

تحلیل تقسیمات قلمرویی سازمان‌ها و نهادهای خدماتی کلان‌شهر تهران

جمیله توکلی‌نیا^{۱*}، مظفر صرافی^۲، غلامرضا کاظمیان^۳، محمد شالی^۴

۱- استادیار گروه جغرافیای انسانی، دانشگاه شهید بهشتی

۲- دانشیار گروه جغرافیای انسانی، دانشگاه شهید بهشتی

۳- استادیار گروه مدیریت دولتی، شهری و کارآفرینی، دانشگاه علامه طباطبایی

۴- دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی

پذیرش مقاله: ۱۳۹۳/۱۲/۲۰

تأیید نهایی مقاله: ۱۳۹۴/۲/۱۰

چکیده

یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری کارآمد در کلانشهرها، چندپارچگی مدیریت شهری و عدم هماهنگی بین سازمان‌های خدماتی در عرصه‌های تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در نبود دولت محلی است. تقسیمات شهری متفاوت و ناهماهنگ بین سازمان‌ها از نتایج و اشکال چندپارچگی مدیریت شهری به شمار می‌رود. هدف از این پژوهش، تحلیل تقسیمات قلمرویی سازمان‌ها و نهادهای خدماتی کلانشهر تهران برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری است. بدین منظور، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از نرم‌افزار GIS، تقسیمات شهری سازمانهای کلانشهر تهران به صورت منفرد و تطبیقی بررسی و تحلیل شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که با رشد و توسعه کلانشهر تهران هر کدام از سازمان‌ها و نهادهای خدماتی بر اساس ساختارهای بخشی و معیارهای خاص خود بدون توجه به سایر نهادها، شهر را به چند منطقه تقسیم کرده و تشکیلات خود را بر اساس این مناطق سازماندهی و تقسیم‌بندی نموده‌اند. این امر از یک سو موجب بروز مشکلاتی در خدمات رسانی شهروندان شده و از سوی دیگر به ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، ناپایداری، تداخل عملکردی و صرف هزینه‌های مضاعف در مدیریت انجامیده است. بنابراین، ضرورت اصلاح و ارائه راهکاری برای اصلاح ساختار مدیریت شهری کلان‌شهر تهران و رسیدن به تقسیمات فضایی - عملکردی بهینه کاملاً مشهود است. در این راستا، تمهیدات و چگونگی مدیریت یکپارچه شهری برای هماهنگ کردن اجزای از هم گسیخته و مستقل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و کاستن از تفرق و تعدد عوامل تصمیم‌گیر در تهران مطرح شده است. بر پایه الگوی پیشنهادی مدیریت یکپارچه شهری چهار اقدام؛ تمرکززدایی از قدرت و تشکیل حکومت محلی، هماهنگی بین نهادی و سازمانی، تقسیمات قلمرویی مشترک و تدوین استراتژی‌های پایدار به منظور دستیابی به ساختار مدیریت یکپارچه شهری ضروری است.

واژه‌های کلیدی: تفرق قلمرویی، تقسیمات شهری، مدیریت یکپارچه شهری و کلانشهر تهران.

مقدمه

اقتصادی و کالبدی نگران کننده می‌باشد (چیمبا، ۱۳۷۹). امروزه این توافق وجود دارد که بیشتر مشکلات شکل گرفته در شهرها، بیش از آنکه در ارتباط با رشد شهری باشد مربوط به ضعف و نبود مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای است (کلارک، ۲۰۰۶). و با مدیریت و حکمروایی شایسته بویژه در کشورهای در حال توسعه، کیفیت زندگی و استانداردهای زندگی بهبود یافته و توسعه پایدار تحقق می‌یابد (آری‌بیگ‌بولا، ۲۰۱۱). در واقع پایداری کلانشهرها در ارتباط کاملی با سیاست‌های مدیریت توسعه شهری در کلانشهرهاست (بورگس، ۲۰۰۰).

یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری بویژه کلانشهر تهران، چندپارچگی مدیریت شهری و عدم هماهنگی بین سازمان‌ها در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت می‌باشد. با صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵ هجری قمری، و تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایاتی و قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ نخستین گام جهت مشارکت شهروندان در اداره امور شهر و مدیریت شهری به شیوه نوین برداشته شد (علوی‌تبار، ۱۳۸۲). پیش از انقلاب مشروطه قوانین مدون و مکتوبی در اداره شهرها وجود نداشت و نظام سنتی متولی اداره امور بود (شیعه، ۱۳۸۲). اما به علت عدم آگاهی ساختاری جامعه ایران برای پذیرش الگوی دموکراتیک در جهت تحقق خودگردانی و حکومت محلی، زمینه‌های ایجاد نظام تمرکزگرایی رضاشاه را فراهم آورد. قانون شهرداری‌های سال ۱۳۰۹ تمامی عناصر دموکراتیک قانون بلدیة را کنار زد و عناصر حضور دولت مرکزی را پررنگ کرد (سعیدنیا، ۱۳۸۳). از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷ علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداریها و انجمن شهرها،

طرح مساله: کلانشهر تهران، در یک قرن اخیر تحت تاثیر نظم نوین جهانی، با شتاب بسیار رشد کرده است این رشد سریع سبب تحولات و تغییرات مهمی در شکل فضایی آن شده است. به گونه‌ای که جمعیت آن از ۱۴۷۲۵۶ نفر در سال ۱۲۴۶ به ۲۷۱۹۷۳۰ نفر در سال ۱۳۴۵ و ۸۱۵۴۰۵۱ نفر در سال ۱۳۹۰ رسیده است. به همراه رشد جمعیت مساحت شهر نیز از ۲۰ کیلومترمربع در سال ۱۲۴۶ به ۱۸۰ کیلومترمربع در سال ۱۳۴۵ و ۶۳۰ کیلومترمربع در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است (امیر احمدی، ۱۳۶۹) و شهرداری تهران، (۱۳۹۱). طی این دوره در اثر شهرنشینی شتابان رشد آن بر توسعه‌اش یا کمیت بر کیفیت پیشی گرفته؛ مشکلات زیست محیطی، دوگانگی اقتصادی و ناهمگونی‌های فضایی در آنها تشدید شده و مشکلات متعدد ناشی از افتراق اجتماعی و فضایی، پایداری شهر را مورد تهدید قرار داده است؛ بدین ترتیب آینده این شهر دارای اهمیت ملی، منطقه‌ای و جهانی، در خطر است (مرصوسی، ۱۳۸۳ و صرافی، ۱۳۷۹). از سوی دیگر، کلانشهر تهران همانند سایر کلانشهرها سهم و نقش کلیدی در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور داشته و عاملی تعیین‌کننده در وضعیت اقتصادی آینده کشور به شمار می‌رود (صرافی، ۱۳۷۷ و سازمان ملل، ۲۰۱۱). کلان‌شهر تهران با کمتر از ۱۱ درصد جمعیت کشور ۲۶ درصد تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است (طرح جامع تهران، ۱۳۸۵).

بر پایه مطالعات عمیق و روشنگر پژوهشگران عرصه مدیریت شهری، از شهرنشینی فراگیر و در حال رشد گریزی نیست و از طرف دیگر این رشد همراه با ناپایداری‌هایی است، که گزارشات این ناپایداری‌ها، بخصوص از بُعد زیست محیطی،

جمعیت ساکن در واحدهای تقسیماتی خود اشراف کامل ندارد. چنین مدیریت‌های ناهمگون سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و خدمات‌رسانی هماهنگ و یکپارچه را با مشکل عدیده‌ای روبرو ساخته و باعث تقسیم‌بندیها و تصمیم‌گیریها و برنامه‌ریزی‌های جداگانه و مستقل هر سازمان و نهاد شهری شده، که خود باعث ناپایداری، ناهمگونی و صرف هزینه‌های مضاعف در امر مدیریت شهری می‌گردد. وجود تقسیمات و مرزبندی‌های متفاوت بین سازمان‌ها و نهادهای خدماتی کلانشهر تهران و مشکلات مدیریتی ناشی از آن، در کنار پراکندگی و تعدد نهادهای موثر در مدیریت کلانشهر تهران از چالش‌های اصلی دستیابی به توسعه پایدار می‌باشند.

مبانی نظری

از دیدگاه سیستمی شهر یک نظام پیچیده اجتماعی-کالبدی است که از خرده نظام‌های متعدد تشکیل شده است. کارایی و پویایی این سیستم پیچیده به هماهنگی و تعادل در روابط درون سیستمی و برون سیستمی آن وابسته است. پیچیدگی سیستم مدیریت شهری از سوی نشئت گرفته از تعدد عوامل و عناصر متعدد فعال و تاثیرگذار بر آن است و از سوی دیگر تعدد حوزه های علمی مرتبط با مدیریت شهری مانند جغرافیا، برنامه ریزی شهری، اقتصاد، علوم اجتماعی و ... است (مهدیزاده، ۱۳۸۵)

تعدد و تنوع فزاینده کنشگران و سازمان‌های مرتبط و موثر در مدیریت شهری به همراه تنوع انگیزه‌ها و منافع متفاوت و حتی متعارض آنها برای مداخله و اعمال وظایف در محدوده شهر و امور شهری باعث شده است تا چگونگی سازماندهی و تقسیم کار کارآمد و اثر بخش و معطوف به توسعه شهری و بهبود پایدار کیفیت زندگی شهروندان به یکی از چالش‌های اساسی

عناصر و نهادهای رسمی جدید براساس تصمیمات دولت‌های وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شدند که به نوعی همگی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در مدیریت شهری ایران دخالت دارند. این امر به ابهام در جایگاه شهرداری‌ها در نظام مدیریت شهری و همزیستی شهرداری‌ها به عنوان سازمان محلی، افقی و فرابخشی با نظام اداری مرکزی، عمودی و بخشی منجر شد. هر یک از این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها و شعبه‌های آنها به صورت مستقل از یکدیگر فعالیت می‌کنند و در موارد بی‌شماری به علت ناهماهنگی، در کار یکدیگر مداخله داشته و مشکلات و هزینه‌هایی را برای شهر و شهروندان به وجود می‌آورند. که از آن به عنوان تفرق نهادی نام برده می‌شود. علاوه بر تفرق نهادی، با رشد و توسعه کلانشهر تهران هر کدام از سازمان‌ها و نهادهای مدیریتی به منظور بهره‌برداری صحیح و بهینه از امکانات موجود، ارائه خدمات بهتر و ایجاد تسهیلات لازم برای شهروندان، براساس معیارها و ملاک‌های خاص خود به تقسیم‌بندی شهر روی آورده‌اند و شهر را به چند منطقه تقسیم کرده و تشکیلات خود را براساس این مناطق سازماندهی و تقسیم‌بندی نموده‌اند و مرزبندی مناطق هر یک با دیگری متفاوت است که بعضی از مشکلات شهری نیز از همین تفرق قلمروی و تقسیم بندیهای متفاوت شهری به وجود آمده است (برای نمونه شهرداری ۲۲ منطقه، شرکت مخابرات ۷ ناحیه، شرکت پست ۸ منطقه، شرکت گاز ۱۱ منطقه، شرکت برق ۴ محدوده و آموزش پرورش ۱۹ منطقه و اداره تامین اجتماعی ۳۱ شعبه و ...). وجود تقسیمات متفاوت از یک سو باعث سرگردانی شهروندان در مراجعه به سازمان‌های مختلف اداری می‌گردد. از سوی دیگر، تحت چنین شرایطی هیچ سازمانی نسبت به محدوده، ظرفیت، توانایی و

برخوردار شود؛ به عبارت دیگر شرایط و زمینه‌های متفرق اجتماعی و سیاسی موجد و مقوم مدیریت شهری متفرق خواهد بود. این همان چالشی اساسی است که بسیاری از نظام‌های مدیریت شهری در حال توسعه و از جمله ایران به عنوان مصداق بارز این سبک دچار آن هستند. تقسیمات شهری متفاوت و یا تفرق یکی از نتایج و اشکال مدیریت شهری متفرق است. که تفرق به معنای منطقه‌بندی شهری متفاوت سازمان‌های ذیربط (نظیر مناطق شهرداری، شرکت برق، سازمان آب، شرکت گاز، مخابرات و ...) در ارائه خدمات شهری است که به دلیل تعدد سازمان‌های ذیربط مذکور و چگونگی تقسیم وظایف ارائه خدمات شهری میان آن‌ها اتفاق می‌افتد. خلاء قلمرویی و تداخل قلمرویی نیز از نشانه‌های تفرق قلمرویی است. درