



ارزیابی جایگاه مدیریت شهری تهران در ساختار کلان سیاسی و مدیریتی

فرید علی یار ^۱	تاریخ چاپ: ۱ تیر ۱۴۰۵ تاریخ پذیرش: ۶ اردیبهشت ۱۴۰۵ تاریخ بازنگری: ۱ اردیبهشت ۱۴۰۵ تاریخ ارسال: ۲۸ دی ۱۴۰۴	شیوه استناددهی: علی یار، فرید. (۱۴۰۵). ارزیابی جایگاه مدیریت شهری تهران در ساختار کلان سیاسی و مدیریتی. یادگیری هوشمند و تحول مدیریت، ۴(۲)، ۱-۲۷.
---------------------------	--	--

چکیده

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی جایگاه ساختاری و کارکردی مدیریت شهری تهران در نظام کلان سیاسی و مدیریتی کشور و شناسایی مهم‌ترین قوت‌ها و نارسایی‌های آن انجام شد. این پژوهش از نظر هدف کاربردی، از نظر ماهیت تحلیلی و با رویکرد آمیخته کیفی-کمی انجام شد. جامعه پژوهش شامل متخصصان شهرسازی، مدیریت شهری، مدیران و کارشناسان سازمان‌های مرتبط با اداره شهر تهران بود که ۷۵ نفر از آنان با روش نمونه‌گیری غیراحتمالی گلوله‌برفی انتخاب شدند. داده‌های کیفی از طریق مطالعه اسناد، منابع کتابخانه‌ای، مقالات و پایان‌نامه‌ها گردآوری شد و بر مبنای آن، معیارهای اولیه ارزیابی استخراج گردید. سپس داده‌های کمی با استفاده از پرسشنامه بسته و در قالب فرایند سه‌مرحله‌ای پانل دلفی گردآوری شد. پس از پالایش معیارهای اولیه، ۲۰ معیار در هشت شاخص تمرکززدایی، مشارکت، قانون‌گرایی، شفافیت و پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی، اجماع‌محوری، مسئولیت‌پذیری و عدالت و انصاف ارزیابی شدند. تحلیل داده‌ها بر اساس میانگین، انحراف معیار و ضریب تغییرات صورت گرفت. نتایج استنباطی حاصل از اجماع خبرگان نشان داد جایگاه مدیریت شهری تهران از نظر ساختاری و کارکردی در وضعیت نامطلوب قرار دارد؛ به گونه‌ای که از مجموع ۲۰ معیار، ۱۲ معیار امتیازی کمتر از میانگین نظری سه و تنها هشت معیار امتیازی بالاتر از آن کسب کردند. در بعد ساختاری، بیشترین امتیاز به تأثیر سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی و اجتماعی بر شهرداری اختصاص یافت، در حالی که ضعف در تمرکززدایی، انسجام اداری، همکاری بین‌سازمانی، تأمین درآمدهای جدید و شفافیت مشاهده شد. در بعد کارکردی، توان مسئولیت‌پذیری نیروی انسانی با تفکیک دقیق وظایف بالاترین ارزیابی را داشت، اما واگذاری اختیارات به مدیران محلی و جامعه مدنی، پویایی نهادی، آموزش نیروی انسانی و مشارکت شهروندان نامطلوب ارزیابی شدند. اصلاح جایگاه مدیریت شهری تهران مستلزم گذار از ساختار متمرکز و چندپاره به مدیریت یکپارچه، چندسطحی و مشارکتی، افزایش اختیارات نهادهای محلی، تقویت هماهنگی بین‌سازمانی، توسعه منابع درآمدی پایدار، پاسخ‌گویی نهادی و مشارکت مؤثر بخش خصوصی، نهادهای مدنی و شهروندان است.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، ساختار سیاسی، ساختار مدیریتی، مدیریت یکپارچه شهری، تمرکززدایی، تهران.

مشخصات نویسندگان:

۱. دکتری، گروه شهرسازی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

پست الکترونیکی: F.aliyar@iau.ac.ir

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است.

انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی CC BY-NC 4.0 صورت گرفته است.

Evaluating the Position of Tehran Urban Management within the Macro-Political and Administrative Structure

Farid Aliyar ^{1*}	Submit Date: 18 January 2026 Revise Date: 21 April 2026 Accept Date: 26 April 2026 Publish Date: 22 June 2026	How to cite: Aliyar, F. (2026). Evaluating the Position of Tehran Urban Management within the Macro-Political and Administrative Structure. <i>Intelligent Learning and Management Transformation</i> , 4(2), 1-27.
----------------------------	--	--

Abstract

This study aimed to evaluate the structural and functional position of Tehran's urban management within Iran's macro-political and administrative system and to identify its principal strengths and deficiencies. This applied and analytical study employed a mixed qualitative–quantitative design. The study population consisted of urban planning and urban management specialists, academics, municipal administrators, and experts from organizations involved in governing Tehran. Using non-probability snowball sampling, 75 participants were recruited. Qualitative data were collected through a review of documents, scholarly literature, articles, and theses, from which the initial assessment criteria were derived. Quantitative data were subsequently obtained using a closed-ended questionnaire administered through a three-round Delphi panel. Following expert review and refinement, 20 criteria were retained under eight indicators: decentralization, participation, rule of law, transparency and accountability, efficiency and effectiveness, consensus orientation, responsibility, and justice and equity. Data were analyzed using means, standard deviations, and coefficients of variation. Expert consensus indicated that Tehran's urban management occupied an unfavorable structural and functional position. Of the 20 assessed criteria, 12 obtained scores below the theoretical midpoint of three, whereas only eight received scores above this threshold. Structurally, the influence of macro-level economic and social planning policies on the municipality received the highest evaluation. However, decentralization, administrative integration, interorganizational cooperation, the establishment of new municipal revenue sources, and governmental transparency were rated unfavorably. Functionally, staff responsibility based on a precise division of duties received the highest score. Conversely, the delegation of planning and policymaking authority to local managers and civil society, institutional adaptability, staff training, and citizen participation were assessed as inadequate. Improving Tehran's urban management requires a transition from a centralized and fragmented structure toward an integrated, multilevel, and participatory governance system. This transition should include greater authority for local institutions, stronger interorganizational coordination, sustainable municipal revenues, institutional accountability, and meaningful participation by citizens, civil society organizations, and the private sector.

Keywords: *Urban management, political structure, administrative structure, integrated urban management, decentralization, Tehran.*

Authors' Information:

F.aliyar@iau.ac.ir

1. PhD, Department of Urban Planning, NT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran



© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the [CC BY-NC 4.0 License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

مقدمه

شهرها در جهان معاصر صرفاً سکونتگاه‌هایی متراکم یا مجموعه‌ای از ساختمان‌ها، معابر و زیرساخت‌های فیزیکی نیستند، بلکه نظام‌هایی پیچیده، پویا و چندلایه‌اند که در آن‌ها طیف گسترده‌ای از فرایندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، زیست‌محیطی و فناورانه به صورت هم‌زمان و در تعامل با یکدیگر عمل می‌کنند. افزایش جمعیت شهری، گسترش مهاجرت، توسعه نامتوازن فضایی، تحول الگوهای تولید و مصرف، تغییر سبک زندگی، رشد فناوری‌های ارتباطی و افزایش مطالبات شهروندان، اداره شهرها را به یکی از دشوارترین عرصه‌های مدیریت عمومی تبدیل کرده است. در چنین شرایطی، مدیریت شهری نمی‌تواند به انجام مجموعه‌ای محدود از وظایف اجرایی، خدماتی و کالبدی تقلیل یابد، بلکه باید به مثابه یک نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، هماهنگی، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری عمل کند که قادر است میان منافع متعارض بازیگران شهری، منابع محدود، نیازهای متنوع شهروندان و اهداف بلندمدت توسعه تعادل برقرار سازد (Ghaed Rahmati et al., 2021; Soleimani, 2024; Zhang, 2025). از این رو، کیفیت ساختار و عملکرد مدیریت شهری نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان زیست‌پذیری، رقابت‌پذیری، تاب‌آوری و پایداری شهرها دارد و هرگونه نارسایی در این نظام می‌تواند به گسترش بی‌عدالتی فضایی، کاهش کیفیت خدمات، تضعیف سرمایه اجتماعی، افزایش هزینه‌های اداره شهر و تشدید مسائل محیطی و کالبدی منجر شود.

تحولات شتابان محیطی سبب شده است که الگوهای سنتی مدیریت، که بر سلسله‌مراتب عمودی، تمرکز قدرت، تقسیم‌بندی بخشی وظایف و کنترل اداری از بالا استوارند، توانایی محدودی برای پاسخ‌گویی به پیچیدگی‌های شهرهای معاصر داشته باشند. در نظریه‌های جدید مدیریت، سازمان‌ها نظام‌هایی باز تلقی می‌شوند که بقا و اثربخشی آن‌ها به ظرفیت سازگاری با محیط، هماهنگی اجزای درونی، توزیع مناسب اختیار، یادگیری سازمانی و استفاده مؤثر از اطلاعات وابسته است. بر این اساس، هرچه محیط سازمانی پیچیده‌تر، متغیرتر و نامطمئن‌تر باشد، ضرورت استفاده از ساختارهای منعطف، غیرمتمرکز، مشارکتی و شبکه‌ای افزایش می‌یابد (Daft, 2010). این منطق در مدیریت شهری اهمیت مضاعفی دارد؛ زیرا شهر متشکل از سازمان‌ها، نهادها و گروه‌هایی است که هیچ‌یک به تنهایی قادر به اداره همه ابعاد آن نیستند. وزارتخانه‌ها، شهرداری، شورای شهر، دستگاه‌های خدمات‌رسان، بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌های حرفه‌ای و شهروندان، هر کدام بخشی از منابع، اختیارات و اطلاعات مورد نیاز برای اداره شهر را در اختیار دارند. بنابراین، موفقیت مدیریت شهری به توانایی آن در ایجاد همکاری نهادی، کاهش تعارضات سازمانی، تنظیم روابط میان سطوح مختلف قدرت و تبدیل ظرفیت‌های پراکنده به یک نظام منسجم اقدام جمعی بستگی دارد.

در ادبیات جدید، گذار از مفهوم «حکومت شهری» به «حکمرانی شهری» بیانگر تغییر بنیادینی در چگونگی اداره شهر است. در الگوی حکومت شهری، دولت و سازمان‌های رسمی مهم‌ترین مرجع تصمیم‌گیری محسوب می‌شوند و شهروندان عمدتاً دریافت‌کنندگان خدمات و موضوع سیاست‌گذاری‌اند؛ اما در الگوی حکمرانی شهری، مدیریت شهر حاصل تعامل میان دولت، نهادهای عمومی محلی، بازار، جامعه مدنی و شهروندان

است. حکمرانی شهری خوب بر اصولی همچون مشارکت، پاسخ‌گویی، شفافیت، قانون‌گرایی، اثربخشی، عدالت، مسئولیت‌پذیری و اجماع‌محوری استوار است. این اصول نه تنها معیارهایی اخلاقی یا هنجاری، بلکه پیش‌شرط‌های عملی اداره اثربخش شهرها هستند؛ زیرا تصمیم‌های شهری در صورتی از مشروعیت، قابلیت اجرا و پایداری برخوردار می‌شوند که بازیگران مؤثر در تدوین و اجرای آن‌ها مشارکت داشته باشند و سازوکارهای روشنی برای نظارت، پاسخ‌خواهی و ارزیابی عملکرد وجود داشته باشد. بررسی شاخص‌های حکمرانی خوب شهری نیز نشان می‌دهد که کیفیت اداره شهرها با میزان پاسخ‌گویی نهادها، شفافیت تصمیم‌ها، مشارکت ذی‌نفعان و اثربخشی ساختارهای مدیریتی رابطه مستقیم دارد (Rezaei, 2014).

