





دانشگاه آزاد اسلامی

واحد کیش

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد (M.Sc)

رشته مدیریت اجرایی

موضوع:

رتبه‌بندی موانع استقرار مدیریت یکپارچه در شهرداری تهران با

رویکرد تصمیم‌گیری چند معیاره (MADM)

استاد راهنما:

دکتر مجید نیلی احمدآبادی

پژوهشگر:

محمد سالاری

بهار ۱۳۹۴

فرم هیات داوران : (صورتجلسه دفاع)



## مشور اخلاقی



مساوت پژوهش و فن آوری

به نام خدا

## مشور اخلاق پژوهش

بیاباری از خداوند سبحان و اعتقاد به این که عالم محضر خداست و همواره نامحرم بر احوال انسان و به منظور پاس داشت مقام بلند دانش و پژوهش و نظریه ایست جایگاه دانشگاه در اخلاقی فرسنگ و تمدن بشری، مادامشبحان و احسانه بیات علمی

و اصدای دانشگاه آزاد اسلامی متعهدی کردیم اصول زیر را در انجام خبایثت های پژوهشی مد نظر قرار داده و از آن تخطی نکنیم:

۱- اصل حقیقت جویی: تلاش در راستای پی جویی حقیقت و وفاداری به آن و دوری از مرکز گزینگی پنهان سازی حقیقت.

۲- اصل رعایت حقوق: التزام به رعایت کامل حقوق پژوهشگران و پژوهشگران (انسان، حیوان و نبات) و سایر صاحبان حق.

۳- اصل مالکیت مادی و معنوی: تمهید به رعایت کامل حقوق مادی و معنوی دانشگاه و کلیه به کاران پژوهش.

۴- اصل منافع ملی: تمهید به رعایت مصلح ملی و در نظر داشتن به پیشبرد توسعه کشور و کلیه مراحل پژوهش.

۵- اصل رعایت انصاف و امانت: تمهید به اجتناب از مرکز گزینی جانب داری غیر علمی و حفاظت از اموال، تجهیزات و منابع در اختیار.

۶- اصل رازداری: تمهید به صیانت از اسرار و اطلاعات محرمانه افراد، سازمان، کشور و کلیه افراد و نهاد های مرتبط با تحقیق.

۷- اصل احترام: تمهید به رعایت حریم با حرمت با انجام تحقیقات و رعایت جانب تعدد و خودداری از مرکز گزینی حرمت شکنی.

۸- اصل ترویج: تمهید به رواج دانش و اشتهار نتایج تحقیقات و انتقال آن به به کاران علمی و دانشمندان به غیر از مواردی که منع قانونی دارد.

۹- اصل برکت: التزام به برکت جویی از مرکز گزینی رفاه غیر حرفه ای و اعلام موضع نسبت به کسانی که حوزه علم و پژوهش را به شبهه های غیر علمی می آلودند.

استاد ارجمند جناب آقای دکتر مجید نیلی احمدآبادی به پاس نعمت توفیق و ادای وظیفه بر خود لازم می‌دانم که صمیمانه‌ترین قدردانی‌ها را نثار شما بنمایم که دلسوزانه مجموعه علم و دانش خویش را در اختیار من گذاشتید و در تهیه این پایان‌نامه اگر موفقیتی حاصل گشت قسمت اعظم آن مدیون راهنمایی‌های بی‌شائبه شما بزرگوار گرانقدر بود.

جناب آقایان .....، تقدیر و تشکر شایسته از شما استادان فرهیخته و فرزانه که با نکته‌های دلاویز و گفته‌های بلند، صحیفه‌های سخن را علم پرور نموده و همواره راهنما و راه‌گشای نگارنده در اتمام و اکمال پایان‌نامه این حقیر بوده است.

تقدیم به .....

لحظات ناب باور بودن، لذت و غرور دانستن، جسارت خواستن، عظمت رسیدن و تمام تجربه‌های یکتا و زیبای زندگیم، مدیون حضور آنهاست.

## چکیده

شهرداری تهران سازمانی است مردم نهاد که طی مرور سالها مسئولیتهای زیادی بر آن افزوده شده است. لیکن بدنه سازمانی و فرایندهایی که در شهرداری تهران و سایر شهرداریها حکمفرماست همان ساختار اولیه است و صرفا به حجم و پیچیدگی آن افزوده شده است. مدیریت یکپارچه شهری راه حلی است که در برخی کشورهای توسعه یافته برای حل معضلات شهرداریها اتخاذ گردیده و باعث شده تداخل مسئولیتهای شهرداری با سایر نهادهای دولتی و حکومتی به حداقل برسد و کیفیت و سرعت مدیریت شهری افزایش یابد. شهرداری تهران مدتهاست که در زمینه استقرار مدیریت یکپارچه شهری در حال مطالعه است و مقالات متعددی توسط محققین در این زمینه منتشر گردیده است. لیکن در این راستا موانعی وجود دارد که بدون اطلاع از آنها و برنامه ریزی برای رفع آنها نمی توان به این مهم دست یافت. در این تحقیق ابتدا موانع استقرار مدیریت یکپارچه شهری در تهران شناسایی شده و سپس توسط تکنیکهای MCDM اولویت بندی گردیده اند. در این زمینه ۱۹ عامل بعنوان موانع استقرار مدیریت یکپارچه شهری در تهران شناسایی شد و در سه دسته تحت عناوین موانع قانونی، موانع محیطی و موانع اجرایی طبقه بندی شدند. داده های این تحقیق بر اساس تکنیک TOPSIS تحلیل گردیده و در پایان، یک رتبه بندی از عوامل فوق ارائه شد.

## واژگان کلیدی:

مدیریت یکپارچه شهری، شهرداری تهران، MCDM، TOPSIS.

## فهرست مطالب

|    |  |
|----|--|
| ۲  | ۱-۱- مقدمه                                       |
| ۲  | ۲-۱- بیان مسئله                                  |
| ۴  | ۳-۱- اهمیت و ضرورت تحقیق                         |
| ۵  | ۴-۱- اهداف و سؤالات تحقیق                        |
| ۵  | ۵-۱- متغیرها و واژه های کلیدی                    |
| ۷  | ۱-۲- مقدمه                                       |
| ۷  | ۲-۲- شهر و مدیریت شهری                           |
| ۹  | ۳-۲- مدل های مدیریت شهری در اروپا و آمریکا       |
| ۱۷ | ۴-۲- مدل کنونی اداره امور شهر در ایران           |
| ۲۱ | ۵-۲- نقائص و آسیبهای مدل کنونی مدیریت شهری تهران |
| ۲۴ | ۶-۲- تحلیل الگوی مدیریتی کلانشهر تهران           |
| ۲۷ | ۷-۲- تفاوت های مدیریت شهری سنتی و یکپارچه        |
| ۳۰ | ۸-۲- یکپارچگی                                    |
| ۳۱ | ۹-۲- روابط سازمانی و هماهنگی در مدیریت یکپارچه   |
| ۳۲ | ۱۰-۲- مدیریت یکپارچه شهری                        |
| ۳۵ | ۱۱-۲- مدیریت یکپارچه شهری در شهر تهران           |
| ۴۲ | ۱-۳- مقدمه                                       |
| ۴۲ | ۲-۳- روش تحقیق                                   |
| ۴۳ | ۳-۳- متغیرهای تحقیق (مدل مفهومی تحقیق)           |
| ۴۵ | ۴-۳- روش گردآوری اطلاعات                         |
| ۴۵ | ۵-۳- جامعه و نمونه آماری                         |
| ۴۶ | ۶-۳- روش تحلیل داده ها                           |
| ۴۶ | ۷-۳- جمع بندی و خلاصه فصل                        |
| ۴۸ | ۱-۴- مقدمه                                       |
| ۴۸ | ۲-۴- روش تحلیل داده ها                           |
| ۴۹ | ۳-۴- حل مدل TOPSIS                               |
| ۵۸ | ۱-۵- مقدمه                                       |
| ۵۸ | ۲-۵- پاسخ به سؤالات تحقیق                        |
| ۶۰ | ۳-۵- پیشنهادات کاربردی تحقیق                     |
| ۶۱ | ۴-۵- پیشنهادات تحقیقاتی                          |
| ۶۲ | ۶- منابع   |

## فهرست جداول

- جدول ۱: تناظر اهداف و سوالات تحقیق ..... ۵
- جدول ۲: طبقه‌بندی کشورهای اروپایی بر حسب مدل حکومتی محلی ..... ۱۱
- جدول ۳: مزایا و معایب انواع مدل‌های مدیریت شهری در آمریکا ..... ۱۶
- جدول ۴: ویژگی‌های مدل‌های مختلف مدیریت شهری در ایران ..... ۱۹
- جدول ۵: تفاوت مدیریت سنتی با مدیریت یکپارچه شهری ..... ۲۹
- جدول ۶: حوزه‌ها و ماموریت‌های مدیریت شهری و سازمان مرتبط با آن ..... ۳۸
- جدول ۷: مدل تحقیق بر اساس تکنیک TOPSIS ..... ۴۴
- جدول ۸: وزن خبرگان توسط روش آنتروپی شانون ..... ۴۹
- جدول ۹: ماتریس نرمال وزین (V) ..... ۵۰
- جدول ۱۰: ایده‌آلهای مثبت و منفی ..... ۵۲
- جدول ۱۱: فاصله‌گزینیه‌ها از ایده‌آلهای ..... ۵۳
- جدول ۱۲: شاخص برتری نسبی گزینیه‌ها بر اساس TOPSIS ..... ۵۴
- جدول ۱۳: مرتب‌سازی گزینیه‌ها بر اساس شاخص برتری نسبی TOPSIS ..... ۵۴
- جدول ۱۴: اولویت‌بندی گزینیه‌ها بر اساس روش TOPSIS ..... ۵۵
- جدول ۱۵: تعیین اهمیت دسته‌های سه‌گانه در موانع عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری ..... ۶۰

## فهرست شکلها

- شکل ۱: مدل‌های اصلی و غالب مدیریت شهری ..... ۹
- شکل ۲: مدل‌های مدیریت شهری در ایالات متحده آمریکا ..... ۱۵
- شکل ۳: مدل اداره شهر براساس قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه ۱۳۸۲ ..... ۱۸
- شکل ۴: مختصات رویه‌ای و محتوایی مدیریت یکپارچه شهری ..... ۳۴
- شکل ۵: ساختار موانع دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری ..... ۴۸
- شکل ۶: پاسخ به سوال اول تحقیق ..... ۵۹



# فصل اول

## کلیات تحقیق

## ۱-۱- مقدمه

در این فصل ابتدا مسئله اصلی تحقیق به طور دقیق بیان می گردد و سپس به بیان اهمیت و ضرورت تحقیق و اهداف آن پرداخته می شود. در ادامه، هدف اصلی تحقیق و در راستای آن اهداف فرعی تشریح شده و همچنین سؤالات تحقیق ذکر می شود. در انتها نیز واژه ها و اصطلاحات تحقیق تعریف می گردند.

## ۱-۲- بیان مسئله

مدیریت شهری مجموعه ای از ابزارها، فعالیت ها، وظایف و کارکردهایی است که اطمینان می دهد که خدمات اساسی شهر برای گروه ها، افراد مختلف، اجتماعات محلی و عمومی به شیوه مناسب شکل گیرد (اشلی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳). مدیریت شهری را می توان به مانند یک درخت تشبیه کرد که ترکیبی از اجزاء و قسمت های مختلف یک مجموعه که به یکدیگر وابسته اند و روابط متقابل میان آنها به شکل خاصی نظام یافته است (دوسنی، ۱۳۷۰). مفهوم مدیریت یکپارچه شهری بدنبال برطرف سازی ناکارآمدی در مدیریت شهری سنتی در حل مشکلات شهری و فزونی چالش های شهری همچون فقر، ناهنجاری های اجتماعی، ناامنی، ترافیک، بیکاری، حاشینه نشینی، شکاف طبقاتی و غیره به پسوند واژه مدیریت شهری جهت اهمیت دادن به ضرورت یکپارچگی اضافه شده است.

یکی از ایرادات اساسی مدیریت شهری سنتی نظریه انتقادی پرمسئولیت بودن دولت و مدیریت شهری صرفاً دولتی است که بر این اعتقاد بود دولت‌ها بتدریج وظایف بیشتری را در زمینه اداره جامعه از جمله مدیریت عمومی بر عهده گرفته اند که بسیار فراتر از توانایی مالی و اداری آنهاست. بنابراین لزوم واگذاری امور و اختیارات و توزیع آن به نهادهای سطوح پایین تر در قالب نهادهای محلی ضروری است؛ چراکه ادامه روند حاضر بدلیل تسلط سرمایه داری خصوصی، وظایف دولت ها را با انواع تعارض مواجه کرده و در نتیجه منجر به بروز بحران عقلانیت، بحران اقتصادی، بحران اجتماعی و نهایتاً بحران مشروعیت را سبب ساز خواهد شد؛ (یان<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹)

بدنبال مسائل و انتقادات مطرح شده اندیشه مدیریت شهری یکپارچه با رویکرد تکثرگرایی در کنار اندیشه های نوین برنامه ریزی و مدیریت شهری چند دهه اخیر مانند توسعه پایدار، برنامه ریزی مشارکتی، جامعه مدنی، شهروندی، خردجمعی، عدالت اجتماعی، دموکراسی و حکمروایی مطلوب شهری مطرح می شود؛ بطوریکه

---

۱-acioly

۲-yann

سیاست های برنامه ریزی و مدیریت شهری بویژه از دهه ۵۰ که رویکرد سیستمی نمود یافته و در دهه بعدی (۱۹۶۰) رویکرد ساختاری راهبردی با شیوه ها و سبکهای نوین مدیریتی با هدف پایدارسازی شهر و توسعه پایدار آن رشد و نمو پیدا می کند. در نهایت در دهه ۷۰ و ۸۰ با مطرح شدن مفاهیم برنامه ریزی مشارکتی، برنامه ریزی مردم محور، توسعه پایدار شهری حکمروایی مطلوب الگوهای مدیریت یکپارچه شهری نیز منبث از نظام حکمروایی مطلوب شهری است، گسترش می یابد. مدیریت یکپارچه شهری با الهام از حکمروایی خوب شهری دارای پارامترهای مختلف و متنوعی چون کارآمدی، شفافیت، مشارکت طلبی، حق اظهارنظر همگانی، انصاف، دانایی محوری و غیره است که بصورت یکپارچه با هم افزایی نهادهای مختلف شهری اقدام به بهبود محیط شهری و حل مسائل متعدد شهری از جمله اسکان غیررسمی می نماید (چاکرابارت، ۲۰۰۱).

در مدیریت یکپارچه شهری سازمان خردتر نه تحت حاکمیت و اختیار مدیر شهر بلکه هماهنگ با آن و البته با استقلال عملکردی در ساختار اداری شهر جای می گیرد. در این سیستم برعکس سیستم سنتی که انحصار قدرت تصمیم گیری و تصمیم سازی را در اختیار افراد یا گروهی خاص (عمدتا دولت) قرار می دهد، ذینفعان شهری در همه مراحل مدیریت شهری مشارکت فعال داشته و در آن دخیل هستند. این مفهوم دربرگیرنده تمام سازمان های رسمی و غیر رسمی موثر بر اداره شهرها است که به نوعی در تصمیم گیری و تصمیم سازی و اجرای برنامه های مدیریت شهری دخالت دارند (کاظمیان، ۱۳۹۰).

در این تحقیق مساله اصلی آنست که موانع اصلی ایجاد مدیریت یکپارچه شهری کدامند و اولویت بندی آنها نسبت به یکدیگر چگونه است؟

### ۱-۳- اهمیت و ضرورت تحقیق

در شرایط حاضر و از بین عناصر (حکومتی - عمومی)، (حکومتی - دولتی)، (بخش خصوصی)، (سازمان های غیر دولتی) و افراد، اداره کلان شهری تهران بین دو نظام اداره ملی و محلی یعنی عناصر دو دسته اول پراکنده شده است. دیگر عناصر ذکر شده از جایگاه چندان تاثیر گزاری در این زمینه برخوردار نیستند حتی مدیران محلی که تنها نهاد های انتخابی حکومت در سطوح تصمیم گیری کشور هستند نیز از استقلال عمل و اختیار کافی برای اداره یکپارچه قلمرو خود برخوردار نیستند، زیرا در قلمرو شهرداری نیز عناصر حکومتی - دولتی از وزن بالایی برخوردارند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۵). همزیستی مدیریت شهری به عنوان سازمان محلی، افقی و فرابخشی با نظام اداری مرکزی، عمودی و بخشی، مسائل متعددی را در حوزه های مختلفی نظیر تصمیم گیری، هماهنگی، و تقسیم وظایف بین آنها بوجود آورده است. در میان گروه های مختلف که ممکن است تصمیمات مدیران ارشد شهرداری تهران را تحت تاثیر قرار دهند، سنگینی بدنه دولت و بروکراسی حاکم بر سازمان های دولتی و روی عملکرد شهرداری کاملا مشهود است. تمرکز عملیات قوه مجریه در شهر تهران به همراه ساختار و همچنین سازوکار های نظارتی و کنترلی آن (نظیر بودجه) باعث پیچیدگی روابط میان مدیران شهرداری و سازمان های دولتی شده است<sup>۱</sup>.

انتخاب نوع مدل مدیریت شهری منعکس کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است و مهمتر از همه بیانگر میزان مشارکت و قدرت اجرایی است. یکی از مباحث مهم در تعیین مدل مدیریتی برتر تعیین چگونگی اداره شهر و قرارگیری قدرت در دست مدیران شهری است از طرف دیگر مدل اداره شهر رابطه نزدیکی با حل یا ایجاد مسائل شهری دارد مدل های مدیریت شهری با توجه به قدرتی که به اداره کنندگان امور شهری می دهند نوع برخورد و تصمیم گیری را در آن چارچوب فراهم می کند و نیز به دلیلی تاثیر گزاری زیاد این نوع مدل ها بر شهر و در اختیار داشتن ابزار های تصمیم سازی و تصمیم گیری، یک عامل مهم در حل و یا به وجود آمدن مسائل شهری هستند، رابطه میان این مدل های مدیریت شهری و مسائل شهری رابطه ای علت و معلولی است. بنابراین می توان به این نتیجه رسید که عملکرد مدل مدیریتی شهری است. که مسائل شهری به وجود می آید و یا با ارائه راهبرد ها و تفکرات این مدل است که مسائل شهری حل شده و به صورت مطلوب در می آید (رحیمی، ۱۳۹۰).

---

۱- طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه شهری کلان شهر تهران، گزارش مرحله دوم، ۱۳۸۵

#### ۴-۱- اهداف و سوالات تحقیق

با استفاده از آنچه که در بخشهای قبل در رابطه با دغدغه های محقق بیان گردید، اهدافی که محقق قصد رسیدن به آنها را دارد و سوالاتی که در این راستا مطرح می شود عبارتند از:

#### جدول ۱: تناظر اهداف و سوالات تحقیق

| سوال   | هدف   |
|--|---|
| موانع استقرار و پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری در تهران کدامند؟                | شناسایی موانع استقرار و پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری در تهران     |
| اولویت بندی موانع استقرار و پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری در تهران چگونه است؟ | اولویت بندی موانع استقرار و پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری در تهران |

#### ۵-۱- متغیرها و واژه های کلیدی

برخی از واژه های مهم که در این تحقیق بسیار از آنها استفاده خواهد شد عبارتند از: مدیریت یکپارچه شهری، MADM، شهرداری تهران. در فصل ۲ نسبت به تعریف هر یک از این واژگان اقدام خواهد گردید.

