

تحلیل استراتژیک ساختار مدیریت شهری تهران بارویکرد حکمروایی شایسته شهری

محمد حسین بوجانی* - دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

مظفر صرافی - دانشیار گروه برنامه ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

جمیله توکلی نیا - دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

علی دشتی - استادیار حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران

چکیده

Strategic analyzing of urban management structures of Tehran based on urban good governance

Abstract

Urban good governance approach put the suitable framework for analyzing urban management structure. The first aim of this research is to analyzing strategic urban management structures of Tehran metropolis base on urban good governance.

In this article the internal and external factors effective management structures of Tehran have been evaluated via SWOT technique and also QSPM quantitative matrix. To exploring the mentioned internal and external factors affective on management structures of Tehran the points of national and local managers and experts views have been recognized.

The results of this research by using of Delphi technique shows that the management structures of Tehran putted in structural problems and unsustainability positions. The consequences of strategic adopting of urban management of Tehran and urban good governance in QSPM matrix showing Tehran positions in reformistic scenarios; therefor need to take authorities and opportunities redistribution strategies of urban management on the base of reducing internal weaknesses and using external opportunities; This strategies include Tehran's management structure reform, Development of supervision, regulation and people-based planning, adherent to urban spatial requirement and also take the needed decision to gain urban Income and expenditure sustainability.

Keywords: urban good governance, urban management, Tehran metropolis.

رویکرد حکمروایی شایسته شهری، چارچوب ساختاری مناسبی برای تحلیل ساختار مدیریت شهری در اختیار قرار می‌دهد. هدف این نوشتار تحلیل استراتژیک ساختار مدیریت شهری کلان‌شهر تهران بر اساس الگوواره حکمروایی شایسته شهری است؛ بدین منظور با استفاده از تکنیک‌های SWOT و ماتریس کمی QSPM محیط و مولفه‌های داخلی و خارجی موثر بر مدیریت شهری تهران در سطوح محلی و ملی مورد ارزیابی قرار گرفت. برای شناخت این مولفه‌ها با استفاده از روش دلفی نظرات مدیران ملی (نهادهای مرتبط) و محلی (سازمان‌های شهری) و کارشناسان احصا شد. نتایج نشان می‌دهد که ساختار مدیریت شهری کلان‌شهر تهران بدلیل مشکلات ساختاری و ناسازواری و نیز توزیع نامتناسب اختیارات مدیریتی در شرایط نامناسب قرار دارد. نتایج انطباق استراتژیک مدیریت شهری با رویکرد حکمروایی شایسته شهری در ماتریس QSPM، ساختار مدیریت شهر تهران را در موقعیت سناریویی بازنگری نشان می‌دهد، لذا استراتژی‌های توزیع مجدد اختیارات و فرصت‌های مدیریت شهری بر پایه کاهش ضعف‌های درونی و استفاده از فرصت‌های بیرونی باید اتخاذ شود. بر این اساس چهار استراتژی «اصلاح ساختاری نظام مدیریت شهر تهران»، «بسط نظارت، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی مردم-پایه»، «پایبندی به مقتضیات فضایی شهر تهران در نظام برنامه‌ریزی» و «اتخاذ تدابیر لازم جهت رسیدن به پایداری درآمدی و هزینه-شهری» پیشنهاد شده است.

کلیدواژه: حکمروایی شایسته شهری، مدیریت شهری، کلان‌شهر تهران

موانعی مواجه‌اند. برای ساختار انتخاباتی این نهاد واجد ایراد ساختاری است؛ به طوری که، شکل انتخاب از مکان محوری به دور است. لذا با وجود سابقه‌ی عمر مدیریت شهری در ایران، هنوز نشانی از پیاده‌سازی مولفه‌های حکمروایی شایسته شهری و مدیریت هماهنگ و یکپارچه نمایان نشده است و برنامه‌های اجرایی مدیریت شهری به جای آنکه فزاینده باشد، کاهشدهنده و بازدارنده بوده است (بوچانی، ۱۳۹۱، ۱۵۷).

در کنار این عوامل، تفرق کارکردی و عملکردی مدیریت شهری کلان شهر تهران در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، مقررات‌گذاری، هماهنگی، نظارت و اجرا نیز سبب شده است، «توسعه و حکمروایی شایسته به عنوان حق بر شهر» محقق نشده و تنش‌های ناشی از موازی کاری، فقدان برنامه و بودجه یکپارچه، عدم ساختار اجرایی هماهنگ و در نهایت تشتت در مقررات‌گذاری و نظارت، تهران را در شرایطی «سیاهچاله‌گونه» قرار دهد، که با وجود طراحی و تصویب آرمان‌هایی بلند در اسناد فرادست همانند طرح جامع در عمل شاخص‌های توسعه پایدار شهری و حکمروایی شایسته شهری توفیق چندانی نداشته و با تداوم این روند در آینده چالش‌های جدی متصور است.

از این رو در پی تحلیل استراتژیک ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران، این نوشتار سعی دارد به این سوالات پاسخ دهد:

(۱) مهمترین مولفه‌های محیط داخلی و خارجی -در سطوح محلی و ملی- موثر بر ساختار مدیریت کلان شهر تهران کدامند؟

(۲) سناریو و استراتژی‌های پیشنهادی برای ایجاد سازوکاری، پایداری و انطباق ساختاری مدیریت شهری تهران با رویکرد حکمروایی شایسته شهری کدامند؟

در پاسخ به این سوالات با شاخص‌سازی مفهومی در حکمروایی شایسته شهری و تمرکززدایی به صورت بنیادی، واقعیت‌های موجود در نظام مدیریت شهری

با گذشت بیش از دو قرن از پایتخت شدن تهران و بیش از یک قرن از اولین قانون بلدیه به عنوان نخستین قانون مدون در خصوص مدیریت شهری، کماکان سازمان فضایی و مدیریت شهری تهران فاقد وظایف روشن محلی و تقسیم‌بندی ماموریتی در حوزه‌های برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، اجرا و نظارت است. به عبارت روشن، علی‌رغم الزامات جهانی در خصوص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی جهت تحقق حکمروایی شایسته شهری و همچنین توجه ویژه‌ی اصول مختلف قانون اساسی به اداره‌ی امور شهری از طریق شوراهای محلی و تاکید برنامه‌های توسعه پنج ساله (ماده ۱۳۶ برنامه سوم، ماده ۱۳۷ برنامه چهارم و ماده ۱۷۳ برنامه پنجم) بر واگذاری تصدی‌های اجرایی به مدیریت شهری؛ به دلیل ساختار سیاسی و نهادی فراروی قوای مجریه و مقننه و اتکای به درآمدهای نفتی؛ ساختاری تمرکزگرا در اداره امور اجرایی و نظارتی کشور نهادینه شده که به طور جدی در تعارض با پیشرفت و توسعه پایدار منطقه‌ای و شهری و تحقق حکمروایی شایسته محلی قرار دارد.

در این شرایط گسترش «عرصه‌های مدنی و دموکراتیک» و «نهادسازی مردم-پایه» برای توسعه پایدار در سطوح ملی، منطقه‌ای و شهری در پی الزام به سیاست‌های تعدیل ساختاری و کوچک سازی اندازه‌ی دولت، نقشی بی‌بدیل یافته است. شکل‌گیری نهاد حاکمیتی - مدنی شوراهای اسلامی شهر و روستا با بیست سال تاخیر در ایران در پی گسترش همین نهادسازی‌ها و هنجارمند کردن نظام مدیریت شهری مردم-پایه در چارچوب مقتضیات محلی بوده است. اصول ششم، هفتم و فصل هفتم قانون اساسی و همچنین ماده ۸۰ قانون شوراها، بیان‌کننده همین اندیشه‌ها و استراتژی‌ها است؛ اما جدا از موانع ساختاری و تاریخی که ریشه در نظام استبداد، اقتصاد رانتی و دولت حداکثری دارد، در سطح میانه و خرد نیز شوراهای محلی با

تهران واکاوی می شود. لذا مهمترین اهداف این پژوهش را می توان به شرح زیر برشمرد:

۱) تبیین شاخص ها و مولفه های داخلی و خارجی موثر بر ساختار مدیریت شهری تهران
۲) ارزیابی نقش هر کدام از مولفه های ملی و محلی در ساختار مدیریت شهری تهران
۳) ارزیابی کمی و انطباق شاخص های رویکرد حکمروایی شایسته شهری در ساختار مدیریت کلان شهر تهران
۴) شناسایی سناریوها و استراتژی های راهبردی مدیریت کلان شهر تهران بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری

۲- پیشینه تحقیق

سالتزستین و همکاران (۲۰۰۸) با مقایسه دیدگاه های رفورمیستی و مقایسه ای استراتژی های مدل دولت کلان شهری امریکایی و انگلیسی، معتقدند که مدل انگلیسی دولت محلی شهری در سیطره احزاب پیروز حکومت مرکزی است و به همین دلیل شفافیت و حسابرسی محلی و اقتدار مدنی محدود می شود، اما در الگوی امریکایی، دولت محلی، غیرحزبی، مدیریت تخصصی و اثر بخش و کارآمد است.

مارتین سیموز (۱۳۸۳)؛ در مقاله ای با عنوان «مدیریت کلان شهری: حکمروایی کلان شهری»، دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن را با نگاهی نظری مورد بررسی قرار داده و به معرفی سازوکار اجرایی شدن الگوی مدیریتی حکمروایی شایسته شهری در کلان شهر لندن پرداخته است.

در سال ۱۳۹۲ مجموعه چهار جلدی شامل «حکمروایی کلان شهری، ظرفیت، دموکراسی و پویایی مکانی»، «حکمروایی و مدیریت عمومی»، «راهنمای مشارکت عمومی؛ گرفتن تصمیمات بهتر با مشارکت شهروندان» و «در جست و جوی شهر علامت محور؛ بحث هایی در نظریه و تجربه شهری» که شامل مقالات عمیق و بنیادین از اندیشمندان چون تونی بووارد، الکه لوفلر، هوبرت هانلیت، دانیل کوبلر است به ابعاد گوناگون سازوکارهای مدیریت

شهری، مدل مطلوب مدیریت شهری و همچنین رابطه حاکمیت ملی و مدیریت های محلی پرداخته است. نویسندگان این مقالات و دیدگاه ها که گاهی پژوهش آنها شامل چند بخش از این آثار می شود، تلاش کرده اند، با استفاده از تجربیات نواحی مختلف دنیا به چارچوبی تحلیلی در خصوص دستیابی به بهترین درک ممکن از موضوعات حکمروایی شایسته کلان شهری و نسبت آن با حاکمیت ملی دست یابند (بووارد و لوفلر، ۱۳۹۲).

در مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۸)، در پژوهشی با عنوان «تدوین سیاست های کلی ارتقای جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی- مدیریتی کشور و طراحی سازو کار اجرایی تحقق مدیریت کارآمد شهری در تهران» جهت تدوین سیاست های کلی در نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه مدیریت شهری، به بررسی بنیان ها و وضعیت مولفه های حکمروایی مطلوب شهری در ایران پرداخته اند. نتایج این تحقیق نشان می دهد که در وضعیت موجود «نظام مدیریت شهری» کشور از دو منظر ساختاری و کارکردی با چالش ساختاری مواجه است.

مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران پروژه های تحقیقاتی «طراحی نظام جامع حقوقی شهرداری تهران (۱۳۹۲)» و «بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان شهر تهران (۱۳۸۴)» را انجام داده است. در این پژوهش ها با بررسی الگوهای مدیریت شهری پیشنهاداتی برای مدیریت شهری تهران در حوزه های نظارتی، مقررات گذاری، اجرا و هماهنگی جهت تحقق حکمروایی شایسته و ارائه شده است.

اصغر نظریان و محمد رحیمی (۱۳۹۲) در مقاله با عنوان «ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر» ساختار مدیریت شهری تهران را ارزیابی کرده است. نتایج این تحقیق نشان می دهد که تحلیل الگوی مدیریتی تهران و ویژگی های این نوع مدل در ایران به ویژه انتصابی بودن شهردار باعث وابستگی شدید عناصر مدل مدیریت شهری

به ساختار کلان قدرت گردیده است. این روند به نوبه خود فقدان و کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی را تشدید کرده و باعث شده تا عرصه مدیریت شهری به عرصه ی تجدید قدرت برای گروه های قدرت سیاسی در سطح ملی تبدیل شود. اکثر پژوهش‌هایی که در ایران صورت گرفته به نحوی مستقیم و یا غیرمستقیم در راستای سنجش و ارزیابی شاخص‌های مختلف رویکرد حکمروایی شایسته در شهرها و مناطق مختلف و خاصه کلان‌شهرها بوده و کمتر به مقتضیات محلی و مکانی جامعه‌ی مورد مطالعه توجه تام شده است. از سوی دیگر در مطالعات جهانی و رویکردهای کلاسیک علاوه بر معرفی و تبیین نظری مفهوم حکمروایی شایسته، بیشتر به ارزیابی شاخص‌های مرتبط با این رویکرد پرداخته‌اند.

۳- مبانی نظری

اولین پایه‌های عدم تمرکز، به عنوان «تمرکززدایی نخبه‌گرایانه و مردسالارانه» در دولت شهرهای یونانی تحت تاثیر اندیشه افلاطون گذاشته شده و حق انتخاب و مداخله برای مردان بالای چهل سال در ساختار اداره شهرها به عنوان یادگاری در تاریخ تمدن شهرنشینی همچنان سوسو می‌زند. اما در جهان کنونی، الزامات توجه به مقتضیات محلی به همراه تقسیم وظایف ملی و محلی در کنار نقش آن در سازمان‌یابی فضایی شهرها، دارای بنیاد و فلسفه‌ای متفاوت و به عنوان «حق شکوفایی و توسعه مردم-پایه» تلقی می‌شود.

مردمی بودن حکومت و نهادهای سیاسی ریشه در فلسفه دموکراسی دارد و این موضوع در امور محلی که به زندگی و امور روزمره مردم مربوط است، بیشتر معنا می‌یابد. شوراها و انجمن‌های محلی به عنوان مهمترین بخش مفهومی و مردمی مدیریت شهری، متضمن مقررات‌گذاری، هماهنگی و نظارت در امور محلی هستند (حافظ نیا و کاویانی راد، ۱۳۸۳، ۴۳) که به دنبال دگرگونی مهمی در پارادایم مدیریت شهری، می‌توان آن را «مدیریت محلی

شهروند مدار» نامید (Shah, 2007, ۷۷). وجود «مدیریت شهری مردم-پایه» در محدوده‌ی مکانی شهر به عنوان کالبدی یکپارچه در چارچوب حفظ تمامیت ارضی و وحدت سرزمینی و همچنین در چارچوب قانون، از پایه‌های دموکراسی غیرمتمرکز است که در آن شهرداری به عنوان ساختار اجرایی شهر ضمن هماهنگی در اجرا از برنامه و بودجه‌ای که توسط نهاد منتخب شهروندان تایید و تصویب شده است در چارچوب قانونی تبعیت می‌کند. در ساختار دموکراسی غیرمتمرکز، امور محلی توسط نمایندگان مردم نظارت و مقررات‌گذاری شده و شهر در ساختاری هماهنگ در حوزه برنامه و بودجه یکپارچه راهبری می‌شود. اما لازم به توجه است که آنچه در شهرهای مختلف اتفاق می‌افتد، به تبع تعریف و تفکیک حقوقی از امور ملی و محلی، در نواحی مختلف جغرافیایی ممکن است همسان انگاشته نشود. اهمیت نگاه واقع‌گرایانه به آنچه در شهر اتفاق می‌افتد و رابطه‌ای که حاکمیت ملی و مدیریت محلی در شهرها برقرار می‌کنند در فرایند رسیدن به دموکراسی غیرمتمرکز تحت تاثیر مقتضیات محلی است.

آنچه از امور محلی که در شهر با عنوان خدمات شهری شناخته می‌شود بین شرکت‌های دولتی (همانند آب، برق)، بخش خصوصی (همانند حمل و نقل عمومی، تلفن)، شرکت‌های توسعه ای یا نهادهایی با اهداف خاص توسعه ای (همانند مسکن، زیرساخت‌های جدید) و دفاتر محلی حکومت مرکزی (همانند سلامت، آموزش و راه‌های اصلی) تقسیم شده است. اگرچه در این امور توقع عموم شهروندان به خدمات‌رسانی از سوی مدیریت شهری است اما در حقیقت، مدیریت شهری به طور نسبی، کنترل کمی بر خدمات فراهم شده، یا فعالیت‌های توسعه شهری دارد (Stren, ۱۹۸۹). در برخی موارد، حتی حاکمیت شهرداری‌ها به عنوان بازوی اجرایی مدیریت شهری، ممکن است تنها کمی بیش از جمع‌آوری کننده‌ی پسماندها و تنظیف خیابان‌ها

باشد. اگرچه نقش مدیریت شهری در نمایندگی علایق شهروندان برای حکومت مرکزی و مذاکره به نمایندگی از شهروندان با ارائه دهندگان قانونی خدمات از بخش‌های دیگر ارائه دهنده، قابل انکار نیست؛ اما قدرت چانه‌زنی مدیریت شهری در جایی که به عنوان یک نهاد عمومی، کمترین کارها را بر عهده دارد، محدود می‌شود. این موضوع مساله‌ی تقسیم کارکردها و ایجاد هماهنگی میان سطوح مختلف دولتی، عمومی و خصوصی را نشان می‌دهد (Davey et al, 1996).

از سوی دیگر، مرزهای عملکردی مدیریت شهری، ممکن است کل محدوده شهر را پوشش نداده و یکپارچگی در ساختار و سازمان فضایی شهری دیده نشود. بنابراین، توان اثرگذاری مدیریت‌های اجرایی و نظارتی منفرد برای خدمات‌رسانی یا توسعه زیرساخت‌ها شدیداً محدود می‌شود. از این رو در رویکردهای مدیریت شهری (برای مثال Davey, 1993; Amos, 1993) بحث بر سر این موضوع که آیا باید یک سطح از دولت محلی وجود داشته باشد یا دو سطح تداوم دارد.

مسئله مهم دیگری که در دموکراسی غیرمتمرکز باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که نهادهای دوردست (از لحاظ فضایی و اداری) چگونه قادر به تصمیم‌گیری در امور محلی هستند. اغلب سیستم‌های مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، درگیر سطح بالایی از کنترل مرکزی هستند: تصویب بودجه، انتصاب کارکنان کلیدی، محدودیت‌ها در نرخ و میزان مالیات‌ها و بهای خدمات و عوارض محلی نمونه‌های از این کنترل‌های محدود کننده است. از سوی دیگر، سیستم‌هایی که با داشتن امکان نسبی تصمیم‌گیری در سطح محلی تا حدودی تمرکززدا هستند، نیاز دارند تا توسط سیستم موثری از پاسخ‌گویی محلی متعادل شوند. این امر نیاز به یک ساختار مناسب پاسخ‌گو و حسابرسی شفاف دارد؛ اما، همواره این موضوع حلقه‌ی مفقوده‌ی مدیریت‌های محلی است. در عمل، کنترل‌های اعمال شده از سوی

حکومت مرکزی ناموثر است؛ زیرا، مرکز ظرفیت لازم برای اجرا به صورت مناسب ندارد و فرآیند کنترلی می‌تواند مخرب و فسادآور باشد (Devas, 1997). دلینگر از این موضوع با عنوان «انسجام فسادآور» نام می‌برد (World Bank, 1995, 43).

در اغلب سیستم‌های مدیریت شهری، همپوشانی اقتدارها در سطح محلی وجود دارد. در تعداد زیادی از این سیستم‌ها، تقسیم اقتدار میان این افراد و اداره‌ی متبوع شان و شهرداری علاوه بر درگیری بر سر اینکه چه کسی قدرت دارد، هم غیرشفاف و هم بسیار سخت است. اگرچه در برخی دیگر از سیستم‌ها تلاش زیادی برای غلبه بر این گونه ناهمگونی‌های نهادی وجود دارد. به عبارت بهتر، راهبردهای ساختاری در رابطه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران متعدد در سطح شهرها و کلان‌شهرها و رابطه‌ی آن‌ها با محیط حاکمیت ملی، باید متعدد و چندوجهی و در راستای ساختار مدیریتی شهرها در نظر گرفته شود.

در پایان می‌توان ساختارهای برآمده از دموکراسی غیرمتمرکز را مسئول تصمیمات در خصوص زیرساخت‌ها، خدمات و هزینه‌های محلی دانست؛ این فرآیند شانس مدیریت اثربخش و پایدار را برای رسیدن به حکمروایی شایسته مکان-پایه بالا می‌برد (Rodinelli, 1997; World Bank, 1995; UNCHS, 1990). اما باید توجه داشت، اگرچه تلاش‌های قابل توجهی در راستای توسعه نهادی در سطح محلی در اغلب کشورهای در حال توسعه صورت گرفته؛ اما مسائل جدی‌ای در خصوص ظرفیت‌سازی انسانی در سطوح محلی برای اجرای فعالیت‌های تمرکززدا و همچنین در خصوص منابع مالی در دسترس در سطح محلی باقی مانده است.

مدل ارزیابی حکمروایی شایسته در ساختار مدیریت شهری

با وجود آنکه تلاش برای نقش آفرینی مردم در ساختار مدیریت شهری و منطقه‌ای در ایران به انقلاب مشروطه و مبارزات مدنی در آن زمان برمی‌گردد، اما

سازوکار هماهنگ کننده در سازمان فضایی شهر نقش آفرینی پیشین را تداوم دادند. لذا، در ساختار اجرایی و نظارتی، هماهنگی لازم صورت نگرفت و شکل ظاهری مردم پایگی مدیریت شهری بر فرآیند نهادی و بنیادین آن غالب شد و با وجود تشکیل مدیریت شورایی، ساختار و سازمان فضایی پیشین کماکان تداوم یافت.

در این مقاله به منظور واکاوی عدم موفقیت ساختار موجود در مدیریت شهری و حرکت به سوی اهداف توسعه‌ای، هشت شاخص بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری هیبتات در قالب دموکراسی غیرمتمرکز طراحی شد.

ارزیابی برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (هیبتات) از ساختار مدیریت شهرها که در سطح جهان یکی از مراجع مهم حکمروایی شایسته شهری به شمار می آید و بر چهار بعد اثربخشی، برابری، مشارکت و مسئولیت‌پذیری در مدیریت شهری بر مبنای رویکرد مردم-پایه تاکید دارد. اما در این نوشتار با افزودن

بی‌تردید فعالیت‌های شهرداری‌ها به شکل نوین باید مربوط به دوره بعد از مشروطیت دانست. اما به واسطه کشف نفت و سپس ملی شدن آن، پول زیادی به اقتصاد کشور سرازیر شد. در کشوری که صنعت و تفکر صنعتی در آن جایی نداشت و کشاورزی سنتی نیازی به سرمایه نمی‌دید؛ بهترین مکان برای صرف و نمود سریع سرمایه رانتهی، شهرها بودند. با واریز شدن پول نفت به شهر، کانون قدرت‌نمایی دولت از منطقه و ناحیه به شهر تغییر یافت. در همین راستا، کنترل دولت بر نظام مدیریت شهری گسترش یافت. ادامه‌ی این روند، ژن تمرکزگرایی به عنوان بخشی از ساختار حاکمیت ملی نهادینه و ساختارمند شد، تا جایی که علی‌رغم تصریح قانون اساسی به نقش شوراهای شهر در نظام حاکمیتی، تشکیل آن‌ها تا سال ۱۳۷۷ به تعویق افتاد. ولی با وجود تشکیل نهاد مقررات‌گذار و ناظر شهری، ساختار امور محلی تعریف نشد و کماکان ساختارهای اجرایی پیشین بدون واگذاری تصدی‌های اجرایی و یا تدوین

جدول ۱: شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری

شاخص	مفهوم
اثر بخشی	بررسی مکانسیم‌های موجود و محیط سیاسی-اجتماعی به منظور دستیابی به کارایی سازمانی از طریق تمرکززدایی و توانایی پیش‌بینی کارآمد در سیستم مالی و برنامه‌ریزی، خدمات رسانی، پاسخ‌گویی به موضوعات مرتبط با جامعه مدنی
برابری و مساوات	شمولیت دسترسی بدون تبعیض به نیازهای اساسی زندگی شهری، از طریق اولویت‌های نهادی با تاکید بر سیاست‌های کاهش فقر و مکانسیم‌های ایجاد شده برای پاسخ‌گویی به خدمات اساسی
حق مشارکت و شهروندمداری	مکانسیم‌های تقویت دموکراسی‌های محلی از طریق آزادی و انتخابات شهری عادلانه (UN-HABITAT, 2004).
مسئولیت‌پذیری	مکانسیم‌های موثر بر شفافیت در کارکردهای عملی حکومت‌های محلی و پاسخ‌گویی از سوی سطوح بالاتر
قانون‌مندی	حاکمیت قانون در ساختار حاکم و فراگیری آن در کلیه سطوح سرزمینی و اداری
تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی	تاکید بر منطق سرزمینی و شهری حکمروایی در مقابل منطق بخشی در جهت کاهش تفاوت موجود بین حوزه‌های سیاست‌گذاری (Schwab et al, 2001, 6).
پاک‌حسابی	توجه به موضوعات مالی و اقتصادی در ساختار مدیریت شهری (بووارد، ۱۳۹۲).
هماهنگی و جهت‌گیری توافقی	رسیدن به اجماع در تصمیم‌گیری‌ها

نگاه مکان-پایه و توجه به الزامات و مقتضیات محلی تهران، چهار شاخص دیگر نیز برای واکاوی ساختار مدیریت شهری تهران در نظر گرفته شد (جدول ۱).

شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری اصلی‌ترین مرجع برای تحقق دموکراسی غیرمتمرکز در ساختار مدیریت شهری است؛ اما، از این میان، برای رسیدن به دموکراسی غیرمتمرکز لازم است کار ویژه‌ای جداگانه برای شاخص تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی در نظر گرفت. در صورت پیاده‌سازی این مهم، راه نظام مدیریت شهری با دو رکن اساسی مردم‌پایگی و مکان‌پایگی به سوی اهداف توسعه‌ای هموار می‌شود. با این شرایط، نظام مدیریت شهری در یک محیط سرزمینی و شهروندی همبسته، در هماهنگی با ساختار حاکمیت ملی قرار می‌گیرد. از این رو اجرای حکمروایی شایسته با توجه به مقتضیات جمهوری اسلامی ایران وابسته به توسعه و نهادینه کردن شوراها و مدیریت‌های محلی است. در حقیقت، مدیریت شهری مدنظر قانون اساسی را باید حکومت محلی شهروندمدار نامید که تسهیل‌کننده و پدیدآورنده‌ی شبکه‌ای برای حضور شهروندان در قدرت تصمیم‌گیری و ناظر بر عملکرد حکومت است. در واقع، روح قانون اساسی بیانگر اداره‌ی امور محلی به دست شوراهای محلی است که بر باوری عمیق مبتنی بر شکل‌گیری نظام شورایی مطلوب یا به عبارت بهتر دموکراسی غیرمتمرکز در بستر حکمروایی شایسته تاکید دارد. اگرچه واقعیت این است که بین جایگاه کنونی شوراهای اسلامی کشور با شکل مطلوب آن و حوزه‌ی عملکرد و کارکرد حاکمیت ملی و محلی فاصله‌ی جدی وجود دارد (بوچانی و دیگران، ۱۳۹۵).

به منظور رسیدن به ساختار مطلوب نظام مدیریت شهری در قانون اساسی که منطبق بر الگوی حکمروایی شایسته شهری است تلاش می‌شود نظام مدیریت محلی به صورت جامع و چند بعدی مورد توجه قرار گیرد. در این چارچوب (شکل ۱)، در

قسمت فوقانی حاکمیت ملی یا همان دولت مرکزی قرار دارد که فرایندهای سه‌گانه آن (فرایندهای هدایتی، حمایتی و نظارتی) نظام مدیریت شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از یک طرف دولت مرکزی و نوع فرایندهای سه‌گانه آن بر نحوه انتخاب هیئت حاکمه شهری و شهردار (از سمت راست چارچوب) تأثیر گذاشته است. در طرف چپ این الگو نشان داده شده است که نظام مدیریت شهری بسته به نوع نظام ارتباطی و پاسخگویی آن به شکلی با دولت مرکزی در ارتباط است. در قسمت میانی که نشان‌دهنده فرایند اداره شهر است نهادهای دولتی محلی و حتی دولت مرکزی بر نظام مدیریت شهری تأثیرگذار بوده و از آن تأثیر می‌پذیرد.

این چارچوب بیان می‌دارد که نظام مدیریت شهری بین شهروندان از پایین و دولت مرکزی از بالا قرار گرفته و نهادهای محلی اعم از دولتی، غیردولتی و بازار هم در عرض مدیریت شهری با آن در تعامل پیوسته قرار دارند. در این الگو سه فرایند اصلی تفکیک شده‌اند:

• فرایند انتخاب و برسرکار آمدن ارکان مدیریت شهری،

• فرایند اداره شهر،

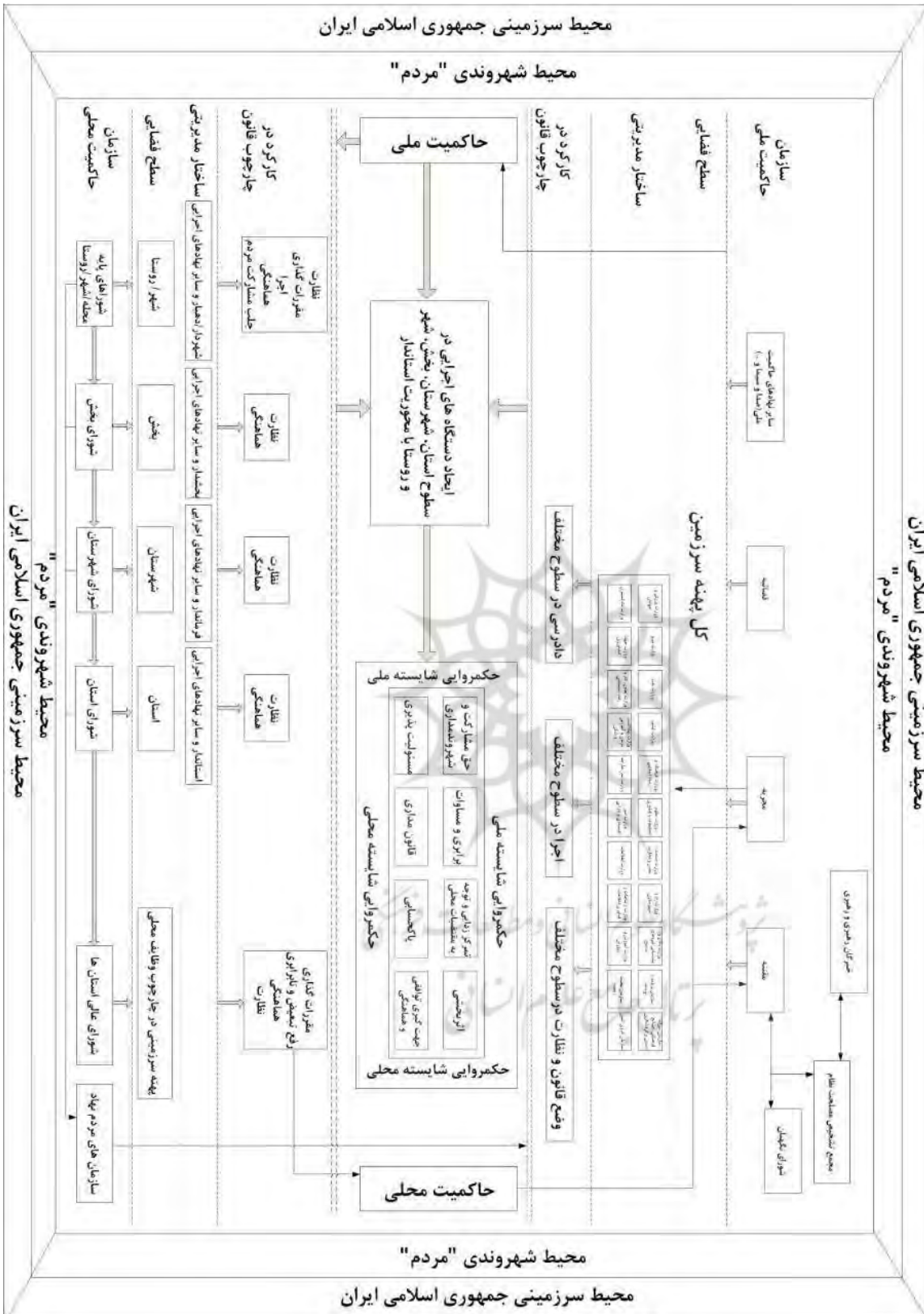
• فرایند پاسخگویی به شهروندان، دولت مرکزی و نهادهای محلی.

در عرض و طول هر یک از فرایندهای مذکور سایر بازیگران مدیریت شهری در سطح ملی و محلی بر مدیریت شهری تأثیر گذاشته و از آن تأثیر می‌پذیرند (شکل ۱).

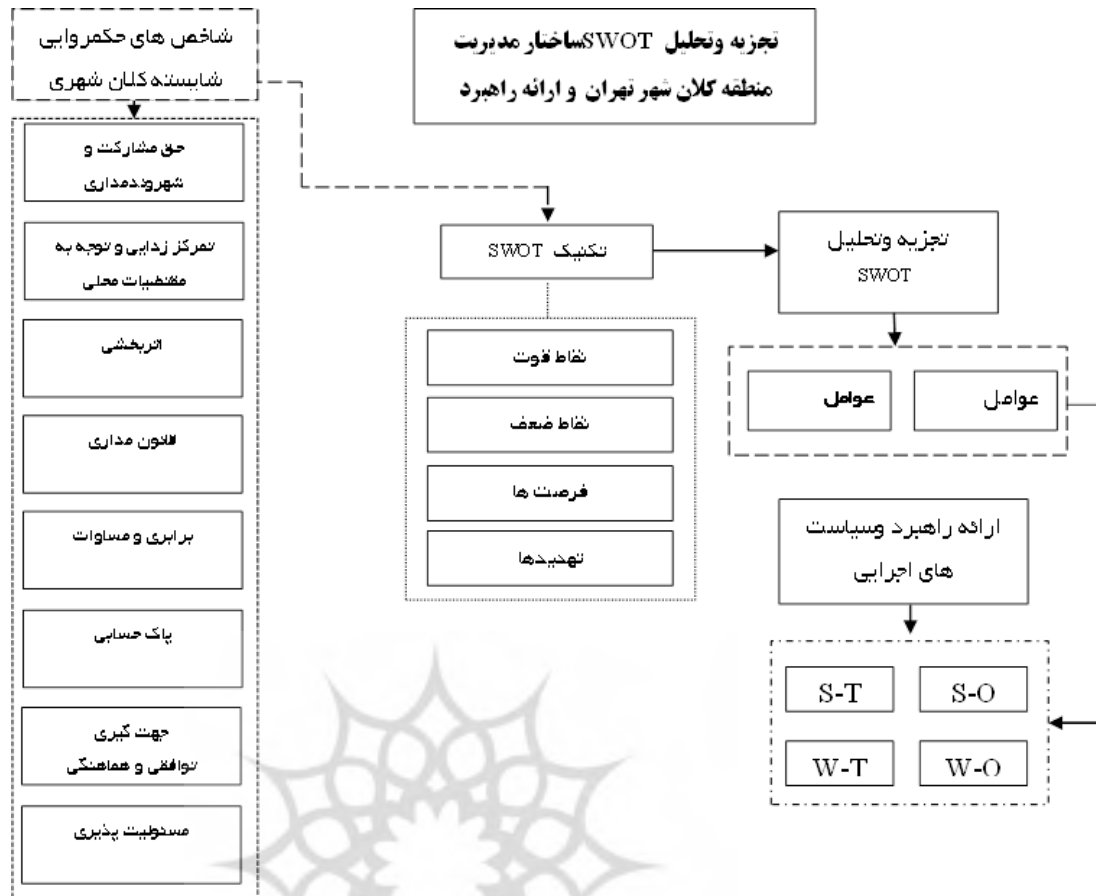
۴- روش شناسی

این پژوهش از لحاظ هدف از نوع پژوهش‌های کاربردی و از لحاظ ماهیت از نوع پژوهش‌های اکتشافی-بنیادی است. در این بررسی، ساختار مدیریت شهری تهران، به عنوان یک سازمان در نظر گرفته شده که متشکل از عناصر مختلفی است که هم از محیط خود تأثیر پذیرفته (ساختار حاکمیت ملی) و هم می‌تواند بر محیط تأثیرگذار

محیط سبزمنی جمهوری اسلامی ایران محیط شهروندی "مردم"



شکل ۱: مدل نظری تحقیق



شکل ۲: مدل اجرایی پژوهش

سطح ملی و محلی، کارشناسان و پژوهشگران که با ساختار مدیریت شهری تهران آشنایی کامل داشته را انتخاب و با استفاده از تکنیک مصاحبه باز و عمیق در یک فرایند سه مرحله‌ای مولفه‌های مبنایی و نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای فراوری مدیریت شهری تهران بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری شناسایی و ارزش‌های کمی هر کدام از آن‌ها برآورد شدند. بر اساس نتایج، سناریوی نهایی انتخاب و استراتژی‌های پیشنهادی نیز تدوین شده‌اند. محیط مورد مطالعه در این تحقیق مشتمل بر ارکان مدیریت شهری تهران است.

۵- یافته‌های تحقیق

همانطور که در روش شناسی اشاره شد، برای واکاوی نظام مدیریت شهری تهران و شناسایی تصمیم‌گیرندگان و تصمیم‌سازان داخلی و خارجی این

باشد. در بررسی عوامل درونی، به رابطه‌ی حوزه وظایف و اختیارات شهرداری تهران با شورای اسلامی شهر، شهروندان، نهادهای مدنی و بخش خصوصی توجه می‌شود. همچنین ساختار تشکیلاتی؛ وضعیت نیروی انسانی؛ فرآیند سیستم تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت؛ تهیه و اجرای طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها و تصمیم‌گیری برای سیستم مالی مدنظر قرار می‌گیرد. در تعیین عوامل بیرونی، تاثیر ساختار حاکمیت ملی بر سازمان از جنبه‌های قانون‌گذاری، کنترل و هدایت بررسی می‌شود. به منظور تحلیل ساختار مدیریت شهری از تکنیک SWOT و ماتریس ارزیابی QSPM استفاده شده است. همچنین برای شناسایی مولفه‌ها و شاخص‌های محیط درونی و بیرونی از روش دلفی بهره‌گرفته شده است. در این روش ابتدا به طور انتخابی تعدادی از مدیران در

ساختار از تحلیل استراتژیک با رویکرد حکمروایی شایسته شهری استفاده شده است. تحلیل SWOT شامل استخراج نقاط قوت، ضعف داخلی، فرصت و تهدیدات خارجی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (IFE)، ارزیابی عوامل خارجی (EFE) و در نهایت ماتریس داخلی - خارجی (IE) است. همچنین با استفاده از ماتریس SWOT استراتژی‌های مناسب با ساختار مدیریت شهری تهران اتخاذ و با ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی این استراتژی‌ها اولویت‌بندی شد.

مرحله نخست: شناخت عوامل محیطی داخلی و خارجی

در این مرحله با تشکیل جلسه SWOT با حضور کارشناسان، مدیران و نخبگان حوزه ی مدیریت شهری، ابعاد چهارگانه جدول SWOT تهیه و رتبه بندی شد. ابتدا قوت‌ها و ضعف‌ها به ترتیب فهرست و هر یک از عوامل با گرفتن نمره یک (ضعف اساسی)، دو (ضعف عادی)، سه (قوت عادی) و چهار (قوت بسیار بالا) رتبه بندی شدند. برای تعیین امتیاز نهایی، ضرایب در رتبه ضرب می‌گردد. جدول ۲ فهرست نقاط قوت و ضعف ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران را به تفکیک شاخص های حکمروایی شایسته شهری نشان می‌دهد.

