

## ارزیابی راهبردی وضعیت تکوین مدیریت یکپارچه کلان‌شهر تبریز

مهدی عبداللهی (دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، نویسنده مسئول)

mehdi.abdullahi@hotmail.com

مجتبی ولی‌بیگی (استادیار برنامه‌ریزی شهری، مرکز آموزش عالی فنی‌مهندسی بوئین‌زهر، قزوین، ایران)

mojtaba.valibeigi@gmail.com

تاریخ تصویب: ۱۳۹۲/۰۸/۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۲/۳۱

صص ۲۶-۱۵

### چکیده

در غیاب مدیریت واحد شهری، تداخل در امور و فعالیت‌های موازی از توان مدیریتی شهر کاسته و خود مانعی برای سستی یا توقف جریان مدیریت مطلوب می‌شود. روش تحقیق این پژوهش تلفیقی از روش کمی و کیفی است و پژوهش براساس مصاحبه‌های عمیق، مطالعات اسنادی و کمی‌سازی عوامل راهبردی انجام شده است. به‌منظور تعیین موقعیت راهبردی مقصد و اولویت‌بندی عوامل درونی و بیرونی و تعیین نوع استراتژی‌های چهارگانه در راستای اهداف از ابزار IEA استفاده شد و در نهایت با استفاده از روش QSPM اولویت‌های راهبردی تعیین شد. نتایج به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که نمره نهایی عوامل داخلی شهر تبریز برابر با ۲/۲۱ است که از نظر عوامل داخلی در ارتباط با مدیریت واحد شهری دچار ضعف است. همچنین نمره نهایی عوامل خارجی نیز در همین راستا برابر با ۲/۱۰ است که نشان از نبود واکنش مناسب مدیریت شهری در ارتباط با فرصت‌ها و تهدیدها دارد. با توجه به ماتریس عوامل داخلی و خارجی نیز، شهر تبریز از نظر مدیریت واحد شهری موقعیت تدافعی دارد. راهبردهای پیشنهادی، ایجاد سازوکار تحقق مدیریت واحد شهری در قالب اقدام‌ها، قوانین و تصمیم‌ها در سطح ارگان‌ها و سازمان‌های مرتبط، بهره‌گیری از تجربیات و راهبردهای کشورهای پیش‌رو براساس پتانسیل‌های بومی محلی و در نهایت تقویت جایگاه شوراهای اسلامی و افزایش اختیارات قانونی آن‌ها به‌منظور مشارکت هرچه‌بیشتر شهروندان است.

کلیدواژه‌ها: مدیریت واحد شهری، برنامه‌ریزی راهبردی، تحلیل SWOT، کلان‌شهر تبریز

## ۱. مقدمه

## ۱.۱. طرح مسئله

یکی از اهداف بزرگ و کلی پژوهش‌های شهری، جست‌وجوی راهکارهای مدیریتی اجرایی برای رسیدن به پایداری در شهرهاست و از اهداف طرح‌های ساماندهی مدیریت شهری ارتقای شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی و زیستی در شهرهاست که به واسطه مدیریت جامع و یکپارچه در بستر فضای کالبدی مناسب امکان تحقق می‌یابد و زمینه لازم را برای ایجاد حس تعلق مکانی برای شهروندان و تداوم پایداری فضای شهری فراهم می‌سازد (مدنی‌پور<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱). علم مدیریت و برنامه‌ریزی برای شهرها امروزه به علمی میان‌رشته‌ای بدل شده و بر این باور است که موانع اصلی پایداری در شهرها بیشتر از آنکه فنی و تکنولوژیکی باشد، اجتماعی، فرهنگی و مدیریتی است (باتون<sup>۲</sup>، ۱۹۹۲).

کلان‌شهرهای ایران هر روز بیشتر از پایداری شهری فاصله گرفته و دچار ناپایداری‌های زیادی می‌شوند (رضوانی، ۱۳۸۰). در بسیاری از موارد فرآیند رشد و توسعه شهرها از پروسه تکامل سازمان‌ها و ابزارهای مدیریتی پیشی گرفته و آن‌ها را به چالش می‌کشد؛ غیر از مشکلات تشکیلاتی و سازمانی نهادهای مدیریت شهری چون شهرداری‌ها که همگام با توسعه وسیع اجتماعی و اقتصادی و کالبدی پیش نمی‌رود. مشکلات و نارسایی‌های بسیار در امر فلسفه مدیریت الگوهای مورد استفاده، فقدان نگرش علمی و مخصوصاً تناقض آشکار با سیستم و ساختار مدیریتی در سطح ملی از موانع روشن و انکارناپذیر مدیریت شهری است (مزینی، ۱۳۷۸، ص. ۱۲۲). وجود نارسایی‌ها و تناقض ساختاری ذکرشده عامل دگرگونی‌های مداوم در وظایف نهاد

مدیریت شهری است که گاه دچار روزمرگی شده و از اصول و ضوابط پایداری الگوهای علمی مدیریتی فاصله گرفته است (برگس و همکاران<sup>۳</sup>، ۱۹۹۷). نبود مدیریت واحد شهری در شهرهای ایران باعث شده سایر سازمان‌های خدماتی شهر از جمله آب و برق و فاضلاب و فرهنگ و ارشاد اسلامی و غیره با روش‌های سلیقه‌ای خود به فعالیت بپردازند و عملکرد اکثر قریب به اتفاق این ادارات همسو با سیاست‌های شهرداری نیست و عملاً شوراهای اسلامی شهرها نتوانسته‌اند تا کنون به یک رویه واحد در تهیه طرح‌ها و اجرای پروژه‌های شهری میان شهرداری و سایر ارگان‌های خدماتی شهر دست یابند. بنابراین تا زمانی که مدیریت واحد شهری در شهرها و به‌ویژه کلان‌شهرها تحقق نیافته است همچنان شاهد توسعه ناموزون شهر، عدم دستیابی به توسعه پایدار، حیف‌ومیل اموال عمومی و تخریب محیط زیست خواهیم بود (سعیدنیا، ۱۳۷۹).