# فصل ۲

## پیشینه تحقیق

در این فصل با مرور ادبیات در حوزه مدیریت یکپارچه شهری در حوزه های توسعه انسانی، سازمانی و اجتماعی سعی خواهیم کرد متغیرهایی که مانع یکپارچه سازی می شود را بررسی کنیم. به عبارت دیگر با غلبه بر چه نیروهایی می توانیم سازمانی توانمند مانند شهرداری در زمینه مدیریت یکپارچه شهری داشته باشیم. یک سازمان توانمند در این عرصه می تواند در مدیریت یکپارچه شهری نقش سازنده و اثربخش داشته باشد. در قالب تلاش هایی که در این زمینه انجام شده است در هر مطالعه به متغیرهایی در زمینه ایجاد یا غلبه بر موانع فراروی مدیریت شهری اشاره شده است که با غلبه بر آنها می توان شهروندان و گروه های ذی نفع را برای مدیریت یکپارچه شهری هماهنگ کرده و این مفهوم را تحقق بخشید.

## ۲-۲- شهر و مدیریت شهری

از جهت سلسله مراتب و مراحل تصمیم گیری، شهر با سایر سازمان ها تفاوت چندانی ندارد، اما آنچه موضع شهر را نسبت به سایر نهادها متمایز می کند، پیچیدگی، بزرگی و تعدد عوامل آن است (میرعابدینی، ۱۳۸۸). در طبقه بندی عمومی انواع سیستم ها، شهرها به عنوان یکی از سیستم های اقتصادی - اجتماعی، جزء پیچیده ترین سیستم ها به شمار می روند. مدیریت بر سیستم های با پیچیدگی بالا، نیازمند رویکرد و برخورد سیستماتیک و شناسایی و هدایت عناصر مربوطه بر مبنای موازین و تحلیل های مبتنی بر این رویکرد است (کاظمیان، ۱۳۷۳).

شهر یک مجموعه زنده است و این مجموعه زنده باید به صورت یکپارچه اداره شود. امکان ندارد که به قسمتی از آن رسیدگی گردد و قسمت های دیگر رها شود. اگر قسمتی از شهر توسط یک مجموعه و قسمت های دیگر توسط مجموعه دیگری مجزا و مستقل از یکدیگر اداره شود، این شهر به زودی می میرد و از بین می رود به اعتقاد مامقورد، شهر عبارتست از یک شبکه جغرافیایی، یک سازمان اقتصادی، یک فرایند صنعتی، صحنه ای برای کنش اجتماعی و نمادی زیباشناختی از وحدت جمعی (لطیفی، ۱۳۸۴، ۱۱).

مدیریت شهری تلاشی است برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر. مدیریت شهری مدرن عبارتست از فرایند ایجاد، اجرا هماهنگی و ارزیابی استراتژی های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق قابلیت توسعه اقتصادی پایدار تدوین شود (برک پور واسدی، ۱۳۸۸). مدیریت شهری یک

سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزا رسمی و غیر رسمی موثر و ذریبط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه جانبه و پایدار شهر مربوطه است. صرافی و عبدالمهدی (۱۳۸۷) معتقدند که اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در راس آن عنصری برای برنامه ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد این عنصر را می توان مدیریت شهر نامید. همچنین مدیریت شهری سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر تعریف می شود و شامل کارکردهای برنامه ریزی، اجرا، نظارت، کنترل و هدایت می شود که برای اعمال قدرت باید برآمده از اراده شهروندان و قراردادهای اجتماعی باشد (صرافی و عبدالمهدی، ۱۳۸۷).

مدیریت شهری یک نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعات و پدیده های گسترده و متنوع شهرنشینی است که طبیعتاً از شرایط عمومی محیط اجتماعی خود تأثیر می پذیرد و خود را با امکانات بالقوه و بالفعل و محدودیت های ناشی از آن هماهنگ و منطبق می کند. نتیجه مطالعات و تحقیقات انجام شده در خصوص مدیریت کلانشهرها مویده این نکته است که یک شیوه واحد برای اداره کلانشهرها در سطح جهان وجود ندارد و این امر به عوامل مختلفی از جمله روابط قدرت و سیستم سیاسی کشور، فرهنگ ملی و منطقه ای و... بستگی دارد. همچنین، با توجه به تعاریف مختلفی که از کلانشهر وجود دارد و هر کشور تعریف خاص خود را دارا می باشد، نمی توان یک روال واحد برای اداره این بخش از تقسیمات کشوری در تمام کشورها قایل شد (رحمانیان، ۱۳۸۷).



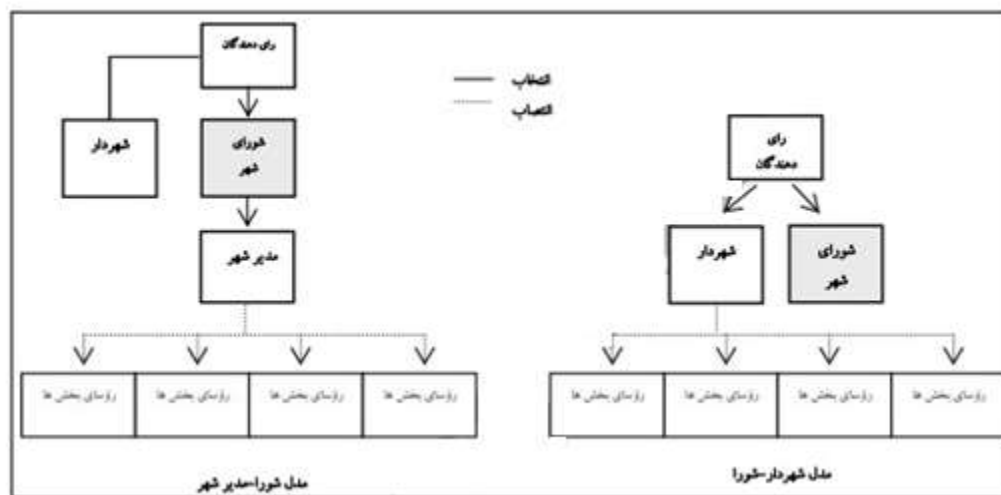
## ۲-۳- مدل‌های مدیریت شهری در اروپا و آمریکا

با توجه به آنچه در مورد مدیریت شهرها مطرح گردید، در ادامه چند نمونه از مدل‌هایی که در سایر کشورها در زمینه مدیریت شهری مورد استفاده قرار می‌گیرند را تشریح خواهیم کرد:

### ۱- کشورهای اروپایی

مطالعه انجام شده توسط موریزتن و سوارا<sup>۱</sup> (۲۰۰۲) نشان می‌دهد چهار مدل مدیریت محلی و به عبارت دیگر مدل اداره حکومت محلی در اروپا قابل شناسایی است که عبارتند از: ۱- مدل شهردار قوی ۲- مدل رهبری جمعی ۳- مدل رهبری توسط کمیسیون و ۴- مدل شورا-مدیر.

شکل زیر مدل‌های شهردار-شورا و شورا-مدیر شهر را نشان می‌دهد:



شکل ۱: مدل‌های اصلی و غالب مدیریت شهری

### مدل شهردار قوی

در این مدل به طور روشن بر اصل رهبری سیاسی تاکید می‌شود که در قالب شهردار تبلور یافته است این مدل در کشورهای جنوبی یا شرقی اروپا قابل مشاهده است: اسپانیا، فرانسه، یونان، ایتالیا، پرتغال، قبرس و مجارستان در این مدل شهردار بازیگری سیاسی است که دارای وظایف اجرایی نیز است. این الگو در حقیقت بیانگر

۱ Mouritzen&svava

جایگاهی مشابه ریاست جمهوری برای شهردار در سطح یک شهر است. به بیان دقیق و رسمی شهردار مسئول اجرای تصمیمات شورا از طریق مدیریت و نظارت بر سازمان شهرداری و پرسنل آن است. این وضعیت ممکن است به این دلیل باشد که شهردار کنترل اکثریت سیاسی شورا را در اختیار دارد و یا به سبب آن باشد که تقسیم قدرت و وظایف روشنی بین شورا و شاخه اجرایی از طریق وارد کردن خصوصیات جایگاه ریاست جمهوری در شکل یک حکومت محلی - به عنوان مثال انتخاب مستقیم شهردار - ایجاد شده است.

### **مدل رهبری جمعی**

در مدل رهبری جمعی که در کشورهای بلژیک، هلند، لوکزامبورگ و جمهوری چک دیده می‌شود مرجع تصمیم‌گیری یک بدنه تخصصی و به عبارت دیگر کمیته اجرایی است. این کمیته که مسئول اکثریت وظایف اجرایی است از اعضای شورای شهر با وظایف حکومتی تشکیل می‌شود و توسط شهردار سرپرستی می‌شود. در این مدل تاکید بر طبیعت جمعی رهبری است و نه بر تخصص‌گرایی یا رهبری سیاسی.

### **مدل رهبری توسط کمیسیون**

مهمترین وجه اشتراک در نظام های مدیریت شهری برخوردار از این مدل آن است که یک بدنه اجرایی تخصصی در آنها وجود دارد که وظایف مدیریت استراتژیک و هماهنگی را انجام می‌دهد. در نمونه‌هایی از این مدل گاه شورای شهر حتی دارای توانایی اصلاح و تجدید سیستم‌های انتخاباتی و مقرراتی است که ترکیب بدنه‌های اجرایی بنیان گذاشته شده برای قانونگذاری در مسائل محلی را تعیین می‌کند. از سوی دیگر در این مدل امور اجرایی توسط کمیته های دائمی که توسط شورا ایجاد می‌شوند انجام می‌پذیرد. شورا همچنین دورنما و قلمرو اختیارات این کمیته‌ها را تعیین می‌کند. این کمیته ها تصمیمات شورا را آماده می‌کنند بر اجرای آنها نظارت می‌کنند و مدیریت امور مرتبط با قلمرو اختیارات خود را در چارچوب بودجه مصوب پیگیری می‌کنند کاربرد این مدل در کشورها سوئد، دانمارک و لتونی شناسایی شده است.

### **مدل شورا - مدیر شهر**

این مدل در میان کشورهای اتحادیه اروپایی در دو کشور فنلاند و ایرلند مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این مدل، همه وظایف اجرایی در اختیار یک مدیر متخصص (مدیر شهر) است که توسط شورای شهر انتخاب می‌شود اگر چه در ایرلند این مدیر براساس پیشنهاد کمیسیون انتصابات حکومت‌های محلی که شورا نمی‌تواند آن را رد کند منصوب می‌شود شورای شهر دارای اختیارات کلی در ارتباط با سیاست‌های عمومی است. با این

وجود نمی‌تواند در وظایف اداری و اجرایی که در دست مدیر شهر به عنوان رهبر اجرایی حقیقی است دخالت نماید. شهردار انحصارا ریاست شورای شهر را برعهده می‌گیرد و به طور کلی به صورت نیمه وقت در این شغل به فعالیت می‌پردازد وی عمدتا نقش نمایندگی و تشریفاتی ( نمادین) دارد حتی اگر رهبری اکثریت سیاسی این بدنه (شورا) را برعهده داشته باشد.

## سایر مدل‌ها

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد دو نمونه انگلستان و مالت در هیچ یک از گروه‌های چهارگانه فوق‌تر قرار نمی‌گیرند و هر یک از این کشورها دارای مدل انحصاری مدیریت شهری هستند. بر همین اساس می‌توان ۱۷ کشور اروپایی مختلف را بر پایه مدل مدیریت شهری در جدلی به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

### جدول ۲: طبقه‌بندی کشورهای اروپایی بر حسب مدل حکومتی محلی (مارگره و برترانا، ۲۰۰۴)

| کشورها  | مدل حکومت محلی (در سطح شهر) | ردیف |
|---|-----------------------------|------|
| ۱-اسپانیا ۲-فرانسه ۳-ایتالیا ۴-پرتغال ۵-قبرس ۶-مجارستان | مدل شهرداری قوی             | ۱    |
| ۱-بلژیک ۲-هلند ۳-لوکزامبورگ ۴-جمهوری چک                 | مدل رهبری جمعی              | ۲    |
| ۱- دانمارک ۲-سوئد ۳-لتونی                               | مدل رهبری توسط کمیسیون      | ۳    |
| ۱-فنلاند ۲۰- ایرلند                                     | مدل شورا- مدیر شهر          | ۴    |
| ۱-انگلستان ۲-مالت                                       | سایر مدل‌ها                 | ۵    |

## ب) ایالات متحده آمریکا

مرور منابع مختلف<sup>۲</sup> در زمینه انواع حکومت شهری در امریکا حاکی از وجود چهار مدل عمده مدیریت شهری در این کشور است: مدل شهردار- و- شورا ( شهردار قوی- شورا و شهردار ضعیف- شورا) مدل کمیسیونی ، مدل شورا- مدیر شهر، مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده. این مدل‌ها در ادامه معرفی شده‌اند.

## مدل شهردار- و - شورا

۱ Margre&Bertrana

۲ julianne, ۱۹۹۹: desantis and renner, ۲۰۰۲: pacione, ۲۰۰۱

این شکل از جمله انواع سنتی حکومت شهری در ایالات متحده است. در این شکل از حکومت شهری در صورتی که قدرت شورا کاهش یابد شهردار اختیارات و قدرت بیشتری پیدا می‌کند از این رو این مدل را می‌توان به دو شکل شهردار ضعیف- شورا و شکل شهردار قوی- شورا تقسیم کرد. این شکل حکومت شهری معمولاً در شهرهای بزرگ یا خیلی کوچک (زیر ۲۵۰۰۰ نفر) به کار می‌رود. در نیویورک و لس آنجلس این سیستم حکومت شهری وجود دارد. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از:

- تفکیک قدرت بین شهردار منتخب مستقیم و شورای شهر
- شهردار دارای قدرت اجرایی است در حالی که شورا قدرت قانونگذاری را به عهده دارد.
- شهردار اغلب به طور مستقیم انتخاب می‌شود و تمام وقت و یا مقرری معین است.

### شکل کمیسیونی

در این شکل، هیات کوچکی از اعضای منتخب کمیسیون که درباره سیاست‌های کلی اداره و امور اجرایی شهر و نیز وظایف معمول شورای شهر تصمیم‌گیری می‌کنند جایگزین شورای شهر می‌شود هر یک از اعضای کمیسیون رئیس یک یا چند بخش از شهرداری نیز هستند. یکی از اعضای کمیسیون یا توسط شهروندان به طور مستقیم یا توسط اعضای همکار در کمیسیون به عنوان شهردار برگزیده می‌شود. او رئیس اجرایی شهرداری نیست اما در شرایط برابر نظر وی ارجح است. شهردار به ندرت دارای حق وتو است و صرفاً به شکل تشریفاتی از دیگر اعضا کمیسیون متمایز می‌شود. این شکل از حکومت شهری کمتر مورد توجه واقع شده است. دلایل این عدم توجه فقدان موفقیت در این سیستم ناشی از تفرق و پراکندگی قدرت میان اعضای منتخب کمیسیون و نیز ناتوانی آنها در تمرکز مسئولیت‌ها در دست یک شخص یا مرجع واحد است. ویژگی‌های عمده این مدل عبارتند از:

- رای دهندگان افرادی را به عنوان اعضای کمیسیون در شکل یک هیات اداره کوچک انتخاب می‌کنند.
- هر یک از اعضای کمیسیون مسئولیت بخشی خاص از شهرداری را نیز به عهده دارند مانند پلیس، آتش نشانی، مالیه یا بهداشت
- یکی از اعضا به عنوان رئیس یا شهردار انتخاب می‌شود که ریاست جلسات را برعهده دارد.
- کمیسیون هم دارای وظیفه قانون گذاری و هم اجرایی است.

## مدل شورا- مدیر شهر

این شکل از حکومت شهری در حال گسترش و بسط است. شکل شورا- مدیر برگرفته از روش سازماندهی شرکت‌های تجاری در ربع اول قرن بیستم است. زمانی که این ایده در حکومت شهر پیاده شد شکل شورا- مدیر شهر (با شورایی منتخب و مدیر منتصب) شکل گرفت. در این شکل، شورا، قوانین و مصوبات شهری را تصویب می‌کند، بودجه را تایید می‌کند نرخ مالیات را تعیین می‌کند و مدیری برای شهر استخدام می‌کند. شهردار در این جا نیز دارای نقشی اساسی تشریفاتی است. مدیر شهر رئیس امور اجرایی شهرداری است. این شکل از حکومت شهری اغلب در شهرهای بالای ۱۰۰۰۰ نفر و بیشتر در ساوث ایست و نواحی ساحلی اقیانوس آرام رایج است. بسته به منشور شهر شهردار می‌تواند قوی یا ضعیف باشد. از جمله شهرهایی که با این مدل اداره می‌شوند می‌توان به سان دیه گو، فونیکس اشاره کرد. ویژگی‌های عمده این مدل به شرح زیر است:

- شورای شهر بر اداره کلی شهر نظارت می‌کند و سیاستگذاری و تنظیم بودجه را برعهده دارد.
- شورا برای انجام عملیات و اداره فعالیت‌های روزانه شهر، فردی را به عنوان مدیر استخدام می‌کند.
- شهردار اغلب از میان اعضای شورا و به شکل دوره‌ای انتخاب می‌شود.

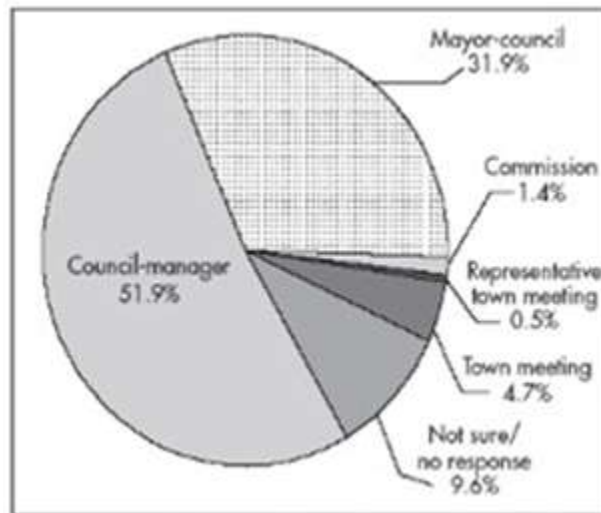
## گردهمایی / نشست شهری باز و نماینده

گردهمایی یا نشست شهری باز / آزاد از جمله اشکار حکومت شهری و قانونگذاری شهرداری است که بیشتر در منطقه نیوانگلند ایالات متحده رایج است. این نوع از حکومت شهری در شهرهای کمتر از ۶هزار نفر جمعیت رایج است. هیات منتخبین در مواقع ضروری از طریق انتشار اطلاعیه‌هایی که در آن فهرست و شرح موضوعاتی که باید درباره آن رای گیری شود گنجانده شده است خواستار برگزاری نشست / گردهمایی شهر می‌شوند. یکی از اعضای برگزار کننده نشست، بنده بند موضوعات دستور جلسه را می‌خواند و هر یک را تشریح می‌کند تا مطمئن شود رویه و قاعده پارلمانی رعایت می‌شود. در نهایت کلیه رای ها شمارش و تصمیم‌گیری می‌شود. نشست شهری نماینده نیز همانند نشست گردهمایی شهری باز یا آزاد است با این استثنا که در آن همه افراد شهری شرکت کننده حق رای ندارند. به این ترتیب در این شکل فقط افراد منتخب حق رای دارند. در این شکل حکومت شهری، افراد شهر عده ای را به عنوان اعضای نشست شهر انتخاب می‌کنند تا از جانب آنان درباره موضوعات مورد بحث رای دهند. بسته به اندازه شهر تعداد اعضا منتخب نشست شهر یا گردهمایی شهر می‌تواند

بین ۴۵-۲۴۰ نفر متغیر باشد. این شکل از حکومت در ماساچوست، کانکتیکات و ورمونت رایج است. ویژگی‌های عمده مدل فوق را می‌توان به شرح زیر جمع بندی نمود.

- تمام شهروندان می‌توانند در بحث‌های نشست/ گردهمایی شهر حضور یابند و مشارکت کنند.
- در شکل گردهمایی شهری نماینده، افرادی از طرف ساکنین شهر به عنوان نماینده آنان در رای گیری‌های نشست‌های شهر انتخاب می‌شوند.
- زمان، مکان، فهرست و شرح مختصر موضوعات هر یک از نشست‌های شهر باید از طرفی اعلان عمومی اطلاع رسانی شود.
- هیات منتخبین مسئولیت اجرای سیاست‌های نشست را برعهده دارند.

