را  $x_i^s$  بنامیم، متوسط حضور هر مؤلفه در هر راهبرد ( $\bar{x}^s$ )، اینگونه حساب می‌شود:

$$\bar{x}^s = \sum_{i=1}^n x_i^s / n \cdot N_x^s$$

در معادله‌ی فوق  $n$  تعداد مؤلفه‌های شمرده شده در حکمروایی خوب شهری و  $N_x^s$  نیز معرف تعداد راهبردهای موجود در برنامه‌ریزی راهبردی شهر  $X$  است. به همین شیوه و با استفاده از همین رابطه می‌توان متوسط حضور هر مؤلفه را در هر هدف ( $\bar{x}^G$ ) محاسبه نمود. برای مواقعی که میزان انعکاس مؤلفه‌ها صریح و غیر صریح است، می‌توان برای محاسبه‌ی متوسط حضور مؤلفه در هر راهبرد از اهداف بلند مدت نیز استفاده نمود. بدین‌صورت که متوسط حضور مؤلفه‌ها در هر راهبرد، حاصل میانگین موزون حضور راهبردهای برنامه و اهداف است. پیشنهاد می‌شود وزن راهبردها یک در نظر گرفته شود، زیرا واحد نهایی متوسط حضور، راهبرد است و اهداف که کلان‌تر و جامع‌تر از راهبردها هستند به اهمیت و جامعیت آن‌ها، وزن ( ) اختصاص داده شود. میزان اهمیت و کلی بودن اهداف کلان را در مقام مقایسه، از تقسیم تعداد راهبرد به تعداد اهداف ( $\alpha = N_x^s / N_x^G$ ) می‌توان سنجد تا بیان شود به طور متوسط به ازای هر هدف چند راهبرد تدوین و پیشنهاد شده است. به عبارت دیگر هرچه تعداد راهبردهایی که از هر هدف به دست می‌آید بیشتر باشد، اهداف کلی‌تر و با اهمیت‌تر هستند. لذا برای محاسبه‌ی میانگین موزون حضور مؤلفه‌ها در برنامه‌ی راهبردی به ازای هر راهبرد از رابطه‌ی زیر استفاده می‌نماییم:

$$\bar{x} = (\alpha \bar{x}^G + \bar{x}^S) / (1 + \alpha)$$

استفاده از این رابطه برای هدف‌های سطوح بالاتر از جمله مأموریت نیز می‌تواند مورد استفاده و تعمیم قرار گیرد. در ادامه برای سهولت استفاده از این روش در مورد شهر تهران از روش میانگین موزون و برای شهر مشهد صرفاً بررسی در راهبردها در نظر گرفته شده است.

## ۶- تحلیل داده‌ها و ارائه یافته‌ها

ارزیابی هر برنامه ریزی راهبردی با ملاکهای مرتبط صورت می‌گیرد که می‌تواند ملاک‌های جامع ارزشی نیز محور ارزیابی باشد. با توجه به اینکه راه برون رفت شهرهای بزرگ از معضلات خود حکمروایی خوب شهری معرفی شده است برای ارزیابی برنامه ریزی راهبردی شهر از این ملاک استفاده می‌گردد. لذا جایگاه مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری در برنامه ریزی راهبردی روش ارزیابی این مطالعه است.

## ۷- بررسی جایگاه مؤلفه‌های حکمروایی در برنامه‌های راهبردی

برای بررسی جایگاه مؤلفه‌های مذکور در برنامه‌های راهبردی بندهایی که با توجه به تعاریف علمی و عملیاتی مؤلفه‌ها، منعکس کننده مفهوم، الزامات یا نتایج مؤلفه هستند بر شمرده شده و به روش زیر تحلیل و مقایسه می‌شود.

## ۷-۱- مؤلفه‌ها در اهداف و راهبردها

با توجه به تعاریف عملیاتی و تفسیر معنایی مؤلفه‌ها، انعکاس محتوای مؤلفه و تعداد آن در جدول زیر برای شهر تهران با نماد X و شهر مشهد با نماد Y بر شمرده شده است.

