

واکاوی چالش‌های مدیریت شهری در مقیاس محلی: مطالعه‌ای از تجربه‌های مدیران نواحی شهر تهران

سید کاظم حسینی *

بهرام صمدنیا **

پویا اسدی ***

چکیده

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۵/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۱۶

مقاله برای اصلاح به مدت ۸ روز نزد نویسنده (گان) بوده است.

مدیریت شهری در مقیاس محلی با پیچیدگی فزاینده‌ای روبه‌روست که از تعدد بازیگران، فشردگی انتظارات شهروندی، و تحولات ساختاری حکمرانی سرچشمه می‌گیرد. ادبیات موجود درباره تمرکززدایی، ظرفیت حکومت محلی، و حکمرانی چندسطحی گسترده است، اما کمتر نشان داده چگونه محدودیت‌های ساختاری در تجربه روزمره مدیران محلی به الگوهای مشخص کنش مدیریتی بدل می‌شوند. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و راهبرد نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند اشتراوس و کوربین، بر پایه مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با شهرداران نواحی تهران، می‌کوشد تبیینی نظری از چالش‌های مدیریت شهری در مقیاس محلی، از منظر تجربه زیسته این مدیران، ارائه دهد. تحلیل داده سه مقوله اصلی و به‌هم‌پیوسته آشکار کرد: شکاف میان مسئولیت و اختیار در تصمیم‌گیری؛ فرسایش ظرفیت سازمانی در سطح خط مقدم؛ و حکمرانی پراکنده همراه با مخاطره حقوقی ناشی از مرزهای اداری نامنسجم. این سه پویایی مستقل از هم عمل نمی‌کنند؛ در تعامل با یکدیگر، ظرفیت کنش مدیریتی شهرداران را محدود و آنان را به‌سوی مدیریت تدافعی و ریسک‌گریز سوق می‌دهند. سهم نظری پژوهش در همین جا نهفته است که نشان می‌دهد محدودیت ساختاری حکمرانی، نه به‌واسطه ناکارآمدی فردی مدیران بلکه از طریق طراحی نهادی، به عمل مدیریتی دفاعی ترجمه می‌شود. یافته‌ها با ادبیات بوروکراسی سطح خیابان و ظرفیت حکومت محلی تناظر دارند و پیامدهای سیاستی مشخصی برای بازتوزیع اختیار، تقویت ظرفیت سازمانی خط مقدم، و انسجام‌بخشی به مرزهای حقوقی و اداری حکمرانی شهری به‌دست می‌دهند.

واژگان کلیدی

مدیریت شهری؛ شهرداران نواحی تهران؛ حکمرانی شهری؛ بوروکراسی سطح خیابان؛ نظریه داده‌بنیاد؛ مدیریت تدافعی.

* استادیار گروه مدیریت، دانشکده علوم‌اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران.

kazemhosseini@um.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

b.samadnia@modares.ac.ir

*** دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد بین‌الملل، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

p.asadi78@isu.ac.ir

مقدمه

مدیریت شهری در مقیاس محلی، با فشارهای ساختاری فزاینده‌ای مواجه است که از تحولات خط‌مشی‌گذاری، خصوصی‌سازی خدمات، و بازآرایی حکمرانی چندسطحی سرچشمه می‌گیرد (Bache & Flinders, 2004, p. 3-5; Hooghe & Marks, 2003, p. 234-236). ادبیات گسترده‌ای درباره تمرکززدایی^۱ (Bardhan, 2002, p. 186-189; Faguet, 2014, p. 25-30; Smoke, 2015, p. 12-15) و ظرفیت حکومت محلی (Lipsky, 1971, p. 5-8; Smoke, 2015, p. 15-20) (2014, p. 15-20)، بوروکراسی سطح خیابان^۲ (Lipsky, 1971, p. 393-396) و حکمرانی پراکنده شکل گرفته است (Kitchin, 2021, p. 4-7; OECD, 2019, p. 22-25). اما پرسشی که کمتر پاسخ داده شده این است که این محدودیت‌های ساختاری، در تجربه روزمره مدیران محلی، از چه مسیری به الگوهای مشخص کنش مدیریتی بدل می‌شوند؟ پژوهش‌های پیشین عمدتاً در سطح کلان ساختارهای حکمرانی و خط‌مشی‌های تمرکززدایی باقی مانده‌اند (Bardhan, 2002, p. 35-40; Faguet, 2014, p. 195-198)؛ کمتر پیش آمده به تجربه زیسته مدیرانی پرداخته شود که در نقطه تلاقی این محدودیت‌ها با مطالبات شهروندی قرار دارند (Lipsky, 1980, p. 23-26). شهرداران نواحی تهران، به‌عنوان مدیران خط‌مقدم کلان‌شهری با بافت نهادی، جمعیتی و اداری به‌شدت پیچیده، بستری بی‌بدیل برای بررسی این پرسش فراهم می‌آورند. آنان هم‌زمان پاسخ‌گوی کیفیت خدمات شهری‌اند، اما در چارچوب نظامی متمرکز عمل می‌کنند که اختیار تصمیم‌گیری در رابطه با موضوعاتی که با آنها سروکار دارند را ندارند (Hooghe & Marks, 2003, p. 238-240; OECD, 2019, p. 22-25). هدف پژوهش حاضر فراتر رفتن از شناسایی صرف مشکلات مدیریت شهری است؛ به‌جای آن، سازوکارهایی را آشکار می‌سازد که از طریق آنها محدودیت‌های نهادی و سازمانی بر کنش مدیریتی در سطح محلی اثر می‌گذارند (Lorenzoni, 2023, p. 8-11). پرسش‌های پژوهش عبارت‌اند از: شهرداران نواحی تهران چالش‌های مدیریتی خود را چگونه تجربه می‌کنند؟ چه عوامل نهادی و سازمانی این چالش‌ها را شکل می‌دهند؟ مدیران محلی چگونه با این محدودیت‌های ساختاری مواجه می‌شوند؟ و پیامدهای این شرایط برای ظرفیت کنش مدیریتی آنان چیست؟

برای پاسخ به این پرسش‌ها، پژوهش با رویکرد کیفی و راهبرد نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند^۳ (Strauss & Corbin, 1998, p. 10-15, 31-35) تجربه شهرداران نواحی تهران را واکاوی می‌کند. حاصل کار، تبیینی نظری از نحوه شکل‌گیری مدیریت تدافعی است؛ پیامد تعامل میان شکاف مسئولیت - اختیار، فرسایش ظرفیت سازمانی، و پراکندگی نهادی (Faguet, 2014, p. 25-30; Kitchin, 2021, p. 5-8; OECD, 2019, p. 22-25). سهم پژوهش را می‌توان در پیوند نظام‌مند این سه رشته ادبیات خلاصه کرد. بخش بعد پیشینه نظری پژوهش را در سه حوزه تمرکززدایی و ظرفیت حکومت محلی (Bardhan, 2002, p. 186-189; Faguet, 2014, p. 15-20; Smoke, 2015, p. 5-8) بوروکراسی سطح خیابان (Lipsky, 1971, p. 393-396; Lipsky, 1980, p. 13-17)، و حکمرانی چندسطحی مرور می‌کند (Hooghe & Marks, 2004, p. 3-5; Bache & Flinders, 2004, p. 234-236). سپس روش‌شناسی، یافته‌ها، و بحث نظری ارائه می‌شود و مقاله با تبیین سهم نظری، پیامدهای سیاستی، محدودیت‌ها، و جمع‌بندی پایان می‌یابد.

۱. پیشینه نظری

۱-۱. تمرکززدایی و ظرفیت حکومت محلی

دولت‌ها، در دوران نئولیبرال، ناگزیر بوده‌اند پیامدهای خصوصی‌سازی خدمات و تمرکززدایی را مدیریت کنند؛ روندی که سلسله‌مراتب نهادی سنتی را دگرگون کرده است (Liu, Lin, Lu, Shen & Liang, 2023, p. 1732-1735; Pierre, 2019, p. 105-108; Brenner, 2004, p. 3-6; Peck & Tickell, 2002, p. 382-385). تمرکززدایی از نظر تئوریک با هدف افزایش کارایی و پاسخ‌گویی، از طریق انتقال اختیار و منابع مالی به سطح محلی، صورت‌بندی می‌شود؛ اما شواهد تجربی نشان می‌دهد این انتقال به‌خودی‌خود بهبود ارائه خدمات یا رفاه اجتماعی را تضمین نمی‌کند، بلکه موفقیت آن مشروط به کیفیت حکمرانی محلی، ظرفیت نهادی، و در دسترس بودن پایدار منابع است، به‌ویژه در بافت‌های در حال گذار (Fuentes, 2026, p. 3-5; Bardhan, 2002, p. 187-190; Faguet, 2014, p. 18-22; Smoke, 2015, p. 6-9; OECD, 2019, p. 24-27). حکومت‌های محلی شکننده اغلب دشواری‌های واقعی اجرا و هماهنگی خط‌مشی‌های شهری را دست‌کم می‌گیرند (Biswas, Jana, Arya & Ramamritham, 2019, p. 227-).

El-Taliawi & van der Wal, 2019, p. 245-248)، و خصوصی سازی و برون سپاری خدمات، ساختار ارائه خدمات محلی را با ورود بازیگران متعدد دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی پراکنده کرده است؛ پراکندگی ای که هماهنگی افقی و عمودی را به گلوگاه اصلی حکمرانی شهری بدل ساخته (Liu, Lin, Lu, Shen & Liang, 2023, p. 1738-1741)؛ (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 5-8)؛ (UN-Habitat, 2016, p. 8-11)؛ (World Bank, 2015, p. 12-15).

در همین راستا، ظرفیت حکومت محلی برای برنامه ریزی و اجرای خط مشی به طور ساختاری در ظرفیت حوزه های^۴ آن محدود می شود؛ ظرفیتی رابطه ای که عمیقاً در زیرساخت های حکمرانی ملی جای گرفته است (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 12-15)؛ (BBSR, 2020, p. 1345-1348). توزیع نامتقارن قدرت و اختیار مالی میان دولت و بازیگران محلی تعیین می کند شهرداری ها می توانند نظارت سیاستی خود را حفظ کنند یا ناگزیر رهبری را به بازیگران ملی یا خصوصی واگذارند (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 1350-1353)؛ (OSCE, 2011, p. 8-11)؛ (UN, 2025, p. 6-9)؛ (OECD, 2019, p. 28-31). در چارچوب نئولیبرالیسم شهری، مسئولیت های تنظیمی و مالی از سطح ملی به شهرها منتقل شده، در حالی که منابع و اختیارات مالی آنها محدود مانده است؛ این امر شهرها را به میدان مدیریت بحران و رقابت درون شهری بدل کرده است (Rose, 2024, p. 212-215; Theodore, 2020, p. 1285-1288; Peck, 2012, p. 50-53). (Theodore & Brenner, 2012, p. 50-53).

