تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۱/۲۳
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۲/۲۵
صفحات: ۵۰-۳۱

تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود

احمد پوراحمد[۱]
معصومه مهدیان بهنمیری[۲]
علی مهدی[۳]

چکیده

در سال‌های اخیر پیچیدگی‌های شهرنشینی در ایران و طرح مباحثی چون توسعه پایدار شهری، توسعه انسانی، تقویت اقتصاد شهر، تأکید بر عدالت اجتماعی، حفظ محیط‌زیست و غیره، مقوله مدیریت شهری را بیش از پیش با مباحث پیچیده و نظام‌مند مواجه نموده است. در نتیجه با توجه به گستره امور، نیاز به رویکردی تازه در مدیریت شهری از سویی و راهبردهای دولت و ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی کشور از سوی دیگر، لزوم توجه به شهرداری‌ها و واگذاری وظایف جدید را توجیه کرده است. اما امروزه با تمام تأکیدها و تلاش‌هایی که به ظاهر و در عمل صورت می‌گیرد، سیستم واحد و مناسبی در نظام مدیریت شهری کشور تحقق نیافته است. در نبود مدیریت یکپارچه شهری، نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی و بالاخره نارضایتی فزاینده شهروندان گریزناپذیر خواهد بود. بر همین اساس، طرح موضوع مدیریت یکپارچه شهری و تحلیل سیستم مدیریت شهری موجود در کشور، جهت رفع موانع و کاستی‌ها، می‌تواند حائز اهمیت فراوان باشد. در این راستا، روش این پژوهش کتابخانه‌ای و توصیفی- تحلیلی بیان شده است. همچنین هدف از آن بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور و شناسایی مشکلات و معضلات قانونی آن می‌باشد. در پایان، با استفاده از نتایج به دست آمده، راهکارهایی جهت حل این مشکلات و بهبود یافتن وضعیت موجود مدیریت شهری در کشور پیشنهاد گردید.

واژه‌های کلیدی: قوانین شهری، مدیریت واحد شهری، موانع و راهکارها، شهرداری، شهر
طبقه‌بندی JEL: K39.

۱- استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران
۲- کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه گلستان و مدرس دانشگاه پیام نور واحد هادی شهر، مسئول مکاتبات: M.Mahdian65@Gmail.com
۳- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

۱- مقدمه

در نیم قرن اخیر، شهرها با سرعت زیادی گسترش یافته‌اند، به طوری‌که افزایش درجه شهرنشینی و جمعیت شهری که از مهمترین جنبه‌های تغییر جهانی است (Xu et al., 2007) به عنوان یک واقعیت غیرقابل انکار (تولایی، خزایی، ۱۳۸۵) مقدمه رشد و توسعه گسترده شهری را فراهم آورده و تغییرات وسیعی از مقیاس محلی تا جهانی در کاربری و پوشش زمین ایجاد کرده است (Yun Yu et al., 2007). باتوجه به اینکه امروزه در سراسر جهان، رشد شهری هم از نظر جمعیت و هم از نظر گسترش فضایی، منجر به تغییرات گسترده‌ای شده است (Rafiee et al., 2009)، این پدیده به همراه پدیده شهرنشینی و رکود شهری در نقطه ثقل نگرانی‌های برنامه‌ریزان شهری قرار گرفته است (Alden, 1996)؛ به طوری که مطالعه جدی از سوی جغرافی‌دانان و برنامه‌ریزان شهری و همچنین سیاست‌مداران را می‌طلبد (AL-Ahmadi et al., 2009) در این ارتباط اگر افزایش جمعیت شهرها و گسترش آنها را به معنای چند برابرشدن مسائل و مشکلات موجود در شهرها به همراه افزایش درخواست خدمات بدانیم، اولین نهادی که در این زمینه برای مقابله با مسائل فوق مطرح می‌شود، نهاد مدیریت شهری است. در واقع تحولات شهری و جمعیت آن در جهان در دو دهه اخیر چالش‌هایی را برای سیستم مدیریت شهری به وجود آورده است که تا قبل از این با این چالش‌ها مواجه نبوده است (UN Habitat, 2009).

در کنار چالش‌ها، یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری به‌خصوص در کلان‌شهرها، چندپارگی مدیریت شهری در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است. شهر سیستمی باز است که ساختارهای این سیستم هر کدام دارای کارکردهای خاص خود است. این عملکردها و کارکردها در پیوستگی زمانی، مکانی و فضایی، در حال تغییر و تحول و همچنین درحال تولید مجدد هستند. ولی بایستی توجه شود کل سیستم شهر چیزی فراتر از تمام اجزا، ساختارها، کارکرد و عملکردهای آن است، یعنی اگر ساختارها و عملکردهای یک شهر از هم منفک و تجزیه شوند، پیوند دوباره آنها دیگر شمایل سیستم شهر را ندارد. مسأله‌ای که امروزه بیشتر در حوزه مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران به چشم می‌خورد، تعدد مراجع و نهادهای مختلف مسئول با تأثیرپذیری از قوانین موجود است. این قوانین، با ساختار و چارچوب کاری که بدون توجه به سایر نهادها برای خود تعریف می‌کنند، ضمن ایجاد ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، مشکلات مختلفی را ایجاد می‌کنند که با تشدید مسائل موجود در شهر در نهایت باعث نارضایتی عمومی می‌شوند. به طوری که در برخورد این مسائل با ساختار فعلی، نمی‌توان امیدی به بهبود داشت (لطیفی، ۱۳۸۷).

یکی از ایده‌های قابل قبول در جهت مدیریت جامع و برخورد هماهنگ با مسائل و مشکلات مختلف در سیستم پیچیده شهری در کشور، مدیریت واحد یا یکپارچه شهری است که به نظر می‌رسد، مدل مطلوبی برای سامان دادن به پراکندگی مدیریتی در حوزه شهر است. وجود معضلات شهری، امروزه احساس نیاز به برنامه‌ریزی را بیشتر می‌کند و در چارچوب این تفکر، ایجاد تعادل، تناسب و هماهنگی در بخش‌های مختلف شهر امکان‌پذیر است. بنابراین، مدیریت واحد شهری، شهر و حیات شهر را به عنوان یک ساز و کار پویا، هدف‌دار و زنده یاری می‌رساند و پاسخگوی دگرگونی‌های آتی شهر، خواسته‌ها و نیازهای شهروندان است. اگر چنین اعتقادی به صورت راسخ وجود داشته باشد، می‌توان با صحت و دقت وضع موجود را شناخت، نیازها را در نظر گرفت، اولویت‌ها را دید و چشم‌اندازها را نیز ترسیم کرد. حال در این بین علل و عوامل چندی مانع از تحقق نظام فوق می‌شوند که مقاله حاضر در نظر دارد ضمن بررسی و تحلیل آنها و همچنین ریشه‌یابی مسأله مورد نظر، در نهایت راهکارهایی را برای از میان

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

برداشتن آنها و وجود نظام مدیریت شهری یکپارچه ارائه دهد.

مدیریت به معنای برنامه‌ریزی، ساماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است (سعیدنیا، ۱۳۸۲). منظور از مدیریت واحد شهری وحدت‌بخشی به مدیریت شهری است، نه واگذاری وظایف؛ به‌عبارتی منظور ایجاد وحدت رویه در مدیریت شهری، از طریق ایجاد مجموعه‌ای از اهداف و چارچوبی معین و مشترک و تدوین برنامه‌های لازم برای تحقق اهداف و هماهنگی در سایت‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری است. در متون تخصصی، منظور از این اصطلاح مدیریت یکپارچه شهری[1]، بیشتر هماهنگی و یکپارچگی در عملکردها و وظایف مدیریت مدنظر است. مدیریت شهری امروز جهان، دارای تشکیلات وسیعی شده و مهمترین نقش را در موفقیت انواع برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و همچنین رفع نیازهای مختلف شهروندان در حوزه‌های متنوع از جمله جریان عبور و مرور در شهر، رفاه و آسایش عمومی، مسکن، کاربری زمین، تفریح، فرهنگ، اقتصاد، تأسیسات زیربنایی و امثال آنها بر عهده دارد (شیعه، ۱۳۸۲).

در واقع، مدیریت شهری مسئولیت حکومت شهری است و تمام حوزه‌های توسعه شهری از خصوصی تا عمومی را در بر می‌گیرد (Amos, 1989) و از طریق مشارکت گسترده و در کنش متقابل با گروه‌های ذی‌نفع به تنظیم راهبردها و مدیریت عملکردهای شهری می‌پردازد (Oliver, 2008). بحث مدیریت یکپارچه شهری حاصل ورود رویکرد سیستمی در مباحث مدیریت شهری است. «مدیریت یکپارچه شهری علی‌الاصول» مدیریت افقی است، نه «مدیریت عمودی»، یعنی اینکه تمام سازمان‌ها و نهادهای درگیر در مدیریت شهری به صورت افقی و هماهنگ در کنار یکدیگر قرار دارند (حبیبی، ۱۳۸۶). در واقع، مدیریت یکپارچه شهری با توجه به مسائل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در قالب یک الگوی مشخص، ضمن هدایت عناصر مختلف دخیل در حوزه مدیریت شهری، به ایجاد هماهنگی در بین آنها می‌پردازد و از دوباره‌کاری‌ها و طولانی‌شدن فرایند توسعه پایدار شهری و گرفتاری آن در پیچ و خم نظام بروکراسی حاکم جلوگیری می‌کند. به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار شهری ایجاد ساختار مدیریتی هماهنگ و یکپارچه در قالب مدیریت شهری پایدار[2] باشد. مفهوم توسعه پایدار واکنشی، در برابر نوعی از توسعه است که برای تمامی ساکنین زمین حتی برای اقلیت توسعه‌یافته کنونی نیز، قابل استمرار و پایدار نیست (صرافی، ۱۳۸۰). به عقیده پیتر هال[3] (۲۰۰۰) بنیادهای شهر پایدار عبارتند از: اقتصاد شهری پایدار، جامعه شهری پایدار، سرپناه شهری پایدار، محیط زیست شهری پایدار، دسترسی شهری پایدار، زندگی شهری پایدار، مردم‌سالاری شهری پایدار. برای دستیابی به پایداری در تمامی ابعاد فوق و برای ایجاد الگوی توسعه شهری پایدار نیاز به «نگرش یکپارچه‌ای» به پدیده شهر است که به کارگیری این نگرش نیز، خود در گرو ایجاد ساختار نهادی یکپارچه و واحد، برای حکمرانی شهری است که بر اساس اراده شهروندان شکل گرفته باشد. امروزه در بسیاری از شهرهای بزرگ جهان، کلیه امور مربوط به شهر، سوای مسائل نظامی و دیپلماتیک برعهده مدیریت شهری منتخب مردم است که استقلال و اختیارات کامل و کافی دارند (سعیدنیا، ۱۳۸۲). به همین دلیل و با توجه به مشکلات عدیده‌ای که شهرها به خصوص در کشورهای درحال توسعه با آن روبرو هستند و از آنجا که مدیریت شهری، خود حاصل یکسری نیازهای عمومی است، عدم برآورده شدن این نیازها و تشدید مشکلات مذکور در اثر فقدان مدیریت یکپارچه شهری، باعث اخلال در زندگی شهری و نارضایتی عمومی و اتلاف منابع می‌شود. در مجموع، می‌توان گفت

1- Urban Integrated Management

2- Sustainable Urban Management

3- Peter Hall

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

که مفاهیمی چون شهرداری، حکومت محلی و مدیریت یکپارچه و واحد شهری در کنار یکدیگر معنا پیدا می‌کنند (رضویان، ۱۳۸۱). بدین صورت که شهرداری به‌عنوان نهاد برخاسته از اراده عمومی، در قالب حکومت محلی، مرجع اصلی مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد و باید تمام واحدها و سازمان‌های مداخله‌گر در امور شهری در چارچوب مدیریتی آن قرار گیرند؛ اما آنچه که امروزه در مدیریت شهری شهرهای مختلف شاهد آن هستیم، وجود موانع و مشکلات بسیار زیاد در این ارتباط به ویژه ضعف قوانین می‌باشیم که خود عاملی جهت چندپارگی مدیریت شهری و در نهایت مانعی جهت تحقق آرمان توسعه پایدار شهری شده است.

اهداف تحقیق حاضر عبارتند از:

۱- بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور و شناسایی مشکلات و معضلات موجود قانونی

۲- ارائه راهکارهایی جهت حل مشکلات پیش روی تحقق مدیریت واحد شهری و بهبود وضع موجود مدیریت شهری

۲- روش تحقیق

با توجه به ماهیت موضوع، روش تحقیق انجام شده در این مقاله از نوع کتابخانه‌ای و توصیفی- تحلیلی می‌باشد. در این زمینه پس از انتخاب موضوع، با بررسی اسنادی، کتابخانه‌ای و بانک‌های اطلاعاتی، به بررسی مطالب مختلف پیرامون موضوع مدیریت شهری کشور در دهه‌های گذشته و حال و با تکیه بر تکنیک تحلیل محتوا، پرداخته شد. در این راستا به بررسی قوانین و مواد حقوقی موجود و نیز علت‌یابی عدم شکل‌گیری پایه‌های مدیریت یکپارچه شهری در کشور پرداخته و در نهایت بر اساس یافته‌های موجود و بر اساس یک مدل مفهومی راهکارهایی برای رفع مسأله فوق ارائه می‌شود.

۳- یافته‌ها

رشد سریع شهری در کشورهای رو به توسعه مشکلات عمده اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی پدید آورده است و شهرهای کشورهای جهان سوم را دچار مسائل و مشکلات جدی از قبیل آلودگی‌های زیست محیطی و بیماری در شهرها، افزایش فقر در شهرها، ایجاد زاغه‌ها و مسکن‌های غیرقانونی، دسترسی ناکافی به مسکن و خدمات اصلی شهری، بیگانگی شهروندان از یکدیگر، کمبود شدید تأسیسات و زیرساخت‌های شهری و مهاجرت گسترده از روستا به شهر کرده است (شابیرچیما، ۱۹۸۳؛ ترجمه زاهدی، ۱۳۸۲). بی‌گمان عدم توجه به این مقوله شهرهای جهان سوم را در مقابله با چالش‌های آتی ناتوان خواهد ساخت. بنابراین واکنش کارآمد در برابر موضوعات و مشکلات شهرها چالشی است که مدیریت شهری با آن مواجه است. در یک نگاه کلی مشکلات نظام مدیریت شهری در کشورهایی مانند ایران را می‌توان در سه زمینه مسائل محیطی و کلی نظام مدیریت، مسائل سازمانی و تشکیلاتی و مسائل قانونی، اقتصادی و مالی طبقه‌بندی کرد (جدول ۱).

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

جدول ۱- چالش‌های مدیریت شهری

زمینه مطالعاتی	مسائل کلان و اصلی	مسائل خرد
مسائل محیطی وکلی	سطح پایین توسعه زندگی و اجتماعی	- سطح پایین مشارکت‌پذیری نظام مدیریت شهری - بی‌اعتمادی فرهنگی و اجتماعی شهروندان به نظام مدیریت - غلبه فرد یا افراد به قوانین و ضوابط - غیرقابل اعتماد شدن و عدم کارایی شیوه‌های مبتنی بر دموکراسی و انتخابات
	تعارضات سیاسی و ساختاری نظام حکومتی تمرکزگرا و مدیریت شهری عدم تمرکزگرا	- تعارض تمایلات و سیاست‌های مرکزگرایی حکومت مرکزی با تمایلات - استقلال‌طلبانه و گریز از مرکز مدیریت شهری به عنوان یکی از تجلیات حکومت‌های محلی - تعارض تمایلات کنترل مرکزی و انتخابی دولت با تمایلات انتخابی و دموکراتیک مدیریت شهری و اعمال نفوذ دولت برای کنترل و هدایت عناصر انتخابی - عدم رسمیت جدی و مبهم بودن جایگاه مدیریت شهری در سیستم مدیریت جامعه
مسائل سازمانی و تشکیلاتی	تعارض ماهیتی مدیریت شهری محلی با نظام کلان اداری اجرایی	- تعارض ماهیت چندبخشی و میان‌بخشی مدیریت شهری با نظام‌بخشی تشکیلات دولت مرکزی - تعارض روابط افقی ـ جغرافیایی مدیریت شهری با روابط عمودی و سلسله مراتبی سازمان‌های دولت مرکزی
	نامشخص بودن تشکیلات و روابط بین سازمانی مدیریت شهری	- دقیق نبودن تقسیم کار و وظایف ساماندهی برون سیستمی در ارتباط با مدیریت شهری - نامشخص بودن میزان مسئولیت قانونی مدیریت شهری در قبال مراجع ذی‌صلاح - نامشخص بودن و نیز عدم کارایی مراجع و حل اختلافات مدیریت شهری با سازمان‌های مرتبط
مسائل قانونی، اقتصادی و مالی	نامشخص بودن تشکیلات و روابط درون سازمانی مدیریت شهری	- نامشخص بودن عناصر نظام و حوزه وظایف و اختیارات آنها - نامشخص بودن روابط بین عناصر و چگونگی کنترل و هدایت عناصر - نامشخص بودن جایگاه و مسئولیت‌های شهرداری به عنوان عنصر اجرایی نظام مدیریت شهری
	ناکارآمدی قوانین مدیریت شهری	- عدم وجود قوانین مناسب، کافی و یا پوشش کامل موضوعات مرتبط با مدیریت شهری - عدم کارایی اغلب قوانین شهری موجود در ارتباط با نیازهای معقول زمان - تعارض‌های قانونی و وجود استثناهای متعدد در آنها
	کمبود و خلأ نیروی انسانی متخصص	- کمبود مراکز آموزشی عالی متخصص مدیریت شهری و حوزه‌های مرتبط - عدم جذب متخصصان محدود موجود به نظام‌های مدیریت شهری به علت عدم جذابیت همه‌جانبه آنها

منبع: (سعیدنیا، ۱۳۸۲)

حیطه وظایف مدیریت شهری (شهرداری‌ها): مهمترین ویژگی شهرداری را می‌توان محلی بودن آن دانست. این محلی بودن در برابر خصلت بخشی بودن نظام مدیریت شهری کشور است که در ایران بر اساس قانون شهرداری‌های سال ۱۳۳۴، ۵۳ وظیفه برای شهرداری‌ها تعریف گردیده (جدول ۲)، که در طول زمان دستخوش تغییراتی شده است. این وظایف را می‌توان به پنج قسمت تقسیم کرد: ۱- عمرانی، ۲- نظارتی، ۳- بهداشتی، ۴- عمومی و ۵- رفاه اجتماعی.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

جدول ۲- وظایف شهرداری بر اساس قانون شهرداری ۱۳۳۴

رفاه اجتماعی	عمومی	بهداشتی	نظارتی	عمرانی
- ایجاد خیابان وکوچه‌ها - ایجاد میادین و باغ‌های عمومی - ایجاد مجاری و نگهداری آب‌ها - توسعه معابر - نگهداری اصلاح و تسطیح معابر - نگهداری فاضلاب - نگهداری انبارهای عمومی - تنقیه قنوات مربوط به شهر - ایجاد غسالخانه و گورستان - اتخاذ تدابیر برای حفظ شهر از سیل و آتش‌سوزی - تعیین میدان عمومی برای خرید و فروش - تعیین میدان عمومی برای پارک خودروها - ساخت خانه‌های ارزان قیمت - تأسیس و اداره (سازمان آتش‌نشانی) - انجام اقدامات مختلف برای حفاظت و زیبایی شهر	- مقابله با سد معبر - نصب برچسب قیمت‌ها - جلوگیری از فروش اجناس فاسد - نظارت و مراقبت در دسترسی اوزان - مراقبت نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار - رفع خطر از بناها - تهیه مقررات صنفی - نظارت بر اداره گوشت و نان - حفظ آثار ابنیه باستانی - صدور پروانه ساختمانی	- نظارت بر مجاری آب‌ها - نظارت بر انبارهای عمومی - نظارت بر معابر - تعیین محل‌های مخصوص دفع زباله - جلوگیری از فروش اجناس فاسد - نظارت بر امور بهداشتی اصناف و پیشه‌وران - جلوگیری از صنایع مزاحم - ایجاد رختشوخانه - ایجاد آبریزگاه - ایجاد حمام عمومی - نظارت بر شرایط بهداشتی در کارخانه‌ها - نظارت بر پاکیزگی گرمابه‌ها	- تأمین آب - تأمین روشنایی - شماره‌گذاری اماکن - وضع مقررات برای نام‌گذاری معابر و نصب لوحه - اقدامات مختلف برای نظافت و زیبایی شهر - نصب تابلو اعلانات	- تأسیس پرورشگاه - تأسیس مراکز درمانی - تأسیس کتابخانه - تأسیس نوانخانه - ایجاد کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی - نگهداری کودکان بی‌سرپرست - تهیه آمار مربوط به امور شهر - موالید و متوفیات - جلوگیری از تکدی‌گری

منبع: (ایمانی جاجرمی، سعیدی رضوانی، ۱۳۷۴)

این وظایف مربوط به قانون ۱۳۳۴ شهرداری است که در زمان خود تقریباً قانون کاملی به حساب می‌آید. ولی در طول زمان صدها قانون دیگر تصویب شد که مستقیم و غیرمستقیم موجب شد که این قانون دستخوش تغییراتی شود؛ به طوری که برخی از وظایف به عهده سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و نهادهای دیگر محول شده و برخی از وظایف نیز با گذشت زمان اهمیت خود را از دست داده است. از چهار وظیفه اصلی نظارتی، خدماتی، عمرانی، رفاه اجتماعی محوله به شهرداری در قوانین مربوطه، امروزه تنها دو وظیفه یعنی وظایف خدماتی و عمرانی را شهرداری‌ها انجام می‌دهند، دو وظیفه دیگر از سوی سازمان‌های دولتی و یا بخش خصوصی از این سازمان سلب شده است و حتی امروزه در اذهان عمومی نیز سازمان شهرداری بیشتر به عنوان سازمانی خدماتی نگریسته می‌شود. بنابراین نیاز است شهرداری‌ها جهت پیشبرد موفق و کارآمد شهری، وظایف بیشتری را در حوزه شهری در اختیار داشته باشند (جدول ۳).

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

جدول ۳- وظایف شهرداری‌ها سال (۱۳۳۴) و مجری فعلی آنها (ترسیمی از چندپارگی مدیریت شهری)

وظیفه	مجری فعلی
ایجاد خیابان و کوچه‌ها	شهرداری
ایجاد میادین و باغ‌های عمومی	شهرداری
ایجاد میادین و توسعه معابر	شهرداری
تنظیف و نگهداری و تسطیح معابر	شهرداری
تنظیف و نگهداری فاضلاب	شرکت آب و فاضلاب (وزارت نیرو)
نگهداری انبارهای عمومی	شهرداری- بازرگانی- بخش خصوصی
نگهداری مجاری آب‌ها	شهرداری
تنقیه قنوات مربوط به شهر	شهرداری- بخش خصوصی
تأمین آب	شرکت آب و فاضلاب
تأمین روشنایی	وزارت نیرو
تعیین محل‌های مخصوص دفع زباله	شهرداری
مقابله با سد معبر	شهرداری
نصب برگه قیمت	بازرگانی
جلوگیری از فروش اجناس فاسد	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی
مراقبت نسبت به ارزانی و فراوانی خواربار	بازرگانی
مراقبت در امور بهداشتی	وزارت بهداشت و درمان
جلوگیری از گدایان	شهرداری و بهزیستی
تأسیس پرورشگاه	بهزیستی
تأسیس مراکز درمانی	وزارت بهداشت و درمان
تأسیس کتابخانه	وزارت فرهنگ و ارشاد
تأسیس نوانخانه	بهزیستی
ایجاد کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی	نهضت سواد آموزی و آموزش پرورش
نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها	بازرگانی- مجامع صنفی
تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالید و متوفیات	شهرداری- مرکز آمار ایران
ایجاد غسالخانه و گورستان	شهرداری
اتخاذ تدابیر برای حفظ شهر از سیل و حریق	شهرداری
رفع خطر از بناها	شهرداری
جلوگیری از شیوع امراض	وزارت بهداشت و درمان
تهیه مقررات صنفی	بازرگانی- مجامع امور صنفی
نظارت بر امور اصناف و پیشه‌وران	وزارت بهداشت (اداره کل نظارت بر مواد غذایی)
تأمین اراضی مورد نیاز خدمات	شهرداری
تعیین قیمت اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های شهری	شهرداری- دارایی- ثبت
تعیین میدان‌های عمومی	شهرداری
خرید و فروش و پارکینگ	وزارت بازرگانی- جهاد سازندگی (گوشت وغله)
نظارت بر حسن اداره فروش گوشت و نان	شهرداری- سازمان محیط زیست
جلوگیری از صنایع مزاحم	شهرداری
ایجاد رختشوی‌خانه و آبریزگاه	شهرداری- بخش خصوصی
ایجاد حمام عمومی	شهرداری- بخش خصوصی
ایجاد کشتارگاه	جهاد سازندگی
ایجاد ورزشگاه	اداره تربیت بدنی
ایجاد باغ کودکان	شهرداری
ساخت خانه‌های ارزان قیمت	مسکن و شهرسازی
حفظ آثار و ابنیه باستانی	میراث فرهنگی
مراعات شرایط بهداشتی در کارخانه‌ها	وزارت بهداشت و درمان
صدور پروانه ساختمانی	شهرداری
آسفالت معابر و خیابان	شهرداری
پیشنهاد، وضع و الغای عوارض	شهرداری
وضع مقررات برای نام‌گذاری معابر و نصب لوحه	شهرداری
نصب تابلوی اعلانات	شهرداری
شماره‌گذاری اماکن	شهرداری
اقدامات مختلف برای نظافت و زیبایی شهر	شهرداری
صدور پروانه کسب	بازرگانی- مجامع امور صنفی- شهرداری

منبع: (ایمانی جاجرمی، سعیدی رضوانی، ۱۳۷۴)

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

همچنین با مراجعه به جدول ۴ در می‌یابیم که ۳۹/۶ درصد وظایفی که در قانون ۱۳۳۴ ذکر شده، بر عهده شهرداری است و ۳۹/۶ درصد از وظایف به طور کلی از شهرداری سلب و به ادارات و وزارتخانه‌های دیگر واگذار شده است و بقیه وظایف را شهرداری با مشارکت دیگر سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی انجام می‌دهد.

جدول ۴- وظایف شهرداری و سازمان‌ها بر حسب درصد

سازمان مجری	تعداد	درصد
شهرداری	۲۱	۳۹/۶
شهرداری + ادارات دیگر	۷	۱۳/۲
شهرداری + ادارات دیگر+ بخش خصوصی	۲	۸/۳
شهرداری + بخش خصوصی	۲	۳/۸
ادارات دیگر	۲۱	۳۹/۶
جمع	۵۳	۱۰۰

منبع: (ایمانی جاجرمی، سعیدی رضوانی، ۱۳۷۴)

هدف اصلی مدیریت واحد شهری: برای اداره موفق شهر نمی‌توان از مدیریت‌های جداگانه و هدایت‌گرهای بخشی بهره گرفت اگر هر یک از عناصر مجموعه مدیریت شهر با توجه به حوزه اختیارات خود برای شهر تصمیم بگیرند و از منظر خرد و بخشی‌نگری به شهر بنگرند، ناهماهنگی تصمیمات در بعد کلان مشکلات عدیده‌ای را پیش خواهد آورد که بدون تعارف می‌توان بخشی از مسائل کنونی را حاصل این تفرق و عدم یکپارچگی مدیریت شهر دانست. اصولاً مدیریت واحد شهری پیش نیاز اداره شهر و عنصر کارآمد توسعه‌یافتگی آن تلقی می‌شود. مدیریت شهری در صورتی می‌تواند موفق باشد که از پایین‌ترین تا بالاترین سطح در آن- مدیریت کلان شهری، مدیریت شهری، مناطق شهری، نواحی شهری و محلات شهری- به عنوان لایه‌های سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری وجود داشته باشند (طوسی، ۱۳۷۰). جهان هستی، جهانی متکثر است که در عین تکثر در کلیت خود دارای وحدت است. مثلاً در همه موجودات زنده هر عضو ضمن انجام وظایف و فعالیت‌های ویژه خود، در خدمت رشد و تداوم حیات پیکره واحد موجود زنده عمل می‌نماید. وجود توازن در رفتار و کردار موجودات زنده خود دلیلی بر وجود مدیریت واحد در کنترل، رشد و عملکرد مناسب اجزای آنهاست (فرهودی و همکاران، ۱۳۸۷). در برنامه‌ریزی کلان‌شهرها نیز علاوه بر لحاظ تنوع و ویژگی‌های گوناگون مناطق مختلف طبق طرح جامع لازم است، شاهد حفظ هویت- یکپارچگی در پیکره واحد شهر باشیم. شهر، موجودی زنده و با ویژگی خاص است و از این‌رو هریک از اندام‌واره‌های آن بر یکدیگر تأثیرگذار هستند (رئیس‌السادات، جعفرزاده نجار، ۱۳۸۷). با چنین نگرشی پیکره‌ای به نام شهر به یک فرماندهی و مدیریت واحد نیاز دارد تا شهر بسامان شده و نظم پذیرد. به تعبیری معضلات شهر، در عدم وجود مدیریت واحد شهر ریشه دارد. نبود هماهنگی میان ارگان‌ها و نهادهای تصمیم‌گیرنده و تداخل فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از موانع جدی مدیریت کلان کشور است. اگر ما بخواهیم به توسعه پایدار شهری بیندیشیم، یعنی وضعیت کلان شهرهایمان را به صورت علمی و نظام‌مند و بر اساس استانداردهای مدیریتی متحول کنیم نیاز به این داریم که شیوه اداره شهرهایمان را تغییر دهیم و مدیریت واحد و یکپارچه شهری باید محور این تغییرات باشد. در بعضی از کشورهای توسعه‌یافته، هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف با اعمال مدیریت واحد و یا مدیریت هماهنگ و یکپارچه و با نظارت و تصمیم‌گیری نمایندگان مردم در محدوده شهر، منطقه و یا ایالت به وجود آمده است. معمولاً در این قبیل کشورها، با تبیین قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات و با تفکیک وظایف دستگاه‌های مختلف، مدیریت شهری تحت نظارت و تصمیم‌گیری