اگر چه هر یک از این اشکال حکومت شهری ویژگی‌های متمایزی دارند، اما تحقیقات اخیر نشانگر نوعی همگرایی بین اشکال مختلف حکومت در چند دهه اخیر و به ویژه بین مدل شورا • مدیر شهر و شهردار- شورا است. جدیدترین پیمایشی که در سطح ملی و درباره اشکال حکومت شهری از سوی ICMA صورت گرفته است نشان می‌دهد که اکثریت عمده شهرهای امریکا دو مدل از مجموعه مدل‌های حکومت شهری را برای اداره شهرهای خود برگزیده‌اند. همانگونه که نمودار نشان می‌دهد حدود ۵۲ درصد از شهرهایی که به این پیمایش پاسخ داده‌اند مدل حکومت شهری شورا- مدیر شهر و ۳۲ درصد مدل شهردار- شورا را برای اداره شهرها و شهرداری‌ها برگزیده‌اند.



شکل ۲: مدل های مدیریت شهری در ایالات متحده آمریکا (دسانتیز و رنر، ۲۰۰۲)

تعداد شهرهایی که از سه مدل حکومت شهری دیگر (مدل کمیسیونی، مدل نشست شهری باز و مدل نشست شهری نماینده) استفاده می کنند کمتر از ۵ درصد را به خود اختصاص می دهد. نسبت رواج مدل شورا-مدیر شهر به شهردار-شورا در سال ۱۹۹۶، ۶۰ درصد به ۴۰ درصد بوده است. اما توزیع این دو مدل عمده در طول یک دهه از آن تاریخ تغییرات بسیاری کرده است. میزان رواج مدل شورا-مدیر شهر از ۴۷ درصد در سال ۱۹۸۱ به ۶۰ درصد در سال ۱۹۹۶ رسیده است (دسانتیز و رنر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲).

### مزایا و معایب انواع مدل های مدیریت شهری

همانگونه که مشاهده شد تجربیات اروپا و آمریکا در استفاده از مدل های ممکن مدیریت شهری دارای تنوع و نیز تفاوت است. آنچه در این میان از اهمیت بیشتری برخوردار است، مزایا و معایب ناشی از کاربرد هر یک از مدل های مزبور است. با فرض پذیرش طبقه بندی ارائه شده از مدل های رایج حکومت شهری در کشور ایالات متحده به عنوان یک طبقه بندی جامع از مدل های اداره امور شهر، مزایا و معایب کاربرد هر یک از مدل های مزبور را به شرح زیر می توان جمع بندی نمود:

<sup>۱</sup> Desantis&renner

جدول ۳: مزایا و معایب انواع مدل‌های مدیریت شهری در آمریکا (دووال<sup>۱</sup>، ۱۹۹۹)

| معایب   | مزایا   | نام مدل   |
|---|---|---|
| <b>شهردار ضعیف<sup>۲</sup></b>  |   |   |
| <p>- قدرت و مسئولیت پراکنده است.<br/>- فقدان رهبری قوی<br/>- خلا قدرت سیاسی قوی ممکن است منجر به ارباب‌گرایی (bossism) و سیاست ماشینی (politics machine) بینجامد</p>                                      | <p>- سابقه طولانی تاریخی<br/>- شورای نمایندگی منتخب به دنبال برآورده کردن نیازهای موکلان خود خواهد بود<br/>- کاربرد آن در جوامع روستایی و کوچک به خوبی پاسخ داده است.</p>       | شهردار - و شورا                                 |
| <b>شهردار قوی<sup>۳</sup></b>   |   |   |
| <p>- حجم زیادی از وظایف برای یک نفر<br/>- شهردار یک مدیر حرفه‌ای (متخصص) نخواهد بود</p>   | <p>- رهبری قوی با مسئولیت پذیری متمرکز<br/>- سیاست سازی و اجرا را تسهیل می‌کند</p>  |   |
| <p>- فقدان رهبری قوی و موثر<br/>- عدم تمایل مدیر به انجام وظایف سیاست سازی<br/>- مدیر در شهر به عنوان غریبه‌ای محسوب می‌شود که تنها به دنبال پیشرفت در زندگی و کسب و کار خود است</p>                      | <p>مدیر متخصص (حرفه‌ای) مسئول مدیریت شهر است<br/>- شورا کنترل خط مشی را در دست خود نگاه می‌دارد<br/>- شهر مانند یک بنگاه تجاری اداره خواهد شد</p>                               | شورا - مدیر شهر                                 |
| <p>- وظایف سیاسی و قانون گذاری توسط یک بدنه انجام می‌شود<br/>- فقدان نظارت و تعادل بخشی<br/>- نبود یک فرد یا وظیفه اداره کل مجموعه<br/>- پیچیدگی انتخاب قانون گذاران دارای توانایی های اداره و مدیریت</p> | <p>- در شرایط اضطراری بسیار موفق عمل کرده است<br/>- ساختار سازمانی ساده<br/>- اجرای سریع و مستقیم سیاست‌ها</p>  | کمپسیونی  |
| <p>- انجام برنامه ریزی بلند مدت مشکل<br/>- آموزش کافی همه شهروندان چالش برانگیز است<br/>- اطلاع رسانی در مورد جلسات سالانه بسیار مشکل است<br/>- جلسات سالانه با حضور بسیار کم برگزار می‌شوند.</p>         | <p>- ناب ترین شکل دموکراسی<br/>- به همه دارندگان حق رای اجازه اظهار نظر در مورد نحوه اداره شهر می‌دهد<br/>- پیشینه تاریخی عمیق<br/>- در جوامع محلی کوچک بسیار موفق بوده است</p> | گردهمایی شهری باز /<br>گردهمایی شهری<br>نماینده |

۱ Duvall

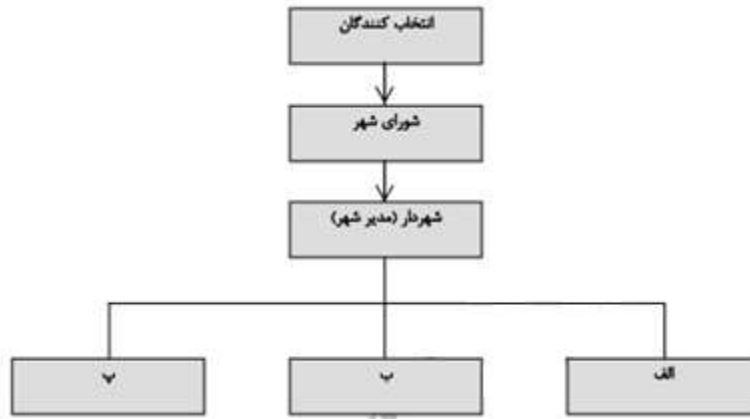
۲ weak mayor

۳ Strong-mayor



## ۲-۴- مدل کنونی اداره امور شهر در ایران

اولین انتخابات شوراهای بر اساس قانون مصوب ۱۳۷۵ در سال ۱۳۷۸ برگزار شد و شوراهای شروع به کار کردند. در این دوره نیز مدل انتخابی برای اداره امور شهر همان مدل شورا-مدیر شهر است که همانند قوانین قبلی، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر اطلاق می‌شود. مطابق قانون، اعضای شورای اسلامی شهر با رای مستقیم انتخاب کنندگان برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند. تعداد اعضای شوراهای شهر مطابق قانون اصلاحی سال ۱۳۸۲ با توجه به جمعیت شهرها از ۳۱ نفر در تهران تا پنج نفر در شهرهای کمتر از بیست هزار نفر جمعیت متغیر است. مطابق قانون سال ۱۳۷۵ تعداد اعضای شورای شهر در تهران ۱۵ نفر تعیین شده است. در این قانون حوزه بندی و محله بندی قوانین قبلی ملغی شده است و اعضای شوراهای شهر با رای همه مردم شهر انتخاب می‌شوند. شوراهای اسلامی شهر پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط برای مدت چهار سال اقدام می‌کنند. امکان انتخاب شهردار از میان اعضای شورای شهر وجود دارد اما شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. شهردار انتخابی برای صدور حکم به وزارت کشور معرفی می‌گردد. در صورت بروز اختلاف بین شورا و وزارت کشور در مورد صدور حکم، موضوع به هیات حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌شود و هیات مذکور ظرف مدت ۱۵ روز موظف به تعیین تکلیف موضوع است. در صورت عدم اعلام نظر در موعد مقرر شهردار (مدیر شهر) می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال کند. رهبری سیستم اجرایی شهرداری برعهده شهردار (مدیر شهر) منتخب شورا است و اوست که روسای واحدها و معاونت‌های شهرداری را انتخاب می‌کند و شوراهای قانوناً حق دخالت در این زمینه را ندارند. شهردار (مدیر شهر) در برابر تصمیمات شورای شهر پاسخگوست و برکناری شهردار پس از طی مراحل قانونی سوال و استیضاح با رای مخالف دو سوم اعضا شورای شهر امکان پذیر است. هرگاه شورا اقداماتی را برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی برعهده دارد انجام دهد به پیشنهاد فرماندار و طرح موضوع در هیات حل اختلاف استان و تصویب هیات حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد. البته این رای توسط شورای شهر در دادگاه‌ها قابل اعتراض است و دادگاه مکلف به رسیدگی به موضوع خارج از نوبت و صدور رای قطعی است عملاً انحلال شوراها براساس این قانون برخلاف قوانین قبلی در حوزه اختیار قوه مجریه نیست و این فرآیند با حضور نمایندگان از قوای سه گانه کشور (اعضا شورای حل اختلاف استان و مرکزی) و سرانجام تاییدی آن در یک نهاد قضایی امکان پذیر است انی موضوع از وجود مثبت و متمایز نظام اداره شهر در ایران حتی نسبت به برخی از کشورهای اروپایی است.



شکل ۳: مدل اداره شهر براساس قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه ۱۳۸۲

جمع بندی سیر تطور مدل های اداره شهر در ایران نشان می دهد که در هر یک از دوره های تاریخی، یکی از مدل های اداره امور شهر، به رغم عدم اشاره به این مقوله در متن قانونی و رسمی کشور مورد استفاده بوده است. با این حال پس از تصویب قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات ۱۳۲۸ تا به امروز، مدل کلی مورد استفاده در اداره امور شهر مدل شورا- مدیر شهر بوده است.

جدول ۴: ویژگی‌های مدل‌های مختلف مدیریت شهری در ایران

| عنوان قانون                                      | ارکان             | مرجع انتخاب   | مرجع برکناری یا انحلال                    | مدل کلی مورد شناسایی                     | توضیحات   |
|--|-------------------|---|---|--|---|
| قانون بلدیه ۱۲۸۶ ش.۵                             | انجمن بلدیه       | انتخاب مستقیم مردم به تفکیک محلات شهری                      | -   | مدل رهبری جمعی ملهم از قوانین کشور بلژیک | کلانتر از مین اعضا انجمن بلدیه توسط انجمن برای این سمت انتخاب و به وزارت داخله برای صدور حکم معرفی می‌شد کلانتر همزمان رئیس انجمن بلدیه نیز بود |
|  | هیات اجرایی بلدیه | انجمن بلدیه   | انجمن بلدیه                               |  |   |
|  | کلانتر            | انجمن بلدیه   | انجمن بلدیه با تاییدی مرجع صادر کننده حکم |  |   |
| قانون بلدیه ۱۳۰۹ ش.۵                             | انجمن بلدیه       | انتخاب مستقیم از میان نمایندگان طبقات، تجار، اصناف و ساکنین | -   | رهبری اجرایی مدیر منتصب دولت مرکزی       |   |
|  | رئیس اداره بلدیه  | وزارت داخله   | وزارت داخله                               |  |   |
| قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهر و قصابات ۱۳۶۸ | انجمن شهر         | انتخاب توسط مردم براساس محلات شهری                          | -   | مدل شورا-مدیر شهر                        | در این دوره انجمن شهر باید سه نفر را برای تصدی مدیر شهر به وزارت کشور پیشنهاد می‌داد تا این وزارتخانه یکی را برگزیند و حکم صادر کند.            |
|  | شهردار (مدیر شهر) | توسط انجمن شهر و وزارت کشور                                 | انجمن شهر                                 |  |   |
|  | معاون شهردار      | توسط انجمن به پیشنهاد شهردار                                | شهردار با تایید انجمن                     |  |   |
| لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ ش.۵               | انجمن شهر         | انتخاب توسط مردم براساس حوزه‌بندی شهر                       | هیات وزیران                               | مدل شورا-مدیر شهر                        | این لایحه قانونی براساس اختیارات اعطایی مجلس در دولت ملی دکتر مصدق توصیب نشد و اساس قوانین بعدی در اداره امور شهرها را تشکیل داد                |
|  | شهردار (مدیر شهر) | توسط انجمن شهر  | انجمن شهر                                 |  |   |

| عنوان قانون   | ارکان                    | مرجع انتخاب                               | مرجع<br>برکناری<br>یا انحلال | مدل کلی<br>مورد<br>شناسایی | توضیحات   |
|---|--------------------------|---|------------------------------|----------------------------|---|
|   | معاون<br>شهردار          | توسط انجمن شهریه پیشنهاد<br>شهردار        | -                            |                            |   |
| قانون شهرداری<br>مصوب ۱۳۳۴  | انجمن<br>شهر             | انتخاب توسط مردم بر اساس<br>حوزه بندی شهر | هیات<br>وزیرت                | مدل شورا-<br>مدیر شهر      |   |
|   | شهردار)<br>مدیر<br>(شهر) | انجمن شهر                                 | انجمن<br>شهر                 |                            |   |
|   | معاون<br>شهردار          | شهردار( مدیرشهر)                          | شهردار                       |                            |   |
| مدل کنونی منعبت<br>از قانون<br>شهرداری ۱۳۳۴ و<br>قانون شوراها<br>مصوب ۱۳۷۵ و<br>اصلاحی سال ۱۳۸۲ | شورای<br>شهر             | انتخاب توسط مردم                          | هیات حل<br>اختلاف<br>مرکزی   | مدل شورا-<br>مدیر شهر      | تصمیم گیری در خصوص انحلال شورای<br>شهر بعد از تصمیم گیری در هیات حل<br>اختلاف مرکزی<br>متشکیل از نمایندگان قوه مجریه، قضائیه و<br>مقننه و نمایندگان شورای عالی استانها<br>صورت می گیرد و قابل اعراض در دادگاه<br>صالحه است. |
|   | شهردار)<br>مدیر<br>(شهر) | شورای شهر                                 | شورای<br>شهر                 |                            |   |

## ۲-۵- نقائص و آسیبهای مدل کنونی مدیریت شهری تهران

نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی انتخاب نوع مدل مدیریت شهری منعکس کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است. از بررسی مدل‌های مدیریت شهری در کشورهای اروپایی و آمریکایی و مطالعه متون قانونی مربوط به مدیریت شهری در ایران چنین استنباط می‌شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران مدل شورا-مدیر شهر است. در متون قانونی ایران از شخصیتی به نام شهردار مرتبا نام برده می‌شود وظایف و اختیارات به او منتسب می‌شود بدون توجه به این که سمت شهردار جایگاهی انتخابی است. به عبارت دیگر آن دسته از افراد که از بیرون از شورا و بدون اخذ رای مردم در سمت مسولیت شهرداری قرار می‌گیرند عنوان مدیر شهر<sup>۱</sup> را کسب می‌کنند. در حالی که اعطای مسولیت رهبری شهر به شخصی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم (عضویت شورا) آرا و اعتماد شهروندان را جلب نکرده است منطقی نیست. این موضوع خود سرآغاز برخی مشکلات در انتخاب شهردار (مدیر شهر) توسط شورا است. زیرا طبق قانون مسولیت تخصصی و حرفه‌ای از مسولیت رهبری و اقتدار سیاسی منفک نشده است. شوراهای شهر در فقدان حضور شهردار به معنای واقعی باید نسبت به انتخاب مدیر شهر منتخبی اقدام کنند که همزمان دو ویژگی فوق را دارا باشد. در مدل‌های شورا-مدیر شهر شخصیتی جداگانه به نام شهردار حضور دارد اما حدود قدرت او متفاوت است. و حتی در تحولات اخیر نظام مدیریت شهری در ایالات متحده آمریکا در قالب این سیستم اقدام به انتخاب مستقیم شهردار می‌شود. شهرهای با مدل شورا-مدیر شهر با انتخاب مستقیم شهردار و مقتدرسازی آن در پی پر کردن خلا فقدان رهبری سیاسی در این گونه ساختارهای مدیریتی هستند. بنابراین انتظار رهبری سیاسی شهر از مدیر شهری منتصب، مشابه آنچه که در مدل مدیریت شهری ایران مشاهده می‌شود اصولاً قابل طرح نیست.

**محدودیت در وظایف نهادهای مدیریت شهری:** وظایف شهرداری‌ها در جهان روز به روز گسترده تر می‌شود و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی نشأت گرفته از خواست عمومی وظایف بیشتری را برعهده می‌گیرند. از مجموعه وظایف دارای سنخ حلی تنها وظایفی چون ارائه خدمات شهری، خدمات فرهنگی و تفریحی، نظارت و کنترل ساختمانی و تامین بخشی از زیرساخت‌های شهری توسط شهرداری‌های ایران عرضه می‌شوند. دوایر محلی و استانی دولت مرکزی اغلب وظایف دارای سنخ محلی را راسا عهده دار هستند. به عنوان مثال در حوزه تامین زیرساخت‌های شهری، ساخت تاسیسات آب، برق، گاز و فاضلاب خارج از حیطه وظایف شهرداری هاست. خدمات پلیس، خدمات ثبت، خدمات رفاه و تامین اجتماعی و بهزیستی، خدمات بهداشتی، آموزش و تامین

---

<sup>۱</sup> city manager

مسکن توسط وزارتخانه‌های دولت مرکزی تصدی می‌شود. حضور دهها سازمان دولتی عمل کننده در سطح شهرها در کنار شهرداری، وضعیت آشفته‌ای را از جهت هماهنگی در انجام وظایف و ارائه خدمات به وجود آورده است و هزینه‌های مضاعفی را به شهروندان تحمیل می‌کند. این وضعیت شوراهای منتخب شهری را از جهت پاسخگویی به مطالبات شهروندان در وضعیت نامناسبی قرار داده است. چون شوراهای شهر وظایفی را نظارت و رهبری می‌کنند که شهرداری‌ها مسئول انجام آن وظایفند و سایر دستگاه‌های دولتی متعدد در سطح محلی نظارت و برنامه ریزی شورای شهر را در امور شهری نمی‌پذیرند.

**یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرها:** یکی از ویژگی‌هایی که در نظام مدیریت شهری ایران مشاهده می‌شود فقدان تفاوت و تمایز میان نظام اداره امور شهر در سطوح مختلف جمعیتی، سیاسی و نیز مکانیزم‌های مرتبط با آن است. به عنوان مثال هیچگونه تفاوتی در ساز و کار اداره شهر تهران به عنوان پرجمعیت‌ترین و نیز پایتخت ایران با سایر شهرها دیده نمی‌شود. تنها تمهید صورت گرفته در اینباره در تعداد اعضای شورای شهر منظور شده است. به گونه‌ای که شهرهای تا ۵۰ هزار نفر، ۵ نفر، شهرهای بیش از ۵۰ هزار تا دویست هزار نفر جمعیت، ۷ نفر، شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، ۹ نفر، شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت، ۱۱ نفر و شهر تهران ۱۵ نفر عضو در شورای شهر خواهند داشت. این امر در ارتباط با مدل اداره امور شهر در ایران نیز مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر در وضعیت کنونی اداره تمامی شهرهای ایران توسط مدل شورا-مدیر شهر انجام می‌پذیرد. حال آنکه تجربیات جهانی نشان می‌دهد تفاوت در مدل مدیریت شهری در سطوح مختلف شهرهای یک کشور امری معمول است. این امر جدا از مدل مدیریت شهری گاه به نحوه انتخاب شهردار نیز تسری یافته است.

