

## تحلیل و اولویت بندی آسیب‌های اجرای برنامه‌های حوزه خدمات شهری (مطالعه موردی: شهرداری تهران)

محمود حسن زاده\*

فتاح شریف زاده\*\*

غلامرضا کاظمیان\*\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۹/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۴/۱۶

### چکیده

تردیدی نیست که مدیریت صحیح یک شهر بطور پیوسته نیازمند ردیابی و شناخت عوامل منحرف کننده فعالیت‌ها از مسیر اجرای بهینه آنها بوده تا به تبع آن کنترل و برطرف کردن تنگناها و عوامل منحرف کننده امکان پذیر باشد. تحقیق پیش رو با هدف شناسایی مسائل اجرایی برنامه‌ها و فعالیت‌های روزمره حوزه خدمات شهری شهرداری تهران انجام شده و سوال اصلی این تحقیق عبارت است از "چه عواملی و با چه اولویتهای اثربخشی اجرای برنامه‌های شهرداری تهران در حوزه خدمات شهری را کاهش می‌دهند؟". بنابراین تحقیق پیش رو به لحاظ ماهیت توصیفی-تحلیلی و به لحاظ هدف کاربردی است. ترکیب نتایج ۲۲۱ پرسش‌نامه و ۴۶ مصاحبه عمیق و نیمه ساختارمند در قالب مدل فرایند سلسله مراتبی (AHP) بدین ترتیب بوده است که: نارسایی‌های قانونی مهم‌ترین نارسایی در اجرای برنامه‌های حوزه خدمات شهری محسوب می‌شوند، و پس از آن سیاست‌های منابع انسانی، مدیریت بنگاهها، مسائل مالی، نارسایی‌های حاصل از مشارکت همگانی و عدم توجه کافی به واقعیت‌ها در تدوین برنامه‌ها و اخذ تصمیمات، به ترتیب اهمیت در جایگاه دوم تا ششم مختل کننده‌های ارائه خدمات شهری جای می‌گیرند و نقش ساختار سازمانی شهرداری تهران در کاهش اثربخشی ارائه خدمات شهری رد می‌شود.

**کلمات کلیدی:** آسیب شناسی، مسائل اجرایی، خدمات شهری، شهرداری تهران، مدل فرایند سلسله مراتبی.

\* دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی، Mahmood.Hasanzade@gmail.com

\*\* استاد گروه مدیریت دولتی و شهری، دانشگاه علامه طباطبایی

\*\*\* استادیار گروه مدیریت دولتی و شهری، دانشگاه علامه طباطبایی

## ۱- مقدمه

روزی فرا خواهد رسید که دربارهٔ پیشرفت ملتها، نه از روی اقتدار نظامی یا اقتصادی آنها، و نه به اعتبار شکوه بناهای دولتی آنان، بلکه با توجه به رفاه مردمانشان داوری خواهد شد (یونیسف؛ پیشرفت ملت ها، ۱۹۹۴). از آنجا که نحوهٔ ارائه خدمات شهری توسط شهرداری (و دیگر نهادهای مرتبط) به‌طور مستقیم با زندگی روزانه شهروندان پیوند خورده و در رفاه و کیفیت زندگی آنان نقش پررنگی ایفا می‌کند، می‌توان «خدمات شهری» را قلب «مدیریت شهری» دانست. بی‌جهت نیست که با گسترش شهرنشینی مقولهٔ خدمات شهری و کیفیت ارائهٔ آن بیش از پیش اهمیت پیدا کرده، و شواهد حاکی از آن است که در کشورهای توسعه یافته توجه به کیفیت ارائه خدمات شهری سالهاست که گوی سبقت را از دیگر وظایف شهرداری‌ها از قبیل وظایف عمرانی ربوده است.

مدیریت صحیح یک شهر نیازمند بازخوانی همیشگی و نگاهی موشکافانه به فعالیت‌های اجرایی است تا اینکه زمینه اصلاح روش‌ها و تقویت توانمندیها فراهم شود. وجود نارسایی در ارائه خدمات شهری، بدلیل ماهیت روزمرگی و همیشگی آن، هر چند جزئی و اندک هم باشد می‌تواند هزینه و انرژی زیادی از شهرداری بگیرد و به همین ترتیب اصلاح روندهای اجرایی هرچند اندک می‌تواند صرفهٔ اقتصادی زیادی به‌ارمغان بیاورد، علی‌رغم میزان اهمیت خدمات شهری و اهمیت بهبود روش‌های اجرایی آن در این بین خلا مطالعاتی چشم‌گیری به چشم می‌آید، بیشتر تحقیقات انجام شده تنها به ارزیابی رضایت شهروندان از نحوهٔ ارائه خدمات شهری محدود شده و اگر صاحب نظری در این بین به یکی از آسیب‌ها اشاره می‌کند صرفاً براساس تجربیات شخصی و به صورت گزینشی بوده است بنابراین یک مطالعهٔ آسیب‌شناسانه می‌تواند تا حدودی چنین نیازی را پوشش دهد.

آسیب‌شناسی<sup>۱</sup> (و معادل‌های آن یعنی تشخیص و علت‌یابی) برای اشاره به فرایندی به‌کار می‌رود که جهت تجزیه و تحلیل و شناخت دقیق‌تر ساختار، تعاملات، رویه‌ها و روش‌ها، سبک‌های مدیریتی و سایر عناصر یک سیستم به‌منظور شناسایی مسائل و تنگناها به اجرا در می‌آید (ممی‌زاده، ۱۳۷۵: ۱۲۹). بنابراین این سوال که چه عواملی و با چه اولویتهای اثربخشی اجرای برنامه‌های شهرداری تهران در حوزهٔ خدمات شهری را کاهش می‌دهند؟ پایه و اساس اجرای چنین تحقیقی بوده و هدف از آن بررسی، ساختار، رویه‌ها و فرایندهای اجرایی معاونت خدمات شهری از دیدگاه مدیران و کارکنان آن و کمک به این سازمان در خودشناسی بیشتر و دادن بازخوری از کاستی‌های اجرایی کردن برنامه‌های حوزهٔ خدمات شهری خواهد بود.

---

<sup>۱</sup> diagnosis

هرچند این تحقیق ماهیتی اکتشافی داشته و نیازی به فرضیه ندارد اما پس از بازخوانی گزارشات و مرور تحقیقات داخلی و خارجی فرضیه‌های زیر با هدف ایجاد طرحی اولیه، هدایت‌کننده، تحدید موضوع و آزمون پذیری آن از طریق روش‌های کمی تدوین شده‌اند. اما لازم به ذکر است این تحقیق به آزمون این فرضیه‌ها محدود نشده و در کنار آن از سوال کتبی باز و مصاحبه نیز برای کشف موارد دیده نشده بهره گرفته است:

- ۱- ساختار شهرداری تهران اثربخشی برنامه‌های حوزه خدمات شهری شهرداری تهران را کاهش داده است.
- ۲- سیاست‌های منابع انسانی شهرداری تهران منجر به کاهش اثربخش فعالیت‌های حوزه خدمات شهری شده است.
- ۳- نارسایی‌های قانونی اثر بخشی برنامه‌های شهرداری تهران در حوزه خدمات شهری را کاهش داده است.
- ۴- مشارکت و همکاری ضعیف شهروندان در اجرای برنامه‌ها و عدم پیگیری و نظارت آنها بر عملکرد شهرداری تهران اثربخشی برنامه‌های شهرداری تهران در حوزه خدمات شهری را پایین آورده است.
- ۵- ایده آل‌گرایی و عدم توجه به واقعیت‌ها در تدوین برنامه‌ها، اثر کاهنده‌ای بر اثربخشی برنامه‌های شهرداری در حوزه خدمات شهری داشته است.
- ۶- مسائل و مشکلات مالی بر اثربخشی برنامه‌های شهرداری تهران در حوزه خدمات شهری شده آثار سوئی داشته است.

## ۲- چهارچوب نظری

آسیب شناسی سازمانی، به سازمان همانند یک کل نگاه می‌کند، در علوم پزشکی به چنین دیدی علاج کل نگر<sup>۱</sup> گفته می‌شود، بنابراین نباید با دیدی جزئی و محدود به آسیب شناسی پرداخت و باید دید تمامی اعضای سازمان را به فعالیت‌ها و فرایندهایی که در همه زیر سیستمها برای سازمان حیاتی‌اند متمرکز کرد. در آسیب شناسی همیشه فرض مبرم این است که واقعاً مشکلی وجود دارد و مدیران ارشد و همه افراد سازمان باید به مشاور سازمان در پیدا کردن آن کمک کرده تا در نهایت سازمان برای تغییر به سمت تعالی آماده شود (Fattella, ۲۰۰۵: ۱-۴). در جدول زیر مدل‌های رایج در آسیب شناسی سازمانی و متغیرهای مورد توجه آن‌ها به‌طور خلاصه احصا شده‌اند:

<sup>۱</sup> holistic medicine

جدول ۱: متغیرهای کلی آسیب‌شناسی در الگوهای اصلی،

متغیرهای اصلی مورد بررسی	مدل
متغیرهای وظیفه‌ای، ساختاری، تکنولوژیکی، انسانی	مدل لویت (۱۹۶۵)
اهداف، ساختار، رهبری، سیستم پاداش دهی، مکانیسم های کمی	مدل ویسبورد ۶ باکس (۱۹۷۶)
متغیرهای محیطی، منابعی، تاریخی، استراتژی، بازدهی <sup>۱</sup> ، وظایف فردی، سازمان رسمی، ترتیبات غیررسمی	مدل تجانسی برای تجزیه و تحلیل سازمانی (۱۹۷۷)
سیک، کارمندان، سیستم ها، استراتژی، ساختار، مهارت ها، ارزش‌های مشترک	چهارچوب ۷S مک کینزی (۱۹۸۳)
چهارچوب زمانی، تمرکز، حالت تغییر، ساختار، چشم‌انداز، انگیزش، توسعه، ارتباطات و رهبری	برنامه ریزی با عملکرد بالا (۱۹۸۴)
منابع، منابع انسانی، سطوح عملکرد سازمانی و فردی	مدل آسیب‌شناسی رفتار فردی و گروهی (۱۹۸۹)
متغیرهای محیط بیرونی، راهبرد و استراتژی، رهبری، فرهنگ، ساختار، اعمال مدیریتی <sup>۲</sup> ، سیستم ها، جو کارگروهی، تناسب شغل با مهارت ها، انگیزش، نیازها و انگیزه های فردی	مدل علی بورک-لیتون (بازبینی ۱۹۹۲)

خلاصه و اقتباس از : ۳۵-۴: Falletta, ۲۰۰۵

البته کاربست هیچ یک از این مدل ها نمی تواند برای آسیب شناسی اجرای برنامه‌های حوزه خدمات شهری شهرداری تهران تجویز شود، بنابراین در ادامه سعی شده است با توجه به شرایط خاص فعالیت‌های این حوزه مدلی اصلاح شده و به تعبیری بومی شده را از طریق بازخوانی و نگاهی دقیق به مطالعات و تحقیقات انجام شده در این زمینه تدوین کرد:

**ساختار سازمانی:** اهمیت ساختار سازمانی و تاثیر آن بر عملکرد سازمانی در علم مدیریت بر کسی پوشیده نیست، به همین دلیل است که ساختار سازمانی در همه الگوهای آسیب شناسی سازمانی به عنوان یکی از ابعاد عمده تاثیر گزار بر عملکرد سازمان و از حساس‌ترین و مساله خیزین ابعاد سازمانی دیده شده است. از مهمترین شاخص های ارزیابی ساختار سازمانی و نقاط مساله ساز آن می توان به بوروکراسی و رسمیت زیاد (خوشخو، ۱۳۸۰؛ دانایی فرد، ۱۳۷۷)، تمرکز اخذ تصمیمات در دست عده‌ای خاص (دسلر، ۱۳۶۶؛ شریف‌زاده و نوری، ۱۳۸۳؛ شریف‌زاده و الوانی، ۱۳۸۸، ۱۶۸)، پراکندگی واحدها و مشکلات هماهنگی بین آنها (رابینز، ۱۳۸۹: ۷۹-۱۰۸؛ الوانی، ۱۳۸۸: ۳۱۲-۳۱۸) و همچنین پیش بینی صحیح واحدهای کنترل کننده و ارزیابی صحیح فعالیت‌ها (هال، ۱۳۸۴) اشاره کرد. به هر حال با اذعان به این که اصلاح ساختاری شهرداری ها نوشارویی برای تمامی مشکلات و مسائل شهری نیست ولی

<sup>۱</sup> Throughput

<sup>۲</sup> Management Practices

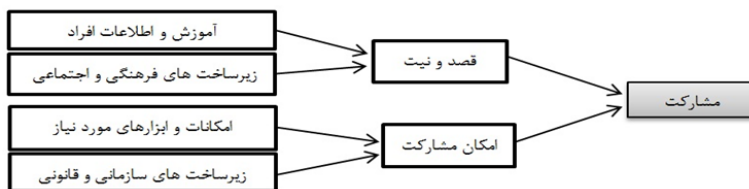
می‌توان آن را یکی از مهمترین حربه‌های کاهش تضاد و تعارض و نارسایی‌های شهرداری به حساب آورد (Heidbreder *et.al.* ۲۰۱۱).

**سیاست‌های منابع انسانی:** از جدول شماره ۱ می‌توان دریافت که در غالب مدل‌های آسیب شناسی سیاست‌های توسعه منابع انسانی از مهم‌ترین متغیرهای مورد بررسی و ارزیابی سازمانی است. از مهمترین شاخص‌ها و نقاط مساله خیز سیاست‌های منابع انسانی می‌توان به کارمند یابی و گزینش صحیح کارکنان به منظور انطباق تخصص و مهارت‌هایشان با شغل مورد تصدی (سمواتی و دیگران، ۱۳۹۱؛ مایفلد، ۱۳۷۶) نیازسنجی، آموزش و توسعه مهارت‌های کارکنان (ابطحی، ۱۳۸۳: ۱۷-۲۲؛ پی‌یر و گاتر، ۱۳۷۶: ۳۴؛ هاشمی، ۱۳۷۸: ۳۵)، رهبری و تعهد مدیران و توانایی آنان در جهت هدایت کارکنان و منابع در راستای تحقق اهداف و چشم‌اندازها (یعقوبی و دیگران، ۱۳۸۹؛ زارع، ۱۳۹۲)، ارزیابی، ترفیع و انگیزش صحیح کارکنان (نجاری و نذر محمدی، ۱۳۸۸؛ دارستانی و شهباز مرادی، ۱۳۸۷) اشاره کرد.

**قوانین:** اصولاً انجام فعالیت و ارائه خدمات توسط سازمان‌های بخش عمومی باید بر مبنای قوانین و مقررات موضوعه توسط یک مرجع ذی صلاح باشد و هیچ یک از سازمان‌های عمومی صلاحیت انجام فعالیتی که پشتوانه قانونی نداشته باشد، را ندارند (کاظمیان، ۱۳۹۱، السوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۸: ۹۵). اما از آنجا که قانون به صورت واضح و شفاف وظایف شهرداری‌ها را تعیین نکرده و از تاریخ تصویب قانون شهرداری که وظایف آن را مشخص می‌کند بیش از نیم قرن گذشته است، میزان و عرصه خدمات شهری در زمان‌ها و مکان‌های مختلف اشکال مخصوص به خود گرفته است. به عبارتی دیگر وظایف خدمات شهری شهرداری‌ها متأثر از عوامل مختلفی از جمله عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و مانند اینها بوده و متناسب با نحوه سازماندهی دستگاه‌های اجرایی (دولت) اشکال متفاوتی به خود می‌گیرد که پیامدهای آن:

- بلا تکلیفی، ابهام و اختلاف بین سازمانی متعدد برای صلاحیت انجام یا عدم انجام وظایف مربوطه توسط شهرداری، از جمله امور راهنمایی و رانندگی، جلوگیری از تکدی‌گری، نظارت بر امور اصناف و امتثال آن؛
- تفریغ وظایف شهرداری‌ها و عدم امکان انجام صحیح وظایف مربوطه به دلیل عدم برخورداری از ابزارها و امکانات ضروری مربوط به اتلاف منابع موجود؛
- عدم اختیار قانونی شهرداری برای تقبل وظایف جدید و ضروری با توجه به ملاحظات و اقتضات شهرنشینی جدید؛
- اضمحلال و نزول تدریجی شهرداری از جایگاه و شان واقعی خود به عنوان هسته اصلی نظام مدیریت شهری (کاظمیان و سعیدی رضوانی (ج ۴)، ۱۳۸۳: ۳۵، مهندسین مشاور آرمان شهر، ۱۳۷۹: ۲۷).

**مشارکت همگانی:** مشارکت مردمی را درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص که آنها را بر می‌انگیزاند تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی، یکدیگر را یاری داده و در مسئولیت کار شریک باشند، تعریف کرده‌اند (شریف زاده و صدقی به نقل از طوسی ۱۳۷۰: ۵۴). در بحث اجرایی خدمات شهری بسیاری از مشکلات موجود خدمات شهری تنها متوجه شهرداری نمی‌باشد، بلکه شهروندان نیز در ایجاد آنها سهم داشته‌اند، که علت آن عدم آگاهی، فقدان هنجارهای پذیرفته شده، عدم آموزش و بی توجهی شهروندان نسبت به این مسائل نیز دخیلند، که حل بسیاری از مسائل خدمات شهری نیاز به آموزش الگوهای رفتاری شهرنشینی و فرهنگ سازی دارد(مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۷۹: ۱۱۲).



شکل ۱: عوامل موثر بر میزان مشارکت افراد منبع (با تغییرات جزئی): شریف زاده و صدقی، ۱۳۸۸

در مدل روبه رو سعی شده است که مهم‌ترین مولفه‌های موثر بر میزان مشارکت تبیین شود:

**واقع‌نگری و تدوین صحیح برنامه‌ها:** نکته مهمی که در تهیه و تدوین خط مشی (برنامه‌های) یک سازمان بخش عمومی باید بدان توجه نمود، در نظر داشتن و مطالعه عمیق در مورد مخاطبان یا جمعیت هدف، یعنی گروهی که خط مشی بر آنها تاثیر می‌گذارد، می‌باشد. آگاهی از فرهنگ، وضعیت اقتصادی، رفتارها و نگرش‌های آنان برای خط مشی‌گذاران در تنظیم خط مشی بسیار مهم است. آیا آنها از خط مشی مورد نظر استقبال می‌کنند یا به مقابله با آن بر می‌خیزند؟ چگونه می‌توان از مقاومت آنها کاست و حمایت آنها را افزایش داد؟ (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۸ و ۸۹). تعیین اهداف و برنامه‌هایی که جنبه‌های گوناگون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و زیرساختی در آنها ملحوظ شده باشد، امری حساس و با اهمیت بوده و نیاز به مکانیسمی اصولی در تصمیم‌گیری دارد. امروزه دیگر تصمیم‌گیری برای برنامه‌ریزی و طراحی با توجه به پیچیدگی‌های آن نمی‌تواند به صورت فردی، ساده و آنی انجام گیرد. (بحرینی، ۱۳۶۸).

**منابع مالی:** شاید واضح‌ترین و از بسیاری از جهات قابل قبول‌ترین توصیه‌ای که در زمینه‌ی ساختار درآمد در هر سطحی از دولت می‌توان ارائه داد این باشد که تعرفه

مصرف‌کننده<sup>۱</sup> در هر جا که امکان‌پذیر باشد باید مورد استفاده قرار گیرد. دولت‌های محلی و تاحدودی دولت‌های منطقه‌ای را از نقطه نظر اقتصادی می‌توان به مثابه بنگاه‌هایی در نظر گرفت که بسته‌هایی از خدمات عمومی محلی را به ساکنان آن محله عرضه می‌کنند. مردم اگر خواهان خدمات آنها باشند آماده پرداخت هزینه خدمات خواهند بود (Bird, ۲۰۰۱).

سیاست مناسب این است که که قیمت‌های درستی بر عرضه خدمات عمومی وضع و وصول شود. که این مبلغ تقریباً برابر همان هزینه نهایی یک واحد خدمات اضافی است. تقریباً در این حالت است که مقدار مناسبی از خدمات مناسب در اختیار افراد مناسب یعنی افرادی براساس شدت نیازشان تمایل به پرداخت بهای این خدمات را دارند، عرضه خواهد شد (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۴: ۱۱). هر چند وضع تعرفه و وصول آن از استفاده‌کنندگان ایده خوبی است اما کاربست آن در عمل کاری است بس دشوار. در قوانین موضوعه کشور برخلاف برخی از کشورها، قانون‌گذار دست شهرداریها را برای وصول تمام یا قسمتی از بهای خدمات شهری باز گذاشته است (همان: ۱۳).

برخی از صاحب‌نظران مدیریت شهری مهمترین دلیل عدم تحقق طرح‌های شهری را مشکل تامین هزینه‌های آنها دانسته‌اند، و معتقدند که هزینه‌های جاری شهر باید از طریق دریافت عوارض کافی برای ارائه خدمات شهر (جمع‌آوری زباله، نظافت شهر، حفظ و نگه داری فضاهای عمومی و مانند اینها) و سایر عوارضی که در قانون به عنوان درآمد شهرداری پیش‌بینی شده است تامین گردد. که موارد آن بسیار بوده اما متأسفانه مبلغ آن بهنگام یا مطابق روز نشده<sup>۲</sup> است. چرا که از زمان تصویب بسیاری از آن قوانین در زمان رضاشاه، حتی همان مبلغ اندک هم وصول نمی‌شود چون هزینه‌ی وصول آن بیش از مبلغ کنونی آن است که در قانون آمده است (اعتماد، ۱۳۸۷).

مشکلات و نواقص مالی زیر را نیز از مشکلاتی برشمرده اند که شهرداری تهران و مخصوصاً حوزه خدمات شهری با آنها روبه‌رو است:

- ❖ شهرداری تهران ۱۲۰ نوع منبع درآمدی دارد ولی ۲۷ نوع آن فعال است؛
- ❖ وابستگی درآمدهای شهرداری به درآمدهای ناپایدار مثل تراکم ساختمانی<sup>۳</sup>
- ❖ اختصاص سهم بیشتری از بوجه به برخی از فعالیت‌ها (باباجانی، ۱۳۹۱).

<sup>۱</sup> user charges

<sup>۲</sup> به عنوان مثال شورای اسلامی شهر تهران در پایان سال ۱۳۸۳ تصمیم گرفت نرخ بهای خدمات شهری در سال بعد با وجود نرخ تورم دو رقمی تثبیت شود که همین تصمیمات در بسیاری از سال‌های دیگر نیز سابقه داشته است. همین امر موجب تشدید کمبود مالی شهرداری علی‌الخصوص حوزه‌ی خدمات شهری شده است.

<sup>۳</sup> در اوایل دهه‌ی ۷۰، حدود ۱۴ درصد از درآمد شهرداری از محل فروش تراکم تامین می‌شده است و لی در اواسط دهه‌ی ۸۰ حدود ۷۵-۸۰ درصد از درآمدها از محل فروش تراکم ساختمانی تامین می‌شده است (باباجانی، ۱۳۹۱).

بر اساس قانون بودجه بندی شهرداری تهران باید ۴۰ درصد بودجه‌ی شهرداری در امور عمرانی هزینه شود اما در عمل گزارش‌ها نشان می‌دهند که تا ۸۰ درصد از بودجه صرف امور عمرانی می‌شود (باباجانی، ۱۳۹۱). این امر خود نظریه‌ی دوایر قدرت را در ذهن تداعی می‌کند: در این باره پرو (۱۹۷۰) تحقیقی انجام داد و مستقیماً به قدرت دوایر مختلف سازمان توجه کرد. پرو به این نتیجه رسید که کارهای مهم در سازمان دارای بالاترین قدرت‌اند و یادآور می‌شود، که اگر در یک شرکت گروه تولید دارای قدرت بالایی باشد، آن گروه می‌تواند بر دوایر کنترل، انبار، موجودی و خرید اعمال قدرت زیادی بنماید و بیشترین منابع را به خود تخصیص دهد (هال، ۱۳۸۴: ۱۹۳-۱۹۶).

**مروی بر ادبیات تحقیق:** فهرستی از مهمترین نارسایی‌های اجرای برنامه‌های خدمات شهری عنوان شده در تحقیقات و نظرات صاحب نظران داخلی را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

**جدول شماره ۲: خلاصه‌ای از نتایج تحقیقات و نظریات داخلی از نارسایی‌های خدمات شهری**

۱- عدم مشارکت مردم ۲- عدم مشارکت سازمان اجرایی و نهادهای دخیل در فرایند تهیه و بررسی طرح‌ها ۳- نبود مدیریت یکپارچه و واحد شهری در جهت هماهنگی بین برنامه‌های سازمانی و نهادهای مسئول ۴- وجود نارسایی‌ها در قوانین و مقررات و یا ابهام و تناقض در قوانین و مقررات.	احمد پوراحمد، حسین حاتمی نژاد و سید هادی حسینی (۱۳۸۵)
۱- پایه‌های نظری، فلسفی «نحوه‌ی برنامه‌ریزی» ۲- موقعیت و جایگاه قانونی-تشکیلاتی ۳- جامعیت ارزشی و زمانی ۴- تعیین اهداف کلی ۵- مکانیزم تصمیم‌گیری ۶- مشارکت مردم ۷- ارزیابی فرایندها	حسین بحرینی (۱۳۸۶)
۱- کمبود بودجه و اعتبار ۲- مشکلات فرهنگی-اجتماعی، پایین بودن میزان مشارکت و همکاری شهروندان و گروه‌های شهروندی غیردولتی ۳- عدم استفاده از شیوه‌ها و روش‌های مدرن و کارآمد خدمات شهری ۴- فقدان یا نقص دانش فنی و تجهیزات لازم برای ارائه خدمات مکانیزه و پیشرفته ۵- عدم زمینه‌سازی کافی برای جلب مشارکت فعال بخش خصوصی به علت ماهیت اقتصادی خدمات شهری و عدم تبدیل آن به فعالیت اقتصادی ثمر بخش در ایران ۶- نارسایی قوانین و نقص اختیارات قانونی لازم برای ارائه‌ی خدمات موثر و برخورد با متخلفان	غلامرضا کاظمیان و نوید سعیدی رضوانی (۱۳۸۳) (ج ۴): ۳۳
۱- نبود سازمانی منسجم با توجه به حجم کارهای معاونت خدمات شهری ۲- مشکلات ناشی از فواصل جغرافیایی ساختمانهای ستادی ۳- برنامه‌ریزی نامناسب منابع انسانی ۴- مشکلات فناوری و ارتباطی.	مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی تهران (۱۳۸۰)

**تحقیقات خارجی:**



### اصلاحاتی در مدیریت خدمات شهری زیرساخت های محیطی در آسیا: این تحقیق

اصلاحات اساسی که بعد از سال ۲۰۰۰ در کشورهای مختلف آسیا در زمینه خدمات عمومی موفقیت آمیز بوده‌اند را بررسی کرده است و به این نتیجه رسیده است که کاهش تمرکز<sup>۱</sup>، مشارکت دادن بخش خصوصی در ارائه خدمات و مشارکت اجتماعی شهروندان اساسی‌ترین و ضروری‌ترین مرهم‌ها در هدایت مدیریت شهری به سمت حکمروایی خوب<sup>۲</sup> هستند. این تحقیق اجرای این اصلاحات و بهسازی‌ها را در زمینه‌های مدیریت زباله های شهری، مدیریت مسیله‌ها و فاضلاب و همچنین مدیریت کیفیت هوای شهری در ۱۴ شهر بزرگ آسیایی مورد بررسی قرار داده و اشاره می‌کند که این اصلاحات می‌توانند با آمیخته شدن با بهبود ظرفیت‌های قانونی و موسسه‌های حکومت محلی، انجمن های مدنی، و تعدیل برنامه‌ها و ابتکارات در جهت اداره صحیح نیازمندی‌های مشخصه هر شهر به حد بهینه خود برسد (Memon et.al, ۲۰۰۶).

### خدمات عمومی در شهرهای اوایل اروپای مدرن: به روش تاریخی به بررسی مسائل

عمده‌ای که در ارائه خدمات عمومی در شهرهای اروپایی تا سال ۱۹۸۴ به وجود آمده‌اند را بررسی کرده است. این پژوهش به دنبال پاسخ‌گویی به این سوال است که سیر تکاملی خدمات عمومی شهری چگونه طی شده است. مهمترین تنگناها و ابهاماتی که همواره در ارائه خدمات وجود داشته است را در قالب جواب دادن به این سوالات دانسته است: در چه زمینه‌هایی باید حکومت شهری<sup>۳</sup> به ارائه خدمات پردازد؟ سهم نسبی هریک از این بخش‌ها از بودجه شهری به چه میزان باید باشد؟ چه علل و انگیزه‌هایی در تهیه و اجرای قوانین اجتماعی وجود داشته است؟ رقبای حکومت شهری در زمینه ارائه خدمات چه کسانی (کلیسا، حکومت مرکزی و ...) بوده‌اند؟ به چه اندازه و اینکه چرا شهرهای مختلف در نحوه ارائه خدمات متفاوتند؟ آیا در دریافت خدمات عمومی مساوات برقرار می‌شود؟ آیا سیاست‌ها و برنامه‌های شهری از مطالعه دقیق شهر و ظرفیت‌ها به وجود آمده‌اند؟ و در ادامه عنوان می‌کند علاوه بر چالش پاسخ‌گویی به این سوالات بوروکراسی زیاد حکومت شهری در زمانی که ثوری بوروکراسی ماکس وبر توجیه کننده و یکه تاز عمل در سازمان های دولتی بوده است و همچنین نحوه تامین مالی و پرداخت بدهی‌های ارائه خدمات عمومی از دیگر مسائل اساسی در حوزه خدمات عمومی بوده‌اند (Davids, ۲۰۱۰).

### حرکت به سمت حکمروایی عمومی یکپارچه (ادغامی): بهبود ارائه خدمات از

طریق تعهد (التزام) اجتماعی: بهبود فرایندها بر مبنای همکاری شهروندان را مهمترین بعد

<sup>۱</sup> Decentralization

<sup>۲</sup> good governance

<sup>۳</sup> urban government

ارائه خدمات یکپارچه<sup>۱</sup> دانسته و ارائه خدمات یکپارچه را ترجمانی از مدیریت عمومی نوین عنوان می‌کند. و بیان می‌دارد که بسیاری از سازمانهای ارائه دهنده خدمات در مرحله خلق رویکردهایی هستند که بتوانند تعهد شهروندان را در حوزه خدماتی خود به دست آورند، چنین سازمانهایی اهرم نفوذشان<sup>۲</sup> توانایی همکاری با گروههای وسیعی از ذینفعان اجتماعی است. اجرای چنین برنامه‌هایی مستلزم تناسب ساختارهای سازمانی با چنین رویکردی و همچنین آموزش فرایندها به شهروندان و در اختیار قراردادن ابزارهای مناسب و آموزش نحوه استفاده از آنهاست. اجرای چنین برنامه‌هایی مستلزم هماهنگی و همکاری نزدیک شرکتها با مردم و ادغام فعالیتهایشان به منظور برنامه‌ریزی صحیح فرایندها و جلوگیری از تضادها و دوباره‌کاری‌ها و همچنین ایجاد هم افزایی بین آنهاست (Kernaghan, ۲۰۰۹).

**مدل تحقیق:** یکی از برجسته‌ترین روش‌های تحلیلی ریشه‌یابی علل یک مساله "نمودار استخوان ماهی"<sup>۳</sup> است که به منظور پی بردن از روی نشانه‌های یک معضل به علل ریشه‌ای آن به کار می‌رود (MORELL, ۲۰۰۵). از این نمودار تحت عنوان‌های علل و اثرات<sup>۴</sup> (BIEMER, ۲۰۱۰) و نمودار ایشیکاوا<sup>۵</sup> (Ahmed et. al, ۲۰۰۴)، و تجزیه و تحلیل علت معلولی نیز نام برده‌اند.

ضرورت ایجاد یک نمودار استخوان ماهی یا ایشیکاوا از ترکیب دلایل چندگانه مستقلی ناشی می‌شود که ممکن است هر یک از این دلایل تا حدی بر موضوع مورد مطالعه اثراتی داشته باشند (Ivashchenko and Papenkova, ۲۰۰۷).

<sup>۱</sup> Integrated Service Delivery (ISD)

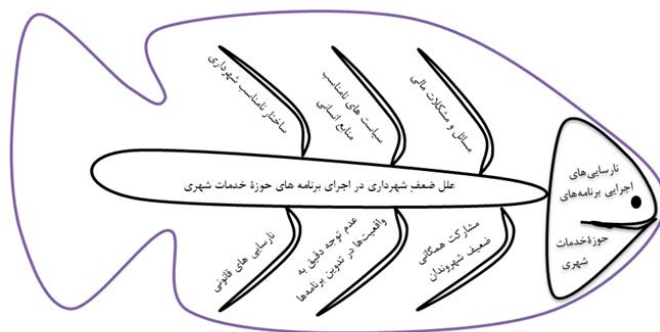
<sup>۲</sup> leverage

<sup>۳</sup> fishbone diagram

<sup>۴</sup> cause-and-effect

<sup>۵</sup> Ishikawa diagrams

این روش تحلیلی توسط محقق ژاپنی با همین نام در سال ۱۹۴۳ در تحقیقی تحت عنوان " Guide to Quality Control" ارائه شده است.



شکل ۲: مدل مفهومی تحقیق، نمایش علل اصلی نارسایی‌های اجرایی خدمات شهری

### روش شناسی تحقیق

نوع این پژوهش به لحاظ هدف کاربردی و به لحاظ ماهیت یک پژوهش توصیفی-تحلیلی است.

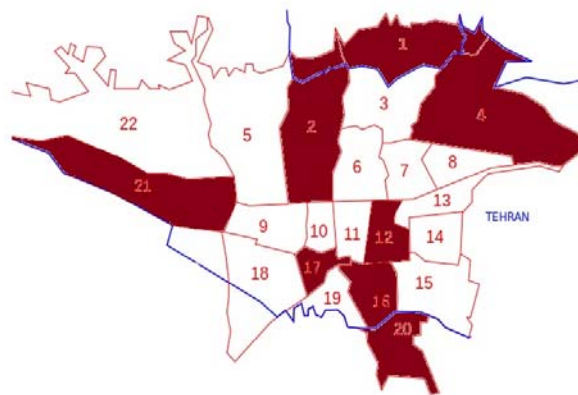
**جامعه آماری و نمونه آماری:** اولین مشخصه ضروری در جامعه آماری پژوهش فعلی شاغل بودن در شهرداری است چرا که به تبع اشتغال در سازمان شهرداری با ادبیات اداری شهرداری، تنگناها، مشکلات و ساختار شهرداری آشنا هستند و از سوی دیگر می‌توانند دو دیدگاه خدمت‌گیرنده و خدمت‌دهنده را متفقاً ارائه دهند. دومین مشخصه آگاهی از شرایط و نحوه ارائه خدمات شهری است: شهرداری تهران یکی از بزرگترین سازمان‌های کشور است که وظایف و مسئولیت‌های متعددی را بر عهده دارد. بنابراین سعی شده است برای شناسایی جامعه آماری وظایف و مسئولیت‌های تمامی واحدهای شهرداری بررسی شده و تنها واحدهایی جزء جامعه آماری تعریف شوند که در این زمینه اطلاعات کافی و وافی داشته باشند. برای اطمینان از کفایت داده‌ها از فرمول کوکران (جدول مرگان) در سطح معنی‌داری ۵ درصد استفاده شده است.

جدول ۲: نگاهی دقیق به جامعه آماری و نمونه انتخابی

ردیف	شرح	تعداد کارکنان	نسبت	تعداد نمونه
۱	معاونت خدمات شهری شهرداری تهران (شامل حوزه معاونت خدمات شهری، اداره کل خدمات شهری، اداره کل زیباسازی	۱۱۵	۰/۱۶۸	۴۴

			شهر تهران، اداره کل فضای سبز و امور پارکها، اداره کل برنامه ریزی و توسعه شهری <sup>۱</sup>
۱۰	۰/۰۳۸	۲۰	مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری تهران (معاونت مطالعات و برنامه ریزی امور زیرساخت و طرح جامع <sup>۲</sup> ، معاونت مطالعات و برنامه ریزی مدیریت)
۱۶۶	۰/۷۴۷	۳۵۵۰	کارشناسان و مدیران شاغل در معاونت خدمات شهری شهرداری های مناطق ۲۲ گانه شهر تهران
۲۲۱	۱	۶۸۵	جمع

همانطور که ملاحظه می‌شود قسمت قابل ملاحظه‌ای از حجم نمونه را کارمندان معاونت‌های خدمات شهری و فضای سبز مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران را تشکیل می‌دهند. شکل روبه‌رو به‌صورت گرافیکی مناطق انتخابی را نشان داده شده است.