یکی از مفاهیم محوری در اصلاح مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه است. یکپارچگی به معنای حذف تنوع سازمانی یا تمرکز همه وظایف در یک نهاد واحد نیست، بلکه ناظر بر ایجاد هماهنگی میان سیاست‌ها، برنامه‌ها، سازمان‌ها، قلمروها و سطوح تصمیم‌گیری است. شهرها از ابعاد کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی به یکدیگر پیوسته‌اند و تصمیم‌گیری بخشی درباره یکی از این ابعاد می‌تواند پیامدهایی گسترده در سایر حوزه‌ها ایجاد کند. برای مثال، سیاست‌های مسکن بر حمل‌ونقل، اشتغال، محیط‌زیست، الگوی مصرف زمین و عدالت فضایی تأثیر می‌گذارند و برنامه‌های حمل‌ونقل نیز بدون هماهنگی با سیاست‌های کاربری زمین، توسعه اقتصادی و توزیع جمعیت اثربخشی محدودی خواهند داشت. از این‌رو، تفرق نهادی و بخشی می‌تواند به تداخل وظایف، موازی‌کاری، ائتلاف منابع، تصمیم‌های ناسازگار و کاهش مسئولیت‌پذیری منجر شود. تحلیل تفرق در مدیریت شهری نشان می‌دهد که این پدیده ممکن است در قالب تفرق کارکردی، فضایی، سازمانی، سیاستی و سیاسی بروز کند و برقراری هماهنگی میان این ابعاد، از ضرورت‌های اساسی حکمرانی کلان‌شهری است (Asadi & Barakpour, 2011).

برنامه‌ریزی راهبردی فضایی نیز مدیریت شهر را از چارچوب محدود برنامه‌های کالبدی و طرح‌های ثابت فراتر می‌برد و بر شناخت روابط میان فضا، مکان، نهادها و کنشگران تأکید می‌کند. در این رویکرد، فضا نه ظرفی خنثی برای استقرار فعالیت‌ها، بلکه محصول روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است و هر برنامه فضایی باید تفاوت‌های مکانی، شبکه‌های قدرت، منافع گروه‌ها و ظرفیت‌های محلی را در نظر گیرد. برنامه‌ریزی راهبردی زمانی اثربخش است که میان مقیاس‌های محلی، منطقه‌ای و ملی پیوند برقرار کند و تصمیم‌گیری را از یک فرایند صرفاً تخصصی و اداری به فرایندی تعاملی، مشارکتی و یادگیرنده تبدیل سازد (Healey, 2004). بر همین مبنا، اصلاح ساختار مدیریت شهری باید با ایجاد سازوکارهایی برای گفت‌وگو، مشارکت و هماهنگی میان نهادهای رسمی و غیررسمی همراه باشد. چنین رویکردی امکان می‌دهد که اهداف توسعه شهری بر اساس درک مشترک مسائل، ظرفیت‌های واقعی شهر و توافق نسبی میان ذی‌نفعان شکل گیرد و از تحمیل تصمیم‌های یک‌جانبه و غیرقابل اجرا جلوگیری شود.

تجربه شهرهای بزرگ نشان می‌دهد که توسعه پایدار شهری بدون هماهنگی میان برنامه‌ریزی فضایی و نظام مدیریت امکان‌پذیر نیست. توسعه پایدار مستلزم توجه هم‌زمان به رشد اقتصادی، انسجام اجتماعی، حفاظت از محیط‌زیست، کارایی زیرساختی و عدالت فضایی است و تحقق این ابعاد نیازمند ساختاری است که بتواند سیاست‌های بخشی را در قالب چشم‌اندازی مشترک سازمان دهد. مطالعات جدید درباره یکپارچگی فضایی شهری و روستایی نیز نشان می‌دهند که هماهنگی سیاست‌های کاربری زمین، خدمات عمومی، زیرساخت، اقتصاد محلی و حفاظت محیطی، نقش مهمی در کاهش شکاف‌های فضایی و ارتقای پایداری دارد (Zhang, 2025). هرچند شرایط نهادی و سیاسی شهرها متفاوت است، این تجربه‌ها بر یک اصل مشترک تأکید دارند: ساختارهای جزیره‌ای، تصمیم‌گیری متمرکز و فقدان هماهنگی میان سازمان‌ها، مانعی اساسی برای دستیابی به توسعه متوازن و پایدار محسوب می‌شوند.

در ایران، مدیریت شهری در بستری تاریخی شکل گرفته است که در آن دولت مرکزی سهم عمده‌ای در سیاست‌گذاری، تأمین منابع، تصویب قوانین و کنترل سازمان‌های محلی داشته است. این تمرکز اداری و سیاسی سبب شده است که شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، با وجود مسئولیت‌های گسترده، از استقلال، منابع و اختیارات متناسب برخوردار نباشند. از یک سو، بخش مهمی از خدمات و تصمیم‌های مؤثر بر شهر در اختیار وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و شرکت‌های خدمات‌رسان قرار دارد و از سوی دیگر، شهرداری مسئول پاسخ‌گویی به بخش عمده‌ای از مطالبات روزمره شهروندان است. نبود تناسب میان اختیار و مسئولیت، اداره شهر را با مشکل مواجه کرده و امکان پاسخ‌خواهی شفاف را کاهش می‌دهد؛ زیرا در بسیاری از موارد مشخص نیست که مسئولیت نهایی یک تصمیم یا پیامد شهری بر عهده کدام دستگاه است. ساختار چندپاره و وابستگی شهرداری‌ها به تصمیم‌ها و سیاست‌های ملی، مانع از آن شده است که مدیریت شهری به‌عنوان سطحی مستقل، مقتدر و پاسخ‌گو در نظام مدیریت عمومی تثبیت شود.

در عین حال، قوانین و اسناد بالادستی کشور ظرفیت‌هایی برای تمرکززدایی، تقویت شوراهای جلب مشارکت عمومی و واگذاری امور محلی فراهم کرده‌اند، اما تحقق عملی این ظرفیت‌ها با محدودیت‌های نهادی و اجرایی روبه‌رو بوده است. برنامه‌ها و اسناد رسمی شهر تهران نیز بر موضوعاتی مانند ارتقای کیفیت زندگی، توسعه حمل‌ونقل عمومی، کاهش آلودگی، بهبود خدمات، توسعه مشارکت و افزایش کارایی مدیریت شهری تأکید دارند (Tehran, 2021). با این حال، فاصله میان اهداف اسناد رسمی و ساختار اجرایی موجود، یکی از چالش‌های اصلی مدیریت شهر به شمار می‌رود. برنامه‌ها زمانی قابلیت تحقق دارند که سازمان مسئول از اختیار قانونی، منابع مالی پایدار، نیروی انسانی توانمند، اطلاعات دقیق و سازوکارهای هماهنگی برخوردار باشد. در غیر این صورت، اسناد توسعه‌ای به مجموعه‌ای از اهداف آرمانی تبدیل می‌شوند که میان آن‌ها و ظرفیت اجرایی سازمان‌ها تناسب کافی وجود ندارد.

تهران به عنوان پایتخت و بزرگ‌ترین کلان‌شهر ایران، نمونه برجسته‌ای از پیچیدگی‌های ساختاری و کارکردی مدیریت شهری است. تمرکز جمعیت، فعالیت‌های اقتصادی، نهادهای سیاسی، خدمات تخصصی و سرمایه‌های انسانی در تهران، این شهر را به مرکز اصلی تصمیم‌گیری و فعالیت کشور تبدیل کرده است. در مقابل، همین تمرکز فشار گسترده‌ای بر زیرساخت‌ها، حمل‌ونقل، مسکن، محیط‌زیست، منابع مالی و خدمات عمومی وارد کرده است. گسترش کالبدی شهر، پیوند آن با سکونتگاه‌های پیرامونی، افزایش سفرهای روزانه، آلودگی هوا، ترافیک، نابرابری فضایی و آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات طبیعی و انسانی، مدیریت تهران را به مسئله‌ای فراتر از محدوده اداری شهرداری تبدیل کرده است. بررسی عوامل تحقق مدیریت یکپارچه در تهران نشان داده است که تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تداخل وظایف، ضعف هماهنگی بین‌سازمانی، تمرکز قدرت و نبود ساختار مناسب مدیریت کلان‌شهری از مهم‌ترین موانع اداره منسجم این شهر هستند (Sarvar et al., 2017).

ساختار مدیریت تهران در طول دهه‌های گذشته تحت تأثیر الگوهای مختلف برنامه‌ریزی و اداره شهری قرار گرفته، اما همچنان از تفرق سازمانی و ضعف پیوند میان برنامه و اجرا رنج می‌برد. بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های شهری در بستری تدوین شده‌اند که در آن مدیریت کالبدی بر ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نهادی غلبه داشته است. این وضعیت موجب شده است که گاه مسائل پیچیده شهر در قالب پروژه‌های عمرانی یا مداخلات فیزیکی تعریف شوند، درحالی که ریشه آن‌ها به ساختارهای اجتماعی، الگوهای اقتصادی، نظام حقوقی یا روابط نهادی بازمی‌گردد. تجربه برنامه‌ریزی راهبردی در تهران نشان می‌دهد که دستیابی به اهداف توسعه‌ای نیازمند پیوند مؤثر میان چشم‌انداز، راهبرد، برنامه عملیاتی، منابع مالی و ساختار مسئول اجراست (Masihi, 2011). چنانچه این پیوند برقرار نشود، تعدد برنامه‌ها نه تنها به انسجام مدیریتی منجر نمی‌شود، بلکه ممکن است بر موازی‌کاری، تعارض سازمانی و پراکندگی منابع بیفزاید.

یکی دیگر از چالش‌های مدیریت تهران، محدودیت منابع مالی پایدار و وابستگی به درآمدهایی است که ممکن است با اهداف بلندمدت توسعه شهری ناسازگار باشند. ناپایداری درآمدی، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را کاهش داده و مدیریت شهری را به تصمیم‌های کوتاه‌مدت و واکنشی سوق می‌دهد. افزون بر این، ساختار اداری گسترده، پیچیدگی فرایندها، ضعف شفافیت و محدودیت سازوکارهای نظارت عمومی می‌تواند هزینه ارائه خدمات را افزایش دهد و اعتماد شهروندان را کاهش دهد. بررسی چالش‌های شهرداری تهران نشان می‌دهد که مشکلات مالی، ناهماهنگی نهادی، ناکارآمدی برخی فرایندهای اجرایی، ضعف مشارکت عمومی و تعدد بازیگران مداخله‌گر، از عوامل اصلی محدودکننده عملکرد مدیریت شهری هستند (Soleimani, 2024). حل این مشکلات صرفاً با افزایش بودجه یا توسعه تشکیلات اداری امکان‌پذیر نیست، بلکه نیازمند بازنگری در روابط میان دولت مرکزی، مدیریت محلی، شورای شهر، بخش خصوصی و جامعه مدنی است.