**نقص مکانیزم‌های نظارت و تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار (مدیر شهر):** یکی از چالش‌های مورد توجه در نظام اداره شهر، برقرار ساختن رابطه‌ای متوازن میان شورا (بدنه نمایندگی/قوه مقننه) و شهردار (قوه مجریه) است. چرا که فقدان هماهنگی و ضعف نظارت در این میان می‌تواند سبب انحراف هر یک از این دو از اهداف و وظایف‌های خود شود. به همین منظور همواره ساز و کارهای نظارت و تعادل بخشی برای رفع این مشکل احتمالی مد نظر بوده‌اند. جدا از وظایف نظارتی و کنترلی شورا که معمولاً در قوانین مورد توجه قرار می‌گیرد. برخی راهکارهای معمول تعادل بخشی در روابط شورا-شهردار را می‌توان شامل اعطای قدرت تحقیق و بررسی به شورا محدود کردن دوره تصدی مجدد شهردار مداخله حکومت مرکزی اعطای اختیار و تو به شهردار در برابر مصوبات شورای شهر، قدرت انتصاب مدیران ارشد اداری و مانند آن دانست. اگرچه این موارد در روش انتخاب مستقیم شهردار اهمیت بیشتری می‌یابند. به جز اشکالات پایه‌ای که در مدل مدیریت شهری ایران

مشاهده می‌شود، روابط شورا- شهردار (مدیر شهر) نیز به خوبی در مدل ایران تنظیم نگردیده و این موضوع سر منشا بسیاری از مشکلات در اداره امور شهر، به ویژه کاهش نظارت شورا است. به نظر می‌رسد رابطه شورا و شهردار، نیازمند برخورداری از تعادل و هماهنگی بیشتر است به گونه‌ای که ضمن فراهم آوردن ثبات در نظام مدیریت شهری زمینه افزایش نظارت و کنترل شورا را نیز فراهم آورد.

**عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیر مجموعه شوراهای شهر:** در شهرهای ایران، شهروندان اعضا شورای شهر را از میان کاندیداهای معرفی شده در سطح شهر انتخاب می‌کنند. به عنوان مثال شورای شهر تهران متشکل از ۱۵ نفر است که توسط شهروندان تهران فارغ از هر نوع حوزه بندی و منطقه بندی خاص انتخاب می‌شوند. شوراهای پایین دستی شورای شهر چون شورای محلات و نواحی شهری موجودیت قانونی ندارند. نظام کنونی اداره امور شهر در ایران امکان تعمیق و توسعه مشارکت‌های مردمی در شهرها و همچنین امکان انتقال خواست‌ها، نیازها و اولویت‌های شهر به انتخابات را فراهم نمی‌کند و امکان دسترسی شهروندان به منتخبان خود در شورای شهر میسر نیست و عموماً افراد پر سرو صدا و مشهور به عنوان نمایندگان انتخاب می‌شوند. به نظر می‌رسد برای دستیابی به اهداف و فلسفه شکل‌گیری شوراهای شهر، تغییر در نظام انتخاب اعضای شورای شهر ضرورتی جدی است. رسمیت دادن و تشکیل شوراهای محله و نواحی و مناطق شهر به عنوان زیر مجموعه و مکمل شورای شهر می‌تواند کارایی و اثر بخشی این نهاد مردمی را افزایش دهد.

**نحوه انتخاب اعضای شورای شهر:** در کشورهای مختلف جهان برای انتخاب اعضای شورای شهر، دو روش اصلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. نخست روش انتخاب اعضای شورا با رای یکجای شهروندان است (مانند لندن، ونکوور) و روش دوم انتخاب اعضای شورا بر پایه حوزه‌های انتخابیه شهری است در این روش ممکن است یک یا چند نماینده از هر بخش یا ناحیه شهر به شورا راه یابند (مانند نیویورک، پاریس و تورنتو). در ایران سیستم نخست یعنی انتخاب کل اعضای شورای شهر با رای یکپارچه شهروندان جاری است. حال آنکه در ارتباط با انتخاب این سیستم هیچگونه مطالعه یا ارزیابی انجام نشده است. به نظر می‌رسد در نبود شوراهای پایین دستی شورای شهر در ایران تشکیل شوراهای شهر بر پایه منطقه‌های مختلف یک شهر می‌تواند از طریق ارتباط بیشتر شهروندان با شوراهای شهر اثر بخشی بیشتری را دنبال داشته باشد.

## ۲-۶- تحلیل الگوی مدیریتی کلانشهر تهران

انتخاب نوع مدل مدیریت شهری منعکس کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است و مهمتر از همه بیانگر میزان مشارکت و قدرت اجرایی است. یکی از مباحث مهم در تعیین مدل مدیریتی برتر تعیین چگونگی اداره شهر و قرارگیری قدرت در دست مدیران شهری است از طرف دیگر مدل اداره شهر رابطه نزدیکی با حل یا ایجاد مسائل شهری دارد مدل های مدیریت شهری با توجه به قدرتی که به اداره کنندگان امور شهری می دهند نوع برخورد و تصمیم گیری را در آن چارچوب فراهم می کند و نیز به دلیلی تاثیر گذاری زیاد این نوع مدل ها بر شهر و در اختیار داشتن ابزار های تصمیم سازی و تصمیم گیری، یک عامل مهم در حل و یا به وجود آمدن مسائل شهری هستند، رابطه میان این مدل های مدیریت شهری و مسائل شهری رابطه ای علت و معلولی است. بنابراین می توان به این نتیجه رسید که عملکرد مدل مدیریتی شهری است. که مسائل شهری به وجود می آید و یا با ارائه راهبرد ها و تفکرات این مدل است که مسائل شهری حل شده و به صورت مطلوب در می آید (رحیمی، ۱۳۹۰).

در شرایط حاضر و از بین عناصر (حکومتی - عمومی)، (حکومتی - دولتی)، (بخش خصوصی)، (سازمان های غیر دولتی) و افراد، اداره کلان شهری تهران بین دو نظام اداره ملی و محلی یعنی عناصر دو دسته اول پراکنده شده است. دیگر عناصر ذکر شده از جایگاه چندان تاثیر گذاری در این زمینه برخوردار نیستند حتی مدیران محلی که تنها نهاد های انتخابی حکومت در سطوح تصمیم گیری کشور هستند نیز از استقلال عمل و اختیار کافی برای اداره یکپارچه قلمرو خود برخوردار نیستند، زیرا در قلمرو شهرداری نیز عناصر حکومتی - دولتی از وزن بالایی برخوردارند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۵).

همزیستی مدیریت شهری به عنوان سازمان محلی، افقی و فرابخشی با نظام اداری مرکزی، عمودی و بخشی، مسائل متعددی را در حوزه های مختلفی نظیر تصمیم گیری، هماهنگی، و تقسیم وظایف بین آنها بوجود آورده است. در میان گروه های مختلف که ممکن است تصمیمات مدیران ارشد شهرداری تهران را تحت تاثیر قرار دهند، سنگینی بدنه دولت و بروکراسی حاکم بر سازمان های دولتی و روی عملکرد شهرداری کاملا مشهود است. تمرکز عملیات قوه مجریه در شهر تهران به همراه ساختار و همچنین سازوکار های نظارتی و کنترلی آن (نظیر بودجه) باعث پیچیدگی روابط میان مدیران شهرداری و سازمان های دولتی شده است (طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه شهری کلان شهر تهران، گزارش مرحله دوم، ۱۳۸۵)

به جز اشکالات پایه ای که در مدل مدیریت شهری کلانشهر تهران مشاهده می شود، روابط شورا - شهردار نیز به خوبی در این مدل تنظیم نگردیده و این موضوع سر منشاء بسیاری از مشکلات در اداره امور شهر، بویژه کاهش نظارت شورا است. بر طبق برآورد های گزارشی با عنوان "امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط



مردم" در ایران بین سال های ۷۸-۸۵ طول عمر مدیریت شهری یک سال و نه ماه ذکر شده است. که این امر نشان دهنده ی بی ثباتی مدیریتی در کلانشهر تهران است به این دلیل که برای رسیدن به اهداف و نتایج راهبرد های مدیریتی این زمان بسیار محدود و تهدید کننده است. همچنین پس از تحلیل مدل کنونی مدیریت شهری در ایران، آسیب ها و نقایص این مدل شناسایی شده است.

بررسی های انجام شده در این تحقیق نشان می دهد مهمترین نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهر های ایران عبارتند از:

عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهاد های مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهر های کشور، ضعف مکانیسم های نظارت و تعادل - بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار، عدم شکل گیری شورای های محله ای و منطقه ای زیر مجموعه شورا های شهر و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر. این ضعفها و نقایص موجود در مدل مدیریت شهری و همچنین مسائلی که کلانشهر تهران با آن مواجه هست همچون تراکم زدایی و خزش شهری (گسترش بی رویه و نا منظم ساخت و ساز های کلان شهری در حومه ها)، ایجاد زیر ساخت های حمل و نقل کلان شهری (که مستلزم رویکردی فرا- محلی است)، مسائل زیست محیطی (کاهش کیفیت و تخریب محیط زیست، آلودگی هوا، آب و خاک، تهدید فضا های باز و سبز) و خدمات رسانی منطقه ای (با استفاده از اقتصاد مقیاس کلان شهری) و مانند آنها. بنابراین بر اساس تحلیل الگوی مدیریتی تهران و ویژگیهای این نوع مدل در ایران که در بالا به آنها اشاره گردید، وابستگی شدید عناصر قدرت شهری در مدل مدیریت شهری تهران به ساختار کلان قدرت و فقدان و کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی باعث تبدیل عرصه مدیریت شهری به یک عرصه تجدید قدرت برای گروههای قدرت سیاسی در سطح ملی شده است و به تبع آن بیشترین امکانات فنی و مالی در این عرصه صرف تجدید قوای مسئولان سابق می شود. به وضوح در بین مسئولین نهادهای دولتی و غیردولتی، مدیریت شهری در کلانشهر تهران به عنوان یک سکوی پرتاب برای رسیدن و در اختیار گرفتن قدرت ملی مبدل شده است. این گردش متمرکز قدرت در شهرهای ایران به خصوص کلانشهر تهران باعث شده که عرصه مدیریت شهری به عنوان یک جایگاه موقت برای آزمایش ایده های (استراتژی) این افراد در توسعه شهری شناخته شود و نوعی ساختار قدرتمند و مشروع در عرصه مدیریت شهری ایران به وجود نیاید چرا که این ایده ها به مدت زمان مشخصی برای نتیجه گیری نیاز دارند که با تغییرات سریعی که در عرصه قدرت ملی صورت می گیرد و با توجه به مشخصات و ویژگی های عناصر وارد شده در عرصه مدیریت شهری و وابسته بودن این عناصر به این تغییرات عرصه مدیریت شهری و به تبع آن آن مسائل شهری به قوت خود باقی می ماند و با مسائل جدید ترکیب و انباشت مسائل را به وجود می آورد (جلالی، ۱۳۸۵).

در نتیجه عرصه مدیریت شهری با توصیفات فوق به یک عرصه غیرپایدار و هزینه زا تبدیل می شود و به تبع نیز توسعه در شهر را مغشوش و غیرپایدار می کند. از سوی دیگر، مدل مدیریت شهری و نیز ساختار عناصر قدرت شهری در این مدل و نوع عملکرد و سیاست گذاری های آنها باعث شده تا شهر تهران به شکل کنونی درآید. در واقع شکل گیری مسائل اجتماعی و مشکلات شهری در سطح گسترده، محصول عملکرد این عوامل است. بنابراین می توان نتیجه گرفت عملکردی که چنین مسائلی را پدید می آورد، خود ناشی از ویژگی های ساختاری قدرت در این مدل و دیدگاه های حاکم بر آن و نیز نشان دهنده خصوصیات و ماهیت قدرت در جامعه ماست. بنابراین می توان به این نتیجه رسید که مباحث فوق دلیلی محکم و مستدل بر نامناسب بودن مدل مدیریتی موجود، و نیاز به جایگزین کردن الگویی مناسب است. که در شرایط کنونی پاسخگو باشد. پس در نهایت و با توجه به تحلیل های فوق واز آنجا که مدل کلانشهر تهران در وضع موجود نمی تواند استقلال عرصه مدیریت شهری را حفظ نماید وپاسخگوی مسائل شهر تهران باشد، باید از مدل مدیریتی برای اداره امور شهر تهران استفاده نمود که استقلال حوزه مدیریت شهری را ازحوزه مدیریت، قدرت کلان و عناصر وابسته ضمانت نماید و باعث به وجود آمدن نهادهای مدنی وتشویق مشارکتهای مردمی در شهر گردد و درنهایت از این طریق می توان مانع تجدید قدرت گروههای قدرت سیاسی سطح مالی در عرصه مدیریت شهری شود (رحیمی، ۱۳۹۰).

## ۲-۷- تفاوت‌های مدیریت شهری سنتی و یکپارچه

بدنبال مسائل و انتقادات مطرح شده اندیشه مدیریت شهری یکپارچه با رویکرد تکثرگرایی در کنار اندیشه های نوین برنامه ریزی و مدیریت شهری چند دهه اخیر مانند توسعه پایدار، برنامه ریزی مشارکتی، جامعه مدنی، شهروندی، خردجمعی، عدالت اجتماعی، دموکراسی و حکمروایی مطلوب شهری مطرح می شود؛ بطوریکه سیاست های برنامه ریزی و مدیریت شهری بویژه از دهه ۵۰ که رویکرد سیستمی نمود یافته و در دهه بعدی (۱۹۶۰) رویکرد ساختاری راهبردی با شیوه ها و سبکهای نوین مدیریتی با هدف پایدارسازی شهر و توسعه پایدار آن رشد و نمو پیدا می کند. در نهایت در دهه ۷۰ و ۸۰ با مطرح شدن مفاهیم برنامه ریزی مشارکتی، برنامه ریزی مردم محور، توسعه پایدار شهری حکمروایی مطلوب الگوهای مدیریت یکپارچه شهری نیز منبث از نظام حکمروایی مطلوب شهری است، گسترش می یابد. مدیریت یکپارچه شهری با الهام از حکمروایی خوب شهری دارای پارامترهای مختلف و متنوعی چون کارآمدی، شفافیت، مشارکت طلبی، حق اظهار نظر همگانی، انصاف، دانایی محوری و غیره است که بصورت یکپارچه با هم افزایی نهادهای مختلف شهری اقدام به بهبود محیط شهری و حل مسائل متعدد شهری از جمله اسکان غیررسمی می نماید (چاکرابارت<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱).

مدیریت شهری مجموعه ای از ابزارها، فعالیت ها، وظایف و کارکردهایی است که اطمینان می دهد که خدمات اساسی شهر برای گروه ها، افراد مختلف، اجتماعات محلی و عمومی به شیوه مناسب شکل گیرد. مدیریت شهری را می توان به مانند یک درخت تشبیه کرد که ترکیبی از اجزاء و قسمت های مختلف یک مجموعه که به یکدیگر وابسته اند و روابط متقابل میان آنها به شکل خاصی نظام یافته است (اشلی<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳).

مفهوم مدیریت یکپارچه شهری بدنبال برطرف سازی ناکارآمدی در مدیریت شهری سنتی در حل مشکلات شهری و فزونی چالش های شهری همچون فقر، ناهنجاری های اجتماعی، ناامنی، ترافیک، بیکاری، حاشینه نشینی، شکاف طبقاتی و غیره به پسوند واژه مدیریت شهری جهت اهمیت دادن به ضرورت یکپارچگی اضافه شده است. یکی از ایرادات اساسی مدیریت شهری سنتی نظریه انتقادی پرمسئولیت بودن دولت و مدیریت شهری صرفا دولتی است که بر این اعتقاد بود دولتها بتدریج وظایف بیشتری را در زمینه اداره جامعه از جمله مدیریت عمومی بر عهده گرفته اند که بسیار فراتر از توانایی مالی و اداری آنهاست. بنابراین لزوم واگذاری امور و اختیارات و توزیع آن به نهادهای سطوح پایین تر در قالب نهادهای محلی ضروری است؛ چراکه ادامه روند حاضر بدلیل تسلط سرمایه داری خصوصی، وظایف دولت ها را با انواع تعارض مواجه کرده و در نتیجه منجر به بروز

---

۱ chakrabart

۲ acioly

بحران عقلانیت، بحران اقتصادی، بحران اجتماعی و نهایتاً بحران مشروعیت را سبب ساز خواهد شد (یان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹).

در مدیریت یکپارچه شهری سازمان خردتر نه تحت حاکمیت و اختیار مدیر شهر بلکه هماهنگ با آن و البته با استقلال عملکردی در ساختار اداری شهر جای می گیرد. در این سیستم برعکس سیستم سنتی که انحصار قدرت تصمیم گیری و تصمیم سازی را در اختیار افراد یا گروهی خاص (عمدتاً دولت) قرار می دهد، ذینفعان شهری در همه مراحل مدیریت شهری مشارکت فعال داشته و در آن دخیل هستند. این مفهوم دربرگیرنده تمام سازمان های رسمی و غیر رسمی موثر بر اداره شهرها است که به نوعی در تصمیم گیری و تصمیم سازی و اجرای برنامه های مدیریت شهری دخالت دارند (کاظمیان، ۱۳۹۰).

تفاوت کاربست این شیوه مدیریت (بویژه در ساماندهی اسکان غیررسمی) با شیوه پیشین (سنتی) در این است که:

۱- کنشگران در نظام سنتی محدود و عمدتاً دولتی، اما در سیستم مدیریت یکپارچه زیاد و ترکیبی (مردمی، دولتی، خصوصی و عمومی) هستند.

۲- کارکرد سیستم مدیریت شهری سنتی عمدتاً کالبد محور و فیزیکی و در سیستم یکپارچه عملکردهای مشارکت محور و با توجه به سایر ابعاد زندگی است.

۳- ساختارهای در مدیریت شهری سنتی بروکراتیک و در سیستم مدیریت یکپارچه دموکراتیک و باز است.

۴- تعامل در سیستم سنتی اقتدار طلب، عمودی و انحصارگرا و در سیستم یکپارچه پاسخگو، افقی و شفاف است.

۵- توزیع قدرت در سیستم سنتی مدیریت مبتنی بر تسلط دولت و عدم تعادل قدرت و در سیستم یکپارچه مبتنی بر آزادی و موازنه قدرت می باشد (کاظمیان، ۱۳۸۳).

---

<sup>۱</sup> yann

## جدول ۵: تفاوت مدیریت سنتی با مدیریت یکپارچه شهری (کاظمیان، ۱۳۸۳)

| مدیریت سنتی (حکومت شهری)   | معیار مقایسه       | مدیریت نوین (حکمروایی - یکپارچه شهری)  |
|--|--------------------|--|
| تعداد محدود مشارکت کنندگان، عوامل اجرایی اساساً دولتی، عدم حضور نهادهای مردمی  | بازیگران           | تعداد زیاد مشارکت کنندگان، عوامل اجرایی بخش های مختلف مردمی، خصوصی و عمومی، شکل گیری نهادهای محلی  |
| عدم شکل گیری مشاوره، عدم همکاری در صورتبندی سیاست های اجرایی، گستردگی زیاد موضوعات شهری، عملکرد عمدتاً کالبدی - فیزیکی، برنامه ریزی و اجرای فن گرا | کارکردها و وظایف   | انجام مشاوره، همکاری در اجرای سیاستها و صورتبندی آن، گستردگی کم موضوعات سیاسی، عملکرد مشارکت محور، توجه به سایرابعاد زندگی شهری  |
| مرزهای بسته و انعطاف ناپذیر، عضویت موازیکاری، سازمانی، عملکرد بروکراتیک، تخصیص منابع از بالا   | ساختار             | مرزهای بسیار باز، عضویت داوطلبانه و خودیار، تعامل و هم افزایی سازمانی، عملکرد دموکراتیک، تمایل به توزیع قدرت و تمرکززدا  |
| اقتدار سلسله مراتبی و رهبری پیوسته از بالا میانکنش خصمانه و روابط متضاد، برخوردهای غیررسمی، پنهانکاری، رقابت انحصاری                               | قراردادهای میانکنش | مشاوره افقی و تحرک درونی، توافق بر سرهنجارهای تکنوکراتیک و روابط مبتنی بر همکاری، بازبودن و شفافیت، پاسخگویی نهادهای شهری، نقش نظارتی دولت، اعتماد و معامله به مثل و رقابت پذیری فعال همه نهادها |
| آزادی عمل بالای دولت از جامعه تسلط و اقتدار دولتی عدم نفوذ گروههای ذینفع عدم تعادل و همزیستی بین بازیگران  | توزیع قدرت         | آزادی عمل اندک دولت از جامعه تسلط پراکنده دولت تعادل و همزیستی بین بازیگران و منفعت طلبی چند جانبه هم افزا و همگرا   |

← همگرا و هم افزا (مدیریت شهری یکپارچه)

→ واگرا و ناپارچه - مدیریت شهری سنتی

## ۲-۸- یکپارچگی

هماهنگی بین سازمانی فرآیندی است که بواسطه ی آن دو یا چند سازمان، رویه های جدیدی را برای تصمیم گیری ایجاد کرده یا از قواعد تصمیم گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط کاری مشترک، بهره می جویند. مدیریت یکپارچه شهری تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی است که ساکنان شهر ها با آنها مواجه هستند و همچنین در پی ایجاد شهر های رقابتی تر، عادلانه تر و پایدار تر می باشد. مدیریت یکپارچه شهری مدیریتی است که در یک یا چند حوزه مجزا یکپارچه شده باشد که عبارتند از حوزه علوم مدیریتی / حوزه علوم برنامه ریزی / حوزه علوم سیاسی و جامعه شناختی / حوزه علوم مدیریتی / به هماهنگی و همکاری بین سازمانی مربوط است. در حوزه علوم برنامه ریزی / شاهد ظهور برنامه ریزی استراتژیک فضایی به عنوان ابزار برنامه ریزی هستیم. ایده حکم روایی که به عنوان مفهومی فراگیر وارد حوزه علوم برنامه ریزی و مدیریت عمومی گشته، محصول حوزه علوم سیای و جامعه شناسی می باشد (برک پور، اسدی ۱۳۸۸).

در زمینه یکپارچگی فرآیند مدیریت شهری، میان اندیشمندان و صاحب نظران این رشته اتفاق نظر وجود دارد و نویسندگان مختلفی سعی کرده اند مدل هایی را برای تحقق این یکپارچگی پیشنهاد کنند اما این پیشنهاد ها ظاهرا با هم تفاوت هایی دارند. برای مثال برخی از این پیشنهاد ها به یکپارچه کردن وظایف مدیریتی نظیر برنامه ریزی، سازماندهی، هدایت، کنترل و استفاده از نرم افزار های مناسب برای حمایت از این یکپارچگی می پردازند (چاکرابارتی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱). برخی دیگر به یکپارچه کردن نهاد های اثر گذار مانند شورای شهر حکومت مرکزی و حکومت محلی توجه دارند (مک گیل<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱). بنابر این برای مدیریت یکپارچه شهری مهمترین شرط روش شناسانه، اتخاذ رویکرد سیستمی و کل نگر نسبت به مولفه های توسعه شهر و برقراری انسجام نظام یافته در هر زمینه جغرافیایی و عملکردی است که تحقق چنین شرطی، در غالب یک رویکرد استراتژیک به مدیریت شهری امکان پذیر می شود. در چنین شرایط هماهنگی ها و روابط بین سازمان از اهمیت و جایگاه ویژه ای برخوردار هستند به گونه ای که تمام سازمان ها و ادارت موثر و مسئول امور شهری باید در قالب یک سیستم هدفمند و هماهنگ عمل کنند و به ایفای مسئولیت پردازند (فرهودی قالیباف ۱۳۸۸).

---

۱ chakrabarty

۲ mcgill

## ۲-۹- روابط سازمانی و هماهنگی در مدیریت یکپارچه

همکاری های بین سازمانی، به معنای تعامل بین سازمان های مستقل می باشد و الگوی روابط اجتماعی بین چند سازمان نامیده می شوند در مجموع همکاری های بین سازمانی جنبه های مختلفی را در بر می گیرند که همه آنها تحت لوای بین سازمانی مورد بررسی قرار می گیرند (گازندام<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰). تلاش های همکاری بین سازمانی همگی دارای ساختاری تعاملی بوده که بر همکاری و مشارکت بین سازمان ها جهت دستیابی به هدف یا اهداف مشترک توجه دارند. اما آن چه در روابط بین سازمانی اهمیت بسیاری دارد این است که چگونه سازمان ها و متولیان مختلف در یک حوزه را بایکدیگر هماهنگ نمود (بالی و کونی<sup>۲</sup>، ۱۹۹۵).

ضرورت وجودی و توجه به موضوع هماهنگی، در اثر وابستگی ها و روابط موجود بین بخش های مختلف یک سازمان یا سازمان های مختلف با یکدیگر است. ناگزیر باید جهت حل برخی مسائل از همکاری های بین سازمانی و به تبع آن از هماهنگی های بین سازمانی استفاده کرد. همچنان که سازمان ها از لحاظ عمودی (روابط با تامین کنندگان و مشتریان) نامنسجم و پراکنده می شوند و خدماتشان را که سابقا خودشان ارائه می کردند برون سپاری می نمایند هماهنگی با سازمان های بیرونی برای دستیابی به اهداف عملکردی، از اهمیت بیشتری برخوردار می شود. بنابر این طراحی مکانیزم هایی برای مدیریت روابط بین سازمانی، ضرورت می یابد (لورنزونی و لیپارینی، ۱۹۹۹).

هماهنگی میان نظام های سازمانی موجب می شود تا فعالیت های کاری در مرز های سازمان های مختلف منسجم و یکپارچه گردند در چنین حالتی مکانیزم های هماهنگی بکار گرفته شده میان کارکنان ومدیران، متفاوت است هماهنگی در سیستم های بین سازمانی، میان کارکنانی رخ می دهد که مشتریان یکسانی دارند. لذا برای دستیابی به درک مشترک و توافق درباره ی شیوه کار و همچنین اجتناب از اهداف متعارض باید وظایف، یکپارچه و منسجم شوند. از سوی دیگر هماهنگی بین مدیران اداری زمانی رخ خواهد داد که آنها تصمیم مشترکی اتخاذ نمایند و عمل مشترکی را به نمایندگی از جمع، انجام دهد. مفهوم هماهنگی می تواند در بردارنده ی فرآیند ها و پیامد ها نیز باشد. همچنین این مفهوم می تواند از زوایای درون سازمانی و نیز بین سازمانی مورد مطالعه قرار گیرد. فرآیند هماهنگی بین سازمانی شامل ایجاد قوانین تصمیم گیری، مباحث خط مشی و مبادله اطلاعات بین سازمان های درگیر است و این به نوبه ی خود بر اعمال تصمیمات درون سازمانی تاثیر خواهد گذاشت (شودر<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲).

---

۱ gazendam

۲ Bailey&koney

۳ scheudre

## ۲-۱۰- مدیریت یکپارچه شهری

یکپارچگی مدیریت شهری موضوعی است که از عوامل متعددی چون حکومت محلی، انواع تفرق های عملکردی و سیاسی موجود در عرصه شهری، نظام قدرت شهری و بازیگران آن نشات می گیرد. هدف مدیریت شهری اطمینان از این امر است که اجزای سیستم به گونه ای مدیریت شود که امکان کارکردهای روزانه یک شهر را فراهم آورند و این امر موجب تسهیل و تشویق همه انواع فعالیت های اقتصادی شده و ساکنان را به برآوردن نیازهای اولیه خود در مسکن، دسترسی به تسهیلات و خدمات و فرصت های تولید درآمد قادر می سازد. چرچیل (۱۹۸۵) در زمینه پیچیدگی رو به افزایش یکپارچگی مدیریت شهری می گوید: "واژه مدیریت شهر به سوی یک معنی غنی تر و جدیدتر پیش رفته است. این واژه دیگر تنها به معنای سیستم هایی برای کنترل نیست. بلکه مجموعه ای از ارتباطات رفتاری است. فرایندی که از طریق آن فعالیت های بیشمار ساکنان با یکدیگر و با حکومت شهر تعامل دارند." واضح است مداخله تک بعدی با یک الگوی تفکر پیچیده تر و دقیق تر در مواجهه با توسعه شهری جایگزین شده است. که مدیریت شهری کجا شروع می شود و کجا خاتمه می یابد.

همان طور که دانش مدیریت حول پنج وظیفه اصلی مدیریتی یعنی برنامه ریزی، سازماندهی، نیروی انسانی، رهبری و کنترل سازمان یافته است، این امر در مدیریت شهری نیز باید اجرا شود. رویکرد سیستمی یک تکنیک پذیرفته شده در مدیریت است و مدیران آن را قادر می سازد تا متغیرهای بحرانی و محدودیت ها و تعامل خود با یکدیگر را در هر سطح سیستم، یعنی سازمان، واحد و بخش مدیر درک کنند. چنین رویکردی مدیران را قادر می سازد تا همواره بدانند که هیچ عنصر، پدیده یا مشکل واحد و مجزا را نباید بدون لحاظ کردن پیامدهای تعامل آن عنصر با دیگر اجزا و عناصر مورد بحث قرار داد با پذیرش رویکرد سیستمی، تمام پنج وظیفه مدیریتی می توانند در سطوح سیستمی مختلف یکپارچه شوند، در حالی که یک سازمان شهری را با محیط خود و با بخش شهری به عنوان یک کل برای دستیابی به مأموریت ها و اهداف پیوند می دهند. وظیفه مدیران شهری تبدیل دروندادهای خارجی (پول، افراد، مهارت ها) به بروندادها (خدمات شهری، سود، رضایت، یکپارچه سازی اهداف، ذینفان مختلف در سازمان شهری) به شیوه ای موثر و کارآمد می باشد. از آنجا که عملیات شهری دربرگیرنده تعداد زیادی از عناصر با هم مرتبط در هر سطح است، رویکرد سیستمی در مدیریت شهری نیز برای هماهنگی تلاش ها در هر سطح قابل کاربرد است. در نتیجه اهداف فردی و سازمانی برای دستیابی اجتماعی در جهت ارتقای خدمات شهری و ارتقای کیفیت زندگی برای همه افراد معنا می یابند (چارکابارتی<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱).

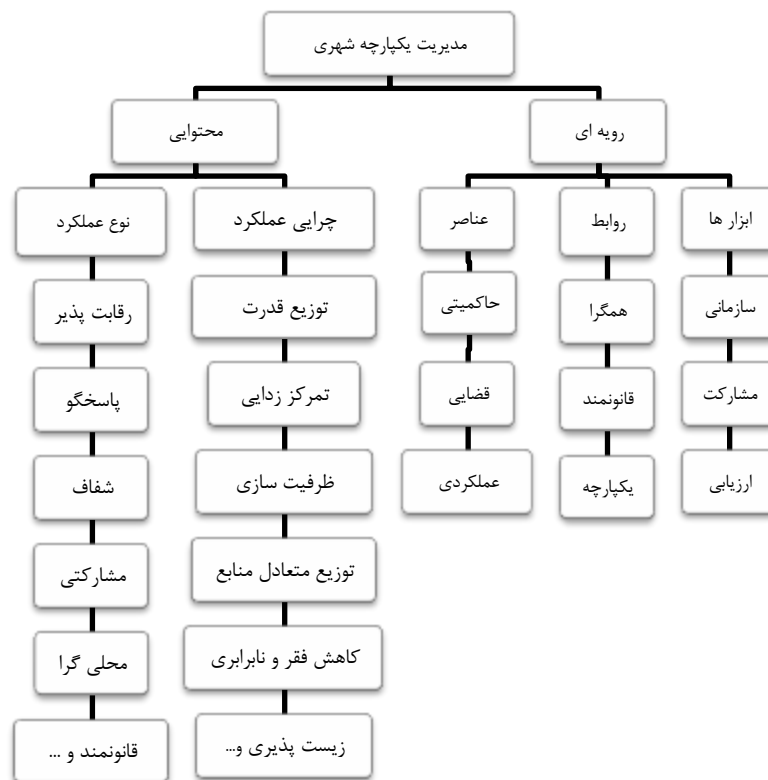
<sup>۱</sup> charkabarty



مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای ذی ربط (اعم از دولتی و عمومی) تحت نظارت و سیاستگذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی موردنظر در تدوین وظایف شهرداری ها است. بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارایی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به شدت مورد سوال و تشکیک است. در همین چارچوب جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری ضرورتی اصولی است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳).

به نظر می رسد در بسیاری از فضاها شهری، بخش های دولتی و خصوصی به جای همکاری در حل مشکلات به عملکرد جدا از هم گرایش دارند هر اداره دولتی یا نظام علمی تنها به بخش کوچکی از پیکر بندی شهر نظر دارد. روشن است که برنامه ریزی مسکن، بدون توجه به حمل و نقل عمومی یا ایجاد اشتغال و ابتکارهای زیست محیطی، بدون اقدامات آموزشی نه تنها مشکل را برطرف نمی کند بلکه آنرا شدت می بخشد، در کمتر دولتی، مکانیسمی برای هماهنگی میان ادارات وجود دارد و کمتر دانشگاهی برنامه های عملی برای سیستم های خود دارد. درجه هماهنگی میان سطوح حکومتی نوع برنامه ریزی و موفقیت نسبی آن آنها تحت تاثیر قرار می دهند بدین ترتیب که برخی از سطوح حکومتی بسیار منسجم تر از سطوح دیگر عمل می کنند (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶).

مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه را به صورت مفهومی جامع در رویکرد آن نسبت به شهرها و شهر های کوچک در نظر می گیرند. در هسته اصلی آن این جامع نگری مستلزم آن است که مسائل شهری همزمان به عنوان مسائل سازمانی برای اطمینان از یک پاسخ استراتژیک و عملیاتی پایدار یعنی همان ساختار یکپارچه مدیریت شهری نیز در نظر گرفته شود. شکل زیر نشاندهنده عناصر اصلی در مدیریت یکپارچه شهر است:



شکل ۴: مختصات رویه ای و محتوایی مدیریت یکپارچه شهری (مک گریل، ۱۹۹۸)

## ۲-۱۱- مدیریت یکپارچه شهری در شهر تهران

مدیریت شهری شهر تهران در وضعیت کنونی دچار کمبودهایی است که امر خدمت‌رسانی را به‌عنوان مهم‌ترین وظیفه مدیریت شهری دچار نقص می‌کند. از آنجا که مدیریت یکپارچه شهری عبارتست از تلاش در جهت هماهنگ و یکپارچه کردن اقدامات در چارچوب بخش‌های دولتی، سازمان‌های عمومی، جامعه مدنی و دیگر گروه‌ها برای ارائه خدمات بهتر و مناسب‌تر به شهروندان و ایجاد اوضاعی مناسب‌تر در تمامی ابعاد، لذا مدیریت یکپارچه شهری را نظریه نوینی دانست که برای حل معضلات کنونی مدیریت شهری در یکی، دو دهه اخیر مطرح شده است. این رویکرد به دنبال حل کردن یا کاهش دادن ناهماهنگی و تفرقه‌های موجود در نظام‌های مدیریت شهری است که این هماهنگی از طریق نزدیکی دیدگاه‌ها، یکپارچه کردن سیستم‌ها و عملکردها و کارآمدتر کردن فرایندها به دست می‌آید. به این ترتیب مدیریت یکپارچه شهری، نیازمند بهره‌گیری از توان‌ها و فرصت‌های موجود در همه بخش‌هاست؛ از شهروندان و دولت گرفته تا نهادهای غیردولتی، بخش خصوصی و جامعه جهانی.

مدیریت به معنای انجام درست کار از طریق و با مشارکت دیگران است. پس چه به‌طور عقلانی و چه به‌صورت شهودی ملاحظه می‌شود که پایه اصلی همه مباحث مدیریتی، انسان‌ها هستند. ممکن است در جایی تکنولوژی، ساختار و امکانات همگی در حد عالی باشند اما آن کارایی و تأثیری را که باید، نداشته باشند چون نیروی انسانی توان به‌کارگیری آنها را ندارد. چنین مطالبی توسط اعضای شورای شهر بارها شنیده شده و شرط اول هر موفقیتی وجود افراد توانا در زیرمجموعه بیان گردیده است.

رسیدن به هدف یکپارچگی در مدیریت شهر، بخشی از حرکت به سمت توسعه پایدار است که با تمرکززدایی از ساختارهای دولتی، بالا بردن توان سازمانی و اصلاحات درون‌سازمانی، تقویت هماهنگی و تعامل سازمان و نهادهای درگیر مدیریت شهری و البته با مشارکت مردمی در سطحی وسیع به دست می‌آید. البته باید در نظر داشت که این رویکرد، شامل یک مدل و روش اجرایی مشخص نیست بلکه فرایندی است که به مرور و براساس ساختارهای هر جامعه می‌تواند به شکلی متفاوت اجرا و پیاده شود و مدیریت مطلوب شهری را به‌وجود بیاورد. مدیریت مطلوب شهری ویژگی‌های مخصوص به‌خود دارد. وقتی سخن از مدیریت مطلوب شهری و با واژه‌ای مثل «خوب» یا «مطلوب» به میان آورده می‌شود برای آن ارزشگذاری می‌کنیم، در واقع منظور ما رسیدن به معیارهایی است که برای هدف اصلی مدیریت شهری، مطلوب و ارزشمند به حساب می‌آید. این واژه که با بررسی‌های سه دهه اخیر در ساختارهای حکمرانی و مدیریتی کلان رواج پیدا کرده، مشخصاتی مثل شفافیت، کارآمدی، تمرکززدایی، پاسخگویی و شهروندمداری را در بر می‌گیرد. مسلماً این نقطه ایده‌آل با یک فرایند

تدریجی به دست می‌آید که باید براساس فرصت‌ها و ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، این فرایند تنظیم و تدوین می‌شود. این شاخصه‌ها دقیقاً عواملی هستند که در دین مبین اسلام به دفعات بر آنها تأکید شده و از وظایف مدیران و حاکمان در قبال مردم محسوب شده است. حرکت به سوی این نقطه مطلوب نیازمند اقدامات وسیعی در ساختارهای قانونی، مدیریتی و فرایندهای حاکم بر مدیریت شهری کشور است که نقطه شروع آن را می‌توان واگذاری اختیارات بیشتر و بالا بردن توانایی مدیریت شهری در کنار توجه به امر شهروندمداری دانست.

با توجه به مطالب مطرح شده خدمات شهری عموماً نیازمند هماهنگی بین سازمانی هستند از منظر پیامد‌ها هماهنگی می‌تواند ضعیف، متوسط، یا قوی باشد. هماهنگی ضعیف به این معناست که تصمیمات بین سازمانی بر تصمیمات درون سازمانی تأثیری نداشته‌اند. اما هماهنگی قوی خصوصاً در زمینه دستگاره‌های اداری مستلزم وجود چند عنصر اساسی است که در زیر به آنها اشاره کلی می‌شود.

- باید وظایف بین وزارت خانه‌های درگیر و سازمان مربوطه به شکلی شفاف تقسیم شوند در غیر این صورت احتمال همپوشانی وظایف زیاد می‌شود که هماهنگی را مشکل خواهد ساخت (پیترز<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸)
- سازمان‌ها نباید اهداف متعارض داشته باشند
- تعهد شفاف به مشارکت در فرآیند‌های هماهنگی بین سازمانی و اجرای موثر آنها وجود داشته باشد (کریستنسن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸).