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

نمایندگان مردم در شوراها، مجالس و یا پارلمان‌های محلی بوده و این کشورها تا حدود قابل قبولی به هماهنگی لازم در مدیریت واحد شهری دست پیدا کرده‌اند. در برخی دیگر از کشورها هنوز مدیریت واحد در شهرها محقق نشده است. طبیعی است که در چنین شرایطی همواره شاهد ناهماهنگی، تأخیر در انجام پروژه‌ها و عدم توسعه همگون و متوازن شهر می‌باشیم. در این قبیل کشورها، معمولاً نقش نظارتی نمایندگان مردم در شوراهای محلی و منطقه‌ای در شهرها و مناطق نامشخص است (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰) و نقش نمایندگان دولت نیز به درستی تبیین نشده است. در حقیقت به درستی معلوم نیست که چه وظایفی به عهده کدام بخش است، همچنین نقش هماهنگی در اجرا و نظارت در عمل نیز به خوبی تبیین نشده است. بدیهی است اگر هر بخش بدون هماهنگی با بخش دیگر و یا هر دستگاه بدون هماهنگی با دستگاه‌های دیگر عمل نماید شاهد بروز اختلال در پیکره بزرگ شهر و نارضایتی شهروندان خواهیم بود. به طور کل هدف اصلی درخصوص مدیریت واحد شهری ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های اجرایی و شهری بین نهادهای اجرایی و جلوگیری از دوباره‌کاری، اسراف، سردرگمی و ... است. در واقع، تجربه فعالیت چند ساله گذشته شوراها و به تبع آن شهرداری‌ها نشان داد که شهر را نمی‌توان با قوانین و ساختارهای سازمانی موجود اداره کرد. در واقع افرادی که معتقد بودند با تشکیل شوراها بسیاری از مشکلات شهری برطرف می‌شود، به این نکته واقف شدند که حل مشکلات به وسیله شوراها و شهرداری غیرممکن است؛ چرا که شوراها و شهرداری‌ها برای انجام کوچک‌ترین فعالیت‌ها و عملی‌کردن مصوبات نیازمند همکاری بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای دیگر هستند که در صورت مخالفت و عدم همکاری آنان، کار شهرداری مختل و به تبع آن موجب ایراد خسارت به شهروندان می‌شود. با توجه به تجربیات گذشته و مطالعات و بررسی‌های انجام شده مشخص شد که بهترین راه برای برون‌رفت از شرایط مذکور ایجاد زمینه لازم جهت تحقق مدیریت واحد شهری است. در واقع می‌توان اذعان داشت که مدیریت واحد شهری در ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌ها و شوراها با سایر سازمان‌ها و نهادهای اجرایی در جهت جلوگیری از اقدامات موازی، اسراف در منابع مالی و انسانی و غیره مثمر ثمر خواهد بود.

محدودیت وظایف و اختیارات شهرداری: با وجود کمبود اختیارات شهرداری در جهت اجرای وظایف جاری خود، شهرداری با کمبود وظایف روبرو است یعنی از یک طرف، اختیارات شهرداری در حال حاضر نسبت به وظایف آن کم است و از طرف دیگر خود وظایف شهرداری نیز نسبت به بسیاری از شهرداری‌های جهان کمتر است. شهرداری در اکثر کشورها دارای وظایف متعددی است و در حقیقت نوعی حکومت محلی است، به طوری که بسیاری از امور مانند تأمین اشتغال شهروندان، امور مربوط به سالمندان، امور مربوط به اصناف، کلیه امور مربوط به تأمین زیرساخت‌هایی مانند برق، آب، گاز، تلفن و غیره و حتی انتخاب پلیس یا رئیس پلیس شهر و بسیاری وظایف دیگر بر عهده شهرداری است. با وجود اینکه از ۵۳ وظیفه‌ای که در قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ (که مرجع اصلی شهرداری‌ها می‌باشد) برای این سازمان مشخص شده، در حال حاضر تنها کمتر از ۲۵ وظیفه حدود یک سوم آن توسط شهرداری انجام می‌شود اما مسأله مهمتر این است که اختیارات شهرداری حتی کمتر از وظایف جاری آن می‌باشد و در زمینه‌های بسیاری از وظایف محوله نیز اختیارات کافی جهت اجرای آن وجود ندارد. پس لزوم افزایش وظایف شهرداری کاملاً احساس می‌شود. این کمبود وظایف ناشی از عوامل چند می‌باشد که در زیر به آنها اشاره می‌شود (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰).

عدم وجود ضمانت اجرایی برای وظایف محوله در بعضی امور: با وجود وظایف محدود شهرداری‌ها، ضمانت اجرایی ناکافی در جهت انجام این امور نیز یکی از مهمترین مشکلات شهرداری‌ها در امر مدیریت شهری است. پاره‌ای از امور که انجام آن بر عهده شهرداری‌ها

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

نهاده شده است، به علت تقابل و ناهماهنگی بین بسیاری از سازمان‌های دولتی و حتی وزارتخانه‌ها با شهرداری‌ها، این سازمان قدرت کافی و استقلال لازم را در جهت اعمال حاکمیت در این امور را دارا نمی‌باشد. به نظر می‌رسد این امر، باید در قوانین و مقررات مربوط به این سازمان در نظرگرفته شود.

تداخل مدیریتی: تداخل مدیریت‌های دیگر شهری (جدول ۵)، استقلال شهرداری را محدود کرده است. به طوری که نهادها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت شهری: فرمانداری، مسکن و شهرسازی، پست، دارایی، برق، مخابرات، آب فاضلاب، فرهنگ و ارشاد، بهزیستی، ثبت و اسناد ... در سطح شهر وظایف خاص خود را در نظام مدیریت شهری بر عهده دارند که در هر تصمیمی برای اداره شهر باید به جایگاه و سهم آنان توجه شود. این تعدد مدیریتی در شهر تداخل وظایف، موازی‌کاری و تضادهایی را برای مدیریت اصلی شهر یعنی شهرداری ایجاد کرده و استقلال آن را محدود ساخته است.

جدول ۵- عناصر رسمی نظام مدیریت شهری در سطح محلی بر حسب حوزه وظایف

حوزه مداخله و مدیریت شهری	سازمان و نهاد ذی‌ربط	شرح وظایف
کنترل و نظارت و کمک فنی	وزارت کشور و واحدهای تابع آن مسکن و شهرسازی مهندسین مشاور	وظایف متعدد تهیه برنامه و نظارت بر اجرا تهیه برنامه و تجدید نظر در آن
تأمین بودجه و اعتبارات مالی	وزارت کشور سازمان برنامه و بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی شهرداری	تخصیص کمک‌های مالی دولت و نیز عوارض دروازه‌ای و متفرقه تخصیص اعتبار و بودجه‌های دولتی وصول عوارض شهرداری توأم با مالیات و تحویل آن به شهرداری وصول عوارض مستمر و غیرمستمر و درآمدهای ویژه
تأمین و ارائه زیر ساخت‌های شهری	سازمان آب و فاضلاب شرکت برق منطقه‌ای شرکت گاز شرکت مخابرات شرکت پست	احداث و بهره‌برداری از تأسیسات آب‌رسانی و دفع و تصفیه فاضلاب احداث و بهره‌برداری از تأسیسات مربوط به برق‌رسانی شهری احداث و بهره برداری از تأسیسات گازرسانی شهری احداث و بهره‌برداری از تأسیسات مخابرات (تلفن، تلگراف، تلکس و...) احداث و بهره‌برداری از شبکه ارتباطات پستی
تامین و ارائه خدمات عمومی	اداره آموزش و پرورش دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش پزشکی سازمان بهداشت و درمان آموزش پزشکی سازمان تربیت بدنی اداره ارشاد اسلامی اداره ثبت اسناد و مدارک اداره اوقاف اداره حفاظت محیط زیست اداره بازرگانی وکمیته امور صنفی اداره میراث فرهنگی نیروی انتظامی	تأمین خدمات و تسهیلات آموزش ابتدایی تا متوسطه تأمین خدمات و تسهیلات آموزش عالی تأمین خدمات و تسهیلات آموزش پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تأمین خدمات و تسهیلات ورزشی تأمین خدمات و تسهیلات فرهنگی و تفریحی تأمین خدمات ثبت اسناد و املاک تأمین خدمات و تسهیلات احوال حیاتی تأمین خدمات مذهبی کنترل و جلوگیری از آلودگی‌های زیست محیطی تعیین نظارت و کنترل نرخ‌های واحدهای صنفی کنترل نظارت و کمک به واحدهای صنعتی برقراری و حفظ امنیت عمومی شهر و کنترل ترافیک شهری کنترل و نظارت بر اجرای قوانین و مجازات متخلفین
تأمین زمین و مسکن و احداث بنا	اداره زمین شهری اداره اوقاف سازمان ملی زمین و مسکن سازمان ثبت اسناد و املاک شهرداری	آماده‌سازی و واگذاری زمین به متقاضیان فروش زمین و احداث بنا احداث ابنیه و تأسیسات عمرانی دولتی صدور سند مالکیت و تفکیک زمین احداث تجهیزات شهری
تأمین و ارائه خدمات شهری	شهرداری	خدمات بهداشتی: شامل تنظیف معابر، جمع‌آوری و دفع زباله، اداره کشتارگاه‌ها، اداره گورستان و غسالخانه، مبارزه با آلودگی‌های محیط زیست خدمات حفاظتی: جلوگیری از وقوع و اطفای حریق خدمات ایمنی: لایروبی مسیل‌ها و دفاع غیرنظامی اداره سیستم‌های حمل و نقل عمومی شهری تعیین نرخ کرایه حمل و نقل شهری خدمات رفاهی و تفریحی شامل اداره پارک‌ها و زیباسازی شهر، اداره فازهای تفریحی و فرهنگی

منبع: (کاظمیان، سعیدی رضوانی، ۱۳۸۱)

