

## تبیین چارچوب مفهومی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری (نمونه موردی: کلان‌شهر تهران)

افشار ابدالی

دانشجوی دکترای شهرسازی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

حسین ذبیحی<sup>۱</sup>

دانشیار گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

حمید ماجدی

استاد گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۶/۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۱

### چکیده

هدف اصلی این پژوهش در تبیین چارچوب مفهومی مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر حکمروایی خوب شهر و نیز در وهله دوم تبیین روابط معناداری عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی مدیریت یکپارچه با توجه به اصول حکمروایی و تدقیق شاخص‌های مؤثر مدیریت یکپارچه شهری است. پژوهش حاضر به روش تحلیلی-توصیفی بوده به لحاظ هدف کاربردی محسوب شده که چارچوب‌های مفروض از طریق ساختار مقایسه‌ای دسته‌بندی شده است که مؤلفه، زیر مؤلفه و شاخص‌های اصلی استخراج شده است و در ادامه تمامی این شاخص‌ها از فیلتر همسانی، همپوشانی و یکپارچگی رد شده که این مقدار در فرم یکتایی به میزان ۷۴ زیر مؤلفه و ۱۳ شاخص تقلیل و تدقیق یافته است. برای ارزیابی و تحلیل زیر مؤلفه‌ها و شاخص‌های استخراجی، از روش توزیع وزن با احتساب روش دلفی، استفاده شده است که در ابتدا با در نظر گرفتن میزان وزن برابر و بررسی اختلاف هر یک از آن‌ها را محاسبه شده و شاخص‌های با اولویت اصلی نظیر مشارکت، خدمات رسانی، شفافیت و اثر بخشی به عنوان شاخص‌های مدنظر در نوع رصد و بررسی گروه‌های تخصصی در نهاد و ارگان‌های ذی ربط عنوان شده‌اند. مشخصاً بعد از تبیین این روابط و تحلیل و تعیین چارچوب ایدئال می‌توان راهکار و سیاست‌سازی لازم در جهت تصمیم‌سازی ارتقا حکمروایی خوب شهری تهران با توجه اصول مدیریت یکپارچه شهری انجام داد. در نهایت می‌توان در پژوهش‌های آتی، میزان توزیع وزن و اختلاف آن را با وضعیت کنونی شهر تهران با استفاده از منابع معرفی شده سنجش و نتایج را گزارش نمود.

**واژگان کلیدی:** حاکمیت بر مردم، حکمروایی خوب شهری، مدیریت یکپارچه، چارچوب مفهومی، توزیع وزن.

## مقدمه

اداره امور شهرها را در حیطه تفکر و عمل، می‌توان هم‌راستا با پیدایش نخستین تمدن‌های شهری در تاریخ دانست. اسناد و شواهد حاصل از بررسی‌های تاریخی حاکی از این است که هم‌زمان با ظهور شهرها، یکی از بزرگ‌ترین دغدغه‌های حکومت‌ها چگونگی مدیریت شهرها بوده است. بررسی‌های آماری نشان می‌دهند در حالی که در سال ۱۹۵۰ تقریباً ۲۸٪ و در حال حاضر بالغ بر ۵۰٪ جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند و با روند رو به رشدی که در جهان در حال وقوع است، در سال ۲۰۲۰ بیش از ۶۶٪ جمعیت جهان در شهرها زندگی خواهند کرد. این شهرنشینی شتابان و به‌ویژه رشد کلان‌شهرها در کشورهای کمتر توسعه یافته، پیامدهای مشکل‌آفرینی داشته و به آمار ذکر شده، روز به روز بر این مسائل و مشکلات افزوده خواهد شد. تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دوران اخیر بخصوص چند دهه پایانی قرن بیستم، منجر به واکنش‌های گسترده و تجدید ساختار سیاسی-اجتماعی در سطوح مختلف حکومتی و ظهور انواع جدیدی از ارتباطات سازمانی گردیده است. یکی از این دیدگاه‌ها، نظریه "حکمرمایی خوب" بود که از اواخر دهه ۱۹۹۰، نهادهای بین‌المللی سیاست‌گذاری، اقتصادی و سیاسی آن را به عنوان کلید معمای توسعه مطرح نمودند. برای گریز از مشکلات اداره مناطق شهری نیاز به درک معنای عبارت حکمرانی خوب و توسعه مکانیسم‌های مرتبط با آن برای ارزیابی کارایی و ارائه مبنایی (زمینه‌ای) برای بهبود است. رویکرد حکمرمایی خوب شهری با عنوان اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت (Tagvaei, 2009). از سویی یکی از چالش‌های اصلی در ارتباط با دستیابی به حکمرمایی خوب شهری و نهادینه ساختن این الگو در اداره شهرها، چگونگی تحقق این الگو است. در این ارتباط نیز بحث‌های متعددی مطرح گردید و راهکارهای مختلفی در محافل دانشگاهی و سیاست‌گذاری برای دستیابی به این الگو پیشنهاد شده است که در این بین رویکرد مدیریت یکپارچه شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین و محوری‌ترین عوامل دستیابی به حکمرمایی خوب شهری مورد توجه قرار گرفته است. در ایران سامانه مدیریتی شهرها از حداقل ساختارهای نظام‌مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه‌ها از یک سو و سیاست‌های متفاوت و گاه متضاد دستگاه‌های خدمت‌رسان شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم کرده که به دلیل ناهماهنگی دستگاه‌ها و چرخه معیوب اداره شهر، اثر بخشی سیاست‌ها را به حداقل ممکن کاهش داده است. مدیریت شهر تهران با معضل تعدد مراکز تصمیم‌گیری پیرامون امور مختلف شهری دست به گریبان است و انجام خدمات مختلف از سوی مدیریت محلی و مدیریت دولتی علاوه بر ایجاد نابسامانی‌های مدیریتی، انجام صحیح و شایسته کارها و خدمات را نیز دشوار نموده و موجبات بی‌نظمی، افزایش زمان و پایین آمدن کیفیت خدمات و اجرای برنامه‌ها در شهر تهران را فراهم می‌آورد.

با توجه به اینکه مدیریت شهر تهران با معضل تعدد مراکز تصمیم‌گیری پیرامون امور مختلف شهری دست‌به‌گریبان است و انجام خدمات مختلف از سوی مدیریت محلی و مدیریت دولتی علاوه بر ایجاد نابسامانی‌های مدیریتی، انجام صحیح و شایسته کارها و خدمات را نیز دشوار نموده و موجبات بی‌نظمی، افزایش زمان و پایین آمدن کیفیت خدمات و اجرای برنامه‌ها در شهر تهران را فراهم می‌آورد. البته شهرداری تهران نیز برای پذیرش این وظایف و تحقق مدیریت یکپارچه، بایستی با بازنگری و مهندسی مجدد در نظام مدیریت اجرایی شهر تهران، آن را به گونه‌ای

تنظیم نماید که ظرفیت‌های لازم در ساختار شهرداری تهران ایجاد گردد. از سوی دیگر 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 خوب 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 که همه این‌ها را تنها در بستر مدیریت یکپارچه و هماهنگ شهری و آن هم با استفاده از اصولی همچون حکمروایی خوب و توسعه پایدار می‌توان یافت؛ اما دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری در ایران نیازمند تعریف و تدوین چارچوب‌های قانونی در ساختار کلان‌کشوری و واگذاری اختیارات به مدیریت شهری است (البته گام‌های مثبتی در این مسیر برداشته شده است). در گام بعدی بهره‌گیری از مشارکت شهروندان و حرکت برای مدیریت مشارکتی و استفاده از توان بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری‌های شهری ضروری است. ضرورت پژوهش حاضر بر اساس عدم یکپارچگی در ساختار مدیریت شهری تهران قرار گرفته که بر اساس ساختار سنجی نظری نیز دچار گسستگی سازمانی و عملکردی است بنابراین تبیین ساخت واره مفهومی در مقیاس کلان ساختار نه تنها به عنوان اصلی‌ترین ضرورت نظام حاکمیت در حیطه حکومت‌داری قلمداد می‌شود بلکه مردم سالارانه و تحلیل از پایین به بالا در امور برنامه‌ریزی، طراحی مدل حکم‌روایی خوب شهری می‌تواند اصلی‌ترین مشکلات مدیریت شهری را نه تنها در تهران بلکه در دیگر شهرهای ایران مرتفع نماید. با توجه به موضوع مدیریت، حاکمیت و حکمروایی به‌عنوان مفاهیم مهم در ساختار سیاسی-اداری کشور و نیز اهمیت انعکاس کیفی ساختار نظام‌مند حاکمیت در نحوه مدیریت سیستمی، در یک نگاه می‌توان تبیین سیستماتیک ساخت واره و مدل مفهومی را نوعی نوآوری قلمداد نمود، حال آنکه با توجه به شناخت وضعی کلان‌شهر تهران به‌عنوان بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین شهر کشور و وجود مشکلات و بحران‌های پایه‌ای در امر حاکمیت شهری به‌عنوان یک سیستم، بیان فرآیندی مفهوم حکمروایی خوب را به‌عنوان سنتز مدیریت شهری و حاکمیت سیاسی در بطن جامعه مدنی و بخش خصوصی به عنوان جنبه نوآوری پژوهش محسوب کرد. لازم به توضیح است که امر نوآورانه پژوهش حاضر در کشور ایران، سال‌ها نمودی اثبات شده در تحقیقات اخیر کشورهای توسعه یافته محسوب می‌گردد که مشخصاً استانداردسازی این مفاهیم خود مبنای جدیدی در ساختار مدیریتی است، اما می‌توان با تبیین دستگاه فکری و شخصی‌سازی ساخت واره مفهومی برای کلان‌شهر تهران به بیان الگوهای هنجاری نوینی پرداخت.

در پژوهش حاضر سعی در پاسخگویی به سؤالاتی است که بیشتر بر اساس چگونگی مطرح می‌شوند، به طوری که اصلی‌ترین سؤالات؛ ۱- مؤلفه‌های ساختاری حکمروایی خوب شهر تهران بر اساس یکپارچگی مدیریت شهری چیست؟ ۲- مؤلفه‌های مدیریت و عوامل یکپارچه‌سازی شهری تهران کدام‌اند؟ ۳- چگونگی روابط میان مؤلفه‌های مدیریت شهری جهت رسیدن به یکپارچگی ساختاری، چیست؟ ۴- مؤلفه‌های مدیریت یکپارچه شهری چه روابط معناداری با فرایند حکمروایی خوب شهری دارد؟ بنابراین هدف اصلی در تبیین ساختار پژوهش در بررسی منابع بروز و استخراج در وهله اول تبیین ساخت واره مفهومی مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر حکمروایی خوب شهر تهران و نیز در وهله دوم تبیین روابط معناداری عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی مدیریت یکپارچه با توجه به

اصول حکمروایی و تدقیق شاخص‌های مؤثر مدیریت یکپارچه شهری بر ساختار فرآیندی حکمروایی خوب که مشخصاً بعد از تبیین این روابط و تحلیل و تعیین چارچوب ایدئال می‌توان راهکار و سیاست‌سازی لازم در جهت تصمیم‌سازی ارتقا حکمروایی خوب شهری تهران با توجه اصول مدیریت یکپارچه شهری انجام داد.

### مبانی نظری

اداره شهرها در گذشته عمدتاً با حکومت‌های مرکزی و عوامل آن‌ها بود، اما پس از انقلابات صنعتی و اجتماعی، تفکر اداره شهرها توسط مردم جایگزین آن شد و امروزه در کشورهای پیشرفته این امر بیشتر محلی است تا مرکزی (Latifi, 2008). اولین بار، مفهوم مدیریت شهری در ۱۹۷۶ و همراه با مفاهیمی مانند توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در جامعه جهانی مورد توجه قرار گرفت (Papelli Yazdi and Rajabi Sanajardi, 2003 and sarafi, 2000). سازمان‌دهی، برنامه‌ریزی، نظارت و ایجاد انگیزش تشکیل‌دهنده مفهوم مدیریت هستند و از آنجا که شهر به مثابه یک سیستم و سازمان عمل می‌کند، در رأس آن و برای اداره امور شهر، از تخصصی تحت عنوان مدیریت شهری استفاده می‌شود (Shia, 2003). بر اساس وجود مسائل بسیار در شهرها و درخواست‌های عرصه زندگی جمعی، مدیریت شهری برای پاسخگویی به این نیازها ضروری است (Sarafi et al., 2000). مدیریت شهری مساوی شهرداری نیز منظور می‌شود.

### حاکمیت و مدیریت

در نظریه برایان مک لاین که در دهه هفتاد و در باب حاکمیت شهری مطرح شده است، شکل‌گیری نهادهای مدنی یک جامعه در قالب تجلی رفتارهای شهری اتفاق می‌افتد و بدین جهت اهمیت تغییرات اجتماعی در شهرها واجد اهمیت است. شهر به مثابه سیستمی باز با سازگاری نسبت به تغییرات و پاسخگو به مسائل است و فرایند سیستمی حاکم بر آن بر سیستم برنامه‌ریزی و نظام تصمیم‌گیری مؤثر است. از نظر مک لاین، حاکمیت نوعی فرآیند متضمن نظام پیوسته که در بر گیرنده حکومت و اجتماع است. پاسخگویی، توانایی برخورد با مسائل و پیش‌بینی رویدادها در حاکمیت صرفاً وابسته به شبکه‌های رسمی سازمانی نیست، بلکه مستلزم شبکه‌ای غیررسمی نیز است که به نسبت آن مردم قادر می‌شوند زمانی که شبکه‌های رسمی قادر به ایفای وظیفه نباشند، آن را به انجام برسانند (Hashemi et al., 2011).

### مشارکت و مدیریت

با مطرح شدن تئوری‌های انسان‌گرایانه در شهرسازی در دهه ۱۹۶۰، انقلاب مشارکت پدیدار شد و از نیمه دوم این دهه، نظریه‌های متعددی در زمینه برنامه‌ریزی و شهرسازی مشارکتی مطرح گردید. ارزیابی مردم‌سالاری اغلب بر اساس تعریف و برداشت از مشارکت شهروندان صورت می‌پذیرد. بر پایه نظریات مطروحه در خصوص مشارکت، الگوهای قدیمی مردم‌سالاری به نظریه‌های نخبه‌گرا، مشارکتی و تکثرگرا (تلفیقی از نظریات نخبه‌گرایی و مشارکتی) تقسیم می‌شود. بر اساس نظریه نخبه‌گرایی، فقط تعداد اندکی از شهروندان - که از طریق انتخابات و رای‌گیری منصوب می‌شوند - خواهان و قادر به استفاده از قدرت تصمیم‌گیری در شهرداری هستند که با به‌کارگیری قدرت تصمیم‌گیری خود نماینده منافع عمومی تمامی شهروندان می‌باشند و از این‌رو مشارکت فعال خود شهروندان در

حکومت، نیاز نیست و واکنش مردم به انتخابات، ابزار سنجش میزان موفقیت تصمیم گیران تلقی می‌گردد (Hashemi et al., 2011).

### مدیریت یکپارچه شهری<sup>۱</sup>

مدیریت شهری دربرگیرنده عناصر مرتبط فراوانی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری است، لذا رویکرد سامانه‌ای برای ایجاد هماهنگی تلاش‌ها در سطوح مختلف غیرقابل انکار است (Chakrabarty, 2001). تعدد و تکرار موجود در ماهیت پدیده شهر و مناطق شهری، جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل هدایت‌کننده را در سامانه برنامه‌ریزی و مدیریت الزامی می‌کند (Barakpour & Asadi, 2009). بنا بر پیچیدگی این مفهوم، اهمیت یک درک جامع از مدیریت شهری در ادبیات نوین پژوهشی در کانون توجه قرار گرفته است (Wong&Tang&Van Horn, 2006) اندیشمندان در لزوم یکپارچگی مدیریت شهری اتفاق نظر دارند، لیکن در مدل‌های ارائه شده، پیشنهادات متفاوتی را اعم از یکپارچگی وظایف مدیریتی، یکپارچه کردن زمینه‌های مختلف کاری و یکپارچه کردن روابط نهادهای تأثیرگذار را مطرح کرده‌اند (Mir Abedini, 2009; quoting Chakarabarty, 2001; McGill, 2001). در کل برای برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه به منظور رویارویی با مسائل و شکلات شهرها، یک رده حکومتی ویژه و نسبتاً مستقل و واحد در کل نظام حکومتی، باید عهده‌دار امور محلی و مدیریت یکپارچه شهری باشد (McGill, 1998; Chakrabarty, 2001; Baird, 2009; Schwedler, 2011; Wandeler, 2008).

### حکمروایی<sup>۲</sup> و حکمروایی شهری

حکمروایی در فرهنگ لغت بین‌المللی و بستر، مترادف با حکومت، حکمرانی، فرمانروایی، امارات، زمامداری، نظارت، اداره، تدبیر خردمندان امور است به گونه‌ای که منجر به نتایج مطلوب گردد (Memarzadeh et al., 2010). در دهه ۱۹۹۰ میلادی حکمروایی به یکی از واژه‌های محوری علوم اجتماعی به ویژه حوزه نظریه سیاسی، علوم سیاسی و جغرافیای انسانی، تبدیل شد. طبق تعریف سنتی، حکمروایی، «عمل یا فرایند حکومت کردن» است که در این تعریف، حکمروایی با حکومت، مترادف است اما در واقع چنین نیست و هر کدام دارای تعریفی متفاوت از دیگری هستند. حکومت و حکمروایی، دو الگو برای اداره امور عمومی هستند. حکومت عهده‌دار تمامی وظایف است و موظف است که تمام خدمات را برای مصرف جامعه مدنی یا شهروندان فراهم کند ولی حکمروایی، مسئولیت اداره عمومی، میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را عهده‌دار است (Ghanbari et al., 2012). حکمروایی شامل مجموعه‌ای از مکانیسم‌های یکپارچه، فرایندها، نهادها و ارتباطات متقابل است که در آن، شهروندان و گروه‌های اجتماعی، از حقوق و تکالیف خودآگاهی می‌یابند (Lupala, 2015). حکمروایی از دیدگاه بوئینگر (۱۹۹۱)، دارای سه بعد عملکردی، ساختاری-سیاسی و سازمانی است که هارفام و بوئینگر (۱۹۹۷)، بعد فرهنگی را نیز بدان‌ها افزوده است.

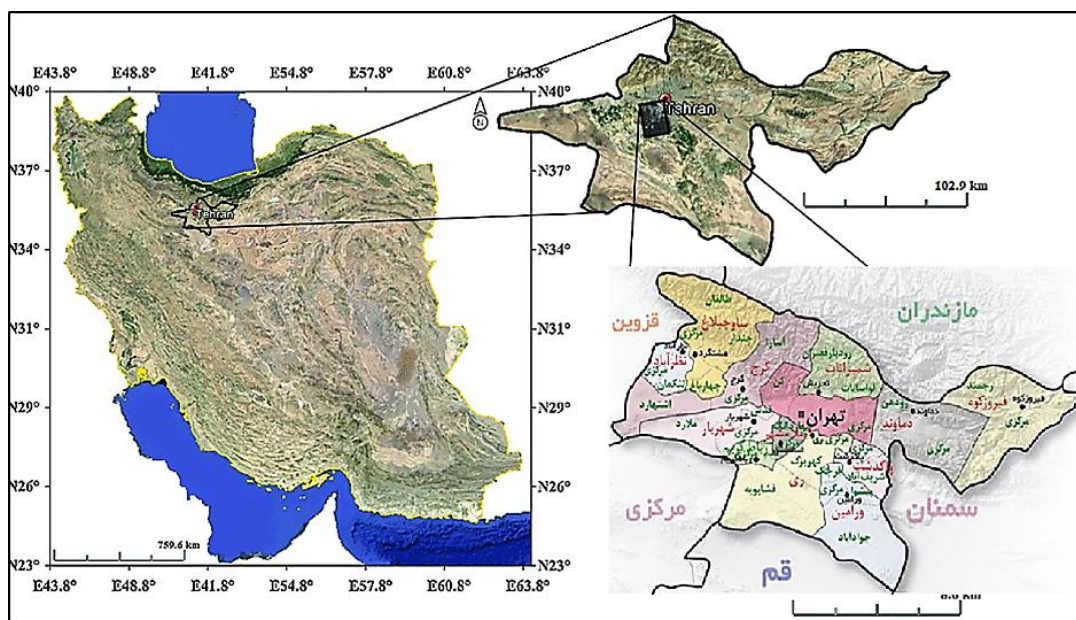
<sup>1</sup> Integrated Urban management

<sup>2</sup> Governance

حکمریایی شهری، با طراحی شبکه‌های خود سازمانده و خودتنظیم، از سیاست پایین به بالا بهره می‌گیرد و رویکرد سلسله مراتبی بالا به پایین و دیوانسالاری را کمرنگ و ناکارآمد کرده است و باعث ایجاد زمینه نفوذپذیری بین سازمانی در ساختار دولتی گشته است (Nobari and Rahimi, 2010).

### محیط مورد مطالعه

استان تهران به مرکزیت شهر تهران، با وسعتی حدود ۱۲،۹۸۱ کیلومتر مربع، بین ۳۴ تا ۳۶،۵ درجه عرض شمالی و ۵۰ تا ۵۳ درجه طول شرقی واقع شده است. این استان از شمال به استان مازندران، از جنوب به استان قم، از جنوب غربی به استان مرکزی، از غرب به استان البرز و از شرق به استان سمنان محدود است. جمعیت این استان طبق سرشماری سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۱۳،۲۶۷،۶۳۷ نفر بوده است که ۱۲،۴۵۲،۲۳۰ در نقاط شهری و ۸۱۴،۶۹۸ در نقاط روستایی ساکن هستند. استان تهران دارای ۱۶ شهرستان است. شهرستان تهران پرجمعیت‌ترین شهرستان استان است. این استان در سال ۱۳۹۵ دارای ۱۳،۲۶۷،۶۳۷ نفر جمعیت بوده است (Hadi Zenoz & Barmaki, 2011: 3).

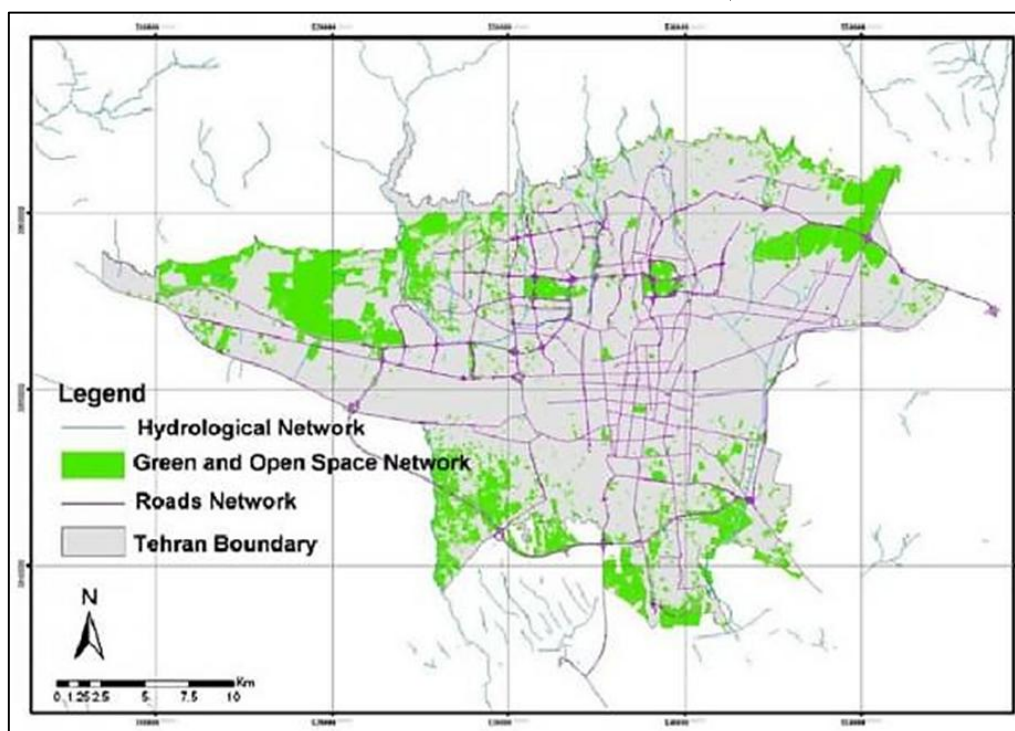


نقشه ۱: موقعیت استان تهران

Source: (<https://www.nature.com>)

استان تهران با بیش از ۱۳ میلیون نفر جمعیت، ۵/۱۷ درصد جمعیت کل کشور را در خود جای داده است. از این میزان، ۱۲، ۲۵۲ هزار نفر در مناطق شهری و ۱، ۱۶۱ هزار نفر در مناطق روستایی آن ساکن هستند. ۶/۶۳ درصد از جمعیت شهری استان تهران در شهر تهران و مابقی در ۴۴ شهر دیگر استان ساکن هستند (Khoshklam Khosro, 2007: 17). رشد جمعیت شهر تهران ۱/۴ درصد است که در مقایسه با دهه قبل اندکی افزایش یافته است. میان شهرهای استان تهران، شهریار با ۸/۱۶ درصد رشد سالیانه، در مقام اول رشد قرار دارد و ملارد با ۱۰ درصد و پاکدشت با ۹/۹ درصد و صفادشت با ۸/۸ درصد رشد سالانه در مقام‌های بعدی قرار دارند. در طول دهه ۱۳۸۵-۱۳۷۵ ده شهر به شهرهای استان تهران اضافه شده‌اند که بزرگ‌ترین آن‌ها شهرهای اندیشه، صالح‌آباد و باغستان و نصیرآباد با ۷۵ هزار، ۵۴ هزار، ۵۲ هزار، ۲۳ هزار نفر و کوچک‌ترین آن‌ها شهر ارجمند با ۱۷۰۰ نفر بوده است. استان تهران امروزه دارای ۱۶ شهرستان، ۴۵ شهر و ۷۸ دهستان است. تهران پرجمعیت‌ترین شهر و پایتخت ایران،

مرکز استان تهران و شهرستان تهران است. با ۹۶۰۳۳۶۰۰۳ نفر جمعیت، بیست و چهارمین شهر پرجمعیت جهان و پرجمعیت‌ترین شهر باختر آسیا به شمار می‌رود. کلان‌شهر تهران نیز دومین کلان‌شهر پرجمعیت خاورمیانه است. از دید ناهمواری‌های طبیعی، تهران به دو ناحیه دشتی و کوهپایه‌ای البرز تقسیم می‌شود و گستره کنونی آن از ارتفاع ۹۰۰ تا ۱۸۰۰ متری از سطح دریا امتداد یافته است. تهران دارای اقلیم نیمه‌خشک است. در بیشتر سال‌ها، فصل زمستان نیمی از کل بارش‌های سالانه تهران را تأمین می‌کند و تابستان نیز کم‌ترین بارش فصول در تهران را دارد. از نظر اداری، تهران به ۲۲ منطقه و ۱۲۲ ناحیه شهری تقسیم شده است و شهرهای تجریش و ری را دربر گرفته است. اداره شهر توسط شهرداری تهران انجام می‌شود (Mahmoodi, 2009: 118).

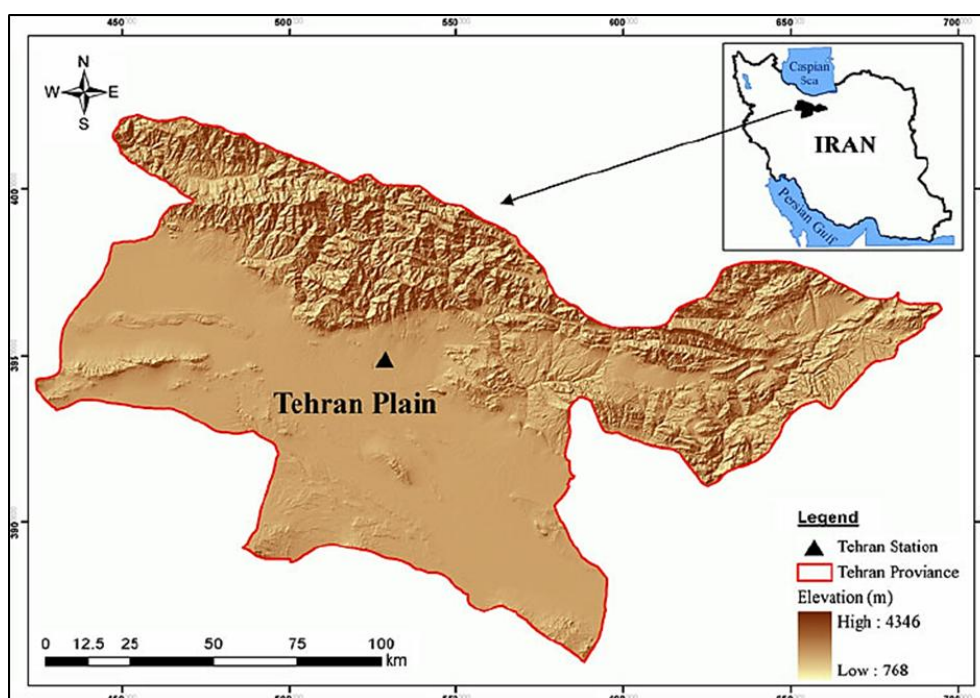


نقشه ۲: کاربری اراضی شهر تهران

Source: (<https://www.thenatureofcities.com>)

تهران در پهنه‌ای بین دو وادی کوه و کویر و در دامنه‌های جنوبی البرز گسترده شده است و ۷۳۰ کیلومتر مربع مساحت دارد. از نظر جغرافیایی نیز در ۵۱ درجه و ۱۷ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۳ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۶ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۴۴ دقیقه عرض شمالی قرار دارد. گستره کنونی تهران از ارتفاع ۹۰۰ تا ۱۸۰۰ متری از سطح دریا امتداد یافته است؛ این ارتفاع از شمال به جنوب کاهش می‌یابد. برای مثال، ارتفاع در میدان تجریش، در شمال شهر حدود ۱۳۰۰ متر و در میدان راه آهن که ۱۵ کیلومتر پایین‌تر است، ۱۱۰۰ متر است. از دید ناهمواری‌های طبیعی، تهران به دو ناحیه کوهپایه‌ای و دشتی تقسیم می‌شود. از کوهپایه‌های البرز تا جنوب شهر، تپه‌های کوچک و بزرگ پرشماری وجود دارند. تهران دارای اقلیم نیمه‌خشک است. شمال شهر به دلیل ارتفاع بیشتر، خنک‌تر از دیگر مناطق شهر است. همچنین بافت نامتراکم، وجود باغ‌های کهن، بوستان‌ها، فضای سبز حاشیه بزرگراه‌ها و کم بودن فعالیت‌های صنعتی در شمال شهر کمک کرده‌اند تا هوای مناطق شمالی به‌طور متوسط ۲ تا ۳ درجه سانتی‌گراد

خنک‌تر از مناطق جنوبی شهر باشد. تهران در برابر بسیاری از رخدادهای و خطرات طبیعی از جمله زمین‌لرزه آسیب‌پذیر است (Saeed Nia, 1989: 1-10).



نقشه ۳: نقشه توپوگرافی استان و شهر تهران

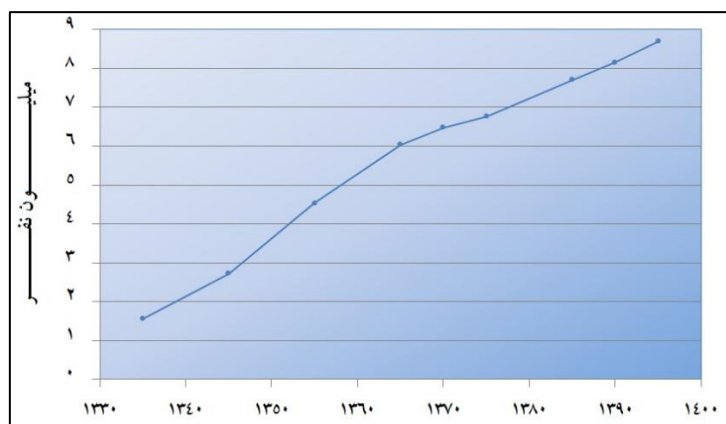
Source: (<https://www.researchgate.net>)

بررسی‌های زمین‌شناسی انجام شده بیانگر آن است که شهر تهران روی گسل‌های زیادی قرار دارد. با گسترش فضای شهر، ساخت‌وسازهایی نیز در حریم یا روی گسل‌های بزرگ و لرزه‌خیز انجام شده است. افزون بر آن، دشت تهران و شهر ری دارای شکستگی‌هایی است که ممکن است به هنگام لرزش گسل‌های بزرگ، دچار لغزش و جابه‌جایی شوند. با بررسی زمین‌لرزه‌های روی داده در گستره تهران و پیرامون آن، زمین‌لرزه‌هایی به بزرگی ۷٫۷ درجه ریشتر را می‌توان یافت. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که گسل‌های مشا در ارتفاعات البرز و گسل گرمسار فعالیت بیشتری داشته‌اند (Kazemi Tari, 2009: 126).

تهران شهری با گوناگونی گروه‌های قومی است اما جمعیت خارجی آن بسیار کم است. تهران هنگام پایتخت شدن جمعیتی کمتر از ۲۰ هزار تن داشت و اکنون به یکی از پرجمعیت‌ترین کلان‌شهرهای خاورمیانه تبدیل شده است. بر اساس نتایج سرشماری سال ۱۳۹۵، شهر تهران ۸٬۶۹۳٬۷۰۶ تن جمعیت دارد. تهران بیست و چهارمین شهر پرجمعیت جهان و پرجمعیت‌ترین شهر باختر آسیا به شمار می‌رود. میزان رشد جمعیت در تهران، سالانه ۷۹/۱ درصد است. میزان باسوادی نیز در تهران بالاست. بر اساس آمار سال ۱۳۸۵، استان‌هایی که بیشترین مهاجر را به تهران فرستاده‌اند، شامل استان مرکزی با ۹/۲۱ درصد، استان تهران با ۷/۱۵ درصد، استان اصفهان با ۷/۵ درصد و استان آذربایجان شرقی با ۴/۵ درصد از کل مهاجران وارد شده به تهران می‌شود. فراگیرترین دلایل مهاجرت به تهران نیز پیروی از خانواده، جستجوی کار و تحصیل بوده است. مقایسه نتایج آمار سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۵ نیز گویای این



است که از میزان رشد مهاجرت به مناطق ۲۲ گانه شهر کاسته شده است. در میان مناطق تهران، منطقه ۵ بیشترین و منطقه ۱۶ کمترین شمار مهاجران را جای داده است (Pour Ahmad et al., 2013: 1-18).



نمودار ۱: تحولات جمعیتی تهران

Source: (<https://en.wikipedia.org>)

جمعیت خالص افزوده شده به تهران در دهه‌های گذشته، بیش از پنج میلیون نفر است که پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گسترده‌ای داشته است. بر اساس شش دوره سرشماری انجام شده، جمعیت تهران از سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ حدود پنج برابر شده است و این رشد در شهرهای اطراف، بیشتر از شهر تهران بوده است؛ در کل، رشد شهر تهران طی دهه‌های اخیر در حال کاهش بوده و بیشتر بر جمعیت پیرامون آن افزوده شده است. بر اساس آمار سال ۱۳۹۵، سهم تهران در کل تولید ناخالص داخلی ایران ۲۱ درصد است و با اختصاص نیمی از بخش صنعت کشور به خود، نقش مهمی در اقتصاد ایران دارد. صنایع تهران شامل خودروسازی، الکترونیک و تجهیزات الکتریکی، تسلیحات نظامی، منسوجات، شکر، سیمان و محصولات شیمیایی است. همچنین تهران مرکزی پیشرو در فروش فرش و مبلمان در ایران است. در جنوب حومه تهران نیز یک پالایشگاه نفت به نام پالایشگاه نفت تهران وجود دارد. مقر اصلی شرکت ملی نفت ایران، دومین شرکت بزرگ نفتی جهان در تهران قرار دارد. ایران خودرو نیز به عنوان بزرگ‌ترین خودروساز ایران، در تهران کارخانه دارد و مقر اصلی آن نیز در همین شهر است. تهران یکی از مهم‌ترین مراکز گردشگری ایران به حساب می‌آید و این شهر دارای مجموعه‌ای از جاذبه‌های گردشگری است که شامل کاخ‌ها و موزه‌هایش می‌شود. میدان و برج آزادی، برج میلاد، پل طبیعت و کاخ گلستان از جاذبه‌های گردشگری مهم شهر تهران هستند. تهران در سال ۲۰۰۹ میلادی، میزبان ۶۴۶ هزار گردشگر خارجی بود و در سال ۲۰۱۲ این آمار به ۱۱/۱ میلیون تن تغییر یافت. افزایش پیوسته ورود گردشگران خارجی به این شهر باعث شد آمار این گردشگران در سال ۲۰۱۵ به ۵۱/۱ میلیون تن برسد (Salimi Sobhan, 2014: 128).

### تبیین چارچوب نظری مبتنی بر حکمروایی خوب شهری و مدیریت یکپارچه شهری

سیر تحول مفاهیم و نظریات می‌توانند در تدقیق چارچوب نظری پژوهش مؤثر باشند؛ بنابراین می‌توان با دسته‌بندی این نظریات در قالب رویکرد فرآیند محور حکمروایی خوب شهری با در نظر گرفتن بستر مدیریت یکپارچه شهری، اصول پایه‌ای نظری را استخراج کرد. خلاصه این دسته‌بندی در جدول زیر به این صورت ارائه شده است (جدول ۱).

جدول ۱: چارچوب نظری حکمروایی خوب و مدیریت شهری یکپارچه

نام	سال	عنوان/موضوع/نظریه	عملکردی	سازمانی	ساختاری
مک لالین	۱۹۷۳	نظریه حاکمیت و مدیریت شهری			✓
بانک جهانی	۱۹۸۹	ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو		✓	
ایده جهانی	۲۰۰۱	ابتکار یکپارچگی محلی	✓		
گاپونو، گارسیا و سارداللا	۲۰۰۱	حکومت برای شاخص توسعه محلی - شاخص GOFORDEV			✓
مرکز تحقیقات تکویل - OSI -Sous	۲۰۰۱	شاخص‌های حاکمیت دموکراتیک محلی			✓
(DILG) دپارتمان دولت محلی (فیلیپین)	۲۰۰۳	سیستم مدیریت عملکرد محلی	✓		
کوک کرفت و همکاران،	۲۰۰۵	حسابرسی اجتماعی مدیریت و تحویل خدمات عمومی	✓		
صندوق توسعه سرمایه ملل متحد (UNCDF))	۲۰۰۵	ارزیابی سیستم‌های گرانت بر اساس عملکرد		✓	
(UN-HABITAT) سازمان اسکان بشر	۲۰۰۵	شاخص حاکمیت شهری			✓

Source: (Research findings)

با توجه به بررسی رویکرد یکپارچگی مدیریت و همبستگی حکمروایی، می‌توان چارچوب نظری را بر اساس مؤلفه‌های سه گانه، عملکردی، سازمانی و ساختاری انتخاب و شاخص‌های هر یک را با هدف کاربردی معرفی نمود.

### شاخص‌های مدیریت یکپارچه مبتنی بر حکمروایی خوب شهری

با توجه به ساختار ارائه شده، می‌توان مفهوم مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر حکمروایی خوب شهری را بر اساس سه مؤلفه عملکردی، سازمانی و ساختاری در یک قالب دو بعدی روبه‌ای و محتوایی تبیین نموده که نهایتاً با ارائه زیر مؤلفه‌های مشخص شده از خروجی چارچوب نظری و نیز مدل مفهومی تحقیق حاضر، تعداد ۱۳ شاخص را معرفی و سنجه‌هایی موردی هر یک را عنوان نمود؛ بنابراین می‌توان چارچوب نظری پژوهش حاضر را به صورت جدول زیر تبیین نمود (جدول ۲). پژوهش حاضر به روش تحلیلی-توصیفی بوده به لحاظ هدف کاربردی محسوب می‌شود. شیوه گردآوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای و پیمایشی است. در این پژوهش با توجه به نوع مسئله و هدف، بعد از بررسی مفاهیم پایه و ساختار مبانی، چارچوب مفهومی و مدل استخراج شده و در ادامه روش پژوهش حاضر از دو قسمت شکل گرفته است؛ در وهله اول روابط کلیدی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری در قالب چارچوب‌های فعلی بررسی شده و از طریق ساختار مقایسه‌ای دسته‌بندی شده است که به طبع در چارچوب مفروض مؤلفه، زیر مؤلفه و شاخص‌های اصلی استخراج شده است. توضیح اینکه، بررسی چارچوب‌های فعلی بیشتر منطبق بر منابعی نظیر گزارشات برنامه توسعه سامان ملل<sup>۱</sup> در مورد حاکمیت محلی است که ۲۲ گونه چارچوب را تبیین کرده است (Wilde et al. 2009) این نمونه چارچوب‌ها توسط محققین دیگری نیز مورد ارزیابی واقع شده است که در مجموع می‌توان به ۲۰ مورد آن‌ها در سطح کلان پرداخت. (Graham et al, 2003) که در مجموع می‌توان به ۲۱۸ زیر مؤلفه برخورد کرد که در حالت ترکیبی یا مشمول شده تشکیل چارچوب داده‌اند. در ادامه تمامی این شاخص‌ها از فیلتر همسانی، همپوشانی و یکپارچگی رد شده که این مقدار در فرم یکتایی به میزان ۷۴ زیر مؤلفه و ۱۳ شاخص تقلیل و تدقیق یافته است. تمامی این زیر مؤلفه‌ها از سه مؤلفه اصلی

<sup>۱</sup>UNDP

استخراج شده که با قابلیت ساختار بومی کشور ایران و نیز شخصی سازی برای شهر تهران در نظر گرفته شده است؛ که در یک ستون نوع معیار اندازه گیری در قالب ترکیب به صورت، بله یا خیر، معیار مستقیم، مقیاس لیکرت تبیین شده است. (جدول ۲) در وهله دوم؛ برای ارزیابی و تحلیل زیر مؤلفه ها و شاخص های استخراجی، از روش توزیع وزن استفاده شده است که در ابتدا با در نظر گرفتن میزان وزن برابر و بررسی اختلاف می توان هر یک از آن ها را تحلیل نمود. (Payne, Bettman, & Johnson, 1988) که به طبع محدودیت تعیین وزن برابر نیز محسوب شده و نهایتاً بعد از اختصاص وزن برابر برای هر مؤلفه و زیر مؤلفه، وزن هر شاخص با در نظر گرفتن ساختار آینده پژوهی و روش دلفی<sup>۱</sup>، توسط متخصصان هم اندیشی و اختصاص داده شده است. به طوری که بر طبق نظر متخصصان، تمامی موارد نظرخواهی و بر طبق اهمیت و از مقدار ۱ (کمترین اهمیت) تا ۵ (بیشترین اهمیت) اولویت بندی و وزن دهی شده است که روابط زیر مؤلفه های حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه نیز در قالب شکل XXX نیز به صورت جزئی نشان داده شده است و میزان امتیاز نهایی هر مؤلفه ( $S_i$ )، وزن نهایی هر مؤلفه ( $W_i$ ) و وزن نهایی هر زیر مؤلفه ( $Z_i$ ) طبق ساختار فرمولی محاسبه شده است و نهایتاً بعد از انجام مراحل فوق، مناسب ترین معیار اندازه گیری برای استفاده در کمی سازی زیر مؤلفه و شاخص ها مورد کاربرد واقع شده و میزان اختلاف این ارزش های عددی با وضعیت فعلی شهر تهران و چارچوب مفهومی مناسب آن به عنوان نمونه تبیین و نتیجه گیری در جهت سیاست گذاری در امر تغییر ماهیت سازمانی توصیه می گردد.

### بحث و یافته های تحقیق

بعد از تبیین چارچوب و استخراج زیر مؤلفه و شاخص های تدقیق شده، با احتساب روش پژوهش جاری و نیز تعیین نوع معیار اندازه گیری در جدول XXX، محاسبات مربوط به امتیاز نهایی هر مؤلفه، وزن نهایی و نیز وزن نهایی هر زیر مؤلفه از طریق فرمول زیر محاسبه گردید:

$$Z_i = \frac{W_i}{n_i} \quad (3) \quad W_i = \frac{i}{T} = \frac{\sum_{j=1}^{15} N_{ij} * j}{\sum_{i=1}^{13} (\sum_{j=1}^5 N_{ij} * j)} \quad (2) \quad T = \sum_{i=1}^{13} S_i(1) \quad S_i = \sum_{j=1}^n N_{ij} * j$$

که در این روابط، فرمول (۱)، امتیاز نهایی هر مؤلفه بوده که در آن  $N_{ij}$  نشان گر تعداد هر پاسخ برای  $i$  مؤلفه و  $j$  اهمیت که  $i$  از ۱ تا ۱۳ شاخص بوده و  $j$  نسبت به نوع ارزش در مقیاس لیکرت، از ۱ (کم اهمیت ترین) تا ۵ (پراهمیت ترین) محاسبه می گردد. سپس امتیاز نهایی برای هر مؤلفه از فرمول مزبور محاسبه گردید که در جدول ۳ قابل مشاهده است. در ادامه با احتساب امتیاز جمع شده برای هر مؤلف از طریق فرمول (۲) و بعد از آن وزن نهایی هر شاخص با احتساب فرمول (۳) محاسبه می گردد. در ادامه با بیان اینکه، اگر هر مؤلفه  $i$  تعداد  $n_i$  زیر مؤلفه داشته باشد سپس وزن هر زیر مؤلفه با استفاده از فرمول (۴) محاسبه می گردد. در ادامه برای هر معیار برابر، جمع وزن از عدد ۱ باید در بین تعداد شاخص ( $\sum i = 13$ ) توزیع شده و طبق فرمول  $S_{ec} = 1 / \sum i$  که نهایتاً امتیاز نهایی هر زیر مؤلفه  $i$  به صورت فرمول  $(Z_{ec})_i = S_{ec} / n_i$  محاسبه گردید.

<sup>۱</sup> پنل متخصصان در این روش از کارگروه ۱۰ نفره مدیریت شهری دانشکده های معماری و شهرسازی دانشگاه تهران، علم و صنعت ایران و شهید بهشتی انتخاب و انجام شده است. در انجام این مراحل نیز، بعد از تشکیل و گزینش و تنظیم پرسشنامه و ساختار گویه ها، مراحل سه گانه تنظیم و اکاوی انجام و نتایج منعکس گردید است.

جدول ۳: میزان توزیع وزن زیر مؤلفه و شاخص بر طبق نظر پنل متخصصان

شاخص i	تعداد هر پاسخ (N <sub>ij</sub> ) و میزان اهمیت		امتیاز نهایی هر شاخص (S <sub>i</sub> )		وزن نهایی هر مؤلفه (n <sub>i</sub> )		وزن نهایی هر زیر مؤلفه (Z <sub>i</sub> )	
پاسخگویی	۰	۰	۲	۳	۵	۴۲	۰/۰۷۸	۳
شفافیت	۰	۰	۲	۲	۶	۴۴	۰/۰۸۲	۶
مشارکت	۰	۰	۱	۱	۸	۵۰	۰/۰۹۳	۸
اثربخشی	۰	۰	۱	۳	۶	۴۵	۰/۰۸۴	۵
برابری	۰	۰	۲	۳	۵	۴۳	۰/۰۸۰	۵
چشم‌انداز و برنامه‌ریزی	۱	۱	۲	۳	۳	۳۶	۰/۰۶۷	۵
پایداری	۱	۱	۲	۳	۳	۳۶	۰/۰۶۷	۳
مشروعیت و بوروکراسی	۱	۱	۲	۲	۴	۳۷	۰/۰۶۹	۸
ظرفیت مدنی	۱	۱	۱	۳	۴	۳۸	۰/۰۷۱	۵
خدمات‌رسانی	۰	۰	۱	۲	۷	۴۶	۰/۰۸۶	۶
اقتصاد کارآمد	۰	۰	۱	۲	۶	۴۱	۰/۰۷۶	۸
ارتباط	۰	۱	۱	۳	۴	۳۷	۰/۰۶۹	۳
امنیت	۰	۱	۳	۳	۳	۳۸	۰/۰۷۱	۷

بیشترین اهمیت برابر ۵ با ۵  
 پراهمیت برابر ۴ با ۴  
 بااهمیت ۳ برابر با ۳  
 کمتر اهمیت ۲ برابر با ۲  
 کمترین اهمیت برابر ۱ با ۱

Source: (Research findings)

در مورد هر زیر معیار برابر، نیز مانند فرمول قبلی با تفاوت تعداد ( $\sum n_i = 74$ ) و فرمول  $Z_{ec} = 1/\sum n_i$  محاسبه می‌گردد که به طبع محاسبه امتیاز نهایی i نهایی افرمول ( $S_{es}_i = Z_{es} * n_i$ ) که نهایتاً تمامی موارد به صورت جزئی در جدول ۴ نشان داده شده است. با توجه به تدقیق چارچوب و محاسبه نوع معیار اندازه‌گیری به صورت پرسشنامه از نوع بله یا خیر، مقیاس لیکرت و معیار مستقیم بصورت نمره‌دهی از ۱ تا ۱۰، آمار تحلیل کمی و وارد گردید. به طبع برای هر نوع، می‌توان روش‌های دیگری را نیز مورد محاسبه قرار داد اما بر اساس سهولت و گیرایی مفهوم این انواع معیاری، می‌تواند نزدیک‌ترین روش برای رسیدن به هدف باشد.

جدول ۴: توزیع وزن برابر هر شاخص و زیر مؤلفه

شاخص i	تعداد زیر مؤلفه (n <sub>i</sub> )	توزیع وزن برابر هر شاخص		
		وزن نهایی هر شاخص S <sub>ec</sub>	وزن نهایی برای هر زیر مؤلفه (Z <sub>ec</sub> )	وزن نهایی برای هر زیر مؤلفه Z <sub>es</sub>
پاسخگویی	۳	۰/۰۷۶	۰/۰۲۵	۰/۰۱۳
شفافیت	۶	۰/۰۷۶	۰/۰۱۲	۰/۰۱۳
مشارکت	۸	۰/۰۷۶	۰/۰۰۹	۰/۰۱۳
اثربخشی	۵	۰/۰۷۶	۰/۰۱۵	۰/۰۱۳
برابری	۵	۰/۰۷۶	۰/۰۱۵	۰/۰۱۳
چشم‌انداز و برنامه‌ریزی	۵	۰/۰۷۶	۰/۰۱۵	۰/۰۱۳
پایداری	۳	۰/۰۷۶	۰/۰۲۵	۰/۰۱۳
مشروعیت و بوروکراسی	۸	۰/۰۷۶	۰/۰۰۹	۰/۰۱۳
ظرفیت مدنی	۵	۰/۰۷۶	۰/۰۱۵	۰/۰۱۳
خدمات‌رسانی	۶	۰/۰۷۶	۰/۰۱۲	۰/۰۱۳
اقتصاد کارآمد	۸	۰/۰۷۶	۰/۰۰۹	۰/۰۱۳
ارتباط	۳	۰/۰۷۶	۰/۰۲۵	۰/۰۱۳
امنیت	۷	۰/۰۷۶	۰/۰۱۰	۰/۰۱۳

Source: (Research findings)

همچنین با توجه به شرایط کلی کشور ایران و نیز سازمان‌ها و ارگان‌های بومی و نیز نهادهای زیر ربط می‌توان برای کلان‌شهر تهران در تبیین چارچوب و نیز تعیین میزان وزن برابر در شهر تهران هر یک از شاخص‌هایی مربوط به چارچوب ذکر شده را با میزان توزیع وزن حساب شده سنجد بطوری که با توجه به جدول زیر، هر شاخص یک

زیر مؤلفه و هر زیر مؤلفه یک معیار اندازه‌گیری مشخص داشته که نهایتاً با درصد میزان این معیار با توزیع وزن برابر شرایط کلی حکمروایی خوب در شهر تهران را نمایان ساخت. با توجه به ساختار اداری و سیاسی کشور و نیز نحوه مدیریت شهری، می‌توان برای احتساب زیر مؤلفه‌هایی که باید با معیار اندازه‌گیری مستقیم بررسی شوند، از مراجعی استعمال آمار و داده داشت که طبق جدول زیر نشان ذکر شده است. برای مثال با توجه به زیر مؤلفه فعالیت کمیسیون مبارزه با فساد در شاخص پاسخگویی، می‌توان از درصد محکومیت پرونده‌های فساد در قوه قضاییه و یا مرجع نظارت نظام مهندسی استان استفاده نمود که با فرمول (درصد محکومیت / ۱۰۰) \* وزن نهایی زیر مؤلفه قابل استناد است. که با توجه به نوع پیمایش و برداشت داده نیاز به تبیین پژوهش تمام عیار در قالب تحلیل معیارهای اندازه‌گیری مستقیم نمود (جدول ۵).

جدول ۵: نمونه معیارهای اندازه‌گیری هر شاخص با احتساب زیر مؤلفه و مرجع مربوطه در موضوع حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهر تهران

مرجع	نمونه معیار اندازه‌گیری	زیر مؤلفه	شاخص
قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری	درصد محکومیت پرونده‌های فساد	کمیسیون مبارزه با فساد فعال	پاسخگویی
قوه قضاییه و دیوان عالی کشور	درصد درخواست تجدید نظر دوم	دسترسی عمومی به اسناد و اطلاعات دولتی.	شفافیت
شورای شهر و شهرداری تهران	امتیاز مشارکت اعضا شورا بر طبق میزان حضور و تعداد ملاقات	مشارکت رهبران محلی در جلسات اداری محلی به صورت منظم با حضور بیشتر مردم.	مشارکت
قوه قضاییه و دیوان عالی کشور	میانگین زمان حل هر پرونده مطابق نظر شهروندان	پاسخ سریع به شکایات	اثربخشی
شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی	میزان مسکن مقرون به صرفه بر طبق درخواست گروه‌های درآمدی مختلف	سیاست قیمت‌گذاری طرفدار فقیر	برابری
وزارت مسکن و شهرسازی	ایجاد یک میلیون مسکن اجتماعی، آب آشامیدنی، سلامت و درمان	بیانیه چشم‌انداز با یکپارچگی که دارای هدف و جدول زمانی است.	چشم‌انداز و برنامه‌ریزی
وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری و شورای عالی معماری و شهرسازی	سرنانه فضای باز مختلف	توسعه سازگار با محیط‌زیست یا برنامه یا پروژه	پایداری
وزارت کار و رفاه اجتماعی	تعداد و درصد اعتراضی ترجیحی قابل پیگیری	کدهای رفتار تعداد و درصد ادعاهای ترجیح داده شده در مورد پیگرد قانونی در موارد حداقل دسمزد.	مشروعیت و بوروکراسی
شورای شهر	درصد گزارش شورای شهر	ارزیابی عمومی نمایندگان محلی.	ظرفیت مدنی
قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری و شورای حل اختلاف	درصد شکایات رسیدگی شده بر تعداد کل دریافت شده	تسهیلات شکایت شهروندان	خدمات‌رسانی
وزارت کشور	تخمین بودجه شهرداری	اختصاص بودجه دولت و هزینه‌های کارآمد.	اقتصاد کارآمد
شهرداری و نظام مهندسی استان تهران	زمان لازم برای دریافت مجوز ساخت و ساز	سطح هماهنگی بین ادارات محلی، منطقه‌ای و ملی.	ارتباط
قوه قضاییه	درصد جرم علیه زنان، بچه‌ها و کودکان	شهرداری ایمن به ویژه برای زن، کودک، پیر، فقیر و امنیت سایر گروه‌های آسیب‌پذیر.	امنیت

Source: (Research findings)

### نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

در یک تعریف کلی حکمرانی عبارت است از: «اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری برای مدیریت امور یک کشور در همه سطوح آن شامل سازوکارها، فرایندها و نهادهایی که شهروندان و گروه‌ها از طریق آن‌ها منافع خود را بیان کرده، حقوق قانونی خود را اعمال کرده، به تعهدات خود عمل کرده و تفاوت‌ها و اختلافات را مدیریت می‌کنند. بر اساس تعریف برنامه عمران ملل (UNDP)، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت‌داری. کوفی عنان، دبیرکل سابق سازمان ملل، حکمرانی را چنین تعریف می‌کند: «حکمرانی خوب تضمین احترام به حقوق انسانی و حاکمیت قانون، تقویت دموکراسی، ارتقای شفافیت و ظرفیت اداره عمومی است». حکمرانی به کار گرفتن اقتدار عمومی و عمل بر مبنای اجماع همگانی و تصمیمات عمومی است. به تدریج در طول زمان در برخی از فرهنگ‌ها و کشورها،

این نیرو برای هدایت کردن جامعه از حالت انفرادی و نظر شخصی به سمت بستر گسترده‌ای از ذی‌نفعان گسترش پیدا کرد. به عنوان مثال، یکی از اجزای مهم حکمرانی، تمرکززدایی سیاست‌ها و فرایندها، نقش‌ها و تعاملات بین عاملان دولتی و نهادهای گوناگون غیردولتی و خصوصی است. از آنجا که رشد اقتصادی ملت‌ها اینک عمدتاً به مراکز شهری پیوند می‌خورد، ظرفیت یک ملت در تعقیب اهداف اقتصادی خود، مشروط به توانایی مدیریت کردن شهرهاست؛ بنابراین، حکمرانی شهری اهمیت فزاینده‌ای یافته است تا تضمین کند رشد اقتصادی عادلانه و پایدار بوده و شرایط زندگی مردم را بهبود می‌بخشد. امروز جدا از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز نقشی حیاتی در حکمرانی محلی ایفا می‌کنند. مسائل مهم شهری مثل اشتغال، فقر شهری، سرپناه، جمع‌آوری و دفع زباله، آب و فاضلاب، حمل‌ونقل عمومی، ترافیک، خدمات بهداشتی و آموزشی، حضور مدنی در فرایند توسعه و جز آن را نمی‌توان بدون حکمرانی خوب سامان بخشید. با توجه به افزایش شهرنشینی و اهمیت روزافزون شهرها در توسعه اقتصاد ملی، روش‌های متعارف اداره شهر با رویکردهایی از بالا به پایین نتیجه‌بخش نبوده و ناکافی است. اینک شاهد تقاضاهای فزاینده برای مشارکت در اداره شهرها، افزایش شفافیت، مدرن‌سازی امور اداری، بهبود ارائه خدمات و... هستیم. نیاز به اتخاذ و الگوگیری نظام‌ها و روش‌های جدید برای اداره شهرها مهم است تا مشارکت فعال و کارآمد همه ذی‌نفع‌ها را تسهیل کند. مدیران شهری نیز تشخیص داده‌اند ظرفیت موجود ارگان‌های شهرداری محدود بوده و ارتقای نظام‌مند مدیریت شهری تنها از طریق حکمرانی خوب شهری عملی است. حکمرانی شهری نگاهی کل‌نگر به مسائل شهری داشته و تمام عوامل اقتصادی، سیاسی، نهادی، اجتماعی و فرهنگی را دربر می‌گیرد. الگوی حکمرانی شهری یک فرم جدید از حاکمیت شهری است که پاسخ‌گوی ضرورت تعادل چندوجهی میان عناصر و نیروهای متکثر در راستای پایداری توسعه و شهروندمداری است. از این‌رو، فرق مهم دو مفهوم «Government» و «Governance» در این واقعیت نهفته است که در اولی بحث از دولت به تنهایی است، حال آنکه در دومی، مراد روابط متنوع بین بخش خصوصی، نهادهای جامعه مدنی و دولت‌های ملی، استانی و محلی در درگیری، هدایت، کنترل و اداره کردن امور است. «حکمرانی شهری» فرایندی چندجانبه میان کنشگران رسمی اداره شهر از یک طرف و نیز فعالان عرصه مدنی به عنوان کنشگران غیررسمی است که تعاملات چندوجهی آن‌ها می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون در بین کنشگران منجر شود. آنچه در این مفهوم بازنمود دارد، وارد شدن جامعه مدنی و نیز بخش خصوصی به فرایند برنامه‌ریزی و اداره امور (شهری) است. منشأ قدرت و مشروعیت در حکمرانی شهری، تمام شهروندان و حضور آن‌ها در همه صحنه‌ها و ارکان جامعه مدنی است. حکمرانی خوب شهری مثل حکمرانی خوب عمدتاً از طریق ویژگی‌های آن تعریف می‌شود و رویکردی مشارکتی و فراگیر است که حضور همه گروه‌ها را در فرایند تصمیم‌سازی درخواست می‌کند. حکمرانی خوب شهری نیز اجزای متنوعی دارد که می‌توان به شیوه‌های گوناگون تعریف کرد. فرایندی که کیفیت زندگی در شهرها را بهبود ببخشد، فرایندی کارا و کارآمد برای اداره شهرها، واکنش کارا و کارآمد به مسائل شهری از سوی دولت محلی پاسخ‌گو که در شراکت با جامعه محلی کار می‌کند و ترغیب جامعه مدنی به مشارکت در مدیریت شهر در کنار نهادهای شهرداری از جمله تعاریف در این رابطه هستند.

اصلی‌ترین ویژگی‌های حکمرانی خوب شهری عبارت‌اند از:

- ۱- شفافیت و پاسخ‌گویی ارگان‌های شهری برای تسهیل درک شهروندان از عملکرد شهرداری از طریق جریان اطلاعات، مشارکت فعال شهروندان در امور محلی و
- ۲- ارائه کارای خدمات و ترویج توسعه اقتصادی محلی از طریق مدیریت مالی به‌صرفه، تحویل خدمات، مشارکت عمومی- خصوصی و
- ۳- واگذاری اختیارات و منابع به نزدیک‌ترین سطح مردم تا ارائه خدمات بهتر شود
- ۴- حضور مدنی همه ذی‌نفعان شامل زنان، فقرا، سازمان‌های مردم‌نهاد و
- ۵- امنیت مردم و محیط زیست برای جلوگیری از درگیری، جنایت و بلایای طبیعی.
- ۶- پایداری؛ شهرها باید نیازهای اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی نسل‌های حال و آینده را متوازن کنند و تعهد روشنی به کاهش فقر شهری داشته باشند. حکمرانی خوب شهری به توسعه شهری پایدار کمک می‌کند و جامعه مدنی، بخش خصوصی و سایر فعالان را نیز وارد فرایند سیاسی می‌کند. راهبردهای توسعه شهری معمولاً بر چهار اصل استوار هستند: حکمرانی خوب، قابل زندگی بودن، رقابت‌پذیری و سودآوری مالی. شهرنشینی شتابان و رشد جمعیت، باعث شکل‌گیری جوامع با چالش‌های بی‌شمار شهرنشینی شده است به طوری که مدیریت سکونتگاه‌های این جمعیت عملاً به یک بحران برای حاکمیت تبدیل شده است. کشورهای در حال توسعه عموماً از مبحث حاکمیت بر مردم با نام حکمروایی خوب شهری به‌عنوان فرایند مناسب در مدیریت شهری یاد می‌کنند. در واقع از دیدگاه نهادهای بین‌المللی سیاست‌گذاری، اقتصادی و سیاسی حکمروایی خوب به عنوان کلید معمای توسعه مطرح شده است. ضرورت حاضر بر اساس عدم یکپارچگی در ساختار مدیریت شهری تهران قرار گرفته که بر اساس ساختار سنجی نظری نیز دچار گسستگی سازمانی و عملکردی است بنابراین تبیین چارچوب مفهومی در مقیاس کلان ساختار نه تنها به عنوان اصلی‌ترین ضرورت نظام حاکمیت در حیطه حکومت‌داری قلمداد می‌شود بلکه مردم‌سالارانه و تحلیل از پایین به بالا در امور برنامه‌ریزی، طراحی مدل حکم‌روایی خوب شهری می‌تواند اصلی‌ترین مشکلات مدیریت شهری را نه تنها در تهران بلکه در دیگر شهرهای ایران مرتفع نماید. با توجه به پژوهش جاری، تبیین چارچوب مفهومی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری عملاً از سیر چارچوب‌های چندگانه و نیز مؤلفه، زیر مؤلفه و نهایتاً شاخص‌های مشخصی تمییز داده‌شده است که به طبع اصلی‌ترین شاخص‌های دخیل در امر حکمروایی خوب با توجه به دیدگاه یکپارچه‌سازی، شامل ۱۳ مورد شده است. میزان توزیع وزن و شدت هر ارزش نیز با احتساب روش تحقیق نشان‌دهنده، اهمیت بالای شاخص مشارکت و بعد از آن به ترتیب شاخص خدمات رسانی، اثر بخشی، شفافیت می‌باشد که وزن هر زیر مؤلفه نیز تبیین‌گر اهمیت هر یک است. با توجه به ساختار توزیع وزن برابر نیز می‌توان به میزان اهمیت هر زیر مؤلفه نیز پی برده و مؤلفه‌های فرمی و محتوایی یک چارچوب را نمایان ساخت. در مورد چارچوب مفهومی مورد نظر در جهت بومی‌سازی و نیز مناسب‌سازی ساختاری، سازمانی و عملکردی می‌توان از پژوهش، نتایج زیر را استنباط نمود:

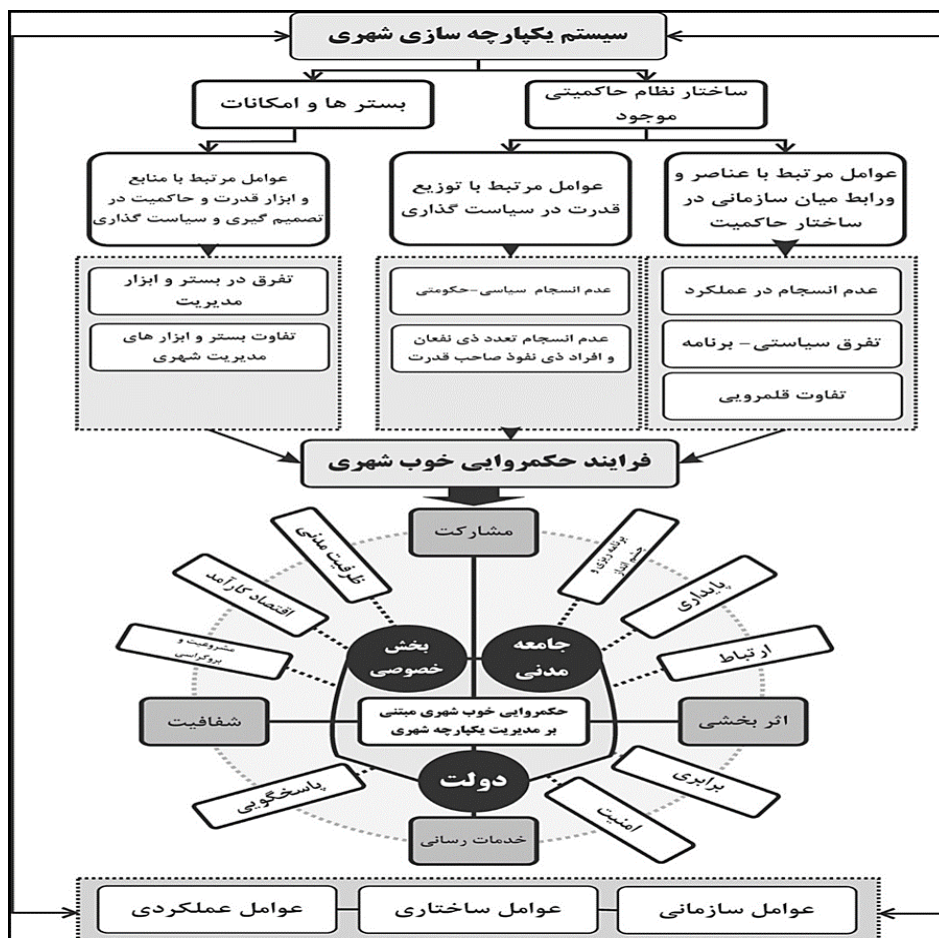
• در بررسی میزان اهمیت با توجه به توزیع وزن در چارچوب‌های بین‌المللی، چارچوب تبیین شده برای تهران دارای اولویت‌بندی اهمیت شاخص‌ها از مشارکت، خدمات‌رسانی، اثربخشی، شفافیت است که متناظر با بیشتر چارچوب‌های بررسی شده است، به طوری که با بیشتر این چارچوب‌های حکمروایی پاسخگویی، مشروعیت و بوروکراسی، ارتباط و اثربخشی را در

اولویت دارند؛ بنابراین می‌توان ریشه‌های این تفاوت را در ساختار سازمانی و نیز بازتاب عملکرد نهاد و نیز فرهنگ حرفه‌ای جستجو نمود که عملاً در شهر تهران و در کل کشور، نیازمند به تحقیقات بنیادینی در این زمینه ضروری است.

• شاخص‌هایی نظیر برابری، اقتصاد کارآمد، ظرفیت مدنی و پاسخگویی با توجه به فرهنگ سیاسی در کشور و نیز بازتاب آن در امور اداری، اثبات گر نوع نگاه مردم و مسئولین به یک نوع بی‌اعتمادی سیاسی و اداری باشد به طوری که شاخص پاسخگویی به نحوی باید در اولویت نبوده و شاخص مشارکت از دید متخصصان دارای وزن بیشتری است. در حالت کلی می‌توان نتیجه گرفت در کشورهای در حال توسعه عملاً شاخص‌هایی که با اعتماد نهادی و نیز نوعی از شفافیت ساختاری همراه نیستند بیشتر شاخص‌هایی در اولویت بوده که بیشتر بر اثبات درستی سیستم تأکید دارند.

• معیارهای اندازه‌گیری مستقیم با توجه به نوع داده و آمار نهاد و سازمان‌های مربوطه به نوعی در یک محذورت علمی قرار دارد، به طوری که با توجه به جنس این نهادها، عملاً شاخص پاسخگویی در کیفیت سنجش و تحلیل این معیارها دخیل بوده که به طبع در بررسی‌های آتی می‌توان به ناتوانی تبیین پاسخ‌های صحیح اذعان نمود.

نهایتاً با توجه به نوع تحلیل شاخص‌های مربوطه و نیز تبیین زیر مؤلفه‌های هر یک می‌توان چارچوب مفهومی پیشنهادی را در یک ساختار سازمانی نیز ارائه کرد به طوری که هر شاخص می‌تواند در بعد معیار پذیری جهت بررسی یک گروه تخصصی بررسی را شامل شود. در این ساختار، عملاً می‌توان تمامی شاخص‌های مربوطه طی دفعات متناوب نظارت و بررسی نموده و در تغییر اولویت‌بندی این شاخص‌ها، بهترین نمود چارچوبی را در کشور و به‌ویژه در کلان‌شهر تهران عرضه نمود. (شکل ۱).



شکل ۱: چارچوب مفهومی پیشنهادی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تهران (Research findings)



## Reference

- Taqvaei, Ali Akbar and the Crown, the Prophet. 2009. An Introduction to Good Urban Governance - An Analytical Approach, *Urban Management Quarterly*, Spring 2009, Volume 7, Number 23, 45-58
- Saeednia, Ahmad. 2003. *Urban Management, Green Book, Volume XII*. Tehran: Municipalities Publications
- Shia, Ismail. 2003. "The Necessity of Urban Management Transformation in Iran." *Journal of Geography and Development* 60-83.
- Latifi, Gholamreza. 2005. *Urban Management*. Tehran: Country and Municipalities Organization.
- Meamarzadeh Tehran, Gholamreza, Ali Delavar, Mohammad Hossein Mohebian, and Seyed Ayraj Banai. "Managers window." *Management Development* 82: 64-67.
- Baird, Ronald C. 2009. On a Strategic Framework for Performance Enhancement in Managing New Jersey's Urban Coast. 1-11, Wilmington: Center for Marine Science University of North Carolina Wilmington. <http://www.monmouth.edu>.
- Chakrabarty, B.K. 2001. "Urban Management; Concepts, Principles, Techniques and." *Cities* 18 (5): 331-345.
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. 2003. *Principles for good governance in the 21st century*. Institute on governance Ottawa.
- Lupala, John Modestus. 2015. "Urban Governance in the Changing Economic and Political Landscapes: A Comparative Analysis of Major Urban Centers of Tanzania," *Current Urban Studies*.
- McGill, Ronald. 1998. "Urban Management in Developing Countries." *Cities* 15 (6): 463-471.
- McGill, Ronald. 2001. "Urban Management Checklist." *Cities* 18 (5): 347-354.
- Nallathiga, R. 2012. "Assessing the role of master plans and plan making in city development: Reform measures and alternate approaches." In *Proceedings of the 60th annual congress of institute of town planners (India held at University of Mysore)* 6-8.
- Payne, J. W., Bettman, J. R., & Johnson, E. J. 1988. Adaptive strategy selection in decision making. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 14(3), 534.
- Schwedler, Hanns-Uve. 2011. *Integrated Urban Governance, Metropolis*. World Association of the Major Metropolises Senate Department for Urban Development. Berlin.
- UN Habitat. 2010. *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements*. London: United Nation Human Settlement Programme.
- Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., & Moretto, L. 2009. *A users' guide to measuring local governance*. Retrieved
- Wong, Siu-Wai, Bo-Sin Tang, and Basil Van Horen. 2006. "Strategic Urban Management in China: A Case Study of Guangzhou Development District." *Habitat International* 30: 645-667.
- Hadi Zanouz, Behrouz and Afshin Barmakei (2011), Identification of Industrial Clusters in Tehran Province, *Quantitative Economics Quarterly*, Volume 8 - Number 1
- Khoshklam Khosro Shahi, Parviz (2007), Urban Solidarity The Problem of Tehran Province Divisions, *Program Quarterly*, No. 222
- Mahmoudi, Mohammad Javad (2009), Calculation of Human Development Index - Country, Tehran Province and Its Cities, *Population Quarterly*, Nos. 67 and 68
- Saeednia, Ahmad (1989), Tehran City, *Journal of Environmental Studies*, Volume 15 - Number 15
- Kazemi Tar, Taghi (2009), Earthquake Crisis Management in Tehran Metropolitan, *Geographical Land Issue*, No. 22
- Pour Ahmad, Ahmad and Seyed Hossein Hataminejad and Iraj Ghasemi (2013), Tehran City Zoning Based on Social Demographic Indicators of Modernity, *Urban and Regional Studies and Research*, No. 19
- Salimi Sobhan, MR (2014), Security and Sustainable Tourism Development (Case Study: Tehran City), *Journal of Law enforcement Geography*, No. 8