

## سازمان رهبر، مدل متناسب مدیریت شهری یکپارچه در ایران\*

ایرج اسدی<sup>۱</sup>، ناصر برک پور<sup>۲\*</sup>

<sup>۱</sup>دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.  
<sup>۲</sup>استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران.  
 (تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۰۴/۰۶، تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۰۹/۲۳)

### چکیده

موضوع و هدف اصلی این مقاله، بررسی ساختارهای هماهنگی و یکپارچگی بین سازمانی و ارزیابی کلی ساختارهای متناسب برای تحقق یکپارچگی در مدیریت شهرهای کشور است. این ارزیابی با طرح ویژگی‌های چندین ساختار و تشریح تناسب هر کدام با زمینه مدیریت شهری موجود کشور صورت گرفته است. در این مقاله ادعا می‌شود ساختار یا مدل سازمان رهبر، مدل متناسبی برای گذار به مدیریت شهری یکپارچه در کشور است. بر پایه این ساختار، شوراها و شهرداری‌ها باید نقش هدایت‌کننده و هماهنگ‌کننده کلیه کنشگران توسعه شهری (اعم از دولتی، خصوصی و عمومی) و کلیه فرایندها (اعم از برنامه‌ریزی، تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات) را در اداره امور و توسعه شهر برعهده گیرند. نتایج این بررسی نشان می‌دهد نهاد مدیریت شهری در ایران، به دلایل متعدد از جمله چندکارکردی بودن، مکان مبنابودن، انتخابی بودن و نظایر این‌ها بیش از سایر نهادهای عمومی و دولتی واجد بیشترین صلاحیت برای به عهده گرفتن نقش سازمان رهبر در هماهنگی منابع و نهادهای مختلف شهر است. بر عهده گرفتن چنین رسالتی برای تحقق هماهنگی بیشتر در اداره شهرها حتی بدون واگذاری وظایف بیشتر به آنها، که همیشه با مقاومت سازمان‌های خدماتی بخشی دولتی مواجه بوده است، ممکن و عملی است.

### واژه‌های کلیدی

یکپارچگی، مدیریت شهری یکپارچه، سازمان رهبر، شورای شهر، شهرداری.

\* مقاله حاضر برگرفته از نتایج پروژه پژوهشی انجام‌شده در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران با عنوان «تدوین سند راهبردی مدیریت یکپارچه شهری در تهران (۱۴۰۰-۱۳۹۹)» است.

\*\* نویسنده مسئول: تلفکس: ۰۲۱-۶۶۷۲۸۸۴۵-E-mail: barakpoo@artac.ir

## مقدمه

سرزمینی کشور تاکنون سرانجامی نیافته‌اند. با وجود ناکامی در عمل، بحث درباره مدیریت شهری یا منطقه‌ای یکپارچه در بین دانشگاهیان و مدیران اجرایی، هنوز ادامه یافته است. واژگان پرستفاده این حوزه مانند مدیریت شهری هماهنگ، مدیریت شهری یکپارچه یا مدیریت شهری واحد، که تعریف و ساختار روشنی هم از آنها ارائه نشده است گویای این ادعاست. یکپارچگی، همواره یکی از ارزش‌ها و آرمان‌ها و به تعبیر برخی از نظریه‌پردازان، رویای مقدس برنامه‌ریزان و مدیران بوده (Friedmann, 2004)، اما آنچه یکپارچگی را به لحاظ کارکردی مهم و اجتناب‌ناپذیر می‌کند جستجوی کارایی و اثربخشی در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های قلمرو عمومی است. دشواری مدیریت قلمرو عمومی در دوران معاصر با بروز دو ویژگی بنیانی پیچیدگی و هم‌پیوندی عرصه‌های سیاستی و آثار آنها بسیار بیش از گذشته شده و لزوم یکپارچه‌سازی را به امری ناگزیر بدل کرده است. اگر یکپارچگی را راهبردی برای رفع یک مسأله یا روشی برای تدبیر یک چالش در نظر بگیریم آن چالش یا مسأله بزرگ، «تفرق» در اشکال مختلف تفرق سیاستی/ عملکردی، تفرق نهادی، تفرق حکومتی یا سیاسی است و با مرور متون مختلف می‌توان صورت‌های دیگری نیز برای آن یافت. در مقاله حاضر و در گام اول تلاش می‌شود با طرح مفاهیم پرشمار مرتبط با مفهوم یکپارچگی، عمق و گستردگی تحقیقات مرتبط با عرصه تفرق و یکپارچگی و ضرورت شناخت دقیق آن در کشور مورد تأکید قرار گیرد. در گام بعد با ارائه تعاریفی از «مدیریت» نشان داده می‌شود که یکپارچگی به معنای امکان اعمال کنترل تام از سوی مدیر بر تمام منابع و اجزای سیستم یا سازمان است که البته این شرط در اداره شهرها، کلانشهرها و مناطق کلانشهری به دلیل وجود اشکال مختلف تفرق، مقدور و موجود نیست. از این رو برای اشاره به شکل خاصی از مدیریت که دارای هماهنگی بالایی است پسوند‌ها یا پیشوند‌های متعدد به مفهوم مدیریت، حکومت یا حکمروایی اضافه می‌شوند. در ادامه، انگیزه‌ها و عقلانیت تحقق یکپارچگی در مدیریت، هم در سطح نظری و هم در سطح عملی در کشور مورد بحث قرار می‌گیرد.

پس از آن، ساختارهای هماهنگی مختلفی طرح شده و قابلیت و تناسب آنها برای تحقق یکپارچگی در مدیریت شهرهای کشور ارزیابی می‌شوند. این ارزیابی با طرح ویژگی‌های ساختارهای هماهنگی و تشریح تناسب هر کدام با زمینه مدیریت شهری موجود کشور صورت می‌گیرد. نویسندگان در ادامه سازمان رهبر را ساختار هماهنگی متناسب با افتار موجود برای تحقق مدیریت شهری یکپارچه در کشور قلمداد کرده و با طرح ارزش‌های محلی (شوراها و شهرداری‌ها) استدلال می‌کنند که این نهاد واجد بیشترین صلاحیت برای به عهده گرفتن نقش سازمان رهبر در هماهنگی منابع و نهادهای مختلف مدیریت شهری است؛ نهادی که به دلایل متعدد از جمله چندکردی بودن، مکان مبنا بودن، انتخابی بودن و نظایر اینها بیش از سایر نهادهای عمومی و دولتی واجد صلاحیت برای پذیرش این رسالت است.

مدیریت یکپارچه، اگرچه اصطلاحی جدید و متعلق به گفتمان امروزی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است اما تلاش برای ایجاد مدیریت یکپارچه محلی و شهری به لحاظ تاریخی به گذشته‌ای دور و مقارن با انقلاب مشروطه در ایران باز می‌گردد. قانون بلدیه (مصوب ۱۲۸۶) را با در نظر گرفتن شرایط تاریخی و تجربه اندک قانون‌گذاری در ایران و البته با نگاه به قوانین کشورهای دیگر، می‌توان نمونه‌ای مرجع و پیشرو از قوانین اداره امور محلی دانست. در این قانون، که چارچوب اصلی نهاد مدرن مدیریت محلی و شهری در ایران را مشخص می‌کند، وظایف و امور محلی با عنوان «امور راجعه به بلدیه» مشخص شده‌اند و دامنه متنوعی از وظایف مالی، مدیریت بحران، خدمات عمرانی و شهرسازی، تأمین زیرساخت‌ها و امور اجتماعی و فرهنگی را شامل می‌شود. در دوره معاصر و پس از انقلاب ۱۳۵۷، مهم‌ترین سند موجود در جهت پشتیبانی از استقرار مدیریت یکپارچه شهری، قانون اساسی است که در آن شوراها شهر و روستا از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور تلقی شده‌اند. در اصل یک‌صد این قانون و همچنین ماده یک قانون شوراها بر اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شوراها تأکید و الزام شده است. علاوه بر قانون اساسی و قانون شوراها، از دهه ۱۳۷۰ تاکنون برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و اسناد متعدد در جهت تمرکززدایی و اصلاح نظام مدیریت محلی در ایران تهیه و تصویب شده‌اند که در هر یک از آنها با تعابیر مختلف بر جنبه‌ای از مدیریت یکپارچه شهری تصریح شده است.

در برنامه دوم توسعه پنج ساله، مصوب ۱۳۷۳<sup>۲</sup>، به منظور گسترش مشارکت عمومی، بر به‌سازی نظام اداری و اجرایی کشور تأکید شده است. در سیاست‌های متعدد این برنامه، به مضامین یکپارچه‌سازی و تمرکززدایی همچون «به‌سازی نظام اداری و اجرایی کشور»، «بهینه‌سازی نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری با هدف کارایی لازم و عدم تداخل در وظایف و فعالیت‌های موازی»، «تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز در امور سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت»، «ایجاد شوراهای اسلامی شهر و روستا» و نظایر آن اشاره شده است. در برنامه پنج‌ساله سوم توسعه کشور که در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسید واگذاری بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها پیش‌بینی شد.

براساس این برنامه، ابتدا ۲۳ وظیفه قابل واگذاری به شهرداری‌ها تعیین شد و سپس اولویت واگذاری پنج وظیفه به تصویب شورای عالی اداری رسید اما اقدام عملی صورت نگرفت (برک‌پور و کیوانی، ۱۳۹۸؛ ایمانی و دیگران، ۱۳۹۲). موضوع واگذاری وظایف در قانون برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴)، قانون برنامه پنجم (۹۴-۱۳۹۰) و قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) نیز تنفیذ گردید. در صورت اجرای این برنامه‌ها امکان تمرکززدایی کارکردی گسترده‌ای فراهم می‌شد که براساس آن بسیاری از وظایف و اختیارات با ماهیت محلی به شهرداری‌ها واگذار می‌شد.<sup>۳</sup> با این حال شواهد حاکی از آن است که این تلاش‌ها و سیاست‌گذاری‌ها برای تحقق یکپارچگی در مدیریت قلمرویی و

در رشته‌های مختلف درگیر با این موضوع جستجو کرد و با انبوهی از مفاهیم هم‌پوشان و نظریه‌های رقیب و مقاله‌ها و کتاب‌ها روبه‌رو شد. مفاهیم و نظریه‌های مرتبط با هماهنگی و یکپارچگی، محصول تلاش‌های نظری و عملی هستند که برای چیرگی بر آثار سوء انواع تفرق در برنامه‌ریزی و مدیریت ارائه شده‌اند. فهرست کوتاهی از این مفاهیم در جدول (۱) ارائه شده و جست‌وجو در متون مرتبط نشان می‌دهد تنوع این مفاهیم بسیار بیش از این است. این فهرست، دلیلی است بر اینکه بسیاری از افرادی که در ایران از این مفاهیم در قالب پیشوندها و پسوندهای هماهنگی/یکپارچگی (یکپارچگی سیاستی/مدیریتی) و یا یکپارچه/هماهنگ (مدیریت یکپارچه/هماهنگ) استفاده می‌کنند، به سختی ممکن است برداشت روشنی از این مفاهیم ارائه دهند و بسیاری مواقع در طرح آن ممکن است دچار ابهام شوند. کاستن از این اغتشاش مفهومی، نیازمند مطالعات و تحقیقات متمرکزتر و عمیق‌تر است. برای آغاز بحث درباره موضوع، مروری بر تعریف «مدیریت» مفید خواهد بود. در بسیاری مواقع، مدیریت را فرایند استفاده از منابع در دسترس برای تحقق اهداف سازمانی تعریف می‌کنند که با انجام نظام‌مند چهار کارکرد پایه برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری و کنترل تحقق می‌یابد. برای سازمان‌های تولیدکننده کالا و خدمات، این منابع شامل نیروی انسانی، ماشین‌آلات و تجهیزات، مواد خام، اطلاعات و مهارت‌ها و سرمایه مالی است. تعاریف شناخته‌شده دیگری نیز از مدیریت ارائه شده است (Jones and George, 2016): «مدیریت عبارت است از کارکردن با دیگران و از طریق دیگران، برای رسیدن به هدف‌های سازمان، البته همراه با کارایی و اثربخشی». در این تعریف، قیودی بر تعریف بالا افزوده می‌شود و آن هم اینکه آن نوع استفاده از منابع و تحقق اهداف ذیل مدیریت می‌گنجد که با کارایی و اثربخشی همراه باشد. این قید، بسیاری از فعالیت‌ها و اعمال «مدیران» را از دایره «مدیریت» خارج می‌کند. برای

هماهنگی و یکپارچگی مدیریتی، عناصر و مولفه‌های کارکردی آن‌ها طرح و بررسی شده و در ادامه با شیوه استدلال قیاسی-منطقی میزان تناسب هر یک از آن ساختارها با بافتار سیاسی و اداری نظام مدیریت شهری کنونی کشور نشان داده شده است. برای توجیه تناسب بالای ساختار سازمان رهبر برای تحقق مدیریت شهری یکپارچه در ایران علاوه بر مناسبت کارکردی این مدل با شهرداری‌ها در ایران، به تناسب هنجاری مدل مذکور با نهاد شهرداری با اتکاء بر ارزش هنجاری حکومت‌های محلی (در مقایسه با دیگر نهادهای دولتی) برای کسب نقش سازمان رهبر نیز تأکید شده است. علاوه بر این، از روش اسنادی به منظور تحلیل قوانین، برنامه‌ها و مصوبات مرتبط با موضوع در ایران استفاده شده است.

## مبانی نظری پژوهش

### مفهوم‌شناسی هماهنگی و یکپارچگی در مدیریت شهری و کلان‌شهری

بحث درباره موضوع پیچیدگی و تفرق<sup>۴</sup> ترتیبات اداره شهرها و مناطق شهری در میان دانشگاهیان و کارگزاران اجرایی در کشورهای توسعه یافته، تاریخچه‌ای بیش از یک قرن<sup>۵</sup> دارد. این رشته از مباحث نظری و تلاش‌های عملی برای چیرگی بر تفرق و ماهیت پیچیده و درهم‌تنیده مسائل بدخیم از طریق ایجاد هماهنگی و یکپارچگی بین عوامل مؤثر در مقیاس‌های جغرافیایی، سطوح حکومتی، موضوعات و عرصه‌ها و نیز رشته‌های علمی مختلف در بسیاری از کشورها به طور مستمر ادامه دارد. چیرگی بر پیچیدگی و تفرق و ایجاد هماهنگی و یکپارچگی، موضوع تحقیق در بسیاری از رشته‌های علمی همچون مدیریت، برنامه‌ریزی، علوم سیاسی، سیاست‌گذاری عمومی و نظایر اینها بوده است. کافی است مفاهیمی چون تفرق از یک‌سو و هماهنگی و یکپارچگی را از سوی دیگر

جدول ۱- مفاهیم مرتبط با هماهنگی، یکپارچگی و تفرق. مأخذ: Hamakers, 2015; Schmidt, 1977; Schrujjer, Visseren-Hamakers, 2018; Visseren- (Stead & Meijers, 2004; McGill, 1998, Nadin, 2006 (2020; Ostrom, 2010; Alexander, 1993; Peters, 1998;

|                                     |                                |                                      |                       |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| Inter-organizational Coordination   | هماهنگی بین‌سازمانی            | meta governance                      | فراحکمرروایی          |
| Poly-centric Governance             | حکمرروایی چندهسته‌ای           | Inter-governmental management        | مدیریت بین‌حکومتی     |
| Multi-level Governance              | حکمرروایی چندسطحی              | Network management                   | مدیریت شبکه‌ای        |
| Integrated Management (urban or...) | مدیریت یکپارچه [شهری]          | Network Integration                  | یکپارچه‌سازی شبکه‌ای  |
| Integrated Governance               | حکمرروایی یکپارچه              | Landscape Governance                 | حکمرروایی چشم‌انداز   |
| Policy Coherence                    | انسجام سیاستی                  | Metropolitan governance              | حکمرروایی کلان‌شهری   |
| Policy Integration                  | یکپارچه‌سازی سیاستی            | Regionalism                          | منطقه‌گرایی           |
| Environmental Policy Integration    | یکپارچه‌سازی سیاستی محیط‌زیستی | Metropolitan Regionalism             | منطقه‌گرایی کلان‌شهری |
| Policy Coordination                 | هماهنگی سیاستی                 | Inter-territorial cooperation        | همکاری بین‌قلمرویی    |
| Inter-governmental Cooperation      | همکاری بین‌حکومتی              | Government Consolidation             | انسجام بخشی حکومتی    |
| Inter-governmental Collaboration    | تشریک مساعی بین‌حکومتی         | Vertical Integration                 | یکپارچه‌سازی عمودی    |
| Inter-organizational Collaboration  | تشریک مساعی بین‌سازمانی        | Horizontal Integration               | یکپارچه‌سازی افقی     |
| Inter-organizational relations      | روابط بین‌حکومتی               | Inter-agency collaboration           | تشریک مساعی بین‌عاملی |
| integrated policy-making            | سیاست‌گذاری یکپارچه            | Functional Fragmentation             | تفرق عملکردی          |
| Cross-cutting Policy-making         | سیاست‌گذاری متعامل/فرابخشی     | Institutional Fragmentation          | تفرق نهادی            |
| Holistic government                 | حکومت کل‌نگر                   | Policy Fragmentation                 | تفرق سیاستی           |
| Joint-up Policy                     | سیاست‌گذاری هم‌پیوند           | management fragmentation             | تفرق مدیریتی          |
| Concreted Decision-making           | تصمیم‌گیری مستحکم              | Political/Governmental Fragmentation | تفرق سیاسی/حکومتی     |
| Joint-up Government                 | حکومت هم‌پیوند                 | Territorial Fragmentation            | تفرق قلمرویی          |
| Inter-agency management             | مدیریت بین‌عاملی               |                                      |                       |

هستند، تحقق مدیریت شهری در معنای مورد بحث مستلزم نگرش و رویکردی جامع و دربرگیرنده تمام منابع مورد بحث است. هزینه نبود مدیریت شهری در معنای جامع آن یعنی «مدیریت بد» به معنی استفاده نادرست و ناقص از منابع و دارایی‌هایی شهری است (ر.ک. به جدول ۲: منابع و موجودی نظام شهری) که آثار و تبعات نامطلوبی به دنبال خواهد داشت (Jones and George, 2016; Levy, 2011; Lichfield, 1988).

اگر فرض دسترسی کامل بر کلیت منابع شهر را شرط تحقق مدیریت شهری در نظر بگیریم همچنانکه در تعریف مدیریت به صراحت بیان شده است پرسش درباره اینکه اصولاً بحث از مدیریت شهری، موضوعی به‌جا است به‌طور جدی مطرح می‌گردد: آیا «مدیریت» شهرهای مدرن امروز شدنی است؟ با نگاهی به فهرست کوتاه منابع نظام شهری مندرج در جدول (۲)، دشواری ادراک مفهوم مدیریت شهری خود را نشان می‌دهد، زیرا برای مثال در ساختار حکومت بخشی کشوری مانند ایران برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری و کنترل بسیاری از این منابع در دست نهادها و سازمان‌های متفاوت و متعددی قرار دارد. به این ترتیب به نظر می‌رسد در چنین شرایطی به سختی بتوان از مدیریت کلیت شهر یا منطقه در معنای واقعی آن بحثی به میان آورد.

زمانی که از فقدان امکان عملی مدیریت شهری در شرایط کنونی بحث می‌شود مقصود این است که هیچ سازمان یا نهادی وجود ندارد که «نگرانی و مسئولیتی» در قبال کلیت شهر و امور آن در حال و آینده بر عهده داشته باشد. بر اساس دیدگاه متینگلی (۱۹۹۴)، نقل از برک پور و اسدی، (۱۳۹۷) اصولاً مدیریت شهری، پذیرفتن مسئولیت در قبال کلیت زندگی شهری است که هر روزه در فضای شهری در حال روی دادن است و اتخاذ دیدگاهی جامع در برخورد با امور آن و تدوین و تعقیب پیوسته اهداف کلان و عملیاتی در عرصه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، محیطی و کالبدی شهر. اصولاً کارکرد و هدف شهرداری‌ها و دیگر نهادهای خدماتی، فقط تأمین مجموعه‌ای از خدمات در شهرها یا کلان‌شهرها نیست که بر اساس رسالت و مأموریت‌های سازمانی خود بر عهده گرفته‌اند بلکه هدف اصلی آنها باید تأمین و تضمین کیفیت زندگی (در معنای جامع آن) برای کلیه ساکنان شهر و منطقه باشد که مسئولیتی بسیار پیچیده و دشوار محسوب می‌شود. اگر مدیریت منابع متنوع شهری دچار تفرق باشد و نتوان برای هماهنگی و یکپارچه‌سازی مدیریت منابع تدبیری اندیشید به جای مدیریت شهر، می‌توان صرفاً از مدیریت سازمانی شهرداری یا مدیریت بخشی آب و فاضلاب یا دیگر

گریز از این مهلکه مدیران برای نشان دادن موفقیت عملکرد مدیریت خود باید بتوانند کارایی و اثربخشی خود را به‌طور پیوسته محاسبه و نشان دهند. این کار به‌طور خاص در نهادها و مراجع عمومی اهمیت بیشتری دارد زیرا در اینجا مدیر و مالک سازمان، متفاوت هستند.

اگر براساس تعاریف بالا درباره امکان عملی «مدیریت شهری» در ایران بحث شود پرسش اصلی این است که وقتی از مدیریت شهری صحبت می‌شود مقصود چیست؟ اگر قید کارایی و اثربخشی در اینجا کنار گذاشته شود، در تعریف اول مقصود از مدیریت، استفاده از منابع سازمان یا سیستم برای تحقق اهداف مشخصی است که برای آن در نظر گرفته شده است. برای پاسخ به این پرسش یعنی امکان عملی مدیریت شهری باید درباره سه مؤلفه منابع در دسترس، اهداف سازمان یا نظام شهری و کارکردهای پایه مدیریتی چهارگانه بحث شود. آیا برای شهر در کلیت اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و محیط‌زیستی آن، اهداف و چشم‌انداز روشنی وجود دارد؟ آیا نهاد یا سازمان مشخصی، مسئولیتی در قبال «توسعه شهری در کلیت آن» و به عبارتی، توسعه شهری پایدار در معنای جامع آن بر عهده دارد؟ منابع سازمان و یا نظام شهری که باید برای تحقق توسعه شهری پایدار مورد بهره‌برداری قرار گیرند کدامند؟ اختیار برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، رهبری و کنترل این منابع در دست‌مدیر چه سازمان یا نهادی است؟ اگر مدیریت شهری را به مدیریت شهرداری (و شورای شهر) ترجمه کنیم می‌توان آن را کمیاب‌تر و دشوارتر دانست؛ چون شهردار به‌عنوان مدیر شهر به منابع سازمانی مختلفی دسترسی دارد که برای تحقق اهداف بخش‌های مختلف سازمانی خود (و نه اهداف شهرنگر) می‌تواند آنها را تخصیص دهد. آیا زمانی که از مدیریت شهری صحبت می‌شود مراد این است؟ به نظر می‌رسد تعریف مدیریت شهری، عام‌تر از مدیریت سازمان شهرداری است. بدیهی است در مفهوم‌شناسی مدیریت شهری باید به دوگانگی مدیریت منابع سازمان شهرداری و مدیریت منابع موجود در نظام شهری توجه ویژه داشت.

نظام شهری مجموعه پیچیده‌ای از منابع متنوع است که با همدیگر روابط متقابل دارند و برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تنها راه برای بهینه‌سازی و عقلانی‌کردن استفاده از آن منابع محسوب می‌شود. اگر نظام شهر مجموعه‌ای از منابع در نظر گرفته شود می‌توان نتیجه گرفت که استفاده صحیح از تمام آنها برای رفع نیازها، خواسته‌ها و ترجیحات انسان‌ها نیازمند مدیریت شهری است. وجود روابط متقابل بین این منابع، مدیریت منفرد هر کدام از آنها را به امری نادرست و غیراثربخش تبدیل می‌کند. علاوه بر این، چون این منابع هم‌پیوند در کلیت خود سازنده شهر

جدول ۲- فهرستی از برخی منابع و موجودی‌های نظام‌های شهری و منطقه‌ای. مأخذ: (Litchfield, 1988, 14)

|                  |                |                         |             |              |                        |
|------------------|----------------|-------------------------|-------------|--------------|------------------------|
| ۱- جمعیت شهری    | ۲- منابع طبیعی | ۳- زیرساخت‌ها و تاسیسات | ۴- زمین     | ۵- ارتباطات  | ۶- خرید                |
| ۲- زمین          | آب             | گاز                     | آب و فاضلاب | تلفن         | اداری                  |
| آب               | معادن          | برق                     | حمل و نقل   | راديو،       | تفریحی-فرآغتی          |
| گونه‌های گیاهی و | جانوری         | قطار                    | اتوبوس      | تلویزیون     | آموزشی                 |
| هوای             | آفتاب          | خودرو                   | دوچرخه      | خطوط ارتباطی | ۷- فضاهای باز در مقیاس |
| باران            |                | پارکینگ                 |             | ساختمان‌ها و | شهری                   |
|                  |                |                         |             | کاربری‌ها    | محله‌ای                |
|                  |                |                         |             | مسکونی       | واحد همسایگی           |
|                  |                |                         |             | صنعتی        |                        |
|                  |                |                         |             | تجاری        |                        |

