

چالش‌های حکمروایی مدیریت یکپارچه شهری و ارائه راهکارهای عملیاتی

حمیدرضا جودکی^{۱*}

آرش قاسم پور^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۱۵ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۲/۲۵

چکیده

امروزه با توجه به رشد و گسترش کالبدی، فضایی و جمعیتی و نیز تعدد و پیچیدگی مسائل و چالش‌های شهرها، نیاز به مدیریت یکپارچه شهری برای اداره امور عمومی شهرها و به ویژه برای کلانشهرها بیش از پیش روشن شده است. شهر به عنوان کلیتی به هم پیوسته، به سازمانی مقتدر با مدیریتی یکپارچه نیازمند است. تعدد مدیریت و ناهماهنگی سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی متولی امور شهری از چالش‌های مدیریت کلانشهری مانند تهران باعث به وجود آمدن برخی مشکلات در درون کلان شهر شده‌اند. هدف پژوهش حاضر بررسی و شناسایی چالش‌های حکمروایی مدیریت یکپارچه شهری به شیوه مطالعه کتابخانه‌ای و بررسی مهم‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته در خصوص موضوع تحقیق می‌باشد. سپس با استفاده از تکنیک فراتحلیل و غربالگری مقالات غیر مرتبط به شناسایی ابعاد و مؤلفه‌های سوء مدیریت و حکمروایی بد یکپارچه شهری و ارائه راهکارهای عملیاتی جهت بهبود حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری است. نتایج پژوهش حاضر می‌تواند دید جامعی را به مدیران شهرداری‌ها و دست اندرکاران حکمروایی شهری و پژوهشگران علاقه‌مند به این حوزه ارائه نماید.

واژگان کلیدی

چالش‌ها، حکمروایی، مدیریت یکپارچه شهری، تکنیک فراتحلیل، راهکارهای عملیاتی.

۱. استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، تهران، ایران. (نویسنده مسئول: joodaki@iaau.ac.ir)

۲. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، تهران، ایران.

ghasempour_arash@yahoo.com

۱. مقدمه

بانک جهانی، ابداع کننده واژه حکمروایی و توسعه دهنده این مفهوم است. ریشه‌های نظری این موضوع به کارهایی که افرادی مانند مک لالین در انگلستان انجام داده‌اند برمی‌گردد. در دهه ۶۰ موضوع مشارکت در انگلستان مطرح شد و پس از آن در دهه ۷۰ کمیسیون اسکفینگتن مأمور شد که در مورد گسترش مشارکت در جوامع شهری، فعالیت کند. در همین زمان، مک لالین جزء اولین افرادی بود که مفهوم "Governance" را مطرح کردند. از نظر او حکومت‌های شهری و محلی به بن بست رسیده بودند، چون رابطه آن‌ها با سازمان‌های مدنی، مردم و اقشار اجتماعی قطع شده بود (ابدالی، ذیحجو ماجدی، ۱۳۹۸). این قطع ارتباط با مردم و ناکارایی آن‌ها، انتظارات تازه‌ای را از سوی مردم به دنبال داشت. در حقیقت، مردم انتظار داشتند که بتوانند در اداره جامعه، مشارکت فعال‌تری داشته باشند و گروه‌های داوطلب و بخش خصوصی، می‌خواستند در این امور سهیم شوند. در این زمان، مک لالین "Governance" را به عنوان شیوه‌ای از روش‌های اداره جامعه در مقابل حکومت مطرح کرد. منظور از این شیوه، این بود که اگر ما «حکومت» را به عنوان بخش رسمی دولتی بشناسیم با ورود بخش خصوصی و گروه‌های داوطلب به عرصه سیاستگذاری و حکومت، می‌توانیم شاهد شکل مطلوب تری از اداره شهر باشیم. پس از آن در دهه ۹۰ بانک جهانی به ترویج این موضوع به عنوان یک سند جهانی و بین‌المللی پرداخت (سنائی، سرور و عزت‌پناه، ۱۳۹۹).

شهرها برای مدیریت و اداره خود راهی به جزء زمینه سازی برای توسعه دموکراسی نیافته‌اند و در این راه به شکل تازه‌ای از حاکمیت دست یافته‌اند، که برخی آن را در حد اختراع و ابداع جدید بشری در ایجاد نظام اجتماعی نوین دانسته‌اند. این شکل جدید به نام جنبش حاکمیت شایسته^۱ یا حکمروایی^۲ نامیده می‌شود که منشأ شهری دارد. حکمروایی شهری در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ کننده و پاسدار قوانین محدود کند و از دخالت مستقیم آن را در تصمیم‌گیری‌ها، اداره و اجرای امور مربوط به زندگی روزمره مردم بکاهد (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۷).

در حال حاضر رویکردی که به عنوان اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت شهری معرفی می‌شود «حکمروایی خوب شهری» می‌باشد (محبوبی و حبیبی، ۱۳۹۸). منظور از حکمروایی فرآیندهای تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرای تمهیدات توسعه‌ای چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی و غیر دولتی است. مستندات سازمان‌های بین‌المللی مروج حکمروایی خوب در بخش عمومی ویژگی‌های متعددی را برای آن بر شمرده‌اند. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا - اقیانوسیه ملل متحد برای حکمروایی خوب هشت ویژگی به قرار زیر ذکر کرده است: حکمروایی خوب ابراز نظر آزادانه افراد و «مشارکت»، را تسهیل می‌کند و «پاسخگویی» نیازها طی زمانی معقول است، همچنین با «حاکمیت قانون» و رعایت حقوق بشر محقق می‌شود و مستلزم شفافیت در تصمیم‌گیری و گردش آزادانه اطلاعات قابل فهم برای همگان است. اساس حکمروایی خوب بر «مسئولیت‌پذیری» بخش عمومی به معنای پس دادن حساب به شهروندان است (مطوف، ۱۳۸۹).

حکمروایی خوب «اجماع‌محور» و نیازمند سازگار شدن خواسته‌های متنوع گروه‌های اجتماعی متفاوت است. «انصاف و فراگیری» به معنای ایجاد تساوی در دسترسی همه آحاد جامعه به فرصت‌ها، از طریق حکمروایی خوب

¹ Good Government Movement

² Governance

تضمین می‌شود. سرانجام آن که حکمروایی خوب «اثربخش و کارا» است و به بهترین شیوه‌ها از منابع برای رسیدن به پایداری و تأمین نیازهای جامعه استفاده می‌کند. برنامه‌ی عمران ملل متحد (۱۹۹۷)، علاوه بر ویژگی‌های فوق، بر «بینش راهبردی» به معنی گذر از روزمرگی‌ها در مواجهه با مسائل خرد نیز تأکید کرده است (کشکولی و صیدیگی، ۱۳۹۵).

مدیریت یکپارچه شهری به معنای اتخاذ یک رویکرد کل‌نگرانه و طراحی سازوکارهایی جهت پیگیری رویکرد مذکور در مدیریت شهر است. به منظور تحقق یکپارچگی، شناسایی عوامل موثر بر یکپارچگی و تفرق در مدیریت شهری ضروری است.

