

امکان سنجی واگذاری مدیریت محیط زیست شهر به شهرداری ها (نمونه موردی: شهر تهران)

غلامرضا کاظمیان - استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی kazemian1344@gmail.com
مرضیه شاه محمدی - کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشگاه علامه طباطبائی m.shahmohammadi@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۹۱/۳/۹

تاریخ پذیرش: ۹۱/۶/۱۲

چکیده

شهر تهران با مشکلات زیست محیطی فراوانی روبرو است که یکی از مهم ترین آنها آلودگی های زیست محیطی است. سازمان هایی که مسئولیت مدیریت محیط زیست شهر را بر عهده دارند متعدّدند و ناهماهنگی بین آنها از عوامل بروز مشکلات زیست محیطی شهر تهران به حساب می آید. در پژوهش حاضر سعی شده با بررسی امکان واگذاری مدیریت محیط زیست شهر تهران به شهرداری، راهکارهایی جهت انسجام و یکپارچگی مدیریت محیط زیست شهر ارائه گردد. بر این اساس با استفاده از روش پژوهشی نظریه مبنایی، از طریق مطالعه اسناد و مصاحبه با مسئولان و صاحب نظران این امر، مسئله مدیریت محیط زیست شهر تهران در قالب ۵ وظیفه مدیریتی شامل: برنامه ریزی، سازماندهی، هدایت، کنترل و تأمین منابع، مورد کنکاش قرار گرفته و در قالب یک مدل پارادایمی، شرایط، راهبردها و پیامدهای حاصل از پدیده ظهور یافته ارائه می گردد. نتایج حاصل از جمع آوری و تجزیه و تحلیل داده ها نشان می دهد که امکان واگذاری جامع و کامل مدیریت محیط زیست به شهرداری وجود ندارد. اما از سوی دیگر می توان به شکلی نسبی وظایف مدیریتی ذکر شده را به شهرداری واگذار نمود و با همکاری سایر سازمان های ذیربط به صورت یکپارچه به مدیریت زیست محیطی شهر پرداخت. همچنین برای توانمندسازی شهرداری در انجام وظایف محول شده لازم است تا ظرفیت سازی هایی در سه حیطه ساختاری، قانونی و فرهنگی در سازمان شهرداری انجام شود.

واژه های کلیدی: مدیریت شهری یکپارچه، مدیریت محیط زیست شهری، شهرداری، روش نظریه مبنایی

۲۴

شماره سوم
تابستان ۱۳۹۱

فصلنامه
علمی-پژوهشی

مطالعات
شهری

مجله
مطالعات
شهری
واگذاری مدیریت
محیط زیست شهر به شهرداری

مقدمه

پیشرفت های تکنولوژیکی امروز به ویژه در جوامع شهری، تشدید کننده غلبه انسان بر طبیعت است لیکن مشکلات و معضلات زیست محیطی از خود تکنولوژی منشأ نمی گیرد، بلکه عدم توجه انسان به نتایج نامطلوب و در حقیقت کاربرد تکنولوژی بدون کنترل، منجر به بروز پیامدهای ناگوار زیست محیطی می شود. بدیهی است شکل ایده آل رابطه میان انسان و محیط رابطه ای است که انسان و محیط در یک هم آوایی و تجانس با یکدیگر قرار گیرند و هیچ کدام مقهور دیگری نباشند (ذوالفقاری، ۱۳۸۷: ۱۱۰-۱۱۱). رابطه ای که کارایی و اثربخشی آن در گرو وجود و استقرار مدل مدیریتی مناسب است.

بنابراین لزوم توجه به امر حفظ محیط زیست به خصوص در شهرها در قالب یک سیستم کارآمد مدیریتی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. در مورد پاسخگویی به این وظیفه در شهرها معمولاً دو سازمان رسمی به صورت مشخص مسئول می باشند: بخش دولتی که شامل سازمان های دولتی و وابسته به حکومت مرکزی است و بخش عمومی که شهرداری ها و شوراها را در بر می گیرد. در برخی شهرها بخش مردمی، خصوصی و داوطلبانه نیز به مسئولان زیست محیطی اضافه می شوند که این سازمان ها بر اساس شکل حکومت، میزان توسعه یافتگی و نحوه تقسیم مسئولیت ها از اختیارات متفاوتی برخوردارند. در این میان نهاد شهرداری به صورت بالقوه یکی از عناصر مهم مدیریت محیط زیست شهریست

و حفاظت از محیط زیست شهری از وظایف برجسته شهرداری ها در کشورهای توسعه یافته به حساب می آید. این امر در مطالعات مختلفی که در این زمینه صورت گرفته قابل مشاهده است. برای مثال در یکی از نشریه های بانک جهانی با عنوان «نقش شهرداری ها در تحولات آینده جهان»، حفاظت از محیط زیست شهری را به عنوان یکی از اصول عمومی مطرح می کند که شهرداران باید برای نیل به توسعه شهری آن را مدنظر قرار دهند. همچنین پژوهش هایی که در زمینه واگذاری وظایف جدید به شهرداری های پاریس، وین، استکهلم، آمستردام، لندن و توکیو انجام شد مؤید این موضوع می باشد که در تمام این شهرها حفاظت از محیط زیست شهری از وظایف شهرداری ها محسوب می شود (سعیدی رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۲). حال آن چه در این میان متفاوت است میزان اختیارات و قدرت شهرداری ها در اعمال این مسئولیت می باشد.

در ایران براساس اصل پنجاهم قانون اساسی، حفاظت از محیط زیست وظیفه ای عمومی است و فعالیت های اقتصادی که موجب تخریب محیط زیست می شود ممنوع است (منصور، ۱۳۸۶: ۵۱-۵۰). در واقع متولیان اصلی حفاظت از محیط زیست عبارتند از بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی و مردم. در این قانون تقریباً همه سازمان ها با درجات متفاوت درگیر مسائل محیط زیست هستند اما وظیفه برخی سازمان ها به عنوان متولیان محیط زیست به خصوص در حوزه شهری پررنگ تر به نظر می رسد که در رأس آنها سازمان حفاظت محیط زیست کشور قرار دارد. در مورد

بخش عمومی که شهرداری را نیز شامل می‌شود، وظایفی محدود در زمینه حفاظت از محیط زیست مانند گسترش فضای سبز و برخورد با آلوده‌کننده‌های هوا در نظر گرفته شده است.

در مورد شهر تهران باید گفت این شهر مانند بسیاری از شهرهای بزرگ دنیا، از مشکلات فزاینده زیست محیطی و آلودگی‌های هوا، آب، خاک و آلودگی صوتی رنج می‌برد. عواملی از قبیل وجود وسائل نقلیه زیاد، استفاده نامناسب از سوخت‌های فسیلی، فزونی جمعیت و توپوگرافی شهر باعث به وجود آمدن این مشکلات شده است (مدنی پور، ۱۳۸۱). نهادهای متعددی مسئول رسیدگی به مسائل زیست محیطی شهر هستند. این نهادها مراکز دولتی از جمله سازمان محیط زیست کشور و وزارت بهداشت، نهاد‌های عمومی مانند شهرداری‌ها و شورای شهر و همچنین نهادهای خصوصی مانند NGO ها و شرکت‌های خصوصی که در حیطه محیط زیست فعالیت می‌کنند را در بر می‌گیرد و به نظر می‌رسد که به موفقیت لازم در حل مشکلات زیست محیطی نرسیده‌اند. در واقع این نهادها از هماهنگی لازم برخوردار نیستند و موازی کاری آنها در انجام وظایف خود باعث دامن زدن به مسائل زیست محیطی شده است. با توجه به این که نهاد شهرداری مسئولیت اجرایی اداره شهرها را برعهده دارد و در این زمینه دارای قابلیت‌ها و ابزارهای خاصی است، تصور می‌شود با واگذاری مدیریت محیط زیست شهر به آن، بتوان مشکلات زیست محیطی در شهرها را کارآمدتر و مؤثرتر بهبود بخشید. این پژوهش درصدد است تا لزوم و امکان واگذاری مدیریت محیط‌زیست شهری به شهرداری تهران را مورد مطالعه و پژوهش قرار داده و صحت تصور فوق را مورد سنجش قرار دهد. این هدف کلی در قالب هدف‌های فرعی در زمینه وظایف مدیریتی، در پنج عنوان برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، کنترل و تأمین منابع بررسی خواهد شد.

مطالب و تحقیقاتی که مرتبط با پژوهش حاضر باشد، بسیار محدود و کم است به طوری که اغلب آنها چه در سطح داخلی و چه در سطح جهانی ارتباط کمی با موضوع پژوهش دارند و تنها با کلیت آن در ارتباط هستند. از جمله مطالعات خارجی که در کلیت با موضوع حاضر در ارتباط است می‌توان به گزارشی با عنوان "برنامه مدیریت محیط زیست شهری (حمایت از دولت محلی برای محیط زیست شهری)" که توسط وزارت خارجه دانمارک در سال ۲۰۰۵ تهیه شده اشاره نمود که در آن به اهمیت بهبود ظرفیت شهرداری برای مدیریت زیست محیطی جامع و حمایت از ارتباطات عمودی و افقی در سیستم‌های حکومتی اشاره شده است. در مورد پژوهش‌های داخلی پژوهش‌هایی در زمینه امکان‌سنجی و واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها صورت گرفته است که نشان می‌دهد فعالیت‌های خاصی چون کنترل آلودگی هوای شهری، کنترل آلودگی صوتی و کنترل آلودگی آب و خاک شهری قابلیت واگذاری به شهرداری را دارد و سازمان حفاظت محیط‌زیست باید به عنوان ارگان سیاستگذار عمل کند و استانداردهای لازم را برای برخورد شهرداری با صنایع و مشاغل آلاینده و همچنین سایر منابع آلودگی فراهم کند (سعیدی رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۲). بنابراین

با توجه به محدودیت منابع برای بررسی موضوع پژوهش از یکی از روش‌های پژوهشی کیفی با عنوان «نظریه مبنایی»^۲ استفاده شده که نیاز به پیشینه نظری گسترده‌ای ندارد و با روش‌های استقرایی به مطالعه موضوع می‌پردازد.

روش پژوهش

پژوهش کیفی عموماً به هر نوع پژوهشی اطلاق می‌شود که یافته‌های آن از طریق فرایندهای آماری و با مقاصد کمی سازی^۳ به دست نیامده باشد (استراس و کوربین، ۱۹۹۸؛ کوربین و استراس، ۲۰۰۸). روش نظریه مبنایی نوعی روش پژوهشی کیفی است که عبارت است از آن چه که به طور استقرایی از مطالعه پدیده‌ای به دست آید و نمایان‌گران پدیده می‌باشد. به عبارت دیگر آن را باید کشف کرد، کامل نمود، و به طور آزمایشی از طریق گردآوری منظم اطلاعات و تجزیه و تحلیل داده‌هایی که از آن پدیده نشأت گرفته است، اثبات نمود. پژوهش به این شیوه را هرگز از یک نظریه شروع نمی‌کنند و بعد آن را به اثبات برسانند، بلکه از یک حوزه مطالعاتی شروع می‌شود و فرصت داده می‌شود تا آنچه که متناسب و مربوط بدان است خود را نشان دهد (استراس و کوربین، ۱۳۸۷: ۲۲).

ضرورت استفاده از این روش در پژوهش حاضر نیز بر همین دلایل استوار است. بنابراین با توجه به کمبود مبانی نظری برای موضوع مورد بررسی و نیاز به یک فرایند سیستماتیک جهت جمع‌آوری اطلاعات برای حصول نتایج کافی از روش نظریه مبنایی استفاده شد. علاوه بر آن با استفاده از پیشینه پژوهش، تجربیات عینی و نظر صاحب نظران به عنوان منابع استخراج داده، استفاده می‌شود و این انعطاف‌پذیری در گردآوری داده‌ها و فرایند تجزیه و تحلیل سیستماتیک، ابعاد جدیدی از مبحث را مشخص و از زوایای گوناگون مورد بررسی قرار می‌دهد.

روش نظریه مبنایی از دو جزء مفاهیم و مقولات تشکیل شده است. مفاهیم واحدهای اصلی تحلیل هستند چرا که توسعه نظریه، محصول داده‌های جمع‌آوری شده نیست بلکه نتیجه مفهوم‌سازی از داده‌هاست. عنصر دوم تشکیل دهنده نظریه مبنایی، مقولات هستند. مقولات در مقایسه با مفاهیمی که بیانگر آنها هستند، سطح بالاتری دارند و انتزاعی‌تر می‌باشند (ذکایی، ۱۳۸۱: ۵۵). در پژوهش حاضر بعد از گردآوری داده‌ها، مفاهیم و مقولات که مواد اولیه تجزیه و تحلیل هستند شناسایی شدند.

در ساختن نظریه مبنایی چهار مرحله کلی شامل طراحی پژوهش، جمع‌آوری اطلاعات، مرتب کردن و تحلیل داده‌ها و مقایسه با ادبیات دیده می‌شود (ذکایی، ۱۳۸۱: ۵۷). در مرحله اول و در طراحی پژوهش پرسش‌های اساسی مدنظر هستند و به این شکل سؤالات مربوط به مباحثه‌ها طراحی می‌شود. این سؤالات باید به گونه‌ای باشند تا داده‌های کافی را در اختیار پژوهشگر قرار دهند. مرور ادبیات و بررسی سطحی اطلاعات در دسترس از ملزومات این مرحله است. سپس جامعه آماری و روش نمونه‌گیری مشخص می‌گردد. در پژوهش حاضر جامعه آماری همه مسئولان و صاحب

نظراتی که در زمینه مدیریت محیط زیست شهری صاحب تخصص و تجربه‌ی کاری و پژوهشی هستند را در برمی‌گیرد. برای نمونه‌گیری، به سبب عدم شناخت همه افرادی که در زمینه محیط زیست شهر مسئولیتی برعهده دارند یا صاحب تخصص هستند، از نمونه‌گیری ارجاعی زنجیره ای (گلوله برفی) استفاده شد. به این صورت که پژوهشگر یک شرکت کننده را از طریق تشخیص دیگری پیدا می‌کند (هومن، ۱۳۸۵: ۹۱). همچنین برای استخراج داده‌ها از روش نمونه‌گیری نظری استفاده شد. نمونه‌گیری نظری فرایند جمع آوری داده‌ها برای تولید نظریه است که به موجب آن، تحلیلگر هم زمان به جمع‌آوری، کدگذاری و تحلیل داده‌های خود می‌پردازد و برای آن که نظریه خود را درحین شکل‌گیری تکمیل کند، تصمیم می‌گیرد چه داده‌هایی را جمع‌آوری و کجا آنها را پیدا کند (Glaser & Strauss, 1967: 45). در پژوهش حاضر نمونه‌های مصاحبه شونده براساس آن چه در قوانین و مباحث موجود استخراج شد در سه دسته کلی بخش دولتی، بخش شهری، بخش دانشگاهی قرار می‌گیرند. مرحله دوم شامل گردآوری داده‌هاست، در این پژوهش از دو روش برای گردآوری داده‌ها استفاده شد که عبارتند از مطالعه کتابخانه‌ای و مصاحبه. در مورد روش اول با استفاده از کتاب‌ها و مقالات موجود داخلی و خارجی و همچنین قوانین مرتبط موجود سعی شد اطلاعات اولیه ای در زمینه موضوع پژوهش جمع‌آوری گردد، سپس با استفاده از روش مصاحبه عمیق داده‌ها جمع‌آوری شد. همزمان با انجام مصاحبه‌ها، مستندسازی و مقایسه مستمر نیز انجام می‌شد. در واقع هرگاه از طریق مقایسه مستمر به این نتیجه رسیدیم که داده‌های اضافی، کمکی به تکمیل و مشخص کردن یک مقوله نظری نمی‌کنند و نمونه‌ها از آن پس مشابه به نظر می‌رسند اشباع نظری رخ داده است (محمدپور، ۱۳۸۹: ۳۲۶). در این حالت برای اطمینان از پایایی روش پژوهش تا نصف تعداد مصاحبه‌های صورت پذیرفته، مصاحبه‌های جدیدی انجام می‌شود. در این پژوهش اشباع در مصاحبه دوازدهم حاصل شد و جهت اطمینان از پایایی ۷ مصاحبه دیگر انجام شد و مجموعاً ۱۹ نفر حجم نمونه را تشکیل می‌دهند که از سه بخش دولتی، شهری و دانشگاهی انتخاب شدند. افراد دولتی شامل مدیران و کارشناسان سازمان حفاظت محیط‌زیست در سطوح کشور، استان و شهرستان می‌باشند، بخش شهری از کارشناسان زیست محیطی ستاد محیط‌زیست شهر تهران و سازمان‌ها زیست محیطی وابسته به شهرداری تشکیل شده‌اند و افراد بخش دانشگاهی از میان اساتید متخصص در امر محیط زیست شهر انتخاب شدند. پس از اتمام مرحله جمع‌آوری داده‌ها و دسته‌بندی آنها نوبت به تحلیل داده‌های گردآوری شده می‌رسد که مرحله چهارم فرایند نظریه‌مبنایی می‌باشد. در تحلیل داده‌ها ابتدا داده‌ها کدگذاری داده‌ها می‌شوند. فرایند کدگذاری داده‌ها در نظریه‌مبنایی در سه مرحله کدگذاری باز^۱، کدگذاری محوری^۲ و کدگذاری گزینشی^۳ صورت می‌گیرد. کدگذاری عبارت است از عملیاتی که طی آن داده‌ها تجزیه، مفهوم‌سازی و به شکل تازه ای در کنار یکدیگر قرار داده شوند (محمدپور، ۱۳۸۹: ۳۲۷). مدل پارادایمی پژوهش

محصول تجزیه و تحلیل داده‌هاست که پس از کدگذاری، شکل می‌گیرد. این مدل به طور کلی شامل شرایط علی، شرایط میانجی، پدیده، زمینه، راهبردهای کنش و پیامد راهبردهاست. این مرحله در بخش تجزیه و تحلیل داده‌ها به تفصیل توضیح داده خواهد شد. در مرحله آخر روش نظریه‌مبنایی همزمان با تحلیل داده‌ها با استفاده از داده‌های گردآوری شده در مصاحبه، مروری هم بر ادبیات پژوهش می‌شود و تشابهات یا تناقضات با نتایج حاصل بیان می‌گردد. در پژوهش حاضر روایی و پایایی از مرحله طراحی پرسش‌های مصاحبه و انجام مصاحبه کنترل می‌گردد. روایی در این پژوهش با حضور طولانی در محل پژوهش و مصاحبه عمیق و شواهد متعدد و به عبارتی تعامل عمیق و طولانی فراهم می‌شود. علاوه بر تعامل عمیق و طولانی برای جمع‌آوری داده‌های غنی، از تأیید مصاحبه‌شوندگان نیز برای کنترل روایی استفاده می‌شود. برای حصول اطمینان از پایایی علاوه بر انجام مصاحبه‌های اضافی پس از رسیدن به اشباع نظری، تلاش می‌شود مراحل انجام پژوهش منطبق با مراحل تعریف شده در روش نظریه‌مبنایی باشد.

تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

پس از مرور ادبیات پژوهش و انجام فرایند کدگذاری در مورد داده‌های برگرفته از مصاحبه با صاحب‌نظران، مدل پارادایمی پژوهش که بنیان اصلی تحلیل به حساب می‌آید شکل گرفت. مدل پارادایمی این پژوهش به شکل زیر می‌باشد:

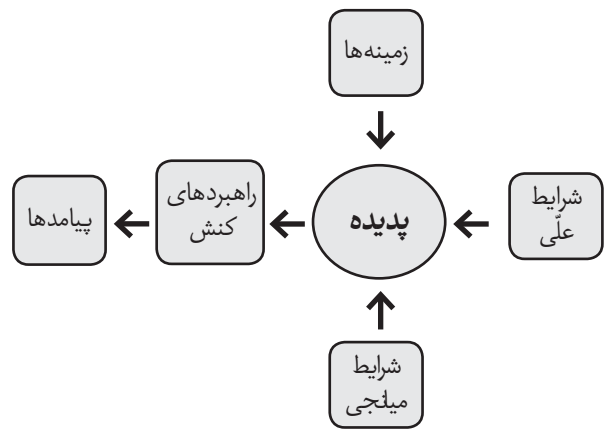
پدیده

در طول انجام مصاحبه‌ها محقق در تلاش بود تا پدیده اصلی را از میان داده‌های به دست آمده از مصاحبه‌ها کشف کند و در مصاحبه دوازدهم بود که از دستیابی به پدیده اطمینان یافت چرا که تمام تجزیه و تحلیل‌های انجام شده تا آن زمان و همچنین مصاحبه صورت گرفته نشان می‌داد پدیده اصلی "عدم امکان واگذاری مدیریت محیط زیست شهر به شهرداری در شرایط فعلی" است. این در حالی است که در بررسی قوانین زیست محیطی موجود و ساختار شهرداری تهران به وجود نارسایی‌هایی در قوانین و ساختار شهرداری پی برده شد و علاوه بر آن کنشگران، بحث نیازمندی به منابع بیشتر را نیز مطرح کردند و به عدم تحقق این واگذاری در شرایط موجود تأکید نمودند. البته برخی نیز واگذاری را در صورت رفع موانع و کمبودها امکان پذیر دانستند، یعنی در شرایط موجود امکان واگذاری وجود ندارد اما با رفع کمبودها این امکان به وجود می‌آید.

در زمینه الزام آن هم عده‌ای معتقد بودند که تنها در امر اجرا این الزام وجود دارد. عده‌ای دیگر اصولاً برنامه ریزی و نظارت را خارج از حیطه شهرداری و منصوب به مقام حاکمیتی دانستند. این مسئله در بررسی قوانین زیست محیطی تأیید شد و بقیه هم واگذاری وظایف مدیریت محیط زیست شهر را نسبی تلقی کردند و معتقد بودند که شهرداری تمام وظایف مربوط به مدیریت محیط زیست شهر را باید با همکاری و هماهنگی سایر سازمان‌ها انجام دهد و در هریک از وظایف تاحدودی دخالت داشته باشد.

در نهایت آنچه از برابند نظرات بر می‌آید واگذاری کامل مدیریت

- 1 Open Coding
- 2 Axial Coding
- 3 Selective Coding



شکل (۱): مدل پارادایمی پژوهش (محمد پور، ۱۳۸۹: ۳۴۱)

محیط زیست شهر به شهرداری در قالب وظایف بیان شده در شرایط فعلی امکان ندارد. بنابراین این سؤال مطرح می شود که دلایل عدم امکان واگذاری چیست؟

شرایط علی

با بررسی های دقیق انجام شده در این پژوهش، کلیه علل پیدایش پدیده پژوهش در سه عنوان ادغام شد:

الف) شرایط ساختاری: دو دسته از شرایط مدنظر هستند:

- ساختار درون سازمانی نامناسب: شهرداری از لحاظ ساختار درون سازمانی قابلیت بر عهده گرفتن مدیریت محیط زیست شهری را ندارد. یکی از مسئله هایی که با توجه به نمودار سازمانی، آشکار می شود پراکندگی سازمان های مرتبط با محیط زیست است که در زیرمجموعه معاونت های مختلف سازمان شهرداری آمده اند. دو معاونت در زیرمجموعه زیست محیطی هستند و حال آن که عامل هماهنگی آن ها درون سازمان شهرداری مشخص نشده است و یک گسستگی افقی در ارتباط بین سازمان های مربوط دیده می شود. یکی از این دو، معاونت خدمات شهری است که بیشترین وظایف زیست محیطی را بر عهده دارد و نهادهایی چون ستاد محیط زیست و توسعه پایدار شهر تهران، شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر و سازمان بازیافت و تبدیل مواد از زیر مجموعه های آن محسوب می شوند و از سوی دیگر معاونت حمل و نقل و ترافیک است که شرکت کنترل کیفیت هوا از زیر مجموعه های آن است. نکات بیان شده توسط مصاحبه شوندگان مبنی بر ساختار نامناسب شهرداری و بررسی انجام شده توسط پژوهشگر در زمینه ساختار سازمانی زیست محیطی شهرداری همگی وجود ساختار نامناسب درون شهرداری برای بر عهده گرفتن مدیریت محیط زیست شهر را تأیید می کند.

- ساختار میان سازمانی نامناسب: مصاحبه شوندگان درباره نامناسب بودن ساختارهای میان سازمانی برای واگذاری مدیریت محیط زیست شهر به شهرداری دلایل متعددی را مطرح می کنند که می توان به این موارد اشاره نمود: سلسله مراتب نادرست، ناهماهنگی و ضعف همکاری بین سازمانی، موازی کاری و تداخل در وظایف.

بر اساس آنچه مصاحبه شوندگان ایراد داشتند مسائلی مانند نبود

سلسله مراتب مشخص در سطح عمودی فرایند مدیریت محیط زیست و نبود هماهنگی و همکاری بین سازمانی در سطح افقی که در برخی موارد موازی کاری ها و تداخل در وظایف را نیز در پی دارد نشان دهنده نامناسب بودن ساختار میان سازمانی این نهاد می باشد.

ب) شرایط قانونی: با توجه به بررسی های پژوهشگر و تأکید مصاحبه شوندگان در عناوین مختلف، شرایط قانونی یکی از دلایل اساسی عدم تحقق واگذاری به حساب می آید که در عناوین زیر بررسی خواهد شد:

- نبود قوانین کافی: در وظیفه مهمی چون هدایت نه تنها شهرداری هیچ دخالتی ندارد بلکه عملاً سازمان های دیگر هم در آن مسئول نیستند و یک خلأ بزرگ در این زمینه پدید می آید.

- اجرایی نشدن قوانین موجود: با توجه به گفته مصاحبه شوندگان بیشتر قوانین موجود یا اجرا نمی شوند یا قابلیت اجرایی شدن را ندارند که در این زمینه به بازنگری در قوانین توسط نهادهایی که در این زمینه مسئولند نیاز است. همچنین قوانینی در زمینه هماهنگ سازی تصویب شده است مانند بند ۷ مصوبه کلیات مشخصات و شروط تحقق اهداف طرح مجموعه شهری تهران در سال ۸۲ که دولت را ملزم به تعیین ساختار تشکیلاتی و حدود اختیارات و شرح وظایف مدیریت مجموعه شهری می نماید اما با استمرار مشکلات مطرح شده به نظر می رسد قوانین مذکور اجرایی نشده اند.

- نبود ضمانت اجرایی: علاوه بر آن ضمانت اجرایی مناسبی برای قوانین در نظر گرفته نشده است یا به شدت ضعیف و ناکارآمد می باشند.

ج) شرایط منابع: این شرایط مربوط به شرایط پشتیبان امر مدیریت محیط زیست شهر از دو منظر بودجه ای و نیروی متخصص است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

- بودجه ناکافی: در این زمینه کارشناسان و مسئولین اتفاق نظر دارند که برای واگذاری باید بودجه کافی در اختیار شهرداری قرار گیرد یا منابع جدید تعریف شود و بودجه حال حاضر شهرداری تنها کفاف وظایفی را که امروزه بر عهده دارد می نماید.

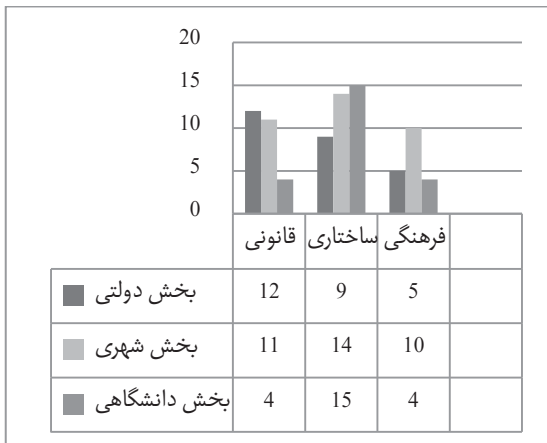
- نیروی متخصص ناکافی: این مسئله نه تنها در شهرداری بلکه در مراکز دولتی مربوط به محیط زیست هم وجود دارد. به این معنی که میزان نیروی انسانی متخصص که در زمینه محیط زیست و مباحث مرتبط با آن تحصیل کرده باشند و از دانش لازم برخوردار باشند در ستاد محیط زیست شهرداری و سازمان های دولتی زیست محیطی کافی نیست.

در ادامه لازم است به بررسی زمینه هایی پرداخت که پدیده در آن رخ می دهد.

زمینه ها و بسترها

زمینه ها و بسترها نشان دهنده شرایط ویژه ای هستند که پدیده در آن رخ می دهد. در این پژوهش عدم امکان واگذاری در سه بستر شکل می گیرد: قانونی، ساختاری و فرهنگی.

برای انجام هر فعالیتی در جهت تغییر روند کنونی موجود در اداره کشور، در هر سطحی، نیاز به قانونگذاری است. در واقع هیچ عملی بدون وجود قانون جنبه رسمی ندارد و در برخی موارد جنبه تخلف به



نمودار (۱): میزان اهمیت هریک از زمینه‌های رخداده پدیده از نظر کنش‌گران بخش‌های سه‌گانه (تنظیم توسط نگارندگان)

پنج ساله است. بند ۱۳۶ و بند ب ماده ۱۳۷ برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور صراحتاً به واگذاری آن دسته از فعالیت‌هایی که شهرداری توانایی انجام آن را دارد اشاره کرده که تاکنون محقق نشده است. از طرف دیگر با بررسی دقیق‌تر این برنامه‌ها مشخص می‌شود که برنامه‌های اقتصادی و عمرانی از اهمیت و اولویت بالایی برای سیاست‌گذاران برخوردار است. این درحالی‌ست که در کنار همه آن موضوع‌ها لزوم نگاه زیست‌محیطی به پروژه‌ها ذکر شده اما واقعیت آن است که انجام فعالیت اقتصادی جهت رشد و توسعه اقتصادی و همچنین اشتغال‌زایی از بحث‌های روز و اهداف دولت و نمایندگان مجلس است و اهمیت ارزیابی‌های زیست‌محیطی در اولویت بعدی قرار گرفته یا جنبه‌ی تشریفاتی پیدا کرده است.

راهبردهای کنش و واکنش

در یک زمینه خاص و با شرایط میانجی مشخص، با در نظر گرفتن شرایط علی و پدیده اصلی، مجموعه‌ی مشخصی از راهبردها یا اقدامات امکان‌پذیر می‌شود. این راهبردها با هدف امکان‌پذیر شدن شکل‌گیری مدیریت محیط‌زیست یکپارچه‌ی مطلوب و به عنوان یک راه حل برای شرایط موجود پیشنهاد می‌شود. راهبردها در پنج وظیفه مدیریتی و در سه بستر ساختاری، قانونی و فرهنگی ارائه می‌گردد:

الف) برنامه‌ریزی: برنامه‌ریزی به عنوان اولین وظیفه مدیریتی از اهمیت خاصی برخوردار است. راهبردهای مدیریتی در سه بستر ذکر شده به شرح زیر می‌باشد:

- در بستر ساختاری دو راهبرد ارائه می‌شود:

- هدف‌سازی زیست‌محیطی همسو: باید در نظر داشت در فرایند برنامه‌ریزی لازم است سازمان‌های مختلف که در موضوع محیط‌زیست شهر دخالت دارند، علاوه بر توجه به اهداف مختلف و ویژه سازمان خویش به هدف مشترک که همانا بهبود مدیریت محیط‌زیست شهر می‌باشد نیز توجه داشته باشند. در این زمینه لازم است در جهت همسو سازی اهداف زیست‌محیطی از طریق تعاملات بیشتر و مؤثرتر تلاش نمایند.

- مشخص کردن سطوح برنامه‌ریزی و شرح وظایف زیست‌محیطی هر یک: در زمینه برنامه‌ریزی باید سطوح برنامه‌ریزی آن از نظر

خود می‌گیرد. بنابراین یکی از بسترهای ظهور پدیده مورد نظر بستر قانونی است. واگذاری مدیریت محیط‌زیست شهری از یک نهاد یا تعدادی از نهادها به نهاد دیگر نیازمند تغییر در ساختار هر یک از سازمان‌ها و همچنین ساختار ارتباطی بین آنها می‌باشد بنابراین دومین بستر مورد بررسی می‌تواند بستر ساختاری باشد. در مورد بستر سوم باید به بیرونی‌ترین لایه توجه داشت که تا حد زیادی به جامعه و مسئولانی که خود عضوی از این جامعه می‌باشند مربوط می‌شود. این بستر همان بستر فرهنگی است. نکته اساسی در این بستر ارتباطی است که بین تغییر فرهنگ عمومی شهروندان و روند تغییر ذکر شده وجود دارد و مصاحبه‌شوندگان بر آن تأکید داشتند. می‌توان با بررسی تعداد دفعاتی که هر مصاحبه‌شونده بر مفاهیم هر بستر اشاره داشته به اهمیت آن پی برد.

از نظر مصاحبه‌شوندگان بستر ساختاری بیشترین تأثیر را بر روی ظهور پدیده این پژوهش داشته است و بررسی متون مرتبط نیز مؤید مسائل و مشکلاتی در زمینه ساختارهای سازمان شهرداری و دیگر سازمان‌ها می‌باشد. دومین بستر که تأکید مصاحبه‌شوندگان بیشتر بوده بستر قانونی است که این مورد در بررسی قوانین زیست‌محیطی شهری هم نمود داشت. بستر فرهنگی از نظر مصاحبه‌شوندگان اثر کمتری در تحقق پدیده داشته و دارای پایین‌ترین اولویت در زمینه‌سازی بوده است. همچنین لازم به ذکر است در بین سه گروه کنش، بخش دولتی بیشتر بر بستر قانونی تأکید داشت. برای بخش شهری، بستر ساختاری مؤثرترین زمینه‌ساز ظهور پدیده است و در بخش دانشگاهی نیز با تفاوت قابل توجهی بستر ساختاری به عنوان پراهمیت‌ترین بستر در شکل‌گیری پدیده شناخته شد. این روند در نمودار (۱) آمده است. آنچه از بررسی زمینه‌ها مشخص می‌شود اهمیت بستر ساختاری در بروز پدیده می‌باشد.

شرایط میانجی

این شرایط در واقع شرایطی هستند که به طور غیر مستقیم سبب بروز پدیده می‌شوند و ریشه در لایه‌های خارجی فرایند مدنظر دارند. در این پژوهش دو عامل میانجی شناسایی شدند:

الف) نهادینه نبودن فرهنگ مشارکت و همکاری‌های بین‌سازمانی: سازمان‌های دولتی زیادی برحسب وظایفی که برعهده دارند در مدیریت محیط‌زیست شهر تهران دخالت دارند و هریک از آنها طبق شرح وظایفی عمل می‌کنند که در داخل سازمان برای آنها مشخص شده است. اما توجه به ارتباط و همکاری‌ها در دوسطح عمودی و افقی مرتبط با مدیریت محیط‌زیست شهر همواره مورد تأیید کارشناسان بوده است. یعنی باید ارتباط نهادی بین حمایت دولت ملی، استانی و همچنین دولت محلی وجود داشته باشد و ارتباط در راستای عمودی و افقی مورد حمایت قرارگیرد (Danis Ministry of Foreign Affairs, 2005). در صحبت‌های کارشناسان عدم همکاری و عدم تعامل به عنوان یک رویه متداول ساختاری مشخص است.

ب) سیاست‌گذاری‌های کلان در مدل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری: اولویت‌های حکومت، سیاست‌های کلان کشور است. یکی از منابعی که می‌توان در آن اولویت‌های برنامه‌کشور را شناخت برنامه توسعه

وظایف مدیریتی	راهبرد ساختاری	راهبرد قانونی	راهبرد فرهنگی
برنامه ریزی	- یکسان سازی اهداف زیست محیطی - مشخص کردن سطوح برنامه ریزی و تبیین وظایف زیست محیطی هر سطح	- تدوین برنامه های زیست محیطی واقع گرایانه و قابل اجرا - التزام به برنامه های فرادستی	- دغدغه سازی زیست محیطی برای مدیران - برنامه ریزی برای ارتقاء فرهنگ عمومی
سازماندهی	- تفویض اختیار به سطوح اجرایی - ساختار سازی مناسب جهت بهبود ارتباطات - هماهنگی بین سازمانی	- انجام تغییرات ساختاری و واگذاری قانونی اختیارات	- به کارگیری گروه های داوطلبانه و مردمی همچون NGO ها
هدایت	مدیریت یکپارچه	- مشخص کردن وظایف و رفع ابهامات - حمایت دولت از فعالیت زیست محیطی	- افزایش آگاهی و انگیزه زیست محیطی شهروندان
کنترل و نظارت	- پاسخگویی به نهاد حاکمیتی و مردم	- ارزیابی پروژه های زیست محیطی شهری - نظارت بر اجرایی شدن قوانین	- مشارکت مردم جهت نظارت عمومی
تأمین منابع	- جذب نیروی انسانی متخصص و بودجه ی کافی	- تدوین احکام قانونی برای تضمین اجرای برنامه ها	- ساخت برنامه های تبلیغاتی و جذب مشارکت مردمی و همکاری مدیران

جدول (۱): راهبردهای کنش-واکنش در برابر رخداد پدیده (تنظیم توسط نگارندگان)

سیاستگذاری های کلان تا برنامه ریزی های خرد مشخص گردد، به این معنی که کاملاً مشخص باشد که در امر برنامه ریزی حدود هر سازمان چیست و تا کجا حق دخالت دارد. در مقاله ای با عنوان "جایگاه قانونی شهرداری ها در مدیریت محیط زیست شهری" به این نکته اشاره شده است که باید برنامه ریزی های کلان با سازمان های دولتی باشد و در تصمیم گیری خرد، شورای شهر و شهرداری به ترتیب سیاستگذاری و نظارت محلی در چارچوب سیاست های کلان و برنامه ریزی، سازماندهی و مدیریت اجرایی را برعهده گیرند (حیدرزاده، ۱۳۸۲: ۶۴-۷۷). همچنین طبق آنچه از داده های حاصل از مصاحبه ها بر می آید برنامه ریزی کلان باید در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست باشد و شهرداری بیشتر به امر گزارش دهی و دادن اطلاعات در زمینه مسائل زیست محیطی شهر و ارائه پیشنهاد و همچنین به برنامه ریزی های اجرایی امور مربوط به فعالیت هایش در زمینه محیط زیست بپردازد.

- در بستر قانونی دو راهکار پیشنهاد می شود:

- تدوین برنامه های واقع گرایانه و قابل اجرا: برنامه هایی که در زمینه محیط زیست شهر تدوین می شوند باید از دو خصوصیت مهم برخوردار باشند و آنها واقع گرایانه و قابل اجرا بودن هستند. برنامه های زیست محیطی باید بر اساس واقعیت ها و امکانات موجود باشند و همین طور قابلیت به اجرا درآمدن را داشته باشند، ترسیم فضاهای ایده آل و ذهنی و همچنین خوش بینی های غیر منطقی باعث عدم تحقق اهداف ترسیم شده خواهد شد.

- التزام به برنامه های فرادستی: برای جلوگیری از پراکندگی برنامه های زیست محیطی و همین طور امکان پذیری تحقق آنها

نیاز است که مسئولین ذیربط به برنامه های فرادستی به عنوان الگو و مسیر راه، التزام داشته باشند و از اعمال نظرات شخصی در برنامه ریزی سطوح پایین تر بپرهیزند.

- بستر فرهنگی از چالشی ترین بسترهاست و اصولاً فرهنگ مقوله ای مهم به شمار می رود که در خلال اظهار نظرها، بسیار به آن اشاره می شود ولی در اجرا عنصر ناپیدای فرایندهاست. در این بستر دو راهبرد پیشنهاد شده است:

- دغدغه سازی زیست محیطی برای مدیران
- برنامه ریزی برای ارتقاء فرهنگ عمومی

(ب) سازماندهی: مهم ترین مشکل مدیریت محیط زیست شهر تهران بر اساس اظهار نظر مصاحبه شوندگان در زمینه سازماندهی می باشد. در این زمینه نیز در سه بستر ساختاری، قانونی و فرهنگی راهبردهایی ارائه شده است:

- در بستر ساختاری سه راهبرد ارائه شده است که به شرح زیر است:

- تفویض اختیار به سطوح اجرایی: لازم است هر سازمان در حوزه وظایف خود انجام وظیفه نماید و برای سهولت در امور اجرایی سازمان های حاکمیتی از وظایف اجرایی صرف نظر کرده و این دست از فعالیت ها را به سطوح اجرایی و عملیاتی که مهم ترین آنها در سطح شهر، شهرداری است بسپارند.

- ساختار سازی: برای انجام بهتر و مؤثرتر سازماندهی و هماهنگی لازم است که ساختارها به شکلی متناسب با نیازها طراحی شوند و سبب تسهیل در ارتباط درون سازمانی و بین سازمانی شوند.

- هماهنگی بین سازمانی: لازم است سازمان ها در انجام وظایفی که مربوط به محیط زیست شهر است هماهنگی های لازم را با نهاد هایی

که به نوعی با فعالیت آنها مرتبط هستند انجام دهند.

- در بستر قانونی برای تسهیل در راهبردهای بستر ساختاری یک راهبرد پیشنهاد می شود:

• انجام تغییرات ساختاری و تفویض اختیار به شکل قانونی: در زمینه قانونی لازم است که تفویض اختیار و ساختار سازی و هماهنگی به صورت قانونی صورت گیرد. به این صورت افراد از لحاظ قانونی ملزم به اجرامی شوند و علاوه بر آن دلیلی قانونی برای برخورد با متخلفان وجود خواهد داشت.

- در بستر فرهنگی یک راهبرد ارائه می شود:

• ورود گروه های داوطلبانه و مردمی زیست محیطی همچون NGOها: این افراد با توجه به اهداف ارشادی که در زمینه محیط زیست دارند می توانند به صورت سازماندهی شده در زمینه هماهنگی ها و ساماندهی فعالیت های زیست محیطی که در سطح شهر صورت می گیرد انجام وظیفه نمایند. اما لازم است این سازمان ها بر اساس انگیزه های خود جوش مردمی شکل گیرند تا راه خود را به درستی پیدا کنند.

(ج) هدایت: برای این وظیفه نیز در سه بستر راهبرد ارائه می شود:

- در بستر ساختاری یک راهبرد ارائه می گردد:

• مدیریت یکپارچه: در زمینه محیط زیست شهری بهترین راه برای یک مدیریت اثربخش استفاده از مدیریت یکپارچه محیط زیست است. با توجه به نظر مصاحبه شوندگان و مزیت های مدیریت یکپارچه چنانکه در مطالعات اولیه پژوهش به دست آمد، سیستم برنامه ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد بدون جامع نگری و یکپارچه سازی تصمیم ها و سیاست های عوامل مختلف هدایت کند. در چنین شرایطی اهداف برنامه ریزی و مدیریت قابل تحقق نخواهد بود و این تنوع در ابعاد زندگی شهری از یک سو و عوامل تصمیم گیر در ساخت و هدایت توسعه شهری از سوی دیگر، تهدید بالقوه بزرگی در برابر مدیریت یکپارچه این پدیده محسوب می شود (برک پورو اسدی، ۱۳۸۸).

- در بستر قانونی دو راهبرد ارائه می گردد:

• مشخص کردن وظایف و رفع ابهامات موجود: این که حدود اختیارات در قانون مشخص شود و وظایف هر یک از سازمان های زیرگروه مدیریت یکپارچه معلوم باشد. با توجه به بررسی های اولیه پژوهشگر بر روی تمام قوانین زیست محیطی شهر مشخص شد در قانون در زمینه هدایت به صراحت سخنی به میان نیامده که ممکن است به دلایلی چون بی اهمیت بودن موضوع از نظر قانونگذاران و یا غفلت آنها باشد، لازم است در قالب دستورالعمل ها و برنامه های اجرایی شکل آن مشخص باشد.

• حمایت دولت: برای عملی شدن مدیریت محیط زیست مطلوب در شهر نیاز است تا دولت به عنوان حکومت مرکزی که بسیاری از منابع را در اختیار دارد حمایت های لازم را از بخش عمومی و شهری به عمل آورد. این موردی بود که افراد قابل توجهی در رابطه با آن اظهار نظر کردند و آن را مهم و با اهمیت دانستند.

- در بستر فرهنگی یک راهبرد پیشنهاد می گردد:

• افزایش آگاهی و انگیزش زیست محیطی شهروندان: برای

شکل گیری مدیریت یکپارچه زیست محیطی لازم است تمام عناصر یک جامعه که مهم ترین آنها شهروندان هستند از آگاهی زیست محیطی لازم برخوردار باشند. زیرا این آگاهی سبب انگیزش آنها برای همکاری خواهد شد و همکاری آنها سبب پیشبرد بهتر فرایندهای زیست محیطی می شود.

(د) نظارت و کنترل: این بخش باز خوردی از انجام وظایف قبلی است یعنی مشخص شود که روند فعالیت مطابق با برنامه ها بوده و یا انحرافی صورت گرفته است. این وظیفه نیز در سه بستر ذکر شده بررسی می شود:

- در بستر ساختاری مهم ترین شکل کنترل یعنی پاسخگویی مطرح شده است:

• پاسخگویی به نهاد حاکمیتی و مردم: سازمان های مسئول باید به نهادهای سطوح بالاتر و همین طور مردم جامعه در مورد مسئولیت هایی که طبق قانون بر عهده شان گذاشته شده است پاسخگو باشند.

- در بستر قانونی دو راهبرد پیشنهاد می شود:

• ارزیابی پروژه های زیست محیطی: این ارزیابی در پروژه های شهری، برای بررسی تأثیر زیست محیطی پروژه است و از ابزارهای کنترلی مرسوم در شهرداری و برخی دیگر از سازمان ها می باشد.

• کنترل اجرایی شدن قوانین: برای تحقق اهداف برنامه ریزی شده باید قوانین قابلیت اجرایی داشته باشند چرا که برخی کارشناسان به غیر قابل اجرا بودن برنامه ها اشاره کرده اند.

- در بستر فرهنگی یک راهبرد ارائه می شود:

• مشارکت دهی مردم جهت کنترل عمومی: استفاده از مردم در جهت کنترل روند انجام فعالیت ها و اجرایی شدن قوانین موجب کاهش هزینه نیروی انسانی و مالی برای نظارت در هر امری خواهد شد. همان طور که پیش تر اشاره شد اگر شهروندان از طریق سازمان های مردم نهاد آگاهی لازم را به دست آورند و در امور مشارکت داده شوند می توان از خود آنها به عنوان عامل کنترلی استفاده کرد.

(ه) تأمین منابع: زمانی که وظایف زیست محیطی مشخص می شود نیازمند صرف منابع متعدد است بنابراین راهبردهای تأمین منابع در سه بستر مورد بررسی قرار می گیرد:

- در بستر ساختاری یک راهبرد ارائه می شود:

• جذب نیروی انسانی متخصص و بودجه کافی: این امر با جذب فارغ التحصیلان رشته محیط زیست می تواند صورت گیرد. اما فقط نباید به فارغ التحصیلان رشته محیط زیست اکتفا کرد بلکه باید متخصصان دیگر را نیز به کار گرفت. همچنین همان طور که قبلاً گفته شد در صورت واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها باید منابع مالی جدید نیز به آنها داده شود.

- در بستر قانونی یک راهبرد ارائه می شود:

• تدوین قوانین و احکام قانونی برای تضمین اجرای برنامه ها: برای آنکه برنامه های تدوین شده زیست محیطی اجرایی شوند، نیازمند یک سری قوانین تضمینی است که افراد را وادار کند به قانون احترام بگذارند این قوانین معمولاً شامل جریمه هایی است که در صورت تخلف از قانون، فرد خاطی ملزم به پرداخت آن می شود. همچنین قوانین باید به روز و بازدارنده باشند.

- در بستر فرهنگی: در مورد فرهنگ نیز باید جهت تأمین منابع، بسترسازی صورت گیرد که یک راهبرد در این رابطه ارائه می‌گردد:

• ساخت برنامه‌های تبلیغاتی زیست محیطی و جذب مشارکت مردم: در قانون آمده است صدا و سیما باید به صورت رایگان در ارتباط با محیط زیست به تبلیغ بپردازد که این امر تاکنون محقق نشده است حال لازم است به این قانون عمل نماید و با انجام تبلیغات مناسب مردم را در مدیریت محیط زیست شهر مشارکت دهد و از آنها یاری بخواند. مردم نیز به عنوان نیروی انسانی فعال و آگاه می‌توانند در زمینه‌ی محیط زیست به فعالیت بپردازند.

پیامدهای به کارگیری راهبردهای کنش - واکنش

پیامدها و نتایج حاصل از به کارگیری راهبردها، تحت تأثیر شرایط خاص مربوط به آنها به وجود می‌آیند. در پژوهش حاضر با توجه به راهبردهای پیشنهاد شده در پیچ وظیفه‌ی مدیریتی، دو پیامد عمده ساختاری و زیست محیطی پیش بینی شده که هر یک به قسمت‌های جزئی‌تر تقسیم و توضیح داده می‌شود.

الف) پیامد ساختاری (بهبود مدیریت یکپارچه): بهبود مدیریت یکپارچه از پیامدهای به کارگیری راهبردهای کنش پیشنهادی در مدل پارادایمی است، زیرا با به کارگیری راهبردهای ارائه شده ضمن بهبود ساختارهای مرتبط با مدیریت یکپارچه درون و برون شهرداری به صورت فرایندی نظامند، شکاف‌ها و خلأهای مدیریتی از بعد وظایف مدیریتی تحت پوشش قرار می‌گیرد و از سوی دیگر بسترهای قانونی لازم برای مدیریت یکپارچه تحقق می‌یابد.

- بهبود ساختار بین بخشی (افقی): تسهیل در ارتباط بین بخشی و تسریع در انجام برنامه‌ها در سطح افقی در سازمان‌های زیست محیطی می‌تواند یکی از نتایج ناشی از به کارگیری راهبردها باشد. در این حالت شهرداری و سازمان‌های درون شهری که زیرمجموعه‌ی سازمان‌های ملی هستند و معمولاً در سطح استانی یا شهری فعالیت می‌کنند، در فعالیت‌های زیست محیطی نظیر گرفتن مجوز از شهرداری و همزمان از سازمان حفاظت محیط زیست راحت‌تر عمل می‌کنند و انجام فعالیت‌های یکی مختل دیگری نیست. در ضمن عمل به قانون هم باعث هماهنگی بین سازمان‌های هم سطح خواهد شد زیرا شیوه این هماهنگی‌ها در قانون گنجانده می‌شود.

- بهبود ساختار فرابخشی (عمودی): برای انتقال دستورها و برنامه‌های فرادستی زیست محیطی و گرفتن گزارش از روند اجرایی فعالیت‌های زیست محیطی که در سطح شهر اجرا می‌شود نیاز است که از ارتباط عمودی استفاده شود. با بهبود مدیریت یکپارچه در سطح عمودی و مشخص شدن وظایف در هر سطح مطمئناً دستورها و برنامه‌ها با توجه به گزارش‌ها ارائه می‌شود و عدم شکاف در بخش عمودی باعث خواهد شد که کیفیت ارتباط از سرعت و دقت بیشتری برخوردار باشد.

ب) پیامد زیست محیطی (توسعه پایدار شهری): با بهبود مدیریت محیط زیست شهری به شکل یکپارچه و انجام فعالیت‌های عمرانی و خدماتی شهر همراه با ارزیابی زیست محیطی و همچنین توجه به محیط زیست، به اعتقاد مدیران روند تحقق توسعه پایدار نیز بهتر

خواهد شد و شهر با الزامات زیست محیطی شکل خواهد گرفت. در این راستا در دو زمینه بهبود کیفیت حاصل خواهد شد.

- بهبود کیفیت محیط زیست شهری (کاهش آلودگی‌ها، کنترل آلاینده‌ها): با تحقق اهداف توسعه پایدار در شهر و ملاک قرارگرفتن ارزیابی‌های زیست محیطی در شهر از سوی سازمان‌های مرتبط آنچه انتظار می‌رود بهبود کیفیت محیط زیست شهر است. به این معنا که طبعاً با تغییراتی که در نگرش‌ها و اولویت‌ها به وجود خواهد آمد از آلودگی‌های زیست محیطی مختلف کاسته می‌شود. از طرف دیگر با اصلاح مشکلات قانونی موجود که در نوشته‌های پیشین شرح آن ذکر شد یک سیستم کنترلی اعم از مسئولان و مردم به وجود خواهد آمد. در نتیجه با کاهش آلودگی و کنترل آلاینده‌ها شهروندان با جسم و روانی سالم‌تر به امور زندگی خود خواهند رسید. این حالت در ایجاد اقتصادی و اجتماعی نیز تأثیر مثبت خواهد داشت.

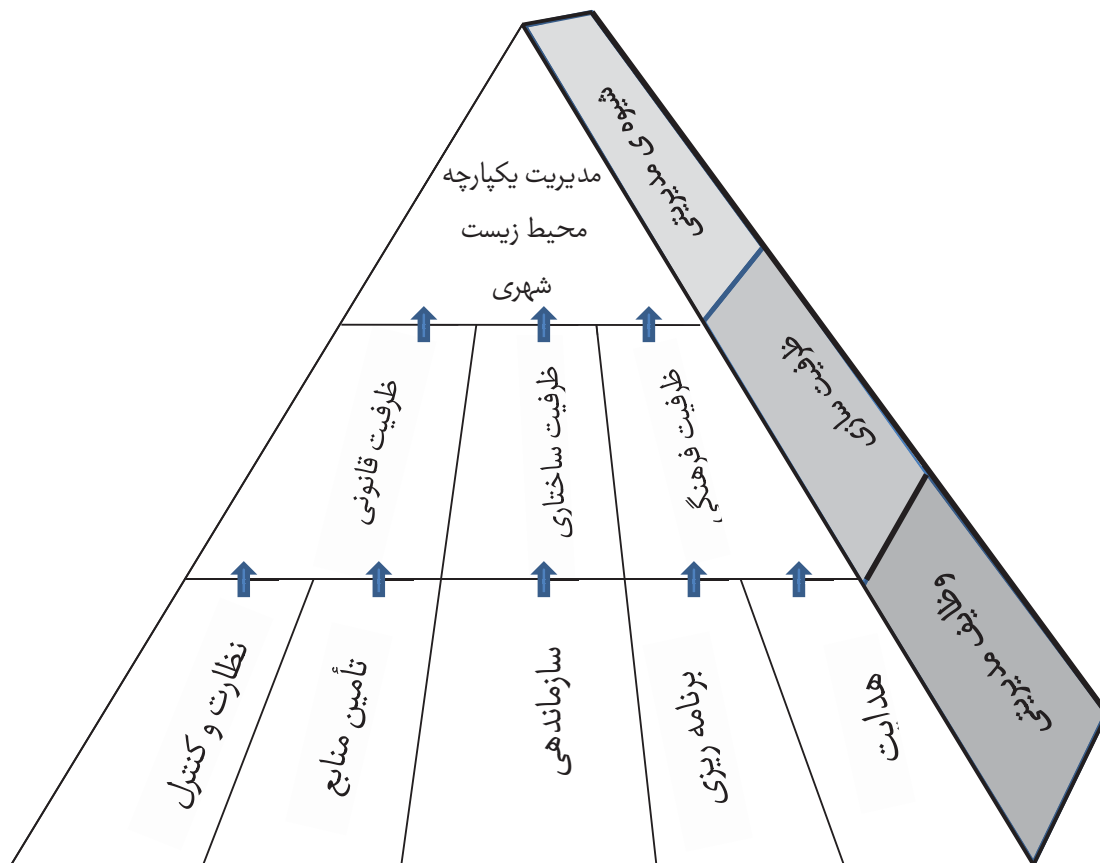
- بهبود کیفیت شهروندی (رفاه، آسایش، امنیت): با شکل‌گیری توسعه پایدار در شهر علاوه بر بهبود کیفیت محیط به عنوان مکان زندگی، شهروندان نیز به عنوان عناصر اصلی شکل‌دهنده یک شهر به سمت سبک زندگی سالم و ایده‌آل پیش خواهند رفت. این بهبود می‌تواند همزمان در زمینه شرایط مادی و معنوی زندگی شهروندان حاصل شود. بنابراین شهروندان در سایه توسعه پایدار که در شهرشان حاصل خواهد شد، رفاه، آسایش و امنیت را که از اهداف مهم برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است تجربه می‌کنند. این رفاه می‌تواند به صورت بهتر شدن وضعیت معیشتی از لحاظ مالی، دریافت خدمات مناسب از لحاظ درمانی، تفریحی، آموزشی و غیره ظاهر شود و احساس آسایش را برای شهروندان به دنبال داشته باشد. همچنین وجود آسایش در کنار محیط مطلوب شهری موجب احساس امنیت در شهروندان خواهد شد. در نتیجه زمانی که احساس رضایت از زندگی در شهروندان یک شهر به دست آید و مثلث رفاه اقتصادی، آسایش اجتماعی و بهبود محیط زیستی شکل گیرد، توسعه پایدار در جامعه نهادینه می‌شود.

نتیجه‌گیری

نتایجی که در فرایند انجام این پژوهش حاصل شد را می‌توان در قالب نکات زیر بیان نمود:

• در زمینه واگذاری وظیفه برنامه‌ریزی محیط زیست شهر تهران به شهرداری نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد الزامی برای این واگذاری وجود ندارد بلکه باید در انجام برنامه‌ریزی یک تعامل مستمر بین سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان متولی سیاستگذاری‌های زیست محیطی و ستاد محیط زیست شهرداری و سازمان‌های زیست محیطی وابسته به آن وجود داشته باشد. شیوه تعامل برای انجام وظیفه برنامه‌ریزی زیست محیطی شهری می‌تواند از طریق تشکیل کمیته، نامه‌نگاری، استفاده از نماینده در سازمان تصمیم‌گیرنده باشد که در شرایط مختلف می‌توان از هر یک از این روش‌ها استفاده کرد.

• واگذاری وظیفه سازماندهی و هماهنگی محیط زیست شهر به شهرداری هم لازم و هم امکان‌پذیر است و این امر می‌تواند به تدریج و با اصلاح قانون صورت گیرد. با این کار از موازی کاری و ابهام در



شکل (۲): الگوی مدیریتی و اگذاری وظایف و ظرفیت سازی در شهرداری تهران (تنظیم توسط نگارنده)

دست آمده نشان می‌دهد که الزام در زمینه امور اجرایی نظارت وجود دارد و امکان آن از طریق اصلاح قانونی شدنی است. اما لازم است سازمان حفاظت محیط زیست همچنان در رأس امور به عنوان دستگاه نظارتی، وظیفه خود را در شکل کلان بدون دخالت در اجرا انجام دهد و در نظارت نقش قانونگذار و پشتیبان را داشته باشد.

• شهرداری برای برعهده گرفتن وظایف زیست محیطی جدید طبعاً نیازمند تعریف منابع جدید می‌باشد اما نکته مهم در این مورد تعهدات دولت در زمینه‌ی حمایت از شهرداری برای توسعه زیرساخت‌هایی است که به بهبود وضعیت زیست محیطی شهر کمک می‌کند. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد دولت در زمینه حمایت‌های وعده داده شده ضعیف عمل می‌کند در نتیجه لزوم توجه بیش از پیش به این امر توسط مسئولان بخش دولتی ضروری و اجتناب ناپذیر است. در زمینه نیروی متخصص در سازمان شهرداری یک خلاء وجود دارد و آن نبود مشاورین زیست محیطی از اعضای دانشگاه است. ارتباط با محیط دانشگاهی و استفاده از آگاهی اساتید زیست محیطی دانشگاه که برخی از آنها تخصص شهری نیز دارند می‌تواند در پیشبرد اهداف راهگشا باشد. در زمینه واگذاری وظیفه تأمین منابع به شهرداری نتایج نشان می‌دهد شهرداری در حال حاضر قادر به تأمین هزینه‌های زیست محیطی خود می‌باشد و تعامل خوبی با شورای شهر دارد بنابراین الزامی برای واگذاری تأمین منابع زمانی خواهد بود که وظایف زیست محیطی جدیدی برعهده شهرداری قرار داده شود.

انجام وظایف و مشکلات زیست محیطی ناشی از ناهماهنگی در سطح شهر جلوگیری می‌شود. در مورد سازماندهی عوامل مشکل زای شهری در زمینه محیط زیست، طبق قانون این وظیفه تاحدودی بر عهده شهرداری است اما اختیار کافی ندارند و بهتر است در این زمینه با اصلاح قانون، راه برای انجام این وظیفه توسط شهرداری هموار گردد.

• در زمینه واگذاری وظیفه هدایت محیط زیست شهری به شهرداری تهران باید گفت که الزامی برای واگذاری کامل وجود ندارد. باید توجه داشت وظیفه هدایت ماهیتی کلان را در بر می‌گیرد و محیط زیست یک شهر و عوامل تأثیرگذار بر آن، تنها مربوط به عملکرد مسئولان محدوده یک شهر نمی‌شود، بنابراین نیاز به یک متولی ملی دارد تا تمام سطوح را در یک راستا و به شکل یکپارچه هدایت نماید. متولی اصلی این وظیفه سازمان حفاظت محیط زیست و وزارتخانه‌هایی مانند وزارت بهداشت می‌باشند که حوزه عملکردی آنها در سطح ملی است و شهرداری می‌تواند در سطح محلی نقش هدایت، سیاستگذاری و اجرا در زمینه محیط زیست شهری را همزمان برعهده بگیرد. اما در سطح خرد و محلی شهرداری با توجه به ارتباط نزدیک‌تر و مستقیمی که با مسائل شهر و شهروندان دارد می‌تواند این وظیفه را انجام دهد. در این حالت علاوه بر مهارت لازم، قدرت کافی نیز باید در اختیار داشته باشد که معمولاً این اختیار را به واسطه حمایت سازمان‌های فرادستی و شورای شهر به عنوان سیاستگذار و تصویب‌کننده بخشی از قوانین و اعتبارات زیست محیطی شهرداری به دست می‌آورد.

• در مورد واگذاری وظیفه نظارت و کنترل به شهرداری، نتایج به

تبیین نظریه

پس از بررسی‌ها و تجزیه و تحلیل‌های صورت گرفته مدل نظری زیر ارائه می‌گردد. بر اساس مدل زیر می‌توان نسبتی از وظایف را با انجام ظرفیت‌سازی‌های لازم در شهرداری، توانمندسازی کارکنان و بهبود ساختار موجود واگذار نمود.

پس از بررسی‌ها و تجزیه و تحلیل‌های صورت گرفته مدل نظری زیر ارائه می‌گردد. بر اساس مدل زیر می‌توان نسبتی از وظایف را با انجام ظرفیت‌سازی‌های لازم در شهرداری، توانمندسازی کارکنان و بهبود ساختار موجود واگذار نمود.

یافته‌های حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که مدیریت محیط‌زیست شهر تهران نمی‌تواند به صورت واحد در نظر گرفته شود و تنها در دست نهادی مانند شهرداری یا اداره کل حفاظت محیط‌زیست شهرستان تهران قرار گیرد بلکه باید با مشخص کردن حیطه‌ی دخالت‌ها در شهرداری و سایر ارگان‌های ذیربط به شکل مدیریت یکپارچه محیط‌زیست شهری اداره شود. برای این منظور لازم است تا شهرداری به عنوان سازمان مورد بررسی پژوهش حاضر به امر ظرفیت‌سازی بپردازد تا بتواند بخشی از وظایف مدیریتی مطرح شده را برعهده گیرد. این ظرفیت‌سازی‌ها در سه حوزه فرهنگی (برای وظایف برنامه‌ریزی و هدایت)، ساختاری (برای وظیفه‌ی سازماندهی) و قانونی (برای وظایف نظارت و تأمین منابع) انجام می‌پذیرد. مدل ظرفیت‌سازی‌های لازم برای واگذاری در شکل (۲) نمایش داده شده است.

پیشنهاد‌های پژوهش

در نهایت با توجه به تجزیه و تحلیل یافته‌ها و نتیجه‌گیری پژوهش پیشنهادهایی ارائه می‌گردد:

- مشخص کردن حیطه‌ی وظایف شهرداری در قوانین محیط‌زیست شهری به دور از ابهام و یا تفسیرپذیری.
- بازبینی و به‌روز کردن قوانین براساس تغییرات صورت گرفته برای افزایش اثربخشی قوانین در فرایند اجرا.
- تدوین احکام و جرائمی به عنوان ضمانت اجرایی قوانین برای ایجاد خاصیت بازدارندگی قوانین.
- تدوین قوانین مربوط به راهکارهای هماهنگی بین سازمانی برای رفع موازی‌کاری و رفع تناقض‌های قوانین.
- بهبود ساختار زیست‌محیطی شهرداری از طریق ادغام سازمان‌های مرتبط با محیط‌زیست شهر در قالب یک سازمان مستقل یا یک معاونت مجزا.
- ایجاد ارتباط بین سازمان‌های مرتبط با محیط‌زیست به شکل یک شبکه اطلاعاتی یا تشکیل مستمر کمیته‌های زیست‌محیطی با اعضا و شرح وظایف مشخص.
- همکاری شهرداری و سازمان‌های مرتبط محیط‌زیستی با NGOها جهت ترویج فرهنگ زیست‌محیطی.
- ایجاد زنجیره عمودی ارتباطی بین سازمان‌ها از بالاترین سطوح تصمیم‌گیری زیست‌محیطی تا پایین‌ترین آن بدون انفکاک سازمانی.
- آگاه‌سازی مسئولان به صورت کارگروه‌های تخصصی مدیریتی

و اطلاع‌رسانی به مردم از طریق رسانه‌های جمعی در زمینه محیط‌زیست شهری برای ایجاد فرهنگ احترام به محیط‌زیست.

فهرست منابع پژوهش

- استراس، آنسلم و کوربین، جولیت (۱۳۸۴). اصول روش تحقیق کیفی: نظریه‌ی مبنایی، رویه‌ها و شیوه‌ها، (ترجمه‌ی بیوک محمدی)، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- بهرام سلطانی، کامبیز (۱۳۸۷). محیط زیست، جلد دوم، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- حیدرزاده، نیما (۱۳۸۲). جایگاه قانونی شهرداری‌ها در مدیریت محیط زیست شهری، فصلنامه مدیریت شهری. شماره ۱۳، بهار.
- ذکایی، محمد سعید (۱۳۸۱). نظریه و روش در تحقیقات کیفی، فصلنامه‌ی علوم اجتماعی، شماره ۱۷.
- ذوالفقاری، حسن (۱۳۸۷). مبانی محیط زیست، تهران: انتشارات دانشگاه رازی.
- سعیدی رضوانی، نوید و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۲). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- طهموریان، فرزانه (۱۳۸۶). اصول مدیریت محیط زیست، تهران: فدک ایساتیس.
- مدنی پور، علی (۱۳۸۱). تهران، ظهور یک کلانشهر، تهران: سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
- محمد پور، احمد (۱۳۸۹). ضد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی، جلد (۱). تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- محمدی، بیوک (۱۳۸۷). درآمدی بر روش کیفی، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- منصور، جهانگیر (۱۳۸۸). قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، تهران: نشر دیدار.
- هومن، حیدر علی (۱۳۸۵). راهنمای عملی پژوهش کیفی، تهران: انتشارات سمت.
- Glaser, B. G. & Strauss (۱۹۶۷). A. The discovery of Grounded Theory. Chicago: Aldine, ۱۹۶۷
- Danish Ministry of Foreign Affairs (۲۰۰۵) Urban Environmental Management Programme, Local Government Support (LGS) for Urban Environmental Management, south Africa
- Royal Commission on Environmental Pollution (۲۰۰۷) the urban environment, London SW۱P ۳JS.
- Strauss, A. and J. Corbin (۱۹۹۸). Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedure for Developing Grounded theory, second edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- www.shora-tehran.ir