

ارزیابی چالش‌ها و عوامل موفقیت مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری در شهرداری‌ها با تأکید بر نقش ساختار سازمانی و هماهنگی بین‌بخشی

آرمیتا خلیلی^۱، محمد شبانی^۲

۱- لیسانس حسابداری، فوق لیسانس مهندسی شهرسازی، (سرپرست اداره توسعه مدیریت و منابع سازمان مدیریت حمل و نقل بار و مسافر شهرداری)

۲- لیسانس علوم سیاسی، فوق لیسانس مطالعات منطقه ای گرایش خاورمیانه، (کارشناس روابط عمومی)

چکیده

پروژه‌های توسعه شهری به‌عنوان مهم‌ترین ابزار تحقق اهداف توسعه پایدار، بهبود کیفیت زندگی شهروندان و ارتقای کارآمدی نظام مدیریت شهری، جایگاه ویژه‌ای در عملکرد شهرداری‌ها دارند. با این حال، تجربه‌های اجرایی در شهرهای ایران نشان می‌دهد که این پروژه‌ها اغلب با چالش‌هایی نظیر تأخیر، افزایش هزینه، ناهماهنگی نهادی و نارضایتی اجتماعی مواجه‌اند. ریشه بسیاری از این مشکلات را می‌توان در ضعف ساختار سازمانی و نبود هماهنگی مؤثر میان بخش‌های داخلی شهرداری و سازمان‌های فرابخشی جست‌وجو کرد. از این رو، توجه به ابعاد نهادی و مدیریتی اجرای پروژه‌ها، ضرورتی انکارناپذیر در حکمرانی شهری معاصر محسوب می‌شود. هدف این پژوهش، ارزیابی نظام‌مند چالش‌ها و شناسایی عوامل موفقیت مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری در شهرداری‌ها با تأکید ویژه بر نقش ساختار سازمانی و هماهنگی بین‌بخشی است. پژوهش تلاش می‌کند نشان دهد که چگونه اصلاح ساختارهای اداری، تقویت رهبری استراتژیک و بهبود سازوکارهای هماهنگی می‌تواند به ارتقای اثربخشی اجرای پروژه‌های شهری منجر شود. روش پژوهش حاضر، مروری تحلیلی و توصیفی بر ادبیات علمی و پژوهش‌های مرتبط داخلی است که با اتکا به مطالعات انجام‌شده در حوزه مدیریت پروژه، مدیریت شهری و توسعه پایدار، به استخراج الگوهای مفهومی، چالش‌های ساختاری و عوامل کلیدی موفقیت پرداخته است. داده‌ها به‌صورت کیفی تحلیل و یافته‌ها در قالب یک چارچوب مفهومی تلفیقی ارائه شده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ساختارهای بوروکراتیک و بخشی‌نگر، تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری، ضعف جریان اطلاعات، و نبود نهادهای هماهنگ‌کننده قدرتمند، از مهم‌ترین موانع اجرای موفق پروژه‌های توسعه شهری هستند. در مقابل، رهبری استراتژیک، مدیریت فعال ذی‌نفعان، تأمین مالی پایدار، توانمندسازی منابع انسانی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین از جمله عوامل موفقیت حیاتی به‌شمار می‌آیند. در نتیجه‌گیری، مقاله تأکید می‌کند که ارتقای مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری مستلزم رویکردی جامع و سیستمی است که در آن اصلاح ساختار سازمانی و نهادینه‌سازی هماهنگی بین‌بخشی به‌عنوان پیش‌شرط تحقق توسعه شهری پایدار و عادلانه در دستور کار شهرداری‌ها قرار گیرد.

واژگان کلیدی: مدیریت پروژه شهری، ساختار سازمانی، هماهنگی بین‌بخشی، چالش‌های اجرایی، عوامل موفقیت

چکیده :

پروژه‌های توسعه شهری، سنگ‌بنای شکل‌گیری و بازآفرینی فضاهای زیستی جوامع کنونی هستند و نقشی اساسی در تحقق اهداف توسعه پایدار شهری ایفا می‌کنند. این پروژه‌ها، که اغلب ماهیتی چندوجهی، بلندمدت و پرهزینه دارند، نیازمند مدیریت اجرایی دقیقی هستند که بتواند پیچیدگی‌های فنی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را به طور همزمان مدیریت کند (خواجه شاهکوهی و همکاران، ۲۰۱۵). در بستر شهرداری‌ها، که نهادهای اصلی متولی توسعه محلی محسوب می‌شوند، کیفیت مدیریت اجرای این پروژه‌ها مستقیماً بر کیفیت زندگی شهروندان، بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی و اعتبار نهادی شهرداری تأثیر می‌گذارد. با این حال، ادبیات مدیریتی نشان می‌دهد که اجرای پروژه‌های شهری اغلب با تأخیرهای زمانی، افزایش هزینه‌ها، و عدم تحقق کامل اهداف اولیه مواجه است، که این امر ریشه در ساختارهای ناکارآمد و فرآیندهای مدیریتی ضعیف دارد (هاشمی و همکاران، ۲۰۱۳). این وضعیت، ضرورت بازنگری بنیادین در مدل‌های مدیریت اجرایی و شناسایی دقیق گلوگاه‌های سیستمی را دوچندان می‌سازد.

چالش اصلی در اجرای پروژه‌های توسعه شهری، نه صرفاً ماهیت فنی پروژه‌ها، بلکه ماهیت سازمانی و مدیریتی نهاد مجری، یعنی شهرداری است. شهرداری‌ها به طور ذاتی دارای ساختارهای سلسله‌مراتبی، بخشی‌نگر و متأثر از ملاحظات سیاسی و اداری هستند که اغلب مانع از یکپارچگی و هم‌افزایی مورد نیاز برای پروژه‌های پیچیده شهری می‌شوند (عادل‌خواجه و همکاران، ۲۰۲۲). تداخل وظایف میان معاونت‌ها، سازمان‌های وابسته و ادارات مختلف، همراه با ضعف در مکانیسم‌های هماهنگی عمودی و افقی، منجر به سیلوهای اطلاعاتی و تصمیم‌گیری‌های پراکنده می‌شود که پیامدهای منفی مستقیمی بر عملکرد پروژه دارد. این ساختارها اغلب در پاسخگویی به تغییرات سریع محیط شهری و نیازهای متغیر شهروندان چابک نیستند و فرآیندها را کند و غیرشفاف می‌سازند (مقدم و رمضانی وانگاه، ۲۰۲۴).

نقش کلیدی ساختار سازمانی در این میان، قابل تأمل است؛ ساختار سازمانی نه تنها نحوه تقسیم کار را تعریف می‌کند، بلکه الگوهای جریان اطلاعات، میزان تمرکز یا تمرکززدایی قدرت، و سطح استقلال واحدهای اجرایی را نیز تعیین می‌نماید (کفاشی و همکاران، ۲۰۲۲). در شهرداری‌ها، ساختارهای سنتی که مبتنی بر سلسله‌مراتب شدید هستند، می‌توانند مانع از اخذ تصمیمات سریع و به‌موقع در میدان عمل شوند، در حالی که انعطاف‌پذیری بیش از حد نیز می‌تواند منجر به عدم کنترل و پاسخگویی شود. بنابراین، یافتن توازن میان ساختاردهی لازم برای کنترل و شفافیت، و انعطاف‌پذیری مورد نیاز برای نوآوری و واکنش سریع، یک معمای مدیریتی اساسی در شهرداری‌ها محسوب می‌شود که نیازمند تحلیل دقیق است.

یکی از حیاتی‌ترین جنبه‌های موفقیت در پروژه‌های شهری، هماهنگی بین‌بخشی است؛ پروژه‌های توسعه شهری به ندرت در حوزه اختیارات یک واحد سازمانی باقی می‌مانند و نیازمند تعامل مستمر با سازمان‌های فرابخشی مانند آب و فاضلاب، برق، گاز، حمل و نقل و نهادهای نظارتی دولتی هستند (نیک‌اختر و همکاران، ۲۰۲۱). عدم وجود پروتکل‌های رسمی و شفاف برای این تعاملات، موجب بروز تعارضات، تأخیر در اخذ مجوزها، و دوباره‌کاری‌ها می‌شود که مستقیماً بر بودجه و زمان‌بندی پروژه اثر می‌گذارد. تحلیل ادبیات نشان می‌دهد که ضعف در هماهنگی نه تنها به ناهماهنگی در اجرا منجر می‌شود، بلکه در سطح برنامه‌ریزی استراتژیک نیز مانع از یکپارچگی سیاست‌های شهری می‌گردد (شیعه و همکاران، ۲۰۲۱).

این مقاله با هدف غلبه بر شکاف‌های موجود در ادبیات مدیریتی شهری ایران، تلاش دارد تا یک چارچوب مروری جامع بر چالش‌ها و عوامل موفقیت اجرای پروژه‌ها ارائه دهد، به گونه‌ای که نقش بنیادین ساختار سازمانی و نیاز مبرم به تقویت سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی به طور برجسته مورد بررسی قرار گیرد. این تمرکز تحلیلی، راه را برای سیاست‌گذاران شهری

هموار می‌سازد تا بتوانند اصلاحات ساختاری هدفمند را برای بهبود عملکرد اجرایی پروژه‌های حیاتی شهری به کار گیرند. علاوه بر ساختار و هماهنگی، عواملی چون مدیریت ریسک، مشارکت ذی‌نفعان، تأمین مالی پایدار و ملاحظات عدالت فضایی نیز به عنوان متغیرهای تعدیل‌کننده و تقویت‌کننده موفقیت پروژه شناسایی شده‌اند که در تحلیل‌های بعدی مورد توجه قرار خواهند گرفت. عدم مدیریت صحیح این ابعاد، حتی در صورت وجود یک ساختار سازمانی بهینه، می‌تواند پروژه را به شکست بکشاند (سلگی و همکاران، ۲۰۲۵). بنابراین، یک رویکرد جامع که همه این ابعاد را در هم تنیده باشد، برای شهرداری‌ها ضروری است.

در نهایت، رهبری استراتژیک و توانمندی منابع انسانی در مواجهه با پیچیدگی‌های اداری و فنی، به عنوان کاتالیزورهایی عمل می‌کنند که می‌توانند نقص‌های ساختاری موجود را جبران کرده یا تأثیر منفی آن‌ها را کاهش دهند (شفیعی دارافشانی، ۲۰۲۲). شناخت دقیق این تعاملات متقابل میان عوامل ساختاری (ساختار و هماهنگی) و عوامل رهبری و عملیاتی (ریسک و ذی‌نفعان)، محتوای اصلی این پژوهش مروجی تحلیلی را تشکیل می‌دهد تا تصویری واقع‌بینانه و کاربردی از الزامات موفقیت در مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری ارائه شود. این مطالعه به دنبال پاسخگویی به این پرسش کلیدی است: چگونه می‌توان با اصلاح ساختار سازمانی و بهبود فرآیندهای هماهنگی بین‌بخشی، اثربخشی مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری در شهرداری‌ها را ارتقا داد؟ پاسخ به این پرسش، مستلزم یک تحلیل دقیق از ادبیات موجود و شناسایی نقاط تلاقی میان نظریه‌های مدیریت پروژه و حکمرانی شهری است که در بخش‌های بعدی مقاله به تفصیل ارائه خواهد شد.



شکل ۱. چارچوب مفهومی ارزیابی چالش‌ها و عوامل موفقیت مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری در شهرداری‌ها با تأکید بر ساختار سازمانی و هماهنگی بین‌بخشی.

این شکل چارچوبی یکپارچه برای تبیین ابعاد مؤثر بر مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری در شهرداری‌ها ارائه می‌دهد و نشان می‌دهد که چگونه ساختار سازمانی، سطح اختیارات مدیریتی، نظام تصمیم‌گیری و میزان هماهنگی بین‌بخشی می‌توانند به صورت هم‌زمان بر موفقیت یا ناکامی پروژه‌ها اثرگذار باشند. در این چارچوب، تعامل میان واحدهای تخصصی، شفافیت جریان‌های اطلاعاتی، انسجام فرآیندهای اجرایی و هم‌راستایی اهداف بخشی به عنوان مؤلفه‌های کلیدی موفقیت پروژه‌ها در نظر گرفته شده‌اند. همچنین، نقش عوامل زمینه‌ای مانند منابع مالی، ظرفیت نیروی انسانی و سازوکارهای نظارتی به عنوان متغیرهای پشتیبان تبیین می‌شود که می‌توانند شدت اثر چالش‌های اجرایی را کاهش داده یا تسهیل‌کننده تحقق اهداف توسعه شهری باشند. این مدل مبنایی تحلیلی برای ارزیابی عملکرد مدیریت پروژه در شهرداری‌ها فراهم می‌کند و امکان شناسایی نقاط ضعف ساختاری و بهبود هماهنگی سازمانی را به صورت هدفمند مهیا می‌سازد.

۲. چارچوب نظری مدیریت پروژه در محیط شهری و اهمیت ساختار سازمانی

مدیریت پروژه‌های توسعه شهری را نمی‌توان صرفاً در چارچوب مدل‌های کلاسیک مدیریت پروژه (نطاق، زمان، هزینه و کیفیت) خلاصه کرد؛ این پروژه‌ها در محیطی سیاسی، اجتماعی و با ذی‌نفعان متنوع اجرا می‌شوند که پیچیدگی ذاتی آن‌ها را افزایش می‌دهد (لشکری و همکاران، ۲۰۲۲). چارچوب نظری غالب، بر ضرورت انطباق‌پذیری مدل‌های مدیریت پروژه با ماهیت عمومی و حکمرانی نهادهای شهری تأکید دارد؛ به این معنا که موفقیت پروژه از مرزهای فنی گذشته و به ظرفیت‌های سازمانی و محیطی شهرداری گره می‌خورد (ذوالفقاری و همکاران، ۲۰۲۳). ساختار سازمانی، به عنوان چارچوب رسمی که سلسله مراتب، وحدت فرماندهی و نحوه تعامل واحدها را تعیین می‌کند، نقش محوری در تسهیل یا ممانعت از این انطباق‌پذیری ایفا می‌نماید.

ساختار سازمانی در شهرداری‌ها معمولاً تمایل به ساختارهای کارکردی یا بخشی‌نگر (Functional Structures) دارد که در آن معاونت‌های تخصصی (مانند شهرسازی، فنی و عمرانی، خدمات شهری) به صورت مجزا عمل می‌کنند (عادل‌خواجه و همکاران، ۲۰۲۲). اگرچه این ساختارها در مدیریت وظایف تخصصی کارآمد هستند، اما در اجرای پروژه‌های چندرشته‌ای که نیازمند یکپارچگی افقی هستند، منجر به ایجاد گلوگاه‌های مدیریتی و تضاد منافع بین بخشی می‌شوند. به عنوان مثال، پروژه احداث یک مسیر جدید حمل و نقل عمومی مستلزم هماهنگی موازی میان معاونت‌های ترافیک، شهرسازی، فنی و مالی است که فقدان ساختار ماتریسی یا تیمی مناسب، اجرای هماهنگ را به شدت دشوار می‌سازد (هاشمی و همکاران، ۲۰۱۳). تحلیل ساختار سازمانی از منظر کارایی اجرای پروژه، باید بر دو بعد اساسی متمرکز شود: اول، میزان تمرکز و تمرکززدایی تصمیم‌گیری؛ و دوم، وضوح مرزهای اختیارات و مسئولیت‌ها. در شهرداری‌ها، غالباً شاهد تمرکز بیش از حد قدرت در سطوح بالا هستیم که باعث کندی در تأییدیه‌ها و عدم توانمندسازی مدیران پروژه در میدان عمل می‌شود (مقدم و رمضانی و انگاه، ۲۰۲۴). این تمرکز، به ویژه در پروژه‌هایی که زمان‌بندی فشرده دارند، به معنای تأخیرهای جبران‌ناپذیر است. در مقابل، تمرکززدایی بیش از حد بدون سازوکارهای کنترلی مناسب، می‌تواند منجر به عدم یکپارچگی طرح‌ها و تداخل پروژه‌ها در سطح شهر شود.

ساختار سازمانی همچنین بر جریان اطلاعات و فرهنگ سازمانی تأثیر می‌گذارد؛ ساختارهای بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی، مسیرهای ارتباطی را طولانی و رسمی می‌کنند و مانع از تبادل سریع اطلاعات حیاتی در طول چرخه حیات پروژه می‌شوند (برومند کاخکی و زاهدی مطلق، ۲۰۱۸). این امر، به ویژه در مدیریت ریسک‌های ناگهانی که نیازمند واکنش سریع هستند، یک نقطه ضعف بزرگ تلقی می‌شود. مدیران پروژه در چنین محیط‌هایی مجبورند برای هر تغییر کوچک، از کانال‌های طولانی اداری عبور کنند، در حالی که موفقیت پروژه به توانایی آن‌ها در تصمیم‌گیری سریع در سطح اجرایی وابسته است. برومند کاخکی و زاهدی مطلق (۲۰۱۸) تأکید دارند که برای پروژه‌های پیچیده توسعه شهری، ساختارهای هیبریدی یا پروژه‌محور (Project-Based Structures) می‌توانند بسیار مؤثرتر از ساختارهای سنتی کارکردی باشند. این ساختارها با ایجاد تیم‌های بین‌وظیفه‌ای موقت یا دائمی با اختیارات مشخص، انعطاف‌پذیری لازم برای ادغام تخصص‌های مختلف در راستای اهداف پروژه را فراهم می‌آورند، هرچند که نیازمند تعریف دقیق رابطه‌شان با ساختار اصلی شهرداری هستند. عدم تعریف دقیق این رابطه، می‌تواند منجر به تعارض نقش‌ها برای اعضای تیم‌های پروژه شود.

نقش ساختار سازمانی در توانایی شهرداری برای جذب و مدیریت سرمایه‌های انسانی متخصص نیز مشهود است؛ ساختارهای خشک و غیرجذاب، انگیزه کارشناسان را برای پذیرش مسئولیت‌های پروژه‌ای کاهش می‌دهند، زیرا فرصت‌های دیده شدن و پیشرفت شغلی در آن‌ها اغلب محدود به مسیرهای سنتی سلسله‌مراتبی است (شفیعی دارافشانی، ۲۰۲۲). یک ساختار مناسب باید مسیرهایی را برای قدردانی از عملکرد پروژه‌محور فراهم کند تا مدیران و کارشناسان ترغیب به پذیرش ریسک‌های سازنده

در جهت پیشبرد اهداف توسعه شهری شوند. بنابراین، تحلیل ساختار سازمانی صرفاً یک تمرین آکادمیک نیست، بلکه مستقیماً با ظرفیت عملیاتی شهرداری برای تبدیل برنامه‌ها به واقعیت‌های فیزیکی مرتبط است. اصلاح ساختاری باید با هدف کاهش تعداد لایه‌های مدیریتی دخیل در تصمیم‌گیری‌های اجرایی، تقویت اختیارات مدیران پروژه، و ایجاد کانال‌های ارتباطی موازی با سلسله مراتب رسمی صورت پذیرد تا جریان کار پروژه تسهیل شود (احمدی و امیرحسین، ۲۰۲۵). این اصلاحات، بنیان لازم برای تقویت هماهنگی‌های بعدی را فراهم می‌آورند. در نهایت، لازم است توجه شود که ساختار سازمانی باید با استراتژی کلان توسعه شهری همسو باشد؛ شهرداری‌هایی که استراتژی آن‌ها بر نوآوری سریع و توسعه زیرساخت‌های هوشمند متمرکز است، نیازمند ساختارهایی چابک‌تر و شبکه‌ای‌تر هستند تا ساختارهایی که هدف اصلی آن‌ها حفظ وضعیت موجود و بهره‌برداری کارآمد از زیرساخت‌های موجود است (کفاشی و همکاران، ۲۰۲۲). ناهماهنگی میان استراتژی و ساختار، یکی از بزرگترین منابع اتلاف منابع در پروژه‌های شهری به شمار می‌رود.

۳. نقش محوری هماهنگی بین‌بخشی و سازمان‌های فرابخشی در اجرای پروژه‌ها

اجرای پروژه‌های توسعه شهری در محیط‌های شهری معاصر، اساساً یک فعالیت برون‌سازمانی (Inter-organizational) است و موفقیت آن به شدت وابسته به توانایی شهرداری در ایجاد و حفظ هماهنگی مؤثر با تعداد زیادی از بازیگران بیرونی است (نیک‌اختر و همکاران، ۲۰۲۱). این بازیگران شامل نهادهای خدمات‌رسان دولتی (آب، برق، گاز، مخابرات)، سازمان‌های نظارتی (مانند سازمان محیط زیست یا راهنمایی و رانندگی) و گاهی نهادهای امنیتی و مدیریتی بالاتر (استانداری) می‌شوند که هر یک دارای اهداف، بودجه‌ها و اولویت‌های عملیاتی مجزا هستند. ضعف در هماهنگی با این نهادها، به طور مستقیم به افزایش زمان اجرای پروژه، هزینه‌های پیش‌بینی نشده ناشی از توقف کار، و در نهایت عدم تحقق اهداف مد نظر منجر می‌شود (شیعه و همکاران، ۲۰۲۱).

هماهنگی بین‌بخشی در شهرداری‌ها، دو سطح مجزا دارد: اول، هماهنگی درون‌سازمانی میان معاونت‌ها و ادارات خود شهرداری؛ و دوم، هماهنگی برون‌سازمانی با نهادهای خارجی. هر دو سطح از نقص ساختارهای بخشی‌نگر رنج می‌برند. در سطح درون‌سازمانی، تعارض منافع بین معاونت فنی و معاونت شهرسازی در خصوص تغییر کاربری زمین یا حقوق ارتفاعی، نمونه‌ای بارز از ناهماهنگی است که اجرای پروژه را متوقف می‌کند (عادل‌خواجه و همکاران، ۲۰۲۲). این ناهماهنگی اغلب ریشه در عدم وجود یک سیستم مدیریت پروژه واحد و قدرتمند دارد که بتواند به عنوان نقطه اتکای تصمیم‌گیری برای همه بخش‌ها عمل کند. در سطح برون‌سازمانی، چالش اصلی بر سر "کنترل زمان" و "دسترسی به منابع" است. برای مثال، یک پروژه عمرانی بزرگ شهری نیازمند جابجایی تأسیسات زیرزمینی است که فرآیند آن کاملاً در اختیار شرکت آب یا برق قرار دارد. اگر فرآیندهای مجوزدهی و زمان‌بندی این شرکت‌ها با برنامه زمان‌بندی شهرداری همپوشانی نداشته باشد، پروژه شهری مجبور به توقف می‌شود، در حالی که پیمانکار شهرداری آماده به کار است (ذوالفقاری و همکاران، ۲۰۲۳). این عدم همسویی برنامه‌ای، اغلب ناشی از فقدان یک مکانیسم اجرایی قوی برای همسوسازی اولویت‌های استانی یا ملی با نیازهای فوری شهری است.

برای مقابله با این چالش، ادبیات مدیریت پروژه شهری بر لزوم ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده تأکید دارد. این نهادها می‌توانند شامل کمیته‌های عالی راهبری پروژه باشند که اعضای آن‌ها نمایندگان ارشد تمام سازمان‌های ذی‌نفع کلیدی باشند و اختیارات لازم برای حل تعارضات در سطح اجرایی را داشته باشند (سوکی و همکاران، ۲۰۲۳). این مکانیسم‌ها باید فراتر از جلسات اداری معمول بوده و مبتنی بر توافق‌نامه‌های سطح خدمت (SLA) یا تفاهم‌نامه‌های اجرایی مدون باشند که شفافیت در تعهدات طرفین را تضمین کند. هاشمی و همکاران (۲۰۱۳) در تحلیل خود نشان دادند که موفقیت در پروژه‌های زیرساختی بزرگ، به شدت به

توانایی شهرداری در تبدیل «روابط سیاسی» به «روابط قراردادی رسمی» با سایر نهادها وابسته است. جایی که این روابط صرفاً مبتنی بر تعاملات شفاهی یا فشار سیاسی باشد، پایداری هماهنگی در طول زمان تضمین نمی‌شود و با تغییر افراد، پروژه نیز دچار اختلال می‌گردد. بنابراین، تقویت هماهنگی مستلزم ایجاد پایه‌های قانونی و قراردادی قوی است.

نیک‌اختر و همکاران (۲۰۲۱) پیشنهاد می‌کنند که شهرداری‌ها باید از رویکردهای مبتنی بر همکاری و ایجاد ارزش مشترک (Shared Value Creation) به جای رویکرد تقابلی در تعامل با سایر سازمان‌ها استفاده کنند. به این معنا که به جای اصرار صرف بر الزامات پروژه خود، منافع متقابل سازمان‌های دیگر در اجرای موفق پروژه تعریف شود؛ مثلاً نوسازی زیرساخت‌های خیابان اصلی می‌تواند فرصتی برای همزمان‌سازی تعمیرات شبکه‌های گاز و آب نیز باشد که در غیاب این دیدگاه، هر سازمان کار خود را به طور مجزا و در زمان‌های متفاوت انجام می‌دهد. علاوه بر سازوکارهای رسمی، فرهنگ همکاری و اعتماد میان مدیران و کارشناسان سازمان‌های مختلف نقشی حیاتی در تسهیل هماهنگی‌های غیررسمی ایفا می‌کند (سلگی و همکاران، ۲۰۲۵). ضعف در این بعد، منجر به حفظ اطلاعات و عدم اشتراک‌گذاری دانش تخصصی میان نهادهای درگیر می‌شود که مانع از بهینه‌سازی‌های عملیاتی در طول اجرای پروژه می‌گردد. شهرداری‌ها باید با استفاده از کارگاه‌های آموزشی مشترک و ایجاد شبکه‌های حرفه‌ای، این اعتماد متقابل را تقویت کنند. در نهایت، هماهنگی با سازمان‌های فرابخشی باید از مرحله تعریف پروژه آغاز شود، نه مرحله اجرا. در صورت عدم مشارکت سازمان‌های خدمات‌رسان در مراحل اولیه مطالعات امکان‌سنجی و طراحی، ممکن است ملاحظات فنی آن‌ها در طراحی نهایی لحاظ نشود و در مراحل بعدی اجرای پروژه، نیاز به اصلاحات پرهزینه و زمان‌بر پیش آید (سوکی و همکاران، ۲۰۲۳). این یکپارچگی برنامه‌ریزی در مراحل اولیه، نیاز به یک نهاد برنامه‌ریزی شهری قدرتمند و دارای اختیارات فرابخشی دارد که در ساختار شهرداری باید تعریف شود.

۴. چالش‌های ساختاری و مدیریتی: از بوروکراسی تا مدیریت ریسک

بوروکراسی سازمانی در شهرداری‌ها، به عنوان یکی از بزرگترین چالش‌های ریشه‌دار در مسیر اجرای پروژه‌های توسعه شهری، به مجموعه‌ای از قوانین، رویه‌ها و سلسله‌مراتب‌های سخت و دست و پاگیر اطلاق می‌شود که کارایی عملیاتی را کاهش می‌دهد (برومند کاخکی و زاهدی مطلق، ۲۰۱۸). این بوروکراسی نه تنها فرآیند تصمیم‌گیری را کند می‌کند، بلکه مانع از پذیرش نوآوری و به کارگیری روش‌های مدیریتی مدرن در پروژه‌ها می‌شود. رویه‌های طولانی تأمین مالی، مناقصه، بازرسی و تغییرات مدیریتی، اغلب با هدف حفظ کنترل و جلوگیری از خطا تعریف می‌شوند، اما در عمل، عامل اصلی تأخیرهای مکرر و افزایش هزینه‌ها در پروژه‌های شهری محسوب می‌گردند.

یکی از نمودهای این بوروکراسی، پیچیدگی فرآیندهای تأمین مالی و تخصیص بودجه است. پروژه‌های شهری اغلب نیازمند تزریق منابع در دوره‌های زمانی مشخص هستند، اما فرآیندهای اداری تخصیص و ابلاغ ردیف‌های بودجه‌ای، به دلیل نیاز به تأییدیه‌های متعدد در سطوح مختلف (شورا، شهردار، سازمان برنامه و بودجه استانی)، با تأخیرهای قابل توجهی مواجه می‌شوند (کفاشی و همکاران، ۲۰۲۲). این تأخیرها باعث می‌شود پیمانکاران فعالیت خود را متوقف کنند یا با افزایش هزینه‌های سربار، مطالبات خود را افزایش دهند که مستقیماً بر قیمت تمام شده پروژه اثر می‌گذارد. مدیریت ریسک پروژه‌های شهری نیز به دلیل ساختار بوروکراتیک و فقدان فرهنگ ریسک‌پذیری سازمانی، به شکل مطلوبی اجرا نمی‌شود. ریسک‌ها در شهرداری‌ها اغلب به جای پیش‌بینی و مدیریت فعالانه، به صورت واکنشی (Reactive) و پس از وقوع، مورد توجه قرار می‌گیرند (سلگی و همکاران، ۲۰۲۵). ساختارهای سازمانی سلسله‌مراتبی تمایلی به شناسایی زود هنگام ریسک‌ها ندارند، زیرا گزارش دادن ریسک به سطوح

بالا، ممکن است به معنای پذیرش مسئولیت در صورت عدم توانایی در کنترل آن تلقی شود. این پنهان کاری ریسک‌ها، توانایی سازمان برای اتخاذ تدابیر پیشگیرانه را به شدت محدود می‌کند.

چالش بعدی، ضعف در مدیریت تغییر و انعطاف‌پذیری در برابر ابهامات محیطی است. پروژه‌های شهری، به ویژه در زمینه‌های توسعه زیرساخت، به ندرت بر اساس فرضیات اولیه به پایان می‌رسند؛ تغییرات در اولویت‌های سیاسی، قوانین جدید، یا کشف شرایط زمین‌شناسی غیرمنتظره، مستلزم تغییراتی در دامنه، زمان یا طراحی پروژه است (احمدی و امیرحسین، ۲۰۲۵). ساختارهای سخت و غیرمنعطف شهرداری، فرآیند رسمی و زمان‌بر "کنترل تغییر" را به کار می‌گیرند که اجرای به موقع اصلاحات ضروری را به تأخیر می‌اندازد و منجر به نارضایتی ذی‌نفعان می‌شود. ضعف در نظام اطلاعاتی و گزارش‌دهی نیز از پیامدهای ساختار ناکارآمد است. در بسیاری از شهرداری‌ها، سیستم‌های مدیریت پروژه مبتنی بر ابزارهای مدرن نیستند و اطلاعات عملکردی پروژه به صورت دستی یا در فایل‌های مجزا در بخش‌های مختلف نگهداری می‌شوند (ذوالفقاری و همکاران، ۲۰۲۳). این امر، اتخاذ تصمیمات استراتژیک مبتنی بر داده‌های لحظه‌ای را ناممکن می‌سازد و مدیران عالی را مجبور می‌کند تا بر اساس گزارش‌های غیردقیق یا قدیمی عمل کنند که این خود یک ریسک بزرگ مدیریتی است.

همچنین، عدم وضوح در تخصیص مالکیت فرآیندها میان واحدها، یکی دیگر از مصادیق بوروکراسی مضر است. در پروژه‌هایی مانند نوسازی بافت فرسوده، مشخص نیست که کدام واحد مسئول نهایی هماهنگی بین اخذ مجوزهای ساختمانی، جابجایی ساکنین و تأمین زیرساخت‌های جدید است (کیوانی و رمضان، ۲۰۱۶). این ابهام، به "فرار از مسئولیت" یا "تأخیر در اقدام" می‌انجامد، زیرا هر واحد منتظر اقدام واحد دیگر باقی می‌ماند و در نتیجه، پروژه در یک وضعیت بلاتکلیفی مدیریتی باقی می‌ماند.

برای غلبه بر این چالش‌ها، احمدی و امیرحسین (۲۰۲۵) بر لزوم اجرای مدیریت پروژه از منظر فرآیندی (Process-Based Management) تأکید دارند که در آن تمرکز از ساختار واحدها به جریان کار بین واحدها منتقل شود. این رویکرد مستلزم ساده‌سازی رویه‌ها، کاهش لایه‌های تأیید و تفویض اختیار مدیریت ریسک به سطح اجرایی پروژه است تا بتوان سرعت عملیات را افزایش داد. در نهایت، فرهنگ سازمانی موجود که غالباً از "مدیریت مبتنی بر امر و نهی" حمایت می‌کند، عاملی بازدارنده در مدیریت موفق پروژه است. این فرهنگ، مدیران میانی را از ارائه راه‌حل‌های خلاقانه یا گزارش‌دهی صریح درباره مشکلات منع می‌کند، زیرا نگران پیامدهای احتمالی شکست یا انتقاد هستند. تغییر این فرهنگ به سمت فرهنگ "یادگیری از پروژه" و "پذیرش ریسک محاسبه شده"، نیازمند اصلاحات عمیق در ساختارهای پاداش و تنبیه سازمانی است که باید با ساختار جدید همسو باشد (شفیعی دارافشانی، ۲۰۲۲).

۵. عوامل موفقیت حیاتی: رهبری استراتژیک و مدیریت ذی‌نفعان

در حالی که ساختار سازمانی چارچوب اجرای پروژه را فراهم می‌آورد، رهبری استراتژیک شهردار و تیم مدیریت ارشد، نیروی محرکه و جهت‌دهنده اصلی موفقیت پروژه‌های توسعه شهری است (بوداکی، ۲۰۲۴). رهبری استراتژیک در این زمینه، فراتر از مدیریت روزمره پروژه است؛ بلکه به معنای ایجاد چشم‌اندازی شفاف، تخصیص منابع در راستای اهداف کلان شهر، و مهم‌تر از همه، ایجاد تعهد سازمانی نسبت به نتایج پروژه، حتی در برابر مقاومت‌های سیاسی یا بوروکراتیک است (شفیعی دارافشانی، ۲۰۲۲). رهبران استراتژیک مؤثر، تضمین‌کننده تخصیص پایدار منابع مالی و انسانی مورد نیاز پروژه در طول چرخه عمر آن هستند. در محیط شهرداری، پروژه‌ها اغلب قربانی تغییرات بودجه‌ای سالانه یا تغییرات مدیریتی می‌شوند؛ رهبران قوی، با ایجاد حمایت سیاسی در سطوح بالاتر، از این نوسانات محافظت می‌کنند و ثبات لازم برای پیمانکاران و تیم‌های اجرایی را فراهم

می‌آورند (مقدم و رمضانی وانگاه، ۲۰۲۴). این حمایت به ویژه در پروژه‌های زیرساختی بلندمدت که بازگشت سرمایه آن‌ها در افق کوتاه‌مدت مشخص نیست، حیاتی است.

علاوه بر این، رهبری استراتژیک نقش محوری در شکل‌دهی فرهنگ همکاری میان بخشی ایفا می‌کند. همانطور که اشاره شد، ساختارهای بخشی‌نگر مانع هماهنگی هستند؛ این رهبران هستند که باید با استفاده از نفوذ و اختیارات خود، موانع سازمانی را از میان برداشته و مدیران بخش‌های مختلف را وادار به همکاری مؤثر نمایند (بوداکی، ۲۰۲۴). ایجاد یک "دفتر مدیریت پروژه مرکزی" (PMO) با اختیارات اجرایی قوی که مستقیماً به شهردار پاسخگو باشد، نمونه‌ای از اقدام رهبری برای غلبه بر ساختارهای سنتی است. در کنار رهبری، مدیریت فعال و استراتژیک ذی‌نفعان یکی از عوامل کلیدی موفقیت پروژه‌های شهری است. پروژه‌های شهری به طور ذاتی تعداد زیادی از ذی‌نفعان را درگیر می‌کنند: ساکنان محلی، کسب‌وکارها، گروه‌های اجتماعی، سازمان‌های دولتی، و نهادهای مدنی (سوکی و همکاران، ۲۰۲۳). نادیده گرفتن هر یک از این گروه‌ها، می‌تواند منجر به مقاومت‌های محلی، اعتراضات و در نهایت توقف پروژه شود، حتی اگر از نظر فنی و مالی پروژه توجیه پذیر باشد.

تحلیل ذی‌نفعان باید شامل ارزیابی قدرت، علاقه و تأثیر آن‌ها بر پروژه باشد و یک استراتژی ارتباطی متناسب با هر گروه تدوین گردد. برای مثال، در پروژه‌های تملک اراضی، مشارکت فعال و شفافیت در فرآیند جبران خسارت می‌تواند از تبدیل شدن اعتراضات مردمی به یک چالش سیاسی بزرگ جلوگیری کند (شکری و علمی‌مقدم، ۲۰۲۵). این رویکرد، نیازمند صرف منابع زمانی و انسانی قابل توجهی برای گفتگو و تعامل است. ضعف در مدیریت ذی‌نفعان اغلب به این دلیل رخ می‌دهد که شهرداری‌ها تمایل دارند مشارکت را به معنای "اطلاع‌رسانی" ساده تلقی کنند، در حالی که مشارکت واقعی به معنای "توانمندسازی" (Empowerment) و لحاظ کردن نظرات آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های طراحی و اجرا است (احمدی و امیرحسین، ۲۰۲۵). پروژه‌هایی که از این منظر موفق هستند، معمولاً پروژه‌هایی هستند که توانسته‌اند با ایجاد منافع مشترک، ذی‌نفعان را به حامیان پروژه تبدیل کنند.

نقش رهبری در این بخش، اطمینان از تخصیص منابع برای فعالیت‌های مدیریت ذی‌نفعان است. بسیاری از شهرداری‌ها بودجه‌ای برای این کار در نظر نمی‌گیرند و پس از بروز مشکل، تلاش می‌کنند با اقدامات واکنشی آن را حل کنند، در حالی که پیشگیری از طریق مشارکت زودهنگام، بسیار کم‌هزینه‌تر و مؤثرتر است (سوکی و همکاران، ۲۰۲۳). رهبری استراتژیک باید مدیریت ذی‌نفعان را به عنوان یک جزء جدایی‌ناپذیر و نه یک فعالیت اختیاری، در برنامه مدیریت پروژه بگنجانند. در نهایت، رهبری مؤثر توانایی تیم خود برای مدیریت تعارضات ذی‌نفعان را تقویت می‌کند. پروژه‌های توسعه شهری به دلیل ماهیت فضایی و تأثیرگذاری بر منافع اقتصادی و اجتماعی، همواره مستعد تعارض هستند. رهبران باید چارچوبی برای میانجی‌گری و حل مناقشات فراهم آورند که مبتنی بر اصول انصاف و شفافیت باشد تا اعتماد عمومی به شهرداری در اجرای پروژه‌ها حفظ شود (شکری و علمی‌مقدم، ۲۰۲۵).

۶. تأمین مالی پایدار و چالش‌های منابع انسانی

تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری یکی از بزرگترین گلوگاه‌های اجرایی در شهرداری‌ها است، به ویژه در شرایط اقتصادی متلاطم و وابستگی شدید به منابع بودجه‌ای دولتی یا درآمدهای ناپایدار شهری (کفاشی و همکاران، ۲۰۲۲). موفقیت اجرای یک پروژه به توانایی شهرداری در تأمین منابع مورد نیاز در زمان‌های مقرر بستگی دارد، که این امر نه تنها به میزان کل بودجه، بلکه به فرآیندهای چابک تخصیص، وصول و مدیریت جریان نقدینگی وابسته است. ساختار بوروکراتیک تخصیص بودجه، همانطور که پیش‌تر ذکر شد، مانع اصلی است. در ادبیات مدیریت پروژه شهری، تأکید فزاینده‌ای بر لزوم تنوع‌بخشی منابع مالی

وجود دارد؛ شهرداری‌ها نباید صرفاً به منابع عمومی متکی باشند. توسعه مدل‌های تأمین مالی نوآورانه، مانند مشارکت عمومی-خصوصی (PPP)، جذب سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی از طریق توسعه زمین‌های جانبی پروژه (Value Capture)، یا استفاده از ابزارهای مالی مبتنی بر اوراق مشارکت شهری، ضروری است (لشکری و همکاران، ۲۰۲۲). با این حال، اجرای موفق این مدل‌ها خود نیازمند ظرفیت‌های مدیریتی و حقوقی قوی در شهرداری است که اغلب در ساختارهای سنتی وجود ندارد.

یکی از موانع مهم در جذب سرمایه‌گذاری خارجی، عدم شفافیت در ریسک‌های قانونی و قراردادهای بلندمدت است که ناشی از ساختار مدیریتی متغیر شهرداری‌هاست. سرمایه‌گذاران خصوصی زمانی وارد می‌شوند که اطمینان یابند تصمیمات اخذ شده در یک دوره مدیریت، توسط دوره‌های بعدی نقض نخواهد شد؛ این امر مستلزم یک حکمرانی با ثبات و تعهد استراتژیک رهبری به قراردادهای مالی است (کیوانی و رضانی، ۲۰۱۶). همزمان با چالش‌های مالی، مدیریت منابع انسانی متخصص و متعهد، عامل حیاتی دیگر در موفقیت اجرای پروژه‌ها محسوب می‌شود (شفیعی دارافشانی، ۲۰۲۲). پروژه‌های توسعه شهری نیازمند ترکیبی از مهارت‌های فنی مهندسی، دانش تخصصی مالی، و مهارت‌های نرم مدیریتی (مانند مذاکره و حل تعارض) هستند. ساختار سازمانی شهرداری‌ها اغلب با چالش‌هایی نظیر فرسودگی شغلی، کمبود انگیزه و عدم انطباق مهارت‌های موجود با نیازهای پروژه‌های مدرن مواجه است.

شفیعی دارافشانی (۲۰۲۲) بیان می‌کند که جذب و حفظ مدیران پروژه کارآمد در شهرداری‌ها دشوار است، زیرا حقوق و مزایای بخش دولتی معمولاً رقابتی نیست و مسیرهای پیشرفت شغلی اغلب از مسیرهای اداری سنتی پیروی می‌کنند نه مسیرهای عملکردی پروژه‌محور. این امر باعث می‌شود بهترین استعدادها به بخش خصوصی هدایت شوند یا در داخل سازمان در موقعیت‌هایی قرار گیرند که از توانایی‌های تخصصی آن‌ها بهره‌برداری نشود. برای بهبود این وضعیت، نیاز به بازنگری در سیستم مدیریت عملکرد و پاداش است؛ باید یک سیستم متمایز برای کارکنانی که در پروژه‌های موفق نقش کلیدی ایفا می‌کنند، تعریف شود که شامل پاداش‌های مالی متناسب با دستاوردهای پروژه و همچنین فرصت‌های آموزشی تخصصی برای ارتقاء مهارت‌های مورد نیاز مدیریت مدرن پروژه باشد (احمدی و امیرحسین، ۲۰۲۵). این رویکرد، انگیزه را برای پذیرش مسئولیت‌های پیچیده پروژه‌ای افزایش می‌دهد. علاوه بر این، ضعف در توانمندسازی تیم‌های پروژه یکی دیگر از مشکلات مرتبط با ساختار است. در بسیاری از شهرداری‌ها، مدیر پروژه صرفاً یک هماهنگ‌کننده است و اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری‌های عملیاتی یا مدیریت تیم‌های پیمانکاران را ندارد (بوداقي، ۲۰۲۴). این امر باعث می‌شود که مدیر پروژه صرفاً نقش گزارش‌دهنده وضعیت را ایفا کند و نتواند به موقع مشکلات را حل کند، که مستقیماً به تعویق پروژه منجر می‌شود.

رسیدیان و نژادایرانی (۲۰۱۵) بر اهمیت آموزش مستمر در زمینه متدولوژی‌های نوین مدیریت پروژه (مانند چابک یا ناب) برای کارکنان شهرداری تأکید می‌کنند؛ این آموزش‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که با واقعیت‌های بوروکراتیک و محیط سیاسی شهرداری سازگار باشند تا امکان استفاده عملی از آموخته‌ها فراهم گردد. در غیر این صورت، دانش انباشته شده در کارگاه‌های آموزشی بدون کاربرد باقی خواهد ماند. در نهایت، ایجاد یک سازوکار شفاف برای انتقال دانش میان پروژه‌ها (Lessons Learned) برای جلوگیری از تکرار اشتباهات مالی و مدیریتی در پروژه‌های آتی ضروری است. این انتقال دانش باید توسط یک واحد سازمانی ساختارمند (مانند PMO) تسهیل شود تا تجربیات موفقیت‌ها و شکست‌ها به جای اینکه با بازنشستگی یا جابجایی افراد از بین بروند، در بدنه سازمانی نهادینه شوند (لشکری و همکاران، ۲۰۲۲).

۷. عدالت فضایی، پایداری شهری و ابعاد اجتماعی پروژه‌ها

پروژه‌های توسعه شهری نه تنها ابزاری برای توسعه زیرساخت‌های فیزیکی هستند، بلکه بستری برای تحقق عدالت فضایی و تضمین پایداری محیطی و اجتماعی شهر به شمار می‌آیند (خواجه شاهکوهی و همکاران، ۲۰۱۵). اگرچه تمرکز اصلی مدیریت اجرای پروژه بر زمان و هزینه است، اما شکست در لحاظ کردن ابعاد اخلاقی و اجتماعی، می‌تواند موفقیت‌های فنی را بی‌معنی سازد، چرا که منجر به پروژه‌هایی می‌شود که از نظر اجتماعی قابل قبول نیستند یا نابرابری‌های موجود را تشدید می‌کنند.

عدالت فضایی مستلزم آن است که منافع و هزینه‌های توسعه شهری به طور منصفانه در میان مناطق مختلف شهر توزیع شود (شکری و علمی‌مقدم، ۲۰۲۵). چالش ساختاری در شهرداری‌ها، گرایش به سرمایه‌گذاری در مناطقی است که از نظر سیاسی یا اقتصادی بازدهی سریع‌تری دارند (مناطق مرکزی یا ثروتمندتر)، در حالی که مناطق کم‌برخوردار یا حاشیه‌ای از پروژه‌های زیرساختی حیاتی محروم می‌مانند. این امر نیازمند یک رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک مبتنی بر معیارها و شاخص‌های عدالت است که باید در فرآیند اولویت‌بندی و تخصیص منابع پروژه اعمال شود. مدیریت اجرای پروژه باید شامل سازوکارهایی باشد که اطمینان دهد پروژه‌های مصوب در مناطق نیازمند، با همان کیفیت و سرعت پروژه‌های مناطق مرفه اجرا می‌شوند (رسیدیان و نژادایرانی، ۲۰۱۵). این امر نیازمند نظارت ویژه بر تخصیص پیمانکاران و منابع انسانی به این پروژه‌ها است، چرا که اغلب پیمانکاران توانمندتر ترجیح می‌دهند در پروژه‌های با ریسک اداری کمتر کار کنند. رهبری شهرداری باید به طور فعال این توزیع ناعادلانه را هدف قرار دهد و منابع لازم برای جذب پیمانکاران باکیفیت به مناطق محروم را فراهم سازد.

علاوه بر عدالت فضایی، پایداری شهری به عنوان یک بُعد حیاتی، نیازمند ادغام ملاحظات زیست‌محیطی در تمام مراحل اجرای پروژه است (ذوالفقاری و همکاران، ۲۰۲۳). این امر تنها محدود به رعایت استانداردهای اولیه نیست، بلکه مستلزم استفاده از مصالح سازگار با محیط زیست، بهینه‌سازی مصرف انرژی در ساخت و بهره‌برداری، و در نظر گرفتن اثرات بلندمدت پروژه بر اکوسیستم شهری است. ضعف در این زمینه، اغلب ناشی از عدم آموزش تخصصی تیم‌های اجرایی و همچنین فشارهای مالی برای استفاده از ارزان‌ترین گزینه‌ها است. کیوانی و رضانی (۲۰۱۶) اشاره می‌کنند که ادغام ملاحظات پایداری در پروژه‌های زیرساختی نیازمند "تغییر در معیارهای ارزیابی موفقیت" است. اگر معیار اصلی صرفاً هزینه و زمان باشد، ملاحظات زیست‌محیطی کنار گذاشته می‌شوند. بنابراین، موفقیت پروژه باید بر اساس یک شاخص ترکیبی تعریف شود که شامل هزینه‌های چرخه حیات (Life Cycle Costs) و اثرات زیست‌محیطی باشد. این تغییر در معیارها، تنها با مداخله استراتژیک سطح بالای شهرداری امکان‌پذیر است.

مشارکت اجتماعی، که در بخش پیشین به عنوان مدیریت ذی‌نفعان مطرح شد، در اینجا جنبه فعالانه‌تری پیدا می‌کند؛ مشارکت در تعریف و نظارت بر اجرای پروژه‌هایی که مستقیماً بر محیط زندگی مردم تأثیر می‌گذارند، به افزایش پذیرش عمومی و کاهش مقاومت‌ها کمک می‌کند (شکری و علمی‌مقدم، ۲۰۲۵). برای مثال، در پروژه‌های توسعه فضای سبز، مشارکت محلی در طراحی می‌تواند منجر به انتخاب گونه‌های گیاهی مناسب‌تر و پایداری بیشتر از منظر محیطی و اجتماعی شود. ضعف در هماهنگی بین‌بخشی نیز مستقیماً با پایداری در تعارض است. برای مثال، اجرای همزمان پروژه‌های نوسازی شبکه آب و آسفالت‌ریزی مجدد خیابان، نشان‌دهنده عدم هماهنگی و در نتیجه، اتلاف منابع و افزایش دوباره کاری‌ها است که مغایر با اصول پایداری اقتصادی و محیطی است (نیک‌اختر و همکاران، ۲۰۲۱). بنابراین، تقویت هماهنگی، خود یک پیش‌شرط برای تحقق پایداری در اجرای پروژه محسوب می‌شود. در نهایت، عدالت اجتماعی در پروژه‌ها شامل توجه به ظرفیت‌سازی محلی نیز هست. پروژه‌های بزرگ شهری باید به گونه‌ای مدیریت شوند که فرصت‌هایی را برای اشتغال محلی و توانمندسازی کسب‌وکارهای کوچک در حوزه اجرای خدمات پشتیبانی فراهم آورند. این امر، سود اقتصادی پروژه را در سطح محلی توزیع کرده و پذیرش اجتماعی پروژه را افزایش می‌دهد (مقدم و رضانی وانگاه، ۲۰۲۴).

۸. نقش فناوری، نوآوری و ظرفیت‌سازی برای بهبود فرایندها

در عصر حاضر، استفاده از فناوری‌های نوین و نوآوری‌های مدیریتی به عنوان یک عامل توانمندساز حیاتی برای غلبه بر چالش‌های ساختاری و اجرایی در شهرداری‌ها مطرح است (بوداچی، ۲۰۲۴). پروژه‌های توسعه شهری به دلیل مقیاس و پیچیدگی داده‌هایشان، کاندیدای ایده‌آلی برای بهره‌گیری از ابزارهایی مانند مدل‌سازی اطلاعات ساختمان (BIM)، سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) و پلتفرم‌های مدیریت پروژه یکپارچه هستند. GIS، به عنوان ستون فقرات مدیریت پروژه‌های شهری، امکان تجسم فضایی و مدیریتی پروژه را در بستر شهر فراهم می‌آورد و به طور مستقیم بر حل مشکل هماهنگی بین‌بخشی تأثیر می‌گذارد (عدالت‌پناه و همکاران، ۲۰۲۴). هنگامی که نقشه‌ها و وضعیت تأسیسات زیرزمینی در یک سیستم واحد GIS مشترک قرار گیرد، تعارضات ناشی از حفاری‌های همزمان یا تداخلات فضایی میان بخش‌های مختلف (مانند برق و گاز) به حداقل می‌رسد و فرآیند تصمیم‌گیری مبتنی بر داده‌های مکانی، هماهنگی را تسهیل می‌کند. استفاده از BIM در پروژه‌های عمرانی شهری، فراتر از طراحی سه‌بعدی است؛ این روش امکان شبیه‌سازی دقیق فرایندهای ساخت، برآورد ریسک‌های فنی و ایجاد یک پایگاه داده جامع از دارایی‌های ساخته شده را فراهم می‌آورد که پس از اتمام پروژه، به مدیریت دارایی‌های شهری کمک می‌کند (عدالت‌پناه و همکاران، ۲۰۲۴). اگرچه پیاده‌سازی BIM نیازمند سرمایه‌گذاری اولیه و تغییر در فرهنگ کاری است، اما در بلندمدت، با کاهش تغییرات در حین ساخت و بهبود نگهداری، بازگشت سرمایه قابل توجهی خواهد داشت.

با این حال، چالش اصلی در به‌کارگیری این فناوری‌ها، نه در دسترس بودن ابزارها، بلکه در ظرفیت سازمانی شهرداری برای پذیرش و یکپارچه‌سازی آنهاست (کفاشی و همکاران، ۲۰۲۲). بسیاری از شهرداری‌ها دارای سیستم‌های اطلاعاتی پراکنده‌ای هستند که با یکدیگر سازگار نیستند و این عدم یکپارچگی مانع از ورود داده‌های پروژه به یک پلتفرم واحد می‌شود. بنابراین، نوآوری فناوری باید با اصلاح ساختار IT و مدیریت داده‌ها همراه باشد. ظرفیت‌سازی در منابع انسانی برای استفاده از این ابزارها حیاتی است. آموزش کارکنان شهرداری در زمینه مدیریت پروژه دیجیتال و تحلیل داده‌های مکانی، نیازمند برنامه‌های توسعه حرفه‌ای مستمر است (رسیدیان و نژادایرانی، ۲۰۱۵). این آموزش‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که مدیران و کارشناسان را به سمت تفکر سیستمی و استفاده از داده‌ها برای تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر شواهد سوق دهد، به جای اتکا به تجربیات فردی یا روش‌های سنتی. مکانیسم‌های نوآوری سازمانی نیز باید تسهیل شوند. ساختارهایی مانند "آزمایشگاه‌های شهری" (Urban Labs) یا واحدهای کوچک و چابک که از قوانین بوروکراتیک سنتی مستثنی هستند، می‌توانند برای اجرای پروژه‌های پایلوت مبتنی بر فناوری‌های جدید استفاده شوند (لشکری و همکاران، ۲۰۲۲). این واحدها می‌توانند به عنوان موتورهای تغییر عمل کرده و پس از اثبات کارایی، روش‌های جدید را به ساختار اصلی شهرداری منتقل کنند.

نیک‌اختر و همکاران (۲۰۲۱) تأکید می‌کنند که نوآوری در مدیریت پروژه شهری باید شامل استفاده از مدل‌های قراردادی نوین مانند EPC/Turnkey باشد که ریسک‌های اجرایی بیشتری را به بخش خصوصی منتقل می‌کند و شهرداری را قادر می‌سازد تا تمرکز خود را بر نظارت استراتژیک و تعریف صحیح دامنه پروژه بگذارد، نه مدیریت جزئیات اجرایی. این تغییر در نوع قرارداد، نیازمند مهارت‌های جدید در تیم حقوقی و فنی شهرداری برای مذاکره و نظارت بر عملکرد پیمانکاران است. در نهایت، فناوری می‌تواند شفافیت را به طرز چشمگیری افزایش دهد. ارائه اطلاعات مربوط به پیشرفت پروژه، هزینه‌های صرف شده و شاخص‌های عملکرد کلیدی به صورت عمومی و آنلاین (پرتال شفافیت پروژه)، نه تنها نظارت شهروندان را تسهیل می‌کند بلکه مدیران شهرداری را نیز به پاسخگویی بیشتر وادار می‌سازد، که این خود یک عامل بازدارنده در برابر ناکارآمدی‌های ساختاری است (عدالت‌پناه و همکاران، ۲۰۲۴).

نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی

پروژه‌های توسعه شهری به عنوان محورهای اصلی تحول کالبدی و اجتماعی شهرها، همواره با مجموعه‌ای از چالش‌های پیچیده در محیط نهاد شهرداری روبرو بوده‌اند که فراتر از محدودیت‌های فنی و مالی ساده قرار دارند. این مقاله مروری تحلیلی، تمرکز خود را بر دو عامل بنیادین ساختاری و مدیریتی، یعنی ساختار سازمانی و هماهنگی بین‌بخشی، قرار داد و نشان داد که ضعف در این دو حوزه، ریشه بسیاری از ناکارآمدی‌ها در اجرای پروژه‌های شهری است (هاشمی و همکاران، ۲۰۱۳). ساختارهای سلسله مراتبی و بخشی‌نگر، جریان اطلاعات را کند کرده و تصمیم‌گیری‌های کلیدی را به تأخیر می‌اندازند، در حالی که فقدان پروتکل‌های قوی هماهنگی با سازمان‌های فرابخشی منجر به تداخلات عملیاتی و افزایش هزینه‌ها می‌شود (شیعه و همکاران، ۲۰۲۱).

عوامل موفقیت حیاتی شناسایی شده، نشان دادند که غلبه بر این چالش‌های ساختاری نیازمند رهبری استراتژیک قوی است که بتواند فرهنگ همکاری را ترویج داده و چارچوب‌های لازم برای مدیریت فعال ذی‌نفعان را فراهم آورد (بوداکی، ۲۰۲۴). رهبری مؤثر، پلی میان استراتژی‌های توسعه و عملکرد اجرایی روزمره ایجاد می‌کند و می‌تواند موانع بوروکراتیک را با قدرت سازمانی خود برطرف سازد. همچنین، موفقیت در تأمین مالی پایدار و مدیریت منابع انسانی متخصص، مستلزم بازنگری در سیستم‌های پاداش و تخصیص منابع است تا انگیزه لازم برای کار در پروژه‌های پیچیده شهری فراهم شود (شفیعی دارافشانی، ۲۰۲۲).

در سطح عملیاتی، یافته‌ها تأکید می‌کنند که ادغام عدالت فضایی و ملاحظات پایداری در معیارهای ارزیابی پروژه، باید توسط رهبری عالی تضمین شود تا از اجرای پروژه‌هایی که نابرابری‌ها را تشدید می‌کنند، جلوگیری شود (شکری و علمی مقدم، ۲۰۲۵). نهایتاً، فناوری‌هایی مانند GIS و BIM می‌توانند با ایجاد شفافیت و یکپارچگی داده‌ها، فرآیندهای هماهنگی را تسهیل کنند، مشروط بر آنکه ظرفیت سازمانی برای پذیرش و به‌کارگیری آن‌ها وجود داشته باشد (عدالت‌پناه و همکاران، ۲۰۲۴). بر اساس این تحلیل جامع، پیشنهادهای سیاستی زیر برای شهرداری‌ها ارائه می‌گردد تا مدیریت اجرای پروژه‌های توسعه شهری به سطح مطلوب‌تری ارتقا یابد. اولویت اول باید اصلاح ساختار سازمانی باشد: شهرداری‌ها باید به سمت ایجاد واحدهای موقت یا دائمی پروژه‌محور حرکت کنند که دارای اختیارات تصمیم‌گیری متناسب با ریسک پروژه باشند و سلسله مراتب اداری را برای امور اجرایی دور بزنند (برومند کاخکی و زاهدی مطلق، ۲۰۱۸).

دومین پیشنهاد سیاستی، ایجاد یک "دفتر مدیریت پروژه مرکزی (PMO) استراتژیک" است که نه تنها بر استانداردسازی متدولوژی‌ها نظارت کند، بلکه دارای اختیارات رسمی برای حل تعارضات بین‌بخشی و بین‌سازمانی باشد و به طور مستقیم به شهردار گزارش دهد (سوکی و همکاران، ۲۰۲۳). این PMO باید مسئول توسعه و اجرای پروتکل‌های هماهنگی رسمی با سازمان‌های خدمات‌رسان کلیدی باشد که بر مبنای توافق‌نامه‌های سطح خدمت (SLA) اجرا شوند. سوم، لزوم توسعه یک استراتژی جامع مدیریت ذی‌نفعان و ریسک است که از فاز برنامه‌ریزی اولیه آغاز شود. این استراتژی باید تضمین کند که منابع کافی برای ارتباطات فعال و حل مناقشات در نظر گرفته شود و فرهنگ سازمانی از رویکرد واکنشی به رویکرد پیشگیرانه در قبال ریسک‌ها تغییر یابد (سلگی و همکاران، ۲۰۲۵).

چهارم، بازنگری در نظام منابع انسانی و پاداش برای همسو کردن منافع فردی با موفقیت پروژه‌ای. این امر باید شامل ایجاد مسیرهای شغلی موازی برای مدیران پروژه و ارائه آموزش‌های مستمر در زمینه ابزارهای نوین مدیریتی و فناوری‌های شهر هوشمند باشد (لشکری و همکاران، ۲۰۲۲). نهایتاً، برای تضمین پایداری و عدالت، شهرداری‌ها باید ابزارهای تحلیل فضایی (GIS) را در مرکز مدیریت پروژه ادغام کنند و معیارهای موفقیت را فراتر از زمان و هزینه، به سمت شاخص‌های پایداری محیطی

و سطح دسترسی عادلانه به خدمات ارتقا دهند (خواجه شاهکوهی و همکاران، ۲۰۱۵). اجرای این اصلاحات ساختاری و مدیریتی، گامی اساسی در جهت تبدیل شدن شهرداری‌ها به سازمان‌های کارآمد و پاسخگو در قبال توسعه شهری پایدار و فراگیر خواهد بود.

منابع

- نیک‌اختر، غلامعلی، ارزم، توژ، محمدی‌نسب‌بندری، مالکی‌نیا، ... شیوا. (۲۰۲۱). توسعه پایدار شهری راهکار موثر رشد شهرها و ارتقا شهرداری‌ها. پژوهش‌های کاربردی در فنی و مهندسی، ۲۳(۳)، ۷۵-۸۴.
- هاشمی، شهناز، شکوهی‌بیدهندی، روح‌اله. (۲۰۱۳). راهبردهای ارتقاء جایگاه مدیریت شهری تهران به وضع مطلوب؛ (شهرداری تهران به مثابه نهادی اجتماعی و فرهنگی). مطالعات مدیریت شهری، ۱۴(۵)، ۱-۱۴.
- مهرداد سلگی، سید احمد گل افشانی، علی اکبر فرهنگی. (۲۰۲۵). طراحی مدل ارتقاء مسئولیت اجتماعی کارکنان سازمان‌های عمومی (مورد مطالعه شهرداری تهران). توسعه فردی و تحول سازمانی، ۳(۳)، ۱-۱۶.
- شیعه، حسینی، سیده زهرا، رؤفی، روزین، معارف‌وند. (۲۰۲۱). توسعه شهری دانش بنیان در حوزه مرکزی شهر تهران ارایه پیشنهادات برنامه ریزی برای ارتقا عملکرد اجتماعی-محیطی نیروهای دانش بنیان در منطقه ۶ شهرداری تهران. معماری و شهرسازی آرمان شهر، ۱۴(۳۶)، ۲۲۴-۲۳۹.
- لشکری، حمیدرضا، سالاری، علیرضا، رومنده، سالاری، ... نفس. (۲۰۲۲). نقش مدیریت شهری (شهرداری‌ها) در آموزش فرهنگ شهرنشینی. مطالعات راهبردی علوم انسانی و اسلامی، ۴۸(۴)، ۱-۷.
- شفیع دارافشانی. (۲۰۲۲). ارائه راهکارهای موثر جهت ارتقاء بهره‌وری تعاونی مسکن شهرداری اصفهان. فصلنامه علمی پژوهشهای فضا و مکان در شهر، ۶(۲۲)، ۴۳-۵۲.
- ذوالفقاری، دکترسید یعقوب، نیرومند، مهندس هومان. (۲۰۲۳). بررسی مدیریت ریسک در اجرای پروژه‌های انبوه سازی مسکن ملی. پژوهش‌های مدیریت در جهان اسلام، ۱۷(۵)، ۵۳-۷۰.
- کفاشی، عدالت پناه، نجاتی، فایزه. (۲۰۲۲). بررسی تاثیر مدیریت پروژه و مدیریت ساخت و مدیریت ریسک بر زمان و هزینه و روند اجرایی پروژه‌ها (مطالعه موردی: انبوه سازی ساختمان). پژوهش‌های نوین در ارزیابی عملکرد، ۱۱(۳)، ۱۶۰-۱۷۰.
- کیوانی، بیتا، رضانی. (۲۰۱۶). آسیب شناسی علل تأخیر در پروژه‌ها با هدف ایجاد بهره‌وری در ابعاد مختلف اجرای پروژه. فصلنامه مدیریت راهبردی در سیستم‌های صنعتی (مدیریت صنعتی سابق)، ۱۱(۳۵)، ۱۵-۳۲.
- عادل‌خواجه، عزت‌پناه، بختیار، حسین‌زاده‌دلیر. (۲۰۲۲). ارزیابی عدالت توزیعی پروژه‌های توسعه شهری براساس پایداری درآمد (مورد: مناطق ۱۰گانه شهرداری تبریز). برنامه ریزی منطقه‌ای، ۴۶(۱۲)، ۳۱۸-۳۳۲.
- خواجه شاهکوهی، حسینی، سید محمدحسن، طوسی، رمضان. (۲۰۱۵). ارزیابی مشارکت شهروندان در طرح‌ها و پروژه‌های توسعه ای و عمرانی شهری (مطالعه موردی: شهر مینودشت). مطالعات برنامه ریزی سکونتگاه‌های انسانی، ۱۰(۳۱)، ۹۷-۱۱۰.
- ملایی. (۲۰۱۹). بررسی شیوه‌های تامین مالی طرح توسعه در پروژه‌های اجتماعی شهرداری تهران. مطالعات اقتصاد، مدیریت مالی و حسابداری، ۲۲(۵)، ۳۸-۵۱.
- شکری، علمی‌مقدم. (۲۰۲۵). بررسی موانع مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های شهرداری خرم‌آباد. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۵(۴)، ۱۴۰-۱۵۱.
- سالاری‌پور، علی‌اکبر، چوبند، محمدی، خدیجه، اکبری‌دافساری، ... متین. (۲۰۲۳). بررسی علل عدم‌توفیق شهرداری در اجرای طرح‌های توسعه از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۱ از دیدگاه مسئولان (نمونه موردی: شهر رشت). جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای، ۴۹(۱۳)، ۱۲۷-۱۳۹.
- محمدرضا مقدم، سعاد رضانی‌وانگاه. (۲۰۲۴). بررسی اهمیت اطلاعات مالی به منظور مدیریت درون سازمانی در شهرداری کلانشهرها. نشریه علمی رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۸(۳۰)، ۱۱۰۳-۱۱۱۴.

- احمدی، امیرحسین. (۲۰۲۵). تاثیر مدیریت روابط و روانشناسی افراد در وصول درآمد شهرداری‌ها. پژوهشهای جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۵۸۷-۶۰۱.
- بوداقي. (۲۰۲۴). تحليل ساختاری راهبردهای مقابله با سرقت‌های خشن در استان خوزستان با کاربرد نرم‌افزار MICMAC. پژوهش‌های راهبردی مسائل اجتماعی، ۱۳(۳)، ۷۹-۱۰۴.
- رشیدیان، نژادایرانی. (۲۰۱۵). بررسی رابطه بین خویشتن‌شناسی مدیران و سلامت اداری و مالی (مطالعه موردی: ادارات دولتی شهرستان ملکان). حسابداری و منافع اجتماعی، ۵(۱)، ۱۱۳-۱۳۰.
- احمدی، امیرحسین. (۲۰۲۵). تاثیر مدیریت روابط و روانشناسی افراد در وصول درآمد شهرداری‌ها. پژوهشهای جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۵۸۷-۶۰۱.
- سوکی، نجف بیگی، دانشفرد، کرم اله. (۲۰۲۳). شناسایی آسیب‌های زیربنایی نظام برنامه‌ریزی استراتژیک در حکومت‌های محلی. مجلس و راهبرد، ۳۰(۱۱۶)، ۲۶۱-۳۰۲.
- برومند کاخکی، زاهدی مطلق. (۲۰۱۸). سطح زیست‌پذیری برای تن برهنه شهری؛ لباس یا کراوات؟! تحلیل سیاست‌گذاری مقابله با آلودگی هوای کلان‌شهرها با تکیه بر شهر تهران. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۸(۲۷)، ۳۲۹-۳۴۵. ش.
- عدالت پناه، فیضی، عمار، احتشام راثی، جعفری کمانگر. (۲۰۲۴). شناخت ابعاد و معیارهای رهبری استراتژیک در ارتقاء بهره‌وری شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت کیفیت جامع (TQM). پژوهش‌های نوین در ارزیابی عملکرد، ۳(۲)، ۷۴-۹۴.