

## بررسی دیدگاه‌های شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور در خصوص مدیریت یکپارچه شهری

دکتر احمد طالب نژاد      معاون برنامه ریزی شهرداری شیراز  
محمدعلی راضی      مدیر برنامه و بودجه شهرداری شیراز  
زهرا کامکار\*      کارشناس مسئول پایش برنامه و بودجه شهرداری شیراز

### چکیده

نظام مدیریت شهری در ایران، از ساختاری نظام مند و متناسب با نیازهای امروزی برخوردار نمی باشد. به همین علت در برنامه‌های توسعه کشور، بحث تحول در ساختار این نظام مورد توجه قرار گرفته است. اما در طول بیش از ده سال گذشته، این مهم محقق نگردیده است که یکی از عمده ترین دلایل آن، روشن نبودن مسیر پیش رو می باشد. در این راستا، این مطالعه با هدف بررسی دیدگاه‌های شهرداری‌های کلانشهرها در خصوص مدیریت یکپارچه شهری صورت پذیرفته است. مطالعه انجام شده از نوع توصیفی پیمایشی بوده که در آن از دو پرسشنامه خودساخته برای جمع آوری داده‌ها استفاده شده است. پرسشنامه نخست شامل سؤالاتی در خصوص مبانی مدیریت یکپارچه شهری و وضعیت آن در کشور بوده که داده‌های آن با روش گروه بندی استنباطی پاسخ‌ها جمع بندی گردیده اند. با استفاده از پرسشنامه دوم نیز، دستگاه‌های اجرایی دخیل در مدیریت شهری، از نظر قابلیت یکپارچگی با شهرداری‌ها توسط روش امتیازبندی گروهی اولویت بندی شده اند. همچنین در این مطالعه، مدارک قانونی مرتبط با بحث گردآوری شده اند. یافته‌ها نشان می دهند شهرداری‌های کلانشهرها غالباً تمایز مشخصی بین دو مقوله "مدیریت یکپارچه شهری" و "مدیریت واحد شهری" قائل نیستند و حتی در اکثر مباحث کلان مطرحه اتفاق نظر چشمگیری بین آنها وجود ندارد. همچنین از نظر شهرداری‌های مورد مطالعه، از بین ۲۸ دستگاه اجرایی سطح شهر، شرکت‌های آب و فاضلاب، توزیع نیروی برق و مخابرات در یک رده، دارای بیشترین اولویت برای یکپارچگی با شهرداری‌ها می باشند و پس از آنها، شرکت گاز، سازمان مسکن و شهرسازی، اداره کل میراث فرهنگی و اداره کل حفاظت محیط زیست به ترتیب اولویت‌های بعدی را به خود اختصاص می دهند. بعلاوه، بررسی

مدارک قانونی موجود حاکی از گسستگی و ناهماهنگی آنها و تعدد رویه‌ها در مسیر تحول نظام مدیریت شهری از سوی دستگاه‌های تأثیرگذار بوده است. در پایان، پیشنهادهای به منظور ایجاد هماهنگی و بهبود و ارتقاء مدیریت شهری در کشور ارائه شده است.

**واژه‌های کلیدی:** مدیریت یکپارچه شهری، مدیریت واحد شهری، شهرداری، کلانشهر.

## ۱. مقدمه

نقش شهرها در توسعه پایدار ملی و ضرورت تقویت و بهره‌گیری از ظرفیت شهرها، بهبود مدیریت شهری را کانون توجه صاحب‌نظران قرار داده است. این در حالیست که در ایران، برخورداری نظام‌های مدیریتی شهرها از ساختارهای نظام مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها در حداقل می باشد. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه‌ها از یک سو و سیاست‌های متفاوت و گاه متضاد دستگاه‌های خدمات رسان شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم آورده که به دلیل ناهماهنگی دستگاه‌ها و چرخه معیوب اداره شهرها، اثربخشی سیاست‌ها را به میزان زیادی کاهش داده است. بنا بر این موضوع و احساس ضرورت و فوریت در مورد لزوم تحول در ساختار نظام مدیریت شهری کشور، در برنامه‌های توسعه ملی شامل ماده ۱۳۶ برنامه سوم، ماده ۱۳۷ برنامه چهارم و ماده ۱۷۳ برنامه پنجم به دولت اجازه داده شده است تا وظایف مدیریت شهری را به نهادهای محلی واگذار نماید. اما در طول بیش از ده سال گذشته، به دلایل متعدد این مهم محقق نگردیده است که یکی از عمده‌ترین دلایل آن، روشن نبودن مسیر پیش رو برای تحول نظام مدیریت شهری در کشور می باشد. توجه به این موضوع، مستلزم پاسخ به این سؤال است که آیا وظیفه مدیریت اجرایی شهر را بایستی به یک سازمان مانند شهرداری واگذار نمود و یا با اصلاحات نهادی می توان چارچوبی را ایجاد کرد که درون آن کلیه سازمان‌های ذی‌مدخل در امر مدیریت شهری بتوانند با برخوردی راهبردی و هماهنگ با دیگر نهادها برای بهبود شرایط زندگی در شهرها ایفای نقش نمایند. در همین راستا، تدوین طرحی

