

## مدیریت یکپارچه شهری:

### چارچوبی برای توسعه پایدار و هماهنگی در اداره شهرهای ایران

فرهاد محمدرضا زاده<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱

#### چکیده

مدیریت شهری به عنوان فرآیندی برای هماهنگی و اجرای طرح‌های توسعه شهری، نقش کلیدی در دستیابی به توسعه پایدار و بهبود کیفیت زندگی شهروندان ایفا می‌کند. این پژوهش به بررسی چالش‌های مدیریت شهری در ایران، با تأکید بر نبود مدیریت یکپارچه و ناهماهنگی بین نهادهای تصمیم‌گیرنده، پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که فقدان نظام جامع تصمیم‌گیری، تداخل وظایف سازمان‌ها و ضعف قوانین موجود، موانع اصلی تحقق مدیریت یکپارچه شهری هستند. این مطالعه پیشنهاد می‌دهد که با تقویت نقش شوراهای شهر، تدوین قوانین هماهنگ و تمرکززدایی در تصمیم‌گیری، می‌توان به سمت مدیریت یکپارچه حرکت کرد. همچنین، بهره‌گیری از تجربیات جهانی، نظیر مدیریت واحد در شهرهایی مانند توکیو و پاریس، می‌تواند الگویی برای اصلاح نظام مدیریت شهری در ایران باشد. هدف این پژوهش، ارائه چارچوبی برای ارتقای هماهنگی و کارایی در اداره کلانشهرهای ایران است.

#### واژگان کلیدی

مدیریت یکپارچه شهری، توسعه پایدار، کلانشهر، شوراهای شهر، هماهنگی نهادی

۱. شهردار میمند.

## مقدمه

مدیریت شهری، به عنوان فرآیندی پیچیده برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر توسعه شهرها، نقش حیاتی در پاسخگویی به نیازهای روبه‌رشد شهروندان و دستیابی به توسعه پایدار ایفا می‌کند. در ایران، با رشد سریع شهرنشینی و تمرکز جمعیت در کلانشهرهایی نظیر تهران، مشهد و اصفهان، چالش‌های مدیریت شهری، از جمله ترافیک، آلودگی و نابرابری اجتماعی، شدت یافته است. یکی از موانع اصلی در مدیریت کارآمد شهرها، نبود مدیریت یکپارچه و هماهنگی بین نهادهای مختلف تصمیم‌گیرنده است. این ناهماهنگی، منجر به موازی‌کاری، اتلاف منابع و تأخیر در اجرای پروژه‌های شهری شده است. این پژوهش با هدف بررسی چالش‌های مدیریت شهری در ایران و ارائه راهکارهایی برای تحقق مدیریت یکپارچه انجام شده است. در این راستا، نقش شوراهای شهر، قوانین موجود و تجربیات جهانی به عنوان محورهای اصلی تحلیل قرار گرفته‌اند تا چارچوبی برای بهبود نظام مدیریت شهری ارائه شود.

## مبانی نظری

### مفهوم مدیریت شهری

مدیریت شهری به فرآیند برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، اجرا و نظارت بر فعالیت‌های شهری با هدف بهبود کیفیت زندگی شهروندان و دستیابی به توسعه پایدار اطلاق می‌شود (Healey, 1997). این فرآیند شامل هماهنگی بین نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی برای مدیریت منابع، خدمات و زیرساخت‌های شهری است. مدیریت شهری در رویکرد مدرن خود، بر یکپارچگی، مشارکت عمومی و پایداری تأکید دارد (UN-Habitat, 2009).

مدیریت شهری عبارت است از پذیرش و فهم مسئولیت مداوم برای رسیدن به یک سری اهداف مشخص که خود منتهی به یک هدف اصلی می‌باشد. این مسئولیت در مورد این است که چه کاری باید انجام شود و چگونه یک نظام دهی مناسب برای این کار صورت گیرد. بطور کلی مدیریت شهری باید شامل موارد زیر باشد: اتخاذ یک دید وسیع و همه جانبه نگر / پیگیری اهداف و تعیین نیازها و امکانات / احساس مسئولیت (بهرامی نژاد، ۸۳)

مدیریت شهری یعنی پیاده نمودن طرحها و برنامه هایی که در فرآیند برنامه ریزی شهری به آنها پرداخته شده است و نحوه اجرا و بازبینی آنها با توجه به پویایی و تحولات شهری (کلهر، ۸۳)

### ویژگی‌های مدیریت شهری مؤثر

- **دیدگاه جامع‌نگر:** در نظر گرفتن تمامی جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی.
- **هماهنگی نهادی:** ایجاد همکاری بین سازمان‌های مختلف برای جلوگیری از موازی‌کاری.
- **مشارکت شهروندان:** تقویت نقش جامعه مدنی و شوراهای محلی در تصمیم‌گیری.
- **پاسخگویی:** شفافیت در عملکرد و پاسخگویی به نیازهای شهروندان.

## مدیریت یکپارچه شهری: مفهوم و اهمیت

مدیریت یکپارچه شهری (Integrated Urban Management) به سیستمی اشاره دارد که در آن تمامی نهادهای مرتبط با اداره شهر تحت یک چارچوب هماهنگ عمل می‌کنند (McGill, 2001). این رویکرد، با هدف کاهش ناهماهنگی‌ها و افزایش کارایی، بر ایجاد یک ساختار مدیریتی واحد یا هماهنگ تأکید دارد. در کلانشهرها که پیچیدگی‌های اجتماعی و اقتصادی بیشتری دارند، مدیریت یکپارچه به‌عنوان پیش‌نیازی برای توسعه پایدار شناخته می‌شود (UN-Habitat, 2009).

## ضرورت مدیریت یکپارچه در ایران

در ایران، ناهماهنگی بین نهادهایی نظیر شهرداری‌ها، وزارت کشور و سازمان‌های خدماتی (مانند آب و برق) به مشکلات متعددی، از جمله تأخیر در پروژه‌ها و اتلاف منابع، منجر شده است. به عنوان مثال، مدیریت جداگانه حمل‌ونقل عمومی توسط چندین نهاد در تهران، به ناکارآمدی در این بخش دامن زده است (Sarraf, 2003).

## چالش‌های مدیریت شهری در ایران

### فقدان نظام جامع تصمیم‌گیری

یکی از موانع اصلی مدیریت شهری در ایران، تمرکز بیش‌ازحد تصمیم‌گیری در مرکز کشور است. بسیاری از پروژه‌های شهری نیازمند تأیید وزارتخانه‌ها یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هستند که این امر باعث تأخیر و افزایش هزینه‌ها می‌شود (Moeeni, 2008).

### تداخل وظایف نهادی

تداخل وظایف بین نهادها، مانند شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی در برنامه‌ریزی شهری، به ناهماهنگی و موازی‌کاری منجر شده است. به عنوان مثال، آسفالت خیابان توسط شهرداری و تخریب آن توسط شرکت آب و فاضلاب، نمونه‌ای از این ناهماهنگی است.

### ضعف قوانین و مقررات

قوانین موجود در ایران، به‌ویژه در حوزه مدیریت شهری، اغلب متضاد یا ناکافی هستند. نبود تعریف دقیق برای وظایف نهادها و فقدان مکانیسم‌های حل اختلاف، مانع از تحقق مدیریت یکپارچه شده است (Kazemi, 2005).

### نظام سیاسی-اداری متمرکز

نظام سیاسی-اداری متمرکز که در آن استانداران و وزارت کشور نقش اصلی را ایفا می‌کنند، اختیارات شوراهای شهر را محدود کرده است. این تمرکزگرایی، به کاهش نقش نظارتی نمایندگان مردم منجر شده است (Sarraf, 2003).

### بی‌توجهی به عدالت اجتماعی

نابرابری در تخصیص بودجه به مناطق مختلف شهری و استانی، به توسعه نامتوازن و افزایش مشکلات اجتماعی نظیر حاشیه‌نشینی و فقر دامن زده است (Moeeni, 2008).

## نقش شوراهای شهر در مدیریت شهری

شوراهای شهر، به عنوان نمایندگان مردم، نقش کلیدی در نظارت بر عملکرد شهرداری ها و هماهنگی بین نهادهای شهری دارند. در ایران، قانون اساسی (اصول ۷، ۱۰۰-۱۰۵) به اهمیت شوراها تأکید کرده، اما قوانین مصوب مجلس، به ویژه قانون ۱۳۷۵، اختیارات شوراها را محدود کرده است (Kazemi, 2005).

## موانع عملکرد شوراها

- **ضعف قانونی:** کاهش اختیارات نظارتی شوراها در قانون ۱۳۷۵.
- **نبود شورایاری ها:** عدم مشارکت مستقیم شهروندان در تصمیم گیری.
- **عدم تخصص اعضا:** کمبود دانش و تجربه در برخی اعضای شوراها.
- **تمرکزگرایی:** دخالت وزارت کشور در امور شوراها.

## تجربیات جهانی در مدیریت یکپارچه شهری

### شهرداری توکیو

در توکیو، مدیریت شهری تحت نظارت شورای شهر و با هماهنگی نهادهای مختلف انجام می شود. شهرداری توکیو وظایف گسترده ای از جمله حمل و نقل، آموزش و حفاظت از محیط زیست را بر عهده دارد که این امر به هماهنگی و کارایی منجر شده است (Tokyo Metropolitan Government, 2020).

### شهرداری پاریس

در پاریس، مدیریت شهری با تأکید بر خدمات رفاهی، حفاظت از بناهای تاریخی و برنامه ریزی اوقات فراغت، تحت یک سیستم یکپارچه اداره می شود. این رویکرد، کیفیت زندگی شهروندان را بهبود بخشیده است (Mairie de Paris, 2019).

## راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران

### اصلاح قوانین و مقررات

تدوین قوانین جامع برای تعریف دقیق وظایف نهادها و ایجاد مکانیسم های حل اختلاف، ضروری است. بازنگری قانون شوراها برای تقویت اختیارات نظارتی آنها نیز پیشنهاد می شود (Kazemi, 2005).

### تمرکززدایی در تصمیم گیری

واگذاری اختیارات بیشتر به شوراهای شهر و کاهش نقش وزارت کشور در تصمیم گیری های محلی، به افزایش کارایی مدیریت شهری کمک می کند (Moeeni, 2008).

### تقویت مشارکت شهروندان

ایجاد شورایاری ها و تقویت سازمان های غیردولتی (NGO ها) می تواند مشارکت شهروندان در مدیریت شهری را افزایش دهد (UN-Habitat, 2009).

## آموزش و ظرفیت‌سازی

آموزش مدیران شهری و اعضای شوراهای در زمینه مدیریت یکپارچه و توسعه پایدار، به بهبود عملکرد آنها کمک می‌کند.

## الگوبرداری از تجربیات جهانی

استفاده از مدل‌های موفق مدیریت شهری، مانند توکیو و پاریس، می‌تواند چارچوبی برای اصلاح نظام مدیریت شهری در ایران فراهم کند.

## تعریف مدیریت واحد، یکپارچه و هماهنگ شهری و لزوم برقراری آن:

برای اداره موفق کلان‌شهر نمی‌توان از مدیریت‌های جداگانه و هدایتگرهای بخشی بهره گرفت اگر هر یک از عناصر مجموعه مدیریت شهر بنا 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 توسعه یافتگی آن تلقی می‌شود. مدیریت شهری در صورتی می‌تواند موفق باشد که از پایین‌ترین تا بالاترین سطح در آن - مدیریت کلان‌شهری، مدیریت شهری، مناطق شهری، نواحی شهری و محلات شهری - به عنوان لایه‌های سیاستگذاری و تصمیم‌گیری وجود داشته باشند.

جهان هستی جهانی متکثراست که در عین تکرار 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. در برنامه ریزی 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 این رو هر یک از اندام‌واره‌های آن بر یکدیگر تاثیرگذار هستند. 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 شهری ریشه دارد.

نبود هماهنگی میان ارگانها و نهادهای تصمیم‌گیرنده و تداخل فعالیتها و برنامه ریزها از موانع جدی مدیریت کلان کشور است. اگر ما بخواهیم به توسعه پایدار شهری بیندیشیم یعنی وضعیت کلان‌شهرهایمان را به صورت علمی و سیستماتیک 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.

