

## تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلان شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری<sup>۱</sup>

علی خدشاهی

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

محمد تقی رهنمایی<sup>۲</sup>

دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه تهران، تهران، ایران

مهدی مدیری

دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه صنعتی مالک اشتر، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۶/۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۸/۳۰

### چکیده

شهر به عنوان کلیتی بهم پیوسته، به سازمانی مقتدر با مدیریتی یکپارچه نیازمند است. تعدد مدیریت و ناهماهنگی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی متولی امور شهری از چالش‌های مدیریت کلانشهری تهران است. توسعه و گسترش کانون‌های شهری اطراف کلانشهر تهران باعث به وجود آمدن برخی مشکلات در درون کلان شهر شده‌اند. هدف پژوهش حاضر ارائه راهبردهای مدیریتی کلان شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد. پژوهش حاضر کاربردی و روش آن توصیفی- تحلیلی است. جمع آوری داده‌ها با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی پیمایشی (توزیع پرسشنامه) است و برای تحلیل از تکنیک‌های SWOT و دلفی بهره‌گیری شده است. جامعه آماری ۳۰ نفر از کارشناسان خبره مباحث مدیریت شهری تهران انتخاب گردیده است. نتایج پژوهش بیانگر آن است که از مجموع ۴۵ عامل درونی و بیرونی تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه شهری کلان‌شهر تهران، مجموع امتیاز وزنی عوامل داخلی ۲/۶۷ و عوامل خارجی، ۲/۲۵ می‌باشد لذا باید جهت موفقیت در یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران راهبردهای بازنگری را به اجرا در آورد بدین صورت که نقاط ضعف درونی مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران را کاهش داده و نهایت بهره‌گیری را از فرصت‌های بیرونی به عمل آورد. برخی از راهبردهای بازنگری عبارتند از: حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمانهای دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری و همچنین واگذاری اختیار تهیه طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به نهادهای محلی.

**واژگان کلیدی:** مدیریت شهری- مدیریت یکپارچه شهری - منطقه کلان شهری - کلانشهر تهران- چالش‌های مدیریتی- مدل SWOT

۱. این مقاله برگرفته از مباحث رساله‌ی دکتری علی خدشاهی با عنوان «تبیین چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری» در سال ۱۳۹۷ با راهنمایی دکتر محمد تقی رهنمایی، در دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران است.

۲- (نویسنده مسئول) rahnamaie1323@yahoo.com

## مقدمه

امروزه با توجه به رشد و گسترش کالبدی، فضایی و جمعیتی و نیز تعدد و پیچیدگی مسائل و چالش‌های شهرها، نیاز به مدیریت یکپارچه شهری برای اداره امور عمومی شهرها بویژه برای کلانشهرها بیش از پیش روشن شده است (Server et al., 2017: 38). شهر یک مجموعه زنده است و این مجموعه زنده باید به صورت یکپارچه اداره شود. امکان ندارد که به قسمتی از آن رسیدگی گردد و قسمت‌های دیگر رها شود. اگر قسمتی از شهر توسط یک مجموعه و قسمت‌های دیگر توسط مجموعه دیگری مجزا و مستقل از یکدیگر اداره شود، این شهر به زودی می‌میرد و از بین می‌رود (Latifi, 2005: 11). تعدد موضوعات و سازمانهای دخیل در امر برنامه ریزی به دلیل پیچیدگی ذاتی شهرها، برنامه ریزان و سیاستگذاران شهری را ناگزیر به اتخاذ رویه برنامه ریزی واحد و یکپارچه جهت ایجاد هماهنگی بین اولویتها و نیازهای مختلف این مداخله کنندگان می‌نماید. امروزه بیش از گذشته این نکته مورد تأکید قرار گرفته که برنامه ریزی شهری کارآمد و مؤثر و یکپارچه در بین مؤسسات، نهادها و سازمانهای مسئول ضروری است. برقراری ارتباط مؤثر و کارا میان مداخله کنندگان گوناگون به کاهش مدت زمان لازم برای واکنش در مقابل اختلالات در سیستم و نظام شهری کمک خواهد کرد. برای ایجاد ساختاری جامع و یکپارچه باید ابعاد مختلف توسعه اقتصادی، حفاظت محیط زیست و ساختارهای اجتماعی به وسیله همه مداخله کنندگان و یا به عبارتی افراد، گروه‌ها، نهادها و سازمان‌های ذینفع در شهر به درستی درک شود (Kharlakhlo & Hosseini, 2006: 160). مدیریت شهری فراتر از ساختار و سازمان، به مجموعه نهادهای ذی‌ربط و ذی‌نفوذ در اداره شهر و چگونگی تعاملات این عناصر با یکدیگر اشاره دارد (Kazemian & Mir Abedini, 2012: 10). صاحب نظران، امروزه به این نتیجه رسیده‌اند که مشکل عمده مدیریت شهر و محیط پیرامون آن کمبود منابع مالی، انسانی یا تکنولوژی مدرن نیست بلکه پیش و بیش از همه مشکل اصلی در شیوه اداره این عوامل است (Sharif Zadegan & Kushki, 2013: 274). مدیریت یکپارچه شهری، با توجه به مسائل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در قالب یک الگوی مشخص، ضمن هدایت عناصر مختلف دخیل در حوزه مدیریت شهری، به ایجاد هماهنگی در بین آنها می‌پردازد و از دوباره کاری‌ها و طولانی شدن فرایند توسعه پایدار شهری و گرفتاری آن در پیچ و خم نظام بروکراسی حاکم جلوگیری می‌کند (Pourahmad et al. 2013: 33). ضرورت تحقق مدیریت یکپارچه شهری، از این جهت است که در شهرهای بزرگ، سالانه هزینه‌های زیادی به دلیل ناهماهنگی دستگاههای اجرایی، به شهروندان تحمیل می‌شود. یکی از نمونه‌های آشکار این ناهماهنگی‌ها، تداخل دو طرح عملیاتی از سوی دو نهاد متفاوت است که این امر منجر به اتلاف مقدار زیادی از منابع ملی و محلی می‌شود (Ebrahimi & Babbabi, 2016: 18)

یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری بویژه کلانشهر تهران، چندپارچگی مدیریت شهری و عدم هماهنگی بین سازمان‌ها در عرصه سیاست گذاری، تصمیم سازی، برنامه ریزی، اجرا و نظارت می‌باشد (Tavakoli Nia et al., 2015: 101). از حدود چهار دهه پیش عوامل مختلفی موجب توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود شده و به تدریج منطقه عملکردی یا مجموعه شهری تهران را شکل داده است. برخی از این عوامل عبارت‌اند از: افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به تهران، تصویب طرح جامع تهران و افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح و در نتیجه اسکان اقشار کم‌درآمد در اراضی

پیرامونی، اعمال محدودیت‌هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن. عوامل فوق موجب افزایش و پخش جمعیت و فعالیت و گسترش قلمرو منطقه کلان‌شهری تهران شده است (Akhundo et al., 2007: 6). علی‌رغم آنکه بیش از ۱۰۰ سال از برخورداری شهر تهران از نظام مدیریت شهری به سبک مدرن می‌گذرد، اما به دلیل غلبه رویکرد تمرکزطلبانه دولت در اداره شهرها، شهرداری‌ها و شوراهای هم‌چنان از جهت وظیفه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شهری از استقلال چندانی برخوردار نیستند؛ به تبع آن سیاست‌گذاری شهری و خصوصاً کلانشهر تهران دستخوش تفرقه‌های متعدد سیاستی شده است. از این رو ضرورت وجود مدیریت یکپارچه شهری در سال‌های اخیر بسیار مورد توجه مدیران و سیاست‌گذاران شهری قرار گرفته است (Mir Abedini, 2011: 28).

اکنون با درک پیامدهای فضایی و اقتصادی-اجتماعی توسعه کالبدی-فیزیکی کلانشهر تهران و انباشت جمعیت در این شهر، شاهد روند ظاهری کاهش هجوم اولیه جمعیت به تهران و محدودیت در گسترش کالبدی و فیزیکی این شهر می‌باشیم اما در همین حال رشد کالبدی-فیزیکی و انباشت جمعیت به شهرهای اقماری و پیرامون این شهر منتقل شده است که تشکیل قطب‌های جمعیتی در کرج، شهریار، شهر قدس و... پیامدهای آن است. شهر تهران که در ارائه خدمات، تسهیلات و شغل به تمامی تازه واردین و جمعیت در حال رشد ناتوان است، روز به روز متراکم شده و به حالت انفجاری نزدیک‌تر می‌شود. در مقابل شهرک‌ها و نقاط جمعیتی خودرو در جواب به ناتوانی شهرداری، رشد و گسترش می‌یابند. وجود این نقاط تجمع جمعیت، مشکلات را دامن زده است. با وجود رشد بی‌رویه و قارچ‌گونه کلان‌شهر تهران، به جرات می‌توان گفت سیستم مدیریتی حاکم بر این منطقه کلان‌شهری، رشد چندان ننموده و حتی با افزایش نهادهای متوالی این شهر، سطح خدمات ارائه‌شده تنزل یافته است (Azizi et al., 2012: 6). رشد سریع شهرنشینی کلانشهر تهران باعث توسعه این شهر به پیرامون و سرریز شدن جمعیت به کانون‌های شهری اطراف باعث ایجاد مشکلاتی از قبیل ساخت و سازهای شتابان و بی‌قواره و غیر قانونی و منجر به از بین رفتن زمین‌های حاصلخیز کشاورزی و تخریب منابع طبیعی و محیط زیست شده است. روابط عملکردی بین کلانشهر تهران و کانون‌های شهری اطراف منجر به تغییرات ساختار جمعیتی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی و شهرسازی و زیست محیطی شده و برخی مشکلات در درون کلان‌شهر تهران برگرفته از کانون‌های شهری پیرامون است. امروز مدیریت شهری در کلانشهر تهران وارث انباشتی از معضلات، انتظارات پاسخ داده نشده و اولویت‌های بر زمین مانده است و حرکت در این مسیر بدون همراهی، هماهنگی و یکپارچگی در نظام مدیریت شهری ممکن نیست. در همین راستا هدف اصلی این پژوهش شناسایی چالش‌های مدیریتی وارائه راهبرد برای کاهش برخی مشکلات درون کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری است. از این رو این پژوهش درصدد پاسخگویی به سؤالات زیر می‌باشد:

۱- نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران کدامند؟

۲- راهبردهای مؤثر برای کاهش چالش‌های مدیریتی کلان‌شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری کدامند؟  
پژوهش حاضر به لحاظ هدف کاربردی و به لحاظ روش تحقیق توصیفی-تحلیلی است. شیوه جمع‌آوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای و مطالعات میدانی از نوع پیمایشی (پرسشنامه) انجام شده است. جامعه آماری پژوهش را اساتید، کارشناسان و متخصصان حوزه مدیریت شهری کلانشهر تهران تشکیل داده است. که با استفاده از روش نمونه‌گیری

گوله برفی تعداد ۳۰ کارشناس انتخاب گردیده است. جهت تحلیل داده‌ها از تکنیک SWOT و دلفی استفاده شده است.