همسو از طرف شهرداری‌های کلانشهرها، با توجه به نقش بسیار تأثیرگذار آنها در این امر می‌تواند زمینه‌ساز تحولی خجسته در مدیریت شهری کشور باشد. اما قبل از آن لازمست کلانشهرها در مورد اصول طرح به هماهنگی و توافق برسند. بدین منظور این مطالعه، با هدف بررسی دیدگاه‌های شهرداری‌های کلانشهرها در خصوص اصول مدیریت یکپارچه شهری و وضعیت آن در کشور و اولویت بندی دستگاه‌های اجرایی دخیل در مدیریت شهری از نظر قابلیت یکپارچگی با شهرداری‌ها صورت پذیرفته است که با توجه به آن، پیشنهادهای در جهت ایجاد هماهنگی و بهبود و ارتقاء مدیریت شهری در کشور و در نهایت، استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری ارائه می‌گردد.

## ۲. مبانی نظری

زندگی شهری یکی از پدیده‌های پیچیده و متغیر است و تحولات سریعی که در زمینه‌های گوناگون در جهان در حال وقوع است، نیز این پیچیدگی را دو چندان می‌نماید. تأثیر عوامل گوناگون بر زندگی شهری و شهرنشینی از یک سو و تأثیر شیوه‌های زندگی پرمیوهی شهری بر تحولات مذکور از سوی دیگر، پیچیدگی و تحول آن را پدیده‌ای همیشگی و روندی مداوم ساخته است (آلمان‌دینگر و جونز، ۱۳۸۷). این پیچیدگی، ضمن ایجاد تنوع و تکثر، زمینه‌های ایجاد تضاد و تعارض را نیز فراهم می‌سازد (عندلیب، ۱۳۹۰). از این رو، بکارگیری رویکرد بخشی در مدیریت شهرها به معنای دادن پاسخی ساده به طبیعت پیچیده شهرهاست (کاظمیان و میرعبدینی، ۱۳۹۰) که یقیناً ناکارآمد خواهد بود.

شالوده مدیریت شهری عبارت است از برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری (سعیدی، ۱۳۸۸). در تعریف دیگر، مدیریت شهری به‌عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر به سیاست‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها و عملیاتی اطلاق می‌شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت شهر با دسترسی به زیرساخت‌های اساسی هستند. بر این اساس، کارآیی مدیریت شهری وابستگی مشخصی به عوامل زمینه‌ای از قبیل ثبات سیاسی، یکپارچگی

اجتماعی و رونق اقتصادی و نیز عوامل دیگری از قبیل مهارت و انگیزه‌های سیاستمداران و اشخاص استفاده‌کننده از این سیاستها دارد. تحت این شرایط چارچوب و ویژگی‌های سازمانی مدیریت شهری به ویژه نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی در آن، تأثیر بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت آن ایفا می‌کند (کاظمیان، ۱۳۷۳). راکودی و شارما مدیریت شهری را مسئولیتی راهبردی با عواقب عملیاتی می‌دانند، که در واقع علاوه بر تلاش برای تأمین نیازمندی‌های روزانه برای فعالیت شهر و ساکنین آن، به دنبال توسعه شهری در تمام ابعاد است و از این رو نیازمند تعامل مؤثر با حوزه‌های قدرت، سیاست، اجتماع و اقتصاد شهری است (مک‌گیل، ۱۹۹۸). این موضوع ضرورت بکارگیری دیدگاهی کل‌نگر و وسیع متناسب با پیچیدگی مسائل شهری در مدیریت شهری را مطرح می‌سازد.

در جدول شماره ۱ تعاریف و کارکردهای مدیریت شهری از دید اندیشمندان مختلف بیان شده است که به خوبی تأکید بر نگاه فراگیر و دید وسیع نسبت به مسائل شهری و اداره آن و ترجیح ساختارهای یکپارچه بر ساختارهای بخشی و پراکنده در مدیریت شهری را نشان می‌دهد.

جدول ۱: تعاریف و مفاهیم مدیریت شهری با تأکید بر یکپارچگی

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری
چارچیل	۱۹۸۵	با تأکید بر ایده پیچیدگی فزاینده، معتقد است که مدیریت شهری تنها به کنترل سیستم شهر اشاره ندارد، بلکه به روابط رفتاری و فرایندی فعالان بی‌شمار و تعاملات ساکنین با یکدیگر و با حکومت و یا اداره کنندگان شهر نیز مربوط است.
بیکر	۱۹۸۹	به دلیل پاسخ ساده‌ای که ساختارهای بخشی به طبیعت شدیداً پیچیده شهرهای به سرعت در حال رشد می‌دهند، لازمست مدیریت شهری دید وسیع تری نسبت به مسائل داشته باشد.
اشترن	۱۹۹۳	هرگونه مداخله در سیستم مدیریت شهری باید با رویکرد فراگیر و یکپارچه

بررسی دیدگاه‌های شهرداری های کلان‌شهرهای کشور ...

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری
		اتفاق بیافتد. رویکرد مطالعه شهر و سیاستگذاری شهری باید منعکس کننده تفاوت و تنوع موجود در شهرها باشد.
مک گیل	۱۹۹۸	برای تعریف مدیریت شهری باید بدانیم نیروی محرکه شهر چیست، راهی پیدا کنیم که ضمانت کند پیچیدگی سازمانی موجود مدیریت شهری با پیچیدگی مسائل شهری منطبق است و اطمینان حاصل کنیم که میان استراتژی اعلام شده رسمی و لازم الاجرا و توانایی عملیاتی موجود مدیریت شهری تطابقی وجود دارد.
شابیرجیما	۱۹۹۸	مهمترین وظیفه مدیریت شهری، پاسخگویی اثربخش به مشکلات و مباحث منفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان‌های دولتی و سایر بازیگران به منظور توانمندکردن آنها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهر است.
چاکر ابارت ی	۲۰۰۱	با اتخاذ یک رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظر گرفتن عدم اطمینان و پویایی‌های محیط شهری، می‌توان به عدالت در حل و رفع منافع پیچیده و ذینفعان متعدد دست یافت.
استوارت	۲۰۰۵	برای دستیابی به کارآیی، برابری، مشارکت، پاسخگویی مدیران و امنیت شهر در فرایندهای مدیریت یک شهر، حکمروایی شایسته شهری پیشنهاد مناسبی است.
دیک	۲۰۰۶	مدیریت شهری تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائل ساکنان شهرها و ایجاد شهرهای رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر است.
دیک به نقل از کلینک و براستا	۲۰۰۶	مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می‌شود.

منبع: کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰.

بر اساس تعاریف فوق، مدیریت شهری شامل تمامی وظایف تعریف شده مدیریتی، اعم از سیاستگذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، رهبری و کنترل است که بر اساس نوع

تقسیم وظایف میان حکومت‌های مرکزی و محلی، در طیف متنوعی از موضوعات اعمال می‌شوند و "مدیریت یکپارچه شهری" به معنای اتخاذ یک رویکرد کل نگرانه و طراحی سازوکارهایی جهت پیگیری رویکرد مذکور در مدیریت شهر است (کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰).

مدیریت شهری باید در برگیرنده سه بُعد برنامه ریزی شهری، تأمین زیرساخت‌های شهری و نهادها و سازمانهای مدیریتی باشد (مک گیل، ۲۰۰۱) و مدیریت یکپارچه شهری به معنای یکپارچگی در همه این ابعاد است.

اما در کنار بحث مدیریت یکپارچه شهری، نایستی ضرورت توجه به مقوله "مدیریت واحد شهری" را از نظر دور داشت. تجربه کشورهای پیشرفته دنیا در این زمینه نشان می‌دهد بدون وجود مدیریت واحد برای شهر نمی‌توان انتظار توسعه و پاسخگویی به نیازهای شهروندان حتی در کوتاه مدت را داشت. اما دلیل طرح مدیریت یکپارچه شهری بعنوان کلید راهگشای تحول و بهبود و ارتقاء نظام مدیریت شهری در کشور، عدم وجود امکان تعریف مدیریت واحد در وضعیت کنونی مدیریت شهرهاست. در مدیریت واحد یک نهاد مانند شهرداری، مدیر شهر است و تمامی امور خدمات شهری همه در یک جا جمع شده و زیر نظر همان مدیریت اداره می‌شوند. اما در مدیریت یکپارچه شهری، یک مدیریت برای هماهنگی شهر وجود خواهد داشت (صارمی، ۱۳۸۸) و دستگاه‌های مختلف عامل در محیط‌ها و فضاها شهری، برای هماهنگی میان فعالیت‌های خود، از یک نظام واحد یکپارچه تبعیت می‌کنند. این یکپارچگی، به رغم تفاوت و تنوع زیاد زمینه فعالیت‌هایی که دستگاه‌های مختلف انجام می‌دهند، موجب دنبال نمودن اهداف مشترکی برای توسعه پایدار شهری می‌گردد (مطوف، ۱۳۸۹). بنا بر آنچه گذشت روشن می‌شود مدیریت واحد شهری اولویت اول در تحول نظام مدیریت شهری در کشور است، اما به لحاظ فراهم نبودن زیرساخت‌ها، در گام اول، کشور ناگزیر از حرکت به سمت مدیریت یکپارچه شهری است تا از این راه، زمینه تحقق مدیریت واحد شهری مهیا گردد (صارمی، ۱۳۸۸).

### ۳. روش شناسی

در این مطالعه که از نوع توصیفی پیمایشی است، از دو پرسشنامه خودساخته به منظور جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده است که در آبان ماه سال ۱۳۹۰ بین شهرداری‌های ۱۴ کلانشهر کشور توزیع گردیده و در نهایت با پیگیری‌های متعدد بعمل آمده، ۹ پرسشنامه مربوط به شهرهای اصفهان، اهواز، تبریز، تهران، قم، کرج، مشهد، همدان و شیراز برگشت داده شده و در مطالعه مورد بررسی قرار گرفته‌اند. پرسشنامه نخست شامل ۱۸ سؤال بسته و باز درخصوص اصول مدیریت یکپارچه شهری و وضعیت آن در کشور بوده که با هدف بررسی اولیه نظر شهرداری‌های کلانشهرها در مورد این مبحث تهیه شده است. داده‌های حاصل از سؤالات باز این پرسشنامه از طریق روش هرمونیک و گروه بندی استنباطی پاسخ‌ها و سؤالات بسته با درصددگیری از گزینه‌های انتخاب شده جمع بندی گردیده‌اند. در پرسشنامه دوم، فهرست ۲۸ دستگاه اجرایی دخیل در مدیریت شهری که از درون قوانین و دستورالعمل‌های مختلف موجود در این زمینه استخراج شده بودند، در اختیار شهرداری‌های مورد مطالعه قرار گرفتند تا آنها را از نظر قابلیت یکپارچگی با شهرداری‌ها در چهار گروه هفت تایی اولویت بندی نمایند. برای تعیین اولویت‌ها، از روش امتیازبندی گروهی استفاده شده است. بدین ترتیب که با در نظر گرفتن تعداد کلانشهرهای نظر داده در هر گروه، به هفت دستگاه قرار گرفته در گروه اول امتیاز ۴ و به همین ترتیب، به هفت دستگاه قرار گرفته در گروه چهارم امتیاز ۱ اختصاص داده شد. همچنین در کنار دو پرسشنامه مذکور، یک فرم با هدف گردآوری قوانین، لوایح، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با بحث مدیریت یکپارچه شهری تهیه گردیده که شهرداری‌ها می‌بایستی در قالب این فرم، عناوین و مشخصات مدارک قانونی موجود در شهرداری‌های کلانشهرها مرتبط با مبحث مذکور شامل عنوان، نوع، دستگاه تهیه کننده، وضعیت تصویب، شماره و تاریخ و توضیحات را فهرست می‌نمودند.

#### ۴. یافته‌ها

در بخش نخست این مطالعه، نظرات شهرداری‌های کلانشهرها در خصوص اصول مدیریت یکپارچه شهری و وضعیت آن در کشور گردآوری و جمع بندی شده اند که در ادامه یافته‌های آنها ارائه می گردند.

بر اساس این مطالعه شهرداری‌های کلانشهرهای کشور، یکپارچگی‌های مورد نیاز در بحث مدیریت شهری را در انواع زیر برشمردند: ۱. سیاستگذاری و برنامه ریزی، ۲. ساختار نهادهای خدماتی، ۳. برنامه ریزی، عملکردی و سیاسی، ۴. انسجام در تصمیم گیری‌های اجرایی و برنامه‌ریزی استراتژیک شهری، ۵. هماهنگی کننده بین ادارات، معاونت‌ها و سازمان‌ها، ۶. برنامه ریزی و وجود ساختاری برای مدیریت و برنامه ریزی، ۷. اجرا.

۷۵ درصد شهرداری‌های مورد مطالعه، هدف از مدیریت یکپارچه شهری را هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای ارائه دهنده خدمات شهری توسط شهرداری‌ها و ۲۵ درصد مابقی، واگذاری مسئولیت اجرایی کلیه خدمات شهری به شهرداری‌ها می دانند.

بهترین الگوی ارائه خدمات شهری برای کشور از نظر ۵۰ درصد شهرداری‌های کلانشهرها سه سطحی (مرکزی، منطقه ای و محلی)، ۲۵ درصد دو سطحی (مرکزی و محلی) و ۲۵ درصد تک سطحی (محلی) می باشد که وظایف اصلی هریک از سطوح مدیریتی در نظام یکپارچه مدیریت شهری در جدول شماره ۲ عنوان گردیده اند.



جدول ۲: وظایف اصلی سطوح مدیریتی محلی، منطقه‌ای و ملی در نظام یکپارچه

مدیریت شهری براساس نظر شهرداری‌های مورد مطالعه

سطح محلی
سیاستگذاری، برنامه ریزی و اجرا در سطح شهر
انجام فعالیت‌ها و خدمات در جهت بهبود زندگی مردم
برنامه ریزی فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و خدمات شهری
نهادسازی، ایجاد امکانات اولیه و بهره‌گیری از متخصصان
امور مربوط به رفاه مردم
سطح منطقه‌ای
تنظیم و نظارت بر روابط بین مراکز سکونتگاهی
هماهنگی در بین فعالیت‌های ارگانهای مختلف
نظارت بر نحوه عملکرد ارگانهای مختلف
اصلاح و تنظیم موارد قانونی و حقوقی
هماهنگی و همکاری بخشی و میان بخشی مدیریت شهری با دولت
امور مربوط به صنعت، اشتغال، محیط زیست و از این قبیل
سطح ملی
تعیین نقش‌های کلیدی شهرها
قانونگذاری و سیاستگذاری کلان
برنامه ریزی و سیاستگذاری اجرایی
تقویت تشکلهای قانونی و اجرایی
حمایت از منافع شهر و شهروندان
امور مربوط به روابط بین الملل
توزیع جمعیت در مناطق مختلف و آمایش منطقه‌ای کلان

همچنین ۳۷/۵ درصد شهرداری‌های کلانشهرها، نیروی پیش برنده اصلی مدیریت شهری را در سطح محلی، ۱۲/۵ درصد در سطح منطقه‌ای، ۳۷/۵ درصد در سطح ملی

و ۱۲/۵ درصد مابقی در هر سه سطح دانسته اند.

