



دوره آموزشی آشنایی با اصول و مبانی مدیریت هماهنگی شهری

سازمان جهاد دانشگاهی استان یزد
معاونت آموزش و کارآفرینی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۱. مقدمه	۱
۲. سوابق مطالعات در زمینه مدیریت یکپارچه شهری در ایران و جهان	۲
۳. مفهوم شناسی و ابعاد نظری مدیریت یکپارچه شهری	۷
۴. تحلیل شرایط و چالشهای مدیریت یکپارچه شهری در ایران	۲۵
۵. الزامات تحقق مدیریت یکپارچه شهری	۳۵
۵,۱. الزامات نظری و علمی	۳۵
۵,۲. الزامات قانونی	۳۵
۵,۳. الزامات اجرایی و عملیاتی	۳۵
۷. فهرست منابع	Error! Bookmark not defined.

۱. مقدمه

جوهر مدیریت شهری، اتخاذ سیاست‌ها، برنامه‌ها، اقدامات و ملاحظات گسترده و متنوعی به منظور اطمینان از کارایی، عدالت و مطلوبیت نحوه دسترسی شهروندان به مسکن، اشتغال، خدمات و زیرساخت‌های شهری به گونه‌ای است که حفاظت از محیط‌زیست و توسعه پایدار شهر همراه و همگام با رشد شهر نشینی فراهم شود.

مطابق با تجارب جهانی، نظام‌های مدیریت شهری در جهان با بکارگیری مدل‌ها و ساختارهای متنوع، نیز طیف وسیعی از وظایف را در راستای رسیدن به اهدافشان بر عهده گرفته‌اند، از خدمات شهری گرفته تا خدمات فرهنگی، آموزشی، ورزشی و تفریحی، بهداشتی، نظم و امنیت شهری، رفاه اجتماعی، برنامه‌ریزی توسعه شهری، مقابله با سوانح، امور اقتصادی شهری، جمع‌آوری آمار و اطلاعات، حفاظت از محیط زیست، میراث فرهنگی تا امور مهاجران و آنچه شهرهای جهان را از هم متمایز می‌کند نحوه ارتباط و تعامل دولت با سیستم مدیریت شهری خصوصاً در کلان‌شهر هاست. در این جاست که مفهوم "دولت حداقل" در مقابل "دولت حداکثر" مطرح می‌شود که سر رشته تمامی امور را بر عهده می‌گیرد و همه قدرتها و اختیارات و به تبع آن فعالیت‌ها و ایفای وظایف را در خود متمرکز می‌کند. بر عکس در دولت حداقل، نقش اصلی دولت، نظارت و هدایت، مدیریت، سیاست‌گذاری و پژوهش است و فعالیت‌ها از طریق نهادهای خصوصی و عمومی غیر دولتی انجام و از جهات انطباق با قوانین بوسیله نهادهای دولتی کنترل می‌شود.

اما شهرها و کلان‌شهرها هویتی اقتصادی، اجتماعی و کالبدی یکپارچه‌اند و علی‌رغم وجود چهره‌های مختلف از شهر، دارای هویتی واحد است و بنابراین برای دستیابی به اهداف مدیریت شهری استراتژی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های یکپارچه‌ای مورد نیاز است که این چهره واحد را مد نظر قرار داده و توسط نظام مدیریتی یکپارچه‌ای که در قالب رابطه پایدار و متوازن دولت و شهرداری‌ها شکل می‌گیرد هماهنگ شود.

مفهوم مدیریت یکپارچه شهری در ایران عمری چندان بلند ندارد و در کنار ضرورت شفاف‌سازی جوانب اجرایی و عملیاتی آن، نیازمند شفافیت و تبیین مفهومی دقیق‌تری است. در این نوشتار تلاش می‌شود ضمن تبیین

مفهوم مدیریت یکپارچه شهری، پس از بیان چالش‌ها و فرصت‌های موجود بر سر راه تحقق مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران، به ارائه راهکارهایی گذرا در این زمینه پرداخته شود.

۲. سوابق مطالعات در زمینه مدیریت یکپارچه شهری در ایران و جهان

بررسی مطالعات و مقالات موجود در زمینه مدیریت یکپارچه شهری نشان می‌دهد که چالش‌ها و پیامدهای ناشی از عملکرد مدیریتی در شهر و مناطق کلانشهری در دهه ۸۰ میلادی منجر به طرح مفهوم یکپارچگی برای غلبه بر این چالش‌ها شده است. می‌توان پیشینه مطالعات انجام شده در خصوص مدیریت یکپارچه شهری را در مقالات و مطالعات پژوهشگرانی جستجو کرد که ضمن تلاش برای تبیین ابعاد مدیریت شهری بر ضرورت بکارگیری رویکرد فراگیر و جامع در مدیریت شهر تاکید کرده‌اند. به بیانی دیگر، مدیریت یکپارچه شهری به عنوان یک پارادایم یا الگوی مدیریتی جدید و مستقل از مدیریت شهری مطرح نشد بلکه در خلال مباحثی مرتبط با چالش‌های مدیریت شهری و یا تبیین مدیریت شهری کارآمد و مطلوب، ضرورت هماهنگی و یکپارچگی در اهداف، برنامه‌ها، فرایندها و خروجی‌های مدیریت شهری نیز به صورت اصلی اجتناب ناپذیر مورد اشاره و تاکید قرار گرفت.

نخستین بار مک‌گیل در سلسله مقالات خود در موضوع مدیریت شهری با اشاره به تجربه برنامه توسعه سازمان ملل *UNDP* استدلال می‌کند که یکی از مهمترین آموزه‌های گذشته، شکست مدل‌های قدیمی، منسوخ و شیوه‌های برنامه ریزی شهری است که مانند پروژه‌های و اقداماتی منفرد و مجزا (تلقی از مدیریت شهری به عنوان مدیریت پروژه) که در پی پاسخگویی به فشار نیازهای وسیع ناشی از توسعه در مراکز شهری جهان است، عدم کارایی خود را نشان داده‌اند. مدیریت شهری می‌تواند پاسخی به این دسته از چالش‌های شهری باشد به شرطی که هم از بعد مفهومی و هم شیوه‌های اجرایی رویکرد فراگیری را دنبال کند. به گفته شابیر چیمما مهمترین چالش مدیریت شهری، پاسخگویی اثربخش به مشکلات و مباحث شهری منفرد و جداگانه و تقویت ظرفیت سازمان‌های غیردولتی و سایر بازیگران به منظور توانمند کردن آنها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهر است. (Mc Gill, 1998)

به اعتقاد اشترن هرگونه مداخله در سیستم مدیریت شهری باید با رویکرد فراگیر و یکپارچه اتفاق بیافتد، سیاست شهری می‌باید بر حسب بخش‌ها و حتی روابط میان محیط شهری و اطراف، کل‌نگرانه باشد. همانطور که زندگی شهری پویا و چند بعدی است، رویکرد مطالعه شهر و سیاستگذاری آن نیز باید منعکس کننده این تفاوت و تنوع باشد. ماهیت رویکرد کل‌نگر، راهبرد شناسایی اتصال و ارتباط درونی بخش‌ها و موقعیت‌هاست که پیچیدگی ارتباطات میان عنصرهایی که "عمل" شهری را ایجاد می‌کنند، می‌شناسد. در تأیید ضرورت یکپارچگی در مدیریت شهری مک‌گیل معتقد است که یک مدیر شهری در کشورهای توسعه یافته با دو موضوع روبروست، اول اینکه طبیعت محیط شهری که با آن در ارتباط است را درک کند و دوم ابزارها و شیوه‌های دخالت را به نحوی مدیریت کند که سازمانهای همکار در مدیریت شهری در وضعیت مناسبی از جهت سازمانی و مالی برای بهترین شیوه عمل کردن قرار گیرند (مک‌گیل، ۱۹۹۸: ۸۸-۹۰). این اساسی‌ترین معنی مدیریت شهری است. بنابراین، حکومت محلی اصلی‌ترین نیروی محرک برای یکپارچه‌سازی کلیه بازیگران در فرایند ساخت شهر به حساب می‌آید با یکپارچه سازی کلیه بازیگران از سوی یک نهاد می‌توان فرایند توسعه شهری را مهار و هدایت کرد و این نیازمند وجود یک راهبرد مدیریت شهری یکپارچه است که هم بر شهر و هم بر چالش‌های توسعه نهادی آن متمرکز است، ترغیب کننده بحث‌های بین‌بخشی است و در پی آن مداخلات هماهنگ است، رابطه مستقیم بین برنامه‌ریزی و اجرا را تضمین می‌کند و دربرگیرنده بخش غیررسمی به عنوان قسمتی از چالش‌های ساختن شهر است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۰۰).

چاکرا بارتی^۱ معتقد است که بسیاری مشکلات موجود در نواحی شهری نظیر مسکن ناکافی، خدمات و سرویس‌های شهری ناکافی در زمینه‌های آب شرب، سیستم‌های حمل و نقل، قیمت زمین و هزینه ساختمان، ازدیاد فقر، آلودگی و تخریب محیط زیست شهری و غیره را به افزایش جمعیت نسبت می‌دهند حال آنکه این محدودیت‌های عملکرد مدیریت شهری سنتی در دستیابی به کارایی و عدالت است که چنین مشکلاتی را به بار آورده است در حالی که با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن عدم اطمینان و پویایی‌های شهری، می‌توان به عدالت در حل و رفع منافع پیچیده و ذینفعان متعدد دست یافت. در عملیات شهری، بازیگران متعددی نماینده سازمانهای

^۱. Chakrabarty(2001)

شهری متعددی از رشته‌های مختلفی مانند برنامه‌ریزی شهری، معماری، مهندسی، جغرافیا، جامعه‌شناسی، اقتصاد، مالی و غیره هستند که مجبورند در کنار هم و در سطوح سیستم کار کنند. برای حل مشکلات شهری به نحوی کارآ، لازم است که فعالیت‌ها در هر سطح سیستم یکپارچه شود. (مک‌گیل، ۱۹۹۸: ۸۸-۹۰ به نقل از چاکرا بارتی، ۲۰۰۱)

در مجموع نظرات محققان و نویسندگان در ضرورت اتخاذ رویکرد یکپارچگی به مدیریت شهری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. سیاست‌گذاری شهری بر حسب رابطه بین شهر و محیط پیرامونی باید به گونه‌ای کل‌نگر صورت گیرد
۲. نیاز به رویکردی کل‌نگر... رویکردهای مقابل چالش‌های محیطی بیش از همه مستلزم همکاری نزدیک بین‌بخشی است.
۳. زمانی که حیات شهر رویدادی پویا و چند بعدی است، رویکردی که در پی مطالعه و بررسی شهری است باید این تنوع را در خود انعکاس دهد. جوهر چنین رویکرد کل‌نگرانه‌ای... شناخت و پذیرش هم-پیوندی‌های درونی همه بخش‌ها و مکان‌ها... است.
۴. در حال حاضر اتخاذ رویکرد کل‌نگر ضروری است زیرا همه فعالیت‌های انسانی به شدت با هم پیوند دارند همان‌گونه که مفهوم سیستم شهری نیز به گونه‌ای تلویحی متضمن این حقیقت است.
۵. موضوع مدیریت پسماند در اقتصاد شهری مثال خوبی برای توجیه ضرورت و اهمیت بررسی و مطالعه مسائل شهری از دید مدیریت منسجم، به لحاظ فضایی و یکپارچه، از منظر بخشی است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۹۹).

علاوه بر مطالعات مذکور، در زمینه مدیریت یکپارچه مناطق کلانشهری و یا نواحی شهری نیز مطالعات و پروژه‌هایی به انجام رسیده است. آغاز تفکر درباره نحوه مدیریت مناطق کلان‌شهری به اوایل قرن بیستم بر می‌گردد. از این رو دیدگاه‌های مرتبط با مدیریت کلان‌شهری به سه دوره یعنی اوایل قرن بیستم، بعد از جنگ جهانی دوم و دیدگاه‌های اخیر تقسیم می‌شود. در مدیریت مناطق کلانشهری ابتدا بر تشکیل دولتی واحد و مرکز فرماندهی واحد تاکید شد که

بزرگ شدن و دست و پاگیر شدن و ناکارایی چنین مرکزی سبب رد آن و مطرح شدن دیدگاهی شد که تفکیک در عملکرد و وظایف را ترجیح می‌داد. یکی از موفق‌ترین راهکارهای یکپارچگی، یکپارچه سازی تک سطحی یا متمرکز^۲؛ تجدید ساختار دو سطحی^۳ و اصلاح سه سطحی است که نمونه آن را می‌توان در کلانشهرهای همچون تورنتو، لندن، ونکوور، بارسلون، پاریس و بسیاری از کلانشهرهای جهانی دید، طیفی از اقدامات رسمی را دربرمی گیرد که با تجدید ساختار های قلمروی – سازمانی همراه است. به گونه‌ای که در این مدل‌ها کلیت قلمرو کلانشهر و شهر منطقه در قالب یک سطح و یا چند سطح به صورت یکپارچه دیده می‌شود و اغلب نهاد فرماندهی کننده در این ساختار برعهده انجمن-های شهر و نمایندگان مستقیم شهرها قرار دارد. (صرافی و تورانیان، ۱۳۸۳: ۱۸)

از دیگر نمونه‌های مدیریت یکپارچه شهری، برنامه *Managing Urban Europe-25 (MUE-25)* است که در تعامل و همکاری با ۲۵ حکومت محلی و منطقه‌ای در اروپا، به دنبال ارتقاء کیفیت محیطی و پایداری عملکردی آنان است. این پروژه که در طول سالهای ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ به انجام رسید با معرفی چارچوبی اجرایی و عملیاتی برای تعامل و همکاری سازمان‌ها و نهادهای موجود و فعال محلی و منطقه‌ای، به دنبال تحقق مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری است.

در ایران اگرچه مفهوم مدیریت یکپارچه از دهه هفتاد و هشتاد مطرح شده است اما مطالعه‌ای که منحصرأ به موضوع مدیریت یکپارچه شهری پرداخته باشد انجام نشده است. بخشی از این موضوع ناشی از عدم شفافیت و تعیین مفهوم و الگوی مورد نظری است که از مدیریت یکپارچه شهری منظور می‌شود. همچنین عدم شکل‌گیری مدیریت شهری با محتوا و کارکردی مستقل از دولت در شهرهای ایران نیز موجب شده است که بیشتر مطالعات انجام شده در ایران بر محور برشماری چالش‌های پیش روی مدیریت شهری و راهکارهای ارتقای مدیریت شهری و بهبود آن تنظیم شود هر چند تحت عناوینی چون مدیریت یکپارچه و یا هماهنگ شهری. از سوی دیگر طرح موضوع مدیریت واحد شهری در قالب برنامه‌های توسعه سوم تا پنجم، باب جدیدی را در مقابل مفهوم عدم یکپارچگی مدیریت شهری گشوده

^۲. *One –Tier Consolidation Or Unitary*

^۳. *Two – Tier Restructuring*

است که از اساس با مدیریت یکپارچه شهری ناسازگار است. در مجموع با مروری در مطالعات انجام شده در این زمینه می‌توان به برخی از موارد که به صورت ضمنی یا صریح به مفهوم یکپارچگی در ایران یا ابعاد آن پرداخته‌اند اشاره کرد:

مطالعه تدوین نظام نوین مدیریت شهری (مزینی، ۱۳۷۴) ضمن بررسی شرح وظایف و ساختارهای عناصر ذیربط در مدیریت شهری، به معرفی سه سطح برای تحقق مدیریت شهری مطلوب اقدام نموده است. در این سه الگو، که از سطح ساده، متوسط و پیچیده تشکیل می‌شوند نحوه ارتباط و تعامل عناصر مدیریت شهری با شرح وظایف و اختیارات پیشنهاد شده است.

در مطالعه بررسی تحلیل سیر تکوین نهادهای محلی ایران در دوران معاصر و ارائه الگوی مناسب (قالیباف، ۱۳۸۰)، مدیریت شهری در مفهوم حکومت محلی مورد توجه قرار گرفته است و علل تمرکزطلبی در حکومت مرکزی و عدم واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به سطوح محلی مورد بررسی قرار گرفته است. در این مطالعه با کمک پیمایشی که در سطح استانداران کل کشور انجام شده است الگوی برای تحقق حکومت محلی پیشنهاد شده است. در این الگو عناصر متعددی اعم از نیروی انتظامی و ائمه جماعات نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند.

امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳) اولین پروژه مطالعاتی است که در راستای تحقق مواد ۱۳۶ و ۱۳۷ برنامه سوم توسعه درخصوص مدیریت واحد شهری، به دنبال احصاء و شناسایی وظایف و اختیارات شهرداری‌های و نهادهای ذیربط شهری در سراسر کشور و بررسی امکان‌پذیری قانونی، سیاسی و مالی واگذاری این وظایف به شهرداری‌ها است.

طرح جامع مدیریت واحد شهری و راه‌های حذف یا کاهش موانع تحقق آن، مورد مطالعه شهر مشهد (ناظمی، ۱۳۸۸) و انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم ایران (شرکت خدمات ایرانیان، ۱۳۸۹) همچنین پروژه تدوین سیاستهای کلی ارتقاء جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی مدیریتی کشور و طراحی سازوکار اجرایی تحقق مدیریت کارآمد شهری در تهران (مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، در حال انجام از ۱۳۸۹) از دیگر موارد مرتبط به حساب می‌آیند.

۳. مفهوم شناسی و ابعاد نظری مدیریت یکپارچه شهری

پیدایش مفهوم مدیریت شهری ریشه در در زمینه‌ایی دارد که در قالب سه عنصر قابل بررسی است: شناخت گذار جهانی جمعیت از روستایی به شهری، تاکید مجدد بر اهمیت اقتصادی شهرها و تائید مجدد تاثیر سازمان‌ها و نهادهای محلی در توسعه (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸ : ۷۴ به نقل از *stren, 1993, 125-130*) با توجه به محیط‌های شهری مختلف، ابزارها و شیوه‌های مدیریتی متفاوتی قابل تصور است اما آنچه که در تمامی شهرها مشترک است ماهیت پیچیده، گسترده و چندبخشی عناصر و روابط است که مواجهه با آن نیازمند دریافت این پیچیدگی از سوی مدیریت شهری و یافتن راهی جهت سامان‌بخشی به آن است.

بیکر (۱۹۸۹) بیان می‌کند که "سازمان‌هایی که به صورت بخشی مسلط هستند خوب کار می‌کنند اما تا زمانی که سیستم با یک مشکل بسیار گسترده، وابسته به سایر بخش‌ها و پیچیده روبرو نشده باشد." یک مثال روشن، مسئله شهری است. در ساختار بخشی، هر وزارتخانه تنها قسمتی از مشکل را که در حوزه وظایف خودش است به عهده می‌گیرد و نشانه‌های مشکل را تنها از دید خود و در درون خود جستجو می‌کند. این کار به معنای دادن پاسخی ساده به طبیعت شدیداً پیچیده شهرهای به سرعت در حال رشد است. مدیریت شهری باید دید وسیع‌تری نسبت به مسائل داشته باشد.

مبتنی بر نظر شارما (۱۹۸۹) مدیریت شهری می‌تواند به عنوان یک مجموعه از فعالیت‌هایی تعریف شود که در کنار هم توسعه اقتصادی، فیزیکی و اجتماعی نواحی شهری را شکل داده و هدایت می‌کند. سپس موضوع اصلی مدیریت شهری، اقدام در نواحی به منظور بهبود توسعه اقتصادی و رفاه خواهد بود و حصول اطمینان از اینکه خدمات ضروری ارائه شده است. کمک به توسعه اقتصادی و ارائه خدمات ضروری به عنوان موضوعات اصلی مدیریت شهری قابل قبول به نظر می‌آیند اما به عنوان یک مرحله ابتدایی در تحلیل‌ها.

راکودی (۱۹۹۱) نگاه مشابهی دارد. "مدیریت شهری کمک می‌کند تا این اطمینان حاصل شود که اجزاء سیستم، مدیریت می‌شوند بنابراین، امکان فعالیت روزانه شهر که از طرفی فعالیت‌های اقتصادی را تسهیل و ترویج می

کند و از طرف دیگر ساکنین شهر را برای دستیابی به نیازهای اساسی‌شان نظیر سرپناه، امنیت، تسهیلات زندگی و خدمات توانمند می‌کند، مهیا است." هر دو نویسنده تصدیق کرده‌اند که مدیریت شهری یک مسئولیت استراتژیک با نتایج و عواقب عملیاتی است.

چارچیل (۱۹۸۵) با ایده پیچیدگی فزاینده موافق است. "اصطلاح مدیریت شهری، آغاز شده تا معنای غنی‌تری بگیرد. این عبارت تنها به کنترل سیستم باز نمی‌گردد بلکه به روابط رفتاری اشاره دارد، فرایندی شامل فعالان بشمار و تعاملات ساکنین با یکدیگر و با حکومت و اداره کنندگان شهر. مداخله یک‌بعدی جای خود را به الگوهای پیچیده، دقیق-تر و ماهرانه‌تر از تفکر در ارتباط با توسعه شهری داده است." از نظر شای مسئله این است که در کجا مدیریت شهری آغاز می‌شود و در کجا پایان می‌یابد.

ریچاردسون (۱۹۹۳) سه آزمون برای ارزیابی موفقیت مدیریت شهری ارائه می‌کند. "توانمندی مدیران کلانشهرها در بکارگیری استراتژی فضایی اعلام شده، می‌تواند یک تست منطقی از اثر بخشی مدیریتی به حساب آید. تست منطقی دیگر از کارآیی مدیریت کلانشهری در شهرهای کشورهای توسعه یافته، توانایی تأمین زیرساخت‌ها و شریانها و خدمات اساسی برای جمعیت دائماً در حال رشد شهرهاست؛ مشکل کلیدی مدیریتی دیگر در زمینه تأمین خدمات اساسی، مورد ساده عملیات و نگهداری است؛ در این زمینه، منطقی به نظر می‌آید که به کارگیری استراتژی فضایی اعلام شده (رسمی و تصویب شده) می‌تواند تا حد زیادی وابسته به وجود و چگونگی زیرساخت‌های اصلی برای حمایت از آن استراتژی باشد. در پی آن، عملیات و نگهداری زیرساخت‌ها، نماینده عمر عملیاتی و خون حیاتی شهر است، ارتباط عملیاتی و استراتژیک مدیریت شهری."

از نظر 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 رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است و مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های 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)

در نهایت مک‌گیل نتیجه‌گیری می‌کند که به طور کوتاه و خلاصه، پارامترهای مدیریت شهری شامل سه

موضوع است:

- اولاً اینکه آیا مدیریت شهری تنها یک رابطه حکومتی است (توزیع منابع) و یا موضوعی مهم برای

همه بازیگران در فرایند ساخت شهر. به نظر می‌رسد سوال اصلی این است که چه کسی یا چه چیزی

باید نیروی محرکه شهر باشد؟

- مورد دوم تفکر بخشی در مقابل ماهیت بین بخشی شهر است. سوالی که در اینجا مهم به نظر می‌آید

این است که آیا راهی وجود دارد که تضمین کند پیچیدگی سازمانی موجود با پیچیدگی مسائل

شهری تطابق دارد؟

- نهایتاً، آیا تناقض آشکاری میان استراتژی اعلام شده رسمی و لازم‌الاجرا با توانایی‌های عملیاتی موجود

در مدیریت شهری، وجود دارد یا نه؟

مک‌گیل معتقد است مدیریت شهری باید در برگرفته سه بعد باشد که عبارتند از: ۱- برنامه ریزی شهری، ۲-

تامین زیرساخت های شهری و ۳- نهادها و سازمان های مدیریتی (McGill, 1995 و McGill, 1998 و McGill, 2001)

یکپارچگی مدیریت شهری به معنای یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری^۴، یکپارچه‌سازی تامین زیرساختها^۵ و یکپارچه-

سازی نهادی و سازمانی^۶ است.

به اعتقاد فریدمن و همکاران یکپارچه سازی "هر چیزی" در واژه شناسی سیاست‌گذاری همیشه یک رویای

مقدس برای تمام برنامه ریزان بوده است" (Friedmann and et al, 2004). در واقع شهرها و مناطق شهری، سیستم‌های

^۴. Integrating Urban Planning

^۵. Integrating Infrastructure Provision

کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بسیار پیچیده و پویایی هستند که کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آنها با دشواری های بسیاری روبرو است. با توجه به چنین ویژگی شناخته شده ای، نظریه پردازان و کارگزاران برنامه ریزی و مدیریت برای دستیابی به کارایی و اثربخشی مورد انتظار در تحقق اهدافشان و پا به پای سیستم پیچیده موضوع خود یعنی شهر و منطقه، تلاش کرده اند سیستم متناظری با همان پیچیدگی ها برای برنامه ریزی و مدیریت آن ایجاد کنند تا از این طریق بتوانند برای هدایت توسعه یکپارچه و منسجم و نیز رفع مسائل بغرنج این پهنه های جغرافیایی اقدام موثرتری نمایند. به این ترتیب مفاهیمی که اغلب با پسوندها یا پیشوندهایی چون یکپارچه یا یکپارچه سازی^۷، منسجم^۸ ومانند اینها همراه می گردند گویای چنین تلاش هایی هستند (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸).

دو دسته راه حل کلی برای تحقق مدیریت یکپارچه چه درون شهر و چه در گستره شهر- منطقه وجود دارد. عده ای اعتقاد دارند که تحقق مدیریت یکپارچه صرفاً نتیجه یکپارچگی نهادی و عملکردی درون شهر یا شهر- منطقه است. به عبارت دیگر تنها با از بین بردن کامل تفرق عملکردی/وظیفه ای در گستره شهر و ادغام تمامی نهادها و سازمان ها و سطوح تصمیم گیری در قالب یک کل واحد می توان به یک مدیریت یکپارچه دست یافت. راه حل و استراتژی دسته دوم مربوط به کلیه راه ها و روش هایی است که در قالب آن هویت مستقل نهادها و سازمان های متعدد شهری به رسمیت شناخته می شود ولی تلاش می شود نوعی هماهنگی بین اهداف، استراتژی ها و سیاست های آنها و نیز نوعی همکاری و تشریک مساعی در اقدامات این مجموعه حول محور ارزش های مشترک شکل گیرد. به نظر می رسد آنچه در ایران بر آن تکیه می شود یکپارچگی نهادی و سازمانی است در حالی که گذار در مفهوم شناسی سیاست گذاری و تاکید بر مفاهیمی چون منطقه گرایی نوین، حکومت همپوند، هماهنگی سیاستی و یکپارچگی سیاستی همگی نشانگر تاکید بر استراتژی های دسته دو برای تحقق مدیریت یکپارچه است.

با وجود این، تعدد فرهنگ های سازمانی، اولویت ها، جداول زمانی و رویه های متنوع میان بخش های مختلف، تحقق وظایف جمعی و تحقق یکپارچگی سیاستی را دشوار می سازد. اغلب، کارگزاران برنامه ریزی تجربه کمی برای کار

^۷. *Integrated or Integration*

^۸. *Coherent*

مشترک با دیگر بخش ها دارند و دانش آنها از چگونگی فرایند سیاست گذاری جمعی اندک است. وجود تنش میان سطوح تصمیم گیری، از محلی تا ملی به اخذ تصمیمات با استحکام اندک منجر می شود. فرایند برنامه ریزی محلی به جای تمرکز بر نقش رهبری در اقدامات جمعی بیشتر بر وظیفه کم‌مایه تنظیم کاربری زمین متمرکز می‌گردد (Nadin, 2006). (برای توضیح بیشتر به کادرنوشت بعدی مراجعه کنید).

اگرچه هماهنگی و یکپارچه‌سازی سیاستی دو مفهوم کم و بیش مشابهی هستند اما تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای نیز وجود دارد. برای مثال اگرچه برخی هماهنگی را کم و بیش همانند سیاست‌گذاری یکپارچه می‌بینند اما برخی تفاوت‌هایی را نیز مشاهده می‌کنند. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۹ OECD یکپارچه‌سازی سیاستی را چیزی کاملاً متمایز و بسیار پیچیده‌تر از هماهنگی سیاستی می‌داند. دو تفاوت عمده وجود دارد: الف) میزان و سطح تعامل؛ ب) برون داده‌ها.

یکپارچه‌سازی سیاستی مستلزم تعامل بین بخشی بیشتری از هماهنگی سیاستی است. این امر بر حسب تفاوت در برون داده‌ها قابل تبیین است. در حالی که هدف هماهنگی، تنظیم سیاست‌های بخشی در راستای ایجاد و تقویت دوسویه و استحکام سیاستی است، نتیجه یکپارچه‌سازی سیاستی تدوین یک سیاست مشترک برای بخش مورد نظر است. این تفاوت در برون داده‌ها مبتنی بر تفاوت در اهداف عملیاتی نیز وجود دارد. هماهنگی درباره سیاست‌های سازمان‌هایی به کار می‌رود که کم و بیش از اهداف بخشی مشابهی برخوردارند، در حالی که نقطه عزیمت سیاست-گذاری یکپارچه، گونه‌ای از هدف عملیاتی است که با اهداف عملیاتی بخشی پوشش داده نمی‌شود. چنین هدفی را می‌توان "هدف متعامل و با وجوه متعدد" نامید، مانند توسعه پایدار. به نظر می‌رسد دستیابی به سیاست‌گذاری یکپارچه دشوارتر از هماهنگی سیاستی است (Meijers and Stead, 2004). اگر هماهنگی و یکپارچه‌سازی سیاستی، مفهومی

^۹ - Organization for Economic Co-operation and Development: سازمانی است که در سال ۱۹۶۱ تشکیل شد. این سازمان عمدتاً متشکل از کشورهای توسعه یافته است که به عنوان فرومی برای تبادل نظرات و مقایسه تجربیات حکومت‌های عضو درباره حل مسائل سیاستی، ارائه پاسخ به مسائل مشترک، تعریف تجربیات موفق و هماهنگی سیاست‌های داخلی و بین‌المللی عمل می‌کند. این سازمان در حال حاضر دارای ۳۰ عضو فعال است که از بین آنها ۲۴ کشور جزء کشورهای دارای بالاترین درآمد محسوب می‌شوند. دبیرخانه این سازمان در پاریس واقع است.

دربگیرنده نهادها و عناصر حکومتی رسمی است، مفهوم حکمروایی فضایی یقیناً مفهومی بسیار جامع تر از مدیریت یکپارچه است زیرا نه تنها شامل نهادهای رسمی و حکومتی و عمومی است بلکه دربگیرنده بخش های دیگر مانند بخش خصوصی، تشکل های غیردولتی و افراد و خانوارها است.

بررسی منابع و مطالعات موجود در زمینه یکپارچگی، یکپارچه سازی، انسجام و تعبیری از این دست در مدیریت شهری نشان می دهد که سیستم برنامه ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد بدون جامع نگری و یکپارچه سازی تصمیم ها و سیاست های عوامل مختلف هدایت کند. از این رو به نظر می رسد که تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری از یک سو و عوامل تصمیم گیر و سیاستگذار موثر در ساخت شهر و هدایت توسعه آن از سوی دیگر تهدید بالقوه بزرگی در برابر برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه و توسعه آن در فقدان سازوکارهای هماهنگی بین بخشی و بین سازمانی برای تحقق نوعی وحدت و یکپارچگی به بروز مسئله ای می انجامد که به آن " تفرق و چندپارچگی " اطلاق می شود. 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 و تفرق در نظام (یا نظام های) برنامه ریزی و مدیریت آن.

موارد ذیل مهمترین تفرق های قابل مشاهده و مرتبط با مدیریت هستند، تفرق کالبدی/فضایی، تفرق اجتماعی، تفرق عملکردی، تفرق بصری، تفرق فضایی/اکولوژیک از جمله مهمترین موارد تفرق در موضوع برنامه ریزی و مدیریت و تفرق در حوزه نظری برنامه ریزی و مدیریت، تفرق عملکردی در نظام اداره و مدیریت شهری، تفرق برنامه ریزی-سیاستی، تفرق سیاسی/حکومتی و تفرق یا تکثر منافع (در قالب افراد، گروه ها و بخش های ذی نفع و ذی نفوذ از جمله مهمترین موارد تفرق در نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری و منطقه ایی به حساب می آید.

- تفرق برنامه ریزی - سیاستی که به معنای عدم وجود استراتژی و یا سیاست یکپارچه افقی و عمودی در برنامه ریزی شهر است. منظور از یکپارچگی سیاستی عمودی، استراتژی های یکپارچه در لایه هایی چون سیاست های ملی، منطقه ای، خردمنطقه ای و محلی است؛ سیاست های افقی نیز به معنای آن است که بخش

های مختلفی چون محیط زیست، حمل و نقل و یا اقتصاد شهری و... در کنار هم و در پیوند با هم استراتژی شهری واحدی را به اجرا برسانند. در هر دو حوزه سیاستی افقی و عمودی باید استراتژی‌های هر سطح برای سطوح پایین دست چارچوب تصمیم‌گیری مشخصی فراهم سازد تا بتوان از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم صحبت کرد... (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ۱۱۴)

- تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیت محلی دارند بین چند نهاد، سازمان و هیئت تقسیم شده است. (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ۱۱۳ به نقل از *Barlow, 1991*) که به عنوان مثال در شهر تهران به معنای تصمیم‌گیری و ارائه خدمات شهری به شهروندان توسط بیش از ۲۵ سازمان دولتی و عمومی است.

- تفرق حکومتی/سیاسی در سطح مناطق کلانشهری به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل در درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی است به نحوی که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل مناطق کلان‌شهری وجود ندارد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ۱۱۵)

کادرنوشت شماره ۱، ابعاد نظری و انواع یکپارچگی و تفرق

تفرق^{۱۰} در مفهوم مقابل یکپارچگی و انسجام قرار می‌گیرد، برک‌پور و اسدی (۱۳۸۸) معتقدند که 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 و تفرق در نظام (یا نظام‌های) برنامه‌ریزی و مدیریت آن. هر دو نوع تفرق چه در شهر و چه در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت، اگرچه اغلب و در ابعاد متفاوت وجود دارند، نامطلوب قلمداد شده و تلاش‌های زیادی برای کاهش آن از سوی حوزه‌ها و رشته‌های مختلف شهری صورت گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که موارد ذیل از عمده تفرق‌های موجود در شهر است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ۱۰۹-۱۱۲):

• انواع تفرق در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری

- انواع تفرق در موضوع برنامه‌ریزی و مدیریت: شهر و منطقه
- تفرق کالبدی، فضایی
- تفرق عملکردی
- تفرق و چندپارچگی اجتماعی
- تفرق بصری
- تفرق اکولوژیک

• انواع تفرق در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای

¹⁰ -Fragmentation

- تفرق نظری در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت - تفرق عملکردی در نظام اداره و مدیریت شهر	
- تفرق برنامه‌ریزی - سیاسی - تفرق حکومتی/ سیاسی در سطح مناطق کلانشهری - تفرق یا تکرر منافع (در قالب افراد، گروه‌ها و بخش‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ) در زیر به توضیح انواع تفرق در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای خواهیم پرداخت:	
۱) تفرق نظری در برنامه‌ریزی و مدیریت	
اساساً در مطالعات شهری و منطقه‌ای در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در دهه ۱۹۷۰ میلادی شاهد در هم ریختن تسلط نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای یا دیدگاه سیستمی در برنامه‌ریزی و حتی آشکار شدن نقایص دیگر مواضع نظری هستیم. عصر « برنامه‌ریزی به صورت مشارکت مداوم در تضاد» و یا «دوره بحران پارادایم» و مواردی از این دست بر عدم وحدت و اشتراک نظری در حوزه برنامه‌ریزی شهری دلالت دارند. در حوزه مدیریت شهری نیز که از یک سو به برنامه‌ریزی و از سوی دیگر به حکومت و سیاست نزدیک می‌شود نیز این تعدد و تفرق وجود دارد. فلسفه سیاسی رقیب بخصوص پس از جنگ جهانی دوم به این سو، زمانی که آثار و عوارض جنگ جهانی زمینه رشد دولت رفاه را مطرح کرد خصوصاً در کشورهای اروپایی مورد استقبال گسترده‌ای قرار گرفت، اما بعد از دو دهه که نظریه دولت رفاه نتوانست وعده‌هایش را عملی کند نظریه دولتهای کوچک و حداقل مطرح شد؛ به بیانی دیگر این تعارض و تفاوت در حوزه نظریه‌پردازی سیاست، حکومت و همچنین اداره امور عمومی و مدیریت بخش خصوصی نیز وجود داشته است. نظریه حکمروایی شهری که به نوعی ترکیبی از نظریات دولت رفاه و دولت حداقل بود از جمله شواهد غلبه بر تفرق نظری در حوزه مدیریت شهری در سالهای اخیر به شمار می‌آید و رواج تئوری‌های برنامه‌ریزی مبتنی بر برنامه‌ریزی ارتباطی مانند تئوری برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی از نشانه‌های توافق بر نوعی برنامه‌ریزی با درجه شمولیت و فراگیری بالاست.	
۲) تفرق عملکردی در نظام اداره و مدیریت شهر	
تفرق عملکردی زمانی به وقوع می‌پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیت محلی دارند بین چند نهاد، سازمان و هیئت تقسیم شده است. (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، به نقل از Barlow, 1992) از جمله این نهادها و سازمان‌ها می‌توان به شهرداری، سازمان‌های خاص خدمات‌رسانی، مراجع و ارگانهای بخشی مانند شعب وزارتخانه‌های مسئول ارائه خدمات شهری (در ایران مانند مخابرات و نیرو و...)، مراجع برنامه‌ریزی شهری و کلان‌شهری، حکومت کلان‌شهری (در صورت وجود)، واحدهای حکومت استانی مانند فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها اشاره کرد. (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، به نقل از UN-Habitat, 2004)	
۳) تفرق برنامه‌ریزی - سیاسی	
تفکیک حوزه‌های عملکردی و برنامه‌ریزی - سیاسی از هم کاملاً در اینجا قراردادی است زیرا این حوزه‌ها بسیار به هم نزدیک اند و علی‌رغم تفاوت هایشان بسیار به هم مرتبط و هم پیوند نیز هستند. کلیه تحولات اقتصادی-اجتماعی و فضایی که در قلمرو یک شهر روی می‌دهد نتیجه تعامل نیروها، سیاست‌ها و اقدامات افقی و عمودی متعددی است که بخش‌ها و سطوح سیاست‌گذاری آن‌ها را تدوین نموده و به اجرا در می‌آورند به این ترتیب سیستم برنامه‌ریزی موفق سیستمی خواهد بود که بتوان شناخت صحیحی از سیاست‌ها در سطوح و بخش‌های مختلف و تأثیر و تأثر آنها در فضای جغرافیایی به دست‌آورد. منظور از تفرق در برنامه‌ریزی و سیاست شهری این است که برنامه‌ها و استراتژی‌های واحدی در شهر وجود ندارد تا دستگاه‌ها و نهادهای مختلفی که مسئولیت اجرای آن استراتژی را به عهده دارند هر کدام نقشی در پیشبرد بخشی از آن داشته و زیر چتر استراتژی وحدت بخش گردند آیند. عملکرد این سیاستها و نیروهای یکپارچه کننده می توانند جنبه عمودی یا افقی داشته باشند. سیاست‌های عمودی را می‌توان در لایه‌هایی چون سیاست‌های جهانی نظیر دستور کار ۲۱، قاره‌ای مانند چشم انداز توسعه فضایی در اروپا، منطقه‌ای مانند کشورهای خاورمیانه، ملی/کشوری، منطقه‌ای، خردمنطقه‌ای و محلی خلاصه کرد. سیاست‌های افقی نیز به معنای آن است که بخش‌های مختلفی چون محیط زیست، حمل و نقل و یا اقتصاد شهری و... در کنار هم و در پیوند با هم یک استراتژی شهری واحد را به اجرا برسانند.	
در هر دو حوزه سیاستی افقی و عمودی باید استراتژی‌های هر سطح برای سطوح پایین‌دست چارچوب تصمیم‌گیری مشخصی فراهم سازد تا بتوان از یک نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم صحبت کرد و نکته مهم این است که به دلیل آنکه گاهی سیاست‌ها و اهداف بخش‌های مختلف در تضاد با هم قرار می‌گیرند مانند توسعه اقتصادی و حفاظت محیط زیست، لازم است شناخت و توجه ویژه‌ای به روابط حوزه‌های سیاست‌گذاری مختلف صورت بگیرد تا اثرات فضایی مطلوب و مورد انتظار به دست بیاید.	
۴) تفرق حکومتی/ سیاسی در سطح مناطق کلانشهری	

تفرق سیاسی به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل در درون یک منطقه کلان‌شهری عملکردی است به نحوی که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل مناطق کلان‌شهری وجود ندارد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومت محلی با قلمرو عملکردی شهر – منطقه‌ها (تفرق سیاسی) را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حکمروایی این مناطق دانست. در چنین شرایطی امکان اتخاذ تصمیمات سیاستی یکپارچه (به ویژه در رابطه با کاربری زمین منطقه‌ای) و اجرای آن‌ها در گستره منطقه کلان‌شهری که کلیت عملکردی و سیستم شهری روزانه‌ای را تشکیل می‌دهد، میسر نخواهد بود.

۵) تفرق یا تکثر منافع و افراد و گروه‌های مختلف ساکن در شهر

این نوع تفرق رابطه بسیار نزدیکی با انواع دیگر تفرق دارد و همچون لفافی، کلیه آنها را در بر می‌گیرد. جامعه متشکل از گروه‌ها و اقشار متفاوتی با منافع و بهره‌مندی‌های مختلف است. این تنوع‌ها در یک رویکرد یا نظام اقتدارگرا معمولاً تشخیص داده می‌شود اما به رسمیت شناخته نمی‌شود. اما در رویکردهای جدیدتر نظیر نظریه تکثرگرا، دولت و متخصصان تنها بخشی از ساختار تصمیم‌گیری و سیاستگذاری محسوب می‌شوند و عوامل بخش عمومی، خصوصی، تشکلهای غیر دولتی، افراد و خانواده‌ها هر یک صاحب‌نفع و دید متمایزی پنداشته می‌شوند که باید جایگاه مشخصی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری پیدا کنند. اشاعه مفهوم حکمروایی شایسته^{۱۱} را می‌توان در راستای این تلقی از ساختار و سازمان اجتماعی و کاستن از تفرق موجود در بین گروه‌ها و بخش‌های مختلف جامعه تبیین نمود.

سازوکارهای غلبه بر انواع تفرق در نظام مدیریت شهری

یکپارچه‌سازی «هرچیزی» در واژه شناسی سیاستگذاری همیشه یک رویای مقدس برای تمام برنامه‌ریزان بوده است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸). به نقل از (2004, Friedmann and et al) آنچه که در بخش مدیریت یکپارچه توضیح داده شده مروری بر تلاش برنامه‌ریزان و مدیران و سیاستگذاران سازمان‌ها و نهادها و بخشهای مختلف برای غلبه بر تفرق‌های پیش‌روی زمینه فعالیت آنها بود. از جمله مفاهیم مترادف در راستای کاهش تفرق می‌توان به سیاستگذاری یکپارچه^{۱۲}، سیاستگذاری متعامل^{۱۳}، هماهنگی سیاستی^{۱۴}، تصمیم‌گیری مستحکم^{۱۵}، سیاستگذاری هم‌پیوند^{۱۶} اشاره کرد. برخی اصطلاحات در ارتباط با یکپارچه‌سازی سیاست‌های بخش درونی یا بین سازمان‌ها به کار می‌رود مانند هماهنگی بین‌سازمانی^{۱۷} و یا مدیریت بین‌حکومتی^{۱۸} که در بدو امر در ارتباط با همکاری بین سازمان‌هاست تا همکاری بین واحدها و بخش‌های درون یک سازمان.

هماهنگی بین سازمانی فرایندی است که به واسطه آن دو یا چند سازمان رویه‌های جدیدی برای تصمیم‌گیری ایجاد کرده و یا از قواعد تصمیم‌گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط کاری مشترک بهره می‌جویند. یکپارچه‌سازی سیاستی نیز اگرچه عده‌ایی آن را کم‌وبیش همانند سیاستگذاری یکپارچه می‌دانند اما تفاوت‌هایی با هم دارند. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) یکپارچه‌سازی سیاستی را امری کاملاً متمایز و بسیار پیچیده‌تر از هماهنگی سیاستی می‌داند که دو تفاوت عمده میان آنها وجود دارد: الف) میزان و سطح تعامل و ب) برون‌داده‌ها. یکپارچه‌سازی سیاستی مستلزم تعامل بین-بخشی بیشتری از هماهنگی سیاستی است. این امر بر حسب تفاوت در برون‌داده‌ها قابل تبیین است. در حالی که هدف هماهنگی، تنظیم سیاست‌های بخشی برای تقویت دوسویه و استحکام سیاستی است نتیجه یکپارچه‌سازی سیاستی تدوین یک سیاست مشترک برای بخش مورد نظر است. نقطه عزیمت سیاستگذاری یکپارچه، گونه‌ای از هدف عملیاتی است که با اهداف عملیاتی بخشی پوشش داده نمی‌شود. (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ۱۱۹)

به طور کلی بسته به نوع تفرق و مقیاس جغرافیایی آن، استراتژی‌های مختلفی برای چیره شدن بر آن پیشنهاد شده است. برای مثال «مدیریت شهری یکپارچه» به عنوان رویکرد مقابله با تفرق عملکردی در قلمرو شهر، «منطقه‌گرایی کلان‌شهری» به عنوان رویکرد مقابله با تفرق سیاسی و حکومتی و «برنامه‌ریزی استراتژیک فضایی» به عنوان رویکرد مقابله با تفرق برنامه‌ریزی یا تفرق سیاستی به کار می‌رود.

نظریه مک‌گیل در زمینه «مدیریت شهری یکپارچه»، یکپارچگی و وحدت را در سه حوزه (۱) برنامه‌ریزی شهری (۲) تأمین زیرساختها و (۳) یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی مطرح می‌کند. ضرورت یکپارچگی برنامه‌ریزی شهری در توسعه شهری در دو زمینه قابل پی‌گیری است:

- ۱) توسعه شهری شامل دو جنبه توسعه زیرساخت‌های شریانی و اصلی و توسعه منحصر به محل^{۱۹}
- ۲) توسعه نهادی که باید ضرورت آن برای مدیریت شهری مشخص شود و سپس با اقدامی ویژه ظرفیت شورایی برای عمل در شهر ایجاد شود.

11- Good Governance

12- Integrated Policy-making

13- Cross-cutting Policy-making

14- Policy coordination

15- Concreted Decision-making

16- Joint-up Policy

17- Inter-governmental coordination

18- Inter-governmental management

19- Site – Specific

برای یک استراتژی توسعه یکپارچه شهر نیز دو دسته شاخص در زمینه توسعه شهری و توسعه نهادی مورد توجه قرار می‌گیرد. (McGill, 2001)
منبع: میرعابدینی، ۱۳۸۸

از جمله دیگر مفاهیمی که به نوعی به یکپارچگی بازیگران و عناصر و نهادهای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در حکومت محلی و یا مدیریت شهری اشاره دارد خصوصاً در برنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی در شهرهای کشورهای در حال توسعه، حکمروایی مطلوب یا شایسته شهری است. مطابق با تعریف بانک جهانی " حکمروایی شایسته به معنی حضور نمایندگان کلیه گروه‌ها در اجتماع شهری است.... و پاسخگویی، درستی و شفافیت در فعالیتهای حکومت محلی... در تعیین و پیگیری اهداف مشترک". (گزارش *Habitat*، ۲۰۰۰) برای *UNDP* "حکمروایی شایسته، مانند سایر موضوعات، شفاف، محاسبه‌پذیر، پاسخگو و مشارکتی است؛ همچنین مؤثر و برابر. البته نقش قانون را نیز ارتقاء می‌دهد". سازگاری و شباهت زیادی در تعاریف *UNDP* و بانک جهانی از واژه حکمروایی وجود دارد خصوصاً در ارجاع مشترکشان به مشارکت، شفافیت و پاسخگویی و همچنین تأکیدشان بر فرایند. (گزارش *Habitat*، ۲۰۰۰)

- حکمروایی شامل فرایند تصمیم‌گیری است و اینکه چه تصمیم‌هایی اجرا می‌شود (یا نمی‌شود) و بر بازیگران رسمی و غیر رسمی و ساختارهای رسمی و غیررسمی که در اتخاذ و اجرا یک تصمیم تأثیرگذارند متمرکز است. حکومت و یا دولت یکی از بازیگران حکمروایی است. ترکیب سایر بازیگران کاملاً وابسته به سطح حکومت مورد بحث است.

پیران در توضیح واژه "حکمروایی شهری" این مسئله را مطرح می‌کند که در پس انواع روشهای اداره کردن شهر همواره توجه به سه مسئله ضروری است:

- اداره شهر با چه میزان از استقلال و قدرت خود تنظیم‌کنندگی و تصمیم‌گیری همراه است؛
- مسائل متنوعی که مدیریت شهری با آن روبروست، تا چه میزان با یکپارچگی و وحدت مدیریتی، حل و فصل می‌شود؛ و
- جایگاه و نقش گروه‌های مختلف مردم و سایر کنشگران شهری، در اداره شهرها به چه میزان و در چه حدی است؟

متناسب با پاسخ این سه سؤال طیفی از انواع مدیریت شهری قابل ترسیم است که در یک سر طیف الگوی آمرانه، انتصابی و سراسری قرار می‌گیرد و در سر دیگر الگوی اداره مردمی خردمندانه شهر یا حکمرانی (حکمروایی) خوب شهری. حکمروایی شایسته شهری در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ‌کننده و پاسدار قوانین محدود کند و از دخالت مستقیم آن در تصمیم‌گیری‌ها، اداره و اجرای امور مربوط به زندگی روزمره مردم بکاهد. در این نظام شهرداران نقش رئیس اصلی اجرایی شهر را بر عهده دارند که قدرت آنها متکی بر آراء مستقیم یا غیر مستقیم مردم از طریق شوراهای شهر و منتخب مردم است. مشارکت مردم در اداره، ساماندهی شهر و اقدام‌های اجرایی اساس حکمروایی شایسته شهری است اما مردم به طور عام فاقد موضوع و شکل سازمانی و اجرایی است. مردم در اشکال، احزاب سیاسی، اتحادیه‌ها، انجمن‌ها و انواع گروه‌های دواطلب شکل می‌گیرند و از این طریق در امور محلی، فرامحلی و شهری، ملی و جهانی مشارکت می‌ورزند. همچنین با انتخاب نمایندگان شوراهای شهری و محلی در حاکمیت شهری حضور غیر مستقیم می‌یابند و به این ترتیب حکمروایی شایسته شهری شکل می‌گیرد. سرمایه‌گذاران، شرکتهای سازنده و انواع بنگاه‌های تولیدی و خدماتی مکمل نظام و توسعه شهری هستند که به طور بدیهی جویای منافع خود هستند. (جهانشاهی، ۱۳۸۶)

حکمروایی در مواجهه با بازیگران متعدد عرصه شهری، افراد ذی نفع، منابع و اقدامات به هم وابسته، اهداف مشترک و مرزهای نامشخص میان بخش‌های عمومی، خصوصی، رسمی و غیر رسمی و بخش‌های جامعه مدنی و دولت، باید به سه وظیفه اصلی بپردازد:

- هماهنگ سازی چشم‌انداز حکومتی چند پاره و پیچیده؛
- هدایت کنندگی فعالیت‌های مرتبط از طریق نظام‌های مبادلات جدید و تشکیلاتی همچون شرکای خصوصی- عمومی یا اتحادیه‌های منطقه‌ای به منظور دسترسی به نتایج دلخواه و سپس تعدیل اختلافات و مذاکره برای همکاری؛
- انسجام بخشی و مدیریت شبکه‌های متفاوت و متنوع به جای تمرکز بر امور داخلی و ابتدایی

در زمینه تحقق مدیریت یکپارچه شهری نیز پیشنهاداتی ارائه شده است. برای مثال برخی از این پیشنهادها به یکپارچه کردن وظایف مدیریتی نظیر برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل و استفاده از نرم‌افزارهای مناسب برای حمایت از این یکپارچگی می‌پردازد (چاکرابارتی، ۲۰۰۱: ۱۱-۱۸) برخی دیگر به یکپارچه کردن زمینه‌های مختلف کاری نظیر برنامه‌ریزی شهری، جغرافیا و محیط‌زیست توجه دارند بویژه شهرهایی که مباحث مربوط به پایداری در آنها بسیار مورد توجه است و برخی دیگر به یکپارچه کردن نهادهای اثرگذار از قبیل: شورای شهر، حکومت مرکزی و حکومت محلی توجه دارد (مک‌گیل، ۲۰۰۱: ۴۵-۵۰). بر اساس همین نگاه بیشتر پیشنهادات در راستای ساختار، سازمان و یا فرایندهایی بود که یکپارچگی در مدیریت شهری را به دنبال داشت. برای مثال چاکرا بارتی با توجه به محدودیت‌های اقدامات سنتی برای حل مشکلات شهری با راه‌حلهایی که از جهت استفاده از منابع موثر هستند در بستر پویا و غیر مطمئن شهر یک رویکرد مدیریتی یکپارچه ۲۰ را پیشنهاد می‌کند. این رویکرد مدیریت یکپارچه مبتنی بر وظایف مدیریت و نظریه سیستمی است و معتقد است که برخی از وظایف مدیریت سنتی نظیر بهره‌وری، مسئولیت اجتماعی و انعطاف‌پذیری قابل استفاده در رویکرد مدیریت یکپارچه مذکور است و بسیاری از تکنیک‌های مدیریت سنتی مانند علم مدیریت، تحقیق در عملیات (OR) و نرم افزارهای طراحی با رایانه مانند CAD نیز همین‌گونه‌اند. ساختار پیشنهادی او در شکل آمده است.

به هر ترتیب همانگونه که اشاره شد، یکپارچه‌سازی «هرچیزی» در واژه شناسی سیاست‌گذاری همیشه یک رؤیای مقدس برای تمام برنامه‌ریزان بوده است. از جمله مفاهیم مترادف در راستای کاهش تفرق می‌توان به سیاست‌گذاری یکپارچه^{۲۱}، سیاست‌گذاری متعامل^{۲۲}، هماهنگی سیاستی^{۲۳}، تصمیم‌گیری مستحکم^{۲۴} و سیاست‌گذاری هم‌پیوند^{۲۵} اشاره کرد. برخی اصطلاحات در ارتباط با یکپارچه‌سازی سیاست‌های بخش درونی یا بین سازمان‌ها به کار می‌رود مانند هماهنگی بین‌سازمانی^{۲۶} و یا مدیریت بین‌حکومتی^{۲۷} که در بدو امر در ارتباط با همکاری بین سازمان‌هاست تا همکاری بین واحدها

²⁰. *Integrated Management Approach*

²¹. *Integrated Policy-Making*

²². *Cross-Cutting Policy-Making*

²³. *Policy Coordination*

²⁴. *Concreted Decision-Making*

²⁵. *Joint-Up Policy*

²⁶. *Inter-Governmental Coordination*

²⁷. *Inter-Governmental Management*

و بخش‌های درون یک سازمان. هماهنگی بین سازمانی فرایندی است که به واسطه آن دو یا چند سازمان رویه‌های جدیدی برای تصمیم‌گیری ایجاد کرده و یا از قواعد تصمیم‌گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط کاری مشترک بهره می‌جویند.

همچنین از جمله راهبردها و رویکردهای عمده‌ایی که برای چیره شدن بر انواع تفرق در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شکل گرفته‌اند عبارتند از "مدیریت شهری یکپارچه" برای مقابله با تفرق عملکردی در قلمرو شهر، "منطقه‌گرایی کلان‌شهری" برای غلبه بر تفرق سیاسی و حکومتی و "برنامه‌ریزی استراتژیک فضایی" برای غلبه بر تفرق برنامه‌ریزی یا تفرق سیاستی. (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۸)

در توضیح مدیریت یکپارچه شهری باید گفت همانطور که پیش از این بیان شد مک‌گیل معتقد است مدیریت شهری باید در برگیرنده سه بعد باشد که عبارتند از: ۱- برنامه ریزی شهری، ۲- تامین زیرساخت های شهری و ۳- نهادها و سازمان های مدیریتی (McGill, 1995 و McGill, 1998 و McGill, 2001) و به تبع آن یکپارچگی مدیریت شهری به معنای یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری^{۲۸}، یکپارچه‌سازی تامین زیرساختها^{۲۹} و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی^{۳۰} است. در واقع مک‌گیل برنامه‌ریزی را نیز یکی از وظایف مدیریت شهری می‌داند و در نتیجه یکپارچگی مدیریت شهری را منوط به یکپارچگی برنامه‌ریزی شهری می‌نماید. منظور از تامین زیرساخت‌ها، زیرساخت‌های آب، بهداشت، راه، مسکن و آماده-سازی زمین است. تامین زیرساخت‌ها از سوی مدیریت شهری به دو عامل بستگی دارد: اولین عامل ماهیت فرایند برنامه-ریزی است که به تضمین تامین آنها کمک می‌کند و دومین عامل موقعیت آن فرایند در چارچوب نهادی و سازمانی است. در بحث نهادی و سازمانی نیز، مک‌گیل بر دو نکته تاکید دارد: اولین نکته ایجاد ترتیبات بین نهادی و سازمانی است و دومین نکته پذیرش دستور کار تمرکز زدائی است.

²⁸ Integrating Urban Planning

²⁹ Integrating Infrastructure Provision

³⁰ Integrating Institution

در مجموع مک‌گیل عقیده دارد که مدیریت شهری در رویکرد خود به شهر به لحاظ مفهومی کل‌نگر است. این کل‌نگری مستلزم این است که موضوعات و مسائل شهری در گام اول به صورت پرسش‌های سازمانی و نهادی مطرح شود تا موجب طرح پاسخ‌های پایدار استراتژیک و اجرایی گردد، این یعنی ساختار یکپارچه مدیریت شهری. در این بین نیاز به نیروی هدایت‌گر مرکزی وجود دارد که هماهنگی ضروری برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی بین سازمانی را به عهده گیرد. در شکل ایده‌آل، این نیروی هدایت‌گر و هماهنگ‌کننده باید در اختیار سطح اجرایی حکومت غیرمتمرکز، یعنی حکومت محلی یا حکومت شهری قرار گیرد.

در برنامه *Managing Urban Europe-25 (MUE-25)* که با همکاری شهرهایی از فنلاند، سوئد، انگلستان، ایتالیا، لیتوانی، آلمان، و نروژ و سایر کشورها پیگیری می‌شود هدف نهایی ارتقای کیفیت زندگی عالی برای تمامی شهروندان و نسل‌های آتی است. مدیران این طرح معتقدند که باید به کمک یک سیستم مدیریت یکپارچه شهری در سطح دولت محلی اهداف توسعه پایدار را در راستای تأمین زندگی با کیفیت برای شهروندان دنبال کرد. آنها برای پیاده کردن این سیستم مدیریت یکپارچه شهری اصولی را معرفی کرده‌اند.

سیستم مدیریت یکپارچه برای مناطق شهری مطابق اصول اولیه زیر توسعه می‌یابند:

ارتباط^{۳۱}: در نظر گرفتن نیازهای تمامی فعالیت‌ها و بازیگران در طراحی سیستم نقشی کلیدی دارد.

منظر کاربردی^{۳۲}: سیستم باید حوزه شهری مستقل از مرزهای اداری و درجه قدرت مسئولان محلی را مدنظر قرار دهد.

جهت‌گیری استراتژیک^{۳۳}: برای رسیدن به این هدف باید بر مسائل راهبردی بیش از مسائل عملیاتی تمرکز کند.

³¹.Relevance

³².Functional Perspective

³³.Strategic Orientation

ایجاد مسیر اصلی^{۳۴}: سیستم باید در مرکز مدیریت شهری ساماندهی شود. درگیری منظم بدنه مرکزی سیاسی در تعیین هدف و ارزیابی، تعهدات سیاسی، قانونی کردن و تأثیرات حداکثری را تضمین می‌کند.

اجرای غیرمتمرکز^{۳۵}: هماهنگی سیستم باید برپایه سیستم اداره محلی باشد. با این وجود، اهداف کلی و جزئی راهبردی باید از طریق عده زیادی از بازیگران شامل واحدهای اداری، شرکت‌های خصوصی و دیگر ذینفعان، عملیاتی و اجرا شوند.

یکپارچگی: سیستم یکپارچگی افقی بین واحدهای مختلف و درگیرشدن تمامی ذینفعان مرتبط شهر و همینطور یکپارچگی عمودی را به‌وسیله در نظرگرفتن محیط منطقه‌ای و ملی دولت تضمین خواهد کرد.

فراگیری^{۳۶}: سیستم اجازه درگیری مناسب ذینفعان شهری را خواهد داد و شفافیت و ارتباطات در تصمیم‌گیری و ارزیابی را فراهم خواهد کرد.

سیستم مدیریت یکپارچه برای مدیریت مناطق شهری شامل پنج قدم اصلی است که در چرخه‌ای سالانه تکرار می‌شوند. این قدم‌ها در زیر ترسیم شده‌اند کل چرخه مدیریت ۳ تا ۵ سال و قسمت‌های دارای هاشور سالانه تکرار می‌شوند.

³⁴.Mainstreaming

³⁵.Decentralized Implementation

³⁶.Inclusive

نمودار شماره ۱. سیستم مدیریت یکپارچه محیط شهری



(راهنمای تشریح سیستم مدیریت یکپارچه برای مناطق شهری، ۲۰۰۶: ۳۴-۲۰)

همچنین تأکید می شود برای اینکه یک دولت محلی سیستم مدیریت یکپارچه را معرفی کند نیازمند برآوردن برخی پیش نیازهای سازمانی است. دو جنبه باید مد نظر قرار گیرد:

۱. اختیار و حمایت تام ازسوی شورا و مدیریت ارشد.

۲. شفافیت و عدم ابهام در همکاری بین ادارات مختلف و با دیگر مشارکت کنندگان.

این طرح حتی ساختار و سازمان اجرایی مشخصی را برای پیاده سازی سیستم مدیریت یکپارچه شهری پیشنهادی می کند که شامل یک تیم هماهنگی، یک هیئت یا کمیته هماهنگی است. به طور خلاصه استقرار یک سیستم مدیریت یکپارچه شهری فعالیتی تدریجی از جهت محتوا و گستره عمل است. مدیریت شهری و سطح دولت یا حکومت محلی مناسب ترین سطح برای پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری است اما هماهنگی و همکاری سطوح مختلف

دولتی، خصوصی و حتی نهادهای مدنی و انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی و شهروندان ضروری است. ابزار مدیریت یکپارچه برنامه‌ریزی یکپارچه در موضوعات متنوع شهری است و انجام این برنامه‌ریزی و تصویب و ضمانت اجرای آن توسط کلیه بازیگران نیازمند حمایت یک نهاد سیاسی قدرتمند مانند شورای شهری قوی است.

در مجموع بر اساس نظریات افراد مختلفی چون مک‌گیل، چاکرا بارتی، شارما، شابیرجیما و... می‌توان مدیریت یکپارچه شهری را در هفت بعد مختلف تعبیر کرد:

۱. **یکپارچگی ساختاری/سازمانی** اعم از یکپارچگی بین عوامل و شعب سطوح محلی مانند هماهنگی و همکاری میان سازمان‌های آب و برق و گاز و غیره با شهرداری، یکپارچگی در فعالیت‌های مرتبط چندین سطح حکومت و اداره مرتبط مانند همکاری میان استانداری، فرمانداری، شهرداری و شورای شهر و یا یکپارچگی ساختاری درون سازمانی در مدیریت شهری

۲. **هماهنگی عمودی**^{۳۷} به معنای ایجاد ارتباط مستحکم و معنی‌دار بین سیاست‌های مختلف سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی. در این صورت سیاست‌ها و تصمیمات سطوح پایین (محلی) در چارچوب استراتژی‌ها و سیاست‌های سطوح فرادست تدوین می‌شود.

۳. **یکپارچگی برنامه‌ای/سیاستی** به معنای استفاده از شیوه‌ها و یا ابزارهای جدید برنامه‌ریزی نظیر برنامه‌ریزی استراتژیک و یا یکپارچگی در انواع برنامه‌ها و سیاست‌های شهری نظیر برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و زیست-محیطی

۴. **یکپارچگی نهادی** و به معنای حضور و مشارکت تمامی ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان رسمی و غیررسمی در فرایند مدیریت شهری اعم از شهروندان، نهادهای دولتی، خصوصی، عمومی، مدنی و... یا همیاری یا تشریک مساعی^{۳۸}، به معنای بسط و گسترش رابطه نزدیک کاری میان نهاد‌های حکومتی از یک طرف و نهاد‌های عمومی، تشکلهای غیر دولتی، عناصر بخش خصوصی، افراد و خانوارها از سوی دیگر

³⁷ Vertical Coordination

³⁸ Collaboration

۵. یکپارچگی در ابزارها و منابع مدیریت شهری اعم از قوانین و مقررات، منابع مالی، انسانی، تکنولوژیکی، اطلاعاتی و...

۶. یکپارچگی اجرایی و عملکردی، همکاری^{۳۹} و ایجاد روابط نزدیک کاری در سطح افقی و بین نهادهای حکومتی و دولتی و عمومی و خصوصی در ارائه خدمات شهری و یا تامین زیرساخت‌های شهری نظیر تأمین شبکه‌های انتقال نیرو، راه‌ها، شبکه‌های فاضلاب و غیره

۷. یکپارچگی قلمرویی یا جغرافیایی به معنای یکپارچگی در منطقه‌بندی شهر برای ارائه خدمات از سوی سازمان‌های مختلف شهری و یا یکپارچگی و هماهنگی در سطوح و تقسیمات کشوری از سطح منطقه کلانشهری، استانی، شهرستانی و شهری

نمودار شماره ۲، ابعاد مدیریت یکپارچه شهری



منبع: جمع بندی مطالعه حاضر

۴. تحلیل شرایط و چالش‌های مدیریت یکپارچه شهری در ایران و تهران

سیستم مدیریت کلانشهر تهران را می‌توان در سه سطح بررسی کرد: الف) سطح ملی؛ ب) سطح منطقه‌ای؛ پ)

سطح محلی.

مهمترین عناصر اصلی و کلیدی سطح ملی که در ارتباط با مدیریت کلانشهری هستند و وظایف آنها عبارت‌اند

از:

- مجلس شورای اسلامی : سیاستگذاری و قانونگذاری
- هیئت دولت: سیاستگذاری و هماهنگی
- شورای عالی شهرسازی و معماری: سیاستگذاری برنامه‌ریزی فضایی
- وزارت مسکن و شهرسازی: سیاستگذاری و هماهنگی فضایی – کالبدی
- وزارت کشور: سیاستگذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- در سطح منطقه‌ای یا سطح استانی، سازمان مستقل مدیریت شهری وجود ندارد و عناصر موجود
- شعبه‌های استانی عناصر سطح ملی هستند که حیطه اختیاراتشان در سطح استان است. شامل:
- استانداری: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان: سیاستگذاری، برنامه‌ریزی فضایی – اقتصادی، تخصیص بودجه
- سازمان مسکن و شهرسازی: برنامه‌ریزی فضایی – کالبدی
- سازمان جهاد کشاورزی: برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی
- فرمانداری‌ها: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شورای اسلامی شهرستان: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی

مدیریت شهری در سطح محلی را می‌توان به عنوان مجموعه‌ای از عناصر رسمی و غیر رسمی مستقر و با حوزه

عملکرد محلی تعریف کرد که اداره امور شهر را بر عهده داشته و یا در آن تأثیر دارند.

مهمترین عناصر و وظایف آنها در این سطح شامل:

- شوراهای اسلامی شهر و روستا: سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
- شهرداری‌ها: مدیریت فضایی – کالبدی و اجرایی است.

جدول شماره ۱، عناصر رسمی نظام مدیریت شهری در سطح محلی بر حسب وظایف و مداخله هر یک

حوزهٔ مداخله در مدیریت شهری	سازمان و نهاد ذیربط	شرح وظایف
کنترل، نظارت و کمک فنی	وزارت کشور و واحدهای تابعه آن سازمان مسکن و شهرسازی مهندسان مشاور	وظایف متعدد یاد شده تهیه برنامه و نظارت بر اجرا تهیه برنامه و تجدید نظر در آن
تأمین بودجه و اعتبارات مالی	وزارت کشور و واحدهای تابعه آن سازمان برنامه و بودجه و واحدهای تابعه آن وزارت امور اقتصادی و دارایی و واحدهای تابعه آن شهرداری	تخصیص کمکهای مالی دولت و نیز عوارض دروازه‌ای و متفرقه تخصیص اعتبار و بودجه‌های دولتی وصول عوارض شهرداری توأم با مالیات و تحویل آن به شهرداری وصول عوارض مستمر و غیر مستمر و درآمدهای ویژه
تأمین و ارائه زیرساختهای شهری	سازمان آب و فاضلاب شرکت برق منطقه‌ای شرکت گاز اداره کل راه‌ترابری شرکت مخابرات شرکت پست	احداث و بهره‌برداری از تأسیسات آب‌رسانی و دفع و تصفیه فاضلاب احداث و بهره‌برداری از تأسیسات مربوط به برق‌رسانی احداث و بهره‌برداری از تأسیسات گازرسانی شهری احداث کمربندی‌ها و جاده‌های بین‌شهری احداث و بهره‌برداری از تأسیسات مخابراتی احداث و بهره‌برداری از شبکه ارتباطات پستی
تأمین و ارائه خدمات عمومی	اداره آموزش و پرورش دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی سازمان بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سازمان تربیت بدنی اداره ارشاد اسلامی اداره ثبت اسناد و املاک اداره اوقاف	تأمین خدمات و تسهیلات آموزش ابتدایی تا متوسطه تأمین خدمات و تسهیلات آموزش عالی تأمین خدمات و تسهیلات آموزشی پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تأمین خدمات و تسهیلات ورزشی تأمین خدمات و تسهیلات فرهنگی و تفریحی تأمین خدمات ثبت اسناد و املاک تأمین خدمات مذهبی
تأمین و ارائه خدمات عمومی	اداره حفاظت محیط زیست اداره بازرگانی و کمیته امور صنفی اداره صنایع اداره میراث فرهنگی	کنترل و جلوگیری از آلودگیهای زیست‌محیطی تعیین، نظارت و کنترل نرخ‌های واحدهای صنفی کنترل، نظارت و کمک به واحدهای صنعتی حفاظت و بهره‌برداری از آثار تاریخی و فرهنگی و بافت‌های با ارزش شهری برقراری و حفظ امنیت عمومی شهر و کنترل ترافیکی شهر کنترل و نظارت بر اجرای قوانین و مجازات متخلفان
تأمین زمین و مسکن و احداث بنا	سازمان مسکن و شهرسازی اداره اوقاف سازمان ملی زمین و مسکن سازمان ثبت اسناد و املاک شهرداری	آماده‌سازی و واگذاری زمین به متقاضیان فروش زمین و احداث بنا احداث ابنیه و تأسیسات عمرانی دولتی صدور سند مالکیت و تفکیک زمین احداث تجهیزات شهری
تأمین و ارائه خدمات شهری	شهرداری	خدمات بهداشتی شامل نظایف معابر، جمع‌آوری و دفع زباله، اداره کشتارگاه‌ها، اداره گورستانها و غسل‌خانه-ها، مبارزه با آلودگیهای زیست‌محیطی خدمات حفاظتی شامل جلوگیری از وقوع و اطفای حریق، خدمات ایمنی، لایروبی مسیله‌ها و.. دفاع غیرنظامی ترافیک و حمل‌ونقل شهری شامل مدیریت و برنامه‌ریزی ترافیک، اداره سیستمهای حمل‌ونقل عمومی درون-شهری، تعیین نرخ کرایه حمل‌ونقل خدمات رفاهی و تفریحی شامل اداره پارک‌ها و زیباسازی شهر، اداره فضاهای تفریحی و فرهنگی

(منبع: کاظمیان و سعیدی، ۱۳۸۳: ۹۷)

بر پایه مروری بر مطالعات انجام شده در زمینه مدیریت شهری، مهمترین چالش‌های آن در ایران و همچنین

تهران در حوزه‌هایی چون

- محیط پیرامونی و کلیت سیستم مدیریت شهری،
 - قوانین و مقررات،
 - تشکیلات و روابط بین سازمانی (ارتباطات بین دولت مرکزی و نهادهای محلی، روابط بین نهادهای محلی و رابطه و تعامل درونی اجزاء مدیریت شهری و نحوه اعمال مدیریت توسط آنها)
 - وظایف و عملکرد سازمان‌های ذیربط
- را می‌توان به شرح ذیل خلاصه کرد:
- سطح پائین مشارکت پذیری و توسعه پذیری سیاسی و اداری در تمام رده‌های مدیریت
 - غلبه افراد بر قوانین و ضوابط
 - بخشی و عمودی بودن سیستم اداری-اجرایی کلان کشور و عدم قابلیت تطابق آن با سیستم‌های مدیریت افقی دارای عملکرد چند بخشی و جغرافیایی
 - نامشخص بودن جایگاه و هویت سیستم مدیریت شهری در نظام کلان مدیریت کشور
 - عدم پذیرش کافی و کامل مدیریت شهری به لحاظ فرهنگی-اجتماعی
 - غلبه و تفوق کارکردهای تحدید کننده و بازدارنده سیستم بر کارکردهای ارائه خدمات و امکانات
 - فقدان کل‌نگری موضوعی و خلاء نقایص قانونی به لحاظ پوشش موضوعی و فضایی قوانین و مقررات
 - عدم شناخت، درک و تفسیر صحیح قوانین توسط کارگزاران، مجریان و مسئولان مدیریت شهری
 - تغییر و اصلاحات متعدد قوانین شهری در یک چلرچوب قانونی ثابت و قدیمی
 - وجود تعارض ذاتی و یا وظیفه‌ای با ماهیت محلی مدیریت شهری در زمینه ارتباط بین سازمانی میان برخی دستگاه‌های ذیربط نظیر وزارت کشور با مدیریت شهری

- اطلاق ناپذیر بودن مفهوم سیستم بر مجموعه عناصر مدیریت شهری محلی ایران
- تداخل وظایف شورای اسلامی شهر با شهرداری و سایر سازمان‌های محلی
- قدرت و نفوذ بسیار زیاد فرمانداری و فرماندار در تصمیم‌گیری‌های شهری
- مبهم بودن جایگاه شهرداری در کل سیستم مدیریت شهری بویژه زیرسیستم تصمیم‌گیری
- خلاء تشکیلات برنامه‌ریزی و روابط بین سازمانی در کل سیستم مدیریت شهری
- تنوع و تعدد عناصر غیررسمی و تأثیرپذیری زیاد سیستم تصمیم‌گیری مدیریت شهری از آنها
- فقدان لایه‌های تشکیلات بین سازمانی و برنامه‌ریزی در مدیریت شهری
- تعدد و تنوع منابع سرمایه‌گذاری مالی و اقتصادی (دولتی، خصوصی و...) و عدم هماهنگی آنها با یکدیگر

- وابستگی مالی به دولت مرکزی و اعمال نظر آن در امور شهر
- تاکید و فشار بر خودکفایی مالی شهرداری‌ها بدون فراهم کردن منابع درآمدی و مکانیزم‌های قانونی لازم

- عدم استقلال شهرداری‌ها و سیستم مدیریت شهری در اخذ مالیات و عوارض محلی
- فقدان وجود سلسله مراتب کامل از شوراها و عناصر رسمی منتخب مردمی در سطح شهر
- بی‌ثباتی مدیریت شهرداری (شهردار) در وضعیت کنونی
- نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی
- بی‌توجهی به موضوع نظارت و تعادل بخشی (Check and Balance) در تنظیم روابط شورا - شهردار
- تداخل قلمروهای سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان شهری تهران
- افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و به تبع آن افزایش تعداد نهادهای تصمیم‌گیر و اجرایی در منطقه کلان شهری تهران

- سطح حداقل همکاری و تشریک مساعی بین عوامل موثر در اداره منطقه کلان شهری تهران
- فقدان مکانیزم‌های بازنگری و تجدید نظر در طرح‌های توسعه شهری

- عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداریهای واقع در منطقه کلان شهری تهران (به طور خاص بین شهرداری مرکز با پیرامون)

- وابستگی شدید شهرداریها به درآمد های نا پایدار و ناسالم و درآمدهای ناشی از ساخت و ساز

اشاره شد که در توضیح مدیریت یکپارچه شهری باید گفت همانطور که پیش از این بیان شد مک گیل معتقد است مدیریت شهری باید در برگیرنده سه بعد باشد که عبارتند از: ۱- برنامه ریزی شهری، ۲- تامین زیرساخت های شهری و ۳- نهادها و سازمان های مدیریتی (McGill, 1995 و McGill, 1998 و McGill, 2001) و به تبع آن یکپارچگی مدیریت شهری به معنای یکپارچه سازی برنامه ریزی شهری^{۴۰}، یکپارچه سازی تامین زیرساختها^{۴۱} و یکپارچه سازی نهادی و سازمانی^{۴۲} در واقع مک گیل برنامه ریزی را نیز یکی از وظایف مدیریت شهری می داند و در نتیجه یکپارچگی مدیریت شهری را منوط به یکپارچگی برنامه ریزی شهری می نماید. منظور از تامین زیرساخت ها، زیرساخت های آب، بهداشت، راه، مسکن و آماده سازی زمین است. تامین زیرساخت ها از سوی مدیریت شهری به دو عامل بستگی دارد: اولین عامل ماهیت فرایند برنامه ریزی است که به تضمین تامین آنها کمک می کند و دومین عامل موقعیت آن فرایند در چارچوب نهادی و سازمانی است.

- در بحث نهادی و سازمانی نیز، مک گیل بر دو نکته تاکید دارد: اولین نکته ایجاد ترتیبات بین نهادی و سازمانی است و دومین نکته پذیرش دستور کار تمرکز زدائی است.

- در مجموع مک گیل عقیده دارد که مدیریت شهری در رویکرد خود به شهر به لحاظ مفهومی کلنگر است. این کلنگری مستلزم این است که موضوعات و مسائل شهردر گام اول به صورت پرسش های سازمانی و نهادی مطرح شود تا موجب طرح پاسخ های پایدار استراتژیک و اجرایی گردد، این یعنی ساختار یکپارچه مدیریت شهری. در این بین نیاز به نیروی هدایت گر مرکزی وجود دارد که هماهنگی ضروری برنامه ریزی و بودجه ریزی بین سازمانی را به عهده گیرد. در شکل ایده آل، این نیروی هدایت گر

⁴⁰. Integrating Urban Planning

⁴¹. Integrating Infrastructure Provision

⁴². Integrating Institution

و هماهنگ‌کننده باید در اختیار سطح اجرایی حکومت غیرمتمرکز، یعنی حکومت محلی یا حکومت شهری قرار گیرد.

اکنون می‌توان تحلیلی دقیق‌تر از ابعاد مدیریت یکپارچه شهری در کلانشهر تهران داشت. این امر در قالب شناسایی فرصت‌ها(نقاط قوت و فرصت‌های شکل‌گیری نظام مدیریت یکپارچه شهری) از یکسو و از سویی دیگر، چالش‌های(نقاط ضعف و تهدیدات) موجود بر سر راه تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران صورت گرفته است که در جدول آتی بدان اشاره شده است:

جدول شماره ۲، فرصت ها و چالشهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران

فرصتها(نقاط قوت و فرصتهای) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	چالشها(نقاط ضعف و تهدیدات) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	ابعاد یکپارچگی در مدیریت شهری	ردیف
- جایگاه خاص شهرداری تهران در ایجاد ارتباط با نهادهای عالی حکومتی - وجود هماهنگی بخشی و عمودی خوب در نظام تصمیم گیری کشور -	- عدم شکل گیری نظام یکپارچه از برنامه های توسعه و فقدان طرح و برنامه بالادست مصوب، به روز یا ملاک عمل در سطوح ملی و منطقه ای از قبیل طرح های آمایش، طرح های منطقه ای، طرح مجموعه شهری، برنامه توسعه استان و... - بالا به پایین بودن طرحها و برنامه های توسعه ملی، منطقه ای و استانی - تعارض غلبه روابط عمودی حاکم بر ساختار نظام تقسیمات کشوری با نیاز ذاتی مدیریت شهری به روابط افقی - بخشی گرایی و تمرکزگرایی بالا - الگوی مسلط آمرانه، دستوری و از بالا به پایین در روابط نظام تصمیم گیری کشور - تفوق دیرینه سنت برنامه ریزی و مدیریت بخشی و عمودی بر مدیریت منطقه ای، افقی، فرابخشی	۱. هماهنگی عمودی	
- اذعان به ضرورت ایجاد چارچوب هایی برای هماهنگی های افقی و فرا- بخشی و تأسیس شوراهای بین سازمانی همانند شورای برنامه ریزی و توسعه استان	- بی توجهی به ضرورت تحول شهرداری تهران به نهاد حکمروایی محلی با کارکردهای وسیع در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دهه های اخیر - بی توجهی به ضرورت یکپارچه سازی برنامه های کاربری زمین و برنامه های بخشی توسعه شهر تهران و در نتیجه محدود شدن برنامه های توسعه شهری تهران به طرحها و برنامه های کالبدی(طرح جامع و تفصیلی) - فقدان برنامه های بخشی یکپارچه در هریک از حوزه های مورد نیاز(از قبیل برنامه های توسعه اقتصادی، ارتقاء کیفیت محیط زیست، توسعه و بهسازی زیرساختها و غیره) - فقدان برنامه های راهبردی فرابخشی به منظور ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در مدیریت سازمانها و نهادهای متولی توسعه و خدمات شهری - عدم ثبات کافی در سیاستهای نظام تصمیم گیری کشور در حوزه های مرتبط با	۲. یکپارچگی سیاستی	

ردیف	ابعاد یکپارچگی در مدیریت شهری	چالشها(نقاط ضعف و تهدیدات) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	فرصتها(نقاط قوت و فرصتهای) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری
		مدیریت شهری (مانند رویکردهایی چون انتقال پایتخت، تمرکز زدایی از تهران...)	
۳	یکپارچگی نهادی	- ناکافی بودن ساز و کارهای مشارکت شهروندی(شورای اسلامی شهر و شورایی ها) در مدیریت شهری تهران - نبود ساز و کارهای لازم مشارکت و مداخله همه افراد، گروه‌ها و بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های قلمرو عمومی - ضعف ظرفیت شهروندان و نهادهای جامعه مدنی برای مداخله آگاهانه - نهادینه نشدن فعالیت نهادهای جامعه مدنی و ضعف عملکرد احزاب سیاسی - نبود اعتقاد عملی به مشارکت عمومی در میان برخی مدیران شهری و دولتی - عدم شکل‌گیری ساز و کارهای مورد نیاز جهت مدیریت محله‌ای و ناحیه‌ای	- سه دوره فعالیت شورای اسلامی شهر تهران به عنوان نهاد منتخب شهروندان - شکل‌گیری مجموعه شورایی‌ها در شهر تهران - تأکید قانون اساسی بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراها و تأکید بر جایگاه مهم شورا به عنوان ارگان تصمیم‌گیری کشور - وجود ظرفیت تشکیل سلسله مراتب کاملی از شوراها (شوراهای محله، نواحی، مناطق شهرداری، شورای شهر و شورای منطقه کلانشهری)
۴	یکپارچگی ساختاری/سازمانی	- عدم تحقق رویکرد واگذاری وظایف به شهرداریها (موضوع ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه و بند ب ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه) و فقدان اراده لازم در این زمینه - فقدان ساز و کارهای رسمی و داوطلبانه ایجاد هماهنگی میان نهادهای دخیل در مدیریت شهری - عدم شکل‌گیری سطح ویژه اداره منطقه کلانشهری تهران به منظور ایجاد هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی میان نهادهای دخیل در مدیریت منطقه کلانشهری تهران - پیچیده بودن تنظیم رابطه شهرداری و اجزاء مختلف دولت مرکزی و تحقق دریافت بهنگام مطالبات شهرداری تهران از دولت	- سیاست‌های تمرکززدایی - تأکید برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و قانون اصل ۴۴ بر سیاست کاستن از تصدی دولت - برداشت ناصواب از مفهوم مدیریت یکپارچه در قالب مدیریت واحد یک نهاد یا سازمان خاص
۵	یکپارچگی قلمرویی	- وجود تقسیمات شهری متعارض و متفاوت مورد ملاک دستگاهها و نهادهای مختلف(مناطق شهرداری، مناطق پستی، مناطق برق...) - دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات کشوری - عدم انطباق تقسیمات اداری با سازمان فضایی و روابط درون شهری تهران - اختصاص قلمروهای توسعه فضایی به محدوده‌های متداخل و ناهماهنگ	- تأکیدات موجود مبنی بر ضرورت حذف تعارضات قلمرویی و امکان به حداقل رساندن تداخل میان مرزهای تقسیمات سیاسی، حرایم شهری و محدوده‌های حوزه‌های شهری در سطح منطقه کلانشهری تهران - امکان ایجاد تعادل میان روابط افقی و عمودی حاکم بر نظام

فرصتها(نقاط قوت و فرصتهای) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	چالشها(نقاط ضعف و تهدیدات) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	ابعاد یکپارچگی در مدیریت شهری	ردیف
تقسیمات قلمرویی با ایجاد سطح جدیدی از مدیریت در کلانشهرهای کشور - کاهش مفاهیم موثر در حوزه حریم و محدوده های شهری بر پایه قانون تعاریف حریم و محدوده شهر	عملکرد نهادهای مختلف مدیریت و برنامه ریزی - افزایش تعداد پهنه های تقسیمات اداری در سطوح محلی (شهرها و روستاهای جدید) در منطقه کلانشهری تهران - تعارض و تداخل قلمروها در محدوده حریم پایتخت - اختصاص محدوده شهر تهران به قلمرو مدیریتی چندگانه فرمانداری ها - تفاوت، در هم ریختگی و فقدان انسجام حقوقی در ارایه تعریف واحد از محدوده های مدیریت توسعه فضایی - گرایش دولت به ایجاد واحدهای مدیریتی کوچک و دارای تداخل قلمرویی و فاقد توجه صرفه ناشی از مقیاس در حوزه مدیریت محلی		
- نگاه ویژه و متمایز قانونی به مدیریت و برنامه ریزی شهر تهران از ابتدای دوره قانون گذاری در کشور تاکنون - توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل رشد و توسعه شهر تهران - وجود مقررات خاص در حوزه برنامه ریزی و مدیریت منطقه کلانشهری - گرایش به سمت شکل گیری ساختار قانونی متمایز برای اداره و برنامه ریزی کلان شهرها به خصوص کلانشهر و منطقه کلان شهری تهران - سرانه بالای درآمدی و ظرفیت مناسب تهران به کل کشور - شکل گیری سیستم تصمیم گیری و مصرف اعتبارات منطقه ای (استانی) - برنامه شهرداری تهران در زمینه تحقق منابع درآمدی پایدار - ظرفیتهای بالقوه قانون نوسازی و عمران شهری برای تأمین و	- عدم تناسب ابرازها و منابع در اختیار شهرداری تهران با حجم قابل توجه چالشهای پیش روی شهر تهران در حوزه های مختلف محیطی، فرهنگی، اجتماعی، کالبدی، اقتصادی و غیره که حجم بالایی از فعالیت شهرداری تهران را می طلبد - عدم اجرای بخش اعظم مصوبات قانونی مربوط به تمرکززایی و کنترل رشد و توسعه شهری تهران و مناطق پیرامون - عدم تناسب مجازات ها با تخلفات شهری به ویژه در حوزه ساخت وسازها و تفکیک های غیرمجاز - محدود شدن قوانین خاص مربوط به مدیریت و برنامه ریزی منطقه کلان شهری تهران به مصوبات هیأت وزیران - نامشخص بودن روابط مالی دولت مرکزی و شهرداری ها و مبهم بودن سیاست های کلان در این زمینه - سهم اندک درآمدهای وصولی از منابع پایدار درآمدی و وابستگی منابع درآمدی شهرداری به درآمدهای ناپایدار و ناسالم	یکپارچگی در ابرازها و منابع ۶.	

فرصتها(نقاط قوت و فرصتهای) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	چالشها(نقاط ضعف و تهدیدات) موجود در نظام مدیریت شهری تهران و تحقق نظام مدیریت یکپارچه شهری	ابعاد یکپارچگی در مدیریت شهری	ردیف
اصلاح منابع درآمدی شهرداری	- عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری‌های منطقه کلان شهری تهران - کمبود نیروی انسانی متخصص مورد نیاز شهرداریها و ضعف توان تخصصی نیروهای شهرداری تهران (به میراث رسیدن سازمانی وسیع با بیش از ۵۵ هزار نیروی انسانی که بخش عمده(بیش از ۷۰درصد آنها) دارای تحصیلات پایین تر از لیسانس هستند)		
- وجود ساز و کارهای هماهنگی میان دستگاههای اجرایی بخش دولتی موثر در استان تهران در قالب شورای برنامه ریزی و توسعه استان	- فقدان روابط افقی مستحکم و باثبات میان دولت(بخش دولتی) و شهرداریها(بخش عمومی) به دلیل رقابت های مخرب سیاسی و سازمانی - محدودیت ساز و کارهای هماهنگی، همکاری و تشریک مساعی میان دوایر دولتی و شهرداریها در حوزه های بخشی و فرابخشی مدیریت شهر تهران - عدم شکل گیری وفاق و تعامل سازنده میان بخش خصوصی دخیل در تصدی گیری و ارائه خدمات شهری و بخش عمومی یا دولتی متولی سیاستگذاری و امور حاکمیتی - محدودیت نمایندگان شهرداریها در میان اعضاء شورای برنامه ریزی و توسعه استان مطابق با آیین نامه اجرایی بنده(۱۷۸) ماده(۱۷۸) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - ناکارآمدی برخی فرآیندها و رونه های اداری و اجرایی رایج در نظام مدیریت شهری کشور و منسوخ شدن آنها	یکپارچگی اجرایی و عملکردی	۷.

۵. الزامات تحقق مدیریت یکپارچه شهری

۵.۱. الزامات نظری و علمی

از جهت نظری و علمی مهمترین ضرورت تحقق مدیریت یکپارچه شهری را علاوه بر آنچه که در بخش مفهوم-شناسی و ابعاد نظری مدیریت شهری و مدیریت یکپارچه شهری از دیدگاه محققان مختلف مطرح شد می‌توان با تئوری-هایی نظیر وحدت فرماندهی در مدیریت، نظریه سیستمی، مصرف بهینه منابع، رویکرد مدیریت مطلوب و یا حکمروایی شایسته شهری، مدیریت نوین شهری در زمینه تمرکززدائی از وظایف دولت و توسعه پایدار شهری تبیین نمود.

۵.۲. الزامات قانونی

موارد ذیل از جمله مهمترین الزامات قانونی تحقق مدیریت یکپارچه شهری به حساب می‌آیند:

- برنامه دوم توسعه پنج‌ساله
- تصویب ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم مبنی بر واگذاری ۲۲ درصدی دولتی به شهرداری‌ها توسط شورای عالی اداری در چارچوب ماده مذکور
- تکرار مضمون ماده ۱۳۶ برنامه سوم در ماده ۱۳۷ برنامه چهارم
- طرح موضوع مدیریت یکپارچه شهری در ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه کشور

۵.۳. الزامات اجرایی و عملیاتی

به دلیل عدم شکل‌گیری سیستم و کلیتی فراگیر به نام مدیریت شهری در ایران، و همچنین جدانبودن مفهوم یکپارچگی از مدیریت بهینه و مطلوب شهری، کلیه چالش‌های مطرح شده در زمینه نظام مدیریت شهری موجود جزو الزامات اجرایی تحقق مدیریت یکپارچه شهری نیز به حساب می‌آید. همچنین چالش‌های ناشی از محیط بیرونی شهرها اعم از روندها و تغییرات جهانی و منطقه کلانشهری نیز، مدیریت یکپارچه را اجتناب ناپذیر نموده است. مدیریت یکپارچه

شهری در تهران جدای از مدیریت یکپارچه منطقه کلانشهری تهران نخواهد بود و در بستر یکپارچگی منطقه‌ای، یکپارچگی شهری معنادار است. مواردی چون تغییر مقیاس رقابت سرزمینی از سطح کشوری به سطح شهری و منطقه ای و ضرورت توجه به نظام اداره منطقه کلان شهری برای ظرفیت سازی و تسهیل توسعه و افزایش رقابت پذیری، گرایش به ایجاد نظام های اداره و مدیریت مبتنی بر اصول حکمروایی از جمله پاسخگویی، قانونمندی و فراگیری در کلیه سطوح اداره سرزمین، ضرورت پذیرش سیاست تمرکز زدایی از سوی دولت مرکزی، تشکیل سلسله مراتب کاملی از شوراها (شوراهای محله، نواحی، مناطق شهرداری، شورای شهر و شورای منطقه کلانشهری)، طراحی الگوها و مدل های متنوع مدیریت شهری متناسب با حجم وظایف شهرداریها و اندازه شهرها، تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی شهرداریها، بازنگری و بهبود مکانیزم های نظارت و تعادل بخشی (Check and Balance) در تنظیم رابطه شورا و شهردار (مدیر شهر)، طراحی نظام ویژه به منظور اداره و مدیریت مناطق کلان شهری به عنوان سطحی فراتر از اداره شهرها، تفکیک وظایف و مسئولیت های عمومی به دو بخش ملی و محلی و اعطای وظایف محلی به نهادهای محلی، تقسیم منابع بخش عمومی به دو گروه مالیات های محلی و ملی و اختصاص سهم مناسب متناسب با وظایف و مسئولیت های اعطایی به سطح محلی، پرهیز از ایجاد واحدهای مدیریتی کوچک فاقد توجه صرفه ناشی از مقیاس در حوزه مدیریت محلی و بازنگری در سیاست ایجاد واحدهای جدید مدیریت سرزمینی به ویژه دهیارها از جمله مهمترین این الزامات اجرایی به حساب می آیند.

۶. جمع بندی و ارائه راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری

شهر به مثابه یک سیستم حاصل کارکرد اجزاء مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و غیره است و به طور ذاتی نظام پیچیده ای است که در عین بی نظمی و تفرق، در چارچوبی برخوردار از درجه هایی متفاوت از یکپارچگی مفهومی و عملکردی به حیات خود ادامه می دهد و دستیابی به حداکثر یکپارچگی در عملکرد اجزاء این سیستم همواره یکی از آرزوهای فعالان حوزه مطالعات شهری بوده است، چراکه این یکپارچگی در نهایت متضمن دستیابی شهروندان به کیفیت زندگی بالاتر و نیز ارتقاء کیفیت محیط شهری خواهد بود.

به طور خاص، موضوع یکپارچگی در ساز و کارهای اداره شهرها و به بیانی دیگر، مدیریت یکپارچه شهری، در سالهای اخیر و تحت تاثیر شدت یافتن تحولات شهری، به یکی از موضوعات و دغدغه های متخصصان حوزه مدیریت شهری و همچنین مدیران سیاسی و اجرایی بدل شده است به طور خوش بینانه، غایت همه این تلاش ها ایجاد هویت اقتصادی، اجتماعی و کالبدی یکپارچه و پایدار برای شهر و متعاقباً پیش بینی نظام کارآ و مطلوبی برای اداره آن است. نظامی که در عین کثرت در عناصر و اجزاء خود، از وحدت و هماهنگی برخوردار باشد. آنچه می تواند به تجلی اصل وحدت در عین کثرت و کثرت در عین وحدت از آن تلقی نمود. این امر ضرورتاً در قالب پیش بینی ساز و کار نهادی واحد (که گاه از آن با مدیریت شهری واحد یاد می شود و در معنا واگذاری کلیه وظایف و اختیارات به یک نهاد واحد سازمانی است) شکل نمی گیرد، بلکه می باید در قالب پیگیری اهداف مشترک، چارچوب سیاستی استراتژیک و مورد توافق جمعی، برخورداری از منابع (منابع انسانی، منابع مالی، منابع قانونی و تکنولوژیک) یکپارچه و کارا، برخورداری از سازوکارهای نهادی و مشارکت عمومی موثر و نیز ایجاد یکپارچگی در قلمروهای مدیریتی (قلمروهای برنامه ریزی، قلمروهای سیاسی، قلمروهای اداری و...) خواهد بود.

آنگونه که مشاهده شد، مطابق با این نوشتار، مدیریت یکپارچه شهری در گرو تحقق هفت اصل زیر است:

- (۱) هماهنگی عمودی
- (۲) یکپارچگی سیاستی
- (۳) یکپارچگی نهادی
- (۴) یکپارچگی ساختاری/سازمانی
- (۵) یکپارچگی قلمرویی
- (۶) یکپارچگی در ابزارها و منابع
- (۷) یکپارچگی اجرایی و عملکردی

اکنون می توان مبتنی بر چالشها و فرصتهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران که پیشتر بدانها اشاره شد و مبتنی بر الزامات تحقق مدیریت یکپارچه شهری، به ارائه راهکارهای لازم در این زمینه پرداخت که در جدول زیر صورت پذیرفته است:

جدول شماره ۳، راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران

ردیف	ابعاد یکپارچگی در مدیریت شهری	راهکارهای پیشنهادی
۱	هماهنگی عمودی	- تکمیل سلسله مراتب نظام برنامه ها و طرحهای توسعه شهری و منطقه ای - کاهش تمرکز گرایی در تصمیم گیری در ستاد شهرداری تهران
۲	یکپارچگی سیاستی	- احیاء قانون نظارت برگسترش شهر تهران در گام اول و گسترش محدوده عمل شورای نظارت به کل منطقه کلانشهری تهران در گام دوم - نقش آفرینی شهرداری تهران در حوزه ایجاد روابط افقی و داوطلبانه بین نهادهای در منطقه کلانشهری تهران - یکپارچه نمودن برنامه های بخشی توسعه شهر تهران در قالب چارچوبی فراگیر و راهبردی
۳	یکپارچگی نهادی	- تکمیل سلسله مراتب نظام شوراها(از شورای محلات تا شورای منطقه کلانشهری تهران) برخوردار از جایگاه قانونی و متابع لازم - ایجاد شورای گفتگوی شهرداری و بخش خصوصی تهران به منظور واردکردن بخش خصوصی و صاحبان کسب و کار به عرصه تصمیم سازی در شهر تهران
۳	یکپارچگی ساختاری/سازمانی	- پیگیری سیاست واگذاری وظایف در قالب انجام مطالعات امکان سنجی واگذاری و وظایف و اختیارات جدید به شهرداری تهران و متعاقبا پیگیری مصوبه خاص متمایز از سایر شهرهای کشور - برای شهرداری تهران در مراجع قانونی کشور - تلاش جهت شکل گیری ساز و کار مدیریت یکپارچه مجموعه شهری تهران
۴	یکپارچگی قلمرویی	- ایجادانطباق بین تقسیمات مدیریتی و سیاسی و رفع تعارضات موجود در محدوده و حریم شهر تهران - توقف سیاست ایجاد شهرداریهای جدید در منطقه کلانشهری

ردیف	ابعاد یکپارچگی در مدیریت شهری	راهکارهای پیشنهادی
		تهران و کاستن از شهرداریهای موجود (کاهش تعدد و تفرق مدیریتی) با همکاری دولت و مجلس – مستثنی شدن منطقه کلانشهری تهران از شمول تبصره های ۱ و ۴ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها مصوب ۱۳۸۴ (موضوع نظارت و کنترل توسعه سکونتگاه های روستایی توسط دهیاری های واقع در حریم شهرها) – یکسان نمودن تقسیمات شهری ملاک عمل شهرداری و دیگر نهادهای خدمات رسان شهری
۵	یکپارچگی در ابزارها و منابع	– مقررات زدایی (deregulation) و ایجاد انسجام حقوقی در حوزه قوانین و مقررات موثر بر مدیریت شهری تهران – ایجاد جایگاه ویژه قانونی به منظور مدیریت و برنامه ریزی تهران در فرآیند تهیه و تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور موضوع برنامه های چهارم و پنجم – تعادل بخشی به سرانه درآمدی شهرداریهای مناطق مختلف شهر تهران و شهرداریهای شهرهای مختلف منطقه کلانشهری تهران – تنظیم روابط مالی شهرداری تهران با دولت به منظور دریافت منابع مالی لازم شهرداری تهران – برنامه ریزی به منظور افزایش توان تخصصی پرسنل شهرداری تهران متناسب با نیاز شهرداری تهران در بعنوان متولی اصلی مدیریت شهری یکپارچه
۶	یکپارچگی اجرایی و عملکردی	– کاهش بوروکراسی اداری (کاهش تعدد دستگاههای مسئول) به منظور پیشبرد سریع و مناسب اقدامات مدیریت شهری – انتقال بخشی از اختیارات دستگاههای اجرایی دولتی به شهرداری تهران به همراه منابع مالی مربوطه – حضور فعال شهرداری تهران در شورای برنامه ریزی و توسعه استان (موضوع بنده ماده ۱۷۸ برنامه پنجم) – چابک سازی، کوچک سازی و هوشمندسازی شهرداری تهران توام با تحول در فرآیندها و رویه های اجرایی