

تهران؛ از ظرفیت‌های انباشته تا نتایج ازدست‌رفته

یادداشتی راهبردی درباره شکاف حکمرانی، رقابت‌پذیری و آینده توسعه پایتخت

فریبرز واحدی — مدرس دانشگاه و کارشناس ارشد راه و شهرسازی

۱۰/۰

امتیاز حکمرانی
پایین‌ترین بُعد

۳۱

پله افت رتبه
نسبت به ۲۰۲۵ (رتبه ۴۲۸)

۴۳/۰

امتیاز کل
از ۱۰۰

۴۵۹

رتبه جهانی تهران در ۲۰۲۶
از میان ۱۰۰۰ شهر

تهران، به‌عنوان بزرگ‌ترین کانون جمعیتی، اقتصادی، اداری و خدماتی کشور، از ظرفیت‌های قابل‌توجهی در حوزه سرمایه انسانی، فعالیت‌های اقتصادی، آموزش عالی، خدمات تخصصی و شبکه ارتباطی برخوردار است. بااین‌حال، برخورداری از این ظرفیت‌ها لزوماً به معنای عملکرد مطلوب شهر یا ارتقای کیفیت زندگی شهروندان نیست.

بر اساس ارقام منعکس‌شده در گزارش مبنای این یادداشت، تهران در شاخص جهانی شهرهای آکسفورد اکونومیکس در سال ۲۰۲۶، از میان یک‌هزار شهر، رتبه ۴۵۹ و امتیاز کل ۴۳ از ۱۰۰ را کسب کرده است. رتبه تهران در سال ۲۰۲۵، مطابق همین گزارش، ۴۲۸ بوده است؛ بنابراین جایگاه آن در رتبه‌بندی جدید ۳۱ پله تنزل یافته است.

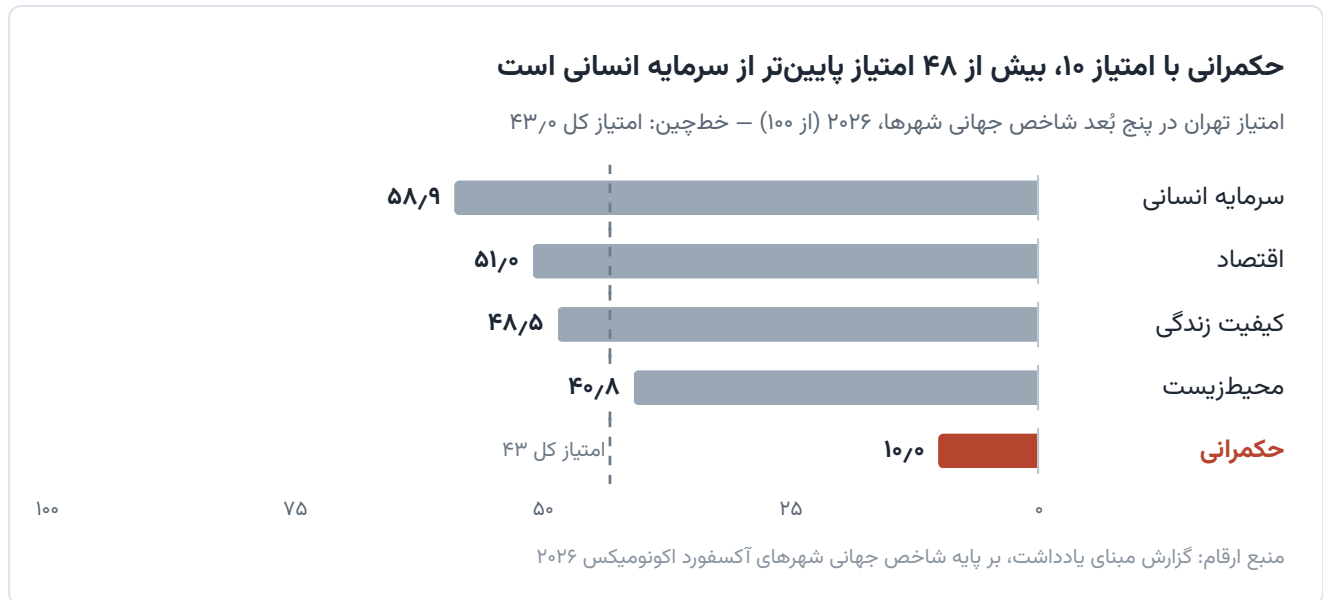
اهمیت این ارقام، صرفاً در جایگاه تهران میان شهرهای جهان نیست؛ بلکه در پرسشی بنیادی‌تر نهفته است:

چرا ظرفیت‌های انسانی و اقتصادی پایتخت، متناسب با انتظارات، به عملکرد بهتر شهری و بهبود پایدار زندگی شهروندان تبدیل نمی‌شود؟

مسئله تهران فقط افت جایگاه در رتبه‌بندی‌های جهانی نیست؛ مسئله اصلی، فاصله میان ظرفیت‌های اقتصادی و انسانی پایتخت با کیفیت زندگی شهروندان و نتایج عملکرد نظام مدیریت و حکمرانی شهری است. ارزیابی موفقیت توسعه تهران باید از شمارش پروژه‌ها فراتر برود و بر بهبود واقعی شرایط زندگی مردم متمرکز شود.