#### پیشینه تحقیق

سرور و همکاران (۱۳۹۵): در مقاله‌ای تحت عنوان «واکاوی عوامل مؤثر بر تحقق پذیری مدیریت یکپارچه شهری مطالعه موردی کلانشهر تهران» با تاکید بر روش تحلیل عاملی به این نتیجه رسیدند که به ترتیب مؤلفه‌های بسترهای قانونی، ضعف زیر ساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری، همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری، عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی مدخل همسطح و تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی موثرترین و تأثیر گذارترین عوامل در تحقق مدیریت یکپارچه کلانشهر تهران از دیدگاه مدیران شهری و کارشناسان شناسایی شدند (Server et al., 2016: 37-52). امانپور و سجادیان (۱۳۹۵): در مقاله تحت عنوان «مداقه‌ای آسیب شناسانه بر سازمان یابی فضایی مدیریت کلانشهری تهران منطبق بر رهیافت‌ها و رهنمودهای منبعث از آرمان مدیریت یکپارچه در کشور» نتایج آن بیانگر آن است کلانشهر تهران که وارث سیاست‌های تمرکز گرای یک نظام بسیط متمرکز نفتی است دارای تفرق‌های عملکردی، قوانین، تکثیر منافع، اجتماعی، سیاسی، کالبدی و فضایی و اکولوژیک می‌باشد؛ که لازم است در ابتدا ضمن کاهش تفرق‌های مذکور؛ سطح متناسبی از تمرکز زدایی سیاسی و مدیریتی و اقتدار لازم برای سیاستگذاری، برنامه ریزی و اجرا در سطح محلی ارائه و در نهایت از مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر استقرار حکمروایی خوب شهری و بهره‌گیری از راهبر گزینی استفاده گردد (Amanpour&Sajjadian, 2016 86-124). میر عابدینی و کاظمیان (۱۳۹۱): در مقاله تحت عنوان «شناسایی ابعاد و راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری با روش فراتلفیق» به این نتیجه رسید که بیشتر پژوهشگران اصلاح ساختار سازمانی و روابط عناصر ذیربط در مدیریت شهری و اصلاح بسترها و ابزارهای مرتبط با مدیریت شهری شامل قوانین و مقررات و توانمندی مالی شهرداری‌ها را در تحقق مدیریت یکپارچه شهری مؤثر دانسته‌اند (Mir Abedini 2012: 18-28). دانشپور و ابراهیم نیا (۱۳۹۶): در پژوهشی تحت عنوان «سیاست گذاری در بزرگ شهر تهران: واکاوی دوگانه یکپارچگی، غیر یکپارچگی» با روش تحلیل موضوعی به این نتیجه رسید که در بزرگ شهر تهران شکل نگرفتن توافق جمعی به تقابل عناصر غیر رسمی سیاستگذاری، آمیز گری انگاشت، سیاست گذاری یکپارچه با سیاست گذاری واحد و نیز قرار گرفتن تصمیم‌گیری در یک فرایند پیوسته برنامه ریزی، مهم‌ترین عوامل ایجاد کننده غیر یکپارچگی سیاست گذاری هستند (Zanpour&Ebrahimnia, 2017: 17-28).

هانس اووه اشودلر<sup>۱</sup> (۲۰۱۱): در مقاله خود با عنوان «حاکمیت یکپارچه شهری» باهدف؛ چگونگی حل کردن ناهمخوانی‌های فضایی و اجتماعی و چگونگی تثبیت و به دست آوردن رشد اقتصادی محلی، جامعیت درون بخشی و بین‌المللی و فرصت‌های شغلی جدید با رویکرد حاکمیت یکپارچه شهری مستلزم تغییرات در فعالیت و تنظیمات وزارتخانه است. این رویکرد به ورای همکاری بین سیاست‌ها می‌رود و بنابراین کار مشترک در میان بخش‌های مختلف را در برمی‌گیرد. این امر اشاره دارد هم به یکپارچگی افقی و هم به یکپارچگی بین حاکمیتی عمودی، شورا-

<sup>1</sup> Schwedler Hanns-Uve

مدیر شهر (نامتمرکز یکپارچه) به این نتیجه رسید که نمی‌توان رابطه یکسانی میان مشکلات و ابزار حل آن یافت و یک نسخه عمومی نوشت (Hans Öv Schödwlner, 2011). چاکاباراتی (۲۰۰۱) از دانشگاه دهلی نو هندوستان در مقاله‌ای با عنوان مدیریت شهری با تشریح مدیریت شهری و اصول آن، این عقیده را بیان می‌دارد که مدیریت یکپارچه شهری نگرشی است تئوریک و سیستمی در راستای پاسخگویی اجتماعی، انعطاف‌پذیری و کارآمد کردن سیستم مدیریت شهری که توان حل مسائل و مشکلات شهری با استفاده از تکنیکهای مدیریتی دارا می‌باشد (Chakabarati, 2001: 331-345). کوئن د واندلر<sup>۱</sup> (۲۰۰۸)؛ در مقاله خود با عنوان رویکردهای یکپارچه به طراحی و برنامه‌ریزی شهری باهدف؛ اهمیت مدیریت شهری برای توسعه شهری پایدار، مفاهیم و مدل‌هایی که برای مفهوم‌سازی شهر به‌عنوان یک کلیت پایدار ضروری است، ترسیم خطوط عمل موردنیاز در جهت توسعه شهری پایدار، و تعریف او از مدیریت یکپارچه مدیریت هماهنگ در اداره چگونگی مصرف منابع طبیعی به‌منظور پایداری شهر در یک چهارچوب هماهنگ به‌منظور کاهش هزینه‌های جاری، ایجاد فضاها و تحرک مردمی، با ترکیب مدل‌های مختلف، سه مدل نهایی: الف) درون‌شهری ب) مدل شهر چند جزئی ج) شهر فیبری (رشته‌ای) ارائه کرد (Coen de Wonderland, 2008). در باره سایر تحقیقات و مطالعات داخلی و خارجی می‌توان به مطالعاتی مانند مطالعه آخوند (۱۳۸۶)، اسدی (۱۳۹۵)، برک پور (۱۳۸۸)، پرهیزگار و کاظمیان (۱۳۸۴)، محمدی (۱۳۸۷)، پژوهان (۱۳۹۵)، رضانی (۱۳۹۳)، صرافی (۱۳۸۳)، عزیززی و همکاران (۱۳۹۱)، غمامی (۱۳۸۶)، حسین پور (۱۳۹۰)، کلاسون و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۰۹)، ریدن<sup>۳</sup> (۲۰۰۸)، چاکرابتی<sup>۴</sup> (۲۰۰۱)، سی بایرد<sup>۵</sup> (۲۰۰۹)، مک گیل<sup>۶</sup> (۲۰۰۱) و... اشاره کرد.

### مبانی نظری پژوهش

شهر عرصه‌ای است اجتماعی در قلمرو عرصه‌های طبیعی یک واحد جغرافیایی که در آن شاخص‌های حیاتی و عملکردهای زیستی انسان به شکل تبلور یافته و نظام مند نمود می‌یابد (Rahnamaei & Shah Hosseini, 2005: 10). شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگیهای خاص خود است. به طوریکه اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال دارند، در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار است، و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود به شمار می‌آید (Rahnamaei, 2008: 56). در طبقه‌بندی عمومی انواع سیستم‌ها، شهرها به‌عنوان یکی از سیستم‌های اقتصادی - اجتماعی، جزء پیچیده‌ترین سیستم‌ها به شمار می‌روند (Boulding, 1956).

مدیریت شهری تلاشی است، برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر. مدیریت شهری

<sup>1</sup> Wandeler, Koen

<sup>2</sup> Claesson A. et al

<sup>3</sup> Rydén Lars

<sup>4</sup> Chakrabarty, B.K

<sup>5</sup> Baird, Ronald C

<sup>6</sup> McGill, Ronald

مدرن عبارت است از فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق قابلیت توسعه اقتصادی پایدار تدوین شود (Berkpour&Asadi, 2009: 79). مدیریت شهری به‌مثابه یک سازمان، از پیچیدگی بالایی برخوردار است. علت این پیچیدگی، تأثیرپذیری گسترده و اجتناب‌ناپذیر از ویژگی‌های محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. در واقع مدیریت شهری، دارای ابعاد مختلف اجتماعی-سیاسی، اقتصادی و کالبدی است و می‌باید تمام این ابعاد را تحت پوشش کارآمد خود داشته باشد (Kazemian&Saeid Rezvani, 2002: 171). مدیریت شهری یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزاء رسمی و غیررسمی مؤثر و ذی ربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری باهدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه است. به بیان دیگر، مدیریت شهری یک نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعات و پدیده‌های گسترده و متنوع شهرنشینی است که طبیعتاً از شرایط عمومی محیط اجتماعی خود تأثیر می‌پذیرد و خود را با امکانات بالقوه و بالفعل و محدودیت‌های ناشی از آن هماهنگ و منطبق می‌کند هدف مدیریت شهری اطمینان از این امر است که اجزای سیستم به‌گونه‌ای 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 (Ramezani Farokhod, 2014: 5). نتیجه مطالعات و تحقیقات انجام شده در خصوص مدیریت کلانشهرها موید این نکته است که یک شیوه واحد برای اداره کلانشهرها در سطح جهان وجود ندارد و این امر به عوامل مختلفی از جمله روابط قدرت و سیستم سیاسی کشور، فرهنگ ملی و منطقه‌ای و ... بستگی دارد. همچنین، با توجه به تعاریف مختلفی که از کلانشهر وجود دارد و هر کشور تعریف خاص خود را دارا می‌باشد، نمی‌توان یک روال واحد برای اداره این بخش از تقسیمات کشوری در تمام کشورها قائل شد.

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 موردنظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها است. بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کار آیی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به شدت مورد سؤال و تشکیک است. در همین چارچوب، جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری ضرورتی اصولی است (Kazemian&Saeid Rezvani, 2004: 16). مک‌گیل بر یکپارچه‌سازی مقررات سازمانی برای رسیدن به مدیریت شهری مطلوب تأکید می‌نماید. او سه بعد کلیدی را به‌عنوان اجزای سازنده مفهوم و رویکرد مدیریت شهری می‌داند. این سه بعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به‌عنوان رویکردی کل‌نگر می‌گردد، در قالب سه حوزه مداخله و تغییر تعریف می‌شود که باید در هر سه به‌نوعی یکپارچه‌سازی پرداخت تا مدیریت شهری کل‌نگر تحقق یابد. این سه حوزه عبارت از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی است (McGill, 1998: 463-471). مدیریت یکپارچه شهری، یکپارچه‌سازی سیاستی و حکومت شهری یکپارچه، گویای این است که سامانه برنامه‌ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت

پدیده‌هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد، بدون جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل مختلف، هدایت کند (Burkupour&Asadi 2009: 178). در مجموع می‌توان اظهار نمود که در زمینه ضرورت یکپارچگی فرآیند مدیریت شهری، بین اندیشمندان و صاحب‌نظران این رشته اتفاق نظر وجود دارد و نویسندگان مختلفی سعی کرده‌اند مدل‌هایی را برای این یکپارچگی ارائه کنند. اما، این پیشنهادها باهم تفاوت‌هایی دارند؛ به‌طور مثال، برخی از این پیشنهادها به یکپارچه کردن وظایف مدیریتی اشاره دارد و برخی دیگر به یکپارچه کردن زمینه‌های مختلف کاری نظیر برنامه ریزی شهری، جغرافیا و... توجه دارند و برخی دیگر به یکپارچه کردن روابط نهادهای اثرگذار چون شورای شهر، حکومت مرکزی و حکومت محلی پرداخته‌اند (Mir Abedini 2009: 41 quoted from McGill, 2001, Chakrabarty, 2001). می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت 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.

