

جغرافیا (فصلنامه علمی - پژوهشی و بین‌المللی انجمن جغرافیای ایران)
دوره جدید، سال پانزدهم، شماره ۵۴، پاییز ۱۳۹۶

نقش مدیریت شهری در موفقیت رویکرد راهبرد توسعه شهری (CDS)

مورد: شهر قزوین

حسین هاشمی^۱، محمדתقی رضویان^۲ و ژیلا سجادی^۳
تاریخ وصول: ۱۳۹۶/۳/۲۰، تاریخ تایید: ۱۳۹۶/۵/۱۴

چکیده

با در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی هر شهر، پیاده‌سازی موفق راهبرد توسعه شهر، بیش از هر عاملی منوط به فراهم بودن، توافق و مشارکت بازیگران کلیدی و مدیریت یکپارچه شهری و ایجاد سازمان مناسب اجرایی، است. برنامه‌های راهبردی مستلزم روی آوردن به خرد جمعی، مشارکت عمومی و شیوه‌های دموکراتیک است. این رویکرد همه ذینفعان و کنشگران توسعه در سطوح محلی و بین‌المللی را برای همکاری با یکدیگر در راستای پروانیدن یک استراتژی توسعه برای یک شهر یا منطقه شهری خاص فرامی‌خواند.

پژوهش حاضر، با هدف تحلیل نقش مدیریت شهری در موفقیت رویکرد راهبرد توسعه شهر قزوین انجام شده است. روش تحقیق در این پژوهش مبتنی بر روش پیمایشی - کمی بوده و گردآوری داده‌های مورد نیاز به صورت اسنادی و میدانی بوده است. در روش اسنادی چارچوب نظری مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، عوامل تفرق مدیریتی و عوامل موثر در پیاده‌سازی موفق راهبرد توسعه شهر تشریح شده و در نهایت، نقش مدیریت شهری در موفقیت رویکرد راهبرد توسعه شهری و از طریق سنجش و ارزیابی عوامل موثر بر ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر تحلیل شده است. جامعه آماری پژوهش را شهروندان شهر قزوین تشکیل می‌دهند. روش جمع‌آوری داده‌ها مبتنی بر روش پیمایش میدانی، پرسشنامه، و کتابخانه‌ای می‌باشد. داده‌های حاصل در نرم‌افزار SPSS پیاده شده و با استفاده از آزمون‌های میانگین، واریانس، انحراف معیار و مدل تحلیل مسیر، تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیه انجام گرفت.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در مجموع ۲۳ عامل از بین ۲۹ عاملی که تاثیر آنها در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر مورد سنجش قرار گرفته بودند، از همبستگی ۵۰ تا ۹۲ درصد برخوردار هستند و تاکید روشنی بر این نکته دارند که، تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری، موجب ناکارآمدی و عدم موفقیت رویکرد "راهبرد توسعه شهر" است.

کلیدواژگان: راهبرد توسعه شهری، مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه، حکمروایی شهری.

۱. دانشجوی دکتری جغرافیای و برنامه‌ریزی شهری. دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۲. عضو هیات علمی گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۳. عضو هیات علمی گروه جغرافیای انسانی و آمایش، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

مقدمه

در شرایط، رشد شتابان و خلق مستمر مسائل جدید و مشکلات حادی همچون بیکاری، فقر، تورم، آلودگی زیست‌محیطی، بدمسکنی و اشباع زیرساخت‌ها، شاهد ناتوانی دولت‌ها (در تمام سطوح) برای اداره امور شهرها و پاسخ‌گویی به نیازهای فزاینده شهروندان، هستیم. در گرماگرم فرایند جهانی شدن و رقابت شهرها برای جذب سرمایه‌ها و ارتقای رفاه اجتماعی - اقتصادی شهروندان، پیامدهای زیانباری همچون از دست رفتن هویت ملی نیز بروز نموده است که هدایت خردمندانه توسعه شهر را ضروری نموده است.

با گذشت زمان و بروز مشکلات فراوان در طرح‌های توسعه، در دهه شصت و هفتاد میلادی، برنامه‌ریزی مشارکتی به دلیل مداخله مستقیم مردم در فرایند تصمیم‌گیری‌ها در مرکز تحولات دنیا قرار گرفت. (الکساندر: ۱۹۸۳) مردم خواستار پارادایم جدیدی بودند که مردمی بودن، مشارکت، انعطاف‌پذیری، پاسخگو بودن و کارساز بودن را در روند تهیه طرحها اساس کار خود قرار دهد. در این راستا برنامه‌ریزی مشارکتی شکل گرفت (هیلی: ۱۹۹۲).

طرح مفاهیم نوینی چون توانمندسازی، مشارکت، حکمرانی خوب شهری، توسعه پایدار، رقابتی نمودن شهرها، برنامه‌ریزی راهبردی، برنامه‌ریزی محله محور و غیره نشان‌دهنده موجی نوین در تفکر برنامه‌ریزی شهری برای حل معضلات روزافزون شهرهاست. در این میان رویکرد "راهبرد توسعه شهر" به‌عنوان رویکردی نوین در برنامه‌ریزی شهری توسط ائتلاف شهرها در ۱۹۹۹ و با هدف کاهش فقر، توسعه پایدار، ارتقای مشارکت و ایجاد حکمرانی خوب شهری مطرح گردید. راهبرد توسعه شهر با به مشارکت فراخواندن گروههای ذینفع و ذی‌نفوذ در چشم‌اندازسازی مشارکتی از آینده شهر، برنامه‌های اجرایی را برای توسعه همه‌جانبه شهرها در نظر می‌گیرد (ائتلاف شهرها: ۲۰۰۶، ۲۱). از طریق مشارکت ذینفعان می‌توان در اجرای پروژه‌ها و فعالیت‌های عمومی، تمرکزگرایی را در دستگاهها و سازمان‌های دولتی کاهش داد و منابع قدرت تصمیم‌گیری را به سطوح پایین‌تر منتقل نمود (برنامه اسکان بشر ملل متحد: ۲۰۰۴-۲۰۰۶، ۱۳). از دهه هشتاد به این سو عده‌ای از متفکران به‌ویژه "برایسون" و همکاران او توانستند برنامه‌ریزی راهبردی را با برنامه‌های دولتی و عمومی همراه ساخته و انطباق دهند و قابل اجرا نمایند و برنامه‌ریزی شهری را از اتهاماتی همچون تغییرناپذیری، محافظه‌کاری، جهت‌گیری سیاسی و ضعف اجرایی‌های بخشند (احمد سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۸).

الگوی برنامه‌ریزی راهبردی دارای خصلت جامعیت، انطباق‌پذیری، و تعمیم نسبی است با وجود این هرگونه استفاده درست از این الگو مستلزم انطباق مبانی آن با شرایط ویژه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور است و هرگونه گرته‌برداری و تقلید سطحی از کاربردهای عملی آن در سایر کشورها، با ماهیت و نگرش راهبردی منافات دارد. به کارگیری الگوی برنامه‌ریزی راهبرد توسعه شهر اولاً مستلزم فراهم‌بودن و فراهم‌نمودن پیش شرطها و زیرساختهای مناسب است و ثانیاً به آگاهی عمومی و آموزش همه‌جانبه و مستمر نیاز دارد. پیدایش و رواج الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشورهای پیشرفته جهان، محصول تجارب طولانی و تحولات مستمر سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و فنی در این کشورهاست. در واقع امکانات این‌گونه برنامه‌ریزی، مبتنی بر وجود زیرساخت‌ها و پیش‌شرطهایی است که به مرور زمان در این کشورها شکل گرفته و به‌صورتی درون‌زا خصلت کاربردی پیدا کرده است. در صورتی که در طول نیم قرن اخیر تمام ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران تحت‌تاثیر مجموعه‌ای از عوامل درون‌زا و برون‌زا به‌شدت در معرض تغییرات سریع قرار گرفته است. این وضعیت هرگونه آینده‌نگری، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت در امر توسعه و عمران شهری را با انبوهی از مجهولات و تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۵۴).