مدیریت یکپارچه و منسجم این پدیده به شمار می‌آید. با این وجود، بروز تغییرات و دگرگونی‌های بزرگ در چند دهه اخیر، ضرورت ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و کلان‌شهری که ضرورتاً نیازمند «هماهنگی» بین‌سازمانی و بین‌حکومتی گسترده‌ای است و نیز دشواری انجام آن را بسیار تشدید کرده است. تغییرات مورد بحث از این قرارند (Peters, 1998):

نخست، با وجود فشار برای کاهش فعالیت‌ها و کارکردها، حکومت‌ها (در تمامی سطوح) در ابعاد و زوایای بیشتری از اقتصاد و اجتماع درگیر شده‌اند. تکثیر فعالیت‌ها به این معنی است که احتمال آن که یک برنامه حکومت، آثاری تعیین‌کننده بر دیگر برنامه‌ها داشته باشد افزایش یافته است. دوم، حکومت‌ها با تقسیم ساختار نسبتاً یک‌دست وزارتی پیشین به سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های متعدد که کم‌وبیش مستقل عمل می‌کنند، بر بار و تعهد ذاتی خود مبنی بر هماهنگی افزوده‌اند. سوم، مسائل مالی که بسیاری از حکومت‌ها اکنون با آن مواجهند هماهنگی را به موضوعی بسیار مهم تبدیل کرده است. این واقعیت، دستاویزی برای حذف برخی برنامه‌های عمومی زائد و فاقد هماهنگی و از این رو حذف هزینه‌های حکومتی غیرضروری است. چهارم، وقوع برخی تغییرات ظریف در حکمروایی نیز انجام هماهنگی و تدوین سیاست‌های بین‌سازمانی را بسیار پراهمیت کرده است. گسترش مشارکت عمومی، عاملی برای تضمین خدمات‌رسانی بهتر به شهروندان از سوی هر یک از سازمان‌های منفرد است که به افزایش کیفیت خدمات‌رسانی عمومی منجر می‌شود. با وجود این، تمرکز بر خواست مخاطبان از سوی سازمان‌های منفرد، احتمال هماهنگی با دیگر سازمان‌ها را کاهش می‌دهد. پنجم، حکومت‌ها با انجام تمرکززدایی‌های گسترده، به شکل بالقوه می‌توانند روند کلی تفرق و عدم انسجام را تشدید کنند. البته در بسیاری از موارد، تمرکززدایی آثار بسیار مثبتی دارد اما این کار ممکن است مشکلاتی را در سیاست‌گذاری اثربخش و به طور خاص انجام هماهنگی ایجاد کند. ششم، بسیاری از مسائلی که امروزه حکومت‌ها با آنها مواجه می‌شوند از جنس موضوعات فراقبشی است که راهکارهای آنها در اختیار هیچ وزارت‌خانه و بخش منفردی قرار ندارد، مسائلی چون آلودگی‌های محیط‌زیستی، نابرابری و تبعیض، فقر عمومی، بهداشت و سلامت انسانی، تغییرات اقلیمی، بحران‌های طبیعی و انسان‌ساخت، مسائل گروه‌های خاص مانند کودکان، سالمندان، معلولان و نظایر این‌ها. برخورد با چنین مسائلی نیازمند رویکرد کل‌نگر در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای است. البته تغییر مهم دیگری نیز روی داده که تقویت‌کننده بحث و عمل در حوزه هماهنگی و یکپارچه‌سازی بین‌سازمانی و بین‌حکومتی بوده است.

ظهور عامل مهم دیگر یعنی تغییرات قلمرویی - فضایی سکونتگاه‌ها که در صد سال اخیر به تدریج جهان‌گیر شده‌است، علاوه بر هماهنگی بین‌بخشی، ضرورت هماهنگی بین‌قلمرویی و بین‌حکومتی را بسیار بیشتر از گذشته گوشزد می‌کند. تجلی این تغییرات فضایی را می‌توان در گسترش «شهرهای منطقه‌ای»<sup>۱</sup> به روشنی مشاهده کرد. تقریباً تا پیش از آغاز قرن بیستم، استفاده از دو مفهوم «شهر» و «روستا» و در موارد معدود، «کلان‌شهر» می‌توانست برای تشریح اشکال توسعه فضایی و سکونت‌ی آن زمان کافی باشد (اسدی و زبردست، ۱۳۸۹)، اما همانگونه که ادوارد سوچا بر آن تأکید می‌کند گسترش شهرنشینی در مقیاس

زیرساخت‌ها سخن گفت. زمانی که شرایط برای تحقق مدیریت شهری در معنای تام و جامع آن به دلیل تفرق سازمانی فراهم نباشد دیگر نمی‌توان برای کلیت شهرها اهداف جمعی و مورد توافق مشخصی داشت و از تمام منابع موجود برای تحقق آنها به شکلی منسجم و با کارایی و اثربخشی بهره‌برداری کرد. راه برون‌رفت از این موقعیت بگرنج چیست؟ با نظر به روابط متقابل و پیچیده منابع و مسائل شهری و باوجود درک جمعی از تحقق مدیریت شهری و کلان‌شهری که برای تحقق توسعه پایدار ضروری است، روشن است که دیدگاه بخشی، سنتی و متفرق موجود در اداره شهر باید کنار گذاشته شود و نگرشی جامع، یکپارچه و فراگیر اتخاذ شود. بدیهی است مدیریت سنتی و بخشی‌نگر که مانع اصلی در تحقق مدیریت شهری (یکپارچه) است در ارتقای کیفیت محیط شهری موفقیت‌چندانی به دست نیاورده است. برای اثبات این حقیقت کافی است داده‌ها و اطلاعات موجود در زمینه شاخص‌های کیفیت زندگی و کیفیت محیط شهری مشاهده و مقایسه شوند (آخوندی و دیگران، ۱۳۹۲). بنابراین، طرح ضرورت گذار از مدیریت سنتی و بخشی به مرحله‌ای نوین، متکی بر شواهد روشن و غیرقابل انکار است.

«مدیریت شهری» مستلزم آن است که تمام شرایط و عواملی که بر کیفیت زندگی مردم اثرگذارند در نظر گرفته شوند. اگر هدف غایی فقط محدود به انجام وظایفی شود که به شهرداری‌ها یا دیگر نهادهای خدماتی سپرده شده است روشن است که این ترتیبات برای مدیریت شهری و کلان‌شهری ابدأً دربرگیرنده نیستند. در چنین شرایطی اگر هر کدام از این نهادها در بهترین حالت بتوانند ادعای کارایی و اثربخشی در انجام وظایف خود داشته باشند - با فرض صحت که بسیار بعید است آیا دستاوردهای بخشی می‌تواند به ارتقای کیفیت زندگی کلی شهروندان کمک کند؟ دشواری دستیابی به کارایی و اثربخشی حتی در حیطه بخشی در اینجا است که تحقق آن هم نیازمند هماهنگی سیاست‌ها و اقدامات بخش‌ها و نهادهای مختلفی است که هر کدام از آنها تحت تأثیر نیروهای بیرونی متعددی هستند. این همان موضوع روابط متقابل بین منابع و مسائل شهری است که حتی اثربخشی بخشی را نیازمند هماهنگی بین‌بخشی می‌کند. از دید لیچفیلد (Litchfield, 1988) راه‌حل گذار از این وضعیت مستلزم انجام «برنامه‌ریزی توسعه جامع و دربرگیرنده» و همچنین «مدیریت دربرگیرنده و یکپارچه» است و چارچوبی که آن برنامه‌ریزی و این مدیریت را به هم پیوند می‌دهد.

### هماهنگی و یکپارچگی نظام مدیریت کلان‌شهرهای امروز: عقلانیت، انگیزه‌ها و اهداف

همان‌گونه که از مفاد بحث‌های گذشته برمی‌آید زمانی که «مدیریت» تام سیستم پیچیده‌ای چون شهر، کلان‌شهر یا منطقه کلان‌شهری که به تعبیری پیچیده‌ترین مصنوع بشر هستند مقدور نباشد باید دنبال راه‌هایی برای فراهم کردن زمینه و شرایطی بود که بتواند ما را به آن مدیریت تام نزدیک کند. این همان تلاشی است که در طی نزدیک ۱۰۰ سال گذشته، هم در عرصه نظر و هم در عمل برای هماهنگی و در نهایت یکپارچگی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و کلان‌شهری در جریان بوده است. روشن است که تعدد، تنوع و تکثر عناصر و منابع مؤثر در زندگی شهری و روابط متقابل آنها از یک سو و تفرق نظام‌های برنامه‌ریزی و مدیریت هر یک از آنها از سوی دیگر، تهدید بالقوه بزرگی در برابر

کارا و اثربخش به اهداف بسیار ضرورت می‌یابد. بنابراین شهرداری‌ها علاوه بر عرصه وظایف منطقه‌ای، برای انجام اثربخش و کارایی برخی وظایف محلی نیز - که با دیگر سازمان‌های دولتی و غیردولتی در آنها شریک‌ند نیازمند هماهنگی بین‌بخشی هستند.

دومین هدف یا انگیزش اصلی برای ایجاد چارچوب‌های هماهنگی و یکپارچگی، ایجاد ظرفیت استراتژیک برای برخورد با مسائل و چالش‌های اساسی است که ماهیتی فرابخشی و هم‌پیوند<sup>۱۰</sup> دارند. ماهیت این نوع مسائل به گونه‌ای است که برخورد و تلاش برای چیرگی بر آنها به شکل منفرد و از سوی تک‌سازمان‌هایی که وظایفی در این خصوص دارند یا صرفاً یک سطح حکومتی منفرد ممکن نخواهد بود. پیوندهای درونی و اغلب متضاد این دسته مسائل، سیاستگذاران را برای تضمین موفقیت مجبور به اتخاذ دیدگاهی جامع و کل‌نگر می‌کند که می‌تواند بین منافع و اهداف مختلف و گاه متضاد تعادل ایجاد کند. این نوع مسائل مرزهای سیاسی و حکومتی را نادیده می‌گیرند و استراتژی‌های برخورد با آنها ممکن است تبعات و نتایج قلمرویی بسیار گسترده‌تری از محدوده مداخله داشته باشند. به این ترتیب تلاش برای برخورد با این نوع مسائل از یک سطح حکومتی خاص یا برخورد بخشی، به تنهایی اثربخشی نخواهد داشت.<sup>۱۱</sup> به بیان دیگر، برخورد با این گونه مسائل پیچیده و هم‌پیوند نیازمند یکپارچه‌سازی عمودی از یک‌سو و یکپارچه‌سازی افقی در همه سطوح حکومتی (ملی، منطقه‌ای و محلی) از سوی دیگر است (European Union, 2011; Nadin, 2006; Shaw and Sykes, 2005).

علاوه بر برخورد با مسائل فرابخشی به عنوان موجه‌کننده هماهنگی و یکپارچگی بین‌سازمانی، باید به اهداف فرابخشی و هم‌پیوند نیز اشاره کرد که تلاش برای تحقق آنها به یکپارچگی در برنامه‌ریزی و مدیریت نیازمند است. یکی از شناخته‌شده‌ترین این اهداف «دستیابی به توسعه پایدار» است. تحقق توسعه پایدار که دارای ابعاد مختلف محیطی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و کالبدی است نیازمند همگرایی و یکپارچگی تمام نهادهای دولتی، شهرداری‌ها و همچنین تشکلهای مردمی و بسیاری از دیگر نیروهای سازمان‌یافته و غیر آن است. اینکه تصور شود این هدف با تهیه طرح جامع شهری و ذکر اهداف مشابه در آن، دست‌یافتنی باشد ساده‌انگاری بزرگی است. زمانی که سیاست‌مداران و مدیران اجرایی، از این عبارت به شکل مکرر به عنوان مقصد اقدامات خود یاد می‌کنند باید پرسید با ساختار بخشی و متفرق اداره امور در ایران که هیچ‌گونه هماهنگی و یکپارچگی جدی بین حکومتی و بین‌سازمانی را بر نمی‌تابد طرح این نوع بحث‌ها چه وجهی دارند؟

چالش اصلی در گذار به هماهنگی و یکپارچگی در مدیریت شهری ایران نه مدیریت شهرداری را براساس این دو انگیزه می‌توان مورد بحث قرار داد. نخست، در مورد انگیزه اول، اصولاً داشتن نگرانی درباره کارایی و اثربخشی ارکان مختلف دولت، شوراها و شهرداری‌ها بعد از چهار دهه در نظام بوروکراسی و مدیریت اداری ایران نهادینه نشده است. بعد از انقلاب، وقوع برخی تحولات مسیر توسعه و اصلاح اداری در ایران را در دهه‌های بعد با دشواری و تنش‌های بزرگی مواجه کرد. در همان سال‌های ابتدایی انقلاب با تحولاتی چون افزایش نهادهای دولتی، افزایش کارکنان بخش عمومی، افزایش سه‌برابری تعداد شرکت‌های دولتی، استخدام نیروی انسانی با تحصیلات پایین در بخش عمومی، افزایش سهم دولت از

منطقه‌ای، مرزهای روشن پیشین بین شهر و نواحی روستایی و حومه‌ای را از بین برده است (Soja, 2015). در طول قرن بیستم، تمرکززدایی بسیار وسیع و بلوغ شهرنشینی منطقه‌ای، صاحب‌نظران را بر آن داشت که تعاریف جدیدی از «شهر» فراتر از محدوده قانونی سنتی آن ارائه دهند. بازتعریف شهر به بازتعریف نظام‌های مدیریتی و حکمروایی آنها منجر خواهد شد. شهرهای منطقه‌ای یا مناطق کلان‌شهری، قلمروهای حکومتی و مدیریتی ده‌ها و گاه صدها شهر، شهرستان و بخش و نیز سازمان‌های خدماتی ویژه را در برمی‌گیرد که هر یک مستقل از هم، به برنامه‌ریزی و مدیریت منابع شهر و منطقه می‌پردازند. بنابراین، ضرورت برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه و هماهنگ این شکل از سازمان فضایی جدید که یک کل ارگانیک به حساب می‌آید بسیار بیشتر از سایر شهرهای کوچک و متوسط خواهد بود (Barlow, 1991; Stephens, 1999; Wikstrom, 2000; Parr, 2007; Hamilton, 1999).

همانگونه که پیشتر اشاره شد ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در برنامه‌ریزی و مدیریت منابع شهر و منطقه شهری، امروزه در تمام کشورها به موضوعی جدی بدل شده است (Nadin, 2006; Stead, 2004; Meijers, 2004) درباره اهداف و انگیزش‌های ضمنی و آشکار ایجاد مدیریت و حکمروایی یکپارچه و گذار قاطع به آن، علاوه بر استدلال‌های گذشته می‌توان به دو مورد اشاره کرد: هدف اولیه برای تعقیب هماهنگی و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی در هر سطح از حکومت، ارتقای کارایی و اثربخشی سیاست‌گذاری‌ها و اقدامات است. با انجام هماهنگی یا یکپارچه‌سازی بین‌سازمانی، بین‌حکومتی و بین‌قلمرویی و با پرهیز از بروز تکرار و موازی‌کاری، همپوشانی وظایف و جلوگیری از بروز عرصه‌های کاری مغفول و استفاده از صرفه‌های مقیاس در خدمات‌رسانی و همکاری و تشریک مساعی جمعی هر یک از سازمان‌های درگیر می‌توانند کارایی و نیز اثربخشی خدماتی خود را افزایش دهند. البته باید یادآوری کرد که تحقق کارایی و اثربخشی در همه وظایف و کارکردهای عمومی مثلاً وظایف خدماتی شهرداری‌ها به یک اندازه به هماهنگی و یکپارچه‌سازی نیازمند نیست، برخی بیشتر و برخی بسیار کم‌تر به هماهنگی بین‌سازمانی نیاز دارند. برای مثال، شهرداری در انجام آن دسته از وظایف خود که ماهیت منطقه‌ای دارد بسیار بیش از وظایف محلی، نیازمند هماهنگی با دیگر سازمان‌های خدماتی بخشی است. جمع‌آوری پسماند شهری و دفع بهداشتی آن، به ترتیب دو مثال از وظایف محلی و منطقه‌ای شهرداری‌ها در کشور به حساب می‌آیند. شهرداری‌ها در ایران، وظایف با ماهیت منطقه‌ای اندکی بر عهده دارند. این موارد شامل حمل و نقل عمومی (اتوبوسرانی، قطار شهری و نظایر اینها) و دفع پسماند است که مورد اول تقریباً به شکل مشترک با دولت مرکزی در حال انجام است و برای آن شورایی به منظور هماهنگی بین‌بخشی وجود دارد. البته علاوه بر وظایف منطقه‌ای که اثربخشی و کارایی آنها بدون استثناء مستلزم هماهنگی بین‌سازمانی و بین‌قلمرویی است دسته دیگری از وظایف مقیاس محلی وجود دارند<sup>۸</sup> که بنا بر ماهیت چندبخشی آنها، اثربخشی و کارایی آنها هم نیازمند هماهنگی بین‌بخشی است. برای مثال، زمانی که شهرداری درگیر موضوع زیباسازی شهری، ساماندهی دستفروشان، رفع آب‌گرفتگی و تنظیف خیابان‌ها (مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران، ۱۳۹۹) و یا حتی کنترل ساخت و ساز شهری است.<sup>۹</sup> هماهنگی بین‌بخشی برای دستیابی

چهار برنامه متوالی توسعه پنج‌ساله منتشر نشده است. در حوزه برنامه‌های توسعه شهری نیز، بیش از ۵۰ سال از تهیه طرح‌های جامع در کشور می‌گذرد و تاکنون گزارشی جامع در خصوص موفقیت عملکرد این طرح‌ها در مدیریت توسعه فضایی شهرها و مناطق شهری کشور منتشر نشده است. موارد نادر موجود نیز ناقص و بدون پیمایش گسترده و عمیق و از سوی بخش خصوصی بوده‌اند. ارزیابی اثربخشی و موفقیت طرح‌های توسعه شهری در کشور برای هر طرح یا شهر خاص باید به شکلی مستمر روی دهد. امتناع از جمع‌آوری داده‌ها و شواهد و محاسبه کارایی و اثربخشی به عنوان معیار اصلی موفقیت عملکرد مدیریت در سطوح مختلف، گاهی به مخالفت و سرپوشی بر آن نیز می‌انجامد.

برای مثال ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه بر شناسایی و تحت پوشش قرار گرفتن کلیه خانوارهای زیر خط فقر تأکید کرده است، اما مرکز پژوهش‌های مجلس در بررسی خط فقر ایران در سال ۱۳۹۵ اعلام کرد (<https://rc.majlis.ir>) با وجود اهمیت بالای محاسبه خط فقر و شناسایی ویژگی‌های فقیر و همچنین با وجود آنکه حمایت از فقرا و اجرای سیاست‌های حمایتی و برخورداری افراد از عدالت اقتصادی همواره از شعارهای سیاست‌گذاران اقتصادی در ایران بوده، اما هیچ نهاد رسمی در کشور، سری زمانی خط فقر را به طور عمومی منتشر نکرده و محاسبات صورت گرفته معمولاً به صورت درون‌دستگاهی یا در مطالعات آکادمیک و مقالات و پایان‌نامه‌های دانشگاهی انجام شده است. فهرست این شواهد را می‌توان بیشتر از این گسترش داد. با این حال همین شواهد مهم به این معنی است که کارایی و اثربخشی و ارزیابی عملکرد، جایگاه چندانی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت ندارد.

دومین انگیزه برای تحقق هماهنگی و یکپارچگی در مدیریت قلمرویی (شهری یا منطقه‌ای) نیز با چالش‌های به مراتب دشوارتر در کشور مواجه است. به طور کلی، نشانه‌گرفتن مسائل فرابخشی و تلاش برای تحقق اهداف فرابخشی و متعامل به عنوان دستور کار جدی در سطوح مختلف ساختار حکومتی متمرکز کشور مطرح نشده یا به موفقیتی دست نیافته است. برای مثال، از جمله تلاش‌های انجام شده به منظور ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی مختلف در مواجهه با مسائل فرابخشی در کلان‌شهرهای کشور می‌توان به مجموعه اسنادی اشاره کرد که با عنوان سند آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه در طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ در کمیسیون خاص امور کلان‌شهر<sup>۱۴</sup> تهران و سایر کلان‌شهرها تهیه شده و در هیأت وزیران به تصویب رسیده است. در طی این دوره، اسناد آسیب‌شناسی در مورد مسائل مختلف مانند آتش نشانی و امور ایمنی، مدیریت فضای سبز، مدیریت میادین میوه و محصولات کشاورزی و مدیریت بحران تصویب شده‌اند. در هر یک از این اسناد، مجموعه برنامه‌ها، اقدامات و وظایفی برای شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی تعیین شده‌اند اما نه تنها گزارشی از نتایج اجرای این مصوبه‌ها منتشر نشده است بلکه پس از سال ۱۳۹۶، تهیه سایر اسناد آسیب‌شناسی نیز رها شده‌اند.<sup>۱۵</sup>

در مقیاس محلی، اگرچه درباره مکانیزم‌های بروز و رفع مسائلی چون آلودگی هوا یا بحران‌های طبیعی و انسان ساخت، هنگام تشدید شرایط بحث‌هایی درمی‌گیرد اما هیچ وقت ریشه پیدا نکرده و تبدیل به جنبش اصلاح نظام اداری و مدیریت سرزمینی نشده است. در برخورد با

ظرفیت سطح اشتغال کشور، سهل‌تر شدن شرایط احراز مشاغل دولتی، افزایش نقش دولت در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی و دولتی شدن بیشتر امور کشور، مسیر اصلاح آتی با ناهمواری‌های عمده مواجه شد (محمدزاده سلطان‌مرادی و دیگران، ۱۳۹۸). اکنون بعد از چند دهه، می‌توان اثربخشی این سیاست‌ها برای اعتلای کارایی و اثربخشی دستگاه اداری کشور را ارزیابی کرد. به‌طور کلی جنبش‌های اصلاحات اداری که در بسیاری از کشورها در لوای مدیریت عمومی نوین و با هدف افزایش کارایی و اثربخشی رخ داد در کشور ما نتیجه‌بخش نبود (همان). مطالعات متعدد درباره عدم موفقیت در تحقق اقتصاد، کارایی و اثربخشی در نظام اداری کشور استدلال کرده‌اند (از جمله ر.ک. به محمدزاده سلطان‌مرادی و دیگران، ۱۳۹۸). با این حال، قضاوت درباره بی‌توجهی به کارایی و اثربخشی در سیاست‌گذاری و انجام امور اداری کشور کار دشواری نیست. بسیاری از شهرداری‌های کشور، به ویژه شهرهای متوسط و بزرگ با بیش از ۵۰ درصد نیروی انسانی مازاد و حتی بسیار بیشتر مواجهند که بخش قابل توجهی از آنها براساس شایسته‌گزینی جذب نشده‌اند. اصولاً برنامه‌ریزی، مدیریت و بودجه‌ریزی مبتنی بر شاخص‌های عملکرد که در مدیریت عمومی نوین اصل مهمی در تحقق کارایی و اثربخشی است در بسیاری از بخش‌های اداری و شهرداری‌ها مورد عمل نیستند. آثار سوء این نقصان به راحتی قابل دریافت است. با وجود انجام اصلاحاتی در مدیریت مالی در دوره جدید شورا که بروز قصور و احتمال تخلفات را کاهش داده است، در فقدان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، بسیاری از ردیف‌های بودجه سالانه سازمان‌ها و بخش‌های مختلف شهرداری بدون پشتیبانی شواهد و دانش متقن و در فقدان داده‌ها و آمار عملکردی تخصیص می‌یابند.<sup>۱۶</sup> شواهد عام در این خصوص را می‌توان به دولت مرکزی نیز گسترش داد.

در طول بیش از ۳۰ سال برنامه‌ریزی (در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور)، گزارشی در خصوص اثربخشی برنامه‌ها و نظام برنامه‌ریزی توسعه به شکل رسمی منتشر نشده است.<sup>۱۷</sup> مشخص نیست راهبردها و سیاست‌های هر کدام از برنامه‌ها بر اساس چه شواهد و دانشی از وضع موجود و یا عملکرد برنامه‌های گذشته بنیان گذاشته شده است و هر یک از سیاست‌ها تا چه میزان اثربخشی داشته و در برنامه‌های بعد دنبال شده‌اند. بارزترین مثال مرتبط با بحث حاضر، موضوع درج انتزاع بخشی از امور محلی از دولت و واگذاری آنها به شهرداری‌ها در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور است (برک پور و کیوانی، ۱۳۹۸). تقریباً هم‌زمان با تشکیل و شروع به کار شوراها، واگذاری بخشی از وظایف دولت به شهرداری‌ها در قالب برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسید. طبق ماده ۱۳۶ این برنامه و با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و تنظیم رابطه دولت با نهادهای محلی، مقرر گردید بخشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری، به شهرداری‌ها واگذار شود. متعاقب آن و براساس نتایج طرح پژوهشی امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، ۲۳ وظیفه قابل واگذاری به شهرداری‌ها تعیین شد و در سال ۱۳۸۲، اولویت واگذاری پنج وظیفه به تصویب شورای عالی اداری کشور رسید. با وجود اینکه این ماده قانونی به طور مکرر در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم نیز گنجانده شد اما تاکنون هیچ ثمری نداشته و هیچ گزارش رسمی ارزیابی درباره موانع تحقق این سیاست و پاسخ‌گویی نسبت به آن پس از درج مکرر در

ضربت<sup>۲۴</sup>، کارگروه<sup>۲۵</sup>، کمیته هماهنگی، کمیته راهبری<sup>۲۶</sup> و کمیته دائمی<sup>۲۷</sup> ظاهر شود. گروه‌های بین‌سازمانی معمولاً فاقد مکان و بودجه اداری هستند، کادر مخصوص ندارند و خدمات مورد نیازشان از سوی سازمان‌های عضو تأمین می‌شود. در قالب فرد هماهنگ‌کننده، معمولاً فردی منصوب می‌شود که تنها کارکرد یا وظیفه او هماهنگی فعالیت‌های یک سیستم بین‌سازمانی در ارتباط با موضوع یا برنامه‌ای خاص است. واحد هماهنگی اساساً برای هماهنگی و اجرای تصمیمات درون سیستم بین‌سازمانی ایجاد می‌شود. واحد در واقع نقش فرد هماهنگ‌کننده (مدل پیشین) را از حالت فردی به واحد سازمانی ارتقا و بسط می‌دهد. این ساختار از گروه بین‌سازمانی متمایز است و نسبت به آن استقلال بیشتری دارد. این ساختار دارای هویت سازمانی، دفاتر مخصوص و بودجه برای فعالیت‌ها و کارکنانش است. واحد هماهنگی برخلاف ساختار سازمان واحد (که بعداً شرح داده خواهد شد) دارای کارکردها و وظایف «صف» نیست و قرار نیست وظیفه‌ای را که برحسب هماهنگی تعریف می‌کند خود به اجرا درآورد. البته اینکه کارکرد واحد محدود به هماهنگی است به این معنی نیست که هیچ قدرتی ندارد. از جمله مصادیق مهم و قدرتمند این مدل می‌توان به دفاتر یا سازمان‌های مدیریت و بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف اشاره کرد. ساده‌ترین ساختار هماهنگی رسمی در سطح شبکه بین‌سازمانی، استفاده از برنامه‌های ارشادی است. در اینجا تصمیمات از طریق وارد کردن مجموعه‌ای از انگیزش‌های مناسب که می‌تواند تشویق‌ها و تنبیه‌ها را شامل شود صورت می‌گیرد. سازمان رهبر، یکی دیگر از ساختارهای هماهنگی است و مقصود از آن ایجاد ترتیباتی است که در آن یک سازمان مسئولیت هماهنگی فعالیت‌های کلیه سازمان‌های مرتبط و موجود در یک شبکه بین‌سازمانی را بر عهده می‌گیرد. سازمان رهبر علاوه بر وظیفه هماهنگی، مسئولیت‌های کارکردی نیز دارد که در غیر این صورت یک «واحد هماهنگی» است تا سازمان رهبر. البته بیشتر فعالیت‌های اجرایی در حیطه مسئولیت دیگر سازمان‌های موجود در شبکه است. اگر بیشتر کارکردهای از این دست از سوی خود سازمان هماهنگی صورت گیرد و شرایط دیگر پابرجا باشد در واقع به آن «سازمان واحد» اطلاق خواهد شد (که در ادامه شرح داده می‌شود). این نوع سازمان‌ها علاوه بر وظایف برنامه‌ریزی و کارکردی صف ویژه خود، باید شبکه بسیار وسیعی از دیگر سازمان‌های مرتبط را نیز هماهنگ کنند. از مصادیق سازمان رهبر می‌توان به سازمان پدافند غیرعامل اشاره کرد که در مدیریت شرایط اضطراری و بحرانی دخیل است. این نوع سازمان‌ها علاوه بر وظایف برنامه‌ریزی و کارکردی صف ویژه خود، باید شبکه بسیار وسیعی از دیگر سازمان‌های مرتبط را نیز هماهنگ کنند از مصادیق سازمان رهبر می‌توان به سازمان پدافند غیرعامل اشاره کرد که در مدیریت شرایط اضطراری و بحرانی دخیل

مسأله‌ای چون آلودگی هوای تهران که اغلب مردم مسئولیت برخورد با آن را عمدتاً بر دوش شهرداری تهران می‌بینند، براساس یک تحقیق، ۱۷ دستگاه دولتی و عمومی دخیل و مؤثرند.<sup>۱۶</sup> از آنجا که این مسأله، ماهیتی کاملاً منطقه‌ای و بین‌بخشی دارد به این تعداد دستگاه دولتی و بخشی باید شهرداری‌های پیراشهری تهران، شهرستان‌های مختلف موجود در منطقه کلان‌شهری و نیز بازیگران سطح ملی و منطقه‌ای را اضافه کرد. البته بدیهی است برخورد با چنین مسائلی باید در قالب حکمروایی و نه حکومت، دیده شود که در آن مردم و دیگر نهادهای غیردولتی هر یک نقش و کارکرد ویژه خود را بر عهده دارند. به نظر می‌رسد اراده و عمل برای برخورد با این مسائل از طریق اتخاذ رویکرد کل‌نگر و یکپارچه، نیازمند درک عمیق وابستگی‌های متقابل بین‌بخشی و منافع چندسویه و ایجاد ساختارهای هماهنگی و یکپارچگی از سطح ملی تا محلی بین بازیگران مختلف است. تنها با تحقق چنین شرایطی است که می‌توان به بهبود شرایط مدیریت متمرکز، بخشی، متفرق، ناکارآمد و غیراثربخش امید داشت.<sup>۱۷</sup>

### ساختارهای هماهنگی بین‌سازمانی

اگرچه هماهنگی، موضوع بحث‌ها و مطالعات زیادی در جهان بوده است اما هنوز حداقل در کشور ما شناخت درباره معنای آن، نظریه‌های مرتبط و شیوه‌های عملی تحقق آن کافی نیست. همان‌گونه که پیشتر اشاره شد امروزه پیچیدگی امور و زنجیره طولانی اقدامات بین‌بخشی، انجام هماهنگی بین‌سازمانی را ضروری می‌سازد.

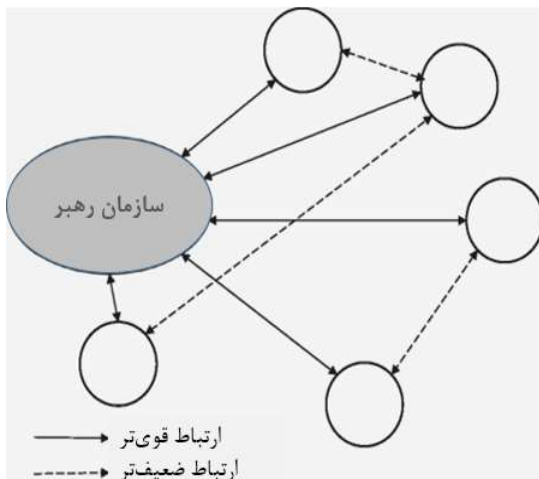
برخورد با مسائل پیچیده، نیازمند سیستم برخورد هم‌پیوندی است تا اهداف تحقق یابند و سیاست‌ها و اقدامات به اجرا درآیند، سیاست‌ها و اقداماتی که برای هر تک سازمان بیش از اندازه بزرگ و غیرقابل تعهدند. تحقق هماهنگی بین‌سازمانی نیازمند ساختارهای مشخص و تعریف شده‌ای است. از جمله این ساختارها می‌توان به شبکه‌های غیررسمی، گروه‌های بین‌سازمانی<sup>۱۸</sup>، هماهنگ‌کننده<sup>۱۹</sup>، واحد هماهنگی<sup>۲۰</sup>، برنامه ارشادی<sup>۲۱</sup>، سازمان رهبر<sup>۲۲</sup> و سازمان واحد<sup>۲۳</sup> اشاره کرد (Alexander, 1993). جدول (۳) ساختارها و ابزارهای هماهنگی را خلاصه کرده است. تصمیم‌گیری هم‌سو ممکن است صرفاً از طریق شبکه‌های بین‌سازمانی غیررسمی تحقق یابد. گونه‌های مختلفی از پیوندها مقوم شبکه‌های غیررسمی هستند از تماس تلفنی، برگزاری جلسات و مکاتبات تا جلسات موردی بین نمایندگان سازمان‌های درگیر. اگر تنها کانال هم‌سویی تصمیمات همین شبکه‌های غیررسمی باشند هماهنگی به پایین‌ترین سطح ممکن محدود خواهد بود. پایین‌ترین سطح هماهنگی رسمی بین‌سازمانی از طریق ایجاد گروه‌های بین‌سازمانی ممکن می‌شود. چنین گروه‌هایی ممکن است درعناوین و اشکالی چون هیأت، گروه

جدول ۳- ابزارها و ساختارهای هماهنگی. مأخذ: (Alexander, 1993, 340)

| غیررسمی | ساختارهای هماهنگی      | ابزارهای هماهنگی                              |
|---------|------------------------|-----------------------------------------------|
| رسمی    | شبکه‌های غیررسمی       | پیوندهای غیررسمی (تماس تلفنی/ مکاتبات/ جلسات) |
|         | - گروه‌های بین‌سازمانی | - حکمروایی مشترک                              |
|         | - فرد هماهنگ‌کننده     | - عضویت در هیات‌ها و شوراهای                  |
|         | - واحد هماهنگی         | - برنامه‌ریزی مشترک                           |
|         | - برنامه ارشادی        | - بازنگری طرح و برنامه/تصویب طرح و برنامه     |
|         | - سازمان رهبر          | - بازنگری بودجه/تایید بودجه                   |
|         | - سازمان واحد          | - قوانین و ضوابط و مقررات                     |



هماهنگی مورد بحث در بالا و در تناسب با بافتار برنامه‌ریزی، مدیریت شهری و منطقه‌ای ایران مورد بحث قرار گیرند. در ابتدا باید بیان کرد که این مفاهیم در واقع به همدیگر نزدیک‌اند با این حال تحقق یکپارچگی نیازمند تغییرات سازمانی و رفتاری بسیار بیشتر و شدیدتری از تحقق هماهنگی بین‌سازمانی است و مدیریت واحد هم در واقع یکپارچگی سازمانی تمام نهادهای مدیریت در یک تشکیلات واحد است که بالاترین تغییرات سازمانی را در پی دارد، اگرچه مدل خالص آن در حوزه مدیریت شهرها و مناطق در کم‌تر جایی وجود دارد. در ادامه مروری بر این مدل‌ها و بحث درباره ظرفیت آنها برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در مدیریت شهرها و مناطق شهری می‌تواند ابعاد بیشتری از موضوع را آشکار کند. ساختارها و ابزارهای هماهنگی غیررسمی نسبت به ساختارها و ابزارهای رسمی، تغییرات بسیار ناچیزی در کارکرد مدیریت بین‌سازمانی موجود که فرض بر تفرق آن است ایجاد می‌کنند و برای درک و حل مسائل و موضوعات پیچیده کاربرد چندانی نخواهند داشت. در ساختارهای رسمی، به ترتیب از ساختار اول هماهنگی یعنی گروه‌های بین‌سازمانی تا آخرین ساختار یعنی سازمان واحد بر شدت و گستره ساختار بندی سازمانی و بین‌سازمانی برای تحقق هماهنگی و یکپارچگی افزوده می‌شود. مدل سازمان واحد بیشترین میزان هماهنگی و بهتر است بگوییم یکپارچگی را ایجاد می‌کند. ایجاد این سازمان جدید که وظایف هم‌پیوندی را بر عهده می‌گیرد گاهی می‌تواند با ادغام برخی سازمان‌های از پیش موجود در این حوزه و احياناً افزوده شدن ماموریت‌های جدید دیگر نیز انجام شود. تفاوت مدل سازمان واحد با بقیه مدل‌های هماهنگی به حدی است که شاید نتوان آن را در واقع یک ساختار «هماهنگی» نامید زیرا سازمان واحد در واقع هماهنگی بین‌سازمانی را با درونی کردن و یکپارچه‌سازی این سازمان‌ها در قالب یک سازمان واحد انجام می‌دهد. به این ترتیب، در چنین شرایطی از هماهنگی بین‌سازمانی و یکپارچگی گذر کرده و وارد «وحدت» سازمانی می‌شویم که در صورت وجود شرایط مساعد همانند آنچه در هماهنگی «درون‌سازمانی» باید وجود داشته باشد می‌تواند به یکپارچگی سیاست‌گذاری و اقدام در یک عرصه هم‌پیوند منجر شود. البته باید یادآوری کرد که وحدت‌بخشی سازمانی ضامن تحقق هماهنگی و یکپارچگی در سیاست‌گذاری و اقدام نیست.<sup>۲۹</sup> با این حال انجام هماهنگی و یکپارچگی درون‌سازمانی بسیار آسان‌تر از هماهنگی بین‌سازمانی است.



تصویر ۱- روابط میان سازمان رهبر و سایر سازمانها در شبکه بین‌سازمانی. مأخذ: (Kenis and Provan, 2009, 447)

است. این نوع سازمان‌ها علاوه بر وظایف برنامه‌ریزی و کارکردی صف ویژه خود، باید شبکه بسیار وسیعی از دیگر سازمان‌های مرتبط را نیز هماهنگ کنند مانند نهادهای حکومت مرکزی و استانی، نیروهای نظامی، بیمارستان‌ها و سازمان‌های زیرساختی و خدمات رسانی دیگر (Alexander, 1993). اثربخشی سازمان‌های رهبر بستگی به میزان و نوع وابستگی متقابل آنها با شبکه سازمانی خودش خواهد داشت. تصویر (۱) روابط بین سازمان رهبر با دیگر سازمان‌های موجود در شبکه را نشان می‌دهد. این مدل در حوزه خدمات‌رسانی زمانی شکل می‌گیرد که یک نهاد تأمین‌کننده اصلی بتواند نقش رهبری شبکه سازمان‌های خدماتی موجود را بر عهده بگیرد. در برخی موارد، مثلاً در زمینه توسعه و نوسازی شهری یک نهاد و بنگاه دولتی ممکن است نقش سازمان رهبر را بر عهده بگیرد. در چنین ساختاری تمام فعالیت‌های موجود در شبکه و تصمیمات اصلی توسط یک عضو واحد هماهنگ می‌شود. نقشی که بر عهده سازمان رهبر گذاشته می‌شود ممکن است نتیجه تصمیم اعضای شبکه باشد مبنی بر اینکه چه الگویی از روابط بین سازمانی اثربخش‌تر و کاراتر است و یا ممکن است اغلب از سوی منابع و نیروهای بیرونی تعیین و تکلیف شود (Provan and Kenis, 2007).

آخرین ساختار هماهنگی مورد بحث سازمان واحد است. تفاوت بین سازمان رهبر و سازمان واحد در میزان و گستره کارکردی و فعالیتی متفاوت در این دو ساختار هماهنگی است. در اولی صرفاً تأمین بخشی از وظایف (مثلاً تأمین برخی از خدمات عمومی) بر عهده سازمان رهبر است و در کنار آن وظیفه هماهنگی عملکرد نهادهای خدماتی دیگر را نیز بر عهده دارد در حالی که در سازمان واحد تمامی وظایف هم‌پیوند در قالب یک تشکیلات واحد یکپارچه شده‌اند. تفاوت این دو، برای مثال مشابه نسبت بین معاونت مسکن حکومت‌های محلی یا شهرداری‌ها (به عنوان سازمان رهبر امور مسکن در شهرها) و شرکت شهرهای جدید بریتانیا به عنوان سازمان واحد است که وظیفه کلی اجرای هماهنگ پروژه‌ها یا برنامه‌های پیچیده طراحی و ساخت شهرهای جدید را به طور کامل بر عهده دارد (Alexander, 1993). در مجموع، اگر بخواهیم توضیح کوتاهی درباره ابزارهای هماهنگی<sup>۲۸</sup> که در داخل هریک از این ساختارها مورد استفاده قرار می‌گیرند (جدول ۳) ارائه دهیم باید گفت آنها عناصر خاص کنش، تعامل و رفتار سازمانی هستند که هماهنگی بین‌سازمانی را میسر می‌سازند. برگزاری جلسات، برقراری تماس‌های تلفنی نمونه‌هایی از ابزارها برای ایجاد پیوندهای غیررسمی هستند. عقد قرارداد یا تایید بودجه نمونه‌هایی از ابزارهای هماهنگی رسمی محسوب می‌شوند.

### تحلیل ترکیبی کاربرد ساختارهای هماهنگی (ویکپارچگی) در مدیریت شهری و منطقه‌ای

همان‌گونه که از فهرست اولیه مفاهیم مرتبط با هماهنگی و یکپارچگی مندرج در جدول (۱) برمی‌آید شرح و توصیف دقیق این واژگان و ترسیم مرزهای کاملاً روشن بین آنها کاری دشوار به نظر می‌آید، چون بسیاری از این واژگان، هم‌پوشانی‌های فراوان دارند. با وجود این تعدد واژگان و نظر به رواج سه مفهوم مدیریت هماهنگ، مدیریت یکپارچه و مدیریت واحد، که در بحث‌های موجود بین کارشناسان و مدیران اجرایی مرتبط در ایران طرح می‌شود، در اینجا تلاش می‌شود همین سه مفهوم با جزئیات بیشتر و براساس مفهوم‌شناسی ساختارهای

عهده می‌گیرد. تفاوت در اینجا است که در اولی این سازمان یا واحد هماهنگی وجود نداشته و فقط برای ایجاد هماهنگی تأسیس می‌شود اما در دومی این سازمان موجود بوده و علاوه بر هماهنگی که وظیفه جدیدی برایش محسوب می‌شود کار کردها و وظایف خدماتی دیگری را نیز از پیش بر عهده دارد. پس برخلاف سازمان رهبر، واحد هماهنگی عضو سازمان‌های کارکردی موجود نیست و فقط وظیفه هماهنگی را بر عهده دارد. در این مدل شبکه سازمان‌های درگیر در واقع از بیرون هماهنگ می‌شوند. این واحد هماهنگی می‌تواند یک نهاد دولتی و حکومتی یا حتی یک نهاد غیرانتفاعی باشد. چنین نهادهای هماهنگی می‌توانند برای مثال در سطح محلی و برای تحقق اهداف کلان و فرابخشی مانند توسعه اقتصادی یا نظایر اینها تأسیس شوند (Provan and Kenis, 2007). برگردان این مدل در بافتار مدیریت شهری و منطقه‌ای می‌تواند تأسیس یک سازمان دولتی یا عمومی جدید باشد که مأموریت ویژه آن ایجاد هماهنگی در بین سازمان‌های مختلف درگیر در مدیریت شهری یا کلان‌شهری است. در ادامه، استدلال‌هایی مطرح می‌شود تا برتری مدل سازمان رهبر را در برابر این مدل به بحث می‌گذارد.

سازمان رهبر، ساختار هماهنگی دیگری است که در بحث حاضر (مدیریت یکپارچه شهری) اهمیت بالایی دارد. در این ساختار یک سازمان کارکردی پیشگام و رهبر وجود دارد که علاوه بر انجام کارکردهای خدماتی خود، هماهنگی دیگر نهادها و سازمان‌های دخیل در یک عرصه چندکارکردی را بر عهده می‌گیرد. این مدل از هماهنگی با ایده‌های صاحب‌نظران مدیریت شهری یکپارچه از جمله رونالد مک‌گیل بسیار هم‌نوا است (McGill, 1998). از نظر وی حکومت محلی یا حکومت شهری (که شکل غالب آن شهرداری‌ها هستند) به عنوان اجرایی‌ترین سطح حکومت باید نیروی پیشراننده اصلی در تحقق مدیریت شهری [یکپارچه] باشند. مک‌گیل در ادامه سه بُعد کلیدی را به عنوان اجزای سازنده تعریف مفهوم و رویکرد مدیریت شهری می‌داند. این سه بُعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به عنوان رویکردی کل‌نگر می‌گردد در قالب سه حوزه مداخله و تغییر تعریف می‌شود که باید در هر سه به نوعی یکپارچه‌سازی پرداخت تا مدیریت شهری کل‌نگر تحقق یابد. این سه حوزه عبارتند از: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی شهری، یکپارچه‌سازی تأمین زیرساخت‌ها و یکپارچه‌سازی نهادی و سازمانی (به نقل از برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۷). درباره مناسب ساختار هماهنگی سازمان رهبر با ایده مدیریت یکپارچه شهری و نقش شورا و شهرداری در آن به عنوان سازمان رهبر و پیشگام، استدلال‌های متعددی می‌توان مطرح کرد. عمده این استدلال‌ها با تأکید بر ارزش ذاتی حکومت‌های محلی قابل طرح است.

شارپ (Sharpe, 1970) در مقاله «نظریه‌ها و ارزش‌های حکومت محلی» سه ارزش اصلی پشتیبان عقلانیت حکومت محلی را مشارکت عمومی، کارآیی خدمات‌رسانی و آزادی و استقلال عمل از حکومت مرکزی تعریف می‌کند. بحث‌ها و استدلال‌های ویلسون و گیمز (Wilson and Games, 1998) درباره ارزش حکومت‌های محلی، وجوه بسیار بیشتری بر عقلانیت تأسیس حکومت‌های محلی می‌افزاید. از نظر آنان، حکومت محلی در تحقق اهداف زیر بهتر از حکومت مرکزی و یا نظام اداره محلی<sup>۲۰</sup> عمل می‌کند: الف) ایجاد و توسعه هویت محلی، ب) تأکید بر تنوع، ج) اعتدالی شهروندی و مشارکت، د) پرورش نوآوری و یادگیری،

بررسی ویژگی و ماهیت مدل سازمان واحد که با انگاره مدیریت شهری واحد به معنی واگذاری تمامی وظایف و کارکردهای مرتبط با مدیریت منابع متنوع شهری به یک سازمان و تشکیلات واحد، مثلاً شهرداری‌ها، مشابهت زیادی دارد حاکی از این است که این مدل حداکثر می‌تواند در عرصه‌های چندکارکردی با گستره جغرافیایی محدود مانند برنامه‌ریزی و تأسیس شهرهای جدید به کار بپردازد. بدیهی است که به دلایل سیاسی، اداری و مدیریتی، نمی‌توان مدیریت تام شهرها و کلان‌شهرهای بزرگ یک کشور در دنیای واقعی را در دست یک سازمان واحد جمع نمود اگرچه به اشکال مختلف می‌توان به این مدل نزدیک شد به ویژه زمانی که در عمل، شهرداری‌ها و نهادهای محلی در نتیجه تمرکززدایی‌های وسیع دارای حیطه کارکردی بسیار وسیعی شده‌اند. در چنین شرایطی، شهرداری‌ها در مدیریت امور شهرها به جای چالش هماهنگی بین‌سازمانی، بیشتر درگیر تحقق انسجام سیاستی و هماهنگی تصمیمات و اقدامات در بین سازمان‌ها و خردواحدهای متعدد زیرمجموعه خود خواهند بود. ساختارهای هماهنگی دیگر مانند برنامه ارشادی در برخی عرصه‌ها مثلاً در ساخت مسکن اجتماعی یا بهسازی بافت‌های فرسوده شهری می‌تواند برای ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست‌های دولت مرکزی به کار آید، اما بدیهی است مدیریت تام و فراگیر کلیه منابع و عناصر شهری نیازمند ساختارهای هماهنگی نیرومندتر از سازوکارهای ارشادی است.

اگرچه بررسی تطبیقی متمرکزی در خصوص ساختارهای هماهنگی گروه بین‌سازمانی در ایران با ارجاع به این گونه‌شناسی انجام نشده است با این حال مصادیق مختلف و متعدد این ساختار را با عناوینی چون کمیته هماهنگی، کمیته راهبری، کارگروه و ستادهای مختلف را می‌توان در روابط بین‌سازمانی و بین‌بخشی کشور پیدا کرد. برای مثال، «ستادهای ملی و استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی» یا «ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار» از جمله مثال‌های این نوع ساختار هماهنگی در ایران هستند. مثال شناخته‌شده دیگر در حوزه تهیه و تصویب برنامه‌های شهری (هماهنگی تصمیمات برنامه‌ریزی شهری) است که تعداد بسیار زیادی از کارگروه‌های فنی استانی و ملی متشکل از سازمان‌های درگیر را شامل می‌شود که در سطوح مختلف در بررسی، تأیید و تصویب طرح‌های توسعه شهری به طور پیوسته در حال فعالیت هستند. بنابراین تجربه این شکل از ساختارهای هماهنگی در بخش‌های متعدد از نظام بوروکراسی کشور وجود دارد. بسیاری از این اشکال هماهنگی با محوریت یک موضوع یا عرصه کارکردی مشخص، مثلاً حمل‌ونقل شکل گرفته‌اند و به ندرت بر کل قلمرو مدیریتی و یا جغرافیایی شهرها یا یک منطقه خاص مثلاً مناطق شهری یا کلان‌شهری متمرکزند. به این ترتیب اشکال مختلف گروه‌های بین‌سازمانی نیز اگرچه نقش زیادی در ایجاد روابط بین‌سازمانی و نزدیک‌تر شدن تصمیمات و اقدامات سازمان‌ها به همدیگر برعهده دارند با این حال ساختار پایدار، نیرومند و قابل‌اعتمادی برای پیگیری مستمر اهداف و موضوعات فرابخشی و شهرنگر به حساب نمی‌آیند و عملاً نمی‌توان کارایی، اثربخشی و پاسخ‌گویی رضایت‌بخشی را از آن انتظار داشت.

ساختار هماهنگی مبتنی بر واحد هماهنگ‌کننده، نزدیکی بسیار با مدل سازمان رهبر دارد. در هر دو مدل، یک سازمان مشخص، هماهنگی سازمان‌های درگیر در یک عرصه موضوعی یا قلمروی جغرافیایی را بر

سازمان رهبر در برابر دیگر آلترناتیوهای ممکن را می‌توان در افکار عمومی و کنش و واکنش شهروندان درباره ماهیت اداره شهرها یافت. اغلب افراد، چه در ساحت نظر و چه در عمل، برای سرنوشت کلی شهر، ارتقاء حیات جمعی و کیفیت زندگی شهروندان، هیچ نهاد خدماتی تک‌منظوره موضوع‌محوری را مسئول و مخاطب قرار نمی‌دهد. اصولاً هیچ‌کدام از نهادهای خدماتی تک‌کارکردی در تحقق چنین اهداف فرابخشی نه احساس مسئولیت و تکلیف از سوی قوانین دارند و نه در عمل برای چنین اهدافی تلاش می‌کنند. با این حال افکار عمومی از میان همه نهادهای درگیر در اداره امور شهری صرفاً شهرداری‌ها را چه روا و چه ناروا براساس قوانین موجود مسئول برخورد با مسائل پیچیده زندگی شهری، از آلودگی هوا تا ازدحام ترافیک، فقر شهری و موضوع بی‌خانمانان قلمداد می‌کنند. چنین اندیشه‌ای ریشه در هر حقیقت تاریخی یا غیرتاریخی داشته باشد هم‌سو با روندهای جهانی در این زمینه است که پیوسته در حال مقتدرسازی حکومت‌های محلی چندکارکردی انتخابی یا همان شهرداری‌ها و شوراهای هستند، چه گفتمان غالب دولتی در ایران امروز، آن را بپذیرد یا نپذیرد.

با بررسی مجموع شرایط فوق به نظر می‌رسد تنها شهرداری‌ها و شوراهای هستند که می‌توانند اجتماع محلی و قلمرو را بشناسند و به آن پاسخ‌گو باشند. انواع دیگر نهادهای خدماتی تک‌کارکردی معمولاً دید و ظرفیت کافی برای برخورد با هر دو عنصر بنیادی فوق را ندارند و بیشتر واجد ارزش‌های کارکردگرایی و بخشی‌گرایی هستند. در شرایط موجود، بر خلاف مفاد صریح قانون اساسی ایران مبنی بر جایگاه رفیع نهادهای محلی منتخب (شوراهای) در نظام تصمیم‌گیری و اداره کشور (اصول هفتم، صدم و صدوسوم قانون اساسی)، ساختار حکومتی متمرکز و بخشی ایران مجال چندانی برای نقش‌آفرینی و مقتدرسازی نهادهای محلی فراهم نساخته و حتی گام‌هایی بسیار در جهت تضعیف و تقلیل جایگاه آنها، از طریق تصویب قوانین عادی، برداشته است. در چنین شرایطی، گزاره‌های فوق در تایید نقش سازمان رهبر برای نهادهای محلی، مخالفت‌هایی از ناحیه دولت مرکزی دربرخواهد داشت اگرچه به هر حال، قوت استدلال‌های پیش گفته به جای خود محفوظ خواهد ماند. البته بدیهی است برای برعهده‌گرفتن چنین مسئولیت بزرگی از سوی نهادهای محلی، باید دگرگونی‌های عمیقی در ساختارها و فرایندهای اداره امور محلی و پذیرش ارزش‌های حکمروایی روی دهد تا صلاحیت انجام چنین وظیفه شگرفی از سوی آنها توجیه‌پذیر باشد. نکته‌نهایی که باید بر آن تأکید شود این است که تحقق مدیریت شهری و کلان‌شهری یکپارچه، علاوه بر هماهنگی و یکپارچگی بین‌سازمانی نیازمند هماهنگی و یکپارچگی بین‌قلمرویی است. زیرا بدیهی است که سرنوشت شهر به منطقه پیرامونی آن وابسته است. بدون این کل‌نگری و جامعیت قلمرویی علاوه بر جامعیت بخشی و بین‌بخشی مدیریت شهری یکپارچه اثربخش نخواهد بود. نظام مدیریت قلمرویی کشور و شورا و شهرداری برای تحقق مدیریت شهری یکپارچه علاوه بر رهبری سازمان‌های خدماتی تک‌کارکردی باید به فکر ایجاد ساختارهای همکاری و هماهنگی بین‌شهری در گستره منطقه کلان‌شهری باشند.

ه) پاسخدهی متناسب، سریع و یکپارچه، و) تأمین آموزش سیاسی، و ز) توزیع و بخش قدرت. به طور کلی و بر پایه مباحث ارائه‌شده، برای این که شورا و شهرداری در ایران را بتوان به عنوان سازمان رهبر برای مدیریت امور محلی پذیرفت دلایل موجهی وجود دارد:

الف) شهرداری (و شورا) یک نهاد عمومی و خدماتی چندکارکردی است در حالی که بقیه سازمان‌های خدماتی مؤثر در شهر عموماً سازمان خدماتی تک‌کارکردی هستند. از دید بارلو (Barlow, 1991) این نوع حکومت‌های چندکارکردی دارای ظرفیت تدبیر راه‌حل‌هایی هستند که واجد ارزش بسیار بالاتری نسبت به راه‌حل‌های سازمان‌های تک‌کارکردی موضوع‌محوری مانند شرکت‌ها و ادارات آب و فاضلاب است زیرا احاطه کارکردی آن‌ها طیف بسیار بزرگی را نسبت به سازمان‌های تک‌کارکردی دربرمی‌گیرد.

ب) تخصص و توانایی این‌گونه نهادها (شهرداری‌ها) نه تنها ناشی از چندکارکردی بودن است بلکه مکان-مینابودن و فلسفه تأسیس آنها به منظور ارائه خدمات مختلف در قلمرویی مشخص، مزیتی دیگر در برابر سازمان‌های خدماتی تک‌کارکردی است. نهادهای خدماتی تک‌کارکردی موضوع‌محورند نه مکان‌مبنا. آنها فاقد دیدگاهی کل‌نگر و به ویژه شهرنگر هستند. عمده نهادهای خدماتی غیر از شهرداری دارای منطقه‌بندی‌هایی کوچک‌تر و در برخی موارد شاید بزرگ‌تر از یک شهر خاص هستند. از دید ویلسون و گیمز (Wilson and Games, 1998) حکومت محلی در واقع حکومت یک ناحیه جغرافیایی خاص است که اگر مرزهای آن به درستی ترسیم شده باشد می‌توان از حکومت اجتماع محلی صحبت کرد.

ج) شهرداری (و شورا) مسئولیت تأمین بخش مهمی از کالاهای عمومی، مانند آتشنشانی و خدمات ایمنی، پارک‌ها و فضاهای سبز شهری، معابر عمومی، کنترل توسعه و ساخت‌وسازهای شهری و نظایر این‌ها را در سطح شهرها برعهده دارد. در واقع، اگرچه در ایران، شهرداری‌ها جزو سازمان‌های دولتی محسوب نمی‌شوند اما بسیاری از وظایف آنها مرتبط با تأمین کالاهای عمومی است و این متفاوت از دیگر سازمان‌های خدماتی است که خدمات تجاری (مثل شرکت آب و فاضلاب یا مخابرات) ارائه می‌دهند، خدماتی که بهای آن عمدتاً از مصرف‌کننده قابل دریافت است. به عبارت دیگر شهرداری‌ها در واقع، امتداد موجودیت دولت در معنای عام آن است که کارکرد اصلی آن تأمین کالاهای عمومی است.

د) شهرداری و شورا، نهاد محلی انتخابی است در حالی که دیگر سازمان‌های خدماتی به شکل انتصابی تأسیس و اداره می‌شوند. مزیت اصلی حکومت‌های محلی انتخابی و شهرداری‌ها در آنجاست که آن‌ها اصولاً مروج و تقویت‌کننده دموکراسی محلی و پاسخ‌گویی هستند. البته در میزان تحقق این آرمان ممکن است بین شهرداری‌های مختلف بسته به بلوغ دموکراسی هر یک از آنها تفاوت‌هایی واضح وجود داشته باشد با این حال ارزش و صحت اصول مذکور برای نهادهای انتخابی محلی خدشه‌ناپذیر خواهد بود.

ه) آزمون بدیهی برای تأیید برتری شهرداری‌ها و شوراهای به عنوان

## نتیجه

حکمروایی شهرها و مناطق شهری از بیش از یک‌صد سال پیش تاکنون

تلاش‌های نظری و عملی برای تحقق حدی از یکپارچگی در اداره و

و هدایت تمام نهادها و سازمان‌های مؤثر و مسئول در اداره شهرها را بر عهده می‌گیرد بدون اینکه لازم باشد واگذاری وظایف گسترده‌ای از نهادهای دولتی به شهرداری‌ها صورت گیرد. برای انتخاب سازمان رهبر به عنوان مدل هماهنگی و یکپارچگی مرجح از میان مدل‌ها و ساختارهای مختلف، استدلال‌های متعددی طرح شد که شاید مهم‌ترین آن قابلیت اجرای آن با تغییرات سازمانی کم‌تر و در عین حال اثربخشی بیشتر نسبت به دیگر مدل‌های مورد بحث است. با این حال چالش اصلی مدل پیشنهادی این مقاله، موجه ساختن پیشنهاد شورا و شهرداری به عنوان سازمان رهبر از میان نهادهای مختلف موجود در اداره شهرها است. این پیشنهاد را می‌توان با اتکاء بر ارزش‌های ذاتی حکومت‌های محلی (شورا و شهرداری) از یک سو و ملاحظات و برتری‌های کارکردی آنها، در مقایسه با دیگر نهادها و بازیگران مؤثر در اداره شهرها، از سوی دیگر توجیه کرد. ارزش‌هایی چون دموکراسی و مشارکت عمومی، کارایی و استقلال عمل که با مقتدرسازی شهرداری‌ها به عنوان نهاد اصلی اداره شهرها به دست‌آوردنی است و دیگر ملاحظات و برتری‌های کارکردی که وزنه تعادل را در رهبری نظام مدیریت شهری و در رقابت با دیگر نهادهای موجود به نفع شهرداری‌ها رقم می‌زند، مانند چندکارکردی بودن شهرداری‌ها (تنها نهاد چندکارکردی در اداره شهر)، مکان-مبنابودن آنها، مسئولیت شهرداری‌ها در امتداد نهاد دولت در ارائه کالاهای عمومی، ادراک و افکار عمومی که روا یا ناروا شهرداری را مسئول ارتقای کیفیت زندگی شهری و تحقق اهداف فرابخشی مهم شهری می‌داند.

همیشه در جریان بوده است. مرور اجمالی متون مختلف گواه وجود ده‌ها مفهوم متنوع است که هر یک در حوزه‌ها و رشته‌های علمی مرتبط شکل گرفته و ترجمان مفهومی همان تلاش‌ها برای ایجاد یکپارچگی در سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اداره شهرها، مناطق، سازمان‌ها و نظام‌های مختلف محسوب می‌شود. ایجاد یکپارچگی در اداره شهرها و مناطق شهری به دلیل تعدد عناصر سیستم شهری، پیچیدگی و هم‌پیوندی آن عناصر و منابع شهری از یک سو و تفرق ذاتی موجود در نظام اداره منابع آن از سوی دیگر همیشه بیش از سایر حوزه‌ها و به شکلی جدی مطرح بوده است. در کشور ما در طول حداقل سه دهه اخیر پیشنهادهای برای تغییر نظام اداره شهرها برای چیرگی بر تفرق و تحقق یکپارچگی ارائه شده‌اند که هیچکدام عملی نشده‌اند. با وجود بحث‌های مختلف در این حوزه به خصوص از سوی سیاستمداران و مدیران اجرایی، که با طرح مکرر واژگانی چون مدیریت هماهنگ شهری، مدیریت یکپارچه شهری و مدیریت واحد شهری و القای آنها به عنوان راه درمان تمام دردها صورت گرفته است تعریف روشنی از این مفاهیم و ساختارهای سازمانی لازم برای تحقق آنها ارائه نشده است. در این مقاله تلاش شد با شرح و بسط ساختارهای هماهنگی بین‌سازمانی مختلف و تحلیل ماهیت هر یک از آنها، متناسب‌ترین ساختار برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران پیشنهاد شود. به نظر می‌رسد ساختار هماهنگی بین‌سازمانی که با عنوان «سازمان رهبر» از آن یاد می‌شود بیشترین تناسب را با ساختار سیاسی و اداری نظام اداره شهرهای کشور دارد. در این ساختار، شورا و شهرداری در نقش سازمان رهبر، رهبری

## پی‌نوشت‌ها

ترافیک استان به ریاست استاندار یا معاون عمرانی وی با حضور مدیران کل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عضو شورای عالی مستقر در استان (مانند مدیرکل راه و شهرسازی، شهردار، رئیس شورای شهر، مدیرکل حفاظت محیط‌زیست، رئیس نیروی انتظامی استان و نمایندگی شرکت ارتباطات و زیرساخت) تشکیل شده است. البته درباره میزان تحقق هماهنگی و یا احیاناً یکپارچگی در قالب چنین ساختاری باید در جای دیگری بحث کرد.

۹. یقیناً کنترل ساخت و ساز چه در محدوده و چه در حریم، موضوعی بسیار پیچیده و مستلزم همکاری و هماهنگی نهادهای مختلف چون سازمان نظام مهندسی، نیروی انتظامی، فرمانداری‌ها، بخشداران، دادگستری و غیره است.

### 10. Cross-Cutting Issues.

۱۱. مصادیق برخی از این گونه مسائل در ابتدای این بند ذکر شدند.
۱۲. مصاحبه نویسندگان با علی اعطا، عضو شورای شهر تهران، ۱۳۹۹.
۱۳. همچنین رجوع کنید به نیلی، مسعود (۱۴۰۰)، چرا سیاست‌گذاران به رهنمودهای علم اقتصاد بی‌توجه هستند، گفتگو مهدی ناجی با مسعود نیلی، منتشر شده در یادگست سکه، اپیزود چهل و هفتم.
۱۴. کمیسیون امور خاص کلانشهر تهران و سایر کلانشهرها در سال ۱۳۹۳ و با تصویب هیأت وزیران تشکیل شد. در این تصویب نامه هدف و مأموریت این کمیسیون به شرح زیر تعیین شده است: سیاست‌گذاری، زمینه‌سازی، بررسی لوایح و مقررات و در صورت لزوم ایجاد سازوکار مناسب به منظور ایجاد مدل مطلوب تعامل قوه مجریه و مدیریت شهری در جهت تحقق مدیریت مطلوب یکپارچه شهری از طریق تعریف نسبت بین ارکان اداره ملی و مدیریت محلی.
۱۵. مصاحبه نویسندگان با علی نودریور، معاون سابق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۹.
۱۶. مصاحبه نویسندگان با علی اعطا، عضو شورای شهر تهران، ۱۳۹۹.

### 1. Lead Organization.

۲. متن کامل قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور در سامانه ملی قوانین و مقررات به نشانی (<http://qavanin.ir>) در دسترس است.

۳. اگرچه یکپارچگی در مدیریت شهری، مفهومی گسترده‌تر از صرفاً واگذاری وظایف و کارکردهای محلی به شهرداری‌ها است با این حال این موضوع بخش مهمی از آن را شامل می‌شود.

### 4. Fragmentation.

۵. در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم موضوع یکپارچه‌سازی نظام اداره کلان‌شهری در آمریکا قبل از اینکه به طور جدی در متون دانشگاهی جای پای محکمی پیدا کند در میان مدیران اجرایی مطرح بود و تلاش‌های زیادی برای رفع تفرق حکومتی/سیاسی و ایجاد یکپارچگی در مدیریت مناطق کلان‌شهری صورت گرفت؛ از الحاق و ادغام شهرداری‌ها تا یکپارچه‌سازی شهر-شهرستان و دیگر راهبردهایی که در حوزه منطقه‌گرایی کلان‌شهری، درباره آن بحث‌های فراوانی صورت گرفته است (به نقل از اسدی، ۱۳۹۸).

۶. بسیاری از صاحب‌نظران ادعا کرده‌اند که پیچیدگی مسائل و وجود هم‌پیوندی بین منابع و اجزای مختلف شهر مدرن که بر پیچیدگی موضوعات و مسائل می‌افزاید عامل اصلی موجه‌کننده پیدایش برنامه‌ریزی و مدیریت شهری مدرن محسوب می‌شوند (Levy, 2011, 1-3).

### 7. Regional Cities.

۸. به استناد قانون تاسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۸ و اصلاحیه آن مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۹ به‌منظور اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط‌مشی‌های لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به عبور و مرور همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها، شورای هماهنگی

## General for Regional Policy.

Friedmann, J. (2004), *Hong Kong, Vancouver and Beyond: Strategic Spatial Planning and the Longer Range*, Planning Theory and Practice, vol.5, no.1.

Hamilton, K. D. (1999), *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc, New York and London.

<https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1089230>

Jones, G. R. and George, J. M. (2016), *Contemporary Management*, Ninth Edition, McGraw-Hill Education.

Kenis, P. and Provan, K.G. (2009), *Toward an Exogenous Theory of Public Network Performance*, Public Administration vol. 87, no. 3.

Levy, M.J. (2011), *Conyemporary Urban Planning*, Ninth Edition, Longman, Pearson.

Lichfield, N. (1988), *Economics in Urban Conservation*, Cambridge University Press.

Mattingly, M. (1994) *Meaning of Urban Management*, Cities, vol. 11, no. 3.

McGill, R. (1998), *Urban Management in Developing Countries*, Cities, vol. 15, no. 6.

Mintzberg, H. (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall.

Nadin, V. (2006), *The Role and Scope of Spatial Planning: Literature Review*, Department of Communities and Local Government, University of the West of England, Bristol, UK

Ostrom, E. (2010), *Source Association Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, The American Economic Review, vol. 100, no. 3.

Parr, J. (2007), *Spatial Definition of the City: Four Perspectives*, Urban Studies, vol. 44, no. 2.

Peters, G. (1998), *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*, Public Administration, Vol. 76, Issue 2

Provan, K.G., and Kenis, P. (2007) *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 18.

Schmidt, S.M. (1977), *Inter-Organizational Relationships: Patterns and Motivations*, Administrative Science Quarterly, vol. 22, no. 2.

Schrujver, S. (2020), *The Dynamics of Interorganizational Collaborative Relationships: Introduction*, Administrative Science, vol. 10, no. 53.

Sharpe, L.J. (1970), *Theories and Values of Local Government*, Political Studies, vol. 18, issue 2.

Shaw, D and Sykes, O. (2005) *Addressing Connectivity in Spatial Planning: the Case of the English Region*, Planning Theory and Practice, vol. 6, no. 1.

Soja, E. (2015), *Accentuate the Regional*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 39, issue 2.

Stead, D. and Meijers, E. (2004), *Policy integration in practice: some experiences of integrating transport, land-use planning and environmental policies in local government*. Delft University of Technology. In: Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change.

۱۷. در اینجاست که باید «گذار از مدیریت شهری یکپارچه به حکمروایی شهری یکپارچه» موضوع بحث‌های جدی قرار گیرد.

18. Inter-Organizational Group.

19. Coordinator.

20. Coordinating ,nit.

21. Non-administered Programs.

22. Lead Organization.

23. Single Organization.

24. Task Force.

25. Working Group.

26. Steering Committee.

27. Standing Committee.

28. Coordination Tools.

۲۹. هنری مینتزبرگ (۱۹۸۳) در کتاب *Structure in Fives: Design- ing Effective Organizations* به پنج روش تحقق هماهنگی در سازمان‌ها اشاره می‌کند: الف) تعدیل دوسویه، ب) نظارت مستقیم، ج) استانداردسازی فرایندهای کاری، د) استانداردسازی خروجی‌های کار، و ه) استانداردسازی خروجی‌های کارکنان.

30. Local Administration.

### فهرست منابع

آخوندی، عباس؛ برک‌پور، ناصر؛ خلیلی، احمد؛ صداقت‌نیا، سعید، و صفی‌باری، رامین (۱۳۹۲)، *سنجش کیفیت زندگی در شهر تهران*، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دانشگاه تهران، دوره نوزدهم، شماره ۲، صص ۵-۲۲.

اسدی، ایرج (۱۳۹۸)، *ارزیابی تجدید سازمان حکومتی پیشنهادی برای مدیریت یکپارچه مناطق کلان‌شهری ایران*، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۲۴، صص ۵۷-۷۰.

اسدی، ایرج؛ زبردست، اسفندیار (۱۳۸۹)، *گونه‌شناسی مناطق شهر-بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای*، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۲، صص ۱۷-۳۰.

ایمانی جاجرمی، حسین؛ نوذریور، علی؛ ایازی، سید محمد هادی؛ صالحی، اسماعیل؛ سعیدی رضوانی، نوید؛ عبداللهی، مجید، و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۲)، *مدیریت شهری (جلد دوم)*، انتشارات تیسرا، تهران.

برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج (۱۳۹۷)، *مدیریت و حکمروایی شهری*، چاپ چهارم، انتشارات دانشگاه هنر.

برک‌پور، ناصر؛ کیوانی، رامین (۱۳۹۸)، *گونه‌شناسی نظام مدیریت شهری در ایران*، روند تحولات و چشم‌انداز اصلاحات، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۲۴، شماره ۴، صص ۲۱-۳۳.

محمدزاده سلطان‌مرادی، هادی؛ فیضی، طاهره؛ گرامی‌پور، مسعود، و یداللهی، مهدی (۱۳۹۸)، *تبیین و آسیب‌شناسی الگوی جاری مدیریت دولتی در ایران*، مدیریت دولتی (دانش مدیریت)، دوره ۱۱، صص ۱-۲۶.

مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران (۱۳۹۹)، *مطالعات تدوین پیش‌نویس قانون مدیریت یکپارچه شهر تهران*، گزارش مرحله اول: تدقیق مسأله، بازتنظیم اهداف و طراحی فرایند کاری، ویرایش اول، مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران.

Alexander, E. (1993), *Interorganizational Coordination: Theory and Practice*, Journal of Planning Literature , Vol .7, Issue 4.

Barlow, I. M. (1991), *Metropolitan Government*, Rutledge, London and New York.

European Union. (2011), *Cities of Tomorrow - Challenges, Visions, Ways forward*, European Commission, Directorate

Visseren-Hamakers, I. J. (2018), *Integrative Governance: The Relationships Between Governance Instruments Taking Center Stage, Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 36, issue 8.

Wilson, D. and Games, C. (1998), *Local Government in the United Kingdom*, London: Macmillan.

Stephens, G. R. and Wikstrom, N. (2000), *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York: Oxford

Visseren-Hamakers, I. J. (2015) *Integrative Environmental Governance: Enhancing Governance in the Era of Synergies*, Current Opinion in Environmental Sustainability, vol. 14.

## Lead Organization: An Appropriate Model of Integrated Urban Management in Iran\*

*Iradj Asadie<sup>1</sup>, Naser Barakpour<sup>\*\*2</sup>*

<sup>1</sup>Associate Professor, Urban Planning Department, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Babolsar, Iran.

<sup>2</sup>Professor, Urban Planning Department, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran.

(Received: 26 Jun 2020, Accepted: 13 Dec 2020)

In our country, during the last few decades, proposals have been made to improve the system of urban management in order to overcome fragmentation and achieve integrated management, but none of them have been implemented. Despite various debates, especially by politicians and executives, which have been done by using the terms such as coordinated urban management, integrated urban management and monistic urban management, clarity of them and organizational structures necessary for their realization are not provided. The main subject and purpose of this article is to examine the structures of coordination and inter-organizational integration and to evaluate the overall appropriate structures for achieving integration in the country's urban management. This evaluation has been done by designing the features of several structures and explaining the appropriateness of each of them with the existing context of Iran's urban management. In this article, and with a deductive method, it is claimed that the structure or model of the "lead organization" is suitable for the transition to integrated urban management in the country. It seems that the structure of coordination among the organizations, which is called the "Lead Organization", is most in line with the political and administrative structure of the country's urban management system. In this structure, the council and the municipality take the leadership and directing all the responsible institutions and organizations in the management of cities. The results of this study show that the municipality (council and city manager) in Iran, for various reasons such as being multi-functional, placed-based, democratic and elective institution, more than other public and governmental institutions have the most competence to assume the role of the lead organization in resources and organizations coordination of the city. It is possible and practical to undertake such a mission to achieve greater coordination in the management of cities, even without transferring more tasks to them, which has always faced resistance from public service organizations. Several arguments were put forward to justify the lead organization as a proper and preferred model of coordination and integration, the most

important of which is the ability to implement it with less organizational change and at the same time more effectiveness than other studied models. This proposal can be justified by relying on the intrinsic values of local governments on the one hand and their functional advantages, in comparison with other institutions and actors influential in urban management, on the other hand. Values such as democracy and public participation, efficiency and local autonomy, which can be achieved by empowering municipalities as the main institution of urban management, and other functional advantages that balance the leadership of the urban management system, in competition with other existing institutions, in favor of municipalities. These advantages are multi-functionality of municipalities, their place-baseness, responsibility of municipalities along with the state institution in providing public goods and perceptions and public opinion, which holds the municipality responsible for improving the quality of urban life and achieving important cross-cutting goals.

### Keywords

Integration, Integrated Urban Management, Lead Organization, City Council, Municipality.

\*This article is extracted from the research plan, entitled: "Compiling the Strategic Document for Integrated Urban Management in Tehran", commissioned by Tehran Urban Research and Planning Center, 2021.

\*\*Corresponding Author: Tel/Fax: (+98-021) 66728845, E-mail: barakpoo@art.ac.ir