

تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد با الگوی SWOT

محمد رحیم رهنما (دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد؛ نویسنده مسؤل)

rahnama@ferdowsi.um.ac.ir

عزت اله مافی (دانشیار جغرافیای شهری دانشگاه فردوسی مشهد)

mafi@ferdowsi.um.ac.ir

روح اله اسدی (دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد)

چکیده

تحقیقات انجام شده درباره شهر مشهد نشان از مشکلات گوناگون شهرداری در مواردی همچون شفافیت و اطلاع رسانی، عدالت؛ پاسخ‌گویی و عدم رضایت‌مندی شهروندان است، که از عمده‌ترین شاخص‌های حکمروایی خوب به حساب می‌آیند. لزوم انجام تحقیقی نسبتاً جامع با تکیه بر اصول و شاخص‌های حکمروایی خوب شهری برای نشان دادن وضعیت کلی آن در کلان‌شهر مشهد و برنامه ریزی در راه ارتقای آن ضرورتی غیرقابل انکار به شمار می‌آید. لذا با در نظر گرفتن رویکردهای نوینی همچون حکمروایی خوب شهری و توجه به این موضوع که حکومت شهری در مقابل حکمروایی شهری قرار می‌گیرد، این تحقیق با سنجش میزان اعمال شاخص‌های حکمروایی خوب (مشارکت، شفافیت، قانون‌مندی، پاسخ‌گویی و...) از زوایای مختلف دریچه‌ای را به روی این مهم باز می‌کند که اولاً اعمال این شاخص‌ها از ضروریات توسعه‌ی پایدار است و این‌که شهروندان می‌توانند در فرایند برنامه ریزی و اجرای برنامه نقش بسیار مهمی ایفا نمایند و راه رسیدن به اهداف را تسهیل کنند. برای دست‌یابی به این هدف با تکمیل پرسشنامه به حجم نمونه‌ای برابر با ۳۹۱ تن از شهروندان و تعداد ۳۲ تن از کارشناسان و متخصصان شهرداری و شورای شهر پرداخته شد. نتایج تحقیق در قالب تحلیل SWOT نشان داد که موقعیت حکمروایی در مشهد از میان چهار حالت تهاجمی، محافظه‌کارانه، تدافعی و رقابتی در بدترین وضعیت ممکن یعنی موقعیت تدافعی قرار دارد. همچنین مشهد از نظر عوامل درونی (قوت و ضعف) با ضعف روبرو است و در برابر عوامل خارجی (فرصت و تهدید) واکنش مناسبی نشان نداده است. در پایان نیز راهکارهای متناسب برای برون رفت مشهد از مشکلات موجود در

راستای حکمروایی خوب ارائه شده است. از مهمترین این راهکارها می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱. اجماع مدیران محلی بر اجرای مدیریت یکپارچه شهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی. ۲. قانون‌مداری سازمان‌ها و جلوگیری از دخالت گروه‌های غیررسمی در مدیریت شهری. کلیدواژه‌ها: حکمروایی خوب شهری (Urban Good Governance)، مدیریت شهری، مشهد، SWOT.

درآمد

در دوره‌ای زندگی می‌کنیم که عصر سرعت نام دارد و فناوری اطلاعات سبب تغییرات بسیاری در تمام زمینه‌ها شده است. امروزه تغییرات زیادی در عرصه‌های مختلف زندگی انسان‌ها رخ داده که فن‌آوری اطلاعات باعث گسترش سریع آن گردیده است. یکی از این تغییرات که در حوزه‌ی مسائل اجتماعی - سیاسی جای می‌گیرد، اشتیاق فزاینده‌ی "دموکراسی خواهی" است. این اشتیاق با افزایش آگاهی مردم و آشنایی آنان با حقوق خود، نیازهای جدیدی را، به ویژه در عرصه‌ی مدیریت شهری، ایجاد کرده است. مدیریتی که خاص شرایط پیچیده و متغیر کنونی است.

اگر رژیم‌های سیاسی را به دو دسته عمده دموکراتیک و اقتدار طلب تقسیم کنیم؛ از رژیم‌های دموکراتیک با ویژگی‌هایی چون ساخت چندجانبه قدرت و سازمان فضایی متکثر، منعطف، همگرا، پایدار و انسان محور، در عرصه‌ی مدیریت، حکمروایی خوب شهری^۱ منتج می‌شود. از سوی دیگر رژیم‌های اقتدار طلب با خصوصیات چنانچه ساخت یکجانبه‌ی قدرت و سازمان فضایی متفرق، غیرقابل انعطاف، واگرا و ناپایدار، حکومت شهری^۲ را نتیجه می‌دهند.

در میان رویکردهای گوناگون مطرح شده در عرصه‌ی مدیریت شهری، حکمروایی خوب شهری از مطرح‌ترین رویکردهاست. این الگو در زمان حاضر در مجامع بین‌المللی و محافل کارشناسی تنها راه خروج از بن‌بست فقر و توسعه نیافتگی شهرها تلقی می‌شود و مدیریت شهری چاره‌ای جز اجرای آن ندارد، زیرا اثربخش‌ترین، کم هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت است. (ترابی، ۱۳۸۳: ۵). در این راستا کلان‌شهرها دارای موقعیت ویژه و نیازمند

1. Urban Good Governance
2. Urban Government

توجه خاص هستند. شهر مشهد به عنوان بزرگترین کانون جمعیتی شرق و شمال شرق ایران است. این شهر به دلیل موقعیت ژئوپلیتیکی خود، باید سامان‌دهنده و هدایت‌گر فعالیت‌های فرهنگی برای منطقه‌ای با بیش از ۶.۵ میلیون کیلومتر مربع و با جمعیتی بیش از ۶۵ میلیون تن باشد. (پاپلی، ۱۳۷۶: ۶) بنابراین نوع رویکرد حاکم بر سیستم مدیریت شهری آن می‌تواند بر ارتقاء یا تنزل این موقعیت مؤثر افتد.

مسأله‌ی تحقیق

امروزه در بیشتر کشورها با بازتعریفی از نقش دولت‌ها در ارتباط با اداره امور داخلی‌شان روبرو می‌شویم. تغییری مفهومی و محتوایی، تغییر از نقش دانای کل داشتن دولت به داشتن نقشی دانایی‌محور، تغییر از دیدگاهی آمرانه و قهری به دیدی مسالمت‌آمیز و عادلانه. این تغییر تحت تأثیر آنچه "فن‌آوری اطلاعات" نامیده می‌شود و نیز فرایند "جهانی شدن" رخ داده است. فرایندی که در خود فشردگی زمان و مکان را همراه داشته است. این دگردیسی‌ها با تغییرات شگرفی در آگاهی شهروندان از حقوق‌شان و انتظاراتشان از دولت ملی یا حکومت محلی همراه بوده است، لذا مفاهیم جدیدی همچون حکمروایی خوب رخنمون می‌شوند.

کلان‌شهرها با هویتی پیچیده و پویا از شرایط محیط رقابتی موجود متأثراند و دولت‌ها نیز این واقعیت را پذیرفته‌اند که باید این شهرها را برای رقابت در روند جهانی شدن، به طور گسترده تجهیز نمایند. از طرف دیگر کنشگران شهری که شامل عناصر حکومتی، خصوصی و عمومی هستند، هر کدام به دنبال بیشینه ساختن میزان قدرت و نفوذ خود در جامعه‌اند. بر حسب میزان قدرت و نفوذ این عناصر می‌توان دو رویکرد حکومت شهری و حکمروایی شهری را تشخیص داد. با توجه به مشکلات خاصی که گریبان‌گیر شهر مشهد به عنوان یک شهر ملی است، حل مشکلات آن نیازمند وجود یک ساختار مدیریتی قوی و منسجم، با هماهنگی و همکاری تمامی ذی‌نفعان است. مسأله اینجاست که: مدیریت و برنامه ریزی شهری در مشهد بر اساس الگوی حکومت است یا حکمروایی؛ و اساساً بحث حکمروایی خوب در مدیریت شهری در شهر مشهد و در فرایند برنامه ریزی تا اجرا توسط سه بخش دولتی، خصوصی و مردمی چه جایگاهی دارد و دیگر این‌که حکمروایی خوب شهری در

مشهد با چه نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدی روبرو است. و در نهایت این‌که جهت گذار از حکومت به حکمروایی با چه باید حرکت کنیم.

هدف تحقیق

۱. شناخت نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید حکمروایی خوب در شهر مشهد؛
۲. تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد بر اساس مدل SWOT؛
۳. شناخت وضعیت عوامل داخلی (قوت و ضعف) شهر مشهد از نظر حکمروایی خوب و نحوه واکنش آن نسبت به عوامل خارجی (فرصت و تهدید).

فرضیه‌ی تحقیق

با توجه به این‌که حکمروایی خوب دارای سه رکن بخش دولتی، بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی است؛ با تکمیل پرسشنامه از شهروندان، شورای شهر و کارشناسان شهرداری، به تجزیه و تحلیل نظریات آنان پرداخته شد و در این راستا فرضیه‌های زیر مورد توجه بود:

۱. به نظر می‌رسد که شهر مشهد از نظر حکمروایی خوب در جایگاه مناسبی قرار ندارد.
۲. به نظر می‌رسد که شهر مشهد در راستای حکمروایی خوب، از نظر عوامل درونی دچار ضعف است، و در برابر عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) واکنش مناسبی نشان نداده است.

روش تحقیق و تعیین حجم نمونه

روش تحقیق از نوع توصیفی - تحلیلی است. رویکرد حاکم بر فضای تحقیق، رویکرد سیستماتیک - بر اساس نگرش سیستمی - است که ضمن تعیین جایگاه حکمروایی خوب، نقاط قوت^۱، ضعف^۲، فرصت^۳ و تهدید^۴ آن را در قالب الگوی SWOT نشان داده است. در مرحله‌ی مطالعات اسنادی از منابع مربوط داخلی و خارجی استفاده شده است و در مرحله‌ی میدانی نیز با تدوین پرسشنامه از شهروندان به عنوان عرصه‌ی خصوصی اطلاعات مورد نظر

-
1. Strength
 2. Weakness
 3. Opportunity
 4. Threat

به دست آمده است. همچنین اعضای شورای اسلامی شهر مشهد به عنوان نمونه‌ای از عرصه‌ی عمومی و شهرداران مناطق شهری به عنوان اعضای یک نهاد رسمی از مدیران شهری و متخصصان بخش عمومی در نظر گرفته شده است.

برای به دست آوردن حجم نمونه، از کل جمعیت مشهد براساس آمار ۱۳۸۵ که برابر با ۲۴۲۷۳۱۶ می‌باشد (سازمان آمار شهرداری مشهد، ۱۳۸۸: ۲) با استفاده از فرمول کوچران^۱ (حافظ‌نیا، ۱۳۸۲: ۱۴۰) تعداد ۳۸۴ نمونه تعیین شد. در این فرمول سطح اطمینان برابر ۹۵ درصد، و خطای ۵ درصد در نظر گرفته شده است.

مجدداً با استفاده از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای^۲، با توجه به جمعیت هر کدام از مناطق و میانگین درآمد شش ساله و همچنین درجه‌ی توسعه‌یافتگی مناطق (شاهنوشی و دیگران، ۱۳۸۵: ۴۳۷-۴۳۸)، به سه طبقه (مناطق با درآمد بالا، متوسط و پایین) دسته‌بندی شدند و از هر طبقه یک منطقه انتخاب گردید. در مجموع سه منطقه حجم نمونه را تشکیل می‌دهد. (مناطق ۱ با حجم نمونه ۹۰، ۳ با ۱۶۰ و ۹ با ۱۳۴). در نهایت براساس حجم نمونه ۳۸۴، نمونه‌ها در مناطق مورد نظر توزیع گردید.

در حوزه‌ی عمومی و رسمی نیز تعداد ۳۲ تن از کارشناسان شهرداری و شورای شهر مشهد به عنوان نمونه انتخاب شدند و نظریات آنها در انجام این تحقیق مورد استفاده قرار گرفت.

مبانی نظری: مفاهیم، دیدگاهها

مدیریت شهری

شهر یکی از بارزترین نمودهای حیات انسانی است و از زمان شکل‌گیری اولیه‌ی آن تا به حال از فراز و نشیب‌های زیادی برخوردار بوده است. شیوه‌ی اداره آن نیز در طول تاریخ تطوّر فراوانی یافته است. در شهرهای اولیه، اداره‌ی شهرها عمدتاً تابع حکومت مرکزی و کسانی بود که توسط حکومت مرکزی برای اداره‌ی آن انتخاب می‌شدند، به تدریج با پیشرفت حیات شهری،

1. Chochran

2. Stratified Sampling

به ویژه پس از انقلاب صنعتی و انقلاب فرانسه، زمینه‌های فکری اداره شهرها توسط مردم شکل گرفت و امروزه در کشورهای پیشرفته اداره آن بیشتر محلی است تا مرکزی. (لطیفی، ۱۳۸۷: ۱۱۸)

مدیریت به معنای برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است. چنانچه شهر به عنوان یک سازمان قلمداد شود، لازم است که در رأس آن و به منظور اداره‌ی امور شهر از فنی استفاده شود که "مدیریت شهری" نام دارد. (شیعه، ۱۳۸۲: ۳۹) 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 شهری محسوب می‌شود. (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۷) از ارکان حکمرانی خوب در شهر، اعمال مدیریت شهری است که فعالیت‌های کلی آن در برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل طبقه‌بندی 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)

حکمروایی شهری و حکومت شهری

مفهوم شهر خوب، ریشه در آموزه‌های افلاطون و ارسطو دارد و تا کنون بر بنیادهای فلسفی گوناگون، بارها و در طیفی گسترده از آرمان‌شهرها ترسیم شده است. آنچه در این مفاهیم مشترک به نظر می‌رسد، توافق بر هدف نهایی آن است که همانا تأمین زندگی خوب و سعادت شهروندان باشد. اگر چه گفتمان "خوب" و "سعادت" و "خیر" و مانند این مقولات همچنان ادامه دارد؛ اما پذیرفته شده است که "شهر خوب" بیش از ساختمان‌ها و محیط کالبدی زیبا، ناشی از شهروندان خوب- در پیوند و روابط خوب و در واقع حکمرانی خوب برپا می‌شود. (صرافی، ۱۳۸۰: ۴۷). دو مفهوم حکومت شهری و حکمروایی شهری، در متون جدید

مطالعات شهری، کاربرد وسیعی یافته‌اند. از نظر برایان مک لالین "حکومت" مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما "حکمروایی" نوعی فرآیند است. این فرآیند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که شامل "حکومت" و "اجتماع" است. (کاظمیان، ۱۳۸۶: ۶) کنشگران شهری که شامل عناصر حکومتی، خصوصی و عمومی هستند، «هر کدام در صورت امکان به دنبال بیشینه ساختن میزان قدرت و نفوذ خود در جامعه‌اند. بر حسب میزان قدرت و نفوذ این عناصر می‌توان دو رویکرد حکومت شهری و حکمروایی شهری را تشخیص داد. الگوی حکمروایی شهری یک شکل جدید از حاکمیت شهری است که پاسخ‌گوی ضرورت تعادل چند وجهی میان عناصر و نیروهای متکثر در جهت پایداری توسعه و شهروندمداری است (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳). از این رو، تفاوت مهم دو مفهوم «Government» و «Governance» در این واقعیت نهفته است که در اولی بحث از دولت به تنهایی است، حال آن‌که در دومی، مراد روابط متنوع بین نهادهای جامعه‌ی مدنی و دولت در درگیری، هدایت، کنترل و اداره امور است. (سعیدی، ۱۳۸۷: ۳۳۹). عنوان حاکمیت خوب از اواخر قرن نوزدهم به عنوان پاسخی به فساد مدنی در حمایت از کارفرمایان و دستگاههای سیاسی به وجود آمد. جنبش‌های ملی با هوشمندی از افزایش ظرفیت حکمروایی و اخلاق مدنی، به عنوان پادزهری برای هرج و مرج زندگی شهری، پشتیبانی کردند. این اتفاق نظر، دستور کار اولین کنفرانس سالیانه‌ی حکومت شهری خوب بود که در سال ۱۸۹۴ در فیلادلفیا برگزار شد. در نتیجه‌ی این کنفرانس مجمع ملی شهرداری‌ها تشکیل شد، سازمانی که بعداً به مجمع ملی مدنی تبدیل گشت. (Cave, 2005: 308). کاربرد مفهوم حکمروایی خوب شهری از اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ در آفریقا آغاز شد (کاظمیان، ۱۳۸۶: ۶). مک لالین جزو اولین افرادی بود که مفهوم «Governance» را مطرح کرد. (اطهاری و دیگران، ۱۳۸۶: ۱۱) از هنگام مطرح شدن اصطلاح "حکمروایی خوب" تعاریف و برداشت‌های زیادی از آن مطرح شده که در زیر به چند نمونه از این برداشت‌ها می‌پردازیم:

«حکمروایی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به ارتباط میان شهروندان و حکومت‌کنندگان

گفته می‌شود. در واقع این اصطلاح "رابطه" و نه "دستگاه" را توصیف می‌کند. (لاله‌پور، ۱۳۸۶: ۶۲)

بر اساس تعریف برنامه‌ی عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت

امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده

مردم در فرآیند حکومت داری. (میدری، ۱۳۸۳: ۹۴) کوفی عنان دبیر کل سابق سازمان ملل حکمروایی را چنین تعریف می‌کند:

«حکمروایی خوب تضمین احترام به حقوق انسانی و حاکمیت قانون؛ تقویت

دموکراسی، ارتقای شفافیت و ظرفیت اداره عمومی است.» (Weiss, 2000: 65)

منشأ قدرت و مشروعیت در حکمروایی شهری، تمام شهروندان و حضور آنها در همه صحنه‌ها و ارکان جامعه‌ی مدنی است.» (غفاری نسب، ۱۳۸۷: ۴۵۹). حکمروایی به کار گرفتن اقتدار عمومی است. این به معنای وارد کردن و اجرای سیاست عمومی، همچنین عمل بر مبنای تصمیمات عمومی است. تدریجاً در طول زمان در برخی از فرهنگ‌ها و کشورها، این نیرو برای هدایت جامعه از حکمران انفرادی به حکومت‌های قدرتمند و اکنون به یک زمینه گستراننده ذی‌نفعان و تشکیل دهندگان گسترش پیدا کرد. (Cave, 2005: 312)

حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما حکمروایی، نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که حکومت و اجتماع را در بر می‌گیرد. (برک پور، ۱۳۸۶: ۴۹۵) از سوی دیگر مفهوم حکمروایی با مفاهیمی چون آزادی و دموکراسی در هم تنیده است. «شهرها برای مدیریت و اداره خود، راهی به جز زمینه‌سازی برای توسعه‌ی دموکراسی نیافته‌اند و در این راه به شکل تازه‌ای از حاکمیت دست یافته‌اند، که برخی آن را در حد اختراع و ابداع جدید بشری در ایجاد نظام اجتماعی نوین دانسته‌اند. این شکل جدید به نام جنبش حاکمیت شایسته^۱ یا حکمروایی^۲ نامیده می‌شود که منشأ شهری دارد.» (جهانشاهی، ۱۳۸۶: ۳) در واقع حکمروایی بدون شهروندی معنا ندارد و مفهوم شهروندی بدون آزادی بیان ممکن نیست. (بشریه، ۱۳۸۰: ۱۰۷) با توجه به تعاریف بیان شده و از ترکیب تعاریف گوناگون می‌توان حکمروایی را چنین تعریف نمود:

"حکمروایی شهری" فرایندی است چند جانبه میان کنشگران رسمی اداره شهر از یک طرف و نیز فعالان عرصه‌ی مدنی به عنوان کنشگران غیر رسمی که تعاملات چند وجهی آنها می‌تواند به سازگاری

1. Good Government Movement
2. Governanc

منافع گوناگون در بین کنشگران منجر شود. آنچه در این مفهوم باز نمود دارد، همانا وارد شدن جامعه‌ی مدنی و نیز بخش خصوصی به فرایند برنامه ریزی و اداره‌ی امور (شهری) است.

ویژگی‌ها و معیارهای حکمروایی خوب

کتاب سفید اتحادیه اروپا پنج اصل را مشخص نموده که حکمروایی خوب را مشخص می‌کند: گشادگی و بی‌پردگی^۱، مشارکت، پاسخ‌گویی، کارایی و هم‌بستگی^۲ - که باید برای تمام سطوح حکومت از محلی تا جهانی تهیه شود (Evans & Others, 2005:12)

اشترن معیارهای سنجش حکمروایی خوب را به این شرح بر می‌شمارد: پاسخ‌گویی یا محاسبه پذیری، شفافیت، قانون‌مندی انتخاب عمومی رهبران سیاسی و سرانجام وجود ساختارهای نهادی و قانونی برای پشتیبانی و محافظت شهروندان در مقابل اقدامات استبدادی. (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۳۵)

از طرف دیگر ابعاد کلیدی برای حکمروایی توسط بانک جهانی این‌گونه معرفی شده اند:
 ۱. مدیریت بخش عمومی؛ ۲. پاسخ‌گویی؛ ۳. چارچوب قانونی برای توسعه؛ ۴. شفافیت و اطلاعات (عبداللطیف، ۲۰۰۳: ۱۷).

مشاهده می‌شود که محققان و مراکز علمی مختلف هر کدام ویژگی‌های خاصی را برای حکمروایی خوب در نظر گرفته‌اند، اما در مورد شاخص‌ها، آنچه اکنون عمومیت بیشتری داشته و روی آن اجماع بیشتری وجود دارد؛ شاخص‌هایی است که سازمان ملل آنها را معرفی نموده که به تفصیل در زیر بیان شده است:

۱. قانون‌مندی^۳: برقراری شرایط و زمینه‌های لازم برای تعامل بین عناصر مدیریت شهری که شامل شهروندان، نهادهای اداره‌کننده شهر، شورای اسلامی و بخش خصوصی است و نیازمند قرار گرفتن بر مدار قانون‌مندی است. (صرافی و عبدالمهی، ۱۳۸۷: ۱۱۵)

-
1. Openness
 2. Coherence
 3. Rule Of Law

منظور از قانون‌مندی در تصمیم‌گیری شهری، وجود قوانین کارآمد، رعایت عادلانه‌ی چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن دست افراد غیر مسئول از تصمیم‌گیری‌هاست. (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۲)

۲. مسؤلیت و پاسخ‌گویی^۱: واژه‌ی پاسخ‌گویی^۲ تقریباً با مسؤلیت‌پذیری^۳ معادل است و به معنای حساب پس‌دهی است (Gelfand, 2004: 17)

هر گونه برنامه‌ی اصلاحی برای به‌سازی کیفیت حکومت نیازمند بذل توجه به دو ارزش اساسی، یعنی به حساب آوردن (شمول) مردم و پاسخ‌گویی حکومت به آنهاست. (<http://web.worldbank.org>)

در واقع این معیار بر مسئول بودن و به عبارت گویاتر، حساب پس دادن مسئولان و تصمیم‌گیران در قبال شهروندان استوار است. (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۲)

۳. شفافیت^۴: به نظر پینزیو (۱۹۹۵)، یک مبنای اصلی برای اعتمادسازی بین دولت و ملت، «شفافیت» است. (پاداش و دیگران، ۱۳۸۶: ۷۴). شفافیت، نقطه مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است... این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، روشن بودن اقدامات و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است. (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۲)

۴. مشارکت^۵: مشارکت یکی از ستون‌های اساسی دموکراسی است و نوستالژی دموکراسی آتنی از آن روی همچنان در اذهان باقی مانده است، که یادآور مشارکت آزاد و برابر مردم در میدان عمومی آتن، مشهور به آگورا بوده است. (انصاری، ۱۳۸۴: ۷۲) در واقع منظور از مشارکت، قدرت تأثیر گذاردن بر تصمیم‌گیری‌ها و سهم شدن شهروندان در قدرت است. مشارکت فقط به حمایت مردم از تصمیم‌گیران و تأیید سیاست‌های آنان محدود نمی‌شود، بلکه فرایندی است که در آن شهروندان و مسئولان در تصمیم‌گیری‌های شهری سهم می‌شوند. (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۱)