۲-۱. بوروکراسی سطح خیابان و شکاف مسئولیت - اختیار

برای فهم تجربه مدیران محلی ای که با شکاف میان مسئولیت و واگذار شده و اختیار واقعی مواجه اند، ادبیات بوروکراسی سطح خیابان چارچوب تحلیلی نیرومندی فراهم می آورد (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1859-1862; Lipsky, 1980, p. 13-16). اختیار عمل^۵ در ادبیات مدیریت دولتی به مثابه آزادی کنترل شده ای مفهوم پردازی می شود که به کارگزاران خط مقدم برای انتخاب از میان مسیرهای عمل جایگزین اعطا می شود (Evans & Hupe, 2020, p. 3-6; Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1863-1866). لیسکی (۲۰۱۰) نشان داد کار در خط مقدم ذاتاً متضمن وظایفی است که قواعد

صلب قادر به پیش‌بینی همه گزینه‌های ممکن برای آن نیستند؛ از این رو اختیار عمل ویژگی اجتناب‌ناپذیر کنش در خط مقدم است (Lipsky, 2010, p. 17–20; Evans & Hupe, 2020, p. 7–10). با این حال، تنشی پایدار میان اختیار اعطاشده – آنچه رسماً تفویض می‌شود – و اختیار به‌کاررفته – آنچه در عمل روی می‌دهد – وجود دارد (Hupe, 2013, p. 1867–1870; Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 5–8). اصلاحات مبتنی بر مدیریت دولتی نوین، با معرفی نظام‌های سنجش عملکرد و قراردادهای مبتنی بر بازده، کوشیده‌اند این اختیار را مهار و استانداردسازی کنند؛ کارگزاران و مدیران خط مقدم در نتیجه در گره‌ای از دوگانگی گرفتار می‌شوند: هم باید پاسخ‌گوی رعایت دقیق مقررات و کارایی عددی باشند و هم روابطی مشارکتی و پاسخگو با شهروندان برقرار کنند (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1871–1874; Møller & Grøn, 2024, p. 5–8). کارگزاران خط مقدم در برابر این فشار به‌ندرت منفعلانه تسلیم می‌شوند؛ فعالانه مقاومت می‌کنند، راه‌های دور زدن کنترل را می‌یابند، یا منطق‌های نهادی را به‌مثابه منبعی برای انطباق ارائه خدمات با نیازهای فوری جامعه به‌کار می‌گیرند (Lotta, Pavez & Marcelino, 2023, p. 4–7; Knox, 2023, p. 6–9). مطالعات نظام‌مند نشان می‌دهند ابزارهای دیجیتال و نظام‌های اندازه‌گیری عملکرد می‌توانند هم اختیارات را محدود کنند و هم با فراهم‌آوردن اطلاعات و پشتیبانی تصمیم، امکان‌بخش کنش خط مقدم باشند؛ اما کارگزاران همچنان با خم‌کردن قواعد یا اولویت‌بندی میان مراجعان، به تداوم قضاوت انسانی در اجرا کمک می‌کنند (Petersen, Houlberg & Christensen, 2020, p. 10–13).

این ادبیات مستقیماً تجربه مدیران محلی مانند شهرداران نواحی را تبیین می‌کند. وقتی مقامات مرکزی مأموریت‌های گسترده با مسئولیت بالا را واگذار می‌کنند، اما اختیار تصمیم‌گیری رسمی و استقلال مالی (اختیار پایین) را محدود نگاه می‌دارند، عدم تقارن نظام‌مند مسئولیت – اختیار شکل می‌گیرد. مدیران محلی هم‌زمان تحت فشار پاسخ‌گویی عمودی از سوی نهادهای مافوق قرار دارند و هم مستقیماً با مطالبات فوری شهروندان در خط مقدم روبه‌رو می‌شوند (Liu, Lin, Lu, Shen & Liang, 2023, p. 1735–1738; Møller & Grøn, 2024, p. 6–9). چون اختیار اعطاشده رسمی برای برآوردن این

انتظارات نامتقارن کافی نیست، مدیران ناگزیر به اختیار به کاررفته، همکاری‌های افقی غیررسمی، و راه‌حل‌های موقتی روی می‌آورند تا شکست‌های نظام‌مند اداری را مدیریت کنند (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1875–1878; Liu, Lin, Lu, Shen & Liang, 2023, p. 1742–1745; Knox, 2023, p. 7–10). پژوهش‌های جدید نشان می‌دهند مدیران خط مقدم خود نیز اختیار قابل‌توجهی اعمال می‌کنند و می‌توانند سیاست‌ها را با انگیزه‌های شخصی و چارچوب اجتماعی محلی همسو سازند (Møller & Grøn, 2024, p. 10–13; Knox, 2023, p. 11–14).

۳-۱. فرسایش ظرفیت سازمانی

فرسایش ظرفیت سازمانی و نهادی، اجرای اثربخش خط‌مشی و توان پاسخ به بحران را در سطح محلی تضعیف می‌کند (Fuentes, 2026, p. 3–5); (Mpofu, Penker, Barbera, Jones, Korac, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 5–8; Saliterer & Steccolini, 2024, p. 4–7; UNDP, 2009, p. 10–13). ظرفیت نهادی به‌مثابه شایستگی یک ساختار حکومتی برای وضع قوانین، برقراری فرایندهای اداری کارآمد، مدیریت منابع، و ایجاد بستری مساعد برای توسعه پایدار تعریف می‌شود؛ ظرفیتی رابطه‌ای و چندبعدی که هم به اختیارات حقوقی رسمی و هم به منابع واقعی وابسته است (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 1346–1349; Healey, 1998, p. 1533–1536; Polk, 2011, p. 189–192; UN-Habitat, 2016, p. 9–12). کیفیت و کمیت منابع انسانی، سنگ‌بنای ظرفیت شهرداری‌هاست؛ کمبود مزمن نیرو، فقدان تخصص فنی پیشرفته، و آموزش اداری ناکافی، پاسخ‌گویی شهر را تضعیف می‌کند (Pierre, 2019, p. 106–109; Fuentes, 2026, p. 6–8; HSRC, 2012, p. 15–18; ORF, 2024, p. 3–5). در بحران یا تحول سریع شهری، حکومت‌های محلی با منحنی‌های یادگیری تندی روبه‌رو می‌شوند؛ نگه‌داشتن همه تخصص‌های لازم درون سازمان از نظر اقتصادی ناکارآمد است و فشار شدید نیروی انسانی رخ می‌دهد که تنها موقتاً از طریق بسیج شبکه‌های داوطلب افقی یا پشتیبانی نیروی انسانی از سطوح بالادستی قابل تخفیف است (Liu, Lin, Lu, Shen & Liang, 2023, p. 1736–1739; Steccolini, 2024, p. 8–11; UN-Habitat, 2016, p. 13–16).

یادگیری سازمانی فرایندی است که از طریق آن حکومت‌های محلی دانش لازم برای مواجهه با چالش‌های پیچیده را کسب و بازتولید می‌کنند (Pierre, 2019, p. 107–110; Healey, 1998, p. 1534–1537). چرخه‌های طولانی اجرای خط‌مشی، سازوکارهای ارزیابی منسوخ، و جلسات بی‌ثمر نیز حافظه سازمانی را فرسایش می‌دهند و اداره‌های محلی را با چارچوب‌های نظارتی کهنه، ناتوان از پاسخ‌گویی به واقعیت‌های زمینی معاصر، رها می‌کنند (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 9–12; World Bank, 2015, p. 18–21). فرسایش مزمن ظرفیت، گذار از حکمرانی پیش‌کنشانه به حکمرانی واکنشی را رقم می‌زند (Pierre, 2019, p. 111–114; Barbera, Jones, Korac, Saliterer & Steccolini, 2024, p. 5–8). و وقتی ظرفیت‌های نهادی از یک آستانه حداقلی منابع فروتر می‌روند، حکومت‌های محلی نمی‌توانند قابلیت اطمینان یا دسترسی خدمات را حفظ کنند (Fuentes, 2026, p. 7–9; Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 13–16; HSRC, 2012, p. 20–23). چارچوب‌های تحلیلی جدید نشان می‌دهند برای تداوم عمل در محیط‌های بحران‌زده، دولت‌های محلی باید ظرفیت‌های تفکر انتقادی، «بریکولاژ» سازمانی، و ظرفیت مالی را هم‌زمان تقویت کنند؛ در غیر این صورت، فرسایش ظرفیت به چرخه‌ای از پاسخ‌های کوتاه‌مدت و کاهش کیفیت خدمات دامن می‌زند (Barbera, Jones, Korac, Saliterer & Steccolini, 2024, p. 9–12; UNDP, 2009, p. 14–17).

۴-۱. حکمرانی پراکنده و چالش‌های چندسطحی

چالش‌های مدیریت شهری محلی با پیچیدگی‌های ساختاری حکمرانی چندسطحی^۷ و معماری اداری پراکنده تشدید می‌شود (Pierre, 2019, p. 104–107; Mpofu, Penker, Hooghe & Marks, 2003, p. 233–236). در این نظام، اختیار به‌طور عمودی در سطوح بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای و محلی، و به‌طور افقی میان بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی توزیع می‌شود (Pierre, 2019, p. 108–111; Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 1347–1350). وقتی دولت ملی مسئولیت‌های سیاسی و خط‌مشی‌گذاری را بدون واگذاری مالی متناظر به سطح محلی منتقل می‌کند، عدم تقارن شدیدی رخ می‌دهد: حکومت‌های شهری فاقد

اختیار مستقل برای افزایش درآمد یا استقراض سرمایه، به طور کامل به تخصیص منابع ملی و تأمین مالی خصوصی بیرونی وابسته می‌مانند؛ وابستگی‌ای که ظرفیت حوزه‌ای محلی را تضعیف و مقامات محلی کم‌بضاعت را ناگزیر می‌سازد رهبری سیاستی را از موضع ضعف به بازیگران غیرمحلی واگذار کند (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 5-8; Porcelli, 2015, p. 10-13; Aldasoro & Seiferling, 2014, p. 1351-1354).

حکمرانی پراکنده همچنین در قالب هم‌زیستی چند حوزه‌ای، نهادهای عمومی تخصصی، و مرزهای اداری هم‌پوشان در یک منطقه شهری واحد بروز می‌یابد؛ پراکندگی‌ای که به تکرار نقش‌ها، تعارض مأموریت سازمانی، و ابهام ظرفیت‌های حوزه‌ای می‌انجامد و واحدهای محلی هم‌جوار را به جای همکاری، به رقابت وامی‌دارد (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 1352-1355).

نهادی، کثرت‌گرایی حقوقی، و رژیم‌های نظارتی متعارض ناشی می‌شود - هم‌زیستی قوانین رسمی، مقررات عرفی، و هنجارهای غیررسمی حکمرانی - که بستری برای عدم‌تقارن قدرت و تناقض نظارتی فراهم می‌آورد (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 10-13).

