

# مفهوم یکپارچگی در فرایند مدیریت شهری

شهرنشینی پدیده‌ای کاملاً شناخته شده برای تمامی کشورهای در حال توسعه است. هر چند که فرایند شهرنشینی بروز برخی از مشکلات نظیر کمبود مسکن و نارسایی زیرساخت‌ها (آب، فاضلاب، حمل و نقل و نظایر آن)، افزایش تصاعدی قیمت زمین و تغییر ساختار هزینه‌ها، افزایش سکونتگاه‌های ناه‌سامان، آلودگی و تخریب محیط زیست را تسریع می‌کند، لیکن این فرایند همچنان جاری است و دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص تداوم آن وجود دارد. نکته قابل بحث ضرورت اصلاح رویه‌های حاکم بر الگوی مدیریت توسعه شهری است که نوعی تعامل



مهسا سیفیان  
کارشناس ارشد شهرسازی



مجتبی رفیعیان  
دکترای شهرسازی

مؤثر و هدفمند را با جریان شهرنشینی مطرح می‌کند.

به همین دلیل کارشناسان مسایل شهری اعتقاد دارند که برای ایجاد فرصت‌های توسعه‌ای، با اتخاذ روش مدیریت یکپارچه شهری (UIM) می‌توان با رفع تضاد منافع بین ذی‌نفعان و دستیابی به نوعی عدالت در شرایطی که شهر حالتی پویا و دینامیک (و در عین حال بی‌اطمینان و بی‌ثبات) دارد، بهبود چشمگیری را در محیط شهری شاهد بود. در اصول پایه این رویکرد «نظریه مدیریت یکپارچه شهری» بر مبنای تئوری مدیریت با پنج کارکرد مدیریتی شامل برنامه‌ریزی<sup>(۱)</sup>، سازمان‌دهی<sup>(۲)</sup>، کارمندگزی<sup>(۳)</sup>، مدیریت<sup>(۴)</sup> (هدایت) و نظارت<sup>(۵)</sup> قرار دارد که مابیه ازای خود رادر سیستم شهری طلب می‌کند. مطابق مقاله زیر، بسپاری از اصول سنتی مدیریت نظیر اصول بهره‌وری، انعطاف و تفاهم اجتماعی، در مدیریت شهری کاملاً کاربرد دارند و بنابراین برنامه ریزی شهری، باید برای رسیدن به اهداف، با تکیه بر اصول ذکر شده، مسایل را با اعمال شیوه‌های دیگر بهینه‌کند.

کلید واژه‌ها: مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه شهری، سازماندهی، برنامه‌ریزی شهری

## ۱- مقدمه

و ناکارا، کمبود منابع برای برنامه‌ریزی و ارائه خدمات، تنش‌های میان گروه‌های ذی‌نفع، ناتوانی تصمیم‌گیری در مورد اولویت توسعه اقتصادی یا توسعه در سایر زمینه‌ها، پایداری اکولوژیکی و اجتماعی و کیفیت زندگی اجتماعی (Devas & Rakodi, 1993). ناتوانی در مدیریت شایسته، این چالش‌ها و ریسک‌های مربوط به امور انسانی را به سرعت 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، بی‌سابقه است. شبیه‌ترین حالت به این وضعیت، شهرنشینی سریع اروپای غربی و آمریکای شمالی است که در طول قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ رخ داد. هرچند که این شهرنشینی توأم با رشد سریع اقتصادی شد و این امر مشکلات ناشی از شهرنشینی سریع را به حداقل رساند، بنابراین انتظار نمی‌رود که این حالت در اکثر کشورهای جهان سوم رخ دهد. این مقاله برخی از راه‌هایی را که مدیران و برنامه‌ریزان شهری

رشد شهری امری اجتناب ناپذیر، در طول دو دهه آینده است. قسمت اعظم این رشد در کشورهای در حال توسعه رخ خواهد داد که این امر برای مدیران و برنامه‌ریزان شهری چالش‌ها و مشکلاتی را به همراه خواهد داشت. اثرات این رشد، در ابرشهرهایی که دارای جمعیت حداقلی ۵ میلیون نفر هستند، بیشتر خواهد بود. امروزه ۴۱ شهر در جهان در این دام افتاده‌اند و انتظار می‌رود که بیش از ۲۳ شهر دیگر در خلال ۱۵ سال آینده به این وضعیت دچار شوند. (از تمام ۶۴ ابرشهرهای موجود، فقط ۱۱ تای آن‌ها در کشورهای توسعه یافته قرار گرفته است). هرچند، نباید فراموش شود که صدها شهر کوچک در دنیای توسعه یافته وجود دارند که رشد سریعی دارند. در اکثر کشورها مشکلات این شهرهای کوچک کمتر از ابرشهرهای ذکر شده نیست. به‌ویژه اگر جاذبه این شهرها به دلیل اندازه خاص و اهمیت موقعیت‌شان، بیش از سهم آن‌ها از منابع محدود و موجود باشد. چالش‌های عظیمی که مدیران شهری با آن‌ها مواجه هستند، عبارت است از: فشارهای جمعیتی، زیرساخت‌های ناکافی

رشد شهری امری اجتناب ناپذیر، در دو دهه آینده است که این امر برای مدیران و برنامه‌ریزان شهری مشکلاتی را به همراه خواهد داشت. امروزه در جهان ۴۱ شهر در این دام افتاده‌اند و انتظار می‌رود که بیش از ۲۳ شهر دیگر در ۱۵ سال آینده به این وضعیت دچار شوند.