-
1. Accountability
 2. Accountability
 3. Responsibility
 4. Transparency
 5. Participation

۵. اثربخشی و کارایی^۱: سازمان ملل «کارایی و اثربخشی» را چنین تعریف کرده است: فرایندها و نهادها، نتایجی به بار آورند که نیازها را تأمین کرده و در عین حال بهترین استفاده از منابع بشود. (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۵۰۲)
۶. پذیرابودن و پاسخ‌گو بودن^۲: این معیار، دو نکته‌ی مکمل هم را در بر می‌گیرد. مسئولان شهری باید هم نیازها و خواسته‌های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم، نسبت به آن واکنش و پاسخ مناسب را از خود نشان دهند. بنابراین هم‌سویی خواسته‌های شهروندان و اقدام مسئولان، ضروری است. (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۲)
۷. جهت‌گیری توافقی^۳: شهر، عرصه‌ی گروه‌ها و منافع مختلف و گاه در حال ستیز با یکدیگر است. منظور از جهت‌گیری توافقی، تعدیل و ایجاد توافق میان منافع مختلف است. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیر دولتی (نماینده گروه‌های مختلف) است. (همان: ۵۰۲)
۸. عدالت^۴: منظور از عدالت، فرصت‌های مناسب برای همه‌ی شهروندان در زمینه‌ی ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه‌ی منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است. (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۲)
۹. بینش راهبردی^۵: فرارفتن از مسائل روزمره‌ی شهر و پرهیز از غرق شدن در آن‌ها، مستلزم وجود بینشی گسترده و درازمدت نسبت به آینده یا داشتن بینش راهبردی در زمینه‌ی توسعه‌ی شهری است. (همان: ۵۰۲)
- حکمروایی می‌تواند به عنوان نتیجه‌ی کارآمدی نهادهای یک اجتماع به نظر آید. اگر نهادها مناسب و مؤثر باشند، نتیجه‌ی حکمروایی باید خوب باشد. (Gant & Duncan, 2007: 369)

1. Effectiveness & Efficiency
2. Responsiveness
3. Orientation Consensus
4. Equity
5. Strategic Vision

ارکان حکمروایی خوب

اداره مردمی شهر یا مدیریت جامع مردم‌وار بر چهار کنشگر عمده و ارتباط متقابل آنها استوار است که عبارت‌اند از: سطح حکومتی - بخش اقتصادی خصوصی - بنگاه‌های اقتصادی - سازمان‌های مردم‌بنیاد و - افراد و خانواده‌ها. هر یک از این سطوح چهارگانه خود به مؤسسات و کنش‌گرانی تقسیم می‌شوند که همه با هم و در ارتباط با هم معرفی شده‌اند. بدون همکاری هماهنگ چهار کنشگر اصلی عرصه‌های شهری، اداره مردمی شهر غیرممکن می‌شود و امکان سلطه‌ی یکی از چهار کنشگر بر سایرین فراهم می‌آید. (پیران، ۱۳۸۷: ۳۳۹-۳۴۰)

حکمروایی خوب از یک سری ارکان شکل می‌یابد که در جهت شناخت ریشه‌ای این اصطلاح لازم است به آن پرداخته شود، تا با رویکردی جامع نسبت به داوری در ارتباط با میزان اعمال حکمروایی اظهار نظر نمود. «سه نوع رژیم اصلی در حکمرانی مشارکت دارند. آنها عبارت‌اند از: دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی. همه‌ی این سه نوع رژیم، نقش اساسی در توسعه‌ی پایدار انسانی ایفا می‌کنند. از آن‌جا که هر یک از این سه نوع رژیم ضعف‌ها و قوت‌هایی دارند، هدف اصلی حکمرانی خوب افزایش بالاترین کنش متقابل میان آنها در جهت کمینه کردن نقاط ضعف و بیشینه کردن نقاط قوت است. هر چه گفتگو و ارتباط این سه بخش بیشتر باشد، مسیر حرکت جامعه در جهت رسیدن به توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی هموارتر خواهد شد. (اکبری، ۱۳۸۵: ۱۴۹)

الگوی تحلیلی SWOT

اساساً SWOT یکی از ابزارهای راهبردی تطابق نقاط قوت و ضعف درون‌سازمانی با فرصت‌ها و تهدیدهای برون‌سازمانی است که از ابتدای کلمات قوت^۱، ضعف^۲، فرصت^۳ و تهدید^۴ گرفته شده است. آنالیز SWOT تحلیلی سیستماتیک برای شناسایی این عوامل و تدوین راهکاری که بهترین تطابق بین آنها را ایجاد می‌نماید، ارائه می‌دهد. از دیدگاه این الگو، یک

1. Strength
2. Weakness
3. Opportunity
4. Threat

سازوکار مناسب، قوت‌ها و فرصت‌ها را بیشینه و ضعف‌ها و تهدیدها را کمینه می‌کند (داوری و دیگران: ۱۳۸۰: ۱۰۳)

شکل زیر نیز به صورت شماتیک چارچوب روش SWOT را نشان می‌دهد.

شکل ۱. ماتریس SWOT و نحوه‌ی تعیین راهکارهای مختلف

نقاط ضعف W	نقاط قوت S	ماتریس SWOT
راهکارهای WO	راهکارهای SO	فرصتها O
راهکارهای WT	راهکارهای ST	تهدیدها T

تعیین راهکارهای کوتاه مدت و بلند مدت توسعه

منبع: افتخاری و مهدوی، ۱۳۸۵: ۹

این الگو می‌تواند مرحله‌ی اولیه از یک تحلیل با هدف نهایی ارائه و اتخاذ سیاست‌های لازم برای تناسب میان عوامل داخلی و خارجی باشد. وقتی SWOT کاملاً به کار رود، می‌تواند پایه‌ای مناسب را برای فرمول‌بندی سیاست و خط‌مشی ارائه دهد. آنالیز قوت‌ها-ضعف‌ها (SWs) و فرصت‌ها-تهدیدها (OTs)، شکل‌بندی اهداف مقدماتی، راهکارهای توسعه و یک رتبه‌بندی مقدماتی از اقداماتی را به دست می‌دهد که دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را آسان می‌کند. (افتخاری و مهدوی، ۱۳۸۵: ۳۴) با این وجود تحلیل SWOT نمی‌تواند موقعیت تصمیم‌گیری حساس را تحلیل کند. غالباً در این تحلیل، عوامل جداگانه معمولاً به طور خلاصه و کلی توصیف می‌شوند. همچنین معانی تعیین تحلیلی اهمیت عوامل را ارائه نمی‌دهد و بر اساس این عوامل به گزینه‌های تصمیم‌گیری نمی‌رسد. در واقع نتیجه یک تحلیل SWOT غالباً تنها یک بررسی کیفی ناتمام برای عوامل خارجی و داخلی است (همان: ۳۵). بنابراین با توجه به هدف این تحقیق که تعیین جایگاه حکمروایی خوب در مشهد است، باید ضمن شناسایی نقاط قوت، ضعف،

فرصت و تهدید، از کلی‌گویی پرهیز نمود؛ در نتیجه جهت شناخت وضعیت موجود حکمروایی و بیان راهکار به ترتیب مراحل زیر دنبال می‌شود:

مرحله‌ی اول: شناسایی اصلی‌ترین نقاط قوت، ضعف و ایجاد ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (-) (IFE)^۱

مرحله‌ی دوم: شناسایی اصلی‌ترین فرصت‌ها و تهدیدها و ایجاد ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)^۲

مرحله‌ی سوم: ایجاد ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS)

مرحله‌ی چهارم: ترسیم ماتریس داخلی خارجی (IE)