مثلاً به دور از عقلانیت است که کلان‌شهری چون تهران به شیوه مدیریت جزیره‌ای ناهمگون و چند پاره اداره شود و منطقی نمی‌نماید موضوعی نظیر ترافیک و حمل و نقل که اصولاً جایگاه ویژه‌ای در زندگی شهری دارد توسط

۲۰ کانون ناهمگن مدیریت شود و زمانی که پدیده پایدار ترافیک چهره نازیا و سنگین خود را بر زندگی شهروندان تحمیل کرده و آن را مختل می‌کند، هیچ‌یک از آنها حاضر به قبول مسئولیت نمی‌شوند؛ و این ناهنجاری متأسفانه به یک هنجار پایدار تبدیل شده است (عنصر ذاتی) موازی کاری و تداخل در امور و اتلاف سرمایه ملی به عنوان شاخصه بارز این نوع مدیریت، تاکنون هزینه‌های هنگفتی اعم از مالی و روحی بر شهر تحمیل کرده است و بی‌توجهی نسبت به پیامدهای ناشی از اداره چندپاره شهر، دستاوردی جز کندی در انجام امور و اجرای طرح‌های عمران شهری باصرف هزینه‌های گزاف نداشته است. در بعضی از کشورهای توسعه یافته، 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، آیین نانه‌ها و مقررات و با تفکیک وظایف دستگاه‌های مختلف، مدیریت شهری تحت نظارت و تصمیم‌گیری نمایندگان مردم در شوراهای، مجالس و یا پارلمان‌های محلی 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 ناهمگنی، تاخیر 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. نقش نمایندگان دولت نیز به درستی تبیین نشده است. در حقیقت به درستی معلوم نیست که چه وظایفی به عهده کدام بخش است. 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.

در بسیاری از کشورها در زمینه مدیریت شهری، شوراهای شهر در راس امور قرار دارند و پس از تعیین شهردار، مسئول نظارت بر نحوه اداره شهر و عملکرد شهردار و شهرداری‌هاست. بطوریکه کلیه سازمانهای مرتبط با عمران شهری و غیره که در زمینه تامین رفاه مردم مشغول به فعالیت می‌باشند، تحت نظر شورای شهر عمل می‌نمایند. همانطور که می‌دانیم در زمینه اجرای طرحهای شهری که برای اجرا شدن در طی مراحل به مدیران شهری واگذار میگردند، تنها مکان و متولی اجرا، شهرداریها می‌باشند؛ یعنی اینکه کل فرایند برنامه ریزی شهری و پس از آن مدیریت شهری با تمام تجدید نظرها، اصلاحات و تغییر قوانین و مقررات شهرداریها می‌باشند. حال مسئله این است که آیا شهرداری‌ها که در حال حاضر اصلی‌ترین و مهم‌ترین سازمان در زمینه مدیریت شهری در دنیا می‌باشند، توانسته‌اند در کشور ما نیز به رسالت خود جامه عمل پوشانند. لذا برای روشن شدن موضوع جدول زیر جهت بیان شرح وظایف شهرداری توکیو تحت مدیریت واحد و مقایسه آن با سازمان‌های فعال در زمینه مدیریت شهری در ایران عنوان می‌گردد:

| شرح وظایف شهرداری توکیو                                                      | سازمان های متولی آن در ایران                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| اداره امور فرهنگی                                                            | وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی<br>(اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی)                                                                                     |
| حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از آلودگی                                       | سازمان محیط زیست، اداره کل منابع طبیعی، سازمان حفاظت از جنگلها و مراتع، ستاد مبارزه با آلودگی هوا در شهرداریها                                    |
| برنامه ریزی شهری در سطح جامع و تفصیلی<br>بر اساس جدیدترین روشهای برنامه ریزی | وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، شورای عالی معماری و شهرسازی (تدوین برنامه و سیاستها در مرکز و بدون اطلاع شهروندان)                              |
| تدوین طرح های جلوگیری از سوانح                                               | ستاد جلوگیری از سوانح غیر مترقبه (وزارت کشور در مرکز)                                                                                             |
| حمل و نقل انبوه مسافر با اتوبوس و مترو                                       | شهرداری                                                                                                                                           |
| تامین خدمات آتش نشانی                                                        | شهرداری                                                                                                                                           |
| رسیدگی به امور بهداشتی و جلوگیری از شیوع امراض<br>و مدیریت بیمارستانها       | وزارت بهداشت و آموزش پزشکی (اداره کل بهداشت و درمان)                                                                                              |
| آموزش و پرورش عمومی و فعالیتهای اجتماعی                                      | وزارت آموزش و پرورش، وزارت کار<br>(اداره کار و امور اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی)                                                               |
| نظافت شهری                                                                   | شهرداری                                                                                                                                           |
| تامین مسکن شهروندان                                                          | بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شرکت تعاونی مسکن سازمانها و وزارتخانه ها برای کارمندان و مستخدمین شاغل در آن با توجه به هماهنگی با وزارت مسکن و شهرسازی |
| تامین آب و برق و سیستم فاضلاب                                                | سازمان ثبت اسناد و املاک و اوقاف، همچنین ساخت خودسرانه و غیرمجاز توسط صاحبان زمین در وزارت نیرو (سازمان آب و فاضلاب و توانیر)                     |
| اداره پلیس توکیو                                                             | نیروی انتظامی، اداره کل راهنمایی و رانندگی که فقط در تهران زیر نظر شهردار انجام وظیفه می نماید (سازمان ترافیک تهران)                              |
| نظارت و کنترل ساختمانی و انجام فعالیت های عمرانی                             | شهرداری                                                                                                                                           |

در مثالی دیگر شهرداری پاریس را می توان عنوان نمود که به غیر از شرح وظایف فوق تامین خدمات رفاهی (حمایت از سالمندان و از کارافتادگان و نوزادان) ورزش و برنامه ریزی برای اوقات فراغت جوانان، حفاظت از بناهای تاریخی، رسیدگی به امور اقتصادی شهر (کاریابی و ...) را می توان عنوان کرد که در واقع انجام فعالیت های فوق در کشور ایران