مدیریت شهری تهران با مجموعه‌ای گسترده از وظایف روبه‌رو است که تأثیرات این وظایف را باید فراتر از حوزه‌های شهری تهران در قالب منطقه و حتی کل کشور بررسی کرد. از عواملی که در این زمینه می‌توانند نقش مهمی در رسیدن به مدیریت مطلوب شهری در تهران ایفا کنند باید به استقلال عملکردی، سیستم درآمد پایدار، ثبات مدیریت شهری، توانمندی نیروی انسانی، تقویت نهادهای هماهنگ‌کننده سازمان‌ها و ارگان‌های درگیر مدیریت شهری و همچنین بهره‌گیری از مشارکت شهروندان اشاره کرد. چالش‌های مدیریت شهری تهران در ۳ سطح محلی، ملی و فراملی طبقه‌بندی می‌شوند که هر کدام از آنها تأثیرات پیچیده‌ای بر فرایندهای مدیریتی دارند. در یک قرن اخیر، تهران به‌عنوان بزرگ‌ترین شهر کشور، برتری خود را بر ساختارهای سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی کشور گسترش داده است. دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری در ایران نیازمند تعریف و تدوین چارچوب‌های قانونی در ساختار کلان کشوری و واگذاری اختیارات به مدیریت شهری است. در

---

۱ peters

۲ christencen

گام بعدی بهره‌گیری از مشارکت شهروندان و حرکت برای مدیریت مشارکتی و استفاده از توان بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری‌های شهری ضروری است. در کنار این حرکت‌ها، اقدامات دیگری مانند اصلاحات درون‌سازمانی و توانمند کردن جامعه، مسیر مدیریت یکپارچه شهری را هموار می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که در این مسیر شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نماد مشارکت مردم در امر مدیریت شهری همچون عنصری کلیدی و پیونددهنده در همه زمینه‌ها محسوب می‌شوند.

ارتقای جایگاه و نقش شورای اسلامی شهر می‌تواند به ایجاد ساختارهای مردم‌سالار در عرصه‌های شهری کمک کند. در چند سال گذشته تجربیات مفیدی در این زمینه بدست آمده است ضمن آنکه مدیریت یکپارچه شهری بر پایه هماهنگی بین نهادها و سیاستگذاری هدفمند می‌تواند کمک مؤثری در شناسایی و حل منطقی مسائل شهری باشد. این وضعیت بیش از سایر تلاش‌ها به افزایش و توسعه خلاقیت می‌انجامد تا شهری پایدار و در نتیجه کشوری پایدار بوجود آید. استفاده از سیستم بلیت الکترونیکی مثال خوبی در زمینه پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری است. در این مورد تسهیلات مناسبی در نظر گرفته شده که بر پایه فناوری اطلاعات بنا شده، اما اگر شهروندان در استفاده از این سیستم احساس غربت و ناآشنایی داشته باشند یا دانش استفاده از آن را نداشته باشند، غیرقابل استفاده خواهد بود.

طی چند دهه اخیر پیوندهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی درون شهرها با تغییرات اساسی روبرو بوده است. هم‌اکنون کلانشهرها به شدت رشد یافته‌اند و مسائل و مشکلات آنها هم از نظر تعداد و هم از نظر شدت افزایش پیدا کرده‌اند (Wood, ۳۳۷, ۲۰۰۶). نلسون ویکستروم به سال ۲۰۰۲ و پاگانو به سال ۱۹۹۹ بیان نمودند که عمده‌ترین محدودیت حکومت کلانشهری، تعداد زیاد توافقات بین حکومتی شامل خدمات نگهداری سیستم‌ها به جای خدمات شیوه زندگی است که برای سلامت اقتصادی و اجتماعی نواحی کلانشهری مهم‌تر فرض می‌شوند نگهداری سیستم‌ها شامل زیرساخت‌های کلانشهری است درحالی که مسائل سبک زندگی اغلب مربوط به دسترسی‌های اجتماعی و تعامل افراد در مدارس و محلات است (Wood, ۳۴۰, ۲۰۰۶). در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و حتی در تعدادی از جوامع در حال توسعه، البته با شدت و شفافی کمتر، امور محلی و مدیریت شهری یک رده حکومتی ویژه و نسبتاً مستقل در کل نظام حکومتی محسوب می‌شود. اما در ایران، سیستم مدیریت شهری و شهرداری، نه تنها به عنوان یک سطح و رده قضایی مستقل مدیریتی محسوب نمی‌شود. بلکه کاملاً وابسته و تحت نظارت دولت مرکزی و واحدهای تابعه آن قرار دارد. یکی از اهرم‌های اصلی در موفقیت اداره شهرها، هماهنگی میان سازمان‌های ذیربط است. به عبارت دیگر، تعدد سازمان‌ها و نهادهای اداره‌کننده شهر (کنشگران شهری) و اداره‌ی بخشی شهر بدون وجود هماهنگی، موجب سردرگمی و اتلاف منابع شهر و ناموفق بودن اداره آن است. در همین راستا، پیاده کردن مدیریت یکپارچه، از طریق ایجاد هماهنگی

میان نهادهای مرتبط، راه حلی برای بهبود مدیریت شهریه حساب می آید. کلانشهر تهران توسط ۲۵ سازمان دولتی و غیردولتی اداره می گردد که هر یک از این سازمان ها و نهادهای، قوانین و مقررات خاص خود را دارند با وجود رشد بی رویه و قارچ گونه کلانشهر تهران، به جرات می توان گفت سیستم مدیریتی حاکم بر این منطقه کلانشهری، رشد چندانی ننموده و حتی با افزایش نهادهای متولی این شهر، سطح خدمات ارائه شده تنزل نموده است. به بیانی بهتر، به نظر می رسد کلانشهر تهران، یک شهر تفکیک شده به تعدادی قلمرو است (تفرق سیاسی) که در هر قلمرو نیز نهادهای مختلفی مشغول به فعالیت در زمینهداره امور شهر هستند (تفرق عملکردی) و این نهاد ها و سازمان ها هیچ گونه برنامه ریزی، طرح و استراتژی واحدی به عنوان ابزار کار برای انجام وظایف و مسئولیت های خود ندارند. در پایان این بخش جدول زیر ارائه گردیده است. این جدول حاوی برخی وظائف مهم شهرداریها و سازمانهای مرتبط با اینگونه مسئولیتها می باشد.

### جدول ۶: حوزه ها و ماموریت های مدیریت شهری و سازمان مرتبط با آن

| حوزه                 | ماموریت های مربوطه  | سازمان های مرتبط با ماموریت   |
|----------------------|---|---|
| فرهنگی و اجتماعی     | ماموریت فرهنگی  | وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات، صدا و سیما، آموزش و پرورش، سازمان اوقاف و امور خیریه، بخش خصوصی |
|                      | ماموریت سلامت   | وزارت بهداشت، آموزش و پرورش، سازمان صدا و سیما، سازمان بهزیستی، بخش خصوصی                                   |
|                      | ماموریت خدمات اجتماعی و رفاهی                                 | بهزیستی، کمیته امداد، نیروی انتظامی، قوه قضاییه وزارت بهداشت، صدا و سیما، وزارت کار، وزارت کشور، بخش خصوصی  |
|                      | ماموریت آموزش و مشارکت های اجتماعی                            | وزارت ارشاد، سازمان صدا و سیما  |
|                      | ماموریت ورزش  | وزارت ورزش و جوانان، آموزش و پرورش، وزارت علوم، سازمان صدا و سیما، وزارت کشور، بخش خصوصی                    |
|                      | ماموریت حوزه بانوان   | سازمان بهزیستی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور، سازمان تبلیغات، بخش خصوصی و خیریه ها                |
| ایمنی و مدیریت بحران | ماموریت افزایش سطح ایمنی                                      | مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور، معاونت برنامه ریزی، ریاست جمهوری، سازمان بحران، استانداری تهران، بخش خصوصی   |
|                      | ماموریت افزایش کارایی سیستم مدیریت شهر تهران هنگام وقوع بحران | وزارت کشور، سازمان بحران کشور، هلال احمر، وزارت بهداشت، سازمان بسیج، وزارت ارتباطات                         |

| حوزه             | ماموریت های مربوطه                            | سازمان های مرتبط با ماموریت   |   |
|------------------|---|---|---|
|                  | ماموریت نظارت و مدیریت بر بازسازی پس از بحران | سازمان بحران کشور، هلال احمر، قوه قضاییه، وزارت کشور، وزارت بهداشت، سازمان بسیج، وزارت نیرو، وزارت نفت، وزارت ارتباطات، نیروی انتظامی |   |
| شهرسازی و معماری | برنامه ریزی، نظارت و راهبری طرح ها            | کمیسیون ماده ۵، شورای عالی شهرساز   |   |
|                  | حفظ بناهای تاریخی و واجد ارزش                 | میراث فرهنگی و گردشگری  |   |
|                  | برنامه ریزی، طرح ریزی، و ساماندهی حریم شهر    | استانداری، بنیاد مسکن، منابع طبیعی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نیرو، نیروی انتظامی   |   |
|                  | برنامه ریزی کنترل و نظارت بر ساخت و ساز       | قوه قضاییه، سازمان نظام مهندسی، کمیسیون ماده صد، نیروی انتظامی، مجلس شورای اسلامی   |   |
|                  | شناسایی و ساماندهی بافت های فرسوده            | کمیسیون ماده ۵، شورای عالی شهرسازی و معماری، نظام مهندسی، وزارت نیرو، بانک ها و موسسات مالی   |   |
|                  | اصلاح شبکه معابر                              | کمیسیون ماده ۵، راهنمایی و رانندگی  |   |
|                  | تهیه برنامه های راهبردی میان مدت و بلند مدت   | مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور، معاونت برنامه ریزی رییس جمهور، مجمع تشخیص مصلحت، بخش خصوصی   |   |
| هوشمند سازی      | ماموریت استانداردسازی فعالیت ها و محصولات     | وزارت کشور، وزارت علوم و دانشگاه ها، مجمع کلان شهر های کشور، مجلس شورای اسلامی  |   |
|                  | تهیه تنظیم و نظارت بودجه                      | مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور، معاونت برنامه ریزی رییس جمهور  |   |
|                  | ماموریت زیباسازی                              | وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت نیرو، صدا و سیما، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان تبلیغات اسلامی                                |   |
| خدمات شهری       | ماموریت سازماندهی                             | سازمان محیط زیست، وزارت بهداشت، نیروی انتظامی، صدا و سیما، اتحادیه ها و اصناف   |   |
|                  | ماموریت مسیل ها و قنوات                       | وزارت نیرو، سازمان محیط زیست  |   |
|                  | ماموریت فضای سبز                              | وزارت نیرو، قوه قضاییه، سازمان محیط زیست، سازمان منابع طبیعی، صدا و سیما  |   |
|                  | ماموریت خدمات شهری                            | سازمان محیط زیست، وزارت بهداشت، قوه قضاییه، نیروی انتظامی و پلیس راهور  |   |
|                  | ماموریت محیط زیست                             | وزارت نیرو، سازمان استاندارد، نیروی انتظامی، وزارت بهداشت، سازمان محیط زیست   |   |
|                  | ماموریت تهیه محصولات کشاورزی و پروتئینی       | اصناف و اتحادیه ها، وزارت بازرگانی، وزارت جهاد کشاورزی  |   |
|                  | توسعه حمل و نقل غیر موتوری                    | توسعه سیستم حمل و نقل هوشمند  | وزارت ورزش، سازمان ورزش همگانی، پلیس راهور      |
|                  |   | توسعه سیستم حمل و نقل هوشمند  | وزارت ارتباطات، وزارت راه و شهرسازی، پلیس راهور |

| سازمان های مرتبط با ماموریت  | ماموریت های مربوطه                    | حوزه |
|--|---------------------------------------|------|
| پلیس راهور، شرکت های خودرو سازی، وزارت کشور، صدا و سیما                          | افزایش ایمنی و بهره وری معابر         |      |
| شرکت های خودرو سازی، وزارت کشور، صدا و سیما                                      | مدیریت تقاضای سفر                     |      |
| وزارت نیرو، وزارت ارتباطات، پلیس راهور، شرکت های خودرو سازی، وزارت راه و شهرسازی | توسعه سیستم های حمل و نقل یکپارچه     |      |
| وزارت ارشاد، صدا و سیما، وزارت آموزش و پرورش                                     | آموزش و ارتقای فرهنگ ترافیک           |      |
| بخش خصوصی  | توسعه پارکینگ های عمومی               |      |
| وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، صدا و سیما                                      | مدیریت سفره ای برون شهری و ترمینال ها |      |



# فصل ۳

## روش تحقیق

### ۳-۱- مقدمه

در این فصل ابتدا به انواع روش های تحقیق، جامعه آماری مورد مطالعه، نوع نمونه گیری و ابزار گردآوری اطلاعات و روش های آماری تجزیه و تحلیل اطلاعات پرداخته و سپس فرضیه ها مطرح می شود. با توجه به اهداف، ویژگی ها و رسالت هر سازمان برای اندازه گیری و ارتقاء بهره وری بایستی مدل خاصی بنا به کلیات آن انتخاب و انجام شود. بنابراین شناخت سازمان و توجه به شاخص ها امکانات و ویژگی های آن به ایجاد و مدل مناسب و روش تحقیق کمک قابل توجهی می نماید که در این فصل به آن می پردازیم. روش تحقیق در پژوهش حاضر، توصیفی - پیمایشی از شاخه تحقیقات میدانی بوده و اطلاعات از بانک های اطلاعاتی استخراج شده است. بدین ترتیب داده ها و ابزار گردآوری آنها کاملاً دارای پایایی و روایی بوده و بدلیل استخراج اطلاعات از بخشی از جامعه در جمع آوری اطلاعات نمونه گیری وجود دارد.

### ۳-۲- روش تحقیق

تحقیقات پیمایشی به منظور کشف عقاید و افکار اشخاص بوده و در آن از پرسشنامه و مصاحبه استفاده می شود که در آن با استفاده از یک گروه آزمونی درباره دو متغیر بدون آنکه هیچ یک از آنها دستکاری یا کنترل شود اطلاعاتی بدست می آورد که با بررسی ارتباط متغیرهای مورد مطالعه به قدرت، شدت و ارتباط مثبت یا منفی آن می پردازد و توصیف عینی، واقعی و منظم خصوصیات یک وضعیت یا یک موضوع است تا هر آنچه هست را بدون دخالت یا استنتاج ذهنی گزارش دهد و نتایج عینی از موقعیت بگیرد در تحقیقات توصیفی محقق موضوع موجود را بررسی می کند و به توصیف منظم و نظامدار وضعیت فعلی می پردازد. ویژگی های صفات آن را مطالعه و در صورت لزوم ارتباط بین متغیرها را بررسی می نماید (میرعلایی، ۱۳۸۹). نظر به اینکه هدف از این پژوهش رتبه بندی موانع فراروی مدیریت یکپارچه شهری در شهرداری تهران می باشد، این پژوهش از نوع کاربردی است و در گروه تحقیقات تحلیلی قرار می گیرد که هدف آن توسعه دانش کاربردی در یک زمینه خاص و هدایت تحقیقات به سمت کاربرد عملی دانش است.

این تحقیق از نوع تحقیقات کاربردی بوده و با روش پیمایشی قصد توصیف و تحلیل موانع فراروی مدیریت یکپارچه شهری در شهرداری تهران را دارد که در ابتدا از روش کتابخانه ای و مطالعه اسناد و مدارک و برگزاری جلسه و بهره گیری از نظر مدیران و افراد خبره به بررسی داده های برگرفته از محیط تحقیق پرداخته و سپس مدل مطلوب ارائه می شود.

### ۳-۳- متغیرهای تحقیق (مدل مفهومی تحقیق)

در این تحقیق دو نوع متغیر وجود دارند که عبارتند از متغیر مستقل و وابسته. متغیر مستقل متغیری است که تغییر در آن می تواند باعث تغییر در متغیر دیگر شود. متغیر وابسته متغیری است که هدف تحقیق برای بهینه سازی آن است. به عبارت دیگر محقق همواره می خواهد با مشاهده تغییرات در متغیر مستقل تغییرات متغیر وابسته را مشاهده نموده و آنرا ارتقا بخشد. در این تحقیق متغیرهای مستقل عبارتند از موانع موجود در ایجاد و بکارگیری مدیریت یکپارچه شهری در تهران. همچنین متغیر وابسته عبارتست از بکارگیری مدیریت یکپارچه شهری در تهران.

با استفاده از مطالبی که در فصل ۲ بیان گردید، و همچنین مصاحبه هایی که با اعضای شورای شهر و سایر خبرگان در این حوزه صورت گرفت، موانع موجود در ایجاد و بکارگیری مدیریت یکپارچه شهری در تهران توسط محقق شناسایی شدند. سپس این موانع در دسته بندیهای جداگانه قرار گرفتند که هر دسته شامل چند عامل (مانع) می باشد. این موانع عبارتند از:

#### ✓ زیرساخت قانونی شامل

- عدم وجود قوانین و فرایندهای مشخص برای تعریف و پیاده سازی مدیریت یکپارچه
- تداخل و تعارض قوانین موجود در انجام فعالیتهای شهری
- عدم وجود الزامات قانونی
- عدم وجود پیگیری در اجرای قوانین مرتبط
- عدم وجود نهادهای قانونگذاری و پیگیری کننده اجرای قوانین در حوزه مدیریت یکپارچه شهری

#### ✓ زیرساخت فرهنگی شامل

- عدم اطلاع افراد راجع به مدیریت یکپارچه شهری
- عدم وجود باور در افراد برای لزوم اجرای مدیریت یکپارچه شهری
- عدم همکاری مدیران ذی نفوذ دولتی بدلیل تعارض با منافع فردی و گروهی
- عدم همکاری مدیران ذی نفوذ شهرداری بدلیل تعارض با منافع فردی و گروهی
- عدم اطلاع یا عدم همکاری شهروندان و سازمانها (بخش خصوصی)
- عدم وجود روحیه کار تیمی بطور کلی

#### ✓ زیرساخت اجرایی

- مشکلات موجود در ارتباطهای بین سازمانی

- مشکلات ناشی از مدیریت دوگانه بر بخشها هنگام اجرا
- مشکلات سازمانی در تدوین و اجرای شرح وظائف و مسئولیتها
- مشکلات مدیریت، کنترل و پایش فرایند اجرای مدیریت یکپارچه شهری

با استفاده از متغیرهای فوق مدل مفهومی تحقیق ساخته شد. از آنجا که قرار است هر یک از خبرگان (اعضای جامعه آماری) در مورد هر یک از متغیرهای فوق نظر دهند و اهمیت هر مانع را ارزیابی کنند، لذا می توان هر فرد را بمنزله یک شاخص ارزیابی در نظر گرفت و هر مانع را نیز یک گزینه نامید. لذا ماتریس تصمیم گیری تشکیل خواهد شد که دارای ۳ دسته گزینه است که در هر دسته گزینه هایی وجود دارند (سطرهای ماتریس) و ستونهای ماتریس نیز عبارتند از خبرگان یا تصمیم گیرندگان (DMs). شکل ماتریس تصمیم گیری در زیر نشان داده شده است:

### جدول ۷: مدل تحقیق بر اساس تکنیک TOPSIS

| دسته بندی موانع | موانع/خبرگان  | خبره ۱ | خبره ۲ | خبره ... | خبره n |
|-----------------|---|--------|--------|----------|--------|
| موانع قانونی    | عدم وجود قوانین و فرایندهای مشخص برای تعریف و پیاده سازی مدیریت یکپارچه             |        |        |          |        |
|                 | تداخل و تعارض قوانین موجود در انجام فعالیتهای شهری                                  |        |        |          |        |
|                 | عدم وجود الزامات قانونی   |        |        |          |        |
|                 | عدم وجود پیگیری در اجرای قوانین مرتبط   |        |        |          |        |
| موانع فرهنگی    | عدم وجود نهادهای قانونگذاری و پیگیری کننده اجرای قوانین در حوزه مدیریت یکپارچه شهری |        |        |          |        |
|                 | عدم اطلاع افراد راجع به مدیریت یکپارچه شهری   |        |        |          |        |
|                 | عدم وجود باور در افراد برای لزوم اجرای مدیریت یکپارچه شهری                          |        |        |          |        |
|                 | عدم همکاری مدیران ذی نفوذ دولتی بدلیل تعارض با منافع فردی و گروهی                   |        |        |          |        |
| موانع اجرایی    | عدم همکاری مدیران ذی نفوذ شهرداری بدلیل تعارض با منافع فردی و گروهی                 |        |        |          |        |
|                 | عدم اطلاع یا عدم همکاری شهروندان و سازمانها (بخش خصوصی)                             |        |        |          |        |
|                 | عدم وجود روحیه کار تیمی بطور کلی  |        |        |          |        |
|                 | مشکلات موجود در ارتباطهای بین سازمانی   |        |        |          |        |
|                 | مشکلات ناشی از مدیریت دوگانه بر بخشها هنگام اجرا                                    |        |        |          |        |
|                 | مشکلات سازمانی در تدوین و اجرای شرح وظائف و مسئولیتها                               |        |        |          |        |

| دسته بندی<br>موانع | موانع / خبرگان   |           |     |           |
|--------------------|--|-----------|-----|-----------|
|                    | خبره<br>۱  | خبره<br>۲ | ... | خبره<br>n |
|                    |  |           |     |           |
|                    | مشکلات مدیریت، کنترل و پایش فرایند اجرای مدیریت یکپارچه شهری |           |     |           |

در هر یک از خانه های ماتریس فوق نظر هر خبره راجع به میزان قوت یا ضعف مانع مورد نظر وارد خواهد شد. این ماتریس صورت مساله را تشکیل می دهد و برای اولویت بندی موانع باید آنرا تحلیل نمود.