مرحله‌ی پنجم: ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمی (QSPM)^۳

گذری بر وضعیت مدیریتی شهر مشهد

کلان‌شهر مذهبی مشهد، دارای حوزه‌ی نفوذ بین‌المللی بوده و به دلیل هم‌جواری با کشورهای مسلمان (افغانستان، پاکستان، ترکمنستان) بزرگترین مرکز جذب توریسم مذهبی و مهاجران در نیمه‌ی شرقی و شمال شرقی ایران است. از طرف دیگر به دلیل شناسایی مشهد به عنوان دومین کلان‌شهر مذهبی جهان از سوی مرکز متروپلیس جهانی، کانون توجه مسلمانان در گوشه و کنار جهان است. (پپله و ر، ۱۳۸۳: ۱۱۲) به نظر می‌رسد کلان‌شهر مشهد به پیروی از ساختارهای کلان ملی، دارای نقیصه‌های مشابهی است که در مطالعات مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. اما مشهد با توجه به موقعیت و شرایط خاصی که دارد، دارای ویژگی‌هایی در حوزه‌ی مدیریتی، به ویژه مدیریت شهری است. یکی از این ویژگی‌ها که مهمترین آن را نیز شکل می‌دهد، دوگانگی موجود در نظام مدیریت شهری است. در واقع این دوگانگی به خاطر وجود آستان قدس است که در سایر استان‌های کشور وجود ندارد. آستان قدس می‌تواند به عنوان یک قوت و نیز یک فرصت استثنایی تلقی شود، اما استفاده مناسب از این مهم در صورتی

1. Internal Factor Evaluation (IFE) matrix
2. External Factor Evaluation (EFE) matrix
3. Quantitative Strategic Planning Matrix

ممکن است که در یک بستر همراه با تعامل و با هدف رسیدن به هماهنگی و در واقع مدیریت واحد شهری، با شراکت تمامی نهادهای درگیر و با محوریت آستان قدس و شهرداری صورت پذیرد. شهرداری مشهد اقدامات شایسته‌ای را از لحاظ پژوهشی در راستای برنامه‌ریزی‌های کلان انجام داده است؛ اقداماتی چون «تدوین برنامه‌ی چشم‌انداز و راهبردی شهر مقدس مشهد (با محوریت شهرداری) در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی»، «طرح مجموعه‌ی شهری مشهد»، «برنامه‌های عمرانی پنج ساله» و ... نکته‌ای که باید در این مورد بیان شود این است که اغلب این برنامه‌ها و پژوهش‌ها در صحنه‌ی عمل با مشکلاتی روبرو شده‌اند که ریشه‌ی بیشتر آنها به ساختارهای سازمانی و اجرایی در سطح کلان ملی باز می‌گردد. بنابراین دستگاه‌های مختلفی در امر مدیریت شهری مشهد حضور دارند که در این میان شهرداری و آستان قدس عمده‌ترین نهادها به شمار می‌آیند. دستگاه‌های مختلف نامبرده شده از کمترین هماهنگی در انجام وظایف خود برخوردارند و بیشتر اقدامات آنها موازی و باعث افزایش هزینه‌ها و ناکارآمدی سیستم شهری شده‌اند. آنچه مسلم است، بازگرداندن آرامش به شهروندان در محیط متلاطم و ناپایدار و دگرگون شهری، کاهش نارضایتی شهروندان در برابر شهرداری، تبدیل حالت هول و هراس به امنیت خاطر، و تقویت روحیه‌ی مشارکت‌جویی شهروندان نسبت به تصمیمات شهری و افزایش میزان همدلی شهروندان با مدیریت شهری قابل حل است. این فرایند دو جنبه دارد: یعنی اصلاح قانون شورای اسلامی شهر، یکپارچگی مدیریت شهری، کاهش تعدد مراکز تصمیم‌گیری مدیریت شهری، هم-پوشی قوانین و مقررات محلی با ملی، تمرکز منابع درآمدی شهر در صندوق شهری و جلوگیری از خروج آنها از شهر، ارتقای جایگاه عمده‌ترین نهاد تصمیم‌گیری شهری از صورت مشورتی به مشارکتی، تحقق یابد. (رهنما، ۱۳۸۰: ۶۵)

روش انجام تحقیق

در راستای پیگیری اهداف مورد نظر این تحقیق، تعداد نه عامل برای تبیین جایگاه حکمروایی مورد استفاده قرار گرفته است، این عوامل بدین ترتیب هستند: مشارکت، قانون‌مندی، شفافیت، پذیرا و پاسخ‌گو بودن، جهت‌گیری توافقی، عدالت، اثربخشی و کارایی،

مسئولیت و پاسخ‌گویی، بینش راهبردی. همچنین برای سنجش هر کدام از عوامل، متغیرهای مربوط به آن در نظر گرفته شد.

تحلیل SWOT

تحلیل SWOT شامل استخراج نقاط قوت، ضعف داخلی و فرصت و تهدید خارجی، ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)^۱، ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)^۲، ماتریس داخلی خارجی (IE)، ایجاد ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS) و در نهایت ماتریس برنامه‌ریزی راهبردی کمی (QSPM)^۳ است. نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید؛ منتج از اظهار نظرهای شهروندان و نیز سؤالات باز پرسشنامه‌های کارشناسان می‌باشد.

ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)^۴

این ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی برای بررسی راهبردی عوامل داخلی سازمان است. این ماتریس نقاط قوت و ضعف اصلی واحدهای وظیفه‌ای سازمان را تدوین و ارزشیابی می‌کند و همچنین برای شناسایی و ارزشیابی روابط بین این واحدها راه‌هایی ارائه می‌نماید (فردآر، ۱۳۷۹: ۳۳۸). اگر نمره نهایی سازمان کمتر از ۲.۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است. اگر نمره نهایی بیشتر از ۲.۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل درونی دارای قوت است. (همان: ۳۳۹) پس از شناسایی نقاط قوت و ضعف، آنها را در ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی قرار می‌دهیم. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، جمع نمره نهایی ماتریس IFE برابر با ۲.۱۹ است که نشان دهنده ضعف مدیریت شهری در ارتباط با عوامل داخلی است. این عدد در ماتریس IE برای تعیین جایگاه حکمروایی به کار می‌رود.

1. I nternal Factor Evaluation (IFE) matrix
2. E.xternal Factor Evaluation (EFE) matrix
3. Quantitative Strategic Planning Matrix
4. I nternal Factor Evaluation (IFE) matrix

جدول ۱. ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)

ردیف	نقطه قوت	نقطه ضعف	عوامل اصلی داخلی	وزن	تعداد
نقاط قوت					
۱	۰.۰۵	۳	۰.۱۵	تمایل شهروندان به مشارکت و مسئولیت پذیری آنان	
۲	۰.۰۱	۳	۰.۰۳	آگاهی از قوانین حوزه شهرداری و رعایت آنها	
۳	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	توجه به محیط زیست شهری در اجرای طرح‌ها از سوی مسئولان	
۴	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	تسهیلات برای رسیدگی به شکایت‌های شهروندی	
۵	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	شفافیت نسبی در مورد تخلفات اداری	
۶	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	واگذاری بخشی از وظایف شهرداری به بخش خصوصی	
۷	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	ایجاد مدیریت خاص جهت رسیدگی به امور حاشیه‌ی شهر	
۸	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	ناحیه محوری	
۹	۰.۰۳	۴	۰.۱۲	سوابق علمی و تجربی بسیاری از اعضای شورا و شهرداری	
۱۰	۰.۰۲	۳	۰.۰۶	افزایش نسبی رضایت شهروندان	
۱۱	۰.۰۳	۳	۰.۰۹	کنترل و مدیریت بهینه‌ی زمین	
۱۲	۰.۰۱	۳	۰.۰۳	برگزاری دوره‌های آموزشی برای پرسنل شهرداری	
۱۳	۰.۰۵	۴	۰.۲	وجود متخصصان و کارشناسان مختلف در مشهد	
نقاط ضعف					
۱	۰.۰۵	۱	۰.۰۵	اعمال نفوذ و دخالت افراد غیر مسئول در تصمیم‌گیری‌های شهری	
۲	۰.۰۴	۱	۰.۰۴	نبود نظرخواهی از شهروندان و عدم مشارکت مطلوب آنها در فرایند تهیه و اجرای طرح‌ها	
۳	۰.۰۴	۱	۰.۰۴	هماهنگی ضعیف بین نهادهای شهری و موازی کاری	
۴	۰.۰۲	۲	۰.۰۴	نبود پاسخ‌گویی قوانین شهری حاضر به نیازهای جدید و همچنین ضعف قانون‌مندی	
۵	۰.۰۴	۲	۰.۰۸	نبود پاسخ مناسب شهرداری به خواسته‌های شهروندان و سردرگمی مردم در مراجعه به شهرداری	
۶	۰.۰۳	۲	۰.۰۶	عقلانی نبودن زمان و هزینه‌ی طرح‌ها و نبود شفافیت در این	

