

حکروایی شهری در تهران

بررسی و سنجش شاخص‌ها و مسائل
حکروایی شهری تهران

اسناد پشتیبان برنامه سوم
توسعه شهر تهران
۱۱





اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران

نشریه شماره ۱۲

حکروایی شهری در تهران

بررسی و سنجش شاخص‌ها و مسائل حکروایی شهر تهران

تابستان ۱۳۹۲



شهرداری تهران

معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا

حکمروایی شهری در تهران

بررسی و سنجش شاخص‌ها و مسائل حکروایی شهر تهران

راهبری پروژه: مدیریت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی

گروه تدوین: شهریار دبیرزاده، روح‌الله قیصری، طاها ربانی

ناظر و مشاور علمی: علی عرب‌مازار

ناظر فنی: احسان قلمچی

ویراستاری: فاطمه میرزایی

صفحه‌آرایی: حسین توکلی

امور چاپ: فرزانه عساری

سال چاپ: بهار ۱۳۹۷ تیراژ: ۵۰۰ نسخه

آدرس: خیابان حافظ، خیابان بهشت، ساختمان شهرداری تهران، طبقه سوم

تلفن: ۵۵۶۳۱۱۰۹ - ۰۲۱ - udpd.tehran.ir

پیشگفتار

ایران طی دهه‌های گذشته مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مقوله شهرنشینی و پیامدهای مثبت و منفی آن مواجه شده است. هر چند شهرنشینی در ایران با سرعت‌هایی متفاوت صورت پذیرفته؛ اما عدم توجه به ظرفیت شهرها و تجهیز نکردن آن‌ها برای بهره‌مندی از آثار مثبت این پدیده رو به رشد، منجر به بروز مسائل و مشکلاتی در هر سه حوزه حکمروایی شهری یعنی اداره سیاسی، مدیریت منابع اجتماعی و اقتصادی و تدوین سیاست‌های اجرایی می‌شود؛ که در سطح ملی، مدیریت شهری باید به دنبال راه چاره‌های اساسی برای حل مشکلات و معضلات شهری بوده و در این مسیر روش‌های نوین اداره امور شهری بایستی به درستی تشخیص و نیز با توجه به شرایط جغرافیایی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی تطبیق و پیاده‌سازی شوند. آنچه امروزه در اداره امور شهر مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد و به عنوان پارادایمی در مدیریت شهرها معرفی می‌شود؛ بهره‌گیری از الگوی حکمروایی شهری بوده که در آن دولت، شهروندان و نهادهای خصوصی در یک جریان افقی و فرابخشی به مشارکت می‌پردازند. امروزه با توجه به حجم و پیچیدگی مسائل و چالش‌ها گذار از حکومت شهری به صورت متمرکز و سلسله‌مراتبی و حرکت به سوی حکمروایی مطلوب، غیرمتمرکز و مردم‌سالار امری اجتناب‌ناپذیر است. در گذشته الگوهای توسعه شهری با پیروی از تئوری‌های کلاسیک

توسعه و تک بعدی دیدن امر توسعه و مساوی دانستن توسعه با رشد اقتصادی در شهرها منجر به گسترش ناموزون فضای کالبدی شهرها، تراکم و تمرکز جمعیتی و در نتیجه افزایش نابرابری، گسترش فقر و حاشیه‌نشینی، مشکلات محیط زیستی، آلودگی هوا، ناکارآمدی، فاصله طبقاتی گسترده و ... شده است.

چند بعدی بودن چالش‌ها و شکاف‌های ناشی از توسعه نامتوازن در شهرها و به تبع آن کلان شهر تهران نیازمند رویکردی نوین، واقع‌گرایانه و مشارکت محور است. لذا بکارگیری رویکرد حکمروایی، متناسب با بافت فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشورمان، به عنوان رویکردی که کشور را بیش از پیش در مسیر توسعه پایدار هدایت خواهد کرد، امری ضروری است.

مطالعه حاضر به عنوان یکی از اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران، به دنبال سنجش و احصا شاخص‌ها و مسائل حکمروایی در سطح شهر تهران است. امید است با بهره‌گیری از شاخص‌ها و مسائل احصاء شده و تدوین راهبردهای حکمروایی، تهران به شهری زیست پذیر، شفاف و مشارکت محور تبدیل گردد.

حجت‌اله میرزایی

معاون برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا
شهرداری تهران

فهرست مطالب:

۱۱	چکیده:
۱۳	بخش اول: حکمروایی شهری
۱۴	مقدمه:
۱۴	مفهوم حکمروایی شهری
۱۴	از حکومت و حکمرانی شهری به حکمروایی شهری
۱۵	تفاوت میان حکومت/حکمرانی شهری و حکمروایی شهری
۱۵	تبیین عوامل حکمروایی شهری
۱۵	۱- مشارکت پذیری
۱۶	۲- هماهنگی نهادی
۱۶	۳- شفافیت
۱۷	۴- پاسخگویی و مسئولیت پذیری
۱۷	۵- کارایی و اثربخشی
۱۷	۶- قانون مندی و قانون مداری
۱۸	۷- مدیریت یکپارچه شهری
۱۸	۸- انحراف سازمان از انجام وظایف اصلی
۱۹	بخش دوم: حکمروایی شهری در کلان شهر تهران
۲۰	ساختار حکمروایی شهری کلان شهر تهران
۲۰	سلسله مراتب و سازمان مدیریتی شهرداری شهر تهران
۲۰	نهادها و سازمان های اصلی و محوری در حوزه مدیریت مجموعه های شهری
۲۱	وضعیت حکمروایی شهری در برنامه پنج ساله دوم توسعه شهر تهران
۲۱	بررسی عملکرد شهرداری در تحقق مواد و احکام مرتبط با حکمروایی شهری در برنامه پنج ساله دوم
۲۳	تطور و تغییرات مدیریت شهری تهران
۲۵	احصاء مهمترین مسائل و چالش های حکمروایی در کلان شهر تهران
۳۴	یکپارچه سازی مسائل حکمروایی شهری بر اساس شاخص های بین المللی
۳۵	تبیین مهمترین مسائل حکمروایی کلان شهر تهران
۳۵	ضعف مکانیزم های مشارکت محور و مشارکت عمومی
۳۵	نبود شفافیت
۳۶	پایین بودن اثربخشی
۳۶	انحراف سازمان از انجام وظایف
۳۷	بی عدالتی در دسترسی
۳۷	نتیجه گیری
۳۹	منابع و مآخذ
۴۰	پیوست

فهرست جداول، نمودارها و شکل ها

۱۶	جدول ۱: معیارهای حکمروایی شهری
۲۱	جدول ۲- حکمروایی شهری در برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران
۲۴	جدول ۳- عناصر مؤثر مدیریت شهری تهران در مقیاس محدوده و حریم شهر
۲۷	جدول ۴- مهمترین موانع حکمروایی شهری بر اساس پژوهش های انجام شده
۲۸	جدول ۵- اولویت بندی ابعاد حکمروایی شهری برای سنجش وضعیت شهرداری تهران
۲۸	جدول ۶- فهرست چالش ها و مسائل عمومی کلان شهر تهران در حوزه حکمروایی (خروجی کارگروه حکمروایی)
۲۹	جدول ۷- عوامل حکمروایی شهری در موضوع حمل و نقل
۲۹	جدول ۸- عوامل حکمروایی شهری در موضوع ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
۳۱	جدول ۹- عوامل حکمروایی شهری در موضوع فضایی- کالبدی، شهرسازی و معماری
۳۲	جدول ۱۰- عوامل حکمروایی شهری در موضوع اجتماعی و فرهنگی
۳۳	جدول ۱۱- عوامل حکمروایی شهری در موضوع محیط زیست و خدمات شهری
۳۴	جدول ۱۲- یکپارچه سازی مسائل حکمروایی شهر تهران بر اساس شاخص های بین المللی

نمودارها

- نمودار ۱: سیر تحول رویکردهای اداره و مدیریت شهر ۱۵
- نمودار ۲- فراوانی مهمترین موانع حکمروایی شهری بر اساس پژوهش‌های انجام‌شده ۲۵
- نمودار ۳- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی در موضوع حمل‌ونقل ۳۰
- نمودار ۴- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی شهری در موضوع ایمنی، امنیت و مدیریت بحران ۳۱
- نمودار ۵- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی در موضوع فضایی- کالبدی، شهرسازی و معماری ۳۲
- نمودار ۶- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی شهری در موضوع اجتماعی و فرهنگی ۳۳
- نمودار ۷- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی شهری در موضوع محیط زیست و خدمات شهری ۳۴
- نمودار ۸- فراوانی مسائل حکمروایی شهر تهران ۳۵
- شکل‌ها
- شکل ۱- نهادهای مؤثر بر مدیریت کلان‌شهر تهران ۲۰



چکیده

در این گزارش، حکمروایی در شهر تهران بر اساس اسناد، مطالعات و پژوهش‌های علمی انجام‌شده و خروجی جلسات هم‌اندیشی با صاحب‌نظران و فعالان در کارگروه حکمروایی شهری و همچنین بررسی محتوایی برنامه دوم، مسائل و عوامل اصلی مؤثر بر حوزه‌های مختلف و پنج‌گانه شهر تهران از قبیل حمل‌ونقل، ایمنی و مدیریت بحران، شهرسازی و معماری، اجتماعی و فرهنگی و محیط زیست و خدمات شهری مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته و شامل دو بخش و یک جمع‌بندی به همراه فایل‌های پیوست است. در بخش نخست ابتدا تطور مفهوم حکمروایی و تفاوت آن با حکمرانی و حکومت شهری بررسی می‌شود. در ادامه به بررسی مفاهیم کلیدی و نظری برای روشن شدن شاخص‌های حکمروایی پرداخته‌ایم که در یک جمع‌بندی ۱۰ شاخص عمده (مشارکت‌پذیری، هماهنگی نهادی، شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی، حاکمیت قانون، قانون‌مداری، مدیریت یکپارچه شهری و انحراف سازمان از وظایف) احصاء و تبیین شده است.

در بخش دوم، مهمترین مسائل حکمروایی کلان‌شهر تهران بر اساس

سه منبع ۱- مطالعات پیشین در زمینه حکمروایی کلان‌شهر تهران ۲- نتایج کارگروه تخصصی حکمروایی ۳- نتایج نشست‌های تخصصی با کمیته‌های موضوعی، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته تا عوامل مؤثر بر مسائل شهر تهران در زمینه حکمروایی شناسایی شود. در بررسی ۱۶ اثر پژوهشی و ارزیابی آنها برای احصاء شاخص‌ها و ابعاد و مسائل حکمروایی، ۴۹ مسئله و از خروجی کارگروه حکمروایی شهری و نشست هم‌اندیشی بر اساس موضوعات کلیدی مرتبط با برنامه پنج‌ساله سوم نیز ۱۱ مسئله حکمروایی شناسایی شد که در جمع‌بندی و استانداردسازی نهایی ۱۵ مسئله حکمروایی کلان‌شهر تهران بر اساس اولویت (ضعف هماهنگی نهادی، ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی، نبود مدیریت یکپارچه، ضعف قانونی، نبود شفافیت، پایین‌بودن اثربخشی، ضعف مسئولیت‌پذیری، انحراف سازمان از وظایف، ضعف پاسخگویی، بی‌عدالتی در دسترسی، ضعف پایبندی به قانون و قانون‌گریزی، عدم انعطاف‌پذیری، نبود تفکر استراتژیک و آینده‌نگر، نبود نظام مدیریتی مستقل و متمایز برای منطقه کلان‌شهری تهران و ناپایداری درآمدها) مشخص و برخی از مهمترین آنها مورد تبیین قرار گرفت.

بخش اول:

حکمروایی شهری
(تعاریف، مفاهیم و شاخص‌ها)

مقدمه:

ایران در دهه‌های گذشته، مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مقوله شهرنشینی و پیامدهای مثبت و منفی آن مواجه شده است؛ به نحوی که بحران در کلان‌شهرهای آن در بسیاری از استان‌ها دیده می‌شود. رشد جمعیت شهرها همراه با افزایش در اندازه مطلق جمعیت حومه، آلودگی هوا، مشکلات و معضلات زیست‌محیطی و ترافیک، مهمترین مسائلی است که شهرهای ما با آن دست به‌گریبان‌اند. چاره‌جویی برای مقابله با این مشکلات راهکارهایی اساسی می‌طلبد. شهرها باید با توجه به مقتضیات تاریخی، فرهنگی و جغرافیایی خاص خود اداره شوند و هیچ نسخه واحدی برای مدیریت شهرها در همه مکان‌ها و زمان‌ها وجود ندارد. پیچیدگی مسائل شهری در عصر حاضر اقتضا می‌کند با توجه به مقتضیات و مؤلفه‌های تاریخی، جغرافیایی، فرهنگی و معماری خود آن شهر، مدیریت شوند (کاظم‌پور، ۱۳۸۷: ۱۷۶). در گام نخست بیشترین اهمیت باید به مدیریت شهری داده شود که به توسعه اقتصادی شهرها و مناطق پایتختی از طریق عملیات هماهنگ سازمان‌های عمومی و خصوصی اقدام کنند. ولی به واسطه بی‌توجهی به مقتضیات و ظرفیت شهرها و تجهیز نکردن آنها برای بهره‌مندی از آثار مثبت این پدیده روبه‌رشد، در هر سه حوزه اداره سیاسی، مدیریت منابع اجتماعی و اقتصادی و تدوین سیاست‌های اجرائی با مسائل و مشکلاتی مواجهیم که منجر به بروز ناکارآمدی در ترتیبات مدیریت شهرها شده است.

به نظر می‌آید که مدیریت شهری باید به دنبال راه‌چاره‌های اساسی برای حل مشکلات و معضلات شهری باشد و در این مسیر روش‌های نوین اداره امور شهری باید به‌درستی تشخیص و نیز با توجه به شرایط جغرافیایی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی تطبیق و پیاده‌سازی شوند. آنچه امروزه در تجربه‌ای جهانی در اداره امور شهرها مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد و به‌عنوان پارادایمی در مدیریت شهرها معرفی می‌شود؛ بهره‌گیری از الگوی حکمرانی شهری است که در آن دولت، شهروندان و نهادهای خصوصی در یک جریان افقی و فرابخشی مشارکت می‌کنند. در این بستر است که می‌توان به حل مشکلات و معضلات ساختاری و کارکردی شهرها امیدوار بود.

مفهوم حکمرانی شهری

مشخصاً مفهوم حکمرانی شهری^۱ به‌واسطه حکمرانی بودن، به فرایندی تعبیر می‌شود که به گفته «ویندسور»، در گسترده‌ترین معنای خود در آن منافع مشترک، از طریق تقسیم‌کردن تمام چیزهای خوبی که یک کیفیت مناسب از زندگی و جامعه خوب ارائه می‌دهد، افزایش می‌یابد (ویندسور، ۲۰۰۰: ۶). اشکالی که وجود دارد، این است که مفهوم حکمرانی شهری قواعد مسلمی ندارد تا بتوان به کمک آن، شاخص‌هایی را تعیین کرد که اساس تعریف این مفهوم را تشکیل دهد و این خود به چالش‌های گسترده‌تری دامن زده است. «استی وارت»^۲ نیز به نوعی این گفته ما را تأیید می‌کند؛ به عقیده او کسانی که سعی در توسعه شاخص‌های حکمرانی شهری دارند، حداقل باید با چهار چالش بزرگ مقابله کنند که عبارت‌اند از تعریف مفهوم حکمرانی شهری، انتخاب مقیاس، انتخاب الگو و شاخص‌های ارزیابی (استی وارت، ۲۰۰۶: ۱۹۶). به عقیده «ویندسور» این مسئله که چرا این چالش‌ها وجود دارند و نمی‌توان تعریف واحدی از حکمرانی شهری ارائه داد، به این بر می‌گردد که حکومت‌ها در مکان‌های مختلف به صورت متفاوت و

متغیر ظاهر می‌شوند (ویندسور، پیشین: ۶). با این همه «لینکولا»^۳ درصد ارائه تعریفی از این مفهوم برآمده است. به عقیده او حکمرانی (خوب) شهری عبارت است از شیوه‌هایی که افراد و نهادهای عمومی و خصوصی، بتوانند در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت امور مشترک شهرشان، به‌صورت مداوم مشارکت کنند، که از این طریق تضاد یا تنوع منافع برطرف شده و جایگزین آن همکاری و مشارکت شود و این شامل نهادهای رسمی و غیررسمی و سرمایه اجتماعی موجود در بین شهروندان نیز می‌شود (لینکولا، ۲۰۰۲: ۱). اما تعریف کامل‌تر که از سوی مرکز اسکان سازمان ملل متحد ارائه می‌شود و به نحوی الهام‌بخش «لینکولا» در ارائه تعریف فوق است، تمام شیوه‌ها و راه‌های منحصر به فرد و عرفی، عمومی و خصوصی، طراحی یا مدیریت امور شهری است که به صورت یک پروسه مداوم و مشارکتی، تضاد یا تنوع علایق با همدیگر مطابقت می‌یابند. بر این اساس، این مفهوم شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان می‌شود (مرکز اسکان سازمان ملل متحد: ۱). بدین ترتیب «حکمرانی شهری» فرایندی چندجانبه میان کنشگران رسمی اداره شهر از یک طرف و نیز فعالان عرصه مدنی به‌عنوان کنشگران غیررسمی است که تعاملات چندوجهی آنها می‌تواند به سازگاری منافع مختلف در بین کنشگران منجر شود. آنچه در این مفهوم باز نمود دارد، وارد شدن جامعه مدنی و نیز بخش خصوصی به فرایند برنامه‌ریزی و اداره امور (شهری) است به طوری که منشأ قدرت و مشروعیت در حکمرانی شهری، تمام شهروندان و حضورشان در همه صحنه‌ها و ارکان جامعه مدنی است.

از حکومت و حکمرانی شهری به حکمرانی شهری:

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ نوعی گذار از نقش ساختارهای رسمی و حکومت‌ها به‌عنوان محور تصمیم‌گیری به نقش جامعه مدنی در اعمال حقوق دموکراتیک و انجام وظایف روی داد (برک پور و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۸۴). در پس این گذار، تغییرات جدی بر ابعاد مختلف حکمرانی و مدیریت مانند ترتیبات سیاسی، فرایندهای تصمیم‌گیری، روش‌های اطمینان از پاسخگویی، تخصیص نقش‌ها و مسئولیت‌های بنگاه‌های بخش عمومی و دیگر تأمین‌کنندگان بالقوه خدمات و نیز بین سطوح مختلف حکومت و تجهیز و تخصیص منابع مالی برای توسعه شهری، ایجاد شد (راکودی، ۲۰۰۳: ۵۲۳). این تغییر نقش در جهان با موج سوم دموکراسی^۴ همراه بود که بر اساس آن، در سطوح محلی و انتخاب شهرداران و شوراهای شهر، ابعاد فوق عناصر حکمرانی شهری محسوب می‌شد (گیلبرت، ۲۰۰۶: ۳۱۲). با گسترش توسعه جوامع این ضرورت ایجاد شد که در راستای جست‌وجوی حکمرانی بهتر، باید تلاش شود که مسئولیت‌های بیشتری همچون آموزش، بهداشت، تأمین زیرساخت‌ها به حکومت محلی واگذار شود (همان) که این امر هم‌زمان بود با سیاست‌های بانک جهانی در کوچک‌سازی دولت که از ابتدای دهه ۸۰ تا اواخر دهه ۹۰ مورد توجه قرار گرفت (میدری و همکاران، ۱۳۸۳: ۲۶۰). در این دهه و دهه‌های بعد سیاست بانک جهانی به سمت افزایش کارایی دولت و شکل‌گیری حکمرانی شهری پیش رفت. به نحوی که کوچک‌سازی و واگذاری اختیارات به نهادهای غیردولتی، رویکردی کلی در عرصه جهانی تا به امروز به محسوب می‌شود. سازمان ملل در دومین کنفرانس مربوط به سکونت‌گاه‌های انسانی در سال ۱۹۹۶ استانبول، شعار خود را «فعالیت جهانی برای حکمرانی شهری خوب» قرار داد و تأکید کرد که شهرهای

نمودار ۱: سیر تحول رویکردهای اداره و مدیریت شهر (برک پور و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۸)



بیشتر بر فرایندها و نهادها تأکید دارد و در شرایطی که منابع محدود است، با ایجاد رقابت سالم و اولویت‌بندی منابع از طریق اشتراک مساعی و همکاری همه ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری به کارآمدی بیشتر کمک می‌کند. این مسئله به‌ویژه در امر مدیریت شهری در جهان توسعه‌یافته به گفتمان مسلط تبدیل شده و امری کاملاً بدیهی است؛ چراکه حکمروایی نظام‌مند به ساختارها و فرایندهای اجتماعی مربوط است که روابط سیاسی و اقتصادی-اجتماعی را جهت‌دهی می‌کند، از ارزش‌های فرهنگی و مذهبی حفاظت و محیط زیستی خلق می‌کند که در آن بهداشت، آزادی، امنیت و کیفیت زیست تأمین و تضمین‌شدنی است. در واقع، حکمروایی پیامد انتقال پارادایم از حکومت/ حکمرانی شهری به معنای اداره جامعه از بالا به پایین به دست دولت و نهادهای اداری، به حکمروایی به معنای اداره جامعه به دست مردم، نهادها، فرایندها و از پایین به بالا و فراتر از مدیریت دولت است.

معیارهای حکمروایی شهری: این معیارها بر اساس نظریه‌های سیاسی و تئوری‌های مدیریت عمومی جدید، به‌ویژه آنهایی که از سوی بانک جهانی مطرح شده‌اند، قوام یافته است (راکودی، پیشین: ۵۳۸) که در قالب جدول زیر، به آن اشاره می‌کنیم.

در نهایت می‌توان گفت که حکمروایی شهری، ۱۰ شاخص عمده دارد که عبارت‌اند از مشارکت‌پذیری،^۲ هماهنگی نهادی،^۳ شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری،^۴ کارایی و اثربخشی،^۵ حاکمیت قانون، قانون‌مداری،^۶ مدیریت یکپارچه شهری، و در نهایت انحراف سازمان از وظایف که در ادامه به توضیح مختصری درباره هر کدام از این مفاهیم می‌پردازیم.

تبیین عوامل حکمروایی شهری

۱- مشارکت‌پذیری

مشارکت به‌عنوان یک اصل اساسی در گسترش سرمایه اجتماعی

جهان باید در راستای حکمروایی شهری قدم بردارند (برک پور، ۱۳۸۵: ۵۰۰).

در یک سیر نموداری، این مفهوم با تحول رویکردهای اداره و مدیریت شهری از دهه ۱۹۹۰ به این طرف نمودی عینی‌تر در عرصه سیاست‌گذاری نظام‌های سیاسی داشته است. در سال‌های دهه ۹۰ سیاست‌گذاری شهری به سمت فرایندهای بلندمدت «شهرنگر» با تأکید بر ظرفیت‌سازی محلی و تقویت مدیریت شهری در پرتو نگاه محلی نسبت به امور شهری جهت یافت. این در حالی است که بعد از کنفرانس سازمان ملل در استانبول تغییراتی جدی در ساخت مدیریت شهری ایجاد شد و مفهوم حکومت شهری^۱ و حکمرانی به حاشیه مفهوم حکمروایی شهری رانده شد و شاخص‌هایی مانند مشارکت‌محوری، حاکمیت قانون، شفافیت نهادی و مالی، اولویتی ویژه در مباحث مرتبط با الگوهای مدیریت شهری را به خود اختصاص دادند.

نمودار زیر به بیان سیر تحول مفهوم حکمروایی شهری از دهه ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۰۰ میلادی می‌پردازد.

تفاوت میان حکومت/ حکمرانی شهری و حکمروایی شهری:

حکومت/ حکمرانی شهری و حکمروایی شهری دو رویکرد مقابل هم از نظام تصمیم‌گیری و اداره امور شهری تلقی می‌شوند. حکومت/ حکمرانی شهری، مجموعه سازمان‌های مسئول اداره شهر را در بر می‌گیرد و متکی بر نهادهای رسمی است، اما حکمروایی شهری، فرآیندی است که براساس کنش متقابل میان سازمان‌ها و نهادهای رسمی اداره شهر از یک طرف، و سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های جامعه مدنی از طرف دیگر شکل می‌گیرد (برک پور، ناصر، ۱۳۸۵).

بدین مفهوم حکمروایی شهری فراتر از حکومت/ حکمرانی شهری است و

1 Urban Government
2 participatory

3 consensus oriented
4 responsive

5 effective and efficient
6 follows the rule of law

فریدمن	سازمان ملل متحد؛ مرکز اسکان بشر ^۱	بانک جهانی	برنامه عمران سازمان ملل متحد
جامعیت ^{۱۰} پاسخگویی عمومی مسئولیت‌پذیری مدیریت تضادهای غیرخشونت‌آمیز ^{۱۱} رهبری سیاسی الهام‌بخش ^{۱۲}	تمرکززدایی از قدرت و منابع ^۶ برابری در دسترسی به منابع و فرایند تصمیم‌گیری ^۷ مشارکت پاسخگویی فعالیت‌های مدنی و شهروندی ^۸ کارایی چشم‌انداز استراتژیک از امنیت و توسعه پایدار انسانی ^۹	مشارکت شفافیت پاسخگویی فقیرمحوری ^۳ مدیریت عمومی قوی مسئولیت‌پذیری در قبال هزینه‌ها ^۴ مدیریت مالی دقیق ^۵	مشارکت تساوی حقوق شفافیت پاسخگویی قانون‌مداری مسئولیت‌پذیری اجتماع‌گرایی اثربخشی و کارایی چشم‌انداز استراتژیک ^۲

جدول ۱- معیارهای حکمروایی شهری (قیصری، ۱۳۹۰: ۲۶ به نقل از راکودی، ۲۰۰۲: ۵۳۶)

و افزایش سطح همکاری‌های عمومی و کاهش هزینه‌های مدیریت شهری، امری بسیار حیاتی است. سازمان ملل، مشارکت زنان و مردان را سنگ بنای حکمروایی شهری می‌داند که مستقیم یا از طریق نهاد‌های مشروع و نمایندگان اعمال می‌شود. از دید این نهاد، مشارکت باید آگاهانه و سازمان‌یافته باشد که این به معنی آزادی بیان و تشکل‌ها از یک‌سو و جامعه مدنی سازمان‌یافته از سوی دیگر است (سازمان ملل متحد: ۲). بر اساس اصول اعلامیه حقوق بشر، مشارکت به‌عنوان اصل کلیدی در به‌انجام‌رسیدن حقوق انسانی قابل بررسی است. این اصول عبارت‌اند از:

هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد (ماده ۱۹).
هر کس حق برگزاری تجمع و گردهمایی مسالمت‌آمیز را دارد (ماده ۲۰).
هر کس حق دارد از دولت کشور خود، به‌طور مستقیم یا از طریق انتخاب آزادانه نمایندگان، سهمی داشته باشد (ماده ۲۱).
هر کس در قبال جامعه و وظایفی بر عهده دارد (ماده ۲۹)، (سازمان ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر؛ مواد ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۹).

۳- شفافیت

شفافیت به این معنی است که تصمیمات گرفته‌شده و اجرای آنها به شیوه‌ای انجام شود که به پیروی از قوانین و مقررات بینجامد و اطلاعات به‌صورت آزاد و کافی در دسترس همگان قرار گیرد. شفافیت در جریان آزاد اطلاعات قرار دارد. فرآیندها، مؤسسات و اطلاعات باید به‌طور مستقیم و به اندازه کافی در دسترس کسانی باشد که تصمیم‌گیری با آنها ارتباط می‌یابد، تا ذی‌نفعان بتوانند به درک و نظارت بر نظام‌های حاکم بپردازند. آنچه در مقوله شفافیت در اداره شهر اهمیت دارد، آگاهی شهروندان از منابع درآمدی و نحوه هزینه این منابع به‌صورت شفاف و قابل فهم است. یکی از این منابع شفاف می‌تواند عوارض تعیین‌شده برای واحدهای مسکونی، تجاری، اداری و ... در شهر باشد که از طریق کاداستر شهری به میزان بالایی قابل وصول و پیش‌بینی‌پذیر است. کاداستر سه مشخصه هر فضا را در شهر تعیین می‌کند: مختصات جغرافیایی یونیک و کاربری (مشخص شده در «طرح جامع» و «طرح تفصیلی») / مالک / میزان عوارضی که باید پرداخت شود. فناوری‌های نوین به‌ویژه پایگاه داده‌های تجمیع و متصل شده دسترسی به این اطلاعات و تحقق این درآمد و برنامه‌ریزی بر اساس آن را برای شهرداری و متولیان مالیات‌ستانی شهری بسیار آسان کرده است. از سوی دیگر دسترسی شهروندان به این اطلاعات با حفظ حریم خصوصی افراد علاوه بر اینکه سبب شفافیت بخشی از درآمد شهرداری برای آنها می‌شود، می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های مختلف آنها حتی در

هماهنگی نهادی به‌عنوان یکی از شاخص‌های مهم حکمروایی شهری از این جهت اهمیت دارد که تعدد، تکرر روزافزون و درهم‌تنیدگی نامؤثر افقی و عمودی حوزه‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و پایش و گاه تضاد منافع در میان اضلاع متعدد در غیاب یک چشم‌انداز مشارکت‌جویانه بین نهادها، سازمان‌ها و بازیگران مؤثر در برنامه‌ریزی، مدیریت و سیاست‌گذاری به مثابه چتر وفاق سیاستی- برنامه‌ای در بسیاری از موارد به منشأ بروز برخی مشکلات و نارسایی‌ها در ارائه خدمات و انجام وظایف تبدیل می‌شود (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۵: ۲۷۱). این تعدد می‌تواند به‌واسطه مشخص نبودن حوزه‌های وظیفه‌ای

1 UNCHS

2 Strategic vision

3 Sensitivity to the needs of the poor

4 cost effectiveness

5 sound financial management

6 Decentralisation of authority and resources

7 Equity of access to decision making and resources

8 Civic engagement and citizenship

9 Strategic vision of sustainable human development

Sustainability Security

10 Inclusiveness

11 Non-violent conflict management

12 Inspired political leadership

خدمات شهروندی و میزان استقلال آنها از فشارهای سیاسی مدنظر است. همچنین کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی و دولتی، و میزان تعهدی که دولت (نسبتاً) به این سیاست‌ها دارد، در این شاخص مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بالطبع هر چه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط‌مشی‌های عمومی به دور از جنجال‌ها و خط‌رط‌های سیاسی وضع و اجرا شوند و تعهد نظام سیاسی در قبال آنها بیشتر باشد، نشان‌دهنده وضعیت بهتری در حکمروایی شهری است. در حوزه شهری منظور از این شاخص، حرکت بیش از پیش به سمت الکترونیک‌شدن خدمات شهری و سهولت در انجام امور اداری مربوط به شهرداری بدون واسطه علاوه بر اینکه کارایی مدیریت شهری را افزایش می‌دهد، سبب کاهش فساد نیز می‌شود. احصاء خدماتی که هنوز الکترونیک نشده و تعریف پروژه برای الکترونیک‌کردن آنها از ضروریات است. همچنین حرکت شهرداری به سمت همکاری با نهادهای و سازمان‌هایی که در مدیریت شهری دخیل اند یا قرار است برخی وظایف آنها به شهرداری محول شود و برای دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری هماهنگی با آنها لازم است، مستلزم دسترسی به بانک‌های داده این نهادها و اتصال آنها به یکدیگر است. بر مبنای این داده‌های به اشتراک گذاشته شده، می‌توان به تعریف پروژه‌های مشترک برای ارتقای اثربخشی سیاست‌ها در شهر تهران با این دستگاه‌ها پرداخت. مسئله دیگری که در این عرصه باید به آن توجه داشت، نحوه هزینه‌ها و نظارت بر چگونگی و نحوه کارایی هزینه و بهای تمام‌شده آن است. کارایی سیستم بهایی، چگونگی نحوه انتخاب پیمانکار، میزان شفافیت قراردادهای پیمانکاری و پروژه‌ای و سیستم نظارت هوشمند بر عملکرد پیمانکار می‌توانند مثال‌های خوبی برای بحث اثربخشی و کارایی باشند. توان‌مندی دولت، در تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات و نظاماتی است که موجب گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوصی می‌شود. هر چه دولت بتواند با تدوین و اجرای سیاست‌ها و نظامات مختلف، موجبات توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی و تأثیرگذاری بیشتر آن بر اداره جامعه را فراهم کند، شاهد سطح بالاتری از حکمروایی شهری خواهیم بود.

۶- قانون‌مندی و قانون‌مداری

احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که تعاملات اجتماعی و اقتصادی بین آنها را اداره می‌کند، یکی از مؤلفه‌های حکمروایی شهری، شاخص حاکمیت قانون و کنترل فساد را شامل می‌شود (شرکاء و همکاران، پیشین: ۳۶۳). حکمروایی شهری نیازمند چارچوب‌های قانونی و بی‌طرف در اجرای عدالت است. همچنین موظف به دفاع از حقوق انسانی به‌ویژه حقوق اقلیت‌هاست. اجرای قوانین، نیاز به نیروی مستقل‌انظامی برای اجرای عدالت دارد (سازمان ملل متحد: ۲). اینکه تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی هستند و می‌توان به اجرای آنها اطمینان داشت، با این شاخص ارزیابی می‌شود. در این شاخص به‌ویژه کیفیت اجرای قراردادهای، عملکرد پلیس و محاکم قضائی، و همچنین میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه مدنظر است. اگر پس از انعقاد یک قرارداد نتوان چندان به اجرای آن امید داشت و جرم و تخلف به سبب عملکرد ضعیف نیروهای ناظر و محاکم قضائی قابل پی‌گیری نباشد، نشان‌دهنده وجود حکمروایی شهری ضعیف در یک شهر است.

۷- مدیریت یکپارچه شهری

مدیریت یکپارچه شهری به معنای تجمیع و هماهنگ‌سازی اراده تمام واحدهای دخیل در امور شهری در یک راستا است؛ به نحوی که تصمیمات مشارکتی، اثربخش، کارا و به‌موقع بدون موازی‌کاری و تداخل، اتخاذ و اجرا شوند. مهمترین مسئله حاکمیتی اداره شهرها در حال حاضر، تعدد

زمینه نوآوری در راه اندازی کسب و کارشان یاری رساند. همچنین وقتی طرح تفصیلی و طرح جامع با تسهیل فناوری‌های جدید در دسترس و معرض دید همگان قرار گیرد (به شرط آزادی رسانه‌ها)، اثر محسوسی بر کاهش تخلفات و پیگیری آنها و جلوگیری از فساد خواهد داشت. مقوله شفافیت پیوندی تبیینی با مسئله فساد دارد. با این تفاسیر یکی از محوری‌ترین مسائل در حکمروایی شهری، مسئله شفافیت است که تأثیر بسزایی در فسادستیزی مسئولیت‌پذیری و در نهایت تقویت سرمایه و اعتماد اجتماعی دارد. امری که می‌تواند منجر به دستیابی ما به توسعه پایدار شهری شود. آنچه در زمینه شفافیت بسیار مهم به نظر می‌رسد، جریان آزاد اطلاعات است. به گونه‌ای که شهروندان دسترسی آگاهانه نسبت به مسائل داشته باشند و مسئله‌ای نباشد که در خفا و به دور از چشم مردمان انجام شود. گردش آزاد اطلاعات و بهره‌گیری وسیع از فضای رسانه‌های دیجیتال و همچنین فناوری‌های جدید در این زمینه بسیار پر اهمیت است. شفافیت ریشه اصلی مبارزه با فساد و بازگرداندن اعتماد اجتماعی و در نتیجه تقویت انسجام و مشارکت اجتماعی است. آنچه در مقوله شفافیت و مقابله با فساد باید مدنظر قرار گیرد، این است که قدرت عمومی و دولتی تا چه حد مورد سوءاستفاده و در خدمت تحقق منافع شخصی و خصوصی قرار می‌گیرد که هم شامل فسادهای جزئی و کوچک و هم فسادهای بزرگ و کلان می‌شود. بر اساس این شاخص، هر چه نظام سیاسی و دولت در تسخیر نخبگان و منافع خصوصی باشد، نشان‌دهنده حکمروایی شهری ضعیف و عکس آن بیان‌گر رتبه بالاتری از حکمروایی شهری است. وجود فساد باعث تخصیص غیر بهینه استعدادهای جامعه می‌شود و در شرایطی که فساد در جامعه شایع شود، افراد جامعه به‌ویژه نیروی انسانی با استعداد به جای استفاده از ابتکار و نوآوری خود، سعی می‌کنند از رهگذر پرداخت رشوه و تبانی با مقامات دولتی، اقدام به کسب یک رانت قانونی یا مجوز دولتی کنند (شرکاء و همکاران پیشین: ۳۶۳).

۴- پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری

در حکمروایی شهری، فرایندی وجود دارد که از طریق آن صاحبان قدرت، انتخاب، نظارت و تفویض می‌شوند که دو شاخص حق اظهار نظر و پاسخگویی در ذیل این مؤلفه قرار می‌گیرد (شرکاء و همکاران، پیشین: ۳۶۳). تصمیم‌گیران در دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی به مردم و نهادهای ذی‌نفع با توجه به اینکه نوع تصمیمات اتخاذ‌شده داخلی یا خارجی است، پاسخگو هستند (گراهام و دیگران، پیشین). به نظر می‌رسد در حوزه مدیریت شهری، استخراج اطلاعات مربوط به سرانه خدمات‌رسانی شهری در حوزه‌ها و محلات مختلف و دسترسی شهروندان به این اطلاعات قابل‌مقایسه و نیز آگاه‌سازی آنان از کیفیتی که باید این خدمات داشته باشد، سبب نظارت عمومی برای تحقق این پاسخگویی می‌شود و از سوی دیگر راهنمای خوبی برای سیاست‌گذاران شهری خواهد بود.

آزادی بیان و احزاب، تشکل‌ها، اجتماعات و استقلال عمل رسانه‌های جمعی از محورهای عمده حکمروایی شهری است. بر اساس این شاخص‌ها، مسئولیت‌پذیری سیاسی مردم در کنار حضور و نقش احزاب و تشکل‌ها و انجمن‌ها و آزادی عمل رسانه‌های جمعی و وجود آزادی‌های فردی، نشان‌دهنده وضعیت بهتری از حکمروایی شهری است.

۵- کارایی و اثربخشی

ظرفیت و توانایی در اداره کارآمد منابع و اجرای سیاست‌های درست، از مهمترین مؤلفه‌های حکمروایی شهری است که دو شاخص اثربخشی سیاست‌ها و کیفیت قوانین و مقررات را در بر می‌گیرد (شرکاء و همکاران، پیشین: ۳۶۳). در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی،

۸- انحراف سازمان از انجام وظایف اصلی

این شاخص بدان معنی است که بر اساس قانون، برای یک نهاد وظایف و مسئولیت‌هایی در نظر گرفته شده که آن نهاد موظف است بر اساس فلسفه وجودی خود نهایت اهتمام را در انجام وظایفش داشته باشد. زمانی که یک سازمان به هر دلیلی از انجام وظایف خود سر باز زند و به دنبال انجام کارویژه‌هایی باشد که کمترین هزینه و دشواری و در عوض بیشتر منفعت را برایش در پی داشته باشد و به نحوی از مسیر اهداف و فلسفه وجود خودش دور شود و نتواند به کارویژه‌های اصلی اش بر طبق قانون بپردازد، می‌توان گفت که سازمان از وظایفش منحرف شده است.

دستگاه‌های تصمیم‌گیر در آن است که منجر به سردرگمی، موازی‌کاری گسترده، اتلاف بی‌شمار منابع و «شکست هماهنگی» شده است. امروزه در بیشتر شهرهای کشور‌های توسعه‌نیافته، استمرار مسائل و معضلاتی مانند آلودگی هوا، ترافیک و... همه ریشه در عدم یکپارچگی مدیریت شهری دارد. به‌طور واضح می‌توان گفت به دلیل شکل‌نگرفتن مدیریت یکپارچه شهری، بیشتر قوانین مدیریت شهری در گذر زمان، با خلأ قانونی موجود همچنان در حد یک قانون بلااستفاده باقی می‌ماند و اراده دولت‌های مرکزی هم در واگذاری اختیارات و وظایف جدید، و نیز به دلیل همین خلأ قانونی، در حد تعارف باقی مانده و واگذاری بدون تفویض ابزار و منابع لازم بوده است.



بخش دوم:

حکمروایی شهری در کلان شهر تهران

ساختار حکمرانی شهری کلان‌شهر تهران

نهادهای و کنشگران مؤثر بر مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران با توجه به حیظه مسئولیت، اهداف و ماهیت آنها، به پنج دسته نهادهای حکومتی - دولتی، نهادهای حکومتی - عمومی، نهادهای غیردولتی، خصوصی و بین‌المللی تقسیم می‌شوند.

الف- نهادهای حکومتی-دولتی:

به نهادهایی اشاره دارد که وظیفه اعمال حاکمیت در کشور در پهنه‌های مختلف عرصه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا را بر عهده دارند. این نهادها شامل سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه می‌شود.

ب- نهادهای حکومتی-عمومی:

نهادهایی را در بر می‌گیرد که حیظه قدرت آنها محدود به قلمرو مشخصی از پهنه سرزمین است و عناصری از آنها بر اساس رویه دموکراتیک انتخاب می‌شود. برای نمونه شهرداری‌های ایران در زمره سازمان‌های حکومتی - عمومی محسوب می‌شوند. آنها حکومتی‌اند زیرا در تعدادی از وظایف خود بر شهروندان اعمال قدرت می‌کنند و عمومی‌اند زیرا وظیفه تأمین خدمات و رفاه همگانی ساکنان یک قلمرو جغرافیایی مشخص است.

ج- نهادهای غیردولتی:

سازمان‌ها و تشکلهایی را شامل می‌شود که بدون دخالت کنشگران دولتی، برخی از اهداف عمومی مانند تأمین رفاه، تأثیر بر سیاست‌گذاری یا ارائه خدمات غیرانتفاعی را دنبال می‌کنند. به‌طور معمول کارکردن در این سازمان‌ها داوطلبانه و بدون دریافت دستمزد است.

د- نهادهای بخش خصوصی:

شامل سازمان‌هایی می‌شود که بر اساس قوانین و مقررات مربوط به کسب‌وکار مانند قانون تجارت شکل گرفته و هدف اصلی آنها کسب سود است. آنها به دو دسته اصلی تولیدی و خدماتی تقسیم می‌شوند.