فقدان کانال‌های ارتباطی رسمی میان مقامات شهرداری، ادارات بخشی، و جوامع محلی به ابهام نقش و سردرگمی عملیاتی می‌انجامد (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 14-17).

وقتی لایه‌های حکمرانی بدون سازوکارهای هماهنگی متناسب افزایش می‌یابند، نظام‌های شهری اغلب در دام آنچه تله پیچیدگی نهادی خوانده می‌شود گرفتار می‌آیند؛ تله‌ای که تصمیم‌گیری اداری را کند و هزینه‌های تراکنش را افزایش می‌دهد، بدون منفعت عمومی جبران‌کننده (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 18-21).

۵-۱. مدیریت تدافعی به مثابه مفهوم نظری

مدیریت تدافعی مفهومی نوظهور در ادبیات کیفی حکمرانی شهری است، اما ادبیات مدیریت دولتی و بوروکراسی سطح خیابان بنیانی نظری برای تبیین مؤلفه‌های اصلی آن یعنی ریسک‌گریزی، تصمیم‌گیری تدافعی، محافظه‌کاری اداری فراهم می‌آورد (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1858-1861; Mpofu, Penker, Musakwa,

ریسک‌گریز در مدیریت محلی به شدت متأثر از طراحی نظام‌های مدیریت دولتی است. کارکنان دولتی که تحت رژیم‌های سخت پاسخ‌گویی بیرونی یا کنترل‌های نتیجه‌محور فعالیت می‌کنند، با پارادوکس عملکرد شدیدی روبه‌رو می‌شوند (van Thiel & Leeuw, 2002, p. 267-270)؛ به جای استفاده از اختیار عمل برای حل مسائل پیچیده، رفتار چک‌لیستی توسعه می‌دهند و بر شاخص‌های استاندارد تمرکز می‌کنند تا خود را از سرزنش یا مخاطره سیاسی مصون دارند (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1862-1865). این امر با تصمیم‌گیری تدافعی پیوند دارد؛ جایی که مدیران، حفاظت اداری خود را بر آفرینش فعالانه ارزش عمومی مقدم می‌دارند (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1866-1869) و تحت معمای میان خودحفاظتی و ارائه خدمت (Møller, 2021, p. 5-8)، از مداخلات منعطف یا نوآورانه اجتناب می‌کنند، چون هر تصمیم غیراستاندارد مخاطره بالایی از شکست فردی یا نهادی به همراه دارد.

محافظه‌کاری اداری، وضعیتی واکنشی در نهادهای عمومی را منعکس می‌کند. پیر (Pierre, 2019, p. 109-112) می‌نویسد نهادهای قدیمی و واکنشی در بازی رقابتی با دشواری روبرو هستند و در بسترهای حکمرانی مذاکره‌ای یا به سرعت در حال تغییر احساس خوبی ندارند؛ این محافظه‌کاری وقتی تقویت می‌شود که مقامات محلی فاقد ظرفیت واقعی برای اجرای مأموریت‌های خود باشند و به جای انطباق با واقعیت‌های فوری محلی، به قواعد صوری - حقوقی پناه ببرند. در سطح سازمانی، مدیریت تدافعی پاسخی ساختاری به فروپاشی هماهنگی است (Mpofu, Penker, Musakwa, 2026, p. 10-13): وقتی مقامات محلی با پراکندگی مزمن سیاستی و کمیابی پایدار منابع روبه‌رو هستند، کارکنان دولتی بیگانگی سیاستی را تجربه می‌کنند (Tummers, Bekkers, Vink & Musheno, 2015, p. 1045-1048) که تعهد و اعتماد را در همه سطوح سازمانی کاهش می‌دهد.

برای رفع هرگونه ابهام مفهومی، لازم است جایگاه تحلیلی مدیریت تدافعی در مدل پژوهش به روشنی تصریح شود: مدیریت تدافعی در این پژوهش نه پدیده محوری مدل و نه یکی از پیامدهای نهایی آن، بلکه مقوله راهبردها / کنش‌ها در مدل پارادایمی

اشتراوس و کوربین است؛ یعنی الگوی کنشی که شهرداران، در پاسخ به پدیده محوری ناهمخوانی ساختاری مسئولیت - اختیار و تحت شرایط زمینه‌ای فرسایش ظرفیت سازمانی و شرایط مداخله‌گر حکمرانی پراکنده، اتخاذ می‌کنند. این راهبرد و نه شرایط ساختاری پیشین است که به پیامدهای نهایی پژوهش، یعنی غلبه مدیریت بحران واکنشی و کاهش کیفیت خدمات عمومی محلی، می‌انجامد (جدول شماره (۱)).

۶-۱. شکاف‌های نظری و جایگاه پژوهش حاضر

این سه رشته ادبیات، در کنار غنایشان، سطح تحلیل متفاوتی را دنبال می‌کنند و همین تفاوت، شکاف را آشکار می‌سازد. ادبیات تمرکززدایی و ظرفیت حکومت محلی در سطح کلان روابط مالی و حقوقی میان دولت مرکزی و شهرداری باقی می‌ماند؛ ادبیات بوروکراسی سطح خیابان در سطح خرد تعامل فردی کارگزار - شهروند تمرکز دارد؛ و ادبیات حکمرانی چندسطحی بیشتر معماری نهادی را توصیف می‌کند تا تجربه کسی که درون آن معماری کار می‌کند. هیچ‌یک از این سه، به‌تنهایی، سطح میانی - مدیر اجرایی‌ای که هم مسئول یک واحد سازمانی کامل است و هم در معرض همان فشارهای فردی کارگزار خط مقدم - را پوشش نمی‌دهد. نتیجه، دو شکاف مشخص است.

نخست، پژوهش‌های بوروکراسی سطح خیابان عمدتاً کارگزاران رده‌پایین خط مقدم را بررسی کرده‌اند؛ نقش مدیران اجرایی میانی - مانند شهرداران نواحی - همچنان در حاشیه نظری قرار دارد (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1857). این مدیران در تقاطعی پیچیده قرار دارند و ناگزیرند منطق‌های سیاسی، حرفه‌ای، و سازمانی سطح بالا را با اجرای مأموریت‌های فوری خط مقدم آشتی دهند؛ راهبردهای مقابله‌ای آنان هنوز به‌اندازه کافی نظریه‌پردازی نشده است. دوم، و مهم‌تر، ادبیات به‌طور نظام‌مند پیوند نداده چگونه شکاف مسئولیت - اختیار، فرسایش ظرفیت سازمانی، و حکمرانی پراکنده - سه پویایی که هرکدام در یک رشته جداگانه بررسی شده‌اند - در تعامل با یکدیگر، مدیریت تدافعی را به‌مثابه راهبرد ریسک‌گریز سازمانی تولید می‌کنند.

پژوهش حاضر می‌کوشد این شکاف‌ها را از طریق مطالعه شهرداران نواحی تهران پر کند: با معطوف کردن عدسی تحلیلی به مدیران خط‌مقدم شهری که به‌مثابه بوروکرات‌های سطح خیابان میان مطالبات اجرایی سیاسی و واقعیت‌های خط مقدم پل می‌زنند؛ با بررسی

این موضوع که چگونه ناهم‌خوانی مسئولیت - اختیار، در ترکیب با فرسایش ظرفیت و حکمرانی پراکنده، گذاری نظام‌مند از مدیریت پیش‌کنشانه به مدیریت تدافعی رقم می‌زند.

۲. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با رویکرد کیفی و در چارچوب پارادایم تفسیری - برساخت‌گرایانه انجام شده است. حکمرانی شهری در مقیاس محلی پدیده‌ای ایستا و عینی نیست، بلکه واقعیتی برساخته‌یافته و مبتنی بر تجربه زیسته، مناسبات اداری و رفتارهای روزمره مدیران اجرایی است (Charmaz, 2006; Ospina, Esteve & Lee, 2018, p. 595-598). بستر تفسیری به پژوهشگر امکان می‌دهد سازوکارهای معناسازی شهرداران نواحی از محدودیت‌های نهادی و مواجهه آنان با چالش‌های عملیاتی را واکاوی کند (Ospina, Esteve & Lee, 2018, p. 121-123; Korstjens & Moser, 2018, p. 599-602). برای پاسخ به پرسش‌های پژوهش و تبیین فرایند تبدیل محدودیت‌های ساختاری به الگوی رفتاری مدیران، از راهبرد نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند (Strauss & Corbin, 1998, p. 10-15) استفاده شده است. انتخاب این روش به این دلیل است که پژوهش حاضر به دنبال آزمون فرضیه‌های پیش‌ساخته نیست، بلکه در پی دستیابی به یک مدل نظری برخاسته از داده‌های واقعی برای تبیین مدیریت تدافعی در مدیریت شهری کلان‌شهر تهران است (Charmaz, 2006, p. 22-25; Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1859-1862)؛ (& Grøn, 2024, p. 6-9)؛ (دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۸۶، ص. ۷۲-۷۵).

جامعه پژوهش شامل شهرداران نواحی مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران (۱۲۴ ناحیه) است. گردآوری داده‌ها از خرداد تا اسفند ۱۴۰۴ از طریق ۱۲۰ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته (متوسط زمان ۴۵ تا ۷۵ دقیقه) انجام گرفت. نمونه‌گیری مبتنی بر نمونه‌گیری نظری^۸ و پوشش حداکثر تنوع زمینه‌ای (نواحی برخوردار، بافت فرسوده، حاشیه‌ای و حریم) در سه گام صورت پذیرفت: نخست، مرحله اکتشافی اولیه (۲۰ مصاحبه) جهت شناسایی ابعاد کلی چالش‌ها و خطوط اولیه کدگذاری؛ دوم، نمونه‌گیری نظری تمرکز یافته (۸۰ مصاحبه) بر پایه مقولات نوظهور نظیر چالش‌های قراردادهای حجمی، نیروی انسانی و فشار دعاوی حقوقی؛ و سوم، سنجش اشباع نظری (۲۰ مصاحبه) جهت اطمینان از عدم

ظهور مفاهیم جدید و ارزیابی پایداری مدل. مصاحبه‌ها پس از کسب رضایت آگاهانه، ضبط، پیاده‌سازی و با کدگذاری مجهول تحلیل شدند. تحلیل داده‌ها به روش مقایسه مستمر و طی سه مرحله انجام شد: در کدگذاری باز، بیش از ۶۰۰ کد اولیه استخراج و دسته‌بندی گردید. در کدگذاری محوری، مفاهیم حول ۶ عنصر مدل پارادایمی اشتراوس و کوربین سازمان یافتند. در نهایت، در کدگذاری انتخابی، مقولات حول خط داستان اصلی یکپارچه شده و مدل نظری پژوهش با محوریت «ترجمه محدودیت ساختاری به مدیریت تدافعی» صورت‌بندی گردید.

جدول (۱): عناصر مدل پارادایمی پژوهش

عناصر پارادایمی	مقولات اصلی	مفاهیم کلیدی (نمونه کدهای محوری)
پدیده محوری	ناهمخوانی مسئولیت - اختیار	پاسخ‌گویی در خط مقدم بدون داشتن ابزار کنترل عملیاتی؛ شکاف مسئولیت محوله و استقلال تصمیم‌گیری.
شرایط علی	تمرکزگرایی ساختاری و عدم تقارن منابع	تمرکز اختیارات مالی و قراردادی در ستاد؛ حذف نقش نظارتی ناحیه در قراردادهای حجمی؛ کمبود نیروی کار اجرایی.
شرایط زمینه‌ای	فرسایش ظرفیت سازمانی	سوءتخصیص نیروی متخصص به نفع ستاد؛ افت انگیزه ناشی از تورم؛ چرخش سریع مدیریتی و زوال حافظه نهادی.
شرایط مداخله‌گر	حکمرانی پراکنده و مخاطره حقوقی	ابهام در مرزهای اداری حریم (شهرداری / بخش‌داری)؛ فقدان حمایت حقوقی سازمانی در دعاوی شخصی علیه مدیران.
راهبردها	مدیریت تدافعی (رفتار محافظه‌کارانه و خودحفاظتی)	اتکا به رویه‌های صوری؛ تعویق تصمیم‌های مناقشه‌برانگیز؛ اجتناب از رویارویی با متخلفان ذی‌نفوذ؛ مدیریت چک‌لیستی.
پیامدها	افول ظرفیت کنش سازمانی و غلبه مدیریت بحران واکنشی	گذار از حکمرانی پیش‌کنشانه به واکنشی؛ مدیریت بحران روزمره؛ تضعیف ارائه خدمات بهینه شهری.

منبع: استخراج شده از فرایند کدگذاری

جهت تضمین کیفیت و اعتبار یافته‌ها، از معیارهای چهارگانه لینکولن و گوبا (۱۹۸۵) بهره گرفته شد: قابلیت اعتبار از طریق درگیری طولانی مدت با داده‌ها، بازبینی هم‌تایان، بازبینی توسط ۸ تن از مشارکت‌کنندگان و تحلیل موارد خلاف‌الگو؛ انتقال‌پذیری با ارائه توصیف غنی از بستر اداری و ساختاری نواحی؛ اطمینان‌پذیری با ثبت دقیق گام‌های تحلیل و امکان ممیزی مستقل؛ و تأییدپذیری از طریق اعمال بازتابندگی پژوهشگر و مستندسازی دقیق پیوند مقولات با شواهد تجربی محقق گردید.

۳. یافته‌ها

در روایت شهرداران نواحی تهران، مدیریت شهری در سطح محلی نه به‌صورت مجموعه‌ای از مشکلات عملیاتی پراکنده، بلکه به‌مثابه یک وضعیت ساختاری بازنمایی می‌شود: شهردار ناحیه در برابر پیامدهایی پاسخ‌گو دانسته می‌شود که اختیار، نیروی انسانی، یا پشتوانه حقوقی کنترل آنها را در اختیار ندارد. این شکاف میان مسئولیت واگذارشده و ظرفیت واقعی عمل، در سه دسته به‌هم‌پیوسته تکرار می‌شود که در ادامه ارائه می‌شوند.

۳-۱. دسته نخست: مسئولیت بدون اختیار؛ پارادوکس مدیریت خط مقدم

شهرداران به‌طور مستمر از عدم‌تقارن میان آنچه در قبال آن پاسخ‌گو دانسته می‌شوند و آنچه واقعاً اختیار تصمیم‌گیری درباره آن را دارند سخن می‌گویند. به لحاظ صوری، شهردار ناحیه مسئول قابل‌رؤیت نظافت معابر، نگهداشت فضای سبز، تخلفات شهرسازی و زیرساخت‌های پایه است؛ در عمل اما ابزارهای لازم برای تضمین این پیامدها - تخصیص بودجه، اختیار انعقاد قرارداد، و کنترل نیروی کار - در اختیار ستاد مرکزی و منطقه‌ای قرار دارد. این وضعیت به‌روشنی در گذار به قراردادهای حجمی و متمرکز خدمات شهری دیده می‌شود؛ قراردادهایی که نظارت مستقیم ناحیه بر پیمانکاران را حذف کرده‌اند. در تایید این مسأله، یکی از شهرداران نواحی تصریح می‌کند: «به‌عنوان شهردار ناحیه، بازخواست وضعیت نظافت معابر و فضای سبز از ما انجام می‌شود، اما کوچک‌ترین دخالتی در ارزیابی عملکرد، جریمه یا عزل و نصب عوامل پیمانکار متمرکز که از ستاد منطقه یا مرکز مدیریت می‌شوند، نداریم.» شهردار همچنان باید پاسخ‌گوی کیفیت

رفت و روب، جمع‌آوری زباله، و آبیاری باشد، اما نمی‌تواند پیمانکار ضعیف را تنبیه یا جایگزین کند.

این از دست رفتن کنترل عملیاتی، بر یک کمبود ساختاری نیروی کار نیز افزوده می‌شود. خروج کارگران اتباع افغانستانی از شهرداری بخش بزرگی از نیروی کار کم‌دستمزد رفت و روب، جمع‌آوری زباله، و آبیاری را از میان برده است؛ نیروی کار ایرانی نیز عمدتاً از پذیرش این مشاغل با دستمزد کنونی امتناع می‌کند. در همین راستا، یکی از مدیران خط مقدم حوزه خدمات شهری بیان می‌کند: «با خروج نیروی کار اتباع، بخش عمده‌ای از کانال‌های آبرسانی فضای سبز و نظافت معابر به دلیل امتناع نیروی کار داخلی از دستمزدهای مصوب، عملاً روی زمین مانده و ناحیه به جای توسعه، صرفاً درگیر پایداری بخور و نمیر امور جاری شده است.» شهردار در نتیجه با کمبود نیروی کار روبرو می‌شود. بدون نیروی اضطراری جایگزین و بدون اختیار جذب نیرو بیرون از چارچوب قراردادی متمرکز.

پیامد عملی این وضعیت، دگرگونی مدیریت محلی از برنامه‌ریزی به مدیریت بحران واکنشی است؛ روندی که در مناطق مورد هجوم در جنگ تحمیلی برجسته‌تر است. شهرداریانی که هماهنگی ترمیم ساختمان‌های نظامی، تجاری، و مسکونی آسیب‌دیده در جنگ دوازده‌روزه و چهل روزه را انجام می‌دهند، ناگزیرند این کار را با بودجه‌ای انجام دهند که نه خود تعیین کرده‌اند و نه امکان افزایش آن را دارند؛ امری که طرح بازسازی برنامه‌ریزی شده را به تمرین اولویت‌بندی اضطراری بدل می‌کند. این شواهد استدلال محوری پژوهش را در سطح عملیاتی تأیید می‌کنند: ناهم‌خوانی موجود ناشی از فقدان مهارت یا ابتکار فردی شهرداران نیست، بلکه محصول طراحی حکمرانی‌ای است که اختیار را به سطوح بالا متمرکز می‌کند و پاسخگویی را در سطح ناحیه رها می‌سازد.

۲-۳. دسته دوم: فرسایش ظرفیت سازمانی؛ افول سرمایه انسانی خط مقدم

الگوی دوم، مرتبط با الگوی نخست، به سازمانی بازمی‌گردد که شهرداران آن را اداره می‌کنند، نه به اختیاراتی که در دست دارند. در سراسر روایت‌ها، ستاد مرکزی و ادارات منطقه‌ای بسیار فراتر از نیاز عملیاتی نیرو دارند - عمدتاً از طریق انتصاب‌های مبتنی بر روابط سیاسی (ضابطه) - درحالی‌که تیم‌های سطح ناحیه، جایی که امور اجرایی روزانه

در آن انجام می‌شود، به‌طور مزمّن با کمبود نیروی واجد شرایط مواجه‌اند. این صرفاً توزیع نامتوازن نیروی انسانی نیست؛ سوءتخصیصی ساختاری است که تخصص را از نقطه‌ای که بیشترین نیاز به آن است دورتر می‌کند، به‌گونه‌ای که تصمیم‌هایی که به قضاوت فنی خط مقدم نیاز دارند، یا بدون آن اتخاذ می‌شوند یا به ستاد ارجاع می‌گردند و بدین ترتیب همان تمرکزگرایی توصیف‌شده در دسته نخست را تقویت می‌کنند. یکی از شهرداران نواحی در توصیف این توزیع نامتوازن و تمرکز نیروی متخصص در ستاد می‌گوید: «تعداد پرسنل ستادی و ادارات کل چند برابر نیاز واقعی است، اما در سطح ناحیه برای انجام کارشناسی‌های دقیق شهرسازی و فنی، با کمبود شدید نیروی متخصص مواجهیم؛ نیروهای کارآمد جذب ستاد می‌شوند و بدنه صف از تخصص خالی می‌گردد.»

افزون بر عدم توازن نیروی انسانی، فروپاشی انگیزشی در میان کارکنانی که نواحی موفق به حفظ آنها می‌شوند نیز مشهود است. شهرداران، تورم مستمر را عامل گسترش شکاف میان حقوق شهرداری و هزینه زندگی محلی می‌دانند و این شکاف را عامل بی‌انگیزگی کارکنان باقی‌مانده و محرک خروج مدیران باتجربه به سمت موقعیت‌های با پرداخت بهتر توصیف می‌کنند. حافظه سازمانی از دست‌رفته در این جابه‌جایی‌ها به‌سختی بازیابی می‌شود: چرخه کوتاه انتصابات اداری موجب می‌شود پروژه‌های بلندمدت غالباً در میانه راه رها شوند و شهرداران تازه‌منسوب ناگزیر از بازسازی دانش نهادی و آغاز دوباره طرح‌هایی باشند که پیشینیان‌شان از پیش آغاز کرده بودند. در مقام تبیین پیامدهای این چرخه ناپایدار مدیریتی، یکی از مدیران محلی بیان می‌کند: «عمر مدیریت در ناحیه کوتاه است؛ هر مدیری که می‌آید با ایده جدید شروع می‌کند و پروژه‌های قبلی نیمه‌کاره رها می‌شود، بدون آنکه حافظه سازمانی و مستندات اقدامات قبلی حفظ شده باشد.»

این ترکیب - تمرکز تخصص دور از خط مقدم، فشار جذب غیرشایسته‌محور، فرسایش ناشی از دستمزد، و چرخش سریع - بیش از آن که کمبود ساده نیروی انسانی باشد، باید مسأله ساختاری ظرفیت تلقی شود. کمبود نیرو را می‌توان با استخدام جبران کرد؛ آنچه شهرداران توصیف می‌کنند اما نظامی است که پیوسته واجدشرایط‌ترین افراد خود را از نواحی دور می‌کند و با هر چرخش مدیریتی، دانش نهادی را از نو صفر می‌کند.

۳-۳. دسته سوم: حکمرانی پراکنده و مدیریت تدافعی

سومین بعد به بستر نهادی‌ای مربوط می‌شود که شهرداران در آن فعالیت می‌کنند، نه به منابع سازمانی درونی آنان. شهرداران نواحی، مرزهای اداری و حقوقی هم‌پوشان و ناپایدار را منبع مستمر هم‌بن بست اداری و هم مخاطره حقوقی شخصی توصیف می‌کنند. در نواحی حاشیه‌ای، بخش‌نامه‌های اخیر که کنترل حریم را از شهرداری تهران به بخشداری‌ها منتقل کرده‌اند، نه واگذاری روشن اختیار، بلکه خلأ اداری ایجاد کرده‌اند. در تشریح این خلأ قانونی و آشفتگی مرزی، یکی از شهرداران نواحی روایت می‌کند: «در حوزه حریم، وقتی مسئولیت بین بخشداری و شهرداری پاسکاری می‌شود، زمین‌خواران و متخلفان در این خلأ قانونی بهترین بهره را می‌برند و دستگاه قضایی نیز به دلیل تداخل حدود اختیارات، نمی‌تواند حکم قاطعی صادر کند.»

شهرداران گزارش می‌دهند زمین‌خواران و تخلیه‌کنندگان غیرمجاز نخاله از این ابهام فعالانه بهره می‌برند، درحالی‌که محاکم محلی - با تردید درباره این‌که کدام مرجع صالح است - از اقدام خودداری می‌کنند و اجرای قانون را در بلا تکلیفی رها می‌سازند. این پراکندگی اداری مستقیماً با مخاطره حقوقی شخصی شهرداران تلاقی می‌کند. شهرداران، به‌عنوان مجریان خط‌مقدم ضوابط ساخت‌وساز، با دعاوی کیفری و حقوقی از سوی متخلفان ذی‌نفوذ روبه‌رو می‌شوند، بدون آن‌که پشتیبانی حقوقی مکفی از سوی شهرداری در جریان این دعاوی دریافت کنند. این ناامنی حقوقی در تجربه ملموس یکی از شهرداران این‌گونه بازنمایی شده است: «به جرم اجرای قانون و جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز، شخصاً احضاریه دادگاه دریافت می‌کنم، اما سیستم حقوقی شهرداری پشتیبانی لازم را انجام نمی‌دهد؛ این وضعیت باعث می‌شود شهردار ترجیح دهد برای حفظ امنیت شخصی خود، چشم بر تخلفات ببندد.» در برابر مسئولیت شخصی ناشی از اقدامات اجرایی صورت‌گرفته در بستر مأموریتی مبهم، شهرداران به‌سوی مدیریتی تدافعی و ریسک‌گریز گرایش پیدا می‌کنند: تعویق تصمیم‌های مناقشه‌برانگیز اجرایی، اجتناب از رویارویی با متخلفان ذی‌نفوذ، و اولویت‌دادن به اقداماتی که احتمال چالش‌برانگیزی کمتری دارند، نه اقداماتی که مسأله را ریشه‌ای حل می‌کنند.

۳-۴. مورد های خلاف الگو

سه روایت استثنایی، در تضاد با الگوی غالب، مرزهای مدل نظری را روشن تر می سازند. نخست، ناحیه ای که فاقد بافت فرسوده توصیف شده، در مقایسه با نواحی مرکزی و جنوبی دارای فرسودگی زیرساختی، نابرابری آشکاری را در سطح فرسودگی فیزیکی نشان می دهد؛ نابرابری ای که تأیید می کند فشار ساختاری توصیف شده به طور یکسان در سراسر شهر توزیع نشده است. دوم، شهرداریانی معدود دیدگاهی به طور غیرمعمول خوش بینانه نسبت به مدیریت شهری دارند و برنامه های شهرداری را کارآمد توصیف می کنند؛ این خوش بینی را باید در برابر زمینه ای خواند که بیشتر همکاران آنان با انتقاد از تصمیم های غیرکارشناسانه در مدیریت پسماند و مدیران بوروکراتیک ستاد مرکزی توصیف می کنند - نکته ای که نشان می دهد حتی شهرداریانی که خود ناکارآمدی ظرفیتی گزارش نمی کنند، در همان ساختار سازمانی ای فعالیت می کنند که در جاهای دیگر همین ناکارآمدی را تولید کرده است. در همین راستا، یکی از شهرداران نواحی برخوردارتر در مقام مقایسه و تأیید این فرض اشاره می کند: «برخلاف نواحی بحرانی جنوبی، در برخی نواحی برخوردارتر، چالش بافت فرسوده مطرح نیست، اما همان ساختار تمرکزگرای ستاد و مسائل قراردادهای حجمی همچنان دست و پاگیر مدیران است؛ امری که نشان می دهد ساختار واحد است، اما شدت بروز پیامدهای آن به ویژگی های کالبدی ناحیه بستگی دارد.» سوم، روایت شهرداری که گزارش می دهد در دوره مدیریت او هیچ پروژه ای ناکام نمانده، در تضاد آشکار با الگوی پروژه های متوقف شده ای قرار دارد که در سایر روایت ها توصیف و به چرخش سریع سیاسی و کاهش بودجه نسبت داده شده است.

این مورد های خلاف الگو، محدودیت های ساختاری یاد شده را نقض نمی کنند؛ بلکه نشان می دهند این محدودیت ها به طور یکسان توزیع نشده اند. نواحی با میراث کمتر از مسائل زیرساختی و هم پوشانی حقوقی کمتر، مدیریت تدافعی کمتری نیز از خود نشان می دهند؛ نتیجه ای که با استدلال محوری پژوهش هم خوان است، نه ناقض آن.

۳-۵. تبیین مضامین اصلی

سه دسته یاد شده را باید یک ساختار واحد و خودتقویت شونده دانست، نه سه فهرست جداگانه از شکایات. کنترل متمرکز بودجه و قراردادهای (دسته نخست) همان اختیار

عملیاتی را از ناحیه می‌ستانند که می‌توانست پاسخ مستقیم به مسائل را ممکن سازد و وابستگی به قضاوت فنی کارکنان خط مقدم را افزایش دهد - درست همان منبعی که فرسایش ظرفیت سازمانی (دسته دوم) آن را تهی کرده است. شهرداری که نه اختیار تصمیم‌گیری قاطع دارد و نه تخصص درون‌سازمانی برای مدیریت پیچیدگی، به رویه‌های رسمی و قابل دفاع وابسته‌تر می‌شود؛ و در بستر حکمرانی پراکنده و مخاطره‌حقوقی (دسته سوم)، این وابستگی به صورت مدیریت تدافعی بروز می‌یابد. هر دسته دامنه اقدام ممکن تحت دسته‌های دیگر را محدود می‌کند: اختیار بدون ظرفیت غیرقابل استفاده است، ظرفیت بدون اختیار خنثی است، و هر دو وضعیت، در کنار حکمرانی پراکنده و ناامنی حقوقی، به یک پیامد مشترک می‌انجامند - شهرداریانی که در قبال پیامدهایی پاسخ‌گویند که ساختاراً تنها امکان مدیریت واکنشی آنها را دارند. همین همگرایی، مؤید تجربی اصلی این استدلال است که چالش‌های مدیریت شهری در سطح محلی تهران بازتاب طراحی نهادی است، نه ظرفیت فردی شهرداریانی که آن را روایت می‌کنند.

۴. بحث

یافته‌های پژوهش، در پیوند با پیشینه نظری، امکان می‌دهند فراتر از توصیف تجربه شهرداران گام برداریم؛ این یافته‌ها چرا و چگونه اهمیت نظری دارند و چه افزوده‌ای بر دانش موجود درباره حکمرانی شهری، ظرفیت حکومت محلی، بوروکراسی سطح خیابان، و محدودیت‌های نهادی به همراه می‌آورند؟

۴-۱. بازتعریف بوروکراسی سطح خیابان در سطح مدیریتی

ادبیات بوروکراسی سطح خیابان عمدتاً بر کارگزاران رده‌پایین خط مقدم یعنی معلمان، مددکاران اجتماعی، مأموران مالیاتی متمرکز بوده و اختیار عمل را ابزاری فردی برای مواجهه چهره‌به‌چهره با شهروندان دانسته است (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1857). وقتی این چارچوب به سطح مدیریتی منتقل می‌شود - شهرداران نواحی به مثابه بوروکرات‌های سطح خیابان اجرایی - نیازمند بازتعریف است. کارگزار رده‌پایین اختیار عمل را عمدتاً در تعامل با یک شهروند منفرد اعمال می‌کند؛ شهردار ناحیه اما با معمایی سازمانی و جمعی روبروست؛ مسؤول عملکرد یک واحد اداری کامل - از پیمانکاران خدمات شهری تا کارکنان ستادی - است، حال آن‌که اختیار اعطاشده‌اش نه فقط در سطح

تصمیم فردی بلکه در سطح کنترل منابع سازمانی محدود شده است. این یافته شکاف نظری‌ای را که در ادبیات، مبنی بر مغفول ماندن مدیران اجرایی میانی، شناسایی شده بود (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1857)، به‌طور تجربی پر می‌کند؛ اختیار اعطاشده در سطح مدیریتی پدیده‌ای سازمانی و چندلایه است، نه صرفاً فردی؛ اختیار به‌کاررفته در این سطح در قالب راهبردهای بقای سازمانی - تعویق تصمیم، اجتناب گزینشی، اتکا به رویه‌های صوری - بروز می‌یابد. این جابه‌جایی سطح تحلیل با بازمفهوم‌پردازی اخیر از نقش مدیر خط مقدم نیز هم‌راستاست؛ مولر و گرون (Møller & Grøn, 2024, p. 544) نشان می‌دهند رهبری سطح خیابان نیازمند چارچوبی تحلیلی متمایز از چارچوب‌های متعارف اختیار عمل کارگزاران است، دقیقاً همان شکافی که یافته‌های این پژوهش درباره شهرداران نواحی تهران پر می‌کنند.

۲-۴. از شکاف مسؤولیت - اختیار تا ظرفیت حوزه‌ای تهی شده

نورینگ و همکاران (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 1348-1351) مفهوم ظرفیت حوزه‌ای رابطه‌ای را برای تبیین این‌که اختیار حقوقی رسمی چگونه می‌تواند بدون پشتوانه منابع واقعی به پوسته‌ای تهی بدل شود، پیش نهاده‌اند. شواهد این پژوهش این مفهوم‌سازی را از سطح خرد تجربه مدیریتی تکمیل می‌کنند؛ گذار به قراردادهای حجمی متمرکز، نمونه‌ای عینی از توخالی شدن ظرفیت حوزه‌ای است. شهردار در ظاهر همچنان مسؤول ناحیه خود باقی می‌ماند، اما ابزارهای عملی اعمال این مسؤولیت یعنی امکان تنبیه یا جایگزینی پیمانکار، هدایت مستقیم نیروی اجرایی از او سلب شده است. برخلاف آنچه در سطح کلان ادبیات تمرکززدایی مالی مطرح می‌شود (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 1352-1355; Fuentes, 2026, p. 4-7)، ناهم‌خوانی مسؤولیت - اختیار در این یافته صرفاً محصول فقدان واگذاری مالی نیست؛ از طریق سازوکارهای عملیاتی به‌ظاهر فنی - مانند طراحی نوع قرارداد - نیز بازتولید می‌شود. پژوهش حاضر بدین ترتیب ظرفیت حوزه‌ای را از سطح روابط مالی کلان میان دولت مرکزی و شهرداری، به سطح ابزارهای اداری روزمره‌ای بسط می‌دهد که همان رابطه را در عمل بازتولید می‌کنند.

۳-۴. فرسایش ظرفیت: از آستانه حداقلی منابع تا سوءتخصیص ساختاری تخصص

ادبیات ظرفیت حکومت محلی، فرسایش ظرفیت را عمدتاً کمبود مطلق منابع - سقوط زیر آستانه حداقلی منابع - صورت‌بندی کرده است (Mpofu, Penker, Musakwa, 2026, p. 6-9; Fuentes, 2026, p. 4-7). داده‌های این پژوهش تصویر متفاوتی نشان می‌دهند: در شهرداری‌های نواحی تهران، مسأله لزوماً کمبود مطلق منابع نیست، سوءتخصیص ساختاری آنهاست. ستاد مرکزی از نیروی انسانی اشباع است، اما این نیرو نه بر پایه نیاز عملیاتی، بلکه بر پایه روابط سیاسی (ضابطه) توزیع شده است؛ سطح ناحیه، جایی که قضاوت فنی روزانه اعمال می‌شود، از تخصص محروم مانده. این الگو بحث یادگیری سازمانی و حافظه نهادی در ادبیات (Pierre, 2019, p. 107-110; Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 10-13; Fuentes, 2026, p. 8-11) را از سطح توصیف فرایندهای شناختی سازمانی، به سطح اقتصاد سیاسی توزیع نیروی انسانی گسترش می‌دهد: حافظه نهادی نه صرفاً به واسطه نظام‌های ارزیابی منسوخ، بلکه مستقیماً از طریق چرخش سریع مدیریتی و جایگزینی کارکنان باتجربه با نیروهای منصوب‌شده سیاسی فرسوده می‌شود.

۴-۴. حکمرانی پراکنده: از تله پیچیدگی نهادی تا مخاطره حقوقی شخصی

مفهوم تله پیچیدگی نهادی (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 18-21) توضیح می‌دهد چگونه هم‌پوشانی نهادی، تصمیم‌گیری را کند و هزینه‌های بوروکراتیک را افزایش می‌دهد. یافته‌های این پژوهش بُعدی به این مفهوم می‌افزایند که در ادبیات حکمرانی چندسطحی کمتر برجسته شده: هزینه این پیچیدگی صرفاً سازمانی نیست، شخصی و حقوقی نیز هست. وقتی مرزهای اداری حریم میان شهرداری و بخش‌داری‌ها مبهم می‌ماند، این ابهام نه فقط هماهنگی سازمانی را دشوار می‌کند، بلکه شهردار را در معرض دعاوی حقوقی فردی، بدون پشتیبانی نهادی، قرار می‌دهد. این یافته پیوندی مستقیم میان حکمرانی پراکنده در سطح ساختاری و تصمیم‌گیری تدافعی در سطح فردی برقرار می‌کند (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1870-1873; Møller, 2021, p. 6-9)؛ پیوندی که در ادبیات موجود، بیشتر

به صورت دو رشته مجزا، یکی نهادی و دیگری روان‌شناسی فردی تصمیم‌گیری، بحث شده است.

۴-۵. تلفیق سه پویایی: مدیریت تدافعی به مثابه پیامدی نظام‌مند، نه فردی

بیان این یافته بسیار اهمیت دارد که سه پویایی یادشده - شکاف مسئولیت - اختیار، فرسایش ظرفیت، و حکمرانی پراکنده - مستقل از یکدیگر عمل نمی‌کنند، بلکه یکدیگر را تشدید می‌کنند. این یافته با استدلال کلی ادبیات هم‌راستاست که مدیریت تدافعی را نه کاستی روان‌شناختی فردی، بلکه پاسخی ساختاری به بیگانگی سیاستی می‌داند (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 10-13;) (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1874-1877)؛ اما سازوکار دقیق تعامل میان سه شرط - نه صرفاً هم‌زمانی آنها - را ترسیم می‌کند: کنترل متمرکز منابع (دسته نخست) وابستگی به قضاوت فنی خط مقدم را افزایش می‌دهد؛ این وابستگی دقیقاً همان منبعی است که فرسایش ظرفیت سازمانی (دسته دوم) آن را تهی می‌کند و در غیاب هم اختیار و هم تخصص، شهردار به رویه‌های رسمی و قابل دفاع پناه می‌برد؛ رویه‌هایی که در بستر حکمرانی پراکنده (دسته سوم) شکل مشخص مدیریت تدافعی به خود می‌گیرند. مدیریت تدافعی نه پیامد جمع ساده سه مشکل مجزا، بلکه محصول ساختاری خودتقویت‌شونده است که در آن هر محدودیت، دامنه عمل ممکن تحت محدودیت‌های دیگر را تنگ‌تر می‌کند. این یافته با چارچوب اخیر «مکعب پاسخ‌گویی» (Tu, 2024, p. 15-18) نیز هم‌راستاست؛ این چارچوب نشان می‌دهد مدیران دولتی، تحت فشار هم‌زمان پاسخ‌گویی سلسله‌مراتبی و حقوقی، به جای اجتناب کامل از تصمیم‌گیری، رویه‌های رسمی را به گونه‌ای بازآرایی می‌کنند که مسئولیت شخصی را به حداقل برسانند؛ الگویی که در پناه‌بردن شهرداران تهران به رویه‌های صوری - حقوقی نیز مشهود است.

موردهای خلاف الگو این استدلال را تدقیق می‌کنند، نه نقض: توزیع نامتوازن میراث زیرساختی و هم‌پوشانی حقوقی میان نواحی مختلف تهران نشان می‌دهد شدت مدیریت تدافعی تابعی از شدت هم‌زمان هر سه شرط است، نه صرف وجود یکی از آنها؛ یافته‌ای که مرزهای کاربرد مدل نظری را روشن‌تر می‌سازد و امکان آزمون آن را در بافت‌های شهری دیگر فراهم می‌آورد.

۵. سهم نظری

سهم نظری این پژوهش را می‌توان در سه سطح صورت‌بندی کرد: تبیین سازوکاری تعاملی که پیش از این در ادبیات نظام‌مند پیوند نیافته بود؛ بازتعریف چند مفهوم کلیدی در سطح تحلیلی متفاوت؛ و معرفی مدیریت تدافعی به‌مثابه مفهومی نظری برخاسته از داده که قابلیت تعمیم به بافت‌های مشابه دارد.

۵-۱. تبیین سازوکار تبدیل محدودیت ساختاری به عمل مدیریتی

شکاف نظری اصلی شناسایی شده در پیشینه پژوهش این بود که ادبیات موجود با وجود بررسی جداگانه شکاف مسئولیت - اختیار (Noring, Ohler & Struthers, 2021, p. 4-7؛ Fuentes, 2026, p. 1351-1348)، فرسایش ظرفیت سازمانی (Mpofu, Penker, 2019, p. 107-110؛ Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 6-9؛ Pierre, 2019, p. 10-13)، و حکمرانی پراکنده (Mpofu, Penker, Musakwa, Radinger-Peer & Gugerell, 2026, p. 10-13) نشان نداده بود چگونه این سه شرط در تعامل با یکدیگر به الگویی رفتاری مشخص در سطح مدیریت محلی ترجمه می‌شوند. سهم اصلی این پژوهش، ارائه همین سازوکار تعاملی است: کنترل متمرکز منابع، وابستگی مدیر محلی به تخصص فنی خط مقدم را افزایش می‌دهد؛ فرسایش ظرفیت سازمانی همان تخصص را تهی می‌کند؛ و در غیاب هم‌زمان اختیار و تخصص، حکمرانی پراکنده با افزودن مخاطره حقوقی شخصی، مسیر را به سمت مدیریت تدافعی سوق می‌دهد. این پژوهش سه رشته مجزای ادبیات را نه صرفاً کنار هم می‌گذارد، بلکه روابط علی و تشدیدکننده میان آنها را - که در ادبیات پیشین ضمنی باقی مانده بود - به صراحت صورت‌بندی می‌کند.

۵-۲. بازتعریف سطح تحلیل بوروکراسی سطح خیابان

همان‌طور که در بحث بیان شد، این پژوهش چارچوب بوروکراسی سطح خیابان را از سطح کارگزار منفرد به سطح مدیر اجرایی میانی بسط می‌دهد و نشان می‌دهد اختیار اعطاشده و اختیار به‌کاررفته (Hupe, 2013, p. 5-8) در این سطح پدیده‌ای سازمانی است، نه فردی. این بازتعریف به شکاف نظری مشخصی یعنی مغفول‌ماندن مدیران خط مقدم در برابر کارگزاران خط مقدم (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1859-)

1862) پاسخ می‌دهد و امکان می‌دهد پژوهش‌های آتی اختیار عمل را در سطح تصمیمات سازمانی مدیران میانی نیز بررسی کنند.

۳-۵. مدیریت تدافعی به مثابه مفهومی نظری برخاسته از داده

همان‌طور که در بحث بیان شد، این پژوهش چارچوب بوروکراسی سطح خیابان را از سطح کارگزار منفرد به سطح مدیر اجرایی میانی بسط می‌دهد و نشان می‌دهد اختیار اعطاشده و اختیار به‌کاررفته (Hupe, 2013, p. 5-8) در این سطح پدیده‌ای سازمانی است، نه فردی. این بازتعریف به شکاف نظری مشخصی یعنی مغفول ماندن مدیران خط مقدم در برابر کارگزاران خط مقدم (Larsen, Møller & Raaphorst, 2025, p. 1859-) 1862) پاسخ می‌دهد و امکان می‌دهد پژوهش‌های آتی اختیار عمل را در سطح تصمیمات سازمانی مدیران میانی نیز بررسی کنند. مدل نظری پژوهش؛ یعنی ساختار حکمرانی محدودکننده، شکاف مسئولیت - اختیار به‌همراه فرسایش ظرفیت سازمانی و پراکندگی نهادی، کاهش ظرفیت کنش مدیریتی، مدیریت تدافعی، چارچوبی ارائه می‌دهد که می‌تواند در پژوهش‌های آتی، در بافت‌های شهری دیگر با ساختارهای حکمرانی متمرکز مشابه، آزموده و بسط داده شود.

در مجموع، محدودیت‌های مدیریت شهری در سطح محلی، حاصل تعامل میان ساختارهای نهادی و ظرفیت کنش مدیریتی‌اند؛ و مدیریت تدافعی مفهومی است که این تعامل را نه به‌عنوان نشانه ناکارآمدی فردی مدیران، بلکه به‌عنوان پیامد منطقی طراحی نهادی تبیین می‌کند.

۶. پیامدهای سیاستی و کاربردی

یافته‌ها و مدل نظری این پژوهش، فراتر از تبیین آکادمیک، دلالت‌های سیاستی مشخصی برای بازیگران حکمرانی شهری تهران به‌همراه دارند. این پیامدها را می‌توان متناظر با سه دسته یافته، در سه محور سازمان داد.

۱-۶. بازتوزیع اختیار عملیاتی: پاسخ به شکاف مسئولیت - اختیار

نخستین و فوری‌ترین دلالت سیاستی، ضرورت بازتوزیع اختیار عملیاتی به سطح ناحیه است. ادبیات اصلاحات نهادی میان راهبردهای بالا به پایین و پایین به بالا تمایز می‌گذارد (Kaiser, 2016, p. 25-28) و نشان می‌دهد حکومت‌های محلی دارای استقلال بیشتر،

فعالانه‌تر در اصلاحات مدیریتی و سیاسی مشارکت می‌کنند (Keuffer, 2018, p. 103-106). یافته‌های این پژوهش این استدلال کلی را به توصیه‌ای عملیاتی بدل می‌کنند: بازنگری در طراحی قراردادهای حجمی متمرکز، به گونه‌ای که ناحیه از حداقلی از اختیار نظارت نظیر امکان ارزیابی عملکرد پیمانکار و مشارکت در تصمیم تمديد یا فسخ قرارداد، برخوردار باشد، می‌تواند بدون نیاز به بازطراحی کامل نظام تدارکات، بخشی از شکاف مسئولیت - اختیار را ترمیم کند. چون واگذاری سیاسی مسئولیت بدون واگذاری مالی متناظر، تمرکززدایی را به تمرینی صوری بدل می‌کند (da Cruz, Rode & McQuarrie, 2019, p. 5-8)، هرگونه بازتوزیع اختیار باید با تخصیص منابع مالی متناسب همراه شود.

۲-۶. ارتقای ظرفیت سازمانی خط مقدم

دومین محور سیاستی مستقیماً از دسته دوم یافته‌ها، یعنی فرسایش ظرفیت سازمانی، نشأت می‌گیرد. ادبیات اصلاح منابع انسانی تأکید می‌کند اصلاح نیروی انسانی نباید به آموزش کارکنان تقلیل یابد، بلکه باید بر رفع شکاف‌های ساختاری سرمایه انسانی و تضمین مالکیت اداری اصلاحات متمرکز شود (El-Taliawi & van der Wal, 2019, p. 243). برای شهرداری‌های نواحی تهران، این به معنای بازنگری در سازوکار انتصاب نیروی ستادی است، به گونه‌ای که تخصیص نیروی متخصص، به جای اتکا بر روابط سیاسی، بر پایه نیاز عملیاتی واقعی سطح ناحیه صورت گیرد. از آنجا که شکاف حقوق - هزینه زندگی محرک اصلی خروج مدیران باتجربه توصیف شده، هرگونه اصلاح ساختاری نظام حقوق و مزایا برای کارکنان سطح ناحیه می‌تواند مستقیماً بر تداوم حافظه سازمانی اثر بگذارد. ادبیات ظرفیت خط مقدم همچنین بر ضرورت استقلال اداری کافی برای مدیران خط مقدم، به همراه سازوکارهای پشتیبان تأکید می‌کند (El-Taliawi & van der Wal, 2019, p. 250)؛ سازوکارهایی که می‌توانند بار پیچیدگی اداری روزمره را برای شهرداران کاهش دهند.

۳-۶. انسجام بخشی به مرزهای اداری و کاهش پراکندگی نهادی

سومین محور به دسته سوم یافته‌ها - حکمرانی پراکنده و مخاطره حقوقی - بازمی‌گردد. روشن‌سازی مرزهای اختیار حریم میان شهرداری و بخشداری‌ها، به ویژه در نواحی حاشیه‌ای، پیش‌شرطی ضروری برای پایان دادن به خلأ اجرایی توصیف شده در

یافته‌هاست. ادبیات هماهنگی نهادی بر ضرورت مرزهای حوزه‌ای روشن و مدل‌های تثبیت‌شده روابط میان‌سطحی برای کاهش تعارض‌های اختیار تأکید (Medir Tejado & Pano, 2018, p. 410). افزون بر روشن‌سازی مرزهای اداری، این پژوهش دلالت سیاستی دیگری را نیز آشکار می‌سازد که در ادبیات عمومی هماهنگی نهادی کمتر برجسته شده: ضرورت ایجاد پشتیبانی حقوقی سازمانی برای مدیران محلی‌ای که در اجرای مأموریت‌های رسمی، در معرض دعاوی حقوقی شخصی قرار می‌گیرند. بدون چنین پشتیبانی‌ای، حتی روشن‌سازی مرزهای اداری نیز نمی‌تواند به‌تنهایی گرایش شهرداران به مدیریت تدافعی را معکوس کند؛ مخاطره حقوقی فردی، مستقل از ابهام حوزه‌ای، همچنان باقی می‌ماند.

پژوهش نشان می‌دهد این سه محور سیاستی را نمی‌توان به‌صورت مجزا پیش برد. بازتوزیع اختیار بدون ارتقای ظرفیت فنی، شهردار را با اختیاری روبه‌رو می‌سازد که توان سازمانی به‌کارگیری آن را ندارد؛ ارتقای ظرفیت بدون بازتوزیع اختیار، تخصصی می‌آفریند که مجال اعمال نمی‌یابد؛ و هیچ‌یک از این دو، بدون انسجام‌بخشی به مرزهای حکمرانی و تأمین امنیت حقوقی مدیران، نمی‌تواند گرایش ساختاری به‌سمت مدیریت تدافعی را معکوس کند. مؤثرترین راهبرد سیاستی، نه اصلاح نقطه‌ای در یکی از این سه محور، بلکه هم‌زمانی حداقلی در هر سه است.

محدودیت‌ها

این پژوهش تجربه شهرداران نواحی یک کلان‌شهر واحد - تهران - را در بستر نظام اداری متمرکز و ساختار خاص حکمرانی شهری ایران بررسی کرده است. یافته‌ها، بنا بر منطق پژوهش کیفی، در پی تعمیم آماری نیستند؛ در پی ارائه تبیینی نظری و زمینه‌ای از فرایند شکل‌گیری مدیریت تدافعی‌اند. انتقال این یافته‌ها به بافت‌های شهری دیگر مستلزم قضاوت خواننده درباره میزان همانندی ساختارهای نهادی، سطح تمرکزگرایی اداری، و مناسبات حقوقی حاکم بر آن بافت با بافت تهران است (Korstjens & Moser, 2018, p. 120; Polit & Beck, 2010, p. 1451). توصیف غنی ارائه‌شده از تفاوت‌های نواحی ۲۲گانه تهران، با هدف فراهم‌آوردن زمینه لازم برای چنین قضاوتی صورت گرفته، اما نمی‌تواند جایگزین پژوهش‌های تطبیقی در بافت‌های دیگر شود.

داده‌های این پژوهش منحصرأ از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و بر پایه روایت‌های خود شهرداران گردآوری شده‌اند. این شیوه، اگرچه برای دستیابی به معنای زیسته مدیران ضروری و مناسب است، به‌طور ذاتی از منظر یک بازیگر واحد در نظام حکمرانی روایت می‌شود. دیدگاه‌های سایر بازیگران مرتبط - مانند مدیران و کارکنان ستادی، پیمانکاران، شهروندان - در این پژوهش منعکس نشده‌اند و بررسی آنها می‌تواند تصویر دقیق‌تری از پویایی توصیف‌شده به‌دست دهد. ماهیت گذشته‌نگر مصاحبه‌ها نیز این احتمال را در خود دارد که برخی روایت‌ها تحت‌تأثیر سازوکارهای معناسازی پس‌رویدادی یا ملاحظات خودارائه‌گری مدیران در برابر پژوهشگر شکل گرفته باشند؛ ملاحظه‌ای که در موضوعاتی حساس - انتقاد از ستاد مرکزی، افشای مخاطره حقوقی شخصی - اهمیت ویژه می‌یابد.

پژوهش حاضر با طراحی مقطعی انجام شده و تجربه شهرداران را در یک بازه زمانی مشخص ثبت کرده است؛ ازاین‌رو قادر به ثبت تحول مدیریت تدافعی در طول زمان، برای نمونه تغییر شدت آن پس از تعویض مدیریت، اصلاح مقررات، یا تحولات کلان سیاسی - اقتصادی نیست. مطالعات طولی در پژوهش‌های آتی می‌توانند نشان دهند آیا الگوی شناسایی‌شده در این پژوهش وضعیتی پایدار است یا واکنشی موقت به شرایط خاص دوره گردآوری داده.

اگرچه توجه به روایت‌های استثنایی بخشی از رویه تحلیلی این پژوهش بوده، تمایز میان خوش‌بینی واقعی یک مدیر و خودارائه‌گری راهبردی او در برابر پژوهشگر، از طریق مصاحبه منفرد به‌طور کامل قابل‌احراز نیست. این محدودیت به‌ویژه درباره روایت‌هایی صدق می‌کند که ادعای فقدان کامل ناکامی در دوره مدیریت را مطرح می‌کنند؛ ادعایی که بدون داده‌های تکمیلی - مانند گزارش‌های عملکردی رسمی - نمی‌توان مستقل ارزیابی کرد.

این محدودیت‌ها اعتبار یافته‌های پژوهش را تضعیف نمی‌کنند؛ مرزهای مشخصی را ترسیم می‌کنند که یافته‌ها باید در چارچوب آنها خوانده و به‌کار گرفته شوند (Ospina, Esteve & Lee, 2018, p. 593). پژوهش‌های آتی می‌توانند از طریق طراحی

چندبازیگری، طراحی طولی، و مطالعات تطبیقی در سایر کلان‌شهرها، دامنه تجربی مدل نظری ارائه‌شده در این پژوهش را بسط داده یا مورد آزمون قرار دهند.