نمونه موردی پژوهش حاضر، کلان‌شهر تبریز است که از دیرباز صحنه تحولات و تغییرات عمیق اجتماعی و اقتصادی و سیاسی بوده و در این میان همانند سایر کلان‌شهرهای ایران به شدت راهبردهایی جهت مدیریت کارآمدتر شهری می‌طلبند. این شهر نیز همانند سایر کلان‌شهرها از نبود مدیریت واحد شهری در عرصه‌های فنی و خدماتی و تخصصی برای مدیریت رنج می‌برد و در غیاب مدیریت واحد شهری، تداخل در امور و فعالیت‌های موازی از توان مدیریتی کاسته و در نبود مدیریت واحد شهری، تداخل در امور و فعالیت‌های موازی از توان مدیریتی کاسته و مانعی برای جریان مدیریت مطلوب می‌شوند. در این میان راهبردهایی که به تدریج راه را برای مدیریت کارآمدتر و یکپارچه‌تر فراهم کند، ضروری است. این پژوهش تلاشی در جهت

1 Madanipour

2 Button

3 Burgess et al.

## جدول ۱. تعریف و مفهوم مدیریت شهری

مأخذ: کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰

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 تعامل ساکنین با یکدیگر و با حکومت و اداره‌کنندگان شهر نیز مربوط است.
ییکر	۱۹۸۹	به دلیل پاسخ ساده‌ای که ساختاربخشی به طبیعت شدیداً پیچیده شهرهایی می‌دهد که به سرعت در حال رشد هستند، لازم است مدیریت شهری دید وسیع‌تری به مسائل داشته باشد.
اشترون	۱۹۹۳	هر گونه 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.
مک‌گیل	۱۹۹۸	برای تعریف مدیریت شهری باید بدانیم نیروی محرکه شهر چیست؛ راهی پیدا کنیم که ضمانت کند پیچیدگی سازمانی فعلی مدیریت شهری با پیچیدگی مسائل شهری منطبق است و اطمینان حاصل کنیم که میان استراتژی اعلام‌شده رسمی و لازم‌الاجرا و توانایی عملیاتی کنونی مدیریت شهری تطابقی وجود دارد.
شایرجیما	۱۹۹۸	مهم‌ترین وظیفه مدیریت شهری پاسخ‌گویی اثربخش به مشکلات و مباحث مفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان‌های دولتی و سایر بازیگران به‌منظور توانمند کردن آنها در انجام وظایفشان در فرآیند مدیریت شهر است.
چاکرابارتی	۲۰۰۱	با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن نبود اطمینان و پویایی‌های محیط شهری می‌شود به عدالت در حل و رفع منافع پیچیده 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.
دیک	۲۰۰۶	مدیریت شهری تلاش برای هماهنگ‌کردن و یکپارچه‌کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره‌شدن بر مسائل شهرها و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است.
دیک به نقل از کلینک و به راستا	۲۰۰۶	مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرآیند ایجاد اجراء، 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.

بررسی این راهبردها و فرصت‌ها و چالش‌های آن از منظر مدیران و مسئولین شهری این کلان‌شهر است.

در این راستا سؤال‌های اصلی پژوهش عبارت‌اند از:

۱. موقعیت راهبردی کلان‌شهر تبریز در زمینه

مدیریت یکپارچه شهری چیست؟

۲. راهبرد بهینه مدیریت یکپارچه کلان‌شهر تبریز در

جهت عملیاتی کردن این فرآیند چیست؟

## ۲.۱. پیشینه پژوهش و مبانی نظری

شالوده مدیریت شهری عبارت است از برعهده‌گرفتن

نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع

برای دستیابی به اهداف توسعه شهری (سعیدی، ۱۳۸۸،

ص. ۱۳۱-۱۳۳). راکودی و شارما<sup>۱</sup> مدیریت شهری را

مسئولیتی راهبردی با عواقب عملیاتی می‌دانند. در واقع،

علاوه بر تلاش برای تأمین نیازمندی‌های روزانه برای

فعالیت شهر و ساکنین آن، به دنبال توسعه شهری در

تمام ابعاد است و از این رو نیازمند تعامل مؤثر با

حوزه‌های قدرت، سیاست، اجتماع و اقتصاد شهری است

(مک‌گیل<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸، ص. ۶۶۳-۶۷۱ به نقل از راکودی،

۱۹۹۱ و شارما، ۱۹۸۹).

در جدول ۱ تعاریف و کارکردهای مدیریت شهری از

دید اندیشمندان مختلف بیان شده است که به خوبی

تأکید بر نگاه فراگیر و دید وسیع نسبت به مسائل شهری

و اداره آن و ترجیح ساختارهای یکپارچه بر ساختارهای

بخشی و پراکنده در مدیریت شهری را نشان

می‌دهد.

شهر به مثابه بخشی از سلسله مراتب تقسیمات سیاسی جغرافیایی هر کشور، براساس شاخصه‌های مختلفی مانند نوع حکومت، مدیریت سطح آگاهی، علاقه‌مندی اجتماعی و مشارکت مردم در نظام تصمیم‌گیری و... شکل می‌گیرد (صرافی، ۱۳۸۱). نظام مدیریت شهری با هدف اداره مطلوب امور شهر سعی دارد روابط میان عناصر شهری را هماهنگ سازد. به دلیل گستردگی و میان‌رشته‌ای بودن سیستم مدیریت، این سیستم نمی‌تواند عناصر و روابط را در جهت اهداف آن تغییر شکل دهد؛ زیرا هنر برنامه‌ریزی، شناخت عناصر سیستم و ایجاد روابط بین آن عناصر است، به نحوی که این مجموعه عناصر در جهت هدف سیستم عمل کنند (مکنون، ۱۳۷۶). بی‌توجهی به اجزا و نیز کشف نکردن روابط و میزان تأثیر هر یک از عناصر در نظام تصمیم‌گیری، هرگز به نظام تصمیم‌گیری منسجم، مؤثر و معطوف به اهداف مطلوب منجر نخواهد شد (نیلی‌آرام، ۱۳۷۷).

اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در رأس هرم، عنصری برای برنامه‌ریزی آینده قرار گیرد. این عنصر را مدیریت شهری می‌نامند (سعیدنیا، ۱۳۷۹). یکی از وظایف اصلی و مهم مدیریت شهری برنامه‌ریزی است. از وظایف دیگر آن سازماندهی نظارت و انگیزش است؛ بنابراین هسته مرکزی مدیریت شهری شامل وظایف زیر است که باید برای شهر: ۱. برنامه‌ریزی کند؛ ۲. فعالیت‌های شهری را سازمان دهد؛ ۳. برای انجام امور، انگیزه لازم را در سازمان مدیریت شهری برای شهروندان ایجاد کند (وظایف فوق، هسته مرکزی مدیریت شهری را تشکیل می‌دهد) (اکبری، ۱۳۸۳).

## ۲. روش‌شناسی پژوهش

### ۲.۱. روش پژوهش

این پژوهش به لحاظ هدف، از نوع کاربردی و به لحاظ روش، توصیفی تحلیلی است. در رویکرد استراتژیک، پرداختن به سه سؤال اساسی ضروری است: ۱. کجا می‌خواهیم باشیم؟ ۲. اکنون کجا هستیم؟ ۳. چگونه به آنجا می‌خواهیم برسیم (اولسن و هاسلت، ۲۰۰۲، ص. ۸). هدف این پژوهش ارزیابی راهبردی وضعیت تکوین مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تبریز است. از این رو، به دو سؤال، اکنون در چه موقعیتی هستیم و چگونه به آنجا می‌خواهیم برسیم، پاسخ می‌دهیم.

به منظور تحقق هدف پژوهش و پاسخ به سؤال‌های آن، از ابزار SWOT برای شناسایی، طبقه‌بندی و تحلیل عوامل راهبردی محیط درونی و بیرونی استفاده شده است. تحلیل SWOT شامل استخراج نقاط قوت، ضعف داخلی و فرصت و تهدید خارجی، ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)، ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)، ماتریس داخلی خارجی (IE)، ایجاد ماتریس تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS) و در نهایت ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی (QSPM) است. نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید منتج از نظرهای جامعه آماری است که در ادامه به بررسی آن در زمینه مدیریت واحد شهری می‌پردازیم (علی‌احمدی، فتح‌الله، و تاج‌الدین، ۱۳۸۲، ص. ۱۱۲).

1 Olsen & Haslett

2 Internal Factor Evaluation

3 External Factor Evaluation

4 Threats , Opportunities, Weaknesses And Strengths

5 Quantitative Strategic Planning Matrix

شیوه تخصیص منابع؛ تصمیم‌گیری درباره گسترش داده یا متنوع‌سازی فعالیت‌ها (علی‌احمدی، ۱۳۸۳، ص. ۷۸).

### ۳.۱. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی برای بررسی راهبردی عوامل داخلی سازمان است. این ماتریس نقاط قوت و ضعف اصلی واحدهای وظیفه‌ای سازمان را تدوین و ارزشیابی می‌کند و همچنین برای شناسایی و ارزشیابی روابط بین این واحد راه‌هایی ارائه می‌نماید (دیوید، ۱۳۸۷، ص. ۳۳۸). اگر نمره نهایی سازمان کمتر از ۲/۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است. اگر نمره نهایی بیشتر از ۲/۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل درونی دارای قوت است (دیوید، ۱۳۸۷، ص. ۳۳۹) پس از شناسایی نقاط قوت و ضعف، آن‌ها را در ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی قرار می‌دهیم. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، جمع نمره نهایی ماتریس IFE برابر با ۲/۲۱ است که نشان‌دهنده ضعف مدیریت شهری در ارتباط با عوامل داخلی است. این عدد در ماتریس IE برای تعیین مدیریت شهری تبریز به کار می‌رود.

در این پژوهش ابتدا جهت تعیین اهداف کلان و عوامل داخلی و خارجی، از نظرات ۱۱ متخصص علوم مدیریت شهری شامل ۵ عضو هیئت علمی شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری، ۳ کارشناس ارشد مدیریت اجرایی و ۲ کارشناس ارشد مدیریت بحران و یک دکتری اقتصاد بهره گرفته شد. سپس جهت وزن‌دهی تحلیل داخلی و خارجی از ۱۰۵ نفر کارشناس در دسترس سازمان شهرداری تبریز استفاده شد. برای اولویت‌بندی استراتژی‌ها، پرسش‌نامه‌هایی میان ۱۱۱ نفر از همین کارشناسان توزیع شد و پس از اولویت‌بندی محورهای اصلی، برای اولویت‌بندی اقدامات در هر زیرگروه از طریق تشکیل ماتریس‌های مربوط، از ۶۸ کارشناس کمک گرفته شد.