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

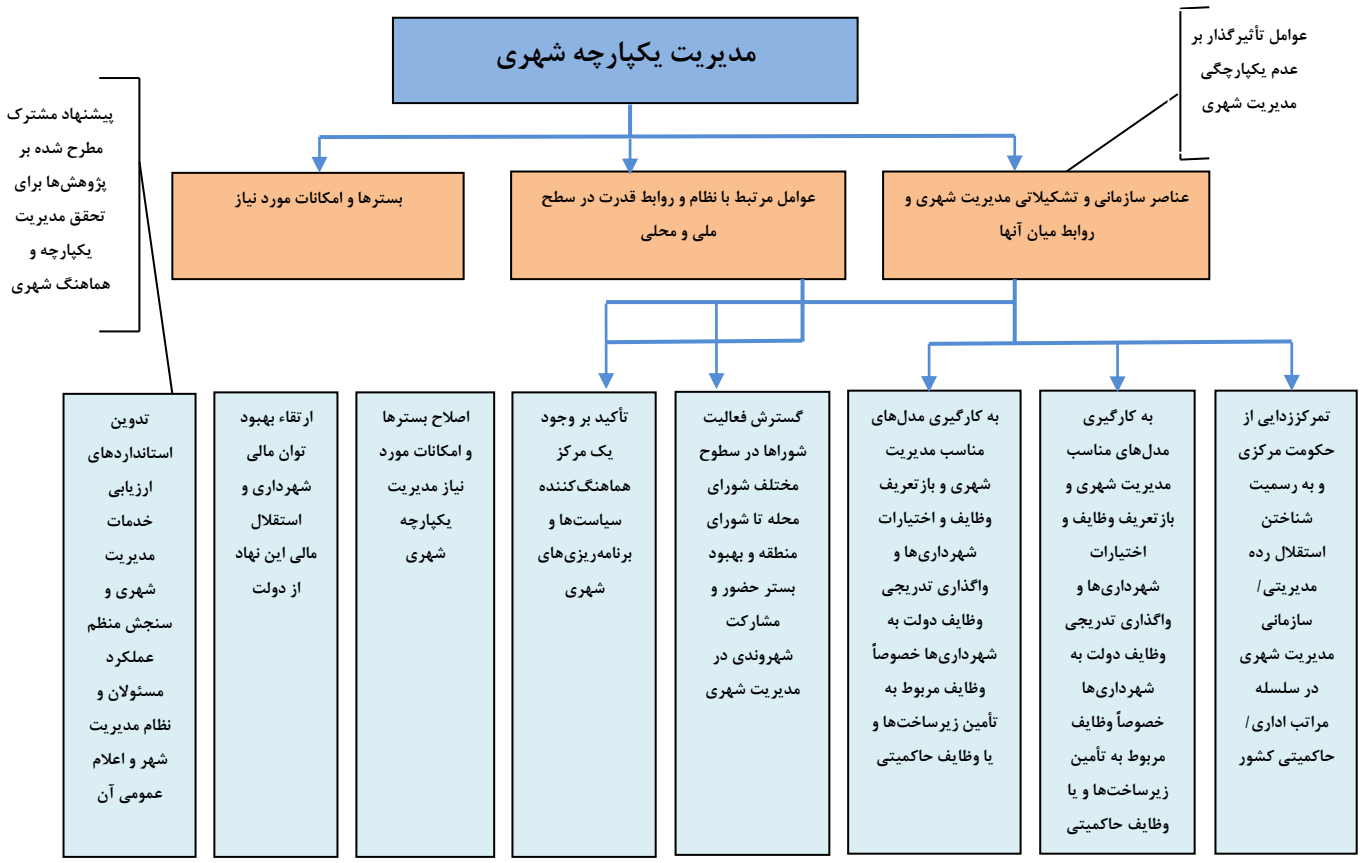
خلأ قوانین ضروری برای مدیریت شهری: یکی از مشکلات دیگری که مدیریت شهری با آن مواجه است وجود قوانین کهنه و ناکارآمد مربوط به سال‌های قبل و عدم کارایی این قوانین در رابطه با نیازهای معقول زمان برای اداره امور شهر است. در حالی که شهر به لحاظ وسعت و جمعیت گسترش یافته و نیازهای شهروندان نسبت به گذشته متنوع‌تر شده است، اما این قوانین به دلیل عدم انعطاف با شرایط زمان، با وضع موجود شهر متناسب نبوده و تمام ابعاد زندگی شهروندان و نیازهای آنان را به لحاظ شرایط زمانی در بر نمی‌گیرد. به همین دلیل برخی از این قوانین در عمل قابل اجرا نیستند. مجموعه قوانین شهرداری زمانی تدوین شده‌اند که شهر از نظر وسعت و جمعیت به اندازه زمان حال رشد نیافته و نیازهای شهروندان محدودتر بوده و پرسنل شهرداری برای اداره شهر به راحتی به تمام شهر تسلط داشتند، اما در حال حاضر قوانین برخورد با تخلفات شهروندان جوابگو نبوده و قوانین محکم و کاربردی نیستند. مثلاً هنگامی‌که شهروندی بدون مجوز به ساخت و ساز می‌پردازد، فقط یک پنجم ارزش معاملاتی جریمه می‌پردازد، در صورتی که شهرداری باید این پشتوانه قانونی را داشته باشد که نسبت به تخریب بنا اقدام نماید. اما در صورت فقدان پشتوانه قانونی برای شهرداری، شهروندان نیز این اجازه را به خود می‌دهند تا بدون مجوز برخلاف کاربری‌های تعیین شده در طرح‌های توسعه شهری به ایجاد کاربری اقدام نموده و نقض قوانین شهری را سبب شوند. همچنین اگر شهروندی عوارض خود را پرداخت نکند، شهرداری باید این قدرت را داشته باشد که نسبت به قطع برق، آب و گاز و واحدهای صنفی اقدام نماید. اما به‌دلیل عدم وجود ابزار قانونی لازم و ضمانت اجرایی قوی، بسیاری از قوانین شهری یا اجرا نمی‌شوند یا به طور ناقص اجرا می‌شوند. بنابراین لازم است قوانین مطابق با شرایط و واقعیت‌های موجود تجدیدنظر شوند تا از پشتوانه اجرایی بهتری برخوردار گردند (ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۵).

ضرورت بازنگری در قوانین و تشکیلات شوراها: شروع فعالیت‌های شوراهای اسلامی شهر در کشور، اگر چه گامی بسیار مهم در جهت اصلاح نظام مدیریت شهری محسوب می‌شود ولی بنا به علل مختلف هنوز جایگاه و نقش آنها در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران شهری به درستی روشن نیست. قانون شوراهای اسلامی شهر مصوب سال ۱۳۷۵ در حوزه شهرها ۲ نوع وظیفه قانونگذاری و نظارتی برای شوراها قائل است که انتخاب شهردار، تصویب بودجه شهرداری، تعیین خدمات و عوارض شهری و نظارت بر امور مالی و اجرایی شهرداری‌ها را شامل می‌شود. اما نحوه رابطه شوراها با وزارتخانه و نهادهایی که در توسعه و عمران شهر دخالت دارند، به درستی تعریف و مشخص نشده است. علاوه بر این به دلیل عدم پیشینه کافی در زمینه فعالیت شورایی هنوز بسیاری از شهروندان و حتی مسئولان مدیریت شهری آگاهی کافی از نقش شوراها و وظایف آنان ندارند. در حال حاضر مدیریت شهری (شوراها و شهرداری‌ها) از اختیارات محدودی در زمینه تصمیم‌گیری و مداخله در امور توسعه و عمران شهری برخوردار است به طوری که بخش عمده‌ای از برنامه‌ریزی برای توسعه و عمران شهرها توسط وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور انجام می‌شود و تأمین بسیاری از خدمات شهر در زمینه تأسیسات زیربنایی امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره به عهده نهادها و سازمان‌های بخش‌های متعددی واگذار شده و این در حالی است که بسیاری از مسائل شهری ماهیت فرابخشی دارند و مدیریت بخشی نمی‌تواند به درستی به آنها پاسخ گوید. از این نظر تحقق اهداف اجتماعی توسعه و عمران شهری مستلزم ایجاد یک مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ است که می‌تواند به‌نحو مؤثری منافع محلی را با سیاست‌های ملی آشتی دهد (مهدیزاده، ۱۳۷۹). در حال حاضر چیزی به نام مدیریت شهری به صورت عملی وجود ندارد و شهرداری‌ها در واقع سازمان‌هایی از هم پاشیده هستند، همچنین الگوی مدیریت شهری در ایران

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

به شدت مبهم است. در قانون شهرداری‌های ۱۳۳۴ به الگوی مدیریت غیرمتمرکز محلی اشاره شده بود و شهرداری‌ها اختیارات و وظایف زیادی داشتند ولی هم‌اکنون این گونه نیست و شهرداری‌ها به دلیل نداشتن امکانات و اختیارات کافی به شدت در امور اجرایی شهری دچار مشکل هستند. در حال حاضر یکی از راه‌حل‌های رهایی از این بحران گام نهادن به سمت مدیریت شهری و یکپارچه‌شدن مدیریت شهری با توجه به نمودار ۱ است. عمل یکپارچه شدن مستلزم اختیارات ویژه‌ای است که شهرداری‌ها برای اداره امور شهر به آن نیاز دارند. ضرورت و نیاز به یکپارچگی مدیریت شهری باعث شده ماده ۱۳۶ در برنامه سوم توسعه تصویب شود و در حال حاضر این قانون لازم‌الاجرا است اما وزراتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی با تفویض بخشی از اختیارات خود به شهرداری‌ها به شدت مخالفت می‌کنند. نهادینه‌کردن ماده ۱۳۶ در بطن جامعه نوعی ضرورت به نظر می‌رسد. وجود نوعی سیستم که بتواند از طریق آن اختیارات نهادها و سازمان‌ها را به شهرداری‌ها واگذار کرد و همچنین آماده‌سازی شهرداری‌ها برای انجام بهینه این امور یکی از ضرورت‌هایی است که باید به آن توجه شود (ماهنامه شهرداری‌ها، ۱۳۸۲).



نمودار ۱- مدیریت یکپارچه شهری

منبع: (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۱)

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

جایگاه حقوقی مبهم و غیرمستقل شـهرداری در مقابل دولـت: معمـولاً در کشـورهایی کـه مـدیریت شهری در آنها به صورت یکپارچه می‌باشد، شـهرداری در قالب حکومت محلی نهاد اصلی این سیستم می‌باشد ولی در ایران بررسی قوانین و مقررات موجود در زمینه حقوق شهری از جملـه قـانون شـهرداری (مصـوب ۱۹۶۸ م.) و قانون تشـکیلات، وظـایف و انتخـاب شـوراهای اسـلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب۱۹۹۷م.) و سایر قوانین مربوطه موجود، نشان‌دهنده وابستگی کلی شهرداری‌ها بـه دولـت هسـتند. در مقابـل مـواد قـانونی مربوط به عملکـرد اجرایـی شـهرداری کـه نشـان‌دهنـده استقلال شهرداری از دولت می‌باشد، مواد قانونی موجـود در زمینه قانونگذاری و امور قضایی مربوط بـه شـهرداری کـه روح اصـلی قـانون شـهرداری را تشـکیل مـی‌دهنـد، شـهرداری را در جایگـاه یـک نهـاد کـاملاً دولتـی قـرار می‌دهند. جدول ۶ زمینه‌های موضـوعی جایگـاه حقـوقی غیرمستقل و وابسته نهاد شهرداری و شـورا را در مقابـل دولت نشان می‌دهد.