۱ تعریف مسئله؛ شکاف میان ظرفیت شهر و کیفیت عملکرد آن

نتایج گزارش مبنا نشان می‌دهد تهران در پنج بُعد اصلی ارزیابی شهرها، عملکردی نامتوازن دارد. امتیاز نسبتاً بالاتر سرمایه انسانی در کنار امتیاز بسیار پایین حکمرانی، پرسشی جدی درباره نحوه تبدیل ظرفیت‌های موجود به نتایج ملموس توسعه شهری ایجاد می‌کند.



این ارقام، به‌ویژه فاصله میان امتیاز سرمایه انسانی و حکمرانی، نشان می‌دهد که بررسی تهران نباید صرفاً بر کمبود منابع یا ظرفیت‌های اقتصادی متمرکز باشد. کیفیت تصمیم‌گیری، هماهنگی نهادی، ثبات سیاست‌ها، پاسخ‌گویی و توانایی اجرای برنامه‌های یکپارچه نیز باید در مرکز ارزیابی قرار گیرد.

البته امتیاز حکمرانی به‌تنهایی اثبات نمی‌کند که همه مشکلات تهران ناشی از عملکرد مدیریت شهری است؛ زیرا عملکرد حکمرانی می‌تواند تحت تأثیر عوامل ملی، نهادی و فرابخشی نیز قرار داشته باشد. بنابراین، تعیین سهم هر عامل به بررسی دقیق‌تر روش‌شناسی شاخص‌ها و داده‌های پشتیبان نیاز دارد.

۲ کیفیت زندگی؛ مهم‌ترین معیار سنجش موفقیت توسعه تهران

افت کیفیت زندگی تهران در دهه اخیر، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که باید در ارزیابی سیاست‌های توسعه و مدیریت پایتخت مورد توجه قرار گیرد. این مسئله را نمی‌توان صرفاً به افزایش جمعیت، محدودیت منابع یا پیچیدگی‌های طبیعی اداره یک کلان‌شهر نسبت داد؛ بلکه لازم است نسبت میان تصمیمات توسعه‌ای، هزینه‌های عمومی و نتایج واقعی آن‌ها در زندگی شهروندان بررسی شود.

افزایش فشار هزینه مسکن، طولانی‌تر شدن رفت‌وآمدهای روزانه، ترافیک مزمن، آلودگی هوا، فشار بر منابع آب و انرژی و کاهش آسایش محیطی، از جمله محورهایی هستند که ارزیابی کیفیت زندگی تهران باید بر آن‌ها متمرکز باشد.

توسعه شهری زمانی موفق است که آثار آن در زندگی روزمره مردم دیده شود. اگر هزینه سکونت افزایش یابد، زمان بیشتری صرف رفت‌وآمد شود و شهروندان با فشارهای محیطی بیشتری روبه‌رو باشند، نمی‌توان صرف افزایش پروژه‌ها یا گسترش کالبدی شهر را نشانه موفقیت سیاست‌های توسعه دانست.

از این منظر، امتیاز ۴۸/۵ تهران در بُعد کیفیت زندگی، تنها یک عدد در رتبه‌بندی جهانی نیست؛ بلکه باید به‌عنوان هشدار برای بازنگری در اولویت‌های سرمایه‌گذاری، سیاست‌های مسکن، حمل‌ونقل عمومی، مدیریت محیط‌زیست و نحوه توزیع خدمات شهری بررسی شود.

باین‌حال، برای اثبات دقیق روند نزولی کیفیت زندگی طی ده سال گذشته، لازم است داده‌های طولی و قابل‌مقایسه بررسی شوند. یک امتیاز مربوط به سال ۲۰۲۶، به‌تنهایی برای اثبات میزان و روند این افت در یک دهه کافی نیست. برای این منظور، دست‌کم باید تغییرات شاخص‌های زیر در یک دوره ده‌ساله بررسی شود:

نسبت هزینه مسکن به درآمد خانوار	متوسط زمان سفرهای روزانه شهروندان	تعداد روزهای ناسالم از نظر کیفیت هوا
میزان دسترسی جمعیت به حمل‌ونقل عمومی	دسترسی عادلانه به خدمات آموزشی، درمانی و فضای سبز	سرانه مصرف آب و انرژی و تاب‌آوری شهر در برابر تنش‌های محیطی

چنین ارزیابی‌ای می‌تواند مشخص کند کدام سیاست‌ها موفق بوده‌اند، کدام اقدامات اثر کافی نداشته‌اند و منابع عمومی در چه حوزه‌هایی باید بازتخصیص یابند.

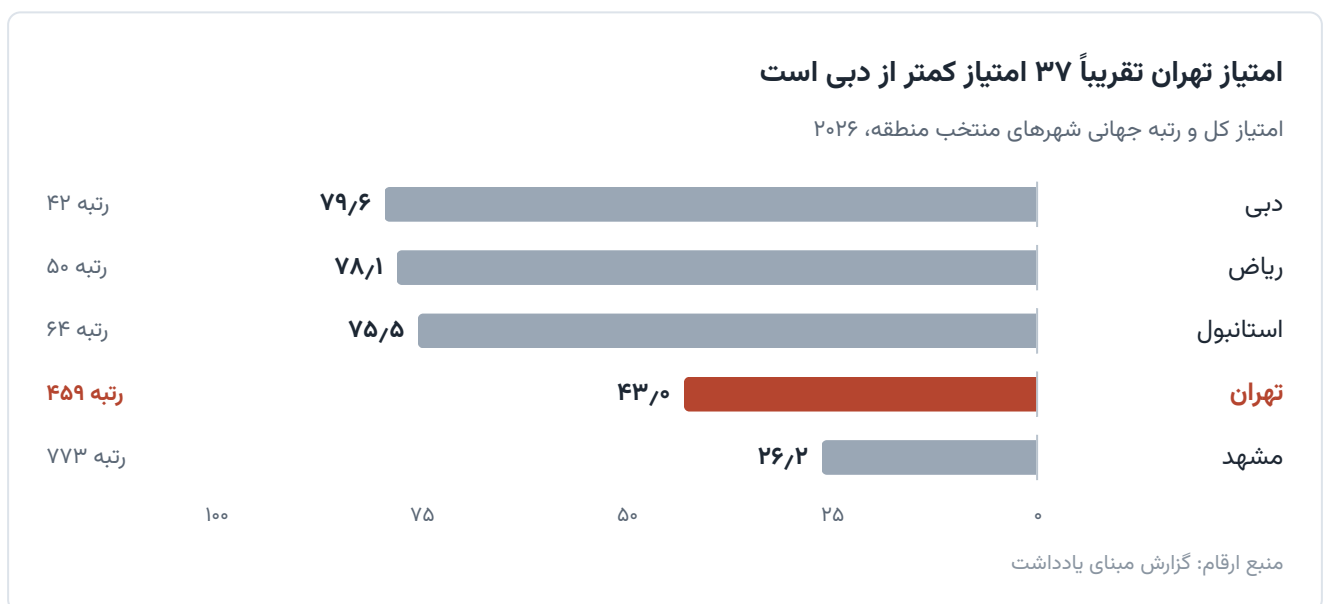
۳ تحلیل راهبردی پنج بُعد عملکرد تهران

هر یک از پنج بُعد، مسئله‌ای محوری و راهبردی پیشنهادی دارد. بیشترین شکاف در حکمرانی است.

بُعد	امتیاز	تحلیل	راهبرد پیشنهادی
الف) سرمایه انسانی ظرفیت ارزشمند اما ناکافی	۵۸/۹	بالاترین امتیاز گزارش‌شده؛ اما نیروی انسانی متخصص و مراکز علمی زمانی به مزیت رقابتی پایدار تبدیل می‌شود که زمینه اشتغال مولد، نوآوری، بهره‌وری و ماندگاری استعدادها فراهم باشد.	تقویت ارتباط دانشگاه، صنعت و مدیریت شهری؛ حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان؛ فراهم‌کردن بستر مشارکت متخصصان در حل مسائل واقعی شهر.
ب) اقتصاد تبدیل ظرفیت به فرصت‌های پایدار	۵۱/۰	اقتصاد تهران باید فراتر از حجم فعالیت‌ها و تمرکز کسب‌وکارها ارزیابی شود؛ کیفیت اشتغال، بهره‌وری، جذب سرمایه، پیش‌بینی‌پذیری مقررات و ظرفیت نوآوری تعیین‌کننده‌اند.	کاهش موانع فعالیت اقتصادی؛ حمایت از کسب‌وکارهای نوآور؛ بهبود محیط سرمایه‌گذاری؛ پیوند برنامه‌های توسعه شهری با اشتغال مولد.

بُعد	امتیاز	تحلیل	راهبرد پیشنهادی
(پ) کیفیت زندگی بازتعریف اولویت‌های توسعه	۴۸٫۵	توجه هم‌زمان به مسکن، حمل‌ونقل، خدمات عمومی، سلامت محیطی و عدالت فضایی لازم است؛ زیرساخت زمانی ارزشمند است که هزینه زندگی و زمان شهروندان را کاهش دهد و دسترسی عادلانه را افزایش دهد.	تدوین برنامه یکپارچه کیفیت زندگی با شاخص‌های قابل‌اندازه‌گیری و ارزیابی منظم نتایج در سطح مناطق و محله‌ها.
(ت) محیط‌زیست از اقدامات مقطعی به مدیریت تاب‌آوری	۴۰٫۸	کیفیت هوا، انرژی، آب، فضای سبز و آمادگی در برابر مخاطرات با اقدامات منفرد یا کوتاه‌مدت حل نمی‌شوند و به هماهنگی سیاست‌های حمل‌ونقل، انرژی، توسعه کالبدی و منابع نیاز دارند.	تدوین برنامه یکپارچه تاب‌آوری محیطی با مسئولیت‌های مشخص، منابع مالی پایدار و شاخص‌های دوره‌ای ارزیابی.
(ث) حکمرانی شکاف اصلی در نتایج گزارش‌شده	۱۰٫۰	پایین‌ترین امتیاز. در کلان‌شهری پیچیده، حتی برنامه‌های درست نیز با تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تعارض منافع، نبود تقسیم کار روشن یا ضعف پایش عملکرد به نتیجه نمی‌رسند.	سازوکار هماهنگی مؤثر میان شهرداری، شورای شهر، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ملی و استانی؛ مسئول مشخص برای هر هدف؛ انتشار منظم گزارش پیشرفت.

۴ جایگاه منطقه‌ای تهران؛ ضرورت مقایسه مبتنی بر شواهد



فاصله تهران با دبی، ریاض و استانبول از نظر رتبه و امتیاز، ضرورت بررسی تطبیقی سیاست‌های اقتصادی، کیفیت حکمرانی، زیرساخت‌ها و کیفیت زندگی را مطرح می‌کند. بااین‌حال، این مقایسه زمانی برای سیاست‌گذاری مفید خواهد بود که تفاوت ساختار اقتصادی، نظام حکمرانی، منابع مالی، جمعیت و شرایط نهادی شهرها نیز در تحلیل لحاظ شود.

هدف از این مقایسه، تقلید مستقیم از الگوی یک شهر دیگر نیست؛ بلکه شناسایی سیاست‌هایی است که با توجه به شرایط حقوقی، اقتصادی و اجتماعی تهران قابلیت اقتباس و اجرا دارند.

۵ یک ملاحظه مهم درباره افت رتبه تهران



کاهش ۳۱ پله‌ای رتبه تهران از ۴۲۸ در سال ۲۰۲۵ به ۴۵۹ در سال ۲۰۲۶، نیازمند بررسی دقیق است. از این تغییر نمی‌توان بدون تحلیل تکمیلی نتیجه گرفت که عملکرد مطلق تهران در تمام ابعاد طی یک سال به همین میزان افت کرده است. تغییر رتبه ممکن است تحت تأثیر چند عامل قرار گیرد:

۱ کاهش واقعی عملکرد تهران در یک یا چند بُعد	۲ بهبود عملکرد سایر شهرها و پیشی گرفتن آن‌ها از تهران	۳ تغییر در روش‌شناسی، داده‌ها یا نحوه محاسبه شاخص‌ها
---	---	--

از این رو، پیش از انتساب قطعی افت رتبه به عملکرد مدیریت شهری یا سیاست‌های مشخص، لازم است امتیازهای سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ در هر پنج بُعد، روش‌شناسی رتبه‌بندی و تغییرات داده‌های مورد استفاده به صورت تطبیقی بررسی شود. این تفکیک، برای جلوگیری از نتیجه‌گیری شتاب‌زده و تبدیل رتبه جهانی به مبنایی معتبر برای اصلاح سیاست‌ها ضروری است.

۶ نقشه راه پیشنهادی برای بازآرایی توسعه تهران

برای تبدیل نتایج این ارزیابی به برنامه اجرایی، پیشنهاد می‌شود اقدامات در سه افق زمانی طراحی شوند.

