



# ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت شهری بعد از انقلاب اسلامی در توسعه کالبدی شهر

✦ سعید زنگنه شهری، دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران  
✦ سعید محمد حسینی، دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تهران

## مقدمه

بدون شک یکی از مهمترین رویدادهای تاریخ معاصر ایران، وقوع انقلاب شکوهمند اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷ بود. در حقیقت این رویداد، نقطه عطفی در تاریخ کشورمان می باشد؛ چرا که نظام سیاسی کشور به کلی دگرگون شد، نهادهای برنامه ریزی و مدیریت کشور و متولیان و مسئولان آنها تغییر یافتند و مهمتر از همه ایدئولوژی حاکم بر سازمانها، نهادها و عملکرد آنها متحول شد. به تبع دگرگونی های به وجود آمده، مدیریت شهری نیز تغییر و تحولات زیادی به خود دیده است، به گونه ای که این تغییرات خود را در وضع موجود شهرنشینی نمایان ساخته است. پر واضح است که هر نظامی برای ثبات و پایداری بیشتر باید مورد بازبینی و کنکاش قرار گیرد تا با شناخت وضع موجود و نقاط ضعف و قوت، چالش ها هموار گردد، نواقص و کاستیها برطرف گردد و میزان رضایتمندی مردم بیشتر شود. بنابراین اکنون که در آستانه سی سالگرد انقلاب اسلامی هستیم، می بایستی با رویکردی علمی و سیستمی، تمامی بخش ها و اجزاء نظام مورد ارزیابی و پژوهش انتقادی قرار گیرد تا بدین وسیله بتوان استوارتر و باصلابت تر به پیش رفت. در این راستا، مقاله حاضر درصدد است عملکرد نهادهای مدیریت شهری ایران را بعد از انقلاب اسلامی مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار دهد. از آنجا که شهرنشینی و زندگی شهری وجوه مختلفی مانند اقتصاد شهری، نظام شهری، روابط بین شهر و روستا و غیره دارد و بررسی و ارزیابی همه این موارد در قالب یک مقاله نمی گنجد، این پژوهش بر یکی از مهمترین این وجوه یعنی رشد و توسعه کالبدی شهرها متمرکز شده است.



## نهادهای و قوانین مدیریت شهری

مدیریت روش دستیابی به اهدافی است که برای یک سازمان در نظر گرفته می شود و وظایفی است که بر عهده مدیر گذارده می شود. مدیریت به معنای برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است. چنانچه شهر به مثابه یک سازمان قلمداد گردد، لازم است که در راس آن و به منظور اداره شهر از فنی استفاده گردد که مدیریت شهری نام دارد. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه ریزی هایی را به انجام رساند، فعالیت های شهری را سامان دهد، و بر فعالیت های انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور انگیزش ایجاد نماید. مهمترین هدف مدیریت شهری را می توان در ارتقای شرایط کار و زندگی جمعیت ساکن در قالب اقشار و گروههای مختلف اجتماعی و اقتصادی و حفاظت از حقوق شهروندان، تشویق به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی شهر دانست (سعیدینا، ۱۳۷۹: ۲۱).

به منظور رسیدن به اهداف فوق، نهادهای مختلفی شکل گرفته اند که می توان آنها را در سه سطح طبقه بندی نمود:

سطح کلان مدیریت شهری: وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، شورای عالی شهرسازی و معماری، سازمان شهرداری های کشور، سازمان شهرداریها و دهیاریها.

سطح منطقه ای مدیریت شهری: استانداری، سازمان همیاری شهرداریهای استانها، شورای تامین استان، کمیسیون ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای اداری برنامه ریزی و شهرسازی استان

سطح محلی: شورای شهر، شهرداری، شورای تامین شهرستان، فرمانداری،

علاوه بر نهادهای فوق، سازمان ها و تشکیلات غیررسمی نیز بر مدیریت شهری اثر گذار می باشند. این عناصر که عمدتاً در سطح محلی می باشند عبارتند از: نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ائمه جمعه و جماعات، افراد و گروههای فشار سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، مجامع تخصصی و گروه متخصصین، سازمانهای غیر دولتی (NGOs)، مؤسسات آموزش عالی و دانشگاهها، ارگان های نظامی و غیره.

نهادهای مختلف مدیریت شهری از طریق قوانین و مقررات مصوب به انجام وظیفه در اداره و مدیریت شهری کشور می پردازند.