جدول (۱) - تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تأکید بر یکپارچگی

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تأکید بر یکپارچگی
چارچیل	۱۹۸۵	با تأکید بر ایده پیچیدگی فزاینده، معتقد است که مدیریت شهری تنها به کنترل سیستم شهر اشاره ندارد، بلکه به روابط رفتاری و فرآیندی فعالان بی‌شمار و تعاملات ساکنان با یکدیگر و با حکومت و با اداره‌کنندگان شهر نیز مربوط است.
بیکر	۱۹۸۹	به دلیل پاسخ ساده‌ای که ساختارهای بخشی به طبیعت شدید پیچیده شهرهای به سرعت در حال رشد می‌دهند، لازم است مدیریت شهری دید وسیع‌تری نسبت به مسائل داشته باشد.
اشترن	۱۹۹۳	هرگونه مداخله در سیستم مدیریت شهری باید با رویکرد فراگیر و یکپارچه اتفاق بیفتد. رویکرد مطالعه شهر و سیاست‌گذاری شهری باید منعکس‌کننده تفاوت و تنوع موجود در شهرها باشد.
مک گیل	۱۹۹۸	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 اعلام‌شده رسمی و لازم‌الاجرا و توانایی عملیاتی موجود مدیریت شهری تطابق وجود دارد.
شایر جیما	۱۹۹۸	مهم‌ترین وظیفه مدیریت شهری، پاسخگویی اثربخش به مشکلات و مباحث منفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان‌های دولتی و سایر بازیگران به‌منظور توانمند کردن آن‌ها در انجام وظایفشان در فرآیند مدیریت شهر است.
چاکر ابارتی	۲۰۰۱	با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن نبود اطمینان و پویایی‌های محیط شهری، می‌توان به عدالت در حل و رفع منافع پیچیده و ذینفعان متعدد دست یافت.
استوارت	۲۰۰۵	برای دستیابی به کارایی، برابری، مشارکت، پاسخگویی مدیران و امنیت شهر در فرآیندهای مدیریت یک شهر، حکمروایی شایسته شهری پیشنهاد مناسبی است.
دیگ	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.
دیگ به نقل از کلینک و براستا	۲۰۰۶	مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرآیند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می‌شود.

(Source: Kazemian & Mir Abedini 2011, 29)

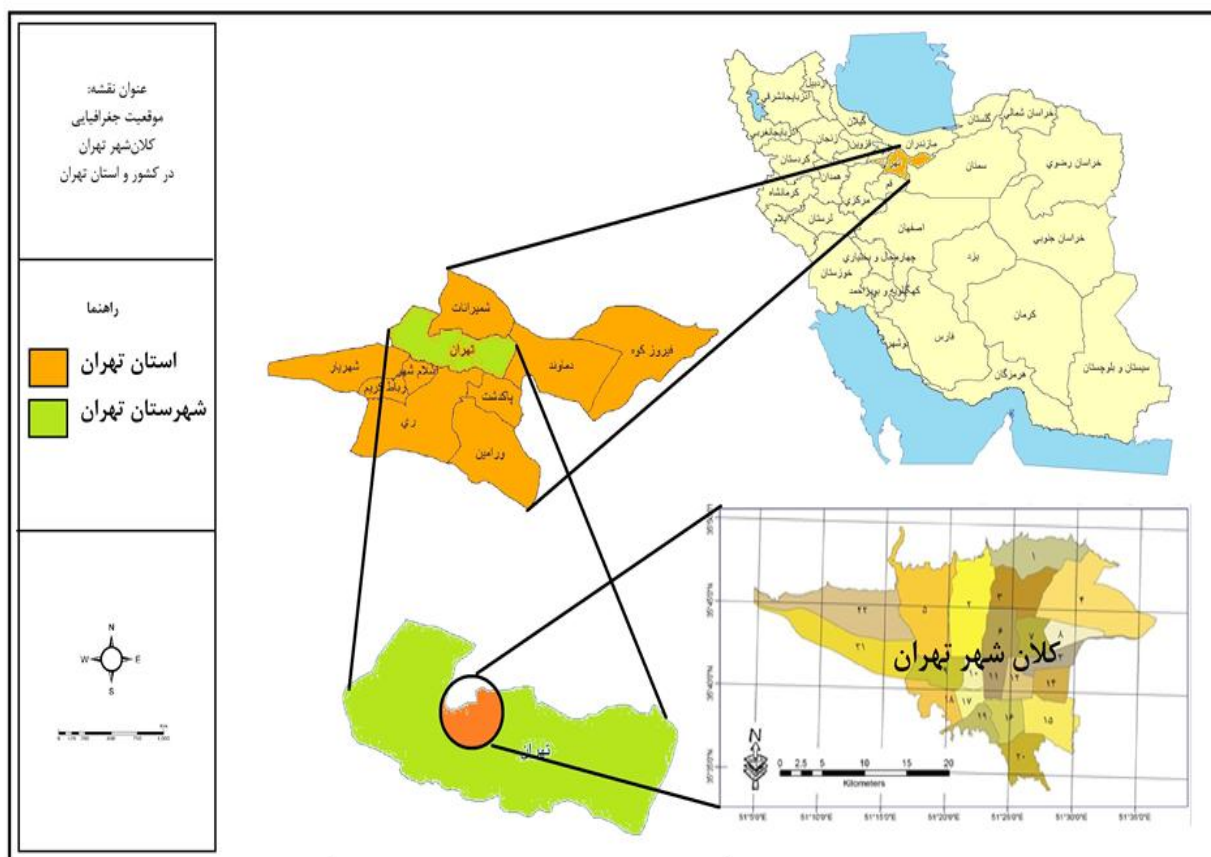
عوامل مؤثر بر عدم یکپارچگی مدیریت شهری: ۱- تفرق برنامه‌ریزی سیاستی که به معنای نبود وجود راهبرد یا سیاست یکپارچه افقی و عمودی در برنامه‌ریزی شهر است. منظور از یکپارچگی سیاستی عمودی، راهبردهای یکپارچه در لایه‌هایی چون سیاست‌های ملی، منطق‌های، خرد منطق‌های و محلی است؛ سیاست‌های افقی نیز به معنای آن است که بخش‌های مختلفی چون محیط‌زیست، حمل و نقل یا اقتصاد شهری و... در کنار هم و در پیوند باهم راهبرد شهری واحدی را به اجرا برسانند. در هر دو حوزه سیاستی افقی و عمودی باید راهبردهای هر سطح برای سطوح پایین دست چارچوب تصمیم‌گیری مشخصی فراهم کند تا بتوان از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم صحبت کرد. ۲- تفرق

عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص مانند محدوده شهر یا شهرداری، برنامه ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیت محلی دارند، بین چند نهاد، سازمان و هیئت تقسیم شده است. ۳- تفرق قلمرویی به معنای منطقه بندی شهری متفاوت سازمان‌های ذی‌ربط نظیر مناطق شهرداری، سازمان آب، نیرو، مخابرات و ... در ارائه خدمات شهری است. خلاً قلمرویی و تداخل قلمرویی از نشانه‌های تفرق قلمرویی است و به دلیل تعدد سازمان‌های ذی‌ربط مذکور و چگونگی تقسیم وظایف ارائه خدمات شهری میان آن‌ها اتفاق می‌افتد. ۴- تفرق حکومتی / سیاسی در سطح مناطق کلان‌شهری به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل در درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی است به نحوی که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل مناطق کلان‌شهری وجود ندارد (Burk Pour & Asadi, 2009: 115).

#### شناخت محدوده مورد مطالعه

کلانشهر تهران از نظر جغرافیایی در ۵۱ درجه و ۶ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۸ دقیقه طول شرقی و ۳۵ درجه و ۳۴ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۵۱ دقیقه عرض شمالی قرار گرفته است و ارتفاع آن از سطح آب‌های آزاد بین ۱۸۰۰ متر در شمال تا ۱۲۰۰ متر در مرکز و ۱۰۵۰ متر در جنوب متغیر است. برای مثال، ارتفاع در میدان تجریش، در شمال شهر حدود ۱۳۰۰ متر و در میدان راه‌آهن که ۱۵ کیلومتر پایین‌تر است، ۱۱۰۰ متر است. از دید ناهمواری‌های طبیعی، تهران به دو ناحیه کوهپایه‌ای و دشتی تقسیم می‌شود. تهران در میان دو وادی کوه و کویر در دامنه‌های جنوب رشته کوه البرز گسترده شده است. از جنوب به کوه‌های ری و بی بی شهربانو و دشت‌های هموارشهریار و ورامین و از شمال توسط کوهستان محصور شده است. مشخصه اصلی زمین شناسی تهران قرار گرفتن آن بین توده عظیم رشته کوه عظیم و فلات ایران است. مهم‌ترین نمود این مسئله وجود گسل‌های فعالی چون گسل مشاء، گسل شمال تهران و گسل ری است که موجب شده همواره زمین لرزه‌های خفیف و نامحسوسی در محل این گسل‌ها به وقوع بپیوندد. شهر تهران از نظر زمین لرزه جزء مناطق پرزبان به‌شمار می‌آید. تهران را می‌توان به سه منطقه طبیعی تقسیم کرد. ۱- کوه‌های شمالی: بلندترین نقطه این کوه‌ها قله توچال به ارتفاع ۳۹۳۳ است. ۲- دامنه کوه‌ها: این منطقه شامل قسمت‌های شمالی شهر مانند اوین، درکه، نیاوران، حصارک و سوهانک می‌شود. ۳- دشت جنوبی: بخش اعظم شهر در این دشت قرار گرفته و شیب ملایمی از شمال به جنوب دارد. شهر تهران، به طور پیوسته در معرض خطر سیل قرار دارد. از دلایل اصلی این موضوع، می‌توان اختلاف ارتفاع زیاد، شرایط اقلیمی خاص، وجود رودخانه‌های فراوان مانند رود کرج، رود دربند، رود چیتگر و مسیل‌های متعدد و قرارگرفتن شهر تهران در پای کوه را نام برد. همچنین در شهر تهران، ۱۲ حوزه آبریز بالادست مسلط بر آب و ۱۴ کیلومتر نوار مولد سیل از دارآباد تا غرب دره فرحزاد وجود دارد. آب و هوا تهران متأثر از کوهستان در شمال و دشت در جنوب است. مهم‌ترین منبع بارش بادهای مرطوب مدیترانه‌ای و اطلسی هستند که از سمت غرب می‌وزند (Sasan Pour, 2011: 168-180).

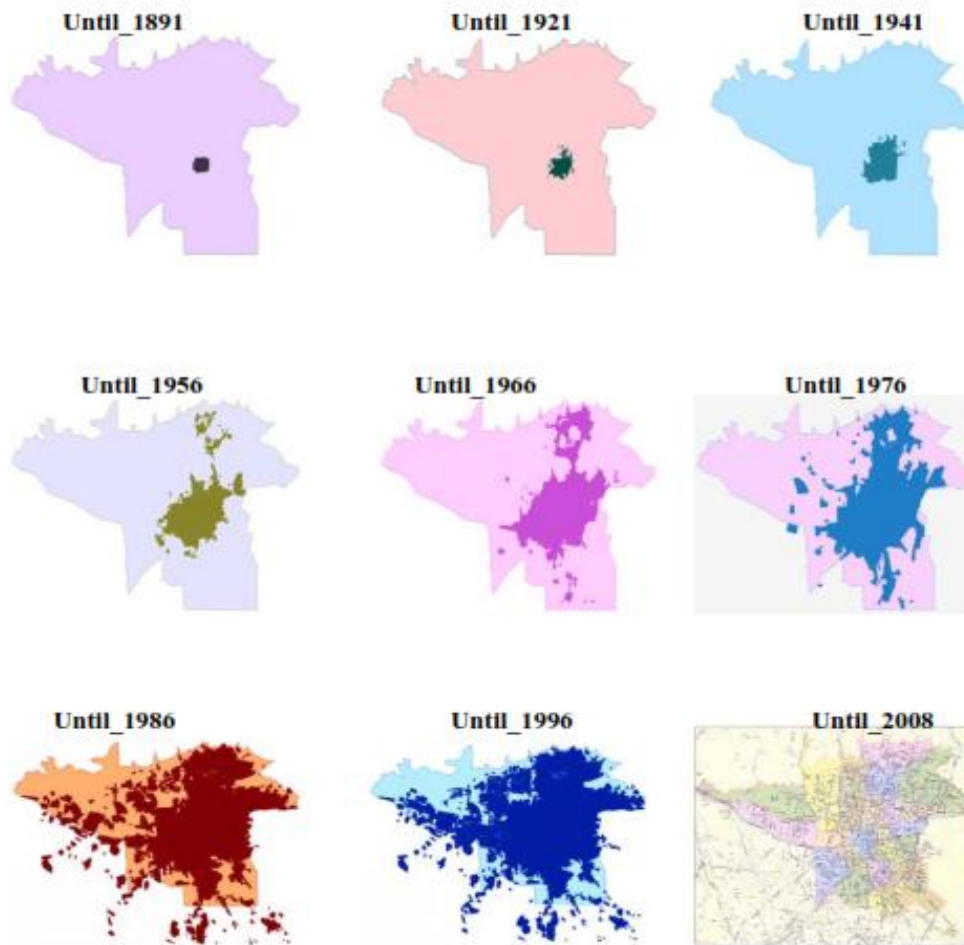




شکل شماره ۱- نقشه موقعیت جغرافیایی کلان‌شهر تهران در استان تهران و کشور

Source: Research Findings

کلانشهر تهران، بزرگ‌ترین شهر و مرکز استان تهران است. جمعیت شهر تهران طبق سرشماری سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۸,۶۹۳,۷۰۶ نفر و مساحت ۵۷۴ کیلومتر مربع است. تهران تا پیش از بنیان‌گذاری سلسله قاجار و برگزیده شدن به عنوان پایتخت ایران، شهری کوچک با ۱۵,۰۰۰ تن جمعیت در سال ۱۱۶۴ بود. در سرشماری سال ۱۲۶۴ جمعیت تهران ۱۴۷,۲۰۶ نفر اعلام شد. بر اساس نخستین سرشماری رسمی که در سال ۱۳۳۵ انجام گرفت، این شهر با ۱,۵۶۰,۹۳۴ تن جمعیت، پرجمعیت‌ترین شهر ایران بوده است. و توزیع جمعیت در مناطق دارای پراکندگی بسیاری است. زبان اصلی مردم تهران و استان تهران، فارسی است. تهران علاوه بر این‌که مرکز سیاسی کشور است، مهم‌ترین قطب اقتصادی آن نیز است. با این‌که تنها ۱۱ درصد جمعیت کشور در تهران زندگی می‌کنند، حدود ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی ایران مربوط به این شهر است تهران با جمعیتی حدود ۹ میلیون و مساحتی حدود ۵۷۴ کیلومتر مربع، تولید ناخالص داخلی برابر ۸۸ میلیارد دلار دارد. بخش خدمات سهمی ۷۸ درصدی در تولید ناخالص داخلی تهران دارد و پس از آن به ترتیب بخش‌های صنعت (۱۴ درصد) و کشاورزی (۸ درصد) قرار دارند. ساختار اداری ایران در تهران متمرکز شده است (Sasan Pour, 2011: 192-194). می‌توان ادوار توسعه فضایی کلانشهر تهران را به شرح ذیل مطرح نمود: شکل‌گیری تهران قدیم (۱۹۲۰ - ۱۸۹۱) - نوسازی شهر تهران (۱۹۶۱-۱۹۲۱) - تکوین مادرشهر تهران از (۱۹۹۱-۱۹۶۲) - تکوین مجموعه شهری تهران (۲۰۰۸ - ۱۹۹۲). در تصاویر ذیل روند تحولات فضایی کلانشهر تهران طی سالهای ۲۰۰۸-۱۸۹۱ به وضوح قابل رویت می‌باشد (شکل ۲).



شکل ۲ - نقشه روند تحولات فضایی کلانشهر تهران طی سالهای ۱۸۹۱-۲۰۰۸

Source: Rajabi, Safaven, 2009: 61

تهران به ۲۲ منطقه، ۱۳۴ ناحیه (شامل ری و تجریش) و ۳۷۴ محله تقسیم شده است. پیشینه شکوفائی تهران به سال ۱۷۷۸ م هنگامی که آغا محمد خان قاجار آن را به پایتختی برگزید، بازمی‌گردد. تهران به‌عنوان پایتخت ایران، هنگام شکل‌گیری مساحتی حدود ۳ کیلومتر مربع داشت. تغییرات سیاسی و افزایش جمعیت، شهر را دستخوش دگرگونی منطقه‌ای کرد و مساحت آن افزایش یافت؛ به طوری که در سال ۱۳۴۷، نخستین طرح جامع شهر تهران ابلاغ شد که در آن مساحت شهر با افزایشی خیره‌کننده به ۱۸۱ کیلومتر مربع رسید. تهران با این مساحت به ۱۲ منطقه تقسیم شده بود. پس از انقلاب ۱۳۵۷، تعداد مناطق تهران به ۲۰ منطقه افزایش یافت. در ابتدای دهه ۷۰ و پس از بررسی‌های دوباره غرب شهر تهران، چهار منطقه تازه ۹، ۵، ۲۰ و ۲۱ ایجاد شدند و تعداد مناطق تهران به ۲۲ منطقه افزایش یافت. منطقه عملکردی تهران شامل شهرهای موجود در مجموعه شهری تهران، جمعیتی بالغ بر ۱۳ میلیون نفر دارد و مساحتی نزدیک به ۱۶۰۰۰ کیلومتر مربع را پوشش می‌دهد.

در این پهنه وسیع شهری قلمروهای مدیریتی و حکومتی بسیاری وجود دارد. افزایش قلمروهای حکومتی و مدیریتی از ۵۹ به ۱۶۸ قلمرو در چهار دهه اخیر نشانگر افزایش تفرق سیاسی در نظام اداره و حاکمیت منطقه کلانشهری

است بدون اینکه تدبیری برای ایجاد سازو کارهای هماهنگی و همکاری بین نهادی و بین قلمرویی ایجاد شده باشد (Burkupour&Asadi, 2009: 246).

### تجزیه و تحلیل یافته‌ها تحقیق

تجزیه و تحلیل و ارائه راهبرد بر اساس مدل SWOT انجام می‌گردد. مدل SWOT یکی از ابزارهای استراتژیک تطابق نقاط قوت و ضعف درون سیستمی با فرصت‌ها و تهدیدات برون سیستمی است. این مدل تحلیل سیستماتیکی را برای شناسایی عوامل و انتخاب استراتژی که بهترین تطابق میان آن‌ها را ایجاد می‌نماید، ارائه می‌دهد. از دیدگاه این مدل یک استراتژی مناسب قوت‌ها و فرصت‌ها را به حداکثر و ضعف‌ها و تهدیدها را به حداقل ممکن می‌رساند.

برای تهیه و ساخت جدولی از عوامل درونی و بیرونی و مشخص نمودن عوامل مؤثر بر تشدید چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران و همچنین تحلیل آن باید مراحل زیر را انجام داد در جدول شماره ۲ عوامل داخلی و جدول شماره ۳ عوامل خارجی، مهم‌ترین قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای فرا روی سیستم را نام می‌بریم. که در این پژوهش ۱۱ عامل به عنوان نقاط قوت، ۱۱ عامل به عنوان نقاط ضعف و همچنین ۱۲ عامل به عنوان فرصت‌ها و ۱۱ عامل به عنوان تهدیدهای فرا روی برنامه‌ریزی راهبردی چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری شناسایی شده‌اند. در ستون دو (ضریب اولیه)، به هر یک از این عوامل و بر اساس اثر احتمالی آن‌ها بر موقعیت استراتژیک فعلی سیستم، وزنی از پنج (مهم‌ترین) تا یک (بی‌اهمیت‌ترین) داده شده است. هرچقدر وزن بیشتر باشد، تأثیر بر موقعیت کنونی و آینده آن سیستم بیشتر خواهد بود. در این پژوهش میزان وزن عوامل با بهره‌گیری از روش دلفی و به وسیله مدیران حوزه شهری و اساتید دانشگاه، تعیین شده است. در ستون سوم، ضریب ثانویه و یا وزن هر کدام از عوامل مشخص شده است. در ستون چهارم (رتبه بندی)، به هر عامل و بر اساس اهمیت و موقعیت کنونی عوامل، به آن عامل خاص رتبه‌ای از ۴ (بسیار خوب) تا ۱ (بسیار ضعیف)، داده شده است، جهت رتبه‌بندی نیز از روش دلفی بهره‌گیری شده است. در ستون پنجم (امتیاز وزنی)، وزن در درجه هر عامل ضرب گردیده تا به این وسیله امتیاز وزنی آن به دست آید، سپس همه امتیازهای وزنی عوامل خارجی و داخلی جداگانه جمع زده شده‌اند تا مجموع امتیاز نهایی عوامل خارجی و داخلی به دست آید جدول (۲) برای عوامل داخلی و جدول (۳) برای عوامل خارجی. جدول (۲) بیانگر آن است که از میان ۱۱ عامل چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران، عامل شکل‌گیری شورای شهر بعنوان رابط بین شهروندان و مدیران شهری با امتیاز وزنی (۰/۰۹۹۸) به عنوان مهم‌ترین نقطه قوت و پس از آن عوامل: نظارت شهرداری تهران بر هر گونه صدور پروانه برای ساخت و ساز در پیرامون کلانشهر تهران (۰/۰۹۹۰) و نظارت مدیران شهری بر ساخت و سازهای جدید برای کاهش آسیب رساندن به محیط زیست با امتیاز وزنی (۰/۰۹۵۸) به ترتیب قرار گرفته‌اند و همچنین از میان ۱۱ عامل ضعف، عوامل تفرق در مدیریت تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و اجرا خدمات امور شهری بین سازمان‌های کلانشهر با امتیاز وزنی (۰/۲۱۳)، ناکارآمدی قوانین حقوقی و رواج بی ضابطه ساخت و ساز به صورت بلند مرتبه سازی و یا ساخت و ساز در پیرامون با امتیاز وزنی (۰/۱۵۷) و نهادینه نشدن نظام و شیوه‌های مدیریت شورایی در شهر تهران با امتیاز وزنی (۰/۱۵۶) به ترتیب در جایگاه اول تا سوم مهم‌ترین نقاط ضعف قرار گرفته‌اند.

جدول (۲) - ماتریس عوامل داخلی مؤثر بر ایجاد مدیریت یکپارچه در کلانشهری تهران

عوامل داخلی (IFE): نقاط قوت (S) و نقاط ضعف (W)	ضریب اولیه	ضریب ثانویه (وزن)	رتبه	امتیاز وزنی
S <sub>۱</sub> : نظارت مدیران شهری بر ساخت و سازهای جدید برای کاهش آسیب رساندن به محیط زیست	۱۲۲	۰/۰۴۷۹	۲	۰/۰۹۵۸
S <sub>۲</sub> : وجود تعدادی زیادی نیروی انسانی ماهر و متخصص شهری	۱۰۷	۰/۰۴۲۰	۳	۰/۱۲۶
S <sub>۳</sub> : وجود منابع بالقوه برای ایجاد درآمد پایدار شهری	۱۰۷	۰/۰۴۲۰	۲	۰/۰۸۴۰
S <sub>۴</sub> : وجود ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلانشهری تهران به دلیل انطباق نسبی آن با استان تهران	۱۱۲	۰/۰۴۴۰	۲	۰/۰۸۸۰
S <sub>۵</sub> : پتانسیل اقتصادی همچون کارخانه‌ها، و کارگاه‌ها و بخش فعال خدمات در تهران و کانون شهری اطراف	۷۸	۰/۰۳۰۶	۲	۰/۰۶۱۲
S <sub>۶</sub> : نظارت شهرداری تهران بر هر گونه صدور پروانه برای ساخت و ساز در پیرامون کلانشهر تهران	۱۲۶	۰/۰۴۹۵	۲	۰/۰۹۹۰
S <sub>۷</sub> : فعالیت بخش خصوصی و سرمایه گذاری اقتصادی در کلان شهر تهران و کانون‌های شهری اطراف	۷۳	۰/۰۲۸۶	۲	۰/۰۵۷۳
S <sub>۸</sub> : شکل گیری شورای شهر بعنوان رابط بین شهروندان و مدیران شهری	۱۲۷	۰/۰۴۹۹	۲	۰/۰۹۹۸
S <sub>۹</sub> : تمرکز بخش عظیمی از سرمایه انسانی، اجتماعی، اقتصادی در کلانشهر تهران و کانون‌های شهری اطراف	۷۴	۰/۰۲۹۰	۳	۰/۰۸۷۲
S <sub>۱۰</sub> : توجه به بازنگری و بازخورد در طرح‌های شهری	۹۱	۰/۰۳۵۷	۲	۰/۰۷۱۵
S <sub>۱۱</sub> : یکپارچگی و پیوستگی بین ساختارهای سلسله مراتبی سطح بالا تا محلی مدیریت	۱۱۳	۰/۰۴۴۴	۲	۰/۰۸۸۸
جمع	۱۱۳۰	۰/۴۴		
W <sub>۱</sub> : ناکارآمدی قوانین حقوقی و رواج بی ضابطه ساخت و ساز به صورت بلند مرتبه سازی و یا ساخت و ساز در پیرامون	۱۳۴	۰/۰۵۲۶	۳	۰/۱۵۷
W <sub>۲</sub> : نهادینه نشدن نظام و شیوه‌های مدیریت شورایی در شهر تهران	۱۳۳	۰/۰۵۲۲	۳	۰/۱۵۶
W <sub>۳</sub> : از بین رفتن منابع طبیعی و اراضی کشاورزی پیرامون کلانشهر تهران به علت تعدد مراجع تصمیم گیر	۱۳۱	۰/۰۵۱۴	۳	۰/۱۵۴
W <sub>۴</sub> : عدم اقتدار مدیریت شهری تهران برای نظارت در ساخت و سازهای پیرامون کلانشهر تهران	۱۳۱	۰/۰۵۱۴	۳	۰/۱۵۴
W <sub>۵</sub> : نابرابری میان مرکز و پیرامون (عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری تهران و کانون‌های شهری اطراف)	۱۱۳	۰/۰۴۴۴	۳	۰/۱۳۳
W <sub>۶</sub> : نقش دولت در افزایش چالش‌های مدیریتی کلانشهری تهران	۱۲۶	۰/۰۴۹۵	۳	۰/۱۴۸
W <sub>۷</sub> : وابستگی شدید شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار و ناسالم و درآمدهای ناشی از ساخت و ساز	۱۲۴	۰/۰۴۸۷	۳	۰/۱۴۶
W <sub>۸</sub> : ضعف ساز و کار برای مشارکت عمومی در تصمیم گیری، اجرا و نظارت پروژه‌های کلانشهری	۱۲۹	۰/۰۵۰۶	۲	۰/۱۰۱
W <sub>۹</sub> : وجود نگاه اقتصادی و تجاری مدیران، مسئولین و مردم به محدوده‌های حریم کلانشهر تهران	۱۳۰	۰/۰۵۱۰	۳	۰/۱۵۳
W <sub>۱۰</sub> : وجود قدرت‌های پنهان در امور تصمیم گیری و تصمیم سازی مدیریت کلانشهر تهران	۱۲۸	۰/۰۵۰۲	۴	۰/۲۰۱
W <sub>۱۱</sub> : تفرق در مدیریت تصمیم گیری و سیاستگذاری و اجرا خدمات امور شهری بین سازمان‌های کلانشهر	۱۳۶	۰/۰۵۳۴	۴	۰/۲۱۳
جمع	۱۴۱۵	۰/۵۶		
جمع عوامل داخلی	۲۵۴۵	۱		۲/۶۷

Source: Field Studies of Writer, 2018

در جدول (۳) نیز که به تحلیل عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران پرداخته شده است، عوامل تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن با امتیاز وزنی (۰/۰۴۸۷)، تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری با امتیاز وزنی (۰/۰۴۶۵) و ظرفیت اقتصادی مناسب

منطقه کلانشهر تهران برای تأمین منابع درآمدی مدیریت منطقه با امتیاز وزنی (۰/۰۴۵۴) به ترتیب به عنوان مهم‌ترین فرصت‌ها و عوامل، تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت منطقه شهری تهران با امتیاز وزنی (۰/۰۴۸۴)، تعدد در نظام تصمیم‌گیری مدیریت حریم پیرامون کلانشهر تهران با امتیاز وزنی (۰/۰۴۶۹) و عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکز زدایی از کلانشهر و کاستن از حجم دولت با امتیاز وزنی (۰/۰۴۶۵) به ترتیب به عنوان مهم‌ترین تهدیدهای یکپارچگی فراروی مدیریت کلانشهر تهران است بیان شده‌اند.

جدول (۳) - ماتریس عوامل خارجی مؤثر بر ایجاد مدیریت یکپارچه در کلانشهری تهران

امتیاز وزنی	رتبه	ضریب ثانویه (وزن)	ضریب اولیه	عوامل خارجی (EFE): فرصت‌ها (O) و تهدیدها (T)
۰/۰۸۶۵	۲	۰/۰۴۳۲	۱۱۸	O <sub>۱</sub> : توجه برخی از اسناد برنامه‌ای و قانونی کشور به موضوع مجموعه‌های شهری
۰/۰۸۶۵	۲	۰/۰۴۳۲	۱۱۸	O <sub>۲</sub> : وجود سوابق و تجارب گسترده جهانی در حوزه مدیریت مناطق کلانشهری
۰/۰۸۸۷	۲	۰/۰۴۴۳	۱۲۱	O <sub>۳</sub> : رعایت ساخت و ساز در کلانشهر تهران پیرامون آن و کانون‌های شهری اطراف بدلیل ساختار نظارت و کنترل
۰/۰۷۳۳	۲	۰/۰۳۶۶	۱۰۰	O <sub>۴</sub> : استفاده از پتانسیل فضای باز اطراف کانون‌های شهری پیرامون تهران برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی و خدمات اجتماعی
۰/۱۳۵	۳	۰/۰۴۵۱	۱۲۳	O <sub>۵</sub> : تاکید اسناد رسمی قانونی و برنامه‌ای کشور بر تمرکز زدایی اداری از کلانشهر تهران
۰/۰۸۸۰	۲	۰/۰۴۴۰	۱۲۰	O <sub>۶</sub> : تاکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردم در قالب شوراهای به عنوان ارگان تصمیم‌گیری
۰/۰۹۷۵	۲	۰/۰۴۸۷	۱۳۳	O <sub>۷</sub> : تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن
۰/۰۹۲۴	۲	۰/۰۴۶۲	۱۲۶	O <sub>۸</sub> : شکل‌گیری اجماع میان متخصصان و سیاستگذاران مبنی بر ضرورت مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران و منطقه شهری
۰/۱۳۶	۳	۰/۰۴۵۴	۱۲۴	O <sub>۹</sub> : ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلانشهر تهران برای تأمین منابع درآمدی مدیریت منطقه
۰/۰۸۸۰	۲	۰/۰۴۴۰	۱۲۰	O <sub>۱۰</sub> : افزایش نسبی مشارکت مردم در انواع تصمیم‌سازی‌ها
۰/۰۹۳۱	۲	۰/۰۴۶۵	۱۲۷	O <sub>۱۱</sub> : تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری
۰/۰۶۶۷	۲	۰/۰۳۳۳	۹۱	O <sub>۱۲</sub> : آشنایی نسبی کارشناسان و مدیران کلانشهری با طرح‌ها
		۰/۵۲	۱۴۲۱	جمع
۰/۰۹۱۷	۲	۰/۰۴۵۸	۱۲۵	T <sub>۱</sub> : چندگانگی ساختار مدیریت شهری با پیامدهای همچون موازی کاری، ناهماهنگی، استقلال طلبی سازمان‌ها و..
۰/۱۱۹	۳	۰/۰۳۹۹	۱۰۹	T <sub>۲</sub> : رواج الگوی شهرسازی بی ضابطه در پیرامون کلانشهر تهران
۰/۱۱۷	۳	۰/۰۳۹۹	۱۰۷	T <sub>۳</sub> : جمعیت‌پذیری بالای کانون‌های شهری اطراف و تحولات کالبدی سریع این کانون‌ها
۰/۱۳۹	۳	۰/۰۴۶۵	۱۲۷	T <sub>۴</sub> : عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکز زدایی از کلانشهر و کاستن از حجم دولت
۰/۰۹۰۹	۲	۰/۰۴۵۴	۱۲۴	T <sub>۵</sub> : فشار برخی نهادها و سازمان‌های مرتبط، بر عدم شکل‌گیری مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران
۰/۰۷۴۸	۲	۰/۰۳۷۴	۱۰۲	T <sub>۶</sub> : ارائه تسهیلات و خدمات (آب، برق و گاز) به همه ساخت و سازهای غیر قانونی و متخلف در سکونتگاه‌های غیر رسمی اطراف کلانشهر تهران
۰/۰۹۳۹	۲	۰/۰۴۶۹	۱۲۸	T <sub>۷</sub> : تعدد در نظام تصمیم‌گیری مدیریت حریم پیرامون کلانشهر تهران
۰/۰۸۸۷	۲	۰/۰۴۴۳	۱۲۱	T <sub>۸</sub> : افزایش سکونتگاه‌های غیر رسمی در محدوده پیرامون کلانشهر تهران توسط اقشار ضعیف
۰/۰۷۷۰	۲	۰/۰۳۸۵	۱۰۵	T <sub>۹</sub> : توسعه و گسترش وسیع کانون‌های شهری در اطراف کلانشهر تهران
۰/۰۹۶۸	۲	۰/۰۴۸۴	۱۳۲	T <sub>۱۰</sub> : تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت منطقه شهری تهران
۰/۱۳۷	۳	۰/۰۴۵۸	۱۲۵	T <sub>۱۱</sub> : عدم هماهنگی مسئولین دولتی با شهرداری تهران در خصوص اجرای پروژه‌های همچون ساخت شهر جدید یا احداث مسکن مهر در کانون‌های شهری پیرامون
		۰/۴۸	۱۳۰۵	جمع
۲/۲۵		۱	۲۷۲۶	جمع عوامل خارجی

Source: Field Studies of Writer, 2018

### تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک (SFAS)

در این مرحله، با استفاده از جدول‌های تجزیه و تحلیل عوامل داخلی و خارجی و ترکیب آن‌ها، مهم‌ترین عوامل استراتژیک ارائه می‌گردد. در واقع، با تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک، برنامه‌ریزانی که تصمیم‌های استراتژیک را

اتخاذ می‌کنند، می‌توانند نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها را به تعداد کمتری از عوامل، محدود نمایند (Ebrahimzadeh, 2009: 79). خلاصه مهم‌ترین عوامل مؤثر بر چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران در جدول (۴) ارائه گردیده است.

جدول (۴) - خلاصه تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک (SFAS) عوامل مؤثر بر چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران

برنامه‌ریزی			امتیاز	ضریب ضربه ثانویه	ضریب اولیه	خلاصه تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک (SFAS)
بلند مدت	میان مدت	کوتاه مدت	وزنی	رتبه	(وزن)	
*	*	*	۰/۰۹۹۸	۲	۰/۰۴۹۹	S۸: شکل‌گیری شورای شهر بعنوان رابط بین شهروندان و مدیران شهری
*	*	*	۰/۰۹۹۰	۲	۰/۰۴۹۵	S۶: نظارت شهرداری تهران بر هر گونه صدور پروانه برای ساخت و ساز در پیرامون کلانشهر تهران
*	*	*	۰/۰۹۵۸	۲	۰/۰۴۷۹	S۱: نظارت مدیران شهری بر ساخت و سازهای جدید برای کاهش آسیب رساندن به محیط زیست
*	*	*	۰/۲۱۳	۴	۰/۰۵۳۴	W11: تفرق در مدیریت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و اجرا خدمات امور شهری بین سازمان‌های کلانشهر
*	*	*	۰/۱۵۷	۳	۰/۰۵۲۶	W۱: ناکارآمدی قوانین حقوقی و رواج بی ضابطه ساخت و ساز به صورت بلند مرتبه سازی و یا ساخت و ساز در پیرامون
*	*	*	۰/۱۵۶	۳	۰/۰۵۲۲	W۲: نهادینه نشدن نظام و شیوه‌های مدیریت شورایی در شهر تهران
*	*	*	۰/۰۹۷۵	۲	۰/۰۴۸۷	O۷: تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن
*	*	*	۰/۰۹۳۱	۲	۰/۰۴۶۵	O۱۱: تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری
*	*	*	۰/۱۳۶	۳	۰/۰۴۵۴	O۹: ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلانشهر تهران برای تأمین منابع درآمدی مدیریت منطقه
*	*	*	۰/۰۹۶۸	۲	۰/۰۴۸۴	T۱: تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت منطقه شهری تهران
*	*	*	۰/۰۹۳۹	۲	۰/۰۴۶۹	T۷: تعدد در نظام تصمیم‌گیری مدیریت حریم پیرامون کلانشهر تهران
*	*	*	۰/۱۳۹	۳	۰/۰۴۶۵	T۴: عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکز زدایی از کلانشهر و کاستن از حجم دولت

Source: Field Studies of Writer, 2018

تدوین راهبردها: در این مرحله با تداخل عوامل داخلی و خارجی بر یکدیگر، به تدوین راهبردهای مختلف رقابتی/تهاجمی (SO)، تنوع (ST)، بازنگری (WO) و تدافعی (WT) می‌پردازیم جدول (۵).

جدول (۵) - ماتریس راهبردها و راهکارهای یکپارچگی مدیریتی در کلانشهر تهران

نقاط قوت (S)	نقاط ضعف (W)
S۱: نظارت مدیران شهری بر ساخت و سازهای جدید برای کاهش آسیب رساندن به محیط زیست	W۱: ناکارآمدی قوانین حقوقی و اجرایی و رواج بی ضابطه ساخت و ساز در پیرامون کلانشهر تهران
S۲: وجود تعدادی زیادی نیروی انسانی ماهر و متخصص شهری	W۲: نهادینه نشدن نظام و شیوه‌های مدیریت شورایی در شهر تهران
S۳: وجود منابع بالقوه برای ایجاد درآمد پایدار شهری	W۳: از بین رفتن منابع طبیعی و اراضی کشاورزی پیرامون کلانشهر تهران به علت تعدد مراجع تصمیم‌گیر
S۴: وجود ساز و کارهای نهادی برای اداره منطقه کلانشهری تهران به دلیل انطباق نسبی آن با استان تهران	W۴: عدم اقتدار مدیریت شهری تهران برای نظارت در ساخت و سازهای پیرامون کلانشهر تهران
S۵: پتانسیل اقتصادی همچون کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و بخش فعال خدمات در تهران و کانون شهری اطراف	W۵: نابرابری میان مرکز و پیرامون (عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری تهران و کانون‌های شهری اطراف)
S۶: نظارت شهرداری تهران بر هر گونه صدور پروانه برای ساخت و ساز در پیرامون کلانشهر تهران	W۶: نقش دولت در افزایش چالش‌های مدیریتی کلانشهری تهران
S۷: فعالیت بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری اقتصادی در کلان شهر تهران و کانون‌های شهری اطراف	W۷: وابستگی شدید شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار و ناسالم و درآمدهای ناشی از ساخت و ساز
S۸: شکل‌گیری شورای شهر بعنوان رابط بین شهروندان و مدیران شهری	W۸: ضعف ساز و کار برای مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت پروژه‌های کلانشهری
S۹: تمرکز بخش عظیمی از سرمایه انسانی، اجتماعی، اقتصادی در	



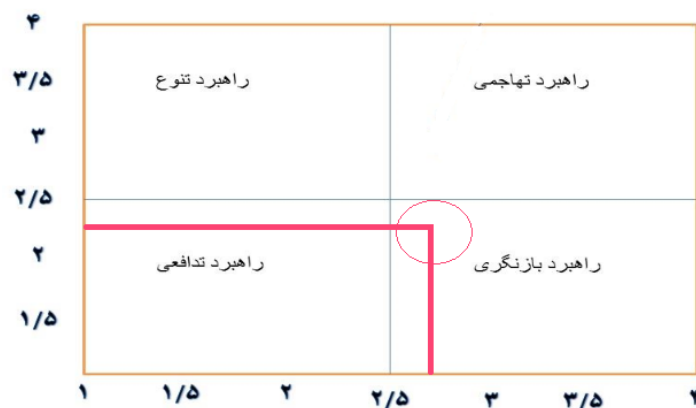
فرصت‌ها (O)	راهبردهای رقابتی/تهاجمی (SO)	راهبردهای بازنگری (WO)
<p>O1: توجه برخی از اسناد برنامه‌ای و قانونی کشور به موضوع مجموعه‌های شهری</p> <p>O2: وجود سوابق و تجارب گسترده جهانی در حوزه مدیریت مناطق کلانشهری</p> <p>O3: رعایت ساخت و ساز در کلانشهر تهران پیرامون آن و کانون‌های شهری اطراف بدلیل ساختار نظارت و کنترل</p> <p>O4: استفاده از پتانسیل فضای باز اطراف کانون‌های شهری پیرامون تهران برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی و خدمات اجتماعی</p> <p>O5: تاکید اسناد رسمی قانونی و برنامه‌ای کشور بر تمرکز زدایی اداری از کلانشهر تهران</p> <p>O6: تاکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردم در قالب شوراهای به عنوان ارکان تصمیم‌گیری</p> <p>O7: تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن</p> <p>O8: شکل‌گیری اجماع میان متخصصان و سیاستگذاران مبنی بر ضرورت مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران و منطقه شهری</p> <p>O9: ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلانشهر تهران برای تأمین منابع درآمدی مدیریت منطقه</p> <p>O10: افزایش نسبی مشارکت مردم در انواع تصمیم‌سازی‌ها</p> <p>O11: تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری</p> <p>O12: آشنایی نسبی کارشناسان و مدیران کلانشهری با طرح‌ها</p>	<p>SO1: تشکیل «شورای هماهنگی» از طرف حکومت محلی، جهت هماهنگی بین سازمانها</p> <p>SO2: تشکیل کمیسیون مشورتی برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای در کلیه شوراهای یا تشکیل حلقه‌های نظام شورایی و تشکیل شورای محلی و منطقه‌ای</p> <p>SO3: حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمانهای دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری انجام گیرد</p> <p>SO4: تشکیل کمیته هماهنگی و نظارت بر اجرا امور سازمانهای مختلف فعال درحوزه مدیریت شهری کلانشهر</p> <p>SO5: ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمانهای مجری مدیریت شهری</p>	<p>WO1: حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمانهای دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری انجام گیرد.</p> <p>WO2: انتخاب رؤسای سازمان‌ها و نهادهای مختلف تأثیرگذار در مدیریت شهری به صورت مستقیم از طرف شهردار</p> <p>WO3: واگذاری اختیار تهیه طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به نهادهای محلی</p> <p>WO4: ایجاد منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها واقع در منطقه کلانشهری تهران و تعادل بخشی به سرانه درآمدهای آنها</p> <p>WO5: عرضه زمین کافی و واگذاری بارانه و وام مناسب به گروه‌های کم درآمد</p>
تهدیدها (T)	راهبردهای تنوع (ST)	راهبردهای تدافعی (WT)
<p>T1: چندگانگی ساختار مدیریت شهری با پیامدهای همچون موازیکاری، ناهماهنگی، استقلال طلبی سازمان‌ها و...</p> <p>T2: رواج الگوی شهرسازی بی‌ضابطه در پیرامون کلانشهر تهران</p> <p>T3: جمعیت پذیری بالای کانون‌های شهری اطراف و تحولات کالبدی سریع این کانون‌ها</p> <p>T4: عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکززدایی از کلانشهر و کاستن از حجم دولت</p> <p>T5: فشار برخی نهادها و سازمان‌های مرتبط، بر عدم شکل‌گیری مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران</p> <p>T6: ارائه تسهیلات و خدمات (آب، برق و گاز) به همه ساخت و سازهای غیر قانونی و متخلف در سکونتگاه‌های غیر رسمی اطراف کلانشهر تهران</p> <p>T7: تعدد در نظام تصمیم‌گیری مدیریت حریم پیرامون کلانشهر تهران</p> <p>T8: افزایش سکونتگاه‌های غیر رسمی در محدوده پیرامون کلانشهر تهران توسط اقشار ضعیف</p> <p>T9: توسعه و گسترش وسیع کانون‌های شهری در اطراف کلانشهر تهران</p> <p>T10: تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت منطقه شهری تهران</p> <p>T11: عدم هماهنگی مسئولین دولتی با شهرداری تهران در خصوص اجرای پروژه‌های همچون ساخت شهر جدید یا احداث مسکن مهر در کانون‌های شهری پیرامون</p>	<p>ST1: رها سازی تهران از بورژوازی مستغلات و سپردن فضاها به بخش مولد اقتصاد و مدیریت دموکراتیک شهرداریکاستن از مشاغل و فعالیت‌هایی که در تراز کلان شهر تهران نیستند (مانند خدمات معمولی و غیر برتر برخی صنایع و کارخانه‌ها و...) همراه توزیع این فعالیت‌ها و جمعیت شاغل در آن در سطح کشور</p> <p>ST2: قانون گذاری برای تمرکز زدایی منابع مالی و قدرت سیاسی از حکومت‌های مرکزی به سطوح محلی</p> <p>ST3: انتقال تدریجی و کارشناسی شده واحدهای غیر لازم مستقر در تهران</p> <p>ST4: توزیع برخی مراکز ستادی، آموزشی و درمانی در شهرهای پیرامون شهر تهران؛</p>	<p>WT1: مشخص کردن حوزه وظایف هر کدام از سازمان‌ها به طور دقیق و واضح</p> <p>WT2: توسعه مناسب شهرهای جدید اطراف تهران در راستای سامان دهی و تعادل بخشی به آنگسترش استفاده از استراتژی‌های تعادل بخشی در تهران (این استراتژی با اقدامات در سطح ملی و نیز در سطح کلانشهر تهران، هر دو در ارتباط قرار می‌گیرد).</p> <p>WT3: اجرا شدن تمامی فعالیتها، اقدامات و طرحهای مرتبط به تهران در چهارچوب یک طرح آمایش سرزمین؛</p> <p>WT4: اصلاح و بازآرایی تشکیلات و روابط میان سازمانی عناصر ذیربط در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری</p>

Source: Field Studies of Writer, 2018

### ماتریس ارزیابی نهایی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری (IE)

ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی، بخش‌های مختلف سیستم را به صورت نمودار در ۹ قسمت جداگانه قرار می‌دهد. بررسی‌های قبل و بعد از تهیه ماتریس چنین امکاناتی را به وجود می‌آورد که تأثیرات مورد انتظار تصمیم‌های استراتژیک بر سیستم پیش‌بینی گردد. ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی بر اساس استقرار داده‌ها در دو بعد اصلی شکل می‌گیرد:

الف) جمع امتیاز نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی که بر روی محور X ها نشان داده می‌شود؛ و  
 ب) جمع امتیاز نهایی ماتریس ارزیابی عوامل خارجی که بر روی محور Y ها نوشته می‌شود (ابراهیم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۲۱). در پژوهش حاضر، جمع امتیاز نهایی ارزیابی عوامل داخلی مؤثر بر ایجاد مدیریت یکپارچه در کلانشهری تهران (۲/۶۷) می‌باشد، بر روی محور X ها و جمع امتیاز نهایی عوامل خارجی مؤثر بر ایجاد مدیریت یکپارچه در کلانشهری تهران (۲/۲۵) می‌باشد، بر روی محور Y ها نشان داده شده است که نقطه تلاقی آن‌ها مشخص کننده نوع راهبرد می‌باشد شکل (۳). همان‌طوری که مشخص است نقطه تلاقی جمع امتیازهای نهایی عوامل داخلی و خارجی، در خانه راهبرد بازنگری قرار گرفته است بنابراین باید راهبردهای بازنگری را به اجرا درآورد که به سبب آن باید تمام تلاش در جهت کاهش نقاط ضعف درونی مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران با بهره‌گیری از فرصت‌های بیرونی است.



شکل (۳) - ماتریس ارزیابی نهایی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری

Source: Field Studies of Writer, 2018

### نتیجه‌گیری

هدف نظام مدیریت شهری تقویت سازمان‌های دولتی و غیر دولتی برای شناسایی برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگون و پیاده‌سازی آن‌ها با نتایج بهینه است. روابط میان عناصر شهری و چگونگی یکپارچه کردن سازمان‌ها و ارگان‌ها بایکدیگر و ارائه خدمات بهتر یکی از دغدغه‌های مهم اندیشمندان علوم مدیریت شهری است. امروزه به دلیل وفور مشکلات در کلان شهرها، مدیریت سنتی کارایی خود را از دست داده است و قالب نوین مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند کاهنده مشکلات کلان شهرها باشد. عملکرد بخشی سازمان‌های متولی امر مدیریت شهری، برنامه ریزی و



تقسیمات بودجه بندی دقیق و علمی شهری را با مشکلات عدیده‌ای روبه رو ساخته است که با ایجاد حالتی ناپایدار و ناهمگون، هزینه‌های هنگفتی نیز در مجموعه مدیریت شهری به وجود آورده است. پیرو جدید و نوپا بودن مفهوم مدیریت یکپارچه در ادبیات مدیریت شهری، تحقیقات بسیار کمی در ایران انجام شده که محقق را با دشواری روبه رو نموده است. از آنجا که نظام مدیریت شهری در تهران از وضعیت مناسبی برخوردار نیست و از جهت یکپارچگی با چالش‌های جدی روبه رو است، قابل مقایسه با سایر کلان شهرهای هم رده خود در دنیا نیست و حتی تجربیات آسیایی نیز دثر تهران چندان قابل استفاده نیست. امروز مدیریت شهری در کلانشهر تهران وارث انباشتی از معضلات، انتظارات پاسخ داده نشده و اولویت‌های بر زمین مانده است و حرکت در این مسیر بدون همراهی، هماهنگی و یکپارچگی در نظام مدیریت شهری ممکن نیست.

در این پژوهش سعی شد برنامه‌های راهبردی برای کاهش چالش‌های مدیریتی با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری مطرح شود. نتایج پژوهش بیانگر آن است که از مجموع ۴۵ عامل درونی و بیرونی تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه شهری کلان‌شهر تهران، ۱۱ عامل به عنوان نقاط قوت، ۱۱ عامل نقاط ضعف، ۱۲ عامل فرصت و ۱۱ عامل تهدید مطرح است. تجزیه و تحلیل یافته‌ها نشان از آن دارد که کلانشهر تهران برای کاهش چالش‌های مدیریتی باضعف‌ها و تهدیدهای عمده‌ای روبه رو است و همچنین قوت‌ها و فرصت‌هایی را هم در دسترس دارد. از میان عوامل مختلف داخلی چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران، عامل شکل‌گیری شورای شهر بعنوان رابط بین شهروندان و مدیران شهری با امتیاز وزنی (۰/۰۹۹۸) به عنوان مهم‌ترین نقطه قوت و پس از آن عوامل: نظارت شهرداری تهران بر هر گونه صدور پروانه برای ساخت و ساز در پیرامون کلانشهر تهران (۰/۰۹۹۰) و نظارت مدیران شهری بر ساخت و سازهای جدید برای کاهش آسیب رساندن به محیط زیست با امتیاز وزنی (۰/۰۹۵۸) به ترتیب قرار گرفته‌اند و عوامل تفرق در مدیریت تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و اجرا خدمات امور شهری بین سازمان‌های کلانشهر با امتیاز وزنی (۰/۲۱۳)، ناکارآمدی قوانین حقوقی و رواج بی ضابطه ساخت و ساز به صورت بلند مرتبه سازی و یا ساخت و ساز در پیرامون با امتیاز وزنی (۰/۱۵۷) و نهادینه نشدن نظام و شیوه‌های مدیریت شورایی در شهر تهران با امتیاز وزنی (۰/۱۵۶) به ترتیب در جایگاه اول تا سوم مهم‌ترین نقاط ضعف قرار گرفته‌اند.

از بین عوامل خارجی عامل تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری تهران و پیشنهاد تأسیس نهاد واحد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن با امتیاز وزنی (۰/۰۴۸۷)، تعیین قلمرو مجموعه شهری تهران و به رسمیت شناختن آن در مصوبات هیات وزیران و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری با امتیاز وزنی (۰/۰۴۶۵) و ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلانشهر تهران برای تأمین منابع درآمدی مدیریت منطقه با امتیاز وزنی (۰/۰۴۵۴) به ترتیب به عنوان مهم‌ترین فرصت‌ها و عوامل، تعدد و تفرق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت منطقه شهری تهران با امتیاز وزنی (۰/۰۴۸۴)، تعدد در نظام تصمیم‌گیری مدیریت حریم پیرامون کلانشهر تهران با امتیاز وزنی (۰/۰۴۶۹) و عدم توفیق در اجرای سیاست تمرکز زدایی از کلانشهر و کاستن از حجم دولت با امتیاز وزنی (۰/۰۴۶۵) به ترتیب به عنوان مهم‌ترین تهدیدهای یکپارچگی فراروی مدیریت کلانشهر تهران است به دست آمده‌اند. با توجه به اینکه مجموع امتیاز وزنی عوامل داخلی ۲/۶۷ و عوامل خارجی، ۲/۲۵ بوده است لذا باید جهت

موفقیت در یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران راهبردهای بازنگری را به اجرا درآورد بدین صورت که نقاط ضعف درونی مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران را کاهش داده و نهایت بهره‌گیری را از فرصت‌های بیرونی به عمل آورد. راهبردهای تنوع (ST): در گروه استراتژی‌های ST تلاش می‌گردد تا با استفاده از نقاط قوت داخلی برای جلوگیری از تأثیر منفی تهدیدات خارجی، ساز و کارهایی در پیش گرفته شود و یا تهدیدات را از بین برد. راهبردهای تنوع بخشی بر نقاط قوت درونی و تهدیدهای بیرونی متمرکز است و هدف آن به حداکثر رساندن نقاط قوت و به حداقل رساندن تهدیدها است. راهکارهایی نیز به منظور تقویت نقاط قوت و کاهش تهدیدهای بیرونی بر یکپارچگی کلانشهر تهران در ذیل اشاره شده است.

- رها سازی تهران از بورژوازی مستغلات و سپردن فضاها به بخش مولد اقتصاد و مدیریت دموکراتیک شهریکاستن از مشاغل و فعالیت‌هایی که در تراز کلان شهر تهران نیستند (مانند خدمات معمولی و غیر برتر برخی صنایع و کارخانه‌ها و...) همراه توزیع این فعالیت‌ها و جمعیت شاغل در آن در سطح کشور

- قانون گذاری برای تمرکز زدایی منابع مالی و قدرت سیاسی از حکومت‌های مرکزی به سطوح محلی

- انتقال تدریجی و کارشناسی شده واحدهای غیر لازم مستقر در تهران

- توزیع برخی مراکز ستادی، آموزشی و درمانی در شهرهای پیرامن شهر تهران؛

راهبردهای تدافعی (WT): هدف در اجرای استراتژی‌های WT کم کردن نقاط قوت و ضعف داخلی و پرهیز از تهدیدات ناشی از محیط خارجی است. در چنین موقعیتی وضعیت نامناسب بوده و در وضع مخاطره آمیز قرار خواهیم گرفت و باید سعی کنیم بانحلال، واگذاری، کاهش عملیات، ادغام و سایر روشها از چنین وضعیتی پرهیز نماییم. هدف کلی راهبردهای دفاعی، کاهش ضعف‌های سیستم برای کاستن و خنثی سازی تهدیدهای است که بر اساس راهکارهای زیر ارائه می‌شود:

- مشخص کردن حوزه وظایف هر کدام از سازمان‌ها به طور دقیق و واضح

- توسعه مناسب شهرهای جدید اطراف تهران در راستای سامان دهی و تعادل بخشی به آنگسترش استفاده از استراتژی‌های تعادل بخشی در تهران (این استراتژی با اقدامات در سطح ملی و نیز در سطح کلانشهر تهران، هر دو در ارتباط قرار می‌گیرد).

- اجرا شدن تمامی فعالیتها، اقدامات و طرحهای مرتبط به تهران در چهارچوب یک طرح آمایش سرزمین؛

- اصلاح و بازآرایی تشکیلات و روابط میان سازمانی عناصر ذیربط در سیاستگذاری و تصمیمگیری شهری

راهبردهای رقابتی/تهاجمی (SO): در اجرای استراتژی‌های SO می‌توان با استفاده از نقاط قوت داخلی از فرصت‌های خارجی حداکثر بهره برداری را نمود. هر سازمانی علاقه مند است که همیشه در این موقعیت قرار داشته باشد تا بتواند با بهره گیری از نقاط قوت داخلی از فرصت‌ها و رویدادهای خارجی حداکثر استفاده را بنماید. در این راهبرد تمرکز بر نقاط قوت درونی و فرصت‌های بیرونی استوار است، تمام سیستم‌ها خواهان وضعیتی هستند که قادر باشند همزمان قوت و فرصت‌های خود را به حداکثر برسانند. راهبرد تهاجمی یک را حل کنشگر است. در چنین وضعیتی با استفاده از نقاط قوت خویش برای یکپارچگی در مدیریت کلانشهری تهران گام برمی‌دارد. راهکارهایی جهت یکپارچگی بیشتر مدیریت کلانشهر تهران مطالعه و ارائه می‌شود.

