

نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران*

تاریخ دریافت: ۹۰/۳/۷

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۰/۴/۳۱

محمد مهدی عزیزی* - محمد ابویی اردکان*** - نسرين نوری***

چکیده

مقاله حاضر با هدف بررسی تأثیر قوانین و مقررات شهری بر تحقق مدیریت یکپارچه شهری در مجموعه شهری تهران انجام گرفته است. به این منظور، ابتدا مفاهیم مدیریت شهری و مدیریت یکپارچه شهری بررسی شده و جایگاه قوانین و مقررات در مدیریت شهری بر مبنای ادبیات پیشین مشخص می‌گردد. برای پاسخ دادن به سؤال‌های اصلی تحقیق، از رویکرد آمیخته استفاده شده است. در رویکرد آمیخته، با بهره‌گیری از روش‌های مورد پژوهی (کیفی) و پیمایش (کمی)، داده‌های مورد نیاز برای تحقیق گردآوری شده است. در مقاله حاضر، داده‌های حاصل از پرسش‌نامه‌های توزیع شده با استفاده از آزمون‌های آماری کولموگروف-اسمیرنوف، تک‌نمونه‌ای و زوجی و تحلیل واریانس (ANOVA) تجزیه و تحلیل گردید. یافته‌های تحقیق نشان‌دهنده تأثیر قوانین و مقررات بر مدیریت یکپارچه شهری در وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، و شکاف معنی دار میان وضعیت موجود و مطلوب است. همچنین این یافته‌ها نشان‌دهنده تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر مدیریت یکپارچه شهری در وضعیت موجود و وضعیت مطلوب و شکاف معنی دار میان وضعیت موجود و مطلوب می‌باشد. در انتهای مقاله، به بحث در مورد اهمیت قوانین و مقررات در مدیریت یکپارچه شهری پرداخته شده و راهکارهایی شامل ایجاد نظام مدیریت مجموعه شهری تهران و کاستن از تفرق سیاسی و عملکردی موجود، تدوین قانون ویژه مدیریت و برنامه‌ریزی مجموعه شهری تهران و به‌کارگیری یک رویکرد جامع در تدوین قوانین شهری، ارائه می‌شود.

واژگان کلیدی: قوانین شهری، مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه، مجموعه شهری تهران، رویکرد آمیخته.

* مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه نویسنده سوم با عنوان "بررسی نقش و تأثیر قوانین و مقررات بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران"، در مقطع کارشناسی ارشد رشته مدیریت امور شهری در دانشکده مدیریت دانشگاه تهران در دست انجام می‌باشد.

Email: mmazizi@ut.ac.ir

** استاد شهرسازی، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران

Email: abooyee@ut.ac.ir

*** استادیار مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

Email: nasrinnouri@gmail.com

*** دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت امور شهری، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

مقدمه

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. شهر پدیده‌ای پویاست و به فراخور این پویایی، نیازمند مدیریت شهر و برنامه‌ریزی اصولی می‌باشد. 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.

سابقه شهرنشینی در ایران یکی از طولانی‌ترین سوابق شهرنشینی در جهان است که باید بیانگر قدمت دانش و تجربه مدیریت شهری در ایران باشد. اما، متأسفانه تصویر وضع موجود سامانه مدیریت شهری در ایران، تصویری مغشوش است. امور جاری در کشورها براساس مجموعه قوانین آنها اداره می‌گردد و قوانین و مقررات، نقش ابزار اجرایی مدیران شهری را به عهده دارد. اما، علی‌رغم گسترش شهرها و به تبع آن پیچیده‌تر شدن مسائل شهری و گسترش حیطه وظایف مدیران شهری، هنوز هم قانون مصوب ۱۳۳۴ شهرداری (با اصلاحات) به عنوان قانون اصلی در شهرداری تهران به حساب می‌آید. حتی با عنایت به قانون شرح وظایف و اختیارات شورای شهر، جایگاه منتخبان مردم نیز در مجموعه مدیریت شهری، مبهم و مغشوش است و این مسائل به همراه نهادهای متعدد مؤثر در مدیریت شهر که خارج از کنترل شورای شهر هستند، موجب بروز مشکلات عدیده‌ای گردیده است.

مجموعه شهری تهران، در حال حاضر با تعدد سازمان‌های متولی اداره امور شهر روبرو است که این امر نتیجه قوانین و مقررات ناهماهنگ و اغلب ناقصی است که به نظر می‌رسد نیاز به تجدیدنظر جدی دارد. در حال حاضر سامانه مدیریت شهری در کشور ما حاکم نیست و علاوه بر شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و غیردولتی دیگری نیز عهده‌دار انجام امور محلی هستند. سازمان‌ها و نهادهای متعددی، متولی و مجری مدیریت در شهر هستند و هر کدام قوانین و مقررات مربوط به خود را دارند. با این مقدمه، توجه به تحول در قوانین و مقررات شهری با هدف ایجاد هماهنگی در اداره امور مجموعه شهری تهران ضروری می‌نماید. تعدد قوانین در حوزه مدیریت شهر، تناقض قوانین، نارسا بودن و نقص قوانین و همچنین ابهام در برخی از قوانین، عواملی است که در اداره شهر نقش اساسی دارد. در این پژوهش، مفهوم محوری، مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد و هدف، نشان دادن ارتباط معنی‌دار قوانین و مقررات شهری با مدیریت یکپارچه شهر است. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که آیا امکان هماهنگ کردن کنشگران مؤثر در مجموعه شهری تهران وجود دارد؟ و مهم‌تر از آن اینکه قوانین و مقررات موجود در زمینه مدیریت شهر، چه تأثیری بر دامن زدن به ناهماهنگی میان نهادهای متولی اداره شهر و چندپارگی مدیریت شهر در عرصه‌های مختلف دارد؟ تبیین نقش قوانین و مقررات بر هماهنگی این نهادها، مسئله‌ای است که می‌تواند به دقت بررسی شود و هدف اصلی این مقاله است. این مقاله به بررسی میزان اهمیت قوانین و مقررات این حیطه در هماهنگی سازمان‌های متولی اداره شهر می‌پردازد. بر این اساس، مقاله حاضر، به دنبال پاسخ به دو سؤال اصلی است که به ترتیب زیر قابل بیان هستند:

سؤال اصلی ۱: عوامل قانونی تا چه میزان بر یکپارچگی مدیریت شهری در مجموعه شهری تهران مؤثر هستند؟

سؤال اصلی ۲: عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی تا چه میزان بر یکپارچگی مدیریت شهری در مجموعه شهری تهران مؤثر هستند؟ برای پاسخ به هر یک از پرسش‌های اصلی فوق، در ادامه نوشتار حاضر ابتدا به مرور پیشینه تحقیق در زمینه مدیریت شهری و نقش قوانین و مقررات در مدیریت یکپارچه شهری پرداخته می‌شود. سپس مدل مفهومی و روش تحقیق ارائه می‌شود. در ادامه یافته‌های تحقیق مورد بررسی قرار خواهد گرفت و نهایتاً به ارائه نتیجه‌گیری و مهمترین پیشنهادات تحقیق پرداخته می‌شود.

۱. مرور پیشینه تحقیق

۱-۱- مفهوم مدیریت شهری

در طبقه‌بندی عمومی انواع سامانه‌ها، شهرها به عنوان یکی از سامانه‌های اقتصادی-اجتماعی، جزء پیچیده‌ترین سامانه‌ها طبقه‌بندی می‌شوند. مدیریت چنین سامانه‌ای، نیازمند رویکرد و برخورد سیستماتیک و شناسایی و هدایت عناصر مربوطه بر مبنای موازین و تجزیه و تحلیل‌های مبتنی بر این رویکرد است (کاظمیان، ۱۳۷۳: ۴۳). از جهت سلسله مراتب و مراحل تصمیم‌گیری، شهر با سایر سازمان‌ها تفاوتی ندارد. اما، آنچه موضع شهر را نسبت به سایر نهادها متمایز می‌کند، پیچیدگی، بزرگی و تعدد عوامل آن است (میرعابدینی، ۱۳۸۸: ۵۸). 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 (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۸۰). اصطلاح مدیریت شهری و اینکه چه وظایفی دارد و توسط چه کسانی اداره می‌شود، از کشوری به کشور دیگر و در جوامع مختلف، متفاوت است. علت این امر، جدید بودن نسبی مفهوم مدیریت شهری به عنوان یک زمینه علمی و وابستگی آن به دیگر مفاهیم و زمینه‌های علمی (میان رشته‌ای بودن آن) است.

در سال ۱۹۷۸، ایده مدیریت شهری به عنوان شکلی از حق العمل کاری مورد بحث قرار گرفت. این ایده، توزیع منابع از طریق دست کاری قدرت بود. در این مفهوم، مدیریت شهری در حد واسط بوروکراسی که منابعی برای تخصیص داشت و جامعه که نیاز به این منابع از طریق زیرساخت ها و خدمات داشت، قرار می گرفت. در این زمان تمرکز بر تصمیم گیری بود. در این زمینه، ویلیامز^۱ برای تعریف مدیریت شهری به عنوان موضوع مطالعه تلاش نمود. وی بیان کرد که: «مدیریت شهری یک تئوری یا یک دیدگاه مورد توافق نیست، بلکه یک چارچوب مطالعه است». وی در ادامه به تعریفی از ماهیت مدیریت شهری به عنوان: «داشتن ارتباط صریح تر با روابط قدرت، ماهیت شهرها و ساختار اجتماعی و اقتصادی آنها» پرداخت. «مباحثات قابل توجهی وجود دارد که آیا مدیریت شهری به سادگی با نقش مقامات دولتی (هم در سطح مرکزی و هم در سطح محلی) به عنوان واسطه مرتبط است یا اینکه مدیریت شهری دربرگیرنده طیف وسیعی از کنش گران، هم در خدمات عمومی و هم در کسب و کارهای خصوصی که به عنوان کنترل کننده منابع مورد جستجوی جمعیت شهری هستند، می باشد» (McGill, 1998: 463). شهرها و مناطق شهری، سامانه های کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بسیار پیچیده و پویایی هستند که کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آنها با دشواری های بسیاری روبروست. با توجه به این مسأله، نظریه پردازان برنامه ریزی و مدیریت، برای دستیابی به کارایی و اثربخشی مورد انتظار در تحقق اهدافشان، تلاش کرده اند سامانه متناظری با همان پیچیدگی ایجاد نمایند (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۰۷).

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 می کردند، به امید به دست آوردن مزایای مشابه برای حکومت های خود، شروع به استخدام مدیران ارشد اداری^۲ CAO نمودند، که اغلب اداره کنندگان شهر نامیده می شدند (Ammons, 2008: 24). مدیریت شهری به مثابه یک سازمان، از پیچیدگی بالایی برخوردار است. علت این پیچیدگی، تأثیرپذیری گسترده و اجتناب ناپذیر از ویژگی های محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. در واقع مدیریت شهری، دارای ابعاد مختلف اجتماعی-سیاسی، اقتصادی و کالبدی است و می باید تمام این ابعاد را تحت پوشش کارآمد خود داشته باشد (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۱: ۱۷۲-۱۷۱).

مدیریت شهری در ایران با مسائل متعددی روبرو است. اداره امور شهرها در ایران فاصله بسیار زیادی با حکومت های شهری دارد. حتی حضور تعدادی نماینده مردم در شوراها نیز نمی تواند شهرداری را به سطح مدیریت جامع شهری برساند. مهمترین مسائل اداره شهرها از دیدگاه شهرداری، تأمین برخی نیازهای عمومی شهر است. بنابراین، مدیریت شهری در کشورهای اروپایی که به عنوان دستگاه حاکمه در امور شهرها عمل می کند، با مدیریت شهری در ایران که اداره، نظارت و نگهداری شهر است، تفاوت ماهوی دارد (سعیدینیا، ۱۳۷۹: ۷۰). به دلیل عدم وجود مدیریت یکپارچه شهری و هماهنگی در فعالیت های اجرایی بین نهادها و ارگان های ذی ربط، سردرگمی، دوباره کاری و اسراف در سرمایه های ملی ایجاد شده است. برخی اوقات چندین نهاد بدون هماهنگی قبلی، اغلب اعمال موازی انجام می دهند که در صورت ایجاد ارتباط و هماهنگی بین آنها، بخش عمده معضلات قابل حل هستند. به نظر می رسد برای حل معضلات و رفع کاستی های فراوان شهرها، چاره ای جز روی آوردن به مدیریت یکپارچه شهری وجود ندارد. مدیریت یکپارچه شهری به معنای کنار گذاشتن نهادها و سازمان های تخصصی نیست و بر کار کارشناسی تأکید می کند. ایجاد هماهنگی بین سازمان های مختلف و نهادهای گوناگون موجب می شود که برنامه ها با بالاترین کیفیت و در کمترین زمان ممکن و کمترین هزینه، عملیاتی شوند.

در مجموع می توان اینگونه عنوان نمود که، مدیریت شهری، شیوه اداره شهر است که در جوامع گوناگون و با توجه به فرهنگ های متفاوت، تعاریف متعددی را می توان برای آن ارائه نمود. مدیریت شهری با توجه به ویژگی هایی از قبیل جدید بودن، میان رشته ای بودن و... دارای تعریف واحد و مورد قبول تمام صاحب نظران نبوده و از کشوری به کشور دیگر متفاوت تعریف می گردد. 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 دیدگاه های مختلف درباره مدیریت شهری و شیوه های مطلوب اداره شهرها در جهان است. اینکه مدیریت شهری، ارتباط تنگاتنگ با نظام سیاسی جامعه مربوطه دارد، امری انکارناپذیر است. چراکه سامانه اداره هر کشور، در اجزای آن کشور نیز پیاده می شود و ممکن نیست که سامانه سیاسی یک کشور متمرکز باشد، اما شهرها در آن کشور به صورتی کاملاً مستقل اداره شوند و ارتباطی با نظام سیاسی کشور نداشته باشند.

۲-۱- مدیریت یکپارچه شهری

از آنجا که عملیات شهری دربرگیرنده تعداد زیادی از عناصر مرتبط با یکدیگر در سطوح مختلف تصمیم گیری است، رویکرد سامانه ای در مدیریت شهری برای ایجاد هماهنگی میان تلاش ها در سطوح مختلف، یک ضرورت انکارناپذیر است (Chakrabarty, 2001: 333). مدیریت یکپارچه شهری، یکپارچه سازی سیاستی^۳ و حکومت شهری یکپارچه، گویای این است که سامانه برنامه ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد، بدون جامع نگری و یکپارچه سازی تصمیم ها و سیاست های عوامل مختلف، هدایت کند (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۰۷).

چارچوب سازمانی مدیریت شهری باید به نحوی طراحی شود که تمام امور شهر، در هر دو زمینه جغرافیایی و عملکردی را تحت پوشش قرار دهد. در چنین شرایطی، هماهنگی‌ها و روابط بین سازمانی، از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار هستند، به گونه‌ای که تمام سازمان‌ها و ادارات مؤثر و مسئول امور شهر، باید در قالب یک سامانه هدفمند و هماهنگ عمل کرده و به ایفای مسئولیت خود بپردازند (کاظمیان، ۱۳۷۳: ۶۱). کارایی برنامه‌ها و سیاست‌های شهری، تا حد زیادی به کیفیت نهادهای مسئول برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی آنها بستگی دارد. مؤلفه‌های ظرفیت نهادی شهر در یک کشور شامل هماهنگی افقی و عمودی بین سازمان مورد نظر، ترسیم مسئولیت‌ها و کارکرد سازمان، مهارت‌های فنی و ایجاد روابط عمومی سازمان‌ها برای انجام وظایفشان و تمرکززدایی از برنامه‌ریزی و اختیارات مدیریتی می‌شود (چیمبا، ۱۳۸۲: ۱۹-۱۸).

جان فریدمن معتقد است که یکپارچه‌سازی، رویای دیرین برنامه‌ریزان است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۴۵). به نظر ون‌جیجک^۴ (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 شهرواست". زمانی که هدف مدیریت شهری کارکردن 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).

در عملیات شهری، کنشگران گوناگون، نماینده سازمان‌های مختلف شهری بوده و از رشته‌های متفاوتی (برنامه‌ریزی شهری، معماری، مهندسی، جغرافیا، جامعه‌شناسی، اقتصاد، مالی و غیره) هستند و در هر سطح سامانه با یکدیگر همکاری می‌کنند. برای حل مؤثر مشکلات شهری، یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها در هر سطح سامانه ضروری است. در عرف کاری، برنامه‌ریزان تلاش می‌کنند که ابعاد مشکلات مهم شهری را در برنامه‌های خود یکپارچه کنند (Chakrabarty, 2001: 332). در مجموع می‌توان اظهار نمود که در زمینه ضرورت یکپارچگی فرآیند مدیریت شهری، بین اندیشمندان و صاحب‌نظران این رشته اتفاق نظر وجود دارد و نویسندگان مختلفی سعی کرده‌اند مدل‌هایی را برای این یکپارچگی ارائه کنند. اما، این پیشنهادات با هم تفاوت‌هایی دارند؛ به طور مثال، برخی از این پیشنهادات به یکپارچه کردن وظایف مدیریتی اشاره دارد و برخی دیگر به یکپارچه کردن زمینه‌های مختلف کاری نظیر برنامه‌ریزی شهری، جغرافیا و... توجه دارند و برخی دیگر به یکپارچه کردن روابط نهادهای اثرگذار چون شورای شهر، حکومت مرکزی و حکومت محلی پرداخته‌اند (میرعابدینی، ۱۳۸۸: ۴۱؛ به نقل از Chakrabarty, 2001 ; McGill, 2001).

می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که یکپارچگی مفهومی است در مقابل تفرق و تعدد، که این تفرق و تعدد می‌تواند در جنبه‌های مختلف عملکردی، سیاسی، برنامه‌ای و... اتفاق بیفتد و برای جلوگیری از نتایج سوء این تفرق، باید هماهنگی برقرار گردد. به نظر می‌رسد، در مجموعه شهری تهران، مدیریت یکپارچه شهری به هیچ یک از اشکال پیشنهاد شده توسط صاحب‌نظران پیاده نشده و مدیریت مجموعه شهری تهران، نه تنها از نظر وظایف مدیریتی دچار تفرق و چندپارگی است، بلکه مشکل اساسی‌تر آن، تفرق در روابط میان نهادهای اثرگذار بر مدیریت شهری (تفرق عملکردی) است که موجب ناهماهنگی‌ها و عدم توفیق مدیریت شهر است.

۳-۱- جایگاه قوانین و مقررات در مدیریت شهری

برای مقابله با تفرق در برنامه‌ریزی و مدیریت شهر، باید ظرفیت‌های قانونی و نهادی تقویت گردد تا دستگاه‌ها و سازمان‌های دخیل، هماهنگ عمل نمایند. حیات اجتماعی شهرها بدون وجود قوانین و مقرراتی که از یک طرف رابطه بین مردم و تشکیلات اداری و از طرف دیگر رابطه متقابل بین همه اقشار و گروه‌های مردم را شکل بخشد، میسر نیست (کاظمیان، ۱۳۷۳: ۲۳). یکی از ضروری‌ترین و مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، قوانین و مقررات متناسب و کارآمد است. در واقع هرگونه مداخله و اقدام رسمی در سطح شهر و مناطق شهری نیازمند دارا بودن پشتوانه‌ها و مستندات حقوقی و قانونی است (کاظمیان و عسگری، ۱۳۸۵: ۱۹). برنامه‌ریزی برای شهر در چارچوب خاص ملی صورت می‌گیرد و این جایگاه می‌تواند فرصت‌ها و موانع معینی را برای برنامه‌ریزی در یک شهر فراهم آورد. برنامه‌ریزی، قدرت خود را از قوانین و مقرراتی که دست می‌آورد که بخشی از دستگاه حقوقی یک کشور خاص است (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۴۱). از آنجایی که یکی از وظایف مدیریت شهری، برنامه‌ریزی است، قدرت مدیریت شهر منوط به قوانین و مقررات مورد عمل آن است.

شهرها کانون‌های بزرگ جمعیتی هستند که انبوهی از انسان‌ها را در خود جای داده‌اند. ادامه زندگی شهری و جلوگیری از بحران شهرنشینی، مستلزم وضع قوانین کارآمد در حوزه‌های مختلف شهری است و این امر زمانی حاصل می‌شود که قانون‌گذار از تحولات سریع و وسیع شهری غافل نباشد (کامیار، ۱۳۸۷: ۱۳). مک‌گیل بر یکپارچه‌سازی مقررات سازمانی برای رسیدن به مدیریت شهری مطلوب تأکید می‌نماید. او سه بعد کلیدی را به عنوان اجزای سازنده مفهوم و رویکرد مدیریت شهری می‌داند. این سه بعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به عنوان رویکردی کل‌نگر می‌گردد، در قالب سه حوزه مداخله و تغییر تعریف می‌شود، که باید در هر

سه به نوعی یکپارچه سازی پرداخت تا مدیریت شهری کل نگر تحقق یابد. این سه حوزه عبارت از: یکپارچه سازی برنامه ریزی شهری، یکپارچه سازی تأمین زیرساخت ها^۵ و یکپارچه سازی نهادی و سازمانی^۶ می باشد (McGil, 1998: 463-471).

امروزه تنوع روابط در شهرها مشهود است. این مناطق، کانون های بزرگ جمعیتی هستند که انبوهی از انسان ها را در خود جای داده اند و باید پذیرفت که ادامه زندگی شهری و جلوگیری از بحران شهرنشینی، مستلزم وضع قوانین کارآمد در حوزه های مختلف شهری است و این زمانی حاصل می شود که قانون گذار از تحولات سریع و وسیع شهری غافل نباشد (کامیار، ۱۳۸۷: ۱۳). از یک نظام حقوق شهری و قوانین و مقررات تشکیل دهنده آن انتظار می رود تا در فرآیند تبدیل اندیشه های برنامه ریزی و مدیریت شهری به اقدامات عملی در محیطی واقعی و زنده، بتواند عملکردهای سه گانه بسترسازی، تسهیل کنندگی و حمایت گری را ایفا کند (کاظمیان و عسگری، ۱۳۸۵: ۱۹). هنگامی که متون رسمی قانونی حقوق شهری و قانون شهرداری ها دچار ابهام، چندگانگی، از هم گسیختگی و ناهماهنگی شود، نظام مدیریت شهری و نظام اجتماعی جامعه نمی تواند توقع روشن و شفاف از پایداری و کارکرد و کارایی نظام حقوقی شهری داشته باشد (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری، ۱۳۷۶ ب: ۷۹). به نظر برخی صاحب نظران از جمله شالین، حقوق و قوانین شهری، یکی از سازوکارهای اصلی مؤثر بر پویایی شهری است. علاوه بر این گفته می شود که برخی از قوانین و مقررات شهری می توانند پیامدهای نامطلوبی بر زندگی شهری داشته باشد. چنانچه نظام مدیریت شهری، دربرگیرنده فرآیندهای سیاست گذاری، برنامه ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهری در نظر گرفته شود و نظام حقوقی شهری نیز به مثابه روند قانونمند کردن فرآیندهای چندگانه نظام مدیریت شهری به حساب آید، آنگاه نقش و جایگاه نظام حقوق شهری به عنوان یکی از لازمه ها در اعمال مدیریت شهری و تبیین رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق شهروندی آشکار می شود (عربشاهی، ۱۳۸۳: ۶۹-۷۰).

سیاست ها و اقدامات دولت در قالب طرح های توسعه شهری و قوانین و مقررات متعدد در پهنه عملکردی شهر، یکی از عوامل مؤثر در چالش های فعلی موجود در آن است. فقدان یک نظریه مشخص که هدایت گر سیاست ها و راهبردها و تدوین قوانین و مقررات مربوط به آن باشد، همواره اثربخشی اقدامات را با چالشی جدی مواجه نموده است. بررسی سیاست های مرتبط با توسعه شهری در دهه های گذشته، بیانگر نوعی آشفتگی و نابسامانی در تصمیم گیری است (حاجی پور، ۱۳۸۷: ۲۶۰). در ایران تاکنون اداره شهرها به استناد قانونی صورت می گیرد که بیش از چهار دهه از تصویب آن می گذرد. به دلیل پویایی های جمعیتی در چند دهه اخیر، این قوانین نیازمند بازنگری اساسی است (کامیار، ۱۳۸۷: ۱۳). سامانه مدیریت شهری در کشور ما حاکم نیست و علاوه بر شهرداری، سازمان ها و شرکت های دولتی و غیردولتی متعدد دیگری نیز عهده دار انجام امور محلی هستند (کامیار، ۱۳۸۷: ۵۳).

در حال حاضر مدیریت شهری در جهان به سمت حکمروایی شهری پیش می رود. البته همانگونه که پیش تر اشاره گردید، بین شیوه مدیریت شهرها در یک کشور و نظام سیاسی آن کشور، همبستگی قوی وجود دارد. در حکومت های فدرال، حکمروایی شهری و وجود حکومت های محلی، مشهودتر است. اما، در کشورهایی مانند ایران، که از نظر سیاسی متمرکز هستند، امکان پیاده کردن چنین سامانه ای وجود ندارد. در این کشورها، شیوه مؤثر اداره شهرها، مدیریت یکپارچه شهری از طریق ایجاد هماهنگی میان سازمان های مربوطه، با هماهنگ نمودن و رفع نواقص قانونی است. بی شک قوانین و مقررات، نقش بسزایی در ایجاد یا عدم ایجاد این هماهنگی ایفا می نماید و به عنوان همان ابزار و استراتژی است که لازمه و پیش فرض پیاده سازی یکپارچگی است.

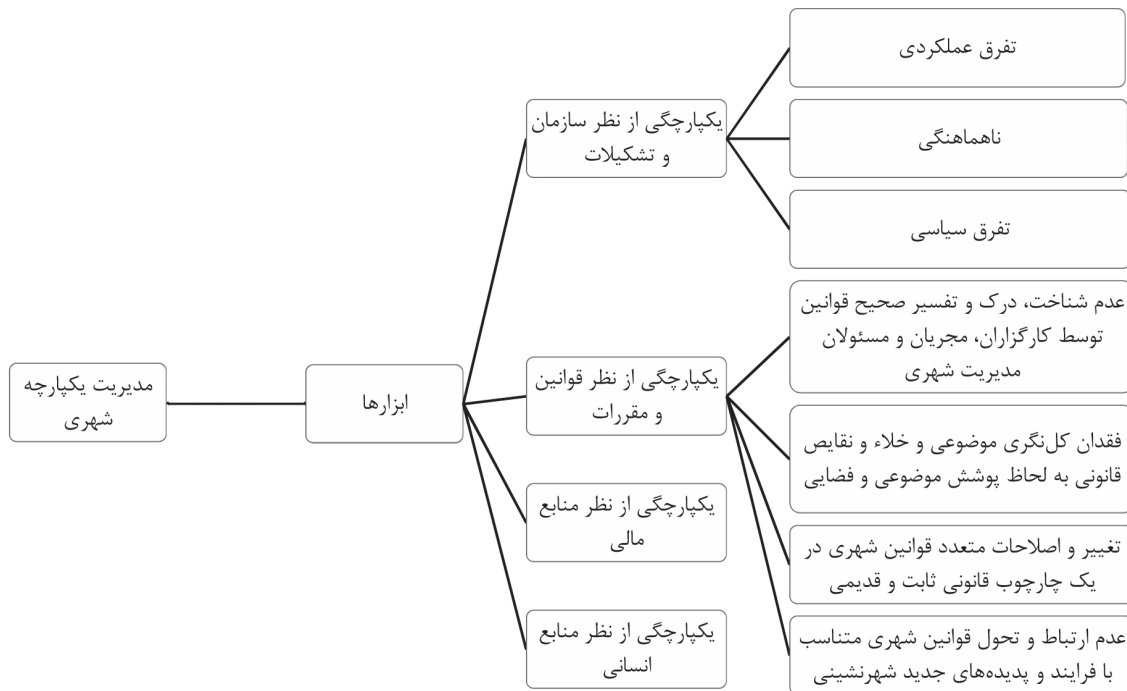
۴-۱- مدل مفهومی

با مرور پیشینه تحقیق، مدل مفهومی را می توان به صورت شکل ۱ ترسیم نمود. مدل مذکور، ابزارهای مدیریت شهری و در نتیجه مدیریت یکپارچه شهری را به چهار دسته زیر تقسیم نمود:

- سازمان و تشکیلات
- قوانین و مقررات
- منابع انسانی و
- منابع مالی

در راستای بررسی فرضیات پژوهش، این تحقیق در دو زمینه سازمان و تشکیلات و قوانین و مقررات از میان چهار ابزار مدیریت شهری انجام گردیده است. به این صورت که در بخش سازمان و تشکیلات مدیریت شهری، کنشگران مدیریت شهری مورد توجه قرار گرفته اند که عبارت از: تصمیم سازان یا برنامه ریزان شهری، تصمیم گیران یا سیاست مداران شهری، مدیران اجرایی شهر و ذی نفعان شهری بودند. پژوهش حاضر در پی بررسی این فرضیه است که این کنشگران و یا عوامل ساختاری، سازمانی و عملکردی، موجب عدم یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران شده اند و نوعی تفرق سیاسی^۷، تفرق عملکردی^۸ و ناهماهنگی میان این کنشگران وجود دارد. همچنین بررسی یکپارچگی مدیریت شهری از منظر منابع مالی و منابع انسانی نیز می تواند به عنوان بستری برای مطالعات آینده مورد توجه قرار گیرد.

شکل ۱: مدل مفهومی تحقیق



۲. روش‌شناسی تحقیق

تحقیق کنونی از رویکرد آمیخته^۱ که تلفیقی از دو روش کیفی و کمی است، استفاده کرده است. به این صورت که این پژوهش ابتدا به صورت کیفی و با استراتژی موردکاوی^۲ که از استراتژی‌های تحقیقات کیفی است، به تبیین جنبه‌های مختلف مدیریت شهری مجموعه شهری تهران می‌پردازد. علاوه بر موردپژوهی، از روش پیمایش^{۱۱} به عنوان یک روش کمی برای گردآوری و تحلیل داده‌ها، استفاده گردیده است. همچنین پژوهش حاضر از نظر هدف پژوهش، توصیفی است، به این دلیل که با هدف تبیین جنبه‌های مختلف مدیریت یکپارچه مجموعه شهری تهران انجام گردیده است. این پژوهش از نظر عمق مطالعه، کاربردی-توسعه‌ای است.

در این تحقیق، پس از انجام موردکاوی و مشخص نمودن عوامل و چالش‌های تشدیدکننده عدم یکپارچگی، با استفاده از روش دلفی (نظر خبرگان در زمینه مدیریت شهری در خصوص عوامل مؤثر)، پرسش‌نامه متناسب طراحی گردید. روش نمونه‌برداری، تلفیقی از دو روش نمونه‌برداری طبقه‌بندی نامتناسب با حجم و نمونه‌برداری قضاوتی است. به دلیل تخصصی بودن موضوع، جامعه آماری شامل دو گروه "مدیران ارشد و اجرایی مدیریت شهری تهران" و "متخصصین مدیریت شهری" می‌باشد که به منظور ارائه تصویری واقعی‌تر و تحلیل مورد قبول‌تر از شرایط موجود، این گروه به عنوان جامعه هدف انتخاب شده‌اند. همچنین تعدادی از مدیران نهادهای دولتی شامل عناصر دولت مرکزی در سطوح ملی، شامل شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و استانداری، سازمان برنامه و بودجه، نیز برای تکمیل پرسش‌نامه انتخاب شدند. با استفاده از روش نمونه‌برداری، نمونه‌ای برای آزمون فرضیات انتخاب گردید و مورد پرسش قرار گرفت. در پژوهش حاضر، از پرسش‌نامه مستقیم برای جمع‌آوری اطلاعات استفاده گردیده است.

با توجه به تخصصی بودن موضوع و اینکه حجم جامعه به صورت دقیق مشخص نیست و تنها می‌توان برآوردی از حجم جامعه ارائه نمود، لذا انتخاب یک حجم نمونه دقیق دشوار به نظر می‌رسید. برای این کار از قوانین راسکو^{۱۲} که برای تعیین حجم نمونه پیشنهاد داده است، استفاده گردید:

- حجم نمونه‌های بیشتر از ۳۰ و کمتر از ۵۰۰ برای اکثر پژوهش‌ها مناسب هستند.
 - در جایی که گروه‌های نمونه باید به گروه‌های فرعی شکسته شوند، حداقل حجم نمونه ۳۰ برای هر طبقه لازم است.
 - در پژوهش چند متغیره (شامل تحلیل رگرسیون چند متغیره)، حجم نمونه باید چند برابر (ترجیحاً ده برابر یا بیشتر) از متغیرهای مورد مطالعه باشد.
 - برای پژوهش تجربی ساده با کنترل آزمایشی شدید، پژوهش موفق با نمونه‌هایی به کوچکی ۱۰ تا ۲۰ نیز میسر است.
- با توجه به نوع سؤالات، تحقیق مورد نظر به عنوان یک قاعده کلی، معمولاً حجم نمونه بین ۳۰ و ۵۰۰ کارآمد است (سکاران، ۱۳۸۸: ۳۳۵-۳۳۴).

در پرسش نامه تحقیق حاضر در قالب ۱۵ سؤال، به بررسی عوامل ساختاری و سازمانی مؤثر بر عدم یکپارچگی مدیریت شهری پرداخته شده است که از مقیاس لیکرت و شیوه مقایسه وضع موجود و وضع مطلوب^{۱۳} استفاده گردید. همچنین در جدول دوم و در قالب ۱۲ سؤال، عوامل قانونی مؤثر بر عدم یکپارچگی مدیریت شهری مورد بررسی قرار گرفت که با استفاده از این دو جدول، فرضیات پژوهش به صورت مستقیم مورد آزمون قرار می گیرند. گویه های مورد استفاده برای آزمون فرضیات پژوهش، پس از انجام مصاحبه ها و مطالعات منابع و پژوهش های مرتبط، استخراج گردیده است.

به منظور تجزیه و تحلیل داده های گردآوری شده از این پرسش نامه ها از نرم افزار SPSS استفاده گردید. برای تعیین پایایی آزمون نیز از روش آلفای کرونباخ استفاده شده است. روش آلفای کرونباخ برای محاسبه هماهنگی درونی ابزار اندازه گیری که خصیصه های مختلف را اندازه گیری می کند به کار می رود (Cronbach, 1951). با توجه به نتایج حاصل از محاسبه پایایی آزمون، مقادیر پایایی به دست آمده برای کل مقیاس و خرده مقیاس ها از سطح حداقلی ۰.۷۰ بالاتر بوده و بنابراین پرسش نامه مورد استفاده از پایایی خوبی برخوردار است.

۳. یافته های تحقیق

در این بخش و برای تحلیل داده ها، از آمار توصیفی و آمار استنباطی استفاده گردید. در بخش آمار توصیفی، داده ها با استفاده از جداول فراوانی و نمودارهای متناسب توصیف گردید و در بخش آمار استنباطی، از انواع آزمون ها برای تجزیه و تحلیل محتوای پرسش نامه ها بهره گرفته شد. جهت تعیین تأثیر یا عدم تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی و عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران، ابتدا فرض نرمال بودن داده ها بررسی گردید که برای بررسی این فرضیه، از آزمون کولموگروف-اسمیرنوف استفاده شد. از جمله اهداف مطالعه حاضر، مقایسه وضعیت موجود و مطلوب تأثیر دو متغیر ساختار و قانون می باشد. به همین منظور برای بررسی فرضیه ای که در این راستا تنظیم شد، از آزمون T زوجی استفاده شد. همچنین برای بررسی نقش هر یک از کنشگران مدیریت شهری در اداره امور شهر به استناد قوانین و مقررات نیز از جدول فراوانی و درصد فراوانی استفاده گردید.

۱-۳- تجزیه و تحلیل توصیفی داده ها

در این تحقیق ۲۹/۷٪ از شرکت کنندگان دارای مدارک کارشناسی، ۴۸/۴٪ دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و ۲۰/۳٪ دارای تحصیلات دکتری هستند. همچنین ۱/۶٪ از کل مجموع پاسخ دهندگان در مورد مدرک تحصیلی خود اطلاعاتی ارائه نداده اند. این اطلاعات نشان دهنده آن است که پاسخ دهندگان پرسش نامه تحقیق کنونی از سطح تحصیلات بالایی برخوردار هستند. به طوری که داده های تحلیل بر روی سطح تحصیلات شرکت کنندگان آشکار می سازد، میانه و مد پاسخ دهندگان تحقیق کنونی هر دو برابر با کارشناسی ارشد است. این امر از نظر بالا بردن اعتبار تحقیق حاضر، از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است.

همچنین ۱۵/۶٪ از شرکت کنندگان تحقیق حاضر عضو هیأت علمی، ۲۱/۹٪ مدیر ارشد، ۵۷/۸٪ مدیر اجرایی و ۳/۱٪ دانشجوی تحصیلات تکمیلی هستند. در ضمن ۱/۶٪ کل مجموع پاسخ دهندگان در مورد سمت سازمانی خود اطلاعاتی ارائه نداده اند. این اطلاعات نشان دهنده آن است که بیشتر پاسخ دهندگان پرسش نامه تحقیق کنونی مدیران اجرایی هستند. پس از آن مدیران ارشد بیشترین فراوانی را دارند، به طوری که داده های تحلیل بر روی سمت سازمانی شرکت کنندگان آشکار می سازد که مد پاسخ دهندگان تحقیق کنونی مدیران اجرایی هستند. از آنجایی که مدیران اجرایی به طور ملموس تری با مشکلات و چالش های مدیریت شهری مواجه اند، نتایج به دست آمده از اطلاعات و دیدگاه های این نمونه به واقعیت نزدیک تر خواهد بود. همچنین ۱۸/۸٪ از شرکت کنندگان تحقیق حاضر در دانشگاه مشغول به فعالیت هستند، ۱۰/۹٪ در شورای شهر، ۴۰/۶٪ در شهرداری یا سازمان های تابعه، ۲۶/۶٪ در نهادهای دولتی یا حکومتی و ۱/۶٪ نیز در بخش خصوصی فعالیت می کنند. در ضمن ۱/۶٪ کل مجموع پاسخ دهندگان در مورد سازمان محل خدمت خود اطلاعاتی ارائه نداده اند (نمودار ۱).

نمودار ۱: توزیع فراوانی میزان تحصیلات بر حسب سازمان محل خدمت



۲-۳- اثرگذاری عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران

سوال نخست تحقیق کنونی به بررسی این مسأله می‌پردازد که آیا عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران اثر می‌گذارند یا خیر؟ برای تعیین تأثیرگذاری یا عدم تأثیر عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران، جهت تعیین نوع آزمون آماری قابل استفاده و متناسب، ابتدا فرض نرمال بودن داده‌ها (برازش داده‌ها با توزیع نرمال) بررسی می‌شود (آذر و مؤمنی، ۱۳۸۱ ب). این کار با استفاده از آزمون کولموگروف-اسمیرنوف انجام می‌شود (آذر و مؤمنی، ۱۳۸۱ ب: ۳۱۰). مطابق با این آزمون، چنانچه متغیر دارای توزیع خاصی مانند توزیع نرمال باشد باید از آزمون‌های پارامتری و در غیر این صورت از آزمون معادل ناپارامتری استفاده شود. نتیجه حاصل از این آزمون در جدول زیر نشان داده شده است:

جدول ۱: آزمون K-S^۴ جهت بررسی فرض نرمال بودن توزیع عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران در وضعیت موجود

وضعیت مطلوب	وضعیت موجود	
۶۱	۵۸	تعداد
۲/۲۹	۳/۶۵	میانگین
۰/۸۷	۰/۵۲	انحراف استاندارد
۱/۱۰۵	۰/۷۹۸	آماره Z کولموگروف-اسمیرنوف
۰/۱۷۴	۰/۵۴۸	میران معنی داری

از آنجا که میزان معنی داری آزمون بیشتر از ۰/۰۵ است، فرض صفر نرمال بودن توزیع متغیرها رد نمی‌شود - به این معنی که توزیع متغیرها با توزیع نرمال اختلاف معنی داری ندارد - و بنابراین برای ادامه بررسی‌ها باید از آزمون پارامتریک مقایسه میانگین تک نمونه‌ای استفاده نمود. اگر فرضیه‌ای در خصوص میانگین یک جامعه آماری طراحی شود با استفاده از این آزمون، می‌توان صحت و سقم فرضیه را تعیین کرد (آذر و مؤمنی، ۱۳۸۱ ب: ۱۰۱). نتایج این آزمون برای بررسی تأثیر عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران در وضعیت موجود در جدول ۲ نشان داده شده است:

جدول ۲: آزمون t برای بررسی تفاوت میانگین‌ها

آماره آزمون = ۳				عوامل مؤثر		
حد اطمینان ۹۵ درصدی تفاوت	میانگین تفاوت‌ها	میزان معنی داری	درجه آزادی	مقدار t		
						حد پائین
۰/۷۹	۰/۵۱	۰/۶۶	۰,۰۰۰	۵۷	۹/۴۲	عوامل قانونی در وضعیت موجود
-۰/۴۷	-۰/۹۲	-۰/۷۰	۰,۰۰۰	۶۰	-۶/۲۷	عوامل قانونی در وضعیت مطلوب
۱/۷۵	۱/۱۸	-۰/۷۳	۰,۰۰۰	۵۷	۱۰/۲۶	وضعیت مطلوب - وضعیت موجود عوامل قانونی

از نظر تأثیر عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران در وضعیت موجود، از آنجا که مقدار sig آزمون کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، فرض صفر رد شده و بنابراین می‌توان اظهار نمود که از نظر پاسخگویان، عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران اثرگذار است. همچنین از نظر عوامل قانونی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران در وضعیت مطلوب از آنجا که میزان معنی داری آزمون کوچکتر از ۰/۰۵ است، فرض صفر رد شده و بنابراین می‌توان اظهار نمود که این عوامل اثرگذار هستند. نهایتاً از آنجا که میزان معنی داری آزمون مقایسه بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب عوامل قانونی کمتر از ۰/۰۵ است می‌توان نتیجه گرفت که فرض صفر رد می‌شود و فرض مخالف آن پذیرفته می‌شود. یعنی پاسخگویان اعتقاد داشته‌اند که بین وضعیت مطلوب و وضعیت موجود عوامل قانونی، تفاوت معنی داری وجود دارد. بدین ترتیب می‌توان اظهار نمود که در وضعیت کنونی عوامل قانونی به مثابه مانعی برای دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری مطرح هستند. شرکت کنندگان تحقیق کنونی معتقدند که در وضعیت مطلوب بایستی نقاط ضعف عوامل قانونی پوشش داده شود تا اثرات منفی آن به حداقل کاهش یابد.

۳-۳- اثرگذاری عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران

سؤال دوم تحقیق کنونی به بررسی این مسأله می‌پردازد که آیا عوامل عملکردی، سازمانی و ساختاری بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر

تهران اثر می گذارند یا خیر؟ جهت تعیین تأثیر گذاری یا عدم تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران ابتدا باید فرض نرمال بودن داده‌ها بررسی شود. نتیجه حاصل از آزمون کولموگروف-اسمیرنوف در جدول زیر ارائه شده است:

جدول ۳: آزمون K-S جهت بررسی فرض نرمال بودن توزیع عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی

وضعیت مطلوب	وضعیت موجود	
تعداد	۵۹	۵۹
میانگین	۳/۷۳	۲/۲۶
انحراف استاندارد	۰/۴۹	۰/۷۶
آماره Z کولموگروف-اسمیرنوف	۰/۵۶۵	۱/۰۸۲
میزان معنی داری	۰/۹۰۷	۰/۱۹۲

از آنجا که میزان معنی داری آزمون بیشتر از ۰/۰۵ است، فرض صفر نرمال بودن توزیع متغیرها رد نمی‌شود-به این معنی که توزیع متغیرها با توزیع نرمال اختلاف معنی داری ندارد- و بنابراین برای ادامه بررسی‌ها باید از آزمون‌های پارامتریک استفاده نمود. یافته‌های بدست آمده از آزمون فرض میانگین تک نمونه‌ای برای بررسی تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران در وضعیت موجود در جدول زیر نشان داده شده است؛

جدول ۴: آزمون t برای بررسی تفاوت میانگین‌های عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی

آماره آزمون = ۳				عوامل مؤثر	
حد اطمینان ۹۵ درصدی تفاوت	میانگین تفاوت‌ها	میزان معنی داری	درجه آزادی	مقدار t	
۰/۸۶	۰/۶۰	۰/۷۳	۰,۰۰۰	۵۸	۱۱/۳۰۱
۰/۵۳	۰/۹۳	۰/۷۳	۰,۰۰۰	۵۸	-۷/۲۶
۱/۷۸	۱/۱۸	۰/۷۳	۰,۰۰۰	۵۷	۱۰/۴۷

با توجه به یافته‌های جدول فوق، از نظر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران در وضعیت موجود از آنجا که میزان معنی داری آزمون کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، فرض صفر رد شده و فرض پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد و بنابراین می‌توان اظهار نمود که از نظر پاسخگویان، این عوامل اثرگذار هستند. به علاوه از آنجا که میزان معنی داری آزمون عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران در وضعیت مطلوب کوچک‌تر از ۰/۰۵ است، فرض صفر رد شده و بنابراین می‌توان اظهار نمود که از نظر پاسخگویان، این عوامل نیز اثرگذار هستند. در واقع با این دو آزمون مشخص می‌گردد که ابزار قوانین و مقررات شهری، بر مدیریت یکپارچه مجموعه شهری تهران چه در وضعیت موجود و چه در وضعیت مطلوب مؤثر است. برای پاسخ به این سؤال که آیا بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران تفاوت معنی داری وجود دارد؟ باید از آزمون فرض میانگین یک جامعه به هم وابسته استفاده شود. از آنجا که میزان معنی داری آزمون کمتر از ۰/۰۵ است می‌توان نتیجه گرفت که فرض صفر رد می‌شود و فرض مخالف آن پذیرفته می‌شود. یعنی بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران تفاوت معنی داری وجود دارد.

۳-۴- مقایسه نظر پاسخگویان در انتخاب عوامل تأثیرگذار بر یکپارچگی مدیریت شهری تهران

در مقاله حاضر برای مقایسه نظر پاسخگویان در انتخاب عوامل تأثیرگذار بر یکپارچگی مدیریت شهری تهران از تحلیل واریانس (ANOVA) استفاده شده است. متغیرهای مستقل در این بخش سه متغیر سازمان (با پنج سطح)، سطح تحصیلات (با سه سطح) و جایگاه سازمانی (با چهار سطح) هستند. یافته‌های حاصل از تجزیه و تحلیل واریانس در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۵: نظر پاسخگویان در انتخاب عوامل تأثیرگذار بر عدم یکپارچگی مدیریت شهری تهران بر مبنای معیارهای جمعیت‌شناختی

میزان معنی‌داری	F	میانگین مربعات	درجه آزادی	مجموع مربعات	عوامل				
					عوامل قانونی در وضعیت مطلوب	عوامل عملکردی در وضعیت موجود			
۰/۰۰۵	۴/۱۴۷	۲/۶۲۱	۴	۱۰/۴۸۲	بین‌گروه‌ها	عوامل قانونی در وضعیت مطلوب	معیار سازمان		
		۰/۶۳۲	۵۵	۳۴/۷۵۸	درون‌گروه‌ها				
			۵۹	۴۵/۲۴۰	مجموع				
۰/۲۴۷	۱/۳۹۸	۰/۳۳۶	۴	۱/۳۴۲	بین‌گروه‌ها	عوامل عملکردی در وضعیت موجود		معیار سازمان	
		۰/۲۴۰	۵۴	۱۲/۹۷۶	درون‌گروه‌ها				
			۵۸	۱۴/۳۲۰	مجموع				
۰/۰۱۳	۳/۴۹۷	۱/۶۹۶	۴	۶/۷۸۵	بین‌گروه‌ها	عوامل عملکردی در وضعیت مطلوب			معیار سازمان
		۰/۴۸۵	۵۳	۲۵/۷۱۲	درون‌گروه‌ها				
			۵۷	۳۲/۴۹۷	مجموع				
۰/۰۷۵	۲/۲۶۱	۰/۵۸۲	۴	۲/۳۲۷	بین‌گروه‌ها	عوامل قانونی در وضعیت موجود	معیار سازمان		
		۰/۲۵۷	۵۳	۱۳/۶۳۸	درون‌گروه‌ها				
			۵۷	۱۵/۹۶۵	مجموع				
۰/۰۰۰	۹/۰۰۲	۵/۴۳۰	۲	۱۰/۸۶۰	بین‌گروه‌ها	عوامل قانونی در وضعیت مطلوب		معیار سطح تحصیلات	
		۰/۶۰۳	۵۷	۳۴/۳۸۰	درون‌گروه‌ها				
			۵۹	۴۵/۲۴۰	مجموع				
۰/۲۴۷	۱/۴۳۳	۰/۳۴۹	۲	۰/۶۹۷	بین‌گروه‌ها	عوامل عملکردی در وضعیت موجود			معیار سطح تحصیلات
		۰/۲۴۳	۵۶	۱۳/۶۲۲	درون‌گروه‌ها				
			۵۸	۱۴/۳۲۰	مجموع				
۰/۰۰۶	۵/۶۰۵	۲/۷۵۱	۲	۵/۵۰۲	بین‌گروه‌ها	عوامل عملکردی در وضعیت مطلوب	معیار سطح تحصیلات		
		۰/۴۹۱	۵۵	۲۶/۹۹۵	درون‌گروه‌ها				
			۵۷	۳۲/۴۹۷	مجموع				
۰/۱۱۴	۲/۲۵۹	۰/۶۰۶	۲	۱/۲۱۲	بین‌گروه‌ها	عوامل قانونی در وضعیت موجود		معیار سطح تحصیلات	
		۰/۲۶۸	۵۵	۱۴/۷۵۳	درون‌گروه‌ها				
			۵۷	۱۵/۹۶۵	مجموع				
۰/۰۳۷	۳/۰۳۶	۲/۱۰۹	۳	۶/۳۲۸	بین‌گروه‌ها	عوامل قانونی در وضعیت مطلوب			معیار پست و جایگاه سازمانی
		۰/۶۹۵	۵۶	۳۸/۹۱۲	درون‌گروه‌ها				
			۵۹	۴۵/۲۴۰	مجموع				
۰/۱۸۵۶	۰/۲۵۷	۰/۰۶۶	۳	۰/۱۹۸	بین‌گروه‌ها	عوامل عملکردی در وضعیت موجود	معیار پست و جایگاه سازمانی		
		۰/۲۵۷	۵۵	۱۴/۱۲۲	درون‌گروه‌ها				
			۵۸	۱۴/۳۲۰	مجموع				
۰/۲۳۵	۱/۴۶۴	۰/۸۱۵	۳	۲/۴۴۴	بین‌گروه‌ها	عوامل عملکردی در وضعیت مطلوب		معیار پست و جایگاه سازمانی	
		۰/۵۵۷	۵۴	۳۰/۰۵۳	درون‌گروه‌ها				
			۵۷	۳۲/۴۹۷	مجموع				
۰/۴۳۸	۰/۹۱۸	۰/۲۵۸	۳	۰/۷۷۵	بین‌گروه‌ها	عوامل قانونی در وضعیت موجود			معیار پست و جایگاه سازمانی
		۰/۲۸۱	۵۴	۱۵/۱۹۰	درون‌گروه‌ها				
			۵۷	۱۵/۹۶۵	مجموع				

همانگونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود، بر مبنای معیار سازمانی که شرکت کنندگان در تحقیق در آن عضویت دارند (دانشگاه، شورای شهر، شهرداری یا سازمان‌های تابعه، نهادهای دولتی یا حکومتی و بخش خصوصی)، در زمینه عوامل قانونی و عوامل عملکردی در وضعیت مطلوب اختلاف معنی‌داری بین افراد وجود دارد. همچنین یافته‌های تحلیل واریانس نشان می‌دهد که بر اساس معیار سازمان، بین شرکت کنندگان از نظر عوامل عملکردی و عوامل قانونی در وضعیت موجود اختلاف معنی‌داری وجود ندارد. از این رو فرض صفر تحقیق تأیید می‌شود. اگر سطح تحصیلات (کارشناسی، ارشد و دکتری تخصصی) را به عنوان مبنای تحلیل در نظر بگیریم همانگونه که در جدول مشاهده می‌شود از نظر عوامل قانونی و عوامل عملکردی در وضعیت مطلوب، تفاوت معنی‌داری مشاهده می‌شود (به ترتیب $\text{sig}=0.000$ و $\text{sig}=0.006$).

سؤال دیگری که در تحقیق حاضر پیش می‌آید این است که آیا از نظر معیار پست و جایگاه سازمانی (عضو هیأت علمی، مدیر ارشد، مدیر اجرایی و دانشجوی تحصیلات تکمیلی) بین نظرات پاسخ دهندگان تحقیق کنونی در زمینه عوامل تأثیرگذار بر عدم یکپارچگی مدیریت شهری تهران اختلاف معنی‌داری وجود دارد یا خیر؟ از این نظر همانگونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود، از نظر عوامل قانونی در وضعیت مطلوب تفاوت معنی‌داری مشاهده می‌شود ($\text{sig}=0.037$).

۴. جمع بندی

در تحقیق حاضر تأیید شد که دو عامل سازمان و تشکیلات و قوانین و مقررات بر یکپارچگی مدیریت مجموعه شهری تهران در وضع موجود آن تأثیرگذار بوده و اختلاف معنی‌داری میان وضع موجود و وضع مطلوب در این دو بستر وجود دارد. به بیان بهتر، این تحقیق روشن ساخت که مدیریت مجموعه شهری تهران در وضع موجود به علت مشکلات سازمان و تشکیلات، یکپارچه نبوده و دچار تفرق است. همچنین از یافته‌های تحقیق اینگونه برمی‌آید که میان وضع موجود و وضع مطلوب مدیریت یکپارچه مجموعه شهری تهران از نظر علل و عوامل قانونی نیز شکاف معنی‌داری وجود دارد و در زمینه قوانین و مقررات مورد عمل، مدیریت مجموعه شهری تهران با چالش‌ها و تعارضات عدیده‌ای روبرو است.

یکی از راهکارهای قابل بحث برای کاهش شکاف بین وضع موجود و وضعیت مطلوب در زمینه قوانین و مقررات، فراهم آوردن زمینه برای اصلاحات قوانین مدیریت شهری است. بخش مهمی از تحولات در نظام مدیریت شهری و حرکت به سوی مدیریت یکپارچه شهری با اتکا به اصلاحات قانونی انجام می‌شود. در نظام‌های سیاسی و اداری، قوانین و مقررات تنظیم کننده روابط میان عناصر مختلف و تعیین کننده ساختار و ماهیت تشکیلات اجرایی است. همچنین با سازمان و تشکیلات کارآمد می‌توان بهره‌وری سامانه‌ها را، حتی در صورت کمبود منابع، بالا برد. در حالی که با وجود منابع فراوان، اما بدون سازمان کارآمد، بهره‌وری سامانه پایین خواهد بود. با توجه به نتایج و یافته‌های تحقیق، می‌توان پیشنهادات و راهکارهایی را برای پیاده‌سازی و اجرای مدیریت یکپارچه مجموعه شهری تهران ارائه نمود. با توجه به اهداف تحقیق (بررسی وضعیت مدیریت مجموعه شهری تهران از دو منظر سازمان و تشکیلات و قوانین و مقررات)، این پیشنهادات نیز که مستقیماً برگرفته از یافته‌های تحقیق می‌باشند، در همین دو بستر ارائه می‌گردد.

- تجدید ساختار^{۱۵} نظام مدیریت و حکمروایی محلی در ایران با هدف بازتعریف رابطه دولت مرکزی و شهرداری‌ها و کاستن از مداخله دولت مرکزی در اداره امور محلی، ایجاد سطح مدیریت منطقه‌ای^{۱۶}
- ایجاد نظام مدیریت مجموعه شهری تهران و کاستن از چندگانگی سیاسی و عملکردی موجود
- افزایش ثبات و میزان اختیارات شهرداران تهران و تغییر نقش آنان از مدیر شهر^{۱۷} به شهردار^{۱۸} و رهبر شهر^{۱۹}
- عمل به وظایف قانونی برنامه‌های سوم و چهارم (ماده ۱۳۶ و ۱۳۷) در قالب واگذاری فعالیت‌های دولت به شهرداری‌ها
- تدوین قانون ویژه مدیریت و برنامه‌ریزی مجموعه شهری تهران (مشابه با تجربه تدوین قوانین ویژه کلانشهرهای برجسته جهان).

پی‌نوشت

- 1) Williams
- 2) Chief Administrative Officer
- 3) Policy Integration
- 4) Van Jijk
- 5) Integrating Infrastructure Provision
- 6) Integrating Institution
- 7) Political Fragmentation
- 8) Functional Fragmentation
- 9) Mixed Method

۱۰) نمونه‌های استراتژی‌های پژوهش کیفی عبارتند از پژوهش در عمل (اقدام پژوهی)، پژوهش مطالعه موردی، قوم‌نگاری، رویکرد تئوری مفهوم‌سازی بنیادی (دانایی‌فرد، الوانی و آذر، ۱۳۸۸: ۱۴). این مطالعه، به دلیل پرداختن به عوامل مختلف مؤثر بر عدم یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران که از دو زاویه عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی و عوامل قانونی صورت گرفته، به مورد پژوهی نزدیک است.

- 11) Survey
- 12) Roscoe
- 13) Gap Analysis

۱۴) این آزمون روش ناپارامتری ساده‌ای برای تعیین همگونی اطلاعات تجربی با توزیع‌های آماری منتخب است (آذر و مؤمنی، ۱۳۸۱: ۳۱۰). مطابق با این آزمون چنانچه متغیر دارای توزیع خاصی مانند توزیع نرمال باشد، باید از آزمون‌های پارامتری و در غیر این صورت از آزمون معادل ناپارامتری استفاده شود. زیرا آزمون‌های ناپارامتری برخلاف آزمون‌های پارامتری، مستلزم فرض خاصی درباره شکل توزیع جامعه نیستند. اکثر آزمون‌های پارامتریک دارای معادله‌ای ناپارامتریک هستند (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۸۸).

- 15) Restructuring
- 16) Regional Governance
- 17) City Manager
- 18) Mayor
- 19) City Leader

منابع

- آذر، عادل و مؤمنی، منصور (۱۳۸۱، الف): "آمار و کاربرد آن در مدیریت (جلد اول)"، تهران، انتشارات سمت.
- آذر، عادل و مؤمنی، منصور (۱۳۸۱، ب): "آمار و کاربرد آن در مدیریت (جلد دوم)"، تهران، انتشارات سمت.
- اسدی، ایرج (۱۳۸۳): "راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلانشهری"، نشریه مدیریت شهری، شماره ۱۷: ۴۵-۳۲.
- برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸): "مدیریت و حکمروایی شهری"، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه هنر.
- چیمبا، شاپیر (۱۳۸۲): "مدیریت شهر: خط مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه"، ترجمه پرویز زاهدی، چاپ دوم، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- حاجی پور، خلیل (۱۳۸۷): "تبیین فرایند شکل‌گیری و دگرگونی فضایی منطقه کلانشهری تهران"، رساله دکتری شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
- دانایی‌فرد، حسن؛ سیدمهدی الوانی و عادل آذر (۱۳۸۸): "روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع"، تهران انتشارات صفار-اشراقی.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۷۹): "مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم"، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها.
- سکاران، اوما (۱۳۸۸): "روش‌های تحقیق در مدیریت"، ترجمه محمد صائبی و محمود شیرازی، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی.
- عربشاهی، زهرا (۱۳۸۳): "بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلانشهرهای کشور ۱۳۸۱-۱۳۷۵"، نشریه مدیریت شهری، شماره ۱۷: ۷۵-۶۸.
- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۷۳): "طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهرهای ایران"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
- کاظمیان، غلامرضا و عسگری، علی (۱۳۸۵): "شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور"، نشریه مدیریت شهری، شماره ۱۸: ۲۰-۶.
- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی‌رضوانی، نوید (۱۳۸۱): "امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها: مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران"، جلد دوم، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۸۷): "حقوق شهری و شهرسازی"، تهران، انتشارات مجد.
- کیوی، ریمون و کامپنهود، لوک وان (۱۳۸۸): "روش تحقیق در علوم اجتماعی"، ترجمه دکتر عبدالحسین نیک‌گهر، تهران، انتشارات توتیا.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری (۱۳۷۶): "امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها"، جلد دوم، پروژه تحقیقاتی، تهران، دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور.
- مومنی، منصور (۱۳۸۶): "تحلیل‌های آماری با استفاده از SPSS"، تهران، انتشارات کتاب نو.
- میرعابدینی، زهره (۱۳۸۸): "امکان‌سنجی تحقق مدیریت یکپارچه شهری با تأکید بر سطح تصمیم‌گیری: نمونه موردی شهر تهران"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی.
- نیومن، پیتر و تورنلی، اندی (۱۳۸۶): "برنامه‌ریزی شهری در اروپا، رقابت بین‌المللی، نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی"، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران، انتشارات آذرخش.

- Ammons, D. N. (2008) 'City Manager and City Administrator Role Similarities and Differences', **"American Review of Public Administration"**, Vol.28, No. 1: 24-40.
- Chakrabarty, B.K. (2001) 'Urban Management; Concepts, Principles, Techniques and Education', **"Cities"**, Vol. 18, No. 5: 331-345.
- Cronbach, L. J. (1951) 'Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests', **"Psychometrika"**, 16(3): 297-334.
- McGill, Ronald. (1998) 'Urban Management in Developing Countries', **"Cities"**, Vol. 15, No. 6: 463-471.
- McGill, Ronald. (2001) 'Urban Management Checklist', **"Cities"**, Vol. 18, No. 5: 347-354.
- Stren, R. (1993) 'Urban Management in Development Assistance', **"Cities"**, Vol. 10, No 2.
- 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.

