

## تحلیل معیارهای مدیریت یکپارچه شهری مطالعه موردی: تهران

پویا امیری\*، مهدی میرزاپور

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد لار، شیراز، ایران

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۷/۴/۰۴

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۱۱/۲۶

### چکیده

تحولات زندگی مشکلاتی در کشورهای مختلف ایجاد نموده است. این مشکلات از عدم تطابق نیازهای جمعیت شهری با توانایی‌های مدیریت‌های شهری در پاسخ به آنها ناشی می‌شود و از آنجا که شهر موجودی پویا است نیازمند به مدیریت یکپارچه می‌باشد. هدف از پژوهش تحلیل معیارهای مدیریت یکپارچه شهری تهران است. روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی می‌باشد و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به جمع‌آوری اطلاعات پرداخته شده است. جامعه آماری این پژوهش شامل کارمندان شهرداری تهران است و با توجه به گستردگی جامعه آماری از روش نمونه‌گیری تصادفی خوشه‌ای استفاده شده و اطلاعات بدست آمده با استفاده از روش دلفی و تکنیک تاپسیس تحلیل شده و در نتیجه به رتبه‌بندی معیارها پرداخته شده است که معیار مشروعیت مدیران در ساختار مدیریت یکپارچه شهری با کسب امتیاز ۰/۷۳۵۱۹۳ توانسته است جایگاه نخست را به خود اختصاص دهد.

**کلیدواژه‌ها:** رشد شهرنشینی، مشکلات شهری، مدیریت یکپارچه شهری تهران

### مقدمه

مدیریت شهری در ایران از زمان شکل‌گیری، یعنی تصویب قانون بلدیه و ایجاد نهاد شهرداری و شورا تاکنون که کمی بیش از یکصد سال از عمر آن می‌گذرد، همواره با نوسان‌هایی هم در مفهوم و هم در ساختار و نحوه ارتباط با محیط داخل و خارج از خود مواجه بوده است؛ به گونه‌ای که این نوسانات که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان آنها را به نوسان‌های مفهومی و ساختاری تقسیم بندی کرد، به شدت عملکرد مطلوب آن را متأثر کرده است و بخش بزرگی از نارضایتی‌های امروز شهروندان ناشی از همین عملکرد ناقص و متضاد نظام مدیریت شهری ایران است که

طی یک قرن تولد خود هنوز نتوانسته است نظام ارتباطات درونی و بیرونی خود را به شکلی مطلوب و کارآمد تنظیم کند. این در حالی است که نظام شهری کشور بویژه طی پنجاه سال اخیر به تدریج دچار دگرگونی‌های بزرگی هم در افزایش چشم‌گیر تعداد شهرها و هم در رشد سریع جمعیت شهرنشین شده است. (کامروا، محمدعلی، ۱۳۹۱)

در کشور ما ایران، رشد سریع جمعیت ( دو برابر شدن جمعیت در طی دو دوره سرشماری از سال ۵۵ تا سال ۷۰) از ۱۳/۸ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ به تعداد ۳۳/۸ میلیون نفر در سال ۱۳۷۰ و همچنین رشد روز افزون جمعیت شهری بویژه شهرهای بزرگ از یک سو و همچنین تحولات عظیم اجتماعی، سیاسی که از اصلاحات اراضی شروع شده و باعث هجوم مهاجرت روستائیان به شهر و افزایش شهرنشینی گردید و با شروع جنگ تحمیلی هجوم بخش عظیمی از مرزنشینان جنگ زده به شهرهای بزرگ سهم شهر تهران به عنوان مرکز سیاسی، اقتصادی (پایتخت ایران) بیش از شهرهای دیگر بوده تا جایی که تهران را به کلان شهری با حدود ۱۰ میلیون جمعیت ثابت و ۱۵ میلیون جمعیت شناور تبدیل نموده است (همان: ۱۲۲)

این دو عامل موجب شده است تا حجم بسیار زیادی از مشکلات، چالش‌ها و مسائل اجتماعی، اقتصادی و کالبدی فراروی مدیران شهری، به ویژه در مناطق کلان شهری، قرار گرفته است و نبود تنها ابزار سیستماتیک در دست این مدیران، یعنی نظام یکپارچه مدیریت شهری موجبات تشدید مشکلات و در نهایت، افت کیفیت محیط و زندگی شهری را فراهم آورده است (پژوهان، ۱۳۹۵: ۹). هدف از این پژوهش تحلیل نظام مدیریت شهری تهران با تاکید بر رویکرد یکپارچه می باشد. تا با بررسی معیارهای مورد مطالعه میزان تحقق هدف ذکر شده مشخص گردد.

بنابراین می توان گفت تحلیلی بر مدیریت یکپارچه شهری تهران، یکی از مواردی است که در سال‌های اخیر، به آن توجه بسیار شده است. در کشور ما و سایر کشورها نیز در این زمینه پژوهش‌هایی صورت گرفته است که در جدول شماره (۱) نشان داده شده است.

جدول شماره ۱: تعریف و مفهوم مدیریت شهری

تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تاکید بر یکپارچگی	سال	دانشمند
با تاکید بر ایده پیچیدگی فزاینده، معتقد است که مدیریت شهری تنها به کنترل سیستم شهر اشاره ندارد بلکه به روابط رفتاری و فرایندی فعالان بی شمار و تعاملات ساکنین با یکدیگر و یا اداره کنندگان شهر نیز مربوط است.	۱۹۸۵	چارچیل
به دلیل پاسخ سادهایی که ساختارهای بخشی به طبیعت شدیداً پیچیده شهرهای به سرعت در حال رشد می‌دهند لازم است مدیریت شهری دید وسیع تری نسبت به مسائل داشته باشد.	۱۹۸۹	بیکر
هرگونه مداخله در سیستم مدیریت شهری باید با رویکرد فراگیر و یکپارچه اتفاق بیافتد. رویکرد مطالعه شهر و سیاست‌گذاری شهری باید منعکس کننده تفاوت و تنوع موجود در شهرها باشد.	۱۹۹۳	اشترن
برای تعریف مدیریت شهری باید بدانیم نیروی محرکه شهر چیست، راهی پیدا کنیم که ضمانت کند پیچیدگی سازمانی موجود مدیریت شهری با پیچیدگی مسائل شهری منطبق است و اطمینان حاصل کنیم که میان استراتژی اعلام شده رسمی و لازم الاجرا و توانایی عملیاتی موجود مدیریت شهری تطابقی وجود دارد.	۱۹۹۸	مک گیل
مهم ترین وظیفه مدیریت شهری، پاسخگویی اثربخش به مشکلات و مباحث منفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان های دولتی و سایر بازیگران به منظور توانمند کردن آنها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهر است.	۱۹۹۸	شایر جیما

چاکر ابارتی	۲۰۰۱	با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن عدم اطمینان و پویایی‌های محیط شهری، می‌توان به عادات در حل و رفع منافع پیچیده و ذینفعان متعدد دست یافت.
دیک	۲۰۰۶	مدیریت شهری تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائل ساکنان شهرها و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است.

منبع: (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۷۹)

## مبانی نظری

از آنجا که عملیات شهری دربرگیرنده تعداد زیادی از عناصر مرتبط با یکدیگر در سطوح مختلف تصمیم‌گیری است، رویکرد سامانه در مدیریت شهری برای ایجاد هماهنگی میان تلاش‌ها در سطوح مختلف، یک ضرورت انکارناپذیر است. جان فریدمن معتقد است که یکپارچه سازی، رویای دیرین برنامه‌ریزان است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۸)

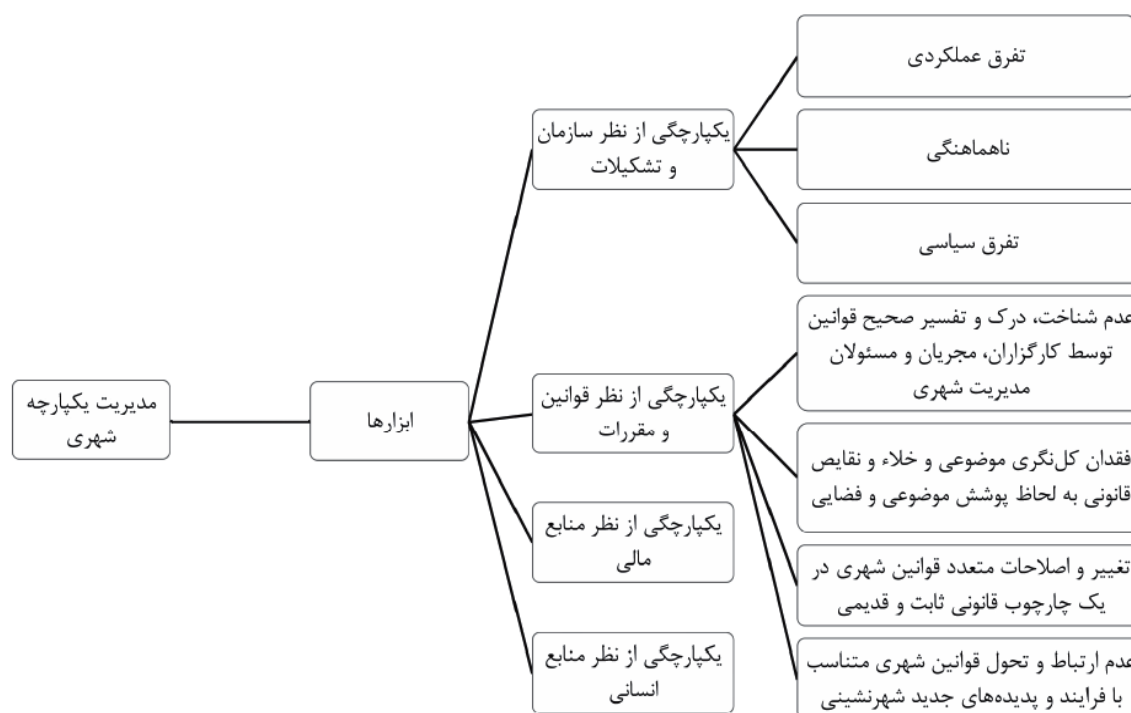
می‌توان گفت که یکپارچگی مفهومی است در مقابل تفرق و تعدد، که این تفرق و تعدد می‌تواند در جنبه‌های مختلف عملکردی، سیاسی، برنامه‌ای و... اتفاق بیفتد و برای جلوگیری از نتایج سوء این تفرق، باید هماهنگی برقرار گردد. به نظر می‌رسد، در مجموعه شهری تهران، مدیریت یکپارچه شهری به هیچ یک از اشکال پیشنهاد شده توسط صاحب نظران پیاده نشده و مدیریت مجموعه شهری تهران، نه تنها از نظر وظایف مدیریتی دچار تفرق و چندپارگی است، بلکه مشکل اساسی‌تر آن، تفرق در روابط میان نهادهای اثرگذار بر مدیریت شهری (تفرق عملکردی) است که موجب ناهماهنگی‌ها و عدم توفیق مدیریت شهر است (همان: ۱۲۱).

هدف مدیریت شهری اطمینان از این امر است که اجزای سیستم به گونه‌ای مدیریت شوند که امکان کارکردهای روزانه یک شهر را فراهم آورند و این امر موجب تسهیل و تشویق همه انواع فعالیت‌های اقتصادی شده و ساکنان را به برآوردن نیازهای اولیه خود در مسکن، دسترسی به تسهیلات و خدمات، و فرصت‌های تولید درآمد قادر می‌سازد. در مورد این عبارت، چرچیل با ایده یک پیچیدگی رو به افزایش موافق است. واژه مدیریت شهر به سوی یک معنی غنی‌تر و جدیدتر پیش‌رفته است. این واژه دیگر تنها به معنای سیستم‌هایی برای کنترل نیست، بلکه مجموعه‌ای از ارتباطات رفتاری است، فرایندی که از طریق آن فعالیت‌های بی‌شمار ساکنان با یکدیگر و با حکومت شهر تعامل دارند. واضح است مداخله تک بعدی با یک الگوی تفکر پیچیده‌تر و دقیق‌تر در مواجهه با توسعه شهری جایگزین شده است که مدیریت شهری کجا شروع می‌شود و کجا خاتمه می‌یابد (همان).

مدیریت یکپارچه شهری مدیریتی است که در یک یا چند حوزه مجزا یکپارچه شده باشد. اعم از حوزه علوم مدیریتی، حوزه علوم برنامه‌ریزی و در نهایت حوزه علوم سیاسی و جامعه‌شناختی. زمینه یکپارچگی فرآیند مدیریت شهری میان صاحب نظران رشته‌های مطرح شده اتفاق نظر بوجود می‌آورد و مدل‌هایی را برای تحقق این یکپارچگی پیشنهاد می‌کند. مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت، شهرداری و نهادهای ذیربط (اعم از دولتی و عمومی) تحت نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی مورد نظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها است. بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارآیی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به شدت مورد سوال است. در همین چارچوب، جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری

و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری ضرورتی اصولی است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۸).

به نظر می‌رسد در بسیاری از فضاها شهری، بخش‌های دولتی و خصوصی به جای همکاری در حل مشکلات، به عملکرد جدا از هم گرایش دارند. هر اداره دولتی یا نظام علمی تنها به بخش کوچکی از پیکره بندی شهر نظر دارد. روشن است که برنامه‌ریزی مسکن، بدون توجه به حمل و نقل عمومی یا ایجاد اشتغال و ابتکارهای زیست محیطی، بدون اقدامات آموزشی نه تنها مشکل را برطرف نمی‌کند، بلکه آن را شدت می‌بخشد. در بخش دولتی، مکانیسمی برای هماهنگی میان ادارات وجود دارد و بخش دانشگاهی برنامه‌های هماهنگی میان سطوح حکومتی، نوع برنامه‌ریزی و عملی برای سیستم‌های خود دارد و موفقیت نسبی آن را تحت تاثیر قرار می‌دهد صورت مفهومی جامع در این رویکرد نسبت به شهرها و شهرهای کوچک در نظر گرفته می‌شود. در هسته اصلی آن، این جامع‌نگری مستلزم آن است که مسائل شهری هم زمان به عنوان مسائل سازمانی برای اطمینان از یک پاسخ استراتژیک و عملیاتی پایدار، یعنی همان ساختار یکپارچه مدیریت شهری نیز در نظر گرفته شوند. مدیریت کلان‌شهر تهران، در عرصه‌های مختلف فعالیت، توسط نهادهای مختلف صورت می‌گیرد که موجب موازی کاری در این زمینه گردیده است (یومن و تورنلی، ۲۰۰۴).



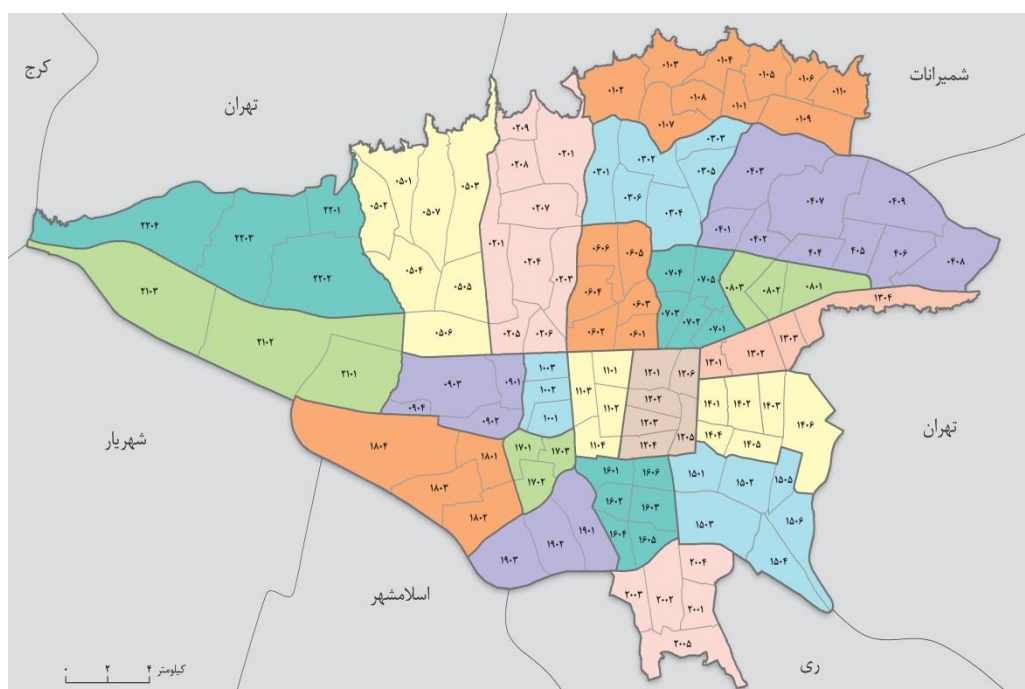
نمودار شماره ۱: ساختار مدیریت یکپارچه شهری در کلان شهر تهران

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

### محدوده مورد مطالعه

تهران بزرگ‌ترین شهر و پایتخت ایران و مرکز استان تهران و شهرستان تهران است. جمعیت آن ۸،۲۴۴،۵۳۵ نفر

است و بیست و پنجمین شهر پرجمعیت جهان به شمار می‌آید. مساحت این شهر ۷۳۰ کیلومتر مربع است. این شهر یکی از بزرگ‌ترین شهرهای غرب آسیا و بیست و هفتمین شهر بزرگ دنیا است. شهر تهران، در شمال کشور ایران و جنوب دامنه رشته‌کوه البرز واقع شده‌است. شهر تهران در شمال ایران، در کوهپایه‌های جنوبی رشته‌کوه البرز در حد فاصل طول جغرافیایی ۵۱ درجه و ۲ دقیقه شرقی تا ۵۱ درجه و ۳۶ دقیقه شرقی، به طول تقریبی ۵۰ کیلومتر و عرض جغرافیایی ۳۵ درجه و ۳۴ دقیقه شمالی تا ۳۵ درجه و ۵۰ دقیقه شمالی به عرض تقریبی ۳۰ کیلومتر گسترده شده‌است. ارتفاع شهر در بلندترین نقاط شمال به حدود ۲۰۰۰ متر و در جنوبی‌ترین نقاط به ۱۰۵۰ متر از سطح دریا می‌رسد. تهران از شمال به نواحی کوهستانی، و از جنوب به نواحی کویری منتهی شده، در نتیجه در جنوب و شمال دارای آب و هوایی متفاوت است. نواحی شمالی از آب و هوای سرد و خشک و نواحی جنوبی از آب و هوای گرم و خشک برخوردارند (تاریخچه تهران، ۱۳۸۷).



نقشه شماره ۱: محدوده مناطق شهرداری تهران

منبع: شهرداری تهران، ۱۳۸۵

### رفتار سیستم شهر با توجه به ساختار مدیریت شهری

قبل از انقلاب اسلامی، مدیریت کشور و مدیریت شهری به عنوان مجموعه مدیریتی همگن و فاقد مشروعیت فراگیر عمل می‌کرد. مدیریت شهری جزئی از نظام حکومتی متمرکز ملی بود. این مدیریت، اختیار و اقتدار قانونی و همچنین منابع مالی مورد نیاز خود را از دولت مرکزی کسب می‌کرد. دردوران معاصر به دلیل به وجود آمدن بحران مدیریت در نظام شهری که ناشی از تناقض بین مشروعیت نظام حکومت جمهوری اسلامی و مدیریت شهری است، دولت ناچار شد بخش‌هایی از وظایف و فعالیت‌های مدیریت

شهری و شهرداری را به عهده گیرد. تصویب قوانین زمین شهری، توسعه افزایش اختیارات وزارت کشور، و سایر وزارت‌خانه‌هایی که مسئولیت بخش‌هایی از خدمات عمومی را به عهده دارند، موجب تفکیک وظایف خدمات شهری بین دستگاه‌های دولتی و در نتیجه تجزیه مدیریت شهری شد (کامروا، ۱۳۹۱: ۱۲۴).

تغییر مستمر سیاست‌های دولت به دلیل هیجان‌های اجتماعی ناشی از انقلاب و جوابگویی به خواسته‌های مردم به صورت مستقیم و از طریق وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های مسئول دولتی، موجب تضعیف مدیریت شهری و شهرداری در دوره معاصر شد. از طرفی تقلیل درآمدهای دولت بخصوص درآمدهای نفتی و همچنین هزینه‌های سنگین دفاع مقدس، موجب شد تا بودجه‌های دولتی کمک به شهرداری‌ها به شدت تقلیل یابد.

بحران مشروعیت در نظام مدیریت شهری، همراه با تفکیک و تجزیه مدیریت شهری و واگذاری آن به دستگاه‌های دولتی و سرانجام محروم شدن شهرداری‌ها از اعتبارات دولتی برای انجام وظایف قانونی شهرداری‌ها موجب شرایطی شد که آن را بحران اختیار و اقتدار می‌نامیم. این بحران در نظام مدیریت شهری ناشی از شرایط زیر است (همان).

- مسئول بودن در برابر شهروندان برای ارائه خدمات؛
- نداشتن اختیار لازم در برنامه‌ریزی و اجرای وظایف مورد انتظار؛
- ایجاد دستگاه‌های متعدد و موازی برای ارائه خدمات شهری؛
- نداشتن منابع مالی لازم برای ایجاد نقش و وظایف؛

به عبارت دیگر در این برهه از زمان، تناسب لازم بین وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و مدیریت شهری وجود ندارد. بدون اینکه وظایف و مسئولیت‌های قانونی مدیریت شهری تغییر و یا تقلیل یابد، اختیارات اداری و اجرایی شهرداری‌ها و منابع مالی لازم برای اعمال وظایفی که قبلاً از طریق دولت تامین می‌شد، کاهش قابل توجهی یافت. این عدم تعادل بین وظایف، مسئولیت‌ها و منابع مالی موجب کاهش اختیار و در نتیجه اقتدار شهرداری‌ها شد که نتیجه آن رشد زورآبادی‌ها و گسترش حاشیه نشینی بدون ظابطه در اطراف شهرهاست.

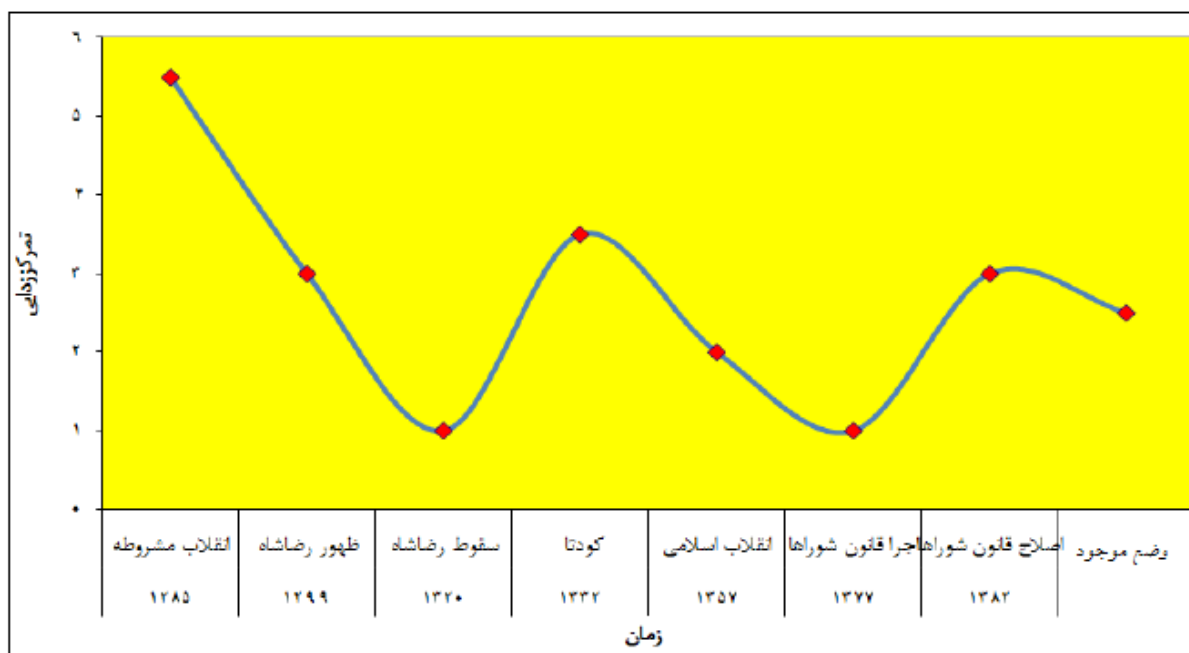
بحران مشروعیت در نظام شهری ایران، موجب شد تا به جای مشارکت عمومی بین مدیریت و جامعه شهری، شاهد معارضه و مقابله عمومی باشیم. شهروندان به جای شریک بودن در سرنوشت شهر و اجرای برنامه‌های توسعه شهری بیشتر حالت شاکی بودن را نسبت به عملکرد مدیریت دارند. جامعه شهری طلبکار خدمات شهری است بدون اینکه بهای آن را بخواهد پردازد. مدیریت شهری نیز به دلیل بحران مشروعیت و بحران اختیار و اقتدار، ابزار لازم سیاسی، اجتماعی و قانونی را برای اخذ عوارض و مالیات‌های لازم برای اعمال تصمیمات و اجرای برنامه‌ها را ندارد. مشکل در کسب درآمد و منابع مالی لازم برای مدیریت شهری فقط ناتوانی سیاسی و نداشتن پشتوانه و حمایت مردمی نیست بلکه وابستگی طولانی شهرداری‌ها به منابع مالی دولتی، موجب گردیده تا شهرداری‌ها شبکه اداری و تشکیلاتی لازم برای وضع، توجیه و اخذ عوارض و مالیات‌های شهری را نداشته باشند (همان: ۱۳۲).

این شرایط موجب شد تا تفاوت فاحشی بین انتظارات مردم و هزینه خدمات از یک سو درآمدهای ناشی از عوارض و مالیات‌ها به وجود آید، به نحوی که ادامه کار و فعالیت مدیریت شهری را به روال قبل غیرممکن کرده و به دلیل بحران مالی به وجود آمده شهرداری‌ها باید یکی از دو راه زیر را برگزینند:

الف - تعطیل کردن فعالیت‌های خدمات شهری؛

ب - روی آوردن به راهکارهای جدید برای کسب درآمد.

شهرداری‌ها بخصوص شهرداری تهران برای مقابله با بحران منابع مالی راه دوم را برگزیدند. لیکن به دلایل ذکر شده از بحران مشروعیت و بحران اختیار و اقتدار و نداشتن شبکه و تشکیلات لازم برای اخذ عوارض و مالیات‌های جدید، روش‌های گزینشی و بده بستن مقطعی و موردی و خارج از روال معمول و عرف مدیریت شهری را انتخاب کردند. اساس این بده بستن و کسب درآمد برای شهرداری در قبال دادن امتیازات ویژه به افراد یا گروه‌های خاص است. به عبارت دیگر تقسیم سود ناشی از امتیازی خاص بین شهرداری و متقاضی امتیاز است. مدیران شهری برای کسب رضایت مردم و شهروندان از طریق دادن خدمات بیشتر و بهتر و برای مقابله با بحران مالی، روش‌های کسب درآمد گزینشی و بده بستن امتیازات را برگزیده‌اند. لیکن این سیاست، در بازگشت موجب افزایش محرومیت نسبی و نارضایتی اجتماعی می‌شود (همان: ۳۷).



نمودار شماره ۲: تحولات مدیریت شهری و دوره‌های تمرکز زدایی در ایران

منبع: ویسی، ۱۳۹۲: ۱۵۵

## روش تحقیق

نوع تحقیق از نظر هدف، کاربردی است و از نظر نحوه گردآوری داده‌ها توصیفی می‌باشد. برای جمع‌آوری اطلاعات پژوهش، مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی انجام گرفته که ابزارهای مطالعات میدانی، شامل مشاهده، مصاحبه

و پرسش‌نامه بوده است. جامعه آماری این پژوهش را کارشناسان مدیریت شهری تشکیل می‌دهند و برای تجزیه و تحلیل اطلاعات از تکنیک تاپسیس استفاده شده است.

در روش تاپسیس، ماتریس  $n * m$  که دارای  $m$  گزینه و  $n$  معیار می‌باشد، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در این الگوریتم، فرض بر این است که مطلوبیت هر شاخص به طور یکنواخت افزایشی (یا کاهش) است. بدان صورت که بهترین ارزش موجود از یک شاخص نشان دهنده ایده‌آل مثبت بوده و بدترین ارزش موجود از آن مشخص کننده ایده‌آل منفی خواهد بود. همچنین شاخص‌ها مستقل از هم هستند. در ضمن فاصله یک گزینه از ایده‌آل مثبت (یا منفی) ممکن است به صورت اقلیدسی از (توان دوم) و یا به صورت مجموع قدر مطلق از فواصل خطی (معروف به فواصل بلوکی) محاسبه گردد، که این امر بستگی به تبادل و جایگزینی در بین شاخص‌ها دارد (ویلیس، ۲۰۰۵: ۵۲۶). جهت بهره‌برداری از این تکنیک، مراحل زیر به اجرا گذاشته می‌شود

مرحله اول: تشکیل ماتریس داده‌ها بر اساس  $n$  آلترناتیو و  $k$  شاخص

$$A_{ij} = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2n} \\ \cdot & \cdot & \dots & \cdot \\ \cdot & \cdot & \dots & \cdot \\ a_{m1} & a_{m2} & \dots & a_{mn} \end{bmatrix}$$

مرحله دوم: استاندارد نمودن داده‌ها و تشکیل ماتریس استاندارد از طریق رابطه زیر:

$$r_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sqrt{\sum_{k=1}^m a_{kj}^2}}$$

$$R_{ij} = \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & \dots & r_{1n} \\ r_{21} & r_{22} & \dots & r_{2n} \\ \cdot & \cdot & \dots & \cdot \\ \cdot & \cdot & \dots & \cdot \\ r_{m1} & r_{m2} & \dots & r_{mn} \end{bmatrix}$$

مرحله سوم: تعیین وزن هر یک از شاخص‌ها  $w_i$  بر اساس  $\sum_{i=1}^n w_i = 1$ . در این راستا شاخص‌های دارای اهمیت بیشتر از وزن بالاتری نیز برخوردارند.



$$V_{ij} = \begin{bmatrix} w_1 r_{11} & w_2 r_{12} & \dots & w_n r_{1n} \\ w_1 r_{21} & w_2 r_{22} & \dots & w_n r_{2n} \\ \cdot & \cdot & \dots & \cdot \\ \cdot & \cdot & \dots & \cdot \\ w_1 r_{m1} & w_2 r_{m2} & \dots & w_n r_{mn} \end{bmatrix}$$

مرحله چهارم: تعیین فاصله  $i$  امین آترناتیو از آترناتیو ایده‌آل (بالاترین عملکرد هر شاخص) که آن را با  $(A^*)$  نشان می‌دهند.

$$A^* = \left\{ \max_i v_{ij} | j \in J \right\}, \left( \min_i v_{ij} | j \in j' \right)$$

$$A^* = \{v_1^*, v_2^*, \dots, v_n^*\}$$

مرحله پنجم: تعیین فاصله  $i$  امین آترناتیو از آترناتیو حداقل (پایین‌ترین عملکرد هر شاخص) که آن را با  $(A^-)$  نشان می‌دهند.

$$A^- = \left\{ \min_i v_{ij} | j \in J \right\}, \left( \max_i v_{ij} | j \in j' \right)$$

$$A^- = \{v_1^-, v_2^-, \dots, v_n^-\}$$

مرحله ششم: تعیین معیار فاصله‌ای برای آترناتیو ایده‌آل  $(S_i^*)$  و آترناتیو  $(S_i^-)$ .

$$S_i^* = \sqrt{\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_j^*)^2}$$

$$S_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^n (v_{ij} - v_j^-)^2}$$

مرحله هفتم: تعیین ضریبی که برابر است با فاصله آترناتیو حداقل  $(S_i^-)$  تقسیم بر مجموع فاصله آترناتیو حداقل  $(S_i^-)$  و فاصله آترناتیو ایده‌آل  $(S_i^*)$  که آن را با  $(C_i^*)$  نشان داده و از رابطه زیر استفاده می‌شود:

$$C_i^* = \frac{S_i^-}{S_i^- + S_i^*}$$

مرحله هشتم: رتبه‌بندی آترناتیوها بر اساس میزان  $C_i^*$ . میزان فوق بین صفر و یک  $(0 \leq C_i^* \leq 1)$  در نوسان است. در این راستا  $C_i^* = 1$  نشان دهنده بالاترین رتبه و  $C_i^* = 0$  نیز نشان‌دهنده کمترین رتبه است.

### یافته‌های پژوهش

با توجه به تحلیل معیارهای مدیریت یکپارچه شهری تهران بعد از تکمیل پرسش‌نامه بر اساس طیف لیکرت

امتیازهای استخراج شده از آن در فرمول زیر قرار می‌گیرد و اقدام به تعیین فاصلی نسبی تا برترین معیار می‌شود سپس براساس آن انواع معیارها از لحاظ حداکثر و حداقل ایده آل تعیین می‌گردد که در جدول شماره ۲ نشان داده شده است.

$$di+ = \sqrt{\sum_{j=1}^n (V_{ij} - V_j^+)^2}$$

$$di- = \sqrt{\sum_{j=1}^n (V_{ij} - V_j^-)^2}$$

جدول شماره ۲: معیارها از لحاظ حداکثر و حداقل ایده آل مدیریت یکپارچه شهری تهران بر اساس مدل تاپسیس

کد	معیارها	Di+	Di-
A1	استفاده از تجربه موفق کشورهای توسعه یافته در راستای مدیریت یکپارچه شهری و بومی کردن آن	۰/۰۲۹۳۵۶	۰/۰۳۹۰۵۵
A2	مشروعیت مدیران در ساختار مدیریت یکپارچه شهری	۰/۰۱۸۷۲۱	۰/۰۵۱۹۷۶
A3	ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمانهای مجری مدیریت شهری	۰/۰۲۲۸۸۷	۰/۰۴۲۸۴۳
A4	تعیین مرزهای قوانین در صورت همپوشانی قوانین شهرداری با هم	۰/۰۲۸۵۶۷	۰/۰۴۳۸۴۵
A5	ادغام و یکپارچگی کلیه عناصر ذی‌ربط در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در چارچوب تشکیلاتی مدیریت شهری	۰/۰۳۳۶۷۹	۰/۰۳۷۱۷۱
A6	ایجاد ساز و کارهای بیشتر جهت مشارکت بخش خصوصی و شهروندان و ذینفعان	۰/۰۲۸۵۲۳	۰/۰۴۳۶۰۴
A7	رابطه متقابل بین کالبد شهر مدیریت شهر و جامعه شهری	۰/۰۳۴۷۴	۰/۰۳۳۰۶۹
A8	تحول ساختار شهرداری تهران متناسب با تغییرات محیطی و نیازها	۰/۰۳۲۹۱۱	۰/۰۳۳۱۹
A9	تامین منابع مالی کافی و پایدار برای شهرداری ها و شرکت‌های وابسته به آن	۰/۰۳۳۱۶۸	۰/۰۳۴۹۴۳
A10	تقسیم فضای شهری به صورت سلسله مراتبی	۰/۰۲۲۲۳۹	۰/۰۴۳۳۱۲
A11	لزوم پوشش و نظارت کامل سیستم بر تمام فضای جغرافیایی و عملکردی شهر و حوزه شهری مربوطه	۰/۰۲۷۶۳۲	۰/۰۳۸۰۶۱
A12	تقسیم قدرت در راستای تمرکززدایی	۰/۰۲۱۹	۰/۰۴۳۶۹
A13	اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی	۰/۰۲۵۲۷۹	۰/۰۴۰۸۶۱
A14	نیاز برای آموزش در مدیریت شهری	۰/۰۲۴۱۷۹	۰/۰۴۱۷۶۷
A15	ایجاد ساز و کارهایی جهت نظارت مستمر مردمی بر عملکرد تمام سازمانهای مسئول مدیریت شهری	۰/۰۲۶۲۵۶	۰/۰۴۱۷۸۷

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

در این مرحله نزدیکی نسبی ( $-D$ ) نسبت به ( $+D$ ) محاسبه شده و سپس اقدام به رتبه‌بندی گزینه‌ها بر اساس مقدار بدست آمده که بین صفر و یک در نوسان است خواهد شد. هر چه این مقدار به عدد ۱ نزدیک‌تر باشد نشان دهنده رتبه بالا و هر چه مقدار مذکور به صفر نزدیک‌تر باشد نشان دهنده رتبه کمتر می‌باشد. رتبه بندی نهایی معیارها در جدول شماره ۳ نشان داده شده است.

$$cl_i^+ = \frac{d_i^-}{(d_i^+ + d_i^-)} \quad 0 \leq cl_i^+ \leq 1$$

جدول شماره ۳: رتبه بندی معیارهای مدیریت یکپارچه شهری تهران بر اساس مدل تاپسیس

کد	معیارها	CLi	TOPSIS
A1	استفاده از تجربه موفق کشورهای توسعه یافته در راستای مدیریت یکپارچه شهری و بومی کردن آن	۰/۵۷۰۸۸۶	۱۰
A2	مشروعیت مدیران در ساختار مدیریت یکپارچه شهری	۰/۰۷۳۵۱۹۳	۱
A3	ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمانهای مجری مدیریت شهری	۰/۶۵۱۹	۴
A4	تعیین مرزهای قوانین در صورت همپوشانی قوانین شهرداری با هم	۰/۶۰۵۴۹۳	۸
A5	ادغام و یکپارچگی کلیه عناصر ذی‌ربط در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در چارچوب تشکیلاتی مدیریت شهری	۰/۵۲۴۶۴۱	۱۲
A6	ایجاد ساز و کارهای بیشتر جهت مشارکت بخش خصوصی و شهروندان و ذینفعان	۰/۶۰۴۵۴۸	۹
A7	رابطه متقابل بین کالبد شهر مدیریت شهر و جامعه شهری	۰/۴۸۷۶۸۱	۱۵
A8	تحول ساختار شهرداری تهران متناسب با تغییرات محیطی و نیازها	۰/۵۰۲۱۰۸	۱۳
A9	تامین منابع مالی کافی و پایدار برای شهرداری ها و شرکت‌های وابسته به آن	۰/۵۱۳۰۲۷	۱۴
A10	تقسیم فضای شهری به صورت سلسله مراتبی	۰/۶۶۰۷۳۸	۳
A11	لزوم پوشش و نظارت کامل سیستم بر تمام فضای جغرافیایی و عملکردی شهر و حوزه شهری مربوطه	۰/۵۷۹۳۷	۱۱
A12	تقسیم قدرت در راستای تمرکززدایی	۰/۶۶۴۴۷	۲
A13	اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی	۰/۶۱۶۷۵۲	۶
A14	نیاز برای آموزش در مدیریت شهری	۰/۶۳۳۳۴۹	۵
A15	ایجاد ساز و کارهایی جهت نظارت مستمر مردمی بر عملکرد تمام سازمان‌های مسئول مدیریت شهری	۰/۶۱۴۱۳۱	۷

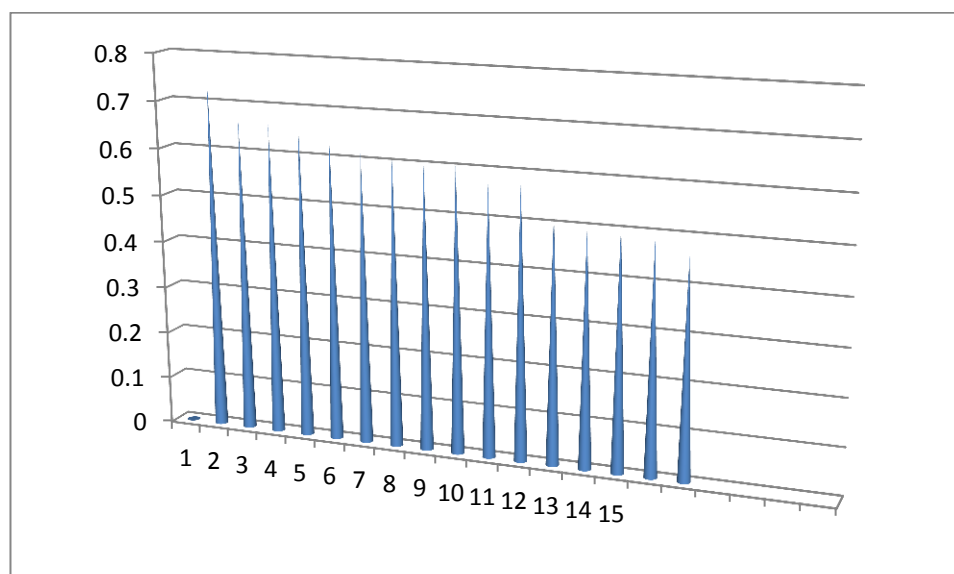
منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

## نتیجه‌گیری

بررسی نتایج صورت گرفته پیرامون تحقق مدیریت یکپارچه شهری نشان می‌دهد که برقراری مدیریت یکپارچه شهری از مهم‌ترین عوامل کنترل و هدایت نظام‌های شهری به سمت پیشرفت و توسعه است و اعمال مدیریت جزیره‌ای در دهه‌های گذشته بر شهر تهران باعث بروز مشکلات فراوانی در بخش‌های مختلف شهری شده است. در این میان تعیین چارچوبی برای مدیریت یکپارچه شهر تهران، تعامل یکپارچه با سازمان و نهادها، تعیین وظایف

طرف‌های تعامل، اجماع در تصمیم‌گیری، تعامل دانش محور، پویا و پایدار و همچنین، بهره‌گیری از تجربه‌های جهانی از دیگر مولفه‌های ایجاد مدیریت مستقل بر شهر تهران است. در این خصوص تجربه‌های جهانی در سایر شهرهای بزرگ دنیا که پیش از این با مشکلاتی مشابه مشکلات تهران روبه‌رو شده‌اند، راهنما و الگوی مناسبی برای کوتاه ساختن مسیر دستیابی به تحقق مدیریت یکپارچه و دستیابی به توسعه شهری خواهد بود.

نتایج یافته‌های معیارهای تحلیلی بر مدیریت یکپارچه شهری تهران با استفاده از مدل تاپسیس حاکی از آن است در میان معیارهای بررسی شده مشروعیت مدیران در ساختار مدیریت یکپارچه شهری با کسب امتیاز ۰/۷۳۵۱۹۳ توانسته است در صدر معیارهای مورد بررسی قرار بگیرد و جایگاه نخست را به خود اختصاص دهد در همین راستا معیار تقسیم قدرت در راستای تمرکززدایی با کسب امتیاز ۰/۶۶۴۴۷ توانست جایگاه دوم را در بین معیارها به خود اختصاص دهد و معیاری که جایگاه سوم را به خود تخصیص داد می‌توان به تقسیم فضای شهری به صورت سلسله مراتبی اشاره کرد و در نهایت اینکه معیارهایی مانند ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمان‌های مجری مدیریت شهری، نیاز برای آموزش در مدیریت شهری، اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی، ایجاد ساز و کارهایی جهت نظارت مستمر مردمی بر عملکرد تمام سازمان‌های مسئول مدیریت شهری و.... به ترتیب در پایین‌ترین رتبه قرار دارند.



نمودار شماره (۳): رتبه‌بندی معیارهای مدیریت یکپارچه شهری بر اساس مدل تاپسیس

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

چالش‌های شهری و زیست محیطی تهران اکنون به وضعیتی رسیده است که دیگر ادامه شیوه‌های قبلی مدیریت چاره‌ساز نخواهد بود. حوزه‌های مختلف زیرساخت، انرژی، ارتباطات، حمل و نقل، اقتصاد، محیط زیست و آموزش در تهران برای هم راستا و منسجم حرکت کردن نیازمند تدوین برنامه‌ها و طرح‌هایی است.

اگرچه ناهماهنگی اجرایی و اقدامات غیره هم‌افزای نهادهای ذیربط مدیریت شهری در محدوده تهران مشکلات بسیاری را به دنبال داشته است، اما مهم‌ترین عامل عدم یکپارچگی سیاست‌گذاری در تهران، نظام روابط قدرت،

میزان و منبع متفاوت قدرت این نهادها است و از آنجا که قدرت نهادهای رسمی بیشتر ناشی از انتصاب از طرف دولت است، از این رو پیشنهاد می‌شود با تقویت نظام مدیریت شهری تهران شامل شهرداری و شورای شهر، انتقال قدرت از دولت و مجموعه سازمان‌ها و نهادهای آن به مدیریت شهری رخ دهد.

آنچه که مدیریت شهری را تضعیف می‌کند، اگرچه ظاهراً ناشی از شرح وظایف قانونی و اختیارات و منابع مادی و مالی آنها است اما در واقع محصول مستقیم عدم اعتماد دولت مرکزی به نهادهای محلی است. به نظر می‌رسد تا زمانی که این بی‌اعتمادی برطرف نشود، سایر برنامه‌ریزی‌ها در زمینه بهبود ساختاری مدیریت شهری، اصلاح قوانین و .. کمک چندانی به یکپارچگی سیاست‌گذاری شهری نمی‌کند.

فلسفه تشکیل شوراهای، چابک سازی دولت و واگذاری بخشی از وظایف دستگاه‌های دولتی به این نهاد مردم سالار است که این اقدام می‌تواند در حوزه ایجاد مدیریت یکپارچه شهری و واگذاری وظایف تصدی‌گری دستگاه‌های دولتی در امور مختلف به مدیریت شهری ظهور یابد.

## منابع

۱. برک پور، ناصر و اسدی، ایرج، ۱۳۹۰، مدیریت و حکمروایی شهری، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه هنر.
۲. پژوهان، موسی، ۱۳۹۵، چالش‌های استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۱۲۳.
۳. تاریخچه تهران، ۱۳۸۷، مؤسسه جغرافیایی و کارتوگرافی گیتاشناسی، ویرایش دوم.
۴. سعیدی، عباس سرپرست، ۱۳۸۸، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، تهران.
۵. کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، زهره، ۱۳۹۰، آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری، نشریه هنرهای زیبا معماری و شهرسازی، دوره ۳، شماره ۴۶.
۶. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید، ۱۳۸۳، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها: پیشنهاد و امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌های ایران، جلد پنجم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۷. کامروا، سید محمدعلی، ۱۳۹۱، شهرسازی معاصر ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم.
۸. میرعابدینی، زهره، ۱۳۸۸، مکان‌سنجی تحقق مدیریت یکپارچه شهری با تاکید بر سطح تصمیم‌گیری؛ نمونه موردی شهر تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی، تهران.
۹. نیومن، پیتر و اندی تورنلی، ۱۳۸۶، برنامه‌ریزی شهری در اروپا، رقابت بین‌المللی، نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی، ترجمه عارف اقوامی مقدم، آذرخش، تهران.
۱۰. ویسی، هادی، ۱۳۹۲، بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، فصلنامه جغرافیا و توسعه، شماره ۳۳.

12. Pattaon, m. (2011), Qualitive research and evaluation methods. Newbury park ca: sage publication Schwedler Hanns-Uve." Integrated Urban Governance." Metropolis, World Association of the Major Metropolises Senate Department for Urban Development, Berlin March 2011.