تمرکززدایی در این زمینه به معنای انتقال مکانیکی وظایف از دولت به شهرداری نیست، بلکه باید با انتقال هم‌زمان اختیار، منابع، مسئولیت و سازوکار پاسخ‌گویی همراه باشد. واگذاری وظایف بدون تأمین منابع مالی و حقوقی، تنها فشار بیشتری بر مدیریت محلی وارد می‌کند و انتقال منابع بدون

نظارت و پاسخ‌گویی نیز می‌تواند به کاهش شفافیت منجر شود. از این رو، تمرکززدایی مؤثر باید در قالب یک نظام چندسطحی طراحی شود که در آن حدود صلاحیت هر سطح، روابط افقی و عمودی سازمان‌ها و شیوه حل تعارضات مشخص باشد. در چنین ساختاری، دولت مرکزی نقش سیاست‌گذاری کلان و تضمین عدالت ملی را بر عهده دارد، در حالی که نهادهای محلی از انعطاف لازم برای پاسخ‌گویی به شرایط خاص شهر برخوردارند. پژوهش‌های مرتبط با برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌های عملیاتی شهرداری‌ها نیز بر ضرورت پیوند اختیار محلی با ظرفیت نهادی، مشارکت ذی‌نفعان و برنامه‌ریزی اجرایی تأکید کرده‌اند (Ghaed Rahmati et al., 2021).

مشارکت شهروندان نیز یکی از ارکان اصلاح مدیریت شهری است. مشارکت نباید به اطلاع‌رسانی یک‌سویه، نظرسنجی‌های محدود یا حضور نمادین شهروندان در برخی فرایندها تقلیل یابد، بلکه باید امکان تأثیر واقعی گروه‌های اجتماعی بر تعریف مسئله، اولویت‌بندی نیازها، تخصیص منابع و ارزیابی عملکرد را فراهم سازد. مدیریت مشارکتی می‌تواند کیفیت اطلاعات مورد استفاده در تصمیم‌گیری را افزایش دهد، تعارضات را پیش از مرحله اجرا آشکار سازد و مشروعیت سیاست‌های شهری را تقویت کند. همچنین، حضور بخش خصوصی و سازمان‌های مدنی می‌تواند ظرفیت‌های مالی، تخصصی و اجتماعی جدیدی در اختیار مدیریت شهر قرار دهد؛ مشروط بر آنکه قواعد شفاف، سازوکارهای نظارتی و تضمین‌های لازم برای حفظ منافع عمومی وجود داشته باشد. مدیریت شهری پایدار زمانی شکل می‌گیرد که توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی و حفاظت محیطی در فرایندی مشارکتی و مسئولانه دنبال شوند (Mirzadeh Doustan, 2021).

شفافیت و پاسخ‌گویی، مکمل مشارکت و تمرکززدایی‌اند. هرچه اختیارات مدیریت محلی افزایش یابد، ضرورت دسترسی عمومی به اطلاعات، شفافیت مالی، انتشار معیارهای تصمیم‌گیری و امکان ارزیابی عملکرد نیز بیشتر می‌شود. پاسخ‌گویی باید هم در روابط عمودی میان مدیریت شهری و نهادهای نظارتی و هم در روابط افقی میان سازمان‌های همکار و شهروندان برقرار باشد. نبود شفافیت می‌تواند سبب شود که تداخل وظایف به ابزاری برای انتقال مسئولیت تبدیل شود و هیچ نهادی پیامد تصمیم‌های ناموفق را نپذیرد. در مقابل، تعیین دقیق مأموریت‌ها، شاخص‌های عملکرد و مسئولیت هر سازمان، زمینه هماهنگی و اعتماد را افزایش می‌دهد. در این چارچوب، مسئولیت‌پذیری نیروی انسانی، آموزش مستمر مدیران، بهره‌گیری از فناوری‌های اطلاعاتی و ایجاد سامانه‌های یکپارچه داده، از عوامل مهم ارتقای کارایی و اثربخشی مدیریت شهری به شمار می‌روند.

بررسی موانع تحقق مدیریت یکپارچه در محدوده تهران نشان می‌دهد که چالش‌ها تنها به ساختار رسمی سازمان‌ها محدود نیستند، بلکه عوامل سیاسی، حقوقی، مالی، اجتماعی و فرهنگی نیز بر آن اثر می‌گذارند. ضعف تعریف قانونی مدیریت یکپارچه، تعدد نهادهای صاحب صلاحیت، نبود منابع درآمدی باثبات، محدودیت اعتماد میان سازمان‌ها و ناکافی بودن فرهنگ همکاری، همگی می‌توانند مانع تحقق هماهنگی شوند. همچنین، آینده مدیریت منطقه تهران تحت تأثیر روندهایی مانند افزایش جمعیت، گسترش پیوستگی فضایی با شهرهای پیرامونی، تغییرات اقلیمی، تحولات فناوری و افزایش مطالبات اجتماعی قرار دارد؛ بنابراین، اصلاحات مدیریتی باید علاوه بر مسائل کنونی، ظرفیت مواجهه با تحولات آینده را نیز

ایجاد کند (Hataminejad & Saint-Vincent Youkan, 2024). رویکرد آینده‌نگر مستلزم آن است که مدیریت شهری از تصمیم‌گیری روزمره و مسئله‌محور فراتر رود و بر ایجاد ساختارهای یادگیرنده، منعطف و قادر به پیش‌بینی و سازگاری تمرکز کند.

در مجموع، مسئله مدیریت تهران را می‌توان در سه سطح روابط عمودی، روابط افقی و انسجام درونی تحلیل کرد. در سطح عمودی، رابطه مدیریت شهری با دولت مرکزی و نهادهای ملی با تمرکز قدرت و وابستگی نهادی همراه است؛ در سطح افقی، تعدد سازمان‌های مؤثر و ضعف هماهنگی میان آن‌ها به چندپارگی تصمیم‌گیری منجر می‌شود؛ و در سطح درونی، نارسایی‌های ساختاری، مالی، انسانی و اطلاعاتی می‌تواند انسجام عملکرد شهرداری را کاهش دهد. پیامد هم‌زمان این سه سطح، شکل‌گیری نظامی است که با وجود مسئولیت گسترده، از اختیار، هماهنگی و ظرفیت لازم برای اداره یکپارچه شهر برخوردار نیست. متن و یافته‌های مقاله نیز این مسئله را در قالب ارزیابی شاخص‌های ساختاری و کارکردی مدیریت شهری تهران صورت‌بندی کرده است. از این رو، ارزیابی دقیق جایگاه مدیریت شهری در ساختار کلان سیاسی و مدیریتی می‌تواند تصویری روشن از نقاط قوت و ضعف موجود ارائه دهد و مبنایی برای طراحی اصلاحات نهادی، قانونی و اجرایی فراهم سازد.

هدف پژوهش حاضر، ارزیابی جایگاه ساختاری و کارکردی مدیریت شهری تهران در نظام کلان سیاسی و مدیریتی کشور بر اساس شاخص‌های تمرکززدایی، مشارکت، قانون‌گرایی، شفافیت و پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی، اجماع‌محوری، مسئولیت‌پذیری و عدالت و انصاف است.

روش‌شناسی

پژوهش از نظر ماهیت تحلیلی و از نظر هدف کاربردی است. روش مورد استفاده به صورت آمیخته (کیفی- کمی) است. جامعه‌ی آماری را متخصصان شهرسازی و مدیریت شهری تشکیل داده‌اند. برای روش نمونه‌گیری به دلیل این که نمونه مورد نظر پراکنده و در سطح سازمان است از روش غیر احتمالی و از نوع نمونه‌گیری گلوله برفی برای دستیابی به نمونه مورد نظر استفاده شده است. در این نمونه‌گیری شرکت‌کنندگان فعلی تحقیق سعی می‌کنند شرکت‌کنندگان بالقوه دیگری را هم با خود بیاورند. با این کار، می‌توان شرکت‌کنندگانی را پیدا کرد که به جمعیت خاصی تعلق دارند که احتمالاً داوطلب نمی‌شدند. این نمونه‌گیری ابتدا از نمونه کوچک شروع شده و کم‌کم مثل یک گلوله برف به یک نمونه بزرگ تبدیل می‌شود. روش جمع‌آوری داده‌ها کتابخانه‌ای است که از طریق اسناد و پایان‌نامه‌ها و مقاله‌ها، فیش‌برداری شده است. در مرحله بعد داده‌های مورد نظر برای تحلیل کمی استخراج شده و از طریق پرسشنامه از نوع بسته توسط کارشناسان و خبرگان امتیاز داده شده است. برای تحلیل داده‌های استخراج شده (جایگاه مدیریت شهری تهران در نظام ساختاری و مدیریتی) از مدل پانل دلفی استفاده شده است. شاخص‌های به‌دست آمده در گام اول به صورت پرسشنامه نیمه ساختارمند برای بررسی اولیه در معیارهای جایگاه مدیریت شهر تهران با تعداد ۲۴ معیار در قالب ۱۰ شاخص در اختیار اعضای تیم پانل قرار گرفت. بعد از دریافت پاسخ‌ها و پیشنهادهای دور اول اطلاعات جمع‌آوری، خلاصه و طبقه‌بندی شده و در نهایت به صورت

پرسشنامه دوم در معیارهای جایگاه مدیریت شهر تهران با تعداد ۲۰ معیار در قالب ۸ شاخص تهیه گردید. تعداد سازمان‌ها و افراد مشارکت‌کننده در جدول شماره ۱ شرح داده شده است.

جدول ۱: تعداد نمونه‌گیری کارشناسان سازمان‌ها و افراد مشارکت‌کننده

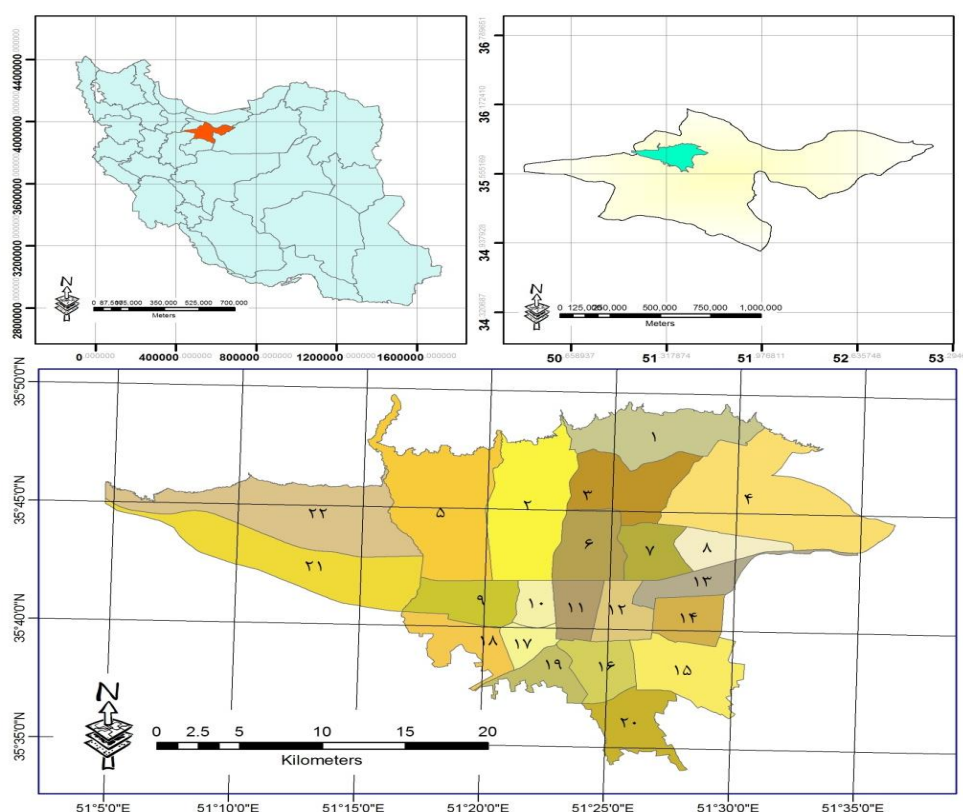
سازمان‌ها	جنسیت		فراوانی	درصد
	مرد	زن		
معاونت شهرسازی و معماری	۸	۳	۱۱	۱۴.۶۶٪
سازمان مسکن و شهرسازی	۸	۶	۱۴	۱۸.۶۶٪
دستگاه‌های اجرایی بخشی	۱	۵	۶	۸٪
شورای اسلامی شهر تهران	۵	۸	۱۳	۱۷.۳۳٪
صاحب‌نظران علمی و اساتید دانشگاه	۱۰	۸	۱۸	۲۴٪
متصدیان امور شهرسازی	۱۰	۳	۱۳	۱۷.۳۳٪
مجموع	۴۲ (۵۶٪)	۳۴ (۴۵.۳۳٪)	۷۵	۱۰۰٪

