

بررسی عوامل یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران؛

چالش‌ها و راهبردها^۱

محمد تقی رهنمایی^۲

دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

مهدی مدیری

استاد دانشگاه دانشگاه صنعتی مالک اشتر، تهران، ایران.

علی خدشاهی

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۸/۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۹

چکیده

شهر به عنوان کلیتی بهم پیوسته، به سازمانی مقتدر با مدیریتی یکپارچه نیازمند است. تعدد مدیریت و ناهماهنگی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی متولی امور شهری از چالش‌های مدیریت کلانشهری تهران است. توسعه و گسترش کانون‌های شهری اطراف کلانشهر تهران باعث به وجود آمدن برخی مشکلات در درون کلان شهر شده‌اند. هدف پژوهش حاضر شناسایی عوامل موثر در عدم تحقق یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران می‌باشد. پژوهش حاضر کاربردی و روش آن توصیفی- تحلیلی است. جمع آوری داده‌ها با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی پیمایشی (توزیع پرسشنامه) است و برای تحلیل از تکنیک‌های روش عاملی بهره‌گیری شده است. جامعه آماری ۳۰ نفر از کارشناسان خبره مباحث مدیریت شهری تهران انتخاب گردیده است. نتایج پژوهش بیانگر آن است که از مجموع ۵۴ عامل تأثیرگذار در تحقق یکپارچگی مدیریت شهری کلانشهر تهران، با تکیه بر روش تحلیل عاملی تعداد ۵ عامل از ۵۲ شاخص و جمعا ۶۶/۵ درصد از واریانس را تبیین می‌کند. همچنین نتایج به دست آمده نشانگر این است که مولفه اول کسب درآمد شهرداری از طریق تراکم فروشی و ساخت و سازهای انبوه ۰/۷۴۹ مولفه دوم توسعه بیش از حد صنایع در محدوده بلافصل شهری و تخطی از قوانین ۰/۹۰۹، مولفه سوم تعدد مراکز تصمیم‌گیری در مسائل شهری و تداخل وظایف آنان ۰/۸۲۹، مولفه چهارم کمبود سرانه‌های فرهنگی و اجتماعی در اغلب مناطق شهری (تعداد سینما، کتابخانه) ۰/۹۷۰ و مولفه پنجم رویکردهای سنتی در مواجهه با حل مشکلات زیر ساختی و کالبدی شهر از جمله بزرگراه سازی و احداث پل‌های طبقاتی ۰/۸۵۴ موثرترین عوامل در عدم تحقق یکپارچگی از دید مدیران و کارشناسان شهری شناسایی شده است.

کلمات کلیدی: شهر، مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه شهری، کلانشهر تهران، تحلیل عاملی.

۱. این مقاله برگرفته از مباحث رساله ی دکتری آقای علی خدشاهی با عنوان «تبیین چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری» در سال ۱۳۹۷ با راهنمایی دکتر محمد تقی رهنمایی، در دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران است.

۲. (نویسنده مسئول): rahnamaie1323@yahoo.com

مقدمه

توسعه روزافزون شهرنشینی از مشخصه‌های بارز زندگی اجتماعی در عصر کنونی است و همپای آن باید مدیریت شهری نیز به تدریج تکامل یابد. تغییرات در محیط زندگی شهری چنان شتابی یافته است که متخصصان و صاحب‌نظران در حوزه‌های مختلف را به بررسی و مطالعه مستمر، برای غلبه بر مسائل و مشکلات رویاروی شهرها به‌ویژه کلان‌شهرها وادار نموده است (ناظمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۲). با ظهور و توسعه کلان‌شهرها برای پاسخ به تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهری و زندگی شهری و پاسخ‌گویی به نیازهای وسیع شهروندان و عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار مؤثر در ساخت شهر و هدایت توسعه و اداره آن، نیاز به یکپارچه‌سازی و مدیریت یکپارچه و منسجم است (برک پور و اسدی، ۱۳۹۰، ۱۰۸). امروزه افزایش سریع جمعیت، توأم با گسترش شهرنشینی و شهری شدن جهان، مشکلات فراوانی در کشورهای مختلف، به ویژه کشورهای جهان سوم ایجاد نموده است. این مشکلات، عمدتاً از عدم تطابق نیازهای گسترده جمعیت شهری روزافزون، با توانایی حکومت‌های ملی و مدیریت‌های شهری در پاسخ به آن‌ها ناشی شده است (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۱۸). در این بین توسعه کلانشهرها دارای نرخ رشد بسیار سریعی بوده است. در طی این رشد سریع کلانشهرهای، شهرهای کوچک‌تر و روستاهای اطراف خود را که هر یک دارای ساختار تاریخی نظارتی و مدیریتی بوده بلعیده‌اند. با آنکه در هم آمیختگی این ساختارها درون یک ناحیه شهری بزرگ از لحاظ فرایندهای اقتصادی صورت گرفته، فرایندهای مدیریتی و نظارتی چندان یکپارچه نشده‌اند (جاجرمی و همکاران، ۱۳۹۲: ۵۵۸). با توجه به اینکه شهر، موجودیتی واحد و یکپارچه است، به نظر می‌رسد در مدیریت آن نیز باید رویکردی جامع‌نگر و یکپارچه وجود داشته باشد. و به عبارت دیگر امروزه با توجه به رشد و گسترش کالبدی-فضایی و جمعیتی و نیز تعدد و پیچیدگی مسائل و چالش‌های شهرها، نیاز به مدیریت یکپارچه شهری برای اداره امور عمومی شهرها بویژه برای کلانشهرها بیش از پیش روشن شده است (سرور و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۸). مدیریت یکپارچه شهری مدیریتی است هم‌افزا، با حضور تمامی ذی‌نفعان و ذی‌نفعان شهری در چارچوب نهادی، سازمانی و قانونی مشخص به منظور ارتقای سطح مدیریت شهری و پایدار نمودن زیست‌پذیری شهرها است (دویران و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۳). ضرورت تحقق مدیریت یکپارچه شهری، از این جهت است که در شهرهای بزرگ، سالانه هزینه‌های زیادی به دلیل ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی، به شهروندان تحمیل می‌شود. یکی از نمونه‌های آشکار این ناهماهنگی‌ها، تداخل دو طرح عملیاتی از سوی دو نهاد متفاوت است که این امر منجر به اتلاف مقدار زیادی از منابع ملی و محلی می‌شود (بابایی و ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۱۸).

از حدود چهار دهه پیش عوامل مختلفی موجب توسعه فیزیکی شهر تهران و افزایش روابط و پیوندهای آن با منطقه پیرامونی خود شده و به تدریج منطقه عملکردی یا مجموعه شهری تهران را شکل داده است. برخی از این عوامل عبارت‌اند از: افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به تهران، تصویب طرح جامع تهران و افزایش قیمت زمین در داخل محدوده طرح و در نتیجه اسکان اقشار کم‌درآمد در اراضی پیرامونی، اعمال محدودیت‌هایی در زمینه استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل شهر و نظایر آن. عوامل فوق موجب افزایش و پخش جمعیت و فعالیت و گسترش قلمرو منطقه کلان‌شهری تهران شده است (احمدی آخوند و همکاران، ۱۳۸۶).

۶). با وجود رشد بی رویه و قارچ گونه کلانشهر تهران، به جرات می توان گفت سیستم مدیریتی حاکم بر این منطقه کلانشهری، رشدچندانی ننموده و حتی با افزایش نهادهای متولی این شهر، سطح خدمات ارائه شده تنزل نموده است. به بیانی بهتر، به نظر می رسد کلانشهر تهران، یک شهر تفکیک شده به تعدادی قلمرو است (تفرق سیاسی) که در هر قلمرو نیز نهادهای مختلفی مشغول به فعالیت در زمینه اداره امور شهروندان (تفرق عملکردی) و این نهادها و سازمانها هیچگونه برنامه ریزی، طرح و استراتژی واحدی به عنوان ابزار کار برای انجام وظایف و مسئولیت های خود ندارند (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۱: ۶).

علی رغم آنکه بیش از ۱۰۰ سال از بر خور داری شهر تهران از نظام مدیریت شهری به سبک مدرن می گذرد، اما به دلیل غلبه رویکرد تمرکز طلبانه دولت در اداره شهرها، شهرداریها و شوراها همچنان از جهت وظیفه تصمیم گیری و سیاست گذاری شهری از استقلال چندانی برخوردار نیستند؛ به تبع آن سیاست گذاری شهری و خصوصاً کلان شهر تهران دستخوش تفرق های متعدد سیاستی شده است. ایده حکمروایی منطقه کلان شهری و داشتن دیدی یکپارچه نگر درباره مسائل مهم و مشترک منطقه از درک و شناخت این حقیقت ریشه می گیرد که مدیریت منفرد شهرداری فاقد توانایی و ظرفیت لازم برای چیرگی بر مسائلی هستند که برخورد با آنها فراتر از مرزهای هر یک از شهرداریها می رود (حسین پور، ۱۳۹۰: ۴). بیشتر مشکلات شهر تهران ریشه در مناطق اطراف کلانشهر تهران دارند. جمعیتی که روزانه برای کار و تحصیل و دریافت خدمات به شهر تهران وارد می شوند، از منظومه های شهری اطراف است که به صورت اسکان غیر رسمی و رشد خزش شهر به سمت شهرکها و شهرستانهای اطراف همگی مشکلات مربوط به منطقه کلانشهری تهران هستند که اتفاقاً مدیران نظام مدیریت شهری شهر تهران را درگیر کرده اند. رشد سریع و وسیع شهر تهران و پیدایش شهرکهای خودرو و متراکم شدن شهرهای کوچک و متوسط اطراف این شهر، منجر به پیدایش شبکه ی گسترش شهری شد. این شکل از گسترش که بی شباهت به رشد متروپلی نیست به علت نبود برنامه و نظارت، منجر به پیدایش مشکلات بسیاری در سطح شهری، منطقه ای و ملی شد. کلانشهر تهران که در ارائه خدمات، تسهیلات و شغل به تمامی تازه واردین و جمعیت در حال رشد ناتوان است، روز به روز متراکم شده و به حالت انفجاری نزدیک تر می شود. در مقابل شهرکها و نقاط جمعیتی خودرو در جواب به ناتوانی شهردار، رشد و گسترش می یابند. وجود این نقاط تجمع جمعیت، مشکلات را دامن زده است. امروز مدیریت شهری در کلانشهر تهران وارث انباشتی از معضلات، انتظارات پاسخ داده نشده و اولویتهای بر زمین مانده است و حرکت در این مسیر بدون همراهی، هماهنگی و یکپارچگی در نظام مدیریت شهری ممکن نیست. در همین راستا هدف اصلی این پژوهش بررسی عوامل یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران؛ چالشها و راهبردها است. از این رو این پژوهش درصدا پاسخگویی به سوالات زیر می باشد:

- عوامل موثر در عدم تحقق یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران کدامند؟

- راهبردهای موثر در تحقق یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران کدامند؟

با توجه به رویکرد پژوهش حاضر، نوع تحقیق کاربردی - توسعه ای و روش آن توصیفی تحلیلی و به لحاظ هدف کاربردی است. داده های و ابزار گرد آوری داده ها مبتنی بر حوزه اسنادی - کتابخانه ای و حوزه میدانی با پرسشنامه و

مشاهده انجام شده است. جامعه آماری برای انجام این پژوهش ۳۰ نفر از مسئولان، خبرگان و کارشناسان با تجربه شامل اساتید دانشگاه‌ها، شهرداریها و سایر نهادهای مرتبط با موضوع در حیطه مدیریت شهری می‌باشد. در پرسشنامه تحقیق حاضر، عوامل تاثیر گذار بر تحقق‌پذیری یکپارچگی بر مدیریت کلانشهرتهران مورد سوال قرار گرفت. برای تجزیه و تحلیل این مولفه‌ها از روش تحلیل عاملی استفاده شده است. به منظور تجزیه و تحلیل داده‌های استخراج شده از پرسشنامه تحقیق از مدل تحلیل عاملی نوع R و از نرم افزار spss استفاده گردیده است. در پنج شاخص اقتصادی، زیست محیطی، مدیریتی، ساختاری و قانونی، اجتماعی- فرهنگی و کالبدی - زیر ساختی که در آن ۵۲ معیار به کار گرفته شده است.

حسین پور (۱۳۹۰) در پایان نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «تحلیل موانع ایجاد مدیریت یکپارچه شهری با تأکید بر نقش نهادهای حکومتی کلانشهر تهران»؛ نتایج بیانگر آن است از نظر ابعاد محیطی نیز مدیریت شهری ایران به دلیل عدم برخورداری از بسترهای مناسب سیاسی، اجتماعی، مالی، حقوقی و مشارکت ناکافی کنشگران اجتماعی در محیطی نامساعد در حال فعالیت است. در شهر تهران نیز با توجه به تعریفی که از کلانشهر به عنوان کل عملکردی همبسته ای شامل چندین قلمرو مستقل حکومتی و مدیریت شهری ارائه می گردد حکومت و حکمروایی کلانشهری را بزرگترین چالش در اداره و حکمروایی شهر -منطقه، تفرق سیاسی یا فقدان انطباق قلمرو عملکردی (منطقه کلانشهری) با قلمرو سازمانی (ساختار حکومت محلی یا مدیریت شهری) و تفرق عملکردی معرفی کرده است. امانپور و سجادیان(۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «مذاقه ای آسیب شناسانه بر سازمان یابی فضایی مدیریت کلانشهری تهران منطبق بر رهیافت‌ها و رهنمودهای منبعث از آرمان مدیریت یکپارچه در کشور»، نتایج بیانگر آن است، کلانشهر تهران که وارث سیاست‌های تمرکز گرای یک نظام بسیط متمرکز نفتی است دارای تفرق‌های عملکردی، قوانین، تکثیر منافع، اجتماعی، سیاسی، کالبدی و فضایی و اکولوژیک می‌باشد؛ که لازم است در ابتدا ضمن کاهش تفرق‌های مذکور؛ سطح متناسبی از تمرکز زدایی سیاسی و مدیریتی و اقتدار لازم برای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در سطح محلی ارائه و در نهایت از مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر استقرار حکمروایی خوب شهری و بهره‌گیری از راهبر گزینی استفاده گردد. عزیزی و همکاران(۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران» باهدف شناسایی و رتبه‌بندی کنشگران و ابزارهای مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران، یافته‌ها بیان گر آن است که مدیریت کلانشهر تهران، در عرصه‌های مختلف فعالیت، توسط نهادهای مختلف صورت می‌گیرد که موجب تشتت و موازی کاری در این زمینه گردیده است. ابزارهای اداره امور کلانشهر تهران، به ترتیب اهمیت بر یکپارچگی مدیریت شهری به صورت زیر اولویت‌بندی می‌شوند: قوانین و مقررات، سازمان تشکیلات، منابع انسانی، منابع مالی. فرهودی و همکاران(۱۳۸۸)، در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه نمونه موردی شهر شیراز» باهدف بررسی منطقه‌بندی‌های گوناگون درون ساختار کالبدی فضایی شهر شیراز، یافته‌ها بیان گر آن است که مدیریت یکپارچه را سیستم و عامل کنترل و هدایت نظام شهری در کلانشهرها می‌داند و در نهایت به این نتیجه رسید که می‌توان در شهرها یک منطقه‌بندی یکسان که ممکن است از نظر کالبدی متفاوت ولی از نظر عملکردی همپوشانی داشته باشد، از موازی کاری، دوباره‌کاری و درگیری سازمانی، هدر رفتن سرمایه، کاهش هزینه و زمان

جلوگیری کرد. کوئن د واندلر^۱(۲۰۰۸) در مقاله خود با عنوان «رویکردهای یکپارچه به طراحی و برنامه‌ریزی شهری» باهدف؛ اهمیت مدیریت شهری برای توسعه شهری پایدار، مفاهیم و مدل‌هایی که برای مفهوم‌سازی شهر به‌عنوان یک کلیت پایدار ضروری است، ترسیم خطوط عمل موردنیاز در جهت توسعه شهری پایدار، و تعریف او از مدیریت یکپارچه مدیریت هماهنگ در اداره چگونگی مصرف منابع طبیعی به‌منظور پایداری شهر در یک چهارچوب هماهنگ به‌منظور کاهش هزینه‌های جاری، ایجاد فضاها و تحرک مردمی، با ترکیب مدل‌های مختلف، سه مدل نهایی: الف) درون‌شهری ب) مدل شهر چند جزئی ج) شهر فیبری (رشته‌ای) ارائه کرد. بی.کی. چاکرا بارتی^۲(۲۰۱۱) در مقاله خود با عنوان «مفاهیم، اصول، تکنیک‌ها و آموزش مدیریت شهر» باهدف پرداختن به محدودیت‌های عملی مناقشه برانگیز برای راه‌حل‌های منصف و مؤثر در زمینه پویایی‌های شهر و ابهامات و همچنین نیاز به یک رویکرد مدیریتی یکپارچه و رویکرد نظری و نظام‌اند به مدیریت شهری به این نتیجه رسید که مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر یک رویکرد نظری و نظام‌اند است و اصول مدیریت سنتی مانند اصول بهره‌وری، پاسخ‌دهی اجتماعی و انعطاف- را نیز برای مدیریت شهری در جهت مقابله با محدودیت‌ها، قابل کاربرد می‌داند. به‌طور مشابهی بسیاری از تکنیک‌های مدیریت سنتی مانند، علم مدیریت، اجرای تحقیقات و کامپیوتر که به کار طراحی کمک می‌کنند، نیز در مدیریت شهری در سطوح مختلف سیستم قابل به‌کارگیری است تا فرایند توسعه و شهر‌گرایی به شکل مؤثر و برابر محقق شود. کامپیوتر تکنیک‌هایی را برای تحلیل و بهبود شکل ساخت‌وساز شهری فراهم می‌آورد و برای طرح بهینه و حرکت به سمت توسعه شهری، ادغام تحقیقات عملی، تحت عنوان برنامه‌ریزی شهری و ابزار مدیریتی به بهره‌وری و برابری در اجرائیات شهری کمک می‌کند. رونالد سی. بایرد^۳(۲۰۰۹) در پژوهشی با عنوان «درباره چهارچوب استراتژیک برای بالا بردن اجرائی در مدیریت ساحل شهر نیوجرسی» باهدف ایجاد رهنمود و چهارچوبی برای تفکر استراتژیکی درباره بهبود بخشیدن به مدیریت اجرائی شهر ساحلی است. مدیریت یکپارچه را یک استراتژی مدیریتی که به چگونگی ناهمخوانی‌های مدیریتی، ناکارآمدی‌ها، فقدان اطلاعات و محدودیت‌های منابعی و حل آن می‌پردازد. درنهایت به این نتیجه رسید که واقعیت کمیته مدیریت ساحلی آن است که نظام‌های موجود حاکمیت و زیرساخت کارگزار به‌کندی در ارتباط با شرایط متغیر اکولوژیستی و اقتصادی تغییر می‌کند.

مبانی نظری

شهر عرصه ای است اجتماعی در قلمرو عرصه‌های طبیعی یک واحد جغرافیایی که در آن شاخص‌های حیاتی و عملکردهای زیستی انسان به شکل تبلور یافته و نظام مند نمود می‌یابد(رهنمایی، ۱۳۸۷: ۱۰). کلان‌شهر به محدوده جغرافیایی با حدود مشخص، دارای بافت مترامی از بناها، فضاها و دسترسی‌ها که به‌طور همگن و متوازن در کنار یکدیگر و در عرصه‌ای از طبیعت، استقرار فضایی یافته و بیش از یک‌میلیون نفر جمعیت در آن ساکن و به فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، صنعتی، خدماتی و اداری مشغول بوده و یکی از مهم‌ترین کانون‌های تعاملات و مناسبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و درمانی در محدوده نفوذ و جذب خود را تشکیل می‌دهد و در

¹ Wandeler, Koen

² Chakrabarty, B.K

³ Baird, Ronald C

تولید و توزیع خدمات به خودکفایی نسبی رسیده باشد اطلاق می‌شود (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲: ۱۲). منطقه شهری عبارت است از منظومه‌ای از شهرهای بزرگ و کوچک است که در یک منطقه جغرافیایی با محدوده سیاسی و اداری معین استقرار یافته باشند. یک منطقه شهری مرکب از تعدادی شهر است که بزرگترین شهر آن مادر شهر یا کلان شهر آن منطقه به شمار می‌آید (رهنمایی، ۱۳۸۷: ۶۳). منطقه کلان‌شهری: منطقه‌ای متمرکز و متراکم از سکونتگاه‌های انسانی، مشتمل بر یک شهر مرکزی به همراه سکونتگاه‌های حومه‌ای، این سکونتگاه‌ها و شهر مرکزی به لحاظ اجتماعی و اقتصادی وابستگی متقابل به یکدیگر دارند (هاشمی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۱۰).

مدیریت شهری یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزاء رسمی و غیررسمی مؤثر و ذی‌ربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری باهدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر مربوطه است (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۳: ۴). به بیان دیگر، مدیریت شهری یک‌نهاد مدیریتی فراگیر و درگیر با موضوعات و پدیده‌های گسترده و متنوع شهرنشینی است که طبیعتاً از شرایط عمومی محیط اجتماعی خود تأثیر می‌پذیرد و خود را با امکانات بالقوه و بالفعل و محدودیت‌های ناشی از آن هماهنگ و منطبق می‌کند (رحمانیان، ۱۳۷۸: ۴۶). به سختی می‌توان تعریفی از مدیریت شهری ارائه نمود که مورد قبول همه صاحب‌نظران این رشته باشد. به عقیده اشترن (۱۹۹۳) مدیریت شهری دچار فقدان تعریف و محتوای مشخص است. بررسی تاریخی وی درباره استفاده از این واژه در حوزه مدیریت امور شهری نشان می‌دهد که این عبارت، برای افراد و نهادهای مختلف، معانی متفاوتی داشته است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۸۰). شغل مدیر شهر از یک قرن پیش برای بهره‌وری و حرفه‌ای شدن بیشتر در شهرهایی که شکل حکومتی مدیر/شورا را پذیرفته بودند، مطرح شد. در طی زمان، شهرهایی که تحت شکل قدیمی شهردار/شورا کار می‌کردند، به امید به دست آوردن مزایای مشابه برای حکومت‌های خود، شروع به استخدام مدیران ارشد اداری نمودند، که اغلب اداره‌کنندگان شهر نامیده می‌شدند (Ammons, 2008:24). در مجموع می‌توان این‌گونه عنوان نمود که مدیریت شهری، شیوه اداره شهر است که در جوامع گوناگون و با توجه به فرهنگ‌های متفاوت، تعاریف متعددی را می‌توان برای آن ارائه نمود. مدیریت شهری با توجه به ویژگی‌هایی از قبیل جدید بودن، میان رشته‌ای بودن و... دارای تعریف واحد و مورد قبول تمام صاحب‌نظران نبوده و از کشوری به کشور دیگر متفاوت تعریف می‌گردد. یکی از علل مهم در این زمینه، وابستگی شدید و غیرقابل انکار این رشته علمی، با روابط و مناسبات قدرت در کشورها است. به عبارت دیگر وابستگی مدیریت شهری با روابط قدرت، موجب ارائه تعاریف گوناگون و دیدگاه‌های مختلف درباره مدیریت شهری و شیوه‌های مطلوب اداره شهرها در جهان است. اینکه مدیریت شهری، ارتباط تنگاتنگ با نظام سیاسی جامعه مربوطه دارد، امری انکارناپذیر است. چرا که سامانه اداره هر کشور، در اجزای آن کشور نیز پیاده می‌شود و ممکن نیست که سامانه سیاسی یک کشور متمرکز باشد، مستقل اداره شوند و ارتباطی با نظام سیاسی کشور نداشته باشند. نتیجه مطالعات و تحقیقات انجام شده در خصوص مدیریت کلان‌شهرها مؤید این نکته است که یک شیوه واحد برای اداره کلان‌شهرها در سطح جهان وجود ندارد این امر به عوامل مختلفی از جمله روابط قدرت و سیستم سیاسی کشور، فرهنگ ملی و منطقه‌ای و... بستگی دارد. در عمل و بسته به نوع نظام مدیریت شهری و عملکرد آن در شهرهای مختلف بخشی یا حداکثری از این اهداف محقق می‌شود که نتیجه آن رفاه، کیفیت زندگی و آسایش شهروندان است. بدیهی است هرچه نظام مدیریت

شهری کارتر، یکپارچه‌تر و پایدارتر باشد، رسیدن به اهداف فوق سریع‌تر و راحت‌تر خواهد بود و شهروندان در محیط‌های شهری با کیفیت‌تری زندگی خواهند کرد (پژوهان، ۱۳۹۶: ۹). نگاه سیستمی به مدیریت شهری سابقه‌ای طولانی دارد و به دهه ۱۹۷۰ میلادی بازمی‌گردد. استفاده از رویکرد سیستمی برای نخستین بار برای ارتقای اثربخشی و کارایی مدیریت شهری در نیجریه به وسیله هری گرین^۱ پیشنهاد گردید. در سال‌های اخیر استفاده از رویکرد سیستمی از حد یک امکان فراتر رفته و به یک ضرورت تبدیل شده است. چاکرا بارتی^۲ به کارگیری رویکرد سیستمی را در ارتقای خدمات شهری و کیفیت زندگی شهری مؤثر می‌داند (Chakrabarty, 2001: 333)؛ اما مک گیل پا را از این فراتر گذاشته و معتقد است که تنها در صورت داشتن نگاهی کل‌نگر و یکپارچه می‌توان انتظار داشت که مدیریت شهری در عمل به موفقیت دست پیدا کند (Wong, 2006: 648). به تدریج و با تبادل دیدگاه‌های علمی در زمینه سیستم مدیریت شهری، برخی از صاحب‌نظران در صدد تبیین جنبه‌های اصلی آن برآمده‌اند. استرن تدوین سیاست‌های شهری، به کارگیری رویکردهای توسعه شهری و رویارویی با مسائل شهری را نیز مشروط به کل‌نگری و رویکردی چند رشته‌ای می‌داند و معتقد است که سطح بالاتری از همکاری‌های میان بخشی برای حل و فصل مسائل مورد نیاز است و تأثیرات بخش غیررسمی نیز همانند بخش رسمی باید دیده شود (Mcill, 1998: 465). راکودی سیستم مدیریت شهری را یک سیستم جامع می‌داند که به وسیله سیستم‌های کلان و راهبردهای تخصیص منابع هدایت می‌شود و دربرگیرنده سلامت، آموزش، حمل و نقل، توسعه اقتصاد محلی، تأمین زیرساخت‌ها و برنامه‌ریزی کاربری زمین است. چاکرا بارتی نیز مدلی را برای سیستم مدیریت شهری یکپارچه ارائه نموده است که در آن ورودی، خروجی و برخی از عناصر اصلی سیستم مشخص شده است (Chakabarty, 2001: 334).

مدیریت یکپارچه شهری^۳: مدیریت یکپارچه شهری و هماهنگی به مرکزیت، شهرداری و نهادهای ذی‌ربط (اعم از دولتی و عمومی) تحت نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی مورد نظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها است. بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کار آیی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به شدت مورد سؤال و تشکیک است. در همین چارچوب، جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری ضرورتی اصولی است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳: ۱۶). به نظر می‌رسد در بسیاری از فضاهای شهری، بخش‌های دولتی و خصوصی به جای همکاری در حل مشکلات، به عملکرد جدا از هم گرایش دارند. هر اداره دولتی یا نظام علمی تنها به بخش کوچکی از پیکره‌بندی شهر نظر دارد. روشن است که برنامه‌ریزی مسکن، بدون توجه به حمل و نقل عمومی یا ایجاد اشتغال و ابتکارهای زیست‌محیطی، بدون اقدامات آموزشی نه تنها مشکل را برطرف نمی‌کند، بلکه آن را شدت می‌بخشد. در بخش دولتی، مکانیسمی برای هماهنگی میان ادارات وجود دارد و بخش دانشگاهی برنامه‌های عملی برای سیستم‌های خود دارد (چیمبا، ۱۳۸۲: ۴۳). جان فریدمن معتقد است که

1 Harry Green

2 Chakrabarti

3 Integrated Urban management

یکپارچه‌سازی، رویای دیرین برنامه‌ریزان است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۴۵). به نظر ون جیجک^۱ (۲۰۰۴) یک عنصر کلیدی در مدیریت شهری، ایجاد شهری رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر از طریق هماهنگی و یکپارچه‌سازی بخش‌های دولتی و خصوصی برای مواجهه با مشکلات عمده پیش روی شهرهاست. زمانی که هدف مدیریت شهری کار کردن برای دستیابی به توسعه پایدار شهری است و طیف وسیعی از بخش‌ها شامل ابعاد فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و نهادی را در نظر می‌گیرد، شگفت‌آور نیست که مدیریت شهری را یک مفهوم پیچیده فرض کنیم. در مجموع، اهمیت یک درک جامع از مدیریت شهری در ادبیات نوین پژوهشی مورد توجه قرار گرفته است (Wong&Tang&Van Horn, 2006: 647). مک گیل بر یکپارچه‌سازی مقررات سازمانی برای رسیدن به مدیریت شهری مطلوب تأکید می‌نماید. او سه بعد کلیدی را به‌عنوان اجزای سازنده مفهوم و رویکرد مدیریت شهری می‌داند. این سه بعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به‌عنوان رویکردی کل‌نگر می‌گردد، در قالب سه حوزه مداخله و تغییر تعریف می‌شود که باید در هر سه به‌نوعی یکپارچه‌سازی پرداخت تا مدیریت شهری کل‌نگر تحقق یابد. این سه حوزه عبارت از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی است (McGill, 1998: 463-471). در حال حاضر مدیریت شهری در جهان به سمت حکمروایی شهری پیش می‌رود. در حکومت‌های فدرال، حکمروایی شهری و وجود حکومت‌های محلی، مشهودتر است؛ اما در کشورهایی مانند ایران که از نظر سیاسی متمرکز هستند، امکان پیاده کردن چنین سامانه‌ای وجود ندارد. در این کشورها، شیوه مؤثر اداره شهرها، مدیریت یکپارچه شهری از طریق ایجاد هماهنگی میان سازمان‌های مربوطه، با هماهنگ نمودن و رفع نواقص قانونی است. بی‌شک قوانین و مقررات، نقش بسزایی در ایجاد یا عدم ایجاد این هماهنگی ایفا می‌نماید و به‌عنوان همان ابزار و استراتژی‌ای است که لازمه و پیش‌فرض پیاده‌سازی یکپارچگی است. در بسیاری از کشورها امور محلی و مدیریت یکپارچه شهری به یک رده حکومت ویژه، و نسبتاً مستقل و واحد در کل نظام حکومتی واگذار گشته است (مک گیل^۲ ۱۹۹۸ و ۱۹۹۴؛ واندرلر^۳، ۲۰۰۸؛ اشودلر^۴، ۲۰۱۱؛ چاکرا بارتی^۵، ۲۰۱۱؛ ریدن^۶، ۲۰۰۸؛ بایرد^۷، ۲۰۰۹). به عبارتی، نظام متمرکز اداری و سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت سلسله مراتبی بالا به پایین، عدم تمرکز در هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا، نامشخص بودن مرجع هماهنگی و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرا قانونی در سطوح منطقه‌ای و محلی به‌ویژه در شهرها، عدم تعهد قانونی و اجباری برای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرائی، تعدد و تنوع وظایف شهری (رهنما و همکاران، ۱۳۸۴). درجه هماهنگی میان سطوح حکومتی، نوع برنامه‌ریزی و موفقیت نسبی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بدین ترتیب که برخی از سطوح حکومتی بسیار منسجم‌تر از سطوح دیگر عمل می‌کنند (نیومن و تورنلی ۱۳۸۶: ۱۵۶). مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه را به‌صورت مفهومی جامع در رویکرد آن نسبت به شهرها و شهرهای کوچک در نظر می‌گیرد. در هسته اصلی آن، این جامع‌نگری مستلزم آن است که مسائل شهری هم‌زمان به‌عنوان مسائل سازمانی

¹ Jig

² McGill

³ Wendeller

⁴ Schoudler

⁵ Chakrabarti

⁶ Reid N

⁷ Baird

برای اطمینان از یک پاسخ استراتژیک و عملیاتی پایدار، یعنی همان ساختار یکپارچه مدیریت شهری نیز در نظر

گرفته شوند (مک گیل، ۱۹۹۸: ۶۷۹). ویژگی‌ها و مؤلفه‌های مدیریت شهری یکپارچه

- فراگیری و یادگرفتن تمام کنشگران و ذینفعان بخش عمومی، دولتی، خصوصی و مردمی
- جامعیت عملکردی مدیریت شهری (تحت پوشش قرار دادن تمام ابعاد زندگی شهری).
- جامعیت فضای مدیریت شهری (در برگرفتن تمام ابعاد فضایی شهری از کوچک‌ترین قطعه یک ساختمان تا بزرگ‌ترین آن، یعنی حریم شهر).
- فعالیت در چارچوب ساختار، قوانین و سیاست‌های حکومت مرکزی
- هم‌افزا بودن نهادها و ذینفعان و ذی‌نفوذان شهری در فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی
- ابعاد پایداری اقتصادی اجتماعی مدیریت زیست‌محیطی
- ایجاد حمایت و عزم سیاسی میان صاحبان منافع مختلف
- منطبق کردن مدیریت شهری با ساختار وظایف اصلی آن مشتمل بر برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی شهری، هدایت و رهبری شهری، نظارت و کنترل شهری، تأمین و تخصیص منابع شهری
- ظرفیت‌سازی نهادی و ارتقای سطح چانه‌زنی شهری (به‌ویژه در اجتماعات محلی)
- ارتباط مداوم با نقش‌آفرینان (بازیگران) مانند صاحبان مختلف منابع و حرفه من دان متعدد، اجتماعات بومی ذینفعان و
- فرآیند مدیریت یکپارچه نمود وجود حاکمیت شهری خوب بوده است و مبتنی بر مشارکت، شفافیت و پاسخ‌دهی، قانون، مقررات و برابری و کار آیی است.
- تشریک‌مسابی و همکاری مبتنی بر اعتماد و معامله به‌مثل بین بازیگران مختلف بخش‌های عمومی،
- خصوصی و دولتی از طریق تعامل مداوم و سازمان‌دهی شده در چارچوب شبکه سازمان‌های چندقطبی
- قانونمندی و احترام به عرصه عمومی، مدنی و قانون از طریق به رسمیت شناختن حقوق فردی، مدنی و اجتماعی
- شراکت پایدار بخش‌های عمومی، دولتی و خصوصی در اداره امور (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۱۲۰).

نظریه‌های مرتبط با مدیریت شهری

مدیریت شهری در ایران عمدتاً با نحوه اداره شهر و به صورت کلی تر با کلمه شهرداری مرتبط می‌گردد در کشورهای اروپایی و آمریکایی مفهوم تربیت شهری بسیار گسترده و تفکیک پذیر است و بنا به شرایط عملکردی و نحوه نگرش نظام مند به آن از شقوق مختلفی برخوردار است که این روند با رشد و توسعه نظام شهری در حال دگرگونی و نو شدن است. ناکارایی نظریات مکتب شیکاگو در دهه‌های اول بعد از جنگ جهانی دوم و نیز رشد و توسعه شهری و مسائل زاینده این رشد و توسعه باعث شد که هر موضوعی در شهر مورد مطالعه جامعه‌شناسی شهری و نیز برنامه ریزی شهری قرار گیرد، دخالت نیروهای متخصص غیر مرتبط بر پیچیدگی این موضوع بیش از پیش افزوده و در بررسی عملکردها متوجه می‌شویم که نه تنها تصمیم‌گیران شهری متخصص شهری نبوده‌اند بلکه افرادی بوده‌اند که ادعای حرفه ای بودن امور را نیز داشته‌اند و فقدان نظریه‌های مناسب باعث خلاء و چالش‌های

جدی در این مورد گردیده است. بنابراین از ابتدای دهه هفتاد نظریه‌هایی در مورد مدیریت شهری مطرح شدند که در اینجا به آن‌ها می‌پردازیم.

الف) نظریه رکس و مور: این دو نظریه پرداز با استفاده از نظریه‌های وبر و برگس نظریه جدیدی مطرح نمودند که به طور عمده در قالب بررسی منابع کمیاب در شهر و مبارزه ای که برای بدست آوردن آن در بین گروه‌های اجتماعی وجود دارد، مانند زمین شهری، امکانات سرمایه ای در شهر که بحث توزیع قدرت در شهر در رابطه با معیار سیاسی مرتبط می‌گردد، پردازد. فرآیندهای اجتماعی اساس درون شهر از یک طرف به شیوه تخصیص مسکن کمیاب و مطلوب از طریق بازار و ابزارهای اداری و از طرف دیگر به مبارزه برای مسکن توسط گروه‌هایی که جایگاه متفاوتی در سلسله مراتبی مسکن دارند بر می‌گردد. تاکید بر مسکن به مثابه یک حوزه با اهمیت و به لحاظ تحلیل متمایز برای جامعه شناس شهری و پیوند فضایی شهر با سازمان اجتماعی از طریق نظام تخصیص مسکن از ویژگی‌های طرح رکس و مور است (Rex & Moor, 1967).

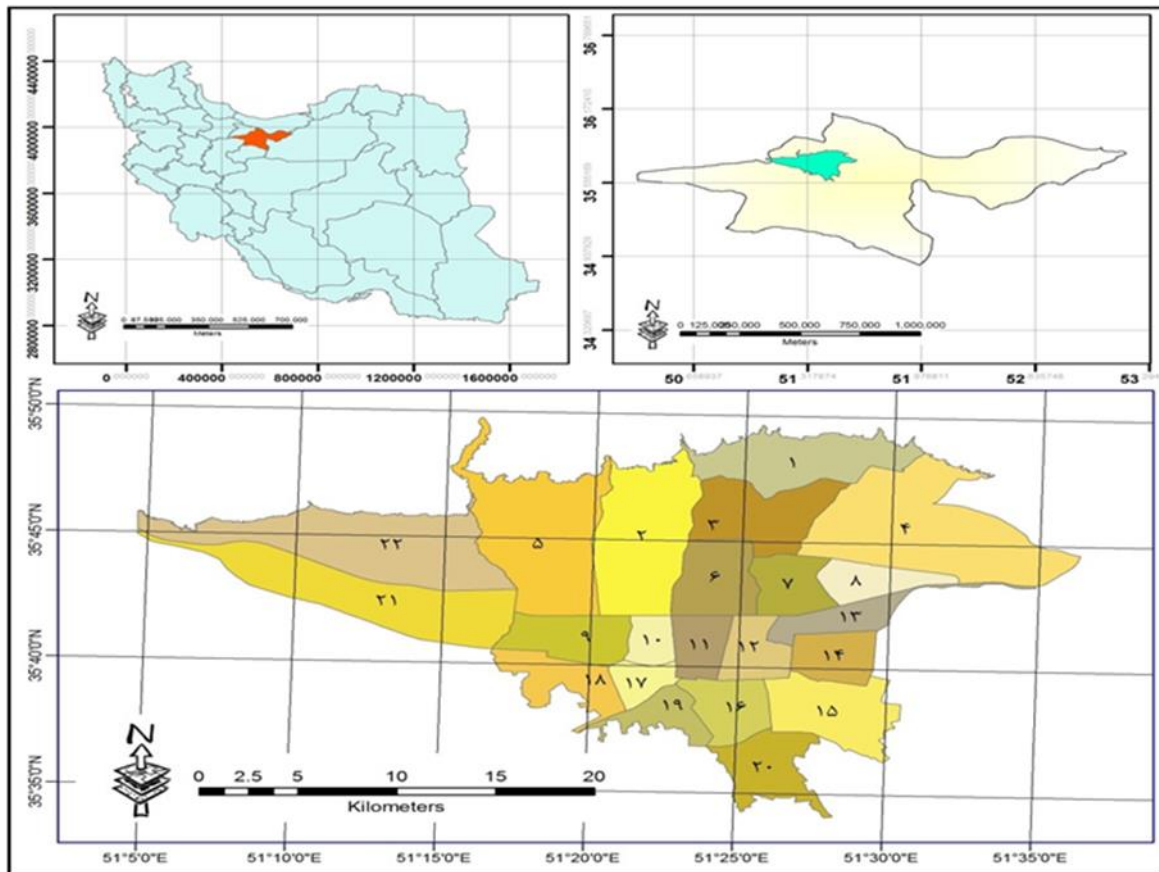
ب) نظریه پال: از نظریه پردازان دهه هفتاد که از مفهوم قدرت و مدیریت درباره شهر مدد می‌گیرد. وی مفاهیمی همچون دروازه بان اجتماعی، برنامه‌ریزان، کارگزاران اجتماعی و غیره می‌پردازد. یعنی مجموعه ای از افراد که در زمینه مدیریت شهری، به کنترل و اداره شهر می‌پردازند. از نظر وی مدیران شهری هم سطح مدیران صنعتی می‌باشند و در نتیجه یک نظام اجتماعی، فضایی است که قدرت مدیران شهری را منعکس می‌کند از نظر وی شهر یک نظام اجتماعی به لحاظ مکانی منفصل است و این بدان معنا است که شهر را می‌توان مستقل از جامعه گسترده تری که شهر جزئی از آن است، مطالعه کرد. شهر را باید به مثابه یک قلمرو دید که فهم ما از آن کمک می‌کند تا جامعه‌ای که آنرا به وجد آورده است را بهتر بشناسیم وی شهر را این چنین تعریف می‌کند: زمینه ای برای نظام‌های توزیع پاداش که فضا یک عنصر آن محسوب می‌شود (Pahl, 1975:3).

ج) نظریه رژیم شهری: کلارنس استون (۱۹۸۹) رژیم‌های شهری را این گونه تعریف کرده است: مدیریت‌های غیر رسمی که کارهای رسمی مربوط به مقامات حکومتی را احاطه و به انجام می‌رسانند. رژیم‌های شهری متشکل از ائتلاف‌های حکمرانی غیر رسمی است، که تصمیم‌گیری و کارهای مربوط به شهر را انجام می‌دهند. جاد و کانتور (۱۹۹۲) چهار سیکل سیاست‌های مربوط به رژیم شهری در ایالات متحده ی آمریکا را ارزیابی کرده‌اند. در شهرهای پیشه‌وری تا دهه ی ۱۸۷۰ کنترل شهر با نخبگان تاجر بوده است. سپس با صنعتی شدن و مهاجرت‌های بزرگ مقیاس، صاحبان شرکت‌های تجاری مجبور شدند، تا با نمایندگان سیاسی مربوط به مهاجران سازمان یافته کار کنند و نتیجه ی این امر شکل‌گیری شهر مربوط به سیاست‌های ماشینی بوده است. در سیکل معاصر، رژیم‌های شهری موجب رشد اقتصادی و شمولیت سیاسی شده‌اند. ابهام بین منطق‌های سیاسی و اقتصادی، تنش شهری معاصر در آمریکا را بوجود آورده است. استوکر و موسبرجر (۱۹۹۴) سه نوع رژیم را بررسی کرده‌اند، که عبارتند از: رژیم ارگانیک، ابزاری و نمادین. رژیم‌های ارگانیک مربوط به شهرک‌های کوچک و نواحی حومه نشین است که دارای ویژگی‌هایی همچون جمعیت همگون و احساس قوی تعلق به مکان اند و هدف اصلی شان، حفظ منزلت و جایگاه وضع موجود است. رژیم‌های ابزاری بر روی اهداف ویژه ای متمرکز شده‌اند که در مشارکت سیاسی بین حکومت‌های شهری و صاحبان شرکت‌های تجاری بازبینی شده‌اند. رژیم‌های سمبلیک و نمادین در شهرهایی که در

حال تجربه ی رشد سریع هستند، وجود دارد که شامل تجدید حیات بزرگ مقیاس، تغییرات عمده ی سیاسی و اقدامات مربوط به تصویر است که به دنبال تغییر فهم عمومی از شهر خواهد بود (کاظمیان ۱۳۸۳: ۷۶).

شناخت محدوده مورد مطالعه:

کلانشهر تهران در دامنه جنوبی کوه‌های البرز و حاشیه شمالی کویر مرکزی ایران در دشتی نسبتاً هموار واقع شده که شیب آن از شمال به جنوب است و به وسیله دو رود اصلی کرج در غرب و جاجرود در شرق همراه با رودهای فصلی جعفرآباد یا دربند، دارآباد (شاه‌آباد)، درکه و کن که همگی از شمال به جنوب جریان دارند مشروب. مقر اصلی کلانشهر تهران در پای کوه‌های البرز و در میان دو رودخانه بزرگ ناحیه یعنی کرج و جاجرود در محلی که این دو به دشت راه می‌کشایند جای گرفته است. از نظر مختصات جغرافیایی در محدوده ۵۱ درجه و ۱۷ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۳ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۶ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۴۹ دقیقه عرض جغرافیایی شمالی قرار گرفته است. ارتفاع نقاط مختلف شهر تهران بسیار متفاوت است و از شمال به جنوب کاهش می‌یابد. چنان‌که ارتفاع شهر در میدان تجریش ۱۳۰۰ متر و در میدان راه‌آهن ۱۱۰ متر است، یعنی به ازای هر کیلومتر مساحت، ۱۳/۵ متر اختلاف ارتفاع وجود دارد (ساسان پور T ۱۳۹۰: ۱۶۸). دشت تهران دشتی است با شیب تند از شمال به جنوب که به وسیله بلندی‌ها و فرونشسته شرقی - غربی به بخش‌های گوناگون از شمال به جنوب تقسیم می‌شود. پستی و بلندی اطراف پهنه شهر، دارای تفاوت ارتفاعی حدود ۴۸۷۸ متر از بلندی قله‌ی دماوند و با ارتفاع ۵۶۷۸ متر تا نقاط پست دشت کویر، با ارتفاع کمتر از ۸۰۰ متر از سطح دریا است. ارتفاع شهر در جنوب پالایشگاه تهران ۱۱۶۰ متر در نواحی مرکزی پارک شهر ۱۲۱۰ متر در شمال کاخ سعدآباد ۱۷۰۰ متر است طول شمالی، جنوبی شهر حدود ۷۰ کیلومتر است. با توجه به موقعیت توپوگرافی شهر تهران، در محدوده بافت پر و نیمه شیب عمومی از شمال به جنوب بوده تفاوت شیب‌ها از اراضی شهرری با شیب کمتر از ۱ درصد تا اراضی زعفرانیه و دربند بین ۱۱ الی ۱۴ درصد و حتی در برخی از نقاط شمیرانات مانند حصارک تا شیب ۲۰ الی ۳۰ درصد وجود دارد (دهقان بنادکی، ۱۳۸۹: ۶۳).



شکل شماره ۱- نقشه کلانشهر تهران در استان و کشور.

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

تهران از دو بخش کوهستانی در شمال و دشت در قلمرو جنوبی آن، تشکیل شده است. کوه‌های البرز در شمال دشت تهران متشکل از سلسله چین‌ها و راندگی‌های شرقی- غربی است. زون البرز مرتفع شمالی‌ترین حد این قسمت را تشکیل می‌دهد و متشکل از رسوبات پالئوزوئیک، مزوزوئیک و ترشیری است که توسط گسل مشاء-فشم به سمت جنوب و به روی چین‌ها حاشیه‌ای رانده شده است. محدوده چین‌های حاشیه‌ای تقریباً به‌طور کامل از سنگ‌های پیروکلاستیک و آتش‌فشانی زیردریایی سازند کرج تشکیل شده و بین گسل مشاء-فشم در شمال و گسل شمال تهران در جنوب واقع شده است. زون آنتی البرز نیز ناحیه مرتفع جنوب شرقی تهران را در برمی‌گیرد (اطلس کلان‌شهر تهران ۱۳۸۹: ۴۳). از نظر زمین‌شناسی، قدیمی‌ترین تا جدیدترین سازندها در منطقه تهران مشاهده می‌گردد. منطقه تهران از نظر تکتونیکی از نواحی زلزله‌خیز محسوب می‌شود و گسل‌های فعال البرز مرکزی در آن قرار دارند (سعیدنیا، ۱۳۷۸: ۲). شبکه هیدرولوژی تهران متشکل از رودخانه‌ها و مسیل‌هایی است که روی نقشه‌های مادر تهران کاملاً مشخص است. به‌طور کلی، حوزه آبریز تهران با وسعتی حدود ۲۰۶,۴۸۴ هکتار و ارتفاع متوسط ۱۴۰۳ متر از سطح دریا واقع شده است. این حوزه از شمال به حوزه آبخیز جاجرود و کرج، از مشرق به حوزه جاجرود و از جنوب و مغرب به حوزه آبخیز کرج محدود است (صفوی، ۱۳۸۱: ۱۳۹).

منطقه کلان‌شهر تهران از سه بخش کوهستانی، کوهپایه و دشت تشکیل می‌شود. مناطق کوهستانی، ارتفاعات بالای ۱۸۰۰ متر را در برمی‌گیرد. به دلیل ارتفاع زیاد و محدودیت‌های قانونی، ساخت‌وساز و سکونت در این محدوده

وجود ندارد. از این رو توسعه فیزیکی تهران عمدتاً در منطقه کوهپایه و دشت در دامنه‌های جنوبی البرز صورت گرفته است. بخش‌های جنوبی شهر در دشت وسیع و همواری رشد کرده است. ارتفاعات شمالی و شرقی، توسعه شهر را در این سمت با محدودیت مواجه نموده و شرایط جغرافیایی خاص بیابانی جنوب و بالا بودن سطح آب‌های زیرزمینی نیز توسعه را در این منطقه محدود کرده است. به همین دلیل بخش غربی شهر به واسطه برخورداری از شرایط نسبتاً مساعد جغرافیایی، مناسب‌ترین محدوده برای توسعه تلقی می‌شود. شهرک‌ها و شهرهای جدید نیز عمدتاً این سوی شکل گرفته و توسعه یافته‌اند (اطلس کلان‌شهر تهران، ۱۳۸۹: ۴۰). کلان‌شهر تهران به دلیل دارا بودن آب‌وهوای نیمه‌خشک، از لحاظ پوشش گیاهی، در نواحی جنوبی، فقیر است و تنها هنگام بهار و در سال‌های پر آب گیاهان در آن رشد و نمو کافی می‌نمایند، اما ارتفاعات اطراف شهر عمدتاً دارای مراتعی به صورت بوت‌هزار و علفزارند و همچنین پوشش جنگلی این منطقه، بین ارتفاعات ۲۰۰۰ تا ۴۵۰۰ متری، متشکل از جنگل‌های نامنظم سوزنی‌برگ‌ها و پهن‌برگ‌ها است.

اقتصاد شهر تهران پس از اصلاحات ارضی و تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و با ایجاد صنایع مصرفی شروع به تحول کرد. هم‌زمان با این تحولات، دولت با تقویت و گسترش زیرساخت‌های اقتصادی، ارتباطی و ایجاد نهادهای متعدد همگام، به توسعه صنایع پرداخت. پیامد اقتصادی این دگرگونی‌ها رشد دوچندان بخش صنعت، خدمات و کاهش رشد بخش کشاورزی بود. پس‌از آن با افزایش ناگهانی قیمت نفت و درآمدهای دولت، سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و خدمات افزایش یافت. این روند، یعنی انباشت سرمایه در کلان‌شهر تهران به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی، عامل اصلی تمرکز در آن بوده است که نتیجه آن در کل کشور به نفع پایتخت و در پایتخت به نفع شرکت‌ها، نهادها و لایه‌های اجتماعی معین بوده است. در حقیقت در قرن بیستم، محدوده بخش دولتی در تهران گسترش یافت و این توسعه با تمرکز قدرت سیاسی، رشد نظام پیچیده بوروکراسی و افزایش درآمد حاصل از نفت استحکام یافت (مدنی پور، ۱۳۸۱: ۲۶۶). اقتصاد شهر تهران به‌ویژه از زمان ادغام سرمایه‌داری ایران در نظام اقتصاد جهانی تا حد زیادی بر پایه مدیریت اقتصاد ملی استوار بوده است این اقتصاد نیز تا حد زیادی بر تولید و صدور نفت متمرکز است. (ساسان پور، ۱۳۹۰: ۱۷۹).

کلان‌شهر تهران دارای ۲۲ منطقه شهرداری است که در مجموع ۴/۷ درصد مساحت کل شهر- منطقه را به خود اختصاص می‌دهد. شهر- منطقه تهران تقریباً بیش از ۹۰ درصد مساحت استان تهران را در برمی‌گیرد. در حال حاضر این محدوده متشکل از ۱۲ شهرستان و بیش از ۳۰ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۵۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است. در این ارتباط بررسی ساختار مدیریت منطقه کلان‌شهر تهران نشان می‌دهد که طی این مدت همچنان بر تعداد تقسیمات اداری و سیاسی استان تهران افزوده شده است.

یافته‌ها و بحث

برای دستیابی به مهم‌ترین عوامل موثر بر یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران در قالب چند عامل محدود و تعیین مقدار واریانس تبیین شده توسط هر کدام از عوامل، از روش آماری تحلیل عاملی استفاده شد. هدف از این کار، دستیابی به ابعادی که به صورت پنهانی در مجموعه گویه‌ها وجود دارد ولی به آسانی قابل مشاهده نمی‌باشند، است.

۱۲۴ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیای و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره سوم، تابستان ۱۳۹۰

یافته‌ها نشان داد مقدار KMO برابر با (۰/۸۱۲) بوده و نشان‌دهنده وضعیت مناسب داده‌ها برای تحلیل عاملی است. مقدار بارتلت نیز برابر با ۲۰۵۲/۶۵۷ محاسبه شد که در سطح ۹۹ درصد اطمینان معنی‌دار بود. برای تعیین تعداد عوامل در این تحقیق عواملی مورد پذیرش قرار گرفتند که مقدار ویژه آن‌ها بزرگ‌تر از ۱ باشد. بر این اساس تعداد پنج عامل که مقدار ویژه آن‌ها بزرگ‌تر از عدد ۱ بود، استخراج گردید. در (جدول ۱) تعداد عوامل استخراج شده، مقدار ویژه هر یک از آن‌ها، درصد واریانس هر یک از عوامل و فراوانی تجمعی درصد واریانس عوامل نشان داده شده است.

نتایج نشان می‌دهد در مجموع ۵ عامل شناسایی شده توانسته‌اند حدود ۶۶/۵ درصد از واریانس متغیر وابسته (عوامل موثر بر یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران) را تبیین کنند. در این میان عامل اول تونسته است حدود ۲۴ درصد واریانس متغیر وابسته را تبیین نماید و عوال دوم تا پنجم به ترتیب توانسته‌اند ۱۴/۰۵ درصد، ۱۰/۱۶، ۱۰/۱۵ و ۸/۶۳ درصد از واریانس تعیین‌کننده‌های یکپارچگی مدیریت را در محدوده مورد مطالعه تبیین نمایند.

جدول ۱- عامل‌های استخراج شده در خصوص عوامل موثر بر یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران

عامل	مقدار ویژه	درصد واریانس مقدار ویژه	درصد تجمعی واریانس
اول (اقتصادی)	۴/۴۵۲	۲۳/۴۳۱	۲۳/۴۳۱
دوم زیست محیطی (اکولوژیکی)	۲/۶۶۹	۱۴/۰۵۰	۳۷/۴۸۱
سوم (مدیریتی، ساختاری و قانونی)	۱/۹۳۱	۱۰/۱۶۳	۴۷/۶۴۴
چهارم (اجتماعی - فرهنگی)	۱/۹۲۹	۱۰/۱۵۲	۵۷/۷۹۶
پنجم (کالبدی و زیر ساختی)	۱/۶۴۰	۸/۶۳۲	۶۶/۴۲۸

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

در این پژوهش برای چرخش عامل‌ها از روش وریماکس استفاده شده است. در این مرحله متغیرهایی که بار عاملی بزرگ‌تر از ۰/۵۰ دارند، معنی‌دار فرض شده که در (جدول ۲ الی ۶) نشان داده شده‌اند.

۱- عامل اول، اقتصادی:

نتایج جدول ۲ نشان می‌دهد مقدار ویژه این عامل برابر با ۴/۴۵۲ بوده که به تنهایی ۲۳/۴۳۱ درصد از واریانس را به خود اختصاص داده است و بیشترین تاثیر گذاری را در بین پنج عامل موثر داشته و مهمترین است که با مولفه‌هایی همچون بورس بازی و رانت زمین و مسکن شهری و جریان‌های عظیم سرمایه در این بخش بجای بخش‌های تولیدی، اختلاف طبقاتی و شکاف اجتماعی در سطح شهر و تبعات روحی و روانی ناشی آن بر شهروندان بخصوص جوانان، عدم هماهنگی در امر سرمایه گذاری در امور شهری بین بخش خصوصی و عمومی، وجود انبوهی از مشاغل غیر رسمی و کاذب در سطح شهر تهران، توجه ناکافی به بخش خصوصی برای حل مشکلات شهری، نداشتن ردیف بودجه اختصاصی برای شورایی به عنوان یک نهاد مردمی، کمبود درآمد شهرداری از بخش‌های اصلی خود یعنی مالیات و عوارض شهری، بودجه ناکافی و عدم استقلال مالی سازمان‌ها دولتی برای حل مسائل شهری تهران، کسب درآمد شهرداری از طریق تراکم فروشی و ساخت و سازهای انبوه، درآمدهای ناپایدار و ناکافی شهرداری تهران، همبستگی مثبت و بالایی دارد. با توجه به ماهیت درونی متغیرهای فوق، عامل اول اقتصادی نام گذاری گردید.

جدول ۲ - ضرایب عامل اقتصادی تعیین‌کننده‌های یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران

عامل	مولفه	بارعاملی	مقدار	درصد	درصد تجمعی
			ویژه	واریانس	واریانس

۰/۷۱۷	بورس بازی و رانت زمین و مسکن شهری و جریان‌های عظیم سرمایه در این بخش بجای بخش‌های تولیدی		
۰/۷۰۷	اختلاف طبقاتی و شکاف اجتماعی در سطح شهر و تبعات روحی و روانی ناشی آن بر شهروندان بخصوص جوانان		
۰/۵۸۹	عدم هماهنگی در امر سرمایه‌گذاری در امور شهری بین بخش خصوصی و عمومی		
۰/۵۹۷	وجود انبوهی از مشاغل غیر رسمی و کاذب در سطح شهر تهران		
۰/۶۵۶	توجه ناکافی به بخش خصوصی برای حل مشکلات شهری	۲۳/۴۳۱	۴/۴۵۲
۰/۷۴۳	نداشتن ردیف بودجه اختصاصی برای شوراباری به عنوان یک نهاد مردمی		
۰/۶۲۹	کمبود درآمد شهرداری از بخش‌های اصلی خود یعنی مالیات و عوارض شهری		
۰/۷۳۹	بودجه ناکافی و عدم استقلال مالی سازمان‌ها دولتی برای حل مسائل شهری تهران		
۰/۸۲۱	کسب درآمد شهرداری از طریق تراکم فروشی و ساخت و سازهای انبوه		
۰/۷۴۹	درآمدهای ناپایدار و ناکافی شهرداری تهران		

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

۲- عامل دوم، زیست محیطی (اکولوژیکی):

نتایج جدول ۳ نشان می‌دهد که مقدار ویژه ی این عامل ۲/۶۶۹ می‌باشد که ۱۴/۰۵۰ واریانس را در بر می‌گیرد. مولفه‌های که در عامل دوم بارگذاری شده‌اند عبارتند از کمیت منابع آبی شهر تهران، تخریب باغات و مناطق سرسبز شهری و خاک دشت تهران و بیابانی شدن آن، زباله‌های شهری و مدیریت پسماند، فاضلاب شهری (دفع آن در چاه‌های جذبی)، بالا بودن پتانسیل لرزه خیزی شهر تهران، توسعه بیش از حد صنایع در محدوده بلافاصله شهری و تخطی از قوانین، سرانه پایین فضای سبز در برخی مناطق و توزیع نامناسب آن، تولید آلاینده‌های مخرب توسط کارخانجات و سایر آلوده کنندگان، عدم توجه همه جانبه به مدیریت زیست محیطی شهر تهران در طرح‌های فرادست، فرهنگ نامناسب شهروندان در برخورد با محیط زیست. از آنجایی که متغیرهای فوق بر محیط زیست کلانشهر تهران تأثیرگذارند، عامل دوم زیست محیطی (اکولوژیکی) نام گذاری شد.

جدول ۳- ضرایب عامل زیست محیطی (اکولوژیکی) تعیین‌کننده‌های یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران

عامل	مولفه	بارعاملی	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد تجمعی واریانس
	کمیت منابع آبی شهر تهران	۰/۷۳۹			
	تخریب باغات و مناطق سرسبز شهری و خاک دشت تهران و بیابانی شدن آن	۰/۶۷۰			
	زباله‌های شهری و مدیریت پسماند	۰/۶۸۹			
	فاضلاب شهری (دفع آن در چاه‌های جذبی)	۰/۶۲۳			
	بالا بودن پتانسیل لرزه خیزی شهر تهران	۰/۶۹۵	۲/۶۶۹	۱۴/۰۵۰	۳۷/۴۸۱
زیست محیطی (اکولوژیکی)	توسعه بیش از حد صنایع در محدوده بلافاصله شهری و تخطی از قوانین	۰/۹۰۹			
	سرانه پایین فضای سبز در برخی مناطق و توزیع نامناسب آن	۰/۸۲۱			
	تولید آلاینده‌های مخرب توسط کارخانجات و سایر آلوده کنندگان	۰/۷۴۹			
	عدم توجه همه جانبه به مدیریت زیست محیطی شهر تهران در طرح‌های فرادست	۰/۵۸۹			
	فرهنگ نامناسب شهروندان در برخورد با محیط زیست	۰/۵۹۷			

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

۳- عامل سوم، مدیریتی، ساختاری و قانونی:

نتایج جدول ۴ نشان می‌دهد مقدار ویژه این عامل ۱/۹۳۱ است که ۱۰/۱۶۳ درصد از واریانس را در بر می‌گیرد. در این بخش عامل‌ها عبارتند از: عدم و یا کمبود نهادهای مردم نهاد در سطح شهر تهران، ضعف قانون و عمل نکردن به آن توسط نهادهای دولتی و خصوصی، عدم توجه به مقوله حکمروایی شایسته شهری (پاسخگویی، نظارت، شفافیت،

۱۲۶ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیای و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره سوم، تابستان ۱۳۹۰

قانون مداری و...)، ناهماهنگی بین شهرداری و وزارت راه و شهرسازی و سایر سازمان‌ها، بالا بودن حجم فعالیت‌های تصدی‌گری دولت، توجه نکردن به گروه‌های ذینفع در تهیه طرح‌های شهری، عدم وجود یک سیستم اطلاعات شهری بهنگام متمرکز و جامع، سطح پایین مشارکت شهروندان در مدیریت شهری، فاصله زمانی طولانی میان طرح جامع و اجرای طرح تفصیلی، نظام‌برنامه‌ریزی آمرانه و از بالا به پایین، تعدد مراکز تصمیم‌گیری در مسائل شهری و تداخل وظایف آنان، از آنجایی که متغیرهای فوق بر نظام مدیریتی یکپارچگی در محدوده مورد مطالعه تأکید دارند، عامل سوم مدیریتی، ساختاری و قانونی نامگذاری شد.

جدول ۴- ضرایب عامل مدیریتی، ساختاری و قانونی تعیین‌کننده‌های یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران

عامل	مولفه	بارعاملی	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد تجمعی واریانس
	عدم و یا کمبود نهادهای مردم نهاد در سطح شهر تهران	۰/۶۲۴			
	ضعف قانون و عمل نکردن به آن توسط نهادهای دولتی و خصوصی	۰/۸۸۱			
	عدم توجه به مقوله حکمروایی شایسته شهری (پاسخگویی، نظارت، شفافیت، قانون مداری و...)	۰/۷۸۹			
مدیریتی، ساختاری و قانونی	ناهماهنگی بین شهرداری و وزارت راه و شهرسازی و سایر سازمان‌ها	۰/۷۱۷	۱/۹۳۱	۱۰/۱۶۳	۴۷/۶۴۴
	بالا بودن حجم فعالیت‌های تصدی‌گری دولت	۰/۶۸۹			
	توجه نکردن به گروه‌های ذینفع در تهیه طرح‌های شهری	۰/۷۲۸			
	عدم وجود یک سیستم اطلاعات شهری بهنگام متمرکز و جامع	۰/۷۴۲			
	سطح پایین مشارکت شهروندان در مدیریت شهری	۰/۷۴۹			
	فاصله زمانی طولانی میان طرح جامع و اجرای طرح تفصیلی	۰/۷۴۹			
	نظام‌برنامه‌ریزی آمرانه و از بالا به پایین	۰/۸۲۳			
	تعدد مراکز تصمیم‌گیری در مسائل شهری و تداخل وظایف آنان	۰/۸۲۹			

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

عامل چهارم، اجتماعی - فرهنگی ؛

نتایج جدول ۵ نشان می‌دهد مقدار ویژه این عامل ۱/۹۲۹ است که ۱۰/۱۵۲ درصد از واریانس را در بر می‌گیرد. مولفه‌های بارگذاری شده در این عامل عبارتند از: عدم ارزیابی تاثیر پروژه‌های شهری بر وضعیت فرهنگی و اجتماعی شهروندان، کمبود سرانه‌های فرهنگی و اجتماعی در اغلب مناطق شهری (تعداد سینما، کتابخانه)، به حاشیه راندن خیل عظیمی از شهروندان در طرح‌های شهری، تمرکز برنامه‌ها و طرح‌های شهری بر ساختمان سازی و نه شهرسازی و شهرسازی انسانی، تهیه طرح‌های کالبدی و خشک و بی روح بدون توجه به مسائل اجتماعی و فرهنگی شهر، فقر فرهنگی و حاشیه نشینی فرهنگی، عدم شناسایی ظرفیت نهادهای محلی و جامعه مدنی در فرایند برنامه‌ریزی شهری، وجود انواع بزه‌ها و جرم‌ها بخصوص در ساعات خاصی از شبانه روز و در مناطقی از سطح شهر، توجه ناکافی به برنامه‌های گذراندن اوقات فراغت برای گروه‌های مختلف سنی و جنسی در طرح‌های فرادست شهری، عدم نهادینه سازی در مفهوم فرهنگ شهروندی نه در عمل و نه در طرح‌های فرا دست. مفهوم درونی متغیرهای فوق مبین عوامل اجتماعی و فرهنگی موثر بر یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران است. لذا، عامل چهارم، اجتماعی - فرهنگی نامگذاری شد.

جدول ۵- ضرایب عامل اجتماعی - فرهنگی تعیین‌کننده‌های یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران

عامل	مولفه	بارعاملی	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد تجمعی واریانس
	عدم ارزیابی تاثیر پروژه‌های شهری بر وضعیت فرهنگی و اجتماعی شهروندان	۰/۷۱۲			

۰/۹۷۰	کمبود سرانه‌های فرهنگی و اجتماعی در اغلب مناطق شهری (تعداد سینما، کتابخانه)			
۰/۷۶۳	به حاشیه راندن خیل عظیمی از شهروندان در طرح‌های شهری			
۰/۸۵۲	تمرکز برنامه‌ها و طرح‌های شهری بر ساختمان سازی و نه شهرسازی و شهرسازی انسانی			
۰۷/۷۹۶	۱۰/۱۵۲	۱/۹۲۹	۰/۷۱۸	تهیه طرح‌های کالبدی و خشک و بی روح بدون توجه به مسائل اجتماعی و فرهنگی شهر
			۰/۸۱۵	فقر فرهنگی و حاشیه نشینی فرهنگی
			۰/۶۸۹	عدم شناسایی ظرفیت نهادهای محلی و جامعه مدنی در فرایند برنامه‌ریزی شهری
			۰/۸۱۷	وجود انواع بزه‌ها و جرم‌ها بخصوص در ساعات خاصی از شبانه روز و در مناطقی از سطح شهر
			۰/۸۲۹	توجه ناکافی به برنامه‌های گذراندن اوقات فراغت برای گروه‌های مختلف سنی و جنسی در طرح‌های فرادست شهری
			۰/۷۱۹	عدم نهادینه سازی در مفهوم فرهنگ شهروندی نه در عمل و نه در طرح‌های فرا دست

