

طراحی و تحلیل ساختار سازمانی شهرداری ها و لزوم بازنگری آن

شهریار باقری^۱

^۱ کارشناس ادبیات فارسی، مسئول امور توسعه منابع انسانی و فناوری اطلاعات، شهرداری فیروزق، خوی، ایران.

نام نویسنده مسئول:

شهریار باقری

چکیده

طراحی ساختار سازمانی متناسب موجب اثربخشی فعالیت های سازمانی و در نتیجه، عرضه خدمات مطلوب و تأمین منافع و حقوق شهروندی است. در ساختار پیشنهادی رابطه منطقی میان ساختار سازمانی شهرداری با اهداف، راهبردها، مأموریت و چشم انداز شهر و شهرداری برقرار است. تحقیق حاضر بر اساس هدف، از نوع تحقیقات کاربردی است و به لحاظ ماهیت مواد و اطلاعات گردآوری شده، توصیفی تحلیلی و از نوع موردی است. رویکرد استفاده شده در طراحی ساختار سازمانی، رویکرد فرایندگراست. سازمان دهی به منظور بهتر ساختن عوامل دخیل در سازمان و برتر کردن روابط کارکردی بین آنها، برای دستیابی به اهداف سازمان انجام می گیرد. شهر خوی بر اساس آمار جمعیتی طبق یافته های موجود بین ساختار سازمانی بین ۴۰ تا ۵۰ هزار نفر قرار دارد و لزوم تشکیل سه حوزه معاونت در آن ضروری به نظر می رسد. یکی از بزرگ ترین مشکلات پیش روی شهرداری ها، بخصوص شهرداری خوی- فیروزق مشخص نبودن پست های سازمانی، وظایف و کارکرد آنها برای خود و شهروندان است. این اهداف برگرفته از چشم انداز، مأموریت و راهبردهای سازمان است. بنابراین باید رابطه ای منطقی بین ساختار سازمانی و ویژگی های راهبردی سازمان برقرار باشد.

واژگان کلیدی: ساختار سازمانی، مدیریت شهری، بازنگری، شهرداری.

مقدمه

تغییرات سریع در حوزه های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژی و تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم آن بر سازمان ها از یک طرف و سایر الزامات و تدابیر ابلاغی نظیر قوانین برنامه توسعه، برنامه دهگانه تحول اداری قوانین و مقررات خاص شهرداری، سیاست ها و برنامه های پنجساله از طرف دیگر، شرایطی را بوجود آورده که می بایست کلیه دستگاه ها از جمله شهرداری ها با بهره گیری از تکنیک ها و ابزارهای مدیریتی، خود را با اینگونه الزامات و تغییرات هماهنگ نموده و بستر استمرار رشد و توسعه بخش های مختلف خود را فراهم آورند (اداره تدوین ضوابط و برنامه ریزی، ۱۳۹۴). مقصود از ساختار سازمانی راه و شیوه ای است که فعالیت های سازمانی تقسیم، سازمان دهی و هماهنگ می شود (استونر، ۱۳۷۵). ساختار هر سازمان تعیین کننده میزان توان آن در پاسخگویی به چالش های محیطی است و فراگردهای عملی، ساختن راهبردها و تحقق اهداف سازمان را تقویت می کند. در این بین، شیوه های انجام کار، گزارش گیری، گزارش دهی و مجاری ارتباطات مشخص می شود و کارکنان سازمان با پست های موجود در آن پیوند داده می شوند (رضائیان، ۱۳۷۸). در ساختار سازمانی شهرداری های کشور، مشکلات مشترکی مشاهده می شود. این مشکلات بر عملکرد شهرداری ها تأثیر بسزایی دارد. اولین مشکل در این زمینه، روزآمد نبودن این ساختار است. ساختار سازمانی کنونی شهرداری ها میراث گذشته ای است که مبنا و پایه علمی چندانی ندارد. مشکل دوم، عدم شرح دقیق وظایف، پست ها و شرایط احراز و طبقه بندی آنهاست. نبود افراد متخصص، یا عدم تناسب میان جایگاه شغلی و تخصصی افراد از دیگر مشکلات عمده در شهرداری هاست. این در حالی است که هم اکنون رشته های تخصصی زیادی در ارتباط با شهرها و شهرداری ها در سطح تحصیلات تکمیلی وجود دارد (اشرفی و آذرمند، ۱۳۹۳).

روش تحقیق

تحقیق حاضر بر اساس هدف، از نوع تحقیقات کاربردی است و به لحاظ ماهیت مواد و اطلاعات گردآوری شده توصیفی تحلیلی و از نوع موردی است. برای طراحی سازمان، رویکردهای مختلفی وجود دارد. رویکرد تحت نظر برای طراحی ساختار سازمانی رویکرد فرایندگراست که برای سازمان های خدماتی و پروژه های به کار می آید. از آنجاکه شهرداری نیز در ذات خود سازمانی خدماتی است، برای بررسی و پیشنهاد ساختار سازمانی مناسب، باید از رویکرد فرایندگرا استفاده شود.

پیشینه پژوهش

عزیزی و همکاران (۱۳۹۰)، به نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران پرداخته اند. یافته های تحقیق نشان دهنده تأثیر قوانین و مقررات بر مدیریت یکپارچه شهری در وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، و شکاف معنی دار میان وضعیت موجود و مطلوب است. همچنین این یافته ها نشان دهنده تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر مدیریت یکپارچه شهری در وضعیت موجود و وضعیت مطلوب و شکاف معنی دار میان وضعیت موجود و مطلوب می باشد. الیاس زاده مقدم (۱۳۹۱)، نیز به ارزیابی روند تهیه و اجرای طرح های ساختاری- راهبردی؛ نمونه موردی منطقه ۹ شهرداری تهران پرداخته است. همافر و سعیدی رضوانی (۱۳۹۳)، به تحلیل تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت مناطق شهری مطالعه موردی: تهران، سیدنی، تورنتو پرداخته اند. نتایج این پژوهش دو دسته مشکلات عام (مربوط به سطح کلان برنامه ریزی) و مشکلات سطح منطقه ای (در سطح مجموعه های شهری) را نمایان می سازد لذا دو دسته پیشنهادات؛ ۱- ساختاری- مدیریتی در راستای بهبود ساختار اداری و نظام تصمیم گیری و ۲- برنامه ریزی- مدیریتی در راستای ارتقای کیفی محتوای طرح ها و برنامه های مجموعه شهری ارائه گردید. لزوم ایجاد نهاد مسئول منطقه ای در سطح مجموعه های شهری و برنامه ریزی چرخشی بجای برنامه ریزی سلسله مراتبی رؤس اصلی پیشنهادات هر بخش را تشکیل می دهند.

بحث و مبانی نظری پژوهش

تعاریف و اصطلاحات ساختاری

شهر و قانون شهری: قدمت شهر در ایران به قدمت تمدن ایران است. اجتماعات شهری بر طبق تعریف جامه شناسی و بوم شناسی از بدو تشکیل با ضوابط و قرار دادهایی اداره می شده اند. اما نخستین قانون مربوط به شهر تحت عنوان بلدیة در سال ۱۳۲۵ قمری (۱۲۸۶ شمسی) تصویب شده است. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی، پس از ۶۳ سال هنوز محکم ترین قوانین مصوب است و به لحاظ جامعیت کماکان مورد عمل می باشد (روموری، احمد؛ ۱۳۸۷).

شهرداری: شخصیت حقوقی است که دارای استقلال اداری و مالی بوده و برای انجام وظایف و مأموریت هایی که بر اساس قوانین و مقررات مربوط در حوزه امور شهری به آن واگذار شده یا می شود. در محدوده و حریم شهرها با مشارکت مردم در اشکال سازمانی مختلف شامل، ستاد، منطقه، ناحیه، سازمان وابسته، مؤسسه یا شرکت وابسته به موجب قانون ایجاد می شود. طبق ماده ۱ قانون شهرداری در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر بالغ باشد شهرداری تاسیس می گردد (قوانین و مقررات مربوط به شهرداری ها، ۱۳۸۸).

ضوابط تشکیلاتی: معیارهایی است که تعداد سطوح سازمانی، واحدهای سازمانی، تعداد و نوع پستهای سازمانی و چگونگی توزیع وظایف را تعیین می نماید.

ساختار سازمانی: روابط میان واحدهای سازمانی که حدود اختیارات، سلسله مراتب، سطوح مدیریتی و نحوه تقسیم و توزیع وظایف واحدها را نشان می دهد و شامل نمودار سازمانی، شرح وظایف و پست های سازمانی است.

سطح سازمانی: هر یک از مقاطع تشکیل دهنده سلسله مراتب سازمانی است که جزء رده فرماندهی و سرپرستی قرار می گیرد. هر سطح سازمانی از یک یا چند واحد سازمانی مربوط به آن سطح، ایجاد می شود.

پست سازمانی: عبارتست از جایگاهی که در ساختار سازمانی شهرداری برای انجام وظایف و مسئولیت های مشخص پیش بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می شود.

پست مدیریتی و سرپرستی: پست هایی هستند که وظیفه هدایت، نظارت، کنترل و سازماندهی کارکنان تحت مدیریت و سرپرستی خود و یا ارائه دهندگان خدمات به شهرداری را بعهده دارند.

پست پشتیبانی: پست هایی هستند که مستقیماً در جهت تحقق اهداف شهرداری نبوده بلکه زمینه ها و موجبات انجام وظایف و اهداف اصلی شهرداری را فراهم می آورند و به واحدهای دیگر در شهرداری خدمت ارائه می دهند.

پست تخصصی: پست هایی هستند که مجری وظایف تخصصی شهرداری (از قبیل شهرسازی، خدمات شهری، عمرانی، املاک، درآمد، اخذ عوارض و...) می باشند (نقشه راه نوسازی و تحول در مدیریت نظام اداری شهرداری های کشور، ۱۳۹۴).

مفهوم مدیریت شهری

در سال ۱۹۷۸، ایده مدیریت شهری به عنوان شکلی از حق العمل کاری مورد بحث قرار گرفت. این ایده، توزیع منابع از طریق دستکاری قدرت بود. در این مفهوم، مدیریت شهری در حد واسط بوروکراسی که منابعی برای تخصیص داشت و جامعه که نیاز به این منابع از طریق زیرساخت ها و خدمات داشت، قرار می گرفت (McGill, 1998). شهرها و مناطق شهری، سامانه های کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بسیار پیچیده و پویایی هستند که کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آنها با دشواری های بسیاری روبروست. با توجه به این مسأله، نظریه پردازان برنامه ریزی و مدیریت، برای دست یابی به کارایی و اثربخشی مورد انتظار در تحقق اهدافشان، تلاش کرده اند سامانه متناظری با همان پیچیدگی ایجاد نمایند (برک پور و اسدی؛ ۱۳۸۸). مدیریت شهری در ایران با مسائل متعددی روبرو است. اداره امور شهرها در ایران فاصله بسیار زیادی با حکومت های شهری دارد. حتی حضور تعدادی نماینده مردم در شوراها نیز نمی تواند شهرداری را به سطح مدیریت جامع شهری برساند. مهمترین مسائل اداره شهرها از دیدگاه شهرداری، تأمین برخی نیازهای عمومی شهر است. بنابراین، مدیریت شهری در کشورهای اروپایی که به عنوان دستگاه حاکمه در امور شهرها عمل می کند، با مدیریت شهری در ایران که اداره، نظارت و نگهداری شهر است، تفاوت ماهوی دارد. به دلیل عدم وجود مدیریت یکپارچه شهری و هماهنگی در فعالیت های اجرایی بین نهادها و ارگان های ذی ربط، سردرگمی، دوباره کاری و اسراف در سرمایه های ملی ایجاد شده است. برخی اوقات چندین نهاد بدون هماهنگی قبلی، اغلب اعمال موازی انجام می دهند که در صورت ایجاد ارتباط و هماهنگی بین آنها، بخش عمده معضلات قابل حل هستند. به نظر می رسد برای حل معضلات و رفع کاستی های فراوان شهرها، چاره ای جز روی آوردن به مدیریت یکپارچه شهری وجود ندارد. مدیریت یکپارچه شهری به معنای کنار گذاشتن نهادها و سازمان های تخصصی نیست و بر کار کارشناسی تأکید می کند. ایجاد هماهنگی بین سازمان های مختلف و نهادهای گوناگون موجب می شود که برنامه ها با بالاترین کیفیت و در کمترین زمان ممکن و کمترین هزینه، عملیاتی شوند (سعیدینیا، ۱۳۷۹).

ساختار و تشکیلات شهرداری ها

قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی، وظایف شهرداری در ۲۸ بند و ۱۴ تبصره شرح داده شده است. اولین اقدام پس از تأسیس شهرداری در هر منطقه همانند دیگر سازمانهای دولتی تهیه سازمان تفصیلی (اداری) متناسب با وظایف و

مأموریت‌های محوله و حجم فعالیت شهرداری بر اساس ضوابط مندرج در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و آئین نامه های مصوب شورای عالی اداری و اخیراً ضوابط ساختار سازمانی شهرداری ها که در اجرای ماده ۵۴ قانون شهرداری مصوب ۴۵/۱۱/۲۷ و با رعایت تبصره ذیل ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری و با اخذ موافقت سازمان امور اداری و استخدامی وقت در رابطه با هر نوع وضع، اصلاح و تغییر مقررات استخدامی و شهرداری ها و با رعایت اصل عدم تمرکز و افزایش اختیارات مدیران شهری متناسب با مسئولیت های آنان و به منظور نظام بخشیدن، ایجاد هماهنگی، منطقی نمودن و متناسب سازی ساختار سازمانی شهرداری های کشور، تعاریف و ضوابط تشکیلاتی شهرداری ها را ابلاغ نموده است می باشد (هاشمی، مناف؛ ۱۳۸۸).

فرصت های شهرداری

- وجود امکان همکاری و هماهنگی شهرداری با سازمان های دولتی و غیر دولتی NGO
- وجود زمینه های تحقق مدیریت واحد شهری
- وجود اهداف کلان و خرد و برنامه های کوتاه مدت و بلند مدت
- امکان استفاده از سیستم اطلاعات مانند فن آوری اطلاعات IT و اطلاعات GIS
- وضع قوانین سهل و آسان در اجرای برنامه ها و فعالیت های شهرداری
- وجود مراکز علمی و تخصصی دانشگاهی در سطح شهر.

ضوابط ایجاد واحدهای سازمانی در سازمان وابسته

سازمان های وابسته در ذیل معاونت های شهرداری و یا بطور مستقیم تحت نظر شهردار سازماندهی می شوند. از واحدهای سازمانی معاونت، اداره، گروه و امور با توجه به ویژگی های هر یک حسب مورد می توان برای سازماندهی سازمان وابسته استفاده نمود. در رأس سازمان وابسته رئیس سازمان قرار دارد، با توجه به اینکه سازمان وابسته علاوه بر اجرای مأموریت های محوله عهده دار، سیاست گذاری، برنامه ریزی، کنترل و نظارت می باشد. در صورت ایجاد سازمان وابسته، شهرداری نمی تواند برای مأموریتی که برای انجام آن سازمان ایجاد شده است، واحد سازمانی در ستاد شهرداری پیش بینی نماید. عناوین سازمان های وابسته به شهرداری به شرح زیر می باشد:

- سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی.
- سازمان آرامستان ها
- سازمان زیباسازی، پارک ها و فضای سبز
- سازمان ساماندهی مشاغل شهری
- سازمان مدیریت پسماند
- سازمان حمل و نقل عمومی بار و مسافر
- سازمان حمل و نقل عمومی بار
- سازمان حمل و نقل عمومی مسافر
- سازمان ترافیک
- سازمان فرهنگی، اجتماعی و ورزشی (روموری، احمد؛ ۱۳۸۷).

ضوابط ایجاد واحدهای سازمانی در مؤسسه و یا شرکت وابسته

سازماندهی مؤسسه یا شرکت وابسته براساس ضوابط و مقررات پیش بینی شده در اساسنامه آن ها می باشد. شهرداری می تواند حسب مورد مؤسسه یا شرکت وابسته به شرح زیر ایجاد نماید:

- شرکت عمران، بهسازی و نوسازی
- شرکت سرمایه گذاری و مشارکت های مردمی
- شرکت فن آوری اطلاعات و ارتباطات
- موسسه / شرکت جمعی با سایر شهرداری ها (روموری، احمد؛ ۱۳۸۷).

نقاط قوت و ضعف شهرداری

نقاط قوت

- امکان جذب و تقویت نیروی انسانی و مدیران متخصص و مجرب و استفاده از مشاورین و برنامه ریزان متخصص

- وجود طرحهای جامع، تفصیلی، چشم انداز بیست ساله شهر و برنامه پنج ساله توسعه و عمران شهری در میان مدت شهری توسعه
- امکانات مالی قوی
- وجود سیستم اداری اصلاح شده شهرداری
- اصلاح تدریجی قوانین و مقررات
- اعتماد مدیران مالی شهرداری به شهروند مداری
- ارتباط نزدیک شهرداری با شورای شهر
- اطلاع رسانی عملکرد شهرداری به شهروندان در رسانه جمعی
- توجه به سلايق مردمی و انجام نظر سنجی های مداوم از شهروندان
- شناسایی و استفاده از نخبگان و مشاورین و وجود کارشناسان جوان و تحصیلکرده در بدنه شهرداری
- وجود سیستم یکپارچه شهرسازی
- استحصال انرژی از زباله های شهری
- وجود کارخانه کمپوست و تبدیل مواد
- وجود کارخانه های آسفالت، تولید بتن و قطعات بتنی
- وجود توانایی اجرای پروژه های بزرگ زیر بنایی و عمران شهری توسط شهرداری
- وجود زیر ساخت های الکترونیکی شهرداری

نقاط ضعف

- عدم اجرای دقیق برنامه های تهیه شده برنامه ریزی دقیق و بلند مدت
- عدم اجرای صحیح قوانین و آئین نامه های شهری وجود بروکراسی اداری غیر ضروری
- عدم جلب رضایت مردم و بی اعتمادی آنها نسبت به شهرداری
- عدم استفاده از تکنولوژی جدید و ابزارهای علمی و نداشتن یک واحد قوی جمع آوری و پردازش اطلاعات
- فقدان تنوع در منابع مالی شهرداری و کسری بودجه شهرداری و هزینه های بالای پروژه ها
- عدم شناسایی و تبلیغ مناسب در اطلاع رسانی و آموزش فرهنگ شهرنشینی
- عدم هماهنگی و وجود تداخل بین بخش های داخلی و واحدهای تابعه شهرداری با سایر سازمان ها
- عدم تطابق طرح های اجرائی و تفصیلی با کاربردهای مورد نیاز شهری
- عدم پیوند و تعامل میان طرح های شهری و طرح های فرادست
- عدم وجود مطالعات مورد نیاز بر اجرای پروژه ها
- به روز نبودن اطلاعات پرسنل شهرداری و فقدان انگیزش کاری در بین آنها
- وجود برخی مشکلات در تطبیق پست های سازمانی مصوب با وضع موجود
- عدم استفاده از روش های حسابداری پیشرفته و نوین در شهرداری
- عدم آشنایی کامل کارکنان با قوانین و مقررات شهرداری
- عدم توجه به اجرای دوره آموزشی کاربردی و تخصصی مورد نیاز کارکنان
- فقدان نمادهای فرهنگی و باستانی در شهر
- تغییرات دوره ای مدیران عالی و میانی شهرداری
- توزیع نامناسب فضاهای اداری
- فرسودگی تجهیزات و ماشین آلات خدماتی
- عدم توجه کافی به زیباسازی و مبلمان شهری و کمبود روشنایی در شب

یافته های پژوهش

فرایند طراحی و تصویب ساختار سازمانی

- ۱- انجام مطالعات لازم درخصوص توزیع اختیارات و مسئولیت ها در قالب واحدهای تابعه، سازمان های وابسته، مؤسسات و شرکتهای وابسته و ستاد شهرداری توسط شهرداری.

- ۲- تهیه و تنظیم نمودار سازمانی برای ستاد شهرداری و واحدهای تابعه و عناوین سازمان های وابسته و موسسات یا شرکت های وابسته توسط شهرداری و ارسال آن به سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور با اطلاع شورای اسلامی شهر جهت تصویب و ابلاغ.
 - ۳- تهیه و تنظیم تشکیلات تفصیلی ستاد شهرداری و واحدهای تابعه و سازمان های وابسته در سقف پست های سازمانی مصوب و نمودار سازمانی تأیید شده و ارائه آن به سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
 - ۴- انجام تغییرات لازم بر روی اساسنامه مؤسسات و یا شرکت های وابسته و پیشنهاد اساسنامه اصلاحی به شورای اسلامی شهر و ارائه آن پس از تصویب شورای اسلامی شهر به سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
- با توجه به مطالب عنوان شده، واحد تشکیلات و بهبود روش ها و کارشناسان ذیربط در شهرداری می بایست در تمام طول سال در خصوص کارکرد سازمان تفصیلی و همچنین نارسائی ها و چالش های مربوط ناشی از توسعه یا کاهش مأموریت ها و وظایف و متناسب سازی آن با آخرین تحولات جامعه و تغییرات قانونی بررسی نموده و هر سه سال و یا حداکثر در طول یک برنامه نسبت به اصلاح سازمان تفصیلی شهرداری و سازمان های وابسته اقدام نمایند تا شهرداری همواره بتواند به نیازها و مطالبات مردم پاسخ مناسب و مورد رضایت آنان را ارائه نماید (روموری، احمد؛ ۱۳۸۷).

طراحی ساختار سازمانی

رویکرد های متفاوتی برای مطالعه و طراحی سازمان وجود دارد. جوهره رویکردهای حاکم چنین است که الگویی سازمانی به عنوان مبنا، با توجه به ماهیت سازمان، انتخاب می شود. سپس، بر اساس آن مبنا مجموعه ای از قواعد برای طراحی ساختار، شغل ها، روابط افقی و عمودی در سازمان ارائه می شود. یکی از رویکردهای مرسوم برای طراحی سازمان، رویکرد فرایندی است. بدین صورت که کارهایی که سازمان بایستی انجام دهد، معلوم می شود. این کارها به کمک طراحی مشاغل به صورت مجموعه ای از شغل ها درمی آید. وظایف و اختیارات هر شغل مشخص می شود. در این میان، همخوانی وظایف و اختیارات در مشاغل مختلف ارزیابی می شود و به اصطلاح وظایف و اختیارات هماهنگ می شود. پس از تعیین مشاغل، دسته بندی می شوند. هر دسته از مشاغل در یک واحد سازمانی قرار می گیرد. این دسته بندی برای واحدهای سازمانی در سطوح مختلف صورت می گیرد. الگوی سازمانی انتخاب شده و اندازه حیطه کنترل در سطوح مختلف سازمان، بر دسته بندی مشاغل و نیز واحدهای سازمانی در سطوح مختلف تأثیر بسیار می گذارد (Hernaus, 2008).

الف) سازمان هرمی: این ساختار از قرن نوزدهم در کارخانه ها، سازمان ها و مؤسسه های مختلف کشورهای صنعتی آمریکا رواج یافت. سپس، کشورهای دیگر نیز از آن در واحدهای صنعتی و خدماتی خود بهره گرفتند. سازمان هرمی مشخصه بارز نظام دیوان سالاری است. در این ساختار، مدیر قدرتمندترین و نافذترین فرد در نوک هرم جای می گیرد. پس از مدیر، معاونان قرار دارند. از این رو، ساختار سازمان شکل هرمی به خود می گیرد. هر چه جایگاه سازمانی به قاعده هرم نزدیک شود، از میزان اختیار تصمیم گیری کاسته می شود، ولی بر ماهیت اجرایی آن افزوده می شود (weber, 1948).

ب) سازمان ماتریسی: ساختار ماتریسی در دهه ۱۹۵۰ برای مدیریت و اجرای پروژه های بزرگ در ارتش آمریکا پدیدار شد. از این رو، سازمان ماتریسی سازمان پروژه ای نیز نامیده می شود. پس از آن در دهه ۱۹۶۰ در پروژه های بزرگ سازمان ملی هوانوردی آمریکا (ناسا) به کار گرفته شد. در این ساختار، دو بخش وجود دارد: بخش کارکردی و بخش پروژه ای. بخش های کارکردی همان بخش های معمول و مرسوم در سازمان هرمی است. هر بخش پروژه ای در واقع یک پروژه است. هر پروژه، بر حسب ضرورت و نیاز، در زمان های معین از بخش های کارکردی مختلف سازمان بهره می گیرد. به عبارت دیگر، هر بخش کارکردی به مجموعه ای از پروژه ها خدمت می رساند (رضانی، ۱۳۸۷). سازمان ماتریسی تلفیق دو ساختار کارکردگرا و محصول گراست. هدف اصلی آن کاستن هزینه کندی پیشرفت کار در سازمان های کارکردگرا و نیز هزینه توافقی کار در سازمان های محصول گرا به طور هم زمان است. در یک سازمان ماتریسی آرمانی و ایده آل این دو هزینه بهینه می شود، ولی در واقعیت، دستیابی به وضعیت آرمانی اغلب نشدنی است. از این رو، سعی می شود ساختار سازمانی به بهینگی این دو هزینه نزدیکی جوید (Galbraith, 1971).

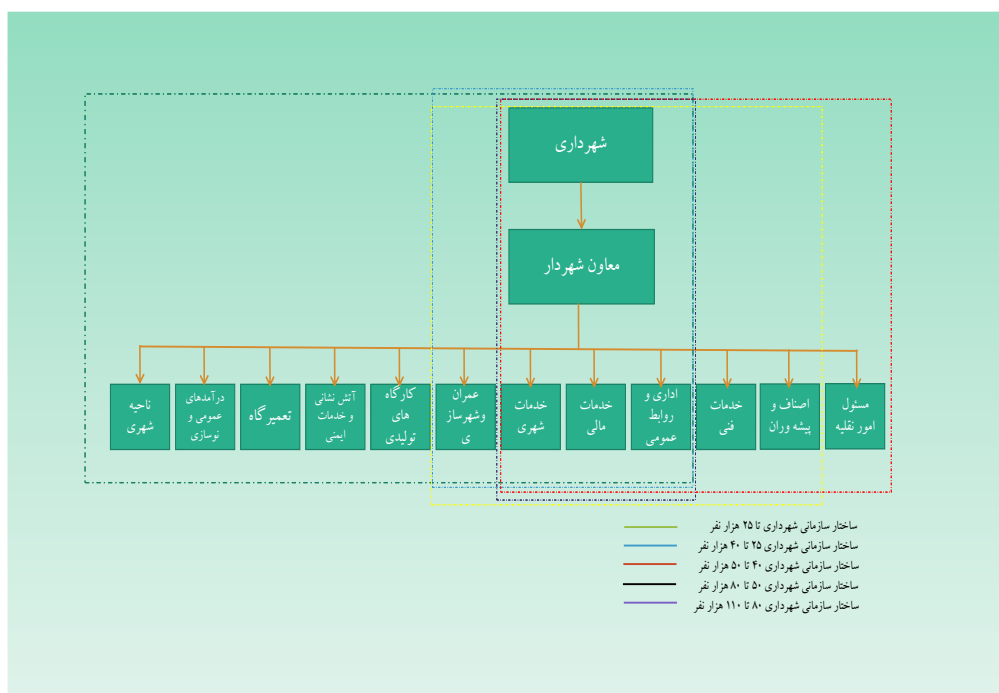
ج) سازمان های شبکه ای: سازمان شبکه ای برای بهره گیری از خدمات تخصصی، افزایش سرعت بازتاب و کاستن هزینه سربار، مورد استفاده گسترده است. ساختار شبکه ای شامل مجموعه ای از گره ها و کمان های بین آنهاست. هر گره یک واحد متصل به شبکه و هر کمان نشان دهنده امکان انواع ارتباطات است. (Gummesson, 2002). سازمان های شبکه ای نوعی ساختار سازمانی است که دو ویژگی عمده دارد: تمرکز نداشتن و نبود سلسله مراتب. این دو ویژگی سبب می شود سازمان های شبکه ای بسیار متفاوت از سازمان های هرمی و ماتریسی باشند. این سازمان ها در گذشته در زمینه های پژوهش کم و بیش رواج داشته اند. سازمان شبکه ای دارای ساختار غیررسمی است که در آن برقراری ارتباط بدون رعایت مرکزیت، بدون رعایت سلسله مراتب، به طور اندرکنشی و رودرو از طریق تسهیلات الکترونیک مانند پست الکترونیک است. در سال های اخیر، بسیاری از شرکت ها به سازمان شبکه ای برای انواع کارهای جاری خود روی آورده اند (Butler, 1986).

ساختار سازمانی شهرداری های ایران

امروزه، سازمان شهرداری های کل کشور ساختاری هرمی دارند و وظایف محوله در بخش های کارکردی انجام می شود. به عبارت دیگر، جایگاه سازمانی بر اساس وظایف اجباری سازمان در ساختار سازمانی آرایش می یابد. سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور در راستای اصلاح ساختار تشکیلاتی شهرداری ها، آنها را به چند گروه طبقه بندی کرده است که این گروه ها عبارت اند از:

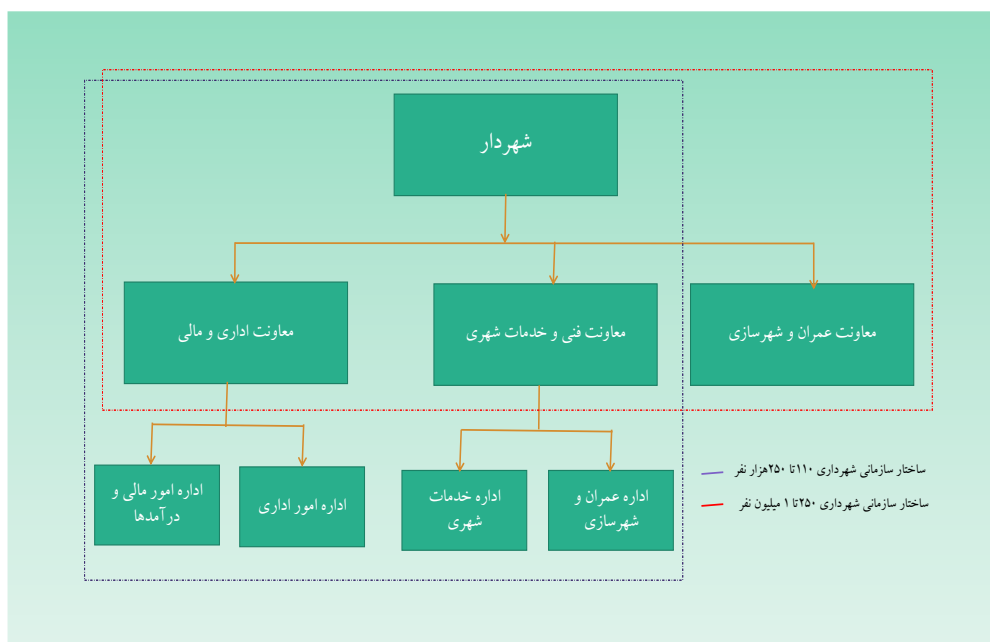
۱. شهرداری شهرهای کمتر از ۱۱۰ هزار نفر
۲. شهرداری شهرهای ۱۱۰ تا ۲۵۰ هزار نفر
۳. شهرداری شهرهای ۲۵۰ تا یک میلیون نفر
۴. شهرداری شهرهای بیش از یک میلیون نفر (اشرفی و آذرمند؛ ۱۳۹۳).

برای شهرداری های زیر ۱۱۰ هزار نفر ساختار سازمانی های مختلفی پیشنهاد شده است که در شکل ۱ بر اساس ساختار جمعیتی نشان داده شده است.



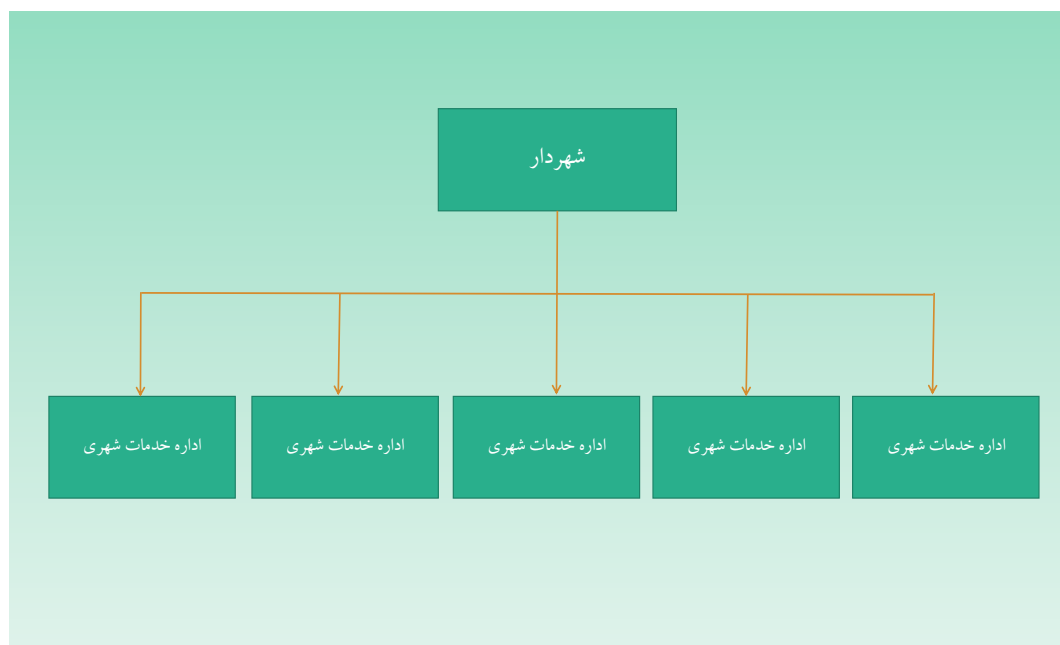
شکل شماره ۱: ساختار سازمانی شهرداری ها زیر ۱۱۰ هزار نفر، مأخذ: نگارنده

ساختار سازمانی پیشنهادی برای سازمان های بالای ۱۱۰ هزار نفر و زیر یک میلی ون نفر را در شکل ۲ نشان داده می شود.



شکل شماره ۲: ساختار سازمانی شهرداری های بین ۱۱۰ هزار نفر تا ۱ میلیون نفر، مأخذ: نگارنده

در نهایت، ساختار سازمانی شهرهای بزرگ و کلا نشهرها که جمعیتی بالای یک میلیون نفر دارد، در این حالت بیشترین تعداد معاونت پیش بینی شده است که هر یک به طور مستقیم زیر نظر شهردار فعالیت می کنند. این ساختار، از تمرکز قدرت کاسته و باعث کارایی بیشتر سیستم های بزرگ خواهد شد، چرا که در غیر این صورت، پروسه های تصمیم گیری و اجرا بسیار طولانی و زمان زیادی صرف توافق میان مدیران بالادست می شود، که در شکل ۳ نشان داده می شود.



شکل شماره ۳: ساختار سازمانی شهرداری های بیشتر از ۱ میلیون نفر، مأخذ: نگارنده

معرفی منطقه مورد مطالعه

شهرستان خوی در ناحیه شمال غربی استان با جمعیت ۳۷۰۰۷۲ نفر، به مرکزیت شهر خوی، در فاصله ۱۶۰ کیلومتری از مرکز استان قرار دارد (طی آخرین تقسیمات کشوری به دو شهرستان خوی، به مرکزیت خوی و چابپاره به مرکزیت قره ضیاءالدین تفکیک شده

است). خوی به عنوان مهد تمدن ۶۰۰۰ ساله که در سالنامه های آشوریان به نام خویه وه، در تورات به نام حویه، در کتاب(العالم من المشرق الى المغرب)^۱ با نام خویه، آمده و در سال ۲۵۰ هجری آیین خرداد در کتاب(المسالك الممالك)^۲ با نام کنونی خوی از آن یاد می کند. شهر در موقعیت جغرافیایی ۴۴ درجه و ۲۸ دقیقه طول جغرافیایی و ۳۸ درجه و ۵۶ دقیقه عرض جغرافیایی واقع شده و اختلاف ساعت شهر خوی با تهران ۲۵ دقیقه و ۳۴ ثانیه است یعنی ساعت ۱۲ ظهر خوی ساعت ۱۲ و ۲۵ دقیقه و ۳۴ ثانیه تهران است. وسعت آن در محدوده طرح تفصیلی و توسعه و عمران منقضی شده ۱۰۵۰ هکتار و با در نظر گرفتن ساخت و سازهای پیرامونی خارج از محدوده بالغ بر ۱۴۲۲ هکتار است. در زمینه بخش کشاورزی، نقش و جایگاه شهر خوی در استان و استقرار در یک ناحیه روستائی، شرایط اقلیمی و طبیعی و وجود زمین های حاصل خیز متعدد در دشت خوی موید رشد این بخش بالاتر از متوسط رشد اقتصادی شهر است. شهر خوی به رغم رشد پائین تر بخش خدمات از متوسط رشد استان و شهر، که بیشتر به علت رشد منفی خدمات عمومی و جذب شاغلان جدید شهر و شاغلان روستائی به خصوص نیروی شاغل با تخصص پائین به سمت بخش صنعت؛ مثل صادرات فرش های دستباف به کشورهای اروپایی و مشاغل کاذب صورت گرفته، شهری خدماتی است(شهری و اصغری شیوه، ۱۳۹۷).

تحلیل ساختار سازمانی شهرداری خوی - فیرورق

برای تعیین ساختار سازمانی مناسب شهرداری، اطلاعاتی جمع آوری شد که از جنبه های مختلف به وضعیت شهرداری، وظایف آن، کاستی ها و نقاط قوت آن می پردازد. ساختار سازمانی شهرداری از سه سطح اصلی مدیریت تشکیل شده است. در بالاترین سطح، حوزه شهردار قرار دارد که مدیریت آن را شهردار شهر برعهده دارد و دبیرخانه شورای اسلامی شهر نیز زیر نظر آن فعالیت می کند. سطح دوم شامل معاونت عمرانی و شهرسازی، معاونت خدمات شهری و مدیریت اداری و مالی است. در سطح سوم، مدیریت امور شهرسازی و معماری و مدیریت امور فنی و عمرانی قرار دارد. این دو بخش مدیریت، زیربخش های معاونت عمرانی و شهرسازی است. شهر خوی بر اساس آمار جمعیتی طبق یافته های موجود بین ساختار سازمانی بین ۴۰ تا ۵۰ هزار نفر قرار دارد و لزوم تشکیل سه حوزه معاونت در آن ضروری به نظر می رسد. یکی از بزرگ ترین مشکلات پیش روی شهرداری ها، بخصوص شهرداری خوی - فیرورق مشخص نبودن پست های سازمانی، وظایف و کارکرد آنها برای خود و شهروندان است. این مشکل ارتباط مستقیمی با ساختار سازمانی شهرداری دارد. چرا که در صورت مشخص نبودن فرایندهای کاری و وظایف، ساختار بر اساس شرایط حاکم بر سازمان شکل نگرفته بلکه دیکته شده است. این در حالی است که ساختار سازمانی شهرداری ها به صورت هرمی و بنابراین کارکردگراست. بدین معنی که هر معاونت یا جایگاه سازمانی بر اساس کارها یا وظایف لازم الاجرا در ساختار سازمانی آرایش می یابد. در این حالت، ساختار سازمانی با رویکرد فرایندگرا شکل می گیرد. بنابراین، برای بررسی و تحلیل ساختار شهرداری، وظایف و فرایندهای اجرایی آن باید مشخص گردد. شهرداری در بعضی پست ها نیروی مازاد دارد، ولی در بعضی پست ها با کمبود نیرو مواجه است. بر این اساس، یک جایگاه سازمانی حذف یا اضافه می شود، یا به طور کلی نوع دیگری از ساختار سازمانی پیشنهاد می شود.

^۱ رجوع به کتاب حدود العالم من الشرق الى المغرب که در ۳۷۲ هجری قمری به کوشش دکتر منوچهر ستوده در تهران توسط نشر کتابخانه طهوری به چاپ رسیده است.

^۲ رجوع به کتاب مسالك و ممالك تألیف ابواسحق ابراهیم اصطخری با اهتمام یرج افشار، بنگاه ترجمه و نشر کتاب.

نتیجه گیری

قدمت شهر در ایران به قدمت تمدن ایران است. اجتماعات شهری بر طبق تعریف جامه شناسی و بوم شناسی از بدو تشکیل با ضوابط و قرار دادهایی اداره می شده اند. اما نخستین قانون مربوط به شهر تحت عنوان بلدیه در سال ۱۳۲۵ قمری (۱۲۸۶ شمسی) تصویب شده است. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی، پس از ۶۳ سال هنوز محکم ترین قوانین مصوب است. ساختار سازمانی، روابط میان واحدهای سازمانی که حدود اختیارات، سلسله مراتب، سطوح مدیریتی و نحوه تقسیم و توزیع وظایف واحدها را نشان می دهد و شامل نمودار سازمانی، شرح وظایف و پست های سازمانی است. بر اساس ساختار سازمانی و ضوابط و تشکیلات شهرداری ها، نقاط قوت و ضعف سازمان بررسی شد. که انجام مطالعات لازم درخصوص توزیع اختیارات و مسئولیت ها در قالب واحدهای تابعه، سازمان های وابسته، مؤسسات و شرکتهای وابسته و ستاد شهرداری توسط شهرداری انجام می شود. رویکرد های متفاوتی برای مطالعه و طراحی سازمان وجود دارد، که می توان به رویکرد هرمی، ماتریسی و شبکه ای اشاره کرد. با توجه به ساختار جمعیتی شهری و منطقه ای به ساختار سازمانی شهرداری ها که در تصاویر و گفته های تحقیق بیان شد، می تواند الگوی مناسبی برای شکل گیری ساختار سازمانی و رویکرد آن سازمان باشد. برای تحقق این اصلاح ساختار سازمانی در شهرداری در وضع موجود با محدودیت ها و موانع همچون هرگونه اصلاح ساختار سازمانی در مقیاس کلان نیازمند تصویب شورا و سازمان امور استخدامی کشوری می باشد، بررسی همزمان آیین نامه استخدامی شهرداری های کشور در صحن مجلس شورای اسلامی (در کمیسیون اجتماعی مجلس به تصویب رسیده است)، بررسی همزمان لایحه مدیریت شهری در کمیسیون های دولت (بحث برون سپاری تصدی گری ها و بعضاً تولی گری های جدید به شهرداری ها)، مقاومت بدنه شهرداری اعم از مدیران و کارشناسان که دارای جایگاه و پست هستند در مقابل اصلاح ساختار سازمانی، پیامدها و تبعات اجتماعی و اقتصادی اصلاح ساختار سازمانی، طولانی بودن فرآیند اصلاح ساختار سازمانی و نیز چالش های مربوط به نهادینه شدن ساختار جدید روبرو باشد. ساختار هر سازمان تعیین کننده میزان توان آن در پاسخگویی به چالش های محیطی است و فراگردهای عملی، ساختن راهبردها و تحقق اهداف سازمان را تقویت می کند. در این بین، شیوه های انجام کار، گزارش گیری، گزارش دهی و مجاری ارتباطات مشخص می شود و کارکنان سازمان با پست های موجود در آن پیوند داده می شوند. در بالاترین سطح، حوزه شهردار قرار دارد که مدیریت آن را شهردار شهر برعهده دارد و دبیرخانه شورای اسلامی شهر نیز زیر نظر آن فعالیت می کند. سطح دوم شامل معاونت عمرانی و شهرسازی، معاونت خدمات شهری و مدیریت اداری و مالی است. در سطح سوم، مدیریت امور شهرسازی و معماری و مدیریت امور فنی و عمرانی قرار دارد. این دو بخش مدیریت، زیربخش های معاونت عمرانی و شهرسازی است. شهر خوی بر اساس آمار جمعیتی طبق یافته های موجود بین ساختار سازمانی بین ۴۰ تا ۵۰ هزار نفر قرار دارد و لزوم تشکیل سه حوزه معاونت در آن ضروری به نظر می رسد. یکی از بزرگ ترین مشکلات پیش روی شهرداری ها، بخصوص شهرداری خوی- فیروزی مشخص نبودن پست های سازمانی، وظایف و کارکرد آنها برای خود و شهروندان است.

رویکردهای پیشنهادی اساسی در بازنگری ساختار شهرداری ها عبارتند از:

- شهرداری الکترونیک
- متناسب سازی با مأموریت ها
- چابک سازی و برون سپاری
- منطقه محوری
- افزایش بهره وری (کارایی اثر بخشی)

مراجع

- [۱] اداره تدوین ضوابط و برنامه ریزی؛ (۱۳۹۴)، دستورالعمل اجرایی بازنگری ساختار و سازمان واحدهای شهرداری تهران، ویرایش اول، معاونت برنامه ریزی توسعه شهری و امور شورا.
- [۲] رضائیان، علی؛ (۱۳۷۸)، تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم، چاپ چهارم، انتشارات سمت، تهران.
- [۳] اشرفی، یوسف؛ آذرمند، زینب؛ (۱۳۹۳)، تحلیل و طراحی ساختار سازمانی متناسب برای شهرداری های میانی، مورد مطالعه: شهرداری ساوه، پژوهش های جغرافیایی برنامه ریزی شهری، دوره ۲، شماره ۱، صص ۱۱۹-۱۴۲.
- [۴] استونر، جیمز؛ فری من، ادوارد؛ (۱۳۷۵)، مدیریت، ترجمه: علی پارسائیان و محمد اعرابی، چاپ اول، انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، تهران.
- [۵] عزیزی، محمد مهدی؛ ابویی اردکان، محمد؛ نوری، نسرين؛ (۱۳۹۰)، نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران، فصلنامه آرمان شهر، شماره ۶، صص ۱۱۷-۱۲۸.
- [۶] الیاس زاده مقدم، نصرالدین؛ (۱۳۹۱)، ارزیابی روند تهیه و اجرای طرح های ساختاری- راهبردی؛ نمونه موردی منطقه ۹ شهرداری تهران، دو فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۹، صص ۴۹-۶۰.
- [۷] همافر، میلاد؛ سعیدی رضوانی، نوید؛ (۱۳۹۳)، تحلیل تطبیقی ساختار برنامه ریزی و مدیریت مناطق شهری مطالعه موردی: تهران، سیدنی، تورنتو، فصلنامه مطالعات شهری، شماره دوازدهم، صص ۷۳-۸۶.
- [۸] روموری، احمد؛ (۱۳۸۷)، آشنایی با تشکیلات و وظایف شهرداری مشهد و سازمان های وابسته، سفارش و نشر مدیریت، ترویج و آموزش فرهنگی شهروندی، شهرداری مشهد.
- [۹] قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸/۵/۴.
- [۱۰] قربانی، فرج اله؛ (۱۳۸۸)، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری، انتشارات شهرداری رشت.
- [۱۱] نقشه راه نوسازی و تحول در مدیریت و نظام اداری شهرداری های کشور؛ (۱۳۹۴)، وزارت کشور، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، دفتر نوسازی، تحول اداری و فناوری اطلاعات.
- [12] McGill, Ronald. (1998) 'Urban Management in Developing Countries', "Cities", Vol. 15, No. 6: 463-471.
- [۱۳] برک پور، ناصر و ایرج اسدی؛ (۱۳۸۸)، مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، معاونت پژوهشی دانشگاه هنر.
- [۱۴] سعیدنیا، احمد؛ (۱۳۷۹)، مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم، تهران، انتشارات سازمان شهرداری ها.
- [۱۵] هاشمی، سید مناف؛ (۱۳۸۸)، مجموعه قوانین و مقررات مالی اداری و منابع درآمدهای شهرداری ها با آخرین اصلاحات و اهم آنچه مدیران شهری باید بدانند، چاپ اول، تهران، نشر شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
- [16] Hernaus, T.; (2008). Process-based Organization Design Model: Theoretical Review and Model Conceptualization. University of Zagreb, 5-7.
- [17] Weber, M.; (1948). From Max Weber: Essays in Sociology, translated, edited and with an introduction by H. H. Gerth and C. W. Mills. London: Routledge and Kegan Paul, p. 214.
- [۱۸] رمضان، رضا؛ (۱۳۷۹)، شناخت وضعیت موجود و طراحی کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (مرور دوم)، مرکز مطالعات مدیریت و بهره وری ایران (دانشگاه تربیت مدرس)، صص ۳۷-۴۲.
- [19] Galbraith, J. R.; (1971). Matrix Organization Designs: How to combine functional and project forms. In: Business Horizons, February, 29-40.
- [20] Gummesson, E.; (2002). Total Marketing Control. Butterworth-Heinemann, p. 266.
- [21] Butler Jr., J.K.; (1986). A global view of informal organization. Academy of Management Journal, 51, 3, 39-43.
- [۲۲] شهری، رضا؛ اصغری شیوه، ستار؛ (۱۳۹۷)، بررسی تأثیرات گردشگری برای رسیدن به توسعه پایدار شهری (مورد مطالعه: شهرستان خوی)، فصلنامه پژوهشهای نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، سال دوم، شماره پانزدهم، صص ۲۱-۴۷.