همانطور که ملاحظه می‌شود از میان ۱۸ مورد ذکر شده به عنوان نقاط قوت، تامین بخش عمده درآمد پایدار از طریق عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و بهای خدمات؛ تاکید مواد قانونی شورا در خصوص مشارکت مردم در انجام فعالیت های اجتماعی، رفاهی و ...؛ تاکید قانون شورا به معرفی حسابرس مستقل و حق تصویب بودجه و تایید ذی حسابانان شهرداری توسط شورای شهر و لزوم پاسخگویی آنان بالاترین رتبه را به دست آورده و مهمترین نقاط قوت ساختار مدیریت شهری تهران محسوب می‌شوند. در ادامه ی جدول مشاهده می‌شود که در مجموع ۲۷ مورد به عنوان نقاط ضعف معرفی و رتبه بندی شده‌اند. از میان ضعف های اشاره شده، تصویب

منابع و درآمدهای ناپایدار بودجه در سنوات مختلف شهرداری در شورا؛ برنامه ریزی بالا به پایین در حوزه های مختلف؛ کم توجهی شورای شهر به مقوله فقر و نابرابری شهری؛ کم توجهی به جلب مشارکت و آگاهی دادن به شهروندان در حوزه های مختلف مدیریت شهری؛ عدم پاسخگویی ذی حسابان منتخب و عدم پیگیری شورای شهر؛ ضعف فرآیندهای مدیریتی و نظارتی بر شهرداری در شورا و تکیه بر گزارشات آن و به نتیجه نرسیدن تذکرات و سوالات اعضای شورا در ساختار مدیریت شهری تهران دارای ضعف اساسی هستند.

گردآوری فرصت‌ها و تهدیدها مانند مرحله قبل انجام شد. تنها تفاوت آن با مرحله پیش، در روش رتبه دادن به هر یک از عوامل است. در این مرحله عدد یک نشان دهنده تهدید اساسی، عدد دو بیانگر تهدید عادی، عدد سه برای فرصت عادی و عدد چهار نشانگر فرصت اساسی است. فهرست فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران در جدول ۳ به تفکیک شاخص های حکمروایی شایسته شهری آمده است. مطابق آنچه جدول ۳ نشان می‌دهد، ۱۵ مورد به عنوان مهمترین فرصت های پیش رو در زمینه ی بهبود مدیریت شهری تهران معرفی شده است. از میان این عوامل، مواردی چون تاکید برنامه های توسعه و قانون شورا بر تحقق مدیریت یکپارچه شهری و منطقه ای؛ نام بردن شوراها در قانون اساسی به عنوان رکن تصمیم گیر در اداره امور محلی، نظارت و سیاستگذاری؛ وجود اسناد حقوقی برای توانمند سازی و ساماندهی اسکان غیررسمی و فقر؛ وجود جامعه حسابرس مستقل تخصصی و آمادگی همکاری با شورا؛ الزام کلیه دستگاه های اجرایی جهت ارائه برنامه و بودجه سالانه به شورا و تاکید قانون اساسی بر حق اعتراض شورا به انحلال و رسیدگی به شکایت خارج از نوبت در دستگاه قضایی رتبه بالاتر را کسب کرده‌اند.

در بررسی تهدیدهای موجود نیز مشاهده می‌شود

جدول ۲: فهرست نقاط قوت و ضعف ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران

رتبه	پارامترها	S/W	شاخص
۴	تامین بخش عمده درآمد پایدار از طریق عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و بهای خدمات	S1	اثربخشی
۳	طرح تذکرات قانونی در ساختار مدیریت شهری	S2	
۳	وجود تجربه اجرایی در خصوص تشکیل شوراهای محلی و شورایی	S3	
۳	واگذاری اختیارات مقررات گذاری، نظارت، هماهنگی و سیاستگذاری به شورا	S4	تمرکززدایی
۳	انتخاب شهردار توسط شورای شهر و اجازه طرح سؤال و استیضاح	S5	
۳	تصویب طرح جامع و تفصیلی شهر با رویکرد رفع نابرابری و عدالت فضایی	S6	برابری
۳	الزام به علنی بودن و حق حضور مردم در جلسات شوراها	S7	حق مشارکت و شهروندمداری
۴	تاکید مواد قانونی شورا در خصوص مشارکت مردم در انجام فعالیت های اجتماعی، رفاهی و ...	S8	
۳	از سرگیری رویکرد ناحیه محوری و محله محوری در مدیریت شهر و تشکیل شورایی ها	S9	
۳	ایجاد سامانه های ارتباطی با شهروندان از قبیل ۱۳۷ و ۱۷۸۸	S10	پاکحسابی
۴	تاکید قانون شورا به معرفی حسابرس مستقل و حق تصویب بودجه	S11	
۴	تایید ذی حسابانان شهرداری توسط شورای شهر و لزوم پاسخگویی آنان	S12	
۳	حق ارسال لایحه و طرح به دو ساختار قوه مجریه و مقننه توسط شورا	S13	جهت گیری
۳	سخت بودن انحلال شورای شهر و پابندی به تداوم حق انتخاب مردم	S14	توافقی و
۲	لزوم ارسال یک نسخه از برنامه و بودجه به شورای عالی استان ها و الزام به مذاقه برای تعدیل	S15	هماهنگی
۳	تهیه و تصویب طرح جامع و تفصیلی	S16	قانون مداری
۳	وجود قوانین مترقی در حوزه مدیریت محلی در کشور	S17	
۳	لزوم پاسخگویی شهرداری و مدیران اجرایی به شورای شهر	S18	مسئولیت پذیری
۱	تصویب منابع و درآمدهای ناپایدار بودجه در سنوات مختلف شهرداری در شورا	W1	اثربخشی
۱	عدم کارآمدی و به جا ماندگی پروژه های شهری بویژه در حوزه حمل و نقل و تخصیص بودجه	W2	
۲	تاکید بسیار بر تجاری سازی در مناطق مختلف برای کسب درآمد	W3	
۲	از سرگیری سیاست نوسازی سولوی به جای نوسازی کشویی	W4	
۲	عدول از طرح جامع و تفصیلی در حوزه فضای سبز و بلند مرتبه سازی	W5	
۱	کم توجهی به مساله آلودگی هوا و تکیه بر سیاست های جابجایی	W6	
۱	کم توجهی به مقوله مدیریت بحران	W7	
۲	ورود مدیران غیرمتخصص و ایجاد انحراف در ساختار اجرایی شهرداری و بسترسازی برای کسب درآمد	W8	
۱	برنامه ریزی بالا به پایین در حوزه های مختلف	W9	تمرکززدایی
۲	ضعف شوراها و مدیریت محلی به عنوان نماینده در خصوص پیگیری تحقق مدیریت یکپارچه شهری	W10	
۱	کم توجهی شورای شهر به مقوله فقر و نابرابری شهری	W11	برابری و مساوات
۱	عدم هماهنگی دستگاه های اجرایی در زمینه ساماندهی فقر شهری	W12	
۲	پذیرش و نهادینه شدن نابرابری محیطی و انسانی در شهر	W13	
۱	کم توجهی به جلب مشارکت و آگاهی دادن به شهروندان در حوزه های مختلف مدیریت شهری	W14	حق مشارکت و
۱	تمایل شهرداری به حوزه های تبلیغی توسعه شهری	W15	شهروندمداری
۱	عدم مهارت مدیران شهری در نحوه کار با مردم و جلب رضایت آنان	W16	
۲	کم توجهی به گزارشات حسابرسی	W17	پاکحسابی
۲	خروج سازمان ها و شرکت ها از فرآیند نظارتی آیین نامه مالی و معاملات	W18	
۲	کم توجهی به ایجاد زیرساخت های قانونی و اجرایی نوین جهت شفافیت	W19	
۱	عدم پاسخگویی ذی حسابان منتخب و عدم پیگیری شورای شهر	W20	
۱	کم توجهی شورای شهر بر کارویژه های نظارتی خود و بهره گیری نامناسب از آن	W21	
۱	ضعف فرآیندهای مدیریتی و نظارتی بر شهرداری در شورا و تکیه بر گزارشات آن	W22	جهت گیری
۲	موازی کاری در دستگاه ها به دلیل نبود فرآیند یکپارچه سازی برنامه و بودجه در شورا	W23	توافقی
۲	تخریب زیر ساخت های شهری از طریق بی توجهی به قوانین در تصویب طرح های جامع و تفصیلی	W24	قانونمداری
۲	خوانش سلیقه ای قوانین فرادستی، منطقه ای و محلی در اجرا و نظارت در میان مدیران	W25	
۱	به نتیجه نرسیدن تذکرات و سوالات اعضای شورا	W26	مسئولیت
۱	عدم انتشار منظم درآمد و مصارف شهر و شهرداری توسط شورا	W27	پذیری

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۵ تابستان ۹۸
No.55 Summer 2019

جدول ۳: فهرست فرصت ها و تهدیدهای موجود در ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران

رتبه	پارامترها	O/T	شاخص
۴	تاکید برنامه های توسعه و قانون شورا بر تحقق مدیریت یکپارچه شهری و منطقه ای	O1	اثربخشی
۳	تاکید ماده ۷۸ قانون شوراها بر ارائه طرح توسط شورای عالی استان ها در خصوص کاهش تصدی شهری	O2	
۴	وجود سیاست های کلی نظام در حوزه های مختلف شهرسازی، مسکن، آمایش سرزمین، سوانح طبیعی و ...	O3	
۴	نام بردن شوراها در قانون اساسی به عنوان رکن تصمیم گیر در اداره امور محلی، نظارت و سیاستگذاری	O4	تمرکززدایی
۳	تاکید قانون اساسی بر رعایت تصمیمات شورا توسط فرماندار، استاندار و سایر مقامات دولتی	O5	
۴	تاکید اصل ۱۰۱ قانون اساسی به برنامه ریزی شوراها جهت رفع نابرابری	O6	برابری
۴	وجود اسناد حقوقی برای توانمند سازی و ساماندهی اسکان غیررسمی و فقر	O7	
۳	وجود اسناد قانونی متعدد در خصوص جلب مشارکت مردم در اداره ی امور شهر	O8	شهروندمداری
۴	وجود زمینه های نظارت بدون قید و شرط بر درآمدها و هزینه ها	O9	پاکسازی
۴	وجود جامعه حسابرس مستقل تخصصی و آمادگی همکاری با شورا	O10	
۴	حضور بالاترین افراد تصمیم گیر دستگاه های حاکمیتی و عمومی در صحن شورا جهت پاسخگویی	O11	جهت گیری
۴	الزام کلیه دستگاه های اجرایی جهت ارائه برنامه و بودجه سالانه به شورا	O12	توافقی
۴	قوانین منسجم جهت حمایت دولت در توسعه خدمات شهری خارج از قانون مالیات بر ارزش افزوده	O13	قانونمداری
۴	تاکید قانون اساسی بر حق اعتراض شورا به انجلال و رسیدگی به شکایت خارج از نوبت در دستگاه قضایی	O14	مسئولیت
۴	الزام به راه اندازی پایگاه اطلاع رسانی مصوبات و عملکرد در خصوص هزینه و درآمد شهر و مدیریت شهری	O15	پذیری
۲	از بین رفتن فضای سبز به علت اجازه ساخت و ساز در باغات و عدم توجه به نوسازی بافت فرسوده	T1	اثربخشی
۲	عدم توجه شورا و شهرداری در زمان تنظیم و تصویب بودجه به سیاست های مرتبط نظام	T2	
۲	ارائه اصلاحیه های متعدد در پایان هر سال در قالب اصلاحیه بودجه بدون توجه به برنامه های مصوب	T3	
۲	سیاسی شدن فضای شورای شهر	T4	
۲	عدم توجه به اولویت های شهر و شهروندان جهت توسعه پایدار در تنظیم برنامه و بودجه سنوات	T5	
۲	نظارت فرمانداری بر مصوبات شوراها مغایر بر اصل ۱۰۳ قانون اساسی	T6	
۲	عدم پیگیری تحقق مدیریت یکپارچه شهری و کلانشهری در دولت و مجلس	T7	
۲	کاهش اختیارات شهرداری ها و شوراها در پی اصلاح قانون	T8	
۲	عدم توجه ساختار حاکمیت ملی به ظرفیت های قانونی کشور در خصوص تمرکززدایی	T9	
۱	نابرابری در توزیع اعتبارات در مناطق شهری	T10	
۲	از سر گیری سیاست ها و برنامه های نابرابری ساز	T11	برابری و مساوات
۲	نبود برنامه ریزی برای تعدیل نابرابری ها در اجرا و نظارت	T12	حق مشارکت و شهروندمداری
۲	عدم ابلاغ و تصویب پیشنهادهای شورایی ها	T13	
۲	بهره برداری سیاسی و شخصی از مشارکت شهروندان در اداره امور شهر تهران	T14	
۱	عدم درک درست و توسعه گرا از مشارکت مردم در مدیریت شهری	T15	
۲	انحراف برنامه و بودجه شهرداری با خروج سازمان ها از فرآیند نظارتی قانون آیین نامه مالی و معاملاتی	T16	
۱	عدم پیگیری ایجاد زیرساخت های نوین جهت ایجاد شفافیت توسط شورا	T17	
۲	اجازه تصویب آیین نامه مالی و معاملاتی شرکت ها و سازمان ها به شورای سازمان خارج از قانون آیین نامه	T18	
۲	واگذاری اختیارات گسترده بودجه ای به شهردار توسط شورا	T19	
۲	نبود دیوان محاسبات شهری جهت ایجاد شفافیت	T20	
۲	عدول از تکلیف قانونی بند ۳۲ ماده ۷۱ قانون شورا جهت هماهنگی برنامه و بودجه	T21	
۱	عدم پایبندی دستگاه های اجرایی به طرح های مصوب	T22	جهت گیری و توافقی و هماهنگی
۲	نبود همگرایی برون سازمانی بین شهرداری و دولت در اجرای تصمیمات	T23	قانونمداری
۲	عدم توجه به برخی قوانین از قبیل قانون حفظ و گسترش فضای سبز مدیریت پسماند	T24	
۲	تشویق شهرداری به شهروندان در عدم رعایت قوانین جهت دریافت مبلغ تراکم و مزاد بر تراکم	T25	
۲	دور زدن برخی از قوانین و مقررات از طرف شهرداری و سایر دستگاه های اجرایی	T26	
۱	عدم پاسخگویی سایر مدیران و معاونان شهری به دلیل انتخاب شهردار توسط شورا	T27	مسئولیت
۲	انحلال نهاد نظارتی طرح های جامع و تفصیلی و عدم احیای آن	T28	پذیری
۲	کم توجهی دولت به توسعه حمل و نقل عمومی در مجموعه شهری	T29	

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۵ تابستان ۹۸
No.55 Summer 2019

جدول ۴: تعداد پارامترهای تعیین کننده ساختار مدیریت شهری تهران بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری

تعداد پارامتر		ابعاد	محیط
۴۵	۱۸	S	محیط درونی
	۲۷	W	
۴۵	۱۶	O	محیط بیرونی
	۲۹	T	
۹۰		SWOT	مجموع

جدول ۵: ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

شاخص	ضریب اهمیت	امتیاز نهایی	شاخص	ضریب اهمیت	امتیاز نهایی
اثربخشی	۰,۲۴	۰,۴۵	اثربخشی	۰,۲۴	۰,۴۷
تمرکززدایی	۰,۱۰	۰,۲۶	تمرکززدایی	۰,۱۴	۰,۳۴
برابری و مساوات	۰,۰۹	۰,۱۵	برابری و مساوات	۰,۱۰	۰,۲۹
شهروندمداری	۰,۱۴	۰,۳۴	شهروندمداری	۰,۰۸	۰,۱۸
پاکحسابی	۰,۱۵	۰,۳۶	پاکحسابی	۰,۱۶	۰,۴۳
جهت گیری توافقی	۰,۰۹	۰,۲۶	جهت گیری توافقی	۰,۱۱	۰,۳۴
قانونمداری	۰,۰۹	۰,۲۳	قانونمداری	۰,۰۸	۰,۲۳
مسئولیت پذیری	۰,۰۶	۰,۱۰	مسئولیت پذیری	۰,۱۱	۰,۳۴



مرحله دوم: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی - خارجی

در این ماتریس صاحب نظران و متخصصان، عوامل داخلی و خارجی موثر بر ارائه راهبردهای ساختار مدیریت شهری تهران را قضاوت و ارزش گذاری کردند. برای تعیین استراتژی مناسب برای اجرای حکمروایی شایسته در کلان شهر تهران مجموع امتیازات نهایی در ماتریس های IFE و EFE برای

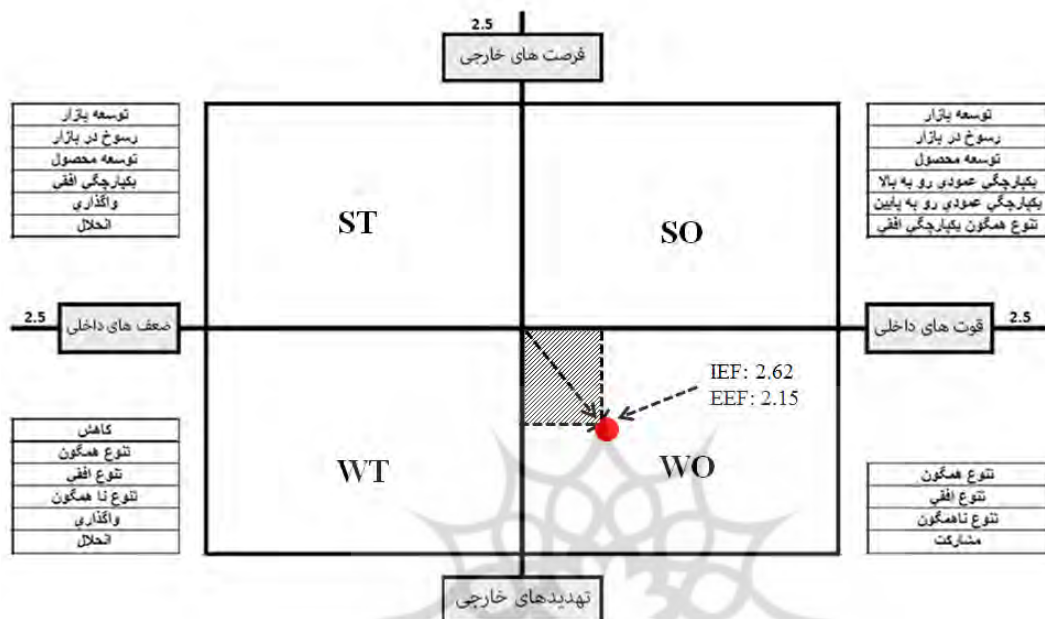
ارزیابی عوامل داخلی-خارجی محاسبه شد. در ارزیابی عوامل داخلی و خارجی بر مبنای شاخص های حکمروایی شایسته شهری، جدول ۵ نشان می دهد در محیط داخلی شاخص هایی چون اثربخشی، پاک حسابی و حق مشارکت و شهروندمداری به ترتیب با ضرایب اهمیت ۰,۲۴، ۰,۱۵ و ۰,۱۴ بیشترین اهمیت در میان هشت شاخص مورد بررسی، کسب کردند. از سوی دیگر، یافته ها نشان می دهد

از میان ۲۹ تهدید، موارد عدم پایداری دستگاه های اجرایی به طرح های مصوب، عدم درک درست و توسعه گرا از مشارکت مردم در مدیریت شهری؛ نابرابری در توزیع اعتبارات در مناطق شهری و عدم پاسخگویی سایر مدیران و معاونان شهری به دلیل انتخاب شهردار توسط شورا از جمله مهمترین تهدیدهای ساختار مدیریت شهری تهران محسوب می شوند.

بنابراین در مجموع ملاحظه می شود برای تبیین ساختار مدیریت شهری تهران بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری از تعداد ۹۰ پارامتر استفاده شده است. هر کدام از ابعاد مورد اشاره مشتمل بر هشت شاخص شامل اثربخشی، تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی، برابری و مساوات، حق مشارکت شهروندی، پاکحسابی، جهت گیری توافقی، قانونمداری و مسئولیت پذیری بوده است (جدول ۴).

جدول ۶: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

امتیاز نهایی	ضریب اهمیت	
۲,۱۵	۱,۰۰	عوامل داخلی
۲,۶۲	۱,۰۰	عوامل خارجی



شکل ۳: ماتریس ارزیابی موقعیت و اقدام استراتژیک

مرحله سوم: تدوین و اولویت بندی استراتژی ها
الف) ماتریس ارزیابی موقعیت و اقدام استراتژیک
در این ماتریس، نقطه ی تقاطع امتیاز نهایی حاصل از ماتریس IFE و EFE برای تعیین موقعیت ساختار مدیریت شهری تهران در رویکرد حکمروایی شایسته شهری، تعیین کننده نوع استراتژی مورد نیاز برای ساختار مدیریت شهری تهران به عنوان یک ساختار مدیریتی است.

شکل ۳ نشان می دهد که موقعیت ساختار مدیریت شهری تهران به لحاظ شاخص های حکمروایی شایسته شهری از نظر درونی دارای ضعف است که می تواند از طریق فرصت های بیرونی که به صورت بالقوه فراهم شده، بهبود یابد. به عبارت دیگر، با برنامه ریزی استراتژیک بازنگرانه می توان از طریق به کارگیری فرصت ها، نقاط ضعف سازمان را کاهش داد

شاخص های اثربخشی، پاک حسابی و تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی به ترتیب با ضرایب ۰,۱۷، ۰,۱۶ و ۰,۱۴، بیشترین اهمیت را در محیط خارجی ساختار مدیریت کلان شهر تهران دارند.

لازم به ذکر است، که امتیاز نهایی شاخص های مذکور در محیط داخلی و خارجی پس از تأثیرگذاری رتبه ی عوامل ذیل هر شاخص، بیشتر از سایر شاخص ها بدست آمد. مجموع این امتیازات ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی را تشکیل داد (جدول ۶).

همانطور که مشاهده می شود، جمع امتیاز نهایی ماتریس IFE برابر با ۲,۱۵ و امتیاز نهایی ماتریس EFE عدد ۲,۶۲ بدست آمده است. بدیهی است که امتیاز نهایی حاصل از عوامل خارجی و داخلی در ماتریس IE برای تعیین استراتژی مناسب استفاده می شود.



شکل ۴: اصول و تاکیدات سناریوهای چهارگانه

جدول ۷: استراتژی‌های پیشنهادی بازنگرانه

تهدیدها (Ts)	فرصت‌ها (Os)	محیط خارجی / محیط داخلی
		قوت‌ها (Ss)
	<p>استراتژی اول: اصلاح ساختاری نظام مدیریت شهری تهران</p> <p>استراتژی دوم: بسط نظارت، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی مردم- پایه: «برنامه‌ریزی از پایین به بالا»</p> <p>استراتژی سوم: پایبندی به الزامات و مقتضیات فضایی کلان‌شهر تهران در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی</p> <p>استراتژی چهارم: اتخاذ تدابیر لازم جهت رسیدن به پایداری درآمدی و هزینه‌ی شهری</p>	ضعف‌ها (Ws)

و بهبود بخشید. فرصت‌های موجود که ساختار حاکم فراهم کرده است، چهار دسته استراتژی طراحی شد. محورهایی که استراتژی‌ها و راه‌کارها در قالب آن مطرح شده به صورت ذیل معرفی می‌شوند.

در گام بعدی، بر اساس اصول برنامه‌ریزی استراتژیک، برای هر کدام از استراتژی‌های تعریف شده در مرحله قبل، راهکارهای اجرایی تعریف شده است (جدول ۸).

ج) اولویت بندی استراتژی‌های پیشنهادی

ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی یک روش تحلیلی است که به وسیله آن جذابیت نسبی استراتژی‌ها مشخص می‌شود؛ به این معنی که

بر اساس نتایج حاصل از تحلیل داده‌های حاصل از نظر سنجی از مدیران و کارشناسان استراتژی‌های مورد نیاز بر اساس سناریوی منتخب تعریف می‌شوند. در این مرحله نوع استراتژی‌ها و تاکیدات آنها در هر سناریو بر اساس شکل ۴ است.

ب) تدوین استراتژی‌های پیشنهادی

با توجه به بررسی انجام شده از وضعیت موجود شاخص‌های حکمروایی شهری در ساختار مدیریت شهری تهران، در نهایت برنامه‌ریزی با هدف بهبود ساختار، باید با رویکرد بازنگرانه انجام شود. در این رویکرد، با هدف کاهش نقاط ضعف با استفاده از

جدول ۸: استراتژی های بازنگرانه و راهکارهای اجرایی به منظور انطباق ساختار مدیریت شهری تهران با رویکرد

حکمروابی شایسته شهری

راهکارهایی اجرایی	استراتژی
<p>- تعریف حقوقی امور و تصدی‌های محلی براساس مقتضیات فضایی کلان‌شهر تهران و تنظیم قانون در این خصوص</p> <p>- تفکیک قانونی امور ملی و محلی در سطح کلان‌شهر تهران و واگذاری تصدی‌های اجرایی به مدیریت شهری</p> <p>- دگرگونی در خصوص انتخاب و پاسخگویی مدیران اجرایی دستگاه‌های خدمات رسان شهری کلان‌شهر تهران</p> <p>- تدوین برنامه و بودجه یکپارچه و هماهنگ محلی برای اداره ساختار فضایی کلان‌شهر تهران</p> <p>- استقرار مدیریت یکپارچه در امور اجرایی با محوریت شهرداری</p>	<p><u>استراتژی اول:</u> اصلاح ساختاری نظام مدیریت شهری تهران</p>
<p>تعریف حدود و ثغور مقررات‌گذاری و نظارت شوراهای محلی از طریق فرآیند قانون‌گذاری</p> <p>- ایجاد سازوکارهای تحقق نظارت با محوریت شوراهای محلی</p> <p>- دگرگونی در ساختار انتخابات مدیریت محلی و تاکید بر تخصصی بودن تصمیمات این نهاد</p> <p>- تقویت چارچوب‌های پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مدیران به نهاد شورای شهر</p> <p>- برنامه‌ریزی برای جلب مشارکت شهروندان و گسترش نظارت همگانی و شفافیت</p> <p>- کاهش نگرش سلیقه‌ای مدیران بخشی در سطح کلان‌شهر</p> <p>- ایجاد هماهنگی ساختاری از طریق الزام پاسخ‌گویی بخش دولتی و عمومی</p> <p>- جلوگیری از عدول از قوانین و برنامه‌های فرادست</p>	<p><u>استراتژی دوم:</u> بسط نظارت، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی مردم- پایه: «برنامه‌ریزی از پایین به بالا»</p>
<p>- پایبندی به شرایط هویتی و جغرافیایی کلان‌شهر تهران در نظام ساخت و ساز</p> <p>- جلوگیری از گسترش فیزیکی شهر با توجه به محدودیت محیطی مانند منبع آبی</p> <p>- تاکید بر رویکرد جابجایی کمتر و دسترسی بیشتر و توسعه سیستم حمل و نقل عمومی</p> <p>- جلوگیری و ممنوعیت ساخت و ساز در زیرساخت‌های عمومی شهر مانند رودردها و باغات و حریم شهر</p> <p>- توجه تام به ساختار زمین‌ساختی ناایمن کلان‌شهر تهران در نظام شهرسازی، معماری و عمران شهری</p>	<p><u>استراتژی سوم:</u> پایبندی به الزامات و مقتضیات فضایی کلان‌شهر تهران در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی</p>
<p>- دگرگونی در ساختار درآمد- هزینه شهرداری با در نظر گرفتن واقعیت‌های اقتصادی کلان‌شهر تهران</p> <p>- یکپارچگی برنامه و بودجه برای جلوگیری از موازی کاری و نابرابری و ارتقای بهره‌وری</p> <p>- تقویت نظارت مالی شورا از طریق استقرار دیوان محاسبات شهری و زیرساخت‌های نرم افزاری شفافیت بخش</p> <p>- حذف هزینه‌های غیر ضرور و اولویت بخشی به پروژه‌های حمل و نقل عمومی</p> <p>- تاکید بر برون سپاری ماموریت‌ها و تصدی‌های اجرایی و استفاده از مشارکت بخش خصوصی در خدمات رسانی شهری</p> <p>- حذف تدریجی منابع درآمدی ناشی از شهر فروشی (در یک دوره پنج ساله)</p>	<p><u>استراتژی چهارم:</u> اتخاذ تدابیر لازم جهت رسیدن به پایداری درآمدی و هزینه‌ی شهری</p>

جدول ۹- ماتریس QSMP به تفکیک عوامل داخلی و خارجی

O/T	ضریب اهمیت	استراتژی اول		استراتژی دوم		استراتژی سوم		استراتژی چهارم	
		نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت
O1	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O2	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O3	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O4	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O5	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O6	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O7	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O8	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O9	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O10	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O11	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O12	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O13	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O14	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
O15	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T1	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T2	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T3	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T4	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T5	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T6	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T7	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T8	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T9	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T10	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T11	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T12	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T13	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T14	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T15	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T16	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T17	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T18	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T19	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T20	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T21	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T22	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T23	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T24	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T25	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T26	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T27	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T28	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
T29	۴	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
مجموع	۴۵	-	۴۶۵	-	۴۶۵	-	۴۶۵	-	۴۶۵

S/W	ضریب اهمیت	استراتژی اول		استراتژی دوم		استراتژی سوم		استراتژی چهارم	
		نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت
S1	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S2	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S3	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S4	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S5	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S6	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S7	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S8	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S9	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S10	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S11	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S12	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S13	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S14	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S15	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S16	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S17	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
S18	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W1	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W2	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W3	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W4	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W5	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W6	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W7	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W8	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W9	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W10	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W11	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W12	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W13	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W14	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W15	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W16	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W17	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W18	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W19	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W20	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W21	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W22	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W23	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W24	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W25	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W26	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
W27	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳
مجموع	۴۵	-	۴۶۵	-	۴۶۵	-	۴۶۵	-	۴۶۵

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۵ تابستان ۹۸
No.55 Summer 2019

جذابیت نسبی و عدد چهار، بسیار جذاب. در آخر جمع نمرات جذابیت عوامل، بیانگر جذابیت نسبی هر یک از استراتژی‌ها در ماتریس عوامل داخلی و خارجی است (جدول ۹). میزان و امتیاز جذابیت هر استراتژی بر مبنای اطلاعات هدف و قضاوت همراه با تخصص استراتژیست‌ها و نخبگان بدست آمده است.