بر اساس دسته بندی استانی، گروه‌های پنج گانه خدمات شهری شامل؛ خدمات حفاظتی (پلیس، آتش نشانی، ...)، خدمات زیرساختی (آب، برق، مسکن، مدیریت پسماند، ...)، خدمات عمومی (آموزش، بهداشت، رفاه، ...)، خدمات فرهنگی و تفریحی (پارک‌ها، کتابخانه‌ها، موزه‌ها، ...) و خدمات ارتباطی و مخابراتی (فرودگاه‌ها، خدمات پستی، بازار، ...) می باشد که از بین آنها، شهرداری‌های مورد مطالعه، خدمات زیرساختی را دارای بیشترین اولویت در یکپارچه سازی نظام مدیریت شهری و خدمات ارتباطی و مخابراتی را دارای کمترین اولویت در این زمینه برشمرده اند. در این مطالعه، خدمات حفاظتی، خدمات عمومی و خدمات فرهنگی و تفریحی، به ترتیب اولویت‌های دوم تا چهارم را به خود اختصاص داده اند.

همچنین از نظر شهرداری‌های کلانشهرهای کشور، در گروه خدمات زیرساختی، ۵۳ درصد خدمات در سطح محلی، ۳۳ درصد در سطح منطقه ای و ۱۴ درصد در سطح ملی می بایستی اداره شوند که این مسئله در مورد خدمات ارتباطی و مخابراتی، ۳۳ درصد محلی، ۱۷ درصد منطقه ای و ۵۰ درصد ملی عنوان شده است. جدول شماره ۳، نظر شهرداری‌ها را درخصوص سطوح اداره کننده خدمات در گروه‌های خدماتی پنجگانه بیان می دارد.

جدول ۳: سطوح اداره کننده خدمات شهری بر اساس نظر شهرداری‌های مورد مطالعه

گروه خدماتی	سطح اداره کننده		
	محلی	منطقه ای	ملی
زیرساختی	۵۳	۳۳	۱۴
حفاظتی	۴۴	۲۴	۳۲
عمومی	۶۶	۱۵	۱۹
فرهنگی و تفریحی	۸۶	۴	۱۰
ارتباطی و مخابراتی	۳۳	۱۷	۵۰

شهرداری‌های مورد مطالعه، اصلاحات حقوقی در قوانین شهرداری‌ها و شوراهای و برخی قوانین اداری کشور مربوط به اداره سایر دستگاه‌های اجرایی را برای تحقق نظام یکپارچه مدیریت شهری ضروری عنوان نموده‌اند. بعلاوه وضع قوانین جدید در این خصوص از جمله برای نهاد هماهنگ کننده اداره شهرها، در این مطالعه لازم دانسته شده است.

یکی دیگر از مواردی که در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفته است، نقش شهرداری‌ها در ظرفیت سازی در بخش خدمات شهری می باشد که در این خصوص، شهرداری‌های مورد مطالعه، نقش‌های مختلفی شامل؛ شناسایی کلیه سازمانها و نهادهای مؤثر در مدیریت شهری، شفاف نمودن حوزه فعالیت کلیه سازمانها و ارگانهای دخیل، ایجاد نگرش سیستمی و یکپارچه سازی برنامه‌های مدیریت شهری، ایجاد هماهنگی بین سازمانهای دخیل در مدیریت شهری و بهینه سازی تعاملات آنان در سطح شهر، ایجاد انگیزه و رقابت سالم در بخش خصوصی، دادن نقش‌های اساسی به کارشناسان و بدنه شهری جهت نظارت کامل بر فعالیت‌های بخش خصوصی، ایجاد زیرساخت‌ها و در دست گرفتن ابزارها را بیان داشته‌اند، که در این باره، عمده خدمات شهری بجز امور مربوط به رهبری، سیاستگذاری و برنامه ریزی کلان شهری، از نظر آنها آمادگی و واگذاری به بخش خصوصی را دارا می باشند. نقش‌های رهبری، سیاستگذاری و برنامه ریزی کلان شهری و همچنین نظارتی و تدوین استانداردها و الزامات کیفی و پایش مستمر کیفیت خدمات در راستای سیاستگذاری‌های محلی، نقش‌های شهرداری‌ها در حفظ کیفیت خدمات و اگذار شده به بخش خصوصی را از نظر جامعه مورد مطالعه تشکیل می دهند.

همچنین میزان رضایتمندی شهروندان از عملکرد مدیریت شهری، میزان صرفه جویی در منابع سازمانها از طریق یکپارچه سازی مدیریت شهری، میزان کاهش دوباره کاری‌ها در سطح شهر، میزان مشارکت مردمی در امور شهری و میزان افزایش احساس مسئولیت آنان در قبال شهر، میزان پاسخگویی نهادهای محلی، میزان انطباق با شاخص‌ها و استانداردهای ملی و جهانی و در کل، میزان اثربخشی و کارایی و در جمع

بهره‌وری شامل کیفیت، زمان و هزینه ارائه خدمات و میزان مشارکت و رضایت شهروندان، شاخص‌ها و روش‌های ارزیابی کارایی خدمات شهری در مدیریت یکپارچه شهری از نظر شهرداری‌های مورد مطالعه را تشکیل می‌دهند.