ه- نهادهای بین‌المللی:

سازمان‌هایی هستند که بر اساس توافقات میان دولت یک کشور با دولت یا دولت‌های کشورهای دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی مانند «سازمان ملل متحد» در خاک یک کشور فعالیت دارند.

و- بخش عمومی غیردولتی:

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد،

تشکیل شده و یا می‌شود. در شکل زیر به نهادهای مؤثر در شکل‌گیری مدیریت کلان‌شهر تهران اشاره شده است.

سلسله‌مراتب و سازمان مدیریتی شهرداری شهر تهران

سلسله‌مراتب سازمان فضایی شهر تهران از پنج سطح: شهر و فراتر، حوزه، منطقه، ناحیه و محله تشکیل شده است. بر همین اساس سازمان مدیریتی شهرداری تهران تا سه رده شهرداری تهران، شهرداری‌های مناطق و شهرداری‌های نواحی و شورای شهر شکل گرفته است.

در سازمان شهرداری تهران، مسئولیت اداره محلات شهری بر عهده شهرداری‌های نواحی و در سطح کلان‌تر بر عهده مناطق شهر تهران و در سطح کل بر عهده شهرداری و شورای شهر است. وظایف شهرداری‌های نواحی، عموماً خدمات شهری، رفت‌و‌رو و جمع‌آوری زباله، لایروبی انهار و مسیل‌ها و قنات‌ها، آبیاری فضای سبز، جلوگیری از سد معبر و نظارت بر امور ساخت‌وسازی شهری است. ساماندهی و راهبری این وظایف و یکپارچه‌سازی خدمات شهرداری در سطح منطقه بر عهده مناطق و در مرکز بر عهده معاونت‌های شهرداری است که به صورت موضوعی و با توجه به وظایف شهرداری شکل گرفته‌اند. کم‌وکیف این وظایف و تعریف یا حذف وظایف و مسئولیت‌های دیگر نیز توسط شورای اسلامی شهر تهران انجام می‌شود که در کنار نقش اجرائی شهرداری، نقش تقنینی و ناظر را بر عهده دارد. به‌طور کل فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اجرائی در شهرداری تهران، فرآیندی متمرکز و یک‌جانبه و از بالا به پایین است؛ به نحوی که کانون تصمیم‌گیری در این فرآیند، حوزه‌های ستادی و معاونت‌های گوناگون بخشی شهرداری هستند.

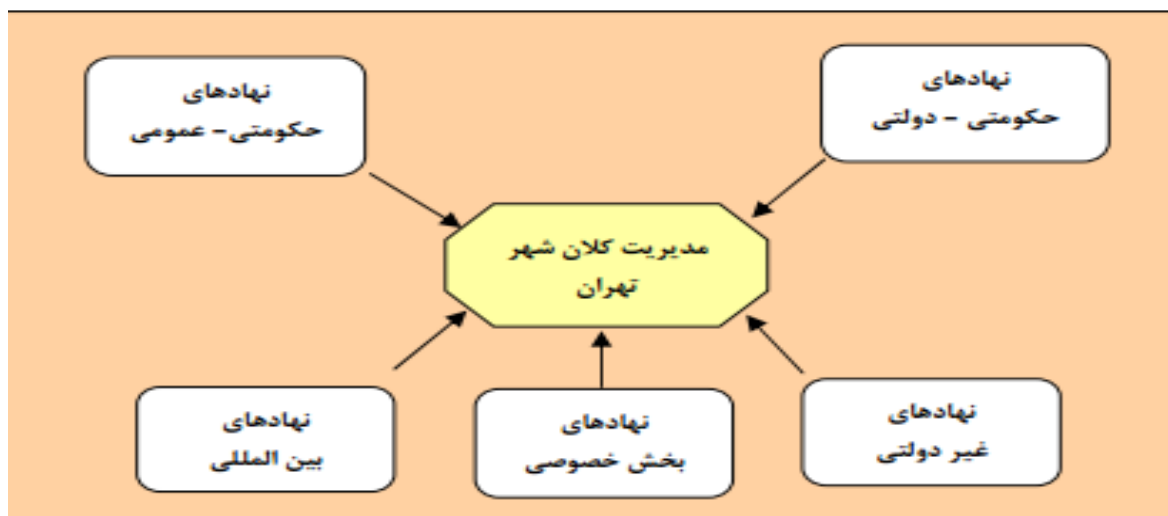
نهادهای و سازمان‌های اصلی و محوری در حوزه مدیریت مجموعه‌های شهری:

نهادهای و سازمان‌هایی که با استناد به شرح وظایف و اختیاراتشان در برقراری روابط بین سازمانی در سطح مدیریت مجموعه‌های شهری، عنصر اصلی و محوری محسوب می‌شوند، در سه سطح ملی، منطقه‌ای (شهرستان و استان) و محلی (شهر و روستا) نقش دارند.

الف- سطح ملی

- ۱- مجلس شورای اسلامی (با نقش سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری)
- ۲- هیئت دولت (با نقش سیاست‌گذاری و هماهنگی)

شکل ۱- نهادهای مؤثر بر مدیریت کلان‌شهر تهران



چشم انداز	اهداف راهبردی	اهداف عملیاتی	شاخص‌های اهداف عملیاتی
تهران، شهری دانش‌پایه هوشمند و جهانی	تحقق حکمروایی شهری	ارتقاء سطح پاسخگویی به شهروندان	میزان درخواست‌های پاسخ داده شده شهروندان میزان نظرات موافق با اقدامات و فعالیت‌های شهرداری
		افزایش قانون‌مداری	نسبت تعداد دعاوی حقوقی به جمعیت شهر تهران
	پذیرش وظایف واگذار شده از سوی دولت	وظایف محول شده	

جدول ۲- حکمروایی شهری در برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران

مشخص نبودن معنا و مفهوم حکمروایی به‌عنوان یکی از مسیرهای اصلی در دستیابی شهر به توسعه است. چنان‌که در ادبیات نظری این پژوهش ذکر شده، حکمروایی شهری ویژگی‌ها و مختصات، الگوها و شاخصه‌های خاص خود را داراست. وجود این شاخص‌ها و شناسایی و تطبیق آنها، راهکار دستیابی به امر حکمروایی شهری است. به نظر می‌رسد نگاه کلی حاکم بر برنامه در این امر به این ویژگی‌ها توجه مبسوطی نداشته است. درحالی‌که امروزه حکمروایی شهری یکی از آخرین نظریات درباره اداره شهر و مدیریت شهری است که می‌تواند مسیر و نقشه راهی برای یک برنامه دقیق شهری باشد. مشخص نبودن شاخص‌ها و زیرشاخص‌ها و مسائل کلیدی در حیطه حکمروایی شهری و نداشتن یک مفهوم بنیادین و دقیق از آن، می‌تواند فقط منجر به استفاده ابزاری و تزیینی و تبلیغاتی شود؛ زیرا بدون وجود معیار و شاخص‌های مشخص، نمی‌توان امر حکمروایی شهری را مورد سنجش و ارزیابی قرار داد. ضمن اینکه باید اذعان داشت شکل‌گیری حکمروایی شهری مستلزم یک سری تغییرات در سطح کلان و خرد و اتخاذ سیاست‌های راهبردی است.

در برنامه پنج‌ساله دوم، در سطح کلان، به بسترسازی نهادی و چارچوبی که در آن سازمان‌ها عمل می‌کنند ارجاع داده می‌شود و شامل روابط رسمی ساختارهاست؛ ساختارهایی از قبیل قانون‌مداری با قواعد و چارچوب‌های حقوقی و رژیم‌های سیاسی که نشان‌دهنده سطحی از تمرکززدایی و مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری است که البته تحقق این موارد، خود نیازمند یک تغییر نگاه کلان در برنامه یا مدیریت شهری است.

در سطح خرد نیز سیاست‌های اجرایی ذیل برای تحقق اهداف حکمروایی شهری در نظر گرفته شده است:

- چابک‌سازی و منطقی‌سازی ساختار شهرداری تهران
- تقویت جنبه‌های حاکمیتی (مانند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، استانداردسازی، پایش و ارزیابی) و برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری
- استقرار مدیریت عملکرد، اطلاع‌رسانی، پاسخگویی و شهروندمداری

- ارتقاء سلامت و مبارزه با مفاسد اداری

- محله‌محوری، قانون‌مداری و حمایت از حقوق شهروندی

- تصویر کلی موضوع حکمروایی شهری بر اساس سرفصل‌های کتاب برنامه پنج‌ساله دوم و چشم‌انداز «تهران: شهری دانش‌پایه، هوشمند و جهانی» با اهداف و شاخص‌های عملیاتی سه‌گانه، در قالب جدول ذیل قابل بیان است:

بررسی عملکرد شهرداری در تحقق مواد و احکام مرتبط با حکمروایی شهری در برنامه پنج‌ساله دوم

الف- ماده ۱۱۶: این ماده به موضوع اصلاح رویه‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی و مدیریت، تحول در نیروی انسانی و ساختار سازمانی با

۳- شورای عالی شهرسازی و معماری (با نقش سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی)

۴- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (با نقش سیاست‌گذاری و هماهنگی فضایی و بودجه‌ریزی)

۵- وزارت راه و شهرسازی (با نقش سیاست‌گذاری و هماهنگی فضایی-کالبدی)

۶- وزارت کشور (با نقش سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)

ب- سطح منطقه‌ای

استانداری (با نقش سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (با نقش سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی)

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (با نقش سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی)

سازمان راه و شهرسازی (با نقش برنامه‌ریزی فضایی-کالبدی)، سازمان جهاد کشاورزی (با کارکرد برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی) فرمانداری‌ها (با کارکرد سیاست‌گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)

شورای اسلامی شهرستان (با نقش سیاست‌گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)

ج- سطح محلی

۱- شوراهای اسلامی شهر و روستا (با نقش سیاست‌گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی)

۲- شهرداری‌ها (با نقش مدیریت فضایی-کالبدی و اجرایی)

وضعیت حکمروایی شهری در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه شهر تهران

حکمروایی شهری در برنامه دوم توسعه شهر تهران در یک بخش، ذیل چشم‌انداز شهر دانش‌بنیان، هوشمند و جهانی دیده شده که خود ورود به این مسئله، گامی مهم در راستای توسعه ادبیات حکمروایی و مدیریت شهری است.

بخش بیست‌وسوم برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران با موضوع تحول ساختاری-سازمانی مشتمل بر (۹ ماده، ۲۹ بند و یک تبصره) تنها بخشی است که با رویکرد حکمروایی شهری و استقرار نظام شایسته‌سالاری، شهرداری تهران را به سمت ایجاد تحول ساختاری-سازمانی و تبدیل شدن به یک نهاد اجتماعی، چابک و کارفرما سوق می‌دهد. هرچند اگر با دقت بیشتری در مفاد این بخش از برنامه دقیق شویم، نواقصی در کار دیده می‌شود.

یکی از مشکلات عمده در زمینه حکمروایی شهری در برنامه دوم،

رویکردهای چابک‌سازی، کاهش تصدی‌گری و توسعه فناوری اطلاعات در ۱۲ بند می‌پردازد. موضوعاتی که در این ماده مد نظر قرار دارد، شامل مدیریت کارفرمایی، تحول ساختاری، برون‌سپاری فعالیت‌ها، بهبود فرایندها و رویه‌ها، تکمیل نظام جامع «مدیریت، ارزیابی، نظارت، پرداخت»، تحقق شهرداری الکترونیک، افزایش تسهیلات، توانمندی و تعهد کارکنان است. در این زمینه مهمترین اقدامات شهرداری در ۴۸ ماه گذشته عبارت‌اند از:

- تدوین دستورالعمل اجرایی «شناسایی، مستندسازی، تحلیل و بهبود فرایندهای شهرداری»
- ارائه پیشنهاد برای ایجاد ساختار جدید سازمان شهرداری
- انجام پروژه «طراحی مدل مدیریت کارفرمایی و ممیزی آن در شهرداری تهران»
- تدوین دستورالعمل «شناسایی، مستندسازی، تحلیل و بهبود فرایندهای شهرداری تهران»
- راه‌اندازی سامانه قراردادهای پیمانکاران و مناقصات برای سازماندهی عملیات برون‌سپاری
- انجام طرح پژوهشی «تدوین نظام جامع تحول اداری در شهرداری تهران»
- انجام پروژه «تدوین نظام برون‌سپاری برنامه‌ها، فعالیت‌ها و پروژه‌های در حال انجام شهرداری تهران»
- تدوین برنامه عملیاتی مدیریت اصلاح و بهبود فرایندها
- تهیه برنامه جامع برای تعیین مسیر بهبود مستمر فرایندی راه‌اندازی سامانه کنترل پروژه به منظور پایش عملکرد واحدهای سازمانی درباره پروژه‌ها و سامانه ارزیابی عملکرد برای پایش شاخص‌های ارزیابی
- پیگیری برای تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه نظام جامع بازرسی
- تهیه و ابلاغ دستورالعمل نظام ارزشیابی عملکرد کارکنان شهرداری تهران
- تدوین دستورالعمل نظام پرداخت مدیران
- راه‌اندازی بخش میزان پرداخت بهره‌وری هر کدام از کارکنان به صورت الکترونیکی
- راه‌اندازی و نصب تعداد ۱۲۷ سرویس الکترونیک داخلی شهرداری تهران
- برگزاری دوره‌های محب (معرفتی، حکمتی، بصیرتی) برای مدیران و کارکنان

با نگاه به بندهای ۱۲ گانه ماده مذکور و در نظر گرفتن رویکردهای چابک‌سازی، کاهش تصدی‌گری و توسعه فناوری اطلاعات باید اذعان کرد که در حوزه «طراحی و استقرار مدل مدیریت کارفرمایی، اصلاح و ساماندهی ساختار، تحول در نیروی انسانی، وظایف، بهبود فرایندها و رویه‌ها» با توجه به اینکه موارد فوق نیازمند انجام مطالعات و بررسی‌های چندگانه بوده و عملاً فرصت محدودی وجود داشته است، شاهد ناکامی‌هایی در تحقق بندهای این ماده هستیم.

ایجاد تحولات ساختاری در سیستم‌های اداری نیازمند در نظر گرفتن عوامل متعددی مانند تفکیک وظایف ذاتی و غیرذاتی، میزان اختیارات قانونی در حوزه نفوذ و تأثیر، سطح انتظارات جامعه و نهایتاً فرهنگ سازمانی موجود است. چنان‌که از مفاد بندهای مذکور بر می‌آید، به این الزامات توجه کافی نشده است و در مدت‌زمان محدود بار تکلیفی زیادی بر دوش شهرداری قرار گرفته است؛ به نحوی که در تحقق مواد این مأموریت شاهد اقدامات جسته‌و‌گریخته و بعضاً ناتمام هستیم. با توجه به اینکه در پایان دوره برنامه قرار داریم، می‌توان با بهره‌برداری از نتایج

تحقیقات انجام‌شده و ساماندهی اقدامات صورت‌گرفته و ارزیابی لواحق دستورالعمل‌ها، مسیر ایجاد تحول سازمانی شهرداری را به سمت نهادی چابک و کارا هموار کرد.

ب- ماده ۱۲۰: موضوع این ماده ظرفیت‌سازی در ساختار شهرداری و اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات و رفع موانع حقوقی بر اساس وظایف ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه است.

مهمترین اقدامی که شهرداری در این زمینه انجام داده است، تهیه طرح مطالعاتی برای بازنگری قوانین و مقررات و رفع موانع حقوقی اجرای مفاد ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه است. بر اساس ماده ۱۷۳ دولت مجاز است برای ایجاد ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری، برنامه جامع مدیریت شهری تهیه کند و با بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها برخی از مسئولیت‌های دستگاه‌های دولتی را با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها به شهرداری‌ها واگذار کند. در این زمینه در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۶ پیش‌نویس لایحه‌ای با عنوان «لایحه قانونی مدیریت شهری» به دفتر هیئت دولت ارائه شد و در حال بررسی است. از آنجا که این لایحه هنوز به تصویب نرسیده و تفکیکی از طرف دولت محترم در خصوص وظایف و تصدی‌های مورد نظر برای واگذاری به شهرداری‌ها صورت نگرفته است، عملاً قوانین وابسته به آن نیز روشن و قابل اتکا نیست.

ج- ماده ۱۲۱: موضوع این ماده، استقرار سیستم نظارت و بازرسی در ادارات، پیگیری منشور اخلاقی کارکنان و ارائه گزارش عملکرد سالانه به شورا در حوزه سلامت اداری است. مهمترین اقداماتی که در این زمینه انجام شده است عبارت‌اند از:

- جلوگیری از فروش هولوگرام و مجوز تراکم به طلبکاران شهرداری
- ایجاد سیستم بازرسی در مرکز ارتباطات و امور بین‌الملل، شرکت سرمایه‌گذاری شهر، شرکت ارتباط مشترک و مؤسسه صندوق ذخیره کارکنان شهرداری تهران

- صدور احکام و معرفی بازرس مستقر در حوزه‌های اداره کل ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت، اداره کل مهندسی و ایمنی ترافیک، اداره کل معماری و ساختمان، اداره کل تدوین ضوابط نظارت و صدور پروانه، اداره کل حریم، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی، شرکت خودرو سرویس شهر، شرکت خدمات اداری شهر، شرکت هادیان شهر، اداره کل امور ایثارگران

- تشکیل کمیته مقابله با فساد اداری به صورت مداوم
- ایجاد کمیته بازرسی هوشمند مجازی در سازمان بازرسی و توسعه نظارت الکترونیکی
- برگزاری دوره‌های آموزشی با موضوع تخصصی «ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد»
- ایجاد و راه‌اندازی سامانه انتصابات سازمان بازرسی
- ایجاد و راه‌اندازی سامانه تقویم عملکردی دفاتر بازرسی
- برگزاری جلسات متعدد با اداره کل تشکیلات مبنی بر تغییر ساختار سازمان بازرسی

عملکرد شهرداری در ارتباط با استقرار سیستم نظارت و بازرسی در تمامی واحدها تا حدودی با موفقیت همراه بوده، هرچند هنوز با واحدهایی مواجه هستیم که در آنها بازرسی فعال وجود ندارد و این مسئله نیازمند توجه و بازنگری است. درباره ارائه گزارش عملکرد سالانه سلامت اداری به شورا نیز مستندات ارائه نشده است.

به نظر می‌رسد که ارتقاء کیفیت نظارت، ارتقاء سلامت اداری و شفافیت در عملکرد سازمان شهرداری مستلزم در نظر گرفتن این موارد است:

ضرورت این بود که مرجع تصویب کننده، خود این استانداردها را مشخص می کرد.

ه- ماده ۱۲۳: موضوع این ماده، قانون مداری و حمایت از حقوق شهروندی از طریق بازنگری، اصلاح و وضع مجموع قوانین و مقررات حقوقی برای تنظیم روابط شورا و شهرداری، شهرداری و شهروندان و تنظیم برنامه جامع برای مبارزه با مفاسد مالی است. مهمترین اقداماتی که در ۴۸ ماه اجرای برنامه اتفاق افتاده، عبارتند از:

- تهیه آیین نامه نحوه ارتباط شهرداری با شورای اسلامی شهر
- انجام پروژه «آسیب شناسی مناسبات و روابط شورا و شهرداری و ارائه الگوی مناسب تعاملات»

آیین نامه نحوه ارتباط شهرداری با شورای اسلامی شهر که در چند مرحله رفت و برگشت بین شورای اسلامی شهر و شهرداری مورد انجام اصلاحاتی قرار گرفت، در حال حاضر در مرحله ارائه به شورا است. پروژه «آسیب شناسی مناسبات و روابط شورا و شهرداری و ارائه الگوی مناسب تعاملات» نیز در دست اقدام است که تا پایان سال ۹۶ حدود ۴۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته است. با توجه به جامعیت آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر تهران و وجود قوانین و مقررات بالادستی از جمله قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، آیین نامه اجرائی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران، آیین نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران که همگی تنظیم کننده نحوه ارتباط و تعامل شهرداری با شورای محترم اسلامی شهر تهران نیز هستند، به نظر ضرورتی به تهیه و ارائه لایحه صدرالذکر نیست. در خصوص دو بخش (تنظیم روابط شهرداری و شهروندان و تنظیم برنامه جامع برای مبارزه با مفاسد مالی) نیز اقدامی انجام نشده است که به نظر می آید مرجع تصویب کننده، تکلیف زیادی در فرصت یک ساله بر دوش شهرداری بار کرده است.

و- ماده ۱۲۴: موضوع این ماده، تهیه و تنظیم «لایحه قانون اداره یکپارچه پایتخت» تا پایان سال اول برنامه است. از آنجا که سابقا و در اجرای ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری با نگاهی به مدیریت یکپارچه شهری تهیه و به وزارت کشور ارسال شده است (که هم اکنون نیز در قالب لایحه در کمیسیون خاص کلان شهر تهران و سایر کلان شهرها در جریان است)، باید منتظر تصمیم دولت در این زمینه ماند.

تطور و تغییرات مدیریت شهری تهران

تغییرات جدی در ساختار سازمانی شهرداری تهران در سال ۱۳۶۷ ایجاد شد که در آن شهرداری تهران به هفت معاونت مالی و اداری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، برنامه ریزی توسعه شهری و امور شورا، حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری، امور اجتماعی و فرهنگی و امور مناطق تقسیم شد. بر این اساس در ساختار شهرداری تهران، ضرورت حوزه هماهنگی و برنامه ریزی دیده و گنجانده شد اما عناصر متشکله آن به خوبی سازماندهی نشد و وظایف و عملکرد شهرداری تهران همچنان با غلبه بر امور اجرائی عمرانی و ارائه خدمات شهری یا حداکثر، برنامه ریزی در ابعاد فیزیکی محدود شد و شهر تهران از جنبه های برنامه ریزی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بی بهره ماند. در حال حاضر شهرداری تهران علاوه بر حوزه دفتر شهردار تهران، دارای

الف- میزان توان و اختیار واحدهای نظارت و بازرسی در استفاده از سیستم نرم افزاری مجازی با دسترسی به سامانه های مالی و قراردادی، کنترل پروژه، تدوین و اجرای بودجه و تمام مکاتبات دبیرخانه های شهرداری

ب- کیفیت ارتباطی و میزان وابستگی نهادهای بازرسی و نظارتی به ارگان های شهرداری

ج- در نظر گرفتن نقش سازمان های مردم نهاد، شهروندان و کارکنان سازمان شهرداری در حوزه بازرسی هوشمندانه

د- ماده ۱۲۲: موضوع این ماده توسعه اطلاع رسانی، شفاف سازی، پاسخگویی و شهروندمداری در قالب ۵ بند است که شامل محورهای انتشار گزارش عملکرد سالانه و گزارش شش ماه رضایت مندی شهروندان، استقرار مدیریت کیفیت و بهره وری، و توسعه ارتباط بین شهرداری و شهروندان است. مهمترین اقداماتی که در این زمینه انجام شده است، عبارتند از:

- تهیه و تدوین گزارش عملکرد سالانه و عملکرد ۱۲ ساله شهرداری تهران

- تهیه و تدوین سند تحویل و تحول صدروزه
- بازگزاری لایحه بودجه سال ۹۷ در پورتال شهرداری پیش از تصویب آن

- تدوین شاخص های بهره وری در شهرداری تهران
- تدوین و ابلاغ دستور العمل طرح تکریم ارباب رجوع شهرداری تهران

- تصویب دو پروژه پژوهشی «تدوین نظام پاسخگویی» و «تدوین نقشه راه ارتقاء سلامت اداری»

- سنجش میزان بهره وری در معاونت حمل و نقل و ترافیک
- راه اندازی واحدهای اطلاع رسانی و راهنمایی ارباب رجوع در

- مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران
- ایجاد سامانه الکترونیکی ارزیابی و پایش عملکرد واحدهای تابعه شهرداری در ساب پورتال تکریم

- انتشار گزارش های مالی به صورت شش ماهه در پورتال شهرداری بر اساس بند الف این قانون، ارائه گزارش سالانه فعالیت ها، هر ساله انجام شده که مهمترین آنها، انتشار سند تحویل و تحول صدروزه در مدیریت شهری جدید در سال ۹۶ است که وضعیت عملکردی، بدهی ها و درآمدها و... در شهرداری را مشخص می کند، همچنین می توان یکی دیگر از اقدامات مدیریت جدید در این بند را بازگزاری لایحه بودجه سال ۹۷ در پورتال شهرداری پیش از تصویب آن دانست که کمک زیادی به شفافیت بندهای بودجه و احصاء نظر کارشناسان و شهروندان داشته است.

بر اساس بند «ب»، شاخص های بهره وری هم تدوین شده که صرفا به صورت پایلوت در معاونت حمل و نقل و ترافیک به اجرا درآمده و هنوز گزارشی از نتایج آن ارائه نشده است. بند «پ» نیز اشاره به سنجش سطح رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری دارد که عملکرد آن بدون گزارش است. عملکرد شهرداری در بند «ت» که به توسعه ارتباط بین شهرداری و شهروندان و مقوله تکریم ارباب رجوع اشاره دارد، با تدوین و ابلاغ دستور العمل طرح تکریم ارباب رجوع شهرداری تهران و راه اندازی واحد اطلاع رسانی و راهنمای ارباب رجوع در تمامی ۲۲ منطقه، به لحاظ اقدام مثبت بوده، ولی خروجی آن باید در قالب گزارش شش ماه رضایت شهروندان از شهرداری ارائه می شد که اتفاق نیفتاده است. بند آخر نیز که مربوط به انتشار گزارش های مالی شش ماهه است، هم ساله منتشر شده است. مسئله ای که در این بند باید به آن توجه کرد، ابهامی است که در خصوص استاندارد شاخص های گزارش مالی وجود دارد؛

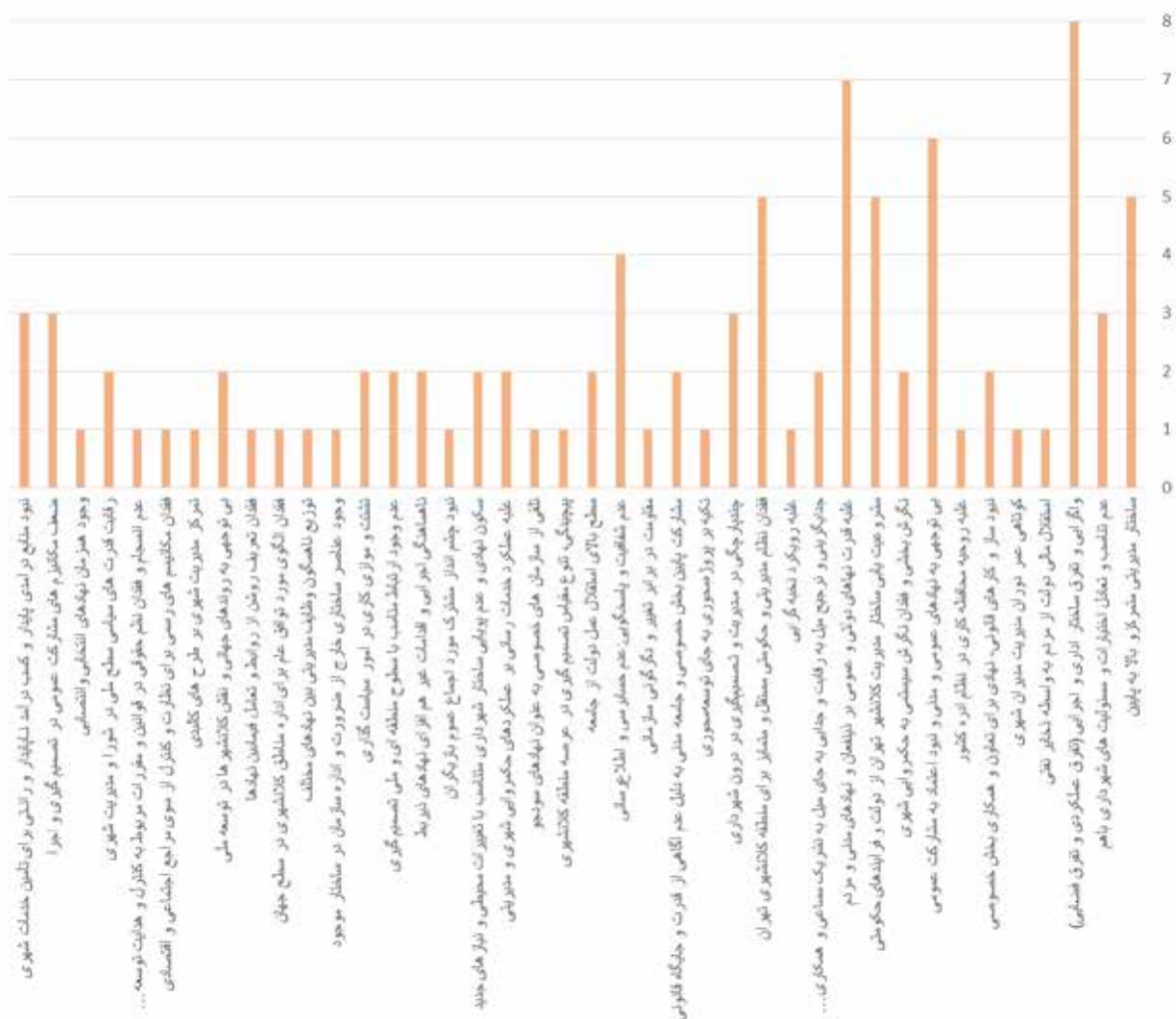
سطح عملکرد	سیاست‌گذاری و هماهنگی	برنامه‌ریزی فضایی	مدیریت فضایی	مدیریت
سطح شهر (محدوده قانونی)	عناصر حکومتی-دولتی: فرمانداری شورای اداری شهرستان	عناصر حکومتی-دولتی: سازمان مسکن و شهرسازی استان (سطح جامع و تفصیلی)	عناصر حکومتی-دولتی: کمیسیون ماده پنج	عناصر حکومتی-دولتی: تهادهای سطح شهرستان قوه مجریه
	عناصر حکومتی-عمومی: شورای اسلامی شهر	عناصر حکومتی-عمومی: شهرداری / شورای اسلامی شهر	عناصر حکومتی-عمومی: شهرداری	عناصر حکومتی-عمومی: شهرداری
	عناصر بخش عمومی: وجود ندارد	عناصر بخش عمومی: وجود ندارد	عناصر بخش عمومی: وجود ندارد	عناصر بخش عمومی: - مشابه سطح شهرستان
	عناصر بخش خصوصی: وجود ندارد	عناصر بخش خصوصی: شرکت‌های مهندسی مشاور	عناصر بخش خصوصی: وجود ندارد	عناصر بخش خصوصی: - مشابه سطح شهرستان
سطح حریم شهر	عناصر حکومتی-دولتی: فرمانداری شورای اداری شهرستان	عناصر حکومتی-دولتی: وجود ندارد	عناصر حکومتی-دولتی: تمام عناصر فعال در سطح شهرستان	عناصر حکومتی-دولتی: وجود ندارد
	عناصر حکومتی-عمومی: شورای اسلامی شهر شورای اسلامی بخش	عناصر حکومتی-عمومی: شهرداری شورای اسلامی شهر	عناصر حکومتی-عمومی: وجود ندارد	عناصر حکومتی-عمومی: وجود ندارد
	عناصر بخش عمومی: وجود ندارد	عناصر بخش عمومی: وجود ندارد	عناصر بخش عمومی: وجود ندارد	عناصر بخش عمومی: - مشابه سطح شهرستان
	عناصر بخش خصوصی: وجود ندارد	عناصر بخش خصوصی: وجود ندارد	عناصر بخش خصوصی: وجود ندارد	عناصر بخش خصوصی: وجود ندارد

جدول ۳- عناصر مؤثر مدیریت شهری تهران در مقیاس محدوده و حریم شهر (مأخذ: مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی، ۱۳۸۳: ۱۱۶)

شرکت مختلف در شهرداری تهران شناسایی شده بودند. طبق نمودار سازمانی شهرداری‌های مناطق شهر تهران، همه وظایف و اقدامات شهرداری‌های مناطق و نواحی از نوع وظایف متمرکز نظارتی، خدماتی و اجرایی است. ایجاد حوزه برنامه‌ریزی و هماهنگی در تمامی مناطق در اردیبهشت سال ۱۳۸۳ تصویب و تثبیت شد. اما تاکنون امکان فعالیت

۹ حوزه معاونت با بیش از ۶۰ واحد یا حوزه پایین‌دست است. این در حالی است که ساختار موجود شهرداری تهران بسیار متفاوت و وسیع‌تر از تشکیلات مصوب است؛ به طوری که تعداد واحدها در سال ۱۳۸۰ در یک وضعیت تجمعی با احتساب سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات به بیش از ۱۱۰ مورد می‌رسید. بر این اساس حدود ۱۷ سازمان و ۵۰

شماره ۲- فراوانی مهمترین موانع حکمروایی شهری بر اساس پژوهش‌های انجام‌شده



در سال‌های اول انقلاب نیز به دلیل از هم‌پاشیدگی دستگاه دولت، نظام اقتصادی و سازمان مدیریت شهری کشور، توسعه تهران به صورت هرج و مرج طلبانه درآمد و نوعی ساخت‌وساز بی‌رویه زیر لوای «مسکن انقلابی» رواج یافت. در دهه اول انقلاب اگرچه نظام سیاسی کشور تغییراتی بنیادی کرد، ولی نظام شهرسازی و مدیریت شهری کشور تغییر اساسی پیدا نکرد و روال برنامه‌ریزی متمرکز، آمرانه و غیرمشارکتی، متداخل و غیرشفاف در کنار قوانین ناکارآمد همچنان ادامه یافت. در این شرایط، نهادهای مسئول توسعه و عمران تهران نتوانستند با در نظر داشتن یک الگوی مدیریتی کارا، به یک برنامه جامع در توسعه و مدیریت شهر دست یابند و ناگزیر تهران در معرض یک رشته اقدامات اصلاحی، مقطعی و پراکنده قرار گرفت که با افت‌وخیزها و آزمون و خطاهای بسیار همراه بوده است (مهدیزاده، ۱۳۸۲، ص ۳۴ به نقل از کمانرودی، ۱۳۸۴).

سال ۱۳۶۹ نقطه عطف مهمی برای شهرداری تهران به شمار می‌آید؛ حرکت به سوی اصلاحات سیاسی که با خاتمه جنگ و استقرار دولت جدید آغاز شده بود، در این مقطع به مدیریت شهری در پایتخت تسری یافت. تلاش برای افزایش کارایی و اثربخشی شهرداری‌ها با شروع برنامه جدیدی بعضی از خدمات شهری آغاز شد و در سال‌های بعد با اجرای موج جدیدی از طرح‌های عمده توسعه شهری، طرح مسائل پایداری و کیفیت زیست‌محیطی، اتخاذ رویکرد ویژه به مسائل و فضاها اجتماعی

مؤثر و ایفای نقش محوری آن در توسعه مناطق و هماهنگی عملکرد سازمان شهرداری‌های مناطق نیز فراهم نشده است (صیامی و وکیلی، ۱۳۹۴: ۲۸۴-۲۸۵). جدول زیر عناصر مؤثر مدیریت شهری تهران در مقیاس محدوده و حریم شهر را نشان می‌دهد.

احصاء مهمترین مسائل و چالش‌های حکمروایی در کلان‌شهر تهران

پیشینه شکل‌گیری مسائل حکمروایی شهری در کلان‌شهر تهران موضوع حکمروایی شهری به عنوان یک مسئله در ابعاد مختلف آن، همواره از زمان توسعه و گسترش شهر تهران در دوره پهلوی مطرح بوده است؛ به طوری که مؤسسه توسعه بین‌المللی هاروارد نیز در بررسی مسائل و مشکلات شهر تهران در سال ۱۳۵۷ علاوه بر طرح، نبود هماهنگی عملی و نهادینه‌شده بین نهادهای مرتبط با برنامه‌ریزی شهر تهران، بر ناهماهنگی بین بخش‌ها و معاونت‌های مختلف درون شهرداری تهران و نیز تعدد مدیریت‌های شهری تهران اشاره می‌کند و آن را از دلایل اصلی سازمان‌نیافتگی فضایی شهر تهران می‌داند. طبق این بررسی نهایتاً شهر تهران فاقد چارچوب عملی نظام‌مند و هماهنگ برای رویارویی مؤثر با مسائلی که بر شکل سه‌بعدی شهر و عملکردها تأثیر می‌گذارند بوده، بلکه مدیریت شهری تهران فاقد انسجام و هماهنگی با یکدیگر عمل کرده است.

صاحب‌نظران موانع		کمانرودی (۴۸۳۱)	شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۵۸۳۱)	کافمیان و پرهیزکار (۳۸۳۱)	تاجدار و تقوایی (۸۸۳۱)	پورموسوی و رحیم زاده (۷۸۳۱)	آخوندی و دیگران (۶۸۳۱)	کافمیان و میرعابدینی (۵۹۳۱)	عزیزی و دیگران (۱۹۳۱)	میامی و وکیلی (۴۹۳۱)	صراف (۹۷۳۱)	بصیرت و دیگران (۱۹۳۱)	نظریان و رحیمی (۲۹۳۱)	عسکری و همکاران (۶۸۳۱)	فراوانی
۱	تلقى از سازمان‌های خصوصی به‌عنوان نهادهای سودجو														
۲	غلبه عملکرد خدمات‌رسانی بر عملکردهای حکمروایی شهری و مدیریتی														
۲	سکون نهادی و عدم پویایی ساختار شهرداری متناسب با تغییرات محیطی و نیازهای جدید														
۱	نبود چشم‌انداز مشترک مورد اجماع عموم بازیگران														
۲	ناهماهنگی اجرایی و اقدامات غیر هم‌افزای نهادهای ذی‌ربط														
۲	عدم وجود ارتباط مناسب با سطوح منطقه ای و ملی تصمیم‌گیری														
۲	تشتت و موازی کاری در امور سیاست‌گذاری														
۱	وجود عناصر ساختاری خارج از ضرورت و اداره سازمان در ساختار موجود														
۱	توزیع ناهمگون وظایف مدیریتی بین نهادهای مختلف														
۱	فقدان الگوی مورد توافق عام برای اداره مناطق کلان‌شهری در سطح جهان														
۱	فقدان تعریف روشن از روابط و تعامل فیما بین نهادها														
۲	بی‌توجهی به روندهای جهانی و نقش کلان‌شهرها در توسعه ملی														
۱	تمرکز مدیریت شهری بر طرح‌های کالبدی														
۱	فقدان مکانیسم‌های رسمی برای نظارت و کنترل از سوی مراجع اجتماعی و اقتصادی														
۱	عدم انسجام و فقدان نظم حقوقی در قوانین و مقررات مربوط به کنترل و هدایت توسعه شهری														
۲	رقابت قدرت‌های سیاسی سطح ملی در شورا و مدیریت شهری														
۱	وجود هم‌زمان نهادهای انتخابی و انتصابی														
۳	ضعف مکانیسم‌های مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اجرا														
۳	نبود منابع درآمدی پایدار و کسب درآمد ناپایدار و رانتی برای تأمین خدمات شهری														

جدول ۴- مهمترین موانع حکمروایی شهری بر اساس پژوهش‌های انجام‌شده

اولویت	ابعاد	ردیف
اولویت اول	اثر بخشی و کارایی	۱
اولویت دوم	شفافیت	۲
اولویت سوم	پاسخگویی	۳
اولویت چهارم	مشارکت	۴
اولویت پنجم	حاکمیت قانون	۵
اولویت ششم	برابری	۶
اولویت هفتم	وفاق محوری	۷
اولویت هشتم	تفکر استراتژیک	۸
اولویت نهم	انعطاف پذیری	۹

جدول ۵- اولویت بندی ابعاد حکمروایی شهری برای سنجش وضعیت شهرداری تهران (مأخذ: حکمروایی، محمدحسین شریف زادگان (۱۵۶)

ولی توسعه مدیریت شهر تهران و ارتقاء اثر بخشی و کارایی آن همواره به واسطه عوامل متعدد حکمروایی که در ادامه به آن اشاره خواهیم کرد، با چالش مواجه بوده است.

امروزه به واسطه بی توجهی به مقوله حکمروایی در عرصه شهرها، شاهد هدر رفت بخش زیادی از سرمایه انسانی و توان مالی نهاد شهرداری هستیم؛ به نحوی که همه ساله در کلان شهر تهران، بخش عمده ای از هزینه های جاری به دلیل نبود حکمروایی شهری، صورت یافته است.

وجود تعدد نهادی اعم از سازمان ها، شرکت های دولتی یا عمومی، ضعف شفافیت، گسترش فساد، ضعف قوانین، نبود مدیریت یکپارچه، انحراف سازمان از وظایف و ... همه از مسائل حکمروایی هستند که باید مورد بررسی قرار گیرد.

در ادامه برای سنجش وضعیت حکمروایی شهر تهران که با مرور

و فرهنگی، توجه و تأکید بر برنامه ریزی بلندمدت، ایجاد استقلال مالی شهرداری، تأسیس واحدهای زنجیره ای بزرگ تجاری ادامه یافت. این تحولات به شدت تحت تأثیر برنامه های دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، قرار داشته است، به طوری که بالاترین توان مدیریتی، برنامه ریزی، فنی و اجرائی شهرداری ها و سوق دادن شهرداری ها به سمت خود کفایی مالی متأثر از ایجاد شوراهای اسلامی شهر است که فلسفه وجودی آن، حرکت در جهت واگذاری اداره امور شهرها به مدیریت های انتخابی است که به توسعه اختیارات، وظایف و تقویت نقش سازمان های محلی (شهرداری ها) منجر شده است (کمانرودی، ۱۳۸۴).

در همه سال های بعد تلاش شده است تا با بازنگری در خط مشی های اساسی و سیاست ها، قوانین، مقررات و تشکیلات اداره شهر تهران، پایه ریزی های لازم برای برقراری نظام نوین مدیریت شهری انجام شود

مسائل	ردیف
مشارکت پایین	۱
نبود شفافیت	۲
فقدان پاسخگویی	۳
پایین بودن اثر بخشی	۴
نبود مدیریت یکپارچه	۵
بودجه و درآمد ناپایدار	۶
انحراف سازمان از وظایف اصلی	۷

جدول ۶- فهرست چالش ها و مسائل عمومی کلان شهر تهران در حوزه حکمروایی (خروجی کارگروه حکمروایی)
مأخذ: نتایج و خروجی کارگروه حکمروایی

عوامل حکمروایی	فراوانی	امتیاز	امتیاز نهایی	نام کمیته مساله
انحراف سازمان از وظایف	۳	۱+۱+۱	۳	کمیته حمل و نقل
نبود مدیریت یکپارچه	۳	۳+۳+۳	۹	کمیته حمل و نقل
ضعف پاسخگویی	۲	۱+۲	۳	کمیته حمل و نقل
ضعف مسئولیت‌پذیری	۱	۲	۲	کمیته حمل و نقل
ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی	۲	۳+۳	۶	کمیته حمل و نقل
پایین‌بودن اثربخشی	۱	۱	۱	کمیته حمل و نقل
ضعف هماهنگی نهادی	۲	۱+۳	۴	کمیته حمل و نقل
نبود شفافیت	۱	۲	۲	کمیته حمل و نقل
ضعف پایبندی به قانون و قانون‌گرایی	۱	۱	۱	کمیته حمل و نقل
ضعف قانونی	۱	۱	۱	کمیته حمل و نقل

جدول ۷- عوامل حکمروایی شهری در موضوع حمل و نقل

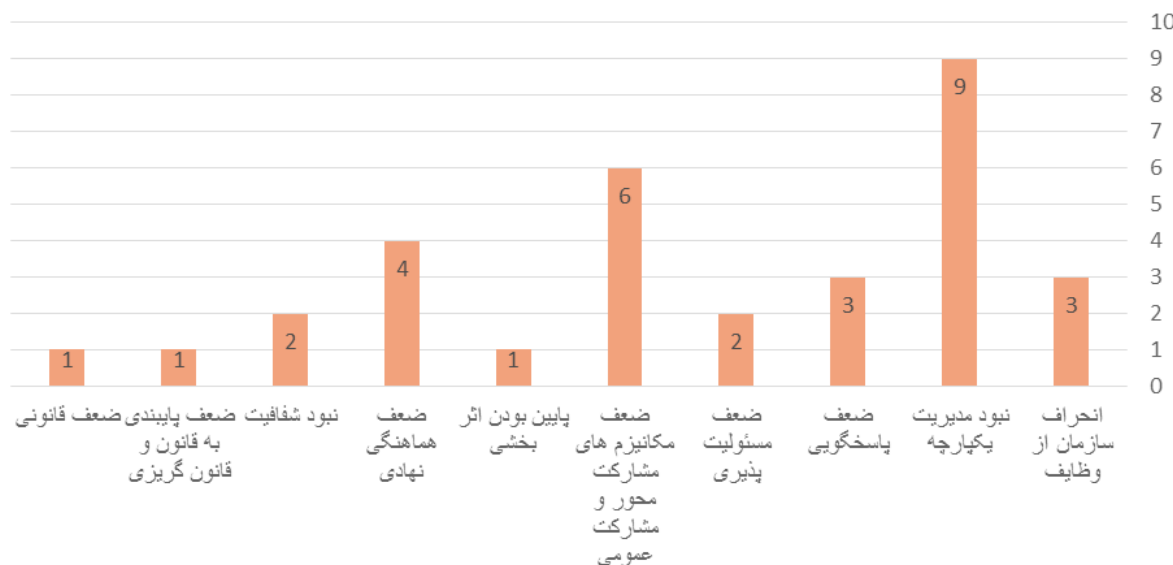
الف- ابعاد و اولویت‌بندی مسائل حکمروایی شهری کلان‌شهر تهران بر اساس مرور و تحلیل محتوای ۱۵ اثر پژوهشی مرور پژوهش‌های انجام‌شده درباره مسائل حکمروایی کلان‌شهر تهران و تحلیل محتوای ۱۵ اثر پژوهشی صاحب‌نظران این حوزه، منجر به شناسایی ۴۰ چالش اصلی در این حیطه شد. ابتدا ۴۰ چالش

و تحلیل محتوای ۱۵ اثر پژوهشی انجام شده، استفاده از یافته‌های پژوهشی مطالعات شریف‌زادگان و همکاران، خروجی نشست‌های کارگروه حکمروایی شهری و خروجی نشست‌های کمیته حکمروایی با کمیته‌های پنج‌گانه برنامه سوم، تلاش شده است که مسائل حکمروایی کلان‌شهر تهران احصاء و اولویت‌بندی شود.

جدول ۸- عوامل حکمروایی شهری در موضوع ایمنی، امنیت و مدیریت بحران

عوامل حکمروایی	فراوانی	امتیاز	امتیاز نهایی	نام کمیته مساله
پایین‌بودن اثربخشی	۲	۲+۱	۳	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
ضعف هماهنگی نهادی	۴	۳+۳+۳+۳	۱۲	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
ضعف قانونی	۵	۲+۳+۳+۳+۲	۱۳	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
نبود مدیریت یکپارچه	۵	۳+۳+۳+۳+۳	۱۵	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
ضعف پاسخگویی	۱	۱	۱	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
ضعف مسئولیت‌پذیری	۱	۲	۲	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
نبود شفافیت	۳	۲+۱+۳	۶	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
انحراف سازمان از وظایف	۱	۲	۲	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران
ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی	۳	۳+۱+۱	۵	ایمنی، امنیت و مدیریت بحران

نمودار ۳- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی در موضوع حمل و نقل



مقیاس زمانی وقوع اثر و اینکه آیا در طراحی‌ها، اثرات در نظر گرفته شده است یا خیر. از محاسن ماتریس آیکولد، بیان ویژگی‌های هر اثر بر پارامترهاست، به طوری که علامت‌ها و اعداد استفاده شده در این ماتریس، وضعیت و خصوصیات اثر را شرح می‌دهد. این ماتریس چندین سطر و ستون دارد. ستون‌های این ماتریس به شاخص‌های اولیه و سطرهای آن به ویژگی‌های شاخص‌های ثانویه مربوط می‌شود. جدول فوق نیز به آن ویژگی‌ها اشاره دارد.

ج- ابعاد و اولویت‌بندی مسائل حکمروایی شهری کلان شهر تهران بر اساس خروجی نشست‌های کارگروه حکمروایی شهری

تشکیل کارگروه‌های تخصصی در آغاز فرایند برنامه سوم توسعه شهر تهران به منظور بهره‌گیری وسیع از نظرات و راهکارهای نخبگان، صاحب‌نظران و فرهیختگان برای تدوین برنامه یکی از منابع مهم برای احصاء وضع موجود و ارائه راهکارهای اساسی در برنامه سوم توسعه است. کارگروه حکمروایی شهری نیز به همین منظور تشکیل و با بهره‌گیری از استادان صاحب‌نظر در این حیطه با برگزاری دو جلسه هم‌اندیشی و همچنین ارائه مکتوب نظرات صاحب‌نظران منجر شد. حضور بیش از ۲۰ نفر از استادان و صاحب‌نظران این حیطه در تاریخ‌های ۹۶/۸/۸ و ۹۶/۸/۱ در محل معاونت برنامه‌ریزی، ورودی مهمی برای شناخت مسائل و بررسی شاخص‌های ارزیابی حکمروایی شهر تهران است. جدول ذیل فهرست چالش‌های احصاء شده و نتیجه خروجی کارگروه حکمروایی شهر تهران است.

د- ابعاد و اولویت‌بندی مسائل حکمروایی شهری کلان شهر تهران بر اساس موضوعات کلیدی مرتبط با برنامه پنج‌ساله سوم

در کنار سنجشی که از وضعیت حکمروایی شهر تهران با استفاده از یافته‌های پژوهش‌های انجام شده (۱۵ اثر پژوهشی و پژوهش شریف‌زادگان) و نظرات کارشناسان کارگروه حکمروایی شهری انجام شد، این ضرورت وجود داشت تا به صورت موضوعی نیز سنجشی از وضعیت عوامل حکمروایی شهری در حوزه‌های حمل و نقل، ایمنی، امنیت و مدیریت بحران، فضای-کالبدی، شهرسازی و معماری،

اصلی مرتبط با حکمروایی کلان‌شهر تهران شناسایی و فراوانی اشاره به موانع، در پژوهش‌ها محاسبه شد. بررسی فراوانی موانع حکمروایی کلان‌شهر تهران نشان می‌دهد که سه عامل واگرایی و تفرق ساختار اداری و اجرائی (تفرق عملکردی و تفرق فضایی)، کم‌توجهی به نهادهای عمومی و مدنی و غلبه قدرت نهادهای دولتی و عمومی بر ذی‌نفعان و نهادهای مدنی بیشترین فراوانی را در پژوهش‌های پیشین داشته‌اند. جدول زیر ۴۰ چالش اصلی در زمینه حکمروایی شهری در مطالعات را نشان می‌دهد.

ب- ابعاد و اولویت‌بندی مسائل حکمروایی شهری کلان شهر تهران بر اساس پژوهش شریف‌زادگان و همکاران

بر اساس مدل‌های طراحی شده، نظرسنجی‌ها و پژوهش‌های انجام شده، اولویت‌های ابعاد حکمروایی شهری برای سنجش وضعیت شهرداری تهران مشخص شده است (محمدحسین شریف‌زادگان حکمروایی ۱۳۹۴). نحوه اولویت‌بندی بر اساس آنچه مدنظر برنامه توسعه سازمان ملل متحد و پژوهش‌های انجام شده و با استفاده از روش دلفی و شاخص‌های ترکیبی صورت گرفته است.

بر این اساس چنانچه در جدول زیر نیز مشاهده می‌شود، سه بعد اثربخشی و کارایی، شفافیت و پاسخگویی در مدیریت شهر تهران به ترتیب دارای اولویت و اهمیت بیشتری معرفی شده‌اند (محمدحسین شریف‌زادگان، حکمروایی ۱۳۹۴).

این ابعاد به منزله نخستین گام در بازتعریف شاخص‌های حکمروایی شهری است. در این پژوهش برای تعیین اولویت‌بندی ابعاد در نظر گرفته شده از روش دلفی استفاده شده است. بر اساس آن، اولویت‌های شهر تهران در مسئله حکمروایی شهری در جدول زیر آورده شده است.

در این پژوهش برای رتبه‌بندی و وزن‌دهی شاخص‌های حکمروایی شهری از روش آیکولد استفاده شده است. ماتریس آیکولد، ماتریس جامع برای استفاده در ارزیابی روابط کمی و کیفی شاخص‌های مختلف است. سیستم علامت‌گذاری برای هر یک از خانه‌های ماتریس شامل نشانه‌هایی به این قرار است: مفید یا مضر بودن اثر، احتمال وقوع اثر،



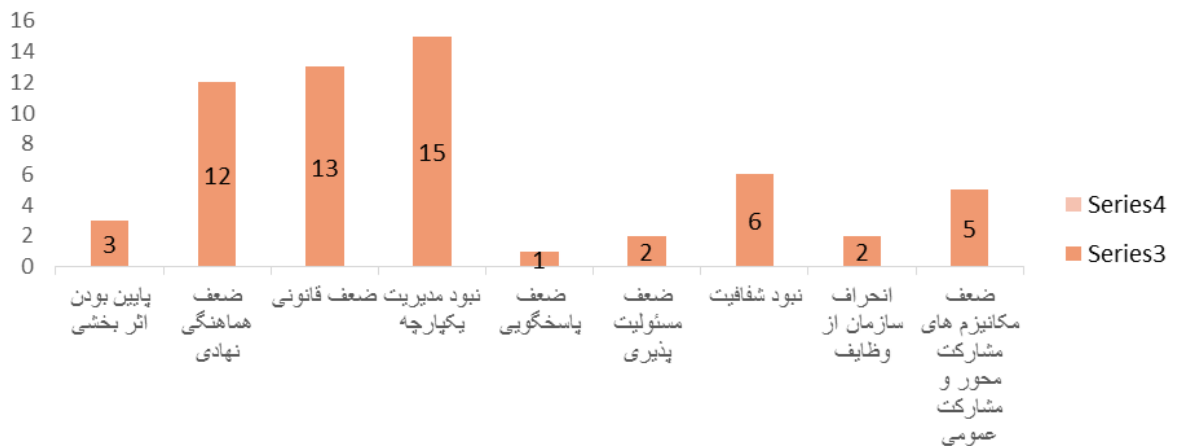
عوامل حکمروایی	فراوانی	امتیاز	امتیاز نهایی	نام کمیته مسئله
ضعف قانونی	۸	۳+۲+۲+۱+۱+۲+۲+۳	۶۱	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
ضعف هماهنگی نهادی	۸	۳+۲+۳+۲+۲+۳+۲+۳	۰۲	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی	۶	۲+۳+۳+۳+۲+۲	۵۱	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
ضعف مسئولیت‌پذیری	۵	۲+۱+۲+۱+۱	۷	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
انحراف سازمان از وظایف	۱	۲	۲	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
ضعف پایبندی به قانون و قانون‌گریزی	۳	۲+۲+۲	۶	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
نبود مدیریت یکپارچه	۲	۳+۲	۵	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
پایین‌بودن اثربخشی	۲	۱+۱	۲	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
بی‌عدالتی در دسترسی	۲	۳+۳	۶	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری
نبود شفافیت	۳	۱+۲+۲	۵	فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری

جدول ۸- عوامل حکمروایی شهری در موضوع فضایی-کالبدی، شهرسازی و معماری

الف- موضوع حمل‌ونقل:
فراوانی و درجه اهمیت عوامل استخراج‌شده حکمروایی شهری در نشست با کمیته حمل‌ونقل به شرح جدول زیر است.
بر اساس داده‌های موجود، شاخص نبود مدیریت یکپارچه با فراوانی سه و درجه اهمیت ۹ در رأس عوامل مؤثر در شکل‌گیری مسائل حوزه حمل‌ونقل قرار گرفته است. ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی به همراه ضعف هماهنگی نهادی در درجه‌های بعدی

اجتماعی- فرهنگی، محیط زیست و خدمات شهری با استناد به شاخص‌های ۱۰ گانه متغیر حکمروایی شهری، انجام شود.
شیوه احصاء عوامل مذکور به این شکل بود که در یک نشست دوجانبه، کمیته‌های پنج‌گانه‌ای که حول محور موضوعات فوق شکل گرفته بودند، از وضعیت مسائل‌شان گزارشی ارائه کردند که با هم‌اندیشی عوامل حکمروایی شهری هر موضوع استخراج و بر اساس اولویت، فراوانی و درجه اهمیت نمره‌گذاری شد که خروجی آن برای هر کمیته به شرح ذیل است:

نمودار ۴- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی شهری در موضوع ایمنی، امنیت و مدیریت بحران



عوامل حکمروایی	فراوانی	امتیاز	امتیاز نهایی	نام کمیته مسئله
بی‌عدالتی در دسترسی	۴	۲+۲+۳+۳	۵	اجتماعی و فرهنگی
ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی	۷	۳+۳+۳+۳+۳+۳+۳	۱۲	اجتماعی و فرهنگی
انحراف سازمان از وظایف	۲	۱+۱	۲	اجتماعی و فرهنگی
ضعف مسئولیت‌پذیری	۲	۲+۱	۳	اجتماعی و فرهنگی
ضعف هماهنگی نهادی	۵	۳+۲+۳+۳+۲	۳۱	اجتماعی و فرهنگی
نبود شفافیت	۴	۳+۳+۳+۳	۲۱	اجتماعی و فرهنگی
ضعف پاسخگویی	۴	۲+۲+۲+۳	۹	اجتماعی و فرهنگی
پایین بودن اثربخشی	۴	۲+۱+۲+۱	۶	اجتماعی و فرهنگی
ضعف قانونی	۱	۲	۲	اجتماعی و فرهنگی
نبود مدیریت یکپارچه	۱	۳	۳	اجتماعی و فرهنگی

جدول ۹- عوامل حکمروایی شهری در موضوع اجتماعی و فرهنگی

ج- موضوع فضایی- کالبدی، شهرسازی و معماری:
فراوانی و درجه اهمیت عوامل استخراج‌شده حکمروایی شهری در نشست با کمیته فضایی- کالبدی، شهرسازی و معماری به شرح جدول زیر است. عوامل مهم حکمروایی شهری در حوزه فضایی- کالبدی، شهرسازی و معماری به ترتیب اهمیت شامل ضعف هماهنگی نهادی، ضعف قانونی و ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی است. وجود سازمان‌های متعدد و متولی در کنار ضعف قانون‌گذاری برای ایجاد قوانین جامع، پویا و همخوان، سبب شکل‌گیری مسائل و مشکلات متعددی در حوزه فوق شده است؛ که در کنار بی‌توجهی به مشارکت شهروندان شاهد شکل‌گیری معضلاتی مانند مسئولیت‌پذیری ضعیف، ضعف پایبندی به قانون، ایجاد بی‌عدالتی در دسترسی، نبود شفافیت، شکل‌گیری مدیریت جزیره‌ای، پایین بودن اثربخشی و انحراف سازمان از وظایفش هستیم.

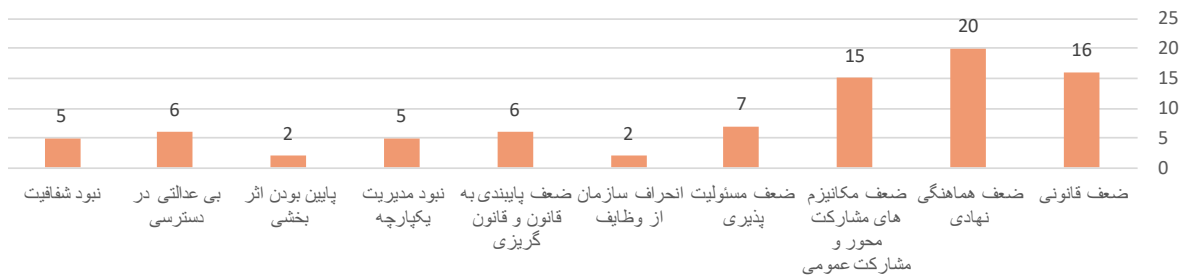
د- موضوع اجتماعی و فرهنگی:
فراوانی و درجه اهمیت عوامل استخراج‌شده حکمروایی شهری در نشست با کمیته اجتماعی و فرهنگی به شرح جدول زیر است. بیشترین فراوانی عوامل حکمروایی شهری در حوزه مسائل اجتماعی و فرهنگی در اختیار عامل ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی است؛ از این رو سهم مشارکت‌های مردمی در حوزه مسائل اجتماعی و فرهنگی نادیده گرفته شده، در حالی که اهمیت بسیاری

عوامل دارای اهمیت قرار می‌گیرند. غلبه اهمیت این عوامل بر دیگر عوامل حکمروایی شهری، نشان‌دهنده این است که مسائل حوزه حمل‌ونقل به صورت مستقیم از وجود متولیان متعدد و ناهماهنگ و ضعف مشارکت شهروندان تأثیر پذیرفته است. هرچند در درجه‌های بعد شاهد پرتنگ‌تر بودن عوامل «ضعف پاسخگویی، انحراف سازمان از وظایف و نبود شفافیت» نسبت به عوامل «پایین بودن اثربخشی، ضعف پایبندی به قانون و ضعف قانونی» هستیم.

ب- موضوع ایمنی، امنیت و مدیریت بحران:

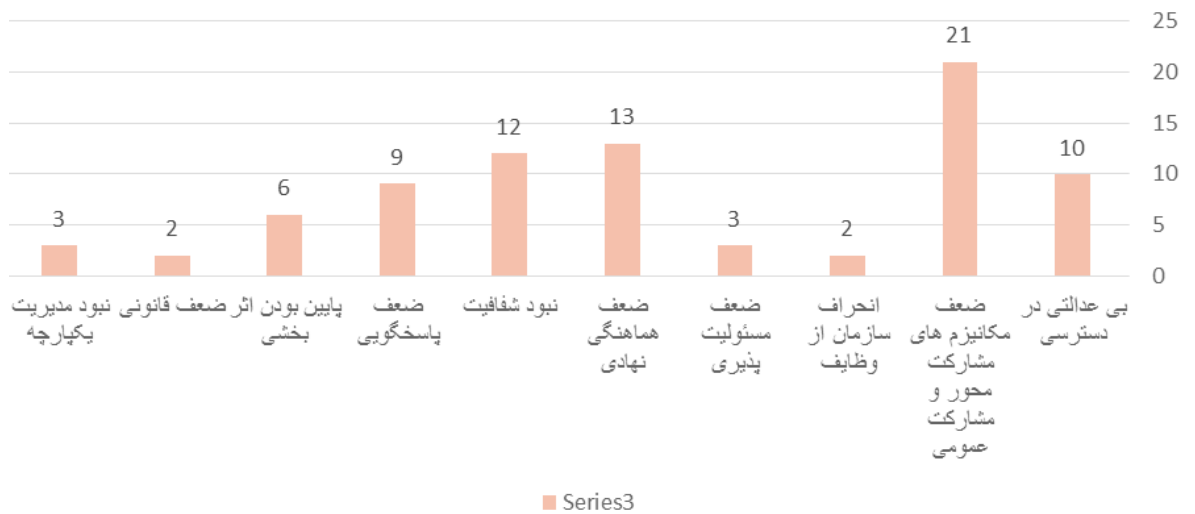
فراوانی و درجه اهمیت عوامل استخراج‌شده حکمروایی شهری در نشست با کمیته ایمنی، امنیت و مدیریت بحران به شرح جدول زیر است. یافته‌های نمودار فوق‌گویی این است که نبود مدیریت یکپارچه در رأس عوامل مؤثر بر شکل‌گیری مسائل در حوزه ایمنی، امنیت و مدیریت بحران است. به ترتیب ضعف قانونی و ضعف هماهنگی نهادی نیز در رتبه‌های بعدی قرار دارد. فراوانی عوامل و درجه اهمیت آن گویای این است که از منظر حکمروایی شهری در حوزه ایمنی، امنیت و مدیریت بحران شاهد تفرق و تعدد نهادی و ضعف قانون هستیم به نحوی که در مواقع بحران توان واکنش سریع و به‌موقع را از مدیریت شهری سلب می‌کند. این ناتوانی به نبود شفافیت منجر شده و در کنار ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور، پایین‌ودن اثربخشی سازمانی، ضعف مسئولیت‌پذیری، انحراف سازمان از وظایف و ضعف پاسخگویی را شکل داده است.

نمودار ۵- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی در موضوع فضایی- کالبدی، شهرسازی و معماری



نمودار ۶- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی شهری در موضوع اجتماعی و فرهنگی

فراوانی و درجه اهمیت عوامل استخراج شده حکمروایی در نشست با کمیته اجتماعی و فرهنگی



در حوزه مسائل محیط زیست و خدمات شهری، مهمترین عوامل حکمروایی شهری به ترتیب اولویت شامل ضعف هماهنگی نهادی، ضعف مکانیزم‌های مشارکت محور، نبود شفافیت و ضعف پایبندی به قانون و قانون‌گریزی است که گویای غلبه تعدد نهادی، بی‌توجهی به مشارکت شهروندان و قانون‌گریزی در پس نبود شفافیت است؛ در نتیجه شاهد شکل‌گیری عواملی همچون نبود مدیریت یکپارچه، پایین بودن اثربخشی و انحراف سازمان از وظایف قانونی‌اش هستیم که همگی به نحوی متأثر از ضعف قانونی‌اند.

دارد. در درجه‌های بعدی، ضعف هماهنگی نهادی، نبود شفافیت، بی‌عدالتی در دسترسی، پایین بودن اثربخشی و ضعف پاسخگویی، اهمیت بیشتری نسبت به عواملی مانند ضعف مسئولیت‌پذیری، نبود مدیریت یکپارچه، ضعف قانونی و انحراف سازمان از وظایفش دارد.

۵- موضوع محیط زیست و خدمات شهری:

فراوانی و درجه اهمیت عوامل استخراج شده کمیته حکمروایی شهری با کمیته محیط زیست در نشست دوجانبه به شرح جدول زیر است.

عوامل حکمروایی	فراوانی	امتیاز	امتیاز نهایی	نام کمیته مسئله
انحراف سازمان از وظایف	۳	۲+۱+۳	۶	محیط زیست و خدمات شهری
ضعف قانونی	۶	۱+۱+۳+۱+۱+۱	۸	محیط زیست و خدمات شهری
ضعف مسئولیت‌پذیری	۵	۲+۲+۲+۲+۱	۹	محیط زیست و خدمات شهری
پایین بودن اثربخشی	۶	۲+۱+۲+۲+۱+۲	۱۰	محیط زیست و خدمات شهری
نبود مدیریت یکپارچه	۴	۳+۳+۳+۳	۱۲	محیط زیست و خدمات شهری
نبود شفافیت	۸	۲+۲+۲+۲+۲+۳+۱+۱	۱۵	محیط زیست و خدمات شهری
ضعف پایبندی به قانون و قانون‌گریزی	۶	۳+۲+۳+۳+۳+۱	۱۵	محیط زیست و خدمات شهری
ضعف مکانیزم‌های مشارکت محور و مشارکت عمومی	۸	۲+۳+۲+۲+۳+۲+۱+۲	۱۷	محیط زیست و خدمات شهری
ضعف هماهنگی نهادی	۹	۳+۳+۳+۲+۲+۱+۳+۳+۳	۲۲	محیط زیست و خدمات شهری

جدول ۱۰- عوامل حکمروایی شهری در موضوع محیط زیست و خدمات شهری

نمودار ۷- فراوانی و اهمیت عوامل حکمروایی شهری در موضوع محیط زیست و خدمات شهری



دخیل در امور شهری است که در غیاب قوانین کارآمد و جامع، مانع اداره کارآمد شهر هستند. دومین مسئله بااهمیت حکمروایی شهر تهران، ضعف مکانیزم های مشارکت محور و مشارکت عمومی است. با توجه به اینکه در همه سال های گذشته تلاش شده که بستر مشارکت های مردمی با شکل گیری نهاد شورا و شورایی ها تقویت شود، ولی در عمل، در غیاب سازوکار اصولی مشارکت همچون نبود احزاب، ضعف اعتماد عمومی و نبود شفافیت، شاهد غلبه ساختارها بر مکانیزم های مشارکت مردم هستیم و نتیجه آن بی انگیزی مردم از مشارکت و نارضایتی از عملکرد شهرداری است. سومین مسئله مهم حکمروایی شهر تهران، ضعف قانونی است. قوانین بسیاری در زمینه مسائل شهر تهران و نحوه و کیفیت اداره آن وجود دارد، ولی عملاً با گذشت زمان برخی از این قوانین نیاز به تغییر، اصلاح و جایگزینی دارند. چهارمین مسئله بااهمیت، نبود مدیریت یکپارچه است. در شهر تهران علاوه بر ضعف هماهنگی نهادی، شاهد تعدد نهادهای دخیل در امور شهر نیز هستیم که با کمترین هماهنگی عملاً برای شهر هزینه های فراوانی بر جای می گذارند؛ اینکه این سازمان ها در قالب یک مدیریت واحد قرار بگیرند، خواسته ای است که چندین سال در اشکال مختلف

یکپارچه سازی مسائل حکمروایی شهری بر اساس شاخص های بین المللی

در این پژوهش تلاش شد احصاء چالش ها و مسائل حکمروایی کلان شهر تهران، به گونه ای باشد که دامنه آن شامل تحقیقات و پژوهش های انجام شده و نظرات کارشناسان و متخصصان باشد تا هم از یافته های تحقیقات انجام شده استفاده شود و هم نظرات نخبگان و کارشناسان در نتیجه کار دخیل باشد. خروجی این مرحله، احصاء بیش از ۶۰ مسئله حکمروایی در کلان شهر تهران بود که سعی شد با یکپارچه سازی آن بر اساس شاخص های بین المللی، نمودار اهمیت آن با توجه به تعداد فراوانی ذکر شده ترسیم شود. در این شیوه این امکان وجود داشت که هر مسئله به یک یا چند شاخص بین المللی اشاره داشته باشد؛ بنابراین برای از قلم نیفتادن اهمیت هر مسئله و هر شاخص، به این نکته توجه شد تا فراوانی مسائل استاندارد شده دقیق تر احصاء شود.

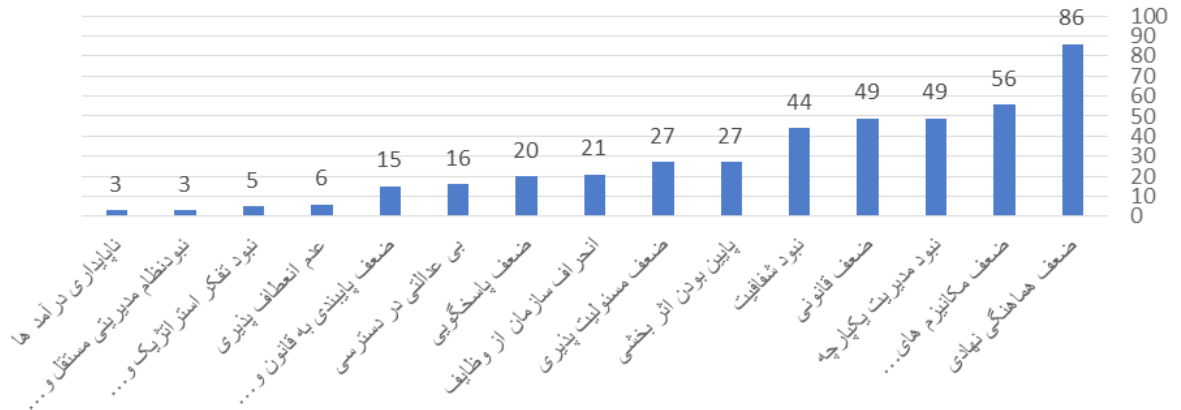
چنان که از نمودار فراوانی مسائل حکمروایی شهر تهران بر می آید، می توان اذعان کرد که ضعف هماهنگی نهادی مهم ترین مسئله حکمروایی کلان شهر تهران است. این امر به واسطه تعدد نهادهای



ردیف	عنوان مسئله	فراوانی
۶۸	ضعف هماهنگی نهادی	۱۷
۶۵	ضعف مکانیزم های مشارکت محور و مشارکت عمومی	۱۵
۹۴	نبود مدیریت یکپارچه	۱۲
۹۴	ضعف قانونی	۸
۴۴	نبود شفافیت	۱۵
۷۲	پایین بودن اثر بخشی	۱۰
۷۲	ضعف مسئولیت پذیری	۹
۱۲	انحراف سازمان از وظایف	۶
۵۲	ضعف پاسخگویی	۱۵
۶۱	بی عدالتی در دسترسی	۱۵
۵۱	ضعف پایبندی به قانون و قانون گریزی	۱۵
۶	عدم انعطاف پذیری	۱۵
۵	نبود تفکر استراتژیک و آینده نگر	۱۵
۳	نبود نظام مدیریتی مستقل و متمایز برای منطقه کلان شهری تهران	۱۵
۳	ناپایداری درآمدها	۱۵

جدول ۱۰- یکپارچه سازی مسائل حکمروایی شهر تهران بر اساس شاخص های بین المللی

فراوانی



متشکل شدن جهت مبادرت به اقدامات جمعی به منظور یافتن راه حل برای مسائل مبتلا به خود، به نظر می‌رسد افزایش مشارکت شهروندان نیازمند طراحی چارچوبی برای حساس‌سازی و اعتمادسازی حول موضوعاتی است که گروه‌های مختلف شهروندان در آن موضوعات بیشتر ذی‌نفع به حساب می‌آیند. قدم نخست در این راه شناسایی گروه‌های ذی‌نفع در سطح محلات و اتصال آنها به یکدیگر برای ترغیب آنها به گفت‌وگو و همفکری حول مسائلشان است. امروزه با وجود بانک‌های داده متعدد و متنوع، شناسایی و دسترسی به ذی‌نفعان در حوزه‌ها و مناطق گوناگون امری میسر است. از سوی دیگر این اعتمادسازی و شناساندن منافع حاصل از اقدام جمعی و تعریف بازی‌های برد-برد برای ذی‌نفعان یک مسئله شهری، در وهله نخست باید توسط تسهیل‌گران شهری در نشست‌های مختلف با این ذی‌نفعان انجام شود. همچنین این تسهیل‌گران شهری برای حساس‌سازی ذی‌نفعان - که ممکن است در مناطق مختلف پراکنده و از یکدیگر بی‌خبر باشند- و بسترسازی گفت‌وگوی میان آنها و به اشتراک گذاشتن تجارب موفق‌شان در حل یک مسئله در سطح محله یا منطقه خود، می‌توانند از ابزارهای نوین مانند شبکه‌های مجازی بهره‌گیرند. به هر حال تمام این اقدامات که می‌تواند فتح بایی برای افزایش مشارکت شهروندان در شناسایی مسئله و ارائه راهکار و تصمیم‌گیری باشد، نیازمند به رسمیت‌شناختن این سازوکار در برنامه‌های شهرداری و برنامه‌ریزی چندمرحله‌ای برای اجرائی شدن آن است. ضعف‌های قانونی و حقوقی برای تعریف و تدقیق جایگاه شورایی‌ها و بهره‌گیری صحیح از سراهای محله که پتانسیل‌های مهمی در جذب مشارکت مردم در امور مربوطه است، متأسفانه نه تنها باعث شده این نهادها به اهداف خود دست پیدا نکنند، بلکه گاهی به اعتماد عمومی نیز ضربه زده و در کمترین حالت به نهادهایی بی‌تأثیر تبدیل شوند. نبود مکانیزم‌های مشروعیت‌بخش و راهبردهای صحیح برای بهره‌گیری از پتانسیل سازمان‌های مردم‌نهاد از نمونه‌های مهمی هستند که می‌توان با رویکردی صحیح به آنها، در جذب مشارکت مردم در اداره شهر بهره‌گرفت.

نبود شفافیت:

شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان برای همه است. همچنین شفافیت را می‌توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست. آنچه در مقوله شفافیت در اداره شهر اهمیت دارد، آگاهی شهروندان از منابع

مطرح شده است. پنجمین مسئله مهم حکمروایی، نبود شفافیت است. مهمترین خروجی این مسئله، گسترش فساد و ازبین‌رفتن سرمایه‌های مادی و اجتماعی جامعه همچون اعتماد و مشارکت است. مسائل مهم بعد نیز شامل پایین بودن اثربخشی و ضعف مسئولیت‌پذیری است که در یک درجه اهمیت قرار دارند و به نظر می‌رسد همبستگی مثبت نیز دارند. زمانی که در یک سیستم نظارت کافی وجود نداشته باشد، بالطبع مسئولیت‌پذیری کارکنان و اثربخشی سازمان به‌طور همبسته افول پیدا می‌کند و به ایجاد مشکلات و مسائل بعدی مانند انحراف سازمان از وظایفش دامن می‌زند که خروجی آن فعالیت شهرداری و هزینه‌کردش در مسیری غیر از وظایف و مسئولیت‌های ذاتی سازمان است و بستر قانون‌گریزی و بی‌تعهدی در آن مجموعه مدیریت شهری ایجاد می‌کند. بر اساس نمودار، مسائل دیگر مانند عدم انعطاف‌پذیری، نبود تفکر استراتژیک و آینده‌نگر، نبود نظام مدیریتی مستقل و متمایز برای منطقه کلان‌شهری تهران و ناپایداری درآمدها هرچند فراوانی کمتری نسبت به بقیه شاخص‌ها دارند، ولی دارای اهمیت فراوانی هستند که نباید به آن بی‌توجهی کرد. در ادامه برای کمک به حل مسائل حکمروایی شهر تهران، مهمترین این مسائل را مورد تبیین قرار گرفته تا بتوان با استفاده از آن، راهبردها و راه‌حل‌های لازم را استخراج کرد.

تبیین مهمترین مسائل حکمروایی کلان شهر تهران

ضعف مکانیزم‌های مشارکت محور و مشارکت عمومی و محله‌گرایی میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های حکمروایی به شمار می‌رود. افزایش مشارکت شهروندان در اداره شهر از شعارهای نامزدهای نمایندگی شوراها در دوره‌های مختلف انتخاباتی بوده است؛ اما سازوکارهای پیش‌بینی شده برای بسترسازی به منظور تحقق این امر مانند تشکیل شورایی‌ها، نتوانسته اثرگذاری محسوسی در این راستا بگذارد و گاه به بیراهه رفته است. عدم وجود بسترهای قانونی برای رسمی‌شدن یا به رسمیت شناخته‌شدن شورایی‌ها و عدم شناخت و تعریف دقیق از وظایف و مسئولیت شورایی‌ها، سراهای محله، مدیریت محلی و... نه تنها راهگشا نبوده، بلکه گاهی خود منجر به تضعیف اعتماد شهروندان و ایجاد انحراف و بستری برای تولید فساد نیز شده‌اند. در این زمینه باید به اصلاح قوانین حوزه شهری، تعامل با وزارت کشور و مجلس شورای اسلامی برای به رسمیت شناخته‌شدن و البته تدقیق وظایف و مسئولیت‌های شورایی‌ها، سراهای محله و... پرداخت. با توجه به ضعف نهادهای مدنی و رغبت اندک شهروندان در

در آمدی و نحوه هزینه این منابع به صورت شفاف و قابل فهم است. یکی از این منابع شفاف می‌تواند عوارض تعیین شده برای واحدهای مسکونی، تجاری، اداری و... در شهر باشد که از طریق کاداستر شهری به میزان بالایی قابل وصول و پیش‌بینی پذیر است. کاداستر سه مشخصه هر فضا را در شهر تعیین می‌کند: مختصات جغرافیایی یونیک و کاربری (مشخص شده در «طرح جامع» و «طرح تفصیلی») / مالک / میزان عوارضی که باید پرداخت شود. فناوری‌های نوین به‌ویژه پایگاه داده‌های تجمیع و متصل شده دسترسی به این اطلاعات و تحقق این درآمد و برنامه‌ریزی بر اساس آن را برای شهرداری و متولیان مالیات‌ستانی شهری بسیار آسان کرده است. از سوی دیگر دسترسی شهروندان به این اطلاعات با حفظ حریم خصوصی افراد علاوه بر اینکه سبب شفافیت بخشی از درآمد شهرداری برای آنها می‌شود، می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های مختلف آنها حتی در زمینه نوآوری در راه‌اندازی کسب‌وکارشان یاری رساند. همچنین وقتی طرح تفصیلی و طرح جامع با تسهیل فناوری‌های جدید در دسترس و معرض دید همگان قرار گیرد، به شرط آزادی رسانه‌ها، اثر محسوسی بر کاهش تخلفات و پیگیری آنها و جلوگیری از فساد خواهد داشت.

گردش آزاد اطلاعات و دسترسی شهروندان به اطلاعات، شهرداری شیشه‌ای و بهره‌گیری از فن‌آوری‌های نوین در دسترسی به اطلاعات، اعتماد شهروندان و در نتیجه افزایش انسجام اجتماعی و کاهش فساد را به دنبال خواهد داشت.

بر اساس پژوهش‌های انجام شده به ترتیب مهم‌ترین اشکال رواج فساد در شهرداری تهران عبارت‌اند از: ۱- پارتی‌بازی ۲- تبعیض و یکسان اجرا نکردن قانون برای همگان ۳- سوء استفاده از قدرت قانونی و اداری ۴- واگذاری قراردادهای شرکت‌ها و افراد وابسته به مدیران شهرداری ۵- کاستن از کیفیت پیمانکاری‌ها برای کاهش هزینه و سود بیشتر ۶- اعمال نفوذ در واگذاری پیمانکاری‌ها ۷- هدر دادن منابع عمومی و اموال شهرداری ۸- فساد در واگذاری پروژه‌های کلان ۹- حضور دلال‌ها و واسطه‌ها ۱۰- استفاده از اموال عمومی برای مقاصد شخصی ۱۱- تصمیم‌گیری جمعی از مدیران شهرداری برای منافع گروه خودشان ۱۲- دادن و گرفتن رشوه ۱۳- تبانی ناظران و پیمانکاران ۱۴- فساد در دستگاه‌های نظارتی شهرداری ۱۵- فساد در کارپردازی‌ها و تأمین کالا. (عابد جعفری، تدوین سنجش سلامت و فساد اداری در شهرداری تهران ۱۳۹۲). آنچه از انواع فساد یادشده در مباحث و پژوهش‌های انجام شده در شهرداری تهران بر می‌آید، این است که شفافیت و تدقیق قوانین و اعمال آن می‌تواند به گونه‌ای نهادی فساد را کاهش داده و در نتیجه مشارکت شهروندان و اعتماد و انسجام اجتماعی را تقویت کند.

پایین بودن اثربخشی:

کارایی و اثربخشی در مقوله حکمرانی از جمله مباحثی است که با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا کرده است. حرکت بیش از پیش به سمت الکترونیک‌شدن خدمات شهری و سهولت در انجام امور اداری مربوط به شهرداری بدون واسطه علاوه بر اینکه کارایی مدیریت شهری را افزایش می‌دهد، سبب کاهش فساد نیز می‌شود. احصاء خدماتی که هنوز الکترونیک نشده و تعریف پروژه برای الکترونیک کردن آنها از ضروریات است. همچنین حرکت شهرداری به سمت همکاری با نهادها و سازمان‌هایی که در مدیریت شهری دخیل‌اند یا قرار است برخی وظایف آنها به شهرداری محول شود و برای دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری هماهنگی با آنها لازم است، مستلزم دسترسی به بانک‌های داده این نهادها و اتصال آنها به یکدیگر است. بر مبنای این داده‌های

به‌اشتراک گذاشته شده می‌توان به تعریف پروژه‌های مشترک به منظور ارتقای اثربخشی سیاست‌ها در شهر تهران با این دستگاه‌ها پرداخت. به نظر می‌رسد باید در برنامه پنج‌ساله سوم برای اتخاذ راه‌حل‌های سیاستی مسائل شهری به اهمیت مفهوم حکمرانی بیشتر توجه شود و ابعاد مختلف آن مورد تدقیق قرار بگیرد تا در یک فرایند پیوسته، بستر و زیرساخت‌های مدیریتی لازم برای سیاست‌گذاری مناسب مسائل شهری ایجاد شود.

انحراف سازمان از انجام وظایف

بر اساس این معیار حکمرانی شهری، الگوی فعلی کارکردی در شهرداری تهران باعث خروج این سازمان از سازمانی عمومی و مفید برای عامه جامعه به سوی بنگاه‌های اقتصادی است که به خاطر هزینه‌های هنگفت ناشی از شفاف‌نبودن فرایندها و پروژه‌ها، دائماً به فکر افزایش درآمد از راه شهرفروشی است. در حالی که قرار بوده شهرداری به‌عنوان نهادی عمومی، به اموری مشغول شود که بازار و بخش خصوصی قادر به انجام آن نبوده‌اند. نتیجه این انحراف، شکل‌گیری اشکال در تخصیص منابع بودجه‌ای شهر است به گونه‌ای که اولویت‌ها مورد توجه قرار نگرفته‌اند. برای نمونه، بودجه ۱۵/۶ میلیارد ریالی افزایش ایمنی اماکن که از خدمات اصلی شهرداری تهران است و عدم توجه به آن در سال‌های گذشته که منجر به حادثه پلاسکو شد و خسارت هنگفتی به شهر و اقتصاد آن وارد آورد و بودجه ۴۲ میلیارد ریال ستاد سد معبر شهرداری در مقایسه با بودجه ۱۸/۲ میلیارد ریالی ترویج و تکثیر فرهنگ ایثار و شهادت و بودجه ۱۵۱/۷ میلیارد ریال کمک به ساخت و توسعه مساجد و اماکن مذهبی که هیچ‌کدام کارویژه قانونی شهرداری تهران نبوده‌اند، نشان از انحراف جدی سازمان شهرداری تهران از وظایفش بوده است.

در این ۱۲ سال، شهرداری تهران به‌صورت مداوم شعار تبدیل سازمان خدماتی به نهاد اجتماعی را سر داده است که البته در صورت پیاده‌سازی صحیح می‌توانست گامی مهم در اداره شهر تهران تلقی شود. اما متأسفانه این اتفاق نیفتاد و شهرداری روزبه‌روز از انجام وظایف اصلی خود دورتر شده است.

نمونه دیگر این انحراف، در حوزه پسماند است. بر اساس گزارش‌های خود شهرداری فقط ۱۴ درصد از پسماندهای تولیدشده در تهران از مبدأ تفکیک می‌شوند، این در حالی است که معاونت اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران حدود ۱۵۰۰ میلیارد تومان بودجه دارد و به جای اینکه به بهبود فرهنگ شهرنشینی و در این مورد مثلاً تفکیک زباله بپردازد، آن را صرف اموری کرده است که بیشتر جنبه هوادار خری داشته و معلوم نیست چقدر بازدهی دارند.

در حوزه فضای سبز نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد سرانه فضای سبز در کشورهای توسعه‌یافته بین ۲۰ تا ۲۵ متر مربع است، اما در شهر تهران عددی در حدود ۱۵/۵ مترمربع برای هر نفر است. این در حالی است که سرانه فضای سبز موجود نیز از توزیعی بسیار نامتوازن برخوردار است؛ به گونه‌ای که بافت فشرده مسکونی در بخش‌هایی از تهران مانند مناطق ۷، ۱۱، ۱۰ و ۱۷ موجب شده تا این بخش‌ها از سرانه مطلوب برخوردار نباشند و شهرداری هم اهمیتی به ایجاد فضای سبز در این مناطق پرتراکم ندارد. پارک‌های ایجادشده عموماً در مناطق مرفه‌نشین‌اند که این تمایز خود از مصادیق بی‌عدالتی است. در مورد همین پارک‌ها طبق آمار اعلامی معاونت وزارت راه، در دهه گذشته چهار هزار هکتار از باغات تهران که ریه‌های تنفسی شهر بوده‌اند، نابود شده و قسمتی از جای آنها را پارک‌های کوچک و غیر مؤثر در برابر

آلایندها پر کرده است.

بی‌عدالتی در دسترسی

برقراری عدالت در شهری یکی از مباحث جدی پیش‌روی برنامه‌ریزان و مدیران شهری است. از مضامین اصلی عدالت در شهرها، توزیع عادلانه خدمات و امکانات در شهر است. یکی از مهمترین پیامدهای رشد شتابان شهرنشینی در دهه‌های اخیر از هم‌پاشیدگی نظام توزیع مراکز خدماتی شهری بوده که زمینه‌ساز نابرابری شهروندان در برخورداری از این خدمات شده است. بنابراین مهمترین رسالت برنامه‌ریزان و مدیران شهری در این زمینه، تلاش برای دستیابی به آرمان «برابری فرصت‌ها» در دسترسی گروه‌های مختلف جامعه شهری به خدمات عمومی و از بین بردن تضاد در تأمین فرصت‌هاست. تهران کلان‌شهری بزرگ است که در دوره‌های مختلف رشد و توسعه‌ای شتابان و خارج از برنامه داشته است، آماج مهاجرت‌های شدید و پرتعداد و محل اجرای سیاست‌های مختلفی بوده که عمدتاً به وجه توزیع نابرابر منابع و فرصت‌ها بی‌اعتنا بوده‌اند و این مسئله منجر به بی‌عدالتی فضایی شده است. رشد شتابان و روزافزون و خارج از برنامه شهرها، آسیب‌های جدی را متوجه شهرهای بزرگ کرده است، در حالی که ۷۰ درصد مردم دنیا امروزه در شهرها زندگی می‌کنند، اما تجربه آنها از زندگی در شهرها یکسان نیست. فقر، دیگر به‌تهایی مشکل شهرهای بزرگ نیست بلکه «نابرابری فضایی درون‌شهری» مشکلی است که شهرهای امروز با آن درگیرند. نابرابری فضایی درون‌شهری موجب شکل‌گیری جزیره‌های جمعیتی در شهرهای بزرگ می‌شود. این جزیره‌های جمعیتی به مثابه جاذب انواع متفاوتی از سبک زندگی عمل می‌کنند. دوگانه‌شدن شهرها به معنای وجود خط تمایز جدی بین فضاهای شهری از نظر دسترسی به منابع و برخورداری از خدمات شهری است.

سازمان‌دهی فضا، یکی از ابعاد تعیین‌کننده جوامع انسانی و بازتاب وقایع اجتماعی و محل تجلی ارتباطات اجتماعی است. از این رو تجزیه و تحلیل برهم‌کنش بین فضا و اجتماع در فهم «بی‌عدالتی‌های اجتماعی» و چگونگی «تنظیم سیاست‌های برنامه‌ریزی» برای کاهش یا حل آنها ضروری است. برنامه‌ریزان باید در پی حل این مسئله باشند که در الگوی مکان‌یابی خدمات و تسهیلات ایجاد شده و چگونگی توزیع آنها، چه میزان نابرابری به وجود آمده و چه گروه‌هایی بیشتر محروم شده‌اند (داداش‌پور و رستمی، ۱۳۹۰: ۱۷۵).

بی‌عدالتی فضایی، مفهومی چندبعدی و پیچیده است، ولی دو محور برجسته که در تمامی تحقیقات انجام‌شده در این زمینه بحث شده، شامل «بررسی کیفیت زندگی (از دو بعد اجتماعی و کالبدی)» و «چگونگی توزیع فرصت‌ها (دسترسی به زیرساخت‌های اجتماعی، کالبدی و مجازی)» است.

توسعه خارج از برنامه تهران در دوره‌های مختلفی رشد جمعیتی و فضایی خارج از برنامه داشته است، به این معنی شهر نه از نظر کالبدی و نه از نظر خدماتی آمادگی بزرگ‌شدن نداشته اما ناچار جمعیت بیشتری را در خود جا داده و بزرگ‌تر شده است. زیرساخت‌های خدماتی برای میزبانی این حجم از جمعیت و حتی تجارت، آمادگی نداشته‌اند؛ بنابراین سرانه خدمات به اندازه جمعیت ساکن نبوده است. از این رو دسترسی به خدمات در اختیار کسانی قرار گرفته است که دسترسی بیشتری به قدرت یا ثروت داشته‌اند.

سیاست‌های مداخله‌ای در تهران عموماً یا نسبت به این نابرابری بی‌توجه بوده‌اند - به این معنا که آن را بديهی در نظر گرفته‌اند - یا با وجود هدف‌گذاری کاهش نابرابری عملاً در کاهش آن ناموفق بوده است؛ برای مثال به چند نمونه از این مداخلات اشاره خواهیم کرد:

۱- فرهنگ‌سراها: فرهنگ‌سراها در تهران از اوایل دهه ۷۰ شمسی در دستور کار شهرداری تهران قرار گرفت. هدف از ایجاد فرهنگ‌سراها، تخصیص فضاهای فرهنگی به محلات جنوبی و توزیع برابر و عادلانه سرانه فضاهای فرهنگی در شهر بود. نگاه کاملاً کالبدی بدون در نظر گرفتن مشخصه‌های اجتماعی و فرهنگی، یعنی توزیع برابر و نسخه‌پیچی واحد برای همه فضاهای شهری به امید کاهش نابرابری. نگاهی به پیچ و خم فرهنگ‌سراها در ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد که این فضاهای فرهنگی نه تنها تأثیری در کاهش نابرابری نداشته‌اند، بلکه خود تبدیل به مجموعه‌هایی هم‌خوان با بافت‌های میزبان شده‌اند.

۲- سراهای محله: یکی از مهم‌ترین نهادهای مدیریتی شهری در ۱۰ سال گذشته شاید تقسیمات محله‌ای در تهران و تأسیس سراهای محله است؛ رویکردی که از دو جانب قابل تحسین است؛ اول هویت‌بخشیدن به نظام تقسیمات محله‌ای در تهران و دوم نهادسازی در محلات. اما این پروژه نیز به‌رغم اینکه ممکن است توزیع فضایی برابر داشته باشد، نقشی در رفع نابرابری نداشته است. در واقع سرای محلات هم مانند فرهنگ‌سراها بخشی سازگار با بافت میزبان خود شده‌اند، سرای محله‌ای در شمال تهران ساختمانی زیبا و پر نقش و نگار است. سرای محله‌ای در جنوب طبقه زیرزمین شهرداری ناحیه همان محله. علاوه بر اینکه هیچ ساختار حقوقی الزام‌آوری برای نقش‌پذیری محلات و سرای محلات در تصمیم‌سازی‌های شهری وجود ندارد.

۳- رویکردهای مشروعیت‌بخش: به نظر می‌رسد در بخش‌های بزرگی از مجموعه مدیریت شهری، نابرابری درون‌شهری مشروعیت دارد؛ اینکه برخی محلات خدمات بهتر و بیشتر، زیرساخت بهتر و کیفیت زندگی بالاتری داشته باشند. این مشروعیت‌بخشی به نابرابری به‌عنوان مثال محله هرنندی را محل توزیع و مصرف مواد مخدر و تبادل کالای جنسی می‌داند و سعی می‌کند جلوی نفوذ آن را به دیگر محلات شهری بگیرد. در این مشروعیت‌بخشی، برخورداران همواره درخواست خدمات بیشتری دارند؛ خدماتی که به قول ناکس و پینچ از بخش‌های محروم شهر فراهم می‌شوند.

۴- عدم توجه به یکپارچگی، رویکردهای جهادی و حذفی: در سال‌های گذشته تهران همواره شاهد رویکردهای حذفی و اقدامات جهادی برای برطرف کردن چهره فقر، سامان‌دهی به وضعیت آسیب‌دیدگان اجتماعی مانند معتادین، کودکان کار یا متکدیان و دست‌فروشان بوده است. رویکردهای حذفی فقط در پی آن هستند که چهره شهر را از این آسیب‌های اجتماعی «پاک» کنند بدون توجه به سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی که تولیدکننده این آسیب‌ها هستند، فقط موفق می‌شوند آنها را برای مدت محدودی به زیرزمین شهر برانند و همان‌طور که در این سال‌ها نتایج این طرح‌ها نشان داده است، پس از مدتی دوباره شهر چهره قبلی خود را باز می‌یابد.

بحث عدالت در دسترسی، به لحاظ سیاست‌گذاری و از سوی دیگر به دلیل نیاز به هماهنگی نهادی و مدیریت یکپارچه و مسائل نهادی (به خصوص در بحث قوانین) یکی از مسائل مهم در بحث حکمروایی شهری است.

نتیجه‌گیری

اداره جوامع در سطوح ملی، منطقه‌ای شهری و محلی در دو دهه گذشته با تحولات بنیادینی در جهان مواجه بوده است. یکی از این تحولات مهم، ناکارآمدی حکمرانی شهری و اداره متمرکز و بالا به پایین جوامع است. به منظور حل این مسائل، تاکنون راه‌حل‌های گوناگونی نیز ارائه شده است که یکی از آنها، نهادسازی در راستای استقرار

حکمرایه شهری است.

از این منظر حکمرایه مفهومی فراتر از حکومت است و بیشتر بر فرایندها و نهادها تأکید دارد و در شریایی که منابع محدود است، رقابت سالم و اولویت‌بندی منابع از طریق اشتراک مساعی و همکاری همه ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری به کارآمدی بیشتر کمک می‌کند. این مسئله به‌ویژه در امر مدیریت شهری در جهان توسعه‌یافته به‌گفتن مسلط تبدیل شده و امری کاملاً بدیهی است. چراکه حکمرایه شهری نظام‌مند، به ساختارها و فرایندهای اجتماعی مربوط است که روابط سیاسی و اقتصادی-اجتماعی را جهت‌دهی می‌کند، از ارزش‌های فرهنگی و مذهبی حفاظت و محیط زیستی خلق می‌کند که در آن بهداشت، آزادی، امنیت و کیفیت زیست تأمین و تضمین‌شدنی است.

در واقع، حکمرایه شهری پیامد انتقال پارادایم از حکومت به معنای اداره جامعه از بالا به پایین به دست دولت و نهادهای اداری، به حکمرایه شهری به معنای اداره جامعه به دست مردم، نهادها، فرایندها و از پایین به بالا و فراتر از مدیریت دولت است. امری که متأسفانه در نوع نگاه ما به امر مدیریت شهری تحت‌تأثیر دیگر متغیرها، کاملاً در دوره‌های گذشته مغفول مانده است. مدیریت شهری در ایران به‌ویژه در تهران، همیشه از طریق تسلط دولت مرکزی اداره شده است و سازوکار برنامه‌های شهری در ایران از بالا به پایین بوده به‌طوری که افکار عمومی نادیده گرفته می‌شد زیرا هیچ سازوکار مشابهی برای گنجانیدن مشارکت عمومی در آماده‌سازی یا اجرای برنامه‌ها وجود نداشت.

در این راستا برای دستیابی به توسعه پایدار شهری در برنامه پنج‌ساله سوم شهر تهران، حکمرایه شهری به‌عنوان یکی از مهمترین مسیرهای مدیریت شهری، شناخته می‌شود. شهرداری به‌طور سنتی مسئولیت مدیریت توسعه و آبادانی شهری و ارائه خدمات عمومی روزانه به شهروندان را بر عهده دارد. اما به علت ماهیت متمرکز و از بالا به پایین و نبود مشارکت، معمولاً نیازهای همه گروه‌ها به‌ویژه فرودستان و در حاشیه‌ماندها نادیده گرفته شده است.

حکمرایه شهری تلاش می‌کند که بر این مسائل غلبه کرده و فرایندی را ایجاد کند که کیفیت زندگی در شهرها از طریق اتخاذ فرایندهای کارآمد، مؤثر، شفاف و مشارکت‌محور بهبود یابد. نتیجه این امر ایجاد دولت محلی پاسخگو است که سعی دارد با اتخاذ راهبردهای چهارگانه توسعه شهری «حکمرایه، زیست‌پذیری، سودآوری مالی و رقابت‌پذیری» در شراکت با جامعه محلی برای ایجاد توسعه پایدار کار کند.

در این گزارش، حکمرایه در شهر تهران بر اساس اسناد، مطالعات و پژوهش‌های علمی صورت گرفته و خروجی جلسات هم‌اندیشی با صاحب‌نظران و فعالان در کارگروه حکمرایه شهری و همچنین بررسی محتوایی برنامه دوم، مسائل و عوامل اصلی مؤثر بر حوزه‌های گوناگون و پنج‌گانه شهر تهران از قبیل حمل‌ونقل، ایمنی و مدیریت بحران، شهرسازی و معماری، اجتماعی و فرهنگی و محیط زیست و خدمات شهری مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته است.

بر اساس فراوانی ضعف هماهنگی نهادی، مهمترین مسئله، حکمرایه کلان‌شهر تهران است و این به واسطه تعدد نهادهای دخیل در امور شهری است که در غیاب قوانین کارآمد و جامع، مانع اداره کارآمد شهر هستند. دومین مسئله بااهمیت حکمرایه شهری تهران، ضعف مکانیزم‌های مشارکت‌محور و مشارکت عمومی است. با توجه به اینکه در همه سال‌های گذشته تلاش شده است که بستر مشارکت‌های مردمی با شکل‌گیری نهاد شورا و شورایی‌ها تقویت شود؛ ولی در عمل، در غیاب سازوکار اصولی مشارکت همچون نبود احزاب، سازمان‌های مردم‌نهاد، ضعف اعتماد عمومی، نبود شفافیت، شاهد غلبه ساختارها

بر مکانیزم‌های مشارکت‌محور هستیم که نتیجه آن بی‌انگیزگی مردم از مشارکت و ناراضی‌ت از عملکرد شهرداری است. سومین مسئله مهم حکمرایه شهری تهران، نحوه و کیفیت اداره آن وجود دارد، ولی عملاً با گذشت زمان برخی از این قوانین نیاز به تغییر، اصلاح و جایگزینی دارند. چهارمین مسئله بااهمیت، نبود مدیریت یکپارچه است. در شهر تهران علاوه بر ضعف هماهنگی نهادی، شاهد تعدد نهادهای دخیل در امور شهر نیز هستیم که با کمترین هماهنگی عملاً برای شهر هزینه‌های فراوانی برجا می‌گذارند. این که این سازمان‌ها در قالب یک مدیریت واحد قرار گیرند، خواسته‌ای است که چندین سال در اشکال مختلف مطرح شده است. پنجمین مسئله مهم حکمرایه، نبود شفافیت است.

مهمترین خروجی این مسئله، گسترش فساد و از بین رفتن سرمایه‌های مادی و اجتماعی جامعه مانند اعتماد و مشارکت است. مهمترین مسائل بعد نیز شامل پایین بودن اثربخشی و ضعف مسئولیت‌پذیری است که در یک درجه اهمیت قرار دارند و به نظر می‌رسد دارای همبستگی مثبت نیز باشند. زمانی که در یک سیستم، نظارت کافی وجود نداشته باشد، بالطبع مسئولیت‌پذیری کارکنان و اثربخشی سازمان به‌طور هم‌بسته افول پیدا می‌کند و به ایجاد مشکلات و مسائل بعدی مانند انحراف سازمان از وظایف دامن می‌زند؛ خروجی آن هم فعالیت شهرداری و هزینه‌کرد آن در مسیری غیر از وظایف و مسئولیت‌های ذاتی سازمان است که بستر قانون‌گریزی و بی‌تعهدی به قانون را در مجموعه مدیریت شهری ایجاد می‌کند. بر اساس نمودار شماره ۸ (فراوانی مسائل حکمرایه شهری تهران)، مسائل دیگر همچون عدم انعطاف‌پذیری، نبود تفکر استراتژیک و آینده‌نگر، نبود نظام مدیریتی مستقل و متمایز برای منطقه کلان‌شهری تهران و ناپایداری درآمدها هرچند فراوانی کمتری نسبت به بقیه شاخص‌ها دارند، ولی دارای اهمیت فراوانی هستند و نباید به آن بی‌توجه بود. بر این اساس با توجه به اهداف این مطالعه در راستای سنجش وضعیت حکمرایه و شناسایی شاخص‌ها و مسائل کلیدی حکمرایه و احصاء عوامل مؤثر آن بر اداره شهر تهران، چند مسئله می‌تواند در برنامه پنج‌ساله سوم مفید واقع شده و مسیر دستیابی به توسعه شهر تهران را در کنار موارد دیگر هموار کند. ۱- شناسایی شاخص‌های حکمرایه بر اساس الگوهای بین‌المللی و پژوهش‌های داخلی ۲- احصاء ۱۵ مسئله کلیدی حکمرایه شهری کلان‌شهر تهران در راستای ارائه راه‌حل و حذف یا کم‌اثر کردن موانع حکمرایه ۳- شناسایی عوامل مؤثر بر دیگر مسائل مدیریت شهری تهران مانند حوزه حمل‌ونقل، ایمنی، مسائل اجتماعی، فرهنگی و... ۴- شناخت بهتر و دقیق‌تر مسائل و چالش‌های کلان‌شهر تهران که می‌تواند در فرایند تدوین برنامه مورد استفاده قرار گیرد.

مطلب دیگری که حائز اهمیت است، مشخص کردن تکلیف سیاست‌هایی است که در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه درباره حکمرایه شهری به تصویب رسیده است. هرچند در این برنامه به مقوله حکمرایه صریحاً پرداخته نشده، ولی برخی از مواد این مصوبه مانند مواد ۱۱۶ با موضوع (اصلاح و ساماندهی ساختار، وظایف، بهبود فرایندها و رویه‌ها و نیز ایجاد یکپارچگی در عملیاتی کردن مأموریت‌ها)، ماده ۱۲۱ با موضوع (ارتقاء سلامت اداری)، ماده ۱۲۲ با موضوع (توسعه اطلاع‌رسانی، شفاف‌سازی، پاسخگویی و شهروندمداری)، ماده ۱۲۳ با موضوع (اصلاح و وضع مجموع قوانین و مقررات حقوقی برای تنظیم روابط شورا و شهرداری، شهرداری و شهروندان و تنظیم برنامه جامع برای مبارزه با مفاسد مالی) و ۱۲۴ با موضوع (تهیه و تنظیم «لایحه قانون اداره یکپارچه پایتخت») نیاز به پیگیری یا بهره‌برداری از نتایج

ارائه شده دارد.

منابع و مأخذ:

اسماعیل زاده، حسن؛ کوزه گر، لطفعلی، علیان، مهدی و آدینه‌وند، علی اصغر (۱۳۹۵) فراتحلیلی بر پژوهش‌های حوزه حکمروایی شهری در ایران، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره بیستم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۵، صص ۱-۴۰

آخوندی عباس؛ برکپور ناصر؛ اسدی ایرج؛ طاهرخانی، حبیب‌الله؛ بصیرت، میثم و زندی، گلزار (۱۳۸۶) حاکمیت شهر - منطقه تهران: موانع و روندها، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹، بهار ۱۳۸۶، صص ۵-۱۶

آزاد، نفیسه؛ عدالت فضایی در شهر، کنفرانس اقتصاد شهری، اردیبهشت ۱۳۹۷.

براتی، ناصر؛ ثامنی، امیر؛ سلیمان‌نژاد، محمدعلی (۱۳۹۰): ضرورت‌ها و الزامات مدیریت یکپارچه در کلان‌شهر تهران (جدایی شهرستان‌های ری و شمیرانات از کلان‌شهر تهران؛ تهدید یا فرصت)، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری شهر تهران

برادران شرکاء، حمیدرضا؛ ملک‌الساداتی، سعید (۱۳۸۶): حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، نشریه راهبرد، شماره ۴۶

برکپور ناصر؛ اسدی، ایرج (۱۳۸۸): مدیریت و حکمروایی شهری، تهران: دانشگاه هنر

برکپور، ناصر (۱۳۸۵): حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران، اولین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد

بصیرت، میثم؛ عزیزی، محمدمهدی، زبردست، اسفندیار و آخوندی عباس، احمد (۱۳۹۱): فرصت‌ها و موانع حکمروایی کلان‌شهری خوب در عصر جهانی شدن؛ مطالعه موردی تهران، نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی دوره ۱۷ شماره ۱ بهار ۱۳۹۱، صص ۵-۱۶

بصیرت، میثم؛ تأثیرات جهانی شدن بر حکمروایی کلان‌شهرها، مطالعه موردی تهران، رساله دکتری، ۱۳۹۱

بمانیان، محمدرضا و محمودی‌نژاد، هادی (۱۳۸۷): نظریه‌های توسعه کالبدی شهر تهران، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، صص ۲۹۶

پرهیزکار، اکبر و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۳) رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری، تهران فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی - شماره ۱۶ - تابستان ۱۳۸۴ صص ۲۹-۴۹

پورموسوی، موسی و رحیم‌زاده، مرجان (۱۳۸۷) مروری بر ۳۰ سال مدیریت شهری تهران، شهرداری‌ها، سال نهم، شماره ۱۳۹۲، صص ۲۰-۲۵

تاجدار، رسول و تقوایی، علی‌اکبر (۱۳۸۸): درآمدی بر حکمروایی شهری در رویکردی تحلیلی مدیریت شهری، بهار ۱۳۸۸ - شماره ۲۳، صص ۴۵ تا ۵۸

ترابی، علیرضا (۱۳۸۳): مدیریت پایدار شهری در گرو حکمروایی، شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۹، بهمن ۱۳۸۳، صص ۵۶-۷۲

ربانی، طاهرا (۱۳۹۶): تبیین الگوی آینده‌نگاری مدیریت توسعه پایدار شهر تهران، رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس

رکن‌الدین افتخاری عبدالرضا؛ عظیمی آملی، جلال؛ پورطاهری، مهدی و احمدی‌پور زهرا (۱۳۹۰) تبیین رابطه رهیافت حکمروایی خوب و توسعه پایدار روستایی در مناطق روستایی استان مازندران، پژوهش‌های روستایی، زمستان ۱۳۹۰، دوره دوم، شماره چهارم، از

صفحه ۱ - ۳۴.

زالی، نادر و منصور بی‌جندی، سارا (۱۳۹۴): شناسایی راهبردهای آسیب‌پذیر توسعه اقتصادی منطقه با رویکرد برنامه‌ریزی فرض بنیاد (ABP)، مطالعه موردی: استان تهران، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره بیست‌ویکم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵، صص ۲۳-۵۲

سیاف‌زاده، علیرضا (۱۳۸۷): ضرورت اصلاحات نظام مدیریت توسعه شهری در کلان‌شهر تهران، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، علمی-پژوهشی، سال پنجم، شماره ۱۸، تابستان ۱۳۸۷ صص ۳۵-۵۴

شرکت خدمات مدیریت ایرانیان (۱۳۸۵) بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرائی کلان‌شهر تهران، گزارش‌های جلد سوم (شناخت و تحلیل وضعیت موجود مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران، مطالعات نهادی؛ ارزیابی قوانین و مقررات و منابع مالی و اعتباری، ۱۳۸۵

شریف‌زادگان، محمدرحیم؛ فتحی، حمید؛ ملک‌پوراصل، بهزاد (۱۳۹۴): حکمروایی خوب نهادسازی برای توسعه، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۹۴.

صرافی، مظفر (۱۳۷۹): شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها، طرح مسئله‌ای برای جنوب، مجله اطلاعات اقتصادی - سیاسی، صص ۱۵۵-۱۵۶

صیامی، قدیر و جواد وکیلی (۱۳۹۴): تبیین سناریوهای مشارکت‌جویانه و دموکراتیک نهادی در ساختار نظام حکمروایی منطقه کلان‌شهری تهران، مجله راهبرد و مجلس، سال ۲۳، شماره ۸۶، تابستان ۱۳۹۵، صص ۲۶۹-۳۰۲

عابد جعفری (۱۳۹۲): تدوین سنجش سلامت و فساد اداری در شهرداری تهران

عزیزی، محمدمهدی؛ ابوبی‌اردکان، محمد و نوری، نسری (۱۳۹۱): بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران، هویت شهر، بهار و تابستان، ۱۳۹۱، شماره ۱۰، صص ۵-۱۶

عسکری، علی (۱۳۸۵): طرح مطالعاتی طراحی سیستم مدیریت مجموعه‌های شهری ایران، پژوهش‌های شهری و روستایی، ۱۳۸۷

علی‌اکبری، اسماعیل و اکبری، مجید (۱۳۹۵): مدل‌سازی ساختاری - تفسیری عوامل مؤثر بر زیست‌پذیری کلان‌شهر تهران، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره بیستم، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۵، صص ۱-۳۱

قیصری، روح‌اله (۱۳۹۰)، بررسی شکل‌گیری حکومت محلی در شهر تهران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران

کاظم‌پور، عبدالرسول (۱۳۸۷): چالش‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی فراروی شوراهای مدیریت محلی و رهیافت‌های خروج از چالش‌ها در افق چشم‌انداز ۲۰ ساله، مجموعه مقالات همایش مدیریت محلی و شوراهای تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، سیده‌زهرا (۱۳۹۰): آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری، نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی، شماره ۴۶، تابستان ۱۳۹۰، صص ۲۷-۳۸

کمانرودی، موسی (۱۳۸۴): موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری تهران، جستارهای شهرسازی، شماره سیزدهم و چهاردهم، پاییز ۱۳۸۴ صص ۵۲-۶۱

مهندسین مشاور شاران (۱۳۹۳): گزارش تقسیمات سیاسی کلان‌شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری شهر تهران، گزارش شماره - ۱۷۶ اردیبهشت ۱۳۹۲

the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems. Available At: <http://www.sciencedirect.com/science/article>

UNDP. (2003). Human Development Report 2003, Oxford University Press, New York

UNDP-TUGI, The Urban Governance Initiative, Environment & Urbanization, 2003, Available At: eau.sagepub.com

UNDP-TUGI, The Urban Governance Initiative, Environment & Urbanization, 2003, Available At: eau.sagepub.com

UNDP-TUGI, The Urban Governance Initiative, Environment & Urbanization, 2003, Available At: eau.sagepub.com

UN-HABITAT, Urban Governance Index (UGI) A tool to measure progress in achieving good urban governance

UN-HABITAT, Urban Governance Index (UGI) A tool to measure progress in achieving good urban governance

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance? Available At: www.unescap.org

میدری احمد؛ خیرخواهان جعفر (۱۳۸۳)؛ حکمرانی خوب بنیان توسعه، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها

نظریان، اصغر و رحیمی، محمد (۱۳۹۲)؛ ضرورت بازبینی مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر، دو فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۳۱، بهار و تابستان ۱۳۹۲، صص ۱۲۵-۱۳۸.

Castle, Windsor, (2000), New Frontiers in Good Urban Governance, St George's House, organized by the Building and Social Housing Foundation (BSHF). Available At: www.bshf.org/scripting/getpublication.cfm

GILBERT, Alan (2006) Good Urban Governance: Evidence from a Model City?, Bulletin of Latin American Research, Vol. 25, No. 3, Available At: <http://onlinelibrary.wiley.com>

Kennedy Stewart (2006), Designing good urban governance indicators: The importance of citizen participation and its evaluation in Greater Vancouver, Graduate Public Policy Program, Simon Fraser University

Linkola Timo, Good Governance - Challenge for the Local Authorities Summary of the UN-Habitat Approach,

Rakodi, carole (2003), Politics and performance:



جدول ۱۱ - ویژگی‌های شاخص‌ها

ماهیت اثر	که بر اساس دو علامت + و - است و به ترتیب بیانگر اثر مطلوب و اثر نامطلوب است
شدت اثر	زیاد: این توصیف‌کننده درباره اثراتی به کار برده می‌شود که موجب تغییرات در خور توجهی در وضع موجود می‌شوند. متوسط: این توصیف‌کننده اثراتی را شامل می‌شود که میزان تغییرات حاصل از آنها در وضع موجود کمتر از اثرات عمده است، اما آن قدر کم نیست که در گروه کم قرار گیرد. این شاخص با نماد عددی ۲ نمایش داده می‌شود. کم: اثراتی که تغییراتشان در وضع موجود کمتر از دو گروه قبل است و با نمادی عددی ۱ بیان شده است.
تداوم اثر	اثراتی که در مقطع خاص به وقوع پیوسته و تداوم ندارند، اثرات مقطعی به شمار می‌روند و با نماد (t) نمایش داده می‌شوند. اثراتی که در درازمدت به صورت دوره‌ای یا مداوم وجود خواهند داشت اثر دائم بوده و با نماد (p) نمایش داده می‌شوند.
زمان وقوع اثر	همه اثراتی که در نتیجه اتخاذ راهبردها ایجاد می‌شوند، به طور هم‌زمان پدید نمی‌آیند. برخی اثرات ممکن است بلافاصله یا در فاصله کوتاهی از آغاز فعالیت پدیدار شوند و برخی اثرات ممکن است در زمانی طولانی‌تری آشکار شوند. علامت I.M.L نشان‌دهنده زمان وقوع اثر در بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت هستند.
قطعیت اثر	برای نشان‌دادن میزان قطعیت اثر نیز از شاخص‌های متفاوتی استفاده می‌شود: اثر قطعی: این شاخص درباره اثراتی به کار می‌رود که وقوعشان با توجه به وضعیت موجود و همچنین، موارد مشابه از نظر تیم کارشناسی به اثبات رسیده است. در ماتریس آپکولد این اثرات با نماد (C) نشان داده می‌شوند. اثرات احتمالی: این شاخص درباره اثراتی به کار می‌رود که وقوعشان قطعی نیست، اما احتمال پیدایششان وجود دارد. نماد پیدایش این اثرات در ماتریس (p) است. اثرات غیرمتمثل: این شاخص معرف اثراتی است که احتمال وقوعشان بسیار ضعیف است. نماد نمایش این اثرات در ماتریس (ا) است. اثرات نامشخص: این شاخص معرف اثراتی است که احتمال وقوعشان نامشخص است. نماد نمایش این اثرات در ماتریس (N) است.

پیوست :

علامت‌گذاری برای هر یک از خانه‌های ماتریس شامل نشانه‌هایی به این قرار است: مفید یا مضر بودن اثر، احتمال وقوع اثر، مقیاس زمانی وقوع اثر و اینکه آیا در طراحی‌ها، اثرات در نظر گرفته شده است یا خیر. از محاسن ماتریس آیکولد، بیان ویژگی‌های هر اثر بر پارامترها است، به طوری که

برای رتبه‌بندی و وزن‌دهی شاخص‌های حکمروایی شهری، از روش آیکولد استفاده شده است. ماتریس آیکولد، ماتریس جامع برای استفاده در ارزیابی روابط کمی و کیفی شاخص‌های مختلف است. سیستم

جدول ۱۲- توصیف‌کننده کمی ماتریس آیکلد در ارتباط با شاخص‌های نهایی ادغام‌شده (شاخص‌ها و زیرشاخص‌های حکمروایی شهری)

شاخص‌ها	زیرشاخص‌ها	شدت اثر	ماهیت اثر	تداوم اثر	زمان وقوع اثر
شفافیت	میزان آگاهی شهروندان از مجموعه فعالیت‌های شهردار	۳	+	P	I-M
	نرخ رشد درآمدهای شهری	۳	+	T	M
	اعلام عمومی رشد درآمدهای پایدار شهرداری و محل تأمین آن	۳	+	T	M
	درصد بولتن تحلیلی به عادی	۲	+	P	I-M
	تطابق تصمیمات و تجارب مسولان شهرداری با وظایف	۳	+	P	I-M
	درصد انطباق بروشورها بولتن و نشریات منتشرشده با برنامه مصوب	۲	+	P	I-M
	نرخ کاهش تعداد پرونده‌های فساد مالی کارکنان منطقه	۳	+	P	I-M
	تعداد پرونده‌های فساد مالی به تعداد کارکنان منطقه	۳	+	P	I-M
	نرخ کاهش ارزش پرونده‌های فساد مالی کارکنان منطقه	۳	+	P	I-M
	عملکرد سامانه فوریت‌های مدیریت شهری ۷۳۱	۲	+	T	M
پاسخگویی	عملکرد طرح تکریم ارباب‌رجوع	۲	+	T	M
	تعداد تهیه و انتشار سلسله‌گزارش‌های مختلف از عملکرد شهرداری	۲	+	T	M
	پاسخگویی شهرداری در ارتقا و پیاده‌سازی نظام مدیریت بحران	۲	+	T	L
	بهره‌وری پاسخگویی	۲	+	T	L
	سرانه مجموع کاربری‌های خدمات شهری و تأسیسات شهری	۳	+	P	L
برابری	میزان ارائه خدمات حمل‌ونقل عمومی	۳	+	P	L
	توسعه فضاهای سبز درون‌شهری و کمربند سبز پیراشهری	۲	+	P	I-M
	حمایت از افراد آسیب‌پذیر و مستعد بزهکاری نظیر کودکان کار و معتادان	۲	+	T	L-M
	سرانه ارزش ریالی خدمات ارائه‌شده به بانوان	۲	+	T	L-M
	سرانه نفر ساعت آموزش‌های ارائه‌شده به بانوان	۲	+	T	L-M
	مقایسه سرانه مراکز خدمات اجتماعی مناطق شهری	۲	+	T	L-M
	میزان مشارکت شهروندان تهران در شورای تعامل دولت و بخش خصوصی	۲	+	P	M
وقف‌محوری	درصد تشکیل گروه‌های داوطلب مردمی در راستای کمک‌رسانی به خدمات شهری	۲	+	P	M
	تعداد فعالیت‌های واگذارشده شهرداری تهران به سازمان‌های مردم‌نهاد	۳	+	T	L-M
	حمایت از کارآفرینی و ایجاد کسب‌وکارهای جدید	۳	+	T	L-M
	نسبت زمان جذب سرمایه	۲	+	P	L-M
	نرخ رشد جذب سرمایه	۲	+	P	M
	وجود تفکر استراتژیک در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در شهرداری تهران	۳	+	T	L
رهیافت استراتژیک	وجود برنامه‌های استراتژیک توسعه شهری	۳	+	T	L
	وجود تفکر راهبردی در ساختار سازمانی شهرداری تهران	۳	+	T	L
	درصد تحقق طرح‌ها و برنامه‌های سالانه بر اساس دفترچه راهبردی	۳	+	T	L

شاخص‌ها	زیرشاخص‌ها	شدت اثر	ماهیت اثر	تداوم اثر	زمان وقوع اثر
مشارکت‌مندی	نسبت مشارکت‌های نهادهای غیردولتی در حوزه‌های مرتبط با شهرداری	۲	+	T	L
	میزان مشارکت شهروندان در تأمین مالی و تأمین بودجه شهرداری	۲	+	T	L
	ترویج مشارکت و محله‌محوری	۲	+	T	L
اثر بخشی و کارآیی	بهره‌وری مناسب در هزینه‌های شهرداری	۳	+	P	L
	اهمیت (جایگاه) بودجه عمرانی در قانون بودجه شهرداری تهران	۳	+	P	M
	استفاده بهینه از منابع شهرداری	۳	+	P	L
	پیام‌های واصله غیر تکراری	۲	+	P	L
قانون‌مندی	وضعیت عملکرد اداره کل حقوقی در رسیدگی به دعاوی شهروندان	۳	+	P	I-M
	وجود آیین‌نامه‌ها و مقررات هزینه‌ای پایدار در شهرداری تهران	۳	+	P	L
	نسبت احکام ارجاع‌شده به کمیسیون توافقات به احکام صادرشده	۲	+	P	I-M
	نسبت احکام اجراشده به صادرشده	۲	+	P	I-M
	میزان تعهد شهرداری به قوانین و مقررات طرح جامع و تفصیلی شهر تهران	۲	+	P	I-M
انعطاف‌پذیری	تعداد جلسات هم‌رایی شهرداری با ذی‌مدخلان و شورایی‌ها	۲	+	P	L
	تعداد جلسات هم‌رایی شهرداری‌ها با ذی‌مدخلان و شورایی‌ها	۲	+	P	L
	تعداد کارگاه‌های مشارکتی و آموزشی برگزارشده	۲	+	P	L
	میزان رویکردهای نوین تأمین مالی در شهرداری PPP	۳	+	P	L
	میزان جلسات توجیهی و هماهنگی برای جلب حمایت Ogn ها شبکه‌ها و تعاونی‌های کارآفرین	۳	+	P	L

منبع: محمدحسین شریف‌زادگان (حکمروایی خوب ۱۳۹۴)

ماتریس به شاخص‌های اولیه و سطرهای آن به ویژگی‌های شاخص‌های ثانویه مربوط می‌شود. جدول ۱۳ بیان‌گر این ویژگی‌هاست.

علامت‌ها و اعداد استفاده‌شده در این ماتریس، وضعیت و خصوصیات اثر را شرح می‌دهد. این ماتریس چندین سطر و ستون دارد. ستون‌های این

امروزه با رشد شتابان شهرنشینی، شهرهای جهان با مسائل و مشکلات زیست‌محیطی، کالبدی اقتصادی و اجتماعی ناشی از توسعه نامتوازن روبرو هستند با افزایش جمعیت شهرها، به خصوص در کشورهای در حال توسعه دولت‌ها قادر به پاسخگویی به نیاز شهروندان نیستند. به همین واسطه اداره جوامع در سطوح ملی، منطقه‌ای شهری و محلی در دو دهه گذشته با تحولات بنیادینی در جهان مواجه بوده است که یکی از مهمترین آنها، ناکارآمدی حکمرانی شهری و اداره متمرکز و بالا به پایین جوامع است. به منظور حل این مسائل، تاکنون راه‌حل‌های گوناگونی نیز ارائه شده است که یکی از آنها، نهادسازی در راستای استقرار حکمروایی شهری است.

از این منظر حکمروایی مفهومی فراتر از حکومت است و بیشتر بر فرایندها و نهادها تاکید دارد و در شرایطی که منابع محدود است، رقابت سالم و اولویت‌بندی منابع از طریق اشتراک مساعی و همکاری همه ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری به کارآمدی بیشتر کمک می‌کند. این مساله به خصوص در امر مدیریت شهری در جهان توسعه یافته کاملاً به گفتمان مسلط تبدیل شده و امری کاملاً بدیهی است. چرا که حکمروایی شهری نظام‌مند به ساختارها و فرایندهای اجتماعی مربوط است که روابط سیاسی و اقتصادی-اجتماعی را جهت دهی می‌کند، از ارزش‌های فرهنگی و مذهبی حفاظت می‌کند و محیط‌زیستی خلق می‌کند که در آن بهداشت، آزادی، امنیت و کیفیت زیست‌تأمین و تضمین شدنی است.

در این راستا برای دست‌یابی به توسعه پایدار و شهری زیست‌پذیر در برنامه پنج ساله سوم شهر تهران، حکمروایی به‌عنوان یکی از مهمترین مسیرهای مدیریت شهری، شناخته و به این امر اهتمام ویژه‌ای شده است. در این گزارش، حکمروایی در شهر تهران بر اساس اسناد، مطالعات و پژوهش‌های علمی صورت گرفته و خروجی جلسات هم‌اندیشی با صاحب‌نظران و فعالان در کارگروه حکمروایی شهری و همچنین بررسی محتوایی برنامه دوم، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. بر این اساس تعیین شاخص‌های بین‌المللی منطبق با وضعیت تهران و شناسایی مسائل حکمروایی و تعیین میزان اهمیت و فراوانی آنها بر دیگر مسائل شهر تهران مورد ارزیابی و واکاوی قرار گرفته است.