یکپارچگی مدیریت شهری، مشارکت عمومی و توافق عمومی از پیش شرطهای اساسی برای تحقق رویکرد راهبرد توسعه شهر است (وینت موخیا، ۲۰۰۵) ضرورت استقرار و عملکرد مؤثر نظام یکپارچه مدیریت شهری در سطح محلی است ضرورتی انکارناپذیر است. نظامی که بتواند با اتکا بر وحدت و هماهنگی هدفمند بین عناصر و دست‌اندرکاران مختلف حیات شهری،

بستر لازم را برای تحقق برنامه‌های توسعه شهری در قالب مدیریت شهری راهبردی فراهم آورد. مدیریت شهری در ایران به جهت فقدان مشروعیت و قدرت قانونی لازم، توان هماهنگی و جلب مشارکت نهادهای دولتی و خصوصی در سطح شهر را ندارد (سعید نیا، ۱۳۷۹: ۸۱-۶۸). مدیریت شهری عملاً بخشی از فعالیت‌ها و امور رفاهی شهر را در اختیار دارد و عمدتاً هدایت و کنترل کالبدی را عهده‌دار است. از آنجاییکه انتخاب‌های راهبردی مستلزم روی آوردن به خردجمعی، مشارکت عمومی و شیوه‌های دموکراتیک می‌باشد (سعید نیا، ۱۳۷۹: ۹)، حال سوال اساسی اینجاست که با وجود تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری ایران، آیا رویکرد "راهبرد توسعه شهری"، کارآمدی لازم برای حل مشکلات شهری ایران را دارد؟

چارچوب نظری

در سال ۱۹۹۹ با شکل‌گیری سازمان ائتلاف شهرها توسط بانک جهانی و مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل به منظور ارتقای زندگی افراد فقیر شهری در کشورهای در حال توسعه، رویکرد راهبرد توسعه شهری در توسعه شهرهای کشورهای در حال توسعه، محوریت اجرایی گرفت. سازمان ائتلاف شهرها بر روی دو اولویت تاکید داشته است. اولویت اول تعهد به برنامه‌های کلان برای توانمندسازی شرایط زندگی غیربهداشتی و آسیب‌پذیر فقیران شهری در سکونتگاه‌های غیررسمی و زاغه‌ها در شهرهای کشورهای در حال توسعه و اولویت دوم، تسهیل در فرآیندهای مشارکتی، به این معنا که برنامه‌ریزان محلی، راهبردهای توسعه شهری را طراحی کنند که چشم‌انداز و وضعیت اقتصادی شهرهایشان را تعریف و اولویت‌ها را برای سرمایه‌گذاری و اقدام مشخص سازند (ائتلاف شهرها، ۲۰۰۱: ۱۸). در واقع، سازمان ائتلاف شهرها نقش به‌سزایی به سازمان‌های مدنی و غیردولتی در روند توسعه داده است. به‌گونه‌ای که رویکرد راهبرد توسعه شهری از طریق طرح‌های اجرایی جامع بر روی بهبود حاکمیت، مسئولیت مالی و تثبیت اولویت‌های مشخص برای اقدام و سرمایه‌گذاری متمرکز می‌شود. راهبردهای توسعه بر مبنای ارزیابی دیدگاه‌های رشد اقتصادی شهر است و هدف، بهبود رقابت‌پذیری شهر است. راهبرد توسعه شهری، سندی است که در آن تکنیک‌های مشارکتی به‌کار گرفته شده و هدف اصلی آن تامین توسعه پایدار شهری از طریق ایجاد ظرفیت اجتماعی برای چشم‌اندازسازی مشارکتی و اقدام همگانی است. این سند وسیله‌ای است که در جهت رشد منطبق با عدالت اجتماعی شهرها از طریق همکاری و مشارکت گسترده جامعه در جهت ارتقای کیفیت زندگی کلیه شهروندان تهیه می‌گردد. این سند براساس "چشم‌انداز مشترک ارتقای کیفیت اداره و مدیریت شهری، افزایش میزان سرمایه‌گذاری به‌منظور بالابردن نرخ اشتغال و کاهش منظم و پایدار فقر شهری" تدوین می‌شود (زیاری و همکاران، ۱۳۸۸: ۲۱۹-۲۱۸). راهبرد توسعه شهر، شامل فرآیندی است که ائتلاف گسترده‌ای از مدیران محلی را برای تقویت برنامه‌ها و راهبردی‌های شهر و بررسی موانع و امکانات آن، به‌کار می‌گیرد. با اعمال نظرات و دیدگاه‌های متفاوت، می‌توان چنین بیان کرد که راهبرد توسعه شهر روش برنامه‌ریزی با تعریف دقیق نیست، بلکه، رویکردی است به برنامه‌ریزی راهبردی که در سطح شهر (و در بعضی موارد منطقه شهری) مطرح می‌شود (رفیعیان و شاهین‌راد، ۱۳۸۷: ۱۰). این راهبرد چهار مرحله اساسی و مهم دارد: (ائتلاف شهرها، ۲۰۰۵: ۲-۱).

مرحله اول: کجا هستیم؟ در این مرحله شهر از تمامی ابعاد، اعم از اقتصادی، اجتماعی، منابع، محیط زیست، جغرافیا و قابلیت‌ها و ضعف‌ها و انتظارات گروه‌های ذی‌نفع مورد شناسایی و بررسی قرار می‌گیرد.

مرحله دوم: می‌خواهیم کجا باشیم؟ پس از گذاردن مرحله اول و تجزیه و تحلیل داده‌ها و اطلاعات، برآورد نیازها و انتظارات جامعه، چشم‌انداز شهر تنظیم می‌شود.

مرحله سوم: چگونه به آنجا برسیم؟ گزینش و تدوین برنامه‌های مداخلات برای رفع مشکلات و نیازها در این مرحله صورت می‌گیرد. ضروری است در این مرحله با استفاده از روش‌های ارزیابی راهبردی، برنامه‌های مختلف مورد سنجش قرارگیرد.

مرحله چهارم: چه اقداماتی باید انجام دهیم؟ در این مرحله با تعیین راهبردی‌ها، برنامه‌های مشخص شده برای اقدام و پروژه‌ها، جزئیات اجرایی دست‌یابی به چشم‌انداز ارائه می‌شود و مسئولیت‌های حاکمیت محلی، جامعه، نهادهای خصوصی و اشخاص تعیین می‌گردد (ائتلاف شهرها، ۲۰۰۵: ۲-۱).

در کلیه مراحل، تمام گروه‌های ذی‌نفع مشارکت دارند و سازوکاری برای ارزیابی و نظارت بر پیشرفت فرآیند وجود دارد. در نتیجه، ایجاد ارتباط و اعتماد بین عوامل مختلف، دست‌یابی به دستاوردهای مشترک و هماهنگ و رفع نواقص احتمالی و به روزکردن داده‌ها و خواسته‌ها به‌خوبی امکان‌پذیر می‌شود. همچنین مصمم‌بودن گروه‌های ذی‌نفع در عمل، از عوامل موثر در موفقیت راهبرد توسعه شهر است (رفعیان و شاهین‌راد، ۱۳۸۷: ۱۱).

عوامل موثر در موفقیت راهبرد توسعه شهر

به‌کارگیری پارادایم راهبردی، با توجه به پویایی و ابعاد گسترده آن، در عمل کاری ساده و آسان نیست و به‌ویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، به زنجیره‌ای از پیش‌شرطها و زیرساخت‌های مناسب نیاز دارد. درواقع برنامه‌ریزی راهبردی در عمل نیازمند مدیریت راهبردی و رویه‌های راهبردی است (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷).

الگوی برنامه‌ریزی راهبردی دارای خصلت جامعیت، انطباق‌پذیری، و تعمیم نسبی است با وجود این هرگونه استفاده درست از این الگو مستلزم انطباق مبانی آن با شرایط ویژه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور است و هرگونه گرت‌برداری و تقلید سطحی از کاربردهای عملی آن در سایر کشورها، با ماهیت و نگرش راهبردی منافات دارد. به کارگیری الگوی برنامه‌ریزی راهبرد توسعه شهر اولاً مستلزم فراهم بودن و فراهم‌نمودن پیش‌شرطها و زیرساخت‌های مناسب است و ثانیاً به آگاهی عمومی و آموزش همه‌جانبه و مستمر نیاز دارد. برنامه‌های راهبردی مستلزم روی آوردن به خرد جمعی، مشارکت عمومی و شیوه‌های دموکراتیک است (سعیدینا، ۱۳۷۹: ۹).

بررسی تجربه ۹ شهر در آمریکای لاتین که راهبرد توسعه شهری را اجرا نموده‌اند، نشان می‌دهد که ۵ عامل زیر در موفقیت راهبرد توسعه شهر نقش اساسی دارد: ۱. اعتقاد و حمایت مدیران محلی؛ ۲. سازماندهی و حضور همه بازیگران کلیدی؛ ۳. تمرکز بر محورهای اساسی و اولویت‌دار؛ ۴. مشارکت بازیگران و ۵. ظرفیت تکنیکی و مهارتی بازیگران.

تجربیات ۱۰ شهر از نقاط مختلف جهان در سال ۲۰۰۰ حاکی از این است که عوامل زیر در موفقیت راهبرد توسعه شهر نقش کلیدی دارند: توافق بین بازیگران، مشارکت موثر، قدرت رهبری، سازمان اجرایی، ظرفیت تکنیکی و تخصصی، حمایت مدیران و سیاست‌های ملی، سیستم ارزیابی موثر و همکاری مستمر.

با درنظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی هر شهر، موفقیت راهبرد توسعه شهر

منوط به؛ توافق عمومی، مشارکت موثر، ایجاد سازمان اجرایی طرح، ظرفیت‌سازی، توانایی رهبری، احساس تعلق به راهبرد توسعه شهر، مدیریت پیکارچه و تامین مالی طرح است (جدول ۱).

جدول ۱. عوامل موثر در پیاده‌سازی موفق راهبرد توسعه شهر

برگزاری جلسات گفتگو در فرایند تهیه طرح به‌گونه‌ای که ذینفعان در جلسات مذکور به‌طور برابر شرکت کرده، سخنانشان شنیده شود	توافق عمومی به معنی گفتگوی رودررو کلیه ذینفعان در مورد علایق و دغدغه‌ها و رسیدن به دیدگاه مشترک و قابل قبول	توافق عمومی
دسترسی سهل و آسان شرکت‌کنندگان و ذینفعان به کلیه اطلاعات مورد نیاز در فرایند تهیه طرح		
تشکیل جلسات و گفتگوهای بدون محدودیت در زمان و محتوا که پیرامون همه مسائل اعم از وضع موجود شهر		
میزان درک متقابل شرکت‌کنندگان در جلسات گفتگو و فهم متقابل علاقمندیها و دغدغه‌های یکدیگر		
گفتگوی شفاف، صادقانه، قابل فهم و دقیق شرکت‌کنندگان و نمایندگان گروهها در یک فضای همکاری و همدلی		
درک عمومی این موضوع که توافق عمومی وقتی حاصل می‌شود که به همه دغدغه‌ها و علاقمندیها توجه شده و تلاش لازم برای محقق کردن آن		
مشارکت کلیه بازیگران	مشارکت کلیه بازیگران	مشارکت موثر
مشارکت ذینفعان در کلیه مراحل	مشارکت در کلیه مراحل	
برابری و اهمیت ذینفعان در جلسات گفتگو و مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری	مشارکت در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری	
میزان انطباق خروجی نهایی طرح با علایق و دغدغه‌های ذینفعان و شرکت‌کنندگان در جلسات گفتگوی طرح		
میزان توافق عمومی در مورد طرح نهایی با توجه به مشارکت ذینفعان در فرایند تهیه طرح		
پیش‌بینی ساز و کار لازم به‌منظور تلفیق طرح با برنامه و بودجه سازمان‌هایی که نسبت به پروژه‌ها و برنامه‌های طرح پاسخگو بوده و مسئولیت دارند	تدوین فرایندها و سازوکارهای اجرایی به منظور مدیریت هماهنگی و شهروهمانگی و همکاری فی‌مابین سازمان‌های درگیر و اطمینان از استمرار مشارکت شهروندان و شفافیت و گزارش‌دهی مستمر	ایجاد سازمان اجرایی طرح
تعریف سازوکار لازم به منظور همکاری و هماهنگی بین بخشی در ارتباط با پیاده‌سازی و اجرای طرح		
تعریف سازوکار ارتباطی طرح با سایر طرحها و برنامه‌های مرتبط در سطح شهر		
تعریف سازوکار ارتباطی میان سطوح مختلف محلی و دولتی در ارتباط با پروژه‌ها و برنامه‌های طرح		
تعریف سازوکار مناسب به‌منظور استمرار ظرفیت‌سازی برای اجرای طرح نظیر: آموزش و افزایش مهارت‌ها، تامین منابع، ایجاد سازمانها و نهادهای مورد نیاز		
ایجاد ساز و کار لازم برای ارزیابی و کنترل طرح در طول اجرای طرح		
وجود مکانیزمها و فرایندهای لازم به‌منظور اطمینان از اینکه ذینفعان به صورت مستمر در جریان پیشرفت و اجرای طرح قرار می‌گیرند		
ایجاد ساز و کار لازم برای ارزیابی و کنترل طرح در طول اجرای طرح		
میزان کارمندان و تسهیلات آموزش دیده و ماهر به‌منظور هدایت و پیش بردن فرایند تهیه طرح از آغاز طرح	ظرفیت و توانایی بازیگران در تدوین طرح ظرفیت و توانایی سیستم و روشهای موجود ظرفیت و توانایی بازیگران در تدوین طرح ظرفیت و توانایی سیستم و روشهای موجود	ظرفیت سازی
ظرفیت، دانش، و توانایی عوامل و تسهیلات در حوزه‌های رهبری پروژه، برنامه‌ریزی مشارکتی، مدیریت و تامین منابع مالی		
قوانین، دستورالعملها، فرایندها و زمینه‌های محرک مناسب به منظور جذب، هدایت، و پیش بردن ذینفعان در مسیر تهیه و اجرای طرح		
میزان کارایی و اثربخشی فرایندها، ساختار و اجزای طرح؛ مانند روشن بودن چشم‌انداز، منابع مالی شفاف، ...		
برنامه‌های آموزشی مناسب و کافی شامل: آموزش‌های کوتاه مدت، سفرهای آموزشی، کارگاهها و... به‌منظور ارتقا توانایی و ظرفیت ذینفعان در فرایند تهیه طرح و پیش‌بینی برنامه‌های لازم به‌منظور اجرای مطلوب		
تمرکز برنامه‌های آموزشی بر حوزه‌های کلیدی نظیر: توانایی رهبری، مدیریت مالی، برنامه‌ریزی مشارکتی، ایجاد شبکه‌های کاری و ارتباط متقابل		
ایجاد فرصت برای ذینفعان به‌منظور ارتقا مهارت‌ها و توانمندی‌هایشان در فرایند تهیه و اجرای طرح		توانایی رهبری
امکان بروز توانایی‌های رهبری در تیم‌های کاری در فرایند تهیه طرح برای ذینفعان مختلف		
بوجود آمدن احساس توانمندشدن در ذینفعان و مشارکت‌کنندگان به واسطه حضور در فرایند تهیه طرح	نقش ارتباط محور	
حمایت و پشتیبانی از توسعه توانمندی‌های ذینفعان و مشارکت‌کنندگان توسط مدیران و رهبران		

تشویق و قدردانی از مشارکت‌کنندگان در فرایند تهیه طرح به‌واسطه به‌کارگیری روشهای جدید و انجام مطلوب‌تر مسوولیتها	نقش تغییر محور	تثویق و قدردانی از مشارکت‌کنندگان در فرایند تهیه طرح به‌واسطه به‌کارگیری روشهای جدید و انجام مطلوب‌تر مسوولیتها
قدردانی و تشویق برای خلاقیت و ایده‌های جدید		
توانائی هدایت و راهبری طرح در مواجهه با تغییرات و تطبیق طرح با شرایط جدید		
به‌کارگیری توان و نیروی ویژه جهت درگیر کردن و مشارکت‌دادن همه گروهها و بخشهای اجتماعی	نقش تنوع محور	
توسط مدیران		
توانائی و ظرفیت مدیران در کارکردن با سلايق گوناگون و گروههای مختلف اجتماعی		
مشارکت و حضورفعال گروهها و طبقات مختلف اجتماعی در فرآیند تهیه طرح	نقش کمال محور	
پشتیبانی و حمایت از صداقت و درستی بین‌ذینفعان		
ممانعت از رفتارهای غیرصادقانه، غیراخلاقی، و غیرقانونی فی‌مابین مشارکت‌کنندگان، کارمندان و... در فرایند تهیه و اجرای طرح		
امکان بیان اعتراض به بخشهایی از طرح که موجب نقض حقوق شهروندان میگردد بدون ترس و نگرانی	احساس تعلق نسبت به CDS	میزان احساس تعلق و مالکیت (از خود دانستن) نسبت به طرح توسط ذینفعان
میزان احساس تعلق و مالکیت (از خود دانستن) نسبت به طرح توسط ذینفعان		
انطباق طرح تهیه شده با هنجارها و ارزشهای اجتماعی		
میزان پاسخگویی طرح به ذینفعان و وجود سازوکارهای لازم برای تغییر در طرح در صورت نارضایتی ذینفعان	مدیریت و تامین مالی	
ارائه اطلاعات شفاف و دقیق نسبت به دلایل و اهداف تهیه طرح به ذینفعان		
میزان ارزشمندی پول و منابع مالی در این طرح به معنی "اولویت تخصیص منابع به نیازها و خدمات ضروری شهروندان و ذینفعان"		
تعادل جغرافیایی و اجتماعی در اولویت‌بندی پروژهها و برنامه‌ها و تخصیص منابع و اعتبارات در طرح	مدیریت و تامین مالی	
وجود گزارش و برآورد مالی دقیق شفاف و جامع به همراه طرح		
پیش‌بینی درآمدها شامل درآمدهای محلی، انتقالات دولتی و دسترسی به بازارهای مالی به‌منظور اجرای طرح		
وجود سناریوهای مختلف برای اجرای طرح براساس سطوح مختلف پیش‌بینی درآمدها		
ارتباط بین بودجه سالیانه و گزارش‌ها و برآوردهای مالی طرح		
وجود مکانیزمهای کارآمد به‌منظور تخصیص شفاف منابع به طرح و اولویتهای آن و امکان نظارت ذینفعان		
پیش‌بینی دقیق هزینه‌ها شامل هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای به‌منظور اجرای طرح		

ماخذ: نگارنده ۱۳۹۶

برنامه راهبرد توسعه شهر، لزوماً یک فرآیند خطی نیست. این شیوه از برنامه‌ریزی شهری فرایند گراست و محصول آن در اغلب موارد، در طول زمان معین شکل می‌گیرد. از سوی دیگر، مراحل مشخص برنامه‌ریزی توسعه شهری به روش راهبردی بیشتر به شرایط و ویژگی‌های هر شهر بستگی دارد و این خصوصیتی است که این شیوه برنامه‌ریزی را از بسیاری از روش‌های دیگر کاملاً متمایز می‌کند. ولی نکته مهم آن است که وجود برنامه توسعه راهبردی شهری بدون وجود مدیریت یکپارچه راهبردی و مشارکت عمومی تنها یک سند تزئینی و بی‌خاصیت باقی خواهد ماند. با در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی هر شهر، موفقیت راهبرد توسعه شهر منوط به، توافق عمومی، مشارکت موثر، ایجاد سازمان اجرایی طرح، ظرفیت‌سازی، توانایی رهبری، احساس تعلق به راهبرد توسعه شهر، مدیریت یکپارچه و تامین مالی طرح است.

در مجموع می‌توان گفت، پیاده‌سازی موفق راهبرد توسعه شهر، بیش از هر عاملی منوط به فراهم‌بودن عوامل زیر است:

۱. توافق و مشارکت بازیگران کلیدی و ۲. مدیریت یکپارچه شهری و ایجاد سازمان مناسب اجرایی.

محدوده مورد مطالعه

محدود مورد مطالعه در این پژوهش شهر قزوین است. در فاصله سالهای ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ استانداری و شهرداری قزوین مشترکا با بهره‌گیری از توان علمی دانشگاه بین‌المللی امام خمینی قزوین اقدام به تدوین برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین تا سال ۱۴۱۰ نمودند که چشم‌انداز به‌دست آمده در آن، در شهریورماه ۱۳۸۷ به تصویب شورای شهر قزوین رسید. همزمان با اتمام مطالعات راهبرد توسعه شهری اول و قبل از تصویب چشم‌انداز آن در شورای شهر، وزارت راه و شهرسازی (وزارت مسکن و شهرسازی وقت) تدوین دومین راهبرد توسعه شهری قزوین را که بخشی از طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن است، در اسفند ماه سال ۱۳۸۶ به مشارکت مهندسین مشاور شارستان از ایران و مهندسین مشاور اوربان سولوشنز هلند واگذار می‌نماید. قزوین از جمله معدود شهرهایی است که صاحب دو طرح راهبرد توسعه شهری است. لیکن، هیچ‌یک از آنها تاکنون به‌صورت جدی به مرحله اجرا درنیامده و کارآمدی آن با توجه به ساختار مدیریت شهری محل تردید است.

پرسش اصلی تحقیق

سوال اساسی اینجاست که با توجه به مسائل و مشکلات شهری ایران و ضعف جدی در شکل‌گیری نهادهای مدنی و فقدان نگاه شهروندمدارانه در مدیریت شهری و تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری، آیا رویکرد «راهبرد توسعه شهری»، کارآمدی و موفقیت لازم برای حل مشکلات شهری ایران را دارد؟

فرضیه تحقیق

فرضیه تحقیق براین نکته استوار است که: تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری، موجب ناکارآمدی و عدم موفقیت رویکرد «راهبرد توسعه شهر» است.

روش‌شناسی پژوهش

روش تحقیق در این پژوهش مبتنی بر روش پیمایشی - کمی بوده و گردآوری داده‌های موردنیاز به‌صورت اسنادی و میدانی بوده است. در روش اسنادی چارچوب نظری مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، مدیریت یکپارچه شهری و عوامل تفرق مدیریتی، حکمروایی شهری و عوامل موثر در پیاده‌سازی موفق راهبرد توسعه شهر با مطالعات کتابخانه‌ای شرح داده شد و شاخص‌های ارزیابی عوامل موثر در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر استخراج گردید و در نهایت، پرسشنامه موردنظر از درون آن استخراج گردید.

در راستای بررسی نقش مدیریت شهری در موفقیت رویکرد راهبرد توسعه شهری و سنجش و ارزیابی عوامل موثر بر ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر ابتدا عوامل و عناصر موثر در تفرق مدیریتی شناسایی و ۹ عامل برای سنجش مولفه‌ها به‌دست آمد. عوامل به شاخص‌ها تبدیل و در قالب پرسشنامه پژوهش تدوین شد.

جدول ۲. عوامل و شاخص‌های موثر بر تفرق مدیریت شهری

عامل	شاخص
فقدان زیرساخت اطلاعاتی	فقدان استانداردهای ارزیابی خدمات مدیریت شهری
	فقدان هماهنگی در تولید و دسترسی به اطلاعات برای تولید برنامه‌های شهری
	کمبود نیروی فنی متخصص و کارآموزده برای اجرای برنامه‌های شهری
	فقدان رسانه‌های مستقل شهری
ضعف قوانین و مقررات	فقدان سیستم منظم سنجش و ارزیابی عملکرد مدیریت شهری و اعلان عمومی آن
	صریح نبودن قانون شهرداریها و عدم پاسخگویی به مشکلات شهری
	عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی برنامه‌های توسعه شهر
پایداری منابع مالی	تناقض روح و محتوای قوانین و در رابطه با مشکلات شهری
	ضعف بنیه مالی شهرداریها
	ناپایداری منابع مالی شهرداریها
گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ	وابستگی شدید به درآمدهای دولتی
	فقدان بستر لازم برای مشارکت گروههای ذینفع و ذی‌نفوذ
	محدودیت توان و وجاهت سیاسی شورای شهر در امر سیاستگذاری شهر
	بی‌توجهی به وجود افراد و گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در تصمیم‌گیری‌های شهری
تفرق سیاسی	فقدان انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی در امور مرتبط شهری
	فقدان نهادهای مدنی و تشکل‌های مردم‌نهاد برای تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در بین ذی‌نفعان و کنشگران شهری
	نداشتن اختیارات حاکمیتی در مدیریت شهری توسط شهرداری
	تمایل دولت به متمرکز نگه داشتن قدرت در مرکز
شبکه روابط سازمانی	فقدان حکومت محلی
	فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی (شورا یاری محلات)
تفرق عملکردی	فقدان یک مرکز هماهنگ‌کننده سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری
	تعدد سازمانهای تامین‌کننده زیرساختهای شهری
	تعدد و تنوع عناصر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مدیریت شهری
	متعارض بودن عملکرد سازمانها موثر در مدیریت شهری
تفرق قلمروئی	ضعف ارتباط موثر میان مدیریت شهری و سایر دستگاههای خدمات رسان
	موازی کاری دستگاههای محلی بدلیل روشن‌نبودن دقیق حیطه عمل هر یک و میل به گسترش حیطه‌کاری خود
تفرق ساختاری	ضعف ساختار مدیریت شهری (شهرداری - شورا)
	ضعف پاسخگویی و مشارکت‌پذیری مدیران شهری

ماخذ: نگارنده ۱۳۹۶

تعیین روایی و پایایی پرسشنامه

ابزار سنجش می‌بایست از پایایی و روایی لازم برخوردار باشد تا محقق بتواند داده‌های متناسب با تحقیق را گردآوری نماید و از طریق این داده‌ها و تجزیه و تحلیل آنها، فرضیه‌های موردنظر را بیازماید و به سوالات تحقیق جواب دهد. جهت محاسبه پایایی نیز از آزمون ضریب آلفای کرونباخ استفاده شد.

ضریب آلفای کرونباخ نشان‌دهنده پایایی پرسشنامه طرح شده می‌باشد. هر چه میزان آلفای کرونباخ به عدد یک نزدیک‌تر باشد پرسشنامه از پایایی خوبی برخوردار بوده بطوریکه اگر عدد به دست آمده از $0/7$ بیشتر پایایی پرسشنامه خوب، اگر بین $0/7$ تا $0/5$ باشد پایایی پرسشنامه متوسط و اگر کمتر از $0/5$ باشد پرسشنامه دارای پایایی نیست.

جدول ۳. تعیین ضریب آلفای کرونباخ

Cronbach's Alpha	N of Items
.963	29

ماخذ: نگارنده ۱۳۹۶

با توجه به محاسبه صورت گرفته، میزان ضریب آلفای کرونباخ در پرسشنامه، $0/963$ می‌باشد که این عدد به یک بسیار نزدیک بوده و می‌توان اذعان داشت پرسشنامه حاضر از پایایی بسیار خوبی برخوردار است.

یافته‌ها و نتایج پژوهش

با توجه به ماهیت پژوهش، جامعه آماری از بین گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفع و دخیل در مدیریت شهری انتخاب گردید. مجموعاً ۶۰ نمونه در شش گروه به شرح ذیل مورد پرسش قرار گرفتند:

مدیر/کارشناس اداره کل راه و شهرسازی (تهیه‌کننده و مصوب‌کننده طرحهای توسعه شهری) ۴ نمونه، مدیر/کارشناس استانداری (نماینده مستقیم حاکمیت در مدیریت شهری) ۵ نمونه، مدیر/کارشناس شهرداری (مجری طرحهای توسعه شهری) ۱۲ نمونه، عضو شورای شهر و شهردار (اعضای اصلی و کلیدی مدیریت شهری و مجری اصلی راهبرد توسعه شهر) ۱۴ نمونه، مدرسین دانشگاه در حوزه شهرسازی (آشنا با راهبرد توسعه شهری و مرتبط با گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفع) ۲۵ نمونه.

داده‌های حاصل در نرم‌افزار SPSS پیاده شده و با استفاده از آزمون‌های میانگین، واریانس، انحراف معیار و مدل تحلیل مسیر، تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیه انجام گرفت (جدول ۴).

جدول ۴. میانگین، واریانس و انحراف معیار حاصل از تحلیل داده‌ها

شماره سؤال	سوال	فراوانی						درصد متوسط و بالاتر	میانگین	واریانس	انحراف معیار
		خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	خیلی کم				
۱	تعدد سازمانهای تامین‌کننده زیرساختهای شهری	۰	۰	۱	۱۳	۴۶	۱۰۰	۴/۷	۰.۲۲۵	۰.۴۷۳	
۲	تعدد و تنوع عناصر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مدیریت شهری	۰	۱	۹	۲۵	۲۵	۹۹	۴/۲	۰.۵۸۹	۰.۷۶۷	
۳	متعارض بودن عملکرد سازمانها موثر در مدیریت شهری	۲	۲۳	۹	۲۵	۱	۵۸	۳	۱/۰۱۷	۱/۰۰۸	
۴	ضعف ارتباط موثر میان مدیریت شهری و سایر دستگاههای خدمات‌رسان	۶	۲۱	۱۵	۱۸	۰	۵۵	۲/۷	۱/۰۰۴	۱/۰۰۲	
۵	موازی کاری دستگاههای محلی بدلیل روشن نبودن دقیق حیطه عمل هر یک	۱۰	۱۹	۳۱	۰	۰	۵۱	۲/۴	۰.۵۷۰	۰.۷۵۵	
۶	ضعف ساختار مدیریت شهری (شهرداری - شورا)	۲	۴	۱۳	۳۶	۵	۸۹	۳/۶	۰.۷۴۵	۰.۸۶۲	
۷	ضعف پاسخگویی و مشارکت‌پذیری مدیران شهری	۶	۹	۷	۱۳	۲۵	۷۵	۳/۷	۱/۹۷۶	۱/۴۰۵	
۸	فقدان رسانه‌های مستقل شهری در جهت‌پایش و ارزیابی عملکرد مدیران شهری	۲	۱۴	۱۰	۱۳	۲۱	۷۳	۳/۶	۱/۶۳۰	۱/۲۷۶	
۹	فقدان سیستم منظم سنجش و ارزیابی عملکرد مدیریت شهری و اعلان عمومی آن	۳	۱۳	۱۶	۹	۱۹	۷۳	۳/۴	۱/۶۴۳	۱/۲۸۱	
۱۰	کمبود نیروی فنی متخصص و کارآزموده برای اجرای برنامه‌های شهری	۰	۰	۳	۱۸	۳۹	۱۰۰	۴/۶	۰.۳۴۶	۰.۵۸۸	
۱۱	صریح نبودن قانون شهرداریها و عدم پاسخگویی به مشکلات شهری	۰	۷	۹	۳۶	۸	۸۵	۳/۷	۰.۶۹۹	۰.۸۳۶	
۱۲	عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی برنامه‌های توسعه شهر	۰	۱۱	۲۲	۲۶	۱	۸۱	۳/۲	۰.۶۱۳	۰.۷۸۳	
۱۳	تناقض روح و محتوای قوانین و در رابطه با مشکلات شهری	۷	۱۹	۲۳	۱۱	۰	۵۶	۲/۶	۰.۸۴۶	۰.۹۱۹	
۱۴	ضعف بنیه مالی شهرداریها	۰	۳	۷	۳۰	۲۰	۹۵	۴/۱	۰.۶۴۷	۰.۸۰۴	
۱۵	ناپایداری منابع مالی شهرداریها	۰	۰	۳	۱۱	۴۶	۱۰۰	۴/۷	۰.۳۰۸	۰.۵۵۵	
۱۶	وابستگی شدید به درآمدهای دولتی	۱	۱۰	۳۲	۱۱	۶	۸۲	۳/۱	۰.۷۹۶	۰.۸۹۲	
۱۷	فقدان بستر لازم برای مشارکت گروههای ذینفع و ذی نفوذ	۹	۶	۱۴	۹	۲۲	۷۵	۳/۵	۲/۱۱	۱/۴۵۵	
۱۸	محدودیت توان و وجاهت سیاسی شورای شهر در امر سیاستگذاری شهر	۱	۲	۱۴	۱۶	۲۷	۹۶	۴/۱	۰.۹۷۳	۰.۹۸۶	
۱۹	بی توجهی به وجود افراد و گروههای ذی نفع و ذی نفوذ در تصمیم‌گیری‌های شهری	۳	۱۹	۱۹	۱۹	۰	۶۴	۲/۹	۰.۸۳۷	۰.۹۱۵	
۲۰	فقدان انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی در امور مرتبط شهری	۴	۱۰	۱۷	۱۰	۱۹	۷۶	۳/۵	۱/۶۴۴	۱/۲۸۲	
۲۱	فقدان نهادهای مدنی و تشکل‌های مردم‌نهاد برای تمرکز زدایی از قدرت و توزیع آن در بین ذی‌نفعان و کنشگران شهری	۱	۱۵	۱۳	۱۶	۱۵	۷۴	۳/۵	۱/۳۷۳	۱/۱۷۱	
۲۲	نداشتن اختیارات حاکمیتی در مدیریت شهری توسط شهرداری	۱	۱۱	۹	۲۵	۱۴	۸۱	۳/۷	۱/۱۷۵	۱/۰۸۴	
۲۳	تمایل دولت به متمرکز نگه داشتن قدرت در مرکز	۱	۸	۸	۳۰	۱۳	۸۵	۳/۷	۰.۹۹۵	۰.۹۹۷	
۲۴	فقدان حکومت محلی	۳	۱۰	۱۴	۲۰	۱۳	۷۸	۳/۵	۱/۳۳۹	۱/۱۵۷	
۲۵	فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی (شورا یازی محلات)	۲	۶	۱۶	۳۲	۴	۸۶	۳/۵	۰.۷۹۷	۰.۸۹۲	
۲۶	فقدان یک مرکز هماهنگ‌کننده سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری	۲	۲	۹	۲۵	۲۲	۹۴	۴	۰.۹۶۴	۰.۹۸۱	
۲۷	فقدان شفافیت در فرآیندهای مدیریت شهری	۵	۱۵	۲۱	۱۹	۰	۶۷	۲/۹	۰.۹۰۵	۰.۹۵۱	
۲۸	فقدان استانداردهای ارزیابی خدمات مدیریت شهری	۶	۱۲	۲۴	۱۷	۱	۷۰	۲/۹	۰.۹۵۹	۰.۹۷۹	
۲۹	فقدان هماهنگی در تولید و دسترسی به اطلاعات برای تولید برنامه‌های شهری	۵	۱۷	۳۳	۵	۰	۶۳	۲/۶	۰.۵۷۵	۰.۷۵۸	

انحراف معیار، یکی از شاخص‌های پراکندگی است که نشان می‌دهد به‌طور میانگین داده‌ها چه مقدار از مقدار متوسط فاصله دارند. در مطالعات علمی، معمولاً داده‌های با انحراف معیار بیشتر از دو به عنوان داده‌های پرت در نظر گرفته و از تحلیل، خارج می‌شوند. مقدار انحراف معیار حاصل از پرسشنامه رساله، عموماً کمتر از یک است و این به معنای آن است که داده‌ها از میانگین فاصله داشته و دارای پراکندگی نسبی می‌باشند (نگاه کنید به جدول). علت این اندازه از انحراف معیار در داده‌ها، گروه‌های متعدد پرسش‌شونده هستند.

نگاه گروه‌های فوق، علیرغم ارتباط مستقیم اکثر آنها با مدیریت شهری، به‌لحاظ جایگاه اداری و حاکمیتی و علمی آنها، از تفاوت محسوسی برخوردار است و این امر موجب تفاوت پاسخها در یک پرسش واحد می‌شود. شاید تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری نیز ریشه در این نگاه پراکنده و متفرق دارد.

بررسی نتایج حاصل از پرسشنامه‌ها بیانگر این است که پاسخ‌دهندگان نقش و تاثیر عوامل ذیل را در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر بین ۸۰ تا ۱۰۰ درصد متوسط و بالاتر ارزیابی نموده‌اند:

جدول ۵. درصد فراوانی پاسخهای متوسط و بالاتر

تعداد	سوال	درصد فراوانی متوسط و بالاتر
۱	تعدد سازمانهای تامین‌کننده زیرساختهای شهری	۱۰۰
۲	کمبود نیروی فنی متخصص و کارآموده برای اجرای برنامه‌های شهری	۱۰۰
۳	ناپایداری منابع مالی شهرداریها	۱۰۰
۴	تعدد و تنوع عناصر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مدیریت شهری	۹۹
۵	محدودیت توان و وجاهت سیاسی شورای شهر در امر سیاستگذاری شهر	۹۶
۶	ضعف بنیه مالی شهرداریها	۹۵
۷	فقدان یک مرکز هماهنگ‌کننده سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری	۹۴
۸	ضعف ساختار مدیریت شهری (شهرداری - شورا)	۸۹
۹	فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی (شورایاری محلات)	۸۶
۱۰	تمایل دولت به متمرکز نگهداشتن قدرت در مرکز	۸۵
۱۱	صریح نبودن قانون شهرداریها و عدم پاسخگویی به مشکلات شهری	۸۵
۱۲	وابستگی شدید به درآمدهای دولتی	۸۲
۱۳	عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی برنامه‌های توسعه شهر	۸۱
۱۴	نداشتن اختیارات حاکمیتی در مدیریت شهری توسط شهرداری	۸۱
۱۵	فقدان حکومت محلی	۷۸
۱۶	فقدان انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی در امور مرتبط شهری	۷۶
۱۷	ضعف پاسخگویی و مشارکت‌پذیری مدیران شهری	۷۵
۱۸	فقدان بستر لازم برای مشارکت گروههای ذینفع و ذی نفوذ	۷۵
۱۹	فقدان نهادهای مدنی و تشکل‌های مردم‌نهاد برای تمرکززدایی از قدرت و....	۷۴
۲۰	فقدان رسانه‌های مستقل شهری در جهت پایش و ارزیابی عملکرد مدیران شهری	۷۳
۲۱	فقدان سیستم منظم سنجش و ارزیابی عملکرد مدیریت شهری و اعلان عمومی آن	۷۳
۲۲	فقدان استانداردهای ارزیابی خدمات مدیریت شهری	۷۰

ماخذ: نگارنده ۱۳۹۶

نتایج حاصل از مدل تحلیل مسیر

در جهت سنجش عوامل موثر در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر آزمون فرضیه تحقیق از مدل تحلیل مسیر استفاده شد.

برای تحلیل مسیر و بررسی تأثیر هر یک از مؤلفه‌ها نیاز به حداقل یک متغیر مستقل و یک متغیر وابسته است. در این پژوهش، هر یک از سؤالات مطرح شده به‌عنوان عوامل تفرق مدیریتی به‌عنوان متغیر مستقل و تأثیر آن بر روی راهبرد توسعه شهر (CDS) به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده است. میزان عدد R (رگرسیون) نشان‌دهنده همبستگی بین متغیر مستقل و وابسته است که هر چه این مقدار به یک نزدیک‌تر باشد وابستگی بیش‌تر خواهد بود. همچنین علامت signification (sig) مطرح شده در جداول نشان‌دهنده اجرای موفق یا عدم موفقیت برنامه راهبرد توسعه شهری است که هر چه این مقدار از ۰/۰۵ کوچک‌تر بدان معناست که متغیر انتخاب شده مناسب می‌باشد و فرضیه مورد تأیید قرار می‌گیرد.

جدول ۶. نتایج حاصل از مدل تحلیل مسیر

شماره سؤال	سوال	R (همبستگی)	R Square (مجذور همبستگی)	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	F	df (درجه آزادی)	Sig (سطح معناداری)
۱	تعدد سازمانهای تامین‌کننده زیرساختهای شهری	.۹۱۴	.۸۳۶	.۸۲۷	.۱۹۷	۹۴/۸۴۰	۱	.۰۰۰
۲	تعدد و تنوع عناصر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مدیریت شهری	.۸۷۷	.۷۶۹	.۷۶۵	.۰۹۸	۱۹۲/۵۷۹	۱	.۰۰۰
۳	متعارض بودن عملکرد سازمانها موثر در مدیریت شهری	.۵۴۴	.۲۹۶	.۲۸۴	.۸۵۳	۲۴/۳۹۸	۱	.۰۰۰
۴	ضعف ارتباط موثر میان مدیریت شهری و سایر دستگاههای خدمات‌رسان	.۲۴۰	.۰۵۷	.۰۴۱	.۹۸۱	۳/۵۳۵	۱	.۰۶۵
۵	موازی کاری دستگاههای محلی بدلیل روشن نبودن دقیق حیطه عمل هر یک و میل به گسترش حیطه کاری خود	.۱۷۱	.۰۲۹	.۰۱۲	.۷۵۱	۱/۸۳۷	۱	.۱۹۳
۶	ضعف ساختار مدیریت شهری (شهرداری - شورا)	.۸۹۵	.۸۰۱	.۷۹۴	.۳۹۲	۱۱۴/۴۶۲	۲	.۰۰۰
۷	ضعف پاسخگویی و مشارکت‌پذیری مدیران شهری	.۶۰۸	.۳۷۰	.۳۵۹	۱/۱۳۱	۳۴/۰۲۳	۱	.۰۰۰
۸	فقدان رسانه‌های مستقل شهری در جهت پایش و ارزیابی عملکرد مدیران شهری	.۵۹۱	.۳۴۹	.۳۳۸	۱/۰۳۹	۳۱/۱۳۲	۱	.۰۰۰
۹	فقدان سیستم منظم سنجش و ارزیابی عملکرد مدیریت شهری و اعلان عمومی آن	.۵۷۸	.۳۳۴	.۳۲۳	۱/۰۵۵	۲۹/۱۴۴	۱	.۰۰۰
۱۰	کمبود نیروی فنی متخصص و کارآزموده برای اجرای برنامه‌های شهری	.۹۰۵	.۸۱۹	.۸۱۶	.۲۵۲	۲۶۲/۱۶۰	۱	.۰۰۰
۱۱	صریح نبودن قانون شهرداریها و عدم پاسخگویی به مشکلات شهری	.۹۰	.۸۱	.۸۱	.۳۵۸	۲۶۳/۱۹۵	۱	.۰۰۰

شماره سوال	سوال	R (همبستگی)	R Square (مجذور همبستگی)	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	F	df (درجه آزادی)	Sig (سطح معناداری)
۱۲	عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی برنامه های توسعه شهر	.۵۶۸	.۳۲۲	.۳۱۰	.۶۳۹	۲۷/۵۵۵	۱	.۰۰۰
۱۳	تناقض روح و محتوای قوانین و در رابطه با مشکلات شهری	.۱۹۴	.۰۳۸	.۰۲۱	.۹۱۰	۲/۲۷۷	۱	.۱۳۷
۱۴	ضعف بنیه مالی شهرداریها	.۹۰۴	.۸۱۷	.۸۱۰	.۳۵۰	۱۲۷/۰۹۶	۲	.۰۰۰
۱۵	ناپایداری منابع مالی شهرداریها	.۹۰۷	.۸۲۳	.۸۱۷	.۲۳۸	۱۳۲/۳۷۹	۲	.۰۰۰
۱۶	وابستگی شدید به درآمدهای دولتی	.۵۷۷	.۳۳۳	.۳۲۱	.۷۳۵	۲۸/۹۱۰	۱	.۰۰۰
۱۷	فقدان بستر لازم برای مشارکت گروههای ذی نفع و ذی نفوذ	.۵۷۶	.۳۳۲	.۳۲۰	۱/۲۰۰	۲۸/۸۰۹	۱	.۰۰۰
۱۸	محدودیت توان و جاهت سیاسی شورای شهر در امر سیاستگذاری شهر	.۸۳۵	.۶۹۷	.۶۹۲	.۱۶۸	۱۳۳/۴۴۹	۱	.۰۰۰
۱۹	بی توجهی به وجود افراد و گروههای ذی نفع و ذی نفوذ در تصمیم گیری های شهری	.۳۶۴	.۱۳۲	.۱۱۷	.۸۶۰	۸/۸۴۷	۱	.۰۷
۲۰	فقدان انجمن های حرفه ای و تخصصی در امور مرتبط شهری	.۶	.۳۶۰	.۳۴۹	۱/۰۳۴	۳۲/۶۷۴	۱	.۰۰۰
۲۱	فقدان نهادهای مدنی و تشکلهای مردم نهاد برای تمرکز زدایی از قدرت و توزیع آن در بین ذی نفعان و کنشگران شهری	.۵۵۸	.۳۱۱	.۲۹۹	.۹۸۱	۲۶/۱۶۲	۱	.۰۰۰
۲۲	نداشتن اختیارات حاکمیتی در مدیریت شهری توسط شهرداری	.۶۳۳	.۴۰۱	.۳۹۱	.۸۴۶	۳۸/۸۰۱	۱	.۰۰۰
۲۳	تمایل دولت به متمرکز نگه داشتن قدرت در مرکز	.۹۰	.۸۱۸	.۸۱۵	.۴۲۹	۲۶۱/۲۶۳	۱	.۰۰۰
۲۴	فقدان حکومت محلی	.۶۳۳	.۴۰۱	.۳۹۰	.۹۰۴	۳۸/۷۶۱	۱	.۰۰۰
۲۵	فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی (شورا یاری محلات)	.۷۲۵	.۵۲۵	.۵۱۷	.۶۲۰	۶۴/۲۰۷	۱	.۰۰۰
۲۶	فقدان یک مرکز هماهنگ کننده سیاستها و برنامه ریزی های شهری	.۹۲	.۸۵۴	.۸۴۹	.۳۸۱	۱۶۷/۰۷۱	۱	.۰۰۰
۲۷	فقدان شفافیت در فرایندهای مدیریت شهری	.۴۱۴	.۱۷۱	.۱۵۷	.۸۷۳	۱۲/۰۰۲	۱	.۱
۲۸	فقدان استانداردهای ارزیابی خدمات مدیریت شهری	.۵	.۲۵	.۲۸۱	.۸۲۱	۲۴/۹۶۷	۱	.۰۵
۲۹	فقدان هماهنگی در تولید و دسترسی به اطلاعات برای تولید برنامه های شهری	.۱۷۹	.۰۳۲	.۰۱۵	.۷۵۳	۱/۹۲۳	۱	.۱۷