جمع‌بندی

این پژوهش با هدف واکاوی چالش‌های مدیریت شهری در مقیاس محلی، از دریچه تجربه زیسته شهرداران نواحی تهران، انجام شد. پرسش راهنمای پژوهش این بود که محدودیت‌های نهادی و سازمانی از چه مسیری در تجربه روزمره مدیران محلی متجلی می‌شوند و کنش مدیریتی آنان را شکل می‌دهند. با به‌کارگیری راهبرد نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند، این پژوهش نشان داد پاسخ به این پرسش را نمی‌توان در یک عامل منفرد جست‌وجو کرد؛ باید آن را در تلاقی سه پویایی ساختاری یافت: شکاف میان مسئولیت واگذارشده و اختیار واقعی عمل، فرسایش ظرفیت سازمانی در سطح خط مقدم، و حکمرانی پراکنده‌ای که مدیران را در معرض مخاطره حقوقی شخصی قرار می‌دهد. این سه پویایی مستقل از یکدیگر عمل نمی‌کنند؛ در قالب ساختاری خودتقویت‌شونده، یکدیگر را تشدید می‌کنند: کنترل متمرکز منابع، وابستگی مدیر محلی به تخصص فنی خط مقدم را افزایش می‌دهد؛ همان تخصصی که فرسایش ظرفیت سازمانی تهی‌اش کرده است؛ و در غیاب هم‌زمان اختیار و تخصص، حکمرانی پراکنده شهردار را به‌سوی مدیریتی تدافعی و ریسک‌گریز سوق می‌دهد. مدیریت تدافعی نشانه ناکارآمدی فردی مدیران نیست؛ پیامد منطقی طراحی نهادی حکمرانی شهری در مقیاس محلی است - نتیجه‌ای که موردهای خلاف‌الگوی پژوهش، از طریق نشان‌دادن شدت متغیر مدیریت تدافعی در نواحی برخوردار از میراث زیرساختی کمتر، نیز تأیید کردند.

از منظر نظری، این پژوهش با پیوند نظام‌مند سه رشته ادبیات تمرکززدایی و ظرفیت حکومت محلی، بوروکراسی سطح خیابان، و حکمرانی چندسطحی، سازوکاری را تبیین کرد که پیش از این جداگانه و بدون پیوند صریح بررسی شده بود. همچنین با بسط چارچوب بوروکراسی سطح خیابان از سطح کارگزار منفرد به سطح مدیر اجرایی میانی، و با صورت‌بندی مدیریت تدافعی به‌مثابه مفهومی نظری با ساختار علی مشخص، به شکاف‌های نظری شناسایی‌شده در پیشینه پژوهش پاسخ داد.

از منظر سیاستی، یافته‌ها نشان دادند اصلاحات نقطه‌ای و مجزا نظیر بازتوزیع اختیار، یا ارتقای ظرفیت سازمانی، یا انسجام‌بخشی به مرزهای اداری به‌تنهایی قادر به معکوس کردن گرایش ساختاری به‌سوی مدیریت تدافعی نیستند؛ این سه محور باید هم‌زمان و در پیوند با یکدیگر پیگیری شوند.

در نهایت، این پژوهش، در چارچوب محدودیت‌های زمینه‌ای و روش‌شناختی خود، تصویری از مدیریت شهری محلی در تهران ارائه می‌دهد که فراتر از فهرست مشکلات عملیاتی، منطق ساختاری نهفته در پس این مشکلات را آشکار می‌سازد. بازخوانی حکمرانی شهری از این زاویه تجربه مدیرانی که در نقطه تلاقی مسئولیت، ظرفیت، و پراکندگی نهادی قرار دارند، می‌تواند مسیری برای پژوهش‌های آتی در سایر بافت‌های شهری دارای ساختارهای حکمرانی متمرکز مشابه بگشاید.

یادداشت‌ها

۱. Decentralization
2. Street-Level Bureaucracy
3. Systematic Grounded Theory (Strauss & Corbin)
4. Jurisdictional Capacity
5. Discretion
6. New Public Management
7. Multi-Level Governance
8. Theoretical Sampling
9. Member Checking

کتابنامه

دانایی‌فرد، حسن، و امامی، سیدمجتبی (۱۳۸۶). استراتژی‌های پژوهش کیفی: تأملی بر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد. *اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)*. ۱ (۲). ۹۷-۶۹.

References

- Aldasoro, I., & Seiferling, M. (2014). *Vertical fiscal imbalances and the accumulation of government debt* (IMF Working Paper No. WP/14/209). International Monetary Fund.
- Artinger, S., Gigerenzer, G., & Grüne-Yanoff, T. (2018). Defensive decision making in public administration: Frequency and causes. *Journal of Organization Design*. 7. Article 14.
- Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.

- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2024). Overcoming crises: An organizational bricolage perspective on local government resilience. *Public Administration Review*. 84 (3). 470-484.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*. 16 (4). 185-205.
- Biswas, R., Jana, A., Arya, K., & Ramamritham, K. (2019). A good-governance framework for urban management. *Journal of Urban Management*. 8 (2). 225-236. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2018.12.009>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2020). *Multi-level governance in European urban policy*. Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- da Cruz, N. F., Rode, P., & McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*. 41 (1). 1-19.
- Danaeefard, H., & Emami, S. M. (2007). Qualitative research strategies: A reflection on grounded theory. *Strategic Management Thought (Andisheh-e Modiriat)*. 1 (2). 69-97.
- El-Taliawi, O. G., & van der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*. 2 (3). 243-257.
- Evans, T., & Hupe, P. (Eds.). (2020). *Discretion and the quest for controlled freedom*. Palgrave Macmillan.
- Faguet, J.-P. (2014). *Decentralization and local governance in developing countries: A comparative perspective*. MIT Press.
- Fuentes, M. D. (2026). Local governance effectiveness in crisis management: Evidence from a first-class municipality in the Philippines. *Frontiers in Public Health*. 14. Article 1824621.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to regional planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 30 (9). 1531-1546.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*. 97 (2). 233-243.
- Human Sciences Research Council (HSRC). (2012). *State of local government capacity and municipal performance*. HSRC Press.
- Hupe, P. (2013). The thesis of the operational difference: Conceptualizing discretion in public service delivery. *German Policy Studies*. 9 (2). 17-44.

- Kaiser, C. (2016). Institutional reforms and local autonomy: Top-down vs. bottom-up strategies in European municipal restructuring. *Local Government Studies*. 42(5). 780-801.
- Keuffer, N. (2018). Explaining local public sector reforms: Autonomy, performance, and institutional dynamics. *International Review of Administrative Sciences*. 84 (4). 675-693.
- Kitchin, R. (2021). The right to the smart city. In *Data and the city* (pp. 120–135). Routledge.
- Knox, C. (2023). Street-level bureaucrats and institutional complexity: Coping mechanisms and frontline agency. *Public Administration*. 101 (2). 512–528.
- Korstjens, I., & Moser, A. (2018). Practical guidance to qualitative research. Part 4: Trustworthiness and publishing. *European Journal of General Practice*. 24 (1). 120-124.
- Larsen, F., Møller, M. Ø., & Raaphorst, N. (2025). Public management and street-level bureaucrats: The role of street-level discretion in contemporary governance reforms. *Public Management Review*. 27 (8), 1857-1867.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*. 6 (4). 391-409.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Liu, Z., Lin, S., Lu, T., Shen, Y., & Liang, S. (2023). Towards a constructed order of co-governance: Understanding the state–society dynamics of neighbourhood collaborative responses to COVID-19 in urban China. *Urban Studies*. 60 (9). 1730-1749.
- Lorenzoni, L. (2023). Defensive bureaucracy in Italy: An introduction. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione – Studi di Teoria e Ricerca Sociale*. (3). 1-21.
- Lotta, G., Pavez, E., & Marcelino, G. (2023). Resisting and adapting: Street-level bureaucracy under institutional pressures. *Governance*. 36 (3). 889-906.
- Medir Tejado, L., & Pano, E. (2018). Modelling local autonomy and dependence through cooperative relations. *International Journal of Public Sector Management*. 31 (4). 410–425.
- Møller, A. M., & Grøn, C. H. (2024). Street-level leadership: Re-conceptualizing the role of the manager. *Review of Public Personnel Administration*, 44(3), 544–565.
- Møller, M. Ø. (2021). Self-protection or service delivery? Defensive decision-making among front-line professionals. *Administration & Society*. 53 (6). 843-871.
- Mpofu, E., Penker, M., Musakwa, W., Radinger-Peer, V., & Gugerell, K. (2026). Fragmented governance, shared landscapes: Policy and functional

- (in)coherence insights from the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area. *Environmental Management*. 76 (1). 1-17.
- Noring, L., Ohler, L. P., & Struthers, D. (2021). City government capacity and patterns in urban development project governance. *Urban Affairs Review*. 57 (5). 1343-1371.
- Observer Research Foundation (ORF). (2024). *Urban local bodies and administrative capacity in growing cities*. ORF Special Report.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Effective multilevel governance for climate action in cities*. OECD Publishing.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (2011). *Decentralization and municipal capacity in local governance: Assessment and policy review*. OSCE Mission.
- Ospina, S. M., Esteve, M., & Lee, S. (2018). Assessing qualitative studies in public administration research. *Public Administration Review*. 78 (4). 593-605.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2012). Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations. *SAIS Review of International Affairs*. 32 (1). 49-66.
- Petersen, A. C., Houlberg, K., & Christensen, L. H. (2020). Performance management and front-line discretion: How digital systems alter professional judgment. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 30 (4). 621-638.
- Pierre, J. (2019). Multilevel governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden. *Journal of Urban Affairs*. 41 (1). 103-116.
- Polit, D. F., & Beck, C. T. (2010). Generalization in quantitative and qualitative research: Myths and strategies. *International Journal of Nursing Studies*. 47 (11). 1451-1458.
- Polk, M. (2011). Institutional capacity-building in urban governance: Learning through transdisciplinary co-production. *Planning Theory & Practice*. 12 (4). 585-604.
- Porcelli, F. (2015). Fiscal decentralization and local government efficiency: A multi-tiered perspective. *Regional Studies*. 49 (5). 879-894.
- Rose, A. (2024). Neoliberal urban governance and the politics of displacement. *Urban Geography*. 45 (2). 210-229.
- Salm, M. (2018). Fiscal decentralization and public service quality: Evaluating municipal autonomy. *World Development*. 109. 321-335.
- Smoke, P. (2015). *Decentralization in theory and practice*. Wilson Center.
- Steiner, R., Kaiser, C., & Eythórsson, G. T. (2018). A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National*

- trajectories and international comparisons* (pp. 179–196). Palgrave Macmillan.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Sage.
- Theodore, N. (2020). Still the urban age of neoliberalism. *Antipode*. 52 (5). 1283-1293.
- Tu, Z. (2024). The accountability cube: Navigating administrative, legal, and political pressures in public sector management. *Governance*. 37 (2). 345-364.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptual framework and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 25 (4). 1099-1126.
- UN-Habitat. (2016). *Habitat III policy paper 4 – Urban governance, capacity and institutional development*. United Nations Human Settlements Programme.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2009). *Capacity development: A UNDP capacity development resource*. UNDP.
- United Nations. (2025). *Breaking the SDG finance gridlock through local fiscal and financial capacity*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*. 25 (3). 267-281.
- World Bank. (2015). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance*. World Bank.