زیر نظر سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی، سازمان تربیت بدنی، سازمان میراث فرهنگی (زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) و اداره کار و امور اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی می باشد. در ایران تنها تعداد محدودی از این وظایف زیر نظر مستقیم شهرداری ها به انجام خدمات می پردازند. (نظیر آتش نشانی، اتوبوسرانی، نظافت، کنترل ساختمان ها و انجام فعالیت های عمرانی)

نزدیک به ۲۰ وزارتخانه، سازمان و نهاد با شرح وظایف مستقل، بودجه گذاری مستقل و شرح قوانین و مقررات مخصوص به خود در زمینه عمران شهری و فراهم آوردن رفاه مردم و توجه به مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و کالبدی و ساماندهی شهری مشغول به فعالیت می باشند که می بایست جهت رفع مشکلات ناشی از عدم هماهنگی در اجرای برنامه های شهری، تحت مدیریت واحد یعنی نظارت شهرداری قرار گیرند؛ بنابراین ملاحظه می شود که کشور ما در مقایسه با نحوه عملکرد شهرداری ها با کشورهای توسعه یافته تفاوت فاحشی دارد.

♣ برخی از مسائلی که مانع از اعمال مدیریت واحد در ایران شده است، عبارتند از:

- اعضای شورای شهر، شهردار و کادر اداری شهرداری ها از لحاظ میزان سواد و تخصص
  - عدم وجود شورایاری ها برای مشارکت بیشتر شهروندان در امور شهر
  - طرح های توسعه شهری (جامع و تفصیلی) و فاصله زیاد میان زمان تصویب و اجرا و همچنین غیر منعطف بودن آنها
  - عدم کارایی مدیران شهری و عدم توجه آنها به ضوابط و قوانین و مصوبات شورایعالی شهرسازی و معماری
  - قوانین شهرداری ها و درآمد ناکافی آنها به علت عدم حمایت دولت
  - عدم توجه به NGO ها و تقویت آنها
  - فقدان نظام جامع تصمیم گیری در سطوح مختلف
  - بی توجهی به عدالت اجتماعی در اجرا
  - نظام سیاسی - اداری حاکم بر شهرها
  - وجود قوانین مختلف و متفاوت با هم
- که در زیر به اختصار به توضیح چندین مورد از آنها که معمولاً نتیجه ای جز بروز ناهماهنگی و عدم توازن در رشد و توسعه شهر، ناتوانی مدیریتها در اجرای به موقع تعهدات و عدم دستیابی به رفاه اجتماعی و مدیریت واحد شهری ندارد، می پردازیم:

### فقدان نظام جامع تصمیم گیری

از جمله عوامل عدم تحقق مدیریت واحد در شهرهای کشور ما، فقدان نظام جامع تصمیم گیری در سطوح مختلف مدیریتی است. به عنوان نمونه معمولاً در شهرهای کشور و حتی کلانشهرها شاهد آن هستیم که بسیاری از اقدامات مورد نیاز شهر بایستی به تصویب مرکز کشور برسد؛ به عبارت دیگر شهر بدون تصویب مرکز قادر به حل مشکلات خود نیست. بعضی از دستگاهها اصولاً توان تصمیم گیری در شهر را ندارند و در بسیاری از امور می بایست از مرکز کشور

کسب تکلیف نمایند. بعضی دیگر از دستگاهها از توان مالی چندانی برخوردار نیستند و برای تامین مالی یک پروژه شهری بایستی ساعتها و روزها وقت صرف نمایند تا مسئولین و کارشناسان واقع در مرکز را نسبت به اجرای این پروژه شهری متقاعد نمایند. این عوامل قطعا در تاخیر زمانی پروژه، افزایش هزینه احداث، عدم توسعه شهر و نتیجتا نارضایتی مردم نقش مستقیم دارد؛ اما بر اساس اصول مدیریت واحد شهری این موارد بایستی به گونه ای قابل قبول که به نفع عموم مردم شهر باشد در قانون لحاظ شود و تصمیم گیری درباره آنها به شهرها واگذار گردد. مجلس نیز می بایست اینگونه امور را در تدوین و اصلاح قوانین مرتبط با مدیریت شهری و شوراها به صورت جدی مد نظر قرار دهد.

### نظام سیاسی - اداری حاکم بر شهرها

از جمله مسائلی که به نظر می رسد تاثیر مستقیم در عدم شکل گیری مدیریت واحد شهری در شهرهای کشور ما دارد نظام سیاسی - اداری حاکم بر شهرهای کشور است. در طی سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۷ به علت عدم حضور منتخبین و نمایندگان مردم در نظام مدیریتی شهرها عملا نظام سیاسی - اداری حاکم بر آنها کاملا دولتی بود. اموال عمومی شهر که معمولا در بسیاری از شهرهای جهان به وسیله نمایندگان مردم در شورای شهر نظارت می شود عملا از طرف آنها مورد نظارت قرار نمی گرفت. در طی این مدت استاندار به عنوان نماینده اول دولت در استان مسئولیت داشت و همچنین به عنوان قائم مقام شورای شهر، مسئولیت نمایندگان مردم در شهرهای استان را نیز شخصا برعهده داشت اما وی عملا نمی توانست حتی چند ساعت از وقت خود را در طول سال به شهرداری شهرهای کوچک قلمرو استان خود اختصاص دهد. لذا در حقیقت از طرف مردم و یا نمایندگان ایشان بر شهرداریها و سایر دستگاههای اجرایی مرتبط با آنها و نیز اموال عمومی شهر نظارتی صورت نمی گرفت. شهرداریها کاملا تابع تصمیمات نماینده دولت در استان بودند. شهرداری در طی این سالها خود را معادل سایر سازمانهای دولتی و جزئی از پیکره عظمی دولت احساس می کرد. تنها تفاوت با سایر دستگاههای دولتی در شهرهای بزرگ این بود که بودجه سایر سازمانها از محل بودجه های دولتی تامین می شد ولی عمده بودجه شهرداری به صورت مختلف و از جمله عوارض، مستقما از مردم اخذ می گردید. با انتخاب شوراهای اسلامی در اسفند ماه ۱۳۷۷ بارقه امیدی نسبت به نظارت نمایندگان مردم بر فعالیت های مختلف شهرداری و سایر مدیریت های شهری شکل گرفت، لیکن عواملی باعث شد تا عملا شوراهای دوره اول نتوانند در سطح شهرهای بزرگ نقش مثبتی در اعمال مدیریت واحد شهری ایفا نمایند. این عوامل به اختصار عبارتند از: رقیق شدن شرح وظایف شوراها خصوصا عدم تشکیل شورای استان و شورایعالی استانها در محدوده زمانی قانونی خود، عدم پذیرش شوراها توسط نظام سیاسی - اداری حاکم بر شهرها پس از بیست سال پذیرفتن نظام دولتی، عدم آشنایی بسیاری از اعضای شوراها و پذیرش این موضوع توسط بسیاری از اعضا، بی اثر نمودن بخش نظارتی شوراها در امور مدیریتی شهرها، برخوردهای سیاسی و شعارگونه با شوراها و بروز اختلافات داخلی بین بعضی اعضا در شوراهای مهم کشور.

## بی توجهی به عدالت اجتماعی در سطوح اجرایی

از اصلی ترین نکاتی که به نظر می رسد در عدم تحقق مدیریت واحد شهری تاثیر مستقیم دارد، بی توجهی به عدالت اجتماعی در سطوح اجرایی است. بی عدالتی اجتماعی در سطح شهرها و مناطق همواره باعث ایجاد ناهماهنگی در اداره امور شهر و منطقه خواهد شد. به عنوان نمونه بی توجهی به عدالت اجتماعی در چگونگی اختصاص بودجه به پروژه های شهری و یا چگونگی اختصاص بودجه به شهرها و استانها همواره باعث ایجاد ناهماهنگی توسعه در سطح شهرها و استانها است. قابل ذکر است که بر اساس قوانین سال ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، یکی از وظایف شورای عالی استانها مشارکت در چگونگی اختصاص بودجه به استانهاست که تا کنون از اجرای واقعی آن خودداری شده است. در حال حاضر به نظر می رسد آن چیزی که ملاک اصلی اختصاص بودجه به مناطق و استانهای مختلف است، نقشی است که کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه ریزی بر عهده دارند. هرچند نقطه نظرات این کارشناسان در قالب لایحه بودجه توسط هیئت وزیران بررسی و در نهایت در مجلس شورای اسلامی به تصویب می رسد اما بایستی اذعان نمود وجود اختلاف سطوح زندگی در استانهای مختلف خود نشانگر عدم رعایت عدالت اجتماعی در اختصاص بودجه به استانهای مختلف است. همچنین عدم مشارکت مردم در امور شهری نیز نقش مستقیمی در عدم تحقق مدیریت واحد شهری دارد. از دیگر پیامدهای بی توجهی به عدالت اجتماعی نیز افزایش فقر، حاشیه نشینی، بیکاری، مهاجرت بی رویه، اعتیاد و فساد اجتماعی است که اینگونه عوامل قطعا باعث بروز چالش در تحقق مدیریت واحد شهری می گردد و در نتیجه رشد ناهمگون و نامتوازن شهرها را مضاعف خواهد نمود.

## نقش قوانین و مقررات در اداره امور شهر

شاید بتوان گفت که رشد ناهمگون و نامتوازن شهرها، اعمال مدیریتهای ناهماهنگ شهری، وابستگی شدید مدیریتهای شهری به مرکز کشور، اختلال در اقدامات در حال انجام شهرها و نبود مدیریتی واحد و یکپارچه در اداره امور آنها، بعضا دارای منشا قانونی است.

به عنوان مثال زمانی که شهرداری خیابانی را آسفالت میکند وظیفه قانونی خود را انجام می دهد. چند ماه بعد اگر ادارات، شرکتها و یا سازمانهایی نظیر آب و فاضلاب، برق، مخابرات و گاز به منظور لوله گذاری و یا عبور کابل همان آسفالت را از بین ببرند، باز در حیطه وظایف قانونی خود انجام وظیفه کرده است. آنچه در این میان به خوبی ملاحظه می گردد عدم هماهنگی در مدیریت شهری براساس شرح وظایف قانونی است.

وجود قوانین مختلف، متفاوت و بعضا متضاد باعث شده تا همواره در شهرها و مناطق، فاصله ای زیاد و قابل توجه با رفاه اجتماعی و مدیریت واحد شهری ملاحظه شود. به منظور ایجاد مدیریت واحد شهری و یا لااقل مدیریت هماهنگ شهری، نیاز است که بار دیگر قوانین و مقررات شهری مورد توجه و بررسی واقع شوند و شرح وظایف دستگاههای مرتبط با امور شهر به درستی مورد نقد قرار گیرند، نقش و جایگاه رفع اختلاف بین دستگاههای شهری تبیین شود و نقش

نمایندگان دولت و نمایندگان مردم نیز در مدیریت شهر به درستی تعریف شود تا شاهد مدیریت واحد در اداره امور شهر باشیم. در این قسمت به اختصار به نقش قوانین و مقررات در عدم تحقق مدیریت واحد شهری خواهیم پرداخت:

در قوانین موجود در کشور ما معمولاً وظایف قانونی دستگاههای شهری همواره دارای محدوده های اشتراکی است. دستگاههایی مانند شهرداری، سازمان مسکن و شهرسازی، میراث فرهنگی و ... در قبال عمران شهر، زیرساختهای شهری، بناهای تاریخی و یا بافت قدیمی آن دارای وظایف قانونی هستند. اگر به قوانین مرتبط با این دستگاهها دقت شود ملاحظه می گردد که بر اساس آن قوانین، عمدتاً انجام اموری از آنها مطالبه شده ولی چگونگی هماهنگی در برنامه ریزی و انجام وظایف آنها، مثلاً در محدوده زمانی مناسب، قبل یا بعد از انجام وظایف دستگاه دیگر، برای آن دستگاهها به درستی تعریف نشده است؛ به عبارت دیگر قانونگذار به درستی به تفکیک وظایف قانونی هر دستگاه نپرداخته است، هماهنگی بین دستگاهها به درستی به شرح وظایف و مقررات آنها گنجانده نشده و یا آنکه به وضوح بیان نگردیده است، راههای قانونی چگونگی رفع اختلاف میان دستگاهها به درستی تبیین نشده است، در واقع هنگام بروز اختلاف نظر بین دستگاهها، بعضاً معلوم نیست که نقطه نظرات کدام سازمان بایستی مورد قبول واقع شود و یا مرجع رسیدگی به اختلاف نظرها کدام مرجع می باشد. هرچند در اینگونه امور معمولاً نظر دستگاهی مورد پذیرش قرار می گیرد که دارای اقتدار بیشتر و توانایی مالی بالاتر است، حتی اگر نظر آن دستگاه صحیح نباشد.