اولین قانون مدیریت شهری به مفهوم امروزی، قانون بلدییه است که در سال ۱۲۸۶ خورشیدی به تصویب مجلس شورای ملی رسید. سپس با توجه به تحولات مدیریتی و سیاسی کشور از یک سو و تحولات شهرنشینی، قوانین جدیدی در دوره های بعد به تصویب قانونگذاران رسید که مهمترین آنها به ترتیب تاریخ تصویب عبارتند از:

قانون تشکیل انجمن شهر و قصابات ۱۳۲۸، لایحه قانون شهرداری ۱۳۳۱، قانون شهرداری ۱۳۳۴، قانون تملک اراضی برای اجرای برنامه های شهرسازی و خانه سازی ۱۳۴۲، قانون تهیه طرح های هادی و جامع شهری ۱۳۴۵، قانون تملک آپارتمانها

۱۳۴۵، قانون نوسازی و عمران شهری ۱۳۴۷، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی ۱۳۴۷، قانون تشکیل انجمن های شهرستان و استان ۱۳۴۹، قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ۱۳۵۱، آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها ۱۳۵۵، لایحه قانونی خرید املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها ۱۳۵۸، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها ۱۳۵۹، قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول شهرداریها ۱۳۶۱، قانون انحلال صندوق مشترک شهرداریها ۱۳۶۲، قانون ایجاد شهرهای جدید ۱۳۶۷ ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلند مرتبه سازی ۱۳۶۹، قانون نحوه تقویم املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها ۱۳۷۰، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ۱۳۷۴، قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها ۱۳۷۴، قانون نظام صنفی کشور ۱۳۸۲.

چنانکه مشاهده می گردد نهادهای و قوانین مختلفی در مدیریت شهری کشور در قیل و قبل و بعد از انقلاب اسلامی نقش داشته و دارند. با وقوع انقلاب اسلامی، تغییرات گسترده ای در شئون مختلف کشور صورت گرفت؛ از جمله تغییرات در اداره شهرها بود که از یک طرف قوانین و مقررات مختلفی وضع شد، از طرف دیگر نهادهای سازمانهای جدیدی تاسیس شد. لذا چنین تحول وسیعی به خصوص در حوزه شهرنشینی که از رشد سریعی در کشورمان برخوردار است، نیاز به ارزیابی و بررسی نقاط ضعف و قوت دارد، که این پژوهش درصدد ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت شهری بعد از انقلاب اسلامی به ویژه در حوزه رشد و گسترش کالبدی شهرها است.

## ارزیابی عملکرد نهادهای

در شهرسازی منظور از توسعه بیشتر، مفهوم گسترش، بسط و رشد مکانی است. دو اصطلاح توسعه کالبدی و توسعه فیزیکی نیز این مفهوم را تکمیل می کنند. لذا توسعه کالبدی یک شهر عبارت است از افزایش کمی و کیفی کاربریها و فضاها کالبدی (مسکونی، تجاری، مذهبی، ارتباطی و غیره) یک شهر در ابعاد افقی و عمودی که در طول زمان انجام می گیرد. نمی توان از توسعه شهرها ممانعت به عمل آورد چرا که شهر نیز همچون موجودات زنده به وجود می آید، رشد می کند و بزرگ می شود. اما این توسعه باید روند منطقی و کنترل شده به خود بگیرد و از پیش تعیین شده باشد نه خود به خودی. (بمانیان و محمودی نژاد، ۱۳۸۷: ۱۰۶).

یکی از مهمترین وظایف نهادهای مدیریت شهری کشور در سطوح مختلف مدیریتی، نظارت بر ساخت و سازهای داخل و پیرامون شهر و کنترل گسترش و توسعه فیزیکی شهرها و برنامه ریزی جهت هدایت موزون و متناسب سمت توسعه آنها می باشد، که در قوانین و مقررات مختلفی بدان اشاره شده است. از جمله این قوانین می توان به قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴ اشاره کرد که در ماده ۹۹ آن شهرداریها را



مكلف به انجام اقدامات زیر در مورد حریم شهر نموده است: ۱- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر، ۲- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه بندی و تفکیک اراضی، خیابان کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر "منصور، ۱۳۸۴: ۱۲۰). همچنین در ماده ۱۰۰ همین قانون آمده است: "مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیکی اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند". در ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ نیز اشاره کرده است که: "شهرداریها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نماسازی و کیفیت ساختمانها بر اساس نقشه جامع شهر و منطقه بندی آن؛ با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی شهرسازی تعیین و به وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد هستند و با استفاده از اختیارات فوق مکلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تامین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماع خواهند بود" (سعیدینا، ۱۳۸۲: ۱۸). ماده ۱ این قانون نیز مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها را از وظایف اساسی شهرها برشمرده است و شهرداری را مکلف به تهیه برنامه های اساسی و نقشه های جامع کرده است. همچنین وظیفه تهیه طرح های هادی شهری بر عهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و طرح های جامع شهری هم بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته شده است؛ که یکی از مهمترین بخش های این طرح ها، بررسی وضع موجود رشد و گسترش فیزیکی شهر و برنامه ریزی جهت توسعه آتی آن می باشد. بنابراین مواد قانونی مختلفی چه در قوانین قبل و چه در قوانین بعد از انقلاب به این وظیفه مهم نهادهای مدیریت شهری اشاره کرده اند. به منظور بررسی عملکرد سازمانهای مدیریت شهری در انجام موفق این وظیفه از دو روش استفاده شده است:

۱- مقایسه نرخ رشد جمعیت و وسعت شهرها در قبل و بعد از انقلاب

**اسلامی:** مهمترین عاملی که باعث رشد فیزیکی شهرها می شود رشد جمعیت است. اما بررسی رابطه بین این دو پارامتر (جمعیت و مساحت)، در شهرهای کشور در قبل از انقلاب و بعد از انقلاب نشان از عدم هماهنگی بسیار زیاد آنها در بعد از انقلاب دارد. به عنوان مثال از سلسله مراتب شهری چهار شهر تهران، مشهد، سنجند و یزد به منظور تحلیل ملموس تر انتخاب شده اند که میزان رشد و گسترش آنها در نمودار شماره ۱ نشان داده است.

براساس این نمودار، نرخ رشد جمعیت و وسعت شهرهای کشور در قبل از انقلاب آرام و تقریباً همسو بوده اند، اما بعد از انقلاب به دلایل مختلف کنترل نهادهای مدیریتی بر رشد و گسترش کالبدی شهرها بسیار ضعیف بوده است، به طوری که نمی توان هیچ گونه رابطه منطقی بین جمعیت و مساحت برقرار نمود، بدین معنی که اکثر شهرها دچار گسترش افقی بی رویه و رشد ناموزون شدند. به عبارتی، پس از پیروزی انقلاب اسلامی کلیه ضوابط و آئین نامه ها لغو و عموماً بی اعتبار شد. شهرها در قسمتهای مختلف بدون رعایت قوانین و محدودیتها به گسترش بی رویه خود ادامه دادند و مجموعه ممنوعیتهایی که در گذشته اعمال می شد، هم در داخل محدوده خدمات شهری و هم در خارج از آن به کلی نادیده گرفته شد.

۲- مقایسه وضع موجود گسترش شهرها با پیش بینی های طرح جامع: طرح جامع، طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و نیازمندیهای عمومی شهر، سطح لازم برای ایجاد آنها و ضوابط و مقررات مربوطه تعیین می شود (رهنمایی، ۱۳۸۵: ۱۲۶). در این طرح ها که از آنها به عنوان کامل ترین طرح های شهری یاد شده است، بعد از بررسی وضع موجود رشد و گسترش کالبدی- فضایی شهر با توجه به رشد جمعیت و پتانسیل های شهر، به پیش بینی میزان رشد کالبدی و جهت آن در افق طرح می پردازد، و سازمانهای زیربط در امر مدیریت شهری و به ویژه شهرداریها را مکلف به اجرای دستورالعملها و عدم عدول از ضوابط