ماخذ: نگارنده ۱۳۹۶

در بُعد تفرق عملکردی مقدار ضریب به‌دست آمده برای شاخص، تعدد سازمان‌های تامین‌کننده زیرساخت‌های شهری، ۹۱۴. و برای شاخص تعدد و تنوع عناصر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مدیریت شهری، ۸۷۷ است. این بدان معنا است که همبستگی شدیدی بین، تعدد سازمان‌های تامین‌کننده زیرساخت‌های شهری و تعدد و تنوع عناصر تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در مدیریت شهری و عدم موفقیت و ناکارآمدی راهبرد توسعه شهری وجود دارد. متعارض بودن عملکرد سازمانها موثر در مدیریت شهری با ضریب همبستگی ۵۴۴. تاثیر چندانی بر ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر نشان نمی‌دهد و شاخص، ضعف ارتباط موثر میان مدیریت شهری و سایر دستگاه‌های خدمات‌رسان با ضریب ۲۴۰. فاقد همبستگی موثر ارزیابی شده است.

در حوزه تفرق قلمرویی شاخص موازی‌کاری دستگاه‌های محلی بدلیل روشن‌نبودن دقیق حیطه عمل هریک و میل به گسترش حیطه‌کاری خود با ضریب همبستگی ۱۷۱. تقریباً فاقد تاثیر در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر، ارزیابی شده است.

در حوزه تفرق ساختاری دو شاخص مورد ارزیابی قرار گرفته‌است، ضعف ساختار مدیریت شهری (شهرداری - شورا) با مقدار ۸۹۵. بیشترین مقدار تاثیر و ضعف پاسخگویی و مشارکت‌پذیری مدیران شهری با مقدار ۶۰۸. از تاثیر قابل قبولی در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر، ارزیابی شده است.

ارزیابی نقش قوانین و مقررات شهری و تاثیر آن بر ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر، دو شاخص، صریح نبودن قانون شهرداریها و عدم پاسخگویی به مشکلات شهری با ضریب ۹۰۰. بیشترین تاثیر و شاخص، عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی برنامه‌های توسعه شهر با ضریب ۵۶۸. از تاثیر قابل قبولی برخوردار بوده‌اند.

ضعف بنیه مالی شهرداریها با ۹۰۴. و ناپایداری منابع مالی شهرداریها با مقدار ۹۰۷. جزء موثرترین عوامل در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر ارزیابی شده‌اند و وابستگی شدید به درآمدهای دولتی نیز با مقدار ۵۷۷. از تاثیر قابل توجهی برخوردار می‌باشد.

در حوزه تفرق سیاسی، تمایل دولت به متمرکز نگه داشتن قدرت در مرکز با مقدار ۹۰۰. و فقدان بسترهای مشارکت شهروندی در سطح محلی (شورا یاری محلات) با ضریب همبستگی ۷۲۵. دارای بیشترین تاثیر در عدم موفقیت در پیاده‌سازی راهبرد توسعه شهر، ارزیابی شده است. نداشتن اختیارات حاکمیتی در مدیریت شهری توسط شهرداری و فقدان حکومت محلی نیز با ضریب همبستگی ۶۳۳. از تاثیر قابل توجهی برخوردار بوده‌اند. فقدان یک مرکز هماهنگ‌کننده سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری با کمبود نیروی فنی متخصص و کارآزموده، برای اجرای برنامه‌های شهری به ترتیب با ضریب همبستگی ۹۲۰. و ۹۰۵. از بیشترین تاثیر در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر برخوردار است. این نکته تاکید درخور توجهی بر توانایی رهبری شهری و ایجاد سازمان اجرایی طرح با تاکید بر فرایندهای زیر دارد:

- تدوین فرایندها و سازوکارهای اجرایی به‌منظور مدیریت هماهنگ شهر؛
 - تدوین ساختار لازم به منظور هماهنگی و همکاری فی مابین سازمان‌های درگیر؛
 - ایجاد ساختار و فرایندهای لازم به‌منظور تدوین بودجه شهری و اطمینان از استمرار مشارکت شهروندان و شفافیت در عمل و گزارش‌دهی مستمر.
- درارزیابی نقش گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ، محدودیت توان و وجاهت سیاسی شورای شهر در امر سیاستگذاری شهر

با ضریب ۸۳۵ از بیشترین تاثیر در ناکارآمدی راهبرد توسعه شهر برخوردار بوده است. فقدان نهادهای مدنی و تشکلهای مردم‌نهاد برای تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در بین ذی‌نفعان و کنشگران شهری، فقدان انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی در امور مرتبط شهری و فقدان بستر لازم برای مشارکت گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ، به ترتیب با ۵۵۸، ۶۰۰ و ۵۷۶. از تاثیر قابل توجهی در عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر برخوردار هستند.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در مجموع ۲۳ عامل از بین ۲۹ عاملی که تاثیر آنها در ناکارآمدی و عدم موفقیت راهبرد توسعه شهر مورد سنجش قرار گرفته‌اند، از همبستگی بیش از ۵۰ تا ۹۲ درصد برخوردار هستند و تاکید روشنی بر این نکته دارند که، تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری، موجب ناکارآمدی و عدم موفقیت رویکرد "راهبرد توسعه شهر" است. یافته‌های حاصل از تاثیر متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته، نشان می‌دهد که فرضیه تحقیق یعنی تفرق مدیریتی موجود در ساختار مدیریت شهری، موجب ناکارآمدی و عدم موفقیت رویکرد "راهبرد توسعه شهر" است، مورد تایید است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

براساس نتایج حاصل از پژوهش، پیاده‌سازی موفق راهبرد توسعه شهر، علاوه بر فراهم‌بودن، توافق عمومی، مشارکت بازیگران کلیدی و ایجاد سازمان مناسب اجرایی برای اجرای راهبرد توسعه شهر، منوط به کاهش جدی عوامل تفرق مدیریت شهری و فراهم‌نمودن شرایط و بسترهای ایجاد مدیریت یکپارچه شهری است. در این راستا، حداقل ده گام اساسی باید برداشته شود:

گام اول: استقرار مدیریت یکپارچه شهری و ایجاد یک سازمان تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و اجرایی واحد برای مدیریت شهری در سطح ملی و محلی؛

گام دوم: تمرکززدایی اداری و تفکیک امور عمومی ملی و امور محلی و ایجاد و استقرار مدیریت محلی با واگذاری همزمان وظایف و اختیارات و منابع مالی به شهرداریها (مدیریت محلی)؛

گام سوم: اصلاح قانون شهرداریها در راستای صراحت و پاسخگویی به مشکلات شهری؛

گام چهارم: اصلاح ساختار مدیریت شهری (شورا و شهرداری)؛

گام پنجم: ایجاد منابع مالی پایدار برای مدیریت شهری؛

گام ششم: افزایش توان و وجاهت سیاسی شورای شهر در امر سیاستگذاری شهری؛

گام هفتم: فراهم‌نمودن بستر لازم برای مشارکت گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ و گسترش فعالیت نهادهای مدنی و تشکلهای مردم‌نهاد برای تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در بین ذی‌نفعان و کنشگران شهری (همچون شوراییاری محلات) و تقویت انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی در امور مرتبط شهری؛

گام هشتم: زمینه‌سازی برای استقرار حکمروایی خوب شهری؛

گام نهم: تامین و تربیت نیروی فنی و متخصص و کارآزموده برای اجرای برنامه‌های راهبرد توسعه شهری؛

گام دهم: ایجاد سازوکار پاسخگویی و مشارکت‌پذیری مدیران شهری و تقویت رسانه‌های مستقل در جهت پایش و ارزیابی عملکرد مدیران شهری و اعلان عمومی آن.

نوآوری پژوهش

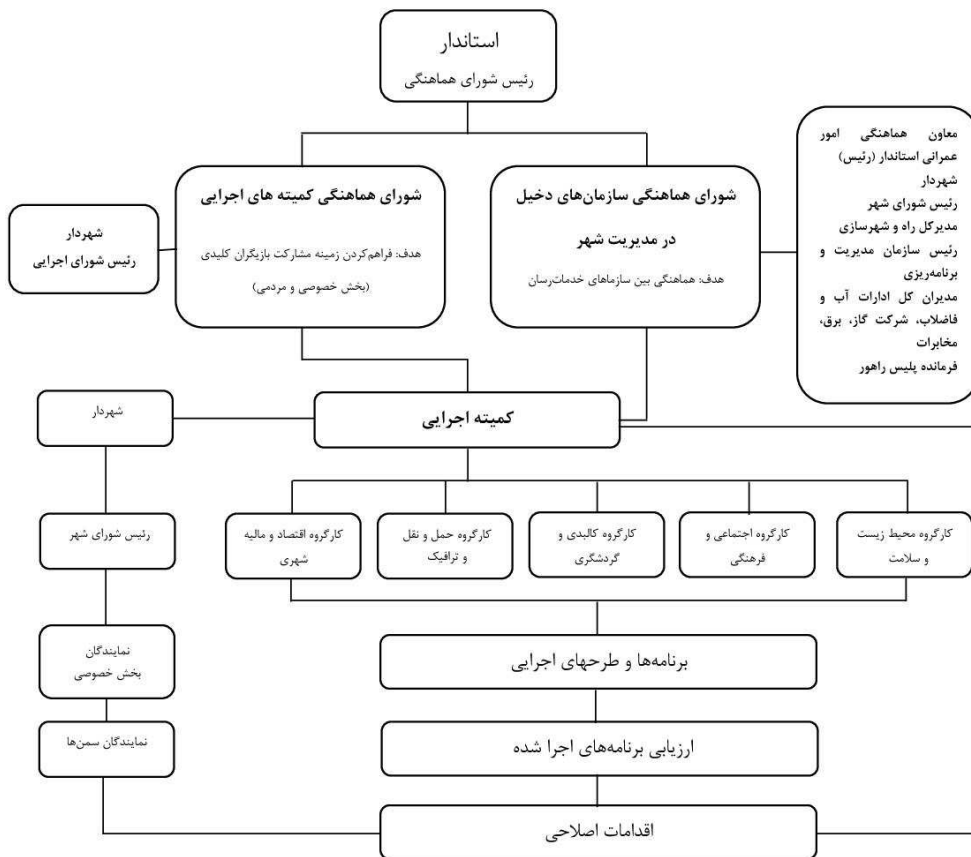
با توجه به نتایج حاصل از پژوهش در شرایط فقدان مشارکت بازیگران کلیدی و مدیریت یکپارچه شهری، عملاً راهبرد توسعه شهر، از شانس موفقیت و کارآمدی بسیار اندکی برخوردار است. پیشنهاد می‌گردد تا زمانی که شرایط قانونی و اجتماعی، مشارکت شهروندی و مدیریت یکپارچه شهری فراهم گردد، سازوکاری ایجاد شود تا راهبرد توسعه شهر از شانس موفقیت بیشتری در حل مسائل و مشکلات شهری برخوردار شود. بدین منظور دو اقدام اساسی لازم است:

۱. ایجاد سازوکاری برای هماهنگی سازمانهای دولتی دخیل در مدیریت شهری با اختیارات کامل حاکمیتی

۲. ایجاد سازوکاری برای مشارکت بازیگران کلیدی در مدیریت و توسعه شهر (بخش خصوصی و مردمی)

لذا، پیشنهاد می‌گردد یک ساختار مدیریت هرمی با عنوان "شورای هماهنگی راهبرد توسعه شهری" برای این امر در نظر گرفته شود.

نمودار ۱. شورای هماهنگی راهبرد توسعه شهری



ماخذ: نگارنده، ۱۳۹۶

با توجه به آنکه در حال حاضر، ضمانت قانونی برای اجرای راهبرد توسعه شهر وجود ندارد، با قرارگرفتن استاندار در راس این هرم که از اختیارات حاکمیتی قابل توجهی نیز برخوردار است، می‌تواند شرایط مناسبی برای هماهنگی سازمان‌های دولتی دخیل در مدیریت شهری و مشارکت بازیگران کلیدی در مدیریت و توسعه شهر فراهم گردد.

کتابشناسی

۱. اسدی، ایرج (۱۳۸۲)، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از قلمرو علم تا میدان سیاست، مجله؛
۲. ایمانی جاجرمی، حسین؛ سعیدی‌رضوانی، نوید (۱۳۷۴)، شهرداری‌ها به‌عنوان سازمان‌های محلی، دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران، تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور؛
۳. رضویان، محمدتقی (۱۳۸۱)، مدیریت عمران شهری، تهران: انتشارات پیوند نو؛
۴. زیاری، کرامت‌الله؛ مهدی‌نژاد، حافظ و فریاد پرهیز (۱۳۸۸)، مبانی و تکنیک‌های برنامه‌ریزی شهری، انتشارات دانشگاه بین‌المللی چاه بهار، چاپ اول؛
۵. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲)، سرشت راهبردی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مدیریت شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور؛
۶. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲)، کتاب سبز شهرداری: مدیریت شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، شهرداری‌ها، سال پنجم، شماره ۵۷؛
۷. شهیدی، محمدحسین (۱۳۸۶)، شهرسازی، حمل‌ونقل و حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰؛
۸. عسگری، علی (۱۳۸۷)، طرح طراحی نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، پژوهشکده شهری و روستایی، تهران؛
۹. عسگری، علی (۱۳۸۷)، لایحه نظام جامع مدیریت مجموعه‌های شهری کشور، پژوهشکده شهری و روستایی، تهران؛
۱۰. عسگری، علی (۱۳۷۷)، درس‌هایی از تئوری برنامه‌ریزی ارتباطی برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛
۱۱. فرزین‌پاک، شهرزاد (۱۳۸۳)، از آموختنی‌های شهر، حکمروایی خوب چیست، شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۹؛
۱۲. لاله‌پور، منیژه (۱۳۸۶)، حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، جستارهای شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰؛
۱۳. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مدیریت شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها؛
۱۴. مهدی‌زاده، جواد (۱۳۷۹)، دیدگاه‌ها و راهکارهای جدید در برنامه‌ریزی کاربری زمین؛
۱۵. مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۲)، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهر (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران): تهران: معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی؛
۱۶. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۳)؛ سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مصوب هیأت وزیران، بهمن ۲۸)، سازمان عمران و بهسازی شهری، تهران؛

17. Asian Development Bank, (2008), City Development Strategies to Reduce Poverty. Manila;
18. Cities Alliance (2001), City Development Strategies: The Cities Alliance Perspective,

- Washington D.C, USA;
19. Cities Alliance (2005), "The impact of city strategies, Washington D.C, USA;
 20. Cities Alliance (2006), "Cities without Slum: Guide to City Development Strategies". Improving Urban Performance, Cities Alliance, Washington, D.C;
 21. Cities Alliance, (2007), "Livable Cities the Benefits of Urban Environmental Planning", [http://www. Cities alliance. Org](http://www.Citiesalliance.Org);
 22. City Alliance (2006), "Guide to City Development Strategies Improving Urban Performance", first printing. <http://www. Cities alliance. Org>;
 23. Healy, P; (1992), Planning debate: the communicative turn in planning theory, town planning review; vol 63;
 24. Kadman3 Smith (2013), Report of Locevl Service and Development Estrategy3 Isoca Congress;
 25. KLOSTERMAN, Alexander E.A, (1983), Fact and value in planning, APA Journal, spring;
 26. Stiefel M. and Wolfe M. (1994), A Voice for the Excluded: Popular participation in Development: Utopia or Neccesity? London: Zed Books;
 27. Un-habitat (2004-2009), Kismu city development strategies, Prepared by Kismu city council and center for development and planning management;
 28. World Bank (2007a), "Annual Report, Cities Alliance", Washington Dc.