اگر به نمونه هایی از قوانین مصوب مجلس در ارتباط با شهرداریها و سازمانهای تابعه طی سالهای ۶۱ تا ۷۸ توجه گردد، ملاحظه می شود که بسیاری از این قوانین و مصوبات، مصوبات محلی هستند و تصویب آنها در سطوح ملی توسط مجلس جای بحث دارد زیرا قطعاً ساعتها وقت مجلس را به خود اختصاص داده و عملاً مجلس را از اندیشیدن به امور ملی باز داشته است. در واقع در بسیاری از کشورها تصویب اینگونه مصوبات در حیطه اختیارات شوراهای محلی و منطقه ای قرار می گیرد. همچنین قانونگذار در تصویب بسیاری از این قوانین به نقش و جایگاه شوراها و اصل مدیریت واحد شهری توجهی نداشته است. علاوه بر اینها بسیاری از قوانین مصوب مجلس در ارتباط با سایر دستگاههای شهری، قوانین موردی هستند و تغییرات مکرر و کثرت قوانین نسبت به مفاد آنها در بعضی از موارد باعث شده که حتی تلقی و برداشت کارشناسان دستگاههای مرتبط با آن نیز یکسان نباشد، در حالیکه اگر قانون برای تمامی افراد جامعه تنظیم شده است بایستی اکثریت مردم و افراد جامعه نسبت به مفاد آن آگاهی و اشراف داشته باشند.

جایگاه نمایندگان مردم در شوراها و در مدیریت شهری کشور ما با توجه به عوامل مختلفی نظیر نظام سیاسی - اداری حاکم بر شهرها، تمرکزگرایی شدید در امور شهری و بالاخره قوانین متفاوت و بهضاً متضاد جایگاهی ناشناخته است. هرچند انتخابات شوراها در سال ۷۷ در سطح کشور اجرا شد ولی عدم توجه به موانع قانونی سبب شد تا در شهرها تصمیم گیری بر اساس رای شوراها فراهم نگردد. در اینجا سعی خواهد شد به اختصار به بعضی از موانع و محدودیتهای قانونی حاکم بر شوراها و شهرها که یکی از دلایل اصلی عدم شکلگیری مدیریت واحد شهری است، اشاره گردد. همچنین با توجه به اینکه در بسیاری از کشورهای توسعه یافته وظیفه هماهنگی در امور شهر و نیز تصویب مصوبات لازم

جهت ایجاد هماهنگی در بین مدیران امور شهرو یا منطقه، برعهده شوراهای محلی می باشد؛ بنابراین در اینجا سعی خواهد شد مواردی از قانون اساسی و قوانین تصویب شده توسط مجالس بعد از انقلاب در ارتباط با شوراها، مورد بررسی قرار گیرد.

### قانون اساسی، قوانین مجلس و نقش شوراها در مدیریت شهری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صورت جدی به مسئله شوراها و نقش تصمیم گیری نظارتی و هماهنگی آنان در امور مختلف شهرها و مناطق توجه داشته است. به عنوان نمونه: اصل ۷ قانون اساسی شوراها را در راستای مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور دانسته است. اصل ۱۰۰ قانون اساسی اداره امور روستا، بخش، شهر، شهرستان و یا استان را با نظارت شورای همان منطقه امکانپذیر دانسته است. این اصل طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراها را قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی می داند. اصل ۱۰۱ قانون اساسی به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، چگونگی تشکیل شورای عالی استانها را مطرح کرده است. اصل ۱۰۲ قانون اساسی به شورای عالی استانها حق داده تا در حدود وظایف طرح هایی تهیه و مستقیماً و یا از طریق دولت به مجلس ارائه دهد. همین اصل مجلس را مکلف کرده تا این طرح ها را مورد بررسی قرار دهد. اصل ۱۰۳ نیز استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری را در حدود اختیارات ملزم به رعایت تصمیمات آنها نموده است. اصل ۱۰۵ بر عدم مخالفت تصمیمات شوراها با موازین اسلام و قوانین کشور تاکید نموده است. در همین اصل حق اعتراض به انحلال و شکایت به دادگاه صالح را برای شوراها محفوظ داشته و دادگاه را موظف نموده خارج از نوبت به این مسئله رسیدگی نماید. همانطوریکه ملاحظه میگردد قانون اساسی به اهمیت شوراها در سطح کشور توجه جدی داشته است و آنها را از ارکان تصمیم گیری امور دانسته و اختیارات کلی و قابل توجهی را به آنان داده است؛ اما در اینجا لازم است بررسی شود که آیا مجلس شورای اسلامی نیز در تدوین و تصویب قوانین با این قوت به اهمیت شوراها توجه نموده است؟ و آیا قوانین مجلس پشتوانه لازم را برای جایگاه شوراها در تحقق مدیریت فراهم نموده است؟

چنانچه به قوانین مجلس شورای اسلامی در ارتباط با شوراها در فاصله زمانی سالهای ۶۱ الی ۷۵ توجه شود ملاحظه می گردد که اولین قانون شوراها در اول آذرماه سال ۶۱ در مجلس تصویب و به دولت ابلاغ شده است و قبل از اجرا و پیاده شدن در سال ۷۷ شش بار تغییر یافته است. لذا به نظر می رسد که دولت علاقه ای به اجرای این قانون و توجه به نقش آن در مدیریت شهری نداشته است.