شکل ۵: پراکندگی جغرافیایی شهرداری‌های مناطق انتخابی

**مروری بر تصمیمات اساسی اجرای تحقیق:** در این تحقیق همواره مبانی و راه کارهای تحقیقات آسیب شناسی مورد توجه بوده و در انتخاب ابعاد مدل مفهومی و روش‌های جمع‌آوری داده‌ها لحاظ شده‌اند. بنابراین پس از مروری بر تحقیقات انجام شده و بازخوانی

<sup>۱</sup> از بررسی سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی، سازمان بهشت زهرا، سازمان میوه و تره بار و فرآورده‌های کشاورزی و شرکت خدمات کالایی شهروند با وجود اینکه جزئی از معاونت خدمات شهری شهرداری تهران‌اند به دلیل داشتن شباهت‌های کم‌تری با فعالیت‌های اصلی این معاونت صرف نظر شده است.

<sup>۲</sup> در این معاونت فقط مدیریت خدمات شهری و محیط زیست جزء جامعه‌ی آماری محسوب می‌شود.

<sup>۳</sup> البته رقم ۵۵۰ به دلیل در دسترس نبودن آمار دقیق تعداد کارشناسان و مدیران خدمات شهری شهرداری‌های مناطق به صورت تخمینی از و هر منطقه ۲۵ نفر تخمین زده شده است، در ابتدای تحقیق فرض بر بررسی ۵ منطقه شهر تهران گرفته شده بود که به دلیل به کفایت نرسیدن داده‌ها ۳ منطقه دیگر نیز به طور کامل مورد بررسی قرار گرفت.

گزارشات قابل دسترس و همچنین نیم نگاهی به تحقیقات خارجی سعی بر تدوین طرحی اولیه و ابتدایی شده است، بدین منظور، طرح مفهومی اولیه‌ای با ترکیب ۶ بعد در قالب مدل علت و اثرات طراحی شده و با استخراج مولفه‌های اصلی این ابعاد، مقدمات به بوتۀ آزمون کشاندن آنها ایجاد شد. که بدین منظور پرسشنامه‌ای ۳۰ سوالی پس از چند دفعه مراجعه به کارشناسان مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در حوزه خدمات شهری طراحی شد، اما پس از بازخوانی ۳۰ پرسشنامه تکمیل شده و اجرای آزمون‌های اولیه و مشخص شدن مبهم و پیچیده بودن ۲ سوال حین تکمیل پرسشنامه‌ها، از این بین حذف شدند، سوالات به صورت ۵ گزینه‌ای و براساس طیف لیکرت اندازه‌گیری می‌شدند. بنابراین پرسش نامه بسته پاسخ به منظور آزمون کمی ابعاد اولیه به کارگرفته شد، در کنار پرسشنامه‌های با پاسخ بسته یک سوال باز با این عنوان که "به نظر شما مهمترین نارسایی‌هایی که در طول ۵ سالۀ اخیر در فعالیت‌های اجرایی ارائه خدمات شهری چشم‌گیر بوده‌اند، به ترتیب اهمیت کدام هستند؟" مطرح شد، همچنین مصاحبه‌های نیمه ساختار مند به منظور کشف نارسایی‌های دیده نشده و همچنین مقایسه زوجی ابعاد و نارسایی‌های مدل ایجاد شده به کارگرفته شد. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز ابتدا میانگین هر یک از مولفه‌ها و سپس میانگین هر یک از ابعاد مشخص شد، نمره اکتسابی هریک از ابعاد از ۳ یعنی حد بی تفاوتی کسر شده و عدد باقی مانده به درصد تبدیل شد تا بتوان با اعداد بدست آمده از روش‌های بعدی ترکیب شوند، در ادامه تمام جواب‌های سوال باز به صورت تحلیل محتوا و کدبندی انتخابی تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی شدند و فراوانی نسبی هریک از ابعاد حساب شد، برای تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها نیز علاوه بر تحلیل محتوا و کمی سازی آن از فرمی که قبلاً به منظور مقایسه زوجی ابعاد با همدیگر طراحی شده بود، و حین مصاحبه‌ها تکمیل می‌شد، استفاده شد و همچنین این دو مکانیسم اجازه شناسایی و طبقه‌بندی معیارهای جدید بر اساس کدبندی انتخابی را فراهم می‌ساخت، در نهایت نتایج سوالات بسته با ارزش ۶. و نتایج سوال باز با ارزش ۱. و نتایج مصاحبه‌ها با ارزش ۳. با همدیگر ترکیب شدند.

**روایی و پایایی تحقیق:** در این تحقیق از روایی صوری که شاخصی از روایی محتواست برای تعیین روایی ابزار سنجش استفاده شده است. در این راستا نظر ۴۶ نفر از متخصصین که پس از پر کردن پرسشنامه، به منظور مذاقه و بررسی بیشتر موضوع با آنها مصاحبه انجام شده بود راجع به اعتبار و متناسب بودن سوالات پرسیده شد که براساس فرمول CVR نتایج به صورت زیر بوده است:

«کل متخصصین: ۴۶، موافق: ۴۱، مخالف<sup>۱</sup>: ۵» که در صورت محاسبه آن با فرمول CVR که بیشتر از ۰/۶ را قابل قبول می‌داند نتیجه زیر بدست آمده است (Wilson & Schumsky, ۲۰۱۲):

$$CVR = (n_e - N/2) / (N/2) = \frac{41 - 23}{23} = 0.782$$

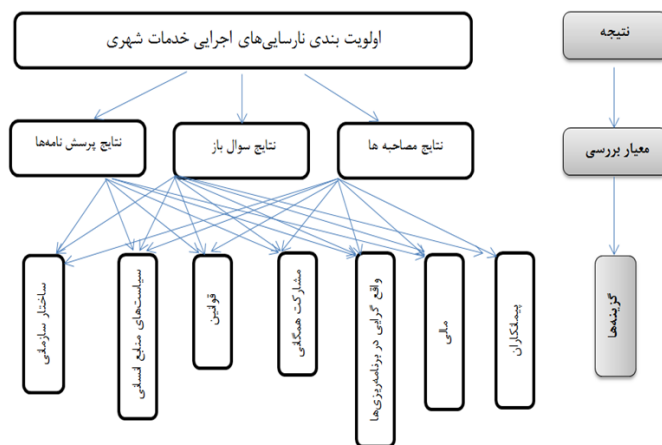
Content Validity ratio,  $n_e$  = Number of Panelists Consent,  $N$  = Total Number of anelists  $CVR =$

برای سنجش پایایی پرسش نامه تحقیق، ضریب آلفای کرونباخ آن محاسبه شده که عدد ۰/۸۵۱ را نشان می‌دهد که در حد قابل قبولی است.

**روش تجزیه و تحلیل داده‌ها:** تجزیه و تحلیل سلسله مراتبی: این روش فرایندی ساده برای تجزیه وضعیت پیچیده به بخش‌های ترکیبی آن و چیدن این بخش‌ها یا متغیرها براساس نظم سلسله مراتبی است و با دادن ارزش عددی به جای قضاوت‌های ذهنی براساس اهمیت نسبی هر متغیر، متغیرهایی که دارای بالاترین تقدم بوده مشخص می‌کند (ایازی و قدیریان، ۱۳۸۴ و رجب‌لو ۱۳۸۹: ۱۰۵). در این مدل می‌توان داده‌های کمی (حاصل از سوالهای بسته پرسشنامه) و داده‌های کیفی (حاصل از سوالهای باز پرسشنامه و همچنین داده‌های حاصل از مصاحبه) را با هم ترکیب کرده و از طریق تشکیل درخت تصمیم، انجام مقایسات زوجی و استخراج وزن‌ها، جواب نهایی را بدست آورد.

در تجزیه و تحلیل اطلاعات نتایج سوالات بسته پرسش نامه با ضریب ۰/۶، نتایج سوال بسته تحقیق با ضریب ۰/۱، و نتایج مصاحبه با ضریب ۰/۳ در تجزیه و تحلیل اطلاعات تاثیر گذار بوده اند. برای بعد پیمانکاران که در پرسش نامه دیده نشده بود، با استفاده از نتایج سوال باز و نتایج مصاحبه‌ها به ارزیابی نقش آن پرداخته شده است و در نهایت نتایج آن در ۲/۵ ضرب شده است.

<sup>۱</sup> البته مخالفین نه به محتوای سوالات بلکه به منفی بودن سوالات و مقیاس اندازه‌گیری پرسشنامه اعتراض داشتند.



شکل ۳: درخت تصمیم تحقیق براساس مدل AHP

### تجزیه و تحلیل داده ها

فرضیه اول: ساختار شهرداری تهران اثربخشی برنامه های حوزه خدمات شهری را کاهش

داده است.

نتایج مربوط به پاسخ های بسته:		
۲/۷۸	۱. بوروکراسی و رسمیت زیاد	$-0.035 \times 0.6 = -0.021$
۳/۳۱	۲. تمرکز زیاد شهرداری	$0.055 \times 0.1 = 0.0055$
۲/۳۴	۳. پراکندگی و مشکلات هماهنگی	$0.025 \times 0.3 = 0.0075$
۳/۳۱	۴. بازبینی و کنترل ضعیف برنامه ها	
۲/۹۳	میانگن نمرات	$-0.008$
		نمره کل (د)

فرضیه دوم: سیاست های منابع انسانی منجر به کاهش اثربخش شهرداری تهران در حوزه

خدمات شهری شده است.

نتایج مربوط به پاسخ های بسته:		
۳/۷۳	۱. عدم انطباق تخصص کارکنان با شغلشان	$0.24 \times 0.6 = 0.144$
۳/۷۸	۲. عدم توجه کافی به آموزش موثر کارکنان	$0.24 \times 0.1 = 0.024$
۲/۹۳	۳. عدم توجه مدیران ارشد در باره برنامه ها	$0.17 \times 0.3 = 0.051$
۳/۱	۴. عدم تعهد مدیران ارشد به تحقق برنامه ها و خود را ایی بودن آنها	
۴/۰۹	۵. عدم توجه به انگیزش کارکنان و تعهد آنها به دستیابی به اهداف	
۳/۵۱	میانگن نمرات	$0.219$
		نمره کل (اولویت دوم)

فرضیه سوم: نارسایی های قانونی، اثر بخشی برنامه های شهرداری تهران در حوزه خدمات شهری را کاهش داده است.

نتایج مربوط به پاسخ های بسته:	نمره تعدیل شده نتایج سوالات بسته
۱. عدم تناسب قوانین با نیازهای روز و مبهم بودن آنها ۴/۱۷	$0.452 \times 0.6 = 0.271$
۲. کم بودن قدرت بازدارندگی و تنبیهی شهرداری ۳/۹	$0.12 \times 0.1 = 0.012$
۳. عدم استقلال و درگیری سازمانهای متعدد ۲/۸۲	$0.30 \times 0.3 = 0.09$
میانگن نمرات	۰/۳۷۳
۳/۹۶	نمره کل (اولویت اول)

فرضیه چهارم: مشارکت و همکاری ضعیف شهروندان در اجرای برنامه‌ها و عدم پیگیری و نظارت آنها بر عملکرد شهرداری تهران اثربخشی برنامه‌های شهرداری تهران حوزه خدمات شهری را پایین آورده است.

نتایج مربوط به پاسخ های بسته:	نمره تعدیل شده نتایج سوالات بسته
۱. نهادینه نشدن فرهنگ همیاری در بین شهروندان ۳/۹۵	$0.065 \times 0.6 = 0.039$
۲. عدم توجه کافی به آموزش های همگانی ۳/۸۲	$0.16 \times 0.1 = 0.016$
۳. برنامه ریزی نامناسب برای تعامل با شهروندان و در اختیار قراردادن ابزار و تجهیزات ۲/۶۴	$0.16 \times 0.3 = 0.048$
۴. عدم توجه دقیق به انتقادات و پیشنهادات ۲/۴	
۵. ناتوانی شهروندان در نظارت برفعالیت های خدمات شهری ۲/۸۸	
میانگن نمرات	۰/۱۰۳
۳/۱۴	نمره کل (اولویت ششم)

فرضیه پنجم: ایده‌آل گرایی و عدم توجه به واقعیت‌ها در تدوین برنامه‌ها، اثر کاهنده‌ای بر اثربخشی برنامه‌های شهرداری در حوزه خدمات شهری داشته است.

نتایج مربوط به پاسخ‌های بسته:	نمره تعدیل شده نتایج سوالات بسته
۱. عدم توجه به شرایط اساسی و بنیادی شهری ۳/۴۴	$0.105 \times 0.6 = 0.063$
۲. عدم توجه به فرهنگ، وضعیت اقتصادی، رفتارها و نگرش های شهروندان ۳/۷۹	$0.12 \times 0.1 = 0.012$
۳. عدم توجه به امکانات اجرایی ۲/۶۳	$0.11 \times 0.3 = 0.033$
۴. تعیین اهداف کیفی بلند پروازانه ۳/۰۴	
میانگن نمرات	۰/۱۰۶
۳/۲۳	نمره کل (اولویت پنجم)

فرضیه ششم: مسائل و مشکلات مالی بر اثربخشی برنامه های شهرداری تهران در حوزه خدمات شهری شده آثار سوئی داشته است.

نتایج مربوط به پاسخ های بسته:	نمره تعدیل شده نتایج سوالات بسته
۱. عدم کفاف بودجه ۲/۴۳	$0.173 \times 0.6 = 0.103$
۲. تنظیم نامناسب بودجه ۳/۳۹	$0.23 \times 0.1 = 0.023$
۳. برنامه ریزی نامناسب کسب برای درآمد از ارائه خدمات ۳/۸۹	$0.51 \times 0.3 = 0.153$
۴. آثار ناشی از تورم ۳/۷۷	



نمره کل (اولویت چهارم)	۰/۱۲۱	میانگین نمرات	۳/۳۷
------------------------	-------	---------------	------

**مدیریت بنگاهها:** نتایج سوالات باز و به‌طور ویژه مصاحبه‌ها نشان داد که علاوه بر ۶ بعد مطرح شده مدیریت بنگاه‌ها و نحوه ارائه خدمات توسط آنها نیز عاملی اثرگذار بر کیفیت ارائه خدمات در حوزه خدمات شهری محسوب می‌شود که در ابعاد این تحقیق دیده نشده بود. مهمترین مسائلی که در این زمینه عنوان می‌شد عبارت‌اند از:

پیمانکاران از بلوغ، توانایی و دانش کافی در برعهده گرفتن ارائه خدمات به مردم را نداشته به‌همین دلیل همواره ارائه خدمات شهری به‌صورت سنتی صورت گرفته و تنها سعی بر انجام کارهای روزمره با روشی مشخص و معین بوده که این موضوع باعث کارایی و اثربخش پایینی در ارائه خدمات شده است. نه پیمانکاران قدرت و وسع اجرای پژوهش‌های علمی و تجزیه و تحلیل روش‌های انجام کار را داشته و نه شهرداری در انجام این تحقیقات همکاری کرده و آنها را آموزش داده است. روش‌های نظارتی شهرداری بر پیمانکاران نیز عموماً به‌صورت سرکشی‌های سنتی بوده و از روش منسجم و خاصی پیروی نمی‌کند.

نتایج زیر نشان دهنده نتایج حاصل کدگذاری انتخابی سوال باز و مصاحبه‌ها بوده است:

$$\text{نمره حاصل از پاسخ باز (اولویت اول)} = ۰/۲۸۴ \times ۰/۱ = ۰/۰۲۸۴$$

$$\text{نمره حاصل از مصاحبه (اولویت دوم)} = ۰/۱۸۹ \times ۰/۳ = ۰/۰۵۶۷$$

$$\text{نمره کل (اولویت سوم)} = ۰/۰۸۵۱ \times ۲/۵ = ۰/۲۱۲$$

#### نتایج و تحلیل یافته‌ها:

به‌طور خلاصه می‌توان نتایج این پژوهش را به‌صورت زیر نشان داد:

مدیریت بنگاهها	مالی	واقع‌گرایی در برنامه‌ریزی	مشارکت همگانی	قوانین	سیاست‌های منابع انسانی	ساختار	بعد
۰.۲۱۳۰۰۲	۰.۱۹۱۱۵۸	۰.۱۴۸۶۶۴	۰.۱۲۹۷۱۴	۰.۵۵۳۶۲۴	۰.۳۱۳۶۵۴	-	۰.۰۲۲۰۱

که بدین ترتیب می‌توان میزان اهمیت هر یک از ابعاد را با توجه نمره‌ای که کسب کرده‌اند اولویت‌بندی کرد:

نارسایی‌های قانونی مهم‌ترین نارسایی در اجرای برنامه‌های حوزه خدمات شهری محسوب می‌شوند، پس از آن سیاست‌های منابع انسانی بیشترین اثر را بر کاهش اثربخشی خدمات در حوزه خدمات شهری داشته‌اند. مدیریت بنگاهها به‌عنوان سومین کاهنده اثربخشی ارائه خدمات شهری شناسایی شده است، مسائل مالی، نارسایی‌های حاصل مشارکت همگانی، عدم توجه

کافی به واقعیت‌ها در تدوین برنامه‌ها و اخذ تصمیمات در جایگاه چهارم تا ششم مختل کننده‌های ارائه خدمات شهری محسوب می‌شوند، نقش ساختار سازمانی شهرداری در کاهش اثرخشی خدمات شهری تایید نمی‌شود.

نتایج این تحقیق بیشترین همسویی را در بین تحقیقات داخلی با نتایج پژوهش کاظمیان و سعیدی رضوانی (۱۳۸۳) دارد، هرچند به دلیل فاصله زمانی که اجرای پژوهش وجود داشته اولویت‌های دو تحقیق با همدیگر تفاوت‌هایی دارند چراکه عدم کفاف بودجه در تحقیق پیش‌رو رد شده ولی برنامه‌ریزی نامناسب برای درآمدزایی از محل ارائه خدمات وزن بیشتری در مسائل مالی بازی می‌کند، مشکلات فرهنگی و نهادی در مشارکت نیز در این تحقیق به عنوان اولویت ششم تایید می‌شوند، مسائل مربوط به روش‌های اجرایی و مکانیزاسیون نیز به‌عنوان اولویت سوم تایید شده است، نقص سازمان و تشکیلات رد شده و این به دلیل اصلاحات سازمانی است که در دوره مدیریت شهری ۱۳۸۳-۱۳۸۷ صورت گرفته است و در نهایت مسائل و مشکلات قانونی به عنوان اولویت اول تایید شده است، نتایج تحقیق حاضر علاوه بر مسائل مطرح شده در تحقیق نامبرده سیاست‌های منابع انسانی را به عنوان دومین اولویت، مدیریت بنگاه‌ها و تعامل بهتر با آنها را به‌صورتی مشخص‌تر در اولویت سوم و واقع‌گرایی در تدوین برنامه‌ها را به عنوان اولویت پنجم ذکر می‌کند.