در بعد مدیریت مشارکتی، شهرداری‌های کلانشهرها معتقدند از آنجا که شهر و شهرداری‌ها قادر نیستند بدون مشارکت مردمی در هیچ یک از امور ذاتی و محوله موفق عمل نمایند، نقش مشارکت‌های مردمی در مدیریت یکپارچه شهری را بایستی در تمام سطوح مدیریتی و برنامه ریزی شامل تشخیص نیاز، هدفگذاری، تعیین پروژه‌ها و اقدامات، اجرا و نظارت و حتی تأمین منابع مالی در نظر گرفت.

یقیناً استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری نیازمند بهره‌گیری از یک سری ابزارها می‌باشد که در این خصوص، شهرداری‌های مورد مطالعه معتقدند برنامه ریزی و سیاستگذاری بیشترین اولویت را برای تحقق این مهم دارا می‌باشد و ابزارهای حقوقی و قانونی و نهادسازی به ترتیب اولویت‌های بعدی را به خود اختصاص می‌دهند. اما لازم به ذکر است ۸۷/۵ درصد از شهرداری‌های کلانشهرها بر این نظرند که در حال حاضر، شهرداری‌ها از این ابزارهای مورد نیاز جهت اجرای مأموریت‌های واگذار شده به مدیریت یکپارچه شهری برخوردار نمی‌باشند.

به منظور تأمین منابع مالی در نظام یکپارچه مدیریت شهری، شهرداری‌های کلانشهرها به بهره‌گیری از راه‌های گوناگونی از جمله؛ منابع ملی و کمک‌های دولتی بالاخص در پروژه‌های زیرساختی و کلان، اخذ مالیات‌های محلی از شهروندان (عوارض) در پروژه‌های محلی، تجمیع و دریافت عوارض و مالیات‌هایی که در حال حاضر هر یک از نهادهای متولی مدیریت شهری دریافت می‌نمایند، جذب منابع مالی و سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، بهبود روشها و کاهش هزینه‌ها و صرفه‌جویی در مصرف منابعی که در حال حاضر صرف دوباره کاری‌ها می‌گردند و وضع تعرفه‌های جدید معتقدند، البته برخی هم عقیده دارند که به نظر نمی‌رسد به منظور تحقق این هدف، نیازی به اعمال تغییرات در منابع تأمین مالی اداره شهرها وجود داشته باشد. اما

این گروه تأکید می‌کنند نایبستی این نکته را فراموش نمود که نحوه کنونی تأمین مالی در جهت دستیابی به درآمدهای پایدار به خودی خود نیازمند بهبود و ارتقاء اند. شهرداری‌های کلانشهرها معتقدند که معیارهای مقبولیت و مشروعیت قانونی و پذیرش سیاسی می‌بایستی در ارزیابی گزینه‌های مختلف مدیریت یکپارچه شهری در اولویت قرار گیرند و پس از آن‌ها، معیارهای کارایی اقتصادی و امکان پذیری اجرایی، به ترتیب اولویت‌های بعدی را در ارزیابی امکان یکپارچه سازی به خود اختصاص دهند.

و در نهایت، روش و مرحله بندی پیشنهادی شهرداری‌های مورد مطالعه جهت دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری را می‌توان در گروه‌های زیر دسته بندی نمود:

(الف)

- تعریف نهاد قانونی و سیاستگذاری برای امور شهری در سطح کلان با ماهیتی فراوزارتخانه ای و به صورتی جامع
- تهیه چارچوب قانونی و سازوکار لازم و اعطای اختیارات به شهرداری‌ها در سطح محلی برای مدیریت کلیه امور شهری از سوی نهاد قانونی ذکر شده در بند قبل.
- برنامه ریزی سیستمی و راهبردی از سوی شهرداری‌ها و شفاف سازی نحوه عملکرد و تعاملات در سطح نهادهای محلی و ملزم نمودن آنها به تبعیت از برنامه راهبردی شهری
- ارزیابی نحوه عملکرد نهادهای مختلف در عملیاتی نمودن برنامه راهبردی شهر و اعمال اصلاحات مورد نیاز.

(ب)

- تفکیک و تعریف امور ملی، منطقه ای و محلی
  - انجام هر یک از امور در سطح خود و تفویض اختیار از سطح ملی به محلی
  - تشکیل کارگروه‌های برنامه ریزی شهر در سطح محلی
- که انجام این اقدامات نیازمند اصلاحات و تعریف سازوکارهای قانونی، ساختاری، مالی و ... است. البته برنامه ریزی برای استقرار مرحله ای نظام مدیریت یکپارچه شهری

و انجام پیگیرهای قانونی و مدنی از طریق نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر و شورای عالی استانها می تواند تحقق اهداف را تسریع نماید. در بخش بعدی این مطالعه، همانطور که در قبل نیز اشاره گردید، از شهرداریهای کلانشهرها خواسته شده بود ۲۸ دستگاه اجرایی دخیل در مدیریت شهری را از نظر قابلیت یکپارچگی با شهرداریها اولویت بندی نمایند که جدول شماره ۴ نتایج آن را نشان می دهد.

جدول ۴: اولویت دستگاههای اجرایی دخیل در مدیریت شهری برای یکپارچگی با شهرداریها بر اساس نظر شهرداریهای مورد مطالعه

اولویت	امتیاز (از ۲۸)	نام دستگاه	اولویت	امتیاز (از ۲۸)	نام دستگاه
۹	۱۶	اداره کل آموزش فنی و حرفه ای	۱	۲۷	شرکت آب و فاضلاب
۱۰	۱۴	سازمان صنعت، معدن و تجارت	۱	۲۷	شرکت توزیع نیروی برق
۱۰	۱۴	فعالیت‌های بهداشت و درمان دانشگاه‌های علوم پزشکی	۱	۲۷	شرکت مخابرات
۱۰	۱۴	اداره کل ورزش و جوانان	۲	۲۵	شرکت گاز
۱۰	۱۴	شرکت پخش فراورده‌های نفتی	۳	۲۴	سازمان مسکن و شهرسازی
۱۱	۱۳	اداره کل منابع طبیعی	۴	۲۲	اداره کل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
۱۱	۱۳	اداره کل بهزیستی	۵	۲۱	اداره کل حفاظت محیط زیست
۱۱	۱۳	اداره کل ثبت احوال	۶	۱۸	اداره کل راه و ترابری
۱۲	۱۲	اداره کل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس	۶	۱۸	سازمان آموزش و پرورش
۱۲	۱۲	کانون پرورش فکری	۶	۱۸	اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۳	۱۱	سازمان جهاد کشاورزی	۷	۱۷	نیروی انتظامی

بررسی دیدگاه‌های شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ...

اولویت	امتیاز (از ۲۸)	نام دستگاه	اولویت	امتیاز (از ۲۸)	نام دستگاه
۱۴	۱۰	اداره کل دامپزشکی	۷	۱۷	اداره کل کتابخانه‌های عمومی
۱۵	۹	اداره کل پست	۸	۱۶	اداره کل امور مالیاتی
۱۵	۹	جمعیت هلال احمر	۸	۱۶	اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی

و در آخر، جدول شماره ۵ عناوین و مشخصات قوانین، لوایح، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با بحث مدیریت یکپارچه شهری که توسط شهرداری‌های کلانشهرها گردآوری شده‌اند، را ارائه می‌دهد.

جدول ۵: مدارک قانونی مرتبط با بحث مدیریت یکپارچه شهری در کشور

ردیف	عنوان	نوع	دستگاه تهیه کننده	وضعیت تصویب	شماره و تاریخ
۱	برنامه‌های توسعه کشور (مواد ۱ و ۱۳۶ برنامه سوم، ۱۳۷ برنامه چهارم، ۱۷۳ برنامه پنجم)	قانون	-	-	-
۲	شیوه نامه تشکیلات تحقق ماده ۱۳۶ قانون برنامه توسعه کشور	پیشنهادی	(مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری)	-	-
۳	شناسایی و واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها	پیشنهادی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور- سازمان شهرداری‌ها	-	مهرماه ۱۳۸۱
۴	احصاء وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌ها به منظور تحقق ماده ۱۳۶ و بند ۵ قسمت ب ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه کشور	تصویب نامه شورای عالی اداری	سازمان شهرداری‌ها (دفتر مدیریت توسعه شهری)	مصوب	مردادماه ۱۳۸۱
۵	لایحه تحقق مدیریت واحد شهری	پیشنهادی	سازمان شهرداری‌ها (دفتر حقوقی)	-	۱۳۹۰

ردیف	عنوان	نوع	دستگاه تهیه کننده	وضعیت تصویب	شماره و تاریخ
۶	هماهنگی اقدامات عمرانی مؤسساتی که خدمات آنها در داخل محدوده شهرها مستلزم حفاری معابر و احداث تأسیسات می باشد	آیین نامه	وزارت کشور	مصوب	ت/۱۴۰۲۰۲ ۹۹۳ ۶۶/۱۱/۱۷
۷	فعالیت‌های ۲۳گانه قابل واگذاری به شهرداری‌ها	-	شورای عالی اداری کشور	مصوب	۱۳۸۲/۲/۲۷

