

جغرافیا (فصلنامه علمی - پژوهشی و بین‌المللی انجمن جغرافیای ایران)
دوره جدید، سال پانزدهم، شماره ۵۲، بهار ۱۳۹۶

واکاوی عوامل موثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری مطالعه موردی: کلانشهر تهران

رحیم سرور، مجیدرضا آشتیانی عراقی، مجید اکبری

۱. استاد دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، گروه جغرافیا، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد یادگار امام، شهر ری

۳. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری تحصیلات تکمیلی، دانشگاه پیام نور تهران

تاریخ وصول: ۱۳۹۵/۱۱/۱۵، تاریخ تایید: ۱۳۹۶/۱/۱۵

چکیده

فرایند جهانی شدن، به افزایش مناطق کلان شهری جهان شتاب بیشتری بخشیده و مشکلات جدیدی بر مشکلات موجودشان افزوده است. گستردگی و پیچیدگی مجموعه مراکز زیست و فعالیت و نواحی هم‌بسته‌ای که نبض آنها با کلان شهر در یک نقطه می‌زند، مدیریت کلان شهری را در سطح فراتر از نهادهای منفک و یکایک شهرداری‌ها ضروری می‌سازد.

به موازات مشکلات و تهدیدها در منطقه کلان شهری، چالش اصلی مدیریت کلان شهرها استفاده از امکانات و فرصت‌های بسیاری است که در بطن آنها وجود دارد. در همین راستا، پژوهش حاضر با هدف واکاوی عوامل موثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران انجام شده است. این نوشتار از نظر عمق مطالعه کاربردی-توسعه‌ای و از لحاظ ماهیت و روش مبتنی بر رویکرد توصیفی و تحلیلی می‌باشد.

روش پژوهش ترکیبی از نوع پیمایشی و اسنادی است و گردآوری اطلاعات و داده‌ها از طریق پرسشنامه محقق ساخته و جامعه آماری آن را دو گروه مدیران شهری، متخصصین و خبرگان شهری تهران تشکیل می‌دهند. با تکیه بر روش تحلیل عاملی تعداد ۵ عامل از ۲۷ شاخص مورد مطالعه احصاء گردید که همگی دارای مقادیر ویژه بالای یک می‌باشد و جمعاً ۶۸/۵۰۱ درصد از واریانس را تبیین می‌کنند. همچنین نتایج به‌دست آمده نشانگر این است که مولفه‌های بسترهای قانونی با ضریب همبستگی ۰/۸۰۵، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری ۰/۸۰۱، همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری ۰/۷۸۲، عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل همسطح ۰/۷۸۴ و تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی با ضریب ۰/۷۷۷ موثرترین و تاثیرگذارترین عوامل در تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه کلانشهر تهران از دیدگاه مدیران شهری و کارشناسان شناسایی شدند.

کلیدواژگان: مدیریت یکپارچه شهری، کلانشهر، مدیریت کلانشهری، تحلیل عاملی، کلان‌شهر تهران.

بیان مساله

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 بیش از پیش روشن شده است. و در این بین مدیریت یکپارچه شهری دیدگاهی است که بر اساس آن می‌توان نظرات و منافع مختلف و گاه متضاد گروه‌های بخش عمومی، خصوصی، تشکل‌های غیررسمی و افراد و خانوارها را درباره توسعه منطقه به سمت و سوی مشترکی رهنمون ساخت (McLaren, Mueller, 2010). همچنین مدیریت یکپارچه شهری به معنای اتخاذ یک رویکرد کل‌نگرانه و طراحی سازوکارهایی جهت پیگیری رویکرد مذکور در مدیریت شهر است. به‌منظور تحقق یکپارچگی، شناسایی عوامل موثر بر یکپارچگی و تفرق در مدیریت شهری ضروری است (سعیدی، ۱۳۸۹: ۱۳۱-۱۳۳).

مدیریت یکپارچه شهری، یکپارچه‌سازی و حکومت شهری یکپارچه، چه در سطح نظری و چه در سطح عملی گویای این است که سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده‌های چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد بدون جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل مختلف هدایت کند. تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهری و زندگی شهری از یک سو، و عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار موثر در ساخت شهر و هدایت توسعه آن از سوی دیگر، تهدیدی بالقوه بزرگی در برابر برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه و منسجم این پدیده به حساب می‌آید (برک‌پور، اسدی، ۱۳۹۰: ۵۶). یکپارچگی که اخیراً در رابطه با طیف وسیعی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی، خصوصی و عمومی به کار می‌رود و قابل تعمیم به رده‌های مختلف مدیریتی نظیر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل و حتی اجرا است، نوعی واکنش نسبت به گسترده شدن دامنه‌ی فعالیت‌ها و اثرات یک عمل سازمانی / مدیریتی و تفرق‌های ناشی از آن است. از اواخر دهه هفتاد میلادی که موضوع مدیریت شهری به صورت علمی مطرح شد، نحوه یکپارچه‌کردن فرایند مدیریت شهر نیز یکی از دغدغه‌های مهم اندیشمندان بوده است. به بیانی دیگر، پژوهشگران این حوزه علاوه بر تلاش در جهت شناسایی ابعاد و زوایای مدیریت شهری و ارائه تعریفی سیستماتیک از آن، با توجه به ضعف‌ها و مشکلات ناشی از تفرق‌های متعدد کالبدی و مدیریتی موجود در شهر، به دنبال راهی برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی بیشتر در مدیریت شهری بودند. رسیدن به توسعه پایدار شهری قبل از هر چیزی مستلزم سیستم مدیریت شهری یکپارچه در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرا بوده است. تا از این طریق بتواند اجزاء و عناصر سازنده سیستم مدیریت شهری را در ارتباط با هم در نظر گرفته و از هر گونه عملکرد یک‌جانبه به دور بوده تا در این راستا قادر به پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهرها و حل و فصل مشکلات و مسائل روبه رشد آن‌ها بوده است. در یکی دو قرن اخیر دستاوردهای جدید علمی و فنی، پیشرفت‌های صنعتی باعث رشد جمعیت و تمرکز آن‌ها در شهرهای صنعتی گردیده، که متعاقب و پیامد این پدیده، انتقال تکنولوژی علم و فن به کشورهای غیرپیشرفته، افزایش جمعیت، گرایش آن‌ها به شهرنشینی بوده است. در کشور ایران مدیریت شهری در اختیار حدود ۲۵ ارگان است، ساختار شهری نامناسب، هر روز مسائل پیچیده‌تری را بر مشکلات شهرها افزوده است. زیرا هر سازمانی با توجه به امکانات و بُعد کاری خود به مسائل شهری نگاه نموده و دیدی جامع وجود نداشته است. این سازمان‌ها نیز ارتباطات زیادی با هم نداشته و در مسائل شهری با هم مشارکت مناسب نداشته‌اند (محمدی، ۱۳۸۷: ۳۲).

کشور ما هم از این موج برکنار نمانده، و شهر تهران عینیت و تبلور این واقعیت است. تهران مجموعه مغشوشی از ساختمان‌ها و عناصر مختلفی است که به دور از هرگونه معیار و ضوابط معماری و برنامه‌ریزی شهری توسعه‌یافته و تابع جمعیت درون خود گسترش یافته است. این کشش و قابلیت ارتجاعی آن از چهار طرف روزبه‌روز بر مسائل حاد آن می‌افزاید. بایست و باید به‌طور جدی و فراگیر با این پدیده غیرقابل مهار مقابله نمود و نقاط ضعفش را برطرف ساخت. 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 تفرق‌های 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. به‌منظور ظرفیت‌سنجی تحقق یکپارچگی در مدیریت و سیاست‌گذاری شهری تهران لازم بود که ابتدا عوامل موثر بر عدم یکپارچگی این فرایندها شناسایی شود. به این منظور ادبیات مدیریت شهری از دهه ۱۹۷۰ با تاکید بر جنبه‌های یکپارچگی مدیریت مناطق کلانشهری، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری و همچنین رویکرد حکمروایی شهری مرور شدند. در همین راستا هدف اصلی این پژوهش واکاوی عوامل موثر در تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران است. از این رو، این پژوهش درصدد پاسخگویی به سوال‌های زیر می‌باشد:

۱. عامل‌های احصاء شده بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه کلانشهر تهران کدامند؟
۲. شاخص‌های موثر در تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه کلانشهر تهران کدامند؟

مبانی نظری تحقیق

مدیریت شهری: مدیریت شهری را می‌توان به دو صورت تعریف کرد، یکی محتوایی و دیگری رویه‌ای. از دیدگاه محتوایی، مدیریت شهری به‌مثابه اجرای سیاست، قلمداد می‌شود؛ یعنی به‌عنوان اداره امور عمومی^۱ و از دیدگاه رویه‌ای، مدیریت شهری را با اجرا و برخی ویژگی‌های خاص دیگر، تعریف می‌کنند که آن را فراتر از مفهوم اداره می‌برد، به علاوه برای بانک جهانی، مدیریت شهری، رویکردی شبه بازرگانی در حکومت و اداره شهر دارد که ممکن است به استفاده مؤثر و کارآمدتر منابع، منجر شود. همچنین مدیریت شهری، مجموعه‌ای از فعالیت‌ها می‌باشد که در تعامل با هم، توسعه اقتصادی، کالبدی و اجتماعی نواحی شهری را شکل داده و هدایت می‌کند. بنابراین اصلی‌ترین وظیفه مدیریت شهری، مداخله در این نواحی با هدف ارتقای توسعه اقتصادی و به‌روزی مردم و نیز تأمین خدمات می‌باشد. راکودی^۲ نیز نظر مشابهی دارد؛ از نظر او هدف مدیریت شهری، مدیریت اجزای سیستم شهری است؛ به‌نحوی که کارکرد روزانه سیستم را ممکن ساخته و با تشویق همه انواع فعالیت‌های اقتصادی، بستری فراهم آورد تا ساکنان قادر باشند به نیازهای اساسی خود شامل مسکن، کالاها یا خدمات عمومی و نیز فرصت‌های درآمدساز، دسترسی داشته باشند. در نهایت،

1. Public Administration
2. Rakodi

مدیریت شهری، مسئولیتی استراتژیک است که با نتایج و تبعات عملیاتی نیز همراه می‌باشد (Mc Gill, 1998: 463-471). در جای دیگر، مدیریت شهری مترادف با مدیریت رشد و توسعه، پنداشته می‌شود برخی اوقات، حتی مدیریت شهری، معادل «مدیریت منابع عمومی» بیان شده و یا «مدیریت محیطی» نیز تلقی می‌گردد. در جای دیگر، مدیریت شهری، هم‌عرض «مدیریت خدمات عمومی» است؛ یعنی مترادف با ارائه خدمات عمومی می‌باشد که وظیفه اصلی حکومت محلی است. بنابراین ارائه تعریف محتوایی واحدی از مدیریت شهری با وجود ویژگی‌های متفاوتی که برای آن ذکر شده، مشکل به‌نظر می‌رسد. اما تعاریف متداولی که برای این مفهوم ارائه شده تا حدودی از ماهیت واحدی برخوردارند. اگر شهر، همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در رأس آن، عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد و این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید. مسائل بسیاری در شهرها وجود دارند که برای حل آنها وجود مدیریت شهری، الزامی قلمداد می‌شود؛ مسائلی مانند: چگونگی گسترش آینده شهر، تأمین خدمات عمومی (آب، برق و نظافت)، احداث مراکز عمومی با کارکردهای تفریحی - فرهنگی و ورزشی و نهایتاً ساختن خیابان‌ها و کوچه‌ها. مدیریت شهری برای نهایتاً ساختن خیابان‌ها و کوچه‌ها. مدیریت شهری برای شهر نیز باید برنامه‌ریزی‌هایی انجام دهد، فعالیت‌های شهری را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده، نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد نماید. همچنین، در تعریف دیگری آمده است که مدیریت شهری، فرایندی از مسئولیت‌ها، اقدامات و ارتباطات مداوم برای نیل به اهداف عملیاتی خاص در سطح جوامع شهری است. شکل‌گیری این فرایند و تحقق اهداف عملیاتی آن نیازمند یک چارچوب سازمانی تعریف شده، شفاف و پاسخگو در قبال همه کنشگران جوامع شهری می‌باشد. مک‌گیل^۱ (۱۹۹۸) که دید جامع‌تری نسبت به مدیریت شهری دارد، معتقد است که مدیریت شهری باید به‌عنوان یک فرایند جامع و کل‌نگر، فراگیر و یکپارچه، نگریسته شود. فراگیری با این معنی که تمامی کنش‌گران و بازیگران شهری را دربر گرفته، جامعیت و کل‌نگری به‌نحوی که کل فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرا و نظارت را دربر گرفته و از رویکرد بخشی پرهیز کند و یکپارچگی بدین معنی که توسعه شهری به‌عنوان هدف مدیریت شهری با توسعه نهادی که اشاره به ظرفیت و توانمندی سازمان مدیریت شهری در توسعه شهری دارد و مرتبط با میزان تمرکززدایی در فرایند مدیریت شهری است، یکسان نگریسته شود. در این صورت، سازمان مدیریت شهری نیز پایدار بوده و محیط شهری پایدار مدیریت شهری نیز پایدار بوده و محیط شهری پایداری را به‌وجود خواهد آورد.

در جدول شماره ۱ تعاریف و کارکردهای مدیریت شهری از دید اندیشمندان مختلف بیان شده است که به‌خوبی 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.

1. McGill

جدول ۱: تعریف و مفهوم مدیریت یکپارچه شهری

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تاکید بر یکپارچگی
چارچیل	۱۹۸۵	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 بی‌شمار و تعاملات ساکنین با یکدیگر و با حکومت و با اداره‌کنندگان شهر نیز مربوط است.
بیکر	۱۹۸۹	به دلیل پاسخ ساده‌ای که ساختارهای بخشی به طبیعت شدیداً 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.
مک‌گیل	۱۹۹۸	برای تعریف مدیریت شهری باید بدانیم نیروی محرکه شهر چیست، راهی پیدا کنیم که ضمانت‌کننده پیچیدگی سازمانی موجود مدیریت شهری با پیچیدگی مسائل شهری منطبق است و اطمینان حاصل کنیم که میان استراتژی اعلام شده رسمی و لازم‌الاجرا و توانایی عملیاتی موجود مدیریت شهری تطابق وجود دارد.
شایبرجیما	۱۹۹۸	مهمترین وظیفه مدیریت شهری، پاسخ‌گویی اثربخش به مشکلات و مباحث منفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان‌های دولتی و سایر بازیگران به منظور توانمند کردن آنها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهر است.
چاکرابارتی	۲۰۰۱	با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن عدم 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 فرایندهای مدیریت یک شهر، حکمروایی شایسته شهری پیشنهاد مناسبی است.
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.
دیک به نقل از کلینک و پراستا	۲۰۰۶	مدیریت شهری 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 پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می‌شود.

(Chakrabarty, 2001, 331-345 & Jenkins, 2000, 137: ۱۳۸۸: ۷۹) (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸)

یکپارچگی: مدیریت یکپارچه شهری، تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی است که ساکنان شهرها با آنها مواجه هستند و همچنین در پی ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر می‌باشد. مدیریت یکپارچه شهری، مدیریتی است که در یک یا چند حوزه مجزا، یکپارچه شده باشد که عبارتند از: حوزه علوم مدیریتی، حوزه علوم برنامه‌ریزی، حوزه علوم سیاسی و جامعه‌شناختی. حوزه علوم مدیریتی، به هماهنگی و همکاری بین سازمانی مربوط است. در حوزه علوم برنامه‌ریزی، شاهد ظهور برنامه‌ریزی استراتژیک فضایی به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی هستیم. ایده حکمروایی که به‌عنوان مفهومی فراگیر وارد حوزه علوم برنامه‌ریزی و مدیریت عمومی گشته، محصول حوزه علوم سیاسی و جامعه‌شناسی می‌باشد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۳). در مجموع باید گفت که در زمینه یکپارچگی فرایند مدیریت شهری، میان اندیشمندان و صاحب‌نظران این رشته، اتفاق نظر وجود دارد و نویسندگان مختلفی سعی کرده‌اند مدل‌هایی را برای تحقق این یکپارچگی پیشنهاد کنند. اما این پیشنهادها ظاهراً با هم تفاوت‌هایی دارند. برای مثال برخی از این پیشنهادها به یکپارچه کردن وظایف مدیریتی؛ نظیر برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، کنترل و استفاده از نرم‌افزارهای مناسب برای حمایت از این یکپارچگی می‌پردازند (Chakrabarty, 2001: 331-345) و برخی دیگر به یکپارچه کردن نهادهای اثرگذار؛ مانند شورای شهر، حکومت مرکزی و حکومت محلی توجه دارند (McGill, 2001: 347-354). بنابراین برای مدیریت یکپارچه شهری، مهمترین

شرط روش‌شناسانه، اتخاذ رویکرد سیستمی و کل‌نگر نسبت به مؤلفه‌های توسعه شهر و برقراری انسجام نظام یافته در هر زمینه جغرافیایی و عملکردی است که تحقق چنین شرطی، در قالب یک رویکرد استراتژیک به مدیریت شهری امکانپذیر می‌شود. در چنین شرایطی، هماهنگی‌ها و روابط بین سازمان، از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار هستند؛ به‌گونه‌ای که تمام سازمان‌ها و ادارات مؤثر و مسئول امور شهری باید در قالب یک سیستم هدفمند و هماهنگ، عمل کنند و به ایفای مسئولیت بپردازند (فرهودی و قالیباف، ۱۳۸۸: ۸۵).

روابط سازمانی و هماهنگی در مدیریت یکپارچه

همکاری‌های بین سازمانی، به معنای تعامل بین سازمان‌های مستقل می‌باشد و الگوی روابط اجتماعی بین چند سازمان نامیده می‌شوند. در مجموع، همکاری‌های بین سازمانی، جنبه‌های مختلفی را دربر می‌گیرند که همه آنها تحت لوای بین سازمانی مورد بررسی قرار می‌گیرند (Gazendam, 2000). تلاش‌های همکاری بین سازمانی، همگی دارای ساختاری تعاملی بوده که بر همکاری و مشارکت بین سازمان‌ها جهت دستیابی به هدف یا اهداف مشترک توجه دارند (Bailey, Koney, 1995; Mizrahi, Rosenthal, 1992). اما آن چه در روابط بین سازمانی اهمیت بسیاری دارد این است که چگونه سازمان‌ها و متولیان مختلف در یک حوزه را با یکدیگر هماهنگ نمود. ضرورت وجودی و توجه به موضوع هماهنگی، در اثر وابستگی‌ها و روابط موجود بین بخش‌های مختلف یک سازمان یا بین سازمان‌های مختلف با یکدیگر است. ناگزیر باید جهت حل برخی مسائل، از همکاری‌های بین سازمانی و به تبع آن، از هماهنگی‌های بین سازمانی استفاده کرد (Mulford, Klomglan, 1992). همچنان‌که سازمان‌ها از لحاظ عمودی (روابط با تأمین‌کنندگان و مشتریان) نامنسجم و پراکنده می‌شوند و خدمات‌شان را که سابقاً خودشان ارائه می‌کردند، برون سپاری می‌نمایند، هماهنگی با سازمان‌های بیرونی برای دستیابی به اهداف عملکردی، از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود؛ بنابراین طراحی مکانیزم‌هایی برای مدیریت روابط بین سازمانی، ضرورت می‌یابد (Lorenzoni, Lipparini, 1999; Podolny, 1994; Oliver, 1990). هماهنگی میان نظام‌های سازمانی موجب می‌شود تا فعالیت‌های کاری در مرزهای سازمان‌های مختلف، منسجم و یکپارچه گردند. در چنین حالتی، مکانیزم‌های هماهنگی به‌کار گرفته شده میان کارکنان و مدیران، متفاوت است. هماهنگی در سیستم‌های بین سازمانی، میان کارکنانی رخ می‌دهد که مشتریان یکسانی دارند؛ لذا برای دستیابی به درک مشترک و توافق درباره شیوه کار و همچنین اجتناب از اهداف متعارض باید وظایف، یکپارچه و منسجم شوند (Van de Ven et al., 1976). از سوی دیگر، هماهنگی بین مدیران اداری زمانی رخ خواهد داد که آنها تصمیم مشترکی اتخاذ نمایند و عمل مشترکی را به نمایندگی از جمع، انجام دهند (Rogers, Whetten, 1982). مفهوم هماهنگی می‌تواند دربردارنده «فرایندها و پیامدها» نیز باشد (Alexander, 1995)؛ همچنین این مفهوم می‌تواند از زوایای درون سازمانی و نیز بین سازمانی مورد مطالعه قرار گیرد. فرایند هماهنگی بین سازمانی شامل ایجاد قوانین تصمیم‌گیری، مباحث خط مشی و مبادله اطلاعات بین سازمان‌های درگیر است و این به نوبه خود بر اعمال تصمیمات درون سازمانی تأثیر خواهد داشت (State Services Commission, 2008; Douma, Schreuder, 2002). با توجه به مطالب مطرح شده، خدمات شهری عموماً نیازمند هماهنگی بین سازمانی هستند. از منظر پیامدها، هماهنگی می‌تواند ضعیف، متوسط یا قوی باشد هماهنگی ضعیف به این معناست که تصمیمات بین سازمانی بر تصمیمات درون سازمانی

تأثیری نداشته‌اند اما هماهنگی قوی خصوصاً در زمینه دستگاه‌های اداری، مستلزم وجود چند عنصر اساسی است که در زیر به آنها اشاره کلی می‌شود:

- باید وظایف بین وزارتخانه‌های درگیر و سازمان مربوطه، به شکلی شفاف تقسیم شوند؛ در غیر این صورت احتمال همپوشانی وظایف، زیاد می‌شود که هماهنگی را مشکل خواهد ساخت (Peters, 1998).
- سازمان‌ها نباید اهداف متعارض داشته باشند.
- تعهد شفاف به مشارکت در فرایندهای هماهنگی بین سازمانی و اجرای مؤثر آنها وجود داشته باشد (Christensen, Laegreid, 2008).

پیشینه تحقیق

نتایج تحقیقات پژوهشگران مختلف از ساختار مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، به بخشی‌نگری در مدیریت توسعه شهری و محدودیت اختیارات مالی، قانونی و سازمانی سازمان‌های مدیریت شهری اشاره دارند. راهبردهای مستخرج از این تحقیقات در بهبود ساختارهای مدیریت شهری عبارت‌اند از: تمرکززدایی همزمان مسئولیت‌ها، منابع و استقلال عمل نهادهای مدیریتی محلی، ارتقاء مشارکت مردم از طریق نهادهای مدیریتی محلی، ارتقاء مشارکت مردم از طریق نهادهای مدنی و شوراهای شهر، مدیریت یکپارچه شهری در فرم و عملکرد نظام‌های مدیریت شهری و پرهیز از رویکرد بخشی در اداره شهرها و در نهایت پوشش مدیریتی هماهنگ بر عرصه‌های پیرامون شهرها (McGill, 1998, 2001, Pieter van Digk, 2006, Rakodi, 2003, 2001, UNDP, 1986, Sharma, 1987, Amos, 1989).