		موارد		
0.03	۱	۰.۰۳	همکاری ضعیف بین نهادهای رسمی اداره شهر با بخش خصوصی و نهادهای مردمی	۷
0.06	۲	۰.۰۳	ضعف پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مسئولان	۸
0.04	۲	۰.۰۲	ضعف اطلاع‌رسانی کافی به شهروندان درباره جزئیات طرح‌ها	۹
0.06	۲	۰.۰۳	نبود دسترسی مساوی مناطق به امکانات و محرومیت نسبی برخی مناطق	۱۰
0.04	۱	۰.۰۴	نبود دیدگاه راهبردی در مسئولان و نبود راهکار مناسب برای آینده شهر	۱۱
0.08	۲	۰.۰۴	تعلق خاطر ضعیف شهروندان به شهر	۱۲
0.06	۱	۰.۰۶	حاکمیت چندگانه (استان قدس، شهرداری...)	۱۳
0.06	۲	۰.۰۳	استفاده از نیروهای غیرمتخصص در شهرداری	۱۴
0.04	۲	۰.۰۲	ضعف آموزش‌های دوره‌ای برای پرسنل شهرداری و اطلاع‌ناکافی پرسنل از آخرین دستاوردهای تحقیقاتی شهری	۱۵
0.06	۲	۰.۰۳	وجود فساد اداری و روحیه رانتی	۱۶
0.06	۲	۰.۰۳	نگرش نامطلوب شهروندان به شهرداری	۱۷
0.04	۱	۰.۰۴	عدم تحقق مدیریت واحد شهری	۱۸
0.06	۲	۰.۰۳	نبود تأمین بودجه لازم شهرداری‌ها به دلیل خودکفایی آنها و نبود درآمدهای پایدار	۱۹
	۲.۳۱			X
	۰.۹۶			S
۲.۱۹		۱		جمع

ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)^۱

برای فرصت‌ها و تهدیدها نیز مراحل شبیه مرحله‌ی قبل طی شد. بدیهی است که جمع نمره نهایی حاصل این ماتریس نیز در ماتریس IE استفاده می‌شود. ماتریس مربوط به این مرحله در زیر آمده است:

1. E.xternal Factor Evaluation (EFE) matrix

جدول ۲. ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)

ردیف	عوامل اصلی خارجی	وزن	تعداد	ضریب
	فرصت ها			
۱	امکان هماهنگی و همکاری سازنده با دستگاههای دولتی و خدماتی در سطح شهر	۰.۰۵	۱	۰.۰۵
۲	وجود بستر مناسب جهت کوچک سازی شهرداری و واگذاری امور به بخش خصوصی	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۳	استفاده از خدمات الکترونیک به شهروندان	۰.۰۶	۱	۰.۰۶
۴	افزایش آگاهی مردمی و تقاضای رو به افزایش آنها جهت مشارکت	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۵	استفاده از فن آوری اطلاعات و ارتباطات در ارائه خدمات و استفاده از نظر شهروندان	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۶	گام های مثبت قانونی در راستای تمرکززدایی و خصوصی سازی	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۷	توانمندی های بالای آستان قدس رضوی در زمینه امور شهری	۰.۰۵	۲	۰.۱
۸	مطالعات برنامه آمایش استان خراسان رضوی کلان شهر مشهد	۰.۰۶	۲	۰.۱۲
۹	جایگاه مشهد به عنوان بزرگترین شهر شمال شرق و همسایه کشورهای مشترک المنافع	۰.۰۶	۲	۰.۱۲
۱۰	اهمیت مشهد به عنوان یک شهر ملی در سطح کلان و توجه ویژه به آن	۰.۰۵	۳	۰.۱۵
	تهدیدات			
۱	اعمال نفوذ و دخالت افراد غیر مسؤول در تصمیم گیری های شهری	۰.۰۵	۱	۰.۰۵
۲	تداوم حاشیه نشینی و سکونتگاههای غیررسمی	۰.۰۴	۳	۰.۱۲
۳	دخالت جناح های سیاسی و گروه های مختلف ذی نفوذ	۰.۰۵	۲	۰.۱
۴	مدیریت خردنگر و نبود توجه به برنامه های بلند مدت (مدیریت سستی)	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۵	بی توجهی به نیازهای خاص زائران با توجه به حضور گسترده آنان در مشهد.	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
۶	اراضی قولنامه ای و نبود راه حل منطقی و قانونی برای حل این مشکل	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۷	ساختارهای تمرکز طلبانه و روند نه چندان مطلوب تمرکززدایی در کشور	۰.۰۵	۲	۰.۱
۸	ضعف قانونمندی در سطح کلان	۰.۰۵	۲	۰.۱
۹	نبود یک عزم جدی برای ارتقاء شرایط مدیریتی در راستای مدیریت واحد شهری	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
۱۰	نبود شایسته سالاری در به کارگیری مدیران و متخصصین	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۱۱	ادامه ی رویکرد بخشی در سازمان های دولتی	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۱۲	نبود زمینه سازی برای مشارکت واقعی مردم در سرنوشت خود	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۱۳	شکاف ملت و دولت و حس استقلال دولت از ملت به دلیل اتکای به درآمد نفت	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
۱۴	تضعیف جایگاه شوراهای اسلامی و کاستن از اختیارات قانونی آنها	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
			۲.۰۴	X
			۰.۶۲	S
		۱	۱.۹۹	جمع

در این ماتریس میانگین مجموع نمرات نهایی ۲.۵ می باشد. اگر این میانگین به عدد ۴ برسد، یعنی سازمان در برابر عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) بسیار عالی واکنش نشان داده است. عدد ۱ نیز بیانگر این است که سازمان نتوانسته است از فرصت‌های موجود بهره‌برداری کند و یا از عواملی که موجب تهدید آن شده است، دوری نماید. (فردآر، ۱۳۷۹: ۲۶۶) براساس این ماتریس نمره نهایی عوامل خارجی، برابر با ۱.۹۹ است که نشان از این دارد که مدیریت شهری نتوانسته در برابر این عوامل واکنش مناسبی نشان دهد.

ماتریس داخلی خارجی (IE)

پس از طی مراحل ذکر شده، نوبت به تشکیل ماتریس داخلی خارجی می‌شود. در این ماتریس نمرات نهایی حاصل از ماتریس‌های (IFE) و (EFE) برای تعیین موقعیت حکمروایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به این ماتریس (شکل شماره ۲) موقعیت حکمروایی در مشهد در بدترین وضعیت ممکن از میان چهار موقعیت مشخص شده، یعنی موقعیت تدافعی، قرار دارد. این بدین مفهوم است که از یک طرف با نقاط ضعف داخلی و از طرف دیگر با تهدیدهای خارجی روبرو است، در این وضعیت اقداماتی که انجام می‌شود باید در راستای کاهش نقاط ضعف و پرهیز از تهدیدها باشد.

ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS)

در این ماتریس در هر مرحله دو عامل با هم مقایسه و در نهایت چهار نوع راهکار ارائه می‌شود: SO: سازمان با اجرای این راهکار می‌کوشد با استفاده از نقاط قوت از فرصت‌های خارجی بهره‌برداری کند؛

WO: هدف این است که با استفاده از فرصت‌های موجود در محیط خارج نقاط ضعف داخلی بهبود یابد؛

ST: با استفاده از نقاط قوت سازمان، اثر تهدیدات خارجی کاهش یابد؛

WT: حالت تدافعی بوده و هدف کم کردن نقاط ضعف داخلی و پرهیز از تهدیدات خارجی است.

با توجه به ماتریس داخلی خارجی (IE)، حکمروایی در مشهد در موقعیت تدافعی قرار گرفته است؛ راهکارهای این بخش به شرح زیر است:

۱. قانونمداری سازمانها و جلوگیری از دخالت گروههای غیررسمی در مدیریت شهری؛
۲. افزایش توان و تخصص عوامل کارگزار در جهت ایجاد ارتباط قوی با شهروندان و پاسخ‌گویی مناسب به آنان؛
۳. اجماع مدیران محلی بر اجرای مدیریت یکپارچه‌ی شهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی؛
۴. پذیرش شمول مردم و فرصت‌بخشی به آنان در راستای مشارکت در سرنوشت خود؛
۵. بسترسازی برای شکوفایی بیشتر توانایی‌های بخش خصوصی در اجرای امور شهری؛
۶. رعایت قوانین موجود و پویایی آن در بستر زمان.

ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمی (QSPM)^۱

در این بخش، که در واقع مرحله‌ی تصمیم‌گیری است، گزینه‌های مختلف راهبردی شناخته شده در مرحله‌ی قبل، مورد ارزشیابی و قضاوت قرار می‌گیرند. این ماتریس جذابیت نسبی انواع راهبردها را مشخص کرده و بدین گونه برای انتخاب راهبردهای خاص یک مبنای عینی ارائه می‌دهد. خروجی این ماتریس نشان‌دهنده‌ی اولویت راهبردهای طرح شده جهت عملیاتی شدن است. همان‌گونه که در زیر آمده است، اولویت راهبردهای به دست آمده با توجه به مجموع نمره‌های جذابیت، به ترتیب زیر است:

۱. اجماع مدیران محلی بر اجرای مدیریت یکپارچه‌ی شهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی؛
۲. قانونمداری سازمانها و جلوگیری از دخالت گروههای غیررسمی در مدیریت شهری؛
۳. رعایت قوانین موجود و همچنین پویایی آن در بستر زمان.
۴. پذیرش شمول مردم و فرصت‌بخشی به آنان در راستای مشارکت در سرنوشت خود؛
۵. بسترسازی برای شکوفایی بیشتر توانایی‌های بخش خصوصی در اجرای امور شهری؛
۶. افزایش توان و تخصص پرسنل در جهت ایجاد ارتباط مستحکم با شهروندان و پاسخ‌گویی مناسب به آنان.

1. Quantitative Strategic Planning Matrix

شناسایی اولویت‌های رده دوم راهبردها

در این مرحله برای از بین بردن خطاها و اعمال انعطاف‌پذیری در راهبردها، راهبردهای رده دوم ارائه می‌شود. بدین منظور میانگین (X) و انحراف معیار (S) نمراتی که برای ماتریس‌های IFE و EFE محاسبه شده است، در ماتریس IE لحاظ می‌شوند. ترسیم چهار نقطه‌ی حاصل از معادله‌ی $x \pm s$ و مقایسه‌ی محدوده‌ی ایجاد شده به وسیله‌ی آنها با محل نقطه حاصل از دو نمره نهایی ماتریس‌های IFE و EFE، اولویت‌های رده دوم راهبردها را شناسایی می‌کند. جدول زیر میانگین، انحراف معیار و همچنین اعداد به دست آمده از معادله‌ی $x \pm s$ را برای عوامل داخلی و خارجی نشان می‌دهد.

جدول ۳. نتایج به دست آمده از معادله‌ی $x \pm s$

EFE	IFE	
2.04	2.31	میانگین (X)
0.62	0.96	انحراف معیار (S)
2.66	3.27	X+S
1.42	1.35	X-S

حاصل اعمال اعداد به دست آمده در ماتریس زیر نشان داده شده است:

شکل ۲. ماتریس داخلی خارجی (IE) حکمروایی خوب و محدوده‌ی راهبردهای دارای اولویت



نمره نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (IFE)

با توجه به این که محدوده زیادی از مساحت حاصل از چهار نقطه‌ی به دست آمده از معادله‌ی $x \pm s$ نیز در خانه‌ی موقعیت رقابتی قرار گرفته است، لذا راهبردهای رده دوم برای حکمروایی خوب در مشهد راهبردهای موقعیت رقابتی هستند. این راهبردها عبارت‌اند از:

۱. گسترش خدمات و تسهیلات به نواحی حاشیه‌ای و توان‌مندسازی حاشیه‌نشینان؛
۲. ایجاد بستر مناسب برای همکاری تنگاتنگ مردم و شهرداری و پایه‌ریزی دولت محلی؛
۳. ارتقاء جایگاه شورای شهر به منظور افزایش مشارکت شهروندان.

آزمون فرضیه‌ها

فرضیه‌ی اول: به نظر می‌رسد که شهر مشهد از نظر حکمروایی خوب در جایگاه مناسبی قرار ندارد. با توجه به ماتریس IE (شکل ۲) مشاهده می‌شود که شهر مشهد از نظر حکمروایی خوب شهری در وضعیت مناسبی قرار ندارد، به طوری که ماتریس مربوط موقعیت تدافعی را نشان می‌دهد. بنابراین فرضیه‌ی اول این تحقیق اثبات می‌شود.

فرضیه‌ی دوم: به نظر می‌رسد که شهر مشهد در راستای حکمروایی خوب، از نظر عوامل درونی دچار ضعف است، و در برابر عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) واکنش مناسبی نشان نداده است. با توجه به نتایج به دست آمده از ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE) و ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE) که در جداول شماره ۱ و ۲ آمده است، از آنجا که نمره نهایی عوامل داخلی برابر با ۲.۱۹ است و کمتر از ۲.۵ می‌باشد، بنابراین مشهد در ارتباط با حکمروایی خوب، از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است. نمره نهایی عوامل خارجی نیز برابر با ۱.۹۹ است و از آنجا که کمتر از ۲.۵ می‌باشد، نشان از عدم واکنش مناسب مدیریت شهری در ارتباط با فرصت‌ها و تهدیدها دارد. بنابراین با در نظر گرفتن توضیحات بالا، می‌توان درستی فرضیه‌ی دوم را نیز اثبات شده دانست.

جمع بندی

نتایج تحقیق حاضر نشان داد که کلان‌شهر مشهد از لحاظ حکمروایی خوب جایگاه مناسبی ندارد، به گونه‌ای که ماتریس داخلی خارجی (IE) نشان داد، مشهد در موقعیت تدافعی قرار

دارد. به این معنی که از یک طرف با ضعف‌ها و از طرف دیگر با تهدیدات عمده‌ای روبرو است. شاخص‌های حکمروایی خوب، شاخص‌هایی هستند که در شرایط کنونی به هر میزان که مورد بی‌مهری قرار بگیرند، به همان اندازه در مدیریت شهری اختلال وارد می‌شود. همچنین از دیگر نشانه‌های عدم اجرای الگوی حکمروایی، عدم اجرای مدیریت واحد شهری است که می‌تواند به عنوان مهمترین مرحله در راه رسیدن به الگوی حکمروایی خوب دنبال شود. لازم به یادآوری است که این الگو را نمی‌توان بدون توجه به رویکردهای حاکم بر کل کشور اجرایی دانست؛ چرا که بسیاری از اقدامات قانونی، تا در سطح کلان اجرایی نشود، قطعاً در سطوح پایین‌تر نیز نمی‌تواند اجرایی گردد.

به طور کلی مهمترین پیشنهادهایی که می‌توان در پایان این تحقیق عنوان نمود، همان راهبردهایی است که در بخش یافته‌های تحقیق به آن اشاره گردید. این راهبردها را می‌توان به دو بخش تقسیم نمود:

راهبردهای با اولویت اول (با اولویت‌بندی)

۱. اجماع مدیران محلی بر اجرای مدیریت یکپارچه‌ی شهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی؛
۲. قانون‌مداری سازمان‌ها و جلوگیری از دخالت گروه‌های غیررسمی در مدیریت شهری؛
۳. رعایت قوانین موجود و همچنین پویایی آن در بستر زمان؛
۴. پذیرش شمول مردم و فرصت‌بخشی به آنان در راستای مشارکت در سرنوشت خود؛
۵. بسترسازی برای شکوفایی بیشتر توانایی‌های بخش خصوصی در اجرای امور شهری؛
۶. افزایش توان و تخصص پرسنل در جهت ایجاد ارتباط مستحکم با شهروندان و پاسخ‌گویی مناسب به آنان.