همچنین به نظر می رسد که قانون سال ۶۱ و اصلاحیه سال ۶۵ مجلس در مقایسه با قانون سال ۷۵ مجلس، به دیدگاه قانون اساسی درباره شوراها به مراتب نزدیکتر بوده و به نقش نظارتی مردم بر امور شهر، شهرستان و استان بیشتر توجه داشته است. به عنوان نمونه با توجه به بند ۹ ماده ۱۹ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۶۱/۹/۱، نظارت بر اجرای هماهنگ و کامل برنامه های مصوب در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و

سایر امور رفاهی در محدوده شهر بر عهده شوراها بوده است ولی با تصویب قانون سال ۷۵ تحت عنوان قانون تشکیلات وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران این وظیفه و همچنین بسیاری از اختیارات دیگر شوراها در ارتباط با مباحث مدیریت شهری، رسماً از ایشان سلب گردید. در ماده ۷۱ این قانون که وظایف شوراهای اسلامی شهر را بیان نموده، تقریباً تمامی وظایف شوراها در ارتباط با سایر دستگاههای شهری، به غیر از شهرداری، عملاً سلب شده است و به نظر می‌رسد که هنگام تصویب این قانون دیدگاه حاکم بر مجلس از شوراهای شهر، صرفاً شورای شهرداری بوده است. همچنین هنگام تصویب این قانون، مجلس شورای اسلامی به اصل مدیریت واحد شهری و نقش شوراها در ایفای آن توجهی نداشته است. لذا شاید بتوان گفت که قانون سال ۷۵ مجلس با دیدگاه قانون اساسی درباره شوراها همخوانی ندارد.

با تصویب قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور در ۶۴/۷/۲۸ عملاً اختیارات شورای شهرها در امور شهرداریها بر عهده وزارت کشور گذاشته شد. در این تبصره الحاقی آمده است که تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در امور مربوط به شهرداریها خواهد بود. با تصویب این تبصره مجلس عملاً وظایف شوراهای شهر را بر عهده وزارت کشور گذاشت. به نظر می‌رسد تصویب این تبصره با توجه به تاکید قانون اساسی بر تشکیل شوراها خالی از اشکال نباشد. به عنوان نمونه ای دیگر نیز مجلس در سال ۷۵ بحثی از شورای شهرستان، استان و عالی استانها به میان نیاورده است که خود محل تامل و اشکال است.

همانگونه که ملاحظه می‌گردد مجالس بعد از انقلاب به مسئله شوراها و نقش آنان در اعمال مدیریت واحد شهری به گونه ای متفاوت توجه نموده است. به نظر می‌رسد مجالس اول و دوم به اهمیت کار شوراها در سطح شهرها و لزوم امور آنها به منتخبین مردم توجه جدی داشته اند ولی مجلس پنجم با دیدگاهی کاملاً متفاوت و تمرکز گرا به نقش شورا در مدیریت شهری توجه نموده است.

### نقش آیین نامه های اجرایی و مصوبات دولت

هر چند نقش اصلی آیین نامه های اجرایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در اصل عبارت است از قابل اجرا نمودن مصوباتی که در مجلس به تصویب رسیده است ولی بعضاً مشاهده می‌گردد میان مصوبات آیین نامه اجرایی با آنچه که در قانون اساسی بر آن تصریح شده و آنچه را که در ارتباط با قوانین مرتبط با مدیریت شهری توسط هیئت وزیران تصویب می‌شود، تاثیر مستقیم در مسئله مدیریت واحد شهری دارد.

به عنوان نمونه چنانچه آیین نامه اجرایی قانون سال ۷۵ شورا که در تاریخ ۷۸/۱/۱۱ در هیئت وزیران به تصویب رسید مطالعه شود، ملاحظه می‌گردد که بر اساس ماده ۹۴ این قانون وزارت کشور موظف شده بود ظرف مدت ۲ ماه پس از تصویب قانون شوراها در خرداد ماه ۷۵ آیین نامه این قانون را تهیه و به هیئت وزیران ارائه نماید. هیئت وزیران نیز موظف شده بود ظرف مدت ۳ ماه خارج از نوبت آن را تصویب نماید.

لیکن در عمل این موضوع تا حدود ۳ سال بعد یعنی زمان انتخاب شوراهای مسکوت ماند و عملاً آیین نامه اجرایی قانون سال ۷۵ شوراهای در فروردین ماه سال ۷۸ ابلاغ شده است. به نظر می رسد علت تصویب این آیین نامه برگذاری انتخابات شوراهای در اسفند ماه سال ۷۷ بوده است؛ بنابراین بدیهی است که بسیاری از مواد آن به علت نبودن فرصت زمانی مناسب با کارشناسی و دقت لازم صورت نگرفته باشد. به عنوان نمونه در اصل ۱۰۳ قانون اساسی آمده که استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طریق دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند؛ اما در عمل و بر اساس مفاد آیین نامه اجرایی قانون شوراهای، فرماندار و سایر مدیران استان می توانند به تنهایی موانع اجرایی شدن مصوبات شوراهای را فراهم نمایند.

از طرف دیگر به نظر می رسد که بسیاری از مصوبات دولت در ارتباط با مدیریت واحد شهری، با دیدگاهی تمرکزگرا و در جهت افزایش اختیارات خود و تضعیف نقش نمایندگان محلی تنظیم و نهایتاً در دولت به تصویب رسیده است. به عنوان نمونه در لایحه جامع تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور که در تاریخ ۸۱/۲/۲ از طرف دولت برای بررسی به مجلس ارسال شده نیز به جایگاه واقعی شوراهای و اصل مدیریت واحد توجهی نشده است. لذا به نظر می رسد که اصل ۷ و ۱۰۳ قانون اساسی، هنگام تدوین و تنظیم این لایحه لحاظ نشده باشند.

در اینجا این سوالات قابل طرح است که آیا تبصره ماده ۲۶ لایحه پیشنهادی که اذعان نموده وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول عوارض را منطبق با آیین نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام کند با اصل ۱۰۳ قانون اساسی مغایرت ندارد؟ آیا ماده ۱۲ لایحه پیشنهادی که در آن عنوان شده شوراهای بنا به اعلام کتبی استاندار، فرماندار و بخشدار ذریبط، موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می باشند با این اصل از قانون اساسی مغایرت ندارد؟ ایجاد محدودیت هایی نظیر بند ۸ مواد ۲۹ و ۳۱ به چه منظوری در لایحه پیشنهادی قرار گرفته است؟ به چه دلیل جلسات شورای استان هر ۲ ماه یکبار و جلسات شورایعالی استانها هر ۳ ماه یکبار بایستی برگزار گردد؟ آیا چنین لایحه ای بر این اساس تنظیم نشده که در کشور ما شوراهای هم وجود داشته باشند و هم وجود نداشته باشند؟ و به عبارت دیگر باشند برای اینکه عنوان شود ما در سطح کشور دارای شوراهای محلی و منطقه ای هستیم و نباشند تا برای اختیاراتی که فعلاً درون دستگاههای دولتی متمرکز شده، مانعی نباشد.

در مقایسه این لایحه پیشنهادی با قوانین مصوب سالهای ۶۱ و ۶۵ چنین استنباط می شود که آن قوانین به نقش نظارتی و نیز اختیارات نمایندگان مردم در شوراهای شهرستان، استان و عالی استانها به مراتب بیشتر توجه داشته است. به عنوان مثال بر اساس قانون سال ۶۱ مجلس، شورایعالی استانها در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی استانها مشارکت داشته و بر اجرای آن می توانسته نظارت کند. ولی در این لایحه مشارکت داشتن شورایعالی استانها صرفاً به دادن پیشنهاد تغییر یافته است. به عنوان نمونه ای دیگر در ماده ۴۸ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۶۱ چنین آمده است که شورایعالی استانها در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی استانها مشارکت دارد، ولی در قانون سال ۷۵ و نیز در لایحه پیشنهادی دولت از این دو موضوع خبری نیست.

## جمه بندی و نتیجه گیری

مدیریت شهری در ایران با چالش‌های متعددی از جمله ناهماهنگی نهادی، تمرکزگرایی و ضعف قوانین مواجه است. این پژوهش نشان داد که نبود مدیریت یکپارچه، به موازی‌کاری، تأخیر در پروژه‌ها و کاهش کیفیت خدمات شهری منجر شده است. برای تحقق مدیریت یکپارچه، اصلاح قوانین، تقویت نقش شوراهای شهر، تمرکززدایی در تصمیم‌گیری و افزایش مشارکت شهروندان ضروری است. تجربیات جهانی، نظیر مدیریت شهری در توکیو و پاریس، نشان‌دهنده موفقیت هماهنگی نهادی و نظارت مردمی است. با اجرای راهکارهای پیشنهادی، از جمله تدوین قوانین جامع و آموزش مدیران، می‌توان نظام مدیریت شهری را به سمت کارایی، پایداری و عدالت اجتماعی هدایت کرد. این اقدامات نه تنها کیفیت زندگی شهروندان را بهبود می‌بخشد، بلکه زمینه‌ساز توسعه پایدار شهری در ایران خواهد بود.

بحث مدیریت واحد در اداره امور شهرها از جمله اصول اساسی و خدشه ناپذیری است که در بسیاری از نقاط جهان پذیرفته شده و به نظر می‌رسد شهرهای ما نیز نباید از این قاعده مستثنی باشند. در بعضی از کشورهای توسعه یافته هماهنگی لازم میان بخشهای دولتی و غیردولتی با اعمال مدیریت واحد و یا هماهنگی و با نظارت نمایندگان مردم در محدوده شهر، منطقه و یا ایالت به وجود آمده است. معمولاً در این کشورها و مدیریت شهری با تفکیک وظایف دستگاههای دولتی و شهرداریها و تبیین قوانین به هماهنگی لازم دست پیدا کرده اند؛ اما در برخی دیگر از کشورها نظیر کشور ما هنوز مدیریت واحد یا هماهنگی در شهرها بنا بر وجود مشکلات عدیده ای، محقق نشده است. لذا در چنین شرایطی همواره شاهد ناهماهنگی، موازیکاری، تأخیر در انجام پروژه ها، عدم توسعه همگون و متوازن شهری و نارضایتی مردم می باشیم.

از دیدگاه شهروندان، در امور شهر می بایست ابتدا نیازهای واقعی مردم را شناخت و سپس متناسب با آنها حرکت نمود. همچنین مدیران شهر باید با خواست مردم هماهنگ شوند، نیازهای آنها را بشناسند و دستگاه خود را با آن وفق دهند، باید مشکلات را در محل شناخته و برای آن برنامه ریزی نمایند و با حرکتی هماهنگ با سایر دستگاههای شهری در جهت حل مشکلات شهر حرکت کنند. دولت نیز به عنوان دستگاه حاکم باید سعی کند که امور شهرها را به خودشان واگذار نماید و شهرداریها با اطلاع رسانی دقیق و صحیح به مردم، بودجه مورد نیاز برای عمران شهر را مستقیماً از خود افراد جامعه و استفاده کنندگان آن اخذ کنند.

## منابع و مأخذ

1. Dehghan Bahrani Nejad, M. (2004). *The concept of urban management*. In *Issues of urban planning in Iran* (Vol. 2). Faculty of Arts and Architecture, University of Shiraz.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
2. Kazemi, A. (2005). *Urban management in Iran: Challenges and opportunities*. *Journal of Urban Studies*, 14(2), 33-48.

3. Kelheir, M. (2004). *Integrated urban management and the role of city councils in Iran*. In *Issues of urban planning in Iran* (Vol. 2). Faculty of Arts and Architecture, University of Shiraz.
4. Mairie de Paris. (2019). *Paris urban management framework*. City of Paris.
- McGill, R. (2001). *Urban management in developing countries*. *Cities*, 18(4), 237-244.  
[https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(01\)00017-0](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(01)00017-0)
5. Moeeni, S. (2008). *Challenges of urban governance in Iran*. *Journal of Public Administration*, 10(3), 55-70.
6. Moghari, M. R. (2004). *Reasons for the lack of integrated urban management in Iranian cities*. In *Issues of urban planning in Iran* (Vol. 2). Faculty of Arts and Architecture, University of Shiraz.
7. Saeidnia, A. (2002). *Urban management*. In *Green Book of Municipalities* (Vol. 11). Organization of Iranian Municipalities.
- Sarrafi, M. (2003). *Urban development and planning in Iran*. *Journal of Urban Studies*, 12(1), 45-60.
8. Tokyo Metropolitan Government. (2020). *Tokyo urban governance model*. TMG Publications.
9. UN-Habitat. (2009). *Global report on human settlements: Planning sustainable cities*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/9789211322002>