جدول ۲: شاخص‌ها و معیارهای ساختاری و کارکردی جایگاه مدیریت شهری تهران

عامل	شاخص	معیار
ساختاری	تمرکززدایی	-میزان توجه بر ساختار غیر متمرکز و یکپارچه مدیریتی
		-میزان تناسب و تعادل اختیارات و مسئولیت‌های شهرداری باهم
		-میزان واگرایی و تفرق ساختار اداری و اجرایی
		-میزان نگرش بخشی و فقدان نگرش سیستمی به حکمروایی شهری
		-پیچیدگی، تنوع مقیاس تصمیم‌گیری در عرصه منطقه کلان‌شهری
مشارکت		-میزان همکاری برون‌سازمانی فی‌مابین شهرداری و سایر سازمان‌ها در اجرای تصمیمات شهری
		-میزان عملکرد سازوکارهای قانونی- نهادی برای تعاون و همکاری بخش خصوصی
قانون‌گرایی		-میزان تأثیرات سیاست‌گذاری‌های کلان برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی بر شهرداری
		-میزان وجود ارتباط مناسب برنامه‌های مدیریتی تهران با سطوح منطقه‌ای و ملی تصمیم‌گیری
شفافیت و پاسخگویی		- میزان تعیین و تصویب منابع جدید در آمدی برای شهرداری
		-میزان شفافیت بیشتر در عملکردهای بخش دولتی
کارکردی	کارایی و اثربخشی	-میزان برگزاری دوره‌های آموزشی جهت افزایش توان نیروی انسانی
		-میزان استفاده روزافزون از فن‌آوری‌های نوین اطلاعاتی بر اساس نیازها و مطالبات شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مدنی
		-میزان سکون نهادی و پویایی ساختار شهرداری متناسب با تغییرات محیطی و نیازهای جدید
		-میزان تمرکز مدیریت شهری بر طرح‌های صرف کالبدی و توجه کمتر به سایر عوامل محیطی و اجتماعی و اقتصادی
		-میزان واگذاری وظایف و اختیارات بیشتر در حوزه برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به مدیران محلی، جامعه مدنی و شهروندان
اجماع محوری		-میزان آگاهی شهروندان نسبت به وظایف فردی و حفظ و رعایت حقوق شهروندی
		-میزان سطح مسئولیت‌پذیری در ساختار اداری و تشکیلاتی
مسئولیت‌پذیری		-میزان توان مسئولیت‌پذیری نیروی انسانی با تفکیک دقیق‌تر وظایف
		-میزان مشارکت بخش خصوصی، مدنی و شهروندان در برنامه‌ریزی‌های مدیریت شهری
عدالت و انصاف		

محدوده مورد مطالعه

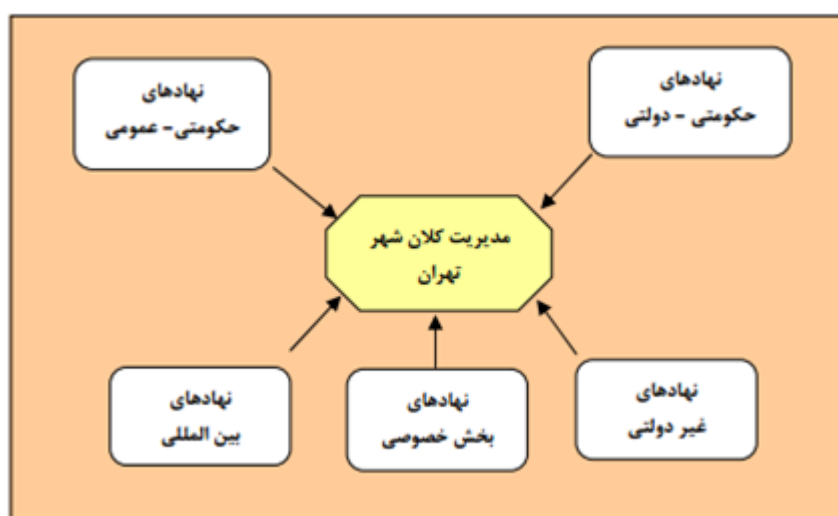
شهر تهران در دامنه جنوبی کوه‌های البرز و حاشیه شمالی کویر مرکزی ایران در دشتی نسبتاً هموار واقع شده که شیب آن از شمال به جنوب است و به وسیله دو رود اصلی کرج در غرب و جاجرود در شرق همراه با رودهای فصلی جعفرآباد یا دربند، دارآباد، درکه و کن که همگی از شمال به جنوب جریان دارند مشروب می‌گردد. مقر اصلی تهران در پای کوه‌های البرز و در میان دو رودخانه بزرگ ناحیه یعنی کرج و جاجرود در محلی که این دو به دشت راه می‌گشایند جای گرفته است. از نظر مختصات جغرافیایی در محدوده ۵۱ درجه و ۱۷ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۳ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۶ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۴۹ دقیقه عرض جغرافیایی شمالی قرار گرفته است. ارتفاع نقاط مختلف شهر تهران بسیار متفاوت است و از شمال به جنوب کاهش می‌یابد. چنان که ارتفاع شهر در میدان تجریش ۱۳۰۰ متر و در میدان راه آهن ۱۱۰ متر است، یعنی به ازای هر کیلومتر مساحت، ۱۳/۵ متر اختلاف ارتفاع وجود دارد (شهرداری شهر تهران، ۱۴۰۰).



شکل ۱: موقعیت جغرافیایی شهر تهران در استان تهران

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

به نهادهایی دارد که وظیفه اعمال حاکمیت در کشور در پهنه‌های مختلف در عرصه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا بر عهده‌دارند. این نهادها سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه را شامل می‌شود. نهادهای حکومتی-عمومی، نهادهایی را در برمی‌گیرند که حیطه قدرت آن‌ها محدود به قلمرو مشخصی از پهنه سرزمین است و عناصری از آن‌ها بر اساس رویه دمکراتیک انتخاب می‌شوند. برای نمونه شهرداری‌ها در کشور ایران از زمره سازمان‌های حکومتی-عمومی محسوب می‌شوند. آن‌ها حکومتی هستند زیرا در مورد تعدادی از وظایف خود اعمال قدرت بر شهروندان می‌کنند و عمومی‌اند زیرا وظیفه تأمین خدمات و رفاه همگانی ساکنان یک قلمرو جغرافیایی مشخص است. نهادهای غیردولتی، سازمان‌ها و تشکلهایی را شامل می‌شوند که بدون دخالت کنشگران دولتی برخی از اهداف عمومی مانند تأمین رفاه، تأثیر بر سیاست‌گذاری یا ارائه خدمات غیرانتفاعی را دنبال می‌کنند. به‌طورمعمول کار کردن در این سازمان‌ها داوطلبانه و بدون دریافت دستمزد صورت می‌گیرد. نهادهای بخش خصوصی، سازمان‌هایی هستند که بر اساس قوانین مقررات مربوط به کسب‌وکار مانند قانون تجارت شکل گرفته و هدف اصلی آن‌ها کسب سود است. آن‌ها به دودسته اصلی تولیدی و خدماتی تقسیم می‌شوند. نهادهای بین‌المللی سازمان‌هایی هستند که بر اساس توافقات میان دولت یک کشور با دولت‌های کشورهای دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی مانند "سازمان ملل متحد" در خاک یک کشور فعالیت دارند (سلیمانی، ۱۴۰۳: ۳۳۷).



شکل ۲: نهادهای مؤثر بر مدیریت کلان‌شهر تهران

یافته‌ها

مرحله اول دلفی: در این مرحله شاخص‌های به‌دست آمده در گام اول (شاخص‌های اولیه به‌دست آمده از طریق مرور ادبیات مؤلفه‌ها و شاخص‌ها و بازدید میدانی) به‌صورت پرسشنامه نیمه ساختارمند برای بررسی اولیه در اختیار اعضای تیم پانل قرار گرفت. بعد از دریافت پاسخ‌ها و پیشنهادها دور اول اطلاعات جمع‌آوری، خلاصه و طبقه‌بندی و در نهایت به‌صورت پرسشنامه دوم تهیه گردید.

مرحله دوم دلفی: در این مرحله پرسشنامه به صورت ساختارمند و جدول بندی شده در بین اعضا توزیع شد. از اعضا خواسته شد تا میزان ارتباط شاخص با معیارها، میزان ارتباط شاخص با موضوع پژوهش و درجه اهمیت ارزیابی شاخص ها با هدف تحلیل جایگاه مدیریت شهری تهران در نظام ساختاری و مدیریتی با استفاده از مقیاس ۱ تا ۵ لیکرت نشان دهند.

جدول ۳: مقیاس لیکرت

۱	۲	۳	۴	۵
خیلی ضعیف	ضعیف	متوسط	خوب	عالی

مرحله سوم دلفی: برای جمع بندی آراء پرسش شوندگان، میانگین و انحراف معیار هر یک از شاخص ها برای هر مرحله محاسبه در مراحل بعدی در اختیار اعضا تیم دلفی قرار گرفت و از آن ها خواسته شد پاسخ های دریافتی را دوباره مرور نموده در صورت نیاز در نظرات و قضاوت های خود تجدیدنظر کرده و دلایل خود را در موارد عدم توافق ذکر نمایند. هدف از مرحله سوم یا هر مرحله دیگر پس از آن رسیدن به اجماع یا ثبات بین اعضا گروه است. هنگامی که اجماع یا ثبات حاصل شود، روش دلفی به اتمام می رسد. از این رو با توجه به اتفاق نظر میان اعضای دلفی یعنی همگرا شدن نظر آن ها، در مرحله سوم ضرورتی به تکرار نظرخواهی نبوده و این مرحله به عنوان مرحله نهایی انتخاب شد.