با استفاده از ماتریس QSMP مجموع نمرات عوامل داخلی و خارجی به صورت جداگانه محاسبه و

تعیین می‌کند که میزان موفقیت استفاده از عوامل سرنوشت ساز داخلی و خارجی چقدر است. در این روش با توجه به تحلیل SWOT استراتژی‌هایی را که نظام مدیریت شهر تهران می‌تواند به اجرا در آورد مشخص کرده و سپس نمره‌های جذابیت هر استراتژی در ارتباط با هر عامل از ماتریس عوامل داخلی و خارجی تعیین می‌شود. ضریب جذابیت به این صورت نمره گذاری شد: عدد یک، بدون جذابیت؛ عدد دو، تا حدی جذاب؛ عدد سه، دارای

جدول ۱۰- اولویت بندی استراتژی‌ها

اولویت	ارزش نهایی	نمره جذابیت		نام استراتژی	شماره استراتژی
		عوامل داخلی	عوامل خارجی		
دوم	۲,۶۳	۲,۶۵	۲,۶۱	اصلاح ساختاری نظام مدیریت کلان شهری تهران	اول
اول	۲,۹۸	۲,۹۴	۳,۰۲	بسط نظارت، مقررات گذاری و برنامه ریزی مردم- پایه	دوم
چهارم	۱,۳۳	۱,۲۱	۱,۴۵	پایبندی به الزامات و مقتضیات فضایی شهر تهران در نظام سیاستگذاری و برنامه ریزی	سوم
سوم	۲,۶۸	۲,۶۶	۲,۷	اتخاذ تدابیر لازم جهت رسیدن به پایداری درآمدی و هزینه‌ی شهری	چهارم

می توان به مواردی از قبیل ساختار مدیریت کلان شهر تهران ورود مدیران غیرمتخصص و ایجاد انحراف در ساختار اجرایی شهرداری و بسترسازی برای کسب درآمد، پذیرش و نهادینه شدن نابرابری محیطی و انسانی در شهر، ضعف شوراها و مدیریت محلی به عنوان نماینده در خصوص پیگیری تحقق مدیریت یکپارچه شهری، کم توجهی به گزارشات حسابرسی و موازی کاری در دستگاه ها به دلیل نبود فرآیند یکپارچه سازی برنامه و بودجه در شورا اشاره کرد. مواردی همچون الزام کلیه دستگاه های اجرایی جهت ارائه برنامه و بودجه سالانه خود به شورا به منظور یکپارچگی برنامه و بودجه، حضور بالاترین افراد تصمیم گیر دستگاه های حاکمیتی و عمومی در صحن جهت پاسخگویی به مطالبات شورا و الزام به راه اندازی پایگاه اطلاع رسانی مصوبات و عملکرد در خصوص هزینه و درآمد شهر و مدیریت شهری در زمره ی فرصت ها و عدم پاسخگویی سایر مدیران و معاونان شهری به دلیل انتخاب شهردار توسط شورا، دور زدن برخی از قوانین و مقررات از طرف شهرداری و سایر دستگاه های اجرایی، عدم درک درست و توسعه گرا از مشارکت مردم در مدیریت شهری، نبود دیوان محاسبات شهری جهت ایجاد شفافیت، از سر گیری سیاست ها و برنامه های نابرابری ساز و عدم توجه ساختار حاکمیت ملی به ظرفیت های قانونی کشور در خصوص تمرکززدایی از مهمترین تهدیدهای فراروی ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران به شمار می آید.

تحلیل این وضعیت در چارچوب برنامه ریزی

میانگین آن‌ها به عنوان ارزش نهایی، استراتژی‌ها را اولویت بندی کرد (جدول ۱۰).

در نهایت مطابق با جدول ۱۰ و با بررسی نمره‌های بدست آمده برای هر یک از استراتژی‌ها مشخص شد که استراتژی دوم، بسط نظارت، مقررات گذاری و مردم ریزی مردم پایه: «برنامه ریزی پایین به بالا» اولویت اجرایی بالاتری دارد و ساختار مدیریت شهری تهران را کمک خواهد کرد تا با اجرای آن به اهداف خود نزدیک تر شود.

۶- بحث و نتیجه گیری

در این نوشتار با ابزارهای تحلیل استراتژیک، فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط قوت و ضعف ساختار مدیریت شهری تهران بررسی و نشان داد علی رغم تجربه‌ی انباشته شهرنشینی و مدیریت شهری در تهران، روند نامناسب توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی، شرایط انسانی و محیطی را رو به سوی بحران نهاده و چالش‌های اساسی در سطح کلان‌شهر تهران متصور است. ریشه این نابسامانی و ناپایداری در ناسازواری ساختار مدیریت شهری نهفته است.

مهمترین نقاط قوت را مواردی از قبیل تامین بخش عمده درآمد پایدار از طریق عوارض حاصل از مالیات برارزش افزوده و بهای خدمات، تاکید مواد قانونی شورا در خصوص مشارکت مردم در انجام فعالیت های اجتماعی، رفاهی و تاکید قانون شورا به معرفی حسابرسان مستقل و حق تصویب بودجه، گزارش های تلفیقی و ساختار نظارتی شورا بر شرایط مالی شهرداری تشکیل می دهد. در مهمترین نقاط ضعف،

استراتژیک نشان داد که نظام مدیریت شهری در کلان شهر تهران، علی رغم داشتن فرصت‌های بیرونی دارای ضعف درونی است و در موقعیت استراتژی بازنگرانه قرار دارد. در ماتریس برنامه‌ریزی استراتژیک کمی با اهمیت‌ترین استراتژی، بسط نظارت، مقررات‌گذاری و برنامه‌ریزی مردم پایه: «برنامه‌ریزی پایین به بالا» است. در این استراتژی لازم است جهت برنامه‌ریزی از پایین به بالا، محدوده‌ی مقررات‌گذاری و نظارت شوراهای محلی از طریق فرآیند قانون‌گذاری تعریف و با ایجاد سازوکارهای نظارت با محوریت شوراهای محلی در ساختار انتخابات مدیریت محلی و تاکید بر تخصصی بودن تصمیمات این نهاد دگرگونی ایجاد شود. این مهم از طریق تقویت چارچوب‌های پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مدیران به نهاد شورای شهر، برنامه‌ریزی برای جلب مشارکت شهروندان و گسترش نظارت همگانی، شفافیت و کاهش نگرش سلیقه‌ای مدیران بخشی محقق می‌شود.

منابع

- ۱) بوچانی، محمد حسین (۱۳۹۱)، «موانع ساختاری و سیاسی تغییر نقش شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی خدماتی _ اجتماعی»، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۳ (۸)، ۵۱-۶۳.
- ۲) بوچانی، محمدحسین و دیگران (۱۳۹۵)، «دموکراسی محلی»، تهران، انتشارات قدیانی.
- ۳) بووارد، تونی، لوفلر، الکه (۱۳۹۲)، «حکمروایی و مدیریت عمومی»، اشرف رحیمیان، تهران، نشر شهر.
- ۴) حافظ نیا، محمد رضا، کاویانی راد، مراد (۱۳۸۳)، «افق‌های جدید در جغرافیای سیاسی»، تهران، انتشارات سمت.
- ۵) سیموز، مارتین (۱۳۸۳)، «مدیریت کلانشهری: حکمروایی کلان شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن» حمید خادمی، فصلنامه مدیریت شهری، ۸ (۱۷)، تهران، ۶۰ - ۶۷.
- ۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶)، تدوین جهانگیر منصور، تهران، نشر دوران.

۷) مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۴)، «بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی مدیریت کلان شهر تهران»، گزارش شماره ۱ تا ۷. تهران.

۸) مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۸)، «تدوین سیاست‌های کلی ارتقای جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی- مدیریتی کشور و طراحی سازو کار اجرایی تحقق مدیریت کارآمد شهری در تهران»، تهران.

۹) نظریان، الف و رحیمی، م (۱۳۹۲)، «ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر»، فصلنامه مدیریت شهری، ۱۱ (۳۱)، ۱۲۵-۱۳۷.

۱۰) Amos, Jim, "Planning and managing urban services", in Devas, Nick and Carole Rakodi (eds), *Managing Fast Growing Cities*, Harlow, Longman, ۱۹۹۳.

۱۱) Arthur, J, Stoner, F, Freeman, E, Gilbert, D, "Management", Prentice-Hall International, ۱۹۹۵.

۱۲) Davey, K, "The institutional framework for planning and the role of local government", in Devas, Nick and Carole Rakodi (eds), *Managing Fast Growing Cities*, Harlow, Longman, ۱۹۹۳.

۱۳) Davey, K. J, "The Challenge of Growth", *Urban Management*, Avebury, ۱۹۹۶.

۱۴) Devas, N, "Indonesia: what do we mean by decentralization?" *Public Administration and Development*, Vol ۱۲, pp.۳۵۱-۳۶۷, ۱۹۹۷.

۱۵) Gasparini, A., Ferluga, E. "SWOT analysis in three cross-border areas, Strategies and actions to plan cross-border cooperation", *ISIG Quarterly of International Sociology*, ۱۴(۳), ۲۰۰۵.

۱۶) Rondinelli, D.A., "Decentralizing Urban Development Programs", Washington DC, United States Agency for International Development, ۱۹۹۰.

۱۷) Saltzstein A.L., "Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government", *Urban Affairs Review*, ۴۴, ۲۰۰۸.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۵ تابستان ۹۸
No.55 Summer 2019

۱۸) Schwab, B., Kubler, D. and Walti, S, "Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland", Paper Prepared for the Workshops: Governance and Democratic Legitimacy at the ۲۹th, ۲۰۰۱.

۱۹) Shah, A, "Participatory Budgeting; Public Sector Governance and Accountability Series"; World Bank, ۲۰۰۷.

۲۰) Short J.R., "Black Holes and Loose Connections in the Global Urban Network" ۲۰۰۴.

۲۱) Stren, Richard E. and Rodney R. White (eds), "African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth", Boulder, Westview, ۱۹۸۹.

۲۲) UN Centre for Human Settlements, "An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements", Oxford University Press, ۱۹۹۶.

۲۳) UN-HABITAT., "The urban governance index: a tool of the quality of urban governance" New-York and Geneva, Vol.۱۰, No.۴, ۲۹۷-۳۲۴, ۲۰۰۴.

۲۴) World Bank, "Better Urban Services: Finding the Right Incentives", Washington DC, World Bank, ۱۹۹۵.

۲۵) World Bank, "World Development Report ۱۹۹۷: The State in a Changing World", Washington DC, World Bank. ۱۹۹۷.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management

شماره ۵۵ تابستان ۹۸
No.55 Summer 2019

■ ۲۶ ■

شپوشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی