

## چالش‌های مدیریت آمایشی کلان شهر تهران بر پایه‌ی نگرش رئالیسم انتقادی

تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۱۰/۲۰

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۹۴/۰۳/۱۵

محمدصادق یحیی‌پور (دکترای جغرافیای سیاسی، واحد صومعه‌سرا، دانشگاه آزاد اسلامی، صومعه‌سرا، ایران)  
مصیب قره‌بیگی\* (دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه خوارزمی تهران، تهران، ایران)

### چکیده

رئالیسم انتقادی، فضا را یک شبکه‌ی نظام‌مند از سازمان‌ها در نظر می‌آورد که در درون ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی به هم مرتبط شده‌اند؛ برآیند چنین نگرشی، این است که اقدامات سازمانی بدون پرداختن به رابطه‌ی آن با فضای پیرامونی و آمایشی قابل مطالعه نخواهد بود. از این روی، به نظر می‌رسد که گوناگونی نقش و کارکرد مدیران و تصمیم‌سازان در تهران، یکی از سازوکارهای اثرگذار در وضعیت نابسامان فضای این شهر است. پژوهش حاضر با روش علی-مقایسه‌ای و با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره، کوشیده است تا به رده‌بندی شاخص‌های مدیریتی پنج نهاد مرتبط با تهران، شامل؛ شهرداری، شورای شهر، استانداری، فرمانداری و حکمرانان محلی (هسته‌های پنهان و دخیل در مدیریت شهری تهران که در نهادهایی چون ریاست جمهوری، قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی و نهادهای نظامی حضور دارند) بپردازد. با همسنجی این پنج نهاد در پنج شاخص بودجه، نفوذ میان‌سازمانی، برخورداری سیاسی، لابی‌های پنهان و دسترسی به مراجع قدرت، مشخص شد که نهادهای حکمران محلی با آنکه از نظر ساختاری، کم‌ترین نقش تعریف شده را در مدیریت شهری تهران دارند، اما در تصمیم‌سازی و کارگزاری این شهر، از بالاترین وزن برخوردار هستند. شهرداری تهران از نظر شاخص‌های یاد شده در رده‌ی دوم قرار گرفت و شورای شهر به همراه استانداری و فرمانداری نیز در رده‌های پایانی جای گرفتند. بر پایه‌ی نتایج برآمده از پژوهش، به نظر می‌رسد که یکپارچه‌سازی ساختار و کارگزار در مدیریت شهری تهران با رویکرد آمایشی یکی از برون‌رفت‌های تمرکز فزاینده‌ی این شهر است.

**واژه‌های کلیدی:** رئالیسم انتقادی، یکپارچه‌سازی فضا، ساختار-کارگزار، کلان شهر تهران

\* نویسنده رابط: biberunt@gmail.com

## مقدمه

بررسی نابرابری و چگونگی پراکنش فضایی آن در محدوده‌های جغرافیایی مختلف، در سال‌های اخیر مورد اقبال برنامه‌ریزان و سیاست‌مداران قرار گرفته است. به گونه‌ای که شماری از جغرافی‌دانان معروف، هدف بنیادی جغرافیا را مطالعه‌ی نابرابری‌ها و تبعیض‌ها دانسته‌اند (قنبری، ۱۳۹۰: ۱۳۸). وجود نابرابری در ابعاد مختلف آن، از نشانه‌های مهم توسعه‌ی نیافتگی به‌شمار می‌رود. از جمله عواملی که می‌تواند ثبات و پایداری نسبی را در مناطق ایجاد کند و تنش و منازعه را دست کم در حوزه‌ی فقر و محرومیت اقتصادی بکاهد، توسعه‌ی همگن و سازمان فضایی بهینه است. چنین امری باید در پی توسعه‌ی همه‌جانبه و همگن مناطق باشد و سازمان سیاسی فضا را به گونه‌ای سامان بخشد که شاخص‌های توسعه‌ی در آن رشد یابد و زمینه‌های محرومیت و نابرابری به حداقل برسد. بنابراین، سازماندهی فضا، تقسیم‌بندی یک پهنه‌ی سرزمینی بر اساس عوامل و محدوده‌های همگن اجتماعی، محیطی، اقتصادی، سیاسی و اداری به منظور اداره و مدیریت بهینه سرزمین و بهره‌برداری مطلوب و منطقی از منابع در راستای توسعه‌ی پایدار و به منظور ایفای نقش سیاسی است. دولت‌ها به دلیل اهمیت سازماندهی سیاسی فضا در توسعه‌ی کشورشان، نسبت به تقسیم فضا درونی سرزمین خود به شکل مناسب و بهینه، جدیت خاصی دارند (احمدی پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۶۹). سازماندهی سیاسی فضا از اهم مسائلی است که یک کشور در حال رشد باید برای انجام برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و اقتصادی و اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیش تر به آن توجه کند (رهنما و احمدی پور، ۱۳۸۲: ۳۵).

مدیریت فضا یک عمل چند بعدی است که عوامل اجتماعی، سیاسی، روانشناختی، مردم-شناسی و تکنولوژیکی را در بر می‌گیرد و بر گذشته، حال و آینده تاکید می‌کند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای، هرگونه اقدامی است که در جهت هدایت معقول و علمی برنامه‌های مختلف انسانی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی یک منطقه در ارتباط با یکدیگر و برای دنبال کردن هدف خاصی باشد. یکی از اهداف برنامه‌ریزی و مدیریت، نیل به رفاه انسان است (قنبری، ۱۳۸۷: ۷۷). بنابراین، برنامه‌ریزی فضایی یا سازماندهی فضایی روندی است برای بهره‌ورسازی و آرایش منطقی، حفظ تعادل، توازن و هماهنگی بین جمعیت و تأسیسات اقتصادی ایجاد شده در فضای جغرافیایی و جلوگیری از بروز عدم تعادل و بازتاب‌های تخریبی و منفی در فضای سرزمین. موضوع سازماندهی فضایی در مقیاس‌های مختلف ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی مورد توجه است. در هر یک از سطوح مذکور دستیابی به الگوی مناسب فضایی که در آن سطوح مختلف

سکونت‌گاهی بتوانند در قالب یک نظام سلسله‌مراتبی کارآمد در ارتباط متقابل باهم قرار گیرند، مورد نظر است. هرچه یک واحد سیاسی از مدیریت یکپارچه‌تری برخوردار باشد و موازی‌کاری-ها، تضاد نیروهای مدیریتی، تشتت آراء و تناقض‌های اجرایی و عملیاتی از میان برود، کارکرد اجتماعی مدیریت بسیار افزایش خواهد یافت. پژوهش حاضر با هدف آشکار ساختن ناهمگنی و تضاد در رابطه‌ی ساختار-کارگزار در شهر تهران، به بررسی وزن هر یک از نهادهای اجرایی در این شهر پرداخته است. با همسنجی این پنج نهاد در پنج شاخص بودجه، نفوذ میان‌سازمانی، برخورداری سیاسی، لابی‌های پنهان و دسترسی به مراجع قدرت، مشخص شد که نهادهای حکمران محلی با آنکه از نظرگاه ساختاری دارای کم‌ترین نقش تعریف شده در مدیریت شهری تهران هستند، اما در تصمیم‌سازی و کارگزاری این شهر از بالاترین وزن برخوردار هستند.

## ۲- مواد و روش‌ها

### ۲-۱ شاخص‌های پژوهش

شاخص‌های این پژوهش که با توجه به داده‌ها و آمارهای رسمی گردآوری و ساماندهی شده‌اند، از قرار زیر است؛

۱- بودجه ۲- نفوذ میان‌سازمانی ۳- برخورداری سیاسی ۴- لابی‌های پنهان ۵- دسترسی به مراجع قدرت

### ۲-۲ روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر، از نظر ماهیت، کاربردی و از لحاظ روش، علی-مقایسه‌ای است. شاخص‌های پژوهش به روش دلفی انتخاب گردیده است. برای رتبه‌بندی و سطح‌بندی نهادها از نظر میزان برخورداری از شاخص‌ها، از تصمیم‌گیری چندمعیاره<sup>۱</sup> استفاده شده است. از میان روش‌های موجود در این زمینه، روش ترکیب خطی وزن‌دار برای سطح‌بندی و از ضریب آنتروپی - شانون برای تعیین ضریب اهمیت هر یک از شاخص‌ها بهره گرفته شده است.

<sup>۱</sup> - Multi-Criteria Decision Making (MCDM)

### ۳- بنیادهای نظری پژوهش

#### ۳-۱- تصمیم‌گیری چندمعیاره

تصمیم‌گیری چند شاخصه یا چندمعیاره به فرآیندی اطلاق می‌شود که در آن، ارزیابی یا تصمیم‌گیری بر اساس شاخص‌های متعدد و گاه ناهمسو صورت می‌پذیرد (Zanakis and others, 1998: 508). این روش‌ها یکی از پرکاربردترین شیوه‌های تصمیم‌گیری در امور علمی، تجاری، مهندسی و مدیریتی به‌شمار می‌رود. فرآیند ارزیابی چند شاخصه، عموماً شامل تعدادی گزینه است که این گزینه‌ها باید براساس چند شاخص، ارزیابی و رتبه‌بندی شوند (Tsaur and others, 2002: 108). روش تصمیم‌گیری چندمعیاره یا چندشاخصه از طریق شفاف سازی، منطقی و کارا نمودن فرآیند تصمیم‌گیری، کیفیت تصمیم‌ها و ارزیابی‌ها را بهبود می‌بخشد (Wang and Trintaphyllo, 2008: 45). معمولاً داده‌های موجود برای گزینه‌ها و وزن شاخص‌ها به عنوان ورودی‌های ماتریس تصمیم‌گیری در نظر گرفته می‌شود. برنامه‌ریزان سیاست‌گذاران و سازمان‌های مختلف تاکنون روش‌های مختلف و متعددی را برای ارزیابی گزینه‌ها به کار برده‌اند که هر کدام از روش‌ها، اصول، مبانی، هدف، مزایا و معایب خاص خود را دارند (Wu, and others, 2009: 113). در اغلب موارد، کاربرد روش‌های مختلف MCDM برای یک مسأله، منجر به حصول نتایج متفاوتی گردیده است (Trintaphyllo, 2008: 2) نکته اصلی در خصوص روش‌های تصمیم‌گیری چند شاخصه آن است که روش‌های متفاوت هنگامی که برای یک مسأله مشابه مورد استفاده قرار می‌گیرند - حتی در شرایطی که فرضیات مسأله یکسان باشد و تنها یک DM وجود داشته باشد- نتایج متفاوتی را به نمایش می‌گذارند (Seipioni, 2008: 1249). اگر چه نوع روش MCDM عامل مهمی برای ارزیابی و تصمیم‌گیری به‌شمار می‌رود، اما بسیار مشکل است که بتوان یک روش خاص را به طور متقن و برای همیشه کارا و دقیق پنداشت (Xia, et.al, 2014). با این حال روش انتخابی باید تا حدودی ساده و قابل فهم بوده و از نظر علمی نتایج قابل اتکایی را فراهم کند (Rogers and Bruen, 1998: 554).

#### ۳-۲ روش ترکیب خطی وزن‌دار

روش ترکیب خطی وزن‌دار که روش مجموع ساده‌ی وزنی<sup>۲</sup> (SAW) نیز خوانده می‌شود، یکی از روش‌های پرکاربرد و آسان‌فهم در تصمیم‌گیری چندمعیاره است. این روش در سال

۱۹۸۱ توسط هوانگ و یون ارائه شده است. در این روش، پس از بی‌مقیاس کردن ماتریس تصمیم‌گیری و تعیین ضریب وزنی معیارها، ماتریس بی‌مقیاس وزن‌دار تشکیل می‌شود و با توجه به این ماتریس امتیاز هر یک از گزینه‌ها مشخص می‌شود (عطائی، ۱۳۸۱: ۶۱). از نقاط مثبت و از ویژگی‌های اصلی این تکنیک که موجب استفاده گسترده از این روش شده است، لحاظ نمودن اوزان شاخص‌های تصمیم‌گیری، قابلیت وارد کردن تاثیرات مثبت و منفی و سادگی روش کار مدل است. ساده بودن روش SAW آن را به روش محبوب برای برنامه‌ریزان تبدیل کرده است (Zanakis and others, 1998: 509). عدم ارائه ساختار سلسله‌مراتبی از شاخص‌های مورد مطالعه و در نتیجه، کلی بودن نتایج و همچنین جبرانی بودن امتیاز شاخص‌های مورد تحلیل، از دیگر نکاتی هستند که می‌توان از آن به عنوان نقاط ضعف این روش یاد کرد (Xia and others, 2014: 588).

### ۳-۲- آنروپی شانون

روش آنروپی در سال ۱۹۷۴ توسط شانون و ویور ارائه شده است (قدسی‌پور، ۱۳۸۹: ۴۶). آنروپی بیان‌کننده مقدار عدم اطمینان در یک توزیع احتمال پیوسته است (عطائی، ۱۳۸۹: ۵۵). اساس این روش بر این پایه استوار است که هرچه پراکندگی در مقادیر یک شاخص بیش‌تر باشد، آن شاخص از اهمیت بیش‌تری برخوردار است (Millon, 1999: 33). زمانی که داده‌های یک ماتریس تصمیم‌گیری به طور کامل مشخص باشد و تصمیم‌گیرنده بخواهد با توجه به این داده‌ها، اوزان شاخص‌ها را محاسبه نماید، از این تکنیک می‌تواند برای وزن‌دهی به شاخص‌ها استفاده نماید (اکبری و زاهدی، ۱۳۸۷: ۴۶). بدین منظور، آمار و داده‌های گردآوری شده به صورت معیارهای خام بودند که به منظور تبدیل آنها به ارقام کمی، ابتدا، این معیارها به شاخص‌های بی‌مقیاس تبدیل و سپس ارقام به دست آمده، به صورت تحدیدهای آماری که در جدول شماره‌ی یک بیان شده است، تقسیم شدند تا ارقام کمی با داده‌های کیفی که در ۵ سطح تعریف شده‌اند، تعریف شوند (جدول شماره‌ی ۱).

جدول شماره ۱: ارزش کیفی شاخص ها و معیارها و کمی سازی به اعداد و ارقام

ارزش کیفی متغیرها و شاخص ها					
	بودجه به درصد	دسترسی به مراجع قدرت به ۱۰۰ نفر	نفوذ درون- سازمانی به ۱۰۰ سازمان	برخورداری سیاسی به درصد	لابی به ۱۰۰ نفر
خیلی خوب	۱۰۰ - ۸۰	۱۰۰-۸۵	۱۰۰-۸۵	۱۰۰ - ۸۰	-۸۵ ۱۰۰
خوب	- ۶۰ ۷۹/۹۹	۸۴-۶۵	۸۴-۶۵	۷۹/۹۹ - ۶۰	۸۴-۶۵
متوسط	- ۴۰ ۵۹/۹۹	۶۴-۴۵	۶۴-۴۵	۵۹/۹۹ - ۴۰	۶۴-۴۵
بد	- ۲۰ ۳۹/۹۹	۴۴-۲۵	۴۴-۲۵	۳۹/۹۹ - ۲۰	۴۴-۲۵
خیلی بد	- ۰ ۱۹/۹۹	۲۴-۱	۲۴-۱	۱۹/۹۹ - ۰	۲۴-۱

(منبع: محاسبات نگارندگان)

### ۳-۴ ساختار-کارگزار

آنتونی گیدنز، عامل ایجاد اتحاد و انسجام اجتماعی را اعتماد می‌داند. به عقیده وی اعتماد این باور را در افراد ایجاد می‌کند که دیگران به منظور دستیابی به موفقیت گروهی از منافع شخصی دست می‌کشند. اعتماد این انتظار را موجب می‌شود که دیگران به تعهدات و مسوولیتشان عمل کنند و موقعیت دیگران را درک کنند. به عبارت دیگر در جوامع سنتی، اعتماد درون گروهی و یا سرمایه اجتماعی قدیم و در جوامع جدید و مدرن، اعتماد برون گروهی یا سرمایه اجتماعی جدید حاکم است (Leimgruber, 2014: 45). اگر هر نظام اجتماعی داری چهار قطب اجتماعی اجتماعی (I)، اقتصادی (A)، فرهنگی (L) و سیاسی (G) باشد، آنگاه در هر نظام با یک وسیله‌ی خاص مانند پول، قدرت، تعهد و اندیشه، می‌توان به مبادله پرداخت. حال اگر جامعه‌ای کارکردهای خود را از دست بدهد، بحران معنا به وجود می‌آید؛ وقتی که یک نوع بحران ساختی و کارکردی در جامعه ایجاد شد، تعادل و نظم اجتماعی موجود دچار اختلال شده و انسان‌ها دچار شک و تردید می‌شوند. این امر را افرادی چون آنتونی

گیدنز «دنیای پرمخاطره» یا «جامعه‌ی مخاطره‌آمیز» در جهان مدرن می‌دانند. زمانی که اعتماد اجتماعی کارکرد همبستگی خود را از دست دهد، در این صورت نظم و امنیت اجتماعی در جامعه کاهش یافته و میزان شک و تردید در بین افراد جامعه افزایش می‌یابد. در نتیجه امنیت اجتماعی که پایه و اساس اعتماد و به ویژه اعتماد تعمیم یافته و انتزاعی است، به خطر می‌افتد. بنابراین و بر پایه‌ی نگرش پارسونز، نظام اعتماد اجتماعی دارای چهار خرده نظام به شرح زیر است (Hwang and Masud, 2009: 3)؛

- ۱- خرده نظام اعتماد فرهنگی؛ در این خرده نظام، هدف ایجاد اعتماد متقابل در نظام ارزش‌ها و اندیشه‌ها است و وجود اعتماد در آن افکار و اندیشه‌ی انسانی را متبلور می‌سازد.
- ۲- خرده نظام اعتماد اجتماعی؛ هدف ایجاد اعتماد در فضای تعهدات، تعاملات و روابط رسمی است.
- ۳- خرده نظام اعتماد سیاسی؛ هدف از این خرده نظام، ایجاد اعتماد متقابل در حوزه‌ی اقتدار می‌باشد. همچنین ضرورت دستیابی به هدف، روابط مبتنی بر تعامل متقابل است که زور و قدرت را تبدیل به اقتدار یا قدرت مشروع می‌کند.
- ۴- خرده نظام اعتماد اقتصادی؛ هدف از آن ایجاد فضای اعتماد در روابط مبتنی بر مبادلات و ثروت است. انطباق و سازگاری با محیط زمانی ایجاد می‌گردد که تعادل بین انرژی و اطلاعات وجود داشته باشد که این امر با وجود اعتماد بین کنشگران میسر شده و فاصله‌ی اجتماعی را از فضای تولید و تسلط بر طبیعت دور می‌سازد.

جدول شماره ۲: رویکرد ساختار-کارگزار پارسونز و نقش آن در مدیریت فضا

مورد	خرده نظام اجتماعی	خرده نظام فرهنگی	خرده نظام سیاسی (شخصیتی)	خرده نظام اقتصادی (ارگانستی)
تکلیف یا کارکرد	انسجام و همبستگی اجتماعی	حفظ و نگهداشت الگو	تعیین و دستیابی به هدف	سازگاری و انطباق
نشانه یا نماد	G	L	I	A
نوع اعتماد	تعهدی	اندیشه‌ای	قهری و اجباری (توسل به زور و قدرت)	مالی و پولی
نوع زور یا حيله	اخلاقی	فلسفی	ایدئولوژیک	علمی
نوع ناهنجاری و تخلف	تعهدی	اندیشه‌ای	قهری یا اجباری	پولی یا ثروتی
محافظ نظم و امنیت	تعهد و وفای به عهد	فکر و اندیشه	اعمال زور	پول و سرمایه
نظام اعتماد	نظام اعتماد اجتماعی	نظام اعتماد فرهنگی	نظام اعتماد سیاسی	نظام اعتماد اقتصادی

(منبع؛ Sermak, 2007)

برای شناخت قلمرو، به ناگزیر باید به ابزارها و رویکردهای جغرافیایی اتکا کرد. (رحمانی و آقامیری، ۱۳۹۲: ۱۵۰). دیدگاه رئالیسم انتقادی به عنوان یکی از رویکردهای شناخت فضا (جغرافیا) با تاکید بر عنصر ساختار-کارگزار، تلقی فضا به مثابه‌ی یک چیز بسته، تحدیدی و مرزبندی شده را نمی‌پذیرد. این دیدگاه، مدیریت فضا را مثابه‌ی یک کلاف پیچیده در نظر می‌آورد که در درون ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، تنیده شده است. از این روی، اقدامات مدیریتی فضا بدون پرداختن به رابطه‌ی آن با محیط پیرامونی، قابل مطالعه نخواهد بود. این نوع نگرش، مدیون پژوهش‌ها و بینش‌های گرانوتر<sup>۳</sup> (۱۹۸۵) درباره‌ی مفهوم «جای‌دهی»<sup>۴</sup> و نیز نظریه‌ی ساختاربندی<sup>۵</sup> آنتونی گیدنز (۱۹۸۴) است که در آن نه تفاسیر ساختاری<sup>۶</sup> و نه

<sup>3</sup> - Granovetter<sup>4</sup> - Embeddedness<sup>5</sup> - Structuration



کارگزارانه<sup>۶</sup> در کنش سازمانی ارجحیت ندارند. نظریه‌ی ساختاربندی گیدنز، یکی از کوشش‌های جامع در راستای تلفیق کارگزار (عامل)<sup>۷</sup> و ساختار است (Granovetter, 1985: 481). گیدنز بر آن است که «هر بررسی تحقیقی در علوم اجتماعی یا تاریخ، باید کنش یا کارگزاری (عاملیت)<sup>۸</sup> را با ساختار مرتبط سازد و این دو را هم‌زمان باهم و همراه باهم بررسی کند» (Giddens, 1984:21). رئالیسم انتقادی با پرهیز از روش‌های کمی و توصیف‌الگوهایی فضایی، از روش‌های کیفی مانند مصاحبه‌ی نیمه ساختاری<sup>۹</sup> همراه با روش‌های کمی استفاده می‌کند. این دیدگاه برای مفهوم‌سازی رابطه‌ی میان سازمان به مثابه‌ی کارگزار (عامل) و فضا به مثابه‌ی زمینه‌ی متغیری که سیاست، اقتصاد و اجتماع (به‌ویژه جغرافیای اقتصادی) را در بر می‌گیرد، مفید خواهد بود.

### ۳-۵ سطوح کیفی مدیریت یکپارچه

مدیریت یکپارچه در زمینه‌ی توسعه‌ی سرمایه‌ی اجتماعی و بهره‌مندی از پیامدهای آن در سه سطح خرد- میانی- کلان قابل بررسی است؛ «در سطح خرد سرمایه‌ی اجتماعی اشاره به افراد موجود در شبکه دارد که بر اثر تعامل میان این افراد شناخت حاصل و هویت اعضا شکل می‌گیرد. در سطح میانی، دارایی اجتماعی به اجتماعات و گروه‌ها و سازمان‌ها اشاره دارد و باعث تقویت و ساخت بنیه ارزشی و تعاملی گروه می‌شود. در سطح کلان به جامعه که در برگیرنده سازمان‌ها و گروه‌های مختلف داشته و موجب شکل‌گیری و تقویت مراودات و ارتباط جمعی شده و ارزش‌های مشترک را بهبود می‌بخشد» (الوانی و همکاران، ۱۳۸۴: ۱۳). مدیریت یکپارچه در سطح کلان از دارایی اجتماعی به عنوان منبع شناخت و دانش، دانستن منبع اطلاعات و شیوه‌های انجام کار و یا بر طرف نمودن مشکلات پیش آمده در شبکه استفاده می‌شود. همچنین از منبع هویت برای اشاره به هنجارها و ارزش‌ها شهروندان استفاده می‌کند (Cavallaro, 2010: 466). به عبارتی منبع هویت به این مساله اشاره می‌کند که شهروندان تا چه اندازه دارای ارزش‌ها و بینش‌های مشترک با مجموعه مدیریت شهری بوده‌اند و تا چه اندازه قادر به همکاری با نهاد مدیران محلی می‌باشند؛ «در سطح خرد، دارایی اجتماعی در قالب

<sup>6</sup>- Structural Explanations

<sup>7</sup>- Agential

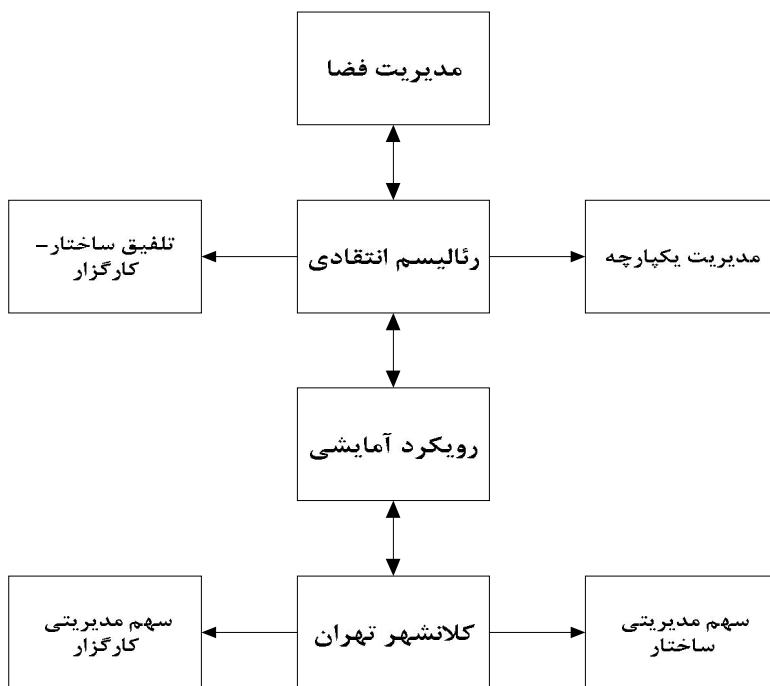
<sup>8</sup>- Agent

<sup>9</sup>- Agency

<sup>10</sup>-Semi-Structured Interviews

روابط فردی و شبکه‌ها ارتباطی بین افراد و هنجارها و ارزش‌های غیر رسمی حاکم مورد بررسی قرار می‌گیرد. بر این اساس، دارایی اجتماعی موضوعاتی چون شدت و کیفیت روابط و تعاملات بین افراد و گروه‌ها احساس تعهد و اعتماد دو جانبه به هنجارها و ارزش‌های مشترک را شامل می‌شود و به عنوان یک حس تعلق و پیوستگی اجتماعی می‌باشد» (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۴: ۳۹۰). در سطح میانی به زیرساخت‌های ارزشی و تعاملی سازمان باید اشاره کرد. در این سطح، دارایی اجتماعی را نوعی موجودیت در نظر می‌گیرند که «نخست برخوردار از جنبه‌های ساخت اجتماعی است، دوم کنش‌های خاص کنشگران (حقیقی یا حقوقی) را درون ساختار اجتماعی تسهیل می‌کند. این مفهوم ارتباطات افقی و عمودی را شامل می‌شود و سازمان‌ها و روابط بینابینی در زمره آن قرار می‌گیرد» (Flood, 2014: 33). حوزه‌ی مدیریت یکپارچه شهروندان نسبت به عملکرد مجموعه فعالیت‌ها و خدمات مدیران، نوعی دارایی اجتماعی به حساب می‌آید که کنش‌های معین درون ساختاری، روابط اجتماعی و هنجارهای اجتماعی موجود بین گروه‌های مختلف شهری را تسهیل می‌کند (Fouladgar, 2010: 236). در سطح کلان دارایی اجتماعی به زیر ساخت‌های ارتباط اجتماعی ختم می‌شود. در این سطح باید به محیطی اشاره کرد که سازمان در آن فعالیت می‌کند، در این فعالیت نقش قوانین، چارچوب حقوقی، نوع حکومت، و نظام سیاسی، میزان عدم تمرکز و میزان مشارکت سیاسی افراد در خط مشی کلان سرمایه اجتماعی قرار دارد. در این سطح تعامل متقابلی که بین نهاد مدیران محلی با سایر دستگاه‌های دولتی و حکومتی دارد، قابل بررسی است. در این سطح، مدیریت شهری روابط ساختاری رسمی با حاکمیت سیاسی جامعه از طریق قوانین و مقررات برقرار می‌کند. در این سطح مرکز مدیریت یکپارچه به نوعی اعتماد متقابل بین مجموعه مدیریت شهری با سایر نهادهای اجتماعی به وجود می‌آید (Janic and Reggini, 2002: 113). فرایند مدیریت یکپارچه استراتژیک و یا به عبارت دیگر، مدیریت سیاست گذاری یکدست در سطح ملی نیز همانند فرایند مدیریت یکپارچه استراتژیک در سطح محلی، شامل سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی و کنترل می‌شود؛ هر چند در نحوه‌ی اجرای هر کدام از این سه مرحله در سازمان‌ها و سطوح مختلف، تفاوت‌هایی نیز وجود دارد. فرایند مدیریت یکپارچه استراتژیک با تعریف چشم‌انداز و مأموریت سازمان آغاز می‌شود؛ این چشم‌انداز و مأموریت، در واقع راهنمای عمل اجرای استراتژی‌های مختلف به شمار می‌روند (Hwang and Yoon, 2011: 32). چشم‌انداز در واقع آینده مطلوبی را برای یک سازمان ترسیم می‌کند که در ادبیات مدیریت، یکی از لوازم رهبری شناخته شده است؛ از این رو رهبرانی می‌توانند مجموعه‌هایشان را به طور مؤثر هدایت کنند و از

اتلاف منابع و حرکت‌های نا هماهنگ جلوگیری کنند که یک چشم‌انداز روشن داشته و این چشم‌انداز را به مجموعه‌ها منتقل کرده باشند و مجموعه‌شان را بر اساس آن در یک سطح تجمیعی، یکپارچه و متمرکز هدایت کنند. چرا که دستیابی به توسعه‌ی پایدار، توزیع مناسب فعالیت‌ها و استفاده‌ی حداکثری از قابلیت‌های محیطی هدف اصلی برنامه‌ریزان در تمامی سطوح است (شریف‌زادگان و مومنی، ۱۳۹۳: ۴۰). این رهبری، در همه سطوح سازمانی و ملی مطرح است. در متن یا سند چشم‌انداز، اهداف کلی ترسیم می‌شود و سپس راهبردهایی برای رسیدن به این اهداف طراحی و اجرا می‌شود. برای تأمین اهداف مندرج در هر چشم‌انداز مدیریت ضرورت دارد که هر سه مرحله‌ی مدیریت یکپارچه استراتژیک به دقت و درستی طراحی و اجرا شود. بنابر مبانی نظری، مدل مفهومی پژوهش حاضر از قرار زیر است.



شکل شماره ۱: مدل مفهومی پژوهش (منبع؛ نگارندگان)

## ۴- یافته‌ها و تجزیه و تحلیل

هدف پژوهش حاضر، آشکار ساختن وزن مدیریتی و تصمیم‌سازی پنج نهاد شهرداری، شورای شهر، فرمانداری، استانداری و حکمرانان محلی در مدیریت شهری تهران است. به این منظور، پنج شاخص بودجه، نفوذ میان‌سازمانی، برخورداری سیاسی، لابی‌های پنهان و دسترسی به مراجع قدرت را در هر یک از نهادهای یاد شده (شورای شهر، شهرداری، فرمانداری، استانداری، حکمرانان محلی)، مقایسه شده تا مشخص شود کدام نهاد با توجه به شاخص‌های مذکور، در رده‌ی بالاتری قرار دارد. به منظور سهولت کار هر یک از شاخص‌های فوق را به ترتیب با  $x_5, x_4, x_3, x_2, x_1$  و هریک از نهادها به ترتیب با  $a_5, a_4, a_3, a_2, a_1$  نشان داده شده است. جهت سنجش میزان نفوذ هر یک از نهادها در مدیریت فضایی شهر تهران، از میان روش‌های موجود در تصمیم‌گیری چندمعیاره، روش مجموع ساده‌ی وزنی<sup>۱۱</sup> (SAW) انتخاب شده است. برای انجام این کار، گام‌های زیر طی شده است؛

### ۴-۱ گام نخست

تشکیل ماتریس تصمیم‌گیری: ماتریس تصمیم‌گیری شامل شاخص‌های مورد نظر و گزینه‌های مورد بررسی است. به گونه‌ای که گزینه‌ها، سطرهای ماتریس و شاخص‌ها، ستون‌های ماتریس را تشکیل دهند. ماتریس تصمیم‌گیری در این مثال به صورت جدول (۳) می‌باشد که از طریق نظر کارشناسان (روش دلفی) استخراج گردیده است.

جدول شماره‌ی ۳: ماتریس تصمیم‌گیری نهادهای مورد بررسی

	بودجه	نفوذ میان- سازمانی	برخورداری سیاسی	لابی	مراجع قدرت
شورای شهر	3	1	6	3	5
شهرداری	4	8	4	7	1
فرمانداری	1	1	3	2	2
استانداری	1	2	1	3	1
حکمرانان محلی	5	7	8	9	9

(منبع؛ محاسبات نگارندگان)

## ۴-۲ کام دوم

بی مقیاس‌سازی ماتریس تصمیم: از آنجا که شاخص‌های تشکیل دهنده ماتریس تصمیم، معمولاً دارای ابعاد و مقیاس‌های اندازه‌گیری متفاوت و مختلفی (متر، کیلومتر، نفر، کیلو، مترمربع، درصد، در هزار و ...) هستند، برای بی‌مقیاس‌سازی تمام شاخص‌های ماتریس از رابطه (۱) استفاده می‌شود. برای بی‌مقیاس‌سازی شاخص‌های مثبت در روش SAW باید هر یک از عناصر تشکیل دهنده ی هر شاخصی را بر بزرگ‌ترین عنصر همان شاخص تقسیم نمود (Jadidi, 2008: 766). هر یک از عناصر تشکیل دهنده ستون‌های ماتریس تصمیم را باید بر بزرگ‌ترین عنصر همان ستون تقسیم کرد. به عنوان نمونه، عناصر ستون اول از جدول (۴) عناصر شاخص  $X_1$  به صورت زیر بی‌مقیاس می‌شوند (پورطاهری، ۱۳۸۹: ۲۴):

$$a_1 = \frac{3}{9.4} = 0.319 \quad , \quad a_2 = \frac{9.4}{9.4} = 1 \quad , \quad a_3 = \frac{0.5}{9.4} = 0.053$$

$$a_4 = \frac{6.5}{9.4} = 0.692 \quad , \quad a_5 = \frac{5.5}{9.4} = 0.585$$

دیگر شاخص‌ها نیز به صورت فوق، بی‌مقیاس شده و ماتریس تصمیم بی‌مقیاس شده یا نرمال به صورت جدول (۴) تشکیل می‌شود.

جدول شماره ی ۴: ماتریس نرمال شده

	$x_1$	$x_2$	$x_3$	$x_4$	$x_5$
$a_1$	0.319	0.704	0.802	1	0.254
$a_2$	1	0.667	0.951	0.858	0.877
$a_3$	0.053	0.630	0.925	0.788	0.456
$a_4$	0.692	0.444	1	0.823	1
$a_5$	0.585	1	0.977	0.814	0.368

(منبع؛ محاسبات نگارندگان)

## ۴-۳ کام سوم

معمولاً تمامی شاخص‌های مورد استفاده در تصمیم‌گیری و حل مسائل از اهمیت یکسانی برخوردار نیستند و برخی از آنها ممکن است ارزش و اهمیت بیش تری نسبت به بقیه در بررسی و تحلیل مساله داشته باشد. بر این اساس، می‌باید ضریب اهمیت یا وزن هر یک از شاخص‌ها را

در بررسی مسائل مشخص کرد (Trinantaphyllo, 2000: 6). برای این کار روش های متفاوت و مختلفی وجود دارد که در اینجا از روش آنترویی به منظور محاسبه وزن شاخص های ماتریس تصمیم استفاده شد و بردار وزن آن، به قرار جدول (۵) به دست آمد.

جدول شماره ۵: بردار وزن شاخص های ماتریس تصمیم

شاخص	$x_1$	$x_2$	$x_3$	$x_4$	$x_5$
$W_j$	0.077	0.426	0.166	0.301	0.096

(منبع؛ محاسبات نگارندگان)

پس از تعیین بردار وزن شاخص ها، برای تشکیل ماتریس نرمال وزن دار، باید تک تک عناصر هر شاخص را بر وزن تعیین شده برای آن شاخص ضرب شود. در این مثال ماتریس نرمال وزن دار به صورت جدول (۶) به دست آمد.

جدول شماره ۶: ماتریس نرمال وزن دار

	$x_1$	$x_2$	$x_3$	$x_4$	$x_5$
$a_1$	0.013	0.016	0.182	0.256	0.021
$a_2$	0.097	0.313	0.166	0.269	0.096
$a_3$	0.003	0.269	0.169	0.336	0.069
$a_4$	0.069	0.169	0.172	0.242	0.073
$a_5$	0.053	0.339	0.168	0.239	0.066

(منبع؛ محاسبات نگارندگان)

#### ۴-۴-۴-۴-۴

انتخاب گزینه‌ی برتر: پس از تشکیل ماتریس نرمال وزن دار، آخرین مرحله در روش SAW، محاسبه‌ی امتیاز هر یک از گزینه‌ها و رتبه‌بندی گزینه‌ها بر اساس امتیاز محاسبه شده برای هر یک از آنها است. برای محاسبه‌ی امتیاز نهایی هر یک از گزینه‌های مورد تحلیل، باید عناصر تشکیل دهنده ماتریس نرمال وزن دار را به صورت سطری با همدیگر جمع نموده و ماتریس

ستونی جدید تشکیل داد (Kao, 2010: 180). عناصر این ماتریس جدید همان امتیاز نهایی گزینه‌ها است. هر گزینه‌ای امتیاز بیش تری را به دست آورد، در رتبه بهتری قرار می‌گیرد. به عنوان نمونه، امتیاز نهایی شورای شهر تهران (گزینه  $a_1$ ) از مثال حاضر به صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$a_1 = 0.026 + 0.266 + 0.138 + 0.295 + 0.019 = 0.743$$

امتیاز نهایی دیگر گزینه‌ها نیز به همین ترتیب محاسبه شده و در جدول (۷) به همراه رتبه برخورداری هریک از گزینه‌ها در مقایسه با یکدیگر قابل مشاهده است.

جدول شماره ۷: امتیاز نهایی و رتبه هر یک از گزینه‌های مورد بررسی

رتبه‌ی نفوذ	امتیاز نهایی	گزینه
3	0.813	شورای شهر تهران
2	0.816	شهرداری تهران
5	0.669	فرمانداری تهران
4	0.696	استانداری تهران
1	0.896	حکمرانان محلی

(منبع؛ محاسبات نگارندگان)

همچنانکه از جدول شماره ۷ مشاهده می‌شود، حکمرانان محلی دارای بیشترین امتیاز و در نتیجه دارای بیشترین نقش در تصمیم‌سازی و مدیریت شهر تهران هستند. پس از آن، به ترتیب شهرداری، شورای شهر، استانداری و فرمانداری قرار می‌گیرند.

## نتیجه‌گیری

انباشت و تراکم خرده شهرها در کلان شهر تهران با اندازه‌های مختلف که پیش از این به صورت مجزا بوده‌اند، انبوهی از جمعیت چند ده میلیون نفری را به صورت شبکه‌ای به وجود آورده‌اند. با توجه به وسعت و پیچیدگی‌های منحصر به فرد کلان شهر تهران و با توجه به عدم

مدیریت متمرکز و یکپارچه و هدفمند در مدیریت شهری تهران و به تبع آن وجود مسائل و مشکلات اساسی و زیربنایی در شقوق مختلف خدمات شهری و شهرنشینی، برای تحقق ایجاد و توسعه ی یک شهر پویا و مدرن، نیازمند به‌کارگیری رابطه‌ی همگن، یکپارچه با رویکردی استراتژیک-سیستماتیک در مدیریت شهری تهران است. یکپارچه‌سازی استراتژیک، یکی از نموده‌ها و بایسته‌های حاکمیت منسجم، همگن و سیستماتیک است. در چنین رویه‌ای، مدیریت به مثابه‌ی گذرگاهی برای پراکنش و پرورش عدالت اجتماعی و توسعه ی پایدار به‌شمار می‌رود. با پدیدار شدن یکپارچگی و تبدیل نگرش استراتژیک به آرمان و رسالت در هر سازمانی، فضا برای تمرکززدایی و زدودن موازی‌کاری‌ها، تصمیم‌سازی آشفته، بروکراسی طبقاتی و تشتت کالبدی از میان برداشته می‌شود. از این روی، به‌نظر می‌رسد که گوناگونی نقش و کارکرد مدیران و تصمیم‌سازان در تهران، یکی از سازوکارهای اثرگذار در وضعیت بغرنج این شهر است. بایستگی به‌کارگیری سامانه‌ای از مدیریت یکپارچه با رویکرد استراتژیک-سیستماتیک، می‌تواند گره از کلاف درهم بافته‌ی مشکلات شهری تهران را وابگشاید. پژوهش حاضر کوشید تا به رده-بندی و آشکارسازی شاخص‌های مدیریتی پنج نهاد مرتبط با تهران، شامل شهرداری، شورای شهر، استانداری، فرمانداری و حکمرانان محلی (هسته‌های پنهان و دخیل در مدیریت شهری تهران که در نهادهایی چون ریاست جمهوری، قوه‌ی قضائیه، مجلس شورای اسلامی و نهادهای نظامی حضور دارند) بپردازد. با همسنجی این پنج نهاد در پنج شاخص بودجه، نفوذ میان-سازمانی، برخورداری سیاسی، لابی‌های پنهان و دسترسی به مراجع قدرت، مشخص شد که نهادهای حکمران محلی با آنکه از نظرگاه ساختاری دارای کم‌ترین نقش تعریف شده در مدیریت شهری تهران هستند، اما در تصمیم‌سازی و کارگزاری این شهر از بالاترین وزن برخوردار هستند. شهرداری تهران از نظر شاخص‌های یاد شده در رده‌ی دوم قرار گرفت و شورای شهر به همراه استانداری و فرمانداری نیز در رده‌های پایانی قرار گرفتند. بر پایه‌ی نتایج برآمده از پژوهش، به‌نظر می‌رسد که یکپارچه‌سازی ساختار و کارگزار در مدیریت شهری تهران، یکی از رویکردهای برون‌رفت از وضعیت کنونی آن است. هر چه یک واحد سیاسی از مدیریت یکپارچه‌تری برخوردار باشد و موازی‌کاری‌ها، تضاد نیروهای مدیریتی، تشتت آراء و تناقض‌های اجرایی و عملیاتی از میان برود، کارکرد اجتماعی مدیریت افزایش خواهد یافت.



## منابع و مآخذ

۱. احمدی پور، ز.، منصوریان، ع. ۱۳۸۵. تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران (۱۳۵۷-۱۲۸۵)، فصلنامه‌ی ژئوپلیتیک، ۳(۱۳)، ۶۲-۸۹.
۲. ازکیا، م.، غفاری، غ. ۱۳۸۴. جامعه‌شناسی توسعه‌ی. چاپ اول. انتشارات کیهان. ۴۱۶ صفحه.
۳. پورطاهری، م. ۱۳۸۹. کاربرد روش‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه در جغرافیا. چاپ اول. انتشارات سمت. ۲۲۴ صفحه.
۴. رحمانی، ب.، آقامیری، ح. ۱۳۹۲. جمعیت روستایی، وزن ژئوپلیتیک و کلان شهر تهران (فرصت-ها، چالش‌ها)، مطالعه‌ی موردی: دهستان سولقان، فصلنامه‌ی آمایش محیط، ۶(۲۳)، ۱۶۵-۱۴۹.
۵. رهنما، م. ر.، احمدی پور، ز. ۱۳۸۷. درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۹، ۳۵-۴۸.
۶. شریف‌زادگان، م. ح. مومنی، م. ۱۳۹۳. برنامه‌ریزی راهبردی توسعه‌ی یکپارچه و پایدار منطقه قزوین مبتنی بر تحلیل عرصه‌های مرتبط تصمیم‌گیری، فصلنامه‌ی آمایش محیط، ۷(۲۶)، ۳۹-۶۴.
۷. عطایی، م. ۱۳۸۹. شاخص‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره. چاپ اول. انتشارات دانشگاه صنعتی شاهرود. ۲۳۰ صفحه.
۸. قدسی پور، ح. ۱۳۸۹. مباحثی در تصمیم‌گیری چند معیاره؛ برنامه‌ریزی چندهدفه (روش‌های وزن‌دهی بعد از حل). چاپ سوم. انتشارات دانشگاه صنعتی امیر کبیر. ۲۰۸ صفحه.
۹. قنبری، ق. ۱۳۸۷. تحلیل عوامل موثر بر ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری مورد استان فارس، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد رشته‌ی جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس. ۱۳۱ صفحه.
۱۰. قنبری، ا. ۱۳۹۲. تحلیل عوامل موثر بر نابرابری در نقاط شهری استان‌های ایران، فصلنامه‌ی آمایش محیط، ۴(۱۳)، ۱۳۷-۱۶۹.
۱۱. الوانی، س. م.، شیروانی، ع. ۱۳۸۵. سرمایه‌ی اجتماعی (مفاهیم، نظریه‌ها و کاربردها). چاپ اول. انتشارات مانی. ۳۴۰ صفحه.
12. Cavallaro, F. 2010. A Comparative Assessment thin-film photovoltaic production processes using the ELECTRE III method, Energy Policy (38): 463- 474.

13. Flood, N. 2014. *Sociological Perspective on Agrarian Development and State Intervention in Development Policies Sociological Perspective*, edited by Anthony Hall and James Midgley, second edition. Manchester University Press, 197P.
14. Fouladgar, M.M., Yazdanichamzini, A., Hajiyakhchali, S., Ghasem pourabadi, M.H. and Badri, N. 2011. Project portfolio Selection Using VIKOR Technique under Fuzzy Environment, *International Conference on Construction and Project Management*, vol.15: 236-240.
15. Giddens, A. 1984. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press. 203P.
16. Granovetter, M. 1985. Economic action and economic structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.
17. Hwang, C.L and Masud, A.S. 2009. *Multiple Objective Decision Making Methods and Applications: A State of The Art Survey*, second edition. Springer – Verlag, Berlin, 376P.
18. Hwang, C.L and Yoon, K.L. 2011. *Multiple Attribute Decision Making: Method and Application*, third edition, Springer – Verlag, New York, 245P.
19. Jadidi, T.S. Hong, F. Firouzi, R.M. Yusuff, N. Zulkifli. D. 2008. TOPSIS and fuzzy multi-objective model integration for supplier selection problem, *Department of Mechanical and Manufacturing Engineering, University Putra Malaysia*, 31(2): 762-769.
20. Janic, M and Regini, A. 2002. An Application of the Multiple Criteria Decision Making (MCDM) Analysis to the Selection of a New Hub Airport, *EJTIR* (2): 113-141.
21. Kao, C. 2010. Weight determination for consistently ranking alternatives in multiple criteria decision analysis, *Applied Mathematical Modeling* (34): 179-187.
22. Leimgruber, W. 2014. *Boundary Values and Identity: The Swiss-Italian Trans-border Region*, eds: Rumley and J.V. Minghi, second edition. Rutledge. 305P.
23. Millon, T. 1999. *Oxford Text Book of Psychopathology*, Oxford University Press. 176P.
24. Perkamann, M. 2003. Cross-Border Regions in Europe, Significance and Drivers of Regional Cross – Border Cooperation, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, Na 2, Pp 156-167.
25. Rogers, T.B and Bruen, M. 1998. A system for weighting environmental ELECTER III, *European Journal of Operational Research* (107): 507-529.

26. Seipioni, A., Mazzi, A., Zuliiani, F and Moson, M. 2008. the ISO 14031 standard to guide the urban sustainability measurement procession Italian experience, *J. Clean Prod* 16: 1247- 1257.
27. Sermak, A. B. 2007. Theoretical Deliberations on Frontier location of Cities, *Bulletin of Geography (Socio-Economic Sires)*, No, 7, pp. 73-869.
28. Triantaphyllo, E. 2000. Multi-Criteria decision making method: a comparative study, Boston, MA, Kluwer Academic Publishers. 213P.
29. Tsaur, S.H., Chang, T.Y and Yen, C.H. 2002. The evaluation of airline service quality by fuzzy MCDM, *Tourism Management* (23): 107 – 115.
30. Wang, X and Triantaphyllou, F. 2008. Ranking irregularities when evaluating alternatives by using some ELECTRE method, *Omega* (36): 45- 63.
31. Wu, H.Y., Tzeng, G.H and Chen, Y.H. 2009. A fuzzy MCDM, approach for evaluating banking performance based on Balanced Scorecard, *Expert systems with Applications*(36): 105-117.
32. Xia, H.C., Li, D.F., Zhou, J.Y. and Wang, J.M. 2014. Fuzzy Lin Map method for multi-attribute decision making under fuzzy environments, *Journal of Operational Research* (131): 587- 620.
33. Zanakis, SH., Soloman, A., Wishart, N. and Dulish, S. 1998. Multi-attribute decision making: Assimilation comparison of select methods, *European Journal of Operational Research* (107): 507-529.