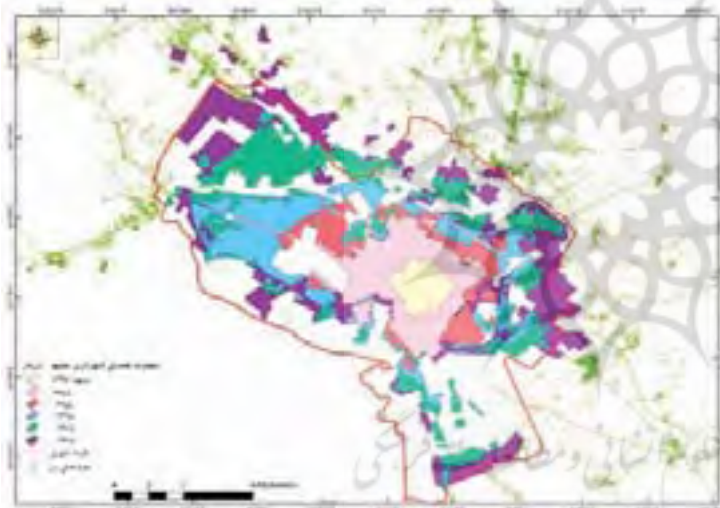


نمودار شماره ۱: مقایسه نرخ رشد جمعیت و وسعت شهرها در قبل و بعد از انقلاب



**مشهد:** اولین طرح جامع شهر در سال ۱۳۴۵ برای یک دوره ۲۵ ساله تهیه شد. در فاصله سالهای ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ توسعه کالبدی شهر نامحسوس بوده، به طوریکه وسعت شهر در این دهه از ۳۳ به ۷۸ کیلومتر مربع افزایش یافت. اما دهه بعد که مصادف با انقلاب شکوهمند اسلامی است، چنان رشد سریعی بر کالبد شهر حاکم می شود که در این دوره ده ساله، ۲ شهر ۳۱ و آبادی در شهر مشهد ادغام شد (شهرها شامل گلشهر و ساختمان می شد) (طرح جامع مشهد، ۱۳۷۰: ۵-۴) و مساحت شهر به ۲۲۰ کیلومتر مربع افزایش یافت (حسینی، ۱۳۸۶: ۶۲). رشد سریع به همراه مشکلات کمبود مسکن و عدم وجود زیرساخت های مناسب در شهر ضرورت تدوین طرح جامع دوم شهر مشهد را برای یک دوره ۲۵ ساله دیگر ۱۳۷۰-۱۳۹۵ فراهم آورد. در طرح جامع فعلی شهر مشهد که در سال ۱۳۷۲ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رسیده است، پیش بینی شده که وسعت شهر تا سال ۱۳۹۵ به حدود ۲۴۵ کیلومتر مربع برسد (غمامی، ۱۳۷۲: ۷۱). اما وضعیت کنونی شهر نشان می دهد با اینکه هنوز ۱۰ سال به افق طرح مانده است، وسعت شهر از ۲۹۰ کیلومتر مربع نیز گذشته است.

نقشه شماره ۲: روند توسعه کالبدی- فیزیکی شهر مشهد



**سنتدج:** پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با بی برنامه گی و برچیدن محدودیت ها و در گیریهای منطقه ای باعث شد این شهر با بیشترین رشد کالبدی خود مواجه شود، به نحوی که قسمت اعظم ساخت و سازهای شهر خارج از محدوده های تعیین شده طرح جامع شهر انجام گیرد و توسعه کالبدی شهر مطابق پیش بینی های طرح جامع عینیت نیابد، به طوری که در سال ۱۳۶۴ با توجه به برداشت های انجام شده جهت تهیه طرح توسعه و عمران و حوزه نفوذ شهر توسط مهندسين مشاور فرافرا، رشد کالبدی شهر به دوبرابر پیش بینی های طرح جامع قبلی رسیده بود (حبیبی و پوراحمد، ۱۳۸۴: ۱۰۴).

**یزد:** آغاز رشد "به اصطلاح برنامه ریزی شده" شهر یزد به زمان قرارداد طرح جامع اولیه شهر در سال ۱۳۵۲ باز می گردد. در این طرح با برآورد تراکم ۱۰۰ نفر در هکتار وسعت شهر را برای سال ۱۳۷۰ ۱۷۵۰ هکتار پیش بینی نمود. اما این طرح در سال ۱۳۶۲

پیشنهادی این طرح می نماید. شواهد نشان می دهد که سازمانهای مسئول اجرای این طرحها، در پیاده کردن اصول اندیشیده شده بسیار ضعیف عمل کرده اند، به طوری که میزان و جهت توسعه فیزیکی شهرها به قدری شتابزده و لجام گسیخته بوده که حتی چندین سال قبل از رسیدن به افق طرح، نه تنها محدوده پیشنهادی را پشت سر گذاشته است، بلکه ساخت و سازهای غیرقانونی و بی ضابطه، زمینهای ذخیره شهرها را نیز مورد تجاوز قرار دادند. نتایج بررسی تفصیلی در مورد شهرهای منتخب بدین صورت است:

**تهران:** در سالهای اول انقلاب به دلیل از هم پاشیدگی دستگاه دولت نظام اقتصادی و سازمان مدیریت شهری کشور توسعه کالبدی تهران به صورت هرج و مرج طلبانه درآمد و نوعی ساخت و ساز بی رویه زیر لوای مسکن سازی انقلابی رواج یافت و در نتیجه عوارض توسعه بی رویه مثل حاشیه نشینی، استقرار غیر مجاز صنایع و خدمات و تخریب محیط زیست تشدید گردید (زنگنه شهرکی، ۱۳۸۶: ۶۵). به دنبال این نابسامانیها در سال ۱۳۵۸ قسمتی از محدوده ۲۵ ساله در غرب، از مرز محدوده ۵ ساله تا مسیر رودخانه کن، به نام محدوده آزاد اعلام و ساختمان سازی در این قسمتها نیز آزاد شد. اما حدود این اراضی آزاد شده تا سال ۱۳۶۰ از مسیر رودخانه کن نیز تجاوز کرده و تا اراضی «لت مال کن» ادامه یافت و کل منطقه شمال غربی تا نزدیکیهای جنگلهای چیتگر را در بر گرفت (نظریان، ۱۳۷۳: ۱۱۵). در پی رشد سریع و بی برنامه شهر بعد از انقلاب، شهرداری تهران در سال ۱۳۵۹ مجبور شد محدوده خدماتی خود را گسترش داده، وسعت قانونی شهر تهران را با تصویب شورای عالی نظارت بر گسترش شهر تهران و شورای عالی شهرسازی و معماری از ۲۲۵ کیلومتر مربع به ۵۲۰ کیلومتر مربع و نیز تعداد مناطق شهرداری را از ۱۲ به ۲۰ تغییر دهد (مشهدیزاده دهقانی، ۱۳۸۱: ۴۴). به دنبال این روند در سال ۱۳۷۰ بر اساس طرح ساماندهی تهران، محدوده شهر به حدود ۷۵۰ کیلومتر مربع افزایش یافت و دو منطقه جدید شهرداری (مناطق ۲۱ و ۲۲ در غرب تهران) به آن اضافه شد (مهدیزاده، ۱۳۸۲: ۳۸). به این ترتیب سازمان اداری شهر تهران هم از نظر ابعاد فضایی و هم از نظر وظایف و تشکیلات سازمانی بسیار فراتر از انتظار گسترش بسیار پیدا کرد.

نقشه شماره ۱: مراحل رشد و توسعه کالبدی شهر تهران در ادوار مختلف تاریخی





نقشه شماره ۳: روند توسعه کالبدی- فیزیکی شهر سنندج



منابع و مأخذ

اسدی، ایرج (۱۳۸۲)، مدیریت واحد توسعه شهری، ماهنامه شهرداریها، سال پنجم، شماره ۵۶.  
بمانیان، محمدرضا و محمودی نژاد، هادی (۱۳۸۷)، نظریه های توسعه کالبدی شهر، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.  
بوالحسنی، مهناز (۱۳۸۳)، تاثیر شهرداری بر بازار مسکن، ماهنامه شهرداریها، سال ششم، شماره ۶۳.

تقوایی، مسعود و سربابی، حسین (۱۳۸۲): گسترش افقی شهرها و ظرفیت های موجود زمین، مورد شهر یزد فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۷۳.  
حبیبی، کیومرث و پوراحمد، احمد (۱۳۸۴)، توسعه کالبدی- فضایی شهر سنندج با استفاده از GIS، انتشارات دانشگاه کردستان.  
رهنمای، محمدرضا (۱۳۸۵)، فرآیند برنامه ریزی شهری ایران، انتشارات سمت، تهران.  
زنگنه شهرکی، سعید، بررسی پدیده پراکنش افقی شهر تهران و تاثیر آن بر زمین های کشاورزی پیرامون، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.  
سربابی، آرش (۱۳۸۲)، تاسیسات شهری نیازمند مدیریت واحد، ماهنامه شهرداریها، شماره ۵۷.  
سعید نیا، احمد (۱۳۸۲)، کتاب سبزی راهنمای شهرداریها، جلد ششم: ساخت و سازهای شهری، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.  
سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲)، کتاب سبزی راهنمای شهرداریها، جلد اول: مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.