### ۳-۴- روش گردآوری اطلاعات

اطلاعات مورد نیاز محقق در این تحقیق را می توان به دو دسته زیر تقسیم بندی نمود:

✓ اطلاعات پایه و علمی در مورد روشها و تکنیکهای مورد نیاز در تحقیق

✓ اطلاعاتی از جنس داده که برای ورودیها و خروجیهای تکنیک TOPSIS مورد نیاز هستند.

لذا برای جمع آوری اطلاعات دسته اول از روشهای کتابخانه ای نظیر کتابها، مقالات، سایتها و از این قبیل استفاده گردید. برای دسته دوم از روش مصاحبه و پرسشنامه بهره گیری شد.

### ۳-۵- جامعه و نمونه آماری

در این تحقیق جامعه آماری عبارتند از خبرگانی که در زمینه مدیریت شهر تهران دارای اطلاع و تجربه می باشند. از آنجا که مدیریت یکپارچه شهری هنوز در این شهر ایجاد نگردیده است لذا درباره مفهومی بحث می شود که هنوز بوجود نیامده است و به همین دلیل نمی توان داده های تحقیق را از روش مشاهده یا اندازه گیری متغیرهای واقعی بدست آورد. تعداد اینگونه افراد مطلع و صاحب نظر در رده های میانی و بالای شهرداری تهران ۲۰۰ نفر ارزیابی می شود. از میان آنها بر اساس جدول مورگان ۵۲ نفر انتخاب خواهند شد. روش نمونه گیری از نوع نمونه در دسترس خواهد بود. این روش بدلیل اینکه افراد همیشه در دسترس نیستند و یا حتی تمایل به پاسخگویی سوالات را داشته باشند انتخاب شده است.

### ۳-۶- روش تحلیل داده ها

از آنجا که در این تحقیق از روش TOPSIS استفاده می شود لذا از نرم افزارهای محاسباتی مرتبط نظیر Excel یا SPSS استفاده خواهد شد. اساس محاسبات و قوانین محاسباتی مربوطه از روش TOPSIS استخراج گردیده که مبنای علمی شناخته شده ای را دارد.

### ۳-۷- جمع‌بندی و خلاصه فصل

در این فصل با استفاده از ماهیت و چیدمان موانع فراروی ایجاد مدیریت یکپارچه شهری در شهر تهران، مدلی برای اولویت بندی آنها ارائه گردید. برای این کار متغیرهای تحقیق یا همان عوامل بصورت گزینه هایی در نظر گرفته شد که باید رتبه بندی شوند. اساس این رتبه بندی بر اساس نظر خبرگانی است که نظر هر یک در مورد اهمیت موانع متفاوت است. نتیجه آنست که ماتریس تصمیم گیری مطابق روش TOPSIS حاصل گردید که در فصل بعدی اقدام به تحلیل آن و اولویت بندی موانع ذیربط خواهیم نمود.

# فصل ۴

## تحلیل داده ها

در این فصل به تحلیل داده هایی خواهیم پرداخت که با استفاده از پرسشنامه مندرج در فصل ۳ جمع آوری گردیده است. در این پرسشنامه موانع رویاروی مدیریت یکپارچه شهری در سه دسته کلی قانونی، محیطی و اجرایی دسته بندی گردیده است که در هر دسته، موانع مربوط به همان دسته ذکر گردیده اند. شکل زیر ترکیب موانع مورد بحث را نشان می دهد:



شکل ۵: ساختار موانع دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری

#### ۴-۲- روش تحلیل داده ها

در این تحقیق از روش TOPSIS برای تحلیل داده ها استفاده شده است. اساس این روش بر گزینه هایی است که توسط چند شاخص مورد ارزیابی قرار می گیرند و در نهایت بهترین گزینه مشخص می شود و یا گزینه ها بر اساس دستیابی به نتایج مورد نظر رتبه بندی می شوند. در این تحقیق گزینه ها عبارتند از موانع فراروی دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری در تهران، و شاخصهایی که این گزینه ها را از نظر میزان اهمیت ارزیابی می کنند عبارتند از افراد خبره که در این حوزه دارای اطلاعات و تجربه کافی در شهرداری می باشند.



برای شروع تحلیل توسط روش TOPSIS ابتدا لازم است تا وزن هر شاخص مورد محاسبه قرار گیرد. برای این کار از روش آنتروپی استفاده گردید. وزن هر فرد توسط این روش محاسبه شد و بعنوان ورودی در محاسبات TOPSIS مورد استفاده قرار گرفت. جزئیات این محاسبات در ادامه این فصل آورده شده است.

#### ۴-۳- حل مدل TOPSIS

همانطور که در ابتدای فصل بیان گردید برای حل مدل TOPSIS ابتدا لازم است وزن هر شاخص توسط تکنیک آنتروپی محاسبه گردد. منطق محاسبات در این تکنیک آن است که هر شاخص که بتواند تمایز بیشتری بین گزینه ها قائل شود از وزن بیشتری برخوردار است. در این تحقیق این بدان معنی است که هر خبره ای که از مقادیر متنوع تری در بیان اهمیت موانع استفاده کرده باشد، دقت بیشتری را در ارزیابی مبذول داشته و لذا نظری در محاسبات از ضریب بالاتری برخوردار است. بعنوان مثال اگر فردی در مورد تمام موانع از اهمیت بسیار زیاد استفاده کرده باشد بدین معنی است که هیچ تمایزی بین موانع قائل نیست. لذا نظری برای رتبه بندی موانع مذکور هیچ کاربردی نخواهد داشت. از اینرو وزن نظرات این فرد برابر صفر خواهد بود و عملاً از گردونه محاسبات حذف خواهد شد<sup>۱</sup>. جدول زیر نشاندهنده وزن هر یک از افراد پاسخ دهنده به سوالات تحقیق می باشد:

**جدول ۸: وزن خبرگان توسط روش آنتروپی شانون**

|         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| خبره ۱  | خبره ۲  | خبره ۳  | خبره ۴  | خبره ۵  | خبره ۶  | خبره ۷  | خبره ۸  | خبره ۹  | خبره ۱۰ | خبره ۱۱ | خبره ۱۲ | خبره ۱۳ |
| ۰.۰۴۳۱  | ۰.۰۱۷۷  | ۰.۰۳۴۹  | ۰.۰۶۰۸  | ۰.۰۳۱۷  | ۰.۰۲۹۱  | ۰.۰۳۸۵  | ۰.۰۴۸۷  | ۰.۰۱۳۱  | ۰.۰۵۲۱  | ۰.۰۴۶۳  | ۰.۰۳۲۵  | ۰.۰۴۴۱  |
| خبره ۱۴ | خبره ۱۵ | خبره ۱۶ | خبره ۱۷ | خبره ۱۸ | خبره ۱۹ | خبره ۲۰ | خبره ۲۱ | خبره ۲۲ | خبره ۲۳ | خبره ۲۴ | خبره ۲۵ | جمع     |
| ۰.۰۳۴۴  | ۰.۰۲۷۶  | ۰.۰۲۹۸  | ۰.۰۲۱۱  | ۰.۰۵۶۲  | ۰.۰۷۵۱  | ۰.۰۸۴۱  | ۰.۰۳۰۳  | ۰.۰۳۲۵  | ۰.۰۵۹۲  | ۰.۰۲۷۶  | ۰.۰۲۹۸  | ۱       |

از وزنهای فوق بعنوان ورودی برای ادامه حل مدل TOPSIS استفاده می شود. گام بعدی در محاسبات TOPSIS، نرمال سازی ماتریس تصمیم گیری توسط نرم اقلیدسی و ضرب هر ستون در وزن شاخص مربوطه است. حاصل این کار در جدول زیر نشان داده شده است:

۱- برای آگاهی بیشتر در مورد روش آنتروپی می توانید به کتاب تصمیم گیریهای چند معیاره نوشته دکتر عادل آذر مراجعه نمایید.



|    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ۷  | ۶     | ۹     | ۲     | ۹     | ۷     | ۲     | ۳     | ۷     | ۷     | ۲     | ۳     | ۹     | ۸     | ۸     | ۵     | ۵     | ۱     | ۵     | ۸     | ۳     | ۳     | ۹     | ۶     | ۵     | ۵     |
| A1 | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۰ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۳ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۰ | ۰,۰۰۴ | ۰,۰۰۵ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۴ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ |
| ۸  | ۶     | ۱     | ۲     | ۹     | ۷     | ۸     | ۸     | ۷     | ۷     | ۱     | ۳     | ۳     | ۸     | ۳     | ۸     | ۵     | ۱     | ۹     | ۶     | ۸     | ۳     | ۹     | ۶     | ۸     | ۵     |
| A1 | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۰ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۰ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۲ | ۰,۰۰۳ | ۰,۰۰۱ | ۰,۰۰۱ |
| ۹  | ۳     | ۱     | ۳     | ۰     | ۷     | ۳     | ۲     | ۴     | ۴     | ۱     | ۳     | ۴     | ۸     | ۴     | ۱     | ۲     | ۳     | ۹     | ۲     | ۲     | ۳     | ۳     | ۶     | ۱     | ۲     |

لازم بذکر است جهت جلوگیری از تکرار عبارات طولانی، هر یک از موانع علامت گذاری شدند بنحویکه مانع اول با علامت A۱ و موانع بعدی نیز با اندیسه‌های بعدی تا A۱۹ علامتگذاری شده‌اند. در جداول بعدی نیز از این علامتگذاری پیروی خواهد شد.

مرحله بعدی در این روش تعیین ایده آلهای مثبت و منفی است. طبق تعریف، ایده آل مثبت گزینه ای است که از نظر تمام شاخصها بتواند بعنوان بهترین گزینه تلقی شود. در بسیاری از موارد این گزینه وجود خارجی ندارد و از این رو آنرا یک ایده آل می نامند. ایده آل منفی در مقابل ایده آل مثبت قرار دارد و از نظر تمام شاخصها یک ضد ایده آل تلقی می شود. ایده آلهای مثبت و منفی در جدول زیر نشان داده شده‌اند:

### جدول ۱۰: ایده آلهای مثبت و منفی

|    | خبره ۱ | خبره ۲ | خبره ۳ | خبره ۴ | خبره ۵ | خبره ۶ | خبره ۷ | خبره ۸ | خبره ۹ | خبره ۱۰ | خبره ۱۱ | خبره ۱۲ | خبره ۱۳ | خبره ۱۴ | خبره ۱۵ | خبره ۱۶ | خبره ۱۷ | خبره ۱۸ | خبره ۱۹ | خبره ۲۰ | خبره ۲۱ | خبره ۲۲ | خبره ۲۳ | خبره ۲۴ | خبره ۲۵ |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| A  | ۰,۰۰۳  | ۰,۰۰۱  | ۰,۰۰۲  | ۰,۰۰۴  | ۰,۰۰۲  | ۰,۰۰۲  | ۰,۰۰۲  | ۰,۰۰۳  | ۰,۰۰۰  | ۰,۰۰۵   | ۰,۰۰۳   | ۰,۰۰۲   | ۰,۰۰۳   | ۰,۰۰۲   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۴   | ۰,۰۰۵   | ۰,۰۰۵   | ۰,۰۰۲   | ۰,۰۰۲   | ۰,۰۰۴   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   |
| +  | ۲      | ۱      | ۲      | ۸      | ۱      | ۲      | ۹      | ۴      | ۷      | ۳       | ۳       | ۳       | ۱       | ۳       | ۸       | ۹       | ۳       | ۴       | ۸       | ۸       | ۱       | ۳       | ۶       | ۸       | ۹       |
| A- | ۰,۰۰۱  | ۰,۰۰۰  | ۰,۰۰۰  | ۰,۰۰۱  | ۰,۰۰۰  | ۰,۰۰۰  | ۰,۰۰۱  | ۰,۰۰۱  | ۰,۰۰۰  | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۰   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۰   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۰   | ۰,۰۰۰   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۰   | ۰,۰۰۰   | ۰,۰۰۱   | ۰,۰۰۱   |
|    | ۳      | ۶      | ۹      | ۰      | ۴      | ۹      | ۲      | ۴      | ۴      | ۱       | ۳       | ۹       | ۲       | ۹       | ۱       | ۲       | ۸       | ۹       | ۲       | ۲       | ۳       | ۹       | ۹       | ۱       | ۲       |

در گام بعدی فاصله اقلیدسی هر گزینه از ایده آل مثبت ( $d^+$ ) و فاصله اقلیدسی هر گزینه از ایده آل منفی ( $d^-$ ) محاسبه گردید. بر این اساس، گزینه ای برتر خواهد بود که بطور همزمان، فاصله کمتری با ایده آل مثبت و فاصله کمتری با ایده آل منفی داشته باشد. فواصل اقلیدسی گزینه ها (موانع دستیابی به مدیریت شهری یکپارچه) از ایده آلهای مثبت و منفی در جدول زیر نشان داده شده است:

**جدول ۱۱: فاصله گزینه ها از ایده آلهای**

|     | فاصله از ایده آل مثبت | فاصله از ایده آل منفی |
|-----|-----------------------|-----------------------|
| A1  | 0.00418               | 0.009306              |
| A2  | 0.003957              | 0.008975              |
| A3  | 0.003764              | 0.009337              |
| A4  | 0.005399              | 0.008                 |
| A5  | 0.008925              | 0.004419              |
| A6  | 0.005816              | 0.007005              |
| A7  | 0.005613              | 0.008063              |
| A8  | 0.004546              | 0.009819              |
| A9  | 0.004699              | 0.009092              |
| A10 | 0.007471              | 0.006704              |
| A11 | 0.007491              | 0.006127              |
| A12 | 0.008561              | 0.00678               |
| A13 | 0.004792              | 0.007439              |
| A14 | 0.005361              | 0.006983              |
| A15 | 0.005601              | 0.006832              |
| A16 | 0.00303               | 0.009768              |
| A17 | 0.005505              | 0.008126              |
| A18 | 0.005733              | 0.008373              |
| A19 | 0.010161              | 0.003738              |

در پایان، شاخص نزدیکی نسبی به ایده آل مثبت برای گزینه ها محاسبه گردید. طبق تعریف، هرچه قدر گزینه ای بتواند از ایده آل منفی دوری نسبی بیشتری داشته باشد، از برتری بیشتری برخوردار است. جدول زیر شاخص نزدیکی نسبی به ایده آل مثبت برای گزینه ها را بازای هر گزینه نشان می دهد:

## جدول ۱۲: شاخص برتری نسبی گزینه ها بر اساس TOPSIS

|     | شاخص برتری نسبی |
|-----|-----------------|
| A1  | 0.690075293     |
| A2  | 0.693977415     |
| A3  | 0.712694125     |
| A4  | 0.597078838     |
| A5  | 0.331148344     |
| A6  | 0.546357188     |
| A7  | 0.589592938     |
| A8  | 0.683556241     |
| A9  | 0.659289028     |
| A10 | 0.472946431     |
| A11 | 0.44993185      |
| A12 | 0.441939538     |
| A13 | 0.608214563     |
| A14 | 0.565731949     |
| A15 | 0.549486077     |
| A16 | 0.763246076     |
| A17 | 0.596138506     |
| A18 | 0.593584488     |
| A19 | 0.268925468     |

با استفاده از شاخص نزدیکی نسبی به ایده آل مثبت می توان گزینه ها را اولویت بندی نمود. این کار در جدول زیر انجام شده است:

## جدول ۱۳: مرتب سازی گزینه ها بر اساس شاخص برتری نسبی TOPSIS

| کد مانع | مانع  | شاخص برتری نسبی |
|---------|---|-----------------|
| A16     | تداخل مسئولیتها در دولت، حکومت و شهرداری (تفرق عملکردی)           | 0.763246076     |
| A3      | عدم وجود الزامات قانونی و ضمانتهای اجرایی                         | 0.712694125     |
| A2      | تداخل و تعارض قوانین موجود در انجام فعالیتهای شهری                | 0.693977415     |
| A1      | عدم وجود قوانین و فرایندهای مشخص                                  | 0.690075293     |
| A8      | تعارضات میان مدیران حکومتی تمرکزگرا و مدیران شهرداری              | 0.683556241     |
| A9      | تعارضات ماهیتی مدیریت محلی با نظام کلان اجرایی                    | 0.659289028     |
| A13     | عدم وجود زیرساختهای اطلاعاتی و عدم ارتباط مراکز داده در سازمانها  | 0.608214563     |
| A4      | عدم وجود عزم و اراده جدی در اجرای قوانین                          | 0.597078838     |
| A17     | نامشخص بودن تشکیلات واحد و روابط درون سازمانی و بین سازمانی       | 0.596138506     |
| A18     | عدم یکپارچگی مدیریت و نظارت                                       | 0.593584488     |
| A7      | عدم وجود باور در افراد برای لزوم اجرای مدیریت یکپارچه شهری (نگرش) | 0.589592938     |

| کد مانع | مانع  | شاخص برتری نسبی |
|---------|---|-----------------|
| A14     | عدم وجود ابزارها و فرایندهای لازم                           | 0.565731949     |
| A15     | مشکلات موجود در ارتباطهای بین سازمانی (فناوری)              | 0.549486077     |
| A6      | عدم اطلاع افراد راجع به مدیریت یکپارچه شهری (دانش)          | 0.546357188     |
| A10     | عدم اطلاع یا عدم همکاری شهروندان و سازمانها (بخش خصوصی)     | 0.472946431     |
| A11     | عدم وجود افراد متخصص با انگیزه بالا (مهارتها)               | 0.44993185      |
| A12     | سطح پایین توسعه زندگی و اجتماعی                             | 0.441939538     |
| A5      | عدم وجود نهادهای قانونگذاری و اجرا کننده قوانین در این حوزه | 0.331148344     |
| A19     | عدم تخصیص یا کمبود بودجه                                    | 0.268925468     |

همانطور که مشاهده می شود، عامل تداخل مسئولیتها در دولت، حکومت و شهرداری (تفرق عملکردی) بعنوان بزرگترین مانع و موانع عدم وجود الزامات قانونی و ضمانتهای اجرایی و تداخل و تعارض قوانین موجود در انجام فعالیتهای شهری بعنوان موانع بعدی در دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری مشخص گردیده اند. همچنین مشاهده می شود که در برخی موارد، شاخص نزدیکی نسبی به ایده آل مثبت در میان گزینه های متوالی دارای اختلاف کم و در برخی موارد این اختلاف زیاد است. لذا رتبه بندی فوق تمایز یکسانی را میان تمام گزینه ها بصورت مساوی قائل نیست. از اینرو گزینه های متوالی که دارای فاصله ناچیزی هستند را در یک دسته (اولویت) قرار دادیم. نتیجه این کار منجر به ایجاد دسته هایی از عوامل گردید که هر دسته در یک رتبه بندی قرار می گیرد. جدول زیر این موضوع را نشان می دهد:

### جدول ۱۴: اولویت بندی گزینه ها بر اساس روش TOPSIS

| کد مانع | مانع  | اولویتهای واقعی |
|---------|---|-----------------|
| A16     | تداخل مسئولیتها در دولت، حکومت و شهرداری (تفرق عملکردی)           | ۱               |
| A3      | عدم وجود الزامات قانونی و ضمانتهای اجرایی                         | ۲               |
| A2      | تداخل و تعارض قوانین موجود در انجام فعالیتهای شهری                |                 |
| A1      | عدم وجود قوانین و فرایندهای مشخص                                  |                 |
| A8      | تعارضات میان مدیران حکومتی تمرکزگرا و مدیران شهرداری              |                 |
| A9      | تعارضات ماهیتی مدیریت محلی با نظام کلان اجرایی                    | ۳               |
| A13     | عدم وجود زیرساختهای اطلاعاتی و عدم ارتباط مراکز داده در سازمانها  | ۴               |
| A4      | عدم وجود عزم و اراده جدی در اجرای قوانین                          |                 |
| A17     | نامشخص بودن تشکیلات واحد و روابط درون سازمانی و بین سازمانی       |                 |
| A18     | عدم یکپارچگی مدیریت و نظارت                                       |                 |
| A7      | عدم وجود باور در افراد برای لزوم اجرای مدیریت یکپارچه شهری (نگرش) |                 |
| A14     | عدم وجود ابزارها و فرایندهای لازم                                 |                 |
| A15     | مشکلات موجود در ارتباطهای بین سازمانی (فناوری)                    | ۵               |

| کد مانع | مانع  | اولویتهای واقعی |
|---------|---|-----------------|
| A6      | عدم اطلاع افراد راجع به مدیریت یکپارچه شهری (دانش)          |                 |
| A10     | عدم اطلاع یا عدم همکاری شهروندان و سازمانها (بخش خصوصی)     | ۶               |
| A11     | عدم وجود افراد متخصص با انگیزه بالا (مهارتها)               | ۷               |
| A12     | سطح پایین توسعه زندگی و اجتماعی                             |                 |
| A5      | عدم وجود نهادهای قانونگذاری و اجرا کننده قوانین در این حوزه | ۸               |
| A19     | عدم تخصیص یا کمبود بودجه                                    | ۹               |



# فصل ۵

## نتیجه گیری

## ۵-۱- مقدمه

در این پایان نامه موانع استقرار مدیریت یکپارچه شهری در شهرداری تهران مورد بررسی قرار گرفتند. اصلی ترین کارهایی که در این تحقیق انجام شد عبارتند از (۱) شناسایی موانع فوق و (۲) شناسایی میزان قدرت هر عامل در مقایسه با عوامل دیگر و ایجاد یک نوع رتبه بندی بر اساس اهمیت هر عامل. این کار توسط روشهای تصمیم گیری چندمعیاره انجام شد. بدین صورت که برای شناسایی عوامل مذکور، متون مرتبط و مطالعات قبلی بررسی شدند و برای تکمیل مطالعه، از نظرات افراد مطلع و باتجربه در این زمینه استفاده گردید. در نهایت ۱۹ عامل (مانع) جمع آوری شدند که در سه دسته تقسیم بندی گردیدند. برای تعیین اهمیت هر عامل، پرسشنامه ای در اختیار خبرگان قرار گرفت و در نهایت توسط روش TOPSIS که یکی از پر استفاده ترین تکنیکهای حوزه MADM محسوب می شود، اولویت بندی عوامل استخراج گردید.

بر اساس یافته های تحقیق و سوالاتی که در ابتدا برای محقق مطرح شده بودند، ادامه فصل ۵ به پاسخگویی به سوالات تحقیق و ارائه پیشنهادات بر اساس یافته های تحقیق اختصاص یافته است.

## ۵-۲- پاسخ به سوالات تحقیق

همانطور که در فصل ۱ بیان گردید، این تحقیق بمنظور پاسخ به سوالات زیر انجام شد:

سوال ۱: موانع موجود در استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری در شهرداری تهران کدامند؟

سوال ۲: اهمیت هر یک از عوامل فوق و اولویت بندی هر یک نسبت به دیگران، چگونه است؟

در پاسخ به سوال اول ۱۹ عامل که در سه گروه دسته بندی شده اند بدست آمد. این سه گروه عبارتند از:

- موانع قانونی

- موانع محیطی

- موانع اجرایی

اگرچه در هر دسته می توان دهها عامل را بعنوان مانع تحقق مدیریت یکپارچه شهری ذکر کرد، ولی با توجه به مشابهت عوامل و پرهیز از اطاله متن و همچنین دستیابی به نتایج خلاصه تر در راستای تهیه پیشنهادات قابل اجرا، در هر گروه از عوامل تعداد اندکی از موانع ذکر گردید. این موانع در شکل زیر نشان داده شده اند:

## عدم دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری در تهران



شکل ۶: پاسخ به سوال اول تحقیق

در پاسخ به سوال دوم تحقیق با استفاده از روش TOPSIS اولویت بندی عوامل مذکور محاسبه گردید. نتایج این اولویت بندی در فصل ۴ آورده شده است. تحلیل دیگری که می توان بر نتایج اولویت بندی انجام داد آنست که برای هر یک از سه گروه فوق نیز می توان اهمیت را محاسبه نمود. به این معنی که می توان گفت عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری در شهرداری تهران بیشتر تحت تاثیر کدامیک از موانع قانونی، محیطی یا اجرایی قرار دارد. بدین منظور میانگین شاخص برای گزینه هایی که در هر دسته قرار دارند محاسبه گردید و عدد حاصل بعنوان مقدار اولویت برای دسته مورد نظر قرار داده شد. نتیجه این محاسبات در جدول زیر آورده شده است:

## جدول ۱۵: تعیین اهمیت دسته های سه گانه در موانع عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری

| اهمیت دسته | شاخص برتری نسبی | کد عامل | دسته بندی عوامل |
|------------|-----------------|---------|-----------------|
| ۰,۶۰۴۹۹۵   | ۰,۶۹۰۰۷۵        | A۱      | قانونی          |
|            | ۰,۶۹۳۹۷۷        | A۲      |                 |
|            | ۰,۷۱۲۶۹۴        | A۳      |                 |
|            | ۰,۵۹۷۰۷۹        | A۴      |                 |
|            | ۰,۳۳۱۱۴۸        | A۵      |                 |
| ۰,۵۴۹۰۸۸   | ۰,۵۴۶۳۵۷        | A۶      | محیطی           |
|            | ۰,۵۸۹۵۹۳        | A۷      |                 |
|            | ۰,۶۸۳۵۵۶        | A۸      |                 |
|            | ۰,۶۵۹۲۸۹        | A۹      |                 |
|            | ۰,۴۷۲۹۴۶        | A۱۰     |                 |
|            | ۰,۴۴۹۹۳۲        | A۱۱     |                 |
|            | ۰,۴۴۱۹۴         | A۱۲     |                 |
| ۰,۵۶۳۶۱۸   | ۰,۶۰۸۲۱۵        | A۱۳     | اجرایی          |
|            | ۰,۵۶۵۷۳۲        | A۱۴     |                 |
|            | ۰,۵۴۹۴۸۶        | A۱۵     |                 |
|            | ۰,۷۶۳۲۴۶        | A۱۶     |                 |
|            | ۰,۵۹۶۱۳۹        | A۱۷     |                 |
|            | ۰,۵۹۳۵۸۴        | A۱۸     |                 |
|            | ۰,۲۶۸۹۲۵        | A۱۹     |                 |

همانطور که مشاهده می شود دسته اول از اهمیت بیشتری برخوردار است. دسته های دوم و سوم از اهمیت کمتر (و تقریباً مساوی) برخوردارند. بر این اساس، پیشنهادات تحقیق بشرح زیر ارائه می شوند.

### ۵-۳- پیشنهادات کاربردی تحقیق

با توجه به میزان اهمیت هر یک از موانع، پیشنهاد اصلی آنست که بر اساس اولویتهای ارائه شده در این تحقیق برنامه ریزی برای رفع موانع صورت پذیرد. بر این اساس، مهمترین پیشنهادات این تحقیق به تصمیم گیرندگان شهرداری تهران آنست که:

- موانع قانونی را برای دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری برطرف نمایند. مهمترین مانعی که در این حوزه شناسایی شد عبارتست از عدم وجود الزامات قانونی و ضمانتهای اجرایی برای استقرار مدیریت یکپارچه

شهری. این بدان معناست که اگرچه قوانینی تاکنون در این حوزه تدوین شده و برای اجرا به سازمانها و دستگاههای مختلف ارائه شده اند ولی عدم وجود الزامات قانونی و ضمانتهای اجرایی باعث گردیده تا حتی این قوانین اندک نیز به درستی اجرا نشوند. لذا قبل از تهیه قوانین جدید باید معضل مذکور برطرف شود.

- عامل تداخل مسئولیتها در دولت، حکومت و شهرداری (تفرق عملکردی) اگر چه در حوزه قانونی قرار ندارد، بعنوان مهمترین عامل در گروه زیرعاملها (کل عوامل) شناسایی شده است. این بدان معنی است که در اجرای پیشنهاد اول تحقیق، باید ابتدا به جلوگیری از تداخل مسئولیتها در دولت، حکومت و شهرداری توجه شود. این معضل ریشه های عمیقی در نظام اجرایی کنونی شهرداری دارد و حل آن در یک راهکار ساده امکانپذیر نیست. در این رابطه پیشنهاد می شود کمیسیونهایی بصورت مشترک با حضور مدیران شهرداری و مدیران دولتی و مدیران حکومتی، تشکیل شود و تصمیمات لازم توسط آنان انجام گیرد.

#### ۵-۴- پیشنهادات تحقیقاتی

این تحقیق توسط یک دانشجو در مدت کمتر از ۶ ماه انجام گرفته است. این موضوع باعث گردید تا بسیاری از جنبه ها یا نادیده گرفته شود یا از آنها به سادگی عبور شود تا نتایج اصلی تحقیق تحت الشعاع قرار نگیرند. برای تحقیقات بعدی که ممکن است با امکانات مشابه یا با امکانات بیشتری انجام می شوند پیشنهادات زیر ارائه می شوند:

- برای هر یک از موانعی که در این تحقیق شناسایی شد، می توان زیر عوامل دیگری را مطرح نمود و صراحت و شفافیت بیشتری به تحقیق بخشید. بعنوان مثال در حوزه قوانین، قوانین و دستورالعملهایی که ضمانتهای اجرایی کافی ندارند یا به درستی اجرا نمی شوند شناسایی شوند و بصورت مصدافی مطرح شوند.
- برای ارائه راهکارهای بیشتر و دقیقتر، می توان نتایج این تحقیق را بعنوان مبنا قرار داد و برای هر یک از پیشنهادات این تحقیق، راهکارهای دقیقتر و اجرایی تری مطرح نمود.

## ۶- منابع

- آذر عادل و مومنی منصور (۱۳۸۱) آمار و کاربرد آن در مدیریت (جلد اول) انتشارات سمت، تهران
- برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸) مدیریت و حکم روایی شهری معاونت پژوهشی دانشگاه هنر، تهران
- چیما شایبر (۱۳۸۲) مدیریت شهر: خط مشی ها و نوآوری ها در کشور های در حال توسعه، ترجمه دکتر پرویز زاهدی، چاپ دوم، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، تهران
- رحمانیان مجید (۱۳۸۷) بررسی وضعیت عوامل فرهنگی موثر بر مدیریت توسعه پایدار شهر تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران،
- سعید نیا احمد (۱۳۷۹) مدیریت شهری کتاب سبز شهرداری، جلد ۱۱ انتشارات سازمان شهرداری های تهران
- سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۷۳) بهبود مدیریت شهری، گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه های انسانی سازمان ملل متحد در نشست نایروبی ۱۹۹۳، وزارت کشور
- سکارا اوما، (۱۳۸۸) روش های تحقیق در مدیریت ترجمه دکتر محمد صائبی و دکتر محمود شیرازی، چاپ ششم، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه ریزی، تهران
- صرافی، مظفر و مجید عبداللهی (۱۳۸۷) تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری نشریه پژوهش های جغرافیایی، شماره ۶۳، صص ۱۱۵-۱۳۴
- کاظمیان غلامرضا (۱۳۷۳) طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهر های ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشگاه شهید بهشتی تهران
- کاظمیان، غلامرضا و نوید سعیدی رضوانی (۱۳۸۳) امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها: پیشنهاد و امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری های ایران جلد پنجم انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران
- کامیار، غلامرضا (۱۳۸۷) حقوق شهری و شهرسازی چاپ سوم انتشارات مجد تهران
- کیوی ریموند و لوک وان کامپنهود (۱۳۸۸) روش تحقیق در علوم اجتماعی ترجمه: دکتر عبدالحسین نیک گهر، چاپ چهارم توتیا تهران
- لطیفی غلامرضا (۱۳۸۴) تحلیل مدیریت شهری تهران از سال ۷۶-۱۳۶۸ پایان نامه دکترای شهرسازی دانشکده هنر های زیبا دانشگاه تهران، تهران
- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری الف) ۱۳۷۶ امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها جلد اول، پروژه تحقیقاتی دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، تهران
- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهرداری ب) ۱۳۷۶ امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها جلد دوم، پروژه تحقیقاتی، دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، تهران
- میرعابدینی زهره (۱۳۸۸) امکان سنجی تحقق مدیریت یکپارچه شهری با تاکید بر سطح تصمیم گیری؛ نمونه موردی شهر تهران پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی، تهران
- نیومن پیتر و اندی تورنلی (۱۳۸۶) برنامه ریزی شهری در اروپا، رقابت بین المللی، نظام های ملی و طرح های برنامه ریزی، ترجمه عارف اقوامی مقدم، آذرخش، تهران
- برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج. (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران: انتشارات معاونت پژوهشی دانشگاه هنر.
- فرهودی، رحمت اله؛ قالیباف، محمد باقر (۱۳۸۸). تحلیل تقسیمات کالبدی شهری براساس مدیریت یکپارچه: نمونه موردی شهر شیراز، جغرافیا، ۶(۱۹ و ۱۸)، ۴۴-۲۷.

Boulding Kenneth (۱۹۵۶) general systems theory: the skeleton of science. management science, ۲, ۳, pp ۸۱-۹۷

Chakrabarty, b.k. (۲۰۰۱), urban management concepts, principles, techniques and education cities, vol, ۱۸, no, ۵, pp ۳۳۱-۳۴۵

Megiil , Ronald (1998) urban management in developing countries, *cities*, vol, 15, no, 6 pp 463 – 471

Wood , Curtis (2006) scope and patterns of metropolitan governance in urban America *American review of public administration* , vol 36, no 3, pp 337–353

Alexander , E.R (1995). *How organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and practice* , Luxembourg; Gordon and Breach Publishers.

Baily, D., Koney, K.M. (1995). Community based consortia: One model for creation and development , *journal of community Practice*, 2(1), 46–59.

Chakrabarty, B.K. (2001). *URBAN Management : concepts, principles, techniques & educations* , Cities. 18(5), 331–345.

Christensen, T., Laegreid , P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations *Review* , 8(2), 97–116.

Douma , S., Schreuder , H. (2002). *economic approaches to organizations* , Essex: Pearson Education.

Gazendam, H.W (2000). *Coordination Mechanisms in Multi-Actor Systems*.

Oliver, C. (1990). Determinants of inter-organizational relationships: integration and future directions , *Academy of Management Review*, 15(241), 179–192.

Peters, B.G. (1998). *Managing horizontal government : the politics of co-ordination* , *Public administration* , 76(2), 295–311.

Podolny , J. (1994). Market uncertainty and the social character of economic exchange, *administrative science Quarterly* , 39(4), 71–83.

Rogers , D.L., Whetten , D.A. (1982). *interorganizational coordination : theory, research and implementation* , Iowa: Iowa State University press.

State services commission (2008), *factors for successful coordination – A framework to Help State Agencies coordinate effectively* , Wellington : state services commission , available at: [www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=6453](http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=6453).

Van de Ven , A , Deibecq. A.L., Koenig , R. (1976). *determinants of coordination modes within organizations*. *American Sociological Review* , 41(1), 322–338.

پیوست

پرسشنامه تحقیق



## بسمه تعالی

### خبره گرامی با عرض سلام و احترام

ضمن سپاس از شما به دلیل صرف زمان و دقت در راستای پاسخگویی به سوالات تحقیق، باستحضار می‌رساند که تحقیق حاضر با عنوان "رتبه بندی موانع دستیابی به مدیریت یکپارچه در شهرداری تهران" توسط اینجانب در حال اجرا می‌باشد. پس از انجام این تحقیق می‌توان مهمترین موانع دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری را ذکر کرده که این خود بعنوان مقدمه ای برای ارائه راهکارهای حل مشکل بشمار می‌رود. لذا از جنابعالی خواهشمند است اهمیت هر یک از عوامل مندرج در جدول را در دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری با علامت مشخص کنید. در پایان اگر مایل به دریافت نتایج تحقیق از طریق الکترونیکی می‌باشید لطفا آدرس ایمیل خود را ذکر بفرمائید. ....@.....

با تشکر، محمد سالاری

رئیس کمیسیون عمران و عضو

شورای شهر تهران

## مشخصات دموگرافیک

سمت سازمانی: سن: جنسیت: سنوات خدمت در شهرداری: سنات مدیریتی یا عضویت در شوراها: ناحیه/منطقه:

### سوالات تحقیق

در هر سوال لطفا میزان اهمیت عامل مورد نظر را در عدم دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری علامت بزنید.

| دسته بندی موانع          | موانع فرا روی دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری در تهران             | خیلی زیاد | زیاد | متوسط | کم | خیلی کم |
|--------------------------|---|-----------|------|-------|----|---------|
| موانع قانونی (قدرت)      | عدم وجود قوانین و فرایندهای مشخص                                  |           |      |       |    |         |
|                          | تداخل و تعارض قوانین موجود در انجام فعالیت‌های شهری               |           |      |       |    |         |
|                          | عدم وجود الزامات قانونی و ضمانت‌های اجرایی                        |           |      |       |    |         |
|                          | عدم وجود عزم و اراده جدی در اجرای قوانین                          |           |      |       |    |         |
| موانع محیطی              | عدم وجود نهادهای قانونگذاری و اجرا کننده قوانین در این حوزه       |           |      |       |    |         |
|                          | عدم اطلاع افراد راجع به مدیریت یکپارچه شهری (دانش)                |           |      |       |    |         |
|                          | عدم وجود باور در افراد برای لزوم اجرای مدیریت یکپارچه شهری (نگرش) |           |      |       |    |         |
|                          | تعارضات میان مدیران حکومتی تمرکزگرا و مدیران شهرداری              |           |      |       |    |         |
|                          | تعارضات ماهیتی مدیریت محلی با نظام کلان اجرایی                    |           |      |       |    |         |
|                          | عدم اطلاع یا عدم همکاری شهروندان و سازمانها (بخش خصوصی)           |           |      |       |    |         |
| موانع اجرایی (سیستمی)    | عدم وجود افراد متخصص با انگیزه بالا (مهارتها)                     |           |      |       |    |         |
|                          | سطح پایین توسعه زندگی و اجتماعی                                   |           |      |       |    |         |
|                          | عدم وجود زیرساخت‌های اطلاعاتی و عدم ارتباط مراکز داده در سازمانها |           |      |       |    |         |
|                          | عدم وجود ابزارها و فرایندهای لازم                                 |           |      |       |    |         |
|                          | مشکلات موجود در ارتباط‌های بین سازمانی (فناوری)                   |           |      |       |    |         |
|                          | تداخل مسئولیتها در دولت، حکومت و شهرداری (تفرق عملکردی)           |           |      |       |    |         |
|                          | نامشخص بودن تشکیلات واحد و روابط درون سازمانی و بین سازمانی       |           |      |       |    |         |
|                          | عدم یکپارچگی مدیریت و نظارت                                       |           |      |       |    |         |
| عدم تخصیص یا کمبود بودجه |   |           |      |       |    |         |

سایر موانع (پیشنهادی) همراه با اهمیت هر عامل را می‌توانید در این قسمت ذکر کنید: