مدیریت شهری
شماره ۵۵ تابستان ۹۸
No.55 Summer 2019
۷-۲۶
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۶/۵ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۷/۰۲/۱۲

تحلیل استراتژیک ساختار مدیریت شهری تهران با رویکرد حکمروایی شایسته شهری

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

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

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

علی دشتی - استادیارحقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران

چکیده

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

کلیدواژه: حکمروایی شایسته شهری، مدیریت شهری، کلان‌شهر تهران

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

Abstract

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

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

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

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

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۲۵۰۹۳۴۶۱ ؛ رایانامه: boochani10@Yahoo.com

۱- مقدمه

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

در این شرایط گسترش «عرصه‌های مدنی و دموکراتیک» و «نهادسازی مردم-پایه» برای توسعه پایدار در سطوح ملی، منطقه‌ای و شهری در پی الزام به سیاست‌های تعدیل ساختاری و کوچک سازی اندازه‌ی دولت، نقشی بی‌بدیل یافته است. شکل‌گیری نهاد حاکمیتی – مدنی شوراهای اسلامی شهر و روستا با بیست سال تاخیر در ایران در پی گسترش همین نهادسازی‌ها و هنجارمند کردن نظام مدیریت شهری مردم-پایه در چارچوب مقتضیات محلی بوده است. اصول ششم، هفتم و فصل هفتم قانون اساسی و همچنین ماده ۸۰ قانون شوراها، بیان کننده همین اندیشه‌ها و استراتژی‌ها است؛ اما جدا از موانع ساختاری و تاریخی که ریشه در نظام استبداد، اقتصاد رانتی و دولت حداکثری دارد، در سطح میانه و خرد نیز شوراهای محلی با موانعی مواجه‌اند. برای ساختار انتخاباتی این نهاد واجد ایراد ساختاری است؛ به طوری که، شکل انتخاب از مکان محوری به دور است. لذا با وجود سابقه‌ی عمر مدیریت شهری در ایران، هنوز نشانی از پیاده‌سازی مولفه‌های حکمروایی شایسته شهری و مدیریت هماهنگ و یکپارچه نمایان نشده است و برنامه‌های اجرایی مدیریت شهری به جای آنکه فزاینده باشد، کاهنده و بازدارنده بوده است (بوچانی، ۱۳۹۱، ۱۵۷).

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

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

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

۲) سناریو و استراتژی های پیشنهادی برای ایجاد سازوارگی، پایداری و انطباق ساختاری مدیریت شهری تهران با رویکرد حکمروایی شایسته شهری کدامند؟

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

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

۱) تبیین شاخص‌ها و مولفه های داخلی و خارجی موثر بر ساختار مدیریت شهری تهران

۲) ارزیابی نقش هر کدام از مولفه های ملی و محلی در ساختار مدیریت شهری تهران

۳) ارزیابی کمی و انطباق شاخص‌های رویکرد حکمروایی شایسته شهری در ساختار مدیریت کلان شهر تهران

۴) شناسایی سناریوها و استراتژی های راهبردی مدیریت کلان شهر تهران بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری

۲- پیشینه تحقیق

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

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

در سال ۱۳۹۲ مجموعه چهار جلدی شامل «حکمروایی کلان شهری، ظرفیت، دموکراسی و پویایی مکانی»، «حکمروایی و مدیریت عمومی»، «راهنمای مشارکت عمومی؛ گرفتن تصمیمات بهتر با مشارکت شهروندان» و «در جست و جوی شهر علامت محور؛ بحث‌هایی در نظریه و تجربه شهری» که شامل مقالات عمیق و بنیادین از اندیشمندانی چون تونی بووارد ، الکه لوفلر ، هوبرت هانیلت ، دانیل کوبلر است به ابعاد گوناگون سازوکارهای مدیریت شهری، مدل مطلوب مدیریت شهری و همچنین رابطه حاکمیت ملی و مدیریت‌های محلی پرداخته است. نویسندگان این مقالات و دیدگاه‌ها که گاهی پژوهش آنها شامل چند بخش از این آثار می‌شود، تلاش کرده‌اند، با استفاده از تجربیات نواحی مختلف دنیا به چارچوبی تحلیلی درخصوص دستیابی به بهترین درک ممکن از موضوعات حکمروایی شایسته کلان شهری و نسبت آن با حاکمیت ملی دست یابند (بووارد و لولفر، ۱۳۹۲).

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

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

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

بـه سـاختار کلان قـدرت گردیـده اسـت. ایـن رونـد به نوبـه خـود فقدان و کمبـود نهادهای مدنی و مشـارکت مردمـی را تشـدید کـرده و باعـث شـده تـا عرصـه مدیریـت شـهری بـه عرصـه ی تجدیـد قـدرت بـرای گـروه های قدرت سیاسـی در سـطح ملی تبدیل شـود. اکثـر پژوهش‌هایـی کـه در ایـران صـورت گرفتـه بـه نحوی مسـتقیم و یا غیرمسـتقیم در راسـتای سـنجش و ارزیابـی شـاخص‌های مختلـف رویکـرد حکمروایـی شایسـته در شـهرها و مناطـق مختلـف و خاصـه کلان‌شـهرها بـوده و کمتر به مقتضیـات محلی و مکانی جامعـه‌ی مـورد مطالعه توجهِ تام شـده اسـت. از سـوی دیگـر در مطالعـات جهانـی و رویکردهـای کلاسـیک عـلاوه بـر معرفـی و تبییـن نظـری مفهـوم حکمروایـی شایسـته، بیشـتر به ارزیابی شـاخص‌های مرتبـط با این رویکـرد پرداخته‌انـد.

۳- مبانی نظری

اولیـن پایه‌هـای عـدم تمرکز ، بـه عنـوان «تمرکززدایی نخبه‌گرایانـه و مردسـالارانه» در دولـت شـهرهای یونانـی تحـت تاثیـر اندیشـه افلاطـون گذاشـته شـده و حـق انتخـاب و مداخلـه بـرای مـردان بـالای چهـل سـال در سـاختار اداره شـهرها بـه عنـوان یـادگاری در تاریـخ تمدن شهرنشـینی همچنان سوسـو می‌زنـد. اما در جهـان کنونـی، الزامـات توجـه به مقتضیـات محلی بـه همـراه تقسـیم وظایف ملـی و محلـی در کنار نقش آن در سـازمان‌یابی فضایـی شـهرها، دارای بنیـاد و فلسـفه‌ای متفاوت و به عنوان «حق شـکوفایی و توسعه مردم-پایـه» تلقـی می‌شـود.

مردمـی بـودن حکومـت و نهادهای سیاسـی ریشـه در فلسـفه دموکراسـی دارد و ایـن موضـوع در امـور محلی کـه بـه زندگـی و امـور روزمـره مـردم مربـوط اسـت، بیشـتر معنـا می‌یابـد. شـوراها و انجمن هـای محلی به عنـوان مهمتریـن بخـش مفهومـی و مردمـی مدیریـت شـهری، متضمـن مقررات‌گـذاری، هماهنگـی و نظارت در امـور محلـی هسـتند (حافـظ نیـا و کاویانـی راد، ۱۳۸۳، ۴۳) کـه بـه دنبال دگرگونی مهمـی در پارادایم مدیریـت شـهری، مـی تـوان آن را «مدیریـت محلـی شـهروند مـدار» نامیـد (Shah, ۲۰۰۷, ۷۷).

وجـود «مدیریـت شـهری مردم-پایـه» در محـدوده‌ی مکانـی شـهر به عنـوان کالبـدی یکپارچـه در چارچوب حفـظ تمامیـت ارضی و وحـدت سـرزمینی و همچنین در چارچـوب قانون، از پایه‌های دموکراسـی غیرمتمرکز اسـت کـه در آن شـهرداری بـه عنـوان سـاختار اجرایی شـهر ضمـن هماهنگـی در اجـرا از برنامـه و بودجـه‌ای کـه توسـط نهـاد منتخـب شـهروندان تاییـد و تصویب شـده اسـت در چارچـوب قانونـی تبعیـت می‌کنـد. در سـاختار دموکراسـی غیرمتمرکـز، امـور محلـی توسـط نماینـدگانِ مـردم نظـارت و مقررات‌گـذاری شـده و شـهر در سـاختاری هماهنـگ در حوزه برنامـه و بودجه یکپارچـه راهبـری مـی شـود. امـا لازم بـه توجه اسـت کـه آنچـه در شـهرهای مختلـف اتفـاق می‌افتـد، بـه تبـعِ تعریـف و تفکیـک حقوقـی از امـور ملـی و محلی، در نواحـی مختلـف جغرافیایـی ممکـن اسـت همسـان انگاشـته نشـود. اهمیـت نـگاه واقع‌گرایانـه بـه آنچه در شـهر اتفـاق می‌افتـد و رابطـه‌ای کـه حاکمیـت ملـی و مدیریـت محلـی در شـهرها برقـرار می‌کننـد در فراینـد رسـیدن به دموکراسـی غیرمتمرکـز تحت تاثیر مقتضیـات محلی اسـت.

آنچـه از امـور محلـی کـه در شـهر بـا عنـوان خدمـات شـهری شـناخته می‌شـود بیـن شـرکت‌های دولتـی (هماننـد آب، بـرق)، بخـش خصوصـی (هماننـد حمل و نقـل عمومـی، تلفـن)، شـرکت‌های توسـعه ای یـا نهادهایـی با اهداف خاص توسـعه ای (همانند مسـکن، زیرسـاخت‌های جدیـد) و دفاتـر محلـی حکومـت مرکـزی (هماننـد سـلامت، آمـوزش و راه‌هـای اصلـی) تقسـیم شـده اسـت. اگرچـه در ایـن امـور توقـع عموم شـهروندان به خدمات‌رسـانی از سـوی مدیریت شهری اسـت امـا در حقیقت، مدیریت شـهری به طور نسـبی، کنتـرل کمی بـر خدمـات فراهم شـده، یـا فعالیت‌های توسـعه شـهری دارد (Stren,۱۹۸۹). در برخـی موارد، حتـی حاکمیـت شـهرداری‌ها به عنـوان بـازوی اجرایی مدیریـت شـهری، ممکـن اسـت تنهـا کمـی بیـش از جمـع آوری کننـده‌ی پسـماندها و تنظیـف خیابان‌هـا

باشد. اگرچه نقش مدیریت شهری در نمایندگی علایق شهروندانش برای حکومت مرکزی و مذاکره به نمایندگی از شهروندان با ارائه دهندگان قانونی خدمات از بخش‌های دیگرِ ارائه دهنده، قابل انکار نیست؛ اما قدرت چانه‌زنی مدیریت شهری در جایی که به عنوان یک نهاد عمومی، کمترین کارها را بر عهده دارد، محدود می شود. این موضوع مساله‌ی تقسیم کارکردها و ایجاد هماهنگی میان سطوح مختلف دولتی، عمومی و خصوصی را نشان می دهد (Davey et al, ۱۹۹۶).

از سوی دیگر، مرزهای عملکردی مدیریت شهری، ممکن است کل محدوده شهر را پوشش نداده و یکپارچگی در ساختار و سازمان فضایی شهری دیده نشود. بنابراین، توان اثرگذاری مدیریت‌های اجرایی و نظارتی منفرد برای خدمات‌رسانی یا توسعه زیرساخت‌ها شدیدا محدود می‌شود. از این رو در رویکردهای مدیریت شهری (برای مثال Davey, ۱۹۹۳; Amos, ۱۹۹۳) بحث بر سر این موضوع که آیا باید یک سطح از دولت محلی وجود داشته باشد یا دو سطح تداوم دارد.

مسئله مهم دیگری که در دموکراسی غیرمتمرکز باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که نهادهای دوردست (از لحاظ فضایی و اداری) چگونه قادر به تصمیم‌گیری در امور محلی هستند. اغلب سیستم‌های مدیریت شهری در کشورهای درحال توسعه، درگیر سطح بالایی از کنترل مرکزی هستند: تصویب بودجه، انتصاب کارکنان کلیدی، محدودیت‌ها در نرخ و میزان مالیات‌ها و بهای خدمات و عوارض محلی نمونه های از این کنترل های محدود کننده است. از سوی دیگر، سیستم‌هایی که با داشتن امکان نسبی تصمیم‌گیری در سطح محلی تا حدودی تمرکززدا هستند، نیاز دارند تا توسط سیستم موثری از پاسخ‌گویی محلی متعادل شوند . این امر نیاز به یک ساختار مناسب پاسخ‌گو و حسابرسی شفاف دارد؛ اما، همواره این موضوع حلقه‌ی مفقوده‌ی مدیریت‌های محلی است. در عمل، کنترل‌های اعمال شده از سوی حکومت مرکزی ناموثر است؛ زیرا، مرکزْ ظرفیت لازم برای اجرا به صورت مناسب ندارد و فرآیند کنترلی می‌تواند مخرب و فسادآور باشد (Devas, ۱۹۹۷). دلینگر از این موضوع با عنوان «انسجام فسادآور» نام می برد (World Bank, ۱۹۹۵, ۴۳).

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

در پایان می توان ساختارهای برآمده از دموکراسی غیرمتمرکز را مسئول تصمیمات در خصوص زیرساخت‌ها، خدمات و هزینه‌های محلی دانست؛ این فرآیند شانس مدیریت اثربخش و پایدار را برای رسیدن به حکمروایی شایسته مکان-پایه بالا می برد (Rodinelli, ۱۹۹۷; World Bank, ۱۹۹۵; UNCHS, ۱۹۹۰). اما باید توجه داشت، اگرچه تلاش‌های قابل توجهی در راستای توسعه نهادی در سطح محلی در اغلب کشورهای در حال توسعه صورت گرفته؛ اما مسائل جدی‌ای در خصوص ظرفیت‌سازی انسانی در سطوح محلی برای اجرای فعالیت‌های تمرکززدا و همچنین در خصوص منابع مالی در دسترس در سطح محلی باقی مانده است.

مدل ارزیابی حکمروایی شایسته در ساختار مدیریت شهری

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

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

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

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

جدول ۱: شاخص های حکمرایی شایسته شهری

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

نـگاه مکان-پایـه و توجـه به الزامـات و مقتضیات محلی تهـران، چهـار شـاخص دیگر نیز بـرای واکاوی سـاختار مدیریـت شـهری تهـران در نظـر گرفتـه شـد (جـدول ۱).

شـاخص‌های حکمروایـی شایسـته شـهری اصلی‌تریـن مرجـع بـرای تحقـق دموکراسـی غیرمتمرکـز در سـاختار مدیریـت شـهری اسـت؛ امـا، از ایـن میـان، بـرای رسـیدن بـه دموکراسـی غیرمتمرکـز لازم اسـت کار ویـژه‌ای جداگانـه بـرای شـاخص تمرکززدایـی و توجـه بـه مقتضیـات محلی در نظـر گرفـت. در صورت پیاده‌سـازی ایـن مهـم، راه نظـام مدیریت شـهری با دو رکـن اساسـی مـردم پایگـی و مـکان پایگـی بـه سـوی اهـداف توسـعه‌ای هموار می‌شـود. با این شـرایط، نظام مدیریت شـهری در یک محیط سـرزمینی و شهروندی همبسـته، در هماهنگـی با سـاختار حاکمیـت ملی قرار مـی گیـرد. از ایـن رو اجـرای حکمروایـی شایسـته بـا توجـه بـه مقتضیات جمهوری اسـلامی ایران وابسـته به توسـعه و نهادینه کـردن شـوراها و مدیریت‌های محلی اسـت . در حقیقـت، مدیریـت شـهری مدنظـر قانـون اساسـی را بایـد حکومت محلـی شـهروندمدار نامید که تسـهیل کننـده و پدیدآورنده‌ی شـبکه ای برای حضور شـهروندان در قـدرت تصمیم گیری و ناظـر بر عملکرد حکومـت اسـت. در واقـع، روح قانـون اساسـی بیانگـر اداره‌ی امور محلی به دسـت شـوراهای محلی اسـت که بـر بـاوری عمیـق مبتنی بر شـکل گیری نظام شـورایی مطلـوب یا به عبـارت بهتـر دموکراسـی غیرمتمرکز در بسـتر حکمروایی شایسـته تاکیـد دارد. اگرچـه واقعیت ایـن اسـت که بیـن جایـگاه کنونی شـوراهای اسـلامی کشـور با شـکل مطلوب آن و حوزه‌ی عملکرد و کارکرد حاکمیـت ملـی و محلـی فاصلـه‌ی جـدی وجـود دارد (بوچانـی و دیگـران، ۱۳۹۵).

بـه منظور رسـیدن بـه سـاختار مطلوب نظـام مدیریت شـهری در قانـون اساسـی کـه منطبـق بـر الگـوی حکمروایـی شایسـته شـهری اسـت تـلاش می‌شـود نظـام مدیریـت محلـی بـه صـورت جامع و چنـد بعدی مـورد توجه قرار گیـرد. در این چارچوب (شـکل ۱)، در قسـمت فوقانـی حاکمیت ملـی یا همان دولـت مرکزی قـرار دارد کـه فرایندهـای سـه گانـه آن (فرایندهـای هدایتـی، حمایتـی و نظارتـی) نظام مدیریت شـهری را تحـت تأثیـر قـرار می‌دهـد. از یک طرف دولـت مرکزی و نـوع فرایندهای سـه گانـه آن بر نحـوه انتخاب هیئت حاکمه شـهری و شـهردار (از سـمت راسـت چارچوب) تأثیـر گذاشـته اسـت. در طـرف چـپ ایـن الگـو نشـان داده شـده اسـت کـه نظـام مدیریـت شـهری بسـته بـه نـوع نظـام ارتباطـی و پاسـخگویی آن بـه شـکلی با دولـت مرکـزی در ارتبـاط اسـت. در قسـمت میانی که نشـان دهنده فرایند اداره شـهر اسـت نهادهـای دولتی محلـی و حتـی دولت مرکـزی بر نظام مدیریت شـهری تأثیرگـذار بـوده و از آن تأثیـر می‌پذیـرد.

ایـن چارچـوب بیان مـی‌دارد که نظام مدیریت شـهری بیـن شـهروندان از پاییـن و دولـت مرکـزی از بـالا قرار گرفتـه و نهادهـای محلـی اعـم از دولتـی، غیردولتـی و بـازار هـم در عـرض مدیریـت شـهری بـا آن در تعامـل پیوسـته قـرار دارنـد. در ایـن الگـو سـه فراینـد اصلـی تفکیـک شـده‌اند:

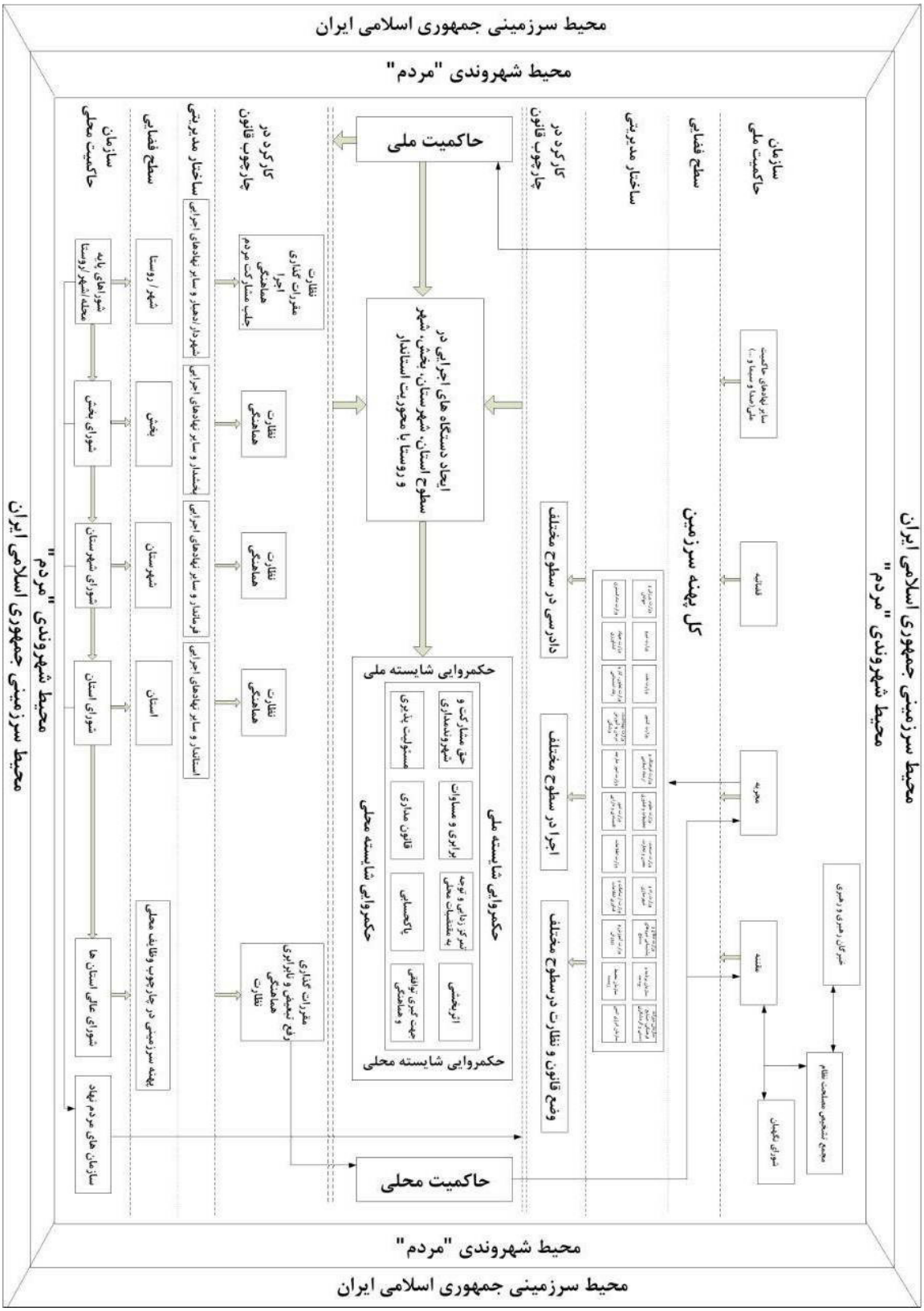
- *فراینـد انتخـاب و بـر سـر کار آمـدن ارکان مدیریـت شـهری،*
- *فرایند اداره شهر،*
- *فراینـد پاسـخگویی بـه شـهروندان، دولـت مرکزی و نهادهـای محلـی.*

در عـرض و طـول هـر یـک از فرایندهـای مذکور سـایر بازیگـران مدیریـت شـهری در سـطح ملـی و محلـی بر مدیریت شـهری تأثیر گذاشـته و از آن تأثیر می‌پذیرند (شکل ۱).

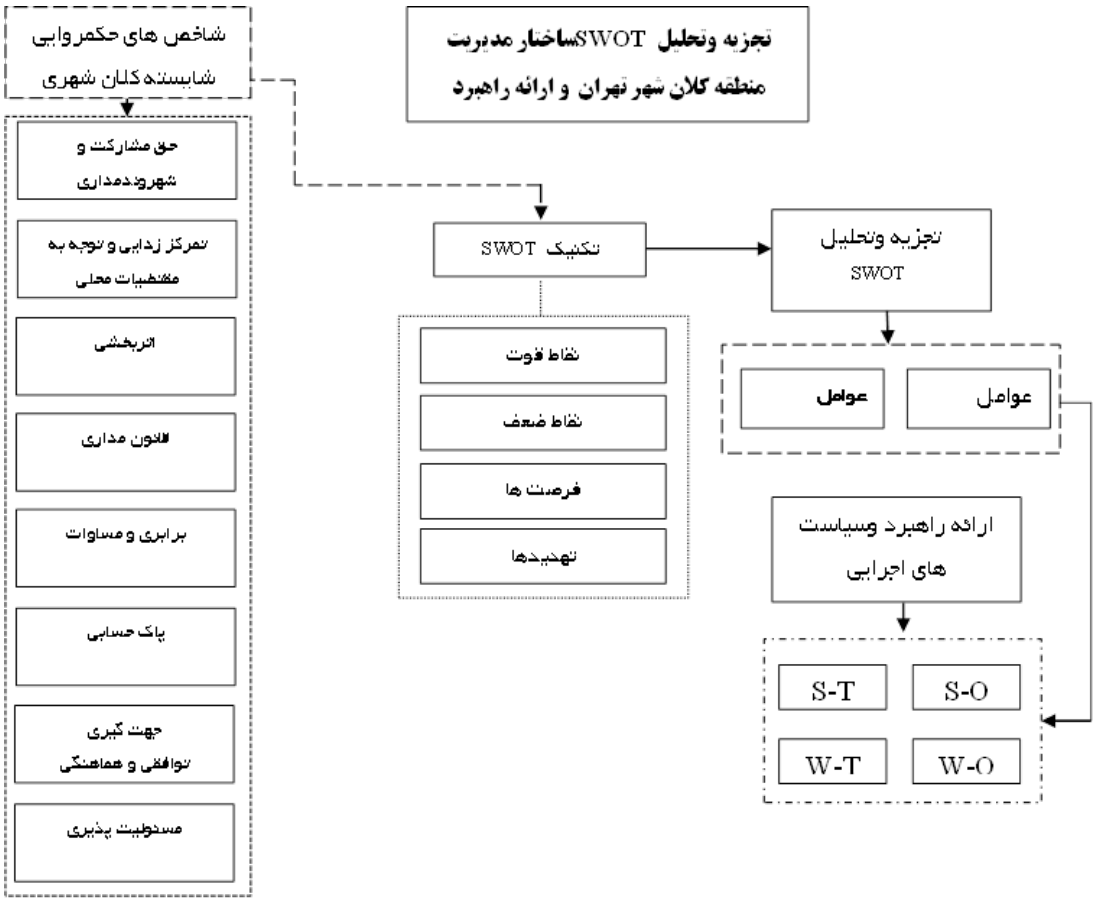
۴- روش شناسی

ایـن پژوهـش از لحـاظ هـدف از نـوع پژوهش‌هـای کاربـردی و از لحـاظ ماهیـت از نـوع پژوهش‌هـای اکتشـافی-بنیادی اسـت. در ایـن بررسـی، سـاختار مدیریـت شـهری تهـران، بـه عنـوان یـک سـازمان در نظـر گرفتـه شـده کـه متشـکل از عناصـر مختلفی اسـت کـه هـم از محیط خـود تأثیـر پذیرفته (سـاختار حاکمیـت ملـی) و هـم می‌توانـد بـر محیـط تأثیرگذار

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



شکل ۱: مدل نظری تحقیق



شکل ۲: مدل اجرایی پژوهش

باشد. در بررسی عوامل درونی، به رابطه ی حوزه وظایف و اختیارات شهرداری تهران با شورای اسلامی شهر، شهروندان، نهادهای مدنی و بخش خصوصی توجه می شود. همچنین ساختار تشکیلاتی؛ وضعیت نیروی انسانی؛ فرآیند سیستم تصمیم گیری، اجرا، نظارت؛ تهیه و اجرایِ طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها و تصمیم گیری برای سیستم مالی مدنظر قرار می گیرد. در تعیین عوامل بیرونی، تاثیر ساختار حاکمیت ملی بر سازمان از جنبه‌های قانون‌گذاری، کنترل و هدایت بررسی می شود. به منظور تحلیل ساختار مدیریت شهری از تکنیک SWOT و ماتریس ارزیابی QSPM استفاده شده است. همچنین برای شناسایی مولفه ها و شاخص های محیط درونی و بیرونی از روش دلفی بهره گرفته شده است. در این روش ابتدا به طور انتخابی تعدادی از مدیران در سطوح ملی و محلی، کارشناسان و پژوهشگران که با ساختار مدیریت شهری تهران آشنایی کامل داشته را انتخاب و با استفاده از تکنیک مصاحبه باز و عمیق در یک فرایند سه مرحله ای مولفه های مبنایی و نقاط قوت، ضعف، فرصت ها و تهدیدهای فراروی مدیریت شهری تهران بر اساس رویکرد حکمروایی شایسته شهری شناسایی و ارزش های کمی هر کدام از آن ها برآورد شدند. بر اساس نتایج، سناریوی نهایی انتخاب و استراتژی های پیشنهادی نیز تدوین شده اند. محیط مورد مطالعه در این تحقیق مشتمل بر ارکان مدیریت شهری تهران است.

۵- یافته های تحقیق

همانطور که در روش شناسی اشاره شد، برای واکاوی نظام مدیریت شهری تهران و شناسایی تصمیم گیرندگان و تصمیم سازان داخلی و خارجی این

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

مرحلهٔ نخست: شناخت عوامل محیطی داخلی و خارجی

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

همانطور که ملاحظه می شود از میان ۱۸ مورد ذکر شده به عنوان نقاط قوت، تامین بخش عمده درآمد پایدار از طریق عوارض حاصل از مالیات برارزش افزوده و بهای خدمات؛ تاکید مواد قانونی شورا در خصوص مشارکت مردم در انجام فعالیت های اجتماعی، رفاهی و ...؛ تاکید قانون شورا به معرفی حسابرس مستقل و حق تصویب بودجه و تایید ذی حسابانان شهرداری توسط شورای شهر و لزوم پاسخگویی آنان بالاترین رتبه را به دست آورده و مهمترین نقاط قوت ساختار مدیریت شهری تهران محسوب می شوند.

در ادامه ی جدول مشاهده می شود که در مجموع ۲۷ مورد به عنوان نقاط ضعف معرفی و رتبه بندی شده اند. از میان ضعف های اشاره شده، تصویب منابع و درآمدهای ناپایدار بودجه در سنوات مختلف شهرداری در شورا؛ برنامه ریزی بالا به پایین درحوزه های مختلف؛ کم توجهی شورای شهر به مقوله فقر و نابرابری شهری؛ کم توجهی به جلب مشارکت و آگاهی دادن به شهروندان در حوزه های مختلف مدیریت شهری؛ عدم پاسخگویی ذی حسابان منتخب و عدم پیگیری شورای شهر؛ ضعف فرآیندهای مدیریتی و نظارتی بر شهرداری در شورا و تکیه بر گزارشات آن و به نتیجه نرسیدن تذکرات و سوالات اعضای شورا در ساختار مدیریت شهری تهران دارای ضعف اساسی هستند.

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

در بررسی تهدیدهای موجود نیز مشاهده می شود

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

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

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

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

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

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

جدول ۵: ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

	شاخص	ضریب اهمیت	امتیاز نهایی		شاخص	ضریب اهمیت	امتیاز نهایی
	اثربخشی	۰,۲۴	۰,۴۵	محیط بیرونی (O-T)	اثربخشی	۰,۱۷	۰,۴۷
	تمرکززدایی	۰,۱۰	۰,۲۶		تمرکززدایی	۰,۱۴	۰,۳۴
	برابری و مساوات	۰,۰۹	۰,۱۵		برابری و مساوات	۰,۱۰	۰,۲۹
	شهروندمداری	۰,۱۴	۰,۳۴		شهروندمداری	۰,۰۸	۰,۱۸
	پاکحسابی	۰,۱۵	۰,۳۶		پاکحسابی	۰,۱۶	۰,۴۳
	جهت گیری توافقی	۰,۰۹	۰,۲۶		جهت گیری توافقی	۰,۱۱	۰,۳۴
	قانونمداری	۰,۰۹	۰,۲۳		قانونمداری	۰,۰۸	۰,۲۳
	مسئولیت پذیری	۰,۰۶	۰,۱۰		مسئولیت پذیری	۰,۱۱	۰,۳۴

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

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

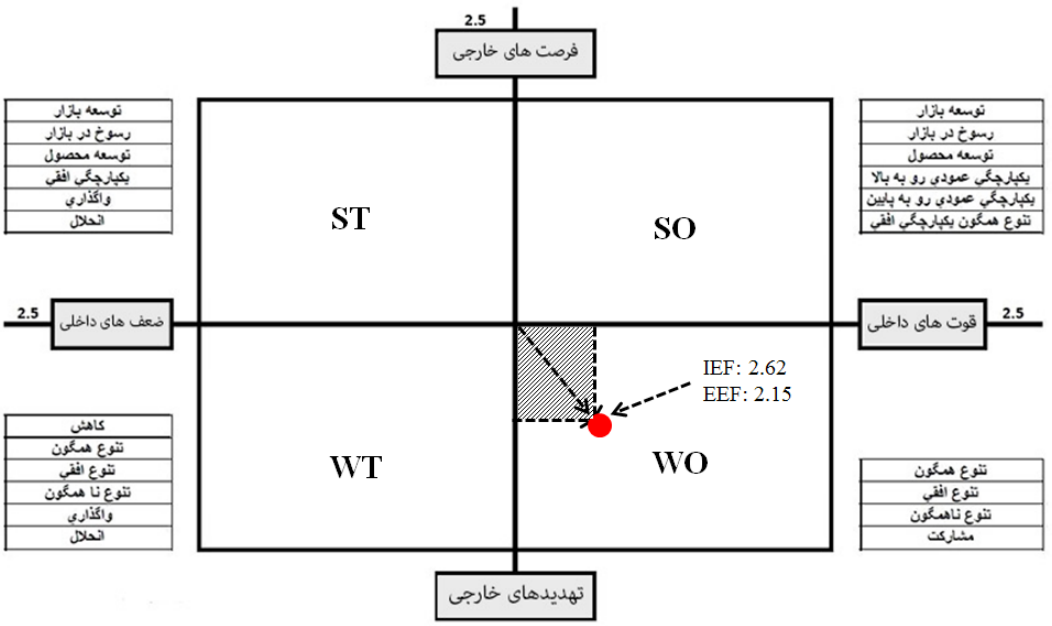
مرحله دوم: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی – خارجی