راهبردهای با اولویت دوم (بدون اولویت‌بندی)

۱. گسترش خدمات و تسهیلات به نواحی حاشیه‌ای و توان‌مندسازی حاشیه‌نشینان؛
۲. ایجاد بستر مناسب جهت همکاری تنگاتنگ مردم و شهرداری و پایه‌ریزی دولت محلی؛

۳. ارتقاء جایگاه شورای شهر به منظور افزایش مشارکت شهروندان. علاوه بر پیشنهادهایی که در قالب راهبرد در بالا ذکر گردید؛ با توجه به وضعیت خاص مدیریت شهری در ایران، به طور کلی می‌توان پیشنهادهای زیر را نیز بر موارد گفته شده، افزود:
۱. ارتقاء جایگاه شهرداری (شهرداری در ایران با آنچه باید باشد - غیردولتی و عمومی - فاصله‌ی زیادی دارد)؛
 ۲. می‌توان با واگذاری اختیارات گسترده‌تر به نهادهای محلی و به رسمیت شناختن آنها، هم از بار مسؤلیت مراکز مادر کاست و هم به همان اندازه واگذاری اختیار از نهادهای محلی توقع ارائه خدمات و حل مشکلات را داشت؛
 ۳. در نظر گرفتن تعدادی از شاخص‌های حکمروایی به عنوان سیاست‌های کلان ملی در خصوص بهبود مدیریت شهری؛
 ۴. تغییرات ساختاری در نظام اداری و تصمیم‌گیری کشور از تراکم زدایی به سوی تمرکززدایی؛
 ۵. مدیریت کلان کشور معمولاً از در نظر داشتن مشارکت مردم و سهمی بودن آنها در مدیریت و بها دادن به نهادهای محلی و مردمی صحبت می‌کنند؛ در حالی که در عمل نشان داده‌اند که به این موضوع معتقد نیستند. به عنوان مثال در حالی که در قانون اساسی، اصول ۶، و ۱۰۰ تا ۱۰۶ درباره شورای اسلامی و امور مربوط به آن است، می‌بینیم که پس از آن قانونی تصویب می‌شود که تصمیمات شورا را باید فرمانداران تأیید نمایند، و یکی از اصول قانون اساسی کشور را نقض می‌کند. بنابراین باید در زمینه‌ی نهادهای قانونی محلی، اختیارات مناسب به این واحدها داده شود.

منابع و مأخذ:

۱. آخوندی و دیگران (۱۳۸۷)، «آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، پژوهش‌های جغرافیایی شماره ۶۳: ۱۳۵-۱۵۶.
۲. اطهاری و دیگران (۱۳۸۶)، «حکروایی شهری و مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.
۳. افتخاری، رکن‌الدین - مهدوی، داوود، (۱۳۸۵)، «راهکارهای توسعه گردشگری روستایی با استفاده از مدل *swot*: دهستان لواسان کوچک، فصلنامه‌ی مدرس علوم انسانی دوره ۱۰، شماره ۲.
۴. اکبری، غضنفر، (زمستان ۱۳۸۵)، «سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری»، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۳، ۱۳۵-۱۵۳.
۵. انصاری، منصور، (۱۳۸۴) «دموکراسی گفتگویی، امکانات دموکراتیک اندیشه‌های میخائیل باختین و یورگن هابرماس»، نشر مرکز، چاپ اول، تهران.
۶. برک‌پور، ناصر، (۱۳۸۶)، «حکروایی خوب شهری و نظام اداره شهرها در ایران»، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، ۵۱۷-۴۹۱.
۷. بشیریه، حسین، (۱۳۸۰) «درس‌هایی از دموکراسی برای همه»، مؤسسه‌ی پژوهشی نگاه معاصر، چاپ اول.
۸. پاپلی یزدی، محمد حسین (۱۳۷۶)، ژئوپلیتیک (قسمت دوم)، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، سال ۱۲، شماره ۴۴.
۹. پاداش و دیگران، (۱۳۸۶)، «مؤلفه‌ها و شاخص‌های حکروایی شهری»، جستارهای شهرسازی شماره ۱۹ و ۲۰.
۱۰. پیران، پرویز (۱۳۸۷)، «حکروایی شهری»، دانشنامه‌ی مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
۱۱. پیله‌ور، علی اصغر - پوراحمد، احمد (۱۳۸۳)، «روند رشد و توسعه کلان شهرهای کشور مطالعه موردی: شهر مشهد»، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۸: ۱۲۱-۱۰۳.
۱۲. ترابی، علیرضا، (۱۳۸۳)، «مدیریت پایدار شهری در گرو حکمرانی خوب»، نشریه‌ی شهرداری‌ها، شماره ۶۹، ۵-۱۰.
۱۳. جهان‌شاهی، محمد حسین، (۱۳۸۶)، «حاکمیت شایسته حکروایی شهری»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.

۱۴. حافظ نیا، محمد رضا، (۱۳۸۲)، *مقدمه ای بر روش تحقیق در علوم انسانی*، چاپ هشتم، سمت، تهران.
۱۵. داوری، دردانه و دیگران، (۱۳۸۰)، *مدیریت استراتژیک (از تئوری تا عمل)*، نشر مؤلفین، تهران.
۱۶. رهنما، محمد رحیم (۱۳۸۰)، «پارادایم بهبود مدیریت شهری با تکیه بر شهر مشهد»، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۱.
۱۷. سعیدی، عباس (۱۳۸۷)، «حکمروایی خوب»، دانشنامه‌ی مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
۱۸. شاهنوشی، ناصر- گلریز ضیایی، زهرا- باقری، حمیدرضا (۱۳۸۵)، " *تعیین سطح توسعه یافتگی شهر مشهد، شورای شهر مشهد* ".
۱۹. شیعه، اسماعیل (۱۳۸۲)، «*لزوم تحول مدیریت شهری در ایران*»، مجله‌ی جغرافیا و توسعه، بهار و تابستان ۳۷-۶۲.
۲۰. صرافی، مظفر- عبدالهی، مجید، (۱۳۸۷)، «*تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری*»، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳.
۲۱. صرافی، مظفر، (۱۳۸۰)، «*ابر مسئله شهری ایران و نقش برنامه ریزان شهری*»، فصلنامه‌ی معماری و شهرسازی، شماره ۶۲-۶۳، مهرماه ۱۳۸۰.
۲۲. غفاری نسب، اسفندیار، (۱۳۸۷)، «*نقش شهروندی فعال در بهبود کیفیت زندگی شهری*»، به ویراستاری لیلا وحدتی و زهرا عسگری، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت همگانی شهروندی و توسعه سازمانی، ۴۴۹-۴۶۹.
۲۳. فرد آر، دیوید (۱۳۷۹)، *مدیریت استراتژیک*، ترجمه‌ی علی پارسائیان و محمد اعرابی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، چاپ اول.
۲۴. کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۶)، «*درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری*»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.
۲۵. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۳)، «*تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان یابی فضایی*»، پایان نامه‌ی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس.
۲۶. لاله پور، منیژه، (۱۳۸۶)، «*حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه*»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹ و ۲۰، تهران.

۲۷. لطیفی غلامرضا، (۱۳۸۷)، «مدیریت شهری»، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، مؤسسه‌ی فرهنگی اطلاع رسانی و مطبوعاتی، تهران.
۲۸. میدری، احمد - خیرخواهان، جعفر، (بهار ۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب، بنیاد توسعه»، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
29. Abdellatif.M.Adel.(2003), *Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development. Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Seoul 20-31 May 2003*
30. *Encyclopedia of the city, London & new York* .:(2005) R.W. Cave
31. Gani.Azmat & Duncan.Ron(2007), «*Measuring Good Governance Using Time Series*», Journal Of The Asia Pasific Economy ,vol 12 /No 3 ,pp 367-385
32. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:20261216~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:256299,00.html>
33. Kahraman. Cengiz (2007) " *Prioritization of e-Government strategies using a SWOT-AHP analysis: the case of Turkey*", European Journal of Information Systems (2007) 16, 284-298
34. Weiss, G thomas,(2000), *Governance, good governance and global governance: ceptual and actual challenges*. Third World Quarterly, Vol 21, No 5, pp 795 -814
35. [Www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)