جدول ۴: امتیازدهی شاخص ها و معیارهای ساختاری و کارکردی جایگاه مدیریت شهری تهران در نظام ساختاری و مدیریتی

عامل	شاخص	معیار	میانگین	انحراف معیار	ضریب تغییرات	وضعیت
ساختاری	تمرکززدایی	-میزان توجه بر ساختار غیر متمرکز و یکپارچه مدیریتی	۲/۷۸	۰/۸۸۳	۰/۳۱۷	-
		-میزان تناسب و تعادل اختیارات و مسئولیت های شهرداری باهم	۳/۰۶	۰/۱۳۵	۰/۰۴۴	+
		-میزان واگرایی و تفرق ساختار اداری و اجرایی	۲/۶۹	۰/۵۶۳	۰/۲۰۹	-
		-میزان نگرش بخشی و فقدان نگرش سیستمی به حکمروایی شهری	۲/۷۲	۰/۵۰۸	۰/۱۸۶	-
		-پیچیدگی، تنوع مقیاس تصمیم گیری در عرصه منطقه کلان شهری	۳/۴۸	۰/۴۷۱	۰/۱۳۵	+
مشارکت		-میزان همکاری برون سازمانی فی مابین شهرداری و سایر سازمان ها در اجرای تصمیمات شهری	۲/۴۸	۰/۵۲۹	۰/۲۱۳	-
		-میزان عملکرد سازوکارهای قانونی - نهادی برای تعاون و همکاری بخش خصوصی	۳/۳	۰/۹۸	۰/۲۹	+
قانون گرایی		-میزان تأثیرات سیاست گذاری های کلان برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی بر شهرداری	۴/۵۸	۰/۷۶	۰/۱۷	+

			۲/۳۲	۰/۶۵۵	۰/۲۸۲	-	-میزان وجود ارتباط مناسب برنامه‌های مدیریتی تهران با سطوح منطقه‌ای و ملی تصمیم‌گیری
			۲/۳۵	۰/۵۱۰	۰/۲۱۷	-	- میزان تعیین و تصویب منابع جدید درآمدی برای شهرداری
	شفافیت پاسخگویی و		۲/۳۱	۰/۳۸۱	۰/۱۶۴	-	-میزان شفافیت بیشتر در عملکردهای بخش دولتی
کارکردی	کارایی و اثربخشی		۲/۲۷	۰/۵۸۴	۰/۲۵۷	-	-میزان برگزاری دوره‌های آموزشی جهت افزایش توان نیروی انسانی
			۳/۸	۰/۹۸	۰/۲۶	+	-میزان استفاده روزافزون از فن‌آوری‌های نوین اطلاعاتی بر اساس نیازها و مطالبات شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مدنی
			۲/۱۲	۰/۳۸۱	۰/۱۷۹	-	-میزان سکون نهادی و پویایی ساختار شهرداری متناسب با تغییرات محیطی و نیازهای جدید
			۳/۴۵	۰/۵۹	۰/۱۷	+	-میزان تمرکز مدیریت شهری بر طرح‌های صرف کالبدی و توجه کمتر به سایر عوامل محیطی و اجتماعی و اقتصادی
	اجماع محوری		۱/۸۷	۰/۲۴۳	۰/۱۲۹	-	-میزان واگذاری وظایف و اختیارات بیشتر در حوزه برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به مدیران محلی، جامعه مدنی و شهروندان
			۳/۹	۰/۹۸	۰/۲۵	+	-میزان آگاهی شهروندان نسبت به وظایف فردی و حفظ و رعایت حقوق شهروندی
	مسئولیت‌پذیری		۲/۲۸	۰/۳۰۷	۰/۱۳۴	-	-میزان سطح مسئولیت‌پذیری در ساختار اداری و تشکیلاتی
			۴/۵۵	۰/۷۲	۰/۱۶	+	-میزان توان مسئولیت‌پذیری نیروی انسانی با تفکیک دقیق‌تر وظایف
	عدالت و انصاف		۲/۳۱	۰/۱۴۷	۰/۰۶۳	-	-میزان مشارکت بخش خصوصی، مدنی و شهروندان در برنامه‌ریزی‌های مدیریت شهری
جمع	جمع	۳۵/۷۹	۱۱/۳۱	۳/۸۳	(-)۱۲	(+)۸	

وضعیت ۲۰ معیار در ۸ شاخص تمرکززدایی، مشارکت، قانون‌گرایی، شفافیت و پاسخگویی، کارایی و اثربخشی، اجماع محوری، مسئولیت‌پذیری و عدالت و انصاف در جایگاه مدیریت شهر تهران از لحاظ ساختاری و عملکردی نامطلوب است و بیشترین معیارها امتیاز کمتر از میانگین عدد ۳ را به دست آورده‌اند. در مجموع از میان ۲۰ معیار ۱۲ معیار در وضعیت نامطلوب و ۸ معیار در وضعیت مطلوب قرار گرفته است. از سوی دیگر در عامل ساختاری معیار میزان تأثیرات سیاست‌گذاری‌های کلان برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی بر شهرداری با میانگین ۴/۵۸، در عامل کارکردی معیار میزان توان مسئولیت‌پذیری نیروی انسانی با تفکیک دقیق‌تر وظایف با میانگین ۴/۵۵ بیشترین امتیاز را کسب کرده‌اند.

برای اصلاح مشکلات ساختاری و کارکردی کلان‌شهر تهران می‌توان از الگوی پیشنهادی زیر استفاده کرد.



شکل ۳. مدل نهایی پژوهش

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی جایگاه مدیریت شهری تهران در ساختار کلان سیاسی و مدیریتی کشور انجام شد و نتایج نشان داد که وضعیت مدیریت شهری تهران، هم در بعد ساختاری و هم در بعد کارکردی، در مجموع نامطلوب است. از میان ۲۰ معیار بررسی شده در قالب هشت شاخص تمرکززدایی، مشارکت، قانون‌گرایی، شفافیت و پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی، اجماع‌محوری، مسئولیت‌پذیری و عدالت و انصاف، ۱۲ معیار امتیازی کمتر از میانگین نظری سه کسب کردند و تنها هشت معیار در سطح مطلوب قرار گرفتند. این یافته نشان می‌دهد که کاستی‌های مدیریت شهر تهران محدود به یک بخش یا سازمان خاص نیست، بلکه با مجموعه‌ای از نارسایی‌های مرتبط در ساختار قدرت، روابط بین‌سازمانی، شیوه توزیع اختیارات، نظام درآمدی، مشارکت شهروندی، شفافیت اداری و ظرفیت اجرایی سازمان‌ها پیوند دارد. به بیان دیگر، مدیریت شهری تهران با یک مسئله چندبعدی و سیستمی مواجه است که حل آن از طریق اصلاحات جزئی، پروژه‌ای یا صرفاً اداری امکان‌پذیر نیست و مستلزم بازنگری در جایگاه این سطح از مدیریت در نظام سیاسی و اداری کشور است.

نتایج مربوط به شاخص تمرکززدایی نشان داد که میزان توجه به ساختار غیرمتمرکز و یکپارچه مدیریتی، واگرایی و تفرق ساختار اداری و اجرایی و غلبه نگرش بخشی بر نگرش سیستمی در وضعیت نامطلوب قرار دارند. هرچند تناسب و تعادل نسبی میان برخی اختیارات و مسئولیت‌های شهرداری امتیازی اندکی بالاتر از میانگین کسب کرد، برآیند یافته‌ها نشان‌دهنده تداوم ساختاری متمرکز و چندپاره است. این نتیجه را می‌توان با ماهیت تاریخی نظام اداری ایران توضیح داد که در آن بخش بزرگی از قدرت سیاست‌گذاری، تأمین منابع و تصمیم‌گیری در اختیار نهادهای مرکزی باقی مانده است، درحالی‌که شهرداری‌ها مسئول پاسخ‌گویی مستقیم به بخش گسترده‌ای از نیازهای روزمره شهروندان هستند. این عدم توازن میان اختیار و مسئولیت، توان مدیریت شهری برای برنامه‌ریزی مستقل، پاسخ سریع به مسائل محلی و ایجاد هماهنگی میان سازمان‌های فعال در شهر را محدود می‌کند. از دیدگاه نظری، ساختارهای متمرکز در محیط‌های پیچیده و متغیر انعطاف لازم را ندارند و زمانی که مسئله به همکاری میان چند سازمان وابسته باشد، تمرکز بیش از اندازه می‌تواند فرایند تصمیم‌گیری را کند و پاسخ‌گویی سازمانی را مبهم سازد (Daft, 2010).

این یافته با دیدگاه‌هایی همسو است که تفرق ساختاری و کارکردی را از مسائل بنیادین مدیریت شهری ایران می‌دانند. تفرق در مدیریت شهری ممکن است به شکل تقسیم نامنسجم وظایف، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تعارض سیاست‌ها و نبود سازوکار مؤثر برای هماهنگی میان نهادها ظاهر شود. در چنین وضعیتی، هر سازمان بر اساس مأموریت بخشی خود عمل می‌کند و پیامدهای تصمیم‌های خود بر سایر بخش‌های شهر را کمتر مورد توجه قرار می‌دهد. این وضعیت در تهران به دلیل گستردگی قلمرو، تنوع سازمان‌های دولتی و عمومی و نقش ملی پایتخت، پیچیدگی بیشتری دارد. تحلیل مدیریت و حکمرانی شهری نیز نشان می‌دهد که تفرق سازمانی، کارکردی، سیاسی و فضایی از موانع اصلی تحقق مدیریت یکپارچه است و بدون تعریف روابط روشن میان سطوح مختلف قدرت، یکپارچگی صرفاً در سطح مفهومی باقی می‌ماند (Asadi & Barakpour, 2011). یافته‌های پژوهش حاضر نیز تأیید می‌کند که مسئله اصلی، فقدان کامل سازمان‌های مسئول نیست، بلکه نبود ساختاری هماهنگ برای تبدیل فعالیت‌های پراکنده آن‌ها به یک نظام مدیریتی منسجم است.

در شاخص مشارکت، پیچیدگی و تنوع مقیاس تصمیم‌گیری در منطقه کلان‌شهری تهران در وضعیت مطلوب ارزیابی شد، اما همکاری برون‌سازمانی میان شهرداری و سایر سازمان‌ها در اجرای تصمیمات شهری امتیازی کمتر از میانگین به دست آورد. این ترکیب نتایج نشان می‌دهد که اگرچه واقعیت چندسطحی و چندبازیگری مدیریت تهران تا حدی شناخته شده است، این شناخت هنوز به همکاری نهادی مؤثر تبدیل نشده است. تنوع نهادها به‌خودی‌خود نشانه حکمرانی مشارکتی نیست؛ زیرا در نبود قواعد روشن تعامل، ممکن است به افزایش تعارض، موازی‌کاری و انتقال مسئولیت منجر شود. حکمرانی شهری زمانی محقق می‌شود که بازیگران مختلف نه تنها در ساختار حضور داشته باشند، بلکه در فرایند تعریف مسائل، تعیین اولویت‌ها، تخصیص منابع، اجرای سیاست‌ها و ارزیابی نتایج مشارکت واقعی داشته باشند. ارزیابی شاخص‌های حکمرانی خوب نیز نشان داده است

که مشارکت، پاسخ‌گویی و هماهنگی نهادی از مؤلفه‌های درهم‌تنیده‌اند و ضعف هر یک می‌تواند کارایی سایر مؤلفه‌ها را کاهش دهد (Rezaei, 2014).

