



ارزیابی برنامه‌ریزی راهبردی بر اساس حکمروایی خوب شهری «مطالعه‌ی تطبیقی برنامه‌ریزی‌های تهران و مشهد»

یعقوب مهارتی، وحید حسینی هنزایی، محبتی سعیدی

گروه مدیریت دانشکده علوم داری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد

maharati ۲۰۰۱@yahoo.com

چکیده

محققان و اندیشمندان حکمروایی خوب را بهترین راه برون‌رفت کلان‌شهرها از مشکلات مدیریتی خود می‌دانند، لذا مدیریت شهری با لحاظ نمودن مؤلفه‌های نظریه‌ی حکمروایی خوب شهری در برنامه‌ریزی‌ها بدان دست پیدا خواهد کرد. مدیریت راهبردی ابزاری است برای حکمروایی خوب شهری، آنچه اهمیت دارد میزان اثربخشی این ابزار در رسیدن به هدف است. هدف این تحقیق ارزیابی مقایسه‌ای این موضوع است که در برنامه‌ریزی راهبردی شهرها تا چه میزان مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری را لحاظ نموده‌اند. تحقیق یک روش ارزیابی ارائه می‌دهد که بتوان با آن برنامه‌های راهبردی را قبل از اجرا نسبت به وضعیت ایده‌آل از پیش تدوین شده ارزیابی نمود. در این تحقیق با بررسی اقتضات مدیریت کلان‌شهرها و همچنین مدیریت راهبردی شهرهای مشهد و تهران با ایجاد چک‌لیست، اهداف کلان شهرها مورد بررسی قرار گرفته و سپس راهبردهای مربوط نیز به لحاظ نزدیکی به این مؤلفه‌ها ارزیابی شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اعمال اصول حکمروایی خوب در برنامه‌ریزی استراتژیک شهر مشهد از برنامه‌ریزی ارائه شده برای شهر تهران بیشتر بوده است. این نتیجه می‌تواند معیاری برای پیش‌بینی میزان اثربخشی بالقوه‌ی برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای مورد مطالعه، به لحاظ دستیابی به حکمروایی خوب شهری برای متولیان امر قرار گیرد.

واژگان کلیدی: حکمروایی خوب شهری، برنامه‌ریزی راهبردی، مدیریت کلان‌شهرها.

مقدمه

جهان امروز با چالش‌هایی مواجه است که ناشی از دگرگونی‌های حاصل از پیشرفت علم و صنعت و طرح نیازهای جدید سازمانی و اجتماعی است. در جهان متحول امروز، نقش دولت نیز متحول و مسئولیت آن متفاوت خواهد





بود، دولت‌ها به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نبوده و لازم است با افزایش قابلیت‌های خود از طریق بازدمین نیروی تازه در نهادهای عمومی تون پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳).
امروزه شهرها با مشکلات روزافزونی از جمله افزایش جمعیت، حاشیه نشینی، آلودگی‌های زیست محیطی، فقر و ... مواجهند که در این میان کلان‌شهرها وضعیت نگران‌کننده تری دارند. مدیران شهری خصوصاً در کلان‌شهرها نیز با انواع مشکلات مدیریتی مواجه می‌باشند که این امر نارضایتی مسئولان رده بالا و شهروندان را به دنبال داشته است. کنش گران شهری که شامل عناصر حکومتی، خصوصی و عمومی می‌باشند، هر کدام در صورت امکان به دنبال بیشینه ساختن میزان قدرت و نفوذ در جامعه هستند و بر حسب میزان قدرت و نفوذ این عناصر می‌توان دو رویکرد حکومت شهری و حکمروایی شهری را تشخیص داد (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳).

در سالیان اخیر حکمرانی به موضوعی داغ در مدیریت دولتی تبدیل شده است و این به واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می‌کند بدین جهت است که دبیر کل سابق سازمان ملل؛ کوفی عنان ابراز می‌دارد: «حکمرانی خوب احتمالاً مهم‌ترین عامل در ریشه کن کردن فقر و عامل رشد و توسعه است.»
تا قبل از دهه ۱۹۸۰ مدیریت دولتی سنتی پارلایم مطرح در حوزه مدیریت بود اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، در همین سال‌ها در کشورهای انگلیس و آمریکا، پارادایم دیگری به نام مدیریت دولتی نوی، تولد خود را اعلام داشت و خصوصی سازی و پیمان کاری را شعار خویش قرار داد. اما وعده‌های این جریان فکری نیز در کشورهای مدع آن، سرابی بیش نبود و بزودی مشخص شد این پارادایم نیز قادر نیست خیر و رفاه مناسب و عادلانه ای برای شهروندان فراهم سازد. پس بشر مجدداً در جست و جوی پارادایم‌های دیگری برآمد که ظهور خدمات عمومی جدی^۱ و حکمرانی خوب^۲ از جمله آن‌هاست.

اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضائی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است. بانک جهانی، ابداع کننده واژه حکمروایی و توسعه دهنده این مفهوم است. ریشه‌های نظری این موضوع به کارهایی که افرادی مانند مک لالین در انگلستان انجام داده‌اند برمی‌گردد. در دهه ۶۰ موضوع مشارکت در انگلستان مطرح شد و پس از آن در دهه ۷۰ کمیسیون اسکفینگتن مأمور شد که در مورد گسترش مشارکت در جوامع شهری، فعالیت کند. در همین زمان، مک لالین جزو اولین افرادی بود که مفهوم "Governance" را مطرح کردند. از نظر او حکومت‌های شهری و محلی به بن بست رسیده بودند، چون رابطه آن‌ها با سازمان‌های مدنی، مردم و اقشار اجتماعی قطع شده بود. این قطع ارتباط با مردم و نا کارایی آن‌ها، انتظارات تازه ای را از سوی مردم به دنبال داشت. در حقیقت، مردم انتظار

۱ - Public Administration

۲ - New Public Services

۳ - Good Governance





داشتند که بتوانند در اداره جامعه، مشارکت فعل تری داشته باشند و گروه‌های داوطلب و بخش خصوصی، می‌خواستند در این امور سهیم شوند. در این زمان، مک لالین "Governance" را به عنوان شیوه ای از روش‌های اداره جامعه در مقابل حکومت مطرح کرد. منظور از این شیوه، این بود که اگر ما «حکومت» را به عنوان بخش رسمی دولتی بشناسیم با ورود بخش خصوصی و گروه‌های داوطلب به عرصه سیست‌گذاری و حکومت، می‌توانیم شاهد شکل مطلوب تری از اداره شهر باشیم. پس از آن در دهه ۹۰ بانک جهانی به ترویج این موضوع به عنوان یک سند جهانی و بین‌المللی پرداخت (اطهاری، ۱۳۸۶: ۱۱).

الگوی حکمروایی شهری یک فرم جدید از حاکمیت شهری است که پاسخگوی ضرورت تعادل چند وجهی میان عناصر و نیروهای تأثیر گذار در جهت پایداری توسعه و شهروندمداری است (کازمیان، ۱۳۸۳: ۳). از این رو توجه و تعمق در الگوی یاد شده، کمک زیادی به یافتن ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی بهتر خواهد نمود. بخش‌هایی که البته خود نیز نقش مهمی در تسهیل الگوی حکمرانی خوب در جامعه دارند نقش نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی به منظور تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های عمومی، نقش بخش خصوصی به عنوان عمل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری‌ها و رشد تولید ناخالص ملی به منظور افزایش درآمد سرانه و پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی، و در نهایت نقش دولت به عنوان تسهیل کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیطی برای توسعه پایدار به منظور ایجاد ثبات و توسعه عدالت اجتماعی در جامعه، از نقش‌های مهم و اساسی هر یک از بخش‌ها در تسهیل حکمرانی خوب خواهند بود (United Nations Development Program, [UNDP], ۱۹۹۷).

ناکامی‌های اجرای برنامه‌های توسعه از بالا به پایین و آمرانه که نگاهی یک سویه به شهر، شهروندان و آینده داشتند نیز شکاف و جدایی که بین مردم و تصمیم گیران و مدیران شهری وجود داشت زمینه طرح ایده حکمروایی خوب با مؤلفه‌هایی چون مشارکت، قانون‌مندی، شفافیت، پاسخگویی و ... را فراهم ساخت (اسدی، ۱۳۸۸). این رویکرد به روابط بین جامعه مدنی با دولت، قانون‌گذاران با مخاطبان قانون، و حکومت با حکومت‌شوندگان معطوف است. لئو (به نقل از اسدی، ۱۳۸۸) ضمن ارائه این تعریف، معیارهای سنجش حکمروایی خوب را به این شرح بر می‌شمارد: پاسخگویی یا محاسبه پذیری، شفافیت، قانونمندی انتخاب عمومی رهبران سیاسی و بالأخره وجود ساختارهای نهادی و قانونی برای پشتیبانی و محافظت شهروندان در مقابل اقدامات استبدادی (Scott, 2001: 205). در این تحقیق با بیان و تعریف حکمروایی خوب شهری و مؤلفه‌های آن به بحث مدیریت راهبردی و مدیریت شهری نیز پرداخته می‌شود. در ادامه بندهای برنامه‌های راهبردی شهرهای مورد مطالعه اعم از اهداف و راهبردها بیان شده و سپس با روش پیشنهادی به بررسی کمی میزان انعکاس ارکان حکمروایی خوب شهری در این برنامه‌های راهبردی پرداخته می‌شود.

۱ - Accountability





پیشینه تحقیق

در زمینه حکمروایی خوب شهری در کشورهای اروپایی و آمریکا، مطالعات و پژوهش‌های زیادی صورت گرفته است. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به مقالگانی و دانکن با عنوان «انلازه گیری حکمروایی خوب با استفاده از داده های سری های زمانی» اشاره کرد.

در تحقیق دیگری به نام «طراحی شاخص های حکمروایی شهری خوب: اهمیت مشارکت شهروندان و ارزیابی آن در ونکوور» که توسط کندی استوارت (۲۰۰۶) انتشار یافته است، به ذکر چالش های شاخص سازی می پردازد. تحقیق دیگری (Rumi, ۲۰۱۰) راهکار برخی از معضلات شهری را حکومت های محلی دانسته و سعی دارد با استفاده از برخی راهبردهای تفویض کننده اختیار به حکومت های شهری هدف ظرفیت سازی را در شهرها دنبال نماید.

اما در ایران از جمله مطالعاتی که حول محور حکمروایی خوب صورت گرفته عبارتند از: مقاله سرمایه اجتماعی و حکمروایی خوب؛ نوشته اکبری که در آن به بررسی پیوندهای دو مفهوم حکمروایی خوب و سرمایه اجتماعی پرداخته و ریشه های نظری حکمروایی خوب را مورد شناسایی قرار می دهد (اکبری، ۱۳۸۵: ۱۳۵-۱۵۳).

در مقاله دیگری تحت عنوان «حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش ها و روندها» آخوندی، برک پور و دیگر همکاران (۱۳۸۵) به بررسی و تحلیل ابعاد مختلف مفهوم تفرق سیلسی به عنوان بزرگترین چالش فرا روی نظام های اداره و حاکمیت مناطق کلان شهری می پردازند.

پرهیزگار و کاظمیان (۱۳۸۴: ۲۹-۴۸) در مقاله خود با نام «رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان شهری تهران» پس از مروری بر مفاهیم و چارچوب های نظری موجود به شناخت و ارزیابی فرم و محتوای نظام اداره کننده منطقه کلان شهری تهران پرداخته و الزامات استقرار الگوی حکمروایی خوب را در آن تبیین می کنند. از دیگر پژوهش های صورت گرفته در مقوله حکمروایی می توان به رساله دکتری برک پور (۱۳۸۷: ۵۱۷-۴۹۱) با عنوان گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری و مقاله وی با عنوان حکمروایی شهری و نظام اداره شهرها در ایران اشاره کرد.

مشارکت شهروندی، حکمروایی شهری و مدیریت شهری که با شرح مدل های مختلف مشارکت شهروندی و مقتدر سازی شهروندان و وظایف حکمرانی شهری مطلوب و مدیریت شهری مؤثر را مورد بررسی قرار می دهد (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۴۲-۵۵).

بصیرت (۱۳۸۵) در مقاله ای با عنوان «تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان شهری» با استناد به تعدادی از تجربیات جهانی اداره مناطق کلان شهری، نتایج و آموزه های روشن و مفیدی را برای حکمروایی مناطق ایران به دست می دهد.





مبانی نظری

در این بخش از تحقیق به بیان مبانی نظری از جمله مفاهیم حکمروایی خوب شهری و ارکان آن، مدیریت استراتژیک، مدیریت شهری از نگاه تحقیقات گذشته پرداخته می‌شود. ضرورت ارزیابی برنامه ریزی راهبردی شهر و مروری بر برنامه ریزی راهبردی شهرهای مورد مطالعه نیز در ادامه بخش آمده است.

حکمرانی خوب شهری

«حکمرانی شهری» فرآیندی است چند جانبه میان کنش گران رسمی اداره شهر از یک طرف و نیز فعالان عرصه مدنی به عنوان کنش گران غیر رسمی که تعاملات چند وجهی آنها می‌تواند به سازگاری منافع گوناگون در بین کنش گران منجر شود. آنچه در این مفهوم پیداست همانا وارد شدن جامعه مدنی و نیز بخش خصوصی به فرایند برنامه ریزی و اداره امور (شهری) است. این در حالی است که حکومت، مجموعه از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است (برک پور، ۱۳۸۶: ۴۹۵-۴۹۶).

با این اوصاف حکمروایی شهری یعنی اثرگذاری همه ارکان اثرگذار شهری بر مدیریت شهر، با تمام ساز و کارهایی که به سوی تعالی شهر و شهروندان حرکت کنند، نه اینکه عرصه های عمومی و خصوصی کنار گذاشته شوند و فقط عرصه دولتی اختیار دار آن دو باشد و همچنین است که از طریق جلب مشارکت و همیاری تمام نیروهای عملکردی و تمام سطوح جغرافیایی و جایگزینی هم گرایی به جای تفرق و واگرایی، بتواند زمینه توسعه پایدار و انسان محور منطقه کلان شهری و سازمان فضایی - کالبدی کارآمد در این چارچوب را فراهم کند.

در این مجموعه بخش خصوصی و مردمی جایگاه تعریف شده ای ندارند. حکمروایی شهری، پیش شرطی برای توسعه پایدار است. چرا که عدم تمرکز، مدیریت منابع محدود، مشارکت همگانی، شراکت بین شهر، دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی، ابزارهای اصلی نبرد شهرها برای پلسخگویی به نیازهای اجتماعی و پایداری توسعه هستند؛ و اینها همگی مستلزم استقرار مدل حکمروایی شهری است (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۱۴).

ارتقاء یا بازسازی حکمروایی خوب

از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه ای، محلی) مجموعه ای از بازیگران رسمی و غیر رسمی را که بر جریان تصمیم گیری تأثیر گذار هستند در بر می‌گیرد. آن دسته از ویژگی‌ها و مشخصه‌هایی که دولت به واسطه برخورداری از آنها به عملکردهای اقتصادی مطلوبی دست یافته است، بر حسب مطالعات مختلف با تغییراتی همراه بوده‌اند اما این تغییرات به هیچ وجه منافی همدیگر نیستند بلکه بعضی مطالعات نسبت به بعضی دیگر کامل تر هستند. این ویژگی‌ها در زیر بر شمرده شده‌اند و علاوه بر توضیح، تعریف عملیاتی آن در قالب برنامه‌ریزی راهبردی آمده است.





مشارکت: به معنی حضور همه مردم در تصمیم گیری‌های مختلف است که هم به صورت مستقیم و هم از طریق نمایندگان و نهادهای واسطه ای قانونی و مشروع تحقق می‌یابد. مباحث مشارکت غالباً مبتنی بر وجود آزادی بیان و حق اظهار نظر همه افراد جامعه در حوزه های مختلف سیاسی و امنیتی خواهد بود البته این امر لزوماً به معنی آن نیست که تمایلات، خواسته‌ها و نگرانی‌های تک تک افراد جامعه مورد توجه قرار گیرد بلکه منظور مشارکت حداکثری است که از طریق مکلیسم‌های خاص خود تحقق پیدا می‌کند. بنابراین ویژگی اصلی مشارکت آزادی همه مردم در ابراز نظرات و دیدگاه‌های خود است که این امر در مرحله اجرا نیازمند ابزارهای خاصی از جمله رسانه های آزاد و نهادهای مدنی مستقل است. در برنامه‌ریزی راهبردی هر هدف یا راهبرد که بتواند زمینه‌ی مشارکت را فراهم نماید منعکس کننده‌ی این مؤلفه‌ی حاکمیت شهری در برنامه است.

حاکمیت قانون: برقراری سیستم حکمرانی خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی عادلانه و منصفی است که از ویژگی‌های بی‌طرفانه بودن برخوردار است. در این چارچوب باید از حقوق کلیه افراد مخصوصاً حقوق محرومان محافظت به عمل آید. اجرای این گونه قوانین در یک فضای بی‌طرفانه و مبتنی بر انعطاف، نیازمند دستگاه قضایی مستقل و نیروی پلیس بی طرف و عاری از فساد است. در ادبیات راهبردی حاکمیت قانون در سلماندهی‌ها بروز پیدا می‌کند، چرا که لازمه‌ی ساماندهی، وجود قوانین و اهرم اجرای آن است و این حاکمیت قانون نام دارد.

شفافیت: شفافیت به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای تمامی استفاده کنندگان از مربوطه است. اطلاعات باید به اندازه کافی و به صورت قابل فهم در دسترس باشند و از طرف دیگر اتخاذ تصمیمات و اجرای آن‌ها از قوانین و مقررات مشخصی پیروی کند. هر بستری (مانند ارتباطات) که بتواند زمینه‌ی شفافیت را فراهم نماید یک امتیاز برای برنامه راهبردی به حساب می‌آید.

مسئولیت پذیری: حکمرانی خوب نیازمند این است که نهادها و فرایندهای تصمیم‌گیری در یک چارچوب زمینی منطقی به همه استفاده‌کنندگان آن خدمات لازم را ارائه دهد. رسیدن به این هدف تنها زمانی امکان پذیر است که نهادهای تصمیم‌گیر نسبت به تأمین خواسته‌ها و تمایلات افراد احساس مسئولیت داشته باشند. در برنامه‌ریزی راهبردی شهری، هر راهبرد یا هدفی که ناشی از نیازسنجی نشی از مسئولیت‌پذیری و در پی رفع آن باشد منعکس کننده‌ی مسئولیت پذیری حاکمیت شهری در آن برنامه‌ریزی است.

اجتماع سازی: در واقع هر اندازه که نقطه نظرات موجود در یک جامعه از تفوت‌های زیادی برخوردار باشند، بازیگران گوناگونی نیز وجود خواهند داشت؛ لذا حکمروایی خوب نیازمند این است که منافع و سلايق مختلف در جامعه به سمت اجماعی گسترده که بهترین و بیشترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی دارد، هدایت کند این امر مستلزم این است که چشم انداز بلند مدت و وسیعی نسبت به آن چه برای توسعه انسانی پایدار ضروری است و چگونگی دستیابی به اهداف این چنین توسعه‌ای وجود داشته باشد. این مهم نیز تنها از طریق فهم و درک مفاهیم تاریخی، فرهنگی و





اجتماعی جامعه قابل دستیابی است. موارد برنامه ریزی راهبردی که ناشی از نیازسنجی سطح جامعه بوده، یا اشاره به تقویت مفاهیم یاد شده دارد را مواردی بر شمرده می شود که اجماع سازی را در خود منعکس می نماید.

عدالت و انصاف: در حکمرانی خوب همه افراد باید از فرصت های برابر برخوردار باشند. رفاه یک جامعه وابسته به تضمین این امر است که همه اعضای آن احساس کنند در آن جامعه استفاده کننده (از خدمات عمومی) هستند و همه اعضا حس حمایت شدن را داشته باشند نه جدا ماندن از جریان اجتماع (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸). برای تحقق این امر همه گروه های آسیب پذیر باید از حمایت های لازم برای افزایش توانمندی های خود برخوردار باشند.

کارایی و اثربخشی: حکمروایی خوب به معنی آن است که نهادها و سازمان های تصمیم گیرنده همیشه نیازهای مردم را در نظر داشته باشند و از منابع موجود به صورت کارا استفاده کنند. مفهوم کارایی در ارتباط با حکمروایی خوب به معنی استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست نیز خواهد بود؛ لذا موضوع بهترین استفاده از منابع با حکمرانی ارتباط مستقیم دارد.

پاسخگویی: پاسخگویی یک امر حیاتی برای مسئله حکمرانی خوب است. نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمان های جامعه مدنی باید نسبت به عموم مردم و همه افراد ذینفع پاسخگو باشند. به طور کلی یک نهاد یا سازمان نسبت به کسانی که در ارتباط مستقیم با تصمیمات آن قرار دارند، پاسخگو خواهند بود. لازم به ذکر است پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون قابل اجرا نیست. این شاخص ها را می توان به عنوان دستورالعملی برای تعامل هر چه بهتر سه بخش دولت، بخش خصوصی (بازار) و جامعه به معنای نوین آن تلقی کرد. در این رویکرد، هدف عبارتست از بکارگیری حداکثری ظرفیت های موجود در هر یک از بخش های فوق الذکر به منظور نیل به اهداف گسترده تری از رفاه اقتصادی و اجتماعی (رفعیان و حسین پور، ۱۳۹۰: ۹۰-۹۳).

مدیریت استراتژیک

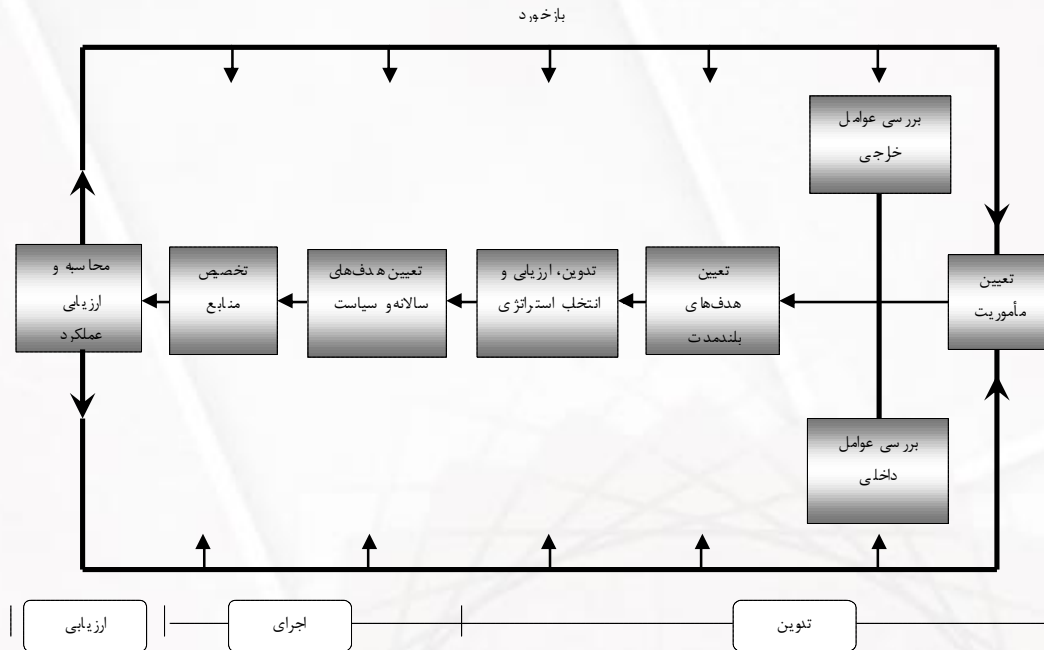
الگوی جامع مدیریت استراتژیک

مدیریت استراتژیک دارای الگوهای گوناگونی است از جمله: مدل هاروارد، مدل سیستم های برنامه ریزی استراتژیک، مدل مدیریت ذینفعان، مدل رویکردهای محتوایی، مدل مدیریت مسائل استراتژیک، مدل افزون گرایی منطقی، استراتژی های فرآیندی مذاکرات استراتژیک (کیاکجوری و رودگر نژاد، ۱۳۸۷: ۳-۷) و دیگر الگوهایی که در همین راستا بیان شده اند. در این پژوهش، منظور از الگوی مدیریت استراتژیک، الگوی جامع مدیریت استراتژیک (مدل مدیریت مسائل استراتژیک) می باشد (مدل ۱).





مدل الگویی جامع مدیریت استراتژیک



(فردا، ۱۳۷۹: ۴۳)

الگوی جامع مدیریت استراتژیک الگویی که توسط فرد آر دیوید ارائه شد. این الگو گویای این است که مدیریت استراتژیک دارای سه مرحله‌ی اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی استراتژی است. فرآیند مدیریت استراتژیک از تعیین مأموریت آغاز می‌شود و به سوی ارزیابی عملکرد حرکت می‌کند. این فرآیند، یک فرآیند پویا و مستمر است که تغییر در هر یک از ارکان الگو، موجب تغییر در دیگر ارکان آن خواهند شد و فرآیند مدیریت استراتژیک را هیچ پایانی نیست (فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۴). مراحل الگوی جامع مدیریت استراتژیک عبارتند از:

الف) تدوین استراتژی (برنامه‌ریزی استراتژیک): تدوین استراتژی شامل تعیین مأموریت، شناسایی عوامل درونی و بیرونی، تعیین اهداف بلند مدت و انتخاب استراتژی می‌شود (ملل ۱). برنامه‌ریزی استراتژیک، خشت نخستین (بنیان) هر اجتماع مشترک - سود است (Farrah&others, ۲۰۰۱, p. ۴). برنامه‌ریزی استراتژیک، یک فرآیند تکرار پذیر و رفت و برگشتی است با هدف تنظیم سازمان با محیط متغیر بیرونی (احمدی و همکاران، ۱۳۸۵: ۶۰۶). برنامه‌ریزی استراتژیک انسان پایه است نه فرآیند پایه، اصولی است نه سطحی، برنامه‌ریزی گراست نه برنامه‌گرا، ریسک افزاست نه ریسک گاه، تصمیم‌گراست نه وظیفه‌گرا، در فضای باز انجام می‌شود نه در پشت درهای بسته، آشفته و هم ستیز گراست





نه آرام و هماهنگ‌گرا، کنشی است نه واکنشی، سنجیده است نه نسنجیده، متمرکز است نه پراکنده، یک روش زندگی است نه یک کنش تنها، نقشه‌ی راه آینده است نه برنامه‌ی فعالیت سال آینده، نوآورانه است نه دستوری (Fresh Thinking Capital Pty Ltd, ۲۰۰۸, p.۵). برنامه‌ریزی استراتژیک، مجموعه‌ای از قوانین نیست بلکه تصمیماتی گروهی است، چشم انداز فردی نیست بلکه چشم اندازی است گروهی و همچنین اینکه توسط مدیران انجام می‌شود نه توسط برنامه‌ریزان.

۱- اجرای استراتژی: اجرای استراتژی یعنی مدیریت بر نیروها به هنگام عمل (فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۲۴). اجرای استراتژیک فرآیند عملیاتی است که بر کارایی، هماهنگی بین عده‌ی زیادی از افراد و مهارت رهبری تاکید دارد (فرد آر، ۱۳۷۹: ۴۲۶). «چالش‌های اسلسی مدیریت استراتژیک بیش از مرحله تدوین در اجرای استراتژی‌ها نهفته است اجرای استراتژی مرحله تبدیل حرف به عمل است» (غفاریان و کیانی، ۱۳۸۴: ۱۷).

۲- ارزیابی استراتژی: فرد آر، ارزیابی استراتژی را شامل سه فعالیت می‌داند. ۱- بررسی مبانی اصلی استراتژی‌های شرکت ۲- مقایسه نتیجه‌های مورد نظر با نتیجه‌های واقعی ۳- انجام دادن اقدامات اصلاحی (فرد آر، ۱۳۷۹: ۵۴۲). این ارزیابی در پایان اجرای راهبرد مطرح می‌شود در حالی که مبانی اصلی راهبردی سازمان قبل از اجرا موجود بوده و می‌توان راهبردها را با روش پیشنهادی در این مطالعه به لحاظ نزدیکی به این اصول ارزیابی گردد.

مدیریت شهری و حکمرانی شهری

مدیریت شهری عبارت است از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر (صرافی و عبدالهی، ۱۳۸۷: ۱۲۱). مدیریت شهری، یک مقصد دو جانبه دارد: برنامه ریزی برای بهبود و نگهداری ها و خدمات شهری، و مطمئن شدن از اینکه حکومت شهری در یک وضعیت مناسب قرار دارد (Wong & Others, ۲۰۰۶, p.۶۴۸). چنانچه شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود که در رأس آن عنصری برای اداره امور کنونی و برنامه ریزی آینده آن نیاز باشد، این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید (کیاکجوری و ملک محمدی، ۱۳۸۵: ۳). مدیریت شهری پدیده‌ای است که ماهیتاً نزدیکی زیادی با دموکراسی و دخالت فعال شهروندان در اداره‌ی امور مربوط به خود دارد، این مهم به جامعه‌ای پویا نیاز دارد. در چنین جامعه‌ای مدیران شهری نمایندگان شهروندان به حساب آمده و برای جلب رضایت آنان ناچار به پاسخگویی‌اند. ساختار مدیریت شهری یکی از ابعاد بسیار مهم حکمروایی خوب شهری محسوب می‌شود (آخوندی و دیگران، ۱۳۷۸: ۱۳۷). از ارکان حکمروانی خوب در شهر، اعمال مدیریت شهری است که فعالیت‌های کلی آن در برنامه ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل طبقه بندی می‌شوند. مدیریت شهری برای پاسخگویی به نیازهای شهروندان، به ویژه در مورد عملکردهای مشترک و تنظیم اثرات متداخل آن‌ها و تأمین رفاه همگانی به کار گرفته می‌شود و بدنه‌ای اجرایی است که همراه با بدنه‌ی قانون‌گذار و نظارت مردمی، حکومت شهری را تشکیل می‌دهد (صرافی، ۱۳۸۰: ۴۸).





ارتباط حکمروایی خوب شهری و برنامه ریزی راهبردی شهر

چنانکه گفته شد، از ارکان حکمروایی خوب شهری اعمال مدیریت شهری است (صرافی، ۱۳۸۰: ۴۸) و بدنه‌ی اجرایی مدیریت شهری، قانون‌گذاری و نظارت است. از طرف دیگر برنامه ریزی راهبردی ابزاری کارآمد برای مدیریت شهری بوده چرا که نتایج تحقیق پویزر و استریب (۲۰۰۵) نشان می‌دهد، تعداد بسیاری از مدیران شهرداری‌ها اعلام نموده‌اند که از پیاده سازی طرحهای راهبردی و دستیابی به اهداف راهبردی راضی بوده‌اند و به طور تقریبی ۹۰ درصد آن‌ها اعلام نموده‌اند که منافع بدست آمده از برنامه‌ی راهبردی بیشتر از هزینه‌ی صرف شده‌اش می‌باشند. بنابراین برای تحقق حکمروایی خوب شهری، برنامه‌ریزی راهبردی ابزار مناسبی است. بدین صورت که برای دستیابی به حکمروایی خوب شهری لحاظ مؤلفه‌های آن در برنامه ریزی راهبردی اجتناب ناپذیر است.

فهرست ارزیابی برنامه ریزی راهبردی شهر

در فرایند کامل برنامه ریزی راهبردی علاوه بر تدوین برنامه‌ها، در چند مرحله ممیزی صورت می‌گیرد. این مراحل شامل «ممیزی و تدوین سر فصل‌های مأموریت، ممیزی تفلوت میان ساختار مطلوب و ساختار کنونی سازمان، ممیزی و تدوین راهبردهای سرپرستی سازمان و اهداف راهبردی سازمان» است (امامیلین و مشتری، ۱۳۸۷). در مراحل مذکور به دلیل ممیزی صورت گرفته ممکن است آن‌چه در سطوح بالای برنامه ریزی راهبردی بوده در تدوین برنامه‌های سطوح پایین منعکس نشده باشد لذا ارزیابی برنامه ریزی راهبردی برای تطابق اهداف سطوح مختلف ضرورت پیدا می‌کند. ملاکی که برای ارزیابی می‌توان یافت جایگاه حکمروایی خوب شهری در برنامه ریزی سطوح مختلف است زیرا هدف برنامه نیل به این مفهوم است حکمروایی خوب شهری ملاکی است که به روشی که این مطالعه پیشنهاد می‌دهد می‌توان برنامه‌ریزی‌های راهبردی را به صورت طولی (برنامه‌های سطوح مختلف) و هم چنین عرضی (برنامه‌ریزی شهرهای مختلف و برنامه‌ریزی مختلف شهرها) بررسی نمود.

سیوری بر برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای مورد مطالعه

برای تدوین و بررسی راهبرد، ابتدا تحولات اساسی در طول دوره‌ی عمر سازمان مورد مطالعه بررسی شده و سپس مبدأ برای تحلیل شرایط انتخاب راهبرد در نظر گرفته می‌شود. در این بخش علاوه بر بررسی این تحولات در حوزه‌ی شهری، بر برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای مشهد و تهران مروری داشته و اهداف بلندمدت و راهبردهای پیش روی شهرها مورد بررسی و بیان قرار می‌گیرد.

شهر تهران

شهر تهران به عنوان یک پایتخت و مرکز سیاسی و اقتصادی کشور، کانون تمرکز جمعیت، سرمایه گذاری، تخصص گرایی و حوزه‌ی وسیعی از سایر فعالیتها محسوب می‌گردد. تمرکزگرایی دولت و گستردگی بروکراسی در





دوران پهلوی، اصلی ترین فاکتورها برای رشد سریع تهران بعد از سال ۱۹۲۵ میلادی بوده است. جمعیت تهران بین سال های ۱۹۲۶ تا ۱۹۴۰ دو برابر و بین سال های ۱۹۴۰ تا ۱۹۵۶ سه برابر شده و به حدود یک و نیم میلیون نفر رسید. منطقه ی شهری تهران با جمعیت ۱۰،۵ میلیون نفر در سال ۲۰۰۵ به عنوان یکی از کلان شهرهای جهان، با مسائل متنوع و وسیعی در حوزه های متفاوت از جمله اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، ساختاری و زیست محیطی مواجه شده است. شهرداری تهران سازمانی بزرگی با ۷۰۰۰۰ پرسنل است که نزدیک به چهل سازمان یا واحد را تحت پوشش خود دارد و به طرق مختلف در نظام های برنامه ریزی، بودجه ریزی، ارزیابی و کنترل مستقیم آن ها اثرگذار است. تشکیل شورای شهر و قطع بودجه و کنترل مستقیم دولت بر شهرداری ها در سال ۱۹۹۹، در تاریخ صد ساله ی شهرداری تهران بزرگ ترین تحول محسوب می شود اگرچه ایجاد شورا و انتخاب شهردار توسط اعضای آن، با هدف ارائه ی خدمات منسب تر به شهروندان تهران انجام شده است با این حال ضعف های موجود در نظام های سازمانی همچون فقدان راهبردهای خاص هر یک از حوزه های مأموریت، فقدان راهکارهای تأمین کامل و منسب بودجه و یا ساختار ناکارای سازمان مانع از دستیابی کامل بدان هدف گردیده است. در نتیجه شورای شهر تهران، شهرداری را ملزم نمیدانند تا به صورت نظام مند و از طریق تدوین برنامه ی استراتژیک سازمان در صدد حل ریشه ای مشکلات مذکور برآید (امامیان و مشتری، ۱۳۸۷). برای شهر تهران چشم اندازی تعیین و منطبق بر آن اهداف بلند مدت، تحت عنوان اهداف کلی شهر تهران تدوین شد که عبارتند از (شهرداری تهران، ۱۳۹۰):

۱. ارتقاء نقش های فراملی، ملی و منطقه ای شهر تهران با استفاده منسب از ظرفیت ها و سرمایه های فیزیکی، اجتماعی، انسانی و مالی - اقتصادی شهر.
۲. تعیین حریم مناسب و تثبیت حدود و مرز محدوده شهر تهران، ضمن حفظ یکپارچگی و با اعمال نظام مدیریت شهری واحد در محدوده و حریم شهر.
۳. تثبیت سطوح اراضی مسکونی و هدایت میزان تراکم و استفاده منسب از اراضی شهری به منظور گسترش فضاهای عمومی و کاربری های خدماتی برای حدود ۹/۱ میلیون نفر جمعیت در افق طرح.
۴. رونق فعالیت و توسعه اقتصادی تهران با حفظ و پالایش پهنه های کنونی فعالیت و بهره وری مناسب از این فضاها برای ایجاد فرصت های شغلی جدید و تأمین اشتغال.
۵. حفاظت از محیط زیست (به ویژه آب، هوا، صدا و منابع طبیعی) و ایمن سازی شهر در مقابل سوانح طبیعی و سایر مخاطرات و آسیب ها.
۶. بهبود وضعیت شبکه های ارتباطی و نظام حمل و نقل با توسعه زیرساخت ها و سیستم حمل و نقل همگانی (به ویژه قطار شهری) و اعمال مدیریت تقاضای سفر.





۷. بهبود و ارتقاء کیفیت محیط شهری و ساماندهی کالبدی آن، با پهنه بندی و تعیین محدوده های اعمال ضوابط و مقررات استفاده از اراضی و محدوده های نیازمند مداخله به ویژه بافت های فرسوده به منظور بهسازی، نوسازی و بازسازی.
۸. ساماندهی سیما و منظر شهری با تأکید بر هویت معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی.
۹. ارتقاء کیفیت زیست محیطی شهر تهران و حفاظت از میراث طبیعی، تاریخی شهر و توسعه فضاهای عمومی و گردشگری با اجرای طرح های موضعی و موضوعی برای عمران و توسعه شهری تهران.
راهبردهای توسعه ی شهر تهران نیز این چنین بیان گردیده اند (شهرداری تهران، ۱۳۹۰):
 ۱. ساماندهی و صیانت از محدوده و جلوگیری از هرگونه گسترش شهر.
 ۲. ساماندهی و صیانت از حریم پایتخت.
 ۳. ارتقاء نقش و جایگاه شهر تهران در سطوح فراملی، ملی و منطقه ای.
 ۴. توسعه اجتماعی و ساماندهی اسکان جمعیت.
 ۵. توسعه اقتصادی و رونق فعالیت شهر تهران.
 ۶. بهبود وضعیت شبکه های ارتباطی و نظام حمل و نقل و ترافیک.
 ۷. حفاظت از محیط زیست.
 ۸. ایمن سازی شهر تهران از سوانح طبیعی (زلزله، سیل و ...).
 ۹. بهبود سیستم مدیریت بحران و ارتقاء کیفیت دفاع غیرعامل شهر تهران.
 ۱۰. تأمین آب مورد نیاز و توسعه و تجهیز شبکه و تأسیسات آب و فاضلاب تهران و ساماندهی حریم و بستر رودخانه ها و مسیل ها.
 ۱۱. بهبود و ارتقاء وضعیت و ساماندهی کالبدی شهر تهران (سازمان فضایی شهر).
 ۱۲. ارتقاء کیفیت کارایی محیط شهری با پهنه بندی نحوه استفاده از اراضی و ساماندهی ساخت و ساز در انواع پهنه ها و کاربری ها.
 ۱۳. احیاء و حفاظت فعال از میراث طبیعی، تاریخی و فرهنگی شهر تهران.
 ۱۴. ساماندهی و ارتقاء هویت سیما و منظر شهری (طراحی شهری) تهران در جهت احیاء معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی.
 ۱۵. توسعه فضاهای سبز، عمومی، تفرجگاهی و گردشگری
 ۱۶. تأمین نیازها و ساماندهی خدمات شهری تهران
 ۱۷. بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت های فرسوده شهر تهران





شهر مشهد

بعد از نابودی دو شهر نیشابور و طوس و مهاجرت مردم آن جا از قریه‌ی سناباد به شهر مشهد تبدیل شد. این شهر در طول قرون بارها مورد حمله‌ی اقوام و ملل شرق و مرکز فلات ایران بوده و جمعیت آن تغییرات زیادی داشته است. بطور مثال در زمان افشاریه جمعیت به ۲۵۰ هزار نفر هم رسید ولی زمان تیموریان به ۲۰ هزار نفر کاهش یافت. در سال ۱۳۲۰ شهر مشهد ۱۷۶۴۷۱ نفر جمعیت داشت، از دهه‌ی ۴۰ به بعد به دلیل تحولاتی که در کل کشور اتفاق افتاد از جمله اجرای اصلاحات ارضی، تزریق درآمد نفت به اقتصاد کشور و صرف آن در شهرها در قبال توسعه، فعالیت‌ها صنعتی، تأسیسات اداری و ... منجر به ایجاد زمینه اشتغال و هجوم مهاجران روستایی و شهری و همچنین گسستگی روابط شهری و روستایی شد. کودتای مارکسیستی در افغانستان نیز پس از انقلاب اسلامی موجب شد ۲۹۶۵۰۰ نفر از نیم میلیون مهاجر افغانی به جمعیت مشهد اضافه شود. تا اینکه جمعیت مشهد تا سال ۱۳۸۵ به ۲۴۲۷۳۱۶ نفر رسید و برآورد جمعیت شهر مشهد تا انتهای سال ۸۹ تعداد ۲,۷۶۱,۶۶۵ نفر می‌باشد (شهرداری مشهد، ۱۳۹۰).

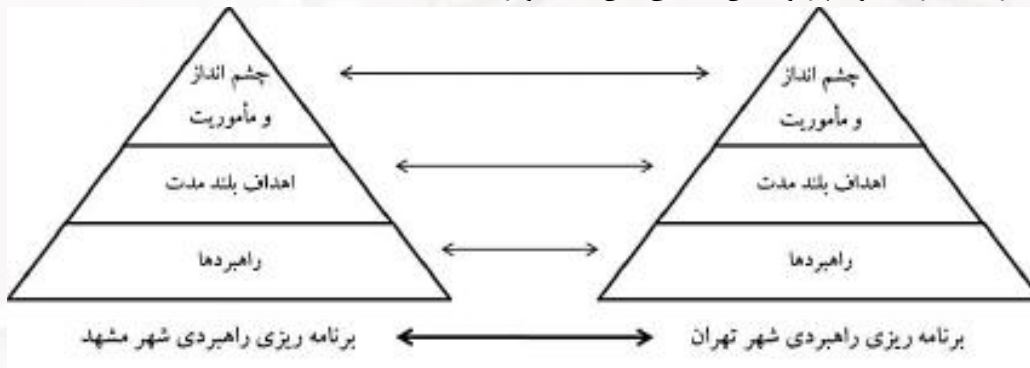
برای شهر مشهد راهبردهای زیر توسط محققین تدوین و پیشنهاد شده است (رهنما، خاکپور، صادقی، ۱۳۹۰):

۱. جهت‌دهی پژوهش‌های دانشگاهی به سمت نیازمندی‌ها و نظریات نوین مدیریت شهری.
۲. تقویت حس «نظارت راهبردی همگانی» شهروندان و ارائه‌ی «محک‌های راهبردی» به آن‌ها (مانند آگاه کردن شهروندان از چشم‌انداز شهری)
۳. تزریق آگاهی و هوشیاری به ویژگی‌های مثبت شهروندان (اشتقاق شهروندان به مشارکت، تعهد بالای آن‌ها نسبت به پیشرفت شهر، توجه زیاد آن‌ها به محیط زیست شهری، استقبال آن‌ها از تغییرات مثبت در شهر) به منظور استفاده حداکثری از ظرفیت‌های آن‌ها.
۴. ایجاد فضای رقابتی اقتصادی بین شهر مشهد و دیگر شهرهای داخلی و خارجی.
۵. برون‌سپاری وظایف شهرداری.
۶. تزریق تفکر استراتژیک در مغز افزارهای (تصمیم‌گیرندگان) مدیریت شهری.
۷. آشنایی و نهادینه‌سازی مفاهیم جامعه مدنی در بین شهروندان.
۸. برگزاری مناظرات رسانه‌ای بین شورا، شهرداری و شهروندان.
۹. بهبود بخشی به کیفیت اطلاعات و دسترسی آسان به اطلاعات دیگر سازمان‌های شهری.
۱۰. ایجاد هماهنگی کارکردی بین سازمان‌های شهری با بهره‌گیری از فن‌آوری‌های پیشرفته‌ی هماهنگ ساز بین سازمانی مانند GIS، IT، GDB و... در مدیریت شهری به منظور کاهش اثرات ناشایست چندگانگی ساختاری مدیریت شهری.
۱۱. فعال کردن هر چه بیشتر بانک اطلاعات شهری به منظور بهبود بخشی به نا همپوشانی و چند پارگی اطلاعات سازمان‌های شهری.





۱۲. کاهش وابستگی درآمد شهرداری به منابع ناپایدار از طریق فعال سازی منابع بالقوه‌ی درآمدی.
۱۳. استفاده‌ی بهینه شورای شهر از اختیارات خود با بهره گیری از پیشنهادات یک شبکه دانشگاهی- شهروندی (اعضای این شبکه عبارت خواهند بود از: دانشگاه، شورای شهر، مرکز پژوهش‌های شورای شهر، گروه‌های شهروندی).
۱۴. حل مشکلات و بحران‌های روزمره‌ی شهری مانند اشتغال، مسکن، ترافیک و ... از طریق تدوین برنامه‌ی شامل شناسایی و اولویت بندی مشکلات شهری.
۱۵. افزایش هم‌افزایی مدیریت شهری با هدف کاهش هزینه‌ها، بهینه‌سازی و استفاده‌ی حداکثری از منابع موجود.
۱۶. حفظ ثبات سیستم شهری به جای تکامل آن (ایجاد یک ثبات نسبی در سیستم شهری از نظر اقتصادی، اجتماعی و ... و نیز ایجاد ثبات نسبی مالی، تصمیماتی، مدیریتی و ثبات قوانین).
- این راهبردهای ارائه شده، ناشی از آن چیزی است که باید انجام شود. برنامه‌های راهبردی که توسط سایت رسمی نهادهای مربوط ابلاغ می‌شوند جامع و منعکس کننده‌ی کلیه‌ی وظایف اعم از هست‌ها و بایدها می‌باشد. با این حال این راهبردها می‌تواند مبنای مقایسه قرار گیرد.
- ارزیابی می‌تواند در سطوح مختلف بطور مستقل یا در سطح کلان برنامه ریزی راهبردی صورت گیرد. در شکل زیر برنامه ریزی راهبردی دو شهر و امکان ارزیابی آنان به تصویر در آمده است.



شکل ۱ ارزیابی و مقایسه اجزای برنامه ریزی راهبردی شهرهای تهران و مشهد

روش تحقیق

در این روش برای مقایسه قلمرو دو برنامه ریزی راهبردی باید مشابهت داشته باشد. بطور نمونه دو برنامه ریزی راهبردی در یک دوره زمانی می‌تواند مقایسه گردند زیرا هر زمان شرایط و برنامه ریزی مرتبط با خود را نیاز دارد و این تحقیق برنامه جاری شهرهای مورد مطالعه را ملاک قرار داده است. قلمرو مکانی نیز بدین معنی است که شهرهای





مورد مطالعه از یک سنخ باشند چرا که مسائل شهرهای بزرگ با کوچک متفاوت است لذا در این تحقیق شهرهای بزرگ تهران و مشهد انتخاب شده‌اند. در قلمرو موضوعی نیز چنانکه در شکل شماره ۱ مصور است، سطوح مختلف با هم ارزیابی می‌گردند و در اینجا بطور نمونه راهبردها با یکدیگر و کل برنامه ریزی راهبردی دو شهر نیز با هم مقایسه می‌شوند.

روش این تحقیق تحلیلی توصیفی است و تجزیه و تحلیل‌ها این‌گونه صورت می‌گیرد که ابتدا مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری هر کدام جداگانه مدنظر قرار می‌گیرد و بندهای مختلف برنامه ریزی راهبردی اعم از مأموریت، اهداف بلند مدت و راهبردها به لحاظ این مؤلفه‌ها تحلیل می‌گردند. اگر بند مورد نظر منعکس کننده‌ی این مؤلفه بود در جنولی مانند جدول ۱ در قسمت مربوط به هر بند ثبت می‌شود و مورد شمارش قرار می‌گیرد. اگر تعداد تکرار انعکاس مؤلفه‌ی N_{ij} حکمرانی خوب شهری را در راهبردهای شهر X_j را بنمیسیم، متوسط حضور هر مؤلفه در هر راهبرد (X_j) ، این‌گونه حساب می‌شود:

$$\bar{x} = \sum_{i=1}^n x_i / n \cdot N_{ij}$$

در معادله‌ی فوق n تعداد مؤلفه‌های شمرده شده در حکمروایی خوب شهری و N_{ij} نیز معرف تعداد راهبردهای موجود در برنامه‌ریزی راهبردی شهر X است. به همین شیوه و با استفاده از همین رابطه می‌توان متوسط حضور هر مؤلفه را در هر هدف (X_j) محاسبه نمود. برای مواقعی که میزان انعکاس مؤلفه‌ها صریح و غیر صریح است، می‌توان برای محاسبه‌ی متوسط حضور مؤلفه در هر راهبرد از اهداف بلند مدت نیز استفاده نمود. بدین صورت که متوسط حضور مؤلفه‌ها در هر راهبرد، حاصل میانگین موزون حضور راهبردهای برنامه و اهداف است. پیشنهاد می‌شود وزن راهبردها یک در نظر گرفته شود، زیرا واحد نهایی متوسط حضور، راهبرد است و اهداف که کلان‌تر و جامع‌تر از راهبردها هستند به اهمیت و جامعیت آن‌ها، وزن (α) اختصاص داده شود. میزان اهمیت و کلی بودن اهداف کلان را در مقام مقایسه، از تقسیم تعداد راهبرد به تعداد اهداف $(\alpha = N_{ij} / N_{ij})$ می‌توان سنجد تا بیان شود به طور متوسط به ازای هر هدف چند راهبرد تدوین و پیشنهاد شده است. به عبارت دیگر هرچه تعداد راهبردهایی که از هر هدف به دست می‌آید بیشتر باشد، اهداف کلی‌تر و با اهمیت‌تر هستند؛ لذا برای محاسبه‌ی میانگین موزون حضور مؤلفه‌ها در برنامه‌ی راهبردی به ازای هر راهبرد از رابطه‌ی زیر استفاده می‌نماییم:

$$\bar{x} = \frac{\alpha \cdot \bar{x} + \bar{x}}{1 + \alpha}$$

استفاده از این رابطه برای هدف‌های سطوح بالاتر از جمله مأموریت نیز می‌تواند مورد استفاده و تعمیم قرار گیرد. در ادامه برای سهولت استفاده از این روش در مورد شهر تهران از روش میانگین موزون و برای شهر مشهد صرفاً بررسی در راهبردها در نظر گرفته شده است.





تحلیل داده‌ها و ارائه یافته‌ها

ارزیابی هر برنامه ریزی راهبردی با ملاک‌های مرتبط صورت می‌گیرد که می‌تواند ملاک‌های جامع ارزشی نیز محور ارزیابی باشد. با توجه به اینکه راه برون رفت شهرهای بزرگ از معضلات خود حکمروایی خوب شهری معرفی شده است برای ارزیابی برنامه ریزی راهبردی شهر از این ملاک استفاده می‌گردد؛ لذا جایگاه مؤلفه های حکمروایی خوب شهری در برنامه ریزی راهبردی روش ارزیابی این مطالعه است.

بررسی جایگاه مؤلفه‌های حکمروایی در برنامه‌های راهبردی

برای بررسی جایگاه مؤلفه‌های مذکور در برنامه‌های راهبردی بندهایی که با توجه به تعاریف علمی و عملیاتی مؤلفه‌ها، منعکس کننده مفهومی، الزامات یا نتایج مؤلفه هستند بر شمرده شده و به روش زیر تحلیل و مقایسه می‌شود.

مؤلفه‌ها در اهداف و انصاف در راهبردها

با توجه به تعاریف عملیاتی و تفسیر معنایی مؤلفه‌ها، انعکاس محتوای مؤلفه و تعداد آن در جدول زیر برای شهر تهران با نماد X و شهر مشهد با نماد Y بر شمرده شده است.

جدول ۱: انعکاس مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری در برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران و مشهد

مؤلفه	انعکاس در اهداف	انعکاس در راهبردها	انعکاس در راهبردها
۱ مشارکت	۱	۴	۱
۲ حاکمیت قانون	۷، ۲	۱۶، ۱۲، ۲، ۱	۴
۳ شفافیت	۶	۶	۱
۴ مسئولیت پذیری	۹، ۸، ۶، ۷، ۵، ۴، ۳، ۱	۴، ۳، ۲، ۱، ۱۰، ۱۳، ۱۰، ۹، ۴، ۱۷	۱۲
۵ اجماع سازی	۹، ۸، ۱	۱۶، ۱۴، ۱۳، ۴	۴
۶ عدالت و انصاف	۳، ۱	۴، ۱۶	۲
۷ کارایی و اثربخشی	۹، ۵، ۴، ۳، ۱	۱۳، ۱۲، ۷، ۶، ۵، ۴، ۳	۷
۸ پاسخگویی	-	-	۰
مجموع تکرارها	۲۲	۳۱	۳۷





با توجه به روابط فوق میزان تکرار هر مؤلفه‌ی حکمروایی خوب شهری در هر راهبرد برای شهر مشهد ۰,۲۹ می‌باشد که از تقسیم مجموع تکرارها بر تعداد راهبردها و تعداد مؤلفه‌ها حاصل می‌شود. برای شهر تهران با توجه به شمارش مؤلفه‌ها در اهداف و راهبردها، وزن میزان تکرار هر مؤلفه‌ی حکمروایی در هر هدف (۱۳) و هر راهبرد (۱۴) محاسبه می‌شود و با احتساب اوزان، عدد حاصل با عدد حاصل در مورد شهر مشهد هم واحد می‌گردد. محاسبات نتیجه می‌دهد: $z_{ij} = 0.31$ هر هدف بلند مدت برنامه، ۳۱ درصد منعکس کننده‌ی یکی از مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری است. میزان انعکاس در راهبردها نیز عبارت است از $z_{ij} = 1.89$ و $z_{ij} = 0.23$ ، لذا میزان انعکاس مؤلفه‌ها در واحد راهبرد برای شهر تهران عبارت است از:

$$x_i = \frac{z_{i1} + z_{i2}}{2} = 0.28$$

این بدان معناست که در مجموع در برنامه راهبردی تهران، هر راهبرد ۲۸ درصد یک مؤلفه را در خود منعکس نموده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با ارزیابی میزان انعکاس حکمروایی خوب شهری در برنامه‌های راهبردی شهرهای تهران و مشهد، محاسبات نشان داده است که هر راهبرد شهر مشهد ۲۹ درصد لحاظ کننده‌ی حکمروایی خوب شهری است و شهر تهران ۲۳ درصد این مؤلفه‌ها را در خود دارد. شهر مشهد در راهبردها در مقایسه با تهران مؤلفه‌های حکمروایی خوب شهری را بیشتر مدنظر قرار داده است. کل برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران ۲۸ درصد را نشان می‌دهد و این عدد نزدیک به عدد مشهد است. تحلیل‌ها گویای این مطلب است که تهران در تدوین اهداف بلند مدت ۳۱ درصد مؤلفه‌های حکمروایی خوب را لحاظ نموده ولی در مرحله‌ی پیادسازی و تفصیل اهدافی که این مؤلفه‌ها را تأمین می‌کند، به نسبت سایر اهداف کمتر راهبرد عملیاتی برای آن‌ها معرفی شده است. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی شهری در مأموریت و اهداف بلند مدت بیشتر به محور حکمروایی خوب شهری متمایل است تا برنامه‌های اجرایی آن، یا در تفصیل اهداف شهر تهران گرایش به حکمروایی خوب شهری کمتر به راهبردهای اجرایی و مصداق عملیاتی خود رسیده است.

روش پیشنهادی در این مقاله امکان ارزیابی نحوه‌ی تدوین استراتژی را با یک محور خارجی فراهم می‌نماید، این روش همچنین امکان مقایسه‌ی برنامه‌های راهبردی را نیز فراهم می‌نماید، که این امکان نیز می‌تواند ملاکی برای تدوین کیفیت برنامه‌ریزی راهبردی نسبت به مؤلفه‌های ملاک یا نظام ایده‌آل مورد نظر باشد، لذا پیشنهاد می‌شود برنامه‌ریزی‌های راهبردی تدوین شده، با یک ملاک یا نظام ایده‌آل مورد ارزیابی قرار گیرند. این ارزیابی بهتر است توسط خبرگان خارج از تیم تدوین راهبرد باشد.





منابع و مآخذ:

۱. آخوندی عباس، احمد. (۱۳۸۶)، «حاکمیت شهری منطقه تهران: چالش‌ها و روندها»، هنرهای زیبا، شماره ۲۹.
۲. آخوندی عباس، احمد. برک پور، ناصر. اسدی ایرج. بصیرت میثم. طاهر خانی، حبیب الله. (۱۳۸۷)، «آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، پژوهش‌های جغرافیایی شماره ۶۳ ص ۱۳۵-۱۵۶.
۳. احمدی، حسین، با همکاری مهندسین مشاور تصت (۱۳۸۵)، «ضرورت مدیریت استراتژیک و شاخص‌های شهری»، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد ۶۱۳-۶۰۱.
۴. اسدی، روح الله. (۱۳۸۸). تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در شهر مشهد با مدل SWOT. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد مشهد.
۵. اظهاری کمال. (۱۳۸۶)، «حکمروایی شهری و مبانی نظری و ضرورت شکل گیری آن در ایران»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.
۶. اکبری، غضنفر، (زمستان ۱۳۸۵)، «سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۳، ۱۳۵-۱۵۳.
۷. امامیان، س. محمدصادق و مشتری، محمد. (۱۳۸۷). فرایند تدوین برنامه‌ی استراتژیک شهرداری تهران، فصلنامه ی پژوهش مدیریت شهری، تهران.
۸. برک پور، ناصر، (۱۳۸۶)، «حکمروایی خوب شهری و نظام اداره شهرها در ایران»، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، ۵۱۷-۴۹۱.
۹. بصیرت، میثم. (۱۳۸۵). تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان‌شهری؛ آموزه‌هایی برای ایران، دو فصلنامه مدیریت و برنامه ریزی شهری، ۱۸ (۳۴-۴۶).
۱۰. پرهیزگار، اکبر- کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۴)، «رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۱۶، ۲۹-۴۸.
۱۱. تقوایی، علی اکبر و تاجدار، رسول. (۱۳۸۸). درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکرد تحلیلی، فصلنامه ی مدیریت شهری، ۳۳ (۴۵-۵۸).
۱۲. رفیعیان، مجتبی و حسین پور، سیدعلی. (۱۳۹۰). حکمروانی خوب شهری از منظر نظریات شهرسازی، انتشارات طحان/هله، تهران.
۱۳. رهنما، محمدرحیم؛ خاکپور، براتعلی و صادقی، مجتبی. (۱۳۹۰). تحلیل مدیریت استراتژیک در کلانشهر مشهد با مدل SWOT.
۱۴. رهنما، محمدرحیم؛ مافی، عزت الله و اسدی، روح اله. (۱۳۸۹). تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد با الگوی SWOT، مجله جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه لی، ۱۵.
۱۵. شریفیان ثانی، مریم. (۱۳۸۰) مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، برنامه ریزی شهری، ۸ (۳۳).





۱۶. شهرداری تهران، (۱۳۹۰). سایت رسمی شهرداری تهران، واحد برنامه ریزی. www.tehran.ir
۱۷. شهرداری مشهد، (۱۳۹۰). سایت رسمی شهرداری مشهد، واحد مدیریت آمار و تحلیل اطلاعات، <http://amar.mashhad.ir>
۱۸. صرفی، مظفر. (۱۳۸۰). *ابر مسئله‌ی شهری ایران و نقش برنامه‌ریزان شهری*، فصلنامه‌ی معماری و شهرسازی، شماره ۶۲ - ۶۳ مه‌ماه ۱۳۸۰.
۱۹. غفاریان، وفا - کیانی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «چگونه استراتژی را در عمل پیاده کنیم»، ماهنامه علمی - آموزشی تدبیر، سال شانزدهم شماره ۱۵۶، ۱۶-۳۴.
۲۰. فرد آر، دیوید (۱۳۷۹)، مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارسائیان و محمد اعرابی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، چاپ اول.
۲۱. کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۶)، «درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.
۲۲. کیاکجوری، دلود. ملک محمدی، علی اصغر. (۱۳۸۵). ارائه و توسعه مدلی به منظور ایجاد هم‌لنگی بین دو یا چند سازمان متولی مسائل مربوط به مدیریت شهری، *اولین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری*، مشهد.
۲۳. کیاکجوری، کریم - رودگر نژاد، فروغ (۱۳۸۷)، «مقایسه تئوریک کاربرد مدل‌های برنامه ریزی استراتژیک بخش خصوصی در سازمان‌های غیر انتفاعی»، *سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت استراتژیک* تهران، ۱-۱۲.
۲۴. Barlow, I, M., ۱۹۹۱, METROPOLITAN Government, Routledge, London.
۲۵. Bindebir, Serap (۲۰۰۴) , Intergovernmental finance and local Government System in Turkey: Experiences and lessons to be Learned from Poland.", prepared for Ecomod ۲۰۰۴ international conference on policy Modeling.
۲۶. Borja, J, and castells, M. (۱۹۹۷) Local and Global Management of Cities in the information Age, Earthscan Publications Limited.
۲۷. Consultation of new frontiers in urban good governance, st.georges house, Windsor ۲۸-۳۰, june ۲۰۰۰.
۲۸. Farrah, Judy, Felix, Rob, Greenstein, Jo-Ann, Esq, Ellen Hirsch de Haan, Levin, Mike, Matsumoto, Eric, Rosen, Judy Burd, Sappington, Carole, Schwarting Robert H, Warren, Debra, (۲۰۰۱) , "best practices, report ۳, strategic planning", Foundation for Community Association Research, ۱-۲۶.
۲۹. Fresh Thinking Capital Pty Ltd, (۲۰۰۸) , " Defining The Strategic Planning Process: A Toolkit For Effective Implementation, .<http://www.scribd.com/doc/۴۸۴۶۳۸/Fresh-Thinking-strategic-Planning-۲۰۰۸>.
۳۰. Gani, azmat& Duncan, ron (۲۰۰۷) "measuring good governance using time series" ,journal of the Asia pacific Economy' vol' pp ۳۶۷- ۳۸۵.)
۳۱. Poister, T. H., & Strab, G. (۲۰۰۵). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status afer two decades. *Public administration review*, ۶۵(۱) , ۴۵-۵۶.
۳۲. Rumi, A. (۲۰۱۰). Capacity Building of Municipal Functionaries for Good Governance in Uttarakhand, India. *Habitat International*, ۳۴(۴), ۳۸۶-۳۹۱.
۳۳. Scott, Craig M. and Fata, Daniel P., (۲۰۱۱). Secrecy and Good Governance.
۳۴. Stewart, K. (۲۰۰۶). Designing Good Urban Governance Indicators: The Importance of Citizen Participation and Its Evaluation in Greater Vancouver. *Cities*, ۲۲(۳), ۱۹۶-۲۰۴.





۳۵. UNDP (۱۹۹۷). *United Nations Development Program*. retrieved from <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr۱۹۹۷/>.



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.