



دانشگاه آزاد اسلامی واحد اهر
فصلنامه علمی-پژوهشی فضای جغرافیایی

سال هجدهم، شماره ۶۳
پاییز ۱۳۹۷، صفحات ۸۷-۱۰۶

رحیم سرور^۱
*نوبخت سبحانی^۲
انوشیروان مهتری^۳
مجید اکبری^۴

سنجش عوامل مؤثر در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تهران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۱۸

چکیده

مدیریت شهری یک مفهوم فراگیر است 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. ولی امروزه، شهرها به‌خصوص کلان‌شهرها به دلیل مسایل و مشکلات بی‌رویه باعث شده که مدیریت شهری سنتی کارآمدی خود را از دست بدهد و در این راستا، مدیریت یکپارچه شهری به‌عنوان یک نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعات و پدیده‌های بسیار گسترده و متنوع شهر و شهرنشینی ضروری است تا نهایتاً دستیابی به توسعه پایدار در شهر میسر گردد. نوع تحقیق، کاربردی و روش مورد استفاده، توصیفی-تحلیلی است. برای جمع‌آوری اطلاعات از مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای استفاده شده است. همچنین برای تجزیه و تحلیل یافته‌ها از مدل‌های تصمیم‌گیری چند معیاره (دیمتل و تاپسیس) استفاده شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که در بین معیارهای اصلی تحقیق، ساختار ارتباطی با دارا بودن بیش‌ترین ضریب وزنی و اثرگذاری مستقیم با کسب امتیاز ۱۹/۱۷ در جایگاه اول، شرایط قانونی

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

*۲- دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).

E-mail: n.sobhani65@gmail.com

۳- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.

۴- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

سیاست‌گذاری با کسب امتیاز (۱۹/۱۱) در جایگاه دوم و در نهایت دیدگاه‌ها و نگرش‌ها با کسب امتیاز (۱۹/۰۰) در جایگاه سوم قرار دارند و این عوامل مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تهران می‌باشد. همچنین زیر معیارها بر اساس مدل تاپسیس منعکس‌کننده این مطلب است که همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری و ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی به ترتیب در جایگاه‌های اول تا سوم را از نظر خبرگان، متخصصان کسب کرده و تأثیر بیش‌تری بر پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر دارند.

کلید واژه‌ها: مدیریت یکپارچه شهری، توسعه پایدار، مدل‌های کمی، کلان‌شهر تهران.

مقدمه

تحولات اقتصادی، تغییرات اجتماعی و پدیده‌های ناشی از پیشرفت تکنولوژی عصر حاضر (Firoozi and Alizadeh, 2017: 266) مسایل و مشکلاتی که زندگی شهری و اداره امور شهرها ایجاد نموده که شهرنشینان و مدیران اداره‌کننده شهرها ناچارند بخشی بزرگ از وقت و فکر خود را صرف چاره‌جویی و حل و فصل مشکلات شهر و شهرنشینان نمایند. این مشکلات عمدتاً از عدم تطابق نیازهای گسترده جمعیت شهری روزافزون با توانایی حکومت‌های ملی و مدیریت‌های شهری در پاسخگویی به آن‌ها ناشی شده است. با توجه به تحولات و تغییرات مذکور در ارتباط با نهادهای ذی‌مدخل در مدیریت شهری و ارائه خدمات، اتخاذ یک رویکرد واحد به منظور مطلوبیت بخشی و افزایش کارآمدی بخش مدیریت شهری بخصوص در مراکز شهری که از تراکم و فشردگی جمعیت بالاتر و شرایط پیچیده‌تری برخوردار می‌باشند (Rajabalipour Cheshmehgz, 2013: 2)، انکار ناپذیر می‌باشد.

مدیریت شهرها در قرن ۲۱ که قرن جامعه شهری در مقیاس جهانی است از پیچیدگی و حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. این پیچیدگی در اکثر سیستم‌های مدیریت وجود دارد اما در مورد شهرها به حداکثر کمال خود نزدیک می‌شود تا آنجا که بدون مسلح شدن به دیدی نظام وار و پویا، اساساً مدیریت شهری در حد مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده و گاه تا حدی مفید و اغلب نمایشی سقوط می‌کند (Birman, 1997: 5).

به هر حال با رشد عظیم شهرها و نقش چند گانه‌ای که ایفا می‌کنند برنامه‌ریزی و مدیریت آن‌ها به طور عجیبی پیچیده و دشوار گردیده است. پیچیدگی مسائل و اهمیت آن نه تنها برنامه‌ریزان را با واقعیت وجودی این پدیده روبه‌رو می‌سازد بلکه آن‌ها را وادار می‌سازد که روش‌های قدیمی و سنتی مدیریت شهری را رها کرده و با افکار و روش‌های مدرن به مقابله با این مسایل بپردازند (Nasiri, 2015: 144).

در چنین شرایطی پارادایم جدیدی از مدیریت شهری که متشکل از دو دستور کار، پروژه توسعه شهری و پروژه مشارکت شهری است مورد توجه فزاینده قرار گرفته است. در این پارادایم نقش‌ها و کارکردهای شهری جدیدتری

برای دخالت دادن نظام مدیریت شهری و شهروندان در برنامه ریزی، سیاست گذاری، نظارت، هدایت و کنترل درست و منطقی زندگی شهری در نظر گرفته شده است.

با وجود چنین شرایطی در مدیریت شهری و راهکارهای فراوانی که در جهت بهبود آن ارائه شده است، مدیریت شهری با چالش هایی روبروست که از مهم ترین آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- شهرنشینی و شهرگرایی به پیچیده تر شدن نظام جامعه شهری انجامیده است. در حال حاضر یکی از چالش های اساسی نظام مدیریت شهری-جهانی، چاره اندیشی علمی برای رویارویی با پیامدهای ناشی از پیچیده تر شدن نظام جامعه شهری است.

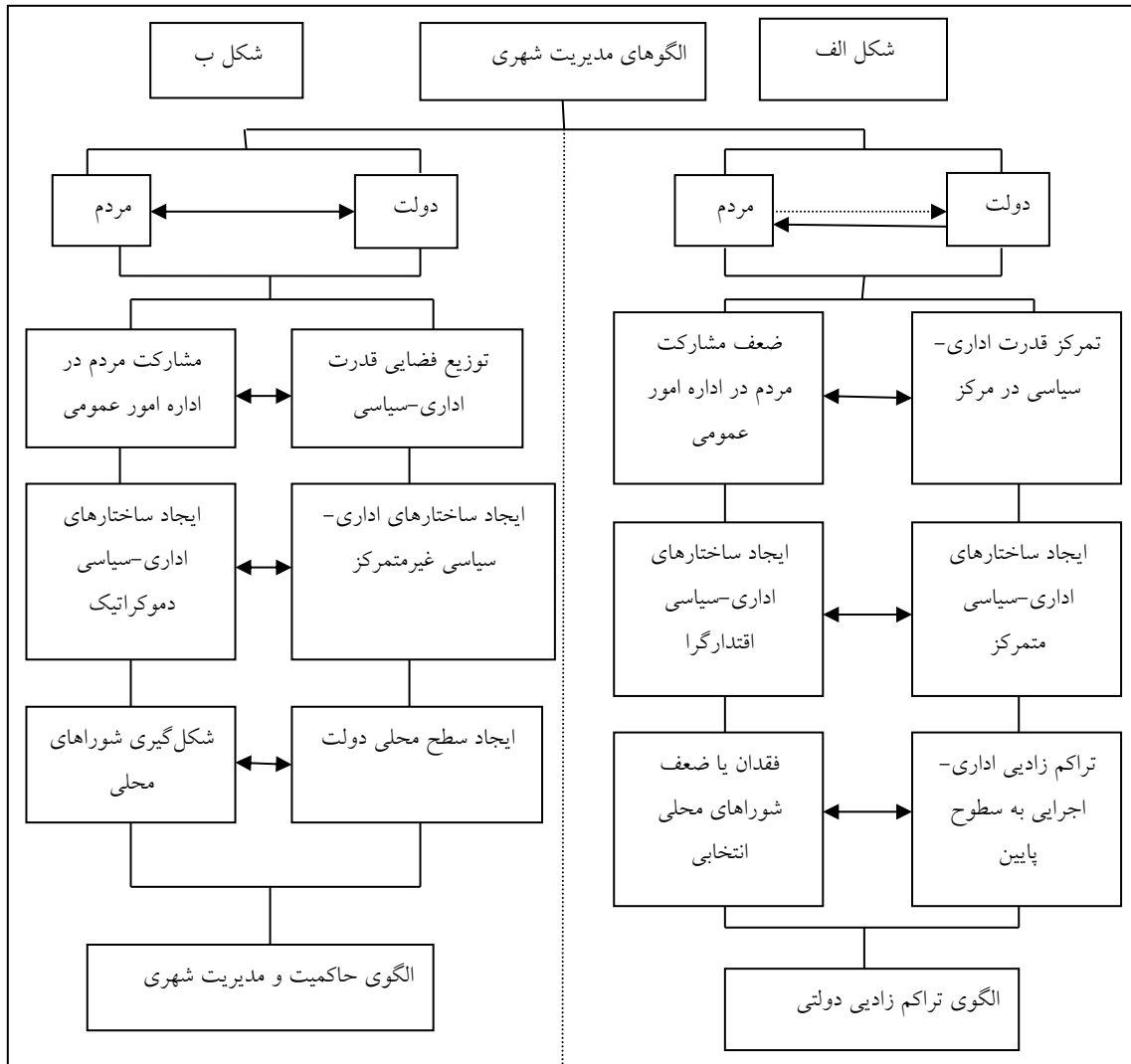
- افزایش جمعیت شهری و نهایتاً شکل گیری کلان شهرهای ناحیه ای که مسیر کلی آن در جهت تمرکزگرایی و برهم خوردن نظم فضایی بخشایش جمعیت شهری است که این مدیران و برنامه ریزان شهری را با دشواری های روزافزونی در زمینه ایاریه خدمات شهری، تدارک مسکن و تأمین تأسیسات و تجهیزات لازم مواجه کرده است (Ahmadian, 2000: 21).

- چندگانگی در مدیریت شهری، تعدد فعالیت های موازی بین سازمان ها، هدر رفتن انرژی و سرمایه ملی، بی توجهی به عنصر زمان در رویارویی شهروندان و متقاضیان با سازمان های دست اندرکار توسعه و مدیریت شهری (Rahnama, 2001: 70).

- عدم آشنایی مدیران با فلسفه علم مدیریت و عدم برقراری ارتباط متقابل بین فلسفه و علم مدیریت (مدیریت نوعی ارتباط متقابل بین فلسفه و علم برقرار کرده است و فلاسفه نمی توانند پرتو علم را از دایره اندیشه های خود محو کنند. چرا که علم به کانون اندیشه فلسفی، هم بُعد منطقی و هم روشنایی شناخت می بخشد. از سوی دیگر علما نمی توانند در برداشت ها و بینش های خود یک دیدگاه فلسفی نداشته باشند، بنابراین نداشتن فلسفه کار، یکی از مهم ترین مشکلات مدیران است (1: Reghabati, 1993).

با توجه به نکات ذکر شده، نوع برنامه ریزی و مدیریت برای آن از اهمیت بسزایی برخوردار است و کارایی مدیریت شهری به عوامل پایه ای از قبیل ثبات سیاسی، انسجام و یکپارچگی اجتماعی، رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری از قبیل مهارت ها و انگیزه های سیاستمداران و افراد استفاده کننده از این سیاست ها وابستگی مشخص دارد.

تحت این شرایط، چارچوب ویژگی های سازمانی مدیریت شهری به ویژه نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی در آن تأثیر بسیار تعیین کننده ای ایفا می کند. در کشور ایران، سامانه های مدیریتی شهرها از حداقل ساختارهای نظام مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه ها از یک سو و سیاست های متفاوت و گاه متضاد دستگاه های خدمت رسان شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم آورده است که به دلیل ناهماهنگی دستگاه ها و چرخه معیوب اداره شهر، اثربخشی سیاست ها را به حداقل ممکن کاهش داده است (2: Nazemi et al, 2009). با توجه به مطالب مذکور، الگوی مدیریت شهری ایران از نوع تراکم زادی در چارچوب ساختار مدیریت دولتی متمرکز و بخشی است (شکل ۱).



شکل ۱: عناصر دوگانه مدیریت شهری

ماخذ: (Lalehpour et al, 2011: 38).

در این الگو، تمرکز امور محلی در شعبات فرعی ارگان‌های دولت مرکزی و محدود بودن وظایف و اختیارات عناصر مدیریت شهری (شهرداری و شورای شهر) در اداره شهرها، عمده‌ترین خصیصه‌های آن است. به این جهت، در وضعیت کنونی به دلیل تداوم ساختار متمرکز و یکپارچه دولت، اختیارات مقامات دولتی در اداره امور محلی مؤثرتر و قوی‌تر است.

تهران نیز توسط ۲۵ سازمان دولتی و غیردولتی اداره می‌گردد که هر یک از این سازمان‌ها و نهادها، قوانین و مقررات خاص خود را دارند. با وجود رشد بی‌رویه و قارچ گونه کلان‌شهر تهران، به جرات می‌توان گفت سیستم مدیریتی حاکم بر این منطقه کلان‌شهری، رشد چندان نموده و حتی با افزایش نهادهای متوالی این شهر، سطح خدمات ارائه شده تنزل یافته است (Azizi, 2012: 6). به طوری که این شهر نیز در طی ۲ قرن اخیر ابتدا به آهستگی و سپس به

صورت جهشی از شهرهای دیگر ایران فاصله گرفت و نه تنها بزرگ‌ترین، پرجمعیت‌ترین و پرنفوذترین شهر کشور گردید و بقیه شهرها و نواحی کشور را به حاشیه صرف خود تبدیل نمود، بلکه طی نیم قرن اخیر یک منطقه شهری به هم پیوسته را در هسته اصلی استان تهران ایجاد نمود. اکنون در کنار سایر مسائل و معضلات این کلان‌شهر، مدیریت یکپارچه در این مجموعه یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام اداری و دیوان سالاری کشور به شمار می‌آید (Hamdi and Amir Entekhabi, 2010: 2). با وجود این، مدیریت یکپارچه شهری نقشی اساسی در پایداری و توسعه یافتگی زندگی شهری دارد. در این بین، به منظور تحقق شرایط یکپارچگی در مدیریت شهری، شناسایی عوامل مؤثر بر یکپارچگی و تفرق در مدیریت شهری امری مهم خواهد بود؛ بنابراین، مدیریت یکپارچه شهری به‌عنوان یک نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعات و پدیده‌های بسیار گسترده و متنوع شهر و شهرنشینی ضروری است تا نهایتاً دستیابی به توسعه پایدار در شهر میسر گردد؛ بنابراین هدف از این مقاله پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری در تهران و شناسایی اولویت‌های آن می‌باشد. در این تحقیق سعی گردیده است تا به‌وسیله تکنیک‌های کمی، معیارهای تأثیرگذار بر پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری را در کلان‌شهر تهران مشخص و راهکارهای در این حیطة ارائه شود.

مبانی نظری

مدیریت شهری به‌عنوان چهارچوب سازمانی توسعه شهر، به سیاست‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها و عملیات مربوط می‌شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت با دسترسی به زیر ساخت‌های اساسی، مسکن و اشتغال هستند. این اصطلاح (مدیریت شهری) به عنوان مجموعه‌ای از سازوکارها، فعالیت‌ها و کارکردها و همچنین بستر مناسب و اطمینان بخش برای شکل‌گیری و شکل‌دهی به کارکردهای شهری مطرح گردیده و متضمن توزیع خدمات و منابع برای همه شهروندان است (Chakrabart, 2001: 332; Acioly, 2003: 1-2)؛ بنابراین ماهیت آن در شهر مستلزم دارا بودن اطلاعات جامعی در زمینه‌های برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل است؛ اما هزاره سوم سرآغاز تحولات فراوان و بی‌وقفه‌ای است که بازنگری و تغییر در فرایند و ساختار مدیریت شهری را الزامی می‌کند. فرآیندهایی مانند جهانی‌شدن، فرآیند دموکراسی خواهی جوامع، گرایش نظریه‌های توسعه دولت‌محور و گرایش به حکمرانی خوب (Akhbari and Ahmadi, 2014: 39). این موضوعات مبین این هستند که شهر یک سیستم یکپارچه و باز است که با سطوح جغرافیایی و مدیریتی مختلف ارتباط تنگاتنگی دارد، از این رو مدیریت شهری هم باید در ساختار و هم در عملکرد رویکرد یکپارچه‌ای نسبت به شهر و موضوعات شهری داشته باشد.

نظریه‌پردازان و کارگزاران برنامه‌ریزی و مدیریت برای دستیابی به کارایی و اثربخشی مورد انتظار در تحقق اهدافشان و پا به پای سیستم پیچیده موضوع خود یعنی شهر و منطقه، تلاش کرده‌اند سیستم متناظری با همان پیچیدگی‌ها برای برنامه‌ریزی و مدیریت آن ایجاد کنند تا از این طریق بتوانند برای هدایت توسعه یکپارچه و منسجم و نیز رفع مسائل بغرنج این پهنه‌های جغرافیایی اقدام مؤثرتری نمایند. به این ترتیب مفاهیمی که اغلب با پسوندها و پیشوندهایی چون یکپارچه یا یکپارچه سازی، منسجم و مانند این‌ها همراه می‌گردند گویایی چنین تلاش‌هایی هستند. برای مثال مدیریت

شهری یکپارچه، یکپارچه‌سازی سیاستی، حکومت شهری یکپارچه و تعابیری مانند این‌ها 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 پدیده‌هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد بدون جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل مختلف هدایت کند. در چنین شرایطی اهداف برنامه‌ریزی و مدیریت قابل تحقق نخواهد بود. تحت این شرایط، مک‌گیل همزمان با پیشنهاد رویکرد یکپارچه برای تدارک و تأمین خدمات، یکپارچگی در برنامه‌ریزی و نیز یکپارچه شدن نهادها و سازمان‌های مختلف درگیر در امور شهری را به‌عنوان راه‌های مقابله با تفرق و دستیابی به الگوی پایدار توسعه شهری پیشنهاد می‌دهد (McGill, 1998: 464-467).

در همین راستا مفهوم مدیریت یکپارچه شهری مطرح است که به دنبال ناکارآمدی مدیریت شهری سنتی در حل مشکلات شهری و فزونی چالش‌های شهری همچون فقر، ناهنجاری اجتماعی، ناامنی، ترافیک و غیره به پسوند واژه مدیریت شهری جهت اهمیت دادن به ضرورت یکپارچگی اضافه شده است. یکی از ایرادات اساسی مدیریت شهری سنتی نظریه انتقادی بر مسئولیت بودن دولت و مدیریت شهری صرفاً دولتی است که بر این اعتقاد بود دولت‌ها به تدریج وظایف بیش‌تری را در زمینه‌ی اداره جامعه از جمله مدیریت عمومی بر عهده گرفته‌اند که بسیار فراتر از توانایی مالی و اداری آن‌ها است (Dviran et al, 2012: 55)؛ بنابراین لزوم واگذاری امور و اختیارات و توزیع آن به نهادهای سطوح پایین‌تر در قالب نهادهای محلی ضروری است؛ چراکه ادامه روند حاضر به دلیل تسلط سرمایه‌داری خصوصی، وظایف دولت‌ها را با انواع تعارض مواجه کرده و در نتیجه منجر به بروز بحران عقلانیت، بحران اقتصادی، بحران اجتماعی و نهایتاً بحران مشروعیت را سبب‌ساز خواهد شد.

به طوری کلی باید گفت که امروزه در چارچوب رویکردهای نوین مدیریت شهری، بر پارادایم مدیریت شهری یکپارچه تأکید می‌شود و مدیریت شهری یکپارچه به‌عنوان الگوی مناسب جهت پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهروندان و نیز مشکلاتی که شهرها با آن مواجه‌اند، دیده می‌شود. در واقع تعدد نیروها و عوامل شکل‌دهنده شهر نیازمند الگوی مدیریتی است که بتواند همزمان مجموعه عوامل را تحت پوشش قرار دهد. این در حالی است که مدیریت یکپارچه شهری مستلزم فراهم نمودن بسترها و زمینه‌های عملکرد کارآمد آن است و در نبود بسترهای مناسب، نمی‌توان انتظار داشت که مدیریت یکپارچه شهری شکل بگیرد (Ghalibaf et al, 2013: 59).

پیشینه پژوهش

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 (Mc Gill, 1998, 2001; Pieter van Digk, 2006; Rakodi, 2001; UNDP, 1986; Sharma, 1987; Amos, 1989). همچنین سایر مطالعات ارزشمندی توسط اندیشمندان صورت گرفته است که از جمله: (Lalehpour and Sarvar (2014؛ 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، فرآیند و سیاست‌های نظام مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه می‌باشد. (Ghalibaf et al (2013 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 به‌عنوان بستر ساز 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. Parhizkar and Firouz (2011)؛ در مقاله‌ای چشم انداز مدیریت شهری در ایران را با تأکید بر توسعه پایدار شهری مورد بررسی قرار دادند و نتایج آن‌ها منعکس کننده این مطلب است که تغییر نظام مدیریت شهری تمرکزگرا به سوی نظام مدیریت غیر شهری متمرکز، لاجرم بایستی بر اساس رویکرد توسعه پایدار شهری باشد. (Hamdi and Entekhabi (2011؛ 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 خردمندانه با مسائل آتی شهرها و توسعه پایدار و توأم با رفاه عمومی دارد (Claesson et al, 2009; Schwedler, 2011; Ryden, 2008). (2008; Chakrabarty, 2001; Baird, 2009; Wandeler, 2008

گسترش ابعاد شهرنشینی ضرورت تغییر نگرش در مدیریت شهری را ضروری ساخته است. سیر تاریخی رویکردهای مدیریت شهری نشان می‌دهد که مدیریت شهری از روش‌های سنتی پاتریمونال، دیوانسالارانه و زورمدارانه منحصر شده در حکومت‌های شهری به سمت روش‌های مشارکتی، اجتماع‌گرایانه و دموکراتیک حکمروایانه گام نهاده است. این امر از آنجا ناشی می‌شود که رویکردهای سنتی در مواجهه با مشکلات فزاینده شهرنشینی امروزین چون فقر، بیکاری، ترافیک، تراکم اخلاقی، آسیب‌های اجتماعی، جرائم شهری، گسست فضایی، شکاف درآمدی و طبقاتی، حاشیه‌نشینی، بد مسکنی و غیره، کارآمدی خود را از دست داده و از پاسخگویی، شفافیت، عدالت و انصاف لازم برخوردار نمی‌باشد. از این‌رو چاره کار در تغییر نوع نگاه به برنامه‌ریزی و مدیریت شهری با هدف زیست‌پذیر نمودن شهر متصور شده است که با نمود بارز آن پای نهادن به الگوهای مشارکت جویانه، اجتماع محور، شهروند مدار، همگرا و هم‌افزا در قالب رویکردهای مختلف حکمروایی مطلوب شهری، سرمایه اجتماعی و مدیریت یکپارچه است (Dviran, 2012). (54). با در نظر داشتن مسائل شهری مختلف پیش روی شهرهای کشورهای در حال توسعه چون ایران و نیز بررسی

برخی از علل عمده این مسائل، به دلیل ضعف برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تحقق نامناسب برنامه‌ریزی آمایش سرزمینی و آمایش شهری، ضعف برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در پاسخگویی به جمعیت روزافزون شهرها و کلان‌شهرها، چاره‌ای جز تغییر و اصلاح رویکردهای موجود مدیریت شهری و منطقه‌ای در نظام مدیریت کشور و اتخاذ رویکردهای نوین (مانند مدیریت یکپارچه شهری و...)، نمی‌ماند. تجربه چندین ساله ایران در اجرای تصمیمات مختلف مؤید آن است که هر زمان قبل از اجرای یک طرح تمامی جوانب آن بررسی شده است و امکانات، تجهیزات، سخت‌افزار و نرم‌افزار آن تهیه شده و اطلاع‌رسانی درست به مجریان و ذی‌نفعان انجام پذیرفته است اجرای طرح با کم‌ترین مشکل مواجه بوده است. در کلان‌شهر تهران نیز، علی‌رغم آن که بیش از ۱۰۰ سال از تحقق نظام مدیریت شهری به سبک مدرن در این شهر می‌گذرد، اما به دلیل غلبه رویکرد تمرکز طلبانه 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 (Gholamreza and Mirrabedini, 2011: 28). از این رو ضرورت وجود مدیریت یکپارچه شهری در سال‌های اخیر بسیار مورد توجه مدیران و سیاست‌گذاران شهری قرار گرفته است؛ بنابراین برای ساماندهی مشکلات مرتبط با کلان‌شهر تهران مدیریت یکپارچه کلان‌شهر تهران از ضرورت و اهمیت خاصی برخوردار است.

مواد و روش‌ها

با توجه به مؤلفه‌های مورد بررسی پژوهش حاضر از لحاظ هدف‌گذاری کاربردی و از لحاظ روش‌شناسی به صورت توصیفی-تحلیلی می‌باشد. در این فرآیند متناسب با داده‌های موردنیاز پژوهش از روش کتابخانه‌ای و منابع مرجع در رابطه با موضوع مورد مطالعه برای گردآوری اطلاعات به صورت ابزار پرسشنامه مقایسات زوجی به عنوان ابزار گردآوری داده‌های بخش تحلیلی پژوهش استفاده شده است.

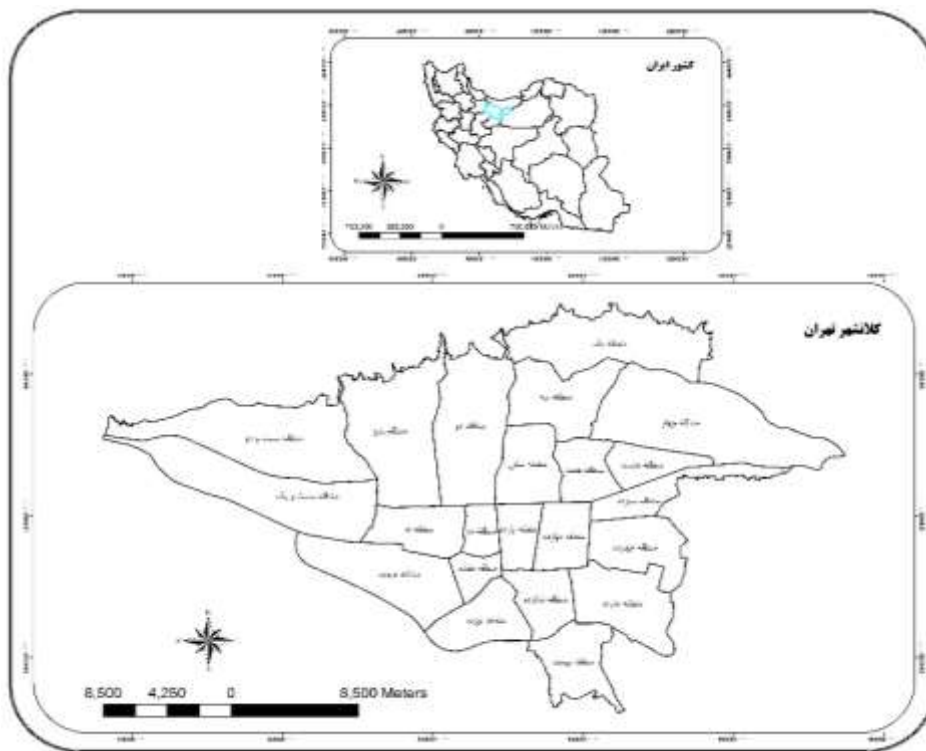
تکنیک دیمتل یکی از انواع روش‌های تصمیم‌گیری بر اساس مقایسه‌های زوجی است. پس از تشکیل یک ماتریس مقایسه زوجی بین معیارهای این پژوهش (جدول ۴) و استفاده از یک طیف مشخص برای نمره دهی استفاده می‌شود (جدول ۳). محدوده جغرافیایی مورد مطالعه در این تحقیق کلان‌شهر تهران انتخاب شده است. ابزار جمع‌آوری داده‌ها، در سنجش مدیریت یکپارچه شهری از پنج بُعد کلی (شرایط قانونی، سیاست‌گذاری، شرایط ساختاری-مدیریتی، دیدگاه‌ها و نگرش، عملکرد سازمانی و ساختار ارتباطی) مجموعاً در قالب ۲۶ زیر معیار استفاده شده است (جدول ۱). تعداد ۳۰ نفر از خبرگان و کارشناسان متخصص در این حیطه به صورت نمونه انتخاب شدند. برای تجزیه و تحلیل اطلاعات از مدل‌های کمی از جمله مدل‌های تصمیم‌گیری چند معیاره دیمتل و تاپسیس استفاده شده است.

جدول ۱- معیار و زیرمعیارهای تأثیرگذار بر پیاده سازی طرح مدیریت یکپارچه شهری در کلان شهر تهران

| معیار | زیر معیار |
|--------------------------|--|
| شرایط قانونی-سیاست گذاری | بسترهای قانونی |
| | تدوین آیین نامه های اجرایی برای قانون های مصوب |
| | وجود اسناد بالادست سیاست گذاری و برنامه ریزی |
| | میزان شفافیت قوانین |
| | پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب |
| | وجود آیین نامه های تدوین شده جهت اجرایی ساختن قوانین مصوب |
| شرایط ساختاری-مدیریتی | عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان های ذی مدخل هم سطح |
| | نظام متمرکز سازمانی |
| | سیستم های تمرکز گرای تصمیم گیری |
| دیدگاه ها و نگرش ها | تعدد نگرش و دیدگاه های سیاسی |
| | بخشی نگر بودن دیدگاه ها و نگرش های مدیریتی در سازمان های مختلف مربوط به مدیریت شهر |
| | وجود ادراک مشترک از موضوع نزد مدیران میانی |
| | سطح گفتمان مطروحه در حوزه ضرورت نهادینه شدن مدیریت یکپارچه شهری |
| | برداشت های مختلف از یکپارچگی در سیاست گذاری به یکپارچگی در اجرا |
| | سطح و میزان نهادینه شدن رویکرد نگرش سیستمی و یکپارچه |
| عملکرد سازمانی | همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان های مختلف مربوط به مدیریت شهری |
| | قابلیت همپوشانی رویه های سازمانی |
| | رویه های درون سازمانی |
| | اولویت های درون سازمانی بجای بین سازمانی |
| | کم بودن مسئولیت مدنی در سازمان ها |
| | ضعف ساختارهای سازمانی هماهنگ ساز |
| | وجود تعارض بین مؤلفه های سطح فضا با مؤلفه های تصمیم گیری بخشی |
| ساختار ارتباطی | ارتباطات سازمان های ذی مدخل |
| | ضعف زیرساخت های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری |
| | ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی |
| | نبود یا ضعف سازوکارهای تقویت ارتباطات سازمانی |

محدوده مورد مطالعه

کلان شهر 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 (شکل ۱). بر اساس نخستین سرشماری رسمی که در سال (۱۳۳۵) انجام گرفت، این شهر با ۱۵۶۰۹۳۴ نفر جمعیت، پرجمعیت ترین شهر ایران بوده است. بر اساس سرشماری رسمی که در سال (۱۳۸۵)، جمعیت تهران، ۷۷۰۵۰۳۶ نفر بوده است و این تعداد در سال (۱۳۹۰) به ۸۲۴۴۷۵۹ رسیده است.



شکل ۱: موقعیت کلانشهر تهران در کشور ایران

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 در بر 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 ۲). لذا در کنار این افزایش قلمروها و نهادهای مدیریتی، هیچ نهاد مدیریتی در سطح قلمرو «منطقه کلانشهر تهران» شکل نگرفته است.

جدول ۲- تغییر قلمروهای مدیریتی منطقه کلانشهر تهران بین سالهای ۱۳۹۰-۱۳۴۵

| ۱۳۹۰ | ۱۳۸۵ | ۱۳۷۵ | ۱۳۶۵ | ۱۳۵۵ | ۱۳۴۵ | نهاد مدیریت منطقه ای 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: Statistical Center of Iran, 2011

در آینده نه چندان دور نیز ۱۵۰۰ محدوده مدیریتی روستا (دهیاری) به این مجموعه قلمروهای حکومتی و مدیریتی افزوده خواهد شد (Akhundi and Barakpour, 2010)؛ بنابراین این افزایش قلمروها مدیریتی، کلان شهر تهران با انواع تفرق‌ها و ناهماهنگی‌هایی در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها در محدوده قانونی، حریم و خارج از حریم شهرها مواجه بوده است از جمله می‌توان به: تفرق عملکردی، زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها، وظایفی که ماهیتی محلی دارند بین چندین نهاد سازمان و هیئت دیگر تقسیم شده است. این نوع تفرق عملکردی در گستره‌ی شهری را می‌توان تفرق نهادی سازمانی نیز نامید. از جمله سازمان‌ها عبارت‌اند از: شهرداری‌ها، سازمان‌های خاص خدمات‌رسانی، مراجع و ارگان‌های بخشی، مراجع برنامه‌ریزی شهری و کلان‌شهری حکومت کلان‌شهری و. نام برد. تفرق قلمرویی، به معنای منطقه بندی شهری متفاوت سازمان‌های ذی‌ربط مانند مناطق شهرداری، سازمان آب، نیرو، مخابرات و ... در ارائه خدمات شهری است. خلاء قلمرویی و تداخل قلمرویی از نشانه‌های تفرق قلمرویی است و به دلیل تعدد سازمان‌های ذی‌ربط مذکور و چگونگی تقسیم وظایف ارائه خدمات شهری میان آن‌ها اتفاق می‌افتد. تفرق سیاسی-حکومتی، در سطح مناطق کلان‌شهری به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل در درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی است به نحوی که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل مناطق کلان‌شهری وجود ندارد. اشاره کرد؛ بنابراین برای کاهش ناهماهنگی‌های مدیریتی و قلمروی، مدیریت یکپارچه شهری پیش شرط ضروری به منظور مواجهه با چالش‌های بسیاری که کلان‌شهر تهران با آن روبه‌رو است، می‌باشد.

- بررسی وضعیت مربوط به شرایط ابعاد و عوامل مختلف مؤثر بر مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تهران با استفاده از دیمتل

تکنیک DEMATEL که از انواع روش‌های تصمیم‌گیری بر پایه مقایسه‌ی زوجی است. این تکنیک با بهره‌مندی از قضاوت خبرگان در استخراج عوامل یک سیستم و ساختاردهی سیستماتیک به آن‌ها، با استفاده از اصول تئوری گراف‌ها، ساختار سلسله مراتبی از عوامل موجود در سیستم را با روابط تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متقابل، عناصر مذکور را به دست می‌آورد به گونه‌ای که شدت اثر روابط مذکور را به صورت امتیازی عددی معین می‌کند.

- فرآیند اجرای پژوهش

گام اول: عناصر تشکیل‌دهنده که در این پژوهش ۵ معیار مشخص می‌باشد، سیستم مورد بررسی را مشخص می‌کند.

گام دوم: شدت روابط نهایی از عناصر طبق نظر خبرگان. این شدت به صورت امتیازدهی به صورت زیر خواهد بود.

جدول ۳- طیف لیکرت

| | | | | |
|------------------|------------|----------|----------------|------------|
| تأثیر بسیار زیاد | تأثیر زیاد | تأثیر کم | تأثیر بسیار کم | بدون تأثیر |
| ۴ | ۳ | ۲ | ۱ | ۰ |

با توجه به (جدول ۳) از هر خبره خواسته می‌شود تا سطحی را که نشان دهنده تأثیرات i بر j معیار است، مشخص کند. این مقایسات دو به دو بین هر دو معیار با a_{ij} بیان شده و معیار رتبه‌بندی عدد صحیح از ۰، ۱، ۲، ۳، ۴ می‌باشد که بر اساس آن، صفر نشان دهنده عدم تأثیر، ۱ تأثیر کم، ۲ تأثیر متوسط، ۳ تأثیر بالا، ۴ تأثیر بسیار بالا است.

جدول ۴- میانگین نمرات حاصل از پرسش‌شوندگان

| معیارها | ساختار ارتباطی | عملکرد سازمانی | دیدگاه‌ها و نگرش‌ها | شرایط ساختاری-مدیریتی | شرایط قانونی-سیاست‌گذاری |
|--------------------------|----------------|----------------|---------------------|-----------------------|--------------------------|
| ساختار ارتباطی | ۰ | ۳ | ۱/۵ | ۳/۵ | ۲ |
| عملکرد سازمانی | ۳ | ۰ | ۳ | ۱/۵ | ۳ |
| دیدگاه‌ها و نگرش‌ها | ۲ | ۲ | ۰ | ۱ | ۲/۵ |
| شرایط ساختاری-مدیریتی | ۳/۵ | ۱/۵ | ۳ | ۰ | ۲ |
| شرایط قانونی-سیاست‌گذاری | ۱ | ۲ | ۱ | ۱/۵ | ۰ |

در (جدول ۴) بعد از جمع‌آوری اطلاعات، میانگین نظرات خبرگان و متخصصان به صورت مقایسات زوجی در نظر گرفته شده است.

گام سوم: نرمال کردن ماتریس ارتباط مستقیم ($N = K * M$)

در این مرحله که از مراحل اجرایی کردن تکنیک دیمتل می‌باشد اقدام به نرمالیزه کردن ماتریس میانگین ارتباط معیارها پرداخته شده است که نتایج آن در (جدول ۵) ارائه شده است. در این فرمول k به صورت زیر محاسبه می‌شود. ابتدا جمع تمامی سطرها و ستون‌ها محاسبه می‌شود. معکوس بزرگ‌ترین عدد سطر و ستون k را تشکیل می‌دهد.

$$K = \frac{1}{\max \sum_{j=1}^n ij} \quad \text{رابطه (۱)}$$

جدول ۵- ماتریس نرمال شده

| معیارها | ساختار ارتباطی | عملکرد سازمانی | دیدگاهها و نگرشها | شرایط ساختاری- مدیریتی | شرایط قانونی-سیاست گذاری |
|--------------------------|----------------|----------------|-------------------|------------------------|--------------------------|
| ساختار ارتباطی | ۰ | ۰/۳ | ۰/۱۵ | ۰/۳۵ | ۰/۲ |
| عملکرد سازمانی | ۰/۲۸۵۷ | ۰ | ۰/۲۸۵۷ | ۰/۱۴۲۸ | ۰/۲۸۵۷ |
| دیدگاهها و نگرشها | ۰/۲۱۰۵ | ۰/۲۳۵۳ | ۰ | ۰/۱۳۳۴ | ۰/۲۶۳۱ |
| شرایط ساختاری-مدیریتی | ۰/۳۵ | ۰/۱۵ | ۰/۳ | ۰ | ۰/۲ |
| شرایط قانونی-سیاست گذاری | ۰/۱۰۵۳ | ۰/۲۳۵۳ | ۰/۱۱۷۶ | ۰/۲ | ۰ |

گام چهارم: محاسبه ماتریس ارتباط کامل

در این مرحله بعد از نرمال کردن ماتریس ارتباط مستقیم با استفاده از رابطه زیر اقدام به محاسبه ماتریس ارتباط کامل بین معیارها می شود (جدول ۶):

$$T = N \times (1 - N)$$

رابطه (۲)

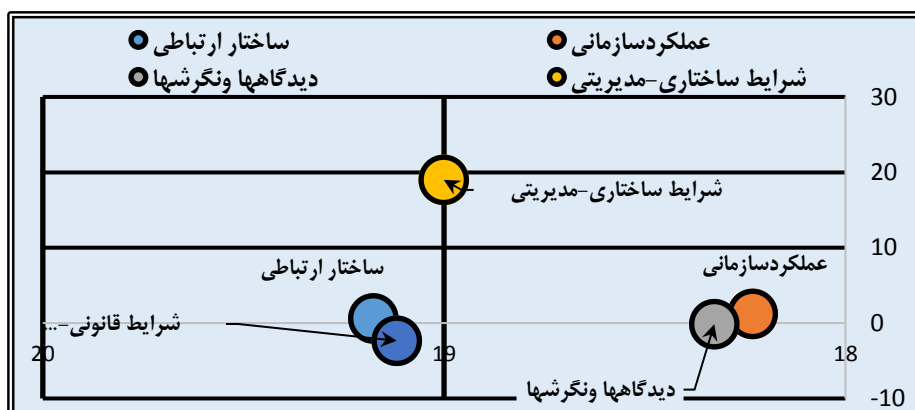
جدول ۶- ماتریس ارتباط کامل

| معیارها | ساختار ارتباطی | عملکرد سازمانی | دیدگاهها و نگرشها | شرایط ساختاری- مدیریتی | شرایط قانونی-سیاست گذاری |
|--------------------------|----------------|----------------|-------------------|------------------------|--------------------------|
| ساختار ارتباطی | ۲/۳۲۰۴ | ۱/۳۴۵۷ | ۱/۳۱۲۰ | ۱/۴۸۰۹ | ۱/۴۱۴۶ |
| عملکرد سازمانی | ۲/۰۳۵۴ | ۲/۶۹۰۷ | ۱/۹۲۹۸ | ۱/۹۷۴۵ | ۲/۱۲۶۴ |
| دیدگاهها و نگرشها | ۱/۸۰۰۸ | ۱/۵۴۶۴ | ۲/۴۳۸۴ | ۱/۷۵۲۹ | ۱/۷۴۵۰ |
| شرایط ساختاری-مدیریتی | ۲/۰۵۸۰ | ۱/۷۷۵۱ | ۱/۸۸۰۹ | ۲/۸۰۳۵ | ۲/۰۳۴۹ |
| شرایط قانونی-سیاست گذاری | ۲/۰۶۴۰ | ۱/۹۷۵۴ | ۱/۸۶۷۸ | ۲/۰۹۱۳ | ۲/۸۹۹۴ |

جدول ۷- ماتریس روابط کل و نتایج نهایی

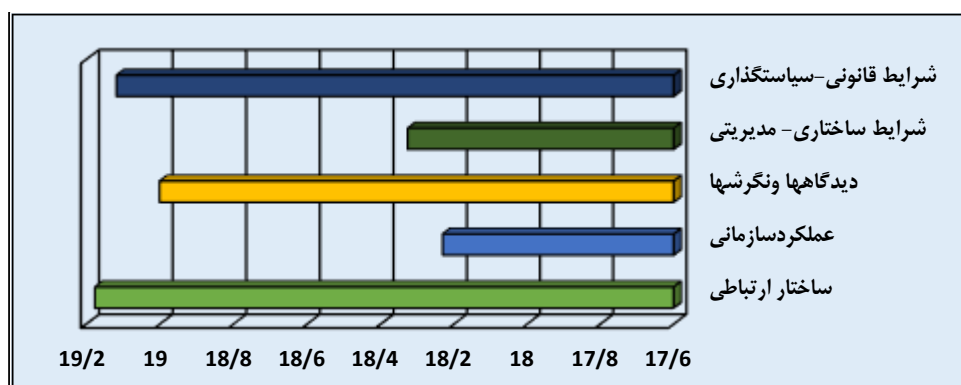
| رتبه | علت | | | | | معلول | | | | | | | | | | |
|------|----------------|----------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------------|--------------------------|----|----|-------------------------|-----------------------|-------------------|----------------|----------------|---------|-------|
| | ۱ | ۵ | ۳ | ۴ | ۲ | شدت معیارهای تأثیرگذار (D+R) | معیارهای تأثیرگذار (D-R) | Di | Ri | شرایط قانونی-سیاستگذاری | شرایط ساختاری-مدیریتی | دیدگاهها و نگرشها | عملکرد سازمانی | ساختار ارتباطی | معیارها | وضعیت |
| ۱ | ۱۹/۱۶۶۴ | ۱۸/۳۳۱۱ | ۱۹/۰۰۰۹ | ۱۸/۳۳۶۸ | ۱۹/۱۱۸۱ | | | | | | | | | | | |
| ۲ | ۰/۶۱۹۳ | ۱/۲۱۷۱ | ۸۳۵/۰ | ۳۵۱/۰- | -۲/۳۴۶۶ | | | | | | | | | | | |
| ۳ | ۷۸۶۷/۶ | ۹/۵۵۲۶ | ۶۶۵۸/۶ | ۳۸۷۸/۷ | ۶۸۷۳/۶ | | | | | | | | | | | |
| ۴ | ۶۷۸۷/۶ | ۸۳۳۳۲/۷ | ۶۷۸۳/۷ | ۱۳۰۱/۶ | ۹/۲۲۰۲ | | | | | | | | | | | |
| ۵ | ۱/۸۹۹۴ | ۲/۰۳۴۹ | ۰۰۳۴/۱ | ۲۱۷۱/۸ | ۱/۴۱۴۵ | | | | | | | | | | | |
| ۶ | ۲/۰۹۱۳ | ۱/۸۰۳۵ | ۱/۷۵۲۶ | ۱/۹۷۴۵ | ۱/۴۸۰۹ | | | | | | | | | | | |
| ۷ | ۱/۸۶۷۸ | ۱/۸۸۰۹ | ۱/۴۳۸۱ | ۱/۹۲۹۷ | ۱/۳۱۱۹ | | | | | | | | | | | |
| ۸ | ۱/۹۷۵۴ | ۱/۸۷۵۱ | ۱/۵۴۶۴ | ۱/۶۹۰۸ | ۱/۳۴۵۶ | | | | | | | | | | | |
| ۹ | ۲/۰۶۴۰ | ۲/۰۵۷۹ | ۱/۸۰۰۷ | ۲/۰۳۵۴ | ۱/۳۲۰۴ | | | | | | | | | | | |
| ۱۰ | ساختار ارتباطی | عملکرد سازمانی | دیدگاهها و نگرشها | شرایط ساختاری-مدیریتی | شرایط قانونی-سیاستگذاری | | | | | | | | | | | |

بر اساس (جدول ۷) معیارهای تأثیرگذار به این معنی است که این معیارها تأثیر مستقیم بر سایر معیارها در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه دارد. شدت معیارهای تأثیرپذیر بر اساس (جدول ۷)، مجموع اثرگذاری و اثرپذیری هر معیار تأثیرپذیر را نشان می‌دهد.



شکل ۱: معیارهای تأثیرگذار و شدت معیارهای تأثیرگذار

عوامل در سلسله مراتب نهایی توسط ستون های معیارهای تأثیرگذار (D-R) و معیارهای شدت تأثیرگذار (D+R) مشخص می شود (جدول ۷)، به طوری که معیارهای تأثیرگذار منعکس کننده موقعیت یک معیار است و این موقعیت در صورت مثبت بودن، به طور قطع یک علت بوده و ولی در صورت منفی بودن آن، به طور قطع معلول خواهد بود. در همین راستا معیارهای شدت تأثیرگذار نیز نشان دهنده مجموع شدت یک شاخص هم از نظر علت و هم از نظر معلوم می باشد؛ بنابراین در بین مؤلفه های مورد سنجش ساختار ارتباطی بیش ترین ضریب وزنی را در بین سایر معیارها دارد و دارای بیش ترین تأثیر می باشد که مقدار (D+R) آن برابر ۱۹/۱۷ می باشد و کم ترین معیار در بین معیارهای مذکور عملکرد سازمانی می باشد که مقدار شدت تأثیرگذاری آن ۱۸/۲۳ است (شکل ۱). در همین راستا، با مشاهده عوامل ساختاری-مدیریتی و قانون گذاری-سیاست گذاری جزء عناصر نفوذگذار در سیستم پیاده سازی مدیریت یکپارچه در کلان شهر تهران هستند. در (شکل ۲) شدت معیارهای تأثیرگذار نشان داده شده است که ساختار ارتباطی، شرایط قانونی-سیاست گذاری و دیدگاهها و نگرشها به ترتیب رتبه های اول تا سوم را به خود اختصاص داده اند و بیش ترین تأثیر را در پیاده سازی مدیریت یکپارچه کلان شهر تهران دارد و در همین راستا شرایط ساختاری-مدیریتی و عملکرد سازمانی در رتبه های سوم تا پنجم را به خود اختصاص داده اند که تأثیر کمتری نسبت به سایر مؤلفه ها دارند.



شکل ۲: اهمیت معیارهای تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه کلان شهر تهران

- رتبه‌بندی نهایی عوامل کلی و زیر معیارهای تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه شهری در تهران با استفاده از تکنیک تاپسیس (TOPSIS)

در تکنیک تاپسیس دو نوع فاصله در نظر گرفته می‌شود. فاصله گزینه از نقطه ایده‌آل و از نقطه ایده‌آل منفی؛ به این معنی که گزینه انتخابی باید دارای کم‌ترین فاصله از راه‌حل ایده‌آل و بیش‌ترین فاصله از راه‌حل ایده‌آل منفی باشد. اصول اساسی این روش که در مقاله حاضر مورد استفاده قرار گرفته است عبارت‌اند از:

الف) مطلوبیت هر شاخص باید به طور یکنواخت افزایشی (کاهشی) باشد یعنی با افزایش I_j مطلوبیت افزایش یابد (برعکس) که در این صورت بیش‌ترین (کم‌ترین) ارزش موجود از یک شاخص نشان دهنده ایده‌آل بودن آن و کم‌ترین (بیش‌ترین) ارزش موجود از آن مشخص کننده ایده‌آل منفی آن باشد.

ب) فاصله یک گزینه از ایده‌آل و ایده‌آل منفی بسته به نرخ تبادل و جایگزینی بین شاخص‌ها به دو صورت قابل محاسبه است: به صورت اقلیدسی و یا به صورت مجموع قدر مطلق از فواصل خطی.

در این مرحله نزدیکی نسبی ($-D$) نسبت به $(+D)$ محاسبه شده و سپس اقدام به رتبه‌بندی گزینه‌ها بر اساس مقدار به‌دست آمده که بین صفر و یک در نوسان است خواهد شد. هر چه این مقدار به عدد ۱ نزدیک‌تر باشد نشان دهنده رتبه بالا و هر چه مقدار مذکور به صفر نزدیک‌تر باشد نشان دهنده رتبه کم‌تر می‌باشد (جدول ۸).

جدول ۸- نزدیکی نسبت زیرمعیارها به ایده آل منفی و مثبت

| زیر معیارها | Di+ | Di- | CLi | TOPSIS |
|---|-------|-------|-------|--------|
| بسترهای قانونی | ۰/۰۷۶ | ۰/۰۶۶ | ۰/۴۶۶ | ۱۳ |
| تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای قانون‌های مصوب | ۰/۰۸۴ | ۰/۰۳۶ | ۰/۲۹۷ | ۲۴ |
| وجود اسناد بالادست سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی | ۰/۰۵۱ | ۰/۰۷۶ | ۰/۵۹۸ | ۵ |
| میزان شفافیت قوانین | ۰/۰۸۱ | ۰/۰۵۳ | ۰/۳۹۹ | ۲۱ |
| پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب | ۰/۰۸۷ | ۰/۰۳۲ | ۰/۲۶۵ | ۲۵ |
| وجود آیین‌نامه‌های تدوین‌شده جهت اجرایی ساختن قوانین مصوب | ۰/۰۷۴ | ۰/۰۴۱ | ۰/۳۵۹ | ۲۲ |
| عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل هم‌سطح | ۰/۰۵۰ | ۰/۰۷۱ | ۰/۵۸۵ | ۶ |
| نظام متمرکزسازمانی | ۰/۰۸۸ | ۰/۰۶۸ | ۰/۴۳۷ | ۱۷ |
| سیستم‌های تمرکزگرای تصمیم‌گیری | ۰/۰۵۵ | ۰/۰۶۵ | ۰/۵۴۱ | ۹ |
| تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی | ۰/۰۴۵ | ۰/۰۷۴ | ۰/۶۲۵ | ۴ |
| بخشی نگر بودن دیدگاه‌ها و نگرش‌های مدیریتی در سازمان‌های مختلف | ۰/۰۸۱ | ۰/۰۶۳ | ۰/۴۳۱ | ۱۶ |
| وجود ادراک مشترک از موضوع نزد مدیران میانی | ۰/۰۷۱ | ۰/۰۵۲ | ۰/۴۲۲ | ۱۹ |
| سطح گفت‌وگو مطروحه در حوزه نهادینه شدن مدیریت یکپارچه شهری | ۰/۰۷۰ | ۰/۰۷۷ | ۰/۵۲۶ | ۱۰ |
| برداشت‌های مختلف از یکپارچگی در سیاست‌گذاری به یکپارچگی در اجرا | ۰/۰۶۳ | ۰/۰۵۷ | ۰/۴۷۶ | ۱۲ |
| سطح و میزان نهادینه شدن رویکرد نگرش سیستمی و یکپارچه | ۰/۰۷۰ | ۰/۰۵۸ | ۰/۴۵۶ | ۱۴ |
| همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری | ۰/۰۴۱ | ۰/۰۹۵ | ۰/۶۹۹ | ۱ |
| قابلیت همپوشانی رویه‌های سازمانی | ۰/۰۸۰ | ۰/۰۴۴ | ۰/۳۵۱ | ۲۳ |
| رویه‌های درون‌سازمانی | ۰/۰۷۰ | ۰/۰۵۲ | ۰/۴۲۸ | ۱۸ |
| اولویت‌های درون‌سازمانی بجای بین سازمانی | ۰/۰۸۲ | ۰/۰۵۹ | ۰/۴۱۹ | ۲۰ |

ادامه جدول ۸- نزدیکی نسبت زیرمعیارها به ایده آل منفی و مثبت

| زیر معیارها | Di+ | Di- | CLi | TOPSIS |
|---|-------|-------|-------|--------|
| کم بودن مسئولیت مدنی در سازمانها | ۰/۰۷۰ | ۰/۰۵۸ | ۰/۴۵۶ | ۱۴ |
| ضعف ساختارهای سازمانی هماهنگ ساز | ۰/۰۶۰ | ۰/۰۸۱ | ۰/۵۷۵ | ۷ |
| وجود تعارض بین مؤلفه های سطح فضا با مؤلفه های تصمیم گیری بخشی | ۰/۰۹۲ | ۰/۰۳۰ | ۰/۲۴۳ | ۲۶ |
| ارتباطات سازمان های ذی مدخل | ۰/۰۶۳ | ۰/۰۶۳ | ۰/۵۰۰ | ۱۱ |
| ضعف زیرساخت های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری | ۰/۰۴۷ | ۰/۰۸۴ | ۰/۶۴۲ | ۲ |
| ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی | ۰/۰۵۲ | ۰/۰۸۹ | ۰/۶۳۲ | ۳ |
| نبود یا ضعف سازوکارهای تقویت ارتباطات سازمانی | ۰/۰۵۷ | ۰/۰۷۰ | ۰/۵۵۲ | ۸ |

نتایج حاصل از مدل تاپسیس و آراء خبرگان و کارشناسان نشان می دهد که در بین زیر معیارهای مورد سنجش، عوامل همپوشانی و وظایف سازمانی در ارگان های مختلف مربوط به مدیریت شهری، ضعف زیرساخت های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری و ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی به ترتیب با کسب امتیازهای (۰/۶۹۹)، (۰/۶۴۲) و (۰/۶۳۲) به دست آورده اند که بیش ترین نقش را در طرح پیاده سازی مدیریت یکپارچه کلان شهر تهران دارند و این عوامل با توجه به امتیازهای کسب حاصل از نتایج تاپسیس می تواند نقش مؤثری نسبت به سایر مؤلفه ها داشته باشند. در همین راستا مؤلفه های مانند تدوین آیین نامه های اجرایی برای قانون های مصوب با کسب امتیاز (۰/۲۹۷)، پیگیری اجرایی شدن قوانین مصوب با کسب امتیاز (۰/۲۶۵) و وجود تعارض بین مؤلفه های سطح فضا با مؤلفه های تصمیم گیری بخشی با کسب امتیاز (۰/۲۴۳) کم ترین نقش را می توانند در پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری بر اساس مدل مذکور و آراء خبرگان و متخصصان داشته است.

نتیجه گیری

نظام مدیریت شهری که از اواخر دهه هفتاد میلادی که به صورت علمی مطرح می شود و هدف آن تقویت سازمان های دولتی و غیردولتی برای شناسایی برنامه ها و سیاست های گوناگون و پیاده سازی آنها با نتایج بهینه است و اداره یک شهر بدون آن امکان پذیر نیست؛ بنابراین این پارادایم، سعی دارد با اداره مطلوب امور شهر، روابط میان عناصر شهری را هماهنگ سازد و چگونگی یکپارچه کردن سازمان ها و ارگان ها با یکدیگر و ارائه خدمات بهتر از آنها نیز یکی از دغدغه های مهم اندیشمندان بوده است. به هر حال این پارادایم، موضوعی است که از عوامل متعددی چون حکومت های محلی، انواع تفرق های عملکردی و سیاسی موجود در عرصه شهری، نظام قدرت شهری و بازیگران آن نشأت می گیرد. در این راستا، این نظام به عنوان یک نهاد محلی، مسئول نظارت و کنترل بر گسترش فضاهای شهری است؛ اما امروزه به دلیل وفور مشکلات در کلان شهرها، مدیریت سنتی کارآمدی خود را از دست داده و به دنبال

راهکارهای نوینی در قالب نظام حکمروایی شهری با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد تا بتواند مسایل و مشکلات مرتبط با کلان‌شهر را حل کند.

در این پژوهش از ۲۶ عامل در قالب پنج معیار کلی بر پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه تهران مؤثرند، استفاده شده است. یافته‌ها بیانگر این است که ساختار ارتباطی، شرایط قانونی-سیاست‌گذاری و دیدگاه‌ها و نگرش‌ها به ترتیب رتبه‌های اول تا سوم و بیش‌ترین تأثیر را در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه کلان‌شهر تهران دارد و در همین راستا شرایط ساختاری-مدیریتی و عملکرد سازمانی در رتبه‌های سوم تا پنجم را به خود اختصاص داده‌اند که تأثیر کم‌تری نسبت به سایر مؤلفه‌ها دارند. در همین راستا زیرمعیارهای مانند، عوامل همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری و ناشناخته ماندن نگرش یکپارچه در مدیریت سطوح مختلف فضایی به ترتیب در جایگاه اول تا سوم قرار دارند و این زیرمعیارها می‌توانند نقش موثر در بهبود یکپارچه مدیریت شهری ایجاد کنند و سایر زیرمعیارهای که در رتبه آخر قرار دارند و اهمیت کم‌تری دارند می‌توان به تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای قانون‌های مصوب، پیگیری اجرایی شدن قوانین و وجود تعارض بین مؤلفه‌های سطح فضا با مؤلفه‌های تصمیم‌گیری بخشی اشاره کرد که با تقویت این زیرمعیارها در کنار سایر زیرمعیارها می‌توان مقدمه و رسیدن به یک مدیریت یکپارچه شهری بهتری شاهد بود.

با توجه به این که مدیریت کلان‌شهر تهران، در عرصه‌های مختلف فعالیت، توسط نهادهای مختلف صورت می‌گیرد که موجب تشت و موازی کاری در این زمینه گردیده و مشکلات کنونی مدیریت این کلان‌شهر را موجب گردیده است. به نظر می‌رسد برای بهبود وضعیت فعلی بایستی فعالیت‌ها و وظایف مدیریت شهر که در حال حاضر بین اجزای مختلف این سیستم به صورت ناهمگون توزیع گردیده و به عدم یکپارچگی و تفرق عملکردی منجر می‌گردد، به صورت هدفمند و با برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی مؤثر، به نهادها تفویض گردد تا از تفرق و چندپارگی در این زمینه‌ها جلوگیری گردد.

References

- Ahmadian, M., (2000), "Challenges of urban management with increasing population", *Monthly Planning and Urban Management*, 2 (21): 21-37. [In Persian].
- Akhbari, M., Ahmadi, M., (2014), "Investigation of passive defense in urban management", *Geopolitical Magazine*, 10 (2): 36-69. [In Persian].
- Akhundi, A., Barakpour N., (2010), "Strategies for the establishment of a system of governance in Tehran's metropolitan area", *Journal of Strategy*, 19 (57): 324-297. [In Persian].
- Amos, F., (1989), "Strengthening municipal government", *Journal of Cities*, 6 (3): 202-208.
- Azizi, M M., Aboui Ardakan, M., Nasrin, N., (2012), "The role of urban management operant and tools in the integrated management of tehran metropolitan", *Journal of hoviat shahr*, 6 (10): 5-16. [In Persian].
- Baird Ronald, C., (2009), "*On a strategic framework for performance enhancement in managing new jersey's urban coast*", Center for Marine Science University of North Carolina Wilm ington: Wilm ington.
- Birman, E., (1997), "Management of metropolises and new strategies" Mohammadi, Y., Trans, *Modirsaz*, 1: 3-24. [In Persian].
- Chakrabarty, K., (2001), "Urban management: concepts, principles", *Techniques and Education, Cities*, 18 (5): 15-129.
- Claesson A., et al., (2009), "Guidance paper on overview of the integrated management system", In Managing Urban Europe-05 project. European Commission.
- Dviran, E., Kazemian, GH., Meshkini, A., Roknoldin Eftekhari, A., Kalthornia, B., (2012), Urban integrated management in arranging of Informal settlement in Iran moderate cities (Zanjan and Hamadan), *Journal of Modiriyat shahri* , 10 (30): 53-68. [In Persian].
- Esmael, N., (2015), "Evaluation of the performance of axial area management on urban desirability efficiency case study of district 4 of Tehran", *Journal of Management sytem*, 6 (21): 139-156. [In Persian].
- Firoozi, M. A., Alizadeh, H., (2017), "Analyzing and forecasting of urban governance approach realization in the urban management of Ahvaz city", *Journal of Geographical space*, 18 (58): 248-256. [In Persian].
- Ghalibaf, M., Hafez Nia, M., Mohammadpour, A., (2013), "The role of city divisions in integrated urban management (case study: Tehran city)", *Journal of Geography*, 11 (37): 47-69. [In Persian].
- Gholamreza, K., Mirrabedini, Z., (2011), "Pathology of integrated urban management for tehran in view of policy and decision making", *Journal of honarhaye ziba memari va shahrsazi*, 3 (46): 27-36. [In Persian].
- Hamdi, K., Amir Entekhabi, Sh., (2010), The Greater Tehran Megalopolis and Urban Management Challenges, *Journal of Territory*, 7 (26): 1-15. [In Persian].
- Lalehpour, M., Sarvar, H., Sarvar, R., (2011), "Urban management structure of Iran with emphasis on urban development", *Environmental Planning*, 5 (18): 35-58. [In Persian].
- Lalehpour, M., Hushang, S., (2014), "Review the role of management and planning system on spatial organizing of population and activity in tehran metropolitan area", *Journal management system*, 4 (11): 105-126. [In Persian].
- McGill, R., (1998), "Urban Management in Developing Countries, Cities", 15(6): 463-471.

- Nazemi, Sh., Hosseini, Z., Atefeh Sanaie, A., (2009), "Feasibility study of establishment of integrated urban management in Iran (case study of Mashhad)", *Mashhad Research*, 1 (2): 1-20. [In Persian].
- Nejat Hosseini, M., (2000), "New city management paradigm", *Urban Management*, 1: 5-10
- Parhizkar, A., Firouzbakht, A., (2011), "Iranian urban management outlook with emphasis on urban sustainable development", *Journal of Territory*, 8 (32): 43-67. [In Persian].
- Rahnama, M., (2001), "Paradigm of urban management improvement case of Mashhad", *Journal of Geographic research*, 16 (2): 62-72. [In Persian].
- Rajabalipour Cheshmehgz, B., (2013), "History and problems of urban management in Iran today, architecture and urban development Conference on Sustainable Development, Focusing on Native Architecture to the Sustainable City" *Organizer of Khavaran Higher Education Institution, Mashhad*. pp 1-6. [In Persian].
- Rakodi, C., (2001), "Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries", *Journal of JAG*, 3: 209-223.
- Reghabati, H., (1993), "*Philosophy of science*", Shahid Beheshti University Ltd: Tehran. [In Persian].
- Ryden, L., (2008), "*Tools for integrated sustainability management in cities and towns, An overview of how to work for sustainable development in your municipality*", Belgrad: Baltic University Press.
- Schwedler, H., (2011), "*Integrated urban governance, metropolis*", World Association of the Major Metropolises Senate, Department for Urban Development.
- Sharma, S. K., (1989), "Municipal management", *Urban affairs quarterly-India*, 21: 47-53.
- UNDP., (1986), "*Characteristics of good governance*". [on line]: <http://www.IMF.org>.
- Van Dijk, M., (2006), "*Managing cities in developing countries The Theory and Practice of Urban Management*", Edward Elgar publishing Blog: Blog.
- Wandeler, K., (2008), "Integrated approaches to design and planning", Commemorative International Conference of the Occasion of the 1th Cycle Anniversary of KMUTT, Sustainable Development to Save the Earth: Technologies and Strategies, vision 2050, bangkok, Thailand.