همچنین سایر مطالعات ارزشمندی توسط اندیشمندان صورت گرفته است که از جمله: لاله‌پور و سرور (۱۳۹۳)؛ در پژوهشی، نتایج آنها نشان داد که هدایت و کنترل برنامه‌ریزی شده تحولات کالبدی- فضایی منطقه در شرایط تعدد و تفرق مدیریتی در منطقه کلان‌شهری تهران امکان‌پذیر نبوده و هرگونه اقدام در این ارتباط وابسته به یکپارچگی در ساختار، فرایند و سیاست‌های نظام مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه می‌باشد. قالیباف و همکاران (۱۳۹۲) در پژوهشی تحت عنوان نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچه شهری برای نمونه کلان‌شهر تهران را مورد بررسی قرار داده‌اند و نتایج آنها بیانگر آن است که تقسیم فضای شهری به صورت سلسله مراتبی می‌تواند به عنوان بسترساز شکل‌گیری مدیریت یکپارچه عمل کرد که این امر به نوبه خود می‌تواند یکپارچگی ذی‌نفعان، یکپارچگی فضایی، یکپارچگی سیاست‌گذاری و یکپارچگی عملکردی را به دنبال داشته باشد. پرهیزگار و فیروزبخت (۱۳۹۰)؛ در مقاله‌ای چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران را با تأکید بر توسعه پایدار شهری بررسی کردند و نتایج آنها منعکس‌کننده این مطلب است که تغییر نظام مدیریت شهری تمرکزگرا به سوی نظام مدیریت غیرشهری متمرکز، لاجرم بایستی براساس رویکرد توسعه پایدار شهری باشد. حمدی و امیرانتخابی (۱۳۸۹)؛ در پژوهشی به این نتیجه رسیدند که تمرکز ناموزون جمعیت در کلان‌شهر تهران و سایر شهرهای پیرامون تهران باعث شده که با یک مجموعه و منطقه شهری در محدوده استان مواجه باشیم که شکل‌گیری چنین ساختاری بر پیکره کشور استان تهران پیامدهای خاص خود را داشته و مدیریت کلان سیاسی و اداری خاصی را طی می‌نماید. بنابراین، مطالعات انجام‌شده حکایت از دغدغه جدی مدیران و مسئولین شهری برای برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه به منظور مقابله خردمندان با مسائل آتی شهرها و توسعه پایدار و توأم با رفاه عمومی دارد (Claesson et al. 2009; Schwedler, 2011; Rydén, 2008; Chakrabarty, 2001; Baird, 2009; Wandeler, 2008).

روش پژوهش

با توجه به مؤلفه‌های مورد بررسی پژوهش حاضر از نظر عمق مطالعه کاربردی-توسعه‌ای می‌باشد و از دستاوردهای نظری جهت حل مسائل شهری استفاده می‌شود. در این فرآیند متناسب با داده‌های موردنیاز پژوهش از روش اسنادی و روش پاسخگویی به گویه‌ها و سوالات پرسشنامه به روش پیمایشی می‌باشد. معیارهای انتخاب خبرگان و متخصصین در این پژوهش، تسلط نظری، تجربه عملی، تمایل و توانایی مشارکت در پژوهش و دسترسی است. نکته قابل توجه در تعیین تعداد خبرگان، کسب اطمینان از جامعیت دیدگاه‌های مختلف در پژوهش می‌باشد. بنابراین در این تحقیق دو گروه برای پاسخگویی و تکمیل پرسشنامه استفاده گردید. گروه اول مدیران شهری که موضوع مورد مطالعه مستقیماً به آنها مربوط می‌شود. گروه دوم جامعه آماری، متخصصین مدیریت شهری و اساتید دانشگاهی می‌باشد. در پرسشنامه تحقیق حاضر، عوامل تاثیرگذار بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران، به استناد قوانین و مقررات موجود، در فعالیت‌های انجام گرفته در شهر مورد سؤال قرار گرفت. در نهایت، پرسشنامه توسط سه نفر از اساتید و خبره در حیطه مدیریت یکپارچه شهری تأیید گرد و ۱۲۰ پرسشنامه به‌صورت نمونه‌گیری هدفمند توزیع گردید که از این تعداد ۱۱۲ پرسشنامه برگشت داده شد. به‌منظور تجزیه و تحلیل داده‌های استخراج شده از پرسشنامه تحقیق از مدل تحلیل عاملی نوع R و از نرم‌افزار spss استفاده گردیده است. ۲۷ معیارهای به‌کار رفته در این پژوهش بشرح جدول زیر می‌باشد.

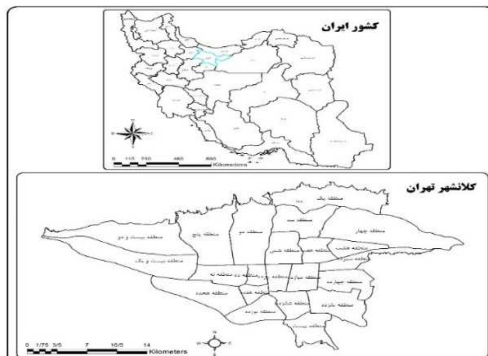
جدول ۲: معیارهای پژوهش مورد مطالعه

شاخص	گویه
شرایط قانونی - سیاستگذاری	بسترهای قانونی
	تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای قانون‌های مصوب
	وجود اسناد بالادست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی
	میزان شفافیت قوانین
	پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب
	وجود آیین‌نامه‌های تدوین‌شده جهت اجرایی ساختن قوانین مصوب
شرایط ساختاری - مدیریتی	عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل هم‌سطح
	نظام متمرکزسازمانی
	وجود تعارض بین مؤلفه‌های سطح فضا با مؤلفه‌های تصمیم‌گیری بخشی
	سیستم‌های تمرکزگرای تصمیم‌گیری
دیدگاه‌ها و نگرش‌ها	تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی
	بخشی نگر بودن دیدگاه‌ها و نگرش‌های مدیریتی در سازمان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهر
	وجود ادراک مشترک از موضوع نزد مدیران میانی
	برداشت‌های مختلف از یکپارچگی در سیاست‌گذاری به یکپارچگی در اجرا
	سطح و میزان نهادینه شدن رویکرد نگرش سیستمی و یکپارچه
عملکرد سازمانی	همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری
	قابلیت همپوشانی رویه‌های سازمانی
	رویه‌های درون‌سازمانی
	اولویت‌های درون‌سازمانی بجای بین سازمانی
	کم بودن مسئولیت مدنی در سازمان‌ها
	ضعف ساختارهای سازمانی هماهنگ ساز
	وجود تعارض بین مؤلفه‌های سطح فضا با مؤلفه‌های تصمیم‌گیری بخشی
ساختار ارتباطی	ارتباطات سازمان‌های ذی‌مدخل
	ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری
	ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی
	عدم هم‌افزایی میان نهادی
	نبودن یا ضعف سازوکارهای تقویت ارتباطات سازمانی

منبع: مطالعات نگارندگان.

شناخت محدوده مورد مطالعه

کلان‌شهر تهران از نظر جغرافیایی در ۵۱ درجه و ۱۷ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۳ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۶ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۴۴ دقیقه عرض شمالی قرار گرفته است (نقشه شماره ۱). بر اساس نخستین سرشماری رسمی که در سال ۱۳۳۵ انجام گرفت، این شهر با ۱۵۶۰۹۳۴ نفر جمعیت، پرجمعیت‌ترین شهر ایران بوده است. براساس سرشماری رسمی که در سال ۱۳۸۵، جمعیت تهران، ۷۷۰۵۰۳۶ نفر بوده است و این تعداد در سال ۱۳۹۰ به ۸۲۴۴۷۵۹ رسیده است (شکل ۱).



شکل ۱: موقعیت کلانشهر تهران در کشور ایران: ترسیم: نگارندگان

این محدوده شامل ۲۲ منطقه شهرداری است که در مجموع ۴/۷ درصد مساحت کل شهر - منطقه را به خود اختصاص می‌دهد. شهر - منطقه تهران تقریباً بیش از ۹۰ درصد مساحت استان تهران را دربر می‌گیرد. در حال حاضر این محدوده متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است. در این ارتباط بررسی ساختار مدیریت منطقه کلان‌شهر تهران نشان می‌دهد که طی این مدت همچنان بر تعداد تقسیمات اداری و سیاسی استان تهران افزوده شده است (جدول شماره ۳). لذا در کنار این افزایش قلمروها و نهادهای مدیریتی، هیچ نهاد مدیریتی در سطح قلمرو «منطقه کلان‌شهر تهران» شکل نگرفته است.

جدول ۳: تغییر قلمروهای مدیریتی منطقه کلان‌شهر تهران بین سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۴۵

۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	۱۳۶۵	۱۳۵۵	۱۳۴۵	نهاد مدیریت منطقه‌ای و محلی	قلمروهای مدیریتی
۲۱	۱۳	۹	۶	۴	۵	فرماندار	شهرستان
۴۴	۳۵	۲۱	۱۸	۱۴	۱۳	بخشدار	بخش
۹۶	۷۹	۶۳	۳۷	۳۵	۳۳	دهدار	دهستان
۶۰	۵۱	۲۴	۱۷	۱۷	۸	شهردار	شهر

ماخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰.

یافته‌ها

توصیف و عامل‌سازی متغیرهای پژوهش

جهت تحلیل داده‌های به دست آمده از پرسشنامه مدیران، متخصصین شهری و خبرگان، از آزمون تحلیل عاملی در نرم‌افزار SPSS استفاده شده است. تحلیل عاملی نامی عمومی است برای برخی از روش‌های آماری چند متغیره که هدف اصلی آن خلاصه کردن داده‌هاست. این روش به بررسی همبستگی درونی تعداد زیادی از متغیرها می‌پردازد و

در نهایت، آن‌ها را در قالب عامل‌های عمومی محدودی دسته‌بندی کرده و تبیین می‌کند. در پرسشنامه استفاده شده تعداد ۲۵ مؤلفه به‌عنوان سنجش موانع تحقق مدیریت یکپارچه شهری کلانشهر تهران معرفی شدند. در انجام تحلیل آماری، ابتدا باید این اطمینان به‌وجود بیاید که آیا می‌توان از داده‌های موجود برای تحلیل استفاده کرد یا نه؛ به‌عبارتی دیگر، آیا تعداد داده‌های موردنظر برای تحلیل مناسب‌اند یا خیر. بدین منظور از شاخص KMO^۱ و آزمون باتلت استفاده می‌شود. این شاخص معمولاً در دامنه صفر تا یک قرار دارد. اگر مقدار شاخص نزدیک به یک باشد، داده‌های موردنظر برای تحلیل عاملی مناسب‌اند در غیر این صورت (معمولاً کمتر از ۰/۵) نتایج تحلیل عاملی برای داده‌های موردنظر چندان مناسب نیستند. جدول (۴) نتایج شاخص kmo و آزمون باتلت را نشان می‌دهد.

جدول ۴: نتایج شاخص kmo و آزمون باتلت در تحلیل عاملی

ضریب kmo		۰/۷۷۱
ضریب آزمون باتلت	ضریب آزمون باتلت	۱۲۲۵/۸۹۱
	درجه آزادی	۶۳۰
	سطح معناداری	/۰۰۰

نتایج آزمون kmo و باتلت نشان می‌دهد که متغیرهای در سطحی نسبتاً قابل قبول برای تحلیل عاملی قرار دارند و مقدار آزمون kmo برابر ۰/۷۷۱ و مقدار آزمون باتلت برابر ۱۲۲۵/۸۹۱ به‌دست آمده است.

تعیین شاخص‌های موثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران با تکنیک تحلیل عاملی

در این بخش از پژوهش با تکیه بر تکنیک تحلیل عاملی عوامل موثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران پرداخته می‌شود. ویژگی عمده تحلیل عاملی، تقلیل شاخص‌ها و متغیرهای زیاد به چند عامل با استفاده از روش‌های ریاضی پنهان و پیچیده است. این ویژگی امکان طبقه‌بندی تعداد زیادی از پدیده‌ها را فراهم می‌آورد (طالبی و زنگی‌آبادی، ۱۳۸: ۱۲۸). تکنیک تحلیل عاملی، روشی برای کاهش تعداد عوامل موجود به عوامل غیرقابل مشاهده‌ای است که به‌صورت خطی با هم مرتبط هستند (کلانتری، ۱۳۸۰: ۷۳) که ساختار عامل‌های اساسی مجموعه‌ای از متغیرها را شناسایی می‌کند (Mardia et al, 1982:112). تحلیل عاملی شامل پنج مرحله است: تشکیل ماتریس داده‌ها؛ محاسبه ماتریس همبستگی؛ استخراج عامل‌ها؛ دوران عامل‌ها و نامگذاری عامل‌ها. ماتریس داده‌ها در این پژوهش، ماتریسی است. برای انجام محاسبات و ارتباط بین شاخص‌ها از ماتریس همبستگی استفاده می‌شود. استخراج عامل‌ها نیز با استفاده از ماتریس همبستگی است. با استفاده از ماتریس عاملی، عوامل مشترک و اهمیت نسبی هر یک از عامل‌ها معلوم می‌گردد. سپس بردارهای ویژه برای تمام مقادیر ویژه غیرصفر محاسبه می‌گردد. بردارهای ویژه در حقیقت مقدار بارگذاری متناظر با هر شاخص برای عامل مربوطه است که اصطلاحاً بار عاملی تعریف می‌شوند. همچنین در تحلیل عاملی در اتصال شاخص‌ها با هم در عوامل، شاخص‌هایی استفاده می‌شود که ضریب همبستگی آنها بالای ۰/۵ باشد (موسوی و حکمت‌نیا، ۱۳۸۴: ۶۰). با توجه به اینکه در فرایند تحلیل عاملی، داده‌ها باید پنج شرط «حداقل missing کمتر از (۰/۰۵) حجم نمونه کافی KMO نرمال بودن توزیع مقادیر اشتراک سوالات، واریانس بالاتر از ۰/۴» داشته باشند،

1. Kaiser-meyer-olkin Measure of Sampling Adequacy

این شرایط توصیف می‌شود. در فرایند مقابله با داده‌های missing در هر آزمودنی، ضریب ابهام سؤالات کمتر از ۰/۰۱ در نظر گرفته شده بود، به طوری که هر آزمودنی که به بیش از ۰/۰۱ سؤالات پاسخ نداده باشد، از تحقیق حذف شود. در این مرحله هیچ‌کدام از سؤالات حذف نشدند. به منظور بررسی کفایت حجم نمونه بارتلت (KMO)، با استناد به منابع مقدار بین ۰/۹۰ - ۰/۸۰ مناسب است که در پژوهش حاضر میزان KMO، ۰/۷۷ بود. در مورد ویژگی نرمال بودن توزیع چندمتغیری نیز که براساس آزمون بارتلت و معناداری میزان کرویت در تقریب مجذور خی بیان می‌شود، بررسی‌ها وضعیت نرمال توزیع چندمتغیری را نشان می‌دهند. ($P \leq 0.05$). در رعایت مفروضه مقادیر اشتراک سؤالات که معرف همبستگی هر سؤال با کل آزمون و تجانس درونی سؤالات است. در نهایت، در مرحله بررسی واریانس تبیین شده (بالتر از ۰/۴)، نیز یافته‌های تحلیل عاملی تأیید کننده این شرط بود. با توجه به موارد مذکور، شرایط حاکی از مساعد بودن انجام آزمون تحلیل عاملی است. تحلیل عاملی، نوعی تکنیک آماری چندمتغیره است که هدف اصلی آن خلاصه کردن داده‌ها و متغیره‌ها است. به کارگیری تحلیل عاملی می‌توان متغیره‌هایی را که به یکدیگر مرتبط هستند در قالب شاخص‌هایی که ابعاد اساسی ویژه‌ای را توصیف می‌کنند یا پدیده‌های ساختاری اساسی که شرایط مطالعه را منعکس می‌کنند، توصیف کرده و تعداد آن‌ها را کاهش داد.

در تحلیل‌های منطقه‌ای اگر هدف تحقیق، ترکیب و تلخیص تهداد از مکان‌ها یا مناطق جغرافیایی تعیین گروه‌های همگن در سطح سرزمین باشد، از تحلیل عاملی نوع Q استفاده می‌گردد و اگر هدف خلاصه‌کردن تعدادی شاخص به عوامل معنادار باشد، از تحلیل عاملی نوع R استفاده می‌گردد (دلاور، ۱۳۸۴: ۲۲۴). روش مزبور شامل مراحل، تشکیل ماتریس داده‌ها، محاسبه ماتریس همبستگی، استخراج عاملها، دوران عامل‌ها و نام‌گذاری عامل‌ها می‌باشد. در این پژوهش برای شناسایی شاخص‌های ارزیابی با استفاده از تحلیل عاملی مراحل زیر انجام می‌شود:

۱. تشکیل ماتریس داده‌های خام (۲۷ شاخص در ستون)؛ ۲. تشکیل ماتریس ضرایب همبستگی (در این مرحله ضریب همبستگی موجود بین هر کدام از متغیره‌ها و شاخص‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS محاسبه می‌شود)؛ ۳. محاسبه بارگذاری عامل‌ها؛ ۴. تشکیل ماتریس داده‌های استاندارد؛ و ۵. استخراج عامل‌های دوران یافته و نامگذاری آن‌ها.