نامطلوب بودن همکاری میان شهرداری و سایر دستگاه‌ها با یافته‌های مطالعات انجام‌شده درباره مدیریت یکپارچه تهران همخوان است. بررسی عوامل مؤثر بر تحقق مدیریت یکپارچه در این کلان‌شهر نشان داده است که تعدد نهادهای مسئول، تداخل وظایف، ضعف هماهنگی افقی و فقدان ضمانت اجرایی برای همکاری میان سازمان‌ها، مانع از شکل‌گیری نظام منسجم مدیریت شهری می‌شود (Sarvar et al., 2017). در واقع، بسیاری از مسائل تهران، از جمله آلودگی هوا، ترافیک، مسکن، حاشیه‌نشینی، مدیریت بحران و توسعه منطقه‌ای، در حوزه اختیار یک سازمان واحد قرار ندارند. بنابراین، حتی عملکرد مطلوب شهرداری در محدوده اختیارات خود نیز بدون همراهی دستگاه‌های ملی، استانی و خدمات‌رسان نمی‌تواند به حل پایدار مسائل منجر شود. این نتیجه ضرورت ایجاد ساختارهای رسمی هماهنگی، تعیین مسئولیت مشترک و طراحی سازوکارهای الزام‌آور برای اجرای تصمیم‌های بین‌سازمانی را برجسته می‌کند.

در شاخص قانون‌گرایی، عملکرد سازوکارهای قانونی و نهادی برای همکاری با بخش خصوصی و میزان تأثیر سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی و اجتماعی بر شهرداری مطلوب ارزیابی شد، اما ارتباط برنامه‌های مدیریتی تهران با سطوح منطقه‌ای و ملی تصمیم‌گیری و تعیین منابع درآمدی جدید برای شهرداری در وضعیت نامطلوب قرار گرفت. کسب بالاترین امتیاز ساختاری توسط معیار تأثیر سیاست‌گذاری‌های کلان بر شهرداری نشان می‌دهد که تصمیم‌های سطح ملی نفوذ گسترده‌ای بر اداره شهر دارند. باین‌حال، بالا بودن این تأثیر لزوماً به معنای هماهنگی مطلوب نیست؛ بلکه می‌تواند نشان‌دهنده وابستگی مدیریت شهری به سیاست‌های فرادست و محدودیت استقلال تصمیم‌گیری محلی باشد. چنانچه سیاست‌های ملی بدون توجه کافی به ظرفیت‌ها و نیازهای محلی تدوین شوند، اجرای آن‌ها می‌تواند بار مالی و اجرایی جدیدی بر شهرداری تحمیل کند. برنامه‌ریزی راهبردی فضایی بر ضرورت ارتباط متقابل میان سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی تأکید می‌کند؛ به این معنا که سیاست‌های فرادست باید از شناخت محلی بهره بگیرند و برنامه‌های محلی نیز در چهارچوبی هماهنگ با جهت‌گیری‌های کلان شکل گیرند (Healey, 2004).

نامطلوب بودن معیار تعیین و تصویب منابع جدید درآمدی برای شهرداری یکی از مهم‌ترین یافته‌های پژوهش است. مدیریت شهری بدون برخورداری از منابع مالی پایدار نمی‌تواند برنامه‌های بلندمدت تدوین کند و ناگزیر به تصمیم‌های کوتاه‌مدت و واکنشی روی می‌آورد. وابستگی به درآمدهای ناپایدار، علاوه بر کاهش ثبات مالی، ممکن است مدیریت شهر را به سمت اقداماتی سوق دهد که با اهداف توسعه پایدار، عدالت فضایی و حفظ محیط‌زیست ناسازگارند. چالش‌های مدیریت شهری تهران نیز نشان می‌دهد که محدودیت منابع پایدار، پیچیدگی نظام مالی، هزینه بالای ارائه خدمات و وابستگی به درآمدهای غیرقابل اتکا از موانع اصلی عملکرد مؤثر شهرداری هستند (Soleimani, 2024). از این رو، اصلاح نظام

درآمدی باید هم‌زمان با بازتعریف وظایف و اختیارات صورت گیرد؛ زیرا واگذاری مسئولیت‌های بیشتر بدون انتقال منابع کافی، تمرکززدایی واقعی را محقق نمی‌کند.

نتایج شاخص شفافیت و پاسخ‌گویی نیز نشان داد که شفافیت عملکردهای بخش دولتی در ارتباط با مدیریت شهری در وضعیت نامطلوب قرار دارد. این یافته را می‌توان ناشی از تعدد سازمان‌ها، تداخل مسئولیت‌ها، پراکندگی اطلاعات و نبود نظام یکپارچه ارزیابی عملکرد دانست. زمانی که چند نهاد در ایجاد یا حل یک مسئله نقش دارند، شهروندان نمی‌توانند به‌روشنی تشخیص دهند که کدام سازمان مسئول تصمیم، تأخیر یا ناکامی ایجاد شده است. در چنین ساختاری، انتقال مسئولیت میان سازمان‌ها آسان می‌شود و امکان پاسخ‌خواهی عمومی کاهش می‌یابد. شفافیت تنها به انتشار اطلاعات مالی محدود نیست، بلکه باید فرایند تصمیم‌گیری، دلایل انتخاب سیاست‌ها، معیارهای تخصیص منابع و نتایج برنامه‌ها را نیز در بر گیرد. اسناد و برنامه‌های شهر تهران بر ارتقای پاسخ‌گویی، کارایی و کیفیت خدمات تأکید کرده‌اند، اما یافته حاضر نشان می‌دهد که میان جهت‌گیری‌های رسمی و وضعیت اجرایی هنوز فاصله وجود دارد (Tehran, 2021).

در بعد کارکردی، نتایج شاخص کارایی و اثربخشی نشان داد که استفاده از فناوری‌های نوین اطلاعاتی بر اساس نیاز شهروندان و تمرکز مدیریت شهری بر طرح‌های کالبدی، در مقایسه با سایر معیارها وضعیت مطلوب‌تری دارند، اما برگزاری دوره‌های آموزشی برای افزایش توان نیروی انسانی و پویایی ساختار شهرداری متناسب با تغییرات محیطی نامطلوب ارزیابی شدند. مطلوب بودن استفاده از فناوری اطلاعات می‌تواند نشان‌دهنده گسترش سامانه‌های الکترونیکی، خدمات غیرحضور و ابزارهای داده‌محور در مدیریت تهران باشد. با این حال، فناوری زمانی به بهبود واقعی مدیریت منجر می‌شود که با اصلاح فرایندها، یکپارچگی داده‌ها و ارتقای مهارت کارکنان همراه باشد. ضعف آموزش نیروی انسانی می‌تواند مانع استفاده مؤثر از ظرفیت‌های فناورانه شود و موجب شود سامانه‌های جدید صرفاً به لایه‌ای اضافی بر ساختار اداری موجود تبدیل شوند. از دیدگاه مدیریت سازمانی، فناوری، ساختار و منابع انسانی باید به‌صورت هماهنگ تغییر کنند و نوسازی فنی بدون یادگیری سازمانی و تفویض اختیار، اثر محدودی بر عملکرد خواهد داشت (Daft, 2010).

امتیاز پایین پویایی ساختار شهرداری متناسب با تغییرات محیطی نیز نشان می‌دهد که سازمان مدیریت شهری هنوز از انعطاف کافی برای مواجهه با تحولات سریع اجتماعی، اقتصادی، محیطی و فناورانه برخوردار نیست. تهران در معرض روندهایی مانند افزایش جمعیت شناور، تغییرات اقلیمی، گسترش پیوستگی با شهرهای پیرامونی، تحول الگوهای سفر، افزایش تقاضا برای خدمات دیجیتال و ظهور مخاطرات جدید قرار دارد. ساختارهای ثابت و سلسله‌مراتبی نمی‌توانند به‌سرعت خود را با این تحولات سازگار کنند. بررسی موانع مدیریت یکپارچه و آینده حکمرانی منطقه‌ای تهران نیز نشان می‌دهد که فقدان انعطاف نهادی، ضعف آینده‌نگری و نبود هماهنگی میان مقیاس‌های فضایی، ظرفیت مدیریت منطقه را برای مواجهه با

تحولات آینده محدود می‌کند (Hataminejad & Saint-Vincent Youkan, 2024). بنابراین، اصلاح مدیریت شهری باید از بازآرایی تشکیلات فراتر رود و ایجاد ظرفیت یادگیری، پیش‌بینی و سازگاری را نیز در بر گیرد.

در شاخص اجماع محوری، واگذاری وظایف و اختیارات بیشتر در حوزه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به مدیران محلی، جامعه مدنی و شهروندان پایین‌ترین امتیاز را در میان معیارهای پژوهش کسب کرد. این یافته یکی از روشن‌ترین نشانه‌های ضعف حکمرانی مشارکتی در تهران است. هرچند آگاهی شهروندان نسبت به وظایف فردی و رعایت حقوق شهروندی مطلوب ارزیابی شد، افزایش آگاهی الزاماً به معنای برخورداری از فرصت واقعی برای مشارکت در تصمیم‌گیری نیست. شهروندان ممکن است نسبت به حقوق خود شناخت داشته باشند، اما کانال‌های مؤثری برای تأثیرگذاری بر اولویت‌های شهری، بودجه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها در اختیار نداشته باشند. مدیریت پایدار شهری مستلزم آن است که شهروندان از دریافت‌کنندگان منفعل خدمات به شرکای فرایند حکمرانی تبدیل شوند. پژوهش در زمینه نقش مدیریت شهری در توسعه پایدار نیز مشارکت شهروندی، همکاری جامعه مدنی و توجه به عدالت اجتماعی را از الزامات اساسی پایداری شهری می‌داند (Mirzadeh Doustan, 2021).

نتیجه نامطلوب واگذاری اختیار به سطح محلی همچنین نشان می‌دهد که تمرکززدایی در ایران بیش از آنکه در عمل تحقق یافته باشد، در سطح اسناد و گفتمان سیاستی باقی مانده است. تمرکززدایی مؤثر باید با توانمندسازی نهادهای محلی، انتقال منابع، تقویت پاسخ‌گویی و ایجاد ظرفیت کارشناسی همراه باشد. برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه عملیاتی شهرداری‌ها نیز زمانی قابلیت تحقق دارند که مدیران محلی بتوانند بر اساس شرایط خاص هر شهر تصمیم بگیرند و برنامه‌ها را با مشارکت ذی‌نفعان تنظیم کنند (Ghaed Rahmati et al., 2021). در تهران، گستردگی مداخله نهادهای ملی و بخشی می‌تواند دامنه اختیار مدیران محلی را محدود سازد و فرایند سیاست‌گذاری شهری را از نیازها و اولویت‌های واقعی محلات دور کند.

در شاخص مسئولیت‌پذیری، میزان مسئولیت‌پذیری در ساختار اداری و تشکیلاتی نامطلوب ارزیابی شد، اما توان مسئولیت‌پذیری نیروی انسانی با تفکیک دقیق‌تر وظایف بیشترین امتیاز را در بعد کارکردی کسب کرد. این تفاوت نشان می‌دهد که مشکل لزوماً ناشی از فقدان ظرفیت فردی کارکنان نیست، بلکه ممکن است بیشتر به ابهام ساختاری، هم‌پوشانی وظایف و ضعف تقسیم کار سازمانی مربوط باشد. به بیان دیگر، کارکنان در صورتی می‌توانند مسئولیت‌پذیر باشند که شرح وظایف، حدود اختیار و شاخص‌های ارزیابی عملکرد آنان به روشنی مشخص باشد. هنگامی که وظایف میان واحدها و دستگاه‌های متعدد توزیع شده و مرز مسئولیت‌ها روشن نیست، حتی نیروی انسانی توانمند نیز نمی‌تواند پاسخ‌گویی مؤثری داشته باشد. این یافته با تأکید برنامه‌ریزی راهبردی بر پیوند میان مأموریت، ساختار، برنامه عملیاتی و مسئول اجرا سازگار است (Masihi, 2011). در نهایت، شاخص عدالت و انصاف نشان داد که میزان مشارکت بخش خصوصی، نهادهای مدنی و شهروندان در برنامه‌ریزی‌های مدیریت شهری نامطلوب است. این نتیجه بیانگر آن است که ساختار موجود هنوز نتوانسته است ظرفیت گروه‌های مختلف را به شکلی متوازن در فرایند تصمیم‌گیری

وارد کند. مشارکت محدود می‌تواند به غلبه منافع سازمانی یا اقتصادی خاص، کاهش توجه به نیازهای گروه‌های کم‌برخوردار و تشدید نابرابری فضایی منجر شود. توسعه پایدار و یکپارچه زمانی تحقق می‌یابد که برنامه‌ریزی فضایی، خدمات عمومی و توزیع زیرساخت‌ها با هدف کاهش شکاف‌ها و ارتقای دسترسی برابر طراحی شوند. مطالعه مسیرهای توسعه یکپارچه شهری و روستایی نیز نشان می‌دهد که هماهنگی فضایی و نهادی، توزیع متوازن خدمات و توجه هم‌زمان به ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی برای دستیابی به پایداری ضروری است (Zhang, 2025).

برآیند نتایج نشان می‌دهد که مدیریت شهری تهران با سه مسئله مرتبط روبه‌رو است: نخست، تمرکز قدرت و وابستگی به سطوح ملی؛ دوم، تفرق افقی و ضعف هماهنگی میان سازمان‌های مؤثر بر شهر؛ و سوم، نارسایی درونی در حوزه منابع مالی، شفافیت، پویایی نهادی، آموزش و مشارکت. این سه مسئله یکدیگر را تقویت می‌کنند. تمرکز قدرت، اختیار محلی را کاهش می‌دهد؛ کاهش اختیار، پاسخ‌گویی را مبهم می‌سازد؛ و ابهام پاسخ‌گویی، انگیزه همکاری میان سازمان‌ها و مشارکت شهروندان را تضعیف می‌کند. از این‌رو، اصلاح مدیریت تهران باید بر ایجاد نظامی چندسطحی، یکپارچه و مشارکتی استوار باشد که در آن وظایف و اختیارات هر سطح مشخص، روابط میان سازمان‌ها رسمی و الزام‌آور، منابع مالی پایدار و اطلاعات عملکرد در دسترس عموم باشد. چنین تغییری می‌تواند مدیریت شهری را از ساختاری منفعل و واکنشی به نهادی راهبردی، یادگیرنده و پاسخ‌گو تبدیل کند.

یکی از محدودیت‌های این پژوهش، استفاده از نمونه‌گیری غیراحتمالی گلوله‌برفی بود که با وجود مناسب بودن برای شناسایی خبرگان پراکنده، تعمیم نتایج به تمام مدیران، کارشناسان و نهادهای مؤثر بر مدیریت تهران را محدود می‌کند. داده‌ها بر قضاوت خبرگان و پرسشنامه بسته استوار بود و بنابراین ممکن است تحت تأثیر تجربه سازمانی، جایگاه شغلی و برداشت شخصی پاسخ‌دهندگان قرار گرفته باشد. همچنین، پژوهش بیشتر بر ارزیابی کلی شاخص‌های ساختاری و کارکردی تمرکز داشت و تفاوت وضعیت مناطق ۲۲گانه، سازمان‌های تخصصی و نهادهای ملی دخیل در مدیریت تهران را به‌صورت جداگانه بررسی نکرد. ماهیت مقطعی مطالعه نیز امکان تحلیل تغییرات جایگاه مدیریت شهری در طول زمان و ارزیابی آثار اصلاحات جدید را فراهم نکرد.

پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آینده از نمونه‌های بزرگ‌تر و روش‌های نمونه‌گیری طبقه‌ای استفاده شود تا دیدگاه مدیران شهرداری، اعضای شورا، کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، فعالان بخش خصوصی، نهادهای مدنی و شهروندان به‌صورت مقایسه‌ای بررسی شود. انجام مطالعات تطبیقی میان تهران و دیگر کلان‌شهرهای ایران یا شهرهای دارای ساختار مدیریت یکپارچه می‌تواند به شناسایی الگوهای نهادی قابل اقتباس کمک کند. همچنین، استفاده از روش‌های تحلیل شبکه نهادی برای ترسیم روابط قدرت، تبادل اطلاعات و همکاری میان سازمان‌ها، مطالعات طولی برای سنجش روند تغییر شاخص‌ها و پژوهش‌های آمیخته مبتنی بر مصاحبه‌های عمیق می‌تواند درک دقیق‌تری از ریشه‌های تفرق و موانع تمرکززدایی فراهم سازد.

در سطح اجرایی، لازم است حدود وظایف و اختیارات شهرداری، شورای شهر، دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های خدمات‌رسان به‌صورت شفاف بازتعریف شود و یک مرجع هماهنگ‌کننده مقتدر برای مسائل فرابخشی و کلان‌شهری ایجاد گردد. انتقال وظایف به مدیریت محلی باید همراه با منابع مالی پایدار، اختیار قانونی و نظام دقیق پاسخ‌گویی باشد. ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات شهری، انتشار عمومی بودجه و شاخص‌های عملکرد، تقویت آموزش مدیران و کارکنان، توسعه بودجه‌ریزی مشارکتی، تشکیل شوراهای تخصصی ذی‌نفعان و الزام سازمان‌ها به همکاری در اجرای برنامه‌های مشترک می‌تواند به کاهش تفرق، افزایش اعتماد عمومی و ارتقای کارایی مدیریت شهر تهران کمک کند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

موازین اخلاقی

در تمامی مراحل پژوهش حاضر اصول اخلاقی مرتبط با نشر و انجام پژوهش رعایت گردیده است.

تشکر و قدردانی

از تمامی کسانی که در انجام این پژوهش ما را همراهی کردند تشکر و قدردانی به عمل می‌آید.

Extended Abstract

Introduction

Contemporary cities are complex, dynamic, and multidimensional systems in which political, administrative, economic, social, cultural, technological, spatial, and environmental processes continuously interact. Rapid urbanization, population concentration, metropolitan expansion, changing patterns of mobility and land use, environmental degradation, technological development, and the growing diversity of citizens' expectations have considerably increased the complexity of urban governance. Under such circumstances, urban management cannot be reduced to the routine delivery of municipal services or the physical administration of urban space. Rather, it must function as an integrated system of policymaking, coordination, regulation, resource allocation, implementation, supervision, and public accountability. The effectiveness of this system depends substantially on the institutional position of urban management within the wider political and administrative structure, the distribution of authority among national and local institutions, and the capacity of urban organizations to cooperate in addressing interconnected metropolitan problems.

Traditional administrative systems based on centralized authority, hierarchical control, sectoral specialization, and top-down decision-making are increasingly unable to respond effectively to complex and rapidly changing urban environments. Organizational theory emphasizes that institutions operating in uncertain and heterogeneous environments require flexible structures, decentralized decision-making, horizontal coordination, timely information exchange, and adaptive human resources (Daft, 2010). These requirements are particularly important in metropolitan areas because urban affairs are governed by numerous public, governmental, private, and civil-society actors. When authority and responsibility are fragmented among multiple institutions without an effective coordination mechanism, administrative duplication, policy inconsistency, inefficient resource allocation, and ambiguous accountability are likely to emerge.

The transition from urban government to urban governance reflects a broader transformation in the organization of public affairs. Urban governance recognizes that municipalities and central governmental agencies are not the only actors involved in managing cities. Private-sector organizations, professional associations, civil-society institutions, local communities, and citizens also possess resources, knowledge, interests, and capacities that can influence urban development. Accordingly, good urban governance is generally associated with decentralization, participation, rule of law, transparency, accountability, efficiency, effectiveness, consensus orientation, responsibility, justice, and equity. Evaluations of good urban governance indicators have demonstrated that the quality of urban administration depends not merely on the existence of formal institutions but also on the extent to which these institutions are responsive, coordinated, transparent, participatory, and capable of implementing collectively accepted policies (Rezaei, 2014).

Integrated urban management has therefore become a central concept in contemporary urban governance. Integration does not necessarily require the concentration of all urban functions within a single organization. Instead, it refers to the establishment of coherent relationships among policies, plans, institutions, territorial levels, and implementation mechanisms. Fragmentation may occur in administrative, political, functional, spatial, or policy-related forms, and each form can weaken the capacity of urban institutions to respond to interconnected challenges (Asadi & Barakpour, 2011). For example, transportation policies affect land use, environmental quality, housing accessibility, employment distribution, and social inclusion. Consequently, isolated sectoral decisions may create unintended consequences in other areas and reduce the overall effectiveness of urban planning.

Strategic spatial planning similarly emphasizes the relationships among institutions, actors, space, and place. It considers urban space not as a neutral physical container but as a product of social, political, and economic interactions. From this perspective, effective urban planning requires coordination across local, regional, and national scales and the participation of stakeholders in defining problems, constructing shared visions, and implementing development strategies (Healey, 2004). Strategic planning is especially relevant to metropolitan areas, where administrative boundaries rarely correspond to functional relationships involving transportation, employment, environmental systems, infrastructure networks, and population movements.

Recent international experiences have also highlighted the importance of spatial integration, institutional coordination, and multilevel governance for sustainable development. Research on urban–rural integration indicates that the coordination of land-use policies, infrastructure investment, public services, economic development, and environmental protection can reduce spatial inequalities and improve the sustainability of metropolitan regions (Zhang, 2025). Although governance systems differ across countries, such experiences demonstrate that fragmented institutions and uncoordinated sectoral policies constitute major barriers to balanced and sustainable urban development.

In Iran, urban management has developed within a predominantly centralized political and administrative system. A substantial proportion of policymaking authority, legal competence, financial resources, and administrative control remains concentrated in central government organizations. Municipalities and Islamic city councils are responsible for responding to many local needs, yet numerous functions affecting urban development remain under the authority of ministries, governmental agencies, public-service companies, and provincial institutions. This imbalance between responsibility and authority limits the capacity of municipal organizations to plan independently, mobilize sustainable resources, and respond effectively to local priorities. Studies of integrated urban management in Tehran have identified institutional plurality, overlapping functions, centralized authority, and weak interorganizational coordination as major obstacles to coherent metropolitan administration (Sarvar et al., 2017).

Tehran, as the national capital and the largest metropolis in Iran, presents an especially complex governance environment. The concentration of population, political institutions, economic activities, employment opportunities, specialized services, and national infrastructure has increased both the strategic importance of the city and the intensity of its management challenges. Traffic congestion, air pollution, spatial inequality, housing pressures, environmental vulnerability, unstable municipal revenues, metropolitan expansion, and the growing interdependence between Tehran and surrounding settlements cannot be addressed effectively by a single institution. Tehran's official programs and urban documents emphasize improved service quality, efficient urban administration, citizen participation, environmental protection, and coordinated development (Tehran, 2021). Nevertheless, a considerable gap remains between these policy objectives and the institutional capacity required for their implementation.