برنامه مدیریت یکپارچه شهری از بزرگ‌ترین برنامه‌های کمک‌رسانی فنی در سطح جهان می‌باشد که با مشارکت سازمان‌های بین‌المللی و در قالب همکاری: UN.Habitat^۳ و UNDP^۴ و W.B^۵ طراحی و در بخش شهری به اجرا گذاشته می‌شود و بدین ترتیب به توسعه و گسترش مطالعات شهری و کاربست دانش مدیریت شهری در حوزه حکمروایی شهری مشارکتی و کاهش فقر شهری برای اعتلای محیط‌زیست شهری و نیز مدیریت زیست‌محیطی شهری در سطح جهان کمک‌های فنی ارائه می‌نماید. از نظر برنامه مدیریت شهری انتشار و گسترش دانش مدیریت شهری در سطح شهری، ملی و منطقه‌ای و همچنین جهانی می‌تواند به توسعه پایدار شهرهای جهان منجر گردد؛ و یا بسترساز توسعه آتی شهرهای جهان به‌خصوص کشورهای جهان سوم باشد (Golabi et al, 2013).

هدف این برنامه تقویت شهرها در کشورهای در حال توسعه برای فراهم کردن بسترهای لازم جهت نیل به توسعه انسانی از طریق کاهش فقر شهری، بهبود حکمروایی شهری، کاهش چالش‌های پیچیده شهرها، بهبود شرایط زیست‌محیطی و مدیریت رشد اقتصادی شهرهاست. البته برای تحقق مدیریت شهری نوین مشارکت شهروندان در طرح‌های مختلف توسعه اجتناب‌ناپذیر بوده و مدیریت شهری مشارکتی از طریق به‌کارگیری معیارهای مختلف مشارکت امکان‌پذیر می‌باشد. این معیارها متعدد بوده ولی معیارهایی از قبیل اثربخشی و کارایی، پذیرا بودن و پاسخگو بودن، مسئولیت پاسخ‌گوئی، شفافیت و قانونمندی به‌مثابه معیارهای اصلی مشارکت تلقی گردیده و برنامه مدیریت شهری در جهت تحقق آن در کشورهای مختلف جهان است. در ضمن جهت‌گیری توافقی، وجود عدالت در شهر، بینش راهبردی، تمرکززدایی و امکان تحقق حکمروایی شهری، معیارهای مورد توجه دیگر می‌باشد (Deniz, 2012).

فرا تحلیل^۶ یک روش تجزیه و تحلیل آماری است که از ترکیب نتایج متعدد آنالیزهای آماری حاصل می‌شود. مطالعات علمی با روش فرا تحلیل زمانی انجام می‌شود که چندین مطالعه علمی وجود داشته که همگی برحسب یک هدف یا بررسی وجود یک اثر (تیمار) صورت گرفته شده و بخواهیم نتایج و همچنین خطای آن‌ها را با یکدیگر مقایسه و نتیجه جدید به عنوان برآیند نتایج قدیم، حاصل نماییم. در هر یک از روش‌های تحلیلی، میزان خطای مشخصی توسط محقق گزارش شده است. در فرا تحلیل قرار است به کمک نتایج بدست آمده، خطای مورد مطالعه کاهش یافته و ترکیبی از همه تحقیق‌ها حاصل شود.

³ United Nation Habitant

⁴ United Nation Development Program (UNDP)

⁵ World Bank (W.B)

⁶ Meta Analysis

فواید اصلی این رویکرد، تجمیع اطلاعاتی است که منجر به ایجاد توان آماری بیشتر نسبت به مطالعات فردی می‌شود که برای تخمین نقطه‌ای پارامتر جامعه صورت می‌گیرد.

با این حال، در انجام فرا تحلیل، یک محقق باید انتخاب‌هایی را انجام دهد که می‌تواند بر نتایج آن تأثیر بگذارد. از جمله این موارد می‌توان به فهرست زیر اشاره کرد.

✓ تصمیم‌گیری در مورد نحوه جستجوی مطالعات فردی

✓ تعیین تعداد و شیوه انتخاب آن‌ها

✓ برخورد با داده‌های ناقص یا گمشده.

✓ بررسی روش تجزیه و تحلیل داده‌ها و توجه به گرایش‌ها نسبت به انتشار یک مطالعه خاص.

این عناوین را می‌توان از مسائلی و موضوعاتی دانست که باید محقق در فرا تحلیل در نظر بگیرد. فراتحلیل‌ها اغلب، از مؤلفه‌های مهم یک روش بررسی منظم محسوب می‌شود. به عنوان مثال، ممکن است یک فرا تحلیل در چندین کارآزمایی بالینی یک معالجه پزشکی انجام شده تا به منظور درک بهتر چگونگی عملکرد درمان کمک کند.

امور شهرداری‌ها امروزه، مدیریت توانمند، مشتری مداری مؤثر، سرویس‌دهی و ارائه خدمات موردنظر مشتری با فناوری نو را می‌طلبد. بر این اساس جهت تقویت بنیه علمی و ساختار مدیریتی شهرداری‌ها، ابتدا باید مهارت‌های موردنیاز شناسایی شود و به دنبال آن به ارتقاء مهارت‌های مدیران پرداخت. مهم‌ترین نکته در علم مدیریت این است که مدیران اغلب نیازمند شناخت مهارت‌های مدیریتی هستند تا زمینه مناسب برای کارآمد شدن آن‌ها فراهم آید؛ یعنی، مدیر مسلط متفکر متعهد مردم‌دار را می‌طلبد (رهنما و دیگران، ۱۳۸۹).

واقعیت این است که یکی از مشکلات تمام شهرها و روستاها ناهماهنگی میان ارگان‌ها و نهادهای خدمت‌رسان در انجام امور است. بارها شاهد بوده‌ایم که خیابانی آسفالت شده اما شرکت‌های آب و فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و امثال این‌ها هنوز سیاهی آسفالت به خاکستری نگراییده، آن‌را می‌شکافند تا لوله‌ای یا سیمی را در دل زمین جا بدهند. این مسأله کار را برای مردم نهادهای خدمات‌رسان مشکل می‌کند و نارضایتی عمومی را به وجود می‌آورد. محققان با مصاحبه‌هایی که با چند تن از شهرداران مناطق مختلف در شهرهای گوناگون مطرح می‌نمایند که در بعضی مواقع کار به گرو و کشتی سازمان‌های خدمت‌رسان هم می‌رسد این موضوع را بارها بارها دیده‌ایم و به راه کارهای متنوعی فکر کرده‌ایم. واقعاً علت عدم هماهنگی سازمان‌ها و نهادهای خدمت‌رسان شهری چیست؟ آیا این موضوع مصداق اسراف نیست؟ آیا در برنامه‌ریزی یک شهر این معضلات قابل قبول است؟ چه باید کرد؟ یکی از واژه‌هایی که امروزه به عنوان راهکار موضوع مطرح می‌شود واژه «مدیریت یکپارچه شهری» است.

در ادامه مقاله پس از مرور مبانی نظری حکمروایی شهری و مدیریت یکپارچه و بررسی مهم‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته در این حوزه به بیان روش‌شناسی تحقیق، معرفی چالش‌های حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری و در انتهای مقاله نیز به جمع‌بندی مطالب و بیان پیشنهادها کاربردی جهت بهبود مدیریت شهری ارائه شده است.

۲. مروری بر مبانی نظری و پیشینه پژوهش

مدیریت شهری در قانون طرح مدیریت واحد شهری از جمله مباحثی است که در برنامه سوم به آن اشاره می‌شود. در ماده ۱۳۶ برنامه سوم می‌خوانیم: «به دولت اجازه داده می‌شود باتوجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از

تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرائی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار زیربسط به شهرداری‌ها واگذار کند. در این باره در بند (ب) ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه نیز می‌خوانیم: “آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، باتصویب هیأت‌وزیران همراه با منابع مالی زیربسط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود” همچنین در برنامه پنجم در ماده ۱۷۳ در قالب مدیریت هماهنگ شهری می‌خوانیم: دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آن‌ها اقدام قانونی به‌عمل آورد. مدیریت واحد شهری یا مدیریت یکپارچه شهری برداشت از قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، مدیریت واحد شهری بوده است ولیکن متأسفانه مقاومت تعدادی از دستگاه‌های اجرائی و آماده نبودن زیر ساخت‌های لازم در شهرداری‌ها برای تحقق مدیریت واحد شهری و عوامل دیگر مانع از تحقق این برنامه‌ها شد، به همین دلیل در برنامه پنجم ماده ۱۷۳ جایگزین و به جای مطرح کردن مدیریت واحد شهری بحث “مدیریت هماهنگ (یکپارچه) شهری” گنجانده شد.

مدیریت یکپارچه شهری چیست؟

برخی از کارشناسان، فلسفه مدیریت واحدشهری را فقط برطرف شدن ناهماهنگی‌ها، تداخل در وظایف سازمان‌های خدمات رسان، تعدد مراکز تصمیم‌گیری در روستاها و شهرها و در نتیجه ایجاد نارضایتی در مردم، ضایع شدن بیت‌المال و ایجاد مشکلاتی چون ترافیک به ویژه در کلانشهرها می‌دانند. ولیکن بعضی از کارشناسان، نظر دیگری دارند و معتقدند در طرح مدیریت - واحد - شهری، تصمیم‌گیری و اجرای ۲۳ وظیفه به شهرداری و شوراهای منتقل و تفویض اختیار می‌شود. کل این مسئولیت‌ها و وظایف به همراه بودجه‌های آن در اختیار شوراهای شهرداری‌ها قرار می‌گیرد؛ چرا که دولت نمی‌تواند به تمام امور شهری و روستایی رسیدگی کند و در نتیجه هزینه بالا و بهره‌وری پایینی برای مردم و دولت دارد.

براساس برنامه از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی می‌توان به امور توسعه و عمران شهر با اولویت امور مربوط به مدیریت ترافیک، راهنمایی و رانندگی، مدیریت نگهداری و بهره‌برداری پارک‌های جنگلی و اراضی ملی و منابع طبیعی با کاربری فضای سبز، بهسازی و بهره‌برداری بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها و انهار طبیعی (با رعایت مقررات فنی وزارت نیرو و حفظ مالکیت دولت)، اداره اماکن گردشگری، کتابخانه‌های عمومی و ورزش‌های همگانی در محدوده قانونی شهرها را به شهرداری‌ها اشاره کرد. از سوی دیگر از فحوای بندهای فوق‌الذکر به راحتی مشخص است که منظور البته هدف از مدیریت واحد شهری قرار گرفتن شهرداری در رأس همه امور اجرائی شهر از خدمات‌رسانی تا توسعه و عمران نیست، بلکه نوعی از مدیریت یکپارچه و توانمند در همه نهادها و ارگان‌هایی است که در بهبود مسائل و رفع مشکلات شهری به صورت موضوعی و موضعی می‌تواند نقشی مستقل یا مکمل داشته باشند.

بخش‌های مختلف مدیریت یکپارچه شهری

مدیریت یکپارچه شهری شامل بخش‌های مختلف و متنوعی مانند: مدیریت حمل و نقل و ترافیک، محیط‌زیست و زندگی، بازسازی بافت فرسوده شهری، مدیریت فرهنگی شهر، مدیریت آب و فاضلاب و ده‌ها موضوع دیگر در شهر است. واقعیت این است که اولین رکن تحقق مدیریت یکپارچه شهری ارتقاء جایگاه شورای شهر است. جایگاهی بسیار فراتر از شورای شهرداری، جایگاهی به جا مانده از سه، چهار دولت گذشته که خواسته یا ناخواسته مانع از اجرای قوانین برنامه‌های فوق‌الذکر شدند. این مهم نیز به غیر از احقاق حق جدی توسط شورای عالی استان‌ها و تعامل این نهاد با دولت و مجلس شورای اسلامی محقق نخواهد شد. وظیفه‌ای که پیگیری آن در دوره چهارم شوراهای اسلامی از اولویت‌های این نهادهای مردم نهاد است. از سوی همان گونه که به صراحت در برنامه‌های سوم و چهارم آمده است؛ دولت‌ها موظف بوده و هستند که منابع مالی ذی ربط اجرای مدیریت یکپارچه شهری را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهند و این نه تنها به معنای افزایش بودجه شهرداری‌ها است بلکه نتیجه آن هزینه شدن بودجه براساس نیاز هر شهر و تشخیص معتمدان محلی و شهری است و این موضوع نتیجه‌ای جز مدیریت اثربخش و کارای بودجه نیست. البته در این موضوع ابهاماتی مانند نحوه انتخاب مدیران شهری، تعامل آنان با وزرا و شورای شهر و حتی مدیران شهرداری وجود دارد که به نظر می‌رسد پیگیری موثر شورای عالی استان‌ها و میل و اشتیاق دولت‌ها در کوچک شدن دولت و تفویض اختیارات خود به سازمان‌های مردم نهاد هر چه زودتر این موارد را رابطرف خواهد کرد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای شورای اسلامی شهر و روستا این گونه تبیین شده است: "برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

ابعاد حکمروایی شهری

حکمروایی دو وجه دارد. برخی مواقع تأکید بر نهادها، ساختارها و سازمان‌هاست، یعنی جنبه عینی دارد و برخی زمان‌های دیگر به عنوان فرایند به کار می‌رود. وقتی حکمروایی به منظور نیاز اجتماعی، نیروی اجتماعی و حرکت اجتماعی برای ادا زندگی باشد، فرایندی محسوب می‌شود که باید به شکلی نهادمند و قانونی درآید. به اعتقاد من هر نوع تحولی سه مرحله دارد: مفهوم‌سازی، نهادسازی و پس از آن فرهنگ‌سازی، به طور مثال موضوع شوراهای و جامعه مدنی در ایران مطرح شد. سپس در قانون تجلی پیدا کرد و مؤسساتی به وجود آمد. در دنیا هم ابتدا نیاز به تغییر و تحول، خود را نشان داد و سپس تعمیم یافت. امروزه در سطح جهانی، حکومت و حاکمیت بشری، رویکرد نوینی را می‌طلبد. حکمروایی هم شامل نیروها و انگیزه‌های اجتماعی است و هم شامل سازمان‌ها و نهادهایی که می‌توانند به آن تحقق بیرونی بخشند (معینیان‌میاندوآب و برنجی، ۱۳۹۸).

