

## تحلیل جایگاه حکمروایی شایسته شهری و برنامه‌ریزی راهبردی آن

### (مطالعه موردی: شهر بیرجند)

حسین یغفوری\* - استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان

محمد اسکندری ثانی - استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه بیرجند، بیرجند

حامد ارشد - کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان

پذیرش مقاله: ۱۳۹۴/۱۰/۱۱ تأیید مقاله: ۱۳۹۵/۸/۲۵

### چکیده

نیم‌نگاهی به وضعیت مدیریت شهری و منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که به دلایلی چون تمرکزگرایی، برون‌زا بودن برنامه‌ها و طرح‌ها و اقتصاد مبتنی بر نفت، مدیریت شهری در سیطره دولت است و مدام از مدیریت یکپارچه و سیستمی فاصله گرفته است. شدت روزافزون مقیاس شهرها و محیط‌های پیرامون و گستردگی و پیچیدگی مسائل آنها، همچنین اثبات ناکارآمدی سیستم‌های سنتی تصمیم‌گیری بالا به پایین سبب گرایش به سوی سیستم‌هایی شده است که در آن تصمیم‌های بزرگ و کوچک با اشتراک بین صاحبان منافع اتخاذ شوند. حکمروایی شایسته شهری به دنبال تحقق همین اهداف است. بر این اساس هدف از پژوهش حاضر، سنجش وضعیت حکمروایی شایسته شهری و نشان دادن نقش تسهیل‌کننده شهروندان در دستیابی به این هدف والا است. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات میدانی است و از ابزار پرسشنامه استفاده شده است. برای تحقق این هدف ۳۸۵ پرسشنامه از شهروندان و ۳۲ پرسشنامه از کارشناسان و متخصصان شهرداری و شورای شهر جمع‌آوری شده است. نتایج پژوهش در مدل SWOT نشان می‌دهد که موقعیت حکمروایی شایسته در شهر بیرجند از میان چهار حالت تهاجمی، محافظه‌کارانه، رقابتی و تدافعی در موقعیت تدافعی قرار دارد. بر این اساس با توجه به وضعیت موجود، راهبردهای مربوط به این موقعیت (حالت تدافعی) ارائه گردیده و با استفاده از ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM) اولویت راهبردها مشخص شده است.

کلیدواژه‌ها: پاسخگویی، حکمروایی شایسته، شهر بیرجند، مدل SWOT مشارکت

## مقدمه

شهرها به‌مثابه موتورهای رشد و توسعه اجتماعی، پتانسیلی باورنکردنی دارند که بی‌شک باید به آن توجه شود؛ اما بی‌عدالتی‌های درونی شهرها بسیار شگرف است. بسیاری از شهرهای کنونی با واقعیت‌های ویرانگر مواجه‌اند که در میان آنها بیکاری، خشونت، آلودگی، ناامنی، شرایط زندگی زیر استاندارد و آسیب‌پذیری در برابر اثرات انسانی مشهود است (Lewis and Mioch, 2005: 6). بسیاری معتقدند که جامعه آینده شهرنشین خواهد بود؛ بنابراین شهرها به جای اینکه مکان‌هایی بی‌ثمر برای سرمایه‌گذاری اقتصادی یا تراکم کارگران بیکار با انبوه مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی باشند، باید به مراکز رشد و پویایی اقتصادی و اجتماعی، در چارچوب ملی تبدیل شوند. این مراکز باید آفرینش‌گر فرصت‌هایی ارزنده برای رفاه و توسعه جمعیت ساکن در آن و جمعیت همه کشور باشند (لطفی، ۱۳۸۸: ۱۲).

افزایش سریع جمعیت توأم با گسترش شهرنشینی و شهری شدن جهان، مشکلات زیادی در کشورهای مختلف مخصوصاً کشورهای جهان سوم ایجاد کرده است. این مشکلات عمدتاً از منطبق نبودن نیازهای مشترک و روزافزون جمعیت شهری با توانایی حکومت‌های ملی و مدیریت‌های شهری در پاسخگویی به آنها ناشی شده است. ناکامی اجرای برنامه‌های توسعه از بالا به پایین و آمرانه که نگاهی یک‌سویه به شهر، شهروندان و آینده داشتند، همچنین شکاف و جدایی‌ای که بین مردم و تصمیم‌گیران سیاسی و اقتصادی در مدیریت‌های ملی و محلی وجود داشت، زمینه طرح ایده حکمروایی شایسته را به وجود آورد. جامعه جهانی امروزه به این نتیجه رسیده است که مشکل عمده مدیریت شهری، کمبود منابع مالی یا تکنولوژی مدرن یا نیروی انسانی ماهر نیست؛ بلکه بیش و پیش از همه، مشکل اصلی در شیوه اداره این عوامل است. بنابراین با توجه به مشکلات موجود در شهرها، نظام‌های مدیریتی موجود، لزوم مواجهه و حل مشارکتی آنها، از آغاز دهه ۱۹۸۰ فرضیه غالب مدیریتی یعنی اقتدار کافی دولت‌ها برای اداره امور به خطر افتاد. در این روند دو عامل مهم تأثیرگذار بود: ۱. تأثیر تفکر اقتصادی نئولیبرال که طرفدار کاهش نقش دولت تا کمترین حد ممکن بود. ۲. ظهور جامعه مدنی و نهضت‌های اجتماعی که خواستار افزایش مشارکت سیاسی و به نوعی دموکراتیک‌سازی در امورند (علیزاده و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۰۷).

حاصل این فرایند، تحول در امور جامعه، تحول در رویکردهای برنامه‌ریزی، تحول در فرایندهای توسعه و ورود آن به مباحث توسعه پایدار، تحول در اداره و مدیریت شهرها و گذار از مدیریت شهری به حکمروایی شهری بوده است (Chaudhry and etc, 2009: 12). پیرو همین مسئله، مردم از توانایی دولت برای رفع مشکلات اجتماعی ناامید شده‌اند و این امر موجب تجدیدنظر در تئوری‌های سنتی دولتی شده است. مدیران شهری برای اداره شهرها راهی به‌جز زمینه‌سازی برای توسعه دموکراسی نیافته‌اند و در این راه به شکل تازه‌ای از حاکمیت دست یافته‌اند که برخی آن را در حد اختراع و ابداع جدید بشری در ایجاد اجتماعی نوین دانسته‌اند و از آن به‌مثابه جنبش حاکمیت شایسته یا حکمروایی یاد می‌کنند (شهیدی، ۱۳۸۶: ۳). موضوع حکمروایی شهری را اولین بار برایان مک‌لاین در ادبیات جهانی مطرح کرد، سپس بانک جهانی و به دنبال آن سازمان ملل پژوهش‌هایی در این زمینه انجام دادند و از آن به بعد حکمروایی شهری به موضوعی مطرح در مدیریت شهری تبدیل شد. ابتدا حکمروایی شامل دولت می‌شد؛ اما با دربر گرفتن بخش خصوصی و جامعه مدنی، از آن فراتر رفته است؛ به‌طوری که دولت محیط سیاسی و قانونی مساعد فراهم می‌کند، بخش خصوصی شغل و درآمد ایجاد می‌کند و جامعه مدنی کنش متقابل سیاسی و اجتماعی را از طریق بسیج

گروه‌ها برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تسهیل می‌کند و هدف اصلی حمایت از حکمروایی شایسته شهری، کنش متقابل و سازنده میان این سه بخش است (دربان آستانه و رضوانی، ۱۳۹۰: ۱۸۲ - ۱۸۱).

ساختار مفهومی و عملکردی حکمروایی شهری، رویکرد مشارکت‌محور و اجتماع‌محور دارد. از طرفی نظام مدیریت شهری کشور نیاز به تجربه و ایجاد تحولات مثبت و پایدار در ساختار، مفاهیم، نگرش‌ها و عملکردها دارد. این نیاز با توجه به مسائل و مشکلات موجود در فرایندهای درون‌سازمانی مدیریت شهری و همچنین مناسبات و چالش‌های برون‌سازمانی آن متناسب با اهمیت بومی‌سازی مفاهیم علمی به وجود آمده است. از این رو لازم است ضمن تشریح اصول و مبادی فکری و همچنین تحولات صورت‌گرفته در فرایند بسترسازی برای این رویکرد، شاخص‌ها و متغیرهای متناسب برای این موضوع مشخص شود. بر این اساس هدف از انجام پژوهش حاضر بررسی و تعیین وضعیت بیرجند از نظر شاخص‌های حکمروایی شایسته و شناخت نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید حکمروایی شایسته در این شهر است. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی است که جایگاه حکمروایی شایسته را با استفاده از معیارهای مشارکت، شفافیت، قانونمندی، عدالت، بینش راهبردی، اثربخشی و کارایی، جهت‌گیری توافقی، مسئولیت و پاسخگویی، پذیرا بودن و پاسخ‌ده بودن تعیین می‌کند و نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید آن را در مدل SWOT نشان می‌دهد. لذا این پژوهش در پی آن است که به این سؤال‌ها پاسخ دهد: مهم‌ترین نقاط ضعف و تهدید حکمروایی شایسته در شهر بیرجند کدام است؟ بارزترین نقاط قوت و فرصت در مقوله حکمروایی شایسته در شهر بیرجند کدام‌اند؟

## مبانی نظری

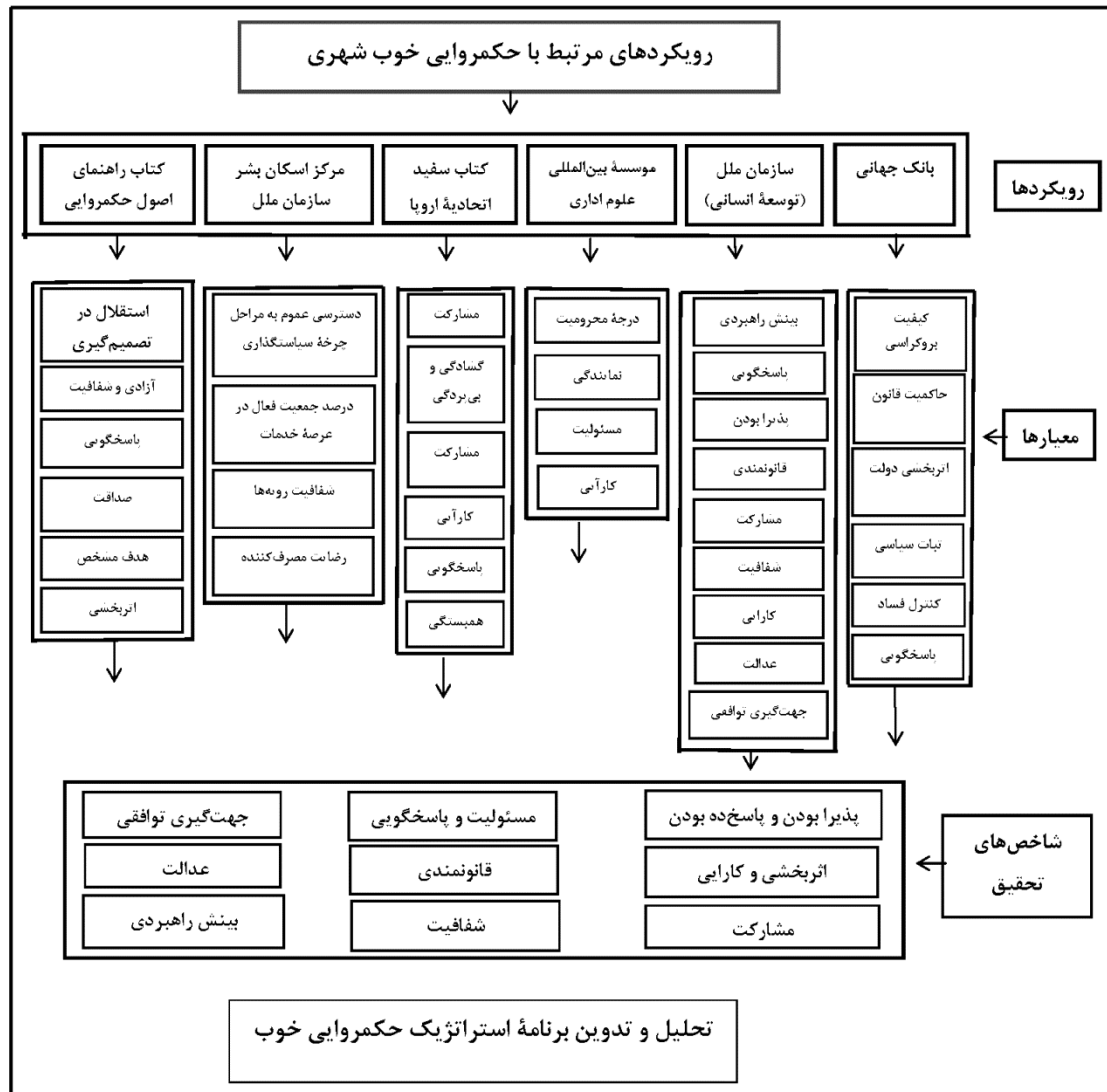
عنوان حاکمیت شایسته از اواخر قرن نوزدهم به‌مثابه پاسخی به فساد مدنی در حمایت از کارفرمایان و دستگاه‌های سیاسی به وجود آمد. جنبش‌های ملی به‌طور هوشمندانه‌ای از افزایش ظرفیت حکمروایی و اخلاق مدنی، به‌مثابه پادزهری برای هرج‌ومرج زندگی شهری پشتیبانی کردند (Cave, 2005: 308). تعریف ساده حکمروایی شهری، کیفیت روابط میان حکومت و شهروندان است (Sheng, 2010: 134). واژه حکمروایی شایسته، نخستین بار در سال ۱۹۸۹ توسط بانک جهانی برای شناسایی بحران حاکمیت در آفریقا ابداع شد (world bank, 1992: 5). اصطلاح حکمروایی شایسته شهری اولین بار توسط بانک جهانی وارد گفتمان توسعه شد (Sadashiva, 2008: 7) و سپس از طریق نهادهای بین‌المللی توسعه، مانند بانک توسعه آسیا در سال ۱۹۹۵، صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۹۶ و برنامه توسعه سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۷ به جریان عادی ادبیات موجود تبدیل شد (Roberts and others, 2007: 970). برای نخستین بار برایان مک‌لاین در سال ۱۹۷۳ نظریه‌پردازی در این حوزه را آغاز کرده بود (زیبایی، ۱۳۸۷: ۲). این عبارت به شیوه‌ای از اعمال قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی یک کشور با هدف توسعه اشاره می‌کند (world bank, 1992: 1). مک‌لاین معتقد است که مردم متقاضی حکومتی پاسخگوتر با عملکردی مناسب‌تر نسبت به مسائلند و برای دستیابی به این امر ارتباط با نظام اجتماع را ضروری می‌دانند. او با این مقدمه‌ها، حکمروایی را نوعی فرایند می‌داند که متضمن نظام به‌هم‌پیوستگی است که حکومت و اجتماع را دربر می‌گیرد، پس از او افراد دیگری چون مک‌کنیلی و اتکینسن نیز این بحث را مطرح می‌نمایند (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹۱). پس از مطالعه‌های بانک جهانی در آفریقا از اواخر دهه

۱۹۸۰ و پس از آن در سال ۱۹۸۹ که حکمروایی محور توسعه جوامع شد، در سال ۱۹۹۶ سازمان ملل در کنفرانس سکونتگاه‌های انسانی در استانبول با عنوان گردهمایی و با شعار تلاش جهانی برای حکمروایی شایسته شهری، همه ابعاد و نقشه‌های عملی دستیابی به حکمروایی را بررسی و واکاوی کرد (Habit, 1996: 2). سازمان ملل حکمروایی شایسته را مشارکت برابر همه شهروندان در تصمیم‌گیری می‌داند که نه تنها شامل دولت بلکه شامل جامعه مدنی و بازار است که نهایتاً به ایجاد شرایط قانونمندی و کنش جمعی منجر می‌شود. حکمروایی شایسته شهری در این صورت حاوی معنای دوگانه است. به این ترتیب که در یک سمت، این مفهوم به تجلی تجربی انطباق دولت با محیط بیرونی و از طرف دیگر بر الگوی مفهومی یا نظری همیاری نظام‌های اجتماعی و نقش دولت در این فرآیند مربوط است (Bhuiyan, 2010: 126). این رویکرد به روابط بین جامعه مدنی با دولت، قانون‌گذاران با مخاطبان قانون و حکومت با افراد تحت حکومت معطوف است. اشترن ضمن ارائه این تعریف، معیارهای سنجش حکمروایی شایسته را به این شرح برمی‌شمارد: پاسخگویی یا محاسبه‌پذیری، شفافیت، قانونمندی انتخاب عمومی رهبران سیاسی و بالاخره وجود ساختارهای نهادی و قانونی برای پشتیبانی و محافظت شهروندان در مقابل اقدام‌های استبدادی (Scott, 2001: 205). اتحادیه اروپا در گزارشی دقیق و جامع (کتاب سفید)، تعهد محکمی برای اصلاح فرایندهای حکمروایی اروپایی برای نمایش حکمروایی اروپایی نشان می‌دهد؛ در این گزارش، نوسازی حکمروایی اروپایی به مثابه پیش شرطی برای به هم پیوستن اروپا طی فرآیند تمرکززدایی، کشمکش برخورد جهانی سازی و تجدید پیمان در دموکراسی به واسطه گسترش پیچیدگی در تصمیم‌سازی دیده می‌شود. کتاب سفید پنج اصل را مشخص نموده است که حکمروایی شایسته را تعیین می‌کند:

گشادگی و بی‌پردگی، مشارکت، پاسخگویی، کارایی و همبستگی که باید برای همه سطوح حکومت از محلی تا جهانی تهیه شود (Evans and Others, 2005: 12). مشاهده می‌شود که محققان و مراکز علمی مختلف هر کدام ویژگی‌های خاصی را برای حکمروایی شایسته در نظر گرفته‌اند؛ اما در مورد شاخص‌ها، آنچه اکنون عمومیت بیشتری دارد و روی آن اجماع بیشتری وجود دارد؛ شاخص‌هایی است که سازمان ملل آنها را معرفی نموده است. این شاخص‌ها به تفصیل در زیر بیان شده است:

**مشارکت:** از منظر جامعه‌شناسی، مشارکت نوعی تعامل چندسویه است. به نظر حال تعارض بین دیدگاه‌های عمل‌گرایانه و دیدگاه‌های عموماً فلسفی از مشارکت موجب شده که مفهوم مشارکت تبدیل به مفهومی چندوجهی شود و در طی زمان با معانی متفاوتی هویدا شود. مشارکت اجتماعی را نوعی کنش هدفمند در فرآیند تعاملی بین کنشگر و محیط اجتماعی او در جهت نیل به اهداف معین و از پیش تعیین‌شده تعریف کرده‌اند. فرآیندی که افراد جامعه به صورت آگاهانه، داوطلبانه و جمعی در آن شرکت می‌کنند که با در نظر داشتن اهداف معین و مشخص به سهیم شدن آنها در منابع اجتماعی منجر می‌شود (ترابی و همکاران، ۱۳۹۳: ۷).

**اثربخشی و کارایی:** حکمروایی شایسته به معنی آن است که نهادها و سازمان‌های تصمیم‌گیرنده همیشه نیازهای مردم را در نظر داشته باشند و از منابع موجود به صورت کارآمد استفاده کنند. مفهوم کارایی در ارتباط با حکمروایی شایسته به معنی استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت محیط‌زیست نیز خواهد بود؛ لذا موضوع بهترین استفاده از منابع، ارتباط مستقیمی با حکمروایی دارد (مهترتی و همکاران، ۱۳۹۱: ۸).



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش، مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۴

**شفافیت:** در حکمروایی شایسته، شفافیت به معنای اختیار دادن به مردم برای تبدیل شدن به حساب‌رسان در جامعه و داشتن حق اظهار نظر و دسترسی به اطلاعات آزاد است. در چنین حالتی شفافیت در مقابل پنهان‌کاری و تصمیم‌گیری‌ها به شمار می‌آید. به این دلیل که در پنهان‌کاری امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری وجود دارد، در صورتی که شفافیت مانع بروز و گسترش آن می‌شود (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۱: ۷).

**قانونمندی:** منظور از قانونمندی در تصمیم‌گیری شهری، وجود قوانین کارآمد، رعایت عادلانه چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن دست افراد غیرمسئول از تصمیم‌گیری‌هاست. پایبندی به قانون مستلزم آگاهی شهروندان از قانون و همچنین احترام مسئولان به قانون است (ابراهیم‌زاده و اسدیان، ۱۳۹۲: ۲۱).

**مسئولیت و پاسخگویی:** واژه پاسخگویی فرایندی را شرح می‌دهد که در آن سازمان‌ها، مسئولان و مدیران چه

در سطح کلان و چه در سطح خرد و انجمن‌های محلی، مسئول نتایج تصمیم‌های خود هستند. در واقع پاسخگویی اهرمی برای افزایش کنترل مسئولان و تصمیم‌گیرندگان است تا در قبال عملکرد خود مسئول باشند (Terner & Hiume, 2005: 160).

**پذیرا بودن و پاسخ‌ده بودن:** این معیار دو نکته مکمل را دربر می‌گیرد. مسئولان شهری باید هم نیازها و خواسته‌های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم نسبت به آن واکنش و پاسخ مناسب داشته باشند؛ بنابراین همسویی خواسته‌های شهروندان و اقدام مسئولان ضروری است (برک‌پور، ۱۳۸۶: ۵۰۲).

**جهت‌گیری توافقی:** شهر عرصه گروها و منافع مختلف و گاه در حال ستیز با یکدیگر است. منظور از اجماع‌سازی، تعدیل و ایجاد توافق در منافع مختلف است. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش مشترک میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیردولتی است (ابراهیم‌زاده و اسدیان، ۱۳۹۲: ۲۱).

**عدالت:** در حکمروایی شایسته، ایجاد فرصت‌های مناسب برای همه مردم در زمینه ارتقای وضعیت رفاهی‌شان، تلاش در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت همه مردم حتی اقشار محروم و فقیر در اعلام نظر و تصمیم‌گیری، نوعی عدالت محسوب می‌شود (افتخاری و همکاران، ۱۳۹۱: ۶).

**بینش راهبردی:** فرا گرفتن از مسائل روزمره شهر و پرهیز از غرق شدن در آنها، مستلزم وجود بینشی گسترده و درازمدت در برابر آینده یا داشتن بینش راهبردی در زمینه توسعه شهری است (برک‌پور، ۱۳۹۰: ۴۲).

## روش‌شناسی پژوهش

تحقیق حاضر از نوع کاربردی، روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و رویکرد حاکم بر فضای تحقیق، سیستماتیک و بر اساس نگرش سیستمی است که ضمن تعیین جایگاه حکمروایی شایسته، نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید آن را در مدل SWOT نشان خواهد داد. در این مدل، از نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید شناخته شده برای تعیین استراتژی مناسب در راستای به حداقل رساندن ضعف‌ها استفاده شده است. با استفاده از این مدل در قالب یک رویکرد استراتژیک علاوه بر شناسایی قوت و ضعف‌های داخلی، همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی، موقعیت بیرجند از نظر حکمروایی شایسته در میان چهار موقعیت تهاجمی، محافظه‌کارانه، تدافعی و رقابتی مشخص شده است. علاوه بر آن اولویت استراتژی‌ها بررسی و استراتژی‌های رده‌دوم نیز شناسایی شد. در مرحله میدانی نیز اطلاعات از شهروندان، به‌مثابه عرصه خصوصی، و با تدوین پرسشنامه به‌دست آمد. برای مصاحبه نیز اعضای شورای اسلامی شهر بیرجند به‌مثابه نمونه‌ای از عرصه عمومی و نیز شهرداران مناطق به‌مثابه اعضای یک نهاد رسمی از مدیران شهری و متخصصان بخش عمومی در نظر گرفته شده‌اند. اطلاعات پس از کدبندی وارد نرم‌افزار SPSS، سپس استخراج، تفسیر و جمع‌بندی شده است. در مرحله مطالعه اسنادی، از منابع داخلی و خارجی برای تکمیل فصل‌های نظری تحقیق استفاده گردید. شاخص‌های به‌کاررفته در این پژوهش نیز ۱۲ شاخص است که در شکل یک (مدل مفهومی) آمده است.

جامعه آماری پژوهش حاضر همه شهروندان شهر بیرجند هستند که طبق سرشماری سال ۱۳۹۰، جمعیتی بالغ بر ۱۷۸۰۲۰ نفر داشته است. حجم نمونه نیز بر اساس فرمول کوکران، ۳۸۵ نفر است. توزیع نمونه با روش نمونه‌گیری

متناسب با حجم (pps) انجام شد (صالحی و همکاران، ۱۳۹۳: ۶)، (جدول ۱). در این روش نمونه گیری باید تعداد نمونه های هر زیرمجموعه متناسب با اعضای آن زیرمجموعه باشد. بر همین اساس تعداد نمونه ها در سطح مناطق شهری بیرجند مطابق با جمعیت هر یک از مناطق توزیع شد. در حوزه عمومی و رسمی نیز تعداد ۳۲ نفر از کارشناسان شهرداری و شورای شهر بیرجند به مثابه نمونه انتخاب شدند و نظرهای آنها در انجام این تحقیق به کار برده شد. در پژوهش حاضر از نرم افزار spss برای تحلیل داده ها و آزمون های آماری، از نرم افزار Excel برای تهیه نمودارها و از ArcGis نیز برای تهیه نقشه ها استفاده شده است.

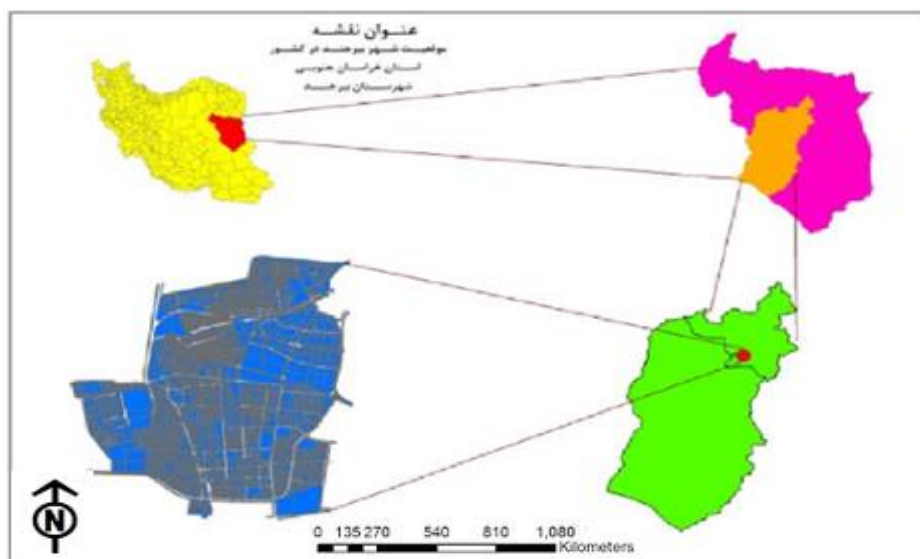
جدول ۱. نحوه توزیع نمونه

منطقه	جمعیت	درصد	تعداد نمونه
منطقه ۱	۷۸۱۵۰	۴۳/۸	۱۶۹
منطقه ۲	۹۹۸۷۰	۵۶/۲	۲۱۶
شهر بیرجند	۱۷۸۰۲۰	۱۰۰	۳۸۵

نگارندگان: بر پایه داده های مرکز آمار ایران و شهرداری شهر بیرجند، ۱۳۹۴

## معرفی محدوده تحت مطالعه

سراغاز شناخت هر واحد جغرافیایی از جمله شهر، موقعیتی است که آن واحد یا شهر در محدوده جغرافیایی ناحیه ای و محلی می تواند داشته باشد. موقعیت جغرافیایی در ارتباط با شهر با مجموعه ای از داده های طبیعی، اقتصادی و انسانی موجود در فضای ناحیه ای که شهر در آن تکوین یافته مشخص می شود (فرید، ۱۳۶۸). شهرستان بیرجند در استان خراسان جنوبی واقع شده است. این شهرستان از شمال به شهرستان قائنات، از شرق به شهرستان های درمیان و سربیشه، از جنوب به شهرستان نهبندان و استان کرمان و از غرب به شهرستان های سرایان و طبس می رسد. شهرستان بیرجند با مساحت ۲۱۱۹۴ کیلومتر مربع بین ۳۱ درجه و ۲۱ دقیقه تا ۳۳ درجه و ۳۵ دقیقه عرض شمالی و ۵۷ درجه و ۵۶ دقیقه و ۵۹ درجه و ۴۰ دقیقه طول شرقی واقع شده است (میکائیلی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۱۷ - ۱۱۶). شهر بیرجند به واسطه موقعیت جغرافیایی و ژئوپلیتیکی اش، در یک دوره طولانی در حلقه واسط رقابت ژئوپلیتیکی بین دو قدرت بزرگ بری پایه و بحری پایه در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم بوده است. وجود دو کنسولگری انگلیس و روسیه در بیرجند نشان از اهمیت ژئوپلیتیکی این منطقه در گذشته نه چندان دور دارد. همچنین واقع شدن در حوزه شرق کشور، این شهر را در کانونی حساس قرار داده است. یکی دیگر از ویژگی های موقعیتی شهر بیرجند، موقعیت ارتباطی این استان است. این محدوده در گذشته حلقه واسط و معبر کاروان های تجاری و پل ارتباطی بین شرق و غرب عالم بوده است. در دهه های اخیر مخصوصاً پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و ایجاد چندین کشور جدید محصور در خشکی، موقعیت ترانزیتی شرق کشور بسیار اهمیت یافته است. این شهرستان در همسایگی با کشور محصور در خشکی افغانستان و سایر کشورهای محصور در خشکی که در آسیای مرکزی و در مرکز حوزه ترانزیتی توسعه محور شرق قرار دارند، جایگاه ترانزیتی و ارتباطی بی نظیری دارد (طرح آمایش سرزمینی استان خراسان جنوبی، ۱۳۹۵). جمعیت این شهرستان در سال ۹۰، ۱۷۸۰۲۰ نفر بوده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰).



شکل ۲. موقعیت محدوده پژوهش در کشور، استان و شهرستان

## یافته‌های پژوهش و تجزیه و تحلیل

### کاربرد تکنیک SWOT

تکنیک یا ماتریس سوات، ابزاری برای شناخت تهدیدها و فرصت‌های موجود در محیط خارجی و بازشناسی ضعف‌ها و قوت‌های داخلی آن برای سنجش وضعیت و تدوین راهبردهای هدایت و کنترل سیستم است. این روش نتیجه مستقیم دانشگاه هاروارد است (موحد و کهزادی، ۱۳۸۹: ۹۰). به‌طور کلی در تحلیل SWOT از دو منظر به فضای سرزمینی نگریسته می‌شود؛ به دین معنا که عوامل و عناصر داخلی یک سرزمین یا فضای جغرافیایی به لحاظ توانمندی‌ها و محدودیت‌های موجود بررسی می‌شود و در عین حال عوامل و عناصر خارجی که از بیرون و در همجواری فضای جغرافیایی، فرصت‌ها و تهدیدهایی را برای آن سرزمین فراهم می‌آورد نیز بررسی می‌شود. به دین منظور فهرستی از عوامل ضعف و قوت داخلی و همچنین فهرستی از عوامل فرصت و تهدید خارجی مؤثر بر فضای سرزمین تهیه می‌شود. ارزیابی میزان و نسبت اثربخشی هر یک از عوامل و وزن‌دهی به هر یک از این عوامل انجام می‌گیرد. سپس با تهیه جدول‌های عوامل راهبردی، راهبردها و اولویت‌بندی آنها تدوین خواهد شد (ابراهیم‌زاده و موسوی، ۱۳۹۳: ۲۱۵ - ۲۱۴).

در نتیجه برای شناخت وضعیت موجود حکمروایی و بیان راهکار، به ترتیب مراحل زیر دنبال می‌شود:

مرحله اول، شناسایی اصلی‌ترین نقاط قوت و ضعف و ایجاد ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE).

مرحله دوم، شناسایی اصلی‌ترین فرصت‌ها و تهدیدها و ایجاد ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE).

مرحله سوم، ایجاد ماتریس تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط قوت و نقاط ضعف (TOWS).

مرحله چهارم، ترسیم ماتریس داخلی - خارجی (IE).



### ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)

این ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی برای بررسی راهبردی عوامل داخلی سازمان است. این ماتریس نقاط قوت و ضعف اصلی واحدهای وظیفه‌ای سازمان را تدوین و ارزشیابی می‌کند و همچنین برای شناسایی و ارزشیابی روابط بین این واحدها راه‌هایی ارائه می‌کند. اگر نمره نهایی سازمان کمتر از ۲/۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است. اگر نمره نهایی بیشتر از ۲/۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل درونی دارای قوت است. پس از شناسایی نقاط قوت و ضعف، آنها را در ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی قرار می‌دهیم. همان‌گونه که مشاهده می‌شود جمع نمره نهایی ماتریس (IFE)، ۲/۰۶ است که نشان‌دهنده ضعف مدیریت شهری در ارتباط با عوامل داخلی است. این عدد در ماتریس (IE) برای تعیین جایگاه حکمروایی به کار می‌رود.

جدول ۲. ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (IFE)

نمره نهایی	رتبه	ضریب	عوامل اصلی داخلی	
			نقاط قوت	نقاط ضعف
۰/۲۸	۴	۰/۰۷	میزان مسئولیت‌پذیری شهروندان و تمایل آنان به مشارکت در امور شهری	۱
۰/۲۱	۳	۰/۰۷	وجود فضاها و بافت‌های باهویت در شهر	۲
۰/۲۸	۴	۰/۰۷	سوابق علمی و تجربی شهردار شهر بیرجند و اعضای شورای شهر	۳
۰/۱۵	۳	۰/۰۵	تعلق خاطر نسبتاً قوی شهروندان به شهر و وجود هویت مکانی	۴
			نقاط ضعف	
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	موازی کاری و هماهنگی ضعیف بین نهادهای شهری	۱
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	محقق نشدن مدیریت یکپارچه شهری	۲
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	اطلاع‌رسانی ضعیف و ناکافی به شهروندان در مورد جزئیات طرح‌ها	۳
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	توجه نکردن به نظرهای مردم در تهیه و اجرای طرح‌ها	۴
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	فقدان درآمدهای پایدار برای شهرداری	۵
۰/۱	۲	۰/۰۵	نبود سازوکارهای لازم برای مشورت بین نهادهای رسمی و شهروندان	۶
۰/۱	۲	۰/۰۵	فقدان دسترسی مساوی مناطق به امکانات و محرومیت نسبی برخی از مناطق	۷
۰/۰۴	۱	۰/۰۴	نگرش نامطلوب شهروندان به شهرداری	۸
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	فقدان تفکر استراتژیک به شورای شهر و شهرداری	۹
۰/۰۶	۱	۰/۰۶	اقتصاد شکننده شهری وابسته به دولت و نفت	۱۰
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	فرار مالیاتی دلال‌ها	۱۱
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	اقتصاد سیاسی فضا و بورس‌بازی زمین و مسکن	۱۲
۰/۰۴	۱	۰/۰۴	وجود ارگان‌ها و پادگان‌های نظامی در داخل شهر	۱۳
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	آشنایی ناکافی با اصطلاح حکمروایی شهری و شاخص‌های آن	۱۴
	۱/۹۴			X
	۰/۹۷			S
۲/۰۶		۱		جمع

### ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)

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

جدول ۳. ماتریس ارزیابی عوامل خارجی (EFE)

نمره نهایی	رتبه	ضریب	عوامل اصلی خارجی	
			فرصت‌ها	ردیف
۰/۱۶	۲	۰/۰۸	افزایش آگاهی شهروندان که زمینه‌ساز جلب مشارکت آنان در امور شهری است	۱
۰/۱۴	۲	۰/۰۷	پتانسیل استفاده از موقعیت مرزی و اهمیت همسایه‌های مشترک‌المنافع (خواهرخواندگی)	۲
۰/۱۸	۳	۰/۰۶	اهمیت بیرجند به‌مثابه شهری بزرگ در شرق و جنوب شرق کشور	۳
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	پتانسیل استفاده از مظاهر فناوری اطلاعات و ارتباطات در شهر بیرجند	۴
۰/۲۴	۳	۰/۰۸	مطالعه‌های برنامه آمایشی استان خراسان جنوبی	۵
۰/۰۷	۱	۰/۰۷	وجود مراکز آموزشی عالی و اقشار تحصیل کرده	۶
۰/۰۷	۱	۰/۰۷	بیرجند و شهر فرهنگی (قشر وسیع معلمان)	۷
۰/۱۶	۲	۰/۰۸	جلب مشارکت مردم از طریق تشکیل و فعالیت شوراهای محلی مناطق	۸
تهدیدها				
۰/۱۲	۲	۰/۰۶	تضعیف جایگاه شوراهای اسلامی و کاستن از اختیارات قانونی آنها	۱
۰/۰۵	۱	۰/۰۵	خشک‌سالی‌های ممتد و کمبود منابع آبی برای شهر	۲
۰/۰۶	۱	۰/۰۶	رشد بی‌قواره شهر	۳
۰/۰۶	۱	۰/۰۶	توجه به مسائل زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌ها توسط مسئولان	۴
۰/۰۶	۱	۰/۰۶	وجود فساد اداری و روحیه رانتی	۵
۰/۱۴	۲	۰/۰۷	نبود قانونمندی در سطح کلان	۶
۰/۲۱	۳	۰/۰۷	سلطه رویکرد بخشی بر سازمان‌ها	۷
	۱/۸			X
	۰/۷۴			S
۱/۸۴		۱		جمع

لازم است به این نکته نیز اشاره گردد که در هر کدام از ماتریس‌های داخلی و خارجی میانگین و انحراف معیار نمره‌ها محاسبه شده است که کاربرد این اعداد در ادامه خواهد آمد.

### ماتریس داخلی - خارجی (IE)

پس از طی مراحل ذکر شده، نوبت به تشکیل ماتریس داخلی - خارجی می‌رسد. در این ماتریس از نمره‌های نهایی ماتریس‌های (IFE) و (EFE) برای تعیین موقعیت حکمروایی استفاده می‌شود. با توجه به این ماتریس موقعیت حکمروایی در شهر بیرجند تدافعی است. به دین مفهوم که از یک طرف با نقاط ضعف داخلی و از طرف دیگر با تهدیدهای خارجی روبرو است؛ در این وضعیت فعالیت‌هایی که انجام می‌گیرد باید در راستای کاهش نقاط ضعف و پرهیز از تهدیدها باشد.



شکل ۳. ماتریس داخلی - خارجی (IE) حکمروایی شایسته و محدوده راهبردی دارای اولویت

### ماتریس تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط ضعف و قوت (TOWS)

در این ماتریس در هر مرحله دو عامل با هم مقایسه و در نهایت چهار نوع راهکار ارائه می‌شود:

SO: سازمان با اجرای این راهکار می‌کوشد با استفاده از نقاط قوت از فرصت‌های خارجی بهره‌برداری کند.

- با توجه به تعلق خاطر قوی شهروندان و وجود روحیه مشارکتی، از این پتانسیل به روش‌های مختلف از جمله جلب مشارکت از طریق فعالیت شورایی‌ها و ایجاد زمینه‌های مختلف برای مشارکت شهروندان در دیگر فعالیت‌های شهری استفاده شود.

- با توجه به سوابق علمی و تجربی شهردار و شوراهای شهر بیرجند بهترین استفاده از موقعیت مرزی بیرجند به عمل آید و از اهمیت و جایگاه ویژه بیرجند در جنوب شرق کشور بهترین بهره را حاصل نمایند.

- وجود فضاها و بافت‌های با هویت و علاوه بر آن وجود حس هویت مکانی قوی در شهر بیرجند حاکی از آن است که شهر بیرجند پتانسیل تبدیل شدن به یک شهر فرهنگی را دارد.
- WO: هدف این است که با استفاده از فرصت‌های موجود در محیط خارج، نقاط ضعف داخلی بهبود یابد.
- فراهم نمودن زمینه مدیریت مشارکتی با محوریت همکاری مردمی.
- الزام دستگاه‌های مرتبط با اداره شهر برای هماهنگی و همکاری با یکدیگر در راستای مدیریت یکپارچه شهری و جلوگیری از اتلاف منابع در ناهماهنگی‌های موجود.
- با توجه به وجود مراکز متعدد آموزش عالی در شهر بیرجند از ظرفیت‌های بالای متخصصان، مخصوصاً در امور شهری استفاده بهینه صورت گیرد.
- استفاده گسترده از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات با افزایش خدمات الکترونیکی در جهت اطلاع‌رسانی بهتر به مردم و استفاده از نظرهای آنها.
- با توجه به وجود قشر فرهنگی و تحصیل کرده، از نظرها و کارایی‌های این اقشار استفاده شود.
- توجه به قانون مداری و مبارزه با فساد اداری و روحیه رانتهی در سازمان‌ها.
- ST: با استفاده از نقاط قوت سازمان، اثر تهدیدهای خارجی کاهش یابد.
- \_ توجه به مسئله عدالت در دسترسی مساوی مناطق به امکانات و کاهش شکاف ایجاد شده بین مناطق در این مورد.
- \_ تقویت بخش خصوصی و زمینه‌سازی برای فعالیت آنها.
- \_ جلوگیری از دخالت گروه‌های غیررسمی در مدیریت شهری.
- \_ اطلاع‌رسانی مناسب در مورد جزئیات طرح‌ها و نظرخواهی از آنان در راستای مشارکت در سرنوشت خود.
- WT: حالت تدافعی دارد و هدف، کم کردن نقاط ضعف داخلی و پرهیز از تهدیدهای خارجی است.
- با توجه به ماتریس داخلی - خارجی (IE)، حکمروایی در شهر بیرجند در موقعیت تدافعی قرار گرفته است؛ راهکارهای این بخش به شرح زیر است:
- \_ توجه ویژه به مدیریت واحد شهری و کاهش سلطه رویکرد بخشی.
- \_ توجه ویژه به مسائل زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌های کلان مخصوصاً مسئله آب که در حال حاضر با توجه به خشک‌سالی‌های ممتد، در صورت توجه نکردن به آن تبعات سنگینی را به دنبال خواهد داشت.
- \_ ارتقای جایگاه شورای شهر برای افزایش مشارکت شهروندان.
- \_ جلوگیری از رشد اسپرال شهری و وضع قوانین سخت‌گیرانه برای جلوگیری از تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های اطراف شهر به مناطق مسکونی و استفاده بیشتر از اراضی رهاشده و بدون استفاده در داخل شهر.
- \_ توجه به قانون مداری و برگزاری دوره‌های آموزشی برای ارتقای سطح آگاهی کارکنان و کارشناسان.

جدول ۴. ماتریس کمی برنامه ریزی راهبردی (QSPM)

ردیف	عوامل اصلی تعیین کننده موفقیت												
	WT۵		WT۴		WT۳		WT۲		WT۱		ضریب		
	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS	
۱	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۲۸	۴	۰/۱۴	۲	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	۳	میزان مسئولیت پذیری شهروندان و تمایل آنان به مشارکت در امور شهری
۲	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۲	وجود فضاها و بافت های باهویت در شهر
۳	۰/۰۷	۱	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	۱	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	۳	سوابق علمی و تجربی شهردار شهر بیرجند و اعضای شورای شهر
۴	۰/۰۵	۱	۰/۰۸	۲	۰/۱۵	۳	۰/۰۵	۱	۰/۰۸	۲	۰/۰۵	۲	تعلق خاطر نسبتاً قوی شهروندان به شهر و وجود هویت مکانی
۵	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۲۴	۴	۰/۰۶	۴	موازی کاری و هماهنگی ضعیف بین نهادهای شهری
۶	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۰۶	۴	محقق نشدن مدیریت یکپارچه شهری
۷	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۲	اطلاع رسانی ضعیف و ناکافی به شهروندان در مورد جزئیات طرح ها
۸	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۸	۳	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۲	توجه نکردن به نظرات مردم در تهیه و اجرای طرح ها
۹	۰/۰۸	۲	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	فقدان درآمدهای پایدار برای شهرداری
۱۰	۰/۰۵	۱	۰/۰۸	۲	۰/۲	۴	۰/۰۸	۲	۰/۲	۴	۰/۰۵	۴	نبود سازوکارهای لازم برای مشورت بین نهادهای رسمی و شهروندان
۱۱	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۸	۲	۰/۰۵	۲	فقدان دسترسی مساوی مناطق به امکانات و محرومیت نسبی برخی از مناطق
۱۲	۰/۰۴	۱	۰/۰۴	۱	۰/۱۲	۳	۰/۰۸	۲	۰/۰۴	۱	۰/۰۴	۱	نگرش نامطلوب شهروندان به شهرداری
۱۳	۰/۱۲	۲	۰/۱۸	۳	۰/۱۲	۲	۰/۱۸	۳	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	۳	فقدان تفکر استراتژیک به شورای شهر و شهرداری
۱۴	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۲	اقتصاد شکننده شهری وابسته به دولت و نفت
۱۵	۰/۱۵	۳	۰/۰۸	۲	۰/۰۸	۲	۰/۰۵	۱	۰/۰۸	۲	۰/۰۵	۲	فرار مالیاتی دلالت ها
۱۶	۰/۱۵	۳	۰/۱۵	۳	۰/۰۵	۱	۰/۲	۴	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	۱	اقتصاد سیاسی فضا و بورس بازی زمین و مسکن
۱۷	۰/۰۴	۱	۰/۱۲	۳	۰/۰۴	۱	۰/۱۲	۳	۰/۰۸	۲	۰/۰۴	۲	وجود ارگان ها و پادگان های نظامی در داخل شهر
۱۸	۰/۰۸	۲	۰/۰۸	۲	۰/۱۵	۳	۰/۰۸	۲	۰/۱۵	۳	۰/۰۵	۳	آشنایی ناکافی با اصطلاح حکمروایی شهری و شاخص های آن

ادامه جدول ۴. ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM)

ردیف	عوامل اصلی تعیین‌کننده موفقیت											
	WT۵		WT۴		WT۳		WT۲		WT۱		ضریب	
	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS	TAS	AS		
۱۹	۰/۰۸	۱	۰/۰۸	۱	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	افزایش آگاهی شهروندان که زمینه‌ساز جلب مشارکت آنان در امور شهری است
۲۰	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	پتانسیل استفاده از موقعیت مرزی و اهمیت همسایه‌های مشترک‌المنافع (خواهرخواندگی)
۲۱	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	اهمیت بیرجند به‌منابه شهری بزرگ در شرق و جنوب شرق کشور
۲۲	۰/۰۶	۱	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	پتانسیل استفاده از مظاهر فناوری اطلاعات و ارتباطات در شهر بیرجند
۲۳	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۱۶	۲	۰/۲۴	۳	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	مطالعات برنامه آمایشی استان خراسان جنوبی
۲۴	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	وجود مراکز آموزشی عالی و اقبال تحصیل کرده
۲۵	۰/۰۷	۱	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	بیرجند و شهر فرهنگی (قشر وسیع معلمان)
۲۶	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۳۲	۴	۰/۰۸	۱	۰/۱۶	۲	۰/۰۸	جلب مشارکت مردم از طریق تشکیل و فعالیت شوراهای محلی مناطق
۲۷	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۱۸	۳	۰/۱۲	۲	۰/۲۴	۴	۰/۰۶	تضعیف جایگاه شوراهای اسلامی و کاستن از اختیارات قانونی آنها
۲۸	۰/۰۵	۱	۰/۱	۲	۰/۰۵	۱	۰/۱۵	۳	۰/۰۵	۱	۰/۰۵	خشک‌سالی‌های ممتد و کمبود منابع آبی برای شهر
۲۹	۰/۱۸	۳	۰/۲۴	۴	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	رشد بی‌قواره شهر
۳۰	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۲۴	۴	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	توجه به مسائل زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌ها توسط مسئولان
۳۱	۰/۱۸	۳	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	۱	۰/۱۲	۲	۰/۰۶	وجود فساد اداری و روحیه رانتی
۳۲	۰/۲۸	۴	۰/۲۱	۳	۰/۲۱	۳	۰/۱۴	۲	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	نبود قانونمندی در سطح کلان
۳۳	۰/۱۴	۲	۰/۰۷	۱	۰/۲۱	۳	۰/۰۷	۱	۰/۲۸	۴	۰/۰۷	سلطه رویکرد بخشی بر سازمان‌ها
۳/۰۶		۳/۲۶		۴/۳۹		۳/۷۱		۵/۰۱				جمع کل امتیاز استراتژی

منبع: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۴

### ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM)

- با توجه به ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی، راهبردهایی که باید مدنظر قرار گیرند راهبردهای WT است. حال با تشکیل ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی، راهبردهای موجود در خانه WT ماتریس SWOT اولویت‌بندی می‌شود.
- گام‌های تشکیل ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی عبارتند از:
۱. فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی و قوت‌ها و ضعف‌های داخلی در ستون راست QSPM فهرست می‌شود. سپس در ستون دوم وزن هر عامل وارد می‌شود.
  ۲. با در نظر گرفتن مرحله دوم فرمولی کردن (مرحله تلفیق و ترکیب)، راهبردهای اجرایی یا همان راهبردهای ترکیبی WT که هدف، اولویت‌بندی آنهاست در ردیف بالای ماتریس QSPM نوشته می‌شوند. هر راهبرد شامل دو ستون، نمره جذابیت AS و جذابیت راهبرد TAS است.
  ۳. کارشناسان و دانشجویان دکتری و کارشناسی ارشد بر اساس میزان تأثیر و جذابیت هر عامل داخلی و خارجی، نمره‌ای بین ۱ تا ۴ به هر راهبرد اختصاص می‌دهند که به آن نمره جذابیت AS گفته می‌شود.
  ۴. با ضرب وزن هر عامل در نمره جذابیت AS، جذابیت راهبرد TAS محاسبه می‌شود. و برای به دست آمدن جذابیت کل هر راهبرد، اعداد ستون جذابیت هر راهبرد جمع می‌شود.
  ۵. راهبردها بر اساس نمره جذابیت کل هر راهبرد، از بیشترین نمره تا کمترین نمره اولویت‌بندی می‌شوند (جدول ۴ و ۵).
- با توجه به نتایج ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM)، اولویت راهبردهای WT به شرح جدول ۵ است.

جدول ۵. اولویت راهبردهای WT

اولویت	نمره نهایی راهبرد	راهبرد کلی	ردیف
۱	۵/۰۱	توجه ویژه به مدیریت واحد شهری و کاهش سلطه رویکرد بخشی	۱
۲	۳/۷۱	توجه ویژه به مسائل زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌های کلان مخصوصاً مسئله آب که در حال حاضر با توجه به خشک‌سالی‌های ممتد، در صورت توجه نکردن به آن تبعات سنگینی را به دنبال خواهد داشت	۲
۳	۴/۳۹	ارتقای جایگاه شورای شهر برای افزایش مشارکت شهروندان	۳
۴	۳/۲۶	جلوگیری از رشد اسپرال شهری و وضع قوانین سخت‌گیرانه برای جلوگیری از تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های اطراف شهر به مناطق مسکونی و استفاده بیشتر از اراضی رهاشده و بدون استفاده در داخل شهر	۴
۵	۳/۰۶	توجه به قانون‌مداری و برگزاری دوره‌های آموزشی برای ارتقای سطح آگاهی کارکنان و کارشناسان	۵

با توجه به ماتریس IE (شکل ۴) مشاهده می‌شود که شهر بیرجند از نظر حکمروایی شایسته شهری در وضعیت مناسبی قرار ندارد، به طوری که ماتریس، موقعیت تدافعی را نشان می‌دهد.



شکل ۴. ماتریس داخلی - خارجی (IE) حکمروایی شایسته و محدوده راهبردی دارای اولویت

همچنین از دیگر نشانه‌های اجرا نشدن الگوی حکمروایی، اجرا نشدن مدیریت واحد شهری است که به مثابه اولین و مهم‌ترین مرحله در راه رسیدن به الگوی حکمروایی شهری دنبال می‌گردد. البته لازم به یادآوری است که این الگو را نمی‌توان بدون توجه به رویکردهای حاکم بر کل کشور اجرایی دانست؛ چرا که بسیاری از فعالیت‌های قانونی و اجرایی در سطح کلان اجرایی نشده است، پس قطعاً در سطوح پایین‌تر نیز نمی‌تواند اجرایی گردد. با توجه به این موارد می‌توان چنین گفت که در مدیریت شهری شهر بیرجند، حکمروایی شایسته شهری جایگاهی ندارد و به آن بی‌توجهی شده است. با توجه به ماتریس داخلی - خارجی (IE) که حاصل نمره‌های نهایی ماتریس‌های عوامل داخلی و عوامل خارجی برای تعیین موقعیت حکمروایی شهر بیرجند است به این نتیجه می‌رسیم که موقعیت حکمروایی در شهر بیرجند، تدافعی است. به عبارت دیگر شهر بیرجند در راستای حکمروایی شایسته شهری از یک طرف با ضعف‌ها و از طرف دیگر با تهدیدهای عمده‌ای روبرو است. بنابراین با در نظر گرفتن توضیحات فوق، می‌توان نتیجه گرفت که شهر بیرجند در راستای حکمروایی شایسته، از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است و در برابر عوامل خارجی واکنش مناسبی نشان نداده است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مدیریت شهری کارا و توسعه‌راستین زمانی محقق خواهد شد که معیارهای پایداری، آزادی، مردم‌سالاری مشارکتی، عدالت اجتماعی و درهم‌برگردگی وجود داشته باشد. این معیارها با فرایند حکمروایی شایسته بسترگشایی می‌شوند. نکته کلیدی و همراه‌کننده در این است که حکمروایی شایسته اکسیری نیست که چاره موانع توسعه‌نیافتگی و مدیریتی باشد، بلکه فرایندی است که برآیند آن بسیج کارای منابع و نهادینه شدن ظرفیت‌سازی در اجتماع‌های محلی شهری است. اجرای صحیح



حکمروایی شایسته برای مناطق و شهرهای محروم و مرزی مانند بیرجند چند برآیند بسیار مهم دارد که مقتدر شدن و توانمندسازی شهروندان، بهره بردن از فرصت‌های توسعه، نهادسازی مردمی با وجود سرمایه اجتماعی بسیار بالا و غیره را دربر دارد. بر این اساس پژوهش حاضر برای تعیین وضعیت حکمروایی شایسته شهری در شهر بیرجند انجام گرفته است. از این رو تمرکز اصلی این تحقیق بر حکمروایی شایسته و شاخص‌های آن بوده که با مدل سوات تحلیل شده است. با توجه به نتایج ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی و ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی، از آنجا که نمره نهایی عوامل داخلی،  $2/06$  است (کمتر از  $2/5$ )؛ بنابراین بیرجند در ارتباط با حکمروایی شایسته، از نظر عوامل داخلی (میزان مسئولیت‌پذیری و مشارکت شهروندان، تعلق خاطر نسبتاً قوی شهروندان به شهر و وجود هویت مکانی و دانش مدیریت شهری مجموعه شهرداری و اعضای شورای شهر بیرجند) دچار ضعف است. نمره نهایی عوامل خارجی (آگاهی شهروندان، واقع شدن در کریدور شرق، مظاهر فناوری اطلاعات و ارتباطات، برنامه آمایشی استان خراسان جنوبی، وجود مراکز آموزشی عالی، اقبال تحصیل کرده، شهر فرهنگی بیرجند و در نهایت جلب مشارکت مردم از طریق تشکیل و فعالیت شوراهای محلی مناطق) نیز  $1/84$  بوده است و از آنجا که کمتر از  $2/5$  است، نشان از واکنش نامناسب مدیریت شهری در ارتباط با فرصت‌ها و تهدیدها دارد. ماتریس داخلی - خارجی (IE) نیز نشان می‌دهد که شهر بیرجند در موقعیت تدافعی قرار دارد. به عبارت دیگر از یک طرف با ضعف‌ها و از طرف دیگر با تهدیدهای عمده‌ای روبرو است. با توجه به نتایج ماتریس کمی برنامه‌ریزی راهبردی (QSPM)، اولویت راهبردهای موقعیت تدافعی (WT) به شرح زیر است:

- توجه ویژه به مدیریت واحد شهری و کاهش سلطه رویکرد بخشی.
- ارتقای جایگاه شورای شهر برای افزایش مشارکت شهروندان.
- توجه ویژه به مسائل زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌های کلان مخصوصاً مسئله آب که در حال حاضر با توجه به خشک‌سالی‌های ممتد، در صورت توجه نکردن به آن تبعات سنگینی را به دنبال خواهد داشت.
- جلوگیری از رشد اسپرال شهری و وضع قوانین سخت‌گیرانه برای جلوگیری از تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های اطراف شهر به مناطق مسکونی و استفاده بیشتر از اراضی رهاشده و بدون استفاده در داخل شهر.
- توجه به قانون‌مداری و برگزاری دوره‌های آموزشی برای ارتقای سطح آگاهی کارکنان و کارشناسان.

بنابراین با در نظر گرفتن توضیح بالا، می‌توان نتیجه گرفت که شهر بیرجند در راستای حکمروایی شایسته، از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است و در برابر عوامل خارجی واکنش مناسبی نشان نداده است. بر این اساس می‌توان قضاوت نمود که شهر بیرجند از لحاظ حکمروایی شایسته شهری جایگاه مناسبی ندارد. رهیافت حکمروایی خوب شهری در پی ایجاد رویه مردم‌سالارانه برای شکوفایی بستر زندگی اجتماعی است که بر اساس مشارکت حداکثری مردم، مسئولیت جمعی و واگذاری اختیار در سطحی خردتر به جامعه محلی در جهت ارتقای کیفیت زندگی آنان به وجود می‌آید. افزون بر آن، این رهیافت به دنبال مدیریت مبتنی بر جامعه محلی است که بر توانمندی جامعه محلی و نقش مستقیم آنها در فرایند توسعه تأکید دارد که با همکاری بخش دولتی و سازمان‌های غیردولتی فراهم می‌شود. در حالی که متأسفانه در شهر تحت مطالعه، به این مؤلفه‌ها بی‌توجهی شده و اصل حق توسعه‌یافتگی انسان‌ها و حق توسعه‌یافتگی مکان‌ها را نادیده انگاشته است. همچنین مورد شهر بیرجند نشان می‌دهد که شهرها نه فقط باید از راه بازساخت فیزیکی بلکه از طریق تجدید ارزش‌های مدنی، با پرورش حس تعلق و مالکیت جمعی و درهم‌برگیرندگی اجتماعی، شالوده مدیریت شهری را پی‌ریزی کنند. در این رویکرد جدید تنها به نتیجه

نمی‌توان بسنده کرد، بلکه بر فرایند و برآیند باید توجه داشت. این فرایند و برآیند باید مبتنی بر استخراج ارزش‌های جمعی شهروندان، چشم‌اندازسازی توسط همه کنشگران و شناسایی اولویت‌ها و نیازهای همه شهروندان مخصوصاً فقرای شهری باشد.

## منابع

- آمارنامه شهرداری بیرجند، اداره طرح و برنامه، واحد آمار و اطلاعات؛ (۱۳۹۰). شهرداری بیرجند، واحد طرح و برنامه.
- ابراهیم‌زاده، عیسی؛ اسدیان، مرتضی؛ (۱۳۹۲). تحلیل و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری در ایران، موردشناسی: کاشمر، جغرافیا و آمایش شهری، شماره ۶، صص ۳۰ - ۱۷.
- ابراهیم‌زاده، عیسی؛ موسوی، میرنجف؛ (۱۳۹۳). روش‌ها و تکنیک‌های آمایش سرزمین، چاپ یکم، تهران، انتشارات سمت.
- احمدی‌پور، زهرا؛ افتخاری، عبدالرضا؛ عظیمی‌املی، جلال؛ پورطاهری، مهدی؛ (۱۳۹۱). ارائه الگوی مناسب حکمروایی خوب روستایی در ایران، جغرافیا، ژئوپلیتیک، شماره ۲۶، صص ۱ - ۲۶.
- افتخاری، عبدالرضا؛ عظیمی‌املی، جلال؛ پورطاهری، مهدی؛ احمدی‌پور، زهرا؛ (۱۳۹۱). ارائه الگوی مناسب حکمروایی خوب روستایی در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هشتم، شماره دوم، صص ۲۸ - ۱.
- برک‌پور، ناصر؛ (۱۳۸۵). حکمروایی خوب شهری و نظام اداره شهرها در ایران، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، صص ۵۷۱ - ۴۹۱.
- برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ (۱۳۹۰). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، دانشگاه هنر.
- ترابی، علیرضا؛ (۱۳۸۳). مدیریت پایدار شهری در گرو حکمروایی خوب، نشریه دهیاری‌ها، شماره ۶۹، صص ۱۰ - ۱.
- حافظ‌نیا، محمدرضا؛ (۱۳۸۲). مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، تهران، چاپ هشتم، سمت.
- دربان آستانه، علیرضا؛ رضوانی، محمدرضا؛ (۱۳۹۰). تبیین مؤثر بر حکمروایی روستایی در حکومت محلی (مطالعه موردی: شهر قزوین)، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۹، صص ۱۹۷ - ۱۷۹.
- رهنما، محمدرحیم؛ مافی، عزت‌الله؛ اسدی، روح‌الله؛ (۱۳۸۹). تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد با الگوی Swot، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره پانزدهم، صص ۲۲۴ - ۱۹۷.
- رهنما، محمدرحیم؛ اسدیان، مرتضی؛ (۱۳۹۳). تعیین وضعیت شاخص‌های حکمروایی خوب شهری در شهر مشهد، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال پنجم، شماره بیستم، صص ۱۶۲ - ۱۴۳.
- شهیدی، محمدحسین؛ (۱۳۸۶). حمل‌ونقل و حکمروایی شهری، جستارهای شهرسازی، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰، صص ۴۴ - ۳۸.
- صالحی، رضا؛ نعمتی، مرتضی؛ امان‌پور، سعید؛ (۱۳۹۳). بررسی سازوکار تأثیرگذاری شاخص‌های سرمایه اجتماعی در حکمروایی مطلوب شهری، مطالعه موردی: شهر نسیم‌شهر، مجله علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی فضایی (جغرافیا)، سال چهارم، شماره اول، صص ۲۴ - ۱.
- علیزاده، هادی؛ نعمتی، مرتضی؛ رضایی جعفری، کامران؛ (۱۳۹۳). تحلیلی بر معیارهای حکمروایی خوب شهری با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال ششم، شماره ۲۴، صص ۱۲۸ - ۱۰۵.
- لطفی، حیدر؛ عدالت‌خواه، فرداد؛ میرزایی، مینو؛ وزیرپور، شب‌بو؛ (۱۳۸۸). مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقای حقوق شهروندان، فصلنامه علمی - پژوهشی جغرافیای انسانی، سال دوم، شماره اول، صص ۱۱۰ - ۱۰۱.

موحد، علی؛ کهزادی، سالار؛ (۱۳۸۹). تحلیل عوامل مؤثر بر توسعه گردشگری استان کردستان با استفاده از مدل Swot، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال اول، شماره دوم، پاییز، صص ۸۵ - ۱۰۲.

مهارتی، یعقوب؛ هنزایی، وحید؛ حمیدی، مجتبی؛ (۱۳۹۱). ارزیابی برنامه‌ریزی راهبردی بر اساس حکمروایی خوب شهری، مطالعه تطبیقی برنامه‌ریزی‌های تهران و مشهد، چهارمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد مقدس.

Bhuiyan S.H. (2010), A crisis in governance: urban solid waste management in Bangladesh, Habitat international, No.34, pp: 125- 133.

Cave, R.W., (2005), Encyclopedia of the city, London & New York.

CHaudhry.i,malik.sh,Nawaz khan.kh(2009),Factors affecting good governance in Pakistan: animperial analysis.p.339.

Lewis. Dan and Jaana Mioch (2005); urban vulnerability and good governance. Journal of contingencies and crisis management.

Oliveira. j, Christopher N.H. Doll & Osman Balaban (2013), Green economy and governance in cities: assessing good governance in key urban economic processes, Journal of Cleaner Production, No. 58,PP: 138-152.

Popovych, Oksana (2008), Good Governance and Policy Addressing Poverty Alleviation in Ukraine. MSc-Public Administration.

Roberts S.M., Wright S. and O'Neil PH. (2007), Good governance in the Pacific? Ambivalence and possibility, Geo forum, No.38, pp: 967- 984.

Scott, Craig M. and fata. Daniel P., (2001). Secrecy and Good Governance.

Sadashiva m. (2008), Effects of civil society on urban planning and governance in Mysore, India, Doctoral thesis, Technical university of Dortmund.

Sheng,Y.K, (2010)."Good Governance in Southeast Asia", Environment and Urbanization ASIA, 1, 2: 131-147.

World bank (1992), Governance and Development Report , Washangton . DC.