را قادر می‌سازد چالش‌های مدیریتی شهرهای آینده را کاهش دهند، بیان می‌کند.

## ۲- مفهوم مدیریت شهری

پیش از تعریف مدیریت شهری، لازم است که مفهوم مدیریت روشن شود. اگر چه مدیریت به شکل‌های مختلفی تعریف شده است، اما با نگاهی دقیق به این تعاریف معلوم می‌شود که منظور اصلی همه آن‌ها این نکته بوده است که :

مدیریت روش دست‌یابی به اهدافی است که برای سازمان در نظر گرفته شده است. اما برای ارائه تعریف جامع می‌توان گفت که مدیریت به کار کردن با افراد و گروه‌ها برای رسیدن به مقاصد سازمان گفته می‌شود (پاوس هاوس و کنت ایچ بلانچارد، ۱۳۷۱: ۲۸). موفقیت و شکست هر سازمانی در دستیابی به اهداف و انجام وظایف، متکی به مدیریت است. اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود، لازم است که در رأس آن عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار بگیرد. این عنصر را می‌توان «مدیریت شهر» نامید. وجود مدیریت شهری برای حل بسیاری از مسایل شهرها الزامی است. مسایلی مانند چگونگی گسترش آینده شهر، تأمین خدمات عمومی (آب، برق، نظافت و ...) احداث مراکز عمومی با کارکردهای تفریحی-فرهنگی و ورزشی، ساختن خیابان‌ها و کوچه‌ها و ... آن‌چه که وظیفه هر مدیر به شمار می‌آید، وظیفه مدیریت شهری نیز است. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه‌ریزی کند، فعالیت‌های شهری را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد کند.

## ۳- مدیریت شهری به مثابه یک نظام (system)

برای درک مدیریت شهری، می‌توان آن را به یک نظام تشبیه کرد. "نظام عبارت است از ترکیبی از اجزا و قسمت‌های مختلف یک مجموعه که به یکدیگر وابسته است و روابط متقابل میان آن‌ها به شکل خاصی سازمان یافته است" (رسنی و بیسون، ۱۳۷۰: ۶۲). این سازمان‌یافتگی 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. نظام مدیریت شهری مانند هر نظام دیگری ورودی و خروجی‌هایی دارد که نمایش ساده آن مانند شکل ۱ است :

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 تأمین 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 تأثیر 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، ۱۳۷۵: ۵-۶)

اگر چه 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 .

## ۴- تحول در مدیریت شهری

در اغلب شهرها هنوز برخی از مشکلات اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، آموزشی و بهداشتی لاینحل باقی مانده‌اند. مشکلات و مسایل فوق الذکر مربوط به نحوه اداره امور شهری، افزایش نرخ تقاضای خدمات و کندی اجرای برخی از اولویت‌ها است. همچنین سیاست‌ها، روش‌ها و دستورالعمل‌های نادرست، می‌توانند باعث مشکلات بسیار عدیده‌ای شوند. در چند دهه اخیر با رشد سریع شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه نقش شهرها در چارچوب اقتصادی این کشورها به کلی متحول و از اهمیت حیاتی برخوردار شده است. به‌علاوه نقش نوین شهرها در این کشورها نیازمند نگرشی نوین بر مسئله مدیریت آن‌ها است. لذا مدیریت

مدیریت، روش دستیابی به اهدافی است که برای سازمان در نظر گرفته شده است. بنابراین در تعریفی جامع‌تر می‌توان گفت که مدیریت، به کار کردن با افراد و گروه‌ها برای رسیدن به مقاصد سازمان گفته می‌شود.



و برنامه‌ریزی شهری باید با این دریافت از آینده، مسلح شود و عملکرد خود را با آن منطبق و هماهنگ سازد.

با رشد عظیم شهرها و نقش چندگانه‌ای که ایفا می‌کنند، برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری و مدیریت شهرها بسیار پیچیده و دشوار شده 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 مسایل بپردازند. مهمترین برداشت‌های نوین را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱) 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.

۲) 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.

۳) 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.

۴) 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، هماهنگی لازم را ایجاد کنند.

در قالب این ماهیت تغییرگرا می‌توان مدیریت نوین شهری را ادارهٔ بهینه امور شهری برای ارتقاء مدیریت رشد پایدار مناطق شهری در سطح محلی دانست که با در نظر داشتن و تابعیت از اهداف و سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور تبلور اجرایی پیدا می‌کند. (تحول در مدیریت شهری تهران، ۱۳۷۴)

## ۵- تئوری مدیریت و مدیریت یکپارچه شهری

در تمام بخش‌های جامعه، مردم برای دستیابی به اهدافی که دسترسی به آن‌ها برای افراد به تنهایی مقدور نیست، گروه‌هایی را تشکیل می‌دهند (Koontz & Wehrich, 1990; Koontz & ODonnel, 1976).

بدین منظور مردم باید در موسسات، بخش‌ها و پروژه‌ها با هم کار کنند و سازمان‌های شهری هم باید فعالیت‌های آن‌ها را به‌طور یکپارچه هماهنگ و هدایت کند. این هدایت و هماهنگی، در پارهای مواقع که عملکرد و تنوع اجزاء در درون سیستم زیاد می‌شود، به مراتب مشکل‌تر از مدیریت و اداره یک بنگاه تجاری است و نیازمند به‌کارگیری دانشی ویژه است. دانش مدیریت بطور عمده ۵ وظیفه اساسی شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، کارمندگزی، رهبری، کنترل و نظارت را بر عهده دارد، که این وظایف هم در مدیریت شهری کاملاً قابل اجرا هستند. یکی از شیوه‌های رایج در مدیریت، بررسی راه‌ها و سیستم‌های دسترسی به اهداف است که مدیران را قادر می‌سازد متغیرهای مهم و محدودیت‌ها را در هر سطح مدیریتی (بخش، قسمت و سازمان‌ها) بشناسند (Koontz &

ODonnel, 1976). در بررسی راه‌های دستیابی به اهداف، مدیران باید کاملاً هوشیار باشند، تا یک عامل منفرد، پدیده و مشکل را بطور منفرد و بدون توجه به برهم‌کنش آن‌ها مورد بررسی قرار ندهند. با اقتباس «سیستم‌های دستیابی به اهداف» تمام عملکردهای پنج‌گانه مدیریت شهری در سطوح مختلف، یکپارچه شود. در حقیقت وظیفه مدیران شهری، تبدیل کردن ورودی‌ها (پول، نیروی انسانی، مهارت‌ها و نظایر آن) به خروجی‌ها (خدمات شهری، سود، رضایت ساکنان، یکپارچه‌سازی اهداف سازمان‌های مالی مختلف در سازمان‌های شهری و نظایر آن) با روشی موثر و کارا است. از آن‌جا که شهرها تعداد زیادی از عناصر مختلف را در برمی‌گیرند، یک سیستم دستیابی به اهداف در مدیریت شهری برای هماهنگ کردن سعی و کوشش‌ها، به‌طوری که اهداف بنگاه‌ها و سازمان‌های خصوصی، تبدیل به اهداف اجتماعی شده و باعث بهبود خدمات شهری و کیفیت زندگی تمام افراد جامعه شود، کاملاً کارا است. علی‌رغم وجود برخی سیستم‌های خارجی و محدودیت‌های آن‌ها که بر محیط شهری اثر می‌گذراند، نظیر محدودیت‌های سیاسی خرد/کلان و شرایط و محدودیت‌های ثابت و غیر قابل تغییر، با استفاده از منابع موجود و قابل دسترس در هر سطحی، با انجام موثر پنج عملکرد مدیریت شهری و با استفاده از ابزارها و تکنیک‌های مختلف مدیریتی (نظیر مدیریت یکپارچه)، می‌توان به نتایج مثبت در زمینه مدیریت شهری دست یافت (Chakrabarty, 1997a,b). استفاده از این روش جهت بهبود وضعیت معیشتی ساکنان حاشیه‌نشینان مفید است. ساختار نظری مدیریت یکپارچه شهری در شکل ۲ نشان داده شده است. همان‌گونه که در شکل قابل ملاحظه است پنج عامل تشکیل دهنده سیستم مدیریت یکپارچه ضمن ارتباط عملکردی با هم، در درون یک سیستم کلان عملکردی نیز با یکدیگر ارتباط برقرار می‌کنند. بنا بر عقیده کارشناسان، دستیابی مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه به دو چیز الزامی است:

۱) شناخت دقیق محیط طبیعی شهری که با آن سروکار داریم.  
۲) سازماندهی ابزارهای مداخله به‌طوری که سازمان‌های مدیریت شهری، در شرایط مساعدی از ابعاد تشکیلاتی، مالی و ... به‌سر برند.

بنابراین مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه با دو مورد «ساختار شهری» (city building) برای انجام زیرساخت‌ها و خدمات پایان‌ناپذیر و «ساختار شورایی» (council building) با نیازهای به‌ظاهر بی‌انتهای جهت ایجاد ظرفیت‌های جدید برای انجام امور روبه‌روست (McGill, 1994b, 1995a). در بررسی شهرها و کشورهای در حال توسعه، شناخت مدیریت شهری به‌صورت کلی صورت پذیرفته است و به‌دلیل همین کل‌نگری مسایل شهری و پاسخ‌های سازمانی باید به‌طور هم‌زمان مورد بررسی قرار گیرد تا اطمینان یابیم که استراتژی پایدار و پاسخ‌های مؤثر یعنی ساختار یکپارچه مدیریت شهری تحقق یافته است. محک مدیریت شهری باید به‌صورت توانایی تأمین زیرساختی صورت پذیرد و این امر نه تنها توسعه اقتصادی را می‌سجد، بلکه توزیع فضایی رشد شهری را هم مورد بررسی قرار می‌دهد (Mc Gill, 1998).

فرایند تأمین زیرساخت‌ها در طیفی از سازمان‌ها - از بخش

دانش مدیریت به‌طور عمده ۵ وظیفه اساسی شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، کارمندگزی، رهبری، کنترل و نظارت را بر عهده دارد.

دولتی تا بخش غیر رسمی - حرکت می‌کند، بنابراین نیازمند یک نیروی محرکه مرکزی است تا از لزوم برنامه‌ریزی درون - سازمانی (inter-agency) و هماهنگی بودجه اطمینان یابیم. حالت ایده‌آل آن است که این نیروی محرکه، در سطح کاملاً اجرایی حکومتی نامتمرکز، مثل یک دولت محلی و یا حکومت شهری، موجود باشد. این موضوع اهمیت توسعه سازمانی برای مدیریت شهری را یادآور می‌شود (Mc Gill, 1993, 1994a).

اگر به مدیریت شهری در حالت کل و یکپارچه نگریسته شود، احتمال موفقیت در کشورهایی که نومیدانه تلاش می‌کنند تا بر مشکلات ناشی از شهرنشینی سریع غلبه کنند، بیشتر خواهد شد (Mc Gill, 1996). فهرست وظایف مدیریت شهری که در پی می‌آید، اساس یک استراتژی توسعه یکپارچه و ابزار پیشنهادی مدیریت شهری است. اولین قسمت از استراتژی، توسعه شهری را مورد بررسی قرار داده، یعنی چارچوب استراتژیک و موضوعات مکان - خاص (Site-specific) قسمت دوم به توسعه سازمانی (ID)<sup>(۲)</sup> نگاه می‌کند که این امر جهت مدیریت شهری ضروری و تعیین کننده ساختار شورای شهری است. بنابراین فهرست مدیریت شهری بدین صورت خلاصه می‌شود:

■ توسعه بافت، شبکه زیرساخت، توسعه بخش رسمی، توسعه بخش غیر رسمی، ساختمان‌ها، خدمات اساسی و امور مالی فهرست توسعه سازمانی بدین صورت خلاصه می‌شود.

■ یکپارچه‌سازی، تمرکززدایی، ایجاد پایداری، توسعه سازمانی، توسعه مالی و توسعه سیاسی و بودجه‌ای (Ron McGill, 2001) با توجه به مطالب ذکر شده، سیستم مدیریت یکپارچه شهری را می‌توان به این ترتیب، شرح داد:

محدودیت‌های ثابت و غیر قابل تغییر ولی مؤثر 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 سرور کار 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 می‌گذارند، تصمیم درستی اتخاذ نماید. در داخل محدوده، پنج ابزار مدیریت که اهرم‌های اعمال مدیریت هستند، یعنی برنامه‌ریزی، سازماندهی، کنترل و هماهنگی، هدایت و کارمندگزیینی مطرح می‌شود. این امر به نوعی به سازمان‌های مدیریت شهری برمی‌گردد و ابزاری در دست مدیر است. در دایره‌های داخلی، مشکلات شهری و وظایف مدیریت شهری نشان داده شده‌اند؛ مدیر شهری باید با استفاده از منابع طبیعی، انسانی، فیزیکی، مالی، تکنولوژیکی و مانند آن به مسایل 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 مشکلاتی 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 زیرسیستم‌های 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 مسایل شهری هم در سطح خرد و هم در سطح کلان برخورد کرده و هماهنگی لازم را بین سازمان‌های ذی‌نفع با اهداف متفاوت، ایجاد کند. یکی دیگر از عوامل مهم و مؤثر در سیستم یکپارچه مدیریت شهری، استفاده از فرایند بازخورد است. بدین ترتیب که اگر مدیریت شهری با توجه محدودیت‌ها ثابت و منابع موجود در دسترس مدیر، به اهداف از پیش تعیین شده دست یافت، به‌سراغ هدف بعدی می‌رویم. ولی اگر خروجی با اهداف از پیش تعیین شده همخوانی نداشته باشد، باید مجدداً وارد سیستم مدیریت شده و توجه به عملکرد زیرسیستم‌ها 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، کارمندگزیینی شایسته (انتخاب بهینه سازمان، با تعریف دقیق وظایف) برای اقدام مناسب و سازماندهی روش‌ها به‌طریقی 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.

## ۶- مدیریت سنتی و مدیریت یکپارچه شهری:

روش‌های علمی نه فقط به نظریه، که به اصول و تکنیک هم نیاز دارند. در مدیریت سنتی، تعدادی اصول و تکنیک برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده وجود دارد. تعدادی از این اصول در مدیریت شهری کاملاً قابل اعمال هستند، بدین معنا که تدبیر مناسبی برای به‌کارگیری این اصول و تکنیک‌ها در عملکردهای مختلف شهری وجود دارد. اصول مهم و قابل اشاره به قرار زیر است:

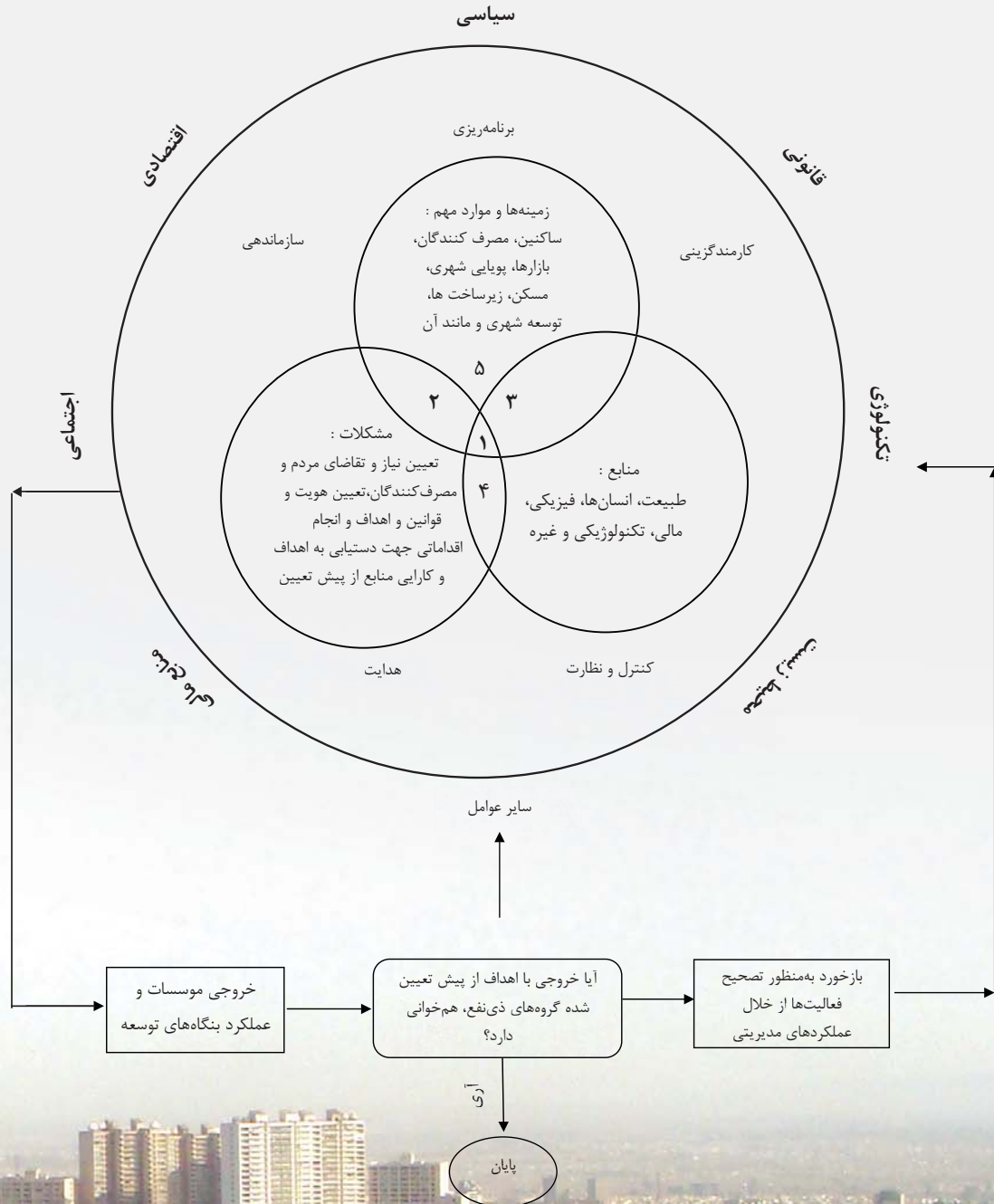
### ■ اصل انعطاف‌پذیری<sup>(۳)</sup>:

در متون مدیریتی، برنامه‌ریزی این‌گونه تعریف شده است: "برنامه‌ریزی شامل رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده با تصمیمات عقلایی است." از آن‌جا که شهرها در حکم موتور رشد اقتصادی و مکان‌هایی برای زندگی و کار مردم هستند، لذا باید برنامه‌ریزان شهری برنامه‌ها را با هدف تبدیل شهر به مکانی قابل زیست و مطلوب برای کار، زندگی و دسترسی به اهداف و عدالت طراحی کنند. برنامه‌ریزی شهری باید به عنوان قسمتی از «تابع برنامه‌ریزی» (planning function) مدیریت شهری انگاشته شود که با چهار عملکرد دیگر مدیریت یکپارچه شهری که ذکر شد، درهم آمیزد. لازم است که برنامه‌ها را با نتایج آن‌ها مقایسه کرده و مسیر و حرکت صحیحی را برای رسیدن به نتایج اتخاذ کنیم. مطلوبیت برنامه‌ریزی شهری زمانی به اوج می‌رسد که به یک ساختار فیزیکی نایل شود و این برنامه‌ریزی فیزیکی را با یک ساختار اقتصادی پایه و یک ساختار جمعیتی منطبق کند. هر چند که پویایی شهری، عدم اطمینان و تضاد منافع، دستیابی به این امر را با مشکل مواجه می‌کند. می‌توان گفت که این امر

سیستم مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی مؤثر و ذی‌ربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، هدایت و کنترل توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر.



شکل ۲: پنج عامل تشکیل دهنده سیستم مدیریت یکپارچه (مأخذ: B.K.Chakrabarty, 2001)



یکی از دلایل بروز مشکلات شهری نظیر افزایش سکونت‌گاه‌های نابسامان، ساخت و سازهای مکرر و تغییر کاربری است. اصل انعطاف‌پذیری، سبب بازنگری در برنامه شده و اگر لازم باشد، برنامه را مجدداً مورد بررسی قرار می‌دهد. در حقیقت روال پذیرفته شده برنامه‌ریزی در مدیریت سنتی برای غلبه بر عدم قطعیت است. پیشنهاد می‌شود که به علت عدم قطعیت زیادی که در فرایند شهرنشینی و توسعه وجود دارد، یک برنامه‌ریزی منعطف، برای هدایت توسعه شهرها، فراهم کردن «بازخوردی» دائمی در مورد عکس‌العمل سیستم شهری و همچنین به دلیل تغییرات مداوم قوانین (نظیر منطقه‌بندی، تامین زیرساخت‌ها و...)، اتخاذ شود. همچنین جهت غلبه بر مشکل اندازه و پیچیدگی رشد شهرها، برنامه‌ریزی مداوم (پیوسته) انعطاف‌پذیر و کوتاه‌مدت برای کاربری اراضی در نواحی مشخص شده پیشنهاد می‌گردد. علاوه بر این شاخص‌های متنوع و گوناگونی برای فرم (شکل) ساختمان شهر وجود دارد. ساکنین شهرها، بساز و بفروش‌ها و دیگر ذی‌نفعانی که مایل هستند منافع خود را حداکثر کنند، نباید از این امر غافل شوند. بنابراین لازم است تا شهروندان را برای استفاده از تکنیک‌های کامپیوتری و IT متقاعد کنند تا نیاز به تغییر قواعد برنامه‌ریزی برای رسیدن به اهداف نباشد و موجب کاهش قانون‌شکنی مردم شود. مشکلات شهری ذکر شده، نیاز به کاربرد چنین روشی را در شهری پویا به جای برنامه جامع ایستا مشخص می‌کند. در دسترس بودن کامپیوترهای شخصی همراه با قابلیت‌های گرافیکی زیاد و توسعه IT، کاربرد «اصول انعطاف‌پذیری» را برای اصلاح فعالیت‌ها و مشارکت آگاهانه ذی‌نفعان، آسان‌تر کرده است. با استفاده از این روش قادر خواهیم بود مشکلات شهری را قبل از این که از کنترل خارج شوند، پیش‌بینی کنیم. البته این امر نیازمند تغییر در سیاست‌ها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه است که تغییرات اقتصادی و جمعیتی سریعی دارند. برنامه‌های جامع شهری را به عنوان اسناد قانونی غیرقابل تغییر ندانیم، بلکه از ابتدای برنامه‌ریزی، برنامه‌های جامع را به‌عنوان برنامه‌های «زنده» توسعه در نظر بگیریم که در ارتباط با نیازهای مردم با موضوع دگرگونی‌های متغیر و قابل هدایت (شامل تغییرات کاربری اراضی و قوانین برنامه‌ریزی در صورت لزوم و در نتیجه جلوگیری از ایستایی برنامه جامع در طول مدت ۲۰ ساله) است.

#### ■ اصل تفاهم اجتماعی<sup>(۸)</sup>:

از آنجا که مشکلات شهری، ابعاد اجتماعی و زیست‌محیطی عمده‌ای دارند، لذا در مدیریت شهری به کاربرد اصل «تفاهم اجتماعی» نیاز داریم. معنای این اصل شایستگی (توانایی) یک موسسه برای ارتباط عملکردها و سیاست‌ها در محیط اجتماعی است، به‌گونه‌ای که متقابلاً هم برای بنگاه و هم برای جامعه سودمند باشد. این امر توجه به فعالیت‌های تجاری و وابستگی گروه‌های مختلف به هم در جامعه را افزایش خواهد داد. این‌گونه وابستگی‌های سازمان‌های شهری به یکدیگر، در مقایسه با توسعه شهری بسیار مهم‌تر است، چرا که توسعه شهری یک مشارکت دولتی-خصوصی به‌هم پیوسته است که تصمیمات در مورد چگونگی استفاده از منابع در هر سطحی توسط بازار و دولت اخذ می‌شود. بنابراین لازم است برای به‌کارگیری اصل تفاهم اجتماعی در سازمان‌های شهری که باعث اطمینان از انجام مسئولیت اجتماعی‌شان می‌شود، تدبیری اندیشیده شود. نظریه حساسی اجتماعی، هم در مدیریت سنتی کاربرد دارد و هم به عنوان "تعهدی به برآورد سیستماتیک و گزارش برخی فعالیت‌های هدفمند شرکت‌ها که اثرات اجتماعی دارند" تعریف می‌شود. (Koontz & Wehrich, 1990) تفاهم اجتماعی در فعالیت‌های شهری بر این امر دلالت دارد که فعالیت‌ها و کنش‌های شهری، مسئول دست‌یابی به اهداف اجتماعی در شهر و حل مشکلات شهری است. بنابراین برای کمک به ارزیابی عملکرد سازمان‌های شهری باید «نظریه حساسی اجتماعی» در فعالیت‌ها منظور شود. اگر به کاربرد اصول تفاهم اجتماعی و حساسی اجتماعی در فعالیت‌های شهری معتقد باشیم، این امر مانع از اجرای قوانین اضافی دولت شده، انعطاف‌پذیری بیشتری را به سیاست‌گذاران اعطا کرده، کارایی را در سازمان‌های شهری افزایش داده، هماهنگی سازمانی را در بین سازمان‌های شهری ایجاد کرده و در نهایت موجب بهبود عملکردهای شهری به‌عنوان یک کل می‌شود.

#### ■ اصل بهره‌وری<sup>(۹)</sup>:

بهره‌وری به عنوان نسبت نهاده- ستاده<sup>(۱۰)</sup> تعریف می‌شود که در حقیقت اساس مدیریت در هر بخش است و بر ثمربخشی و کارایی بنگاه‌های خصوصی و فعالیت سازمان‌ها دلالت دارد. زمانی که بهره‌وری در قالب دو مفهوم ثمربخشی و کارایی مطرح شود، بامعنا تر خواهد بود. منظور از ثمربخشی میزان تحقق اهداف است (در حالی که صرفاً





تحقق هدف مدنظر باشد) و منظور از کارایی نسبت ستانده به نهاده‌ها در یک فرایند تولیدی و یا خدماتی است. قاعدتاً نمی‌توان این دو برداشت از بهره‌وری را جدا از هم دانست و یکی را بدون دیگری مطرح کرد. اصل بهره‌وری در عملکردها و فعالیت‌های مختلف شهری نظیر پروژه‌های توسعه شهری و همچنین در سطوح مختلف یک سازمان شهری به کار می‌رود. لازم است کارشناسان مدیریت روش‌های موثر و کارایی را در تبدیل نهاده به ستاده در فعالیت‌های شهری به کار گیرند. بدین طریق که بهره‌وری با افزایش ستاده با یک داده ثابت، یا کاهش داده زمانی که ستاده ثابت است و یا افزایش ستاده و کاهش داده برای تغییر نسبت فوق به‌طور همزمان، بهبود یابد. از آنجا که همواره منابع، نسبت به نیازها ناکافی هستند، لذا کاربرد این اصل در فعالیت‌های گوناگون شهری برای حل مشکلات ضروری است.

#### ۷- جمع بندی:

مدیریت شهری یکی از مسایلی است که همواره ذهن کارشناسان را به خود مشغول داشته است. چرا که همراه با پویایی تحولات شهری و مسایل وابسته به آن، چگونگی نگرش به شهر و مسایل مدیریتی آن تغییر می‌کند. این مسئله به قدری اهمیت یافته که بانک جهانی و سازمان ملل، برنامه‌ای را برای کمک به حل این معضلات کشورهای جهان سوم تدوین نموده‌اند. یکی از اصولی که به درک بهتر این شرایط کمک می‌کند، 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 بهره‌وری در شرایط کنونی کاربرد دارند.

#### توضیحات:

۱- برنامه مدیریت شهری بانک جهانی: به‌طور کلی مدیریت شهری به عنوان الگویی برای مدیریت و توسعه سکونت‌گاه‌های شهری - اعم از شهرهای کوچک و بزرگ و مادرشهرها - مطرح می‌شود. هسته فعالیت‌های بین‌المللی در حوزه مدیریت شهری (Urban Management Program) UMP است که توسط برنامه توسعه سازمان ملل و بانک جهانی بنیان نهاده شده است. این برنامه از طرف برخی دولت‌ها حمایت می‌شود و توسط مراکز سکونت‌گاه‌های بشری سازمان ملل (Habitat) و بانک جهانی با هدف کمک به رشد اقتصادی شهرهای بزرگ و کوچک کشورهای در حال توسعه است. UMP تلاش می‌کند تا سیاست‌ها و ابزارهای مناسب برای تأمین اعتبار مالی، بهبود روش اداره شهرداری، مدیریت زمین، مدیریت زیر ساخت‌ها، مدیریت محیط شهری و کاهش اختلاف منطقه‌ای در شهر را معرفی کرده و به‌کارگیری آن‌ها را تشویق نماید.

حکومت شهری نه یک موسسه منشعب شده از سطوح بالاتر حکومتی است و نه یک تشکیلات اداری غیر وابسته که در حوزه عمل خود قدرت مطلق داشته باشد. در یک جامعه پیشرفته، حکومت شهری مشروعیت خود را از انتخاب‌کنندگان می‌گیرد. زیرا وظیفه خدمت‌رسانی کارا به شهروندان را دارد. مدیریت شهری، ابزاری است که حکومت به‌وسیله آن می‌تواند توسعه مشارکتی و پایدار را به‌وجود آورد.

۲- B.K Chakrabarty در مقاله خود تحت عنوان «مدیریت شهری و مدل‌های بهینه توسعه شهری»، اصول مدیریت شهری را مشخص کرده و با یک مثال اهمیت کاربرد اصول علمی در مدیریت شهری شامل کنترل برنامه‌ریزی برای دستیابی به کارایی و عدالت در توسعه شهری را شرح می‌دهد و بیان می‌کند که اصول بهره‌وری (که جوهر مدیریت است) در تمامی سطوح مدیریت شهری، برای دستیابی به اهداف شهری سازمان‌های شهرسازی کارا است. در این مقاله برخی تکنیک‌های مدیریت شهری برای افزایش راندمان مورد بحث قرار گرفته و دو مدل بهینه توسعه شهری نمایش داده شده که می‌تواند به عنوان ابزاری برای بهبود بهره‌وری در سطح پروژه توسعه شهری به‌کار برده شود، بیان شده و کاربرد این مدل‌ها با ذکر مثال‌هایی شرح داده شده است.

۳- Ronald McGill در مقاله خود تحت عنوان «مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه»، ضمن مرور تفکرات رایج مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه، هم بر روی ابعاد استراتژیک و هم موضوعات عملکردی توسعه شهری تمرکز می‌کند و پس از بررسی مشخصه‌های کلی، علاوه بر ساختار شهر، ساختار تشکیلاتی را مطالعه می‌کند. پس از ارزیابی سهم برنامه‌ریزی شهری و فرایند تأمین زیرساخت‌ها، به نتایج زیر دست می‌یابد:

برنامه‌ریزی علی‌رغم داشتن پتانسیل مثبت به‌عنوان یک عامل مایوس‌کننده نمایان شده و فرایند تأمین زیرساخت‌ها نیازمند مشارکت کلیه ذی‌نفعان صرف‌نظر از موقعیت سازمانی است. یکپارچه‌سازی تشکیلات سازمانی مورد تصدیق قرار گرفته است که به سازماندهی تلاش‌ها برای ایجاد یک مدل سازمانی مطلوب مدیریت شهری با تأکید بر هماهنگی فرایند برنامه‌ریزی تشکیلات درون سازمانی (inter-organisational) کمک می‌کند. هدف، کاهش تمرکز در مدیریت شهری است و مدیریت شهری باید در پایین‌ترین و اجرایی‌ترین سطح حکومتی باشد. بنابراین مدیریت شهری باید به دو هدف زیر دست یابد:

۱- برنامه‌ریزی، تأمین و نگهداری زیرساخت‌ها و خدمات شهری

۲- اطمینان از وضعیت مناسب ابعاد سازمانی و مالی حکومت شهری برای تحقق هدف اول

## فهرست منابع:

- ۱- پائوس هاوس و کنت ایچ بلاتچارد (۱۳۷۱) مدیریت رفتار سازمانی، ترجمه قاسم کبیری، جلد سوم، موسسه انتشارات جهاد دانشگاهی (ماجد)، تهران.
- ۲- خسروی، عباس (۹) تحول در مدیریت شهری، نشریه پژوهش، شماره ۲.
- ۳- رستی، ژول و بیشون، جون (۱۳۷۰) روش تفکر سیستمی، ترجمه امیرحسین جهانگللو، انتشارات پیشبرد و مفهوس، تهران.
- ۴- طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن (مرحله اول) (۱۳۷۵)، گزارش شماره ۵، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران، صص ۴-۵.
- ۵- سعیدینیا، احمد (۱۳۷۹) کتاب سبز شهرداری مدیریت شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، جلد ۱۱.
- ۶- برنامه ریزی و مدیریت شهری، مسایل نظری و چالشهای تجربی (۱۳۸۱)، دفتر برنامه‌ریزی عمران وزارت کشور - مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- ۷- برنامه مدیریت شهری بانک جهانی، مرکز تحقیقات بانک جهانی، ترجمه علیرضا برزویی، نشریه شهرداری‌ها، شماره ۳۵.
- ۸- تحول در مدیریت شهری تهران (۱۳۷۴).
- 9\_ Cheema, GS (Ed.) Urban Management: Policies & Innovations in Developing Countries, Prager, Westport.
- 10\_ Chakrabarty, B.K (1997a) urban management – a course design for education as a discipline, Saptio- Economic Development Record, 4(1).
- 11\_ Chakrabarty, B.K (1997b) Report on the programme design for education in urban management, A consultancy study sponsored by HUDCO, New Dehli.
- 12- Chakrabarty B.k (1998) Urban Management and Optimizing Urban Development Models, Habitat International, 22 - (4): 503- 522.
- 13\_ Chakrabarty B.k (2001) Urban Management concepts, principles Techniques, and Education, cities, 18 (5):331-345.
- 14\_ Devas,N. & C. Rakodi (1993) Managing Fast Growing Cities: new approaches to urban management in the developing world, Longman, Harlow.
- 15- Ian Masser (2000) communication Managing our urban future, JAG, 2(3/4).
- 16\_ Koontz,H & O'Donnel, C (1976) Management \_ A System & Contingency Analysis of Managerial Functions, Mc Graw – Hill, Newyork
- 17\_ Koontz, H & Weihrich, H (1990) Essentials of Management, McGraw- Hill, New York.
- 18- McGill, R (1993) Institution building for a Third World city council: some lessons from the practice, International Journal of Public Sector Management 6(5), 24-33
- 19- McGill, R (1994a) Institutional development and the notion of sustainability, International Journal of Public Sector Management 7(6), 26-40.
- 20- McGill, R (1994b) Integrated urban management: an operational model for Third World city managers, Cities: International Journal of Urban Policy and Planning 11(1), 35-47.
- 21- McGill, R (1995a) Urban management performance: an assessment framework for Third World city managers, Cities: International Journal of Urban Policy and Planning 12(5), 337-351.
- 22- McGill, R (1998) Urban Management in Developing Countries, cities, 15(6): 463-471.
- 23 – McGill, R (2001) Viewpoint Urban Management checklist, cities, 18 (5):347-354.
- 24\_ Sadik, N (1999) Meeting the urban population challenges, City Development Strategies, 1: 16- 23.
- 25\_ Smith, WF (1975) Urban Development – The Process & The Problems, University of the California Press, Berkeley
- 26\_ World BANK (1990) World Development Reports, World Bank, Washington, DC.
- 27\_ World BANK (1991) World Development Reports, World Bank, Washington, DC. 26\_ World BANK (1991) World Development Reports, World Bank, Washington, DC.

## پی‌نوشت:

- 1- Planning
  - 2- Organization
  - 3- Staffing
  - 4- Direction
  - 5- Controlling
  - 6- Institutional Development
  - 7- principle of flexibility
  - 8- Principle of social responsiveness
  - 9- Principle of productivity
- ۱۰- در فعالیت‌های شهری داده‌ها عبارتند از: سرمایه‌گذاری مالی، زمین، مواد خام و نیروی کار. ستاده شامل: واحدهای ساخته شده، مساحتی از فضای ساخته شده قابل فروش و نظایر آن.
- ۱۱- تعریف مدیریت شهری از دیدگاه بانک جهانی: مدیریت شهری رهیافتی تجاری مانند است که ممکن است استفاده از وامها را کارا تر کند. از نظر کمیسیون سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان ملل، مدیریت شهری به‌طور کلی الگویی برای مدیریت و توسعه است. سکونت‌های شهری اعم از کوچک و بزرگ و مادرشهرها مطرح شده و همه بازیگران فعال در امور شهری نظیر شرکتهای خصوصی، مجامع غیر دولتی، مجامع مدنی و دیگر افراد و گروه‌هایی را که در شهر زندگی می‌کنند، دربرگیرد.