

## نقش و جایگاه قانون در مدیریت شهری شهر کلان شهر تهران

سید ابوطالب نوری همپا

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران

خیراله پروین<sup>۱</sup>

استاد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

محمد حسن حبیبی

استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۶/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۹/۲۳

### چکیده

این پژوهش شناسایی و ردیابی موانع و مسائل اجرایی برنامه‌های حوزه‌ی مدیریت شهری و نقش و جایگاه قانون در آن است. با توجه به نظریات مطرح شده، نتیجه‌گیری مباحث مطالعه شده ذکر شده و پیشنهادات لازم مطرح شده است و تصویر وضع موجود سامانه مدیریت شهری در ایران، تصویری مغشوش است. امور جاری در کشورها براساس مجموعه قوانین آنها اداره می‌گردد و قوانین و مقررات، نقش ابزار اجرایی مدیران شهری را به عهده دارد؛ اما، علی‌رغم گسترش شهرها و به تبع آن پیچیده‌تر شدن مسائل شهری و گسترش حیطه وظایف مدیران شهری، هنوز هم قانون مصوب ۱۳۳۴ شهرداری (با اصلاحات) به عنوان قانون اصلی در شهرداری کلان شهر تهران به حساب می‌آید و این امر موجب بروز مشکلات عدیده‌ای گردیده است. مطالعه‌ی منابع و مآخذ حقوقی، ناکارآمدی و قدیمی بودن قوانین مدیریت شهری را نشان می‌دهد که روزآمدی این قوانین موجبات ساماندهی بخشی از مشکلات این حوزه را فراهم می‌نماید. یکی از اقداماتی که می‌تواند جهت اصلاح روندهای نادرست و یا بهبود وضع موجود موثر واقع شود، آسیب شناسی اجرای طرح‌های شهری است، چرا که با دیدگاه نقادانه مسائل و مشکلات اجرایی چنین طرح‌هایی نمایان شده و از این طریق می‌توان راه‌هایی را برای جلوگیری از شدت یافتن مسائل و ریشه‌کن کردن آنها پیشنهاد داد.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، شهر کلان شهر تهران، قانون، مدیران شهری.

## مقدمه

شهر<sup>۱</sup> به عنوان مجموعه‌ای زنده نیاز به مدیریت دارد که چنین مدیریتی را معمولاً مجموعه‌ای از کارگزاران در مرزهای اداری و معین بر عهده می‌گیرند. شهر چه آن زمان که حاکمان اداره‌کننده آن بودند، چه زمانی که بلدیة را در رأس خود دید و چه در روزگار معاصر که با تغییراتی شهرداری را بالادست خود دید همواره در چالش‌های مدیریتی قرار داشته و این روزها که ارگان‌های مختلفی باید برای محیطی که انسان در آن نفس می‌کشد تصمیم بگیرند<sup>۲</sup> این چالش‌ها بیشتر و بیشتر شده است؛ در این جا است که اهمیت مدیریت شهری<sup>۳</sup> در اداره‌ی شهر احساس می‌شود، صرف‌نظر از اینکه مدیریت شهری بر اساس چه دیدگاهی ساماندهی شده باشد در اغلب کشورهای جهان و از جمله در ایران، شهرداری مسئولیت مدیریت شهری را بر عهده دارد (Saeedi Rezvani, 2009: 16).

مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع شد که در سال ۱۹۹۷ در کنار مفاهیمی چون برنامه توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت (Sarraf and Abdullahi, 2000: 75). این برنامه به منظور کمک به توسعه شهرهای جهان سوم طراحی شد و در قالب کمک‌هایی اعم از فنی و مالی به این کشور ارائه شد. در یک تقسیم‌بندی سه‌گونی مدیریت شهری عبارتند از: الگوی مدیریت مشارکتی که به نقش شهروندان در قدرت تاکید می‌کند (McVan, 2005: 970). الگوی مدیریت یکپارچه که به هماهنگی بین سازمانی می‌پردازد (Chakerbat, 2001: 339) و الگوی مدیریت استراتژیک که به معنی فرارفتن از مسائل روزمره شهری و پرهیز از غرق شدن در آن‌ها که مستلزم وجود بینشی گسترده و بلند مدت نسبت به آینده و یا داشتن راهبردی در زمینه توسعه شهری است (Elsen and Hasselt, 2002: 451) در گونه‌شناسی دیگری ساختار شورا - شهردار ضعیف، ساختار شورا - شهردار قوی و سیستم کمیسیونی و سیستم مدیر شورا را نام برده‌اند (Nalating, 2008: 4; Marger et al., 2004: 5). در نگاهی دیگر دو طیف الگوی مدیریت شهری اروپا، شامل مدل شهردار قوی، مدل رهبری جمعی، مدل رهبری توسط کمیسیون و مدل شورا - مدیر و در الگوی مدیریت شهری در آمریکا مدل شهردار و شورا، مدل کمیسیونی، مدل شورا - مدیر شهر، مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده وجود دارد (Ainy, 2014: 69).

با بررسی الگوهای مدیریت شهری مشخص شد که دارا بودن الگوی مدیریت شهری بومی یکی از ضروریات و لازمی هر کشور و شهرهای آن است؛ بنابراین ارائه الگوی مطلوب برنامه محور در مدیریت شهری شهر کلان شهر تهران به عنوان پایتخت و یکی از کلان‌شهرهای اصلی کشور ضروری و جزو اهداف اصلی و اساسی این پژوهش

<sup>۱</sup>. City

<sup>۲</sup>. با توجه به تعدد تصمیم‌گیران در حوزه مسایل شهری، شورا و شهرداری مهم‌ترین آنهاند.

<sup>۳</sup>. مدیریت شهر در طول تاریخ تحولات بسیاری را در خود دید در عصر حاضر مدیریت شهری صرفاً در اختیار یک ارگان خاص نیست و ارگان‌های زیادی از جمله شهرداری، شورای شهر، وزارت مسکن و شهرسازی، آبفا، راهنمایی و رانندگی و غیره در اداره‌ی آن دخیل هستند.

است. تجربه تشکیل ۴ دوره شورای شهر<sup>۱</sup> در ایران نشان داده است که مدل شورای شهر-مدیر شهر دارای نقاط ضعف ساختاری متعددی است. پس از ۴ دوره، همچنان مدیریت واحد شهری در ایران اجرایی نشده و موجبات چالش در کارآمدی نظام مدیریت شهری را فراهم آورده است (Yazdanpanah, 2013: 2). به نظر می‌رسد که برای حل چالش‌های ساختاری فراروی نظام مدیریت شهری در کلان‌شهرهای ایران، مدل شورای شهر-شهردار<sup>۲</sup>، مدلی به مراتب کارآمدتر از مدل شورای شهر-مدیر شهر است. مدلی که کشورهای توسعه‌یافته نیز با روش‌های مختلف، در حال پیاده‌سازی آن در نظام مدیریت شهری خود هستند. شفافیت عملکردی در آن به مراتب بالاتر بوده و مردم، مجری و قانون‌گذار محلی خود را انتخاب خواهند کرد.

به نظر برخی صاحب‌نظران از جمله شالین، حقوق و قوانین شهری<sup>۳</sup>، یکی از سازوکارهای اصلی مؤثر بر پویایی شهری است. علاوه بر این گفته می‌شود که برخی از قوانین و مقررات شهری می‌توانند پیامدهای نامطلوبی بر زندگی شهری داشته باشد. چنانچه نظام مدیریت شهری، دربرگیرنده فرآیندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهری در نظر گرفته شود و نظام حقوقی شهری نیز به مثابه روند قانونمند کردن فرآیندهای چندگانه نظام مدیریت شهری به حساب آید، آنگاه نقش و جایگاه نظام حقوق شهری<sup>۴</sup> به عنوان یکی از لازمه‌ها در اعمال مدیریت شهری و تبیین رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق شهروندی<sup>۵</sup> آشکار می‌شود. سوال اصلی در این تحقیق عبارت است از: نقش و جایگاه قانون در مدیریت شهری شهر کلان شهر تهران چگونه است؟

## رویکرد نظری

مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع شد که در سال ۱۹۷۷ در کنار مفاهیمی چون برنامه توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت. این برنامه به منظور کمک به توسعه شهرهای جهان سوم طراحی شد و در قالب کمک‌هایی اعم از فنی و مالی به این کشور ارائه شد. مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقاء مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی با در نظر داشتن و تبعیت از اهداف و سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور. مدیریت شهری باید برای شهر برنامه‌ریزی کند، فعالیت‌های شهر را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند، حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد نماید (Saeed Nia, 2000: 20). مدیریت شهری، تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و همچنین خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی است که ساکنان شهرها با آن‌ها مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر. فان کینک و برامستا، جامع‌ترین تعریف از مدیریت شهری را ارائه کرده‌اند. به نظر آنان، مدیریت شهری مدرن عبارت

۱. شورای شهر به عنوان یک نماد اجتماعی و سیاسی از ارکان جامعه شهری اسلامی است که قانون برای اداره ی شهر این نهاد را پیش بینی کرده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) که وظیفه آن ارتباط با مردم، جذب نظرات و پیش‌نهادهای آنها، شناخت نیازهای شهر و همچنین تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای حل مسائل شهری است؛ و در کنار این ارگان‌ها ادارات دیگری چون برق، آب و غیره در ساختن زیرساخت‌های خانه و شهر مشارکت دارند.

2. Mayor- Council Form

۳. قوانین و مقررات حاکم بر نظام شهری به عنوان فصل مشترک مطالعات حقوقی و شهرسازی به شمار می‌آید.

۴. Urban Law

۵. Citizenship

است از فرایند ایجاد اجراء، 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 (Van Dijk, 2006: 53, quoted by Barakpour, 2011: 79). به طور خلاصه می‌توان مدیریت شهری را این گونه تعریف کرد: مدیریت شهری با انسان شهری در تماس است و تاثیر و تاثراتی را که انسان از شهر و شهر از انسان می‌گیرد، مورد سنجش قرار می‌دهد. مدیریت شهری با پاسخگویی به نیازهای شهروندان و حمایت و همکاری متقابل با شهروندان در جهت عدالت و برابری گام برمی‌دارد که خود تلاشی در راستای ایجاد الگویی پایدار در توسعه اجتماعی و اقتصادی مناطق شهری در تطابق با اهداف سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور است.

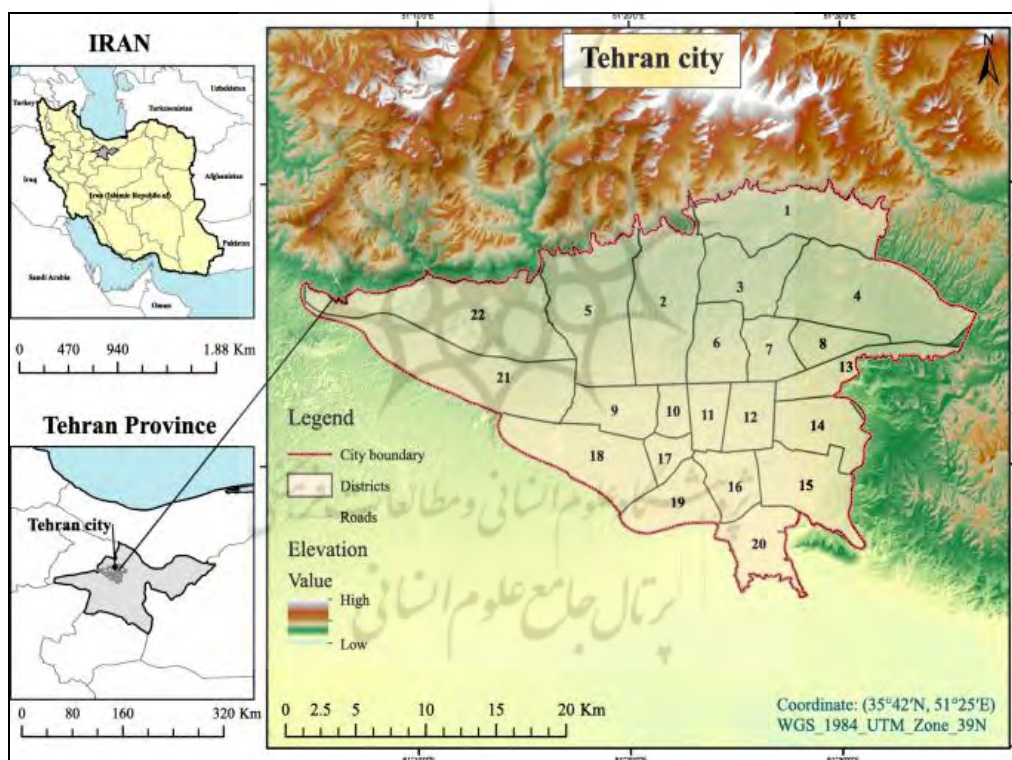
افزایش جمعیت، گسترش شهرنشینی و شهری شدن جهان، مسبب مشکلات فراوانی در کشورهای مختلف، به ویژه کشورهای جهان سوم است. عدم تطابق نیازهای گسترده جمعیت شهری، با توانایی حکومت‌های ملی و مدیریت‌های شهری در پاسخ به آنها از عوامل اصلی این مشکلات به شمار می‌آیند. شهر پدیده‌ای پویاست و به فراخور این پویایی، نیازمند مدیریت شهر و برنامه‌ریزی اصولی می‌باشد. با توجه به این که شهر، موجودیتی واحد و یکپارچه است، به نظر می‌رسد در مدیریت آن نیز باید رویکردی جامع‌نگر و یکپارچه و الگویی مطلوب وجود داشته باشد. در کنار مدیریت شهری باید به مفاهیمی چون مدیریت حکومت محلی و مدیریت شهرداری هم اشاره کرد، شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن مدیریت شهری از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردار است. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور بیان نموده: شهرداری سازمانی است عمومی و غیردولتی که دارای شخصیت و استقلال حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده است، تاسیس شده است.

اما با این حال در ایران هیچ گاه شهرداری به طور کامل از این استقلال قانونی برخوردار نبوده و علاوه بر آن قوانین موجود از جمله (ماده ۵۳ قانون تشکیلات شورای اسلامی) موجب شده شهرداری‌ها به شدت تحت کنترل و نظارت وزارت کشور و سازمان‌ها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار و فرماندار باشند. وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است، فصل ششم قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ به وظایف شهرداری اختصاص یافته است و به موجب مصوبات بعدی، الحاقی به آن اضافه و یا حذف شده است. در حال حاضر با گذشت پنج دهه از این مصوبه بسیاری از وظایف به سازمان‌ها، دواير دولتی و یا بخش خصوصی واگذار شده است. در تقسیم‌بندی انجام شده، در شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بود که اکنون کمتر از ۴۰ درصد آن توسط خود شهرداری انجام می‌پذیرد. هفت وظیفه به طور مشترک توسط شهرداری و ادارات دیگر انجام می‌شود و ۲۵ وظیفه نیز به ادارات دیگر یا بخش خصوصی واگذار شده است. من حیث المجموع، قوانین، مقررات، ضوابط، دستورالعمل‌ها و ... مرتبط با مدیریت شهری به حدی کثرت دارند که موجبات سردرگمی مجریان و مدیران و همچنین شهروندان را فراهم آورده است، به طوری که نمی‌توانند به دلیل عدم آگاهی کافی به خوبی عمل

کنند و این عامل منجر به تضييع حقوق شهروندی می‌گردد.

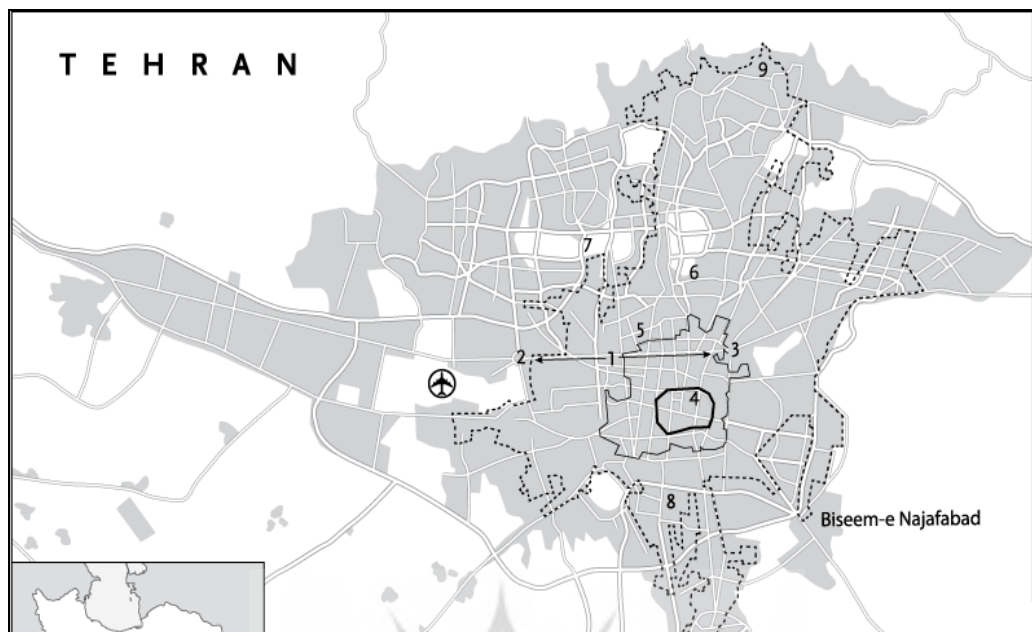
### منطقه مورد مطالعه

کلان شهر تهران در پهنه‌ای بین دو وادی کوه و کویر و در دامنه‌های جنوبی البرز گسترده شده است و ۷۳۰ کیلومتر مربع مساحت دارد. از نظر جغرافیایی نیز در ۵۱ درجه و ۱۷ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۳ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۶ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۴۴ دقیقه عرض شمالی قرار دارد. گستره کنونی کلان شهر تهران از ارتفاع ۹۰۰ تا ۱۸۰۰ متری از سطح دریا امتداد یافته است؛ این ارتفاع از شمال به جنوب کاهش می‌یابد. برای مثال، ارتفاع در میدان تجریش، در شمال شهر حدود ۱۳۰۰ متر و در میدان راه‌آهن که ۱۵ کیلومتر پایین‌تر است، ۱۱۰۰ متر است. از دید ناهمواری‌های طبیعی، کلان شهر تهران به دو ناحیه کوهپایه‌ای و دشتی تقسیم می‌شود. از کوهپایه‌های البرز تا جنوب شهر ری، تپه‌های کوچک و بزرگ پرشماری وجود دارند. کلان‌شهر تهران به ۲۲ منطقه و ۱۱۲ ناحیه شهری تقسیم شده است. با وجود اداره جداگانه، ری و شمیران نیز جزئی از کلان شهر تهران خوانده می‌شوند.



نقشه ۱: موقعیت شهر تهران در نقشه ایران و استان تهران Source: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com>

کلان شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران، هنگام شکل‌گیری مساحتی حدود ۳ کیلومتر مربع داشت. تغییرات سیاسی و افزایش جمعیت، شهر را دستخوش دگرگونی منطقه‌ای کرد و مساحت آن افزایش یافت؛ به‌طوری که در سال ۱۳۴۷، نخستین طرح جامع شهر کلان شهر تهران ابلاغ شد که در آن مساحت شهر با افزایشی خیره‌کننده به ۱۸۱ کیلومتر مربع رسید. کلان شهر تهران با این مساحت به ۱۲ منطقه تقسیم شده بود. پس از انقلاب ۱۳۵۷، تعداد مناطق کلان شهر تهران به ۲۰ منطقه افزایش یافت. در ابتدای دهه ۷۰ و پس از بررسی‌های دوباره غرب شهر کلان شهر تهران، چهار منطقه تازه ۹، ۵، ۲۰ و ۲۱ ایجاد شدند و تعداد مناطق کلان شهر تهران به ۲۲ منطقه افزایش یافت.

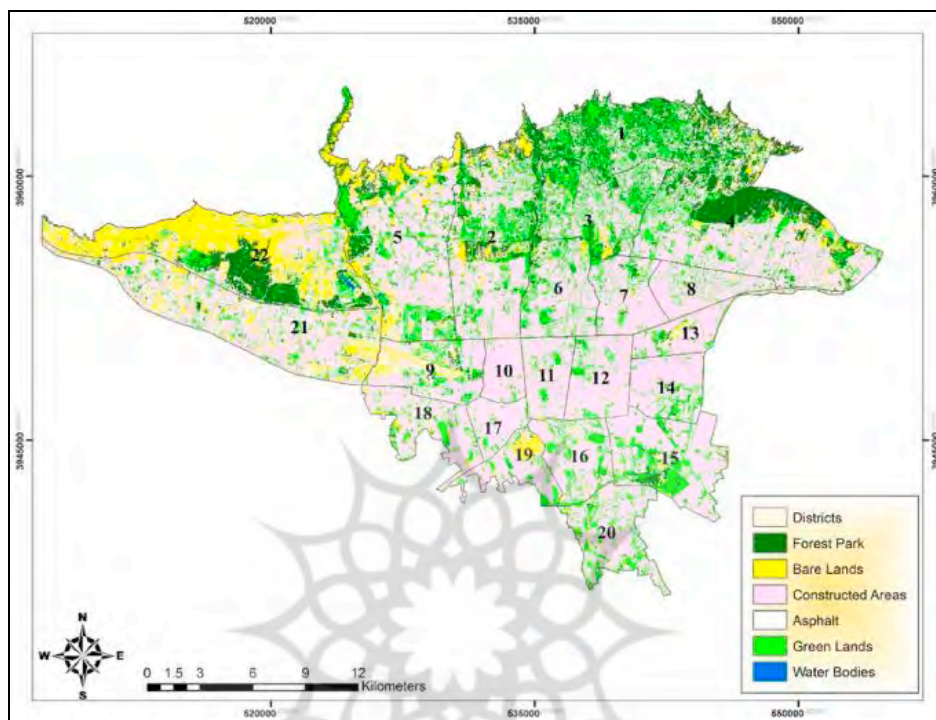


نقشه ۲: روند گسترش شهر تهران Source: <https://www.pbs.org>

کلان شهر تهران دارای اقلیم نیمه‌خشک است. شمال شهر به دلیل ارتفاع بیشتر، خنک‌تر از دیگر مناطق شهر است. همچنین بافت نامتراکم، وجود باغ‌های کهن، بوستان‌ها، فضای سبز حاشیه بزرگراه‌ها و کم بودن فعالیت‌های صنعتی در شمال شهر کمک کرده‌اند تا هوای مناطق شمالی به‌طور متوسط ۲ تا ۳ درجه سانتی‌گراد خنک‌تر از مناطق جنوبی شهر باشد. کلان شهر تهران شهری با گوناگونی گروه‌های قومی است اما جمعیت خارجی آن بسیار کم است. کلان شهر تهران هنگام پایتخت شدن جمعیتی کمتر از ۲۰ هزار تن داشت و اکنون به یکی از پرجمعیت‌ترین کلان‌شهرهای خاورمیانه تبدیل شده است. بر اساس نتایج سرشماری سال ۱۳۹۵، شهر کلان شهر تهران ۸۶۹۳۷۰۶ تن جمعیت دارد. کلان شهر تهران بیست و چهارمین شهر پرجمعیت جهان و پرجمعیت‌ترین شهر باختر آسیا به‌شمار می‌رود. میزان رشد جمعیت در کلان شهر تهران، سالانه ۷۹/۱ درصد است. میزان باسوادی نیز در کلان شهر تهران بالاست. شهر کلان شهر تهران جمعیت سال‌خورده‌تری نسبت به ایران و استان کلان شهر تهران را در خود جای داده‌است. پراکندگی گروه‌های سنی در کلان شهر تهران یکنواخت نیست و مناطق شمالی دارای جمعیتی با میانگین سنی بالاتری هستند. مناطق حاشیه شهر نیز دارای جمعیت جوان‌تری هستند.

کلان شهر تهران کانون اقتصادی ایران است. همچنین این شهر به عنوان پایتخت سیاسی ایران، مشاغل فراوانی در زمینه‌های گوناگون دارد و اولین منطقه صنعتی کشور محسوب می‌شود. فعالیت‌های اقتصادی بین‌المللی با وجود پایتخت بودن، تاریخ و بزرگی کلان شهر تهران نقش چندانی در تعداد شاغل‌های آن ندارد. بر اساس آمار سال ۱۳۹۵، سهم کلان شهر تهران در کل تولید ناخالص داخلی ایران ۲۱ درصد است و با اختصاص نیمی از بخش صنعت کشور به خود، نقش مهمی در اقتصاد ایران دارد. صنایع کلان شهر تهران شامل خودروسازی، الکترونیک و تجهیزات الکتریکی، تسلیحات نظامی، منسوجات، شکر، سیمان و محصولات شیمیایی است. همچنین کلان شهر تهران، مرکزی پیشرو در فروش فرش و مبل‌مان در ایران است. در جنوب حومه کلان شهر تهران نیز یک پالایشگاه

نفت به نام پالایشگاه نفت کلان شهر تهران وجود دارد. مقر اصلی شرکت ملی نفت ایران، دومین شرکت بزرگ نفتی جهان در کلان شهر تهران قرار دارد. ایران خودرو نیز به عنوان بزرگ‌ترین خودروساز ایران، در کلان شهر تهران کارخانه دارد و مقر اصلی آن نیز در همین شهر است.



نقشه ۳: نقشه کاربری اراضی شهر تهران Source: <https://www.sciencedirect.com>

کلان شهر تهران یکی از مهم‌ترین مراکز گردشگری ایران به حساب می‌آید و دارای مجموعه‌ای از جاذبه‌های گردشگری است که شامل کاخ‌ها و موزه‌هایش می‌شود. میدان و برج آزادی، برج میلاد، پل طبیعت و کاخ گلستان از جاذبه‌های گردشگری مهم شهر کلان شهر تهران هستند. کلان شهر تهران در سال ۲۰۰۹ میلادی، میزبان ۶۴۶ هزار گردشگر خارجی بود و در سال ۲۰۱۲ این آمار به ۱۱/۱ میلیون تن تغییر یافت. افزایش پیوسته ورود گردشگران خارجی به این شهر باعث شد آمار این گردشگران در سال ۲۰۱۵ به ۵۱/۱ میلیون تن برسد. عراقی‌ها بیشترین درصد مسافران خارجی کلان شهر تهران را از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۶ تشکیل می‌دادند. حدود ۳۰۵ هزار عراقی در سال ۲۰۱۲ در کلان شهر تهران اقامت شبانه داشتند که این میزان در سال ۲۰۱۶ به ۴۸۷ هزار تن رسید. پس از عراقی‌ها، آذربایجانی‌ها دومین گروه مسافران وارد شده به کلان شهر تهران بوده‌اند.

در سال ۲۰۱۲، ۱۹۶ هزار گردشگر آذربایجانی به کلان شهر تهران سفر کردند و این میزان در سال ۲۰۱۶ به ۳۲۰ هزار نفر رسید. افغانستان نیز در سال ۲۰۱۶ با فرستادن ۱۵۶ هزار گردشگر با اقامت شبانه به کلان شهر تهران، در رده سوم مبادی برتر کلان شهر تهران قرار گرفته بود که پس از آن، ترکیه و ترکمنستان قرار داشتند. در سال ۲۰۱۶، حدود ۱۴۳ هزار تن از شهروندان ترکیه و ۷۵ هزار تن از شهروندان ترکمنستان به کلان شهر تهران سفر کردند و دارای اقامت شبانه در این شهر بودند.

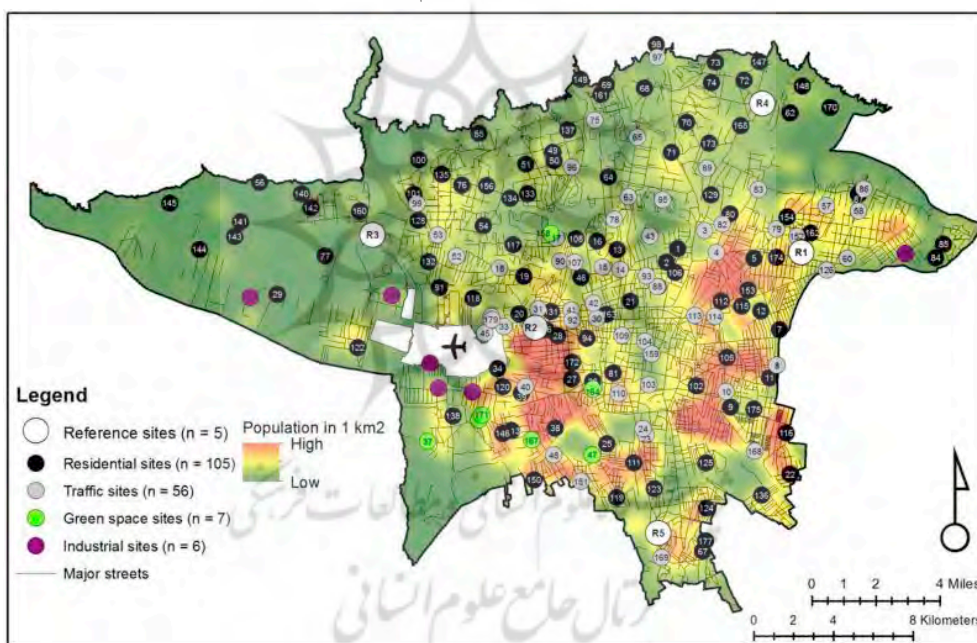
کلان شهر تهران با جذب ۶۴/۱ میلیون گردشگر در سال ۲۰۱۶ میلادی، یکی از مهم‌ترین شهرهای خاورمیانه در زمینه گردشگری بوده است. همچنین کلان شهر تهران پس از شهرهای دبی، ژوهانسبورگ، ریاض و ابوظبی، در رتبه پنجم از دیدگاه شمار ورود گردشگران خارجی در سال ۲۰۱۶ در مناطق آفریقا و خاورمیانه قرار داشت و گردشگران خارجی کلان شهر تهران در این سال، نیم میلیارد دلار هزینه کرد داشته‌اند. کلان شهر تهران از آلودگی هوا رنج می‌برد. عوامل آلودگی هوا در کلان شهر تهران شامل عوامل جغرافیایی همانند اثر محصورکننده کوه‌ها، وسایل نقلیه نظیر خودروها و موتورسیکلت‌ها، سوخت خانه‌ها و آلودگی حاصل از کارخانه‌ها می‌شود. همچنین کیفیت پایین بنزین عرضه شده در ایران نیز جزو دلایل آلودگی هوای کلان شهر تهران دانسته می‌شود. در سال ۱۳۹۶، سرپرست مرکز ملی هوا و تغییر اقلیم سازمان حفاظت محیط زیست ایران اعلام کرد که حدود ۲۰ درصد از آلودگی هوای کلان شهر تهران حاصل تردد موتورسیکلت‌های کاربراتوری است. آلاینده‌های اصلی هوای کلان شهر تهران نیز اکسیدهای نیتروژن، اکسیدهای گوگرد، مونوکسید کربن، ترکیبات آلی فرار و ذرات معلق هستند. از ذرات معلق به عنوان عامل اصلی مرگ ناشی از آلودگی هوا در کلان شهر تهران یاد شده است. همچنین بخش بزرگی از ذرات معلق کلان شهر تهران را اتوبوس‌ها، مینی‌بوس‌ها، کامیون‌ها و موتورسیکلت‌ها تولید می‌کنند.

ساختار اداری ایران در کلان شهر تهران متمرکز شده و به ۲۲ منطقه، ۱۳۴ ناحیه (شامل ری و تجریش) و ۳۷۰ محله تقسیم شده است. دو برج مهم در کلان شهر تهران وجود دارد، یکی برج آزادی که نماد شهر محسوب می‌شود و دیگری برج میلاد که از جاذبه‌های مهم شهر هستند. کلان شهر تهران میزبان نزدیک به نیمی از فعالیت‌های صنعتی کشور است و کارخانجاتی در زمینه تجهیزات خودرو، برق و الکترونیک، منسوجات، شکر، سیمان و مواد شیمیایی در این شهر واقع شده‌اند. کلان شهر تهران همچنین بازار بزرگ فرش و محصولات مبلمان در سراسر کشور به شمار می‌آید. در جنوب حومه پایتخت یک پالایشگاه نفت به نام پالایشگاه کلان شهر تهران وجود دارد. در کلان شهر تهران و حومه، اماکن تاریخی مذهبی نظیر مساجد، کلیساها، کنیسه‌ها و آتشکده‌های زرتشتیان قرار گرفته است. در فهرست گران‌ترین پایتخت‌های دنیا در سال ۲۰۰۸ (میلادی)، این شهر در پله ی آخر قرار داشت. همچنین کلان شهر تهران در فهرست گران‌ترین شهرهای دنیا و بر مبنای شاخص هزینه‌های زندگی، در پله یکی مانده به آخر جای دارد. این شهر از جهت تولید ناخالص داخلی رتبه پنجاه و ششم و با لحاظ کردن جمعیت منطقه شهری، رتبه بیست و نهم را در بین شهرهای دنیا به خود اختصاص داده است.

کلان شهر تهران بزرگترین و مهم‌ترین شهر ایران است. بر اساس اطلاعات دریافتی از سایت رسمی شهرهای بزرگ دنیا، کلان شهر تهران به لحاظ مساحت صد و بیست و پنجمین کلان شهر دنیاست؛ اما از نظر جمعیت در رتبه بیست و هشتم جهان قرار دارد. این بزرگی و موقعیت ویژه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و جغرافیایی آن و تمرکز امکانات (در مقایسه با سایر نقاط کشور) سبب شده بسیاری از مردم کشور (برای کار، تحصیل، درمان، انجام امور اداری، خرید یا فروش کالا و تفریح) به این شهر آمده و تدریجاً در آن ساکن شوند. قریب ۱۱/۵ درصد جمعیت کشور، ۲۴ درصد جمعیت با تحصیل عالی کشور، ۲۶ درصد تولید ناخالص ملی، ۱۴ درصد بودجه عمرانی کشور، ۲۶/۵ درصد



بودجه جاری دولت، ۳۸ درصد امکانات فرهنگی و آموزشی و ۲۶ درصد امکانات درمانی کشور در این کلان شهر متمرکز شده است. این کلان شهر با انبوه نیازها و مسائل جاری و عمرانی خود، توسط چندین سازمان و نهاد دولتی یا عمومی هدایت می‌شود که شهرداری (در چارچوب راهبردهای وزارت کشور و شورای شهر) متولی اصلی ساماندهی مسائل شهر و ارتقای مشارکت و رضایت شهروندان است. تراکم بالای جمعیتی در این شهر ۲۰۰ ساله، موجب شده سیاست‌های مسئولان شهری مبتنی بر جلوگیری از رشد جمعیت باشد. شهر کلان شهر تهران با تراکم جمعیتی ۱۰ هزار و ۵۵۰ نفر در هر کیلومترمربع، جزو شهرهای با تراکم بالاست. روزانه حدود ۲۰۰ هزار نفر و سالانه بیش از ۷۰ میلیون نفر یعنی معادل جمعیت کل کشور از نقاط مختلف ایران به کلان شهر تهران سفر می‌کنند که بالغ بر ۷۰ درصد از این تعداد از طریق چهار پایانه مسافری وارد پایتخت می‌شوند؛ پایانه مسافری شرق در خیابان دماوند، غرب در خیابان آزادی، بیهقی در میدان آرژانتین و پایانه مسافری جنوب در خیابان بعثت بزرگ-ترین پایانه‌هایی هستند که در مبادی ورودی کلان شهر تهران اقدام به جابجایی مسافران می‌کنند.



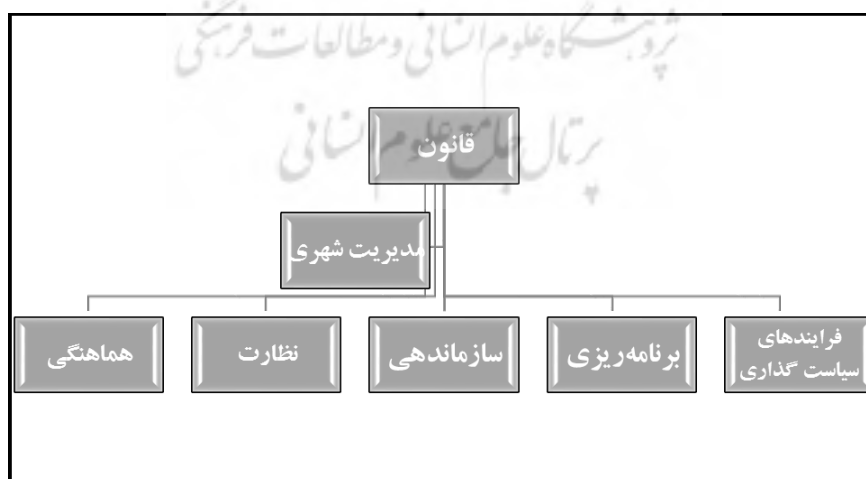
نقشه ۴: راهنمای مدیریت شهری تهران Source: <https://www.sciencedirect.com>

### نقش و جایگاه قانون در مدیریت شهری

قوانین و مقررات شهری را می‌توان به عنوان یکی از مهم‌ترین نقاط اتصال بین مدیریت شهری و شهروندان قلمداد نمود. شهر کلان شهر تهران به عنوان بزرگ‌ترین کلان شهر و پایتخت سیاسی کشورمان ایران، شاهد تحولات گسترده‌ای در شهرنشینی و به تبع آن مشکلاتی مانند آلودگی محیط زیست، ترافیک، فقر، حاشیه نشینی و دیگر معضلات شهری شده است. با گذشت بیش از دو قرن از پایتخت شدن کلان شهر تهران و بیش از یک قرن از اولین قانون بلدی به عنوان نخستین قانون مدون در خصوص مدیریت شهری، کماکان سازمان قضایی و مدیریت شهری کلان شهر تهران فاقد وظایف روشن محلی و تقسیم‌بندی ماموریتی در حوزه‌های برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، اجرا و نظارت است.

برای مقابله با تفرق در برنامه‌ریزی و مدیریت شهر، باید ظرفیت‌های قانونی و نهادی تقویت گردد تا دستگاه‌ها و سازمان‌های دخیل، هماهنگ عمل نمایند. حیات اجتماعی شهرها بدون وجود قوانین و مقرراتی که از یک طرف رابطه بین مردم و تشکیلات اداری و از طرف دیگر رابطه متقابل بین همه اقشار و گروه‌های مردم را شکل بخشد، میسر نیست، یکی از ضروری‌ترین و مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، قوانین و مقررات متناسب و کارآمد است. در واقع هرگونه مداخله و اقدام رسمی در سطح شهر و مناطق شهری نیازمند دارا بودن پشتوانه‌ها و مستندات حقوقی و قانونی است، برنامه‌ریزی برای شهر در چارچوب خاص ملی صورت می‌گیرد و این جایگاه می‌تواند فرصت‌ها و موانع معینی را برای برنامه‌ریزی در یک شهر فراهم آورد. برنامه‌ریزی، قدرت خود را از قوانین و مقرراتی به دست می‌آورد که بخشی از دستگاه حقوقی یک کشور خاص است (Newman and Thornley, 2008: 41). از آنجایی که یکی از وظایف مدیریت شهری، برنامه‌ریزی است، قدرت مدیریت شهر منوط به قوانین و مقررات مورد عمل آن است.

ون فوک و وین ترن<sup>۱</sup> (۲۰۱۸) در پژوهشی به مشکلات برنامه‌ریزی شهری در ویتنام اشاره و پارادوکس بین سیستم‌های برنامه‌ریزی سنتی و مدرن در بعضی از شهرها پرداخته و نتیجه می‌گیرند: یکپارچه‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک مدیریت شهری، برنامه‌ریزی قانون، مقررات، حکم، دایره، به عنوان تجربه‌ی موفق کشورهای پیشرفته می‌تواند جایگزینی بر برنامه‌های کنونی باشد. توماس کوگینگ<sup>۲</sup> (۲۰۱۸) معتقد است، دولت باید برنامه‌های جدید شهری را از طریق تغییرات قانونی تغییر دهد چرا که قانون در مدیریت شهری می‌تواند سطح اطمینان در تعاملات را فراهم آورده و شهرها را به سمت برابری، پاسخگویی و فرصت سوق دهد. هلمت آست<sup>۳</sup> (۲۰۱۸) نیز پیاده‌سازی قانون در مدیریت شهری را به عنوان یک آرمان جهانی در نظر گرفته و وجود شهرهایی ایمن و انعطاف‌پذیر را یکی از اهداف توسعه پایدار می‌داند که باید تا سال ۲۰۳۰ محقق شود.



شکل ۱: ابعاد نقش قانون در مدیریت شهری

Source: (Research Findings, 2020)

<sup>۱</sup>. Van Phuc Ma and Trung Vinh Tran

<sup>۲</sup>. Thomas Coggin

<sup>۳</sup>. Helmut Aust

به نظر برخی صاحب نظران از جمله شالین، حقوق و قوانین شهری، یکی از سازوکارهای اصلی مؤثر بر پویایی شهری است. علاوه بر این گفته می‌شود که برخی از قوانین و مقررات شهری می‌توانند پیامدهای نامطلوبی بر زندگی شهری داشته باشد. چنانچه نظام مدیریت شهری، دربرگیرنده فرآیندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهری در نظر گرفته شود و نظام حقوقی شهری نیز به مثابه روند قانونمند کردن فرآیندهای چندگانه نظام مدیریت شهری به حساب آید، آنگاه نقش و جایگاه نظام حقوق شهری به عنوان یکی از لازمه‌ها در اعمال مدیریت شهری و تبیین رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق شهروندی آشکار می‌شود (Arabshahi, 2004: 69).

سیاست‌ها و اقدامات دولت در قالب طرح‌های توسعه شهری و قوانین و مقررات متعدد در پهنه عملکردی شهر، یکی از عوامل مؤثر در چالش‌های فعلی موجود در آن است. فقدان یک نظریه مشخص که هدایت‌گر سیاست‌ها و راهبردها و تدوین قوانین و مقررات مربوط به آن باشد، همواره اثربخشی اقدامات را با چالشی جدی مواجه نموده است. بررسی سیاست‌های مرتبط با توسعه شهری در دهه‌های گذشته، بیانگر نوعی آشفتگی و نابسامانی در تصمیم‌گیری است (Hajipour, 2008: 207). در ایران تاکنون اداره شهرها به استناد قانونی صورت می‌گیرد که بیش از چهار دهه از تصویب آن می‌گذرد. به دلیل پویایی‌های جمعیتی در چند دهه اخیر، این قوانین نیازمند بازنگری اساسی است (Kamyar, 2008: 53). سامانه مدیریت شهری در کشور ما حاکم نیست و علاوه بر شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و غیردولتی متعدد دیگری نیز عهده‌دار انجام امور محلی هستند.

#### مدیریت شهری و محیط زیست شهر کلان شهر تهران

یکی از اساسی‌ترین مشکلات شهر کلان شهر تهران و کلان شهرهای دیگر مساله ترافیک، آلودگی‌های زیست محیطی و آلودگی‌های صوتی است (Parvin and Zarshaki, 2016: 22). هنگامی که شهر، دارای مشکلات و نارسایی‌هایی در چرخه امور خود است و از مشکلات بهداشت شهری و آلودگی‌های محیطی و اقسام آسیب‌های اجتماعی رنج می‌برد و بحران‌هایی همچون مسکن، نقص در ظرفیت تأسیسات عمومی، بیکاری، کمی درآمد، زاغه - نشینی، رشد خودروی شهری و بی‌هویتی در شکل‌گیری بافت‌ها و ساختمان‌ها را تجربه می‌کند، می‌توان به این نتیجه رسید که مدیریت شهری در تنگنا و نارسایی به سر می‌برد. در این باره، مدیریت شهری باید ضمن دارا بودن برنامه برای وضع موجود شهر و فایق آمدن بر مشکلات آن، برنامه‌های آینده شهر را تدوین کرده، بر اساس آن‌ها به ترسیم آینده ایده‌آلی که بر مبنای واقعیت‌ها و شرایط زمان و مکان قرار دارد، بپردازد. در این مورد مدیریت شهری باید حافظ شهرها و منافع مردم شهرها باشد (Shiite, 2003: 39).

#### تراکم زدایی<sup>۱</sup>

با اینکه نظام اداری ایران از نظام اداری فرانسه گرفته شده است، اما نظام سیاسی اداری ایران از فرانسه هم متمرکزتر است؛ هر چند ابتدائاً حجم وظایف و خدمات دولتی کم بود و این سیستم به طرز مطلوبی عمل می‌کرد، اما آرام آرام

مشکل‌ها نمایان شد و نهایتاً شهر کلان شهر تهران جایگاه همه جانبه‌ی پیدایش تمرکز شهری شد؛ و سرمایه‌های دولتی و خصوصی بیشتری را به خود جذب می‌کرد و باعث تمرکز بیشتر و انباشت سرمایه در پایتخت بوده است، این تمرکزگرایی<sup>۱</sup>، شهر کلان شهر تهران و سایر نقاط کشور را با مشکلاتی روبرو کرده است که حل آنها در ابتدا در گرو عوامل زمینه‌ساز تمرکزگرایی و سپس کاهش آن عوامل است (Yasuri et al., 2015: 2). یکی از راه‌های فائق آمدن بر تمرکزگرایی، تراکم‌زدایی است، تراکم‌زدایی با آیین‌نامه و بخشنامه محقق نمی‌شود؛ بلکه با راه‌کارهای علمی و قانونی مانند آمایش سرزمین، دولت الکترونیک، اعمال اصول حاکم بر خدمات عمومی، اجرایی نمودن تکالیف قانونی دولت در قانون اساسی برای تراکم‌زدایی و... می‌توان به این مهم دست یافت (Parvin and Zarshaki, 2016). خروج کارمندان مشمول آیین‌نامه انتقال از شهر کلان شهر تهران<sup>۲</sup> (هر چند در عمل موفقیت‌آمیز نبود)؛ طرح خروج دستگاه‌های دولتی از کلان شهر تهران؛ طرح مهرآفرین<sup>۳</sup> از جمله چالش‌های دولت برای تراکم‌زدایی از کلان شهر تهران بوده‌اند.

حکومت‌های محلی، الگوهای راهبردی در فرایند تمرکززدایی هستند. از یک طرف، دریافت‌کننده وظایف و مسئولیت‌ها از حکومت مرکزی و از طرف دیگر، ایجادکننده محیط حمایتی برای توسعه و تحرک منابع برای اجرای خدمات نوین زیرساختی در مقیاسی که اکثراً فراتر از ظرفیتشان است. تقویت ظرفیت نهادی، مالی و حرفه‌ای برای اجرای سیاست‌های مربوطه، به نیازی تبدیل شده است که نباید هیچ وقت مورد غفلت قرار گیرد (Willington and Inkent, 2009: 170).

#### ۱. آمایش سرزمین

توزیع همزمان و عادلانه آزادی و امکانات به برپایی عدالت اجتماعی در جامعه می‌انجامد (Qari Seyed Fatemi, 2014: 88). با عمل کردن به اصول ۴۸ و ۱۰۱ قانون اساسی که در قالب طرح آمایش سرزمین<sup>۴</sup>، توسعه‌ی پایدار و متوازن و توجه بیشتر به مناطق محروم و کمتر برخوردار شهری و روستایی می‌باشد به این منظور که توزیع عادلانه‌ی امکانات در اقصی نقاط کشور، از مهاجرت‌های بی‌رویه به شهر کلان شهر تهران به بهانه‌ی دستیابی به امکانات و رفاه بیشتر جلوگیری خواهد کرد.

#### ۲. شهر هوشمند

از نظر لوئیس و جفرسون<sup>۵</sup> (۲۰۱۸) متغیرهایی که منعکس‌کننده راه‌حل برای مقابله با چالش‌های ناشی از ترافیک بالای شهری هستند انقلاب دیجیتال است. شهر هوشمند می‌تواند راهی برای خدمات کارآمد و پایدار شهری و بهبود کیفیت زندگی باشد؛ که این شاخص تأثیر فوری بر سیستم‌های حمل و نقل و به تبع آن کیفیت محیطی و کیفیت هوا را به دنبال خواهد داشت.

1. centralization

۲. بر اساس تصویب نامه شماره ۹۳۱۳۸ / ت / ۳۷۹۰۹ ه مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۶ و شماره ۲۶۲۷۴۷ / ۴۴۱۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۷

۳. طرح مهرآفرین به استناد اصول ۱۲۶، ۱۲۷ و ۱۲۸ قانون اساسی و مواد ۱۸۱ و ۱۸۶ و بند «ه» ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه ی جمهوری اسلامی ایران و بند ۱۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تصویب شد.

۴. بند ۱ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ تعریف شده است.

5. André Luis Azevedo Guedes, ID, Jeferson Carvalho Alvarenga

### ۳. دولت الکترونیک

یکی از راه‌های فایده‌آمیز بر مشکلات استفاده از دولت الکترونیک است (Malek Nia, 1394: 30)، دولت الکترونیک عبارت است: از تعهد به استفاده از فناوری برای ارتقای ارتباطات دولت با شهروندان و سازمان‌های وابسته به دولت و به عبارتی، گسترش دموکراسی، ارتقای شان و کرامت انسان، حمایت از توسعه اقتصادی و توسعه عدالت اجتماعی (Basirat, 2014: 3).

دولت الکترونیک می‌تواند دارای مزایای بسیاری باشد؛ از جمله: کاهش هزینه‌ها، تمرکززدایی، بهینه‌سازی فرایندها، افزایش سلامت اداری، پاسخ‌گویی و قانون‌گرایی، افزایش بهره‌وری، تکریم مردم، خدمات‌رسانی بهتر، افزایش سطح رضایت مردم و ... (Tabatabai, 2011: 127).

در ماده ۹ آئین نامه بهبود تردد در معابر شهری و حومه مصوب ۱۳۸۸/۳/۸ هیات وزیران «اجرای طرح‌های مرتبط با دولت الکترونیک با رویکرد کاهش تقاضای حمل و نقل» مورد توجه قرار گرفته است<sup>۱</sup>، اما وجود سازمان‌ها و نهادهای متعدد در نظام مدیریت شهری سبب شده است هر کدام از آنها بدون هماهنگی به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و دیگر اقدامات شهری مشغول باشند. در صورتی که نهادهای اصلی همچون شورای شهر و شهرداری از استقلال کافی در جهت هماهنگی لازم برخوردار نیستند. همچنین فراهم نبودن زمینه‌ای برای مشارکت مردم در اداره امور شهر و نقش محدود بخش خصوصی را می‌توان مسأله‌ای دانست که ناشی از شیوه مدیریت شهری حاضر در ایران به خصوص شهر کلان شهر تهران است.

### مدیریت محله‌ای

اندیشمندان مطالعات شهری، محله محوری<sup>۲</sup> و مشارکت<sup>۳</sup> شهروندان را از زیرساخت‌های افزایش توانمندی مدیریت شهری به عنوان یک راهبرد مهم در ارتباط با تدوین سیاست‌های شهری می‌دانند (Rostami, 2008: 18). شری ارنشتاین<sup>۴</sup> در زمره اولین کسانی بود که مشارکت شهروندی را، با تعبیر قدرت شهروندی، به کار گرفت.



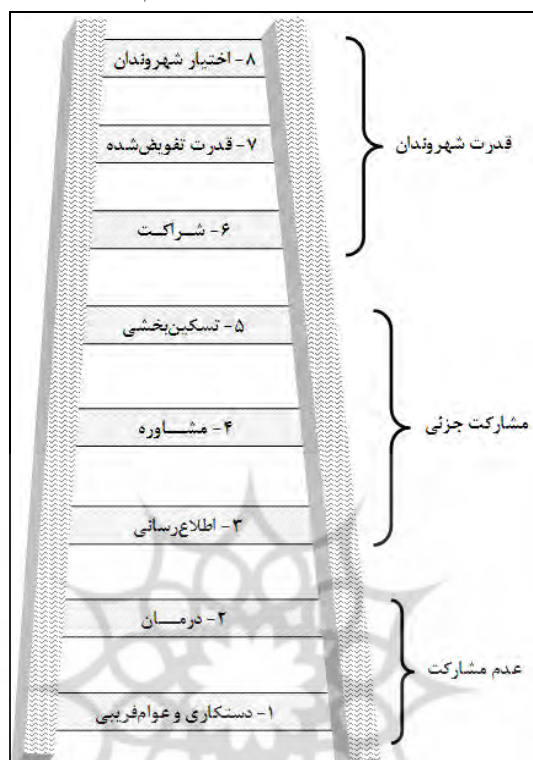
شکل ۲: سیر تحول رویکردهای اداره و مدیریت شهری (Barakpour and Asadi, 2009: 68)

۱. بندهای ۱۵ و ۱۷ سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری نیز نشانگر توجه‌های ویژه به دولت الکترونیک هستند.

مواد ۳۷، ۳۸ و ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز با تأکید بر ارائه خدمات و اطلاعات الکترونیک مهر تأیید زده‌اند.

2. Community-led or Community-Based  
3. Participation  
4. Sherry. R. Arnstein

نحوه مدیریت شهر می‌تواند در پایداری آن تاثیرگذار باشد. مدیریتی که زمینه و محیط مناسب برای زندگی راحت، امن و اثربخش شهروندان به تناسب ویژگی‌های آنان و جامعه‌ی مربوط فراهم کند (Kazemian et al., 2011: 8).



شکل ۳: نردبان مشارکت ارنشتاین (Sharifian Thani, 2001)

الگوی محله‌محوری با مبنا قرار دادن محله‌ها در مدیریت شهر، آنها را همچون منابعی پویا در راه ایجاد توسعه، انسجام اجتماعی و هویت بخشی به کار می‌گیرد. تمرکز بر مقیاس خرد و استفاده از ظرفیت‌های محله‌ها به ویژه در بعد اجتماعی، موجب روشن شدن نقاط ضعف و کشف فرصت‌های توسعه محلی است؛ فرایندی که در صورت یکپارچگی و تداوم موجب توسعه شهری خواهد شد.

کاردناس<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۰۵) در پژوهشی که درباره مدیریت توسعه مشارکتی، بر مبنای اجتماعات محلی در فیلیپین انجام داده‌اند، به اصولی اساسی برای تحقق مدیریت مشارکتی بر مبنای محله‌ها اشاره می‌کنند: بسیج نیروهای محلی و ظرفیت‌سازی، برنامه‌ریزی مشارکتی، عملیاتی کردن مشارکت، نظارت و ارزیابی مشارکتی، آسان‌سازی تعاملات درون محله از جمله‌ی این اصول هستند.

مطالعه رابرت پاتنام در شرایطی صورت گرفت که حکومت‌های محلی در ایتالیا در شرایط یکسانی از نظر جایگاه قانونی، امکانات سازمانی و ... قرار داشتند ولی با این حال نهادهای محلی شمال ایتالیا، عملکرد بهتری نسبت به همان نهادها در جنوب ایتالیا داشتند. با نگاهی تحلیلی به این مطالعه می‌توان فهمید که صرف داشتن جایگاه قانونی مشخص و حیطه اختیارات و وظایف قانونی، نمی‌تواند متضمن عملکرد بهینه این نهادها باشد بلکه وجود بسترهای اجتماعی و فرهنگی نیز سهم بسزایی در عملکرد آنها دارد.

### نتیجه گیری و دستاورد علمی پژوهشی

مدیریت شهری تلاشی است برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی جهت چیره شدن بر مسائلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر. مدیریت شهری روند توسعه، اجرا، هماهنگ سازی و ارزیابی راهبردی یکپارچه است که با کمک کنش گران شهری و با در نظر گرفتن اهداف بخش خصوصی و منافع شهروندان در چارچوب سیاسی اجرا می شود که در سطح عالی دولت برای دستیابی به توسعه اقتصادی پایدار مشخص شده است. شالوده مدیریت شهری عبارت است از بر عهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری. مدیریت شهری فراتر از ساختار و سازمان، به مجموعه نهادهای ذیربط و ذی نفوذ در اداره شهر و چگونگی تعاملات این عناصر با یکدیگر اشاره دارد. در سال های گذشته در محافل علمی و اجرایی کشور، در حیطه مسائل و مشکلات پیشروی مدیریت شهری، مفهوم مدیریت یکپارچه، هماهنگ و یا واحد شهری مطرح شده است. همچنین تصریح ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم و ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه به تحقق مدیریت واحد شهری، منجر به فراگیرتر شدن این مفهوم شده است. در مفهوم مدیریت یکپارچه شهری، بیشتر هماهنگی و یکپارچگی در عملکردها و وظایف مدیریت مدنظر است.

امروزه واژه مدیریت شهری در شهرها مفهوم ویژه ای ندارد که بر اساس آن جایگاه و نظام خاص اداره شهر را در ذهن تداعی کند. به عبارت دیگر، سامانه های مدیریتی شهرها از حداقل ساختارهای نظام مند و متناسب با نیازهای امروزی شهرها برخوردارند. نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه ها از یک سو و سیاست های متفاوت و گاه متضاد دستگاه های خدمات رسان شهری برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر، فضایی را فراهم آورده که به دلیل ناهماهنگی دستگاه ها و چرخه نیمه کامل اداره شهر، اثربخشی سیاست ها را به حداقل ممکن کاهش داده است. در ایران حدود ۱۲۰۰ شهر وجود دارد که ۴۰ شهر آن بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند و مابقی جمعیتی کمتر از این مقدار دارند. بیش از هفتاد درصد جمعیت کشور در شهرها زندگی می کنند.

اهداف مدیریت شهری به ۲ گروه خرد و کلان و از نظر زمانی به ۳ گروه کوتاه مدت - میان مدت و بلندمدت تقسیم می شود. شهروندان در تصمیم گیری های مدیریت شهری، نقش بسزایی دارند و هر جا حضور شهروندان و مشارکت آنها در تصمیمات مدیریت شهری بیشتر شده، میزان رضایتمندی شهروندان و موفقیت مدیران در اجرای پروژه ها افزایش یافته است. نبود قوانین و مقررات و دستورالعمل های کارا و اجرایی از دیگر مشکلات و چالش های موجود در شهر است و عدم اجرای قوانین در بسیاری از حوزه های مدیریت شهری احساس می شود. ضمن اینکه اختلاف بین شهرداری ها، سازمان های دولتی و ارگان های ذی نفع در شهر و نبود مرجع رسیدگی به اختلافات آنها از دیگر چالش های مدیریت شهری به شمار می آید، اما نبود مدیریت یکپارچه در شهر، یکی از مشکلات اساسی مدیریت شهری است که خود پیش زمینه بروز بسیاری از چالش ها و نواقص در شهر است. این در حالی است که در بسیاری از شهرهای دنیا، شهرداری ها مسئول مدیریت شهری هستند و سازمان های تابعه (برق، آب، مخابرات، پلیس و...) با

هماهنگی مدیریت یکپارچه شهری به فعالیت و خدمت‌رسانی می‌پردازند. در عین حال، نیروی انسانی هم به‌عنوان یکی از سرمایه‌های سازمان‌ها، در شهری همچون تهران به یکی دیگر از چالش‌های مدیریت شهری بدل شده است. به کارگیری نیروهای متخصص و با تجربه در بدنه مدیریت شهری و تصمیم‌گیری‌ها، نقش بسزایی در پیشبرد اهداف دارد و بی‌توجهی به تخصص‌گرایی، چالش‌های فراوانی را در اجرای مصوبات و امور اجرایی به وجود می‌آورد؛ بنابراین با توجه به موارد مذکور نیاز مدیریت شهری به داشبورد اطلاعاتی در شهر و آگاهی از وضع موجود، اطلاعات و منابع مالی، ابزار تجهیزات، نیازها و مشکلات شهر و شهروند، بیش از پیش احساس می‌شود. وقتی مدیر شهری شناخت خوبی از وضع موجود و امکانات و مشکلات داشته باشد، منابع مالی را بهینه به‌کار بسته و با برنامه‌ریزی و سازماندهی و نظارت در راستای رفع آنها گام برمی‌دارد.

در ایران منابع مختلفی اهداف مدیریت شهری را تعیین می‌کنند که عمده‌ترین آنها عبارتند از: قانون شهرداریها، برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور و طرحهای توسعه شهری. در قانون شهرداری‌ها سه دسته از اهداف قابل استخراج است که عبارتند از:

۱. تأمین و ارائه خدمات شهری.
  ۲. عمران شهری و ایجاد و تجهیز امکانات لازم برای مقابله با مسایل شهری. در طرحهای توسعه شهری عمدتاً به بعد کالبدی توسعه شهر پرداخته شده است.
  ۳. توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۷۸-۱۳۷۴) به اهدافی چون توسعه اندیشیده شهرها، بهبود وضعیت آب، سوق دادن شهرداریها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی، اداره اقتصادی واحدهای ارائه کننده خدمات شهری، بهبود تأسیسات جمع‌آوری و دفع فاضلاب، بهبود امور حمل و نقل و ترافیک، افزایش ایمنی شهرها، بهسازی نوسازی و بازسازی بافتهای باارزش، گسترش تحقیقات شهری، بهبود شرایط زیست محیطی و جلوگیری از تخریب فضای سبز شهری و امثال آن اشاره کرد.
- فارغ از تعاریف جامعه‌شناختی و شهرسازی، شهرها بستری برای زندگی جمعی و رفع نیازهای اجتماعی هستند. در شهرها مردم کار و تلاش، استراحت و تفریح می‌کنند. شورای شهر و شهرداری، نهاد عمومی غیردولتی هستند و شهردار که منتخب شورای شهر است، وظیفه دارد شهر را در چارچوب اسناد و قوانین فرادستی اداره نماید. عمده محورهای تلاش شورای شهر و شهرداری عبارتند از؛ عمران و آبادانی شهر، نظافت و زیبایی شهری، خدمات شهری و حمل و نقل عمومی، فضای سبز، اوقات فراغت و فرهنگ شهروندی و آسیب‌های اجتماعی و غیره که البته نظارت بر ساخت و ساز، انتقال زباله‌های شهری و آسفالت نیز جزئی از وظایف یک شهردار محسوب می‌شود.

اگر مدیریت، به درختی تشبیه شود که شاخه‌های گوناگونی، مانند مدیریت صنعتی، مدیریت مالی و ... دارد، یکی از شاخه‌های جدید این درخت، مدیریت شهری است. مدیریت یعنی کار کردن با افراد و گروهها برای رسیدن به مقاصد سازمان. وظایف مدیریت عبارتند از برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و انگیزش. شالوده مدیریت شهری عبارت است از برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دستیابی به اهداف



توسعه شهری. مدیریت شهری می تواند به دنبال ایجاد محیطی بهتر، مساعد تر، سال متر، آسان تر، مؤثر تر و دلپذیر تر برای کلیه ساکنان یک شهر باشد. مدیریت شهری، باید در پاسخ دادن و غلبه بر محدودیت ها و مسائل شهری به بهترین شکل عمل نماید.