The predominance of physical and sectoral approaches in urban planning has further weakened the relationship between strategic objectives and operational capacity. Strategic planning in Tehran requires clear connections among vision, policy, operational programs, financial resources, responsible institutions, and performance evaluation (Masihi, 2011). Without such connections, the proliferation of plans may increase administrative complexity rather than improve coordination. Research on strategic spatial planning and municipal operational programs has similarly emphasized that local planning can succeed only when local institutions possess sufficient authority, implementation capacity, stakeholder participation, and organizational accountability (Ghaed Rahmati et al., 2021).

Tehran's urban management also faces serious financial, administrative, and participatory difficulties. Unstable revenue sources, growing service-delivery costs, administrative complexity, limited transparency, and insufficient institutional cooperation weaken the municipality's capacity for long-term planning (Soleimani, 2024). Moreover, although sustainable urban development requires the involvement of citizens, civil-society organizations, and the private sector, participation in urban policymaking remains limited and often does not extend to meaningful influence over priorities, resource allocation, or program evaluation (Mirzadeh Doustan, 2021). The realization of integrated management is additionally constrained by political, legal, financial, organizational, and cultural barriers, while future demographic, environmental, technological, and spatial changes are expected to intensify the need for adaptive metropolitan governance (Hataminejad & Saint-Vincent Youkan, 2024). Accordingly, improving Tehran's urban management requires not only organizational restructuring but also a transition toward decentralized, transparent, participatory, and multilevel governance. Therefore, this study aimed to evaluate the structural and functional position of Tehran's urban management within the country's macro-political and administrative system.

Materials and Methods

This applied study employed an analytical mixed-methods design. The study population consisted of urban-planning and urban-management specialists, university academics, municipal officials, city-council experts, and professionals working in organizations involved in the administration and development of Tehran. Because the target experts were distributed across several institutions and were not readily accessible through a comprehensive sampling frame, non-probability snowball sampling was used. A total of 75 experts participated, including 42 men and 34 women as reported in the study dataset, with participants drawn from the Deputy Office for Urban Planning and Architecture, the Housing and Urban Development Organization, sectoral executive agencies, Tehran Islamic City Council, universities, and urban-planning administrative units.

Data collection was conducted in qualitative and quantitative stages. Initially, documents, academic publications, theses, official reports, and relevant urban-management materials were reviewed to identify the preliminary dimensions and criteria associated with Tehran's structural and functional management position. These preliminary criteria were organized into a semi-structured questionnaire and submitted to the expert panel during the first Delphi round. The initial instrument contained 24 criteria grouped under 10 indicators. Following the collection, classification, and synthesis of expert comments, redundant or weakly related criteria were revised or removed.

In the second Delphi round, a structured closed-ended questionnaire containing 20 criteria under eight indicators was distributed among the panel members. The structural indicators were decentralization, participation, rule of law, and transparency and accountability. The functional indicators were efficiency and effectiveness, consensus orientation, responsibility, and justice and equity. Participants assessed the relevance and importance of each criterion using a five-point Likert scale ranging from very poor to excellent. In the

third round, the mean and standard deviation of each criterion were presented to the panel members so that they could reconsider their judgments. Because convergence and stability were achieved among the experts, no additional Delphi round was required. The data were analyzed using means, standard deviations, and coefficients of variation, and a theoretical mean of 3 was used to distinguish favorable from unfavorable conditions.

Findings

The findings indicated that the overall structural and functional position of Tehran's urban management was unfavorable. Of the 20 evaluated criteria, 12 obtained mean scores below the theoretical midpoint of 3 and were therefore classified as unfavorable, whereas only eight criteria received scores above 3 and were considered favorable. This distribution demonstrated that deficiencies were more prevalent than strengths across the evaluated indicators.

Within the decentralization indicator, attention to a decentralized and integrated management structure received a mean score of 2.78 and was classified as unfavorable. Administrative and executive divergence and fragmentation obtained a mean of 2.69, while the prevalence of sectoral approaches and the absence of a systemic perspective toward urban governance received a mean of 2.72; both criteria were unfavorable. By contrast, the balance between municipal authority and responsibility obtained a mean score of 3.06 and was marginally favorable. The complexity and diversity of decision-making scales within the metropolitan region received a mean of 3.48.

For the participation indicator, interorganizational cooperation between the municipality and other organizations in implementing urban decisions obtained a mean score of 2.48 and was unfavorable. In contrast, the performance of legal and institutional mechanisms for cooperation with the private sector received a mean of 3.30. Under the rule-of-law indicator, the influence of macro-level economic and social planning policies on the municipality received the highest structural score, with a mean of 4.58. However, the existence of appropriate connections between Tehran's managerial programs and regional and national decision-making levels received a mean of 2.32, while the approval and establishment of new municipal revenue sources obtained a mean of 2.35. Both were classified as unfavorable.

Transparency in public-sector performance received a mean score of 2.31 and was unfavorable. Within efficiency and effectiveness, the organization of training courses to enhance human-resource capabilities received a mean of 2.27, and the institutional adaptability of the municipality to environmental changes and emerging needs obtained a mean of 2.12. Both criteria were unfavorable. The increasing use of information technologies according to the needs of citizens, the private sector, and civil institutions received a mean score of 3.80. The criterion concerning the focus of urban management on physical plans, with insufficient attention to environmental, social, and economic factors, obtained a mean of 3.45.

Within consensus orientation, the delegation of greater planning, decision-making, and policymaking authority to local managers, civil society, and citizens received the lowest overall mean score, 1.87. Conversely, citizens'

awareness of individual duties and citizenship rights obtained a mean of 3.90. Regarding responsibility, the level of responsibility within the administrative and organizational structure received a mean of 2.28, whereas the ability of human resources to assume responsibility when duties were precisely differentiated achieved the highest functional mean, 4.55. Finally, participation by the private sector, civil institutions, and citizens in urban-management planning received a mean score of 2.31 and was classified as unfavorable.

Discussion and Conclusion

The results demonstrate that Tehran's urban-management difficulties are systemic rather than limited to isolated organizational weaknesses. The predominance of unfavorable criteria indicates that the city's management structure does not possess sufficient decentralization, institutional integration, financial autonomy, transparency, adaptability, or participatory capacity. Although certain strengths were identified, including the influence of macro-level policies, the use of information technology, citizen awareness, and the responsibility capacity of personnel under clearly differentiated duties, these strengths have not been integrated into a coherent governance framework.

The findings suggest that centralization remains one of the principal barriers to effective urban administration. Tehran's municipality is expected to address extensive local needs, yet important decisions and resources remain under the control of national or sectoral institutions. This imbalance weakens local responsiveness and makes accountability difficult. At the same time, horizontal fragmentation among organizations prevents the city from functioning as an integrated administrative system. Multiple agencies participate in urban affairs, but their responsibilities, information systems, priorities, and implementation procedures are insufficiently coordinated.

The low score for interorganizational cooperation confirms that institutional plurality has not developed into effective collaborative governance. Urban issues such as transportation, environmental pollution, housing, spatial development, and crisis management cross administrative boundaries and require joint decision-making. Without legally binding coordination arrangements, each institution may pursue its own sectoral objectives, producing inconsistent policies, duplicated activities, and ineffective implementation.

Financial weakness constitutes another central limitation. The low score assigned to establishing new municipal revenue sources indicates that Tehran's urban management lacks an adequate foundation for stable long-term planning. Financial decentralization must accompany administrative decentralization; otherwise, transferring responsibilities to the municipality will only increase its burdens. A sustainable revenue system should be transparent, predictable, equitable, and compatible with long-term urban-development goals.

The findings also reveal a substantial gap between technological development and organizational learning. Although information-technology use was evaluated favorably, staff training and institutional adaptability received low scores. Technology cannot independently improve governance unless employees possess the skills to use it and administrative procedures are redesigned around integrated information. Therefore, digital

systems should support institutional coordination, evidence-based decision-making, transparency, and public access rather than merely automate existing fragmented processes.

The lowest score, assigned to the delegation of authority to local managers, civil society, and citizens, highlights the limited depth of participatory governance. Citizen awareness was relatively high, but opportunities for meaningful influence over urban policy remained restricted. Effective participation requires institutional channels through which citizens and organized stakeholders can contribute to agenda setting, budgeting, implementation, and performance evaluation. Participation must therefore move beyond consultation toward shared responsibility and structured involvement in decision-making.

The contrast between the low level of structural responsibility and the high responsibility capacity of personnel under clearly defined duties is especially important. It suggests that human resources are not necessarily the primary source of poor performance. Rather, ambiguous responsibilities, overlapping mandates, and unclear organizational boundaries prevent personnel from being fully accountable. Defining responsibilities, delegating corresponding authority, and establishing measurable performance indicators could substantially improve institutional accountability.

Overall, improving Tehran's urban-management position requires a transition from centralized and fragmented administration toward integrated, multilevel, transparent, and participatory governance. Responsibilities and authority should be clearly distributed among central government, municipal institutions, city councils, public-service agencies, civil society, and the private sector. Interorganizational cooperation should be formalized through binding coordination mechanisms, shared databases, joint programs, and transparent accountability procedures. Local institutions should receive sufficient legal and financial authority, while citizens should be provided with meaningful opportunities to participate in planning and evaluation. Such reforms could improve institutional coherence, public trust, service quality, social equity, and the long-term sustainability of Tehran's metropolitan development.

References

- Asadi, I., & Barakpour, N. (2011). Urban Management and Urban Governance. *University of Art*, 2(1), 1-272.
- Daft, R. (2010). *New Era of Management* (10th international edition ed.). South-Western Cengage Learning. <https://www.scribd.com/document/686950400/ch07-8>
- Ghaed Rahmati, S., Khadem Al-Hosseini, A., & Banari, S. (2021). Strategic Spatial Planning of the City and the Operational Plan of Ardakan Municipality, Fars. *Planning and Spatial Planning*, 25(2), 145-181.
- Hataminejad, H., & Saint-Vincent Youkan, N. (2024). Investigating the Barriers to the Realization of Integrated Management and Foresight of Good Regional Governance in Tehran County. *Geographical Planning of Space*, 54(1), 1-17.
- Healey, P. (2004). The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00502.x>
- Masihi, V. (2011). *Strategic Planning and Its Application in Iranian Urban Planning: Case Study of Tehran Metropolis*. Urban Processing and Planning Publications.
- Mirzadeh Doustan, A. (2021). Investigating Urban Management and Its Role in Sustainable Urban Development. *Quarterly Journal of Geography and Human Relations*, 5(2), 21-33.
- Rezaei, T. (2014). *Prioritization and Evaluation of Good Urban Governance Indicators in Tourist-Destination Cities* [University of Mazandaran].
- Sarvar, R., Ashtiani Araghi, M., & Akbari, M. (2017). Analysis of Factors Affecting the Realizability of Integrated Urban Management: Case Study of Tehran Metropolis. *Geography*, 15(52), 37-52.

- Soleimani, H. (2024). Challenges of Urban Management in Greater Tehran Municipality and Strategies for Addressing Them. *Quarterly Journal of Research in Geographical Sciences, Architecture and Urban Planning*, 5(48), 337-345.
- Tehran, M. (2021). *Program and Documents of Tehran City*.
- Zhang, A. (2025). Analysis of the Sustainable Development Pathway of Urban-Rural Integration from the Perspective of Spatial Planning: A Case Study of the Urban-Rural Fringe of Beijing. *Sustainability*, 17(5), 1-19. <https://doi.org/10.3390/su17051857>