جدول ۶- زمینه‌های موضوعی جایگاه حقوقی غیرمستقل نهاد شهرداری و شورا در مقابل دولت در قوانین موضوعی کشور

زمینه موضوعی جایگاه حقوقی غیرمستقل نهاد شهرداری و شورا	قانون شهرداری	قانون شوراها	آئین‌نامه‌های شهرداری
حق انحلال شهرداری (نهاد مردمی) توسط وزارت کشور (نهاد دولتی)	تبصره ۱ ماده ۱	-	-
قابلیت اجرای یک فعالیت در حوزه شهری توسط شهرداری با تصویب وزارت کشور	ماده ۲ و ماده ۵۴	-	-
جانشینی وزارت کشور به جای شورای شهر	ماده ۴۲	-	-
صدور حکم انتصاب شهردار توسط وزارت کشور	ماده ۵۲	تبصره ۳ ماده ۷۱	-
استخدام کارکنان شهرداری بر اساس آئین‌نامه وزارت کشور	ماده ۵۸	-	-
ارائه گزارش شهرداری درباره هزینه‌ها و اقدامات شهرداری به وزارت کشور	ماده ۷۷	-	-
موافقت وزارت کشور با ایجاد مؤسسات شهرداری	ماده ۸۴	بند ۱۵ ماده ۷۱	-
انجام معاملات بدون مناقصه، با تأیید وزارت کشور و عمل به آئین‌نامه وزارت مذکور	ماده ۴ و ماده ۱۰۴	-	-
کمک‌های اهدایی دولت و سازمان‌های دولتی به عنوان منبع درآمد شهرداری	-	-	ماده ۲۹
تنظیم تعرفه‌ها و تشخیص عوارض بر اساس آئین‌نامه وزارت کشور	-	-	ماده ۳۰
رسیدگی بر تخلفات شهرداران در هیأت رسیدگی به تخلفات کارکنان وزارت کشور	-	تبصره ۲ ماده ۸۲	-
شرایط احراز تصدی سمت شهردار با آئین‌نامه وزارت کشور	-	ماده ۷۲	-
تصویب آئین‌نامه پیشنهادی شهرداری توسط شورا با رعایت دستورالعمل وزارت کشور	-	بند ۹ ماده ۷۱	-

منبع: (قرخلو، عمران‌زاده، ۱۳۸۴)

عوامل مؤثر بـر عـدم یکپـارچگی مـدیریت شهری: تفرق[1] در مفهوم مقابل یکپارچگی و انسجام قرار می‌گیرد. مرور متون مختلف درباره تفرق حاکی از وجـود دو نوع تفرق کلان در حوزه مطالعات شهری است: تفـرق در ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری و تفرق در نظام (یا نظام‌های) برنامه‌ریزی و مدیریت آن. موارد ذیل مهمترین تفرق‌های قابل مشاهده و مرتبط با مدیریت هستند:

- تفرق برنامه‌ریزی- سیاستی که به معنای عدم وجود استراتژی و یا سیاست یکپارچه افقی و عمـودی در برنامه‌ریزی شـهر اسـت. منظـور از یکپـارچگی سیاسـتی عمـودی، اسـتراتژی‌هـای یکپارچـه در لایـه‌هـایی چـون سیاست‌های ملـی، منطقـه‌ای، خـرد منطقـه‌ای و محلـی است؛ سیاست‌هـای افقـی نیـز بـه معنـای آن اسـت کـه بخش‌های مختلفی چون محیط‌زیست، حمـل‌ونقـل و یـا اقتصـاد شـهری و ... در کنـار هـم و در پیونـد بـا هـم استراتژی شهری واحدی را بـه اجـرا برسـانند. در هـر دو

1- Fragmentation

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

حوزه سیاستی افقی و عمودی باید راهبردهای هر سطح برای سطوح پایین‌دست چارچوب تصمیم‌گیری مشخصی فراهم سازد تا بتوان از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منسجم صحبت کرد (برک‌پور، اسدی، ۱۳۸۸).

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

■ تفرق قلمرویی به معنای منطقه‌بندی شهری متفاوت سازمان‌های ذی‌ربط (نظیر مناطق شهرداری، سازمان آب، نیرو، مخابرات و ...) در ارائه خدمات شهری است. خلأ قلمرویی و تداخل قلمرویی از نشانه‌های تفرق قلمرویی است و به دلیل تعدد سازمان‌های ذی‌ربط مذکور و چگونگی تقسیم وظایف ارائه خدمات شهری میان آنها اتفاق می‌افتد.

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

■ تفرق ناشی از تعدد ذی‌نفعان و عناصر ذی‌نفوذ صاحب قدرت در فرایند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری، هم به نوعی محصول سایر انواع تفرق است و هم آنها را تشدید می‌کند. این تفرق در اثر مطالعات قدرت در اجتماعات محلی شناسایی می‌شود و عناصر رسمی و خصوصاً غیررسمی صاحب قدرت و ثروت را که توانایی نفوذ در فرایند سیاستگذاری شهری/منطقه‌ای و تغییر آن به نفع خود را دارند، در بر می‌گیرد.

■ تفرق مرتبط با بسترها و زمینه مدیریت شهری که به تفرق‌ها و ناهماهنگی‌های موجود در مجموعه قوانین و مقررات موجود شهری، اسناد بالادست سیاستگذاری و برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی مورد نیاز تصمیم‌گیری شهری و ... دلالت دارد.

مدیریت واحد شهری از نگاه قانون: ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که بیان می‌دارد: به منظور ایجاد زمینه مناسب برای رشد توسعه کشور، افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی و توسعه مشارکت مردم در امور کشور، نحوه اجرای وظایف مذکور در ماده (۱۳۵) این قانون به طریق ذیل پالایش و اصلاح می‌گردد:

الف) امور حاکمیتی دولت، توسط دستگاه‌های دولتی و در صورت نیاز با جلب مشارکت مردم انجام می‌شود و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در ابعاد منابع انسانی، فناوری انجام کار، تجهیزات و تخصیص منابع، تقویت و توسعه کیفی خواهند یافت.

ب) وظایف امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولتی با رعایت اصول بیست و نهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌شود:

۱- اعمال حمایت‌های لازم برای توسعه بخش غیردولتی مجری این وظایف

۲- خرید خدمات از بخش غیردولتی

۳- مشارکت با بخش غیردولتی از طریق اجاره و واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی

۴- واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیردولتی، در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

۵- ایجاد و اداره واحدهای دولتی با رویکرد هدفمند و نتیجه‌گرا (مطابق ماده ۱۱۴ این قانون) با

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مناطقی که هیچ کدام از حالت‌های فوق‌الذکر امکان‌پذیر نباشد.

ج) وظایف زیربنایی دولت با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های شرکت‌های دولتی توسط بخش غیردولتی انجام خواهد شد.

د) وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی دولت و رعایت اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. دولت در این بخش نسبت به تنظیم مقررات برای جلوگیری از ایجاد انحصار، تضییع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، ایجاد فضای سالم رقابت، رشد توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری و نظایر آن اقدام خواهد نمود. تعریف و تفضیل و همچنین اجرای کلیه موارد در این ماده تا پایان سال ۱۳۸۳ در قالب لایحه‌ای توسط دولت تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد.

همچنین ماده ۱۳۷ مفاد قانونی برنامه چهارم توسعه اجتماعی و فرهنگی با موضوع:

الف) دولت مکلف است، تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی ناکارآمد و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر با کفایت، اثربخش و غیرمتمرکز نماید و لایحه ذی‌ربط را حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد.

ب) آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی، در امور توسعه و عمران شهر و روستا با تصویب هیأت وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود و نیز بند ۵ ردیف ب ماده ۱ مفاد قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با موضوع شناسایی واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر را در بر می‌گیرد.

در برنامه پنجم توسعه نیز، بار دیگر به این موضوع پرداخته شده است؛ بر اساس ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه، دولت مجاز است نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور 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 ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد. در واقع رویکرد برنامه پنجم توسعه، استقلال مدیریت شهری و توجه به آن، ناشی از رویکردی است که در کشور برای خصوصی‌سازی و کوچک‌تر کردن دولت وجود داشته است. براساس سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، مجلس برنامه جامعی برای مدیریت شهری دارد که بر واگذاری تصدی مدیریت شهر به شهرداری‌ها، بخش خصوصی و تعاونی‌ها تأکید دارد. بر اساس نظرات مجلس در برنامه پنجم، دولت برای تأمین منابع مالی و سیاستگذاری کلان مطابق با اصل ۴۴ قانون اساسی اقدام خواهد کرد. مسئولیت دولت، تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی است و شهرداری‌ها متولی اداره امور شهر هستند. به عبارتی می‌توان اجرای این قانون را تحولی عظیم در توسعه پایدار و موزون شهرها، ساختار مدیریت واحد، درآمدهای پایدار جهت اداره و مدیریت شهرها در ظرف پنج سال قلمداد نمود. اما تاکنون با وجود تأکید قوانین و مقررات

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

بر واگذاری امور شهرها به شهرداری‌ها و همچنین تأکید قوانینی مثل قانون اصل ۴۴ قانون اساسی در ایجاد مدیریت یکپارچه شهری، هنوز گام بلند و جدی در این خصوص برداشته نشده است.

