

# چالش‌های نظام حقوقی مدیریت یکپارچه شهری در ایران، با تأکید بر تمرکززدایی و توسعه پایدار شهری

محمدحسین رضائی قوام آبادی<sup>۱</sup>

دانشیار، گروه حقوق محیط زیست، دانشکده حقوق، دانشگاه شهیدبهشتی، تهران، ایران

اسدالله یآوری

استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهیدبهشتی، تهران، ایران

مریم احمدی

دانشجوی کارشناسی ارشد، گروه حقوق محیط زیست، دانشکده حقوق، دانشگاه شهیدبهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۷/۰۱/۲۷ تاریخ صدور پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۹

## چکیده

یکی از شاخصهای اصلی توسعه، رشد و گسترش شهرهای کشور بخصوص شهرهای بزرگ آن می‌باشد که متعاقب آن با بروز چالشهای زیست محیطی در شهرها و افت زیست‌پذیری و کیفیت زندگی، نیل به اهداف توسعه پایدار با مانع اساسی روبرو می‌شود. لذا این مساله مطالعه شهر و پوشش‌های شهرنشینی را بیش‌ازپیش ضروری می‌سازد. درمیان نهادهای دولتی و غیردولتی که در زمان حاضر در ایران عهده‌دار بخشی از امور مربوط به حفظ محیط‌زیست شهری می‌باشند، نمی‌توان به سادگی از نقش شهرداری که بازوی اجرایی مدیریت شهری قلمداد می‌گردد، گذشت. آنچه امروزه شهرداریهای کشور را با چالش اساسی روبرو کرده است، تفرق وظایف و اختیارات حوزه شهری در سازمانهای مختلف است که گاه باعث تعارضاتی در مدیریت منسجم شهر می‌گردد. این نظام دارای تنگناهای عمده‌ی قانونی، ساختاری و ارتباطات بین‌سازمانی است که نیازمند بازخوانی منابع حقوقی مرتبط می‌باشد. لذا پژوهش حاضر تلاش دارد به تبیین روابط حقوقی دولت و شهرداریها در منابع حقوقی مرتبط بپردازد. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات بصورت کتابخانه‌ای می‌باشد. با عنایت به بررسی‌های بعمل آمده بنظر می‌رسد سیستم "مدیریت یکپارچه شهری" با تکیه بر تمرکززدایی و مدیریت مشارکتی باعث یکپارچه شدن مدیریت شهری خواهد شد و تغییر نظام مدیریت شهری تمرکزگرا به سوی نظام مدیریت شهری غیرمتمرکز و یکپارچه، و اصلاح ساختار اداری-اجرایی امری گریزناپذیر است. این اصلاحات باید بر مدار قانون‌گرایی، قانون‌محوری و التزام به ایجاد پشتوانه‌های قانونی باشد. بعلاوه شایسته است در این راستا پس از بررسی ساختار سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور، ابتدا تناقضات و خلاهای قانونی موجود شناسایی و مرتفع گردد و سپس با در نظر گرفتن ظرفیت اجرایی شهرداریها و با شناسایی شرکای استراتژیک، تصدی‌های جدید با تنظیم برنامه زمان‌بندی انتقال یابند. استفاده از تجربیات جهانی، تعامل با مراکز تحقیقاتی و جلب همکاری گسترده سازمانهای مردم‌نهاد باعث موفقیت هرچه بیشتر این الگو خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** مدیریت یکپارچه شهری، تمرکززدایی، شهرداری، شهر پایدار، قوانین شهری

## مقدمه

شهر متمرکزترین عرصه تجلی نیازهای متنوع و گسترده انسان است و کلانشهرها در عصر جهانی شدن موتور توسعه همه‌جانبه کشورها محسوب میشوند. بی‌تردید اکنون پس از کشورها، مهمترین واحدهای فضائی فعالیتهای بشر، کلانشهرها می‌باشند. (Zhang, 2010: 57) در سالهای اخیر رشد روزافزون شهرنشینی خصوصاً در کشورهای در حال توسعه، باعث پیچیده‌تر شدن جوامع شهری و طرح نیازهای جدید از سوی شهروندان شده است به گونه‌ای که رویه‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی آنگونه که در ابتدای قرن بیستم متداول بود، دیگر پاسخگو نیست. از سوی دیگر شرایط ویژه محیط‌زیست امروز همانند مقوله‌هایی نظیر دموکراسی، ثبات سیاسی، حقوق بشر و... که معیارهایی برای سنجش حکمرانی خوب<sup>۱</sup> هستند، در کانون توجه افکار عمومی و مورد نظر حکومتها قرار گرفته است. در ایران نیز دگرگونیهای سریع در عرصه شهرهای کشور حکم می‌کند تا تغییراتی در نحوه مدیریت شهری صورت گیرد و برنامه‌ها از جامع‌نگری و هماهنگی بیشتری نسبت به روشهای پیشین برخوردار گردند. نوپا بودن جایگاه قانونی نظام برنامه‌ریزی کشور برای پذیرش رویکردهای نوین همچون تمرکززدایی، تحقیقات گسترده از سوی حقوقدانان، برنامه‌ریزان شهری و سیاستمداران را می‌طلبد.

هر شهر ویژگیها و شرایط خاص خود را داراست که باید در تحلیل‌های علمی و زیست‌محیطی و... منعکس گردد. (Lee et al, 2015: 3) در این ارتباط اگر افزایش جمعیت شهرها و گسترش آنها را به معنای چندبرابر شدن 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. با جدی‌تر شدن مسئله حفظ محیط‌زیست در جهان امروز و لزوم توجه بیشتر به ابعاد این مسئله از دیدگاه مدیریت شهری، بنظر میرسد که شهرداری‌ها به عنوان نزدیک‌ترین لایه مدیریتی به مردم و کانون اداره امور محلی، نقش عمده‌ای را عهده‌دار خواهند بود. در واقع تحولات شهری 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. بنظر میرسد تمرکززدایی مبتنی بر افزایش نقش مدیریت‌های محلی، بویژه شهرداریها و برقراری "مدیریت یکپارچه شهری"<sup>۲</sup> که در آن شهرداریها در مرکز مدیریت شهر و به عنوان عامل هماهنگ کننده قرار دارند، راه حل وضعیت موجود و حرکت به سوی توسعه پایدار شهری است. عبارت دیگر تصمیم‌گیری باید در نزدیکی محل مورد نظر گرفته شود تا قادر به مقابله درست و موثر با شرایط محلی باشد. (Valeriu et al, 2015: 5)

آنچه مورد سؤال می‌باشد این مسئله است که وضعیت نظام حقوقی مدیریت شهری در راستای یکپارچگی نهادی و مشارکت جویی محلی، چگونه است و به راستی شهرداری‌ها تاکنون در حیطه مدیریت شهری، چه نقش و جایگاهی داشته‌اند و به لحاظ قانونی تا چه حد قابلیت مداخله در مدیریت حفظ محیط‌زیست شهری در شهرداریها وجود دارد؟

در مقاله پیش رو ابتدا مدیریت پایدار شهری و شهرداری تعریف، و سپس به تبیین دقیق لزوم استقرار مدیریت یکپارچه شهری در جهت نیل به اهداف توسعه پایدار پرداخته شده است. با توجه به اینکه جنبه‌های حقوقی عدم

<sup>۱</sup> - good governance

<sup>۲</sup> - Integrated Urban Management

تمرکز محلی در روابط حقوقی حاکم بر دولت و شهرداری که موضوع اصلی مقاله است، بیشتر قابلیت تحلیل و تدقیق دارد، لذا پژوهش حاضر با تاکید بر این مولفه و با بهره‌گیری از قوانین موجود، چالشهای حقوقی استقرار مدیریت یکپارچه شهری را بررسی و تبیین می‌نماید. در واقع این مقاله در پی تحلیل نظام مدیریت شهری در ایران با کنکاش قوانین و مقررات فعلی و فراهم نمودن زمینه ایجاد هماهنگی‌های بین سازمانی از طریق تسهیل و بازنگری در قوانین و ارائه پیشنهادات اجرایی کاربردی می‌باشد.

### مبانی نظری

قبل از پرداختن به مفهوم و لزوم تشکیل مدیریت یکپارچه شهری و موانع و راهکارهای قانونی موجود در راستای این امر، پرداختن به اهمیت محیط‌زیست شهری در فرایند توسعه پایدار و ارائه تعریفی از مدیریت پایدار شهری و نیز شهرپایدار ضروری بنظر میرسد:

- نقش محیط زیست شهری در حیات جمعی: جهان شاهد نرخ رشد شهرنشینی بی‌سابقه‌ای در طول قرن گذشته بوده و هیچ نشانه‌ای از کاهش این نرخ دیده نمیشود. در سال ۲۰۱۴، بیش از ۵۴ درصد از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کردند (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014) جدیدترین پیش‌بینی نشان می‌دهد که تا سال ۲۰۵۰ حدود ۶۵٪ از جمعیت جهان شهرنشین خواهند بود. شهرنشینی مرتبط با گسترش منطقه زمین شهری است و متعاقب افزایش جمعیت شهری، انتظار میرود زمینهای شهری با سرعت بیشتری افزایش یابند. (Haase et al, 2013: abstract) طبیعتاً نتایج حاصل از این رشد، تخریب تدریجی اکوسیستم و ساختار محیط طبیعی است. شهرها مسئول حدود ۸۰ درصد از انتشار کربن، ۶۰ درصد از مصرف آبهای مربوط به بخش مسکونی و تقریباً ۸۰٪ از چوب مورد استفاده در صنعت می‌باشند. پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از نرخ شگفت‌آور رشد در هر دو جمعیت انسانی و سازه‌های انسان‌ساخت از این گسترش سریع و تند ناشی می‌شود. (Afrakhteh et al, 2016: 1)

فرآیندهای اولیه شهرنشینی، بیشتر با چالشهای زیست‌محیطی منفی برای ساکنان شهرها مرتبطند. از سوی دیگر مشکلات زیست‌محیطی اغلب به راحتی قابل کنترل نیستند و راه‌حل‌های موفق نیاز به تلاشهای مشترک رشته‌های مختلف علمی، و بلکه گفت‌وگوی فعال بین ذینفعان سیاسی و اجتماعی دارد. علوم زیست‌محیطی به طور فزاینده نیاز به تعامل با ذینفعان از بخشهای مختلف جامعه دارد؛ نه تنها به منظور ایجاد دانش مرتبط با مشکلات اجتماعی، بلکه برای تحقق ارتباطات قریب‌الوقوع بین سیستمهای انسانی و زیست‌محیطی که نیاز به رویکردهای جدید علمی دارد. (Frantzeskaki et al, 2016: 1)

توجه به این نکته حائز اهمیت فراوان است که محیط‌زیست به عنوان بستر توسعه نقش بسزایی در روند شکل‌گیری شهرها داشته و بهره‌مندی از محیط‌زیست سالم و اکوسیستم‌های پایدار نه تنها تامین‌کننده نهادهای لازم در فرایند توسعه است، بلکه حق هر شهروند و فراهم‌کننده بستر مناسب برای زیست‌کرمانت‌وار بشر و شرکت مناسب او در این فرایند خواهد بود. اهمیت استراتژیک حکمرانی شهری در دستیابی به آینده‌ای پایدارتر است. لذا با توجه به اثرات اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی محیط‌زیست شهری، شیوه‌ای از مدیریت کارآمد شهری که در آن مدیریت تصمیم‌گیری‌ها به ترویج توسعه پایدار (که شامل حفاظت از محیط زیست است) بیانجامد، ضروری است. حتی

درخصوص تغییرات اقلیمی، حکومت محلی نقش مهمی دارد. مقامات محلی یک وضعیت خاص بعنوان نهادهای محلی و انتخابی دارند. آنها به عنوان نهادی منحصربفرد برای تعیین چشم‌انداز و رهبری جوامع محلی ایجاد شده‌اند و طیف گسترده مسئولیت‌ها و ارتباطات آنها نشان‌دهنده نقش بسیار مهم آنان در این برنامه است. آنها میتوانند اقدامات موردنیاز در زمینه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای را انجام داده و با همکاری با جوامع محلی، مرکزی برای تلاش جهت انطباق با اثرات تغییرات اقلیمی باشند.<sup>۱</sup> (Bulkeley and Betsill, 2005:3)

- **مدیریت پایدار شهری و شهرپایدار:** حفظ محیط‌زیست شهری از جمله دیدگاه‌هایی است که در زمینه مدیریت شهری به ویژه در سالهای اخیر در اغلب کشورهای جهان مطرح گردیده و بتدریج به عنوان عمده‌ترین مسئله شهر و شهرنشینی مورد توجه قرار گرفته است. مدیریت شهری علاوه برآنکه مسئول برقراری توزیع عادلانه امکانات شهر است، با هدایت تحولات کالبدی شهر، رسالت حفظ محیط‌زیست و سلامتی زندگی شهری، زیبایی سیمای شهر، ایجاد فضاهای عمومی جهت امکان برقراری ارتباطات و تعاملات شهروندان و گستره‌ای از همه وجوه زندگی شهری را نیز عهده دار است. (امینیان، ۱۳۹۳: ۳) هدف کلان مدیریت شهری ایجاد محیطی قابل زندگی برای همه شهروندان همراه با عدالت اجتماعی، کارآیی اقتصادی و پایداری زیست‌محیطی میباشد. براین اساس در شرایط فعلی "مدیریت پایدار شهری" یا "مدیریت شهری پایدار" مطرح و مورد تأکید میباشد:

**مدیریت پایدار شهری**<sup>۲</sup> حداقل استفاده از منابع تجدیدناپذیر، پیشرفت در استفاده از منابع تجدیدپذیر، ظرفیتهای جذب مواد زائد در سطوح جهانی و محلی، کنترل و راهبری نحوه برآورده ساختن نیازهای اساسی انسان را دربر- میگیرد. بطورکلی سیاستهای شهری میبایستی از لحاظ اکولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و تکنیکی پایدار باشد. موضوعات مهمی همچون جلوگیری از آلودگی محیط شهری، عدم حمایت از توسعه‌های زیان‌آور و حمایت از بازیافت مواد زائد شهری در این مقوله میگنجد. مدیریت شهری پایدار به تمامی عرصه‌های فعالیت شهری و نیز به تمامی شهروندان و حضور آنان در مدیریت شهری اشاره دارد. بعبارت دیگر شهر پایدار زمانی شکل می‌گیرد و کارآمدی خود را نشان می‌دهد که مشارکت و مداخله مردم را بصورت حقیقی و حقوقی به رسمیت بشناسد (پرهیزکار، ۵، ۱۳۹۰).

اگر بپذیریم که اصطلاح مدیریت در یک تعریف اجمالی به آن دسته از فعالیتهایی که در ۴ کارکرد عمومی و کلی: برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری، نظارت و هماهنگی دخالت دارند، می‌باشد آنگاه باید گفت که شالوده مدیریت شهری دربرگیرنده نقش فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع برای نیل به اهداف توسعه شهری است... با درک این موضوع که مدیریت شهری در شهرها عهده‌دار موضوعات مرتبط با حیات شهری است، آنگاه ایجاد شهری مناسب زندگی حال و آینده شهروندان یعنی ایجاد **شهر پایدار**<sup>۳</sup>، مأموریت خطیر و الزام‌آور مدیریت شهری محسوب میگردد. شهری که برمبنای تعریف توسعه پایدار "توسعه آن متوازن و بگونه‌ای خواهد بود که ضمن

<sup>۱</sup> - برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

Bulkeley, H., Betsill, M., 2005. Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance. Routledge, London and New York.

<sup>۲</sup> - Sustainable Urban Management

<sup>۳</sup> - Sustainable city

تأمین نیازهای نسل کنونی، توانایی نسلهای آتی در برآورد ساختن نیازهایشان را با مخاطره مواجه نمی‌سازد" (همان، ۲۰).

بنظر می‌رسد یکی از راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار شهری ایجاد ساختار مدیریتی هماهنگ و یکپارچه در قالب مدیریت شهری پایدار باشد. مفهوم توسعه پایدار، واکنشی در برابر نوعی از توسعه است که برای تمامی ساکنین زمین یا حتی برای اقلیت توسعه یافته کنونی نیز، قابل استمرار و پایدار نیست. به عقیده پیتراهال<sup>۱</sup> (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، مردم سالاری 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 بکارگیری این نگرش نیز، خود در گرو ایجاد ساختار نهادی یکپارچه و واحد، برای حکمرانی شهری است که براساس اراده شهروندان شکل گرفته باشد. (پورا احمد، ۱۳۹۲، ۳)

- مدیریت یکپارچه شهری: شاید بتوان رویکرد موفق در این عرصه را در مفهوم "مدیریت یکپارچه شهری" جستجو نمود که راهبرد تمرکززدایی و تعادل بخشی به فرایند توسعه پایدار را از رهگذر سیاست‌هایی همچون ایجاد ساختارهای هماهنگ‌ساز، همکاری بین اجزای از هم گسیخته و مستقل سیاست‌گذاری، یکپارچه‌سازی نظام مدیریت فضاهای شهری، انطباق قلمرو عملکردی با نظام سازمانی پیگیری می‌نماید.

مفهوم مدیریت یکپارچه شهری با اصطلاحات و مفاهیم دیگری در تحقیقات یافته می‌شود همانند سیاست‌های میان-رشته‌ای، سیاست یکپارچه، سیاست منسجم، هماهنگی سیاسی، هماهنگی تصمیم‌گیری. اما تجزیه و تحلیل این مفاهیم نشان‌دهنده چندین نقطه مشترک در تعریف است: هماهنگی میان بخشهای مستقل و ویژه نهادهای شهری، هماهنگی میان سطوح دولت و اقتدارات مختلف (برای مثال در سطح بخش، شهر، منطقه و کشور)، کنترل سیاسی برای نیل به اهداف عمومی سیاسی، ساختار جدید برای تصمیم‌سازی و یا تغییرات نهادی در قدرت شهری (شهرداری)، مشارکت جامعه مدنی و همکاری در تدوین یا اجرای تصمیمات، استراتژیهای سیاسی جامع نسبت به منابع پیچیده، مشکلات و شرایط زندگی مردم (Valeriu et al, 2015:4). بنابراین کلیه اصطلاحات بکار رفته در این حوزه را میتوان در مفهومی واحد تحت عنوان "مدیریت یکپارچه شهری" در نظر گرفت.

- ضرورت تمرکززدایی و استقرار مدیریت یکپارچه شهری: از نظر مبانی، اولین و معمول‌ترین دیدگاه در روابط حقوقی دولت و شهرداری‌ها در قالب نظام عدم تمرکز تحلیل می‌شود. کاربرد این دیدگاه در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی نقش بسزایی در تعیین حدود و وظائف شهرداری‌ها، ارتباط آنها با دولت مرکزی و میزان استقلالشان دارد.

بخش عمده تمرکززدایی<sup>۲</sup> در مدیریت شهری مربوط به انتقال مسئولیت اداره شهر به واحدهایی میشود که منتخب مردم هستند؛ بخشی نیز مربوط است به واگذاری مسئولیت از مقامات عالی‌تر به مقامات پایین‌تر. اصل تفکیک قوا در نظام کلان‌کشوری، انتخابی بودن مقامات محلی و تفویض اختیارات به سازمانها و نهادهای محلی از جمله تمهیداتی

<sup>۱</sup> - Peter Hall

<sup>۲</sup> - Decentralization

است درجهت کاستن از تمرکز. گسترش دامنه انتخابی بودن رهبران محلی، از جمله شوراهای و شهرداریها و افزایش حیطه اختیارات آنها، از مظاهر بااهمیت تمرکززدایی است. (سعیدی، ۱۳۸۷، ۲۶۹)

عدم تمرکز محلی عبارت از دادن شخصیت حقوقی عمومی به بخش‌هایی از سرزمین می‌باشد تا آنها بطور آزادانه اداره شوند و اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی در محل را داشته باشند. این راهکار بدین ترتیب است: ۱- از نظر صلاحیت‌ها، مجلس با تصویب قوانینی، اختیاراتی اداری و نه سیاسی به واحدهای سرزمینی اعطاء می‌کند مانند قدرت تصمیم‌گیری در امور محلی؛ ۲- این واحدها به علت دارا بودن شخصیت حقوقی مستقل از دولت، دارای بودجه و درآمدهای خاص خود هستند؛ ۳- از نظر نهادها، هر واحد سرزمینی توسط یک شورای منتخب محلی اداره می‌شود و یک مقام اجرایی که به انجام اختیارات خاص خود می‌پردازد؛ ۴- به لحاظ اعمال نظارت دولت مرکزی بر این واحدها، نظارت بر قانونی بودن و نه مناسب بودن تصمیمات مقامات محلی اعمال می‌گردد که صرفاً مطابقت آنها را با قانون تضمین می‌نماید. (عباسی، ۱۳۹۰، ۷۶)

**تمرکزگرایی**<sup>۱</sup> در حوزه مدیریت شهر و روستا بمعنای تمرکز هرچه بیشتر اختیارات واحدها در دست مقامات حکومت مرکزی است. تمرکزگرایی به مفهوم وسیع خود، اصلی در سازماندهی است که در آن تصمیم‌گیری در دست گروهی از مدیران و مقامات فرادست متمرکز است و از این طریق، مدیران و کارمندان پائین دست را برای پیشبرد امور سازمان کنترل و هماهنگ می‌کنند... هر کشوری، چه بصورت تک مرکزی و چه بصورت فدرال سازماندهی شده باشد، به میزان معینی از تمرکز در دست حاکمیت نیازمند است. بدین ترتیب، تمرکز ممکن است از نهادی به نهاد دیگر متفاوت باشد اما در همه نهادها و کشورها نوعی کنترل مرکزی وجود دارد. درجه تمرکز نیز در سازمانهای مختلف یکسان نیست؛ بعنوان نمونه تمرکز در سازمانهای نظامی و انتظامی بیشتر و در سازمانهای اقتصادی کمتر است. (سعیدی، ۱۳۸۷، ۲۷۱).

اگر در گذشته، تمرکزگرایی یکی از شیوه‌های قدرت گرفتن دولت‌ها و اعمال اقتدار آنها بر کشورها و برای جلوگیری از فرار از مرکز و جلب تمام قومیت‌ها و مذاهب به یک کانون بود، امروزه و با تغییر شرایط، تداوم الگوی حکومتی تمرکزگرا فاقد توجیه قابل پذیرش میباشد. اما سیاستهایی که در سالهای اخیر در کشور ما به اسم تمرکززدایی انجام شده به واقع تراکم‌زدایی<sup>۲</sup> بوده است. تراکم‌زدایی، واگذاری بخشی از مسئولیتها و اختیارات اداری به سطح پایینتر در درون وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولت مرکزی است. این بدان معناست که قسمتی از حجم کار مقامات در مرکز به مقامات و ادارات همان مرکز در خارج از پایتخت منتقل شود. از تراکم‌زدایی به عنوان ضعیف‌ترین شکل تمرکززدایی یاد میشود. زیرا فقط محل اجرای تصمیم از مرکز به محل دیگر انتقال می‌یابد، اما تصمیم‌گیری همچنان بصورت متمرکز انجام میشود. (قالیباغ، ۱۳۹۴، ۳) در تراکم‌زدایی در واقع الگوی تاسیس شعبه برای سطوح و مقیاس‌های پایینی اجرا می‌شود.

<sup>۱</sup> - Centralization

<sup>۲</sup> - Deconcentration

تفرق<sup>۱</sup> نهادی- مدیریتی به معنای وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل و متعدد بدون هرنوع چارچوبهای هماهنگ‌کننده در درون یک منطقه شهری عملکردی بوده و حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر دربخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلانشهری وجود ندارد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومت محلی با قلمرو عملکردی شهر-منطقه‌ها را میتوان عمده‌ترین چالش در اداره و حکمروایی این مناطق دانست. (کشت کار، ۱۳۹۴، ۵) باتوجه به مشکلات عدیده‌ای که کشورهای درحال توسعه در حوزه مسائل شهری با آن روبرو هستند و از آنجا که نیازهای عمومی محلی عامل و علت اصلی شکل‌گیری مدیریت شهری میباشد، عدم پاسخدهی مناسب به این نیازها و تشدید تدریجی آنها که گاه حتی به بروز بحرانهای مختلف زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی دامن میزنند و ضعف مدیریت شهری در اثر فقدان مدیریت یکپارچه، باعث ایجاد نارضایتی عمومی و اتلاف منابع میشود. از این رو مدیریت شهری در آینده به طور اعم و در قرن ۲۱ به طور اخص، درگیر نوعی چالش خواهد بود، چالشی که تابعی از تغییر و تحولات فناورانه، جمعیتی، اقتصادی، سیاسی و بین‌المللی محسوب میگردد. از این رو گرایش به سوی سیستم‌هایی به وجود آمده که در آن تصمیمات بزرگ و کوچک با اشتراک بین صاحبان منافع شهری اتخاذ شود (dekker et al, 2004:43). بنابراین برای حل یا تقلیل اثرات سوء این تفرق و دستیابی به یکپارچگی در مناطق شهری و کاهش تفرق مدیریتی فعلی، اصلاح ساختار اداری- اجرایی ضروری است. این اصلاحات باید از پشتوانه قانونی روشن و مطمئن برخوردار باشند.

مدیریت یکپارچه شهری، داشتن هر دو بعد عمودی و افقی روابط، فراتر از مرزهای اداری شهرهاست و لذا مستلزم شناسایی بازیگرانی است که اساس این روابط را تشکیل می‌دهند. بحث مدیریت یکپارچه شهری حاصل ورود رویکرد سیستمی در مباحث مدیریت شهری است. در واقع، مدیریت یکپارچه شهری باتوجه 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 طولانی شدن فرایند توسعه پایدار شهری و گرفتاری آن در پیچ و خم نظام بروکراسی حاکم جلوگیری میکند (پورا احمد، ۱۳۹۲، ۳) مفهوم پایداری منجر به تعاریف مختلفی شده است. این مفهوم ابتدا در سطوح منطقه‌ای و ملی مورد بررسی قرار گرفت، اما اخیراً در سطح محلی مشخص شده است. یازدهمین هدف از ۱۷ هدف جدید اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد برای بعد از ۲۰۱۵ نیز، بر شهرها و جوامع پایدار تمرکز کرده و همچنین بر اهمیت هماهنگ کردن ابعاد پایداری در سطح شهر و شهرداری تاکید می‌کند (Mapar et al. 2017:3).

در گزارش "آینده مشترک ما"<sup>۲</sup>، در اوایل ۱۹۸۷ خصوصیت مشخص نهادهای سیاسی و مدیریت عمومی از قبیل "خود-مختار، تکه‌تکه بودن، و اختیارات نسبتاً محدود" را یک مانع مهم برای "فرایندهای تصمیم‌گیری سیاسی پایدارتر" معرفی کرد. اعلامیه ریو ۱۹۹۲ با طرح "یکپارچگی سیاسی و یکپارچگی حکمرانی" و یکپارچگی عمودی و افقی بعنوان یک رویکرد عمل‌گرا، به ارائه پاسخ و راه‌حلی در این خصوص پرداخت. این پاسخ در سال ۲۰۰۲ توسط

<sup>۱</sup> - Fragmentation

<sup>۲</sup> - گزارش کمیسیون جهانی سازمان ملل متحد در محیط زیست و توسعه که بعنوان گزارش برون‌تولند نیز شناخته شده است.

سازمان ملل زمانی که "از دولتها خواست به ترویج رویکردهای یکپارچه برای تصمیم‌گیری در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی بپردازند" مورد توجه مجدد قرار گرفت (Metropolis, 2011:13).

## تحلیل و بررسی موضوع

### ۱- مدیریت بخشی و تبعات آن در حوزه شهری

در ایران اداره امور کشور براساس مدیریت بخشی پایه‌ریزی شده است و همکاری‌های فرابخشی بندرت به چشم می‌خورد. از اینرو شاخه‌های وزارتخانه‌های مختلف در امر توسعه و خدمات‌رسانی و رسیدگی به مسایل عمده شهری و ملی در حوزه خاص خود عمل می‌کنند. برای یک سازمان محلی نظیر شهرداری که بیشترین مسئولیت را در حوزه مسائل شهری دارد و در عین حال نزدیکترین بازوی اجرایی به محل می‌باشد، عبور از مرزهای بین این نهادهای مختلف بسیار دشوار است. همپوشی مسایل و منافع بین نهادهای دولتی در هر محل و شهرداری آن محل، غالباً به سردرگمی و تداخل مسئولیت‌ها و بویژه تضعیف نقش شهرداری منجر می‌شود. برای مثال دفع مناسب پسماندهای شهری مستلزم طی فرایندهای مختلف و ایجاد هماهنگی بین ارگانهای متعددی می‌باشد و پیش‌بینی اقداماتی حتی قبل از جمع‌آوری زباله‌ها را می‌طلبد همچون همسو گشتن عوامل تولیدکننده محصولات در تولید زباله کمتر، ظرفیت‌سازی برای اصلاح الگوی مصرف و استفاده از مواد تجزیه‌پذیر در فرایند تولید و... از سوی دیگر بررسی شرح وظایف و مسئولیتهای دستگاههای اجرایی طبق قانون مدیریت پسماند و سایر قوانین مرتبط، حاکی از درگیر بودن هشت وزارتخانه به همراه سازمان حفاظت محیط‌زیست، موسسه استاندارد، سازمان صداوسیما، شورای عالی شهرسازی و شورای عالی حفاظت محیط‌زیست در این امر است. مسلماً لازمه تحقق مدیریت یکپارچه و هماهنگ محیط‌زیست شهری، وجود ارتباط موثر میان این نهادهای درگیر خواهد بود. بطور کلی سازمانهایی با ماهیت فراوزارتخانه‌ای همچون سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان جنگلها و مراتع و وزارتخانه‌هایی چون وزارت نیرو، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی بر بخشهایی از محیط‌زیست شهری نظارت دارند. این تعدد در نظامهای تصمیم‌گیری بعضاً منجر به دوباره‌کاریها، موازی‌کاریها و ناهماهنگی‌هایی در امور محیط‌زیست شهری گردیده است که وضعیت نابسامان محیط‌زیست شهری در کلانشهری چون تهران مصداق بارز آن است. شیوه‌های کنونی برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری نه تنها در مواجهه با این معضلات، ناکارآمد جلوه مینماید بلکه موجب تشدید اوضاع و بحرانی نمودن آن بخصوص از طریق ایجاد تمرکز و دفع نظام مشارکتی می‌باشد.

توسعه شهری یک مسئله مبتنی بر محل است (Zhang et al, 2016:3) اما بخش عمده‌ای از سرمایه و منابع، زمان، امکانات و توان لجستیکی مدیریت شهری صرف حل این تشنگی و روندهای گرانجان ساختاری- نهادی می‌شود درحالیکه در برخی موارد علت ایجاد آنها ماهیت فرابخشی داشته و فراتر از سطح شهر، مدیران و تصمیم‌گیران شهری می‌باشد. در واقع، تجربه فعالیت چند سال گذشته شوراها و به تبع آن شهرداریها نشان داد که شهر را نمیتوان با قوانین و ساختارهای سازمانی موجود اداره کرد؛ چراکه در هریک از مقوله‌های مختلف شهری، علاوه بر مدیریت محلی، کنشگران متعددی فعالیت دارند که یا از ابتدای تعریف وظایف و یا بموجب تصویب قوانین خاصی در این- گونه امور دخیل گشته و هریک براساس ماهیت درونی و ساختار عملکردی خود تدبیر کرده و به نقش‌آفرینی می-



پردازند. بنظر می‌رسد که در هنگام واگذاری مسئولیتها و وظایف مربوط به حفظ محیط‌زیست شهری به نهادهای مختلف، مسئله مدیریت یکپارچه شهری و جایگاه شهرداریها در این زمینه چندان مورد توجه نبوده است. نتیجه این روند که امروزه به وضوح قابل مشاهده می‌باشد، این است که شوراها و شهرداریها برای عملیاتی نمودن بسیاری از مصوبات، نیازمند همکاری بسیاری از سازمانها و نهادهای دیگر هستند که در صورت مخالفت و عدم همکاری آنان، وظایفی معطل مانده و یا بدرستی انجام نگرفته‌اند و یا چندگانگی در انجام و هدایت وظایف بوجود آمده است. بطوریکه نهادها و سازمانهای مرتبط با مدیریت شهری: فرمانداری، مسکن و شهرسازی، برق، مخابرات، آب و فاضلاب، فرهنگ و ارشاد، بهزیستی، ثبت اسناد و... 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. لذا گاه بواسطه عدم تدقیق حدود اختیارات هر نهاد، با مدنظر قراردادن جایگاهی که اصولا باید داشته باشد و فقدان قدرت کارگردانی، وجود این بی‌برنامگی‌ها و ناهماهنگی‌ها باعث به فراموشی سپرده شدن هدف اصلی، از جمله حفظ محیط‌زیست شهری برای فراهم نمودن بستر زیست کرامت‌وار شهروندان می‌گردد.

تقلیل‌گرایی برنامه‌های مدیریت یکپارچه به یکسری طرح‌های توصیه‌ای بدون پشتوانه‌های نهادی و قانونی محکم و باور ضعیف متولیان امر به اثربخشی رویکرد مشارکتی در تحقق توسعه یکپارچه و پایدار، امکان کاربرد شیوه‌های جدید مدیریت به جای روش‌های سنتی بوروکراسی را قدری دشوار نموده است حال آنکه تحقق اهداف توسعه‌پایدار شهری مستلزم یک خرد جمعی فراگیر و به دور از حاشیه‌های سیاسی متأثر از آن است که بتواند بی‌طرفانه و در سایه شناخت هر چه بیشتر و بهتر نیازها و خواسته‌ها و اولویت‌ها، منافع محلی را با سیاستهای ملی آشتی دهد و از برآیند آن ابزار تصمیم‌سازی مناسبی در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد. بعبارت دیگر روش برنامه‌ریزی سنتی به سمت فرآیندهای برنامه‌ریزی مشترک مبتنی بر شبکه در یک تغییر نظیر تصویر رایجی که از انتقال "حکومت" به "حکمرانی" وجود دارد، در حرکت است و هدف آن افزایش دامنه عمل جهت پوشش جامع جنبه‌های مختلف پایداری می‌باشد. (Smedby et al, 2013:2). به عبارت دیگر، پایداری شهری باید تمام توابع و بازیگران شهری را از زاویه اکولوژیکی، اجتماعی و اقتصادی نیز بررسی کند. (Phillis et al, 2017:2)

et al این روش باعث تسریع در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات توسعه‌ی، بسیج توان‌های پراکنده موجود در قالب یک هویت منسجم، انطباق سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه با ظرفیت‌ها و نیازهای محلی، افزایش مشارکت عمومی در زمینه توسعه و آبادانی، تقویت سرمایه اجتماعی و روحیه خودباوری و بالا بردن مسئولیت اجتماعی می‌گردد. این مهم مستلزم روندی تدریجی و جمعی است تا بتواند ضمن بازتعریف روابط دولت، نهادهای عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی، موجبات ارتقای توانمندی شهروندان و گسترش ظرفیت‌های توسعه‌پایدار شهر را فراهم آورد. عمل یکپارچه شدن مستلزم اختیارات ویژه‌ای است که شهرداریها برای اداره امور شهر به آن نیاز دارند.

## ۲- روابط حقوقی دولت و شهرداری‌ها

متأسفانه با وجود اینکه بیش از ۱۰۰ سال از تصویب اولین قانون بلدیة بعنوان اولین قانون مدون مدیریت شهری در سال ۱۲۸۶ می‌گذرد شاهد مشکلات عدیده‌ای در زمینه مدیریت شهری هستیم. شیوه اداره کشور باید بازتابی از تحولات درونی و بیرونی باشد. اگر زمانی این ساختار برای گذار از شرایط خاصی در کشور حاکم شد،

امروزه دیگر این ساختار تمرکزگرا به مرور در حال از دست دادن توان و کارایی خود برای مدیریت نیروهای درونی ناشی از نیازها، مطالبات و ناپایداری گوناگون در درون کشور و نیز نیروهای ناشی از تحولات سریع جهانی، جهانی شدن، جامعه اطلاعاتی، جامعه شبکه‌ای و... است. بنابراین اگر جریان قدرت نتواند نیروهای ناشی از تحولات پیش گفته را در راستای توسعه کشور، راهبری، هدایت و کنترل نماید، جریان قدرت مقهور آن جریانها شده و قادر به اداره شایسته کشور نخواهد بود. (قالیباف، ۱۳۹۴، ۱۵)

روابط دولت و شهرداریها را میتوان عمدتاً در قانون اساسی، قوانین برنامه‌ای، قانون شوراها، قانون شهرداری و برخی قوانین دیگر بررسی نمود. معمولاً در کشورهایی که مدیریت شهری در آنها بصورت یکپارچه میباشد، شهرداری در قالب حکومت محلی نهاد اصلی این سیستم میباشد. ولی در ایران بررسی قوانین و مقررات موجود در زمینه حقوق شهری، نشان از وابستگی کلی شهرداریها به دولت دارند.

#### - تشریح ابعاد حقوقی براساس اسناد حقوقی بالادستی

#### - قانون اساسی

خوشبختانه قانون اساسی جمهوری اسلامی (بویژه در اصول ۱۰۱ تا ۱۰۶) پتانسیل انجام تحول در ساختار اداری - اجرایی کشور را دارد. همچنین بحث مدیریت یکپارچه شهری و نگاه فرابخشی در همه مقیاسهای قانونی یعنی در برنامه‌های توسعه، سیاستهای کلان و خرد، برنامه‌ریزیهای مختلف شهرها مطرح شده است.

طبق بررسی و تحلیلی که بوچانی و همکاران در سال ۹۶ در خصوص میزان انطباق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری داشته‌اند، توجه قانون اساسی به مقوله تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی ۵,۸۱ درصد از متن قانون است. ۲۲,۵۷ درصد از اصول قانون اساسی نیز به مقوله حق مشارکت و شهروندمداری پرداخته است. توافق و هماهنگی در تصمیم‌گیری‌های نهادهای محلی از یک سو و نهادهای ملی با محلی از سوی دیگر، از دیگر شاخص‌های بررسی تطبیق قانون اساسی با حکمروایی شایسته شهری است که طبق پژوهش، ۷,۱۰ درصد از اصول قانون اساسی به موضوع هماهنگی اشاره دارد. واکاوی شاخص تمرکززدایی جهت روشن کردن زمینه‌های راهبردی قانون اساسی در رابطه دو سطح حاکمیت ملی و مدیریت محلی، نشان می‌دهد که هشت اصل از قانون به شاخص تمرکززدایی پرداخته است. (اصول ۷، ۱۲، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۵، ۱۰۶) (بوچانی و همکاران: ۱۱، ۱۳۹۶)

#### قوانین برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران

**قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی:** با توجه به سیاستهای آزاد سازی اقتصادی که از ابتدای برنامه اول در کشور آغاز شد و نیز ادامه آن که در برنامه‌های بعد نیز استمرار یافت سعی گردید که سازمانها و دستگاه‌های دولتی و عمومی بر محور منابع درآمدی غیر دولتی تاکید داشته باشند به همین دلیل در برنامه سوم ماده ۱۳۶ در مورد واگذاری تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مدیریت شهری به شهرداری‌ها وضع گردید!

<sup>۱</sup> - کلیچ، علی، "چالش‌های مدیریت شهری در ایران"، قابل بازیابی در

ماده ۱۳۶ بیان می‌دارد: به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به تواناییهای شهرداریها، آن گروه از تصدیهای مربوط به دستگاههای اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداریها واگذار کند.

**برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی:** ماده ۱۳۶ این قانون، ضمن اشاره به افزایش بهره‌وری دستگاههای اجرایی و توسعه مشارکت مردم در امور کشور بیان میدارد: وظایف امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولتی با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با استفاده از شیوه‌هایی چون توسعه بخش غیردولتی مجری این وظایف، خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی از طریق اجاره و واگذاری امانات و تجهیزات و منابع فیزیکی انجام می‌پذیرد. همچنین وظایف مربوط به تصدیهای اقتصادی دولت با رعایت اصل 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.

طبق ماده ۱۳۷ مفاد قانونی این برنامه: 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 بصورت 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، بطوری‌که 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.

بند ۵ ردیف ب ماده ۱ مفاد قانون 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 دربرمیگیرد.

**قانون برنامه پنجم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی:** مطابق با ماده ۱۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه که "وزارت مسکن- و شهرسازی را موظف میکند بمنظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی‌مابین شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰۰۰۰ نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها را از طریق تهیه و اجرای طرحهای مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری بارویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، صیانت از اراضی کشاورزی و باغهای واقع در داخل وحاشیه شهرها و روستاها" پیگیری نماید، ماده ۱۵۶ مکرراً همین قانون

که "دولت را مجاز می‌دارد در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری بمنظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، بارویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگری و بروزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقاء جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی بعمل آورد." و نیز ماده ۱۶۳ قانون مزبور که بر "لحاظ نمودن دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیتهای توسعه‌ای و سرمایه‌گذاریهای ملی و استانی و رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصتها، توسعه متوازن مناطق، ارتقاء توانمندی‌های مدیریتی استانها و انتقال اختیارات اجرایی به استانها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز" تاکید دارد.

**قانون برنامه ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی:** در ماده ۲۸ برنامه ششم توسعه، آمده است: در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاههای اجرائی... حداقل به میزان پانزده درصد نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پستهای سازمانی، انحلال و ادغام سازمانها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاههای اجرائی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری.

لذا براساس این مواد، دولت مکلف بود تا در خصوص واگذاری امور محلی به شهرداریها در جهت تحقق مدیریت-یکپارچه شهری از طریق واگذاری برخی تصدیهای وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی به شهرداریهای کشور اقداماتی را انجام دهد. از جمله اینکه دولت مکلف بود تا ۲۳ وظیفه از وظایف دستگاههای دولتی از قبیل امور مربوط به راهنمایی و رانندگی در محدوده حریم شهرها، مدیریت امور زمین شهری و واگذاری اراضی محدوده قانونی و حریم شهرها، مدیریت بستر و حریم انهار، کانال‌های عمومی آب، رودخانه‌ها و مسیل‌ها در محدوده قانونی و حریم شهرها، نگهداری و توسعه پارکهای جنگلی و انتقال مالکیت آنها و سایر اراضی منابع طبیعی در محدوده قانونی و حریم شهرها، واگذاری مدیریت شرکت توزیع برق، گاز و آب و فاضلاب در حوزه شهری، صدور مجوز تاسیس و حمایت از تشکلهای مردمی و نظارت بر آنها در محدوده قانونی و حریم شهرها، وظایف و اختیارات مربوط به امور بهداشت محیط شهری در واحدهای صنفی، صنعتی و اماکن و معابر عمومی شهر در محدوده قانونی و حریم شهرها، امور مربوط به صدور پروانه کسب اصناف و نظارت بر فعالیت آنان در شهرها و... را به شهرداریها واگذار نماید (پرهیزکار، ۱۳۹۰، ۱۹).

آنچه که در قالب مواد مرتبط پیرامون اعمال مدیریت یکپارچه شهری در قوانین برنامه‌ای اشاره گردید، نشان‌دهنده تشخیص نیاز به واگذاری تصدی‌ها به نهادهای اجرایی محلی و محسوس بودن این نیاز توسط سیاستگذاران کلان کشور است و بدین ترتیب اهمیت کوچک‌سازی دولت و افق آتی مدیریت یکپارچه شهری به روشنی در این برنامه‌ها ترسیم شده است. اما آنچه جای تامل و بررسی دارد، عدم تحقق و اجرای این قوانین و تکرار دوباره آنها در قوانین

توسعه‌ای بعدی است. نهادینه کردن مواد ذکر شده در برنامه‌های توسعه در بطن جامعه و ارتقاء جایگاه مدیریت شهری نوعی ضرورت بنظر میرسد.

## ۲-۲. تشریح ابعاد حقوقی براساس مقررات عام

- **قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور:** این قانون حاوی برخی از مواد حقوقی در مورد این مسئله و وابستگی شهرداری به دولت است. برخی از این موارد ذیلاً به اختصار شرح داده میشود:

در تبصره ۳ ماده ۷۱ در دستور وزیر کشور در انتصاب شهرداران آمده است که "نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد". این ماده نشان‌دهنده قدرت وزیر کشور و استاندار در پذیرش یا رد شهردار معرفی شده توسط شورای شهر است. همچنین چنانچه در این خصوص اختلافی بین شورای شهر و وزیر کشور ایجاد شود، هیئت حل اختلاف مرکزی رسیدگی خواهد نمود که بیشتر اعضای آن دولتی می‌باشند. همچنین طبق تبصره ۲ ماده ۸۲، رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران در هیئت رسیدگی به تخلفات کارکنان وزارت کشور انجام می‌پذیرد که این مساله نیز نشان‌دهنده کنترل و نظارت دولت بر شهرداری است. اگر شهرداری بعنوان یک دولت محلی با استقلال کافی و شخصیت حقوقی کاملاً مستقل در نظر گرفته شده بود، رسیدگی فوق باید توسط یک دادگاه و مقام قضایی صالح انجام می‌پذیرفت.

بند ۹ ماده ۷۱ قانون وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی تصریح می‌نماید که: تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعملهای وزارت کشور خواهد بود. همچنین بند ۱۵ از همان ماده اشاره می‌نماید که: تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور خواهد بود. ماده ۷۲ همین قانون نیز بیان می‌دارد: "شرایط احراز تصدی سمت شهردار طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت خواهد رسید".

این مواد نشان‌دهنده این موضوع می‌باشند که شورای شهر نمی‌تواند یک تاثیر اداری فراتر از آئین نامه‌ها و دستورات وزارت کشور داشته باشد و در خصوص موارد این چنینی، نظرات دولت اعمال می‌گردد و نه نماینده مردم.

- **قانون شهرداری:** مهمترین ویژگی شهرداری را میتوان محلی بودن آن دانست. این محلی بودن در برابر خصلت بخشی بودن نظام مدیریت شهری کشور است. در ایران براساس قانون شهرداریهای سال ۱۳۳۴، ۵۳ وظیفه برای شهرداریها تعریف گردیده 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. این وظایف مربوط به قانون ۱۳۳۴ شهرداری است که در زمان خود تقریباً قانون کاملی به حساب می‌آمد. ولی در طول زمان صدها قانون دیگر تصویب شد که مستقیم و غیرمستقیم موجب شد که این قانون دستخوش تغییراتی شود؛ بطوریکه برخی از وظایف بعهد سازمانها، وزارتخانه‌ها و نهادهای دیگر محول شده و برخی از وظایف نیز با گذشت زمان اهمیت خود را ازدست 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 بعنوان سازمانی خدماتی نگریسته میشود. بنابراین نیاز است شهرداریها جهت پیشبرد موفق و کارآمد شهری، وظایف بیشتری را در حوزه شهری در اختیار داشته باشند (پوراحمد، ۱۳۹۲، ۶) یکی از پیامدهای موقعیت نیمه‌مستقل شهرداری و تسلط دولت بر آن محدودسازی و انکار وظایف آنها است. بسیاری از وظایف قانونی شهرداری که در قانون شهرداری آمده است، توسط دیگر سازمان‌ها انجام میشود و شهرداری‌ها در عمل نقشی در انجام آنها ندارند یا دخالت کمی دارند. برخی از وظایف و سازمان‌های اجرایی در زیر آمده است:

صدر جواز کسب (وزارت بازرگانی و مجموعه اصناف)؛ ساخت کتابخانه‌ها (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛ ساخت خانه‌های ارزان‌قیمت (وزارت مسکن)؛ ساخت ورزشگاه‌ها (سازمان تربیت بدنی (وزارت ورزش و جوانان)؛ ساخت کشتارگاه‌ها (بخش خصوصی و وزارت جهاد کشاورزی)؛ حفاظت از بناهای قدیمی (سازمان میراث فرهنگی)؛ بهداشت و ایمنی (وزارت بهداشت)؛ تامین آب (وزارت نیرو) و... برابر این طبقه‌بندی، شهرداری ۵۳ وظیفه دارد که تنها کمتر از ۳۹٫۶۵٪ از این وظایف توسط شهرداری انجام می‌شود. بنابراین می‌توان گفت از زمان تصویب قانون شهرداری‌ها و افزودن برخی از وظایف شهرداریها به دولت، عملکرد پدرسالارانه و تسلط دولت بر شهرداری در کشور باعث کاهش وظایف و اختیارات شهرداری شده است. (Pourahmad et al, 2015: 10)

انحلال یک شهرداری نیز یکی از مباحث مهم در رابطه با جایگاه قانونی این نهاد است. تبصره ۱ ماده ۱ از قانون شهرداری، بعنوان مرتبط‌ترین متن قانونی، انحلال آن نوع از شهرداری که حد جمعیت مورد نیاز برای تاسیس شهرداری را ندارند، پیش‌بینی نموده است. همچنین چنانچه پس از تشکیل شهرداری در نقاط مزبور معلوم شود عوارض وصولی تکافوی هزینه شهرداری را نمی‌نماید و با در نظر گرفتن وضع اقتصادی و مالی محل برای اداره امور شهرداری درآمد جدیدی نمیتوان تهیه نمود، وزارت کشور مجاز است شهرداری این قبیل نقاط را منحل نماید. نکته قابل توجه در اینجا این است که یک نهاد مبتنی بر مردم بدون توجه به نظرات نمایندگان مردم (شورای شهر) و صرفاً بر اساس تشخیص یک نهاد دولتی منحل می‌شود. این مسئله نیز نشان‌دهنده وضعیت استقلال ضعیف نهادهای محلی در برابر نهادهای دولتی است. (همان، ۷)

از جمله مواد دیگری که طبق قانون شهرداری موجب کنترل شدید وزارت کشور بر شهرداریها میگردد، مواد ۲ و ۵۴ می‌باشد که طبق این مواد، قابلیت اجرای یک فعالیت در حوزه شهری توسط شهرداری باتصویب وزارت کشور امکان‌پذیر می‌باشد. و یا طبق ماده ۵۸، استخدام کارکنان شهرداری بر اساس آیین‌نامه وزارت کشور میباشد و بررسی نیازهای مالی شهرداری‌ها و نظارت بر پرسنل و امور استخدامی شهرداری‌ها، جزء وظایف دفتر امور شهری و روستایی در دفتر معاونت امور توسعه استانداری‌ها میباشد علاوه بر اینها، وزارت کشور همچنین از طریق استانداری و فرمانداری به صورت موازی با شوراهای اسلامی شهر بر شهرداریها اعمال کنترل می‌نماید.

از جمله مهمترین مسائل مطروح در این حوزه، وابستگی مالی است. وابستگی مالی منجر به وابستگی اداری، اجرایی و وابستگی قانونی میشود. بنابراین برای مدت زمان طولانی، تامین نیازهای مالی شهرداری توسط دولت، از عوامل اصلی وابستگی شهرداری به دولت بوده است. این چنین است که در ماده ۲۹ قانون شهرداری، یکی از موارد مربوط به منابع درآمد شهرداری، کمکهای مالی دولت و سازمانهای دولتی است. درحالی‌که اگر یک دولت محلی در معنای

واقعی آن ایجاد شود، مردم منطقه می‌توانند نیازهای خود را از منابع مالی موجود برای اداره امور محلی تامین کنند و لذا وصول مالیات از منابع مالی موجود و ایجاد سازمان برای امور اداری محلی لازم است. با اینحال در ایران، کمک‌های مالی مورد استفاده شهرداری توسط دولت در قالب وام و یا وجوه غیرقابل برگشت، باعث شده شهرداری-ها برخی از اختیارات و وظایف خود را رها کنند. بنابراین، استقلال مالی شهرداری نیز می‌تواند در استقلال اداری و اجرایی در حد زیادی موثر باشد.

یک چالش اساسی برای شهرها در کشورهای درحال توسعه، عدم توانایی در بسیج منابع مالی موردنیاز برای پاسخگویی به تقاضای روز افزون خدمات اساسی شهری است. شهرها به عنوان موتور توسعه نیاز به سرمایه‌گذاری مناسب در توسعه زیرساخت‌ها و ارائه خدمات عمومی دارند که باعث رها شدن پتانسیل اقتصادی شهروندان و افزایش کیفیت زندگی آنان می‌شود. گزینه‌های تامین مالی و درآمدی برای دولت‌های محلی به وسیله ظرفیت ناکافی منابع انسانی و کمبود سیاست‌ها و سیستم‌هایی برای اجرای مالیات محلی و نظارت بر مدیریت مالی محدود شده‌اند. هیبتات نشان داده است که تولید درآمد محلی می‌تواند با استفاده از سیستم‌های مالیاتی اعمال شده بر زمین و اموال افزایش یابد که نمونه اینگونه اقدامات را در کشور سومالی انجام داده است. (UN-Habitat. ANNUAL 41) PROGRESS REPORT. 2018.

محدودیت مالی غالباً اقدام زیست‌محیطی معنی‌دار در مناطق شهری را مختل می‌سازد. این محدودیت‌ها اغلب محدودیت‌های خاص مربوط به بودجه زیست‌محیطی نیستند بلکه نتیجه یک پایگاه درآمدی ضعیف و یا جمع‌آوری عواید ناکافی است (United Nations Environment Programme, 2013:59)

اما حل این مساله بصورت غیرکارشناسانه باعث بروز مشکلات دیگری می‌گردد و برای مثال بسیاری از چالش‌های موجود درخصوص شهرداری‌ها، از زمانی بروز و ظهور یافت که مجلس شورای اسلامی براساس بند ب ذیل تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور شهرداریها را مکلف نمود تا ظرف یک دوره سه ساله بخصوص از لحاظ منابع درآمدی به خودکفایی کامل برسند و بدین طریق از یکسو بخش قابل ملاحظه‌ای از کمک‌های مالی دولت به شهرداریها حذف و شهرداری‌ها با محدودیت و مشکلات درآمدی مواجه گشته و ازسوی دیگر نیازهای خدماتی و عمرانی شهر و شهروندان متعدد و متنوع‌تر گردید. این کاهش وابستگی و از سوی دیگر، عدم پیش‌بینی منابع کافی و پایدار درآمد، شهرداری‌ها را به سمت تامین درآمد سوق داد، بنحوی که در دهه ۱۳۷۰ شهرداری‌ها به صورت بی-رویه مبادرت به فروش تراکم و تغییر کاربری‌ها نمودند. (رضایی زاده، ۱۳۹۱، ۸۲ و ۸۴) تجربه چندین ساله خودکفایی مالی شهرداری‌ها، بیانگر آن است که نظام مالی شهرداری، ضمن آنکه قابلیت استقلال کامل از بودجه عمومی را دارا است، اما این امر، باید طی فرآیندی منطقی و با تقویت و توسعه منابع درآمدی پایدار صورت پذیرد. در ایران که اغلب پایه‌های مالیاتی درآمدزا در اختیار دولت مرکزی قرار دارد و سیاست خودکفایی شهرداری‌ها، به قطع کمک-های دولتی می‌انجامد و درآمدهای ناپایدار فعلی شهرداری که به فروش تراکم وابسته است، هیچ‌گاه نخواهد توانست برنامه‌ریزی اصولی و متناسبی را در مدیریت شهری تضمین نماید (فتح الله زاده، ۱۳۸۸، ۳۶ و ۴۴).

در تمام موارد ذکر شده، در واقع تفاوت‌های ذاتی و کارکردی بین سیستم مدیریت شهری (بعنوان نهاد مبتنی بر مردم) با وزارت کشور (بعنوان یک نهاد دولتی) نادیده گرفته شده و به تضعیف هرچه بیشتر نهادهای محلی و مردمی دامن زده شده است.

#### - سایر قوانین و مقررات

مواد دیگری که در زمینه اعمال کنترل خارج از معمول دولت بر شهرداری قابل اشاره است، مواد ۷۷، ۸۴ و ۹۹ قانون شهرداری؛ قانون اصلاح مواد ۵۲، ۵۸ و ۱۶۲ قانون شهرداری؛ مواد ۳، ۱۵ و ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری و قوانینی از این دست می‌باشد که با توجه به وظایف وزارت کشور در برابر شهرداری، مشخص می‌شود که بسیاری از وظایف در سطح شورای شهر و شهرداری است.

از تکالیف دولت (شورای عالی اداری)، واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی (از جمله وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) به شهرداری‌ها است. (بند ۹ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت - خدمات کشوری) و این واگذاری‌ها در راستای تمرکززدایی قابل تحلیل است.

همچنین طبق اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مصوب ۱۳۶۵ و اصلاحیه ۱۳۸۳)، نظارت بر شهرداری‌ها و هدایت و پشتیبانی آنان در قالب سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اعمال می‌شود و این سازمان به موجب بند ۸ و ۱۳ ماده ۶ اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، نماینده وزارت کشور در امور مربوط به شهرداری‌ها است. و هدف از تشکیل آن "هدایت و نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها در حدود وظایف محوله به وزارت کشور و پشتیبانی‌های مالی، فنی، اجرائی و مدیریتی از شهرداری‌ها" است.

به موجب ماده ۶ اساسنامه، برخی از مهم‌ترین وظایف سازمان که عمدتاً نظارت، بازرسی و حمایت از شهرداری‌ها است عبارتند از: ۱- بررسی مداوم مسائل سازمانی و روشهای اداری، مالی، فنی، خدماتی، تدارکاتی و سایر امور شهرداریها و توصیه به ایجاد یا اصلاح سازمان و ایجاد وحدت رویه. ۲- نظارت و مراقبت از اقامه کلیه دعاوی له و علیه مربوط به شهرداری‌ها. ۳- قبول نمایندگی شهرداری‌ها برای انجام معاملات آنها از محل وجوه متمرکز شهرداری‌ها که در اختیار سازمان می‌باشد. ۴- انجام کلیه تکالیف و وظایفی که در قالب موضوعات این اساسنامه طبق قوانین و مقررات در امور شهرداری‌ها به وزارت کشور محول شده یا خواهد شد. ۵- بازرسی از شهرداری‌ها. ۶- تهیه و تدوین نظام برنامه‌ریزی شهرداری‌ها. ۷- نظارت عالی بر نحوه اجرای پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی از نظر فنی و حسن اجرای کار که تحت عنوان نظارت عملیاتی مطرح می‌شود.

طیف گسترده وظایف نظارتی دولت در قبال شهرداری که در قالب سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها متبلور می‌شود، نشاندهنده تمرکززدایی ناقص و نقش‌آفرینی پررنگ دولت در امور محلی است.

مواد دیگری که در زمینه اعمال کنترل خارج از معمول دولت بر شهرداری قابل اشاره است، مواد ۷۷، ۸۴ و ۹۹ قانون شهرداری؛ قانون اصلاح مواد ۵۲، ۵۸ و ۱۶۲ قانون شهرداری؛ مواد ۳، ۱۵ و ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری و قوانینی از این دست می‌باشد که با توجه به وظایف وزارت کشور در برابر شهرداری، مشخص می‌شود که بسیاری از وظایف در سطح شورای شهر و شهرداری است.



از تکالیف دولت (شورای عالی اداری)، واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی (از جمله وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) به شهرداری‌ها است. (بند ۹ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات- کشوری) و این واگذاری‌ها در راستای تمرکززدایی قابل تحلیل است.

بطور کلی در یک بررسی مختصر از قوانین برنامه توسعه بعد از انقلاب و قوانین کلان و عادی، مشاهده می‌شود که همواره به نوعی بر تمرکززدایی، یکپارچه‌کردن مدیریت و توسعه موزون، مردم‌سالاری و عدالت اجتماعی تأکید شده است اما در عین حال این قوانین گاه بستری برای بسط مدیریت یکپارچه شهری و گاه بستری برای محدودیت آن می‌باشند فلذا تناقضات قانونی موجود بایستی بطور شایسته مرتفع گردند. امروزه مدیریت شهری بیش از آنکه نهادی دولتی- خدماتی باشد، نهادی سیاسی است که لازم است با اتخاذ یک رویکرد کل‌نگر و فراگیر، کلیه ترتیبات حاکمیتی را تضمین کند. (Van Dijk, 2006, 58) عدم درک دقیق از تمرکززدایی و اتکا به تراکم‌زدایی بجای تمرکززدایی، حاکمیت رویکردهای بالا به پایین و عدم اعتقاد به نقش مدیریت محلی در تحقق برنامه‌های توسعه و عدم اعتماد به توانایی آنان، عدم التزام به قوانین در تغییر آرایش قوه مجریه و کوچک‌سازی آن و... از جمله عواملی است که تا به امروز در مسیر نیل به "حکومت یکپارچه شهری" و وارد نمودن مردم محلی در اداره امور محل موانع بیشماری ایجاد نموده است.

#### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

لازمه رفع ناپایداری توسعه شهری در کشورهای در حال توسعه، رفع ناپایداریها از بدنه نهادهای مدیریتی، ایجاد تفکر سیستمی با داشتن دیدگاه کل‌نگر در مواجهه با مسائل پیچیده شهری و داشتن دیدگاه مشترک میان اقدامات کاری سازمان‌های متولی امور شهری است. این امر مستلزم برنامه‌ریزی و کارآمدسازی، اثرپذیری و مسئولیت‌پذیری بیشتر در اداره امور شهری و تفویض وظایف، صلاحیتها و قدرت به حکومت‌های محلی و سایر ذینفعان محلی است؛ که تمام اینها به شیوه جدیدی از اداره شهرها به نام مدیریت یکپارچه شهری دلالت دارد. در واقع تفکیک امور ملی از محلی با واگذاری امور محلی به مردم همان محل سبب کاهش استرس و بار مشکلات زیادی از دولت مرکزی و سبب بروز خلاقیت، استعدادهای فردی، افزایش حس مسئولیت، افزایش اعتماد بنفس مردم و علاقه به شناخت و رفع بهنگام مشکلات محلی، تحقق آرمانهای ملی با عملکرد مثبت محلی، اتخاذ سریع تصمیمات و در نهایت شکلگیری شکوفایی شهری می‌گردد. لذا هدفگذاری جدی رفع آسیب‌های شناسایی شده در بعد ساختاری از طریق سیاست‌های بالا بردن چگالی گفتمان رویکرد به مدیریت یکپارچه، تقویت روابط و شبکه‌سازی بین بازیگران سطوح مختلف و تقویت و کارآمدسازی سیاست‌های تمرکززدایی ضروری می‌نماید. در این بستر است که شهرها از رفع نیازهای اولیه خود عبور کرده برای ارتقای زیست‌پذیری شهر و کیفیت زندگی شهروندان و کسب منزلت جهانی به تلاش برای دریافت استانداردهای جهانی و به رقابت با سایر مکانها می‌پردازند. لذا روابط حقوقی دولت و شهرداریها، نیازمند بازنگری با رویکرد تمرکززدایی بیشتر است.

به طور کلی می‌توان گفت که برخلاف اسناد کلان و بالادستی، جایگاه مدیریت نهادهای محلی و مدیریت یکپارچه از منظر حوزه اختیارات در قوانین عادی به طرز محسوسی تنزل یافته است و این به سبب سایه افکندن تفکرات و فرایندهای سیاسی در نحوه مدیریت شهرداری‌ها است تا نگرش حقوقی. فلذا دولت میتواند ضمن حفظ نظارت عالی

و کلان خود و با تخفیف در نظارت اداری، در راستای مدیریت یکپارچه شهری و افزایش استقلال شهرداریها وظایف تصدی خود در امور شهری را به شهرداری واگذار کند، و با احیای قابلیت‌های محلی، ظرفیت‌های مشارکت مردم و توسعه از پایین را ارتقاء بخشد.

در خصوص مدیریت یکپارچه شهری یک شیوه واحد برای اداره و مدیریت شهری وجود ندارد. مدیریت شهری به عوامل گوناگونی بستگی دارد. روابط قدرت، ساختار سیاسی کشور، فرهنگ ملی و محلی، ساختار اقتصادی و... در چگونگی الگوی مدیریت یکپارچه شهری تاثیر دارد. برای پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه شهری برای رسیدن به توسعه پایدار شهری، باید ظرفیت‌های کشور را شناخت و یک مدل بومی براساس اقتضائات و ویژگی‌های داخلی کشور ارائه کرد.

جهت دستیابی به سیستم مدیریت یکپارچه شهری، باتوجه به تفسیرپذیری قوانین مرتبط با مدیریت شهری و نیز وجود تناقضات و خلاءهایی در این قوانین، در قدم اول لازم است قوانین در سطح کلان استخراج شده و با کنارهم قرار دادن آنها و تطبیق با یکدیگر، اصلاح و یکسان‌سازی در قوانین صورت گیرد. چنانچه این اقدامات، تفرق قانونی، ساختاری، عملکردی و اجرایی موجود را مرتفع نساخت، تدوین نظام جامع حقوقی که مشروعیت بخش شهرداری‌ها به عنوان مرکز مدیریت شهر و هماهنگ‌کننده کنش‌گران متعدد در سطح شهر باشد و زمینه قانونی تمرکززدایی را فراهم آورد، ضروری بنظر می‌رسد.

جهت ارتقا کارایی و بازدهی و تسریع در اجرای طرح، باید تصدی‌های قابل انتقال از نظر فوریت و اهمیت شناسایی شده و با در نظر گرفتن توان اجرایی، مالی، فنی و انسانی شهرداری‌ها بصورت تدریجی و ترجیحا با تنظیم برنامه زمانبندی انتقال یابند تا هم آمادگی پذیرش این وظایف در شهرداری‌ها مهیا شود و هم شفافیت طرح افزایش یابد. همچنین شناسایی نقش آفرینان استراتژیک شهری که تعاملات بیشتری با شهرداری خواهند داشت اهمیت بالایی دارد لذا باید چارچوب مشخصی نهادینه شود تا سازمانهای تاثیرگذار و کلیدی در اولویت ارتباطات و تعاملات در قالب مدیریت یکپارچه شهری باشند و برنامه‌های ویژه ای برای این مشارکت طراحی شود تا مانع تطویل بی‌فایده یا انحراف طرح گردد.

در این راستا استفاده از تجربیات جهانی در شفاف‌سازی حیطه وظایف و اختیارات مدیران شهری و در کنار آن تدوین الگوی بومی مدیریت یکپارچه و پایدار شهر حائز اهمیت فراوان است چراکه در کنار بهره‌گیری از تجربیات جهانی، در نظر گرفتن شرایط و اقتضائات داخلی باعث تطبیق سریع جامعه و نهادها با سیستم مدیریتی جدید شده و نیز از عواقب و آثار سوء محتمل کاسته خواهد شد.

در این حوزه، تعامل و ارتباط با مراکز تحقیقاتی و دانشگاهها و نیز ایجاد واحد پژوهش و تحقیق در درون سازمان شهرداری راهگشا خواهد بود. همچنین توجه ویژه به جلب همکاری گسترده سازمانهای مردم‌نهاد و مشارکتهای مردمی و استفاده از پتانسیل آنها بمنظور ایفای بهتر وظایف شهرداریها و استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری از اهمیت وافر برخوردار است. مشارکت‌جویی و جلب همکاری سازمانهای غیردولتی از ویژگیها و سیاستهای اساسی کلیه نهادهای مدیریت بخش عمومی به ویژه شهرداریها در دهه اخیر و در همه جوامع توسعه‌یافته و در حال توسعه است. بویژه آنکه در خصوص معضلات زیست‌محیطی شهرها، بدون همکاری بخش خصوصی و سازمانهای غیردولتی

و سمن‌ها<sup>۱</sup> و مردم، به سختی میتوان بر مشکلات غلبه کرد و شاید اغراق نباشد اگر بگوییم بدون همکاری این بخش، برپایی شهرپایدار کاملاً دور از ذهن است.

سخن آخر اینکه، اصلاح ساختار اداری - اجرایی کشور و افزایش نقش مدیریت محلی در هدایت جریان توسعه کشور و حذف تشریفات زائد و دست و پاگیر، نه یک رویکرد مقطعی که یک ضرورت تاریخی است. این مهم باید بر مدار قانون‌گرایی، قانون‌محوری و التزام به ایجاد پشتوانه‌های قانونی و با مشارکت فعال و معنادار تمام ارکان حکومت مرکزی و محلی و نیز تمامی ذینفعان، مردم، جامعه-مدنی و سازمانهای مردم‌نهاد انجام پذیرد. بعلاوه فرآیند مذکور باید با برخورداری از پشتوانه‌های علمی و لحاظ نمودن اصل حکمروایی مطلوب تمامی توان کشور را در راستای توسعه‌پایدار و رویکردهای همکاری‌گرایانه بسیج نماید.

### منابع

- امینیان، مهدی؛ امینیان، محسن، "توسعه‌پایدار فضای سبز شهری با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری"، ششمین کنفرانس ملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری با تاکید بر مولفه‌های شهراسلامی، مشهد، ۱۳۹۳.
- بوچانی، محمدحسین و همکاران، "تحلیل محتوای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و میزان انطباق با شاخص‌های حکمروایی شایسته شهری"، فصلنامه مطالعات شهری، شماره بیست و دوم، بهار ۱۳۹۶.
- پرهیزکار، اکبر؛ فیروزیخت، علی، "چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران با تاکید بر توسعه‌پایدار شهری"، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، سال ششم، شماره ۳۲، ۱۳۹۰.
- پوراحمد، احمد؛ مهدیان بهنمیری، معصومه؛ مهدی، علی، "تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود"، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره دوم، ۱۳۹۲.
- رضایی زاده، مجید جواد، حقوق برنامه‌ریزی شهری، نشر مجله، تهران، ۱۳۹۱.
- سعیدی، عباس، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، مقاله مرکزگرایی، تهران، بنیاد دانشنامه بزرگ فارسی، ۱۳۸۷.
- عباسی، بیژن، حقوق اداری، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۹۰.
- فتح الله زاده، نگار، ضرورت کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها (مطالعه سیستم کشور فرانسه). مجله اقتصاد شهر، شماره ۲، ۱۳۸۸.
- قالیباف، محمدباقر، "نقش مدیریت محلی در توسعه کشور. مورد: شهرداری تهران"، اولین همایش ملی تمرکززدایی و ساماندهی پایتخت، تهران، ۱۳۹۴.
- کشتکار، وحید؛ یزدانیان، احمد؛ صداقتی جهرمی، فاطمه، "بررسی موانع تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچه شهری با تاکید بر تفرق سیاسی"، دومین کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار، مشهد، ۱۳۹۴.

Afrakhteh, Roshanak, Asgarian, Ali, Sakieh, Yousef, Soffianian, Alireza. Evaluating the strategy of integrated urban-rural planning system and analyzing its effects on land surface temperature in a rapidly developing region. *Habitat International* 56(2016).147e156.

Bulkeley, H., Betsill, M., Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance. Routledge, London and New York. (2005.)

Dekker, K. & Kempen, R. Urban governance within the big cities policy, *journal of cities*, Vole 21. (2004) 41-55.

Frantzeskaki, Niki, Kabisch, Nadja, Designing a knowledge co-production operating space for urban environmental governance—Lessons from Rotterdam, Netherlands and Berlin, Germany. *Environmental Science & Policy* 62(2016)90-98.

<sup>1</sup> - Non-Government Organizations

- Haase, Dagmar, Kabisch, Nadja, Haase, Annegret, Endless urban growth? On the mismatch of population, household and urban land area growth and its effects on the urban debate. *PLoS One*.(2013); 8(6): e66531.
- Lee Taedong, Painter Martin. Comprehensive local climate policy: The role of urban governance. *Urban Climate* 14 (2015) 566–577.
- Ioan-Franca Valeriu, Risteab Ana-Lucia, Popescub Constanța. Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy. *Procedia Economics and Finance* 22 (2015) 699 – 705.
- Mapar Mahsa et al, Sustainability indicators for municipalities of megacities: Integrating health, safety and environmental performance. *Ecological Indicators* 83 (2017). 271–291
- Metropolis Integrated Urban Governance > The way forward. Commission 3 Manual World Association of the major Metropolises, Berlin, (2011).
- Phillis Yannis A et al, Urban sustainability assessment and ranking of cities. *Computers, Environment and Urban Systems* 64 (2017). 254–265.
- Pourahmad Ahmad, Lotfi Sedigheh, Omranzadeh Behzad, Mahdi Ali. The Failure of the Integrated Urban Management in Iran: An Analysis from the Perspective of Interactive and Legal Problems between the State and Municipality. *International Journal of Management Science*(2015); 2(1): 1-12.
- Smedby Nora, Neij Lena. Experiences in urban governance for sustainability: the Constructive Dialogue in Swedish municipalities. *Journal of Cleaner Production* 50 (2013) 148e158.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. Population Division. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352). (2014).
- United Nations Environment Programme, INTEGRATING THE ENVIRONMENT IN URBAN PLANNING AND MANAGEMENT. KEY PRINCIPLES AND APPROACHES FOR CITIES IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY. United Nations Office at Nairobi. (2013) .
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). ANNUAL PROGRESS REPORT 2017. Nairobi GPO KENYA. HS/059/18E. (2018)
- Van Dijk, Pieter Managing Cities in Development Countries: The Theory and Practice of Urban Management, Edward Elgar Publishing. (2006).
- Zhang, X.Q. Better Cities, Better Economies in: Urban World. 2(4) Pacione, Michael, (۲۰۰۰) URBAN GEOGRAPHY: A GLOBAL PERSPECTIVE, Routledge. (2006).
- Zhang a Lei, Chen b Jing, Tochen Rachel M. Shifts in governance modes in urban redevelopment: A case study of Beijing's Jiuxianqiao Area. *Cities* 53(2016) 61–69.