### جمع بندی، نتیجه گیری و پیشنهادات

تجزیه و تحلیل چالش‌های مدیریت شهری در زمینه خدمات رسانی در کشور، بیانگر وجود چندگانگی در مدیریت و در نتیجه آن، تعدد فعالیت‌های موازی بین سازمان‌ها، ایجاد اشکال در سازماندهی خدمات، هدر رفت منابع، تراکم نیروی انسانی و ... و نهایتاً نارضایتی شهروندان است که فائق آمدن بر آن‌ها، تحول در ساختار نظام مدیریت شهری کشور را می‌طلبد. به همین منظور در برنامه‌های توسعه ملی، بحث واگذاری وظایف مدیریت شهری دولت به نهادهای محلی مطرح شده است. اما به نظر می‌رسد آنچه در این بین مورد نیاز است تغییر نوع نگاه به مدیریت شهری و دنبال نمودن استقرار نظام "مدیریت یکپارچه شهری" به جای "مدیریت واحد شهری" با توجه به فراهم نبودن زیرساخت‌ها و بسترهای حقوقی و قانونی، مالی و ساختاری لازم و کافی در بخش‌های دولتی و شهرداری‌هاست. براساس این افق جدید که تحقق آن محتمل‌تر است به جای واگذاری تمام مسئولیت‌ها به شهرداری‌ها، با هماهنگی همه سازمان‌ها و نهادها، برای مدیریت مناسب شهر ساختار یکپارچه‌ای شکل می‌گیرد که خروجی کارکرد مدیریت‌هایش با هم هماهنگ خواهند بود. این در حالیست که یافته‌های مطالعه انجام شده نشان می‌دهند شهرداری‌های کلانشهرها غالباً تمایز مشخصی بین دو مقوله یاد شده قائل نیستند و حتی در اکثر مباحث کلان مطروحه



اتفاق نظر چشمگیری بین آن‌ها وجود ندارد، در صورتی که تعیین تکلیف در این مهم، در واقع مسیر پیش رو برای اصلاح نظام مدیریت شهری در کشور را روشن و هموار می‌نماید.

از دیگر سو، بررسی مدارک قانونی مرتبط با بحث مدیریت یکپارچه شهری در کشور در این مطالعه، حاکی از گسستگی و ناهماهنگی این مدارک و نبود پشتوانه محکمی برای اجرای آنها و همچنین تعدد رویه‌ها در مسیر تحول نظام مدیریت شهری از سوی دستگاه‌های مختلف تأثیرگذار می‌باشد.

بر اساس نتایج این مطالعه، پرداختن به ضروریات زیر جهت بهبود و ارتقاء مدیریت شهری در کشور و استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری پیشنهاد می‌گردند؛

- مشخص نمودن جایگاه شهر و مدیریت شهری در نظام اداری کشور
- ارائه تعاریف مشخص و شفاف برای امور ملی، منطقه‌ای و محلی
- تبیین جایگاه واقعی دستگاه‌های مختلف در نظام اداری کشور در سه طبقه برنامه ریز، مجری و ناظر به منظور جلوگیری از اختلاط کارکردی و عملکردی آنها
- ارائه یک تصویر مطلوب و مدل کاربردی از استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری متناسب با مقتضیات کشور و شهرها
- تمهید سازوکارهای لازم جهت همراه نمودن سایر دستگاه‌های اجرایی تأثیرگذار در استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری به منظور کاهش تبعات مقاومت در مقابل تغییر

- پیگیری رفع گسستگی و ناهماهنگی مدارک قانونی موجود در خصوص نظام مدیریت یکپارچه شهری و تعریف ضمانت اجرایی برای آنها

- ایجاد وحدت رویه در مسیر دستیابی به نظام مدیریت یکپارچه شهری در دستگاه‌های مختلف از جمله دولت، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان شهرداری‌ها و ...

و در پایان، بایستی توجه داشت که همراه با پویایی تحولات شهری و مسایل وابسته به آن، چگونگی نگرش به شهر و مسایل مدیریتی آن نیازمند تغییر است.

مشکلاتی که امروز گریبانگیر کلانشهرهای کشور است، دیگر نه تنها یک مسئله، بلکه واقعیت‌هایی می‌باشند که برای برخورد با آن‌ها، راهکارهای دفاعی و منفعل راه‌گشا نیستند، بلکه چنین برخوردی مستلزم نگاهی راهبردی متناسب با مقتضیات و مناسبات قانونی، مالی، ساختاری و برنامه‌ریزی کشور و شهرها است.

## منابع

### الف. فارسی

- آلماندینگر، فیلیپ و جونز، تئودور. (۱۳۸۷). *آینده برنامه‌ریزی*، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران: انتشارات آذرخش.
- عندلیب، علیرضا. (۱۳۹۰). *چالش‌ها و نقش‌های چندگانه توسعه شهر تهران*. نشریه مدیریت شهری، ۲۷، تهران.
- کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، سیده زهره. (۱۳۹۰). *آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری*. نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، شماره ۴۶، تهران.
- سعیدی، عباس (سرپرست) (۱۳۸۸). *دانشنامه مدیریت شهری و روستایی*، سازمان شهرداریها و دهیاریهای وزارت کشور، تهران.
- کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۷۳). *الگوی مناسب سیستم مدیریت شهری در ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی.
- صارمی، حمیدرضا. (۱۳۸۸). *پنج مانع در تحقق مدیریت یکپارچه شهری*. مجله منظر، ویژه‌نامه نهاد توسعه تهران، شماره ۳، تهران.
- مطوف، شریف. (۱۳۸۹). *مدیریت یکپارچه شهری و نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری* تهران. مجله منظر، ویژه‌نامه نهاد توسعه تهران، شماره ۶، تهران.

بررسی دیدگاه‌های شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور ...

ب. انگلیسی

McGill, Ronald. (1998). Urban Management In Developing Countries. *Cities*, 15 (6).

McGill, Ronald. (2001). Urban Management Checklis. *Cities*, 18 (5).