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

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

جدول ۶: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

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



شکل ۳ : ماتریس ارزیابی موقعیت و اقدام استراتژیک

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

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

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

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

مرحلهٔ سوم: تدوین و اولویت بندی استراتژی ها

الف) ماتریس ارزیابی موقعیت و اقدام استراتژیک

در این ماتریس، نقطه ی تقاطع امتیاز نهایی حاصل از ماتریس IFE و EFEبرای تعیین موقعیت ساختار مدیریت شهری تهران در رویکرد حکمروایی شایسته شهری، تعیین کننده نوع استراتژی مورد نیاز برای ساختار مدیریت شهری تهران به عنوان یک ساختار مدیریتی است.

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

شکل ۴: اصول و تاکیدات سناریوهای چهارگانه

جدول ۷: استراتژی های پیشنهادی بازنگرانه

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

و بهبود بخشید.

در ادامه و بر اساس نتایج حاصل از تحلیل داده های حاصل از نظر سنجی از مدیران و کارشناسان استراتژی های مورد نیاز بر اساس سناریوی منتخب تعریف می شوند. در این مرحله نوع استراتژی ها و تاکیدات آنها در هر سناریو بر اساس شکل ۴ است.

ب) تدوین استراتژی های پیشنهادی

با توجه به بررسی انجام شده از وضعیت موجود شاخص‌های حکمروایی شهری در ساختار مدیریت شهری تهران، در نهایت برنامه‌ریزی با هدف بهبود ساختار، باید با رویکرد بازنگرانه انجام شود. در این رویکرد، با هدف کاهش نقاط ضعف با استفاده از فرصت‌های موجود که ساختار حاکم فراهم کرده است، چهار دسته استراتژی طراحی شد. محورهایی که استراتژی‌ها و راه کارها در قالب آن مطرح شده به صورت ذیل معرفی می شوند.

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

ج) اولویت بندی استراتژی های پیشنهادی

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

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

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

جدول ۹- ماتریس QSMP به تفکیک عوامل داخلی و خارجی

S/W	ضریب اهمیت	استراتژی اول		استراتژی دوم		استراتژی سوم		استراتژی چهارم	
		ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره
S1	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	۲	۰.۰۶	۱	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
S2	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S3	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S4	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S5	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S6	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲
S7	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S8	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	۴	۰.۱۲	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
S9	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S10	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S11	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
S12	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
S13	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
S14	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S15	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
S16	۰.۰۲	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶
S17	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
S18	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W1	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
W2	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸
W3	۰.۰۳	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	۳	۰.۰۹	۴	۰.۱۲
W4	۰.۰۳	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	۴	۰.۱۲	۳	۰.۰۹
W5	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶
W6	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸
W7	۰.۰۲	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۲	۰.۰۴
W8	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
W9	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W10	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W11	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W12	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W13	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	۴	۰.۱۲	۱	۰.۰۳	۳	۰.۰۹
W14	۰.۰۱	۳	۰.۰۳	۴	۰.۰۴	۱	۰.۰۱	۲	۰.۰۲
W15	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W16	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W17	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
W18	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
W19	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
W20	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
W21	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶
W22	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶
W23	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
W24	۰.۰۲	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۲	۰.۰۴
W25	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
W26	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
W27	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
مجموع	۰.۹۸	-	۲.۶۱	-	۳.۰۲	-	۱.۴۵	-	۲.۷

O/T	ضریب اهمیت	استراتژی اول		استراتژی دوم		استراتژی سوم		استراتژی چهارم	
		ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره	ضریب جذابیت	نمره
O1	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O2	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O3	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O4	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O5	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O6	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O7	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
O8	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
O9	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
O10	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
O11	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	۴	۰.۱۲	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
O12	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
O13	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
O14	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
O15	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T1	۰.۰۲	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶
T2	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
T3	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T4	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T5	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T6	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
T7	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	۳	۰.۰۹	۱	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
T8	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T9	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T10	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T11	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T12	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T13	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T14	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T15	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T16	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	۲	۰.۰۶	۱	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
T17	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶
T18	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶
T19	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶
T20	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۴	۰.۰۸
T21	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T22	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T23	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T24	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۲
T25	۰.۰۲	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶
T26	۰.۰۲	۱	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲
T27	۰.۰۲	۴	۰.۰۸	۳	۰.۰۶	۱	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
T28	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	۳	۰.۰۶	۴	۰.۰۸	۱	۰.۰۲
T29	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	۲	۰.۰۶	۱	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
مجموع	۰.۹۵	-	۲.۶۵	-	۲.۹۴	-	۱.۲۱	-	۲.۶۶

تعیین می کند که میزان موفقیت استفاده از عوامل سرنوشت ساز داخلی و خارجی چقدر است. در این روش با توجه به تحلیل SWOT استراتژی‌هایی را که نظام مدیریت شهر تهران می تواند به اجرا در آورد مشخص کرده و سپس نمره‌های جذابیت هر استراتژی در ارتباط با هر عامل از ماتریس عوامل داخلی و خارجی تعیین می شود. ضریب جذابیت به این صورت نمره گذاری شد: عدد یک، بدون جذابیت؛ عدد دو، تا حدی جذاب؛ عدد سه، دارای جذابیت نسبی و عدد چهار، بسیار جذاب. در آخر جمع نمرات جذابیت عوامل، بیانگر جذابیت نسبی هر یک از استراتژی‌ها در ماتریس عوامل داخلی و خارجی است (جدول ۹). میزان و امتیاز جذابیت هر استراتژی بر مبنای اطلاعات هدف و قضاوت همراه با تخصص استراتژیست‌ها و نخبگان بدست آمده است.

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

جدول ۱۰- اولویت بندی استراتژی‌ها

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

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

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

۶- بحث و نتیجه گیری

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

مهمترین نقاط قوت را مواردی از قبیل تامین بخش عمده درآمد پایدار از طریق عوارض حاصل از مالیات برارزش افزوده و بهای خدمات، تاکید مواد قانونی شورا در خصوص مشارکت مردم در انجام فعالیت های اجتماعی، رفاهی و تاکید قانون شورا به معرفی حسابرسان مستقل و حق تصویب بودجه، گزارش های تلفیقی و ساختار نظارتی شورا بر شرایط مالی شهرداری تشکیل می دهد. در مهمترین نقاط ضعف، می توان به مواردی از قبیل ساختار مدیریت کلان شهر تهران ورود مدیران غیرمتخصص و ایجاد انحراف در ساختار اجرایی شهرداری و بسترسازی برای کسب درآمد، پذیریش و نهادینه شدن نابرابری محیطی و انسانی در شهر، ضعف شوراها و مدیریت محلی به عنوان نماینده در خصوص پیگیری تحقق مدیریت یکپارچه شهری، کم توجهی به گزارشات حسابرسی و موازی کاری در دستگاه ها به دلیل نبود فرآیند یکپارچه سازی برنامه و بودجه در شورا اشاره کرد. مواردی همچون الزام کلیه دستگاه های اجرایی جهت ارائه برنامه و بودجه سالانه خود به شورا به منظور یکپارچگی برنامه و بودجه، حضور بالاترین افراد تصمیم گیر دستگاه های حاکمیتی و عمومی در صحن جهت پاسخگویی به مطالبات شورا و الزام به راه اندازی پایگاه اطلاع رسانی مصوبات و عملکرد در خصوص هزینه و درآمد شهر و مدیریت شهری در زمره ی فرصت ها و عدم پاسخگویی سایر مدیران و معاونان شهری به دلیل انتخاب شهردار توسط شورا، دور زدن برخی از قوانین و مقررات از طرف شهرداری و سایر دستگاه های اجرایی، عدم درک درست و توسعه گرا از مشارکت مردم در مدیریت شهری، نبود دیوان محاسبات شهری جهت ایجاد شفافیت، از سر گیری سیاست ها و برنامه های نابرابری ساز و عدم توجه ساختار حاکمیت ملی به ظرفیت های قانونی کشور در خصوص تمرکززدایی از مهمترین تهدیدهای فراروی ساختار مدیریت شهری کلان شهر تهران به شمار می آید.

تحلیل این وضعیت در چارچوب برنامه ریزی

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

منابع

۱) بوچانی، محمد حسین(۱۳۹۱)، «موانع ساختاری و سیاسی تغییر نقش شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی خدماتی _ اجتماعی»، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۳ (۸)، ۵۱-۶۳.

۲) بوچانی، محمدحسین و دیگران (۱۳۹۵)، «دموکراسی محلی»، تهران، انتشارات قدیانی.

۳) بووارد، تونی، لوفلر، الکه (۱۳۹۲)، «حکمروایی و مدیریت عمومی»، اشرف رحیمیان، تهران، نشر شهر .

۴) حافظ نیا، محمد رضا، کاویانی راد، مراد (۱۳۸۳)، «افق های جدید در جغرافیای سیاسی»، تهران، انتشارات سمت.

۵) سیموز، مارتین(۱۳۸۳)، «مدیریت کلانشهری:حکمروایی کلان شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن» حمید خادمی، فصلنامه مدیریت شهری،۸ (۱۷)، تهران، ۶۰ – ۶۷.

۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۶)، تدوین جهانگیر منصور، تهران، نشر دوران.

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

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

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

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

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

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

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

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

۱۵) Gasparini, A., Ferluga, E." SWOT analysis in three cross-border areas, Strategies and actions to plan cross-border cooperation", ISIG Quarterly of International Sociology, ۱۴(۲), ۲۰۰۵.

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

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

۱۸) Schwab, B., Kubler , D. and Walti , S, "Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland" , Paper Prepared for the Workshops: Governance and Democratic Legitimacy at the ۲۹th, ۲۰۰۱.
۱۹) Shah, A, "Participatory Budgeting; Publiv Sector Governance and Accountability Series"; World Bank, ۲۰۰۷.
۲۰) Short J.R., "Black Holes and Loose Connections in the Global Urban Network" ۲۰۰۴.
۲۱) Stren, Richard E. and Rodney R. White (eds), "African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth", Boulder, Westview, ۱۹۸۹.
۲۲) UN Centre for Human Settlements, "An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements", Oxford University Press, ۱۹۹۶.
۲۳) UN-HABITAT., "The urban governance index: a tool of the quality of urban governance" New-York and Geneva, Vol.۱۰, No.۴, ۲۹۷-۳۲۴, ۲۰۰۴.
۲۴) World Bank, "Better Urban Services: Finding the Right Incentives", Washington DC, World Bank, ۱۹۹۵.
۲۵) World Bank, "World Development Report ۱۹۹۷: The State in a Changing World", Washington DC, World Bank. ۱۹۹۷.