جدول ۱: انعکاس مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری در برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران و مشهد

$i$	مؤلفه	انعکاس در اهداف	$x_i^G$	انعکاس در راهبردها	$x_i^S$	انعکاس در راهبردها	$y_i^S$
۱	مشارکت	۱	۱	۴	۱	۱۳، ۵، ۳، ۲، ۱	۵
۲	حاکمیت قانون	۷، ۲	۲	۱۶، ۱۲، ۲، ۱	۴	۱۰، ۷	۲
۳	شفافیت	۶	۱	۶	۱	۱۱، ۱۰، ۹، ۸، ۳	۵
۴	مسئولیت پذیری	۹، ۸، ۶، ۷، ۵، ۴، ۳، ۱	۸	۱۷، ۱۳، ۱۰، ۹، ۴، ۳، ۲، ۱	۱۲	۱۵، ۱۴، ۱۳، ۱۲، ۱	۵
۵	اجماع سازی	۹، ۸، ۱	۳	۱۶، ۱۴، ۱۳، ۴	۴	۱۵، ۱۳، ۸، ۶، ۳، ۲، ۱	۷
۶	عدالت و انصاف	۳، ۱	۲	۱۶، ۴	۲	۱۶، ۱۴، ۷، ۲	۴
۷	کارایی و اثربخشی	۹، ۵، ۴، ۳، ۱	۵	۱۳، ۱۲، ۷، ۶، ۵، ۴، ۳	۷	۱۵، ۱۰، ۹، ۴، ۳	۵
۸	پاسخگویی	-	۰	-	۰	۹، ۸، ۳، ۲	۴
	مجموع تکرارها		۲۲		۳۱		۳۷

با توجه به روابط فوق میزان تکرار هر مؤلفه‌ی حکمروایی خوب شهری در هر راهبرد برای شهر مشهد ۰،۲۹ می‌باشد که از تقسیم مجموع تکرارها بر تعداد راهبردها و تعداد مؤلفه‌ها حاصل می‌شود. برای شهر تهران با توجه به شمارش مؤلفه‌ها در اهداف و راهبردها، وزن میزان تکرار هر مؤلفه‌ی حکمروایی در هر هدف ( $\bar{x}^G$ ) و هر راهبرد  $\bar{x}^S$  محاسبه می‌شود و با احتساب اوزان، عدد حاصل با عدد حاصل در مورد شهر مشهد هم واحد می‌گردد. محاسبات نتیجه می‌دهد:  $\bar{x}^G = 0.31$  یعنی هر هدف بلند مدت برنامه، ۳۱ درصد منعکس کننده‌ی یکی از مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری است. میزان انعکاس در راهبردها نیز عبارت است از  $\bar{x}^S = 0.23$  و  $\frac{17}{9} = 1.89$ ، لذا میزان انعکاس مؤلفه‌ها در واحد راهبرد برای شهر تهران عبارت است از:  $\bar{x} = \frac{\alpha \bar{x}^G + \bar{x}^S}{1 + \alpha} = 0.28$ ، این بدان معناست که در مجموع در برنامه راهبردی تهران، هر راهبرد ۲۸ درصد یک مؤلفه را در خود منعکس نموده است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادات

با ارزیابی میزان انعکاس حکمروایی خوب شهری در برنامه‌های راهبردی شهرهای تهران و مشهد، محاسبات نشان داده است که هر راهبرد شهر مشهد ۲۹ درصد لحاظ کننده‌ی حکمروایی خوب شهری است و شهر تهران ۲۳ درصد این مؤلفه‌ها را در خود دارد. شهر مشهد در راهبردها در مقایسه با تهران مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری را بیشتر مدنظر قرار داده است. کل برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران ۲۸ درصد را نشان می‌دهد و این عدد نزدیک به عدد مشهد است. تحلیل‌ها گویای این مطلب

است که تهران در تدوین اهداف بلند مدت ۳۱ درصد مؤلفه‌های حکمروایی خوب را لحاظ نموده ولی در مرحله‌ی پیاده‌سازی و تفصیل اهدافی که این مؤلفه‌ها را تأمین می‌کند، به نسبت سایر اهداف کمتر راهبرد عملیاتی برای آن‌ها معرفی شده است. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی شهری در مأموریت و اهداف بلند مدت بیشتر به محور حکمروایی خوب شهری متمایل است تا برنامه‌های اجرایی آن، یا در تفصیل اهداف شهر تهران گرایش به حکمروایی خوب شهری کمتر به راهبردهای اجرایی و مصادیق عملیاتی خود رسیده است.

روش پیشنهادی در این مقاله امکان ارزیابی نحوه‌ی تدوین استراتژی را با یک محور خارجی فراهم می‌نماید، این روش همچنین امکان مقایسه‌ی برنامه‌های راهبردی را نیز فراهم می‌نماید، که این امکان نیز می‌تواند ملاکی برای تدوین کیفیت برنامه‌ریزی راهبردی نسبت به مؤلفه‌های ملاک یا نظام ایده‌آل مورد نظر باشد، لذا پیشنهاد می‌شود برنامه‌ریزی‌های راهبردی تدوین شده، با یک ملاک یا نظام ایده‌آل مورد ارزیابی قرار گیرند. این ارزیابی بهتر است توسط خبرگان خارج از تیم تدوین راهبرد باشد.

## منابع

۱. آخوندی عباس، احمد. (۱۳۸۶)، "حاکمیت شهری منطقه تهران: چالش‌ها و روندها"، هنرهای زیبا، شماره ۲۹.
۲. آخوندی عباس، احمد. برک پور، ناصر. اسدی، ایرج. بصیرت میثم. طاهر خانی، حبیب‌الله. (۱۳۸۷)، "آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران"، پژوهش‌های جغرافیایی شماره ۶۳، ص ۱۳۵-۱۵۶.
۳. احمدی، حسین، با همکاری مهندسین مشاور تصت (۱۳۸۵)، "ضرورت مدیریت استراتژیک و شاخص‌های شهری"، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد، ۶۱۳-۶۰۱.
۴. اسدی، روح‌الله. (۱۳۸۸). *تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در شهر مشهد با مدل SWOT*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد.
۵. اطهری کمال. (۱۳۸۶)، "حکمروایی شهری و مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران"، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.
۶. اکبری، غضنفر، (زمستان ۱۳۸۵)، "سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری"، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۳، ۱۳۵-۱۵۳.
۷. امامیان، س. محمدصادق و مشتری، محمد. (۱۳۸۷). فرایند تدوین برنامه‌ی استراتژیک شهرداری تهران، فصلنامه‌ی پژوهش مدیریت شهری، تهران.
۸. برک پور، ناصر، (۱۳۸۶)، "حکمروایی خوب شهری و نظام اداره شهرها در ایران"، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، ۵۱۷-۴۹۱.
۹. بصیرت، میثم. (۱۳۸۵). *تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلانشهری؛ آموزه‌هایی برای ایران*، دوفصلنامه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، ۱۸ (۳۴-۴۷).
۱۰. پرهیزگار، اکبر- کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۴)، "رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلانشهری تهران"، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۱۶، ۲۹-۴۸.
۱۱. تقوایی، علی اکبر و تاجدار، رسول. (۱۳۸۸). درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکرد تحلیلی، فصلنامه‌ی مدیریت شهری، ۳۳ (۴۵-۵۸).
۱۲. رفیعیان، مجتبی و حسین‌پور، سیدعلی. (۱۳۹۰). حکمروانی خوب شهری از منظر نظریات شهرسازی، انتشارات طحان/هله، تهران.
۱۳. رهنما، محمدرحیم؛ خاکپور، براتعلی و صادقی، مجتبی. (۱۳۹۰). تحلیل مدیریت استراتژیک در کلانشهر مشهد با مدل SWOT.
۱۴. رهنما، محمدرحیم؛ مافی، عزت‌الله و اسدی، روح‌الله. (۱۳۸۹). تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد با الگوی SWOT، مجله جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، ۱۵.

۱۵. شریفیان ثانی، مریم. (۱۳۸۰)، مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، مدیریت و برنامه ریزی شهری، ۸ (۴۳).
۱۶. شهرداری تهران، (۱۳۹۰). سایت رسمی شهرداری تهران، واحد برنامه ریزی. [www.tehran.ir](http://www.tehran.ir).
۱۷. شهرداری مشهد، (۱۳۹۰). سایت رسمی شهرداری مشهد، واحد مدیریت آمار و تحلیل اطلاعات، <http://amar.mashhad.ir>.
۱۸. صرافى، مظفر. (۱۳۸۰). *ابر مسئله‌ی شهری ایران و نقش برنامه‌ریزان شهری*، فصلنامه‌ی معماری و شهرسازی، شماره ۶۲-۶۳، مهرماه ۱۳۸۰.
۱۹. غفاریان، وفا - کیانی، غلامرضا (۱۳۸۴)، "چگونه استراتژی رادعمل پیاده کنیم"، ماهنامه علمی - آموزشی تدبیر، سال شانزدهم، شماره ۱۵۶، ۱۶-۲۴.
۲۰. فرد آر، دیوید (۱۳۷۹)، مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارسائیان و محمد اعرابی، انتشارات دفتر پژوهشهای فرهنگی، تهران، چاپ اول.
۲۱. کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۶)، "درآمدی برالگوی حکمروایی شهری"، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.
۲۲. کیاکجوری، داود. ملک محمدی، علی اصغر. (۱۳۸۵). ارائه و توسعه مدلی به منظور ایجاد هماهنگی بین دو یا چند سازمان متولی مسائل مربوط به مدیریت شهری، *اولین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری*، مشهد.
۲۳. کیاکجوری، کریم- رودگر نژاد، فروغ (۱۳۸۷)، "مقایسه تئوریک کاربرد مدل‌های برنامه ریزی استراتژیک بخش خصوصی در سازمانهای غیر انتفاعی"، *سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت استراتژیک*، تهران، ۱-۱۲.
24. Barlow, I, M., 1991, METROPOLITAN Government, Routledge, London
25. Bindebir, Serap (2004), Intergovernmental finance and local Government System in Turkey: Experiences and lessons to be Learned from Poland.", prepared for Ecomod 2004 international conference on policy Modeling.
26. Borja, J, and castells, M. (1997) Local and Global Management of Cities in the information Age, Earths can Publications Limited.
27. Consultation of new frontriers in urban good governance, st. georges house, Windsor 28-30, june 2000.
28. Farrah, Judy, Felix, Rob, Greenstein, Jo-Ann, Esq, Ellen Hirsch de Haan, Levin, Mike, Matsumoto, Eric, Rosen, Judy Burd, Sappington, Carole, Schwarting, Robert H, Warren, Debra, (2001), "best practices, report 3, strategic planning", Foundation for Community Association Research, 1-26.
29. Fresh Thinking Capital Pty Ltd, (2008), " Defining The Strategic Planning Process: A Toolkit For Effective implementation, <http://www.scribd.com/doc/4846738/Fresh-Thinking-trategic-Planning-2008>
30. Gani, azmat& Duncan, ron ( 2007 ) measuring good governance using time series , journneal of the Asia pacific Economy vol pp 367- 385.
31. Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public administration review*, 65(1), 45-56.
32. Rumi, A. (2010). Capacity Building of Municipal Functionaries for Good Governance in Uttarakhand, India. *Habitat International*, 34(4), 386-391.
33. Scott, Craig M. and Fata, Daniel P., (2011). Secrecy and Good Governance.
34. Stewart, K. (2006). Designing Good Urban Governance Indicators: The Importance of Citizen Participation and Its Evaluation in Greater Vancouver. *Cities*, 23(3), 196-204.
35. UNDP (1997). *United Nations Development Program*. retrieved from <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997/>.