

MDOI-01-2026.0116
MNR--1-5C4BFD

تحلیل عوامل مؤثر بر ناهماهنگی میان حجم وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های شغلی کارکنان مناطق و واحدهای ستادی شهرداری تهران

نویسندگان : مسعود اورعی ، سحرمحمدی ، حسین کاظم زاده زاهدی ، بهروز محمدپور باروق

مسعود اورعی*

رئیس اداره تلفیق و گزارشات، اداره کل امور مالی و اموال شهرداری تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
masoodoreei@gmail.com

سحر محمدی

کارشناس امور تهیه و تنظیم صورت‌های مالی، اداره کل امور مالی و اموال شهرداری تهران، تهران، ایران
s.mohamm67@gmail.com

حسین کاظم‌زاده زاهدی

رئیس تدارکات، شهرداری منطقه ۱۲، تهران، ایران
Hossein.zahedi1987@gmail.com

بهروز محمدپور باروق

رئیس واحد املاک و مستغلات، سازمان مدیریت حمل‌ونقل بار و پایانه‌های مسافری شهر تهران، تهران، ایران
b.m.barough@gmail.com

چکیده

توازن ساختاری و تعادل پویا میان دایره اختیارات قانونی، حجم تکالیف اداری و بار مسئولیت‌های پاسخگویی حقوقی، یکی از ارکان بنیادین اثربخشی سازمانی و سلامت اداری در مدیریت کلان‌شهری است. در ساختار پیچیده شهرداری تهران، همزمانی تمرکزگرایی دیوان‌سالارانه در ستاد مرکزی و پراکندگی عملیاتی در مناطق ۲۲گانه، شکاف عمیقی میان وظایف محوله و اختیارات تصمیم‌گیری کارکنان ایجاد نموده است. هدف اصلی این مقاله، تحلیل چندبعدی عوامل مؤثر بر ناهماهنگی میان مثلث وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های شغلی در دو سطح صف و ستاد و ارائه الگوی بازمهندسی اختیارات بر پایه تمرکززدایی هدایت‌شده است. روش تحقیق این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر رویکرد مدل‌سازی ساختاری، تحلیل محتوای اسناد فرادست شهرداری تهران و بهره‌گیری از چارچوب ماتریس واگذاری مسئولیت‌ها (RACI) می‌باشد. یافته‌های تحلیلی نشان می‌دهد که تمرکز شدید اختیارات امضایی و تصمیم‌گیری‌های مالی، تدارکاتی و املاکی در سطح معاونت‌ها و ادارات کل ستاد، در تقابل با فشار سنگین پاسخگویی میدانی در مناطق و نواحی، پدیده فرساینده «مسئولیت بدون اختیار» در صف و «تراکم تشریفات تصمیم‌گیری» در ستاد را رقم زده است. این گسست ساختاری به افزایش بوروکراسی منفی، اطاله گردش اسناد، افزایش خطاهای مالی و کاهش تاب‌آوری شغلی پرسنل انجامیده است. در پایان، الگوی ماتریسی تفویض اختیار پویا و راهکارهای اصلاح ساختار بر مبنای تناسب اختیارات مالی و عملیاتی ارائه گردیده است.

واژگان کلیدی: شهرداری تهران، تعادل شغلی، اختیارات اداری، ماتریس RACI، تمرکززدایی، بازمهندسی ساختار.



۱. مقدمه و بیان مسئله

طراحی ساختار سازمانی و تنظیم مناسبات حاکم بر توزیع اختیارات در سازمان‌های بخش عمومی، یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین مباحث دانش مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری به شمار می‌آید. در ادبیات کلاسیک مدیریت، اصل طلایی تناسب وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها (Responsibility and Authority of Parity) به عنوان پیش‌شرط بنیادین بقا و سلامت نظام‌های اداری شناخته می‌شود؛ بدین معنا که هیچ کارمند یا مدیری نباید در قبال امری پاسخگو شناخته شود مگر آنکه اختیارات رسمی و قانونی متناسب برای تخصیص منابع، اتخاذ تصمیم و هدایت عملیات را در اختیار داشته باشد. با این وجود، در کلان‌شهرهای معاصر و به ویژه در کلان‌شهر تهران با پیچیدگی‌های روزافزون کالبدی، اجتماعی و تنوع وظایف، عدم تعادل میان این مؤلفه‌ها به یکی از مزمن‌ترین چالش‌های نظام اداری بدل شده است.

شهرداری تهران به عنوان بزرگ‌ترین و متکثرترین نهاد عمومی غیردولتی در جمهوری اسلامی ایران، ساختاری دوگانه و مرکب از دو سطح اصلی دارد: نخست، «واحدهای صف» شامل مناطق ۲۲گانه شهری، ۱۲۴ ناحیه اجرایی و سازمان‌های عملیاتی میدانی که در خط مقدم رویارویی با شهروندان قرار داشته و مأموریت خطیر اجرای پروژه‌ها، صدور مجوزهای شهرسازی، کنترل ساخت‌وساز، نظافت و نگه‌داشت، و وصول عوارض محلی را به دوش می‌کشند؛ دوم، «واحدهای ستادی» شامل معاونت‌های تخصصی، ادارات کل، مراکز ستادی و سازمان‌های پشتیبانی که رسالت اصلی آن‌ها سیاست‌گذاری کلان، تدوین دستورالعمل‌ها، نظارت راهبردی، تلفیق حساب‌ها، کنترل بودجه و یکپارچه‌سازی فرآیندهای مالی و املاکی است. بررسی‌های آسیب‌شناختی و مشاهدات میدانی نشان می‌دهد که مرزبندی میان این دو سطح در گذر زمان دچار اغتشاش کارکردی شده و ناهماهنگی فزاینده‌ای میان حجم تکالیف و دامنه اختیارات پدید آورده است.

مسئله بنیادین پژوهش حاضر این است که کارکنان، کارشناسان و رؤسای ادارات در مناطق شهرداری تهران با حجم انبوهی از وظایف روزمره، فشارهای مردمی، مطالبات محله‌ای و الزامات نظارتی روبه‌رو هستند، اما دایره اختیارات آنان در اتخاذ تصمیمات ضروری، تأمین تدارکات خرد، انعقاد قراردادهای فوری، تعیین‌تکلیف املاک معارض و تخصیص بهینه اعتبارات به شدت مسدود و محدود است. در مقابل، در ادارات کل ستادی، تراکم اختیارات امضایی و تصمیم‌گیری سبب شده است که مدیران عالی به جای تمرکز بر استراتژی‌های توسعه شهر، غرق در بررسی پرونده‌های خرد اجرایی و بوروکراسی امضاهای تکراری شوند. این عدم تقارن ساختاری، دو عارضه مخرب را بازتولید کرده است: از یک سو در مناطق صف، پدیده «مسئولیت بدون اختیار» احساس ناکامی، مسئولیت‌گریزی و فرسودگی شغلی را حاکم ساخته و از سوی دیگر در ستاد، پدیده «تراکم تشریفات تصمیم‌گیری» موجب اطاله گردش اسناد و نارضایتی شهروندان گردیده است. تحقیق حاضر به دنبال پاسخگویی به این پرسش اساسی است که: عوامل ریشه‌ای ساختاری، حقوقی، رویه‌ای و رفتاری مؤثر بر این ناهماهنگی کدامند و چگونه می‌توان از طریق بازمهندسی ماتریسی اختیارات، توازن کارکردی میان صف و ستاد در شهرداری تهران برقرار ساخت؟

۲. اهمیت و ضرورت پژوهش

واکاوی عمیق عدم تعادل در مثلث وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها در شهرداری تهران از سه منظر بهره‌وری سازمانی، عدالت حقوقی-نظارتی، و اقتصاد منابع شهری دارای ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. از منظر بهره‌وری سازمانی، هنگامی که اختیارات تصمیم‌گیری متناسب با حجم تکالیف به سطوح عملیاتی تفویض نشود، زمان پاسخگویی به پرونده‌ها به صورت تصاعدی افزایش می‌یابد. در مناطق شهرداری تهران، گردش یک پرونده ساده تدارکاتی، صدور یک مفاصاحساب ملکی، یا رفع معضل خدمات شهری بارها میان منطقه و ستاد رفت و برگشت می‌کند؛ این امر نه تنها چابکی مدیریت شهری را سلب می‌کند، بلکه انگیزه و نشاط کاری کارشناسان خط مقدم را مستهلک می‌سازد (مقدسی و همکاران، ۱۴۰۰).

از بعد حقوقی، اداری و مراجع نظارتی، اصل عدالت قضایی و اداری حکم می‌کند که هر مقام سازمانی در محدوده اختیارات خویش مورد مؤاخذه قرار گیرد. در نظام موجود، پرسنل مناطق و نواحی در مراجع بازرسی، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، و دیوان عدالت اداری بابت پیامدهای تصمیماتی بازخواست می‌شوند که کلید تخصیص منابع، ابلاغ بودجه یا تأیید نهایی آن‌ها در اختیار ادارات کل ستادی بوده

است. این گسست موجب شکل‌گیری فرهنگ مخرب «محافظه‌کاری منفی» و ترومای امضا در میان مدیران و کارشناسان شده است، به گونه‌ای که افراد برای مصون ماندن از تبعات حقوقی، امور را معطل گذاشته و به ستاد پاس می‌دهند.

از بعد اقتصاد شهری و مدیریت مالی، تمرکز افراطی اختیارات در ستاد بدون اشراف کامل بر نیازهای میدانی، به هدررفت منابع عمومی منجر می‌شود. خریدهای تدارکاتی متمرکز که با تأخیر طولانی صورت می‌پذیرد، نه تنها صرفه‌جویی اقتصادی به همراه ندارد، بلکه به دلیل تورم، هزینه‌های تعدیل پیمان و تحمیل خسارت ناشی از توقف پروژه‌ها، بهای تمام‌شده خدمات شهری را افزایش می‌دهد. تحقق سلامت مالی و کنترل بهینه هزینه‌ها در شهرداری تهران منوط به تفویض اختیارات مالی کنترل‌شده به مناطق همراه با نظارت برخط و پسینی به جای انسداد پیشینی است (صادقی و نوروزی، ۱۳۹۸).

۳. اهداف و سؤالات پژوهش

هدف غایی و اصلی این مقاله، شناسایی و تحلیل ریشه‌ای عوامل مؤثر بر ناهماهنگی میان حجم وظایف، اختیارات اداری و مسئولیت‌های شغلی در شهرداری تهران و تدوین چارچوب ماتریسی بازمهندسی اختیارات است. اهداف فرعی زیر در راستای دستیابی به این مقصود تدوین شده است:

۱. تبیین ابعاد چهارگانه علّی ناهماهنگی (ساختاری، قانونی-حقوقی، فرآیندی-رویه‌ای، و رفتاری-فرهنگی) در بدنه شهرداری تهران.
۲. تحلیل تطبیقی تفاوت‌های کارکردی و عدم تقارن وظایف و اختیارات میان مشاغل صف در مناطق ۲۲گانه و مشاغل ستادی در ادارات کل مالی، اموال و برنامه‌ریزی.
۳. طراحی و استقرار ماتریس واگذاری مسئولیت‌ها (Matrix RACI) به منظور بازتعریف دقیق مرزهای اختیارات در مأموریت‌های تدارکاتی، مالی، املاکی و خدمات شهری.
۴. تدوین بسته سیاست‌های تمرکززدایی مشروط، فرمولاسیون ریاضی شاخص تعادل شغلی و نقشه راه استقرار نظام نوین تفویض اختیار.

پرسش‌های محوری که این تحقیق درصدد پاسخ به آن‌ها برآمده عبارتند از:

• چه پیش‌ران‌ها و موانعی در ساختار تشکیلاتی، قوانین و رویه‌های شهرداری تهران مانع از استقرار توازن میان وظایف و اختیارات شغلی شده‌اند؟
• عدم همخوانی اختیارات با حجم وظایف چه الگوهای رفتاری مخربی را در سطوح صف و ستاد بازتولید نموده است؟
• الگوی تفکیک نقش‌ها در چارچوب ماتریس RACI چگونه می‌تواند تداخلات ساختاری میان مناطق و ستاد را مرتفع سازد؟
• شاخص‌های اندازه‌گیری تعادل شغلی و سازوکارهای تفویض اختیار متناسب با بلوغ اداری واحدها چگونه مدل‌سازی می‌شوند؟

۴. مبانی نظری و مفاهیم کلیدی

۴-۱. تئوری‌های ساختار و طراحی سازمان: تمرکز در برابر عدم تمرکز

در دانش مدیریت و خط‌مشی‌گذاری، ساختار سازمانی چگونگی تخصیص وظایف، ساماندهی خطوط گزارش‌دهی و مکانیزم‌های هماهنگی را مشخص می‌سازد (Mintzberg, ۱۹۸۳). هنری مینتزبرگ ساختارهای دیوان‌سالار را به پنج بخش اساسی تقسیم می‌کند: رأس استراتژیک، بدنه عملیاتی، خط میانی، ستاد فنی و تخصصی (تکنواستراکچر) و ستاد پشتیبانی. در یک طراحی بهینه سازمانی، نقش اصلی ستادهای تخصصی، تسهیل‌گری، مشاوره، تدوین استانداردها و نظارت بر رعایت چارچوب‌هاست، در حالی که صلاحیت تصمیم‌گیری‌های خرد و اداره عملیات به سطوح صف واگذار می‌شود. اما در بوروکراسی شهرداری تهران، پدیده‌ای پدیدار گردیده که در تئوری سازمان به عنوان «بوروکراسی متورم ستادی» (Technostructure Bloated) شناخته می‌شود؛ وضعیتی که در آن ستاد به جای تمرکز بر استراتژی، به کانون انباشت اختیارات اجرایی و گلوگاه امضاهای تشریفاتی تبدیل شده است.

از منظر نظریه عاملیت یا نمایندگی در بخش عمومی (Theory Agent-ipalPrinc)، رابطه میان مدیران ستاد به عنوان اصیل و کارگزاران مناطق به عنوان وکیل، با پدیده عدم تقارن اطلاعاتی (Asymmetry Information) و واگرایی اهداف دست به گریبان است

(Meckling & Jensen, ۱۹۷۶). ستاد مرکزی شهرداری تهران به دلیل عدم اشراف کامل بر رویدادهای میدانی و نگرانی از وقوع تخلفات، ریسک تصمیم‌گیری را نمی‌پذیرد و ترجیح می‌دهد تمامی اختیارات را متمرکز سازد. با این حال، آموزه‌های نوین عاملیت نشان می‌دهد که تمرکزگرایی افراطی، هزینه نظارت را به شدت افزایش داده و سازمان را دچار تصلب ساختاری می‌نماید. راهکار پایدار، تفویض اختیار مشروط و مبتنی بر شاخص‌های عملکردی است که همراه با استقرار سامانه‌های داده‌محور برخط، ریسک عاملیت را مدیریت نماید.

۴-۲. اصل تعادل سه‌گانه: وظیفه، اختیار و پاسخگویی

در تحلیل رفتار سازمانی، مثلث تعادل شغلی بر سه محور استوار است:
۱. وظیفه (Task/Duty): دامنه کارهای معین و ابلاغ‌شده به شاغل طبق شناسنامه شغل.
۲. اختیار (Authority): حق مشروع و قانونی برای تصمیم‌گیری، صدور دستور، تخصیص منابع مالی و امضای اسناد تعهدآور.
۳. مسئولیت و پاسخگویی (Accountability/Responsibility): تعهد و الزام فرد در برابر مراجع نظارتی و ذی‌نفعان در خصوص پیامدهای تصمیمات.

عدم تعادل در این مثلث به دو صورت رخ می‌دهد: حالت اول فزونی مسئولیت بر اختیار ($Authority < Responsibility$) است که موجب ایجاد استرس، احساس ناتوانی، انفعال و مسئولیت‌گریزی در رده‌های صف می‌شود. حالت دوم فزونی اختیار بر مسئولیت ($Responsibility < Authority$) است که به استبداد اداری، امضاهای سلیقه‌ای و کاهش پاسخگویی در سطوح ستادی می‌انجامد. استقرار کارایی منوط به تحقق تعادل پایدار میان این سه ضلع است.

۴-۳. چارچوب ماتریس واگذاری مسئولیت‌ها (RACI)

ماتریس RACI یکی از قدرتمندترین ابزارهای بازمهندسی ساختار و شفاف‌سازی مرزهای اداری است (Keller & Jacka, ۲۰۰۹). این ابزار نقش‌های چهارگانه را در قبال هر فعالیت مشخص می‌سازد:
• مسئول انجام (R - Responsible): فرد یا واحدی که کار عملیاتی را مستقیماً به انجام می‌رساند.
• پاسخگوی نهایی (A - Accountable): مقامی که حق وتو، اختیار امضای قطعی و مسئولیت حقوقی نهایی حسن اجرای کار را دارد (بر مبنای اصل وحدت تصمیم‌گیری، برای هر فعالیت تنها یک A مجاز است).
• طرف مشورت (C - Consulted): متخصصی که صاحب‌نظر فنی است و باید پیش از تصمیم‌گیری به صورت دوطرفه نظر کارشناسی او اخذ شود.
• مطلع‌شونده (I - Informed): فرد یا واحدی که پس از اتخاذ تصمیم صرفاً در جریان خروجی قرار می‌گیرد بدون آنکه نیاز به تأیید وی باشد.

در شهرداری تهران، به دلیل غیبت این ماتریس، برای یک تصمیم خرید تدارکاتی یا تعیین‌تکلیف ملک، چندین اداره کل ستادی خود را Accountable می‌دانند که این تداخل نقش‌ها عامل اصلی تأخیرهاست.

۵. پیشینه پژوهش‌های داخلی و خارجی

پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهند که ناهماهنگی اختیارات و تکالیف، ریشه بسیاری از نارسایی‌های بخش عمومی است. قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۵) در مطالعه استرس و فرسودگی شغلی در سازمان‌های دولتی ایران به این نتیجه رسیدند که عدم تناسب اختیارات اداری با حجم تکالیف، مهم‌ترین عامل بروز فرسودگی هیجانی و مسخ شخصیت در کارشناسان است. صادقی و نوروزی (۱۳۹۸) با واکاوی ساختار مدیریت مالی در شهرداری‌ها اثبات کردند که چندلایگی امضاها نه تنها سلامت مالی را تضمین نکرده، بلکه زمینه را برای بروز رویه‌های غیررسمی و دور زدن قانون هموار ساخته است. مقدسی و همکاران (۱۴۰۰) در تحلیل داده‌های نظارت مردمی سامانه ۱۳۷ نشان دادند که کارشناسان نواحی و مناطق به سبب فقدان تنخواه‌گردان و اختیارات مالی مستقل، قادر به پاسخگویی به‌موقع به پیام‌های شهروندان نیستند.

در عرصه بین‌المللی، بویلیارد و هالیگان (Halligan & Bouckaert, ۲۰۰۸) با بررسی اصلاحات اداری در شهرداری‌های پیشرو نشان دادند که تفویض اختیارات مالی و اداری به مناطق، پیش‌نیاز قطعی ارتقای بهره‌وری در کلان‌شهرهاست. آکرمن (Ackerman, ۲۰۰۴) در تحلیل حکمرانی محلی اثبات کرد که تمرکزگرایی ستادی با بهانه صیانت از اموال، خود بزرگ‌ترین عامل اتلاف منابع ناشی از بوروکراسی سنگین است. اسمیت و استوکر (Stoker & Smith, ۲۰۱۲) در مطالعه حکمرانی شهری بریتانیا نشان دادند که پیوند شفاف مسئولیت و اختیارات در بدنه اجرایی، رضایت شهروندان را تا ۳۸ درصد افزایش می‌دهد.

جدول ۱: مقایسه تطبیقی مطالعات پیشین پیرامون عدم تعادل وظایف و اختیارات در بخش عمومی و شهری

شکاف پژوهشی نسبت به پژوهش حاضر	عمده‌ترین یافته‌ها	رویکرد روش‌شناختی	قلمرو و جامعه پژوهش	محقق(ان) و سال
عدم ارائه الگوی ماتریسی تفکیک وظایف و تمرکززدایی	نقش مستقیم ابهام و عدم تناسب اختیارات در فرسودگی شغلی کارکنان	پیمایشی-همبستگی	سازمان‌های دولتی ایران	قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۵)
محدود ماندن به حوزه مالی بدون واکاوی ابعاد فنی و املاکی	ناکارآمدی کنترل‌های پیشینی و افزایش بهای تمام‌شده خدمات	تحلیل محتوای اسنادی	نهادهای عمومی محلی	صادقی و نوروزی (۱۳۹۸)
عدم تدوین ماتریس RACI برای مأموریت‌های ستاد و منطقه	تأخیر در حل معضلات محله‌ای به دلیل فقدان اختیارات بودجه‌ای در صف	داده‌کاوی و تحلیل ساختاری	شهرداری تهران (سامانه ۱۳۷)	مقدسی و همکاران (۱۴۰۰)
تفاوت‌های بافت اداری و دیوان‌سالاری متمرکز شهرداری تهران	افزایش هزینه‌های بوروکراسی در صورت تمرکز شدید اختیارات نظارتی	تحلیل حکمرانی تطبیقی	نهادهای اداره محلی تطبیقی	Ackerman (۲۰۰۴)
فقدان سازوکار اعتبارسنجی بلوغ سازمانی برای تفویض	ارتباط مستقیم واگذاری اختیارات به شهرداری‌های محلی با کارایی	مدل‌سازی معادلات ساختاری	حکمرانی شهری انگلستان	Stoker & Smith (۲۰۱۲)

۶. روش تحقیق

پژوهش حاضر از حیث هدف از نوع کاربردی-توسعه‌ای بوده و از منظر گردآوری و تحلیل داده‌ها، رویکرد توصیفی-تحلیلی مبتنی بر مدل‌سازی ساختاری، تحلیل اسنادی و تکنیک مهندسی مجدد فرآیندها را به کار گرفته است. با تأکید بر پرهیز از داده‌های ساختگی و فرضی، مبنای اصلی پژوهش بر بررسی جامع اسناد مصوب، قوانین بالادستی، چارت‌های تشکیلاتی، شرح تفصیلی وظایف و آیین‌نامه‌های

مالی-معاملاتی شهرداری تهران استوار است. جامعه اسنادی مورد واکاوی شامل: ۱) آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری تهران و اصلاحات متأخر آن در شورای اسلامی شهر؛ ۲) اسناد رسمی تفویض اختیار ابلاغی از سوی شهرداران وقت تهران به معاونین، شهرداران مناطق و مدیران کل؛ ۳) گزارش‌های رسمی اداره کل امور مالی و اموال پیرامون گردش اسناد و اسناد معوق مالی؛ و ۴) ضوابط تشکیلاتی اداره کل تشکیلات و بهبود روش‌های شهرداری تهران می‌باشد.

مراحل اجرایی پژوهش در قالب پنج گام نظام‌مند پیگیری گردیده است:
گام اول: آسیب‌شناسی و عارضه‌یابی جامع جریان اختیارات و مسئولیت‌ها در فرآیندهای مالی، تدارکاتی، فنی-شهرسازی و املاک شهرداری تهران.
گام دوم: شناسایی و دسته‌بندی عوامل ریشه‌ای ناهماهنگی در قالب چهار بعد: ساختاری، فرآیندی-رویه‌ای، قانونی-حقوقی، و رفتاری-فرهنگی.
گام سوم: تحلیل شکاف میان حجم وظایف میدانی و دایره اختیارات قانونی در دو حوزه صف (مناطق) و ستاد (معاونت‌ها و ادارات کل).
گام چهارم: طراحی ماتریس تفکیک نقش‌ها و مسئولیت‌ها (Matrix RACI) به منظور بازمهندسی جریان تصمیم‌گیری در کلیدی‌ترین فرآیندهای مدیریت شهری.
گام پنجم: تدوین الگوریتم ریاضی سنجش شاخص تعادل شغلی و نقشه راه تفویض اختیار مشروط مبتنی بر بلوغ سازمانی.

۷. یافته‌ها و تحلیل موضوعی

۷-۱. تحلیل عوامل چهارگانه ناهماهنگی وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها

بررسی‌های تحلیلی نشان می‌دهد که ناهماهنگی میان ابعاد مثلث شغلی در شهرداری تهران متأثر از تلاقی چهار دسته از عوامل کلیدی است:

۱. عوامل ساختاری و تشکیلاتی (Factors Structural):
ساختار سازمانی شهرداری تهران همچنان بر مبنای الگوی هرمی کلاسیک و به شدت متمرکز اداره می‌شود. وجود سطوح متعدد مدیریتی میان شهردار منطقه تا معاونت‌های ستادی، سلسله‌مراتب عمودی طویلی را پدید آورده است. ادارات کل ستادی به جای ایفای نقش تسهیل‌کنندگی و پایش راهبردی، به لایه‌های سنگین تصویب‌کننده خرد تبدیل شده‌اند. عدم هم‌راستایی ساختار مناطق با تفاوت‌های جمعیتی، کالبدی و درآمدی نشان می‌دهد که توزیع یکسان اختیارات بدون توجه به حجم کار، خود عاملی ساختاری در ناهماهنگی است.

۲. عوامل قانونی و حقوقی (Factors Regulatory and Legal):
آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری تهران با وجود اصلاحات مقطعی، پاسخگوی الزامات چابک اداره کلان‌شهر مدرن نیست. سقف اختیارات مالی واگذارشده به مدیران مناطق در معاملات متوسط و عمده بسیار محدود است. علاوه بر این، قوانین فرادست و تشدید مداخله دستگاه‌های نظارتی برون‌سازمانی، مدیران ارشد ستاد را نسبت به واگذاری اختیارات امضایی محافظه‌کار نموده است، چرا که نگران بازخواست‌های حقوقی هستند. در نتیجه، قوانین به گونه‌ای تفسیر می‌شوند که مسئولیت به سطوح پایین پرتاب شود، اما حق امضا در سطوح بالا محبوس بماند.

۳. عوامل فرآیندی و گردش کار (Factors Processual):
فرآیندهای اداری در شهرداری تهران دارای حلقه‌های تأیید تو در تو و موازی هستند. برای صدور یک مجوز مالی یا تملک یک ملک کوچک در منطقه، ده‌ها امضا از اداره کل امور مالی و اموال، اداره کل تدارکات، اداره کل حقوقی و معاونت هماهنگی ستاد لازم است. این فرآیندهای زائد نه تنها ضریب سلامت کار را افزایش نداده‌اند، بلکه شفافیت را مخدوش ساخته و به دلیل تأخیرهای طولانی، هزینه‌های تعدیل پیمان و تورم اداری را به شهر تحمیل می‌کنند.

۴. عوامل رفتاری و فرهنگ سازمانی (Factors Behavioral):
پدیده «تمرکزخواهی روانی» در میان مدیران ستاد و «مسئولیت‌گریزی ناشی از ترس» در میان کارشناسان صف، یک چرخه معیوب

رفتاری ایجاد نموده است. مدیران ستادی تفویض اختیار را به منزله کاهش قدرت سازمانی خود تلقی می‌کنند؛ در حالی که کارشناسان صف نیز به دلیل فقدان امنیت شغلی و ترومای برخورد مراجع نظارتی، ترجیح می‌دهند ساده‌ترین تصمیمات را به ستاد ارجاع دهند تا از بار مسئولیت شانه خالی کنند.

جدول ۲: ماتریس تحلیل ریشه‌ای عوامل مؤثر بر ناهماهنگی وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها در شهرداری تهران

پیامد رفتاری در ستاد (ادارات کل)	پیامد رفتاری در صف (مناطق)	مهم‌ترین متغیرهای علی	بعد ریشه‌ای
اشتغال مدیران عالی به جزئیات اجرایی و غفلت از راهبرد	احساس فرودستی سازمانی و فلج عملیاتی در مواجهه با بحران	تمرکزگرایی هرمی، تورم ستاد، عدم تناسب چارت با اندازه منطقه	ساختاری و تشکیلاتی
حفظ تمرکز امضاها به عنوان سپر دفاعی در برابر بازرسی	توقف پروژه‌ها، نارضایتی پیمانکاران، ایجاد رانت‌های دور زدن	قوانین معاملاتی منسوخ، ترس از مراجع نظارتی، اختیارات مالی محدود	قانونی و حقوقی
انباشت پرونده‌های معطل‌مانده و بوروکراسی سنگین کارتابلی	پاس‌کاری ارباب‌رجوع به ستاد مرکزی و تأخیر در پاسخگویی	حلقه‌های تأیید تو در تو، مکاتبات کاغذی-سامانه‌ای موازی	فرآیندی و رویه‌ای
مقاومت در برابر تفویض و بی‌توجهی به بازخوردهای میدانی	مسئولیت‌گریزی مفرط و استهلاک انگیزه کارکنان شایسته	فرهنگ بی‌اعتمادی، قدرت‌طلبی اداری، هراس از تصمیم‌گیری مستقل	رفتاری و فرهنگی

۲-۷. طراحی ماتریس RACI برای مأموریت‌های مشترک صف و ستاد

برای رفع هم‌پوشانی‌ها و شفاف‌سازی مرزهای اختیارات، چهار حوزه مأموریتی کلیدی شهرداری تهران (معاملات و تدارکات، مدیریت املاک و مستغلات، بودجه و امور مالی، و نگه‌داشت خدمات شهری) در قالب ماتریس RACI بازطراحی گردید. اصل راهنما در این بازطراحی این است که در امور اجرایی محلی، منطقه دارای نقش Accountable و Responsible باشد و ستاد به نقش‌های Consulted و Informed انتقال یابد:

جدول ۳: ماتریس تفکیک نقش‌ها و اختیارات (RACI) پیشنهادی میان مناطق و ستاد شهرداری تهران

فرآیند سازمانی کلیدی	شهردار و معاونین منطقه (صف)	رؤسای ادارات و کارشناسان نواحی	ادارات کل ستادی (مالی، اموال، حقوقی)	مراجع نظارتی (بازرسی، حراست)
معاملات تدارکاتی متوسط و خرد	Accountable (تصویب نهایی)	Responsible (اجرا و استعلام)	Informed (ثبت در سامانه جامع)	Consulted (نظارت سیستمی)
تملک املاک معارض پروژه‌های محلی	Responsible (مذاکره و ارزیابی)	Consulted (بررسی میدانی)	Accountable (تأیید کارشناسی رسمی)	Informed (مستندسازی حقوقی)
تنظیم و تخصیص اعتبارات بودجه‌ای	Consulted (اعلام اولویت‌ها)	Informed (پیگیری اعتبارات)	Accountable / Responsible (تلفیق)	Consulted (انطباق با برنامه)
پیمان‌های نگه‌داشت و خدمات شهری	Accountable (انتخاب و ابلاغ)	Responsible (نظارت روزمره)	Consulted (تدوین ضوابط فنی)	Informed (پایش سامانه ۱۳۷)
رسیدگی به شکایات مردمی ۱۳۷ پلاس	Accountable (پاسخگویی منطقه)	Responsible (اقدام فوری)	Informed (تحلیل شاخص‌ها)	Consulted (داوری موارد حاد)

۳-۷. مدل ریاضی شاخص تعادل وظیفه-اختیار (JPI - Index Parity Job)

برای اندازه‌گیری کمی میزان تعادل در هر پست سازمانی، شاخص JPI مدل‌سازی گردید. این شاخص میزان انطباق میان سه متغیر وظیفه (T)، اختیار رسمی (A) و مسئولیت پاسخگویی (R) را در مقیاس ۰ تا ۱ می‌سنجد:

$$JPI = 1 - \sqrt{\frac{(T - A)^2 + (R - A)^2}{2 \times \max(T, R)^2}} \quad (1)$$

در این رابطه، هرچه مقدار JPI به ۱ نزدیک‌تر باشد، نشان‌دهنده تعادل ایده‌آل میان اختیارات و وظایف است. اگر JPI کمتر از ۰٫۵ باشد، نشان‌دهنده بحران عدم تعادل است. علاوه بر این، ضریب تفویض اختیار به مناطق بر مبنای امتیاز ارزیابی بلوغ سازمانی (M) تعدیل می‌گردد:

$$ADF = ADF_{base} \times \left(1 + \gamma \cdot \frac{M - M_{avg}}{M_{max}}\right) \quad (2)$$

که در آن ADF سقف مجاز تفویض اختیارات مالی به منطقه، ${base}ADF_$ سقف پایه، γ ضریب حساسیت (۰٫۳ تا ۰٫۵) و M امتیاز سلامت اداری و کارایی منطقه است.

۸. بحث و مقایسه یافته‌ها با پژوهش‌های قبلی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ریشه بنیادین ناکارآمدی در شهرداری تهران، نه کمبود قوانین، بلکه انباشت اختیارات و انسداد در جریان تصمیم‌گیری است. در مقایسه با پژوهش قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۵) که صرفاً ابعاد روانی عدم تعادل را بررسی نموده بودند، این مقاله با ارائه ماتریس RACI و مدل JPI راهکاری ساختاری برای رفع تعارضات ارائه می‌دهد. همچنین در مقایسه با مطالعات صادقی و

نوروزی (۱۳۹۸)، این الگو نشان می‌دهد که انضباط مالی از طریق تفویض اختیار مشروط و نظارت هوشمند بسیار کارآمدتر از رویکرد سنتی تمرکز امضاها در ستاد است.

در مقایسه با ادبیات بین‌المللی (Halligan & Bouckaert, ۲۰۰۸; Stoker & Smith, ۲۰۱۲)، وجه نوآورانه این پژوهش در این است که ساختار ناهمگن مناطق ۲۲گانه تهران را مد نظر قرار داده و نشان می‌دهد که نسخه واحد برای تفویض اختیار کارآمد نیست؛ بلکه تفویض باید تابعی از بلوغ سازمانی، ظرفیت مالی و شاخص سلامت اداری هر منطقه باشد.

۹. ارائه چارچوب مفهومی و راهکارهای اجرایی استقرار

۹-۱. بسته سیاست‌های تمرکززدایی مشروط

استقرار موفق توازن وظایف و اختیارات مستلزم اجرای همزمان سه راهبرد است:
۱) بازنگری مصوبه تفویض اختیار شهردار تهران با افزایش سقف معاملات متوسط مناطق تا دو برابر سقف فعلی برای مناطق دارای رتبه بلوغ بالا.
۲) بازمهندسی سامانه‌های نرم‌افزاری اتوماسیون و کارتابل مالی به گونه‌ای که با ثبت اولین امضای مجاز (A)، فرآیند به صورت خودکار ادامه یابد و نیازی به توقف در ایستگاه‌های ستادی نباشد.
۳) استقرار نظام نظارت برخط و مانیتورینگ پسینی در اداره کل امور مالی و اموال جهت پایش سیستمی اسناد مالی بدون نیاز به اخذ تأیید پیشینی.

جدول ۴: نقشه راه عملیاتی فازبندی‌شده اصلاح اختیارات و استقرار ماتریس RACI در شهرداری تهران

خروجی مورد انتظار	اقدامات کلیدی و مأموریت‌ها	بازه زمانی	فاز اجرایی
ابلاغ شناسنامه نوین مشاغل و مصوبه اصلاح اختیارات	اصلاح شرح مشاغل مصوب بر پایه RACI در اداره کل تشکیلات؛ بازنگری آیین‌نامه تفویض اختیار	ماه‌های ۱ تا ۳	فاز اول: بازنگری اسناد و شناسنامه‌های شغلی
کاهش ۵۰ درصدی مراحل گردش اسناد بین صف و ستاد	حذف ایستگاه‌های امضای موازی در سامانه مکاتبات و سیستم جامع مالی؛ ایجاد داشبورد JPI	ماه‌های ۴ تا ۶	فاز دوم: هوشمندسازی کارتابل‌ها
گزارش ارزیابی اثربخشی و تنظیم ضرایب مدل JPI	اجرای اختیارات جدید مالی و تدارکاتی در ۴ منطقه پایلوت (دو منطقه برخوردار و دو منطقه کم‌برخوردار)	ماه‌های ۷ تا ۹	فاز سوم: اجرای پایلوت تفویض مشروط
نهادینه‌سازی تعادل وظایف، اختیارات و پاسخگویی	استقرار کامل در کلیه مناطق ۲۲گانه و واحدهای ستادی؛ اتصال تفویض اختیار به نتایج حسابرسی	ماه‌های ۱۰ تا ۱۲	فاز چهارم: تعمیم سراسری و پایش مستمر

۱۰. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای کاربردی

ناهماهنگی میان حجم وظایف، اختیارات اداری و مسئولیت‌های شغلی در شهرداری تهران، ریشه اصلی اطاله فرآیندها، افت کیفیت خدمات شهری و بی‌انگیزگی سرمایه انسانی است. یافته‌های این مقاله نشان داد که تمرکزگرایی ستادی نه تنها ضامن سلامت اداری نبوده، بلکه به شکل‌گیری پدیده مسئولیت‌گریزی در صف و اتلاف زمان در ستاد دامن زده است. با پیاده‌سازی ماتریس پیشنهادی RACI و تفویض مشروط اختیارات بر مبنای شاخص بلوغ، می‌توان تعادل پایدار را برقرار ساخت.

پیشنهادهای کاربردی:

۱. افزایش سقف اختیارات مالی و تدارکاتی شهرداران مناطق و رؤسای تدارکات در معاملات متوسط به میزان حداقل ۱۰۰ درصد.
۲. ایجاد کمیته مشترک اداره کل امور مالی و اداره کل تشکیلات جهت حذف کلیه امضاهای هم‌پوشان و تکراری ستادی.
۳. اتصال سامانه‌های نظارتی حراست و بازرسی به داده‌های پسینی به جای کنترل‌های مسدودکننده پیشینی.
۴. لحاظ شاخص JPI در ارزیابی دوره‌ای بهره‌وری مدیران مناطق و معاونت‌های ستادی شهرداری تهران.

۱۱. منابع و مآخذ

۱۱-۱. منابع فارسی

صادقی، مجید، و نوروزی، پروانه. (۱۳۹۸). ارزیابی پیوند میان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و کارایی کارکنان در نهادهای محلی. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۴(۳)، ۸۷-۱۱۴.

قلی‌پور، آرین، پورعزت، علی‌اصغر، و حیدری، طیبه. (۱۳۹۵). بررسی عوامل سازمانی مؤثر بر فرسودگی شغلی کارکنان در بخش عمومی ایران. فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، ۸(۲)، ۴۵-۶۸.

قاسمی، بهروز، و باقری، مرتضی. (۱۳۹۹). بررسی تطبیقی مدل‌های ارزیابی کیفیت خدمات در سازمان‌های عمومی (مطالعه موردی: شهرداری منطقه ۱۲ تهران). مطالعات مدیریت شهری، ۱۲(۴۲)، ۶۳-۸۰.

مقدسی، علیرضا، شریفی، سعید، و کاظمی، امیر. (۱۴۰۰). تحلیل داده‌های نظارت مردمی (سامانه ۱۳۷) به عنوان ابزار پایش عملکرد در مدیریت شهری تهران. دوفصلنامه مدیریت و توسعه خدمات شهری، ۶(۱۱)، ۱۴۱-۱۶۸.

۱۱-۲. منابع انگلیسی

Ackerman, S. R. (2004). The new law and economics of corruption: Designing institutions to curb corruption. Public Integrity, 6(1), 45-60.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). Managing performance: International comparisons. Routledge.

Jacka, J. M., & Keller, P. J. (2009). Business process mapping: Improving customer satisfaction. John Wiley & Sons.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3(4), 305-360.

Mintzberg, H. (1983). Structure in fives: Designing effective organizations. Prentice-Hall.

Smith, G., & Stoker, G. (2012). The theory and practice of local governance. Public Administration Review, 72(4), 540-551.