مهمترین دلایل عدم موفقیت نهادهای مدیریتی در هدایت بهینه توسعه فیزیکی شهرها عبارتند از:

**الف) خودکفایی مالی شهرداری ها:** بررسی تاریخی موضوع نشان می دهد، شهرداری ها مدت های مدیدی امور شهر را به اتکاء کمک های دولتی که عمدتاً حاصل فروش نفت بود اداره می کردند (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۴۰). از سال ۱۳۶۲ به موجب بند (ب تبصره ۵۲) قانون بودجه مقرر گردید که شهرداری های کشور طی یک برنامه ریزی سه ساله به خودکفایی برسند. کمک های دولتی به شهرداری ها از سال ۶۵ رو به کاهش گذاشت و نسبت آن در بودجه شهرداری ها از ۶۰ درصد به ۵ درصد تنزل یافت (معصوم، ص ۵). به همین دلیل سهم دولت در تأمین بودجه شهرداری ها از ۱۳/۷ درصد در سال ۶۷ به ۱/۵ درصد در سال ۷۸ کاهش یافته است (بوالحسنی، ۱۳۸۳، ۱۴). این سیاست شهرداری ها را با بحران مواجه ساخت و سبب توجه به منابع درآمدی جایگزین و سهل الوصول مانند فروش تراکم، اخذ وجه برای تغییر کاربری و تکیه بر وجوه حاصل از تخلفات ساختمانی شد. بطوریکه در زمان حاضر اتکای منابع درآمدی شهرداری ها از محل استناد به ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمان، به سه شکل رواج دارد:

**الف: درآمد های حاصل از تخلفات و صدور جرایم (براساس کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری ها)**

**ب: صورت قانونی بخشیدن به سازهای مغایر با اهداف و آرمان های شهرسازی (و طرح های مصوب)،**

**اولین سند قانونی در این زمینه، ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلند مرتبه سازی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۲۴ شورای عالی شهرسازی و معماری،**

**دومین سند قانونی مربوط به موضوع مصوبه ۲۶۹ کمیسیون ماده ۵ مورخ ۱۳۷۶/۷/۸ شهر تهران است که صرفاً با دو پارامتر عرض گذر و مساحت زمین افزایش تراکم و طبقات ساختمانی برابر خلاف مفاد سند قانونی توسعه شهری (طرح ساماندهی تهران) مجاز اعلام کرد،**

**سومین سند قانونی مربوط به موضوع، ضوابط بلند مرتبه سازی مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۱۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران،**

**و چهارمین آنها نیز مصوبه ۳۳۹ کمیسیون ماده ۵ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۴، شهر تهران بوده است.**

**مجموعه این مصوبات به ظاهر قانونی، مخالف و مغایر با نقش و فلسفه حقوق شهری می باشند.**

**ج: کسب درآمد از محل طرح های و پروژه های درآمدزا از طریق اولویت بندی اجرای طرح های توسعه شهری با معیارهای اقتصادی و مالی (صالحی، ۱۳۸۳، ۱۵).**

تجدید نظر شد که وسعت شهر در این سال به ۲۶۶۵ هکتار رسیده بود. مقایسه وسعت اخیر با رقم پیش بینی طرح اولیه (۱۷۵۰ هکتار) برای پایان سال ۱۳۷۱ نشان دهنده رشد فیزیکی غیر قابل تصور شهر طی ده ساله ۵۲ - ۶۲ می باشد. از سال ۶۲ تا ۷۲ که دوره تجدید نظر طرح جامع بوده است تحولات عظیمی در گسترش کالبدی بی رویه شهر رخ داده است. بدین معنی که وسعت شهر به ۷۲۰۰ هکتار و به عبارتی هفت برابر شدن وسعت شهر در یک دوره بیست ساله ۵۲ - ۷۰ است که بیشترین رشد آن مربوط به دهه ۶۲ - ۷۲ است. این روند رشد و گسترش بحرانی در دهه های بعد نیز ادامه پیدا می کند، به نحوی که وسعت شهر در سال ۸۱ به ۱۱ هزار هکتار می رسد (تقوایی و سربابی، ۱۳۸۳: ۱۹۴). آنچه از بررسی های فوق برمی آید اینست که نهاد های مدیریت شهری کشور بعد از انقلاب نتوانسته اند یکی از مهمترین وظایفشان یعنی نظارت و کنترل بر رشد و توسعه فیزیکی شهرها را به نحو احسن انجام دهند و موفقیت چندانی در این حوزه نداشته اند.

نقشه شماره ۴: مراحل گسترش فیزیکی شهر یزد





صالحی، اسماعیل، منابع مالی شهرداری ها، ماهنامه شهرداری ها، ضمیمه شماره ۵۰، ۱۳۸۳، ص ۱۵.  
طرح جامع مشهد (۱۳۴۶): وزارت مسکن و شهرسازی.  
غمامی، مجید (۱۳۷۲): طرح جامع مشهد، فصلنامه آبادی، سال سوم، شماره ۹.  
مشهدزاده دهاقانی، ناصر (۱۳۸۱): تطبیق از ویژگی های برنامه ریزی شهری در ایران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت.  
کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵)، حقوق و قوانین شهری، انتشارات مجد، تهران.  
معصوم، جلال، عوارض شهرداری، رویکرد و چالش ها، ماهنامه شهرداریها، شماره ۲۳.  
معصوم، جلال (۱۳۸۲)، شهرداریها و مدیریت حریم، ماهنامه شهرداریها، شماره ۶۵.  
منصور، جهانگیر (۱۳۸۴)، قوانین و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، نشر دیدار.  
مهديزاده، جواد (۱۳۸۱): دوره نوسازی و پیدایش مادر شهر تهران، مجله جستارهای شهرسازی، شماره ۳.  
نظریور، شاپور (۱۳۸۲)، ماده ۱۳۶ احیاء اختیارات شهرداریها، ضمیمه ماهنامه شهرداریها، شماره ۵۵.  
نظریان، اصغر (۱۳۷۰): گسترش فضای شهر تهران و پیدایش شهرک های اقماری، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۲۰.

آن را تهیه کند (سرای، ۱۳۸۲: ۷). ۵۷ با اینکه بر اساس قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴، شهرداری به عنوان اصلیتبرین مرجع تصمیم گیر در سطح شهر معرفی شده است اما بسیاری از وظایفی را که بایستی توسط این نهاد انجام شود هم اکنون بوسیله سایر نهادها و سازمان های دولتی و خصوصی انجام می شود. این امر ضرورت بازنگری در حیطه وظایف سازمان های مختلف را نمایان ساخته، بطوریکه در مواد ۱۳۶ و ۱۳۷ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور اینگونه نگاشته شده است: به دولت اجازه داده می شود با توجه به تواناییهای شهرداریها آن گروه از تصدی های مربوط به دستگاههای اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص داده می شود بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه ریزی همراه با منابع تامین اعتبار ذی ربط به شهردارها واگذار کند. (نظریور، ۲۳).

با وجود مواد قانونی فوق هنوز هم در راستای محول کردن وظایف و اختیارات بیشتر به شهرداری ها هیچ اقدامی صورت نگرفته است و هنوز هم مساله چندگانگی مدیریت شهری، معضلات زیادی را دامنگیر شهردارها کرده است.

### نتیجه گیری

با وقوع انقلاب اسلامی، تغییرات زیادی در کشور به وجود آمد از جمله، نهادهای مدیریت کشور تغییر یافتند، قوانین و مقررات جدیدی تصویب و به اجرا گذاشته شد، مدیران و مسئولان مملکتی جدید سکاندار هدایت کشور شدند، و با توجه به تغییر ایدئولوژیکی صورت گرفته، فرم جدیدی از مدیریت و سازماندهی بر کشور حاکم گردید. همه این تغییرات اثرات خود را در زندگی شهری و شهرنشینی کشور متجلی ساخت. چنانچه بخواهیم پیامدهای این تغییر و تحولات اساسی را در امور شهری به ویژه کارکرد سازمانهای مدیریت شهری در امر نظارت بر ساخت و سازها و توسعه کالبدی مورد ارزیابی قرار دهیم، متوجه این مطلب می شویم که اگرچه این تغییرات در بسیاری از موارد خود را به صورت مثبت در چهره و سیمای شهر نشان داد، اما عوارض منفی و ناموفقیت هایی را نیز به همراه داشته است. بدین صورت که علاوه بر رشد سریع جمعیتی شهرهای کشور بعد از انقلاب اسلامی، گسترش کالبدی و فیزیکی بدون برنامه و لجام گسیخته ای نیز بر شهرها تحمیل گردید و باعث شد اکثر شهرها با انفجار فضای شهری مواجه شوند و در حقیقت نیروهایی خارج از کنترل سازمانهای مسئول و برنامه ریز، رشد و پراکنش شهرها را دیکته کنند و شهرها را به هر سو و به هر میزان که بخواهند به پیش ببرند. درنهایت، آنچه از مباحث فوق استنباط می شود، این است که نهادهای دخیل در مدیریت شهری کشور بعد از انقلاب، آن چنان که باید و شاید نتوانستند وظایف خود را در حوزه مدیریت کالبدی منسجم و پایدار به انجام برسانند و لزوم مهندسی مجدد در ساختار مدیریت شهری وقوانین، ضروری می نماید.

پیامد تقلیل کمک های مالی دولت به شهرداریهای کشور تحت عنوان استقلال مالی شهرداریها منجر به فشار مضاعفی بر پیکر نحیف شهرداریها وارد آید و نتیجه آن سوق دادن شهرداریها به سمت درآمدهای ناپایدار و تخلفات گوناگونی بویژه تخلفات ساختمانی و در نتیجه تحقق نیافتن گسترش از پیش اندیشیده شهرها شود.

ب) ضعف قوانین و مقررات: در این زمینه دو مشکل اساسی، ناکارآمدی قوانین و تناقضات آنها می باشد. بدیگر سخن شهرهای ما دارای قوانین، آیین نامه ها و مقرراتی از نظر شهرسازی بودند که مصوبات بسیاری از آنها به دهه ها قبل باز می گردد. که نه شهرنشینی در ایران دارای چنین وسعتی بوده و نه شهرداری ها آنچنان بودند که نیازمند وضع قوانین و مقررات شهری جدیدی باشند تا در سایه آنها اداره امور شهرها را به نحوی درست و با بهره وری مناسب به پیش برند. از طرفی قوانین ضد و نقیضی در زمینه حوزه اختیارات نهادهای مختلف مدیریت شهری وجود دارد که این مسأله نیز باعث شده در بعضی موارد اثر قانون های مختلف از بین برود. برای مثال یکی از مهمترین تناقضات قانونی در نحوه نظارت بر ساخت و سازها، بین شهرداری و وزارت مسکن می باشد. در ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداری، شهرداری ها مکلف شدند تا حریم شهر و نقشه جامع شهرسازی حریم را تهیه کنند و پس از تصویب انجمن شهر و تایید وزارت کشور به اجرا بگذارند. زمانی که شهردارها خود را برای عملی کردن این قوانین آماده می کردند قانون جدیدی با نام قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۵۱، به تصویب رسید که به موجب آن مواد ۹۷ و ۹۸ ملغی شد و مسئولیت تهیه طرح های جامع بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته شد این اقدام باعث شد برنامه ریزی و مدیریت محلی شهرها و پیرامون شان که اندک اندک تحت مدیریت محلی قرار می گرفت مجدداً به شکل متمرکز درآمد و این خلا شکل گرفته باعث شد حریم شهرها مستعد تحولات خود به خودی و نابسامان شوند (معصوم، ۱۳۸۳: ۷).

ج) عدم مدیریت یکپارچه شهری: این استدلال مطرح شده است که شهرها و کلان شهرها از آن رو به به مدیریت واحد نیازمندند که خود هویت اقتصادی- اجتماعی و کالبدی یکپارچه ای هستند و این بزرگ ترین دلیل برای استقرار مدیریت واحد شهری است که بتواند محیط زیستی با زندگی پذیری سطح بالا را در کل گستره شهر تضمین کند (اسدی، ۱۳۸۲: ۲۴). تا زمانی که سیاستگذاری امور شهر در جای دیگر (وزارت مسکن و شهرسازی) و اجرای آنها در شهرداری ها باشد، مشکلاتی به وجود می آید و تنها راه چاره در این است که متولی طرح های جامع در هر شهری، مدیریت شهری آن باشد و مدیریت شهری هم بایستی نسبت به اجرای این طرح ها پاسخگو باشد و ترازهای مالی و اجرایی