اجتماعی -
فرهنگی

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

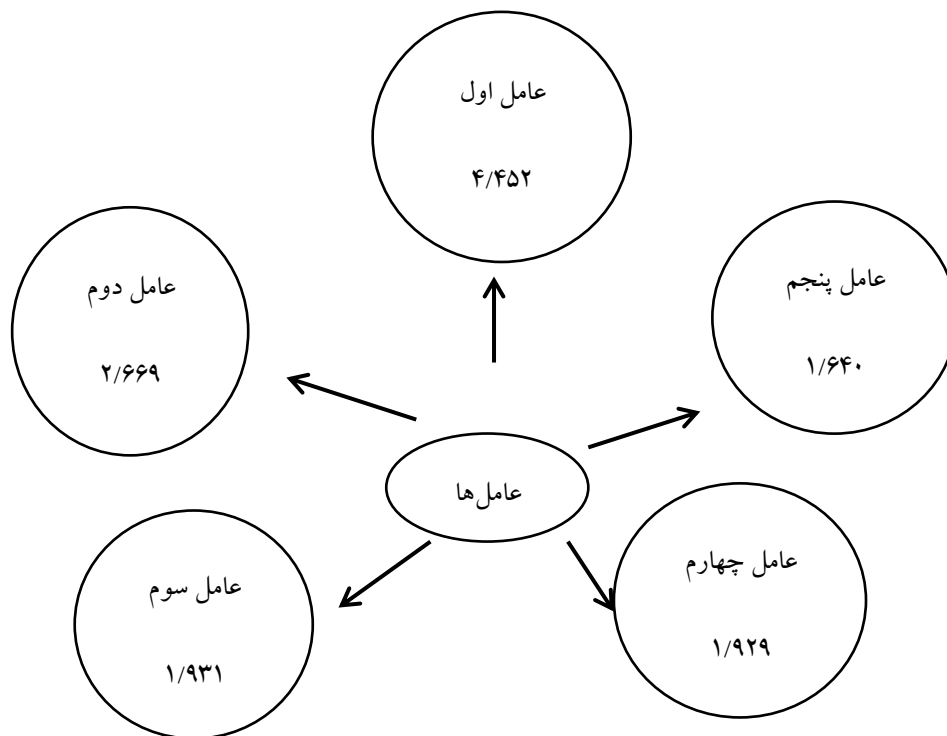
عامل پنجم، کالبدی و زیر ساختی؛

نتایج جدول ۶ نشان می‌دهد مقدار ویژه این عامل ۱/۶۴۰ است که ۸/۶۳۲ درصد از واریانس را در بر می‌گیرد. عامل کالبدی و زیر ساختی، آخرین عامل مهم شناسایی شده جهت یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران می‌باشد. مولفه‌ها در این عامل عبارتند از: ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری در بخش کالبدی و زیر ساختی، تاکید طرح‌های شهری به کاربری اراضی، حریم شهر و توسعه شهری بدون توجه به خواست‌ها و انتظارات شهروندان، تک بعدی بودن طرح‌های فرادستی و نداشتن رویکرد یکپارچه به کالبد شهر در کنار وضعیت اقتصادی و اجتماعی شهروندان، تداخل و ناسازگاری کاربری‌ها بخصوص در مناطق تجاری شهر و اراضی نظامی، احداث شهرهای جدید با کارکرد خوابگاهی در اطراف شهر تهران و هجوم روزانه جمعیت ساکن آن به تهران و تبعات ناشی از آن، ضعف زیر ساخت‌های حمل و نقل عمومی (ترافیک بخصوص در ساعات اولیه روز و بعد از ظهر بدلیل جابجایی روزانه جمعیت، بسیج منابع برای گسترش مسیرهای خودرو محور بجای پیاده راه سازی و ساخت مسیرهای ویژه دوچرخه، رویکردهای سنتی در مواجهه با حل مشکلات زیر ساختی و کالبدی شهر از جمله بزرگراه سازی و احداث پل‌های طبقاتی، مشکل امداد رسانی به واحدهای مسکونی بدلیل ساخت و سازهای وسیع و گسترده و کوچه‌های تنک و باریک، تخریب باغات و ساخت واحدهای مسکونی بخصوص در مناطق کوهپایه شمال شهر، وجود بافت‌های آسیب پذیر حاشیه ای، فرسوده و ناکارآمد. با توجه به ماهیت متغیرهای فوق، پنجمین عامل شناسایی شده در یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران، کالبدی و زیر ساختی نامگذاری شد.

جدول ۶- ضرایب عامل کالبدی و زیر ساختی تعیین‌کننده‌های یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران

عامل	مولفه	بارعاملی	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد تجمعی
	ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری در بخش کالبدی و زیر ساختی	۰/۷۸۴			
	تاکید طرح‌های شهری به کاربری اراضی، حریم شهر و توسعه شهری بدون توجه به خواست‌ها و انتظارات شهروندان	۰/۸۱۵			
	تک بعدی بودن طرح‌های فرادستی و نداشتن رویکرد یکپارچه به کالبد شهر در کنار وضعیت اقتصادی و اجتماعی شهروندان	۰/۶۸۷			
	تداخل و ناسازگاری کاربری‌ها بخصوص در مناطق تجاری شهر و اراضی نظامی	۰/۷۱۴			
	احداث شهرهای جدید با کارکرد خوابگاهی در اطراف شهر تهران و هجوم روزانه جمعیت ساکن آن به تهران و تبعات ناشی از آن	۰/۸۱۹	۱/۶۴۰	۸/۶۳۲	۶۶/۴۲۸
کالبدی و زیر ساختی	ضعف زیر ساخت‌های حمل و نقل عمومی (ترافیک بخصوص در ساعات اولیه روز و بعد از ظهر بدلیل جابجایی روزانه جمعیت)	۰/۸۴۹			
	بسیج منابع برای گسترش مسیرهای خودرو محور بجای پیاده راه سازی و ساخت مسیرهای ویژه دوچرخه	۰/۸۱۱			
	رویکردهای سنتی در مواجهه با حل مشکلات زیر ساختی و کالبدی شهر از جمله بزرگراه سازی و احداث پل‌های طبقاتی	۰/۸۵۴			
	مشکل امداد رسانی به واحدهای مسکونی بدلیل ساخت و سازهای وسیع و گسترده و کوچه‌های تنک و باریک	۰/۶۸۹			

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷



نمودار ۱: وضعیت عامل‌های مؤثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه کلانشهر تهران

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

با ظهور و توسعه کلان شهرها برای پاسخ به تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهری و زندگی شهری و پاسخ‌گویی به نیازهای وسیع شهروندان و عوامل تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار مؤثر در ساخت شهر و هدایت توسعه و اداره آن، نیاز به یکپارچه‌سازی و مدیریت یکپارچه و منسجم است. هدف نظام مدیریت شهری تقویت سازمان‌های دولتی و غیر دولتی برای شناسایی برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگون و پیاده‌سازی آن‌ها با نتایج بهینه است. روابط میان عناصر شهری و چگونگی یکپارچه کردن سازمان‌ها و ارگان‌ها بایکدیگر و ارائه خدمات بهتر یکی از دغدغه‌های مهم اندیشمندان علوم مدیریت شهری است. امروزه به دلیل وفور مشکلات در کلان شهرها، مدیریت سنتی کارایی خود را از دست داده است و قالب نوین مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند کاهنده مشکلات کلان شهرها باشد. عملکرد بخشی سازمان‌های متولی امر مدیریت شهری، برنامه‌ریزی و تقسیمات بودجه‌بندی دقیق و علمی شهری را با مشکلات عدیده ای روبه‌رو ساخته است که با ایجاد حالتی ناپایدار و ناهمگون، هزینه‌های هنگفتی نیز در مجموعه مدیریت شهری به وجود آورده است. کلانشهر تهران که در ارائه خدمات، تسهیلات و شغل به تمامی تازه‌واردین و جمعیت در حال رشد ناتوان است، روز به روز متراکم شده و به حالت انفجاری نزدیک‌تر می‌شود. در مقابل شهرک‌ها و نقاط جمعیتی خودرو در جواب به ناتوانی شهرداری، رشد و گسترش می‌یابند. وجود این نقاط تجمع جمعیت، مشکلات را دامن زده است. امروز مدیریت شهری در کلانشهر تهران وارث انباشتی از معضلات، انتظارات پاسخ داده نشده و اولویت‌های بر زمین مانده است و حرکت در این مسیر بدون همراهی، هماهنگی و

یکپارچگی در نظام مدیریت شهری ممکن نیست. در این پژوهش سعی شد برنامه‌های راهبردی برای کاهش چالش‌ها و تحقق مدیریت یکپارچه شهری برای کلانشهر تهران مطرح شود. نتایج پژوهش بیانگر آن است که از مجموع ۵۴ عامل تأثیرگذار در تحقق یکپارچگی مدیریت شهری کلانشهر تهران، با تکیه بر روش تحلیل عاملی تعداد ۵ عامل از ۵۲ شاخص و جمعا ۶۶/۵ درصد از واریانس را تبیین می‌کند. همچنین نتایج به دست آمده نشانگر این است که در عامل اول عامل اقتصادی؛ مولفه‌های: کسب درآمد شهرداری از طریق تراکم فروشی و ساخت و سازهای انبوه ۰/۸۲۱، درآمدهای ناپایدار و ناکافی شهرداری تهران ۰/۷۴۹، نداشتن ردیف بودجه اختصاصی برای شورایی به عنوان یک نهاد مردمی ۰/۷۴۳، در عامل دوم زیست محیطی (اکولوژیکی) مولفه‌های: توسعه بیش از حد صنایع در محدوده بلافصل شهری و تخطی از قوانین ۰/۹۰۹، سرانه پایین فضای سبز در برخی مناطق و توزیع نامناسب آن ۰/۸۲۱، تولید آلاینده‌های مخرب توسط کارخانجات و سایر آلوده کنندگان ۰/۷۴۹، در عامل سوم مدیریتی، ساختاری و قانونی مولفه‌های: ضعف قانون و عمل نکردن به آن توسط نهادهای دولتی و خصوصی ۰/۸۸۱، تعدد مراکز تصمیم‌گیری در مسائل شهری و تداخل وظایف آنان ۰/۸۲۹، نظام‌نامه‌ریزی آمرانه و از بالا به پایین ۰/۸۲۳، در عامل چهارم اجتماعی- فرهنگی مولفه‌های: کمبود سرانه‌های فرهنگی و اجتماعی در اغلب مناطق شهری (تعداد سینما، کتابخانه) ۰/۹۷۰، تمرکز برنامه‌ها و طرح‌های شهری بر ساختمان سازی و نه شهرسازی و شهرسازی انسانی ۰/۸۵۲، توجه ناکافی به برنامه‌های گذراندن اوقات فراغت برای گروه‌های مختلف سنی و جنسی در طرح‌های فرادست شهری ۰/۸۲۹، در عامل پنجم کالبدی و زیر ساختی مولفه‌های: رویکردهای سنتی در مواجهه با حل مشکلات زیر ساختی و کالبدی شهر از جمله بزرگراه سازی و احداث پل‌های طبقاتی ۰/۸۵۴، ضعف زیر ساخت‌های حمل و نقل عمومی (ترافیک بخصوص در ساعات اولیه روز و بعد از ظهر بدلیل جابجایی روزانه جمعیت) ۰/۸۴۹، احداث شهرهای جدید با کارکرد خوابگاهی در اطراف شهر تهران و هجوم روزانه جمعیت ساکن آن به تهران و تبعات ناشی از آن ۰/۸۱۹، موثرترین عوامل در عدم تحقق یکپارچگی از دید مدیران و کارشناسان شهری شناسایی شده است. پیشنهادها و راهکارهایی به شرح ذیل در جهت بستر سازی و تسهیل در تحقق یکپارچگی مدیریت شهری کلانشهر تهران ارائه می‌گردد.

- اتخاذ شیوه‌هایی برای افزایش درآمد شهرداری‌ها و تغییر جهت در درآمدزایی این نهاد شهری
- تمرکز زدایی و کاهش اقتدار دولت مرکزی و تفویض اختیارات به نهادهای مردمی
- افزایش نقش تسهیل‌گری دولت مرکزی برای ورود بخش خصوصی به مدیریت شهری در چارچوب قوانین
- مشارکت دادن کلیه ذینفعان در فرایند تهیه، نظارت و اجرای طرح‌های شهری
- توانمند سازی گروه‌های درآمدی پایین برای ساخت مسکن با کیفیت
- تدوین و بازنگری در قوانین شهری و جلوگیری از تغییر کاربری‌های سبز
- تجهیز ساختمان‌های مسکونی به سیستم تفکیک زباله در مقصد و انتقال آن به مبدا
- مقاوم سازی بناها و عدم صدور مجوز برای ساختمان‌های ناپایدار
- انتقال صنایع به خارج از محدوده بلافصل شهر تهران و جلوگیری از احداث صنایع در این محدوده

۱۳۰ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره سوم، تابستان ۱۴۰۰

- جلوگیری شهرداری از ساخت سازه‌های اطراف حریم رودخانه در راستای حفظ کریدورهای طبیعی
- تجهیز مناطق شهری به سیستم فاضلاب پیشرفته و جلوگیری از ورود آنها به انهار
- احترام به قوانین شهری و مالیات سنگین بر صنایع آلوده کننده محیط زیست
- ضرورت حکمروایی شایسته و حفظ منافع جمعی در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری
- تدوین و بازنگری در قوانین موجود و افزایش قدرت شوراها به عنوان یک نهاد محلی در مدیریت شهری
- تمرکز زدایی نهادهای دولتی و تفویض اختیارات به نهادهای مردمی و محلی
- افزایش آگاهی به مردم در مورد قدرت انتخاب آنان و تاثیر این انتخاب بر سرنوشت توسعه شهری
- اصلاح ساختارهای مدیریتی سلسه مراتبی و بخشی در جهت تقویت ارتباطات درون بخشی و بین بخشی
- فعالیت‌ها، در تمام سطوح
- اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی
- اصلاح و بازآرایی تشکیلات و روابط میان سازمانی عناصر ذیربط در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری
- ارتقای ابزارها و امکانات مورد نیاز جهت تحقق یکپارچگی در سیاستگذاری شهری
- ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمان‌های مجری مدیریت شهری
- مشخص کردن حوزه وظایف هر کدام از سازمان‌ها بطور دقیق و واضح
- به رسمیت شناختن حقوق شهروندی در مدیریت شهری
- فرهنگ سازی و افزایش آگاهی شهروندان بخصوص از طریق نهادها مردم محور
- جلوگیری از تراکم فروشی شهرداری که لازمه آن یافتن منبع درآمد پایدار برای این نهاد است.
- توجه به منافع جمعی در هنگام احداث پروژه‌های شهری و ارزیابی نظرات مردم
- اختصاص بودجه ای برای گسترش حمل و نقل پاک توسط شهرداری
- جلوگیری از ساخت شهرهای خوابگاهی در اطراف کلان شهر تهران
- افزایش درآمد شهرداری از طریق افزایش مالیات‌ها و عوارض شهری
- انتقال کاربری‌های ناسازگار و مزاحم به محدوده پیرامونی شهر در هنگام تهیه و اجرای طرح‌های فرادست شهری
- استفاده از ظرفیت‌های جامعه مدنی و نهادهای مردم محور در هنگام تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری

منابع

- ابراهیمی، سعید، بابایی، مهناز(۱۳۹۵)، مطالعه و بررسی مؤلفه‌های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان، فصلنامه اقتصاد شهری، سال اول، شماره اول، زمستان، (۳۶-۱۷)
- احمدی آخوند، عباس، برک پور، ناصر، اسدی، ایرج، طاهرخانی، حبیب الله، بصیرت، میثم و گلزار زندی(۱۳۸۶)، حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و روندها، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۹، بهار، (۵-۱۶).
- امانپور، سعید و سجادیان، مهیار(۱۳۹۵)، مذاقه ای آسیب شناسانه بر سازمان یابی فضایی و مدیریت کلانشهر تهران منطبق بر رهیافت‌ها و رهنمودهای منبعث از آرمان مدیریت یکپارچه در کشور، فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری چشم انداز زاگرس، دوره هشتم، شماره ۳۰، زمستان.
- اطلس کلانشهر تهران(۱۳۸۹)، انتشارات شهرداری تهران .

برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸)، راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلانشهری، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه هنر.

برک پور، ناصر، اسدی، ایرج (۱۳۹۰)، مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، انتشارات دانشگاه هنر، چاپ دوم.
پژوهان، موسی (۱۳۹۶)، بررسی چالشهای مدیریت یکپارچه اجرای طرحهای جامع و تفصیلی شهر تهران، دبیرخانه شورای عالی نظارت بر توسعه شهری تهران، گزارش شماره ۴۲۷، شهریور.

جاجرمی، حسین، کاظمیان، غلامرضا؛ نوذری، علی؛ ایادی، سیدمحمد؛ صالحی، اسماعیل؛ سعیدی رضوانی، نوید و مجید عبدالمهدی (۱۳۹۲)، مدیریت شهری، جلد سوم؛ بررسی تطبیقی نظام مدیریت شهری در کشورهای نمونه، تهران، انتشارات تیس، چاپ دوم.

چیمما، شایبر (۱۳۸۲)، مدیریت شهر: خط مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه، ترجمه دکتر پرویززاهدی، تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، چاپ دوم.

حسین پور، سید علی (۱۳۹۰)، تحلیل موانع ایجاد مدیریت یکپارچه شهری با تأکید بر نقش نهادهای حکومتی نمونه موردی: کلانشهر تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس
دویران، اسماعیل، کاظمیان، غلامرضا، مشکینی، ابوالفضل، رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، کلهرنیا، بیژن (۱۳۹۱)، مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای میانی ایران مورد پژوهی: زنجان و همدان، نشریه مدیریت شهری.

دهقان بنادکی، فاطمه (۱۳۸۹)، بررسی نحوه توزیع مکانی فضاهای سبز شهری در منطقه ۱۱ شهر تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران.

رحمانیان، مجید (۱۳۸۷)، بررسی وضعیت عوامل فرهنگی موثر بر مدیریت توسعه پایدار شهر تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت شهری، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.

رهنمایی، محمد تقی، شاه‌حسینی، پروانه (۱۳۸۴)، فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران، انتشارات سمت، چاپ اول.

رهنمایی، محمد تقی (۱۳۸۷)، مجموعه مباحث و روشهای شهرسازی - جغرافیا، انتشارات آزاده، چاپ چهارم.

ساسانیپور، فرزانه (۱۳۹۰)، مبانی پایداری توسعه کلانشهرها با تأکید بر کلانشهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
سرور، رحیم، آشتیانی عراقی، مجید رضا، اکبری، مجید (۱۳۹۶)، واکاوی عوامل موثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری مطالعه موردی: کلانشهر تهران، جغرافیا (فصلنامه علمی و پژوهشی انجمن جغرافیای ایران)، دوره جدید، سال پانزدهم، شماره ۵۲، بهار، (۳۷-۵۲)

سعید نیا، احمد (۱۳۷۸)، کتاب سبز شهرداری جلد دوم، کاربری زمین شهری، انتشارات سازمان شهرداریها.

سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۷۳)، بهبود مدیریت شهری، گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونت‌گاههای انسانی سازمان ملل متحد در نشست نایروبی ۱۹۹۳، وزارت کشور.

صفوی، یحیی (۱۳۸۱)، مقدمه‌ای بر جغرافیای نظامی ایران: تحلیل جغرافیایی امنیت تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.

ضرابی، اصغری و مهدی جمالی نژاد (۱۳۸۹)، بررسی نقش مدیریت هماهنگ شهری در تحقق بخشی میزان امنیت اجتماعی مورد پژوهی: استان اصفهان، مجله مدیریت شهری، شماره ۲۶، پاییز و زمستان، (۲۴۰-۲۲۵)

- ۱۳۲ فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیای و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال یازدهم، شماره سوم، تابستان ۱۴۰۰
- عزیزی محمد مهدی، ایوبی اردکان، محمد، نوری، نسرین (۱۳۹۰)، نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران، فصلنامه آرمان شهر، شماره ۶، بهار و تابستان، (۱۲۸-۱۱۷)
- عزیزی، محمد مهدی، ایوبی اردکان، محمد، نوری، نسرین (۱۳۹۱)، بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچه مدیریت کلانشهر تهران، فصلنامه هویت شهر، شماره دهم، سال ششم، بهار و تابستان، (۱۶-۵)
- فرهودی، رحمت الله، قالیباف، محمدباقر، چهاراهی، ذبیح الله، جواهری، احمد (۱۳۸۸)، تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه نمونه موردی شهر شیراز، نشریه علمی پژوهشی انجمن جغرافیای ایران، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۸ و ۱۹ پاییز و زمستان.
- کاظمیان، غلامرضا، سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۳)، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد اول، وزارت کشور، دفتر برنامه ریزی عمرانی، با همکاری مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس.
- مدنی پور، علی (۱۳۸۱)، تهران ظهور یک کلانشهر، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۹۲)، پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- ناظمی، شمس الدین، حسینی، زهرا، صنیعی، عاطفه، میرنجاتی، سید علی، شعبانی، ساناز، آزموده، مرجان (۱۳۸۸)، مطالعه جامع مدیریت واحد شهری و راهکارهای حذف یا کاهش موانع تحقق آن، مرکز پژوهشهای شورای اسلامی شهر مشهد، مجله مشهدپژوهی، دوفصلنامه شورای اسلامی شهر مشهد، سال اول، شماره ۲، بهار و تابستان، (۲۰-۱).
- نیومن، پیتر و اندی تورنلی (۱۳۸۶)، برنامه ریزی شهری در اروپا، رقابت بین المللی، نظام های ملی و طرح های برنامه ریزی، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران، انتشارات آذرخش.
- هاشمی، سید مناف، رفیعیان، مجتبی، حسین پور، سید علی (۱۳۹۰)، سیاست‌های مدیریت شهری در کشورهای مختلف (رویکرد راهبردی، فرایند تحلیلی، یکپارچگی شهری)، تهران، انتشارات طلحان.
- Ammons, D. N. (2008) 'City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences', "American Review of Public Administration ", Vol.28, No. 1: 24-40.
- Baird, Ronald C. (2009). "On a Strategic Framework for Performance Enhancement in Managing New Jersey's Urban Coast" . Center for Marine Science University of North Carolina Wilmington, pp.1-11 <http://www.monmouth.edu>
- Claesson A. et al. (2009). "Guidance paper on Overview of the Integrated Management
- Mcgill, Ronald (1995), Urban Management Performance, Cities, Vol 12, No 5, pp 337-351.
- Mcgill, Ronald (1998), Urban Management In Developing Countries, Cities , Vol 15, No 6, pp 463-471.
- McGill, Ronald (1994). "Integrated urban management: an operational model for Third World city managers". Cities: the international quarterly on urban policy, 1994/35
- Rydén Lars (2008). "Tools for Integrated Sustainability Management in cities and towns". Urban Studies and Sustainability Science, Baltic University Press javascript:void(0); 2008
- Schwedler Hanns-Uve (2011). "Integrated Urban Governance." Metropolis, World Association of the Major Metropolises Senate Department for Urban Development,
- Stern, R. (1993) Urban Management In Development Assistance. Cities. Vol.10. No.2
- Wandeler, Koen (2008). "Integrated Approaches to Design and Planning. " Commemorative International Conference of the Occasion of the 4th Cycle Anniversary of KMUTT.

Sustainable Development to Save the Earth: Technologies and Strategies Vision 2050, Bangkok, Thailand.

- Wong, T. C . Goldblum. C (2008). Sustainability Planning and Its Theory and practice: An Introduction. In wong T.C Yuen B.(Eds). Spatial Planning For a Sustainable Singapore.S
- Wong, Siu-Wai & Tang, Bo-Sin & Van Horen, Basil.(2006) 'Strategic Urban Management in China: A Case Study of Guangzhou Development District', "Habitat International", Vol. 30: 645-667.