در حالی که در کشور، نوعی گرایش به سوی انتزاع امور مربوط به شهرها از دولت و الحاق آن به شهرداری‌ها وجود دارد و از سوی دیگر از آنجا که دولت مطابق برنامه پنجم توسعه، مجاز در تصویب طرح مدیریت جامع شهری شده است، این فرصت موقعیت مناسبی را ایجاد می‌کند که برای تحقق چنین هدفی نقشه راه و قانون جامع و کاملی تصویب شود تا نهادهای موازی را از بین برده و وحدت وظایف را ایجاد کند. در چنین شرایطی که به خاطر از بین رفتن نهادهای موازی و تجمیع امور در شهرداری‌ها، نظارت دقیق‌تر و پاسخگویی کارآمدتر خواهد شد.

راهکارهای پیشنهادی برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری: یکی از راهکارهای مدیریت یکپارچه شهری، سازمان عمران شهر است که می‌تواند پاسخگوی این مشکل باشد. اعضای این سازمان به صورت هیأت مدیره اداره شهر و تمام رؤسای اداراتی که در امر زیرساخت‌های شهری به فعالیت مشغولند را شامل می‌شود و هر اقدامی که در زمینه نصب و راه‌اندازی و یا خدمات‌رسانی و گسترش خدمات زیرساختی انجام گیرد می‌بایست به تأیید سازمان عمران شهر برسد اما از آنجایی که قانون سوم و چهارم توسعه همچنین مطالعه برخی از شهرهای کشورهای پیشرفته در این زمینه نشان می‌دهد، لازم است که شهرداری در هماهنگی و اداره این سازمان‌ها نقش بسیار پر رنگی داشته باشد؛ لذا به نظر محقق، حتی اگر سازمان فوق هم تشکیل شود باز هم شهرداری لازم است که نقش اصلی را در هماهنگ کردن سازمان‌های ذی‌ربط برعهده بگیرد. اما به منظور حل این مشکل، محقق راهکارهایی را ارائه نموده است که شرح آن در ادامه آمده است. به منظور ارائه راه‌حل در سطح کلان به نظر می‌رسد که لازم است در مرحله اول قوانین مربوط به مدیریت شهری در سطح کلان استخراج شده و تناقضات مربوط به قوانین مختلف در این زمینه بر طرف گردد. چرا که در حال حاضر و طبق برخی قوانین، تشکیل مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند و باید در سطح شهرهای کشور اجرا گردد ولی بر اساس برخی از قوانین مربوط به بخش‌های مختلف بعضی از سازمان‌ها می‌توانند در امر مدیریت شهری دخالت نمایند. بنابراین در گام نخست لازم است قوانین متعدد مرتبط با مدیریت یکپارچه شهری استخراج و در برخی موارد اصلاح گردد. اینکه هنوز در سطح کلان به این جمع‌بندی نرسیده‌اند که در صورت واگذاری اختیارات در زمینه مدیریت یکپارچه شهری، مشکلات حل خواهند شد یا خیر، نمی‌توان بهانه‌ای برای اجرا نشدن قانون باشد. چرا که تا اقدام عملی در این ارتباط صورت نگیرد محاسن و معایب و مشکلات واگذاری اختیارات حل نخواهد شد. همانطور که در قانون برنامه چهارم پیشنهاد شده است باید در واگذاری مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان‌ها، بودجه این سازمان‌ها نیز در اختیار شهرداری‌ها قرار گرفته تا بار اضافی برای شهر به همراه نداشته باشد. با واگذاری این اختیارات و مسئولیت‌ها به شهرداری‌ها، به طور قطع شهرداری‌ها و حکومت محلی اقتدار خود را در حوزه نفوذ خود کسب خواهند کرد. همچنین سازمان‌های چهارگانه (آب و فاضلاب، برق، مخابرات) جهت هماهنگی در انجام زیرساخت‌های شهری در مرحله اول نباید هیچ‌گونه از عملیات اجرایی خود را بدون تصمیم شهرداری در این زمینه اجرا کنند. برای به سرانجام رسیدن این مرحله و گام برداشتن به سوی مدیریت شهری یکپارچه، رؤسای این سازمان‌ها با پیشنهاد شورای شهر و شهرداری انتخاب خواهند شد. منظور از این سازمان‌ها فقط رؤسای سازمان‌ها در سطح شهر می‌باشد و در سطح بالاتر کماکان به حالت فعلی زیر نظر وزارتخانه‌های مربوطه باقی خواهند ماند. در مرحله دوم بودجه‌های اختصاص یافته به این سازمان‌ها در بخش مربوطه در اختیار شهرداری قرار گرفته با این شرط که حداقل هر سازمان

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

به اندازه بودجه اختصاص یافته بتواند عملیات اجرایی و کارهای عادی خود را البته با هماهنگی کامل شهرداری اجرا نماید. در واقع هنوز این سازمان‌ها جزئی از حکومت محلی نیستند ولی بودجه محلی سازمان‌ها در اختیار شهرداری قرار گرفته و در عوض شهرداری همه هزینه‌های جاری و اجرایی این سازمان‌ها را بر عهده می‌گیرد در یک دوره ۵ الی ۱۰ ساله و بعد از کامل شدن زیرساخت‌های شهر (شامل آب، فاضلاب، گاز، برق، مخابرات) بودجه این سازمان‌ها از طریق شهرداری تأمین خواهد شد و این سازمان‌ها جز حکومت محلی محسوب شده و طبیعتاً انتخاب رؤسای این سازمان‌ها در آن زمان از اختیارات شهرداری خواهد بود. با اجرای سیستم تمرکززدایی، پس از آنکه این سازمان‌های محلی از پیکره وزارتخانه‌ها جدا شدند وظایفی چون سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و تولید این خدمات همانند سابق در حوزه اختیارات وزارتخانه‌های مربوطه بوده و عمل انتقال و توزیع خدمات فوق در محدوده شهر از طریق زیرساخت‌های شهری تجهیز شده به عهده شهرداری یا مدیریت شهر خواهد بود با عنایت به یافته‌های تحقیق و استفاده از روش توصیفی و در پاسخ به سؤال، محقق موفق به طراحی یک سیستم مدیریت یکپارچه شهری گشته که به نظر می‌رسد پاسخگوی نیاز فعلی جامعه شهری باشد. لازمه تشکیل مدیریت یکپارچه شهری قرار گرفتن سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات و زیرساخت‌های شهری زیر نظر مدیریت واحد شهری می‌باشد. همچنین شهرداری به عنوان مهمترین عنصر مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردار است. شهرداری به لحاظ حقوقی و اداری جزء مؤسسه‌های عمومی محسوب می‌شود. با این مفهوم شهرداری یک نهاد عمومی اما غیردولتی است که اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو و ظرفیت خود باید دارای استقلال عمل باشد. اما با این حال در ایران، هیچ‌گاه شهرداری‌ها به طور کامل از این اشکالات قانونی بی‌بهره نبوده و علاوه بر آن قوانین موجود (از جمله ماده ۵۳ قانون تشکیلات شورای اسلامی شهر) موجب شده شهرداری‌ها به شدت تحت نظارت و کنترل وزارت کشور و سازمان‌ها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار و فرماندار باشند و وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری، اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است. تبدیل شهرداری‌ها به یک نهاد فرابخشی در شهر نیز از دیگر عوامل مؤثر در ایجاد مدیریت واحد شهری است. بر اساس تجارب فراهم آمده از شهرها و شرکت‌های بزرگ ارتباط مدیریت یکپارچه شهری با دستگاه‌های تصمیم و اجرای ملی به صورت چند سطحی و نیز ماتریسی می‌باشد. بدین معنی که مدیریت شهرداری‌ها در شهرها نقش یک دستگاه فرابخشی یا میان‌بخشی را ایفا می‌کند. بنابراین مدیریت شهرداری در جایگاه ارتباطی با مجموعه‌ای از دستگاه‌های تصمیم‌گیر و اجرایی بخشی قرار دارد. از این‌رو مدیریت یکپارچه شهری در جایگاه هماهنگ‌کننده بخش‌های مرتبط به یک موضوع معین شهری عمل می‌کند. برای نمونه در حال حاضر جهت ساماندهی بی‌خانمان‌های شهری، کودکان خیابانی و آسیب‌دیدگان شهری در کلان‌شهر تهران ۲۸ سازمان تأمین و خدمات اجتماعی دخیل‌اند. این سازمان‌ها جدا از مجموعه بزرگ مؤسسه‌های خیریه است. علاوه بر این لازم است نیروی انتظامی و مؤسسات اجرایی غیر خدمات اجتماعی نیز به کار گرفته شوند. کدام مرجع باید مدیریت موضوع را بر عهده گیرد؟ در چنین شرایطی لازم است که یک نهاد معین به عنوان مرجع، به سامان دادن امور و مدیریت بخش‌های مختلف بپردازد. این مرجع معین همان مدیریت یکپارچه شهری است. همچنین ارتقاء شهرداری به همراه شورای شهر به جایگاه یک نهاد فرابخشی به عنوان مرجع هماهنگی سایر بخش‌ها هم با ماهیت سیستم شهر که از نظام‌های مختلف شهری تشکیل شده است، همخوانی دارد و هم اینکه باعث نزدیکی و ارتقاء شهرداری از یک سازمان محلی به حکومت محلی می‌شود. در این زمینه می‌توان

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

از کمک‌ها و تجربیات سازمان‌های بین‌المللی مرتبط همچون سازمان شهرها و حکومت‌های محلی متحد (UCLG)[1] که خود را متعهد به حمایت از حکومت‌های محلی مستقل می‌دانند، بهره برد. تقویت و توسعه NGOها، PVOها و CBOها نیز از عواملی است که می‌تواند در پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری مؤثر باشد. در این بین سازمان‌های غیردولتی (NGOs)[2]، سازمان‌های اجتماعات محلی (CBOs)[3] و سازمان‌های عمومی داوطلب (PVOs)[4]، در قالب گروه‌های کوچک و هدفمند محلی، عناصر کلیدی اندیشه فوق می‌باشند که ورود آنها به عرصه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری نشان‌دهنده تجسم واقعی تفکر برنامه‌ریزی و مدیریت از پائین به بالا خواهد بود. بدون وجود عناصر بیان شده دستیابی به اهداف فوق عملی نخواهد بود و در شرایط فقدان چنین عناصری کاهش تصدی‌گری دولت، نه تنها منجر به شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری نخواهد شد، بلکه خود باعث تجمع قدرت در نهادی دیگر و غلبه دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی بدون وجود مردم خواهد شد.