جدول ۵: مقادیر ویژه عامل‌های استخراج شده و درصد تبیین واریانس آنها از مجموعه شاخص‌ها

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	% Cumulative
۱	۱۲/۰۱۰	۴۴/۴۸۶	۴۴/۴۸۶	۱۲/۰۱۰	۴۴/۴۸۶	۴۴/۴۸۶
۲	۲/۱۷۵	۸/۰۵۶	۵۲/۵۴۳	۲/۱۷۵	۸/۰۵۶	۵۲/۵۴۳
۳	۱/۷۹۱	۶/۶۳۲	۵۹/۱۷۳	۱/۷۹۱	۶/۶۳۲	۵۹/۱۷۳
۴	۱/۳۳۵	۴/۹۵۵	۶۴/۱۲۹	۱/۳۳۵	۴/۹۵۵	۶۴/۱۲۹
۵	۱/۱۸۳	۴/۳۷۳	۶۸/۵۰۱	۱/۱۸۳	۴/۳۷۳	۶۸/۵۰۱
۶	۰/۹۶۱	۳/۵۵۶	۷۲/۰۵۸			
۷	۰/۹۰۳	۳/۳۴۱	۷۵/۳۹۸			
۸	۰/۸۰۷	۲/۹۹۰	۷۸/۳۸۷			
۹	۰/۷۶۹	۲/۸۴۷	۸۱/۲۳۵			
۱۰	۰/۶۷۶	۲/۵۰۳	۸۳/۷۴۰			
۱۱	۰/۶۴۸	۲/۴۰۳	۸۶/۱۴۱			
۱۲	۰/۵۲۳	۱/۹۳۷	۸۸/۰۷۹			
۱۳	۰/۴۳۵	۱/۶۱۱	۸۹/۶۸۸			
۱۴	۰/۳۸۷	۱/۴۳۳	۹۱/۱۲۳			
۱۵	۰/۳۱۹	۱/۱۸۲	۹۲/۳۰۳			
۱۶	۰/۲۹۹	۱/۱۰۷	۹۳/۴۰۹			
۱۷	۰/۲۸۰	۱/۰۳۶	۹۴/۴۴۶			

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	% Cumulative
۱۸	۰/۲۲۶	۰/۸۳۴	۹۵/۲۸۲			
۱۹	۰/۲۲۵	۰/۸۳۳	۹۶/۱۱۴			
۲۰	۰/۲۱۲	۰/۷۹۰	۹۶/۹۰۵			
۲۱	۰/۱۸۸	۰/۶۹۰	۹۷/۵۹۵			
۲۲	۰/۱۵۴	۰/۵۶۰	۹۸/۱۵۶			
۲۳	۰/۱۳۶	۰/۵۱۱	۹۸/۶۶۶			
۲۴	۰/۱۲۳	۰/۴۵۶	۹۹/۱۲۱			
۲۵	۰/۰۹۹	۰/۳۶۷	۹۹/۴۸۸			
۲۶	۰/۰۷۵	۰/۲۹۰	۹۹/۸۸۸			
۲۷	۰/۰۶۳	۰/۲۲۴	۱۰۰/۰۰۰			

منبع: یافته‌های پژوهش

بر اساس نتایج جدول شماره (۵) می‌توان استنباط کرد، از ۲۷ شاخص ۵ عامل احصاء همگی دارای مقادیر $۶۴/۵۰۱$ درصد از واریانس را تبیین می‌کنند. این درصد در تحلیل عاملی قابل قبول بوده و به‌واسطه آن می‌توان نسبت به مناسب بودن متغیرهای انتخاب شده برای تحلیل عاملی نیز اطمینان حاصل کرد. مقادیر ویژه، اهمیت اکتشافی عامل‌ها را در ارتباط با متغیرها نشان می‌دهند و پایین بودن این مقدار برای یک عامل بدین معناست که عامل مذکور تأثیر بسیار کمی در تبیین واریانس متغیرها داشته است، به همین دلیل نیز قابل اغماض بوده و از تحلیل کنار گذاشته می‌شوند. لذا، در تحلیل نهایی عواملی که مقادیر ویژه ۱ و بالاتر داشته باشند مورد استفاده قرار می‌گیرند. اولین عدد مهمترین عامل است که با مقدار ویژه $۱۲/۰۱۰$ به تنهایی $۴۴/۴۸۶$ درصد واریانس را تشکیل می‌دهد. مولفه‌های دوم تا پنجم به ترتیب با مقادیر $۲/۱۷۵$ ، $۱/۷۹۱$ ، $۱/۳۳۵$ و $۱/۱۸۳$ درصد از واریانس را تبیین و محاسبه می‌کنند که پنجمین عامل با $۱/۱۸۳$ درصد کمترین سهم را به‌خود اختصاص داده‌اند. پس از استخراج مؤلفه‌های اصلی، مرحله دوران عامل‌ها مطرح می‌باشد که برای دوران عامل‌ها از چرخش واریماکس استفاده شده است. حاصل این چرخش، ماتریس عاملی دوران یافته است که وزنی را برای هر عامل در مقابل شاخص مربوطه مشخص نموده. این ضرایب بسیار اهمیت دارد و بدین صورت شاخص‌های بارگذاری در هر عامل که بالای $۰/۵$ هستند. یک عامل را شامل می‌شوند، لذا این تجمع به صورت ارتباط مثبت تجلی می‌یابد. پس از تهیه ماتریس عاملی دوران یافته، لازم به نام‌گذاری عامل‌های استخراجی است، که با توجه به میزان همبستگی هر یک از شاخص‌های بارگذاری شده در عامل‌ها می‌توان عناوین مناسب را تعیین نمود.

- **عامل اول:** مقدار ویژه این عامل برابر با $۱۲/۰۱۰$ بوده که به تنهایی $۴۴/۴۸۶$ درصد از واریانس را به‌خود اختصاص داده است، و بیشترین تأثیرگذاری را در بین پنج عامل مؤثر داشته و مهمترین عاملی است که با مؤلفه‌هایی همچون بسترهای قانونی، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای قانون‌های مصوب، وجود اسناد بالادست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی میزان شفافیت قوانین، پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب و وجود آیین‌نامه‌های تدوین شده جهت اجرایی ساختن قوانین مصوب همبستگی مثبت و بالایی دارد.

- **عامل دوم:** در این عامل چهار شاخص بارگذاری شده است که مقدار ویژه این عامل $۲/۱۷۵$ می‌باشد که $۸/۰۵۶$ واریانس را دربرمی‌گیرد. تعداد متغیرهایی که در دومین عامل بارگذاری شده است کمتر از متغیرهای بارگذاری شده در هر یک از چهار مولفه مورد مطالعه پژوهش را دارد. مولفه‌های که در عامل دوم بارگذاری شده‌اند عبارتند از: عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل همسطح، نظام متمرکز سازمانی و سیستم‌های تمرکزگرای تصمیم‌گیری. تعداد متغیرهایی که در این عامل بارگذاری شده است کمتر از متغیرهای بارگذاری در هر یک از عامل‌های دیگر است.

- **عامل سوم:** مقدار ویژه این عامل $۱/۷۹۱$ است که $۶/۶۳۲$ درصد از واریانس را دربرمی‌گیرد. در این بخش عامل‌ها عبارتند از:

تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی، بخشی‌نگر بودن دیدگاه‌ها و نگرش‌های مدیریتی در سازمان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهر، وجود ادراک مشترک از موضوع نزد مدیران میانی، سطح گفتمان مطروحه در حوزه ضرورت نهادینه شدن مدیریت یکپارچه شهری، برداشت‌های مختلف از یکپارچگی در سیاست‌گذاری به یکپارچگی در اجرا، سطح و میزان نهادینه شدن رویکرد نگرش سیستمی و یکپارچه.