با عنایت به اهمیت این جایگاه، در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی چندین اصل به شوراها اختصاص یافته است بطوریکه فصل هفتم این قانون که برتریت آن بر سایر قوانین از منظر حقوقی مبرهن می باشد، به امر شوراها پرداخته و به نوعی دموکراسی و اراده مردم را در اراده امور جامعه پذیرفته است که حدود ۷ اصل آن به این امر پرداخته است. مطابق اصل یکصدم قانون اساسی این چنین مقرر می دارد: برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراها مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می کند.

مجموعه‌ی مدیریت هماهنگ شهری از آن جهت اهمیت دارد که با به عمل رساندن آن می‌تواند سیستم مدیریتی شهروندمحور یا انسان‌محور داشته باشد و صرفه‌جویی در وقت و هزینه‌ی شهروندان از دیگر نکات مهم آن است. مکانی که می‌تواند به آگرایی برای شهر تبدیل شود تا سهم شوند مردمانی که از این دیارند و قلبشان برای دیارشان می‌تپد. اگر این مجموعه امکان یابد آن‌گاه می‌توان توسعه را در شهر شاهد بود و علاوه بر صرفه‌جویی در وقت و هزینه، آلودگی هوا، ترافیک، آلودگی صوتی و غیره از شهر کم شود و اگر این مجموعه تحقق نیابد روزگار به همین منوال که حتی دیگر توضیح آن تکراری و مایوس کننده است، خواهد بود.

منطقه‌ی کلان شهر کلان شهر تهران یکی از چند منطقه‌ی کلان شهری کشور و بلکه مهم‌ترین آن‌هاست که سهم قابل توجهی از جمعیت و فعالیت را در سطح ملی به خود اختصاص داده است. مدیریت بهینه‌ی این بزرگ شهر در دهه‌های اخیر همواره یکی از مسائل مهم کشور بوده است. عواملی چون افزایش طبیعی جمعیت، افزایش مهاجرت از روستاها و شهرها به کلان شهر تهران، افزایش قیمت زمین در داخل محدوده و در نتیجه اسکان اقشار کم درآمد در فضاهای پیرامونی، اعمال محدودیت در زمینه‌ی استقرار صنایع و کارخانه‌ها در قلمرو بلافصل، تمرکز سرمایه و امکانات و نقش کانونی فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، علمی و خلاصه جاذبیت‌های عینی و ذهنی، کلان شهر تهران را به یک بزرگ شهر و یک منطقه‌ی کلان شهری تبدیل کرده است؛ حال در این کلان‌شهر قانون باید نقش پررنگ و جلوه‌گری داشته باشد چرا که نبود قانون و مقررات شهری موجب ازهم - گسیختگی و پاشیدن شیرازه‌ی شهری می‌شود.

امروزه مدیریت شهری نقشی اساسی در پایداری و توسعه یافتگی زندگی شهری دارد. با این وجود اثرگذاری مثبت

مدیریت شهری مستلزم فراهم آوردن شرایطی است که مهم‌ترین آنها را می‌توان داشتن اختیار و مسئولیت، توانایی تامین منابع مالی پایدار و مشارکت عمومی دانست. تجارب موفق جهانی نشان می‌دهد که با وجود تفاوت در جایگاه، وظایف و اختیارات مدیریت شهری و تطبیق جایگاه آنها با نظام سیاسی و اداری حاکم بر اداره امور کلان کشورها، امور محلی و مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل انجام می‌شود.

## References

- Aini, Mohammad(2014), Urban Management in Iran from the Perspective of Laws, Tehran Metropolis: Raheh Nasim Cultural and Artistic Institute
- Berkupour, Nasser; Asadi, Iraj(2011), Summary of the book Urban Management and Governance, University of Arts.
- Basirat, Meysameh (2014), Electronic Governance in the Metropolis of Tehran, Opportunities and Challenges, Proceedings of the Conference on Decentralization and Decentralization of the Capital.
- Jafari Langravi, Mohammad Jafar (2013), Culture of Elementology (Civil Law - Criminal Law), Ganj-e-Danesh Publications.
- Hajipour, Khalil (2008), Explaining the process of formation and spatial transformation of the metropolitan area of Tehran, Ph.D. thesis, Campus of Fine Arts, University of Tehran.
- Sojudi, Forouzan (2008), Urban Planning for Crime Prevention, Mizan Publishing.
- Kamyar, Gholamrez (2008), Urban Law and Urban Development, Tehran Metropolis, Majd Publications.
- Mohammad Nasl, Gholam Reza(2012), Principles of Crime Prevention, Mizan Publishing.
- Newman, Peter; Tornley, Andieh(2008), Urban Planning in Europe, International Competition, National Systems and Planning Plans, translated by Aref Aghvami Moghaddam, Tehran Metropolis, Azarakhsh Publications.
- Ahmadi, Sajjad; Kalantari, Mohsen; Saif al-Dini, Frankeh(2012), Spatial Analysis of Crime Patterns in District 17 of Tehran Metropolitan Municipality, Journal of Applied Research in Geographical Sciences, Year 13, Issue 31, Winter 2013, p.18.
- Parvin, Khairullah, Zarshaki, Mohammad (2016), Legal Analysis of Densitization of the Tehran Metropolis with Emphasis on the Criteria of Citizenship Rights ", Bi-Quarterly Journal of Administrative Law, Second Year, No. 10, p. 22
- Shia, Ismaili (2003), "The need for urban management change in Iran", Journal of Geography and Development, No. 24, Volume 17, Page 16
- Sadeghi Fasaee, Somayeh (2009), Sociological analysis of fear of crime and insecurity among women in the metropolitan city of Tehran, Journal of the Department of Sociology, Tehran Metropolitan University, Volume 17, Number 36, pp. 125-152.
- Arabshahi, Zahra (2004), "Study of per capita income changes in the country's metropolitan municipalities", Journal of Urban Management, Volume 17, Number 17, pp. 68-75.
- Kazemian, Gholamreza; Asgari, Ali (2011), "Recognition and analysis of the existing system of management of urban complexes in the country", Journal of Urban Management, No. 18, pp. 24-28.
- Kalantari, Mohsen (2010), "Analysis of spatial-temporal egos of delinquency and insecurity in urban areas", Journal of Social Revenge, Second Year, No. 1, Spring and Summer 89, pp. 7-33.
- Jafari, Hasan (2009), Urban Policies (Urban Planning) Effective in Crime Prevention, Master Thesis in Law, Law, Islamic Azad University, Mashhad Branch.
- Hosseini, Ibrahim; Adibzadeh, Bahmaneh (2013), Physical Security with the approach of security and privacy through environmental design, the first conference on the improvement and renovation of worn-out urban structures - December 10 and 11, 2013; Mashhad.
- Thomas Coggin (2018), The role of urban law in the New Urban Agenda, The Global Urban Lecture series is an initiative by UNI – UN-Habitat's partnership with universities worldwide.

- Chakrabarty, B. K (2001) Urban Management - Concepts, Principles, Techniques And Education, Cities, Vol 18, No 5. Pp 331–345.
- Helmut Aust, Anel du Plessis (2018), Good Urban Governance as a Global Aspiration: On the Potential and Limits of Sustainable Development Goal 11
- McEwan, C. (January 01, 2005) New spaces of citizenship? Rethinking gendered participation and empowerment in South Africa. Political Geography, 24, 8, 969-991.
- Olsen, J. E., & Haslett, T. (January 01, 2002) Strategic management in action Systemic Practice and Action Research, 15, 6, 449-464.
- Van Phuc Ma and Trung Vinh Tran (2018), Integrating strategic planning values into urban master planning process in Vietnam, <https://doi.org/10.1051/mateconf/201819304017>
- Wellington J. and Innocent C. (2009). URBAN LOCALGOVERNANCE IN THE CRUCIBLE: EMPIRICAL OVERTONES OF CENTRAL GOVERNMENT MEDDLING IN LOCAL URBAN COUNCILS AFFAIRS IN ZIMBABWE. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 3(12), August, pp 166- 182.



## **The role and place of law in urban management in Tehran and providing a desirable pattern**

**Syed Aboutaleb Nouri Hampa**

Ph.D. student in Public Law, Dept. of Law, Qeshm Branch, Islamic Azad University, Qeshm, Iran

**Khairollah Parvin\***

Professor of Public Law, Faculty of Law & Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran

**Mohammad Hassan Habibi**

Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law & Political Sciences,  
University of Tehran, Tehran, Iran

---

### **Abstract**

The purpose of this study is to identify and track the obstacles and implementation issues of programs in the field of urban management and the role and position of law in it. In this research, the library or document method with tools, ie filing, has been used. The picture of the current situation of the urban management system in Iran is a confused picture. Current affairs in countries are governed by their own set of laws, and laws and regulations act as executive tools for city managers. However, despite the expansion of cities and the consequent complication of urban issues and the expansion of the scope of duties of city managers, the law adopted in 1334 (with amendments) is still considered as the main law in the municipality of Tehran and this has caused many problems. Conclusion: The study of legal sources and sources shows the inefficiency and obsolescence of urban management laws that the updating of these laws provides a way to organize some of the problems in this area. One of the measures that can be effective in correcting incorrect trends or improving the current situation is the pathology of the implementation of urban plans, and through this, ways can be suggested to prevent the escalation of problems and eradicate them.

---

**Keywords: urban management, Tehran, law, urban managers.**

---

---

\*. (Corresponding Author) khparvin@ut.ac.ir