

فصلنامه دانش انتظامی سمنان ، دوره نهم ، شماره سی و یکم ، بهار ۱۳۹۸

تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۱۲/۱۳

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۸/۰۳/۱۸

صفحات: ۱۱۷ - ۸۷

## مدیریت یکپارچه شهری و واکاوی ضرورت‌های آن در شهر سمنان

رضا تاجیک\*<sup>۱</sup>

### چکیده

از آنجا که در کشور ما رشد سریع شهرنشینی و تقلید ناقص از شهرسازی دوران مدرنیته و برنامه ریزی شهری برون زا به انبوهی از نابسامانی و معضلات شهری انجامیده، ضرورت داشته تا با شناخت علل نابسامانی به تلاش برای جستجوی راه علاج همت گمارده شود. این جستجو، از رهگذر شیوه های مدرن و آزموده شده مدیریت نوین میسور بوده که یکی از این شیوه ها که برآمده از حکمروایی شایسته شهری است و به عنوان ابزاری در جهت تحقق آن به کار می رود، "مدیریت یکپارچه شهری" است. لذا پژوهش حاضر با هدف بررسی سیر و روند تعریف و تفسیر مدیریت یکپارچه شهری و جایگاه آن در مدیریت شهری کشورمان و ضمن مرور بر نمونه های عملی سایر مناطق جهان، به واکاوی ضرورت هایی که مدیریت یکپارچه شهری را به عنوان راهکاری اجتناب ناپذیر در مدیریت شهرها مطرح می سازد، پرداخته است. روش تحقیق در این پژوهش روش توصیفی - تحلیلی بوده که دارای جنبه کاربردی می باشد. گردآوری اطلاعات نیز به روش کتابخانه ای انجام گرفته است. نتایج حاصل از مطالعات نشان داده که در شهرهای ایران مدیریت یکپارچه شهری تحقق نیافته، از طرف دیگر تشریک مساعی نهادی(هم افزایی نهادی) بعنوان پیش شرط پیاده سازی مدیریت یکپارچه در حال حاضر نامناسب بوده لذا غلبه بر انواع تفرق و پراکندگی موجود به عنوان یکی از ضرورت های مدیریت یکپارچه شهری مطرح شده است.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری ، مدیریت یکپارچه شهری ، هم افزایی نهادی ، ضرورت های مدیریت یکپارچه شهری

<sup>۱</sup> - دانشجوی دکتری تخصصی جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد سمنان ،دانشگاه آزاد اسلامی،سمنان (نویسنده مسئول)  
tadjikreza91@yahoo.com

## ۱- مقدمه

مدیریت شهری یکی از مسائلی است که همواره ذهن کارشناسان را به خود مشغول داشته است. چرا که همراه با پویایی تحولات شهری و مسائل وابسته به آن، چگونگی نگرش به شهر و مسائل مدیریتی آن تغییر می کند. این مسئله به قدری اهمیت یافته که بانک جهانی و سازمان ملل، برنامه ای را برای کمک به حل این معضلات کشورهای جهان سوم ، تدوین نموده اند. یکی از اصولی که به درک بهتر این شرایط کمک می کند، اصل «مدیریت یکپارچه شهری است که در بعضی از کشورها اجرا شده است. البته باید به خاطر داشت که هنوز هم برخی از اصول سنتی مدیریت نظیر اصول انعطاف پذیری، تفاهم اجتماعی و بهره وری در شرایط کنونی کاربرد دارند. شالوده مدیریت شهری عبارت است از برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری (سعیدی، ۱۳۸۸):

(۱۳۳-۱۳۱). طی چند سال گذشته در محافل علمی و اجرایی کشور ما ، مفهوم مدیریت یکپارچه ، هماهنگ و یا واحد شهری مطرح شده است. همچنین تصریح ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه به تحقق مدیریت واحد شهری نیز، منجر به فراگیرتر شدن این مفهوم شده است . مدیریت شهری باید پاسخی مفهومی و اجرایی با رویکردی فراگیر به مشکلات و مباحث شهری منفرد و جداگانه به تقویت ظرفیت سازمان های غیر دولتی و سایر بازیگران به منظور توانمند کردن آن ها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهری است (McGill, 1998).

براساس تعریفی دیگر مدیریت یکپارچه شهری مدیریتی است که در یک و یا چند حوزه مجزا یکپارچه شده باشند: حوزه مدیریتی ، حوزه علوم برنامه ریزی و حوزه علوم سیاسی و جامعه شناختی. حوزه اول به هماهنگی و همکاری بین سازمانی مربوط است، در حوزه علوم برنامه ریزی شاهد ظهور برنامه ریزی استراتژیک فضایی به عنوان ابزار برنامه ریزی هستیم

و ایده حکمروایی که به عنوان مفهومی فراگیر وارد حوزه علوم برنامه ریزی و مدیریت عمومی گشته و جایگزین مفاهیم پیشین -از جمله ادراه و مدیریت شده است محصول حوزه علوم سیاسی و جامعه شناسی است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۴۵).

با رشد عظیم شهرها و نقش چندگانه ای که ایفا می کنند برنامه ریزی، سرمایه گذاری و مدیریت شهرها بسیار پیچیده و دشوار است. پیچیدگی مسائل و اهمیت آن نه تنها برنامه ریزان را با واقعیت وجودی این پدیده روبرو می سازد، بلکه ضرورت ترک روش های قدیم مدیریت شهری و جایگزینی آن با افکار و روش های نوین را آشکار میسازد. اگر به مدیریت شهری در حالت کل و یکپارچه نگریسته شود، احتمال موفقیت در کشورهایی که نومیدانه تلاش می کنند تا بر مشکلات ناشی از شهرنشینی سریع غلبه کنند، بیشتر خواهد شد (McGil, 1996). از آنجا که در کشور ما رشد سریع شهرنشینی، با انبوهی از نابسامانی و معضلات همراه بوده، ضروریست تا با شناخت چالش ها، به تلاش برای جستجوی راه علاج پرداخت، از اینرو پژوهش حاضر با امعان نظر به این ضرورت و با هدف بررسی سیر و روند تعریف و تفسیر مدیریت یکپارچه شهری و جایگاه آن در مدیریت شهرهای کشورمان به واکاوی ضرورت هایی که مدیریت یکپارچه شهری را به عنوان راهکاری اجتناب ناپذیر در اداره شهرها مطرح می سازد، خواهد پرداخت. روش تحقیق مورد استفاده در این پژوهش روش توصیفی - تحلیلی بوده که دارای جنبه کاربردی می باشد. گردآوری اطلاعات نیز به روش کتابخانه ای انجام گرفته است.

نتایج حاصل مطالعات نشان داده که در شهرهای ایران مدیریت یکپارچه شهری عملکرد نیافته و مدیریت شهری دارای نگرش و کارکرد سنتی است و نتیجه این نوع نگرش ناکارآمدی طرح های ساماندهی و گسترش مسائل شهری در بافت های اسکان غیر رسمی است. از طرف دیگر تشریک مساعی نهادی (هم افزایی نهادی) بعنوان پیش شرط پیاده سازی مدیریت یکپارچه در حال حاضر در این شهرها نامناسب و در پایه چرخه حیات مدیریت یکپارچه شهری واقع شده است. بیشتر پژوهشگران اصلاح ساختار سازمانی و روابط عناصر ذی ربط در مدیریت شهری و اصلاح بسترها و ابزارهای مرتبط با مدیریت شهری شامل قوانین و مقررات و توانمندی مالی شهرداری ها را در تحقق مدیریت یکپارچه شهری موثر دانسته اند.

## ۲- مدیریت شهری

مدیریت شهری فراتر از ساختار و سازمان به مجموعه نهادهای ذی ربط و ذی نفوذ در اداره شهر و چگونگی تعاملات این عناصر با یکدیگر اشاره دارد. مدیریت شهری ابتدا در دهه هشتاد میلادی در کشورهای در حال توسعه مطرح شد و تا کنون دست کم سه مفهوم مورد قبول را در بر داشته است. نخست اینکه، مقامات سطح شهری اساساً مسئول اموری هستند که در شهر می گذرد. ممکن است مسئول مسکن، تامین آب و سیستم های فاضلاب نیز باشند، که البته قبلاً این طور بود. امروزه توسعه اقتصادی، محیط زیست و فقر هم در زمره وظایف مدیران شهری درآمده اند. دوم، کار مدیران شهری دیگر فقط سرزنش سطوح بالاتر حکومت به دلیل عدم تامین خدمات شهری و درخواست پول از آنان نیست. مدیران شهری اکنون خودشان مسئول تدوین استراتژی، افزایش سرمایه و اجرای استراتژی هستند. سرانجام، طرح جامع دیگر مهم ترین ابزار برنامه ریزی نیست... مدیریت شهری، علم مدیریت شهری به مفهوم حدود آن در دانشکده های بازرگانی نیست. روابط بین مقامات شهری، موسسات، خوشه ها، توسعه های شهری و منطقه ای بسیار اهمیت دارد. روش های اقتصاد خرد و کلان می توانند در فهم عوامل تعیین کننده پویایی یک خوشه شهری، یک شهر یا یک منطقه کمک کنند. اهمیت تحلیل مالی و اقتصادی به عنوان ابزاری برای مدیران شهری در این موضوع نهفته است. (Van Dijk, 2006, 53-56)

مدیریت شهری را می توان چنین تعریف نمود: تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و همچنین خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی که ساکنان شهرها با آنها مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر. فان کلینک و برامستا، جامع ترین تعریف از مدیریت شهری را ارائه کرده اند. به نظر آنان، مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در

چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می‌شود. (Van Dijk, 2006, 53-56)

شالوده مدیریت شهری عبارت است از برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری (سعیدی، ۱۳۸۸: ۱۳۱-۱۳۳) به بیانی دیگر مدیریت شهری عبارت است از سازمان دهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است. هدف کلان مدیریت شهری ایجاد محیطی قابل زندگی برای همه همراه با عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی و پایداری زیست محیطی است. در ادامه فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی در زمینه بهبود مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، مفهوم حکمروایی شایسته شهری مطرح شد که در ایران به مدیریت (حکمروایی) مطلوب، خوب یا کارآمد شهری نیز ترجمه شده است. این مفهوم در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ کننده و پاسدار قوانین محدود کند و از دخالت مستقیم آن در تصمیم گیری ها، اداره و اجرای امور مربوط به زندگی روزمره مردم در راستای بهبود و ارتقاء مدیریت شهری و پیامدهای آن بر زندگی ذینفعان بکاهد. در این نظام شهرداران نقش رئیس اصلی اجرایی شهر را بر عهده دارند که قدرت آن ها متکی بر آراء مستقیم یا غیر مستقیم مردم از طریق شوراهای شهر و منتخب مردم است. مشارکت مردم در اشکال، احزاب سیاسی، اتحادیه ها، انجمن ها و انواع گروه های داوطلب در اداره، ساماندهی شهر و اقدام های اجرایی اساس حکمروایی شایسته شهری است. همچنین با انتخاب نمایندگان شوراهای شهری و محلی در حاکمیت شهری حضور غیر مستقیم می‌یابند (جستارهای شهرسازی، ۱۳۸۶: ۱۸-۱۶).

دانش مدیریت بطور عمده ۵ وظیفه اساسی شامل، برنامه ریزی، سازماندهی، کارمندگزینی، رهبری، کنترل و نظارت را برعهده دارد، که این وظایف هم در مدیریت شهری کاملاً قابل اجرا هستند.

بنابر عقیده کارشناسان، دستیابی مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه به دو

موضوع الزامی است:

• شناخت دقیق محیط طبیعی شهری که با آن سروکار داریم.

• سازماندهی ابزارهای مداخله به طوری که سازمان های مدیریت شهری، در شرایط مساعدی از ابعاد تشکیلاتی، مالی و... به سر برند.

بنابراین مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه با دو مورد «ساختار شهری» (city building) برای انجام زیرساخت ها و خدمات پایان ناپذیر و «ساختار شورایی» (council building) با نیازهای به ظاهر بی انتها روبرو است (McGill, 1994b, 1995a). در بررسی شهرها و کشورهای در حال توسعه، شناخت مدیریت شهری به طور کلی صورت پذیرفته است و به دلیل همین کل نگرسی مسائل شهری و پاسخ سازمانی باید به طور همزمان مورد بررسی قرار گیرد تا اطمینان یابیم که استراتژی پایدار و پاسخ های موثر یعنی ساختار یکپارچه مدیریت شهری تحقق یافته است. محک مدیریت شهری باید به صورت توانایی تامین زیرساختی صورت پذیرد و این امر نه تنها توسعه اقتصادی را می سنجد بلکه توزیع فضایی رشد شهری را هم مورد بررسی قرار می دهد (McGill, 1998).

فرایند تامین زیرساخت ها در طیفی از سازمان ها- از بخش دولتی تا بخش غیر رسمی حرکت می کند، بنابراین یک نیروی محرکه مرکزی است تا از لزوم برنامه ریزی درون سازمانی (inter-agency) و هماهنگی بودجه اطمینان یابیم. حالت ایده آل آن است که این نیروی محرکه، در سطح کاملا اجرایی حکومتی نامتمرکز، مثل یک دولت محلی و یا حکومت شهری، موجود باشد. این موضوع اهمیت توسعه سازمانی برای مدیریت شهری را یادآور می شود (McGill, 1993, 1994a).

اگر به مدیریت شهری در حالت کل و یکپارچه نگریسته شود، احتمال موفقیت در کشورهایی که نومیدانه تلاش می کنند تا بر مشکلات ناشی از شهرنشینی سریع غلبه کنند، بیشتر خواهد شد (McGil, 1996).

## ۱-۲- مدیریت شهری به مثابه یک نظام (system)

برای درک مدیریت شهری، می توان آن را به یک نظام تشبیه کرد "نظام عبارت است از ترکیبی از اجزا و قسمت های مختلف یک مجموعه که به یکدیگر وابسته است و روابط متقابل آن ها به شکل خاصی سامان یافته است" (رسنی و بیسون، ۱۳۷۰: ۶۲).

اما توجه به این نکته ضروری است که به دلیل پیچیدگی و پویایی انسان و پدیده‌های مرتبط با آن و به طور مشخص پدیده "شهر"، برآزش کامل شهر و مدیریت شهری بر یک "سیستم" چندان منطقی نبوده و البته در عمل نیز افق‌های آینده تا حد زیادی غیر قابل پیشبینی خواهند بود.

این سازمان یافتگی برای انجام کاری یا دست‌یابی به هدفی خاص است. مدیریت شهری نیز از قسمت‌هایی چون معاونت‌ها و سازمان‌ها یا اداره‌های وابسته تشکیل شده که با یکدیگر در قالب ساختاری واحد روابط متقابل دارند. این ارتباط ممکن است ضعیف یا قوی باشد. اجزای اساسی تشکیل دهنده سیستم مدیریت شهری را می‌توان به شرح زیر تعیین کرد:

◀ داده‌های سیستم مدیریت شهری، خواسته‌های دولت و شهروندان هستند و ستاده‌های آن که در طی فرایندی از برنامه‌ریزی، طرح و اجرا به دست می‌آیند، توسعه کمیت و کیفیت زندگی شهری است.

◀ هدف کلی سیستم مدیریت شهری تامین و ایجاد زمینه و محیط مناسب برای زندگی راحت، امن و کارآمد شهروندان به تناسب ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی است.

◀ محیط اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و اداری تاثیر بسیار زیادی در کارایی سیستم مدیریت شهری و چگونگی عملکرد آن دارد. لذا باید با عوامل محیطی هماهنگ باشد.

◀ سیستم مدیریت شهری مسئول اداره و هدایت تمام فضای جغرافیایی و عملکردهای شهری است و به این لحاظ باید تمام عناصر و سازمان‌های ذیربط و تمام محدوده شهر را تحت نظارت و کنترل داشته باشد (طرح مجموعه شهری تهران، گزارش شماره ۵:۵، ۱۳۷۵).

اگرچه قسمت‌های گوناگون مدیریت شهری هر یک در کار خود استقلال نسبی دارند، برای تحقق اهداف نظام باید با یکدیگر همکاری داشته باشند. انجام این وظیفه مهم بر عهده مدیر نظام یا شهردار است در نتیجه می‌توان گفت سیستم مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی موثر و ذیربط در

ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، هدایت و کنترل توسعه همه جانبه و پایدار شهر.

## ۳- مدیریت یکپارچه شهری

طی چند سال گذشته در محافل علمی و اجرایی کشور ما، مفهوم مدیریت یکپارچه، هماهنگ و یا واحد شهری مطرح شده است. همچنین تصریح ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه به تحقق مدیریت واحد شهری نیز، منجر به فراگیرتر شدن این مفهوم شده است. اما بررسی مطالعات و پژوهش های داخلی و خارجی موجود در این زمینه نشان می دهد که علیرغم گستردگی استفاده از این مفهوم در داخل، تعریف روشن و متقنی از مفهوم یکپارچگی ارائه نشده است. شاید بتوان این مفهوم را به عنوان راه حلی برای غلبه بر انبوهی از نابسامانی های سیاسی، برنامه ای و عملیاتی، مطرح نمود.

مدیریت یکپارچه شهری با الهام از حکمروایی خوب شهری دارای پارامترهای مختلف و متنوعی چون کارآمدی، شفافیت، مشارکت طلبی، حق اظهار نظر همگامی، انصاف، دانایی محوری و غیره است که به صورت یکپارچه با هم افزایی نهادهای مختلف شهری اقدام به بهبود محیط شهری و حل مسائل متعدد شهری از جمله اسکان غیر رسمی می نماید (Chakrabart, 2001, p13). در مدیریت یکپارچه شهری سازمان خردتر نه تحت حاکمیت و اختیار مدیر شهر بلکه هماهنگ با آن و البته با استقلال عملکردی در ساختار اداری شهر جای می گیرد. در این سیستم برعکس سیستم سنتی که انحصار قدرت تصمیم گیری و تصمیم سازی را در اختیار افراد یا گروه های خاص (عمدتا دولت) قرار می دهد، ذینفعان شهری در همه مراحل مدیریت شهری مشارکت فعال داشته و در آن دخیل هستند. این مفهوم در برگیرنده تمام سازمان های رسمی و غیر رسمی موثر بر اداره شهرها

است که به نوعی در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و اجرای برنامه‌های مدیریت شهری دخالت دارند (کاظمیان، ۱۳۹۰).

## ۴- برداشت‌های نوین از پدیده شهر

با رشد عظیم شهرها و نقش چندگانه‌ای که ایفا می‌کنند برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری و مدیریت شهرها بسیار پیچیده و دشوار است. پیچیدگی مسائل و اهمیت آن نه تنها برنامه‌ریزان را با واقعیت وجودی این پدیده روبرو می‌سازد، بلکه آن‌ها را وادار می‌کند که روش‌های قدیم مدیریت شهری را رها کرده و با افکار و روش‌های نوین به مقابله با این مسائل بپردازند. مهمترین برداشت‌های نوین را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- شهر و شهرنشینی به عنوان پدیده‌ای مطلوب تصور می‌شود، به عنوان وسیله‌ای که می‌تواند مردم را به تواناترین بخش‌های تولیدی جامعه جذب نموده و آن‌ها را در رشد اجتماعی و اقتصادی کشور مشارکت دهد.

- شهرها و روستاها به عنوان پدیده‌ای در ارتباط و وابستگی انگاشته می‌شود. این برداشت نوین کاملاً در تضاد با پنداشت‌های دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ قرار دارد که رشد شهر و روستا دو پدیده کاملاً مجزا مفروض بود.

- امروزه اکثر کارشناسان امور شهری بر این امر تاکید دارند که برخورد تک‌بخشی به مسایل شهری در این محدوده موفق نبوده و نیازمند برخورد همه‌جانبه، میان‌بخشی و هماهنگ‌کننده برای مدیریت مناطق شهری است.

- با مسایل شهری هم در سطح کلان و هم در سطح خرد برخورد می‌شود. سیاست‌گذاران و مدیران شهری که چنین درکی دارند، موظف هستند که در سطوح مختلف بین سازمان‌های درگیر مدیریت شهری، هماهنگی‌های لازم را ایجاد کنند.

در قالب این ماهیت تغییرگرا می توان مدیریت شهری را اداره بهینه امور شهری برای ارتقاء مدیریت رشد پایدار مناطق شهری در سطح محلی دانست که با در نظر داشتن و تابعیت از اهداف و سیاست های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور تبلور اجرایی پیدا می کند. (تحول در مدیریت شهری تهران، ۱۳۷۴)

## ۵- تمایز مدیریت سنتی و مدیریت یکپارچه شهری

تفاوت کاربست این شیوه مدیریت یکپارچه (بویژه در ساماندهی اسکان غیر رسمی) با شیوه های پیشین (سنتی) در این است که:

۱- کنشگران در نظام سنتی محدود و عمدتاً دولتی، اما در سیستم مدیریت یکپارچه زیاد و ترکیبی (مردمی، دولتی، خصوصی و عمومی) هستند.

۲- کارکرد سیستم مدیریت شهری سنتی عمدتاً کالبد محور و فیزیکی و در سیستم یکپارچه عملکردهای مشارکت محور و با توجه به سایر ابعاد زندگی است.

۳- ساختارهای در مدیریت شهری سنتی بروکراتیک و در سیستم مدیریت یکپارچه دموکراتیک و باز است.

۴- تعامل در سیستم سنتی اقتدار طلب، عمودی و انحصارگرا و در سیستم یکپارچه پاسخگو، افقی و شفاف است.

۵- توزیع قدرت و در سیستم سنتی مدیریت مبتنی بر تسلط دولت و عدم تعادل قدرت و در سیستم یکپارچه مبتنی بر آزادی و موازنه قدرت می باشد (کاظمیان، ۱۳۸۳: ۱۱۴)

با توجه به مطالب ذکر شده، سیستم مدیریت یکپارچه شهری را می‌توان به این ترتیب، شرح داد: محدودیت‌های ثابت و غیر قابل تغییر ولی موثر در مدیریت شهری عبارت است از: عوامل سیاسی، قانونی، تکنولوژیکی، اکولوژیکی، منابع طبیعی، اجتماعی و اقتصادی و... این عوامل خارج از کنترل مدیر شهری بوده ولی اثرات مستقیم و بسیار زیادی بر محیط شهری دارند. در این مرحله مدیر شهری باید قادر باشد که محیط طبیعی شهری را که با آن سروکار دارد به خوبی شناخته و درک کند تا در مواقع لزوم بر حسب تغییرات ایجاد شده (ناشی از تغییرات متغیرهای برون‌زا)، در محیط شهری و اثراتی که بر سیستم شهرها می‌گذراند، تصمیم درستی اتخاذ نماید. در داخل محدوده، پنج ابزار مدیریت که اهرم‌های اعمال مدیریت هستند، یعنی برنامه ریزی، سازماندهی، کنترل، هماهنگی، هدایت و کارمندگزینی مطرح می‌شود. این امر به نوعی به سازمان‌های مدیریت شهری بر می‌گردد و ابزاری در دست مدیر است. مدیر شهری باید با استفاده از منابع طبیعی، انسانی، فیزیکی، مالی، تکنولوژیکی و مانند آن به مسائل مربوط به ساکنین، مصرف‌کنندگان، بازار (مانند ایجاد هماهنگی بین اهداف این سه دسته، که غالباً با هم در تضادند)، پویایی شهری، مسکن، زیرساخت‌ها و توسعه شهری رسیدگی کرده و به مشکلات مانند تعیین نیاز تقاضا مردمان و مصرف‌کنندگان، تعیین هویت (موجودیت) قوانین و اهداف و انجام اقداماتی برای دست‌یابی به اهداف اجتماعی و کارایی منابع، پاسخ دهد. یعنی سیستم و زیر سیستم‌های ذکر شده را باید یکجا بررسی کرده و بدانیم که برخورد تک‌بخشی به مسایل شهری موفق نبوده و نیازمند برخورد همه‌جانبه، میان‌بخشی و هماهنگ‌کننده است و با مسائل شهری هم در سطح خرد و هم در سطح کلان برخورد کرده و هماهنگی لازم را بین سازمان‌های ذینفع با اهداف متفاوت، ایجاد کند.

## ۶- فرآیند بازخورد در مدیریت یکپارچه شهری

یکی دیگر از عوامل مهم و موثر در سیستم یکپارچه مدیریت شهری، استفاده از فرایند بازخورد است. بدین ترتیب که اگر مدیریت شهری با توجه به محدودیت‌ها ثابت و منابع موجود در دسترس مدیر، به اهداف از پیش تعیین شده دست یافت، به سراغ هدف بعدی می‌رود. ولی اگر خروجی با اهداف از پیش تعیین شده همخوانی نداشته باشد، باید مجدداً وارد سیستم مدیریت شده و توجه به عملکرد زیر سیستم‌ها با کل‌نگری، بررسی شود. این چرخه تا آنجا ادامه می‌یابد که به تمامی اهداف مدیریت شهری دست یابیم. پس مدیریت یکپارچه شهری یعنی: ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مسئول، برنامه‌ریزی جهت دستیابی به اهداف، مدیریت منابع تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر، کارمندگزینی شایسته (انتخاب بهینه سازمان، با تعریف دقیق وظایف) برای اقدام مناسب و سازماندهی روش‌ها به طریقی که برای دستیابی به اهداف، بر موانع و محدودیت‌های بیرونی و ثابت غلبه کرده و با اتخاذ فرایند «بازخورد»، از دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده اطمینان یابیم.

## ۷- گزیده‌ای از تعاریف در مدیریت یکپارچه شهری

در جدول شماره ۱ به طور خلاصه برخی از مهمترین نظرات در خصوص مدیریت یکپارچه شهری جمع‌آوری شده است. در بیشتر متون مرتبط، بیش از معرفی ابعاد مدیریت یکپارچه

بر به کارگیری رویکردی فراگیر در برنامه ریزی و اداره امور شهر تاکید شده است. به اعتقاد برخی نویسندگان، امروزه مدیریت شهری بیش از آنکه نهادی دولتی - خدماتی باشد، نهادی سیاسی است که لازم است با اتخاذ یک رویکرد کل نگر و فراگیر، کلیه ترتیبات و مناسبات حاکمیتی را تضمین کند. از بعدی دیگر مدیریت شهری باید پاسخی مفهومی و اجرایی با رویکردی فراگیر به مشکلات و مباحث شهری منفرد و جداگانه به تقویت ظرفیت سازمان های غیر دولتی و سایر بازیگران به منظور توانمند کردن آن ها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهری است. (McGill و ۱۹۹۸)

جدول ۱: تعریف و مفهوم مدیریت یکپارچه شهری (منبع: برک پور و اسدی، ۱۳۸۸)

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تاکید بر یکپارچگی
چارچیل	۱۹۸۵	با تاکید بر ایده پیچیدگی فزاینده معتقد است که مدیریت شهری تنها به کنترل سیستم شهر اشاره ندارد، بلکه به روابط رفتاری و فرایندی فعالان بی شمار و تعاملات ساکنین با یکدیگر و با حکومت و با اداره کنندگان شهر نیز مربوط است.
بیکر	۱۹۸۹	به دلیل پاسخ ساده ایی که ساختارهای بخشی به طبیعت شدیداً پیچیده شهرهای به سرعت در حال رشد می دهند، لازم است مدیریت شهری دید وسیع تری نسبت به مسائل داشته باشد.
اشترن	۱۹۹۳	هرگونه مداخله در سیستم مدیریت شهری باید با رویکرد فراگیر و یکپارچه اتفاق بیافتد. رویکرد مطالعه شهر و سیستم گذاری شهری باید منعکس کننده تفاوت و تنوع موجود در شهرها باشد.
مک گیل	۱۹۹۸	برای تعریف مدیریت شهری باید بدانیم نیروی محرکه شهر چیست، راهی پیدا کنیم که ضمانت کند پیچیدگی سازمانی موجود مدیریت شهری با پیچیدگی مسائل شهری منطبق است و اطمینان حاصل کنیم که میان استراتژی اعلام شده رسمی و لازم الاجرا و توانایی عملیاتی موجود مدیریت شهری تطابقی وجود دارد.
شاپر جیما	۱۹۹۸	مهم ترین وظیفه مدیریت شهری، پاسخ گویی اثربخش به مشکلات و مباحث منفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان های دولتی و سایر بازیگران به منظور توانمند کردن آن ها در انجام وظایفشان در فرآیند مدیریت شهر است.
چاکر ابارتی	۲۰۰۱	با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن عدم اطمینان و پویایی های محیط شهری، می توان به عدالت در حل و رفع منابع پیچیده و ذینفعان متعدد دست یافت.
دیک	۲۰۰۶	مدیریت شهری، تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائل ساکنان شهرها و ایجاد شهرهای رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر است.

براساس تعریفی دیگر مدیریت یکپارچه شهری مدیریتی است که در یک و یا چند حوزه مجزا یکپارچه شده باشند: حوزه مدیریتی، حوزه علوم برنامه ریزی و حوزه علوم سیاسی و جامعه شناختی. حوزه اول به هماهنگی و همکاری بین سازمانی مربوط است، در حوزه علوم برنامه ریزی شاهد ظهور برنامه ریزی استراتژیک فضایی به عنوان ابزار برنامه ریزی هستیم و ایده حکمروایی که به عنوان مفهومی فراگیر وارد حوزه علوم برنامه ریزی و مدیریت عمومی گشته و جایگزین مفاهیم پیشین - از جمله ادراه و مدیریت شده است محصول حوزه علوم سیاسی و جامعه شناسی است. (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۴۵) مک گیل علاوه بر تاکید بر به کارگیری رویکردی فراگیر، به معرفی ابعاد مدیریت یکپارچه شهری به سه بعد ۱- برنامه ریزی شهری، ۲- تامین زیرساخت های شهری و ۳- نهادها و سازمان های مدیریتی پرداخته است از این رو یکپارچگی مدیریت شهری به معنای یکپارچه سازی برنامه ریزی شهری، یکپارچه سازی تامین زیرساخت ها و یکپارچه سازی نهادی و سازمانی است.

## ۸- نمونه ها و تجربیات جهانی در مدیریت یکپارچه شهری

در یک بررسی مقایسه ای جایگاه مجموعه شهری تهران در میان ۱۵ کلان شهر جهان، در جدول شماره ۲ مشاهده می شود:

جدول ۲: نمونه های جهانی (بصیرت، میثم، ۱۳۸۶: ۳۵-۳۶)

نام قلمرو	وسعت (کیلومتر)	قلمرو حکومتی	سازو کارهای اصلی منطقه گرایي در اداره شهری (منطقه کلان عملکردی)	توضیحات
منطقه کلان شهری ملبورن	۸۸۳۱	۳۱ شورای شهر	-	سازمان یا موسسه خاصی برای کل قلمرو منطقه کلان شهری ملبورن وجود ندارد. عمده وظایف کلان شهری به وسیله حکومت ایالت ویکتوریا انجام می شود
ناحیه کلان شهری استانبول	۵۳۴۲	یک استان یک شهرداری کلان شهری: استانبول چهار شهرداری بخش ۱۷ شهرداری کوچک	-	شهردرای کلان شهری استانبول با ایجاد ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلان شهر مرکزی منطقه را بر عهده دارد.
منطقه ونکوور بزرگ	۲۸۷۸	۲۱ شهرداری و یک ناحیه انتخاباتی	سازمان خدماتی چند منظوره	عنوان سازمان مورد بحث سازمان خدمات منطقه ونکوور بزرگ (GVRD) است
ناحیه تورنتوی بزرگ	۷۲۰۰	۲۵ شهرداری ۲ شهرستان	حکومت فراشهري در قالب ایجاد شش شهرداری منطقه ای در پیرامون	در زمان حاضر فاقد سازوکار برای حکمروایی یکپارچه منطقه عملکردی- یعنی ناحیه تورنتوی بزرگ است اما سوابقی از آن وجود دارد.
ناحیه خلیج سانفرانسیسکو	۱۸۵۹۳	۱۰۱ شهر و شهرداری ۹ شهرستان صدها واحد یا سازمان خدماتی ویژه	شورای منطقه ای یکپارچه سازی شهر و شهرستان	عنوان سازوکار منطقه گرایي اتحادیه حکومت های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)
منطقه کلان شهری سنول	۲/۹۸۶	یک حکومت کلان شهری (شهر ویژه سنول) یک کلان شهر یک استان	فاقد نهاد یا سطحی از حکومت است که در آن سیاست های عمومی منطقه مورد توجه قرار گیرد.	تنها کمیته مدیریت منطقه پایتخت زیر نظر نخست وزیر کره به فعالیت می پردازد.
مجموعه شهری تهران (منطقه کلان شهری تهران)	۱۶۰۰	بیش از ۴۰ محدوده شهری ۱۰ شهرستان	-	تا کنون سازوکاری برای منطقه گرایي و رفع چالش های موجود به کارگرفته نشده است.
منطقه کلان شهر بمبئی	۴۳۵۵	۶ شرکت شهرداری، ۱۳ شورای شهرداری و ۹۸۲ دهکده	نهاد برنامه ریزی و توسعه منطقه ای	نهاد موسوم به نهاد توسعه منطقه کلان شهری بمبئی (MMRDA) به فعالیت می پردازد.

عنوان سازمان ویژه، نهاد توسعه منطقه مانیل است.	نهاد برنامه ریزی و توسعه منطقه ای	۱۳ شهر (از جمله مانیل و گوپزن) و ۴ ناحیه شهرداری	۶۳۶	منطقه کلان شهری مانیل
تاکنون هیچ نهاد ویژه ای با وظایف سیاسی خاص در ارتباط با این سطح (area greater Tokyo) تعریف نشده است.	-	کلان شهر توکیو و ۳ استان	۱۳۵۰۰	ناحیه توکیو ی بزرگ
قدرت اداری شهر بانکوک Bangkok Metropolitan Administration	حکومت منطقه کلان شهری	استان بانکوک و پنج استان مجاور آن	۷۷۶۱	قدرت منطقه کلان شهری بانکوک
حکومت منطقه ایل دو فرانس	ترکیبی از شورای منطقه ای منتخب (حکومت منطقه ایل دو فرانس) و فرماندار منطقه که از سوی حکومت مرکزی منصوب می شود.	۸ دپارتمان دارای شورای عمومی - دارای ۱۳۰۰ شهرداری که تنها ۱۰ شهرداری آن بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند	۱۲۰۰۰	منطقه ایل دو فرانس
حکومت لندن بزرگ با ایجاد یک ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلان شهر مرکزی منطقه - یعنی لندن - را بر عهده دارد.	-	۳ منطقه ۵۰ واحد حکومت محلی مستقر در ۳ منطقه مذکور از جمله حکومت لندن بزرگ	۸۲۸۲	منطقه کلان شهری لندن
این سازمان با کمک مدل کمیسینی مدیریت شهری با حضور نمایندگان سازمان های خصوصی و عمومی (شهرداری ها شهرستان ها و دانشگاه ها) منطقه مسئولیت اداره این منطقه را بر عهده دارد.	شورای منطقه ای (کمیسیون منطقه ای)	۵ شهرستان ۶۲ شهرداری	۳۴۵۲۳	منطقه استکهلم - مالار

## ۹- مدیریت یکپارچه در شهرهای ایران

در شهرهای ایران مدیریت یکپارچه شهری عملکرد نیافته و مدیریت شهری دارای نگرش و کارکرد سنتی است و نتیجه این نوع نگرش ناکارآمدی طرح‌های ساماندهی و گسترش مسائل شهری در بافت‌های اسکان غیر رسمی است. از طرف دیگر تشریک مساعی نهادی (هم‌افزایی نهادی) بعنوان پیش شرط پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه در حال حاضر در این شهرها نامناسب و در پایه چرخه حیات مدیریت یکپارچه شهری واقع شده است.

آمار حاضر نشان از این دارد که آینده جمعیت جهان در شهرها رقم خورده و شهرنشین شدن جوامع امری گریز ناپذیر است. طبق آخرین آمار اعلام شده از سوی مرکز آمار ایران (مرکز آمار، نتایج اولیه سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰) جمعیت شهرنشین کشور ۷۳ درصد می‌باشد که در مقایسه با ۵ سال قبل از آن بیش از ۳ درصد رشد یافته است. گسترش ابعاد شهرنشینی ضرورت تغییر نگرش در مدیریت شهری را ضروری ساخته است.

یکی از مسائل پیش روی شهرهای کشورهای در حال توسعه چون ایران مساله حاشیه‌نشینی و فقر شهری نمود یافته در بافت‌های ناکارآمد شهری همچون اسکان غیر رسمی است. در واقع آنچه رشد شتابان شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران را در حالت بیم‌قرار داده است مساله افزایش مقدار و میزان درصد جمعیت شهرنشین نیست بلکه مساله اساسی مهاجرت اجباری با انتخاب اختیاری در انواع مختلف آن است.

که موجبات رانده شدن جمعیت به حاشیه و شکل‌گیری حاشیه‌نشینی با نمودی از اسکان غیر رسمی است. از این رو، چاره کار در مقیاس شهری این است که رویکردهای موجود مدیریت شهری در نظام مدیریت کشور از ماهیت سنتی خود، پوست اندازی کرده و قدم به رویکردهای نوین مدیریت شهری در قالب نظام حکمروایی شهری با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری گذارد تا بتواند مسائل مربوط به فقر شهری و شکاف حاصل از آن را با شیوه‌های مشارکت طلبانه، هم‌افزایانه و یکپارچه حل نماید.

# ۱۰- چالش های پیش روی مدیریت یکپارچه شهری در ایران

در شهرهای ایران از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷ عناصر و نهادهای رسمی جدیدی براساس تصمیمات دولت های وقت به چرخه مدیریت شهرهای ایران وارد شدند که به نوعی در مدیریت شهری ایران دخالت دارند و هر یک از این سازمان ها و وزارتخانه ها به صورت مستقل از یکدیگر فعالیت می کنند و در موارد بی شماری به علت ناهماهنگی در کار یکدیگر مداخله داشته اند و مشکلات و هزینه هایی را برای شهر و شهروندان به وجود آورده اند، که از آن به موارد ذیل می توان اشاره نمود :

۱- نظام متمرکز اداری و بخشی کشور به سیستم برنامه ریزی و مدیریت سلسله مراتبی بالا به پایین را به وجود آورده است و هر یک از بخش ها به طور مجزا اقدام به برنامه ریزی و اجرا می نمایند.

۲- تعدد و تنوع وظایف شهری.

۳- عدم تشکیل مدیریت یکپارچه شهری.

۴- عدم توجه به تقسیمات کالبدی در جهت مدیریت شهری موجب ناهماهنگی در اداره امور و کنترل ساختار و کالبد شهری و همچنین موجب عدم توسعه فرهنگ شهرنشینی می شود. مشکلات مدیریتی فوق الذکر در تمام کلانشهرهای ایران به خصوص شهرهای تهران، مشهد و اصفهان و تبریز وجود دارد. امروزه با صنعتی شدن جوامع، شهرها نیز به کلانشهرها تبدیل شده و مسائل و مشکلات گوناگون و پیچیده ای را ایجاد کرده اند. افزایش جمعیت شهرها، خواسته ها و نیازهای فزاینده شهرنشینان لزوم بازنگری و در صورت امکان تغییر و تحول در شیوه متداول و اداره امور شهری را امری اجتناب ناپذیر ساخته است.

۵- تعدد و تفرق نهادها و دستگاه های متولی امر مدیریت شهری و تضاد نگرش بخشی

- ملی با نگاه منطقه ای - فضایی و محلی مدیریت شهرها به ویژه کلان شهر های ما را هم

در عرصه شهر و هم منطقه شهری ناکارآمد کرده است. برای دستیابی به چشم اندازهای ترسیم شده در طرح های توسعه شهری از یک سو و نیز حرکت در راستای اهداف و سیاست های برنامه های سوم و چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران برای ایجاد مدیریت واحد شهری، راهی به جز تجهیز شهرها به ویژه کلان شهرها به سامانه مدیریتی و برنامه ریزی واحد و یکپارچه وجود ندارد و این خود نیازمند تجدید نظر در ساختار و نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری، تکمیل و تدقیق ساختار حقوقی قانونی است.

۶- با نیم نگاهی به وضعیت شهرنشینی و مدیریت شهری در ایران متوجه می شویم در شرایط کنونی سازمان های محلی و مردم نهاد از توانمندی و استقلال کافی برخوردار نیستند. در اکثر کشورهای جهان چه با مشخصه های تمرکز گرا و چه با مشخصه های واگرا، شهرداری ها در امور محلی دارای قدرت بالایی هستند و به عنوان نهادی فرابخشی عمل می کنند و همراه با شوراها اساس حکمروایی محلی را تشکیل می دهند، به طوری که کنترل و نظارت بر اغلب امور محلی در حیطه اختیارات و وظایف آن ها می گنجد.

۷- نهادهای مورد نیاز آگاهی به درستی و به تناسب برپا نشده یا جایگاه قانونی آنها به دقت تبیین نشده است.

۸- ویژگی ها و شایستگی های مدیران شهری به درستی طبقه بندی و تبیین نشده است.

۹- نهادهای موجود، به ویژه در شهرهای بزرگ با یکدیگر هماهنگی ندارند.

۱۰- نقش بخش های رسمی و غیر رسمی به درستی ترسیم نشده و مدیران شهری اغلب به نقش بخش های اشتغال، فقرزدایی و توسعه شهری کم توجه هستند.

در آرایش و انتظام توسعه و عمران و سازمان کالبدی شهرهای کشور، تنگناها یا نابسامانی هایی وجود دارد که به دو موضوع زیر ارتباط پیدا می کند:

۱- وجود نقض، ابهام و تعارض و ناهماهنگی در مقررات شهرسازی و نبود یا کمبود مقررات مطلوب و متناسب با نیازهای امروزی توسعه و مدیریت شهری.

۲- ایراد و نواقص مرتبط با اجرا و یا نظارت بر اجرای آن ها مانند فقدان سازمان اجرایی و مدیریت مطلوب، وجود سازمان های موازی، تداخل وظایف در میان سازمان های مختلف

بخشی و در نهایت نبود نظام اجرایی و نظارتی کارآمد و موثر در زمینه توسعه و عمران شهری.

## ۱۱- تفرق و پراکندگی

تفرق در مفهوم مقابل یکپارچگی و انسجام قرار می گیرد. مرور متون مختلف درباره تفرق حاکی از وجود دو نوع تفرق کلان در حوزه مطالعات شهری است: تفرق در ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری (موضوع برنامه ریزی) و تفرق در نظام برنامه ریزی و مدیریت آن.

مهم ترین تفرق ها در نظام برنامه ریزی را می توان به شرح ذیل برشمرد:

۱- تفرق در حوزه نظری: وجود انواع و اقسام نظریات مختلف در زمینه برنامه ریزی در این حوزه به چشم می خورد. البته از دهه ۱۹۹۰ به بعد نظریه مشارکتی در کشورهای توسعه یافته پارادیم غالب است.

۲- تفرق عملکردی در نظام برنامه ریزی در یک قلمرو حکومتی و شهر، چندین دستگاه و سازمان متعدد مسئول خدمات رسانی هستند.

۳- تفرق برنامه ریزی سیاسی: در سیاست های عمومی (جهانی، قاره ای، منطقه ای، کشوری و منطقه ای و...) و در سیاست های افقی بین بخشی (بخش حمل و نقل - مسکن - محیط زیست و...) تفرق دیده می شود.

۴- تفرق حکومتی - سیاسی: چند قلمرو حکومتی و مدیریتی در یک قلمرو منطقه دیده می شود و قلمرو سازمانی حکومت محلی بر قلمرو عملکرد شهری منطبق نیست.

۵- تفرق و تکثر منافع: افراد، گروه ها، سازمان ها هر یک منافع بعضا متضاد دارند. تا قبل از دهه ۱۹۸۰ جامعه به صورت کل ارگانیک دیده می شد و منافع جامعه بر منافع افراد

ارجح بود. از دهه ۱۹۸۰ به بعد جامعه به صورت افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و ... تعریف شد که بایستی به منافع همه توجه شود.

همچنین انواع تفرق‌هایی که ذیل موضوع برنامه ریزی قرار می‌گیرند نیز به اختصار عبارت‌اند از:

۱- تفرق کالبدی - فضایی شهر: به واسطه اجرای طرح‌های گوناگون شهری، شهر بخش‌بخش شده و پیوند کالبدی میان بخش‌ها مشاهده نمی‌شود و صرفاً به وسیله خیابان‌ها به یکدیگر مرتبط شده‌اند.

۲- تفرق و چندپارگی اجتماعی: در محدوده شهرها مناطق برخوردار و کم‌برخوردار، شمال و جنوب و طبقات اجتماعی متعدد ظهور و بروز دارند.

۳- تفرق عملکردی: به واسطه عملکردهای گوناگون (کار- سکونت- رفت و آمد و فراغت) منطقه بندی کاربری و جدایی‌گزینی اتفاق افتاده است.

۴- تفرق بصری: حاصل آشفته‌گی مدرنیسم با بناهای کوتاه و بلند کنار هم، شیشه و سنگ، رنگ‌ها و نورها و آشفته‌گی‌های نوری.

۵- تفرق اکولوژیک: تغییر کاربری اراضی کشاورزی و زیرساخت رفتن آن‌ها.

## ۱۲- ضرورت‌های شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری

با عنایت به سیر و محتوای موضوعات و مطالب مذکور، فهرستی از ضرورت‌های شکل‌گیری مدیریت شهری یکپارچه را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

- ۱- تعدد و تفرق نهادها و دستگاه های متولی امر مدیریت شهری و تضاد نگرش بخشی - ملی با نگاه منطقه ای - فضایی و محلی مدیریت شهرها به ویژه کلان شهر های ما را هم در عرصه شهر و هم منطقه شهری ناکارآمد کرده است.
- ۲- برای غلبه بر انبوهی از نابسامانی های سیاسی، برنامه ای و عملیاتی، مدیریت یکپارچه شهری به عنوان راه حل مطرح می شود.
- ۳- چالش های عظیمی که مدیران شهری با آن ها مواجه هستند عبارت است از: فشارهای جمعیتی، زیرساخت های ناکافی و ناکارا، کمبود منابع برای برنامه ریزی و ارائه خدمات، تنش های میان گروه های ذی نفع، ناتوانی تصمیم گیری در مورد اولویت توسعه اقتصادی یا توسعه در سایر زمینه ها، پایداری اکولوژیکی و اجتماعی و کیفیت زندگی اجتماعی، ناتوانی در مدیریت شایسته، این چالش ها و ریسک های مربوط به امور انسانی را افزایش داده است و منجر به تولید مشکلات و مسایلی نظیر ایجاد مسکن غیر رسمی، تولید بیش از حد زباله، مصرف بیش از حد منابع محدود آب سالم، عدم استفاده صحیح از منابع محدود، ایجاد فاضلاب و آلودگی هوا خواهد شد. این رشد شهری در تاریخ شهرنشینی، بی سابقه است.
- ۴- با رشد عظیم شهرها و نقش چندگانه ای که ایفا می کنند برنامه ریزی، سرمایه گذاری و مدیریت شهرها بسیار پیچیده و دشوار است. پیچیدگی مسائل و اهمیت آن نه تنها برنامه ریزان را با واقعیت وجودی این پدیده روبرو می سازد، بلکه آن ها را وادار می کند که روش های قدیم مدیریت شهری را رها کرده و با افکار و روش های نوین به مقابله با این مسائل پردازند.
- ۵- آمار حاضر نشان از این دارد که آینده جمعیت جهان در شهرها رقم خورده و شهرنشین شدن جوامع امری گریز ناپذیر است. طبق آخرین آمار اعلام شده از سوی مرکز آمار ایران (مرکز آمار، نتایج اولیه سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰) جمعیت شهرنشین کشور ۷۳ درصد می باشد که در مقایسه با ۵ سال قبل از آن بیش از ۳ درصد رشد یافته است. گسترش ابعاد شهرنشینی ضرورت تغییر نگرش در مدیریت شهری را ضروری ساخته است.

۶- یکی از مسائل پیش روی شهرهای کشورهای در حال توسعه چون ایران مساله حاشیه نشینی و فقر شهری نمود یافته در بافت های ناکارآمد شهری همچون اسکان غیر رسمی است. چاره کار در مقیاس شهری این است که رویکردهای موجود مدیریت شهری در نظام مدیریت کشور از ماهیت سنتی خود، پوست اندازی کرده و قدم به رویکردهای نوین مدیریت شهری در قالب نظام حکمروایی شهری با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری گذارد تا بتواند مسائل مربوط به فقر شهری و شکاف حاصل از آن را با شیوه های مشارکت طلبانه، هم افزایانه و یکپارچه حل نماید.

۷- مسائل شهرها به صورت سیستماتیک و مرتبط هستند و مدیریت آنها نیز باید در اختیار یک سازمان یا ارگان خاص با همکاری های سایر سازمان های مرتبط و درگیر باشد.

۸- با ایجاد مدیریت یکپارچه، برنامه ها و طرح ها به صورت یک دست و منظم انجام می شود، یعنی هم در وقت و هزینه ها صرفه جویی می شود و هم طرح ها با کیفیت و صحیح انجام می شود.

۹- در ایران چون مدیریت شهری در اختیار حدود ۵۲ ارگان است، ساختار شهرها نامناسب و مسائل هر روز پیچیده تر و بر مشکلات شهرها افزوده می شود. زیرا هر ارگان یا سازمانی با توجه به امکانات و بعد کاری خود به مسائل شهری نگاه می کند و دیدی جامع وجود ندارد.

۱۰- با ایجاد یک دفتر یا مرکزی به عنوان هماهنگ کننده برنامه های عمرانی، اقتصادی، اجتماعی و... در شهرداری می توان از نابسامانی های موجود در شهرها کاست.

۱۱- مسئولیت مدیریت شهری عمدتاً دولتی است و بر این اساس دولتها بتدریج وظایف بیشتری را در زمینها داره جامعه برعهده گرفته اند که بسیار فراتر از توانایی مالی و اداری آنهاست.

۱۲ - غلبه بر تفرق های موضوع برنامه ریزی

۱۳- غلبه بر تفرق های نظام برنامه ریزی

۱۴- تفرق و پراکندگی موجود و فقدان نظام مشخص و کارآمد در تهیه، نظارت و تصویب طرح های توسعه و عمران شهری در مقیاس های مختلف عملاً از یک سو موجب ناکارآمدی

و عدم اجرا یا نتایج مشخص و مبتنی بر اهداف این طرح ها شده و از دیگر سو فقدان روابط عمودی و افقی این طرح ها موجب حرکات موازی و گاه ناهم سو و ناسازگاری شده است که نتیجه نهایی آن هرز روی مجموعه منابع کمیاب (مدیریت کارآمد، نیروی انسانی ماهر، بودجه و اعتبار و ...) بوده است.

## ۱۳- نتیجه گیری

مدیران و مسئولان شهری، شکل گیری مدیریت یکپارچه و وحدت سازمانی نهادهای خدمت رسان شهری را نهایت برنامه های مدیریت شهری، آرزو و چشم انداز بلندمدت مدیریت شهری می دانند در حالی که واقعیت این است که در صورت دستیابی به این هدف تا رسیدن به شهر پایدار و انسان گرا فاصله زیادی باقی مانده است. لذا مدیریت شهری باید خود را ملزم به رعایت اهدافی چون اصول توسعه شهری پایدار و سیاست های حکمروایی خوب چون عدالت، انصاف، شفافیت، پاسخگویی، پاک حسابی، حق اظهار نظر همگانی، مشارکت طلبی و ... بداند. در صورت وقوع دیدگاه ها و خواسته های مدیریت یکپارچه و هماهنگ، مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه در شرایطی قرار می گیرد که حداقل ۵۰ سال پیش در شهرهای جهان توسعه یافته و پیشرو اجرایی شده است. بنابراین مدیریت یکپارچه شهری گام اولیه در راستای توسعه شهری پایدار محسوب می شود.

لذا به نظر می رسد در صورت ایجاد ساختار و نظام مدیریتی توانمند و کارآمد با تشکیلات، نیروی انسانی، اعتبارات و امکانات سخت و نرم افزاری مناسب، یکپارچه سازی امر تهیه، بررسی، نظارت و تصویب طرح ها از طریق آن امکان پذیر شده و توسط ارتباط های تعریف شده این مجموعه با سایر واحدهای دولتی، عمومی و خصوصی، مدیریتی واحد بر مجموعه برنامه ها و طرح های توسعه شهری در مقیاس های کلان، میانی و خرد امکان پذیرتر

خواهد شد. در این جهت البته تدوین و تصویب قوانین و ضوابط مشخص جهت حمایت قانونی از مجموعه اقدامات فوق‌الذکر و نیز ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخش ضرورت خواهد داشت.

یکپارچه‌سازی مدیریت شهری نه برای ایجاد قدرتی جدید و فراشهری با رویه‌های گذشته بلکه برای برقراری حکمروایی شایسته و ایجاد رویه‌ای نوین با قابلیت بسیج منابع مردمی جدید و در نهایت توسعه اجتماعات محلی باید پیگیری شود. به سخن دیگر، یکپارچگی مدیریت شهری می‌بایست در خدمت تحول فرایند توسعه اجتماعات محلی از ارکان پایداری باشد.

واپسین نکته به یادآوری عالیترین هدف از یکپارچگی مدیریت شهر باز می‌گردد که عبارت است از توسعه پایدار (مجموع‌ای از عدالت اجتماعی، زیست‌مندی اقتصادی و تعادل اکولوژیک) باور راسخ بر این است که پایداری مجموعه کلان‌شهری جز با تقسیم آن به واحدهای اجتماعات محلی ممکن نیست. تنها در این صورت است که پیوند‌های پایدار و نیروبخش متقابل بین اجتماعات و محیط به وجود می‌آید و همزیستی با طبیعت و با یکدیگر جانشین رقابت با حراج‌داری نسل‌های آینده و (طبیعت‌فروشی) می‌شود. از این رو راهبرد نیل به توسعه پایدار کلان‌شهری به ایجاد منظومه‌ای از واحدهای فضایی خودگردان همراه با توسعه اجتماعات محلی در چارچوب نظام مدیریت یکپارچه شهری باز می‌گردد. این همان چیزی است که گمگشته برنامه‌ریزی شهری کنونی کشور است و گویی با طرح و اجرای نقشه‌های کاربری زمین و زیرساخت‌ها و مانند آن‌ها، کالبد شهر موجب توسعه اجتماعات می‌شود - یکپارچه‌شدن مدیریت شهری این امکان را می‌دهد که علاوه بر کالبد، کارکرد و محتوای اجتماعی و اقتصادی را نیز با یکدیگر در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه مورد توجه قرار داد و مهمتر از این فرآورده (product)، فرآیند (process) مشارکتی و دربرگیرنده کثرت شهروندان را به راه انداختن، فرایندی که لازمه توسعه پایدار و شهروندی است. (صرافی، ۱۳۸۸: ۳۲)

بیشتر پژوهشگران اصلاح ساختار سازمانی و روابط عناصر ذی ربط در مدیریت شهری و اصلاح بسترها و ابزارهای مرتبط با مدیریت شهری شامل قوانین و مقررات و توانمندی مالی شهرداری ها را در تحقق مدیریت یکپارچه شهری موثر دانسته اند.

با توجه به تعدد و تکرر ماهیت پدیده های شهری، مدیریت شهری بدون جامع نگری و یکپارچه سازی سیاست ها و تصمیم های عوامل مختلف نمی تواند به وظایف خود عمل نماید. مدیریت یکپارچه شهری با الهام از حکمروایی شایسته از مولفه یا پارامترهایی چون شفافیت، پاسخگویی، قانونمندی، اثربخشی و عدالت محوری و ... برخوردار بوده و به صورت یکپارچه با هم افزایی نهادهای متعدد و در جهت دستیابی به محیط شهری بهتر و حل مسائل شهری اقدام می نماید. مدیریت یکپارچه در دو شکل کلی دیده نمی شود. اول کلیه وظایف و اختیارات در دست شهرداری است (هلپنکی) دوم- مدیریت برنامه ریزی و احداث و اجرا توسط دستگاه های مختلف انجام می شود. در کشورهایی که به صورت متمرکز اداره می شوند شهرها نیز به صورت متمرکز اداره می شوند مانند کشور ما (ایران) و در کشورهایی که به صورت فدرال اداره می شوند، مدیریت شهرها نیز به صورت فدرالی است. شهرها به صورت سیستم های مختلف اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، سیاسی، و ... مختلف هستند و اگر قرار باشد هر سیستم به صورت مجزا اداره شود منجر به توسعه پایدار نخواهد شد.

## پیشنهادهای را به شرح ذیل می توان جهت تحقق مدیریت یکپارچه شهری

### مطرح نمود :

نخستین گام در راه ایجاد و تحول مطلوب در شهرسازی و توسعه شهری کشور، تدوین مقررات کارآمد و مطلوب در زمینه مدیریت یکپارچه شهری است تا بتوان با رعایت آن ها، اهداف زیر را در قالب اجرای طرح های توسعه شهری تحقق بخشید:

- سادگی و کارآمدی
- قابلیت انعطاف
- هماهنگی با امکانات مالی و سازمانی

- تمرکز زدایی
- مشارکت پذیری
- تعامل میان حقوق عمومی و خصوصی
- شفاف و خالی از ابهام و تناقض و تداخل بودن قوانین، مقررات و طرح های شهری
- تناسب با ضرورت های حال و آینده.

بیشتر پژوهشگران اصلاح ساختار سازمانی و روابط عناصر ذی ربط در مدیریت شهری و اصلاح بسترها و ابزارهای مرتبط با مدیریت شهری شامل قوانین و مقررات و توانمندی مالی شهرداری ها را در تحقق مدیریت یکپارچه شهری موثر دانسته اند. چنانکه (بصیرت) در یک بررسی اجمالی نشان داده است نظام مدیریت منطقه کلان شهری وقتی با حکمروایی کلان شهری (urban governance) ارتقا می یابد که بتواند یک همکاری هدفمند را بین شهرداری ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی و مجموعه ای بسیار ناهمگن و نامتجانس از کنشگران و عوامل مختلف با زمینه های متنوع و صلاحیت ها و قابلیت های قانونی متفاوت ایجاد کند. (بصیرت، ۱۳۸۶: ۳۵-۳۶)

## منابع

- [۱] برک پور، ناصر و اسدی، ایرج، مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، انتشارات معاونت پژوهشی دانشگاه هنر، ۱۳۸۸.
- [۲] بصیرت، میثم، تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان شهری، آموزه هایی برای ایران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، ۳۵-۳۶، ۱۳۸۶.
- [۳] تحول در مدیریت شهری تهران، ۱۳۷۴.
- [۴] فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹-۲۰، ۱۳۸۶.
- [۵] رسنی، ژول و بیشون، جون، روش تفکرسیستمی، (جهانبگلو، ام، مترجم)، تهران، انتشارات پیشبرد و مفهوس، ۱۳۷۰.
- [۶] سعیدی، عباس، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، تهران، سازمان شهرداری ها و دهیاری های وزارت کشور، ۱۳۸۸.
- [۷] صرافنی، مظفر، مدیریت یکپارچه شهری در خدمت توسعه اجتماعات محلی، ویژه نامه نهاد توسعه تهران، مجله منظر، شماره سوم، ۱۳۸۸.
- [۸] طرح مجموعه شهری تهران، گزارش شماره ۵، ۵-۶، ۱۳۷۵.
- [۹] کاظمیان، غلامرضا، تعیین روابط ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان یابی فضا، تلاش برای طراحی مدل (نمونه منطقه کلان شهری)، پایان نامه دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۳.
- [۱۰] کاظمیان، غلامرضا، چشم انداز وضعیت مطلوب مدیریت شهری در افق ۱۴۰۴، همایش ظرفیت نهادی در شهرداری ها، تهران، سازمان شهرداری ها، ۱۳۹۰.
- [۱۱] نتایج اولیه سرشماری نفوس و مسکن، تهران، مرکز آمار ایران. ۱۳۹۰ ..
- [12]Chakrabarty, B. K. Urban Management - Concept s, Principles, TechniquesAnd Education. Citi es. Vol. 18. No. 5. Pp. 331-345, 2001.
- [13]McGill, R .Institution building for a Third World city council: some lessons from the practice, International Journal of Public Sector Management 6(5), 24-33, 1993.
- [14]McGill, R .Institutional development and the notion of sustainability, International Journal of Public Sector Management 7(6), 26-40, 1994a.

- [15]McGill, R .Integrated urban management: an operational model for Third World city managers, *Cities: International Journal of Urban Policy and Planning* 11(1), 35-47, 1994b.
- [16]Mcgill , Ronal d. *Urban Management P erformance. Citi es. Vol.12.No. 5, 1995.*
- [17]McGill, R . *Urban management performance: an assessment framework for Third World city managers, Cities:International Journal of Urban Policy and Planning* 12(5), 337-351, 1995.
- [18]McGill, R . *Urban Management in Developing Countries, cities, 15(6): 463-471,1995.*
- [19]Van Digk, M.pieter .*Managing Cities in Deve Loping Countries: The Teneory and Practice of Urban Management , Edward Elgar Publishing, 2006.*

## Integrated urban management and analysis of its necessities in Semnan city

Reza Tajik \*

Received: 2019/03/04

Accepted: 2019/06/08

---

### Abstract

Since in our country the rapid growth of urbanization and incomplete imitation of the urbanization of modernity and urban planning extraneous to a host of urban disasters and problems, it is necessary to identify the causes of disruption to try to find ways to cure. This search is through "modern" and "tried-and-tested" modes of modern management of Mysore, one of which is derived from decent urban governance and is used as a tool for its realization, "integrated urban management". Therefore, the present study aims at studying the process of defining and interpreting integrated urban management and its position in the city's management of our country, while reviewing the practical examples of other regions of the world, to explore the necessities of integrated urban management as an inevitable solution to urban management. Poses. The method of research in this research is descriptive-analytic method which has a practical aspect. Data collection is done in a library method. The results of studies have shown that unified urban management in cities of Iran has not been realized; on the other hand, institutional partnership (institutional coherence) as a prerequisite for the implementation of integrated management is inadequate at present, thus overcoming the existing types of dispersion as one The need for integrated urban management has been raised.

**Key words:** Urban Management, Urban Integrated Management, Institutional Synergy, Urban Integration Management Needs.

---

\*- Ph.D. student of Geography and Urban Planning, Islamic Azad University, Semnan Branch  
tajikreza91@yahoo.com