۴- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

نهادهایی که در حال حاضر در شهرها عهده‌دار خدمات‌رسانی به شهر می‌باشند هر یک بنابر برنامه‌های بخشی و شرح وظایف و مشکلات اجرایی و فنی خود، تقسیماتی را مد نظر قرار داده‌اند که مهمترین مشکلی که در حال حاضر ناشی از این تقسیمات چندگانه می‌باشد عدم تعادل در ارائه خدمات و عدم هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط است، اما به طور کلی هماهنگی سازمان‌های خدماتی مختلف شهر برای یک مدیر واحد شهری دارای مزایای زیادی از جمله هماهنگی تصمیم‌گیری در مورد منطقه‌های مختلف شهری از سوی سازمان‌های مختلف، ایجاد فرم و ساختار جدید شهری و افزایش کارایی در مراجعین و جلوگیری از سفرهای اضافه درون شهری، همکاری و انسجام سازمان‌های مختلف شهری در بهبود وضعیت مناطق شهری، حفظ استقلال و خودکفایی در منطقه، افزایش ضریب اطمینان برنامه‌ریزی و اجرا، آمار، اطلاعات، سرشماری و وضعیت یکسان برای سازمان‌های مختلف، کاهش سرگردانی شهروندان و هزینه‌های اضافی، افزایش اعتماد شهروندان به مدیران و برنامه‌های آنان، افزایش دقت اطلاعات و تخمین کمبودها در مقایسه‌های مختلف شهری است. به طور کلی هدف مدیریت یکپارچه شهری بهبود کیفیت زندگی شهروندان به گونه‌ای پایدار است. از این منظر مدیریت یکپارچه شهری بیش از آنکه شکل و یا فرمی سازمانی/ساختاری به خصوص و ویژه باشد، نوعی شبکه ارتباطی و تعاملی مبتنی بر مشروعیت مدیریت شهری و اعتماد به توانمندی‌های آن و پذیرش ضرورت مشارکت کلیه ذی‌نفعان شهری در مدیریت شهری از سوی دولت/ حکومت مرکزی به شمار می‌رود. ایجاد و گسترش این اعتماد، تنها از مجرای تحولات ساختاری در درون مدیریت شهری، ارتباطات میان مدیریت شهری و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط و یا حتی اصلاحات قانونی محقق نمی‌شود، بلکه از طریق نهادسازی به منظور تمرکززدایی از قدرت و توزیع آن در میان کلیه ذی‌نفعان و کنشگران شهری اعم از شهروندان، مدیریت شهری، دولت/حکومت مرکزی، بخش خصوصی، NGOها و ... قابل دستیابی است. در این میان با توجه به مسأله مورد بررسی در این تحقیق، مدیریت یکپارچه یا واحد شهری حلقه مفقوده نظام مدیریت شهری در کشور می‌باشد که فقدان آن در شهرها باعث بروز انواع مشکلات و ناکارکردی‌های بسیاری در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری شده است. از جمله مشکلات فوق می‌توان به نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی، دوباره‌کاری‌ها، سردرگمی مردم و در نتیجه نارضایتی شهروندان اشاره کرد.

با توجه به سیر تاریخی تحول نظام مدیریت شهری

1- United Cities and Local Governments
2- Non-Government Organizations
3- Community-based Organizations
4- Public Volunteer Organizations

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

در کشور، عواملی را که مانع از دگردیسی و تحول شهرداری‌ها از حالت سازمان محلی به حکومت محلی شده‌اند و در نهایت باعث عدم شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری در کشور شده‌اند را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- جایگاه حقوقی مبهم و غیرمستقل شهرداری در مقابل دولت
- تعدد مراکز تصمیم‌گیری و اختیارات محدود شهرداری‌ها
- عدم شکل‌گیری صحیح پایه‌های قانونی مدیریت شهری واحد در کشور

طبق بررسی‌های صورت گرفته در نهایت به منظور شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری در کشور و رفع مسائل و مشکلات و ناکارکردی‌های ناشی از فقدان آن راهکارهای زیر پیشنهاد می‌گردد:

- بازنگری در جایگاه دولت و تحول ساختاری آن در ارتباط با مدیریت شهری
- تبدیل شهرداری‌ها به یک نهاد فرابخشی در شهرها
- تقویت و توسعه شوراها در سطوح مختلف شهری از سطح محله‌ای تا سطح مناطق شهرداری
- تقویت و توسعه NGOها، PVOها و CBOها
- ایجاد زیرساخت‌های قانونی مدیریت واحد شهری و تحول در قوانین و مقررات شهری
- گسترش دایره فعالیت شهرداری در حیطه مسائل مختلف شهری

۵- منابع

ایمانی جاجرمی، حسین؛ سعیدی رضوانی، نوید. (۱۳۷۴). *شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های محلی*. دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران، تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور.

برک‌پور، ناصر؛ اسدی، ایرج. (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری*، تهران: انتشارات دانشگاه هنر.

تولایی، سیمین؛ خزایی، ام‌البنین. (۱۳۸۵). الگوی توزیع فضایی جمعیت در نظام شهری استان مازندران (۱۳۸۵-۱۳۵۵). *نشریه علمی- پژوهشی انجمن جغرافیایی ایران*، (۱۱ و ۱۰)۴، ۱۴۳-۱۲۶.

حبیبی، محسن. (۱۳۸۶). گام‌های پیوسته شهر در بازه یک سده شهرداری (گفتگو). *مجله شهرداری‌ها*، (۸۶)۸ و ۳۱.

رضویان، محمدتقی. (۱۳۸۱). مدیریت عمران شهری، تهران: انتشارات پیوند نو.

رئیس‌السادات، ریحانه؛ جعفرزاده نجار، مرتضی. (۱۳۸۷). *تجارب شهرداری ثامن در زمینه مدیریت واحد شهری*. اولین همایش بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، مشهد، ۲۰ و ۲۱ آذر.

سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۲). *کتاب سبز شهرداری: جلد مدیریت شهری*. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

شابیر چیمبا، جی. (۱۹۸۳). *خط‌مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه*. ترجمه پرویز زاهدی، (۱۳۸۲). تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

شیعه، اسماعیل. (۱۳۸۲). لزوم تحول مدیریت شهری در ایران. *مجله جغرافیا و توسعه*، (۱)۱، ۶۲-۳۷.

صرافی، مظفر. (۱۳۸۰). بنیادهای توسعه پایدار کلان‌شهر تهران. *در مجموعه مقالات همایش موازین توسعه و ضد توسعه شهر تهران، انتشارات سازمان فرهنگی- اجتماعی شهر تهران*.

طوسی، محمد علی. (۱۳۷۰). *مشارکت در مدیریت و مالکیت*. تهران: انتشارات سازمان مدیریت دولتی.

فرهودی، رحمت‌اله؛ قالیباف، محمدباقر؛ چهاراهی، ذبیح الله؛ جواهری، احمد. (۱۳۸۷). تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه نمونه موردی شهر شیراز. *مجله جغرافیا (انجمن جغرافیایی ایران)*، (۱۹ و ۱۸)۶، ۴۴-۲۷.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون شهرداری‌های کشور؛ ۱۳۳۴

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]

قرخلو، مهدی؛ عمران‌زاده، بهزاد. (۱۳۸۴). وضعیت حقوقی تعاملات دولت و شهرداری در ایران. *مجله جغرافیا (انجمن جغرافیایی ایران)*، (۷و۶)۳، ۶۸-۴۹.

کاظمیان، غلامرضا؛ میرعابدینی، سیده زهره. (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری. *نشریه هنرهای زیبا*، (۴۶)۳، ۶۴-۲۸.

کاظمیان، غلامرضا؛ میرعابدینی، سیده زهره. (۱۳۹۱). *شناسایی ابعاد و راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری با روش فراتلفیق*. چهارمین کنفرانس مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، مشهد.

کاظمیان، غلامرضا؛ سعیدی رضوانی، نوید. (۱۳۸۱). *امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها*، جلد دوم: مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران، کار مشترک، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

لطیفی، غلامرضا. (۱۳۸۷). مدیریت شهری. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.

مهدیزاده، جواد. (۱۳۷۹). *دیدگاه‌ها و راهکارهای جدید در برنامه‌ریزی کاربری زمین*. همایش زمین و توسعه شهری، مرکز تحقیقات و مطالعات شهرسازی و معماری ایران.

وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. (۱۳۸۲).آموزش شهروندی، تبلور مشارکت مردم و دولت، ماهنامه شهرداری‌ها، (۵۲)۵، ۱۰۲-۸۶.

وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. (۱۳۸۵). قانون شهر، مقررات شهری در سال ۱۳۸۵. *ماهنامه شهرداری‌ها*. (۷۵)۶، ۴۱.

Al-Ahmadi, Kh., See, L., Heppenstall, A. and Hogg, J. (2009). Calibration of a fuzzy automata model of urban dynamics in Saudi Arabia, *Journal of Ecological Complexity,* 6(2), 80-101.

Alden, J. (1996). Urban development strategies: The challenge of global to local change for strategic responses: An international perspective, *Journal of Habitat International,* 20(4), 553-566.

Amos. F. (1989). Strengthening municipal government, *Journal of Cities,* 6(3), 202-208.

Hall, P. and Pfeiffer, U. (2000). *Urban Future 21: A global agenda for twenty-first century cities,* London: F & FN Spon.

Oliver, P. A. (2008). City leadership: At the heart of the global challenge, *Journal of Global Asia*, 3(3), 21-24.

Rafiee, R., Mahiny, S., Khorasani, N. Darvishsefat, A. and Danekar, A. (2009). Simulating urban growth in Mashhad City, Iran through the SLEUTH model (UGM), *Journal of cities,* 26(1), 19-26.

UN Habitat. (2009). *Planning Sustainable Cities*, Global Report on Human Settlements, London: United Nation Human Settlement Programme.

Xu, M., Liu, C., An, S. Chen, S. and Yan, P. (2007). Assessing the impact of urbanization on regional net primary productivity in Jiangyin County, China. *Journal of Environmental Management,* 85(3), 597–606.

Yun Yu, X. and Nam, Ng, Ch. (2007). Spatial and temporal dynamics of urban sprawl along two urban–rural transects: A case study of Guangzhou, China, *Journal of Landscape and Urban Planning,* 79(1), 96-109.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-19]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.2.3.1]