در بین تحقیقات خارجی این تحقیق بیشترین همسویی را با "خدمات عمومی در شهرهای اوایل اروپای مدرن (۲۰۱۰)" دارد، این عنوان می‌کند تا سال ۱۹۸۴ مهم‌ترین مساله در این زمینه ابهام در وظایف حکومت محلی در ارائه خدمات، انگیزه‌ها و رقابت‌های حکومت مرکزی و کلیسا در انجام چنین وظایفی و نبود قانون منسجم و مشخصی برای تعیین تکلیف چنین مسائلی بوده است که در این تحقیق این بعد با نمره بالایی به عنوان اولویت اول نارسایی‌ها مشخص شده است. مسائل مربوط به تامین مالی ارائه خدمات نیز با نمره بالایی در بعد مالی به عنوان اولویت چهارم شناسایی شده است. نیاز سنجی و توجه به واقعیت‌های شهر در اولویت بعدی تحقیق مزبور قرار گرفته که در تحقیق پیش‌رو نیز اولویت پنج محسوب می‌شود، مسائل مربوط به بوروکراسی که در دوران یکه‌تازی نظریات ماکس وبر به حداکثر خود رسیده در بخش ارائه خدمات شهری شهرداری تهران زیاد به چشم نمی‌خورد (البته در قسمت ادارات کل نسبت به ادارات مناطق بیشتر است).

### جمع‌بندی و پیشنهادات

یافته‌های این تحقیق حاکی از نارسایی‌های جدی در قوانین و مقررات مربوط به وظایف و مسئولیت‌های شهرداری در زمینه ارائه خدمات شهری است، در این بین ۳ نارسایی عمده که نیاز به اقدام عاجل دارند، عبارتند از: ۱- مبهم بودن وظایف شهرداری در زمینه ارائه خدمات هم

از لحاظ ماهیت و هم از لحاظ کمیت و کیفیت (به عنوان مثال مبهم بودن وظیفه ایجاد سرویس‌های بهداشتی، سامان بخشی متکدیان، ایجاد ورزشگاه‌ها و مراکز تفریحی، مبارزه با بیماری‌ها و جلوگیری از شیوع آنها، تزئین شهر به مناسب‌های مختلف، و حتی تامین روشنایی معابر عمومی و...)، ۲- نبود مدیریت یکپارچه شهر و لزوم هماهنگی با سایر نهادهای دولتی در زمینه ارائه خدمات عمومی (به عنوان مثال در طراحی و مکان‌یابی مبلمان‌های شهری سازمان‌هایی از قبیل سازمان زیباسازی شهر تهران، سازمان فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، سازمان نظام پزشکی، سازمان آب و فاضلاب شهری، شرکت مخابرات، شرکت گاز، شرکت برق و ... درگیرند)، ۳- پائین بودن قدرت بازدارنگی و نبود یک نیروی انتظامی منتفد و کارآمد در مبارزه با متخلفین (به عنوان مثال جمع‌آوری متکدیان، مبارزه با سد معبر، تنبیه و جریمه افراد ناهنجار در زمینه‌های مرتبط با خدمات شهری)، که لزوم بازبینی دقیق قوانین و مقررات مربوطه به منظور تسهیل و زمینه‌سازی برای اصلاح آن توسط مراجع ذیصلاح جهت روشن کردن جایگاه شهرداری و وظایف آن و در اختیار قرار گرفتن نیروی انتظامی لازم برای انجام موثر وظایف و همچنین امکان سنجی، واگذاری و تمرکز دایی وظایف و اختیارات دولتی که در حیطه شهرداری قرار دارند، می‌تواند اثربخشی اجرای برنامه‌های خدمات شهری را به طور قابل ملاحظه‌ای بالا ببرد.

سیاست‌های منابع انسانی و مخصوصاً سیستم‌های ارزیابی عملکرد و ترفیع در حوزه خدمات شهری مورد انتقاد شدید کارمندان و کارکنان این حوزه قرار داشته که این امر لزوم تهیه دستورالعمل‌های روشن، شفاف و عادلانه در زمینه ارزیابی عملکرد و همچنین ترفیع و ارتقاء شغلی حساب شده و برنامه‌ریزی کارراهه‌های شغلی نظام‌مند و همچنین ایجاد سیستم اطلاعاتی منابع انسانی کارآمد پیشنهاد می‌شود. سیستم‌های پاداش‌دهی و انگیزش کارکنان در جهت بهبود عملکرد شغلی نیز انتقادهای تندی را به خود اختصاص داده است که این امر حاکی از لزوم تهیه برنامه‌های انگیزشی مناسب و جبران خدمات براساس عملکردهای فردی و گروهی را توجیه می‌کند. در زمینه آموزش کارکنان نیز نتایج حاکی از آن است که با وجود قابل توجه بودن دوره‌های آموزشی عنوان می‌شد که دوره‌های برگزار شده تاثیر چندانی در عملکرد شغلی کارکنان نداشته و همواره اجرای چنین برنامه‌های با نارسایی‌های جدی همراه بوده است.

در زمینه مدیریت پیمانکاران و همچنین رابطه شهرداری با پیمانکاران نیز نارسایی‌های عمده‌ای وجود دارد مهمترین آن به فرایند انتخاب پیمانکاران و صلاحیت آنها در اجرای فعالیت‌های خدمات شهری بر میگردد که در این زمینه تنها به رتبه بندی پیمانکاران اکتفا شده است. این امر لزوم تهیه برنامه استراتژیک در جهت هدایت و بهبود ظرفیت پیمانکاران و همچنین تهیه دستورالعمل‌های دقیق‌تر و کارآمدتر در جهت انگیزش آنها به سمت بهبود و

تعالی را ایجاد می‌کند از دیگر راه‌های موثر در جهت بهبود ارائه خدمات توسط پیمانکاران سعی در کمک به آنها در استفاده از خلاقیت‌ها، ابتکارات و تجربیات موفق داخلی و خارجی در روش‌های ارائه خدمات است.

در زمینه نارسایی‌های مالی بیشترین انتقادات در زمینه عدم بهره‌برداری و استفاده مناسب از فرصت‌هایی است که در حوزه ارائه خدمات بخش عمومی وجود دارند. در این زمینه راهکار مناسب شناسایی و تهیه برنامه‌ای جامع از طریق بازاریابی تجربیات موفق سایر کلان شهرهای دنیا در جهت کسب درآمد از مدیریت پسماندها، زیباسازی، فضای سبز و ... و همچنین هدایت و ایجاد مشوق‌هایی برای بخش خصوصی در استفاده از این فرصت‌های تلف شده می‌باشد. از دیگر راه کارها می‌توان به به‌روز کردن تعرفه‌های خدمات شهری و تعیین قیمت عادلانه در جهت هدفمند کردن بهره‌گیری از خدمات شهری است. سعی در به تصویب رساندن جریمه‌هایی که بتواند زیان‌های ناشی از ناهنجاری‌های برخی از شهروندان که سعی در اتلاف انرژی و هزینه‌های خدمات شهری را دارند، را جبران نماید، نیز از دیگر راهکارهای اجرایی در این زمینه می‌باشند.

در زمینه توجه به واقعیت‌ها در ارائه خدمات شهری بهترین راهکار سعی در شناسایی الگوهای رفتاری شهروندان و هدایت برنامه‌ها و روش‌های اجرایی در این زمینه است. نگاهی بیشتر و دقیق‌تر به نیازهای اساسی ساکنین نواحی و مناطق مختلف شهر و همچنین توجه به فرهنگ، دید و بینش آنها در برنامه‌ریزی‌ها، توجه دقیق‌تر به شرایط اساسی شهر و احتیاجات واقعی آن و برخورد منطقی، برنامه‌ریزی شده و اساسی با مشکلات شهر (نه برخورد مقطعی و زودگذر و احساسی) از دیگر پیشنهادات کاربردی در این بعد است.

در بعد مشارکت همگانی علاوه بر "مهندسی فرهنگی" در جهت نهادینه کردن رفتارهای شهروندی قابل قبول، متقاعد کردن شهروندان به همکاری با از طریق قرار دادن تجهیزات، اسباب و وسایل لازم است (به عنوان مثال ارائه کیسه‌های مناسب برای تفکیک زباله‌ها، ابزار مناسب برای رفت و روب کوچه‌ها و پیاده‌روها و دادن انگیزه و مشوق‌های مالی به آنها)، کمک به شکل‌گیری جنبش‌ها و حرکت‌های شهروندی کمک‌کننده در جهت بهبود محیط شهری و در نهایت تشویق شهروندان بر نظارت بیشتر بر عملکرد کارکنان و مقاطعه کاران معاونت خدمات شهری (البته مقدمات این امر با راه اندازی سیستم نظارت همگانی ۱۸۸۸ زده شده است) توصیه می‌شود.

در بعد ساختار سازمانی نتایج این تحقیق حاکی از بوروکراسی و رسمیت نسبتاً بالایی در سطح ادارات کل است که پیشنهاد می‌شود برای اصلاح آن تدابیری اندیشیده شود، روش‌های کنترل و ارزیابی پروژه‌ها و اجرای برنامه‌های روزمره خدمات شهری، سنتی و براساس قضاوت‌های شخصی بازرسان صورت می‌گیرد که پیشنهاد می‌شود در این زمینه دستورالعمل

جامعی، در تهیه استانداردهای لازم تهیه شود، طرح ناحیه محوری نیاز به بازبینی مجدد و ابلاغ دستورالعمل‌های تکمیلی دارد.

### منابع و مأخذ:

۱. ابطحی، حسین (۱۳۸۳). آموزش و بهسازی سرمایه‌های انسانی، تهران: پیوند.
۲. الوانی، سید مهدی و شریف زاده، فتاح (۱۳۹۰). فرایند خط مشی گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ هشتم
۳. اعتماد، گیتی (۱۳۸۷). تحقق طرح‌های شهری در ایران، مجموعه ی مقالات توسعه ی شهری، شماره ی اول ۸۱-۸۷.
۴. ایازی، محمد و قدیربان حسینعلی (۱۳۸۴). معرفی مدلی ساده و کاربردی برای تصمیم گیری در مراکز تحقیق و توسعه، مجله رهیافت، شماره ۳۶ نوبت تابستان. صص: ۴۴-۳۹.
۵. باباجانی، جعفر (۱۳۹۱). مدیریت مالی شهرداری‌ها، دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی؛ چاپ نشده.
۶. بحرینی، حسین (۱۳۶۸). تهران چگونه شهری است و چه باید باشد، مجله محیط شناسی، شماره ۱۵، صص ۸۳-۹۷.
۷. پوراحمد، احمد، حاتمی نژاد، حسین و حسینی، سیدهدای (۱۳۸۵). آسیب شناسی طرح‌های توسعه‌ی شهری، پژوهش‌های جغرافیایی دانشگاه (تهران)، شماره ی ۵۸، صص ۱۸۰-۱۶۷.
۸. توکل دارستانی، شقایق و شهبازمرادی، سعید (۱۳۸۷). آسیب شناسی مدیریت منابع انسانی با هدف بهبود و توسعه، مدیریت منابع انسانی در صنعت نفت، شماره ۴، ۹۹-۱۱۰.
۹. خوشخو، جلیل (۱۳۸۰). درباره نظام فلج کننده ایران، مجله گزارش، شماره ۱۲۹، ۵۶-۶۱.
۱۰. سمواتی، محمدهدای، فرهی بوزجانی، بورزو و سلطانی، محمد رضا (۱۳۹۱). آسیب شناسی نظام گزینش دستگاه‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران، دوفصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه امام حسین(ع)، شماره ۲، ۱۰۱-۱۲۴.
۱۱. شریف زاده، فتاح (۱۳۷۹). مدیریت کیفیت فراگیر: اصول و مفاهیم، چشم اندازه‌ها و کاربرد، تهران: نشر ترمه.
۱۲. شریف زاده، فتاح و صدقی، جواد (۱۳۸۸). عوامل متر بر مشارکت شهروندان در اداره امور شهر، دو فصلنامه علمی ترویجی مطالعات مدیریت شماره ۵۹، ۴۷-۷۰.
۱۳. دانایی فرد، حسن (۱۳۷۷). مبارزه با کاغذ بازی در بخش دولتی، نشریه تحول اداری، شماره ۱۹، ۳۷-۴۹.
۱۴. زارع، محمد حسن (۱۳۹۲). نظریه رهبری وضعیتی و چهارسبک رهبری هرسی و بلانچارد، فصل نامه نخل شهداد، شماره ۱۹، ۳۳-۵۶.
۱۵. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، سعید (۱۳۸۳). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها (در ۵ جلد)، تهران سازمان شهرداری های کشور.

۱۶. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۱). جزوه دست نویس حقوق شهروندی و قوانین شهرسازی، دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی، منتشر نشده.
۱۷. مایقلد، هارولد (۱۳۷۶). عدم تطبیق شغل کارمند با تخصص و علاقه او، ترجمه حسین توحیدی فرد، اصلاح و تربیت (دوره قدیم ۹)، شماره ۳۰، ص ۱-۱.
۱۸. مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری (۱۳۸۰). روش های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۷: ۹۸-۱۰۷.
۱۹. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۷۹). بررسی رضایت شهروندان از نحوه‌ی ارائه‌ی خدمات شهری در سطح نواحی تهران جمع بندی یک ساله: مهر ۱۳۷۸ تا مهر ۱۳۷۹، گزارش چاپ نشده: موجود در کتابخانه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
۲۰. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۴). طرح بازننگری ساختاری در در نظام مدیریت و مالیه‌ی شهری کلان شهر تهران (نحوه دریافت بهای خدمات شهری)، گزارش چاپ نشده: موجود در کتابخانه ی مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.
۲۱. ممی‌زاده، جعفر (۱۳۷۵)، توسعه‌ی سازمان "دانش نوسازی و بهسازی سازمانی" تهران: انتشارات روایت.
۲۲. مهندسین مشاور آرمان شهر (۱۳۷۹). تدوین شیوه‌های ارتقاء بهره‌وری خدمات شهری، جلد اول، تهران: وزارت کشور؛ مرکز مطالعات برنامه ریز شهری.
۲۳. نجاری، رضا و نذر محمدی، محمد (۱۳۸۸). بررسی تطبیقی بازخورهای ۱۸۰، ۳۶۰، ۵۴۰ و ۷۲۰ درجه در ارزیابی عملکرد کارکنان، فصل نامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه جامع امام حسین(ع)، شماره ۵، ۱۰۷-۱۲۸.
۲۴. هاشمی، سید مهدی (۱۳۸۷). نقش آموزش و توسعه‌ی انسانی در فرایند توسعه‌ی پایدار ایران، تدبیر، شماره ی ۹۱.
۲۵. هال، ریچارد اچ (۱۳۸۴). سازمان: ساختار، فرایند و ره آوردها، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهشهای فرهنگی.
۲۶. یعقوبی، نورمحمد، مقدمی، مجید و کیخا، عالمه (۱۳۸۹)، بررسی رابطه بین رهبری تحول آفرین و رفتار درون سازمانی کارکنان، پژوهش نامه مدیریت تحول، شماره ۴، ۶۴-۹۶.
۲۷. Ahmed, Shamsuddin, Masjuki Hj. Hassan, Zahari Taha, (۲۰۰۴), "State of implementation of TPM in SMIs: a survey study in Malaysia", Journal of Quality in Maintenance Engineering, Vol. ۱۰ Iss: ۲ pp. ۹۳ – ۱۰۶.
۲۸. Biemer, Paul P. (۲۰۱۰). Total Survey Error (DESIGN, IMPLEMENTATION, AND EVALUATION), Public Opinion Quarterly, Vol. ۷۴, No. ۵. pp. ۸۱۷-۸۴۸.
۲۹. Bird, Richard, m(۲۰۰۱): Sustainable Revenues: Realities and Prospects, Fiscal Decentralization Dorkshop in Nepal.
۳۰. Davids, Karel(۲۰۱۰). Public Services in Early Modern European Towns: An Agenda for Further esearch, Journal of Urban History, No ۳۶(۳): ۳۸۶-۳۹۲.
۳۱. Fattella, Salvatore V.(۲۰۰۵), organizational diagnostic models, A Review & Synthesis, Leadersphere, Inc.

۳۲. Hughes, Sara (۲۰۱۲). Authority Structures and Service Reform in Multilevel Urban Governance: The Case of Wastewater Recycling in California and Australia, *Urban Affairs Review*, No ۴۹(۳): ۳۸۱-۴۰۷.
۳۳. Ivashchenko, N.S and Papenkova, K.E (۲۰۰۷), Determination of factors of the competitive position of a company manufacturing chemical fibers, *Fiber chemistry*, vol. ۳۹, No.۴, P.P. ۳۰۴-۳۰۸.
۳۴. Kernaghan, Kenneth (۲۰۰۹), Moving towards integrated public governance: improving service delivery through community engagement, *International Review of Administrative Sciences*, No۷۵: ۲۳۹-۲۵۴.
۳۵. Memon, Mushtaq Ahmed, Imura, Hidefumi and Hiroaki Shirakawa (۲۰۰۶). Reforms for Managing Urban Environmental Infrastructure and Services in Asia, *The Journal of Environment & Development* Volume ۱۵, Number ۲, June ۲۰۰۶ ۱۳۸-۱۵۷.
۳۶. Morell, Jonathan A. (۲۰۰۵). Why Are There Unintended Consequences of Program Action, and What Are the Implications for Doing Evaluation, *American Journal of Evaluation*, no. ۲۶: ۴۴۴-۴۶۳.
۳۷. Wilson, F.R., Pan, W., & Schumsky, D.A. (۲۰۱۲). Recalculation of the critical values for Lawshe's content validity ratio. *Measurement and Evaluation in Counseling and Development*, ۴۵ (۳), ۱۹۷-۲۱۰.