- تشکیل «شورای هماهنگی» از طرف حکومت محلی، جهت هماهنگی بین سازمانها
- تشکیل کمیسیون مشورتی برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای در کلیه شوراها یا تشکیل حلقه‌های نظام شورایی و تشکیل شورای محلی و منطقه‌ای
- حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمانهای دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومتهای محلی و مدیریت شهری انجام گیرد
- تشکیل کمیته هماهنگی و نظارت بر اجرا امور سازمانهای مختلف فعال در حوزه مدیریت شهری کلانشهر
- ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمانهای مجری مدیریت شهری
- راهبردهای بازنگری (WO): هدف از استراتژی‌های WO این است که از مزیت‌هایی که در فرصت‌ها نهفته است در جهت جبران نقاط ضعف استفاده شود. در راهبرد بازنگری ضمن تاکید بر نقاط ضعف درونی، سعی بر بهره‌گیری از فرصت‌های بیرونی در جهت رفع نقاط ضعف و رفع عدم یکپارچگی در مدیریت کلانشهر تهران می‌باشد. برای استفاده از فرصت‌های خارجی در یکپارچگی کلان شهر تهران به راهکارهای ذیل اشاره می‌گردد:
- حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمانهای دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومتهای محلی و مدیریت شهری انجام گیرد.
- انتخاب رؤسای سازمانها و نهادهای مختلف تاثیرگذار در مدیریت شهری به صورت مستقیم از طرف شهردار
- واگذاری اختیار تهیه طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به نهادهای محلی
- ایجاد منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها واقع در منطقه کلانشهری تهران و تعادل بخشی به سرانه درآمدهای آنها
- عرضه زمین کافی و واگذاری یارانه و وام مناسب به گروه‌های کم درآمد
- نتایج پژوهش حاضر با نتایج سرور و همکاران (۱۳۹۵) در زمینه لزوم توجه به نقاط ضعف زیر ساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری، همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری، عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل همسطح و تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی و همچنین نتایج میرعابدینی و کاظمیان (۱۳۹۱) در زمینه تأثیرگذاری قوانین و مقررات بر یکپارچگی مدیریت شهری، اسدی (۱۳۹۵) استدلال برای تبیین عقلانیت ایجاد ساختارهای ویژه مدیریت و حکمروایی منطقه‌ای در تهران، توکلی نیا و همکاران (۱۳۹۴) تمهیدات و چگونگی مدیریت یکپارچه شهری برای هماهنگ کردن اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه ریزی و مدیریت شهری و کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر در تهران، عزیزی و همکاران (۱۳۹۱) ابزارهای یکپارچگی اداره امور کلان‌شهر تهران: قوانین و مقررات، سازمان تشکیلات، منابع انسانی، منابع مالی، ریدن (۲۰۰۸) چالش‌برانگیزترین بخش مدیریت پایدار، مسئله یکپارچگی است. چاکاباراتی (۲۰۰۱)، مبنی بر لزوم انعطاف‌پذیری سیستم مدیریت یکپارچه شهری در حل مسائل و مشکلات شهری همسو می‌باشد.

## References

- Akhundi, Abbas; Barkpoor; Nasser; Asadi; Iraj; Taherkhani; Habibollah; Basirat; Meysam and Wazandi; Golzar (2007); Tehran City-District Governance: Challenges and Trends; Fine Arts Rumors, No. 29, 5. {In Persian}
- Amanpour, Saeed and Sajjadian, Mahyar (2016), A pathological study on the spatial organization and management of Tehran metropolis based on the approaches and guidelines derived from the integrated management idea in the country, Geography Quarterly and Urban Planning of the Zagros Outlook, Eighth period, No. 30, Winter. {In Persian}
- Asadi Iraj (2016), Explaining the Necessity of Establishing a Special Management System for the Metropolitan Area of Tehran, The Journal of Fine Arts, Architecture and Urban Development, Volume 21, Issue 1, Spring (5-16). {In Persian}
- Azizi, Mohammad Mehdi, Abouei, Mohammad; and Nouri, Nasrin (2012), Investigating the Role of City Cannibals and Urban Management Tools in the Integrated Management of Tehran Metropolis, City identity issue, No. 10, 6th year, spring and summer, (5-16). {In Persian}
- Azizi, Mohammad Mehdi, Abouei, Mohammad, and Nouri, Nasrin (2011), The Role of Rules and Regulations in the Realization of Integrated Management in Tehran Urban Collection, Armanshahr Quarterly, No. 6, Spring and -Summer, (117-128). {In Persian}
- Available at: <https://fa.wikipedia.org/wiki/tehran>. (Retrieved June 11, 2018)
- Barkupour, Naser, and Assidi, Iraj (2009), Regionalization Strategy in the Governance of Metropolitan Area, Tehran, Research Deputy of the University of Art. {In Persian}
- Barkupour, Nasser (2009), Urban Governance and Urban Governance in Iran, Proceedings of the Conference on Urban Planning and Management. {In Persian}
- Baird, Ronald C. (2009). "On a Strategic Framework for Performance Enhancement in Managing New Jersey's Urban Coast". Center for Marine Science University of North Carolina Wilmington, pp. 1-11 <http://www.monmouth.edu>
- Boulding, Kenneth. (1956). "General Systems Theory: The Skeleton of Science". Management Science, 2, 3, pp. 81-97.
- Claesson A. et al. (2009). "Guidance paper on Overview of the Integrated Management System". In Managing Urban Europe-25 project. European Commission.
- Chakrabarty, B.K. (2001), "Urban Management; Concepts, Principles, Techniques and Education," Cities, Vol. 18, No. 5, pp 331-345.
- Chima, Shabir (2000), City Management: Policies and Innovations in Developing Countries, Translated by Dr. Parviz Zahedi, Tehran, Publication of Processing and Urban Planning Firm. {In Persian}
- Daneshpour, Abdi, and Ebrahimnia, vahid, Policy-making on Tehran Metropolis: A Two-fold Study of the Problems of Integration, Non-Integration, Journal of Fine Arts, Architecture and Urban Planning, 22th period, No. 1, spring, (17-28). {In Persian}
- Ebrahimi, Saeed, and Babaei, Mahnaz (2016), Study of Integrated Management Components in Isfahan City, Urban Economics Quarterly, First issue, Winter, (36-17). {In Persian}
- Ebrahimzadeh, Isa; Kazemi zad, Shamsollah; Eskandari Sani, Mohammad (2011) Strategic Planning of Development of Tourism Emphasizing on Religious Tourism, Journal of Human Geography Researches, No. 76. {In Persian}
- Ghamami, Majid, Khatam, Zahra, Athari, Kamal (2007), Integrated Management and Solving the Problem of Informal Accommodation, Shahidi, First Edition. {In Persian}
- Hosseinpour, Sayyid Ali (2011), Analysis of Barriers to Integrated Urban Management with Emphasis on the Role of Governmental Authorities. Case Study: Tehran Metropolis, Master's Thesis for Urban and Regional Planning, Faculty of Arts and Architecture, Tarbiat Modares Universi. {In Persian}
- Kharlakhloo, Mehdi and Hosseini, Seyyed Hadi (2007), Indicators of Sustainable Urban Development, Geography and Regional Development Magazine, No. 4 (157-177). {In Persian}
- Kazemian, Gholamreza, and Saeedi Rezwani, Navid (2004), Feasibility of Assigning New Duties to Municipalities, Vol. I, Ministry of Interior, Office of Establishment Planning, in cooperation with Economic Researches Institute of Tarbiat Modares University, 2004. {In Persian}

- Kazemian, Gholamreza; and Saeedi Rezwani, Navid (2002), Feasibility of Transferring New Tasks to Municipalities, Vol. 2, Shahr-dariha Publication. {In Persian}
- Kazemian, Gholamreza, Jajarmi, Hossein, Nozarpour, Ali, Ayazi, Sayyid Mohammad, Salehi, Ismail, Saeedi Rezwani, Navid and Majid Abdollahi (2012), Urban Management, Vol. 2; Urban Management in Iran, Tehran, Tisa Publication, 2nd Edition. {In Persian}
- Latifi, Gholamreza (2005), Urban Management Analysis of Tehran from 1989 to 1989, Thesis of Urban Planning, Faculty of Fine Arts, University of Tehran. {In Persian}
- McGill, Ronald (1998), Urban Management In Developing Countries, Cities, Vol 15, No 6, pp 463–471.
- McGill, Ronald. (2001) 'Urban Management Checklist', "Cities", Vol. 18, No. 5: 347-354
- Mir Abedini, Zohreh (2009), Feasibility of the Implementation of Integrated Urban Management Emphasizing on the Decision-making Level of the Case Study of Tehran, master's thesis of urban management, faculty of management and accounting, Allameh Tabataba'i University. {In Persian}
- Mir Abedini, Zohreh; and Gholamreza Kazemian (2012), Identification of Dimensions and Solutions for Implementing Integrated Urban Management with Ultra-Convergence Method, 4th Conference on Urban Management and Planning. {In Persian}
- Mir Abedini, Zohreh; and Kazemian, Gholamreza (2011), Pathology of Integrated Urban Management in Tehran from the Perspective of Urban Policy-making, Urban Arts and Architecture, Vol. 3, No. 46, Summer, (27-38). {In Persian}
- Mohammadi, Kaveh (2008), Integrated Urban Management and Goals of Iran 1400, Tehran Municipality Monthly, No. 92. {In Persian}
- Parhizkar, Akbar; and Kazemian, Gholam reza (2005), The Approach of Urban Management and Its Necessity in Managing the Metropolitan Area of Tehran, Quarterly of Economic Researches, No. 16 (49-29). {In Persian}
- Pajuhan, Moses (2016), Challenges of the Establishment of a Unified Urban Management System, Shahr-dariha Monthly Reporting, No. 123. {In Persian}
- Pourahmad, Ahmad; Mehdi Behnamiri, Masoumeh and Ali Mehdi (2013). The Analysis of Factors of not Realizing the Management of the Urban Unit in the View of Current Laws, Quarterly Journal of Economics and Urban Management, No. 2, Spring (31-50). {In Persian}
- Tavakoli nia, Jamileh, Sarrafi, Mozaffar, Kazemian, Gholamreza, and Washali, Mohammad (2015) Analysis of Territorial Divisions of Organizations and Service Institutions of Tehran Metropolis, Researches of Geology, Sixth year, Spring, No.21 (100-117). {In Persian}
- Ramezani Farkhad, Ahmad (2014), Review of the Articles of Integrated Urban Management, 6th National Conference on Urban Planning and Management. {In Persian}
- Rahnamaei, Mohammad taghi; and Shah Hosseini, Parvaneh (2005), The Process of Urban Planning in Iran, Samt, First Edition. {In Persian}
- Rahnamaei, Mohammad taghi (2008), Collection of Topics and Methods of Urbanization and Geography, Azadeh, 4<sup>th</sup> Edition. {In Persian}
- Rajabi, Azita; Safaven, Afshin (2008), Spatial expansion model of Tehran metropolis, Encyclopedia, (70-57). {In Persian}
- Rydén Lars (2008). "Tools for Integrated Sustainability Management in cities and towns". Urban Studies and Sustainability Science, Baltic University Press javascript:void(0); 2008
- Sassanpur, Farzaneh (2011), The Basics of Permanence of Development of Metropolises Emphasizing on Tehran Metropolis, Tehran Center for Study and Planning. {In Persian}
- Saeedi Rezwani, Navid; and Kazemian, Gholamreza (2002), Feasibility of Assigning New Duties to Municipalities, Vol. 5: Urban Management and Municipalities in Iran, Tehran, Publication of the Municipal Organization. {In Persian}
- Sarvar, Rahim; Ashtiani, Majid reza and Akbari, Majid (2017), Examining the Effective Factors on the Realization of Integrated Urban Management. Case Study: Tehran Metropolis, Geographical Society of Iran's Scientific & Research & International Journal, 15<sup>th</sup> year, No. 52, Spring. {In Persian}
- Schwedler Hanns-Uve (2011). "Integrated Urban Governance." Metropolis, World Association of the Major Metropolises Senate Department for Urban Development,

- Sharifzadegan, Mohammad Hussein; and Shams Koushki, Haniyeh (2014), Strategic Spatial Planning for Integrated Regional Governance in Tehran's Metropolitan Area, *Urban Management Quarterly*, No. 24, Spring, (296-273). {In Persian}
- Stern, R. (1993). *Urban Management In Development Assistance*. Cities. Vol. 10. No.2
- Stewart, Kennedy. (2006) Designing good urban governance indicators: The importance of citizen participation and its evaluation in Greater Vancouver, *Cities*, Vol. 23, No. 3, p. 196-204.
- Wandeler, Koen (2008). "Integrated Approaches to Design and Planning. " Commemorative International Conference of the Occasion of the 4th Cycle Anniversary of KMUTT. Sustainable Development to Save the Earth: Technologies and Strategies Vision 2050, Bangkok, Thailand.