افق اول · شش ماه نخست تشخیص دقیق و ایجاد نظام پایش	افق دوم · سال‌های اول و دوم اصلاح سیاست‌ها و اجرای برنامه‌های اولویت‌دار	افق سوم · سال‌های سوم تا پنجم تثبیت اصلاحات و سنجش اثرات
- تشکیل کارگروه تخصصی برای بررسی عملکرد تهران در پنج بُعد شاخص - اعتبارسنجی داده‌های رتبه‌بندی و مقایسه نتایج ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ - تدوین خط مبنای ده‌ساله برای شاخص‌های کیفیت زندگی - تعیین مسئول هر شاخص، دستگاه‌های همکار و منابع اطلاعاتی - انتخاب چند مسئله اولویت‌دار با اثر مستقیم بر زندگی شهروندان	- تقویت سازوکار هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول توسعه و اداره تهران - پیوند تخصیص منابع عمومی به نتایج قابل اندازه‌گیری - اولویت‌بندی پروژه‌های حمل‌ونقل عمومی و کاهش زمان سفر - بازنگری در سیاست‌های مسکن و دسترسی به خدمات شهری - برنامه‌های هدفمند کاهش آلودگی هوا و افزایش تاب‌آوری محیطی - انتشار گزارش‌های منظم از پیشرفت و میزان تحقق اهداف	- ارزیابی مستقل نتایج برنامه‌ها و اصلاح اقدامات کم‌اثر - گسترش طرح‌های موفق به مناطق و محله‌های دیگر - تثبیت نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد - ارزیابی تغییرات کیفیت زندگی و رقابت‌پذیری تهران - مقایسه مجدد تهران با شهرهای منتخب منطقه و جهان بر اساس داده‌های هم‌سنخ

۷ شاخص‌های پیشنهادی برای سنجش موفقیت

ارزیابی عملکرد مدیریت تهران نباید صرفاً بر تعداد پروژه‌های اجراشده، میزان هزینه‌کرد یا حجم عملیات عمرانی متکی باشد. این معیارها برای کنترل فعالیت‌ها مفیدند، اما به‌تنهایی نشان نمی‌دهند که زندگی شهروندان بهتر شده است یا خیر. پیشنهاد می‌شود نظام ارزیابی عملکرد بر شاخص‌های نتیجه‌محور زیر استوار شود؛ برای هر شاخص باید مقدار پایه، هدف سالانه، دستگاه مسئول، منبع داده و دوره گزارش مشخص شود:

شاخص نتیجه‌محور	مقدار پایه	هدف سالانه	دستگاه مسئول	منبع داده	دوره گزارش
تغییر متوسط زمان سفرهای روزانه					
تغییر نسبت هزینه مسکن به درآمد خانوار					
تغییر تعداد روزهای ناسالم از نظر آلودگی هوا					
تغییر سهم جمعیت برخوردار از دسترسی مناسب به حمل‌ونقل عمومی					
تغییر دسترسی محله‌ها به خدمات عمومی و فضای سبز					
تغییر مصرف آب و انرژی به ازای جمعیت یا فعالیت					
میزان تحقق اهداف مصوب و انتشار به‌موقع گزارش‌های عملکرد					
میزان کاهش نابرابری در دسترسی به خدمات میان مناطق شهری					

تعیین هدف‌های عددی باید پس از اعتبارسنجی داده‌های پایه انجام گیرد، نه بر مبنای برآوردهای فاقد پشتوانه.

۸ جمع‌بندی و توصیه مدیریتی

نتایج گزارش مبنا تصویری نامتوازن از تهران ارائه می‌کند: شهری با ظرفیت قابل‌توجه سرمایه انسانی و اقتصادی، اما با امتیاز پایین در حکمرانی و چالش‌های جدی در کیفیت زندگی و محیط‌زیست.

پیام اصلی این ارزیابی آن است که مسئله تهران را نمی‌توان فقط با افزایش پروژه‌ها، توسعه کالبدی یا تزریق منابع مالی حل کرد. بازنگری در اولویت‌های توسعه، هماهنگی نهادی، پاسخ‌گویی، شفافیت و سنجش نتایج واقعی سیاست‌ها، بخش ضروری هر برنامه اصلاحی است.

کیفیت زندگی باید از یک عنوان عمومی در اسناد توسعه به معیار اصلی ارزیابی عملکرد شهر تبدیل شود. شهروندان نتیجه سیاست‌های شهری را نه در تعداد مصوبات و پروژه‌ها، بلکه در هزینه سکونت، زمان رفت‌وآمد، کیفیت هوا، دسترسی به خدمات و آسایش روزمره خود تجربه می‌کنند.