موانع حکمروایی شهری

موانع تحقق شهری در دو سطح کلان و خرد مطرح می‌شوند. عوامل کلانی که با توجه به تعریف ما از حکمروایی شهری، می‌تواند مانع شکل‌گیری و توسعه آن شود، عبارت‌اند از:

۱- موضوع شکاف ملت و دولت در ایران که ماهیت سیاسی-اقتصادی دارد و از سوی بعضی از نظریه پردازان مطرح شده است. آنان در یک بحث مقایسه ای میان کشورهای شرق و غرب، ایران را جزو کشورهای شرق می‌دانند و اعتقاد دارند که وجه ممیز اصلی در میان این دو قلمروی اصلی تمدن، قانون، قانون‌مندی و پابندی به آن است.

آنان توسعه را مستلزم سرمایه گذاری، سرمایه گذاری را مستلزم پس انداز، پس انداز را مستلزم وجود امنیت و امنیت را مستلزم وجود قوانین و مقررات و پابندی به آن‌ها می‌دانند و می‌گویند این موضوع در غرب ریشه داشته اما رد شرق نداشته است. در غرب ریشه قانون‌مندی به دوره یونان و روم قدیم باز می‌گردد، اما ر ایران تا همین قرون اخیر هم سلاطین، مرجع اصلی قانونگذاری و اجرای قانون بوده‌اند.

۲- حس استقلال دولت از ملت به دلیل تکیه بر درآمد نفتی که متاثر از همان جریان است. از زمانی که درآمد فروش نفت افزایش می‌یابد، دولت خود را از مردم و متابع مالی آنها جدا می‌بیند و به طور طبیعی، زمینه‌هایی برای مشارکت مردم-چه در سطح شهری و چه در سطح محلی- ایجاد نمی‌کند.

۳- عامل دیگر، تضعیف مشارکت مردم است. ما در قانون بلدی، الگوی مترقی مشارکتی داشتیم اما در دهه‌های ۲۰ و ۳۰ در زمینه نظام مدیریتی در ایران دچار ضعف شدیم و این ضعف ادامه پیدا کرد.

۴- تمرکزگرایی در نظام تصمیم‌گیری، ساست‌گذاری و برنامه‌ریزی. ماهیت نظام سلسله‌مراتبی و بخشی در ایران، تمرکزگرایی را تشدید می‌کند. این موضوع، یکی از موانع جدی در راه تحقق حکمروایی شهری است. در حکمروایی شهری، هماهنگی و همکاری افقی با تشکلهای و نهادهای خصوصی، مورد نظر است.

۵- یکپارچگی و هماهنگی در نظام مدیریت شهری که در نتیجه کاسته شدن وظایف و اختیارات نهادهای عمومی شهری، تضعیف شده است.

۶- تضعیف نهادهای عمومی در مقابل سازمان‌های دولتی. این موضوع موجب می‌شود که هر جا رقابتی میان این دو در گیرد، دست سازمان دولتی به عنوان برنده بالا رود.

اگر آثار منفی ناشی از عناصر گفته شده را بپذیریم، راهبردها و راه‌حل‌ها مشخص خواهند شد. به طور مثال افزایش مشارکت مردمی، کاهش تمرکزگرایی، ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در نظام مدیریت شهری و . . . می‌توانند راهکارهای محتمل باشند (محبوبی و حبیبی، ۱۳۹۸).

ویژگی‌های حکمروایی خوب شهری

از دیدگاه بانک جهانی، حکمروایی خوب شامل اداره کارآمد و باصلاحیت، باکفایت و نیز حکومت شهری مشروع، منتخب و دموکراتیک می‌باشد. معیارهای مورد استفاده این نهاد بین‌المللی برای حکمروایی خوب عبارت‌اند از:

۱- حاکمیت قانون؛

حاکمیت قانون در یک شهر مستلزم سیستم قضایی مستقل است که به‌عنوان پایگاهی برای رفع و حل تضادها و اختلافات عمل می‌کند در حقیقت ضامن احترام به حقوق مالکیت و قراردادهاست و از اقدامات خلاف جلوگیری می‌کند.

۲- مشروعیت انتخاباتی؛

حکمروایی خوب شهری مستلزم وجود انتخابات آزاد و بازار رقابتی است که به استقرار قوه اجرایی و سیاسی منتخب، با اختیارات کامل برای حکومت منجر می‌گردد.

۳- آزادی بیان و فعالیت‌های انجمن‌ها؛

برای پرورش فرهنگ سیاسی دموکراتیک و افزایش امکان پاسخگویی و نیز تأمین شرکا برای ارائه خدمات و اعتبارات خرد می‌باشد.

۴- پاسخگویی و شفافیت؛

پاسخگویی تلویحاً به معنی پاسخ‌دهی به تقاضای حکومت شوندگان است که با احترام و حاکمیت قانون و وجود سیستم قضایی مستقل همراه با هیئت‌های حکومتی منتخب و نیز دسترسی گسترده به اطلاعات و رسانه‌های جمعی ممکن می‌گردد. وجود فساد گسترده از نشانه‌های پاسخگویی ضعیف یا فقدان پاسخگویی است.

۵- رهبری توسعه مدار؛

تعهد به توسعه و دگرگونی کلی جامعه شهری از وظایف حکمروایی شهری است.

۶- اداره باکفایت و کارآمد؛

سازمان‌دهی مطلوب و کارآمدی مقررات و توانمندی‌های لازم جهت کفایت امور از وظایف حکمروایی شهری است (مهندسین مشاور آرمان شهر، ۱۳۸۹).

اهداف حکمروایی خوب شهری

اهداف کلان حکمروایی خوب شهری به شرح زیر تدوین شده اند:

- بازساخت جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان‌ها، نهادها و جوامع محلی
- کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در شهرها
- افزایش مشارکت و مداخله افراد و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی درون شهرها
- حکمروایی شهری به طور خاص تر نیز اهداف عملیاتی زیر را دنبال می‌کند:
- کاهش فساد
- بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان
- حفظ دموکراسی
- ایجاد فرصت و امکان برای مردم به منظور نشان دادن خواسته‌ها و آمالشان در زندگی
- اعتلای امنیت، برابری و پایداری (دوستی و دیگران، ۱۳۹۶).

ویژگی‌های عملکردی نظام حکمروایی شهری

حوزه‌های عملکرد و فعالیت نظام حکمروایی خوب شهری را می‌توان شامل پنج حوزه زیر دانست: عملکردهای اداری: افزایش ظرفیت حرفه‌ای، نوآوری، تقویت و سازماندهی مجدد سازمان و گسترش برنامه‌های آموزشی.

مدیریت مالی: استقرار یک نظام کارآمد و شفاف مبادلات بین سطوح مختلف دولت و برقراری سازو کارهای انگیزشی و تجهیز منابع مالی محلی

ارائه خدمات عمومی: بهبود در ارائه کارآمد خدمات، نهادسازی برای هماهنگی مؤثرتر بین سطوح مختلف دولت و گزینه‌های جدید برای ارائه خدمات، مانند تأمین منابع بیرونی و خصوصی‌سازی

تشدید توسعه بخش خصوصی: اجرای ترتیبات لازم برای ترویج و پرورش سرمایه‌گذاری خصوصی محلی، فعال-سازی مشارکت بخش خصوصی در سیاست‌گذاری و خدمات در سطح محلی و مسؤلیت‌پذیری بیشتر در قبال نیازهای بخش خصوصی

مشارکت در تصمیم‌های محلی و منطقه‌ای: توسعه گزینه‌های اعلام خواسته‌های محلی، برنامه‌ریزی مشارکتی و سازوکارهای مشورتی.

تحقیق و عملیاتی شدن این ویژگی‌ها در گرو اصلاحات سازمانی و اجرایی زیر است:

- ✓ استقرار شیوه نو و جدید در رهبری
- ✓ به کارگیری نیروهای حرفه‌ای‌تر در کارهای اجرایی
- ✓ افزایش درآمد و مالیات
- ✓ مشارکت قدرتمندتر در انتخاب عمومی (شماعی و یوسفی‌بابادی، ۱۳۹۷).

پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهش‌های فراوانی به مبحث حکمروایی شهری پرداخته‌اند. در این قسمت جهت شناسایی ابعاد و شاخص‌های مستخرج از پیشینه تحقیق، به بیان برخی از مهم‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته داخلی و خارجی در حوزه ارزیابی حکمروایی شهری در قالب جدول (۱)، پرداخته شده است.

جدول ۱: مروری بر پژوهش‌های حکمروایی شهری و مدیریت یکپارچه

محقق و سال	عنوان پژوهش	نتایج / مؤلفه‌های شناسایی شده
لو و همکاران، ۲۰۲۰	حکمروایی قدرتمند شهری از طریق سیستم اطلاعات جغرافیایی و پیمایشی با استفاده از ارزیابی از طریق نقشه گوگل و سرویس‌های هماهنگ کننده	نتایج پژوهش ایشان نشان داد که ابعاد ارزیابی حکمروایی شهری عبارتند از: مشارکت، پاسخگویی، کارایی، شفافیت، عدالت، حاکمیت، و قانون مداری
خدشاهی، تقی رهنمایی و مدیری (۱۳۹۷)	تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلان شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری	نتایج نشان می‌دهد که از مجموع ۴۵ عامل درونی و بیرونی تأثیرگذار بر مدیریت یکپارچه شهری کلان-شهر تهران، جهت موفقیت در یکپارچگی کلان شهر تهران راهبردهای بازنگری را به اجرا درآورد بدین صورت که نقاط ضعف درونی مدیریت یکپارچه در کلاتشهر تهران را کاهش داده و نهایت بهره‌گیری را از فرصت‌های بیرونی به عمل آورد. برخی از راهبردهای بازنگری شده عبارتند از: حرکت به سمت تمرکز زدایی از قدرت و سازمان‌های دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری و همچنین واگذاری اختیار تهیه طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به نهاد‌های محلی.
ابدالی، ذبیحی و ماجدی، ۱۳۹۸	تبیین چارچوب مفهومی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری (نمونه موردی: کلان شهر تهران)	نتایج پژوهش نشان می‌دهد جهت سیستم یکپارچه سازی شهر به دو بعد ساختار نظام حاکمیتی موجود و بسترها و امکانات و فرآیند حکمروایی خوب شهری

عبارتند از: جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولت است.		
ابعاد شناسایی شده عبارتند از: مشارکت، تساوی، اثربخشی، پاسخگویی و امنیت	سنجش و ارزیابی میزان حکمروایی خوب شهری در محله‌های شهر فردوسیة شهرستان شهریار	تاری، شمس‌الدینی و رضایی، ۱۳۹۸
ابعاد شناسایی شده عبارتند از: تمرکز زدایی و تسهیل مشارکت؛ مسئولیت پذیری و پاسخگویی؛ کارایی و اثربخشی؛ رعایت انصاف و عدالت؛ شفافیت؛ اجماع گزایی؛ قانون گزایی و حاکمیت قانون؛ بینش راهبردی و توانمندی و ظرفیت اجتماعی شهروندان	مدیریت محله و شوراییاری در تهران: ارزیابی حکمروایی شهری در حسن آباد زرگنده	علاء الدینی و پور میر غفاری، ۱۳۹۷
نتایج پژوهش ایشان نشان داد که ابعاد ارزیابی حکمروایی شهری عبارتند از: مشارکت، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، قانونمندی، توافق جمعی، عدالت محوری، شفافیت، اثربخشی و کارایی	ارزیابی وضعیت مدیریت شهری کلانشهرها مبتنی بر شاخص‌های حکمروایی مطلوب شهری در کلانشهر تهران	عیوضلو و رضویان، ۱۳۹۷
نتایج نشان می‌دهد که مؤلفه‌های بسترهای قانونی، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت یکپارچه شهری، همپوشانی وظایف سازمانی در ارگان‌های مختلف مربوط به مدیریت شهری، عدم تدقیق جایگاه نظام مدیریت شهری نزد سازمان‌های ذی‌مدخل و تعدد نگرش و دیدگاه‌های سیاسی موثرترین و تأثیرگذارترین عوامل در تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه کلانشهر تهران از دیدگاه مدیران شهری و کارشناسان شناسایی شدند.	واکاوی عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری مطالعه موردی: کلانشهر تهران	سرور، آشتیانی و اکبری، ۱۳۹۶
یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که محصول جمع‌آوری نظرات ۵۰ نفر از مدیران و کارشناسان نهاد مدیریت شهری تهران (شامل شهرداری و شورای شهر تهران)، و برخی از نهادهای دولتی / حکومتی (شامل وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و مجلس شورای اسلامی)، است، نشان می‌دهد که ۳ عامل: تعدد عناصر و کنشگران ذیربط و در نتیجه روابط متفرق میان سازمانی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و ۲- ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذیربط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و ۳- عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در موضوع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری از جمله عوامل مؤثر بر عدم یکپارچگی سیاست‌گذاری در مدیریت شهری هستند که از میان نظرات پاسخ‌گویان در صورت اصلاح نظام و روابط قدرت میان بازیگران عرصه شهری، امکان یکپارچگی فرآیند سیاست‌گذاری در مدیریت شهر تهران فراهم می‌شود.	آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری	کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰

۳. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر به روش فرا تحلیل، انجام شده است. تحلیل معمولاً به سه صورت اولیه، ثانویه و فراتحلیل انجام می‌گیرد. منظور از تحلیل اولیه^۷، همان تحلیل اولیه داده هاست که در هر تحقیقی صورت می‌گیرد. در تحلیل ثانویه^۸، داده‌های یک تحلیل با فنون آماری پیشرفته‌تر و بهتر تحلیل می‌شود. فرا تحلیل هم تحلیلِ تحلیل هاست (عبداللهی، ۱۳۸۹).

علت بهره‌گیری از تکنیک فراتحلیل در پژوهش حاضر پیچیدگی و چند بعدی بودن واقعیت‌ها در حوزه‌ی علوم انسانی و خصوصاً چالش‌های حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری و وجود دیدگاه‌ها یا پارادایم‌ها و به تبع آن نظریه‌های به دست آمده با بینش‌ها و روش‌های متفاوت درباره‌ی هر واقعیت و ... می‌باشد. فرا تحلیل به نوعی بینش تلفیقی (نتایج توصیفی و تبیینی پژوهش‌ها)، منجر می‌شود. در روش فراتحلیل، موضوع پژوهش شامل یافته‌های پژوهشی موجود در یک زمینه‌ی خاص، مثلاً حکمروایی شهری، مدیریت یکپارچه شهری، چالش‌های مدیریت و حکمروایی شهری، است و پژوهشگران این امکان را می‌یابند که، در مقایسه با یک روش مطالعه‌ی واحد، شناخت بیشتری از پدیده‌ها به دست آورند (از کیا و توکلی، ۱۳۸۵). اساساً رویکرد فراتحلیل، به دنبال ادغام و ترکیب مطالعات پژوهشی و مداخله‌ای است، چیزی چندان متفاوت یا فراتر از روشی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها نیست (قربانی زاده و نانگیر، ۱۳۹۳).

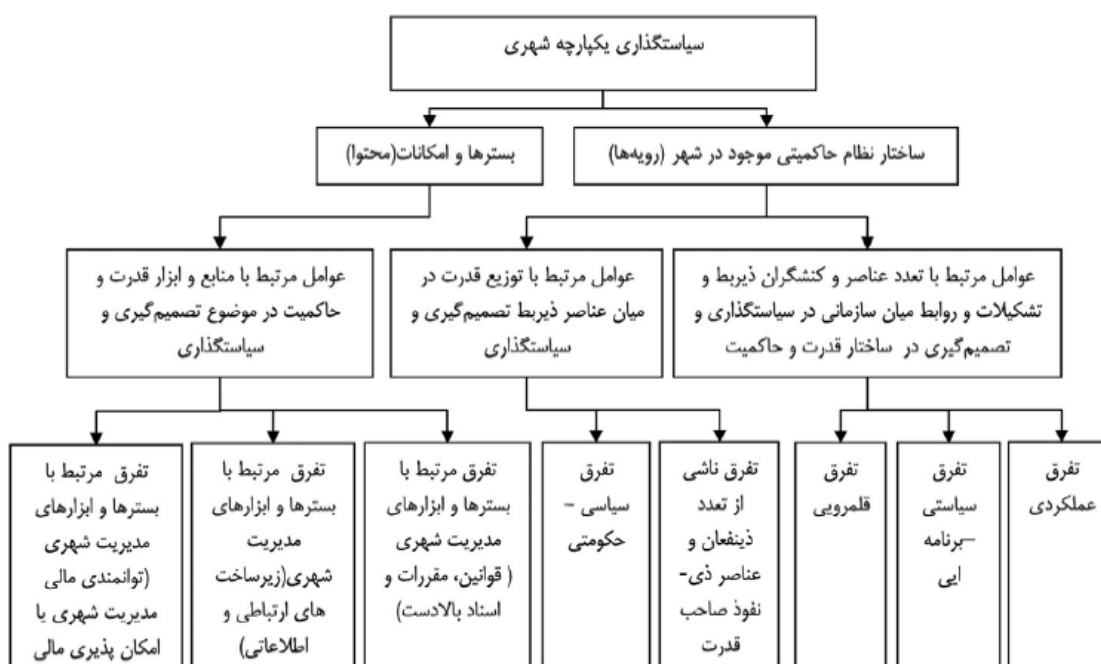
جامعه آماری پژوهش ۳۰ مقاله مندرج در هفده نشریه علمی - پژوهشی، تخصصی در حوزه‌ی علوم انسانی و اجتماعی، مهندسی برنامه‌ریزی و جغرافیای شهری و آی اس آی را شامل می‌شود. حجم نمونه این پژوهش شامل همه‌ی مقالات چاپ شده در زمینه‌های حکمروایی شهری و برنامه‌ریزی مدیریت یکپارچه شهری که به روش نمونه‌گیری تمام‌شماری انتخاب و به صورت جداگانه کدگذاری و تجزیه و تحلیل شده‌اند.

۴. چالش‌های حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری

پس از بررسی مقالات و پژوهش‌های مختلف صورت گرفته در خصوص چالش‌های حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری شکل (۱)، به بیان مؤلفه‌های چالش بر انگیز در مدیریت و حکمروایی یکپارچه شهرداری با استفاده از روش فرا تحلیل استخراج شده است.

⁷ Primary Data Analysis (PDA)

⁸ Secondary Data Analysis (SDA)



شکل ۱: ابعاد و مؤلفه‌های چالش‌های حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری

نتیجه‌گیری

الگوی حکمروایی شهری، به عنوان فرایند مشارکتی توسعه تعریف می‌شود که به موجب آن همه بهره‌وران شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی وسایلی را برای حل مشکلات شهری شدن سریع فراهم می‌کنند. در شرایط کشورهای در حال توسعه شهرنشینی سریع در تداوم مدیریت‌های سنتی شرایط نامساعدی را در شهرها به وجود آورده که ضرورت تقویت حکومت‌های محلی و مشارکت مردم و بخش خصوصی را در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. در واقع امروزه مشخص شده که حل مشکلات شهری شدن سریع در این کشورها فقط با اصلاح رویکردهای سنتی مدیریتی و استفاده از رهیافت‌های نوین مدیریتی امکان‌پذیر است. مدیریت متمرکز بخشی و دولتی و ناتوانی بخش‌های عمومی (شهرداری‌ها) و کمبود بودجه‌های دولتی در نبود سرمایه‌گذاران خصوصی و مشارکت شهروندان سبب افت زیرساخت‌ها، خدمات شهری و شرایط زیست محیطی در شهرها شده است. بنابراین لازمه رفع ناپایداری توسعه شهری در کشورهای در حال توسعه رفع ناپایداری‌ها از بدنه نهادهای مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری و کارآمدسازی، اثرپذیری و مسئولیت‌پذیری بیشتر در اداره امور شهری و تفویض وظایف، صلاحیت‌ها و قدرت به حکومت‌های محلی و سایر ذی‌نفعان محلی است که تمام این‌ها به شیوه جدیدی از اداره شهرها به نام حکمروایی شهری دلالت دارد. رد شرایط پیچیدگی جوامع شهری و به تبع آن تعدد و تکثر کنشگران و نیروهای مؤثر در حیات شهری در مقیاس‌های مختلف محلی، ملی و منطقه‌ای و ضرورت همگرایی آن‌ها در جهت رسیدن به عدالت فضایی را می‌توان مهم‌ترین استدلال ضرورت حکمروایی شهری و جایگزینی آن به جای شیوه‌های قبلی مدیریتی دانست. در این الگو از مسئولیت‌اجرائی مستقیم مدیریت شهری کمتر شده و امکان بیشتری برای رویکرد مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی فراهم شود. در اینجا مدیریت شهری از بالا به پایین نیست و مشارکت شهروندان در اداره امور شهری جزء جدایی‌ناپذیر آن است.

در واقع امروزه مشخص شده که حل مشکلات شهری شدن سریع در کشورهای در حال توسعه فقط با اصلاح رویکردهای سنتی مدیریتی و استفاده از رهیافت‌های نوین مدیریتی امکان‌پذیر است. مدیریت متمرکز بخشی و دولتی و ناتوانی بخش‌های عمومی (شهرداری‌ها) و کمبود بودجه‌های دولتی در نبود سرمایه‌گذاران خصوصی و مشارکت شهروندان سبب افت زیرساخت‌ها، خدمات شهری و شرایط زیست‌محیطی در شهرها شده است. بنابراین لازمه رفع ناپایداری توسعه شهری در کشورهای در حال توسعه رفع ناپایداری‌ها از بدنه نهادهای مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری و کارآمدسازی، اثرپذیری و مسؤلیت‌پذیری بیشتر در اداره امور شهری و تفویض وظایف، صلاحیت‌ها و قدرت به حکومت‌های محلی و سایر ذی‌نفعان محلی است که تمام این‌ها به شیوه جدیدی از اداره شهرها به نام حکمروایی شهری دلالت دارد. رد شرایط پیچیدگی جوامع شهری و به تبع آن تعدد و تکثر کنشگران و نیروهای مؤثر در حیات شهری در مقیاس‌های مختلف محلی، ملی و منطقه‌ای و ضرورت همگرایی آن‌ها در جهت رسیدن به عدالت فضایی را می‌توان مهم‌ترین استدلال ضرورت حکمروایی شهری و جایگزینی آن به جای شیوه‌های قبلی مدیریتی دانست. در این الگو از مسؤلیت‌اجرائی مستقیم مدیریت شهری کمتر شده و امکان بیشتری برای رویکرد مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی فراهم می‌شود. در اینجا مدیریت شهری از بالا به پایین نیست و مشارکت شهروندان در اداره امور شهری جزء جدایی‌ناپذیر آن است.

در ادامه پیشنهادهای کاربردی جهت حل چالش حکمروایی و مدیریت یکپارچه شهری ارائه می‌گردد:

۱- اصلاح و تعدیل نظام قدرت و تصمیم‌گیری شهری به نفع نهادهای محلی: مدیریت یکپارچه شهری در تهران به معنای طراحی یک رده سازمانی و مدیریتی جدید متشکل از کلیه نهادهای ذیربط مدیریت شهری است. اما مطالعات نشان داد اگرچه ناهماهنگی‌های اجرایی و اقدامات، نهادهای ذیربط مدیریت شهری در محدوده تهران مشکلات بسیاری را به دنبال داشته است، اما مهم‌ترین عامل عدم یکپارچگی سیاست‌گذاری در تهران، نظام روابط قدرت، میزان و منبع متفاوت قدرت این نهادها است و از آنجا که قدرت نهادهای رسمی بیشتر ناشی از انتصاب از طرف دولت است، از این رو پیشنهاد می‌شود با تقویت نظام مدیریت شهری تهران شامل شهرداری و شورای شهر، انتقال قدرت از دولت و مجموعه سازمان‌ها و نهادهای آن به مدیریت شهری اتفاق بیافتد.

۲- اصلاح و بازآرایی تشکیلات و روابط میان سازمانی عناصر ذیربط در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری در خصوص این عامل باید گفت بر اساس یافته‌های محققان اهمیت این عامل کمتر از نظام قدرت است به این معنا که اصلاح و بازآرایی روابط میان سازمانی عناصر ذیربط در سیاست‌گذاری شهری در گرو اصلاح نظام قدرت، اعتقاد و اهتمام دولت به ضرورت این تعامل و اصلاح روابط موجود در جهت تحقق تعامل، همکاری و هماهنگی بین سازمانی است. البته این به معنای هدایت فرایند اصلاح از طریق دولت به تنهایی نیست بلکه از دولت انتظار می‌رود که با واگذاری وظایف محلی، اختیارات و منابع مالی متناسب با آن‌ها به مدیریت شهری ضمن تقویت جایگاه مدیریت شهری، امکان هدایت فرایند اصلاح با نیروی محرکه مدیریت شهری را فراهم آورد. در آن صورت مدیریت شهری ضمن تجدید ساختار درونی و یافتن شکل بهینه‌ای از ساختار و سازمان، متناسب با وظایف و اختیارات تعریف شده در هر حوزه، به ترسیم نحوه ارتباط در سطح افقی با نمایندگان دولت در شهر به منظور یکپارچگی و انسجام اجرایی و عملکردی در ارائه خدمات شهری و یا تامین زیرساخت‌های شهری نظیر شبکه‌های انتقال نیرو، راه‌ها، شبکه‌های فاضلاب و غیره دست خواهد زد. در سطح عمودی نیز، لحاظ نمودن سیاست‌هایی در حوزه مدیریت شهری از سوی

نهادهای حکومتی در اسناد قانونی و سیاستی، در بهبود تعاملات مدیریت شهری تهران با نهادهایی در سطح استانی، منطق‌های و ملی با اهمیت است. برای کاهش تفرق برنامه‌های و قلمرویی که ذیل این عامل مطرح شد، یکپارچگی برنامه‌های /سیاستی به معنای استفاده از شیوه‌ها و یا ابزارهای جدید برنامه ریزی نظیر برنامه‌ریزی استراتژیک و یا یکپارچگی در حوزه‌های برنامه‌ها و سیاستهای شهری نظیر برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و یا سطوح برنامه‌ها، یکپارچگی قلمرویی یا جغرافیایی به معنای یکپارچگی در منطقه‌بندی محدوده شهر برای ارائه خدمات از سوی سازمان‌های مختلف شهری، شفاف‌سازی روابط میان سازمانی و تعیین تکلیف کلیه حوزه‌های با اهمیت شهری نظیر تامین و توزیع منابع، ارائه خدمات شهری و فرایندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری در راستای بهبود روابط مذکور حائز اهمیت است.

در پژوهش حاضر تلاش نمودیم با مفاهیم پایه‌ای حکمروایی شهری و مدیریت یکپارچه شهری آشنا نموده و با بیان چالش‌های آن و ارائه راهکارهایی گامی کوچک در راستای بهبود مدیریت یکپارچه شهری برداشته شود.

منابع

۱. ابدالی، افشار؛ ذبیحی، حسین؛ و ماجدی، حمید. (۱۳۹۸). تبیین چارچوب مفهومی حکمروایی خوب شهری مبتنی بر مدیریت یکپارچه شهری (نمونه موردی: کلان‌شهر تهران). نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، ۴۵(۱۱)، ۲۹۳-۳۰۹.
۲. امیری، پویا؛ و میرزاپور، مهدی. (۱۳۹۷). تحلیل معیارهای مدیریت یکپارچه شهری؛ مطالعه موردی: تهران. جغرافیایی سرزمین، ۵۸(۱۵)، ۱۷-۳۰.
۳. خدشاهی، علیرضا؛ رهنمایی، محمدتقی؛ و مدیری، مهدی. (۱۳۹۷). تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلان شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری. نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، ۴۰(۱۰)، ۱۴۱-۱۶۲.
۴. سرور، رحیم؛ آشتیانی‌عراقی، مجیدرضا؛ و اکبری، مجید. (۱۳۹۶). واکاوی عوامل مؤثر بر تحقق پذیری مدیریت یکپارچه شهری؛ مطالعه موردی: کلانشهر تهران. جغرافیا، ۵۲(۱۵)، ۳۷-۵۲.
۵. سرور، رحیم؛ سبحانی، نوبخت؛ مهری، انوشیروان؛ و اکبری، مجید. (۱۳۹۷). سنجش عوامل مؤثر در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تهران. فضای جغرافیایی، ۶۳(۱۸)، ۸۷-۱۰۶.
۶. سنائی، سولماز؛ سرور، رحیم؛ و عزت‌پناه، بختیار. (۱۳۹۹). ظرفیت‌شناسی تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری با رویکرد آینده‌نگاری (مطالعه‌ی موردی کلانشهر تهران). جغرافیا، ۶۶(۱۸)، ۳۵-۵۴.
۷. کاظمیان، غلامرضا؛ و میرعابدینی، زهره. (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری. هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی، ۴۶(۰)، ۲۷-۳۸.
۸. کشکولی، محمدرضا؛ و صیدیگی، صادق. (۱۳۹۵). مدیریت یکپارچه شهری و شهر سبز پایدار. پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، ۳(۱)، ۲۷-۴۴.
۹. مطوف، شریف. (۱۳۸۹). سازمان برنامه ریزی شهری در تجربه‌ی کلان شهرها؛ مدیریت یکپارچه شهری و نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران. منظر، ۶(۲)، ۳۴-۳۷.
۱۰. معینیان‌میان‌دوآب، غزال و برنجی، نسیم. (۱۳۹۸). بررسی تحقق‌پذیری حکمروایی خوب شهری با تاکید بر نقش نهاد شهرداری (مورد مطالعه: شهر تبریز). معماری‌شناسی، ۸(۲)، ۲۹-۳۷.

11. Drucker, P.F. (1990) 'Lessons for successful nonprofit governance', *Nonprofit management and leadership*, 1 (1), 7–14.
12. Dunn, C.E. (2007) 'Participatory GIS—a people's GIS?', *Progress in human geography*, 31 (5), 616–37.
13. Elwood, S.A. (2001) 'GIS and collaborative urban governance: Understanding their implications for community action and power', *Urban Geography*, 22 (8), 737–59.
14. Elwood, S. (2006) 'Critical issues in participatory GIS: deconstructions, reconstructions, and new research directions', *Transactions in GIS*, 10 (5), 693–708.
15. Elwood, S. (2008) 'Volunteered geographic information: future research directions motivated by critical, participatory, and feminist GIS', *GeoJournal*, 72 (3–4), 173–83.
16. Ghose, R. (2001) 'Use of information technology for community empowerment: transforming geographic information systems into community information systems', *Transactions in GIS*, 5 (2), 141–63.
17. Ghose, R. (2003) 'Community participation, spatial knowledge production, and GIS use in inner-city revitalization', *Journal of Urban Technology*, 10 (1), 39–60.
18. Ghose, R. (2005) 'The complexities of citizen participation through collaborative governance', *Space and Polity*, 9 (1), 61–75.
19. Ghose, R. (2007) 'Politics of scale and networks of association in public participation GIS', *Environment and Planning A: Economy and Space*, 39 (8), 1961–80.
20. Gold, C.M. (2006) 'What is GIS and what is not?', *Transactions in GIS*, 10 (4), 505–19.
21. Grønberg, K.A. and Clerkin, R.M. (2005) 'Examining the landscape of Indiana's nonprofit sector: does what you know depend on where you look?', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34 (2), 232–59.
22. Hackler, D. and Saxton, G.D. (2007) 'The strategic use of information technology by nonprofit organizations: Increasing capacity and untapped potential', *Public Administration Review*, 67 (3), 474–87.
23. Howard-Wagner, D. (2018) 'Moving from transactional government to enablement in Indigenous service delivery: the era of new public management, service innovation and urban Aboriginal community development', *Australian Journal of Social Issues*, 53 (3), 262–82.
24. Jean-Francois, E. (2014) *Financial Sustainability for Nonprofit Organizations*. New York, Springer Publishing Company.
25. Knack, A., Smith, E., Parks, S. and Manville, C. (2017). *Open Science: The Citizen's Role in and Contribution to Research*. Santa Monica, CA, RAND Corporation.
26. Liu HK, Hung MJ, Tse LH, Saggau D. (2020). Strengthening urban community governance through geographical information systems and participation: An evaluation of my Google Map and service coordination. *Aust J Soc Issues*, 55:182–200.

Challenges of integrated urban management and providing operational solutions

Hamidreza Joodaki^{*1}

Arash Ghasempour²

Date of Receipt: 2021/05/06 Date of Issue: 2021/05/16

Abstract

Nowadays, due to the physical, spatial and demographic growth and expansion, as well as the multiplicity and complexity of the problems and challenges of cities, the need for integrated urban management to manage the public affairs of cities, especially for metropolises, has become more clear. As an interconnected generality, the city needs a powerful organization with integrated management. The multiplicity of management and inconsistencies of public and private organizations and institutions responsible for urban affairs from metropolitan management challenges such as Tehran have caused some problems within the metropolis. The purpose of this study was to investigate and identify the challenges of urban integrated management dominance through library study and to investigate the most important researches on the subject of research. Then, using meta-analysis technique and screening of unrelated articles, identifying the dimensions and components of mismanagement and bad urban integrated rule and providing operational solutions to improve urban integrated rule and management. The results of this study can provide a comprehensive view to municipal managers and urban rulers and researchers interested in this field.

Keywords

Challenges, Rule, Integrated Urban Management, Applications, Operational Solutions.

1. Assistant Professor and Faculty Member of Islamic Azad University, Islamshahr Branch, Tehran, Iran. (Corresponding Author: joodaki@iiu.ac.ir)
2. PhD student in Geography and Urban Planning, Islamic Azad University, Islamshahr Branch, Tehran, Iran. (ghasempour_arash@yahoo.com)