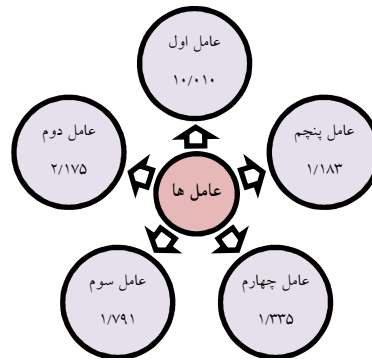
- **عامل چهارم:** مقدار ویژه این عامل ۱/۳۳۵ است که ۴/۹۵۵ درصد از واریانس را دربرمی‌گیرد. مولفه‌های بارگذاری شده در این عامل عبارتند از: همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری، قابلیت همپوشانی رویه‌های سازمانی، رویه‌های درون سازمانی، اولویت‌های درون سازمانی به‌جای بین سازمانی، کم بودن مسئولیت مدنی در سازمان‌ها، ضعف ساختارهای سازمانی هماهنگ ساز، وجود تعارض بین مولفه‌های سطح فضا با مولفه‌های تصمیم‌گیری بخشی.

- **عامل پنجم:** مقدار ویژه این عامل ۱/۱۸۳ است که ۴/۳۷۳ درصد از واریانس را دربرمی‌گیرد. مولفه‌ها در این عامل عبارتند از: ارتباطات سازمان‌های ذی‌مدخل، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری، ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی و نبود یا ضعف سازوکارهای تقویت ارتباطات سازمانی.

جدول ۶: اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری کلانشهر تهران از روش تحلیل عاملی

نام عامل	مولفه‌های تاثیرگذار بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری در تهران	ضریب همبستگی	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد تجمعی واریانس
اول	بسترهای قانونی تدوین آیین نامه‌های اجرایی برای قانون‌های مصوب وجود اسناد بالا دست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی میزان شفافیت قوانین پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب وجود آیین نامه‌های تدوین شده جهت اجرایی ساختن قوانین مصوب	۰/۸۰۵ ۰/۵۰۱ ۰/۷۲۵ ۰/۶۶۸ ۰/۷۲۵ ۰/۵۸۹	۱۲/۰۱۰	۴۴/۴۸۶	۴۴/۴۸۶
دوم	عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل همسطح نظام متمرکز سازمانی سیستم‌های تمرکزگرای تصمیم‌گیری	۰/۷۸۴ ۰/۵۱۴ ۰/۵۶۶	۲/۱۷۵	۸/۰۵۶	۵۲/۵۴۳
سوم	تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی وجود ادراک مشترک از موضوع نزد مدیران میانی سطح گفتمان مطروحه در حوزه ضرورت نهادینه شدن مدیریت یکپارچه شهری برداشت‌های مختلف از یکپارچگی در سیاست‌گذاری به یکپارچگی در اجرا سطح و میزان نهادینه شدن رویکرد نگرش سیستمی و یکپارچه	۰/۸۷۷ ۰/۶۱۱ ۰/۵۵۶ ۰/۷۴۱ ۰/۶۴۹	۱/۷۹۱	۶/۶۳۲	۵۹/۱۷۳
چهارم	همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری قابلیت همپوشانی رویه‌های سازمانی رویه‌های درون سازمانی اولویت‌های درون سازمانی بجای بین سازمانی ضعف ساختارهای سازمانی هماهنگ‌ساز وجود تعارض بین مولفه‌های سطح فضا با مولفه‌های تصمیم‌گیری بخشی	۰/۷۸۲ ۰/۵۰۱ ۰/۵۷۷ ۰/۵۶۲ ۰/۵۱۷ ۰/۵۴۸	۱/۳۳۵	۴/۹۵۵	۶۴/۱۲۹
پنجم	ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی نبود یا ضعف سازوکارهای تقویت ارتباطات سازمانی	۰/۸۰۱ ۰/۶۴۲ ۰/۶۰۴	۱/۱۸۳	۴/۳۷۳	۶۸/۵۰۱

منبع: یافته‌های پژوهش



نمودار ۱: وضعیت عامل‌های مؤثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه کلانشهری تهران؛ منبع: یافته‌های پژوهش

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

نظام مدیریت شهری که از اواخر دهه هفتاد میلادی که به‌صورت علمی مطرح می‌شود، و هدف آن تقویت سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای شناسایی برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگون و پیاده‌سازی آن‌ها با نتایج بهینه است و اداره یک شهر بدون آن امکان‌پذیر نیست. بنابراین این پارادایم، سعی دارد با اداره مطلوب امور شهر، روابط میان عناصر شهری را هماهنگ سازد و چگونگی یکپارچه کردن سازمان‌ها و ارگان‌ها با یکدیگر و ارائه خدمات بهتر از آن‌ها نیز یکی از دغدغه‌های مهم اندیشمندان بوده است. به هر حال این پارادایم، موضوعی است که از عوامل متعددی چون حکومت‌های محلی، انواع تفرق‌های عملکردی و سیاسی موجود در عرصه شهری، نظام قدرت شهری و بازیگران آن نشأت می‌گیرد. در این راستا، این نظام به‌عنوان یک نهاد محلی، مسئول نظارت و کنترل بر گسترش فضاهای شهری است. اما امروزه به‌دلیل وفور مشکلات در کلان‌شهرها، مدیریت سنتی کارآمدی خود را از دست داده و به‌دنبال راهکارهای نوینی در قالب نظام حکمروایی شهری با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد تا بتواند مسائلی و مشکلات مرتبط با کلان‌شهر را حل کند. در این راستا، این مقاله سعی شد تا معیارها و عواملی که در ایجاد و تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران مؤثرند مطرح نموده و مورد تحلیل قرار داده شد. از این‌رو، جهت مشخص نمودن مهمترین عوامل تأثیرگذار در میزان رضایت‌مندی از مدل تحلیل عاملی نوع R استفاده شده است. نتایج به‌دست‌آمده حاکی از آن بود که تعداد ۵ عامل از ۲۷ شاخص به‌کار گرفته در این پژوهش احصاء شدند که همگی دارای مقادیر ویژه بالای یک بوده و جمعاً ۶۸/۵۰۱ درصد از واریانس را تبیین می‌کنند. اولین عامل با مقدار ویژه ۱۲/۰۱۰ به تنهایی ۴۴/۴۸۶ درصد از واریانس را به‌خود اختصاص داده است، بیشترین تأثیرگذاری را در بین پنج عامل مؤثر داشته و به‌عنوان مهمترین عامل است. این عامل بیشتر در حیطه شرایط قانونی و سیاست‌گذاری تحقق مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد. عامل دوم نیز با ۴ شاخص بارگذاری شده و مقدار ویژه ۲/۱۷۵ و با واریانس ۸/۰۵۶ در رده دوم قرار دارد. عامل‌های سوم تا پنجم به ترتیب مقادیر ۱/۷۹۱، ۱/۳۳۵ و ۱/۱۸۳ درصد از واریانس کمترین سهم را به‌خود اختصاص داده‌اند. همچنین بر اساس نتایج به‌دست آمده مولفه‌های بسترهای قانونی با ضریب همبستگی ۰/۸۰۵، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری ۰/۸۰۱، همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری ۰/۷۸۲، عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل همسطح ۰/۷۸۴، تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی ۰/۷۷۷، برداشت‌های مختلف از یکپارچگی در سیاست‌گذاری به یکپارچگی در اجرا با ضریب ۰/۷۴۱ و متغیرهای وجود اسناد بالادست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب هر دو مشترکاً با ضریب ۰/۷۲۵، مؤثرترین و تأثیرگذارترین عوامل در تحقق مدیریت یکپارچه شهری از دیدگاه مدیران شهری و کارشناسان شناسایی شدند.

با توجه به اینکه مدیریت کلان‌شهر تهران، در عرصه‌های مختلف فعالیت، توسط نهادهای مختلف صورت می‌گیرد که موجب تشتت و

موازی‌کاری در این زمینه گردیده، و مشکلات کنونی مدیریت این کلان‌شهر را موجب شده است. به‌نظر می‌رسد برای بهبود وضعیت فعلی بایستی فعالیت‌ها و وظایف مدیریت شهر که در حال حاضر، بین اجزای مختلف این سیستم به‌صورت ناهمگون توزیع گردیده و به عدم یکپارچگی و تفرق عملکردی منجر می‌گردد، به‌صورت هدفمند و با برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی مؤثر، به نهادها تفویض گردد تا از تفرق و چندپارگی در این زمینه‌ها جلوگیری گردد. با در نظر داشتن شرایط قانونی - سیاستگذاری، شرایط ساختاری - مدیریتی، نگرش‌ها و دیدگاه‌های موجود درخصوص مدیریت یکپارچه شهری، شرایط عملکرد سازمانی و ساختار ارتباطی سازمان‌ها و ادارات مختلف مربوط به مدیریت امور شهری می‌توان پیشنهادها و راهکارهایی به شرح ذیل را جهت بسترسازی و تسهیل در امر پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه ارائه کرد:

- تمرکززدائی تدریجی و برنامه‌ریزی شده از حکومت مرکزی و به رسمیت شناختن استقلال رده مدیریتی - سازمانی مدیریت شهری در سلسله مراتب اداری - حاکمیتی کشور در سطح محلی؛
- بازبینی و بازسازی برخی بخش‌های مربوط به مدیریت شهری در راستای ارتقا و مطلوبیت بخشی به کارکردها و ساختار سازمانی از طریق به‌کارگیری مدل‌های مناسب مدیریت شهری و بازتعریف وظایف و اختیارات سازمانی در شهرداری؛
- تدوین سیاست‌ها، مأموریت‌ها و راهبردهای واگذاری تدریجی وظایف دولت به شهرداری‌ها خصوصاً وظایف مربوط به تأمین زیرساخت‌ها و یا وظایف حاکمیتی؛
- برنامه‌ریزی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت در راستای ارتقاء، بهبود توان مالی شهرداری و استقلال مالی این نهاد از دولت و تدوین استانداردهای ارزیابی خدمات مدیریت شهری؛
- امکان‌سنجی، قابلیت‌سنجی و اقدامات اجرایی مربوط به گسترش فعالیت شوراهای در سطوح مختلف شورای محله تا شورای منطقه کلان‌شهری و بهبود بستر حضور و مشارکت شهروندی در مدیریت شهری؛
- ایجاد شرایط مناسب برای ارزیابی و سنجش منظم عملکرد مسئولان، سازمان‌ها و نهادهای دخیل در مدیریت شهری و نظام مدیریت شهر و اعلام عمومی آن.
- تأکید بر وجود یک مرکز هماهنگ‌کننده سیاست‌ها، مصوبات و برنامه‌ریزی‌های شهری؛
- اصلاح بسترها و امکانات، تعاملات درون و برون‌سازی بین نهادهای مختلف دخیل در امر مدیریت یکپارچه شهری.

کتابشناسی

۱. برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، مدیریت حکمروایی شهری، تهران: انتشارات معاونت پژوهشی دانشگاه هنر؛
۲. پرهیزکار، اکبر و علی فیروزیخت (۱۳۹۰)، «چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران با تأکید بر توسعه پایدار شهری»، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، سال هشتم، شماره ۳۲؛
۳. حکمت‌نیا، حسن و موسوی، میرنجنف (۱۳۸۴)، کاربرد مدل در جغرافیا با تأکید بر نام‌ریزی شهری و ناحیه‌ای، انتشارات علم نوین؛
۴. حمدی، کریم؛ امیرانتخابی، شهرام (۱۳۸۹)، کلاتشهر تهران بزرگ و چالش‌های مدیریت شهری، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیایی سرزمین، سال هفتم، شماره ۲۶، تابستان ۱۳۸۹، صص ۱-۱۳؛
۵. دلاور، علی (۱۳۸۴)، مبانی نظری و عملی پژوهش در علوم انسانی و علوم اجتماعی، تهران، انتشارات رشد؛
۶. سمعی، عباس (۱۳۸۹)، دانشنامه مدیریت شهری روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، تهران؛
۷. طالبی، هوشنگ و زنگی‌آبادی، علی (۱۳۸۰): تحلیل شاخص‌ها و تعیین عوامل مؤثر در توسعه انسانی شهرهای بزرگ، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، صص ۱۴۱-۱۲۴؛
۸. فرهودی، رحمت‌اله؛ قالیباف، محمداقبر (۱۳۸۸)، تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه: نمونه موردی شهر شیراز، جغرافیا، ۱۸(۱۹)۶، ۲۷-۴۴؛
۹. کلاتری، خلیل (۱۳۸۰)، برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای - تئوری‌ها و تکنیک‌ها، تهران، انتشارات خوشبین؛

۱۰. لاله‌پور، منیژه و هوشنگ سرور (۱۳۹۳)، بررسی نقش نظام مدیریت و برنامه‌ریزی در سازماندهی فضایی جمعیت و فعالیت در منطقه کلاشهر تهران، جغرافیا و آمایش شهری - منطقه ای، شماره ۱۱، صص ۱۰۵-۱۳۶؛
۱۱. محمدی، کاوه (۱۳۸۷)، «مدیریت شهری یکپارچه و اهداف ایران ۱۴۰۰»، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۹۲، تهران؛
12. Alexander, E.R. (1995), *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Luxembourg: Gordon and Breach Publishers;
 13. Amos, F. (1989), *strengthening municipal government*, *Journal of Cities*, 6(3), 202-208;
 14. Bailey, D., Koney, K. M. (1995), *Community based consortia: One model for creation and development*, *Journal of Community Practice*, 2(1), 46-59;
 15. Baker, R (1989), *Institutional Innovation, Development And Environmental Management: An "Administrative Trap" Revisited. Part 1, Public Administration and Development* 9, 29-47;
 16. Chakrabarty, B. K (2001), *Urban Management - Concepts, Principles, Techniques and Education*, *Cities*, Vol18, No 5. Pp 331-345;
 17. Chakrabarty, B. K. (2001), *Urban Management: Concepts, principles, techniques & educations*, *Cities*, 18(5), 331-345;
 18. Christensen, T., Laegreid, P.(2008), *The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian Case*, *Public Organization Review*, 8(2), 97- 116;
 19. Gazendam, H.W. (2000), *Coordination Mechanisms in Multi-Actor Systems*, Netherlands: Twente University;
 20. Lorenzoni, G., Lipparini, A. (1999), *the leveraging of interfirm relationships as a distinctive organizational capability: A longitudinal study*, *Strategic Management Journal*, 20(1), 317-338;
 21. Mardia K.R, J.T.Kent and J. M.Bibby (1982), *Multivariate Analysis*, Published by Academic Press INC, United State;
 22. Mc Gill, R.(1998), *Urban management in developing countries*, *Cities*, 15(6), 463- 471;
 23. McGill, Ronald (1998), *Urban Management In Developing Countries*, *Cities*, Vol 15, No 6, pp 463-471;
 24. Mulford, C. L. and Klonglan, G.E. (1992), *Creating Coordination among Organizations*, U.S.A.: North Central Region Extension Sociology Committee;
 25. Peters, B.G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of Co-ordination*, *Public Administration*, 76(2), 295-311;
 26. Rakodi, C.(2001), *Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries*, *Journal of JAG*, Volume .3. pp. 209-223;
 27. Rogers, D. L., Whetten, D. A. (1982), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Iowa: Iowa State University Press;
 28. Sharma, S K (1989), *Municipal Management*, *Urban Affairs Quarterly - India* 21, pp 47-53;
 29. State Services Commission (2008), *Factors for Successful Coordination - A Framework to Help State Agencies Coordinate effectively*, Wellington: State Services Commission, Available at: www.ssc.govt.nz/display/document.asp?d ocid=6453;
 30. Stewart, Kennedy (2005), *Designing Good Urban Governance Indicators: The Importance of Citizen Participation and Its Evaluation in Greater Vancouver*. *Cities*, Vol 23, No 3, pp 196-204;
 31. UNDP. 1986, *Characteristics of Good Governance*, <http://www.IMF.org>;
 32. Van de Ven, A, Deibecq, A. L., Koenig, R. (1976), *Determinants of coordination modes within organizations*. *American Sociological Review*, 41(1), 322-338.