### ۳. یافته‌های پژوهش

برنامه‌ریزی راهبردی، هنر و علم تدوین، اجرا و ارزیابی تصمیم‌هایی است که سازمان را قادر می‌سازد به هدف‌های بلندمدت خود دست یابد. فرآیند مدیریت راهبردی در برگزیده سه مرحله است: تدوین راهبردها، اجرای راهبردها و ارزیابی راهبردها. مقصود از تدوین استراتژی تعیین مأموریت سازمان، عواملی است که در محیط خارجی سازمان را تهدید می‌کنند یا فرصت‌هایی را به وجود می‌آورند، نقاط قوت و ضعف داخلی سازمان، هدف‌های بلندمدت، در نظر گرفتن راهبردهای گوناگون و انتخاب راهبردهای خاص برای ادامه فعالیت است. مواردی که در زمینه تدوین استراتژی‌ها مطرح می‌شوند عبارت‌اند از: تعیین نوع فعالیتی که سازمان می‌خواهد به آن پردازد؛ فعالیت‌هایی را که می‌خواهد متوقف سازد؛

## جدول ۲. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی

نمره	رتبه	وزن	عوامل راهبردی داخلی	
۰/۱۲	۴	۰/۰۳	اعطای بخشی از وظایف شهرداری به بخش خصوصی	۳ ن ۳
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	ناحیه محوری و توجه به پتانسیل‌های خاص مناطق در امر مدیریت شهری	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	توجه به مسائل زیست‌محیطی در اجرای طرح‌های توسعه شهری	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	پیشینه علمی و تجربی برخی از اعضای شورا و شهرداری	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	امکان کنترل و مدیریت بهینه زمین	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	تسهیلات نسبی برای رسیدگی به شکایت‌های شهروندان	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	آگاهی نسبی از قوانین و مقررات شهرداری‌ها و سعی در رعایت آن‌ها از سوی شهروندان	
۰/۲۰	۴	۰/۰۵	امکان بهره‌گیری از نظرها و قابلیت‌های متخصصان و کارشناسان در کلان‌شهر تبریز	
۰/۱۲	۴	۰/۰۳	ایجاد مدیریت خاص جهت رسیدگی به امور حاشیه شهر	
۰/۰۳	۳	۰/۰۱	تشکیل دوره‌های آموزشی برای کارکنان شهرداری	
۰/۱۵	۳	۰/۰۵	گرایش شهروندان به مشارکت و مسئولیت‌پذیری بیشتر	
۰/۰۶	۳	۰/۰۲	افزایش رضایت نسبی شهروندان از برخی عملکردهای شهرداری	
۰/۰۶	۳	۰/۰۲	شفافیت نسبی در مورد تخلفات اداری	
۰/۰۳	۱	۰/۰۳	وجود فساد اداری و رابطه سالاری و بهره‌گیری از رانت‌های کلان در دادوستدهای غیرمستقیم	۴ ن ۴
۰/۰۲	۱	۰/۰۲	عدم قابلیت پاسخگویی قوانین موجود به نیازهای حال حاضر	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	خلأ نگرش راهبردی در مدیران و ارائه‌نکردن راهکار برای مشکلات و چالش‌های کلان‌شهر	
۰/۰۴	۱	۰/۰۴	ناهماهنگی و موازی‌کاری در نهادهای ذی‌ربط در امر مدیریت شهری	
۰/۰۳	۱	۰/۰۳	ضعف در همکاری بین‌بخشی با نهادهای رسمی و نبود همکاری مستمر با بخش خصوصی و مردم‌نهاد	
۰/۰۲	۱	۰/۰۲	ضعف اطلاع‌رسانی درباره جزئیات طرح‌ها برای شهروندان و داشتن توقعات بی‌مورد از آن‌ها	
۰/۰۴	۱	۰/۰۴	ضعف روحیه مشارکت به دلیل عدم احساس تعلق خاطر به شهر در ساختار اداری اجرایی	
۰/۰۴	۲	۰/۰۲	حاکمیت سلیقه‌ای و چندوجهی بر امر مدیریت شهری از سوی ارگان‌های ذی‌ربط	
۰/۰۳	۱	۰/۰۳	اعمال نظر و قدرت افراد غیر مرتبط در تصمیم‌گیری‌های شهری	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	ضعف در مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی به مشکلات و چالش‌ها از سوی مدیران و بدنه کارشناسی شهرداری	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	خلأ شفافیت و منطقی نبودن زمان و هزینه طرح‌ها	
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	تحقق نیافتن مدیریت واحد شهری	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	نگرش ناخوشایند به شهرداری به‌عنوان ارگان صرفاً مطالبه‌گر در زمینه مالی	
۰/۱۰	۲	۰/۰۵	خلأ منابع درآمدی پایدار برای شهرداری و توجه‌نداشتن به نیازها و کمبودهای آتی	
۰/۰۳	۱	۰/۰۳	بهره‌گیری از کارکنان در سطوح کارشناسی نازل و یا غیرمرتبط در سطح کلان و خرد	
۰/۰۴	۱	۰/۰۴	خلأ کسب نظرها و مشارکت شهروندان در فرآیند تهیه و اجرای طرح‌ها	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	محرومیت نسبی و نبود دسترسی برخی مناطق به امکانات و تسهیلات	
۰/۰۴	۲	۰/۰۲	بهره‌نگرفتن از دستاوردهای به‌روز علمی کاربردی در زمینه مطالعات شهری در مجموعه شهرداری در سطح	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	سردرگمی شهروندان در مراجعه به شهرداری و عدم پاسخ‌دهی مناسب آن‌ها	
	۲/۲۱		میانگین	X
	۰/۹۳		انحراف معیار	S
۲/۲۱		۱	مجموع	

## ۲.۳. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

استفاده می‌شود. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی در جدول

۳ آمده است.

برای فرصت‌ها و تهدیدها نیز مراحل همانند ماتریس

ارزیابی عوامل داخلی طی شد. واضح است که مجموع

نمره حاصل از این ماتریس در ماتریس عوامل داخلی

## جدول ۳. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

نمره	رتبه	وزن	عوامل راهبردی خارجی	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات در ارائه خدمات و استفاده از نظرهای شهروندان	فرصت‌ها
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	اقدامات مثبت قانونی در جهت تمرکززدایی در امر مدیریت شهری	
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	جایگاه شهر تبریز به‌عنوان بزرگ‌ترین کلان‌شهر شمال غرب کشور	
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	قابلیت هماهنگی و همکاری با ارگان‌های دولتی و خدماتی در سطح شهر	
۰/۰۶	۱	۰/۰۶	آشنایی شهروندان و تجربه استفاده از خدمات الکترونیک	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	توسعه مشارکت مردمی و فرهنگ شهری در امر مدیریت شهری	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	رویکرد علمی در زمینه مدیریت شهری	
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	ایجاد منابع درآمدی یا کاهش هزینه‌های مازاد و موازی شهرداری	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	امکان عملیاتی شدن مدیریت عالی اقدامات در حوزه طرح‌های توسعه شهری	
۰/۱۵	۳	۰/۰۵	بسترسازی اقدامات مدیریت واحد شهری از فرد تا مدیران شهری با شفافیت واحد و مسئولیت مختلف در سطوح اجرایی	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	تضعیف جایگاه شوراهای اسلامی و کاستن از اختیارات قانونی آن‌ها	تهدیدها
۰/۰۴	۲	۰/۰۲	احساس بی‌نیازی متولیان اجرایی مدیریت شهری از نظرهای شهروندان و اتکا به درآمدهای سستی	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	تداوم نگرش بخشی‌جریه‌ای در سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی و تعمیم آن به زیربخش‌ها	
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	اعمال نفوذ و دخالت افراد غیرمسئول در تصمیم‌گیری‌های شهری	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	نبود بستر مناسب به‌منظور اعمال نظر شهروندان و مشارکت آن‌ها در سرنوشت خود براساس منطق خرد جمعی	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	تداوم حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	بی‌توجه به نیازهای گردشگران و عدم نگرش به مقوله گردشگری به‌عنوان فرصت درآمدی برای شهر	
۰/۱۶	۴	۰/۰۴	نبود اراده عملیاتی در راستای مدیریت واحد شهری	
۰/۰۹	۳	۰/۰۳	تملک و تصرف، تغییر کاربری و بلاتکلیفی در مدیریت اراضی شهری	
۰/۱۰	۲	۰/۰۵	دخالت جناح‌های سیاسی و جریان‌های مختلف ذی‌نفوذ	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	وجود ساختارهای حاکمیتی به‌شدت متمرکز و نبود گرایش به اصلاح این ساختارها	
۰/۰۶	۲	۰/۰۳	خلأ شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران و کارشناسان در حوزه مدیریت شهری	
۰/۰۸	۲	۰/۰۴	ضعف قانون‌مندی و قانون‌گرایی در سطح کلان مدیریتی	
۰/۱۲	۳	۰/۰۴	مدیریت خردنگر و نبود توجه به برنامه‌های بلندمدت در قالب مدیریت سستی	
۰/۰۴	۲	۰/۰۲	محدودیت در جذب و توسعه منابع مالی و انسانی	
	۲/۱۶		میانگین	X
	۰/۷۰		انحراف معیار	S
۲/۱۰		۱	مجموع	

**WO:** هدف این است که با استفاده از فرصت‌های موجود در محیط خارج، نقاط ضعف داخلی بهبود یابد.

**ST:** با استفاده از نقاط قوت سازمان، اثر تهدیدات خارجی کاهش می‌یابد.

**WT:** حالت تدافعی بوده و هدف، کم‌کردن نقاط ضعف داخلی و پرهیز از تهدیدهای خارجی است (دیوید، ۱۳۸۷، ص. ۳۶۰).

با توجه به ماتریس داخلی-خارجی، مدیریت واحد شهری تبریز در راستای توسعه پایدار در موقعیت تدافعی قرار گرفته است، راهکارهای این بخش به شرح زیر است:

۱. در اختیار گذاشتن ابزارها و شیوه‌های مشارکت فعال و اثربخش شهروندان در مدیریت شهر خود؛
۲. قانون‌گرایی سازمان‌ها و ارگان‌های دخیل در امر مدیریت شهری و گرایش به تعامل در مقابل سلیقه‌گرایی؛
۳. پذیرش و اقناع مدیران بر اجرای مدیریت یکپارچه شهری و ضرورت هماهنگی بین‌سازمانی؛
۴. ایجاد بستری مناسب به منظور ارائه توانمندی‌های بخش خصوصی در امر مدیریت شهری؛
۵. ارتقای ظرفیت‌ها و تخصص‌گرایی در راستای برقراری ارتباط مستمر با شهروندان و واکنش مطلوب به نیازهای آن‌ها.

۴. ۳. **ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی (QSPM)**

در این بخش که در واقع مرحله تصمیم‌گیری است، گزینه‌های مختلف راهبردی که در مراحل قبل شناسایی شده، مورد ارزیابی و قضاوت قرار می‌گیرند. این ماتریس کشش نسبی انواع راهبردها را مشخص می‌کند و بدین‌گونه برای انتخاب راهبردهای خاص مبنایی عینی ارائه می‌دهد. نتیجه این ماتریس نمایش‌گر اولویت راهبردهای مطرح شده در جهت عملیاتی‌شدن این عوامل است. اولویت راهبردهای حاصل براساس مجموع نمرات کشش نسبی به ترتیب زیر آمده است:

در این ماتریس میانگین مجمع نمرات نهایی ۲/۱ است. در صورتی‌که این میانگین به عدد ۴ برسد، سازمان در برابر عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) بسیار عالی واکنش نشان داده است. عدد یک نیز بیانگر این است که سازمان نتوانسته است از فرصت‌های موجود بهره‌برداری کند و یا از عواملی که موجب تهدید آن شده، دوری کند (دیوید، ۱۳۸۷، ص. ۲۶۶). بر این اساس، ماتریس نشان از این واقعیت دارد که مدیریت شهری، واحد محدوده مورد مطالعه، به دلیل بهره‌نگرفتن از این نقاط قوت و رفع نکردن تهدیدهای موجود، امکان تحقق مطلوب نیافته است.

### ۳.۳. ماتریس داخلی-خارجی

پس از مراحل فوق، ماتریس داخلی-خارجی شکل عینی به خود می‌گیرد. در این ماتریس نمرات نهایی حاصل از ماتریس فاکتورهای داخلی و ماتریس فاکتورهای خارجی برای تعیین موقعیت مدیریت واحد شهری در راستای توسعه پایدار استفاده می‌شود. با توجه به این ماتریس (شکل ۱) موقعیت مدیریت واحد شهری شهر تبریز در راستای توسعه پایدار در بدترین وضعیت ممکن از میان چهار موقعیت مشخص شده است؛ بدین معنی که در موقعیت تدافعی قرار دارد و از یک طرف با نقاط ضعف داخلی و از طرف دیگر با تهدیدهای خارجی روبه‌رو است. در این وضعیت، بایستی در جهت کاهش نقاط ضعف و پرهیز از تهدیدها حرکت کرد.

### ۳.۳.۱. ماتریس تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط ضعف و

#### نقاط قوت (TOWS)

در این ماتریس در هر مرحله دو عامل با هم مقایسه و در نهایت چهار نوع راهکار ارائه می‌شود:

**SO:** سازمان با اجرای این راهکار تلاش می‌کند با استفاده از نقاط قوت از فرصت‌های خارجی بهره‌برداری کند.

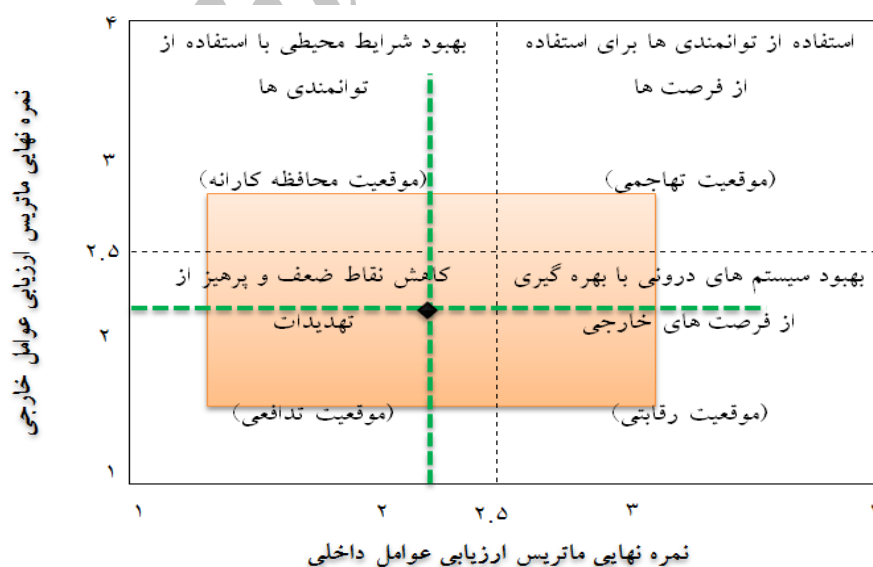


است، در ماتریس داخلی خارجی لحاظ می‌شود. ترسیم چهار نقطه حاصل از معادله  $X \pm S$  و مقایسه محدودۀ ایجادشده به وسیله آن‌ها با محل نقطه حاصل از دو نمرة نهایی ماتریس‌های ارزیابی عوامل داخلی و خارجی، اولویت‌های رده دوم راهبردها را شناسایی می‌کند. جدول ۴، میانگین و انحراف معیار و همچنین اعداد حاصل از معادله  $X \pm S$  را برای عوامل داخلی و خارجی نشان می‌دهد.

جدول ۴. نتایج حاصل از معادله  $X \pm S$

ماتریس ارزیابی	ماتریس ارزیابی عوامل	
۲/۱۶	۲/۲۱	میانگین (X)
۰/۷۰	۰/۹۳	انحراف معیار
۲/۸۶	۳/۱۴	S+X
۱/۴۶	۱/۲۸	S-X

حاصل اعمال به دست آمده در شکل ۱ نشان داده شده است:



شکل ۱. ماتریس داخلی خارجی مدیریت واحد شهری تبریز در راستای توسعه پایدار

برای مدیریت واحد شهری تبریز در راستای توسعه پایدار، راهبردهای رقابتی هستند. این راهبردها عبارت‌اند از:

۱. پذیرش و اقتناع مدیران بر اجرای مدیریت یکپارچه شهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی؛
  ۲. ارتقای ظرفیت‌ها و تخصص‌گرایی در راستای برقراری ارتباط مستمر با شهروندان و واکنش مطلوب به نیازهای آن‌ها؛
  ۳. ایجاد بستری مناسب به منظور ارائه توانمندی‌های بخش خصوصی در امر مدیریت شهری؛
  ۴. در اختیار گذاشتن ابزارها و شیوه‌های مشارکت فعال و اثربخش شهروندان در مدیریت شهر خود؛
  ۵. قانون‌گرایی سازمان‌ها و ارگان‌های دخیل در امر مدیریت شهری و گرایش به تعامل در مقابل سلیقه‌گرایی.
۳. شناسایی اولویت رده دوم راهبردها

در این مرحله برای از بین بردن خطاها و اعمال انعطاف‌پذیری، راهبردهای رده دوم ارائه می‌شود. بدین منظور میانگین (X) و انحراف معیار (S) نمراتی که برای ماتریس‌های ارزیابی عوامل داخلی و خارجی حاصل شده

باتوجه به اینکه محدوده زیادی از مساحت حاصل از چهار نقطه به دست آمده از معادله  $X \pm S$  نیز در خانه موقعیت رقابتی قرار گرفته است، راهبردهای رده دوم

ساختار و چارچوب خاص خود نمی‌تواند برای ایفای این نقش مهم کارآمد باشد. در این راستا، ایجاد نظام مدیریتی یکپارچه می‌تواند زمینه و بسترهای لازم را برای رسیدن به اهداف و آرمان‌های چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ فراهم آورد. نیل به این مهم نیز مستلزم تغییرات ساختاری و بنیادی در نظام مدیریت شهری ایران است. در این راستا ۲ نکته اساسی بایستی همواره مد نظر قرار گیرد: ۱. لزوم پوشش و نظارت کامل سیستم بر تمام فضای جغرافیایی و عملکردی شهر و حوزه شهری مربوط، اعم از هسته توسعه‌یافته و حاشیه‌های توسعه‌نیافته (نگرش سیستمی)؛ ۲. لزوم ادغام و یکپارچگی همه عناصر ذی‌ربط در مدیریت و برنامه‌ریزی شهر در چارچوب تشکیلاتی مدیریت شهری (مدیریت یکپارچه).

ساختار سازمانی مدیریت شهری بسیار گسترده، پیچیده و متنوع بوده و موظف به انجام وظایف متعدد و گوناگون است و جزء سازمان‌های چندعملکردی و چندمنظوره محسوب می‌شود. این ماهیت متنوع و چندعملکردی ایجاب می‌کند که چارچوب سازمانی مربوط، به صورت چندسطحی طراحی و اجرا شود؛ به گونه‌ای که هر سطح بتواند پاسخ‌گوی ملاحظات و نیازهای ناشی از هر یک از گونه‌های عملکردی و سطوح جغرافیایی سیستم باشد. پذیرش نظام مدیریتی یکپارچه تصمیمی راهبردی برای شهرداری‌هاست که باید الزامات کلی و جزئی را که استانداردهای جهانی آن را تأیید کرده، رعایت کرد تا خروجی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی آن بهترین کیفیت را داشته باشد. کیفیت این مدیریت با نقش مردم تحقق‌پذیر است؛ بنابراین ضروریست مناطق ده‌گانه شهرداری تبریز در راستای استقرار و اجرای نظام مدیریت یکپارچه مطابق با استانداردهای فوق، اقدام لازم را به عمل آورد. بدیهی است که در صورت غفلت از این ضرورت،

۱. ایجاد سازوکار مدیریت واحد شهری کلان‌شهر تبریز در چارچوب قوانین، ارگان‌ها، اقدام‌ها و تصمیم‌ها؛  
 ۲. بهره‌گیری از تجربه‌ها و راهبردهای کشورهای پیشرو در زمین کسب درآمدهای پایدار و پیاده‌سازی این مزیت‌ها براساس پتانسیل‌های بومی محلی؛  
 ۳. تقویت جایگاه شوراهای اسلامی و افزایش اختیارات قانونی آن‌ها به منظور مشارکت هرچه بیشتر شهروندان براساس اقدام‌های ملموس.

#### ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تجزیه و تحلیل چالش‌های مدیریت شهری بیانگر چندگانگی در مدیریت شهری، تعدد فعالیت‌های موازی بین سازمانی، هدررفتن انرژی و سرمایه ملی، بی‌توجهی به عنصر زمان در رویارویی شهروندان و متقاضیان با سازمان‌های دست‌اندرکار توسعه مدیریت شهری است (رهنما، ۱۳۸۰). به نظر می‌رسد که شهر تبریز نیز در راستای مدیریت واحد شهری، از نظر عوامل درونی دچار ضعف است و در برابر عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) واکنش مناسبی نشان نداده است. با توجه به نتایج به دست آمده از ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و ماتریس ارزیابی عوامل خارجی که در جدول‌های ۲ و ۳ و نیز ۴ آمده است و از آن جا که نمره نهایی عوامل داخلی برابر با ۲/۲۱ بوده و کمتر از ۲/۵ است، شهر تبریز در ارتباط با مدیریت واحد شهری از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است. نمره نهایی عوامل خارجی نیز برابر با ۲/۱۰ است و از آنجا که این رقم کمتر از ۲/۵ است نشان از نبود واکنش مناسب مدیریت شهری در ارتباط با فرصت‌ها و تهدیدها دارد.

در چارچوب تحول مدیریت شهری در ایران ابتدا باید ساختار تشکیلاتی مدیریت شهری را متحول کرد (شیعه، ۱۳۸۲). سیستم کنونی مدیریت شهری ایران با توجه به

- تبعات دامنه‌داری را برای شهر و مدیران شهر و در نهایت به صورت برآیند نهایی متوجه شهروندان می‌سازد.
- بر این اساس پیشنهادهایی مطرح می‌شود:
- اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی؛
- اصلاح و بازآرایی تشکیلات و روابط میان‌سازمانی عناصر ذی‌ربط در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری؛
- ارتقای ابزارها و امکانات مورد نیاز جهت تحقق یکپارچگی در سیاست‌گذاری شهری؛
- تحقق مدیریت یکپارچه شهری از طریق مدیریت قوی، کارآمد و تعامل‌گرا؛
- رفع تداخل وظایف شورا و شهرداری؛
- تلاش برای تحقق نظارت کامل شورا بر شهرداری و پاسخ‌گو کردن شهرداری به شورا و مردم؛
- تمرکززدایی و واگذاری امور به سطوح محلی و خرد و حرکت به سمت نظام خودگردان برنامه‌ریزی و مدیریت محله‌ای؛
- تعیین سیاست‌ها، راهبردها، شاخص‌های سنجش و سازوکارهای تحقق توسعه شهری مطلوب؛
- شناسایی و تحقق راهکارهای توسعه اقتصاد شهری و تأمین منابع کافی و پایدار برای نگهداری و توسعه شهری (نظام مالی شهر)؛
- اصلاح اساسی در حقوق و مسئولیت‌های شهر، شهروندان و مدیریت شهری.

#### کتابنامه

۱. اکبری، ح. (۱۳۸۳). مدیریت توسعه و نهادهای مدنی. *دوفصلنامه علوم اجتماعی*، ۱(۲)، ۴۱-۵۵.
۲. دیوید، ف. آر. (۱۳۸۷). *مدیریت استراتژیک*. ترجمه علی پارسیان و محمد اعرابی. تهران، ایران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۳. رضوانی، ع. ا. (۱۳۸۰). اکوتوریسم و نقش آن در حفاظت محیط زیست. *ماهنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی*، ۱۶(۱۷۴)، ۱۲۲-۱۷۷.
۴. رهنما، م. (۱۳۸۰). پارادیم بهبود مدیریت شهری (با تکیه بر شهر مشهد). *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، ۱۶(۶۱)، ۶۲-۷۲.
۵. سعیدینیا، ا. (۱۳۷۹). *مدیریت شهری*. تهران، ایران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۶. سعیدی، ع. (۱۳۸۸). دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور. تهران، ایران: مؤسسه فرهنگی، اطلاع‌رسانی و مطبوعاتی.
۷. شیعه، ا. (۱۳۸۲). لزوم تحول مدیریت شهری در ایران. *جغرافیا و توسعه*، ۱(۱)، ۳۷-۶۲.
۸. کاظمیان، غ. و میرعبدینی، س. ز. (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری. *نشریه هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی*، ۳(۴۶)، ۲۷-۳۸.
۹. صرافی، م. (۱۳۸۱). بنیادهای توسعه پایدار کلان‌شهر تهران. *مجله شهروندمداری*، ۱(۱۱)، ۲۳-۲۹.
۱۰. علی‌احمدی، ع.، فتح‌الله، م.، و تاج‌الدین، ا. (۱۳۸۲). *نگرشی جامع بر مدیریت استراتژیک*. تهران، ایران: تولید دانش.
۱۱. علی‌احمدی، ع. (۱۳۸۳). *برنامه‌ریزی استراتژیک فناوری اطلاعات*. تهران، ایران: تولید دانش.
۱۲. مزینی، م. (۱۳۷۸). *بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران*. تهران، ایران: انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری.
۱۳. مکنون، ر. (۱۳۷۶). تحقیقات در فرآیند توسعه پایدار. *فصلنامه رهیافت*، ۱(۱۷)، ۱-۳.
۱۴. نیلی‌آرام، ع. (۱۳۷۷). خلاقیت و نوآوری در سازمان. *مجله تدبیر*، ۵، ۲۳-۲۶.
15. Burgess, R., Carmona, M., & Kolstee, T. (Eds.) (1997). *The challenge of sustainable cities: Neoliberalism and urban strategies in developing countries*. London: Zed Books.
16. Button, K. J. (1992). *Market and government failures in environmental policy: The case of transport*. Paris: OECD.

17. Madanipour, A. (2001). "How relevant is 'planning by neighborhoods' today?". *Town Planning Review*, 72(2), 171-191.
18. McGill, R. (1998). Urban management in developing countries. *Viewpoints in Cities*, 15(6), 463-471.
19. Olsen, J., & Haslett, T. (2002). Strategic management in action. *Systemic Practice and Action Research*, 15(6), 449-464.
20. Rakodi, C. (1991). Cities and people: Towards a gender-aware urban planning process? *Public Administration and Development*, 11, 541-559.
21. Sharma, S. K. (1989). Municipal management. *Urban Affairs Quarterly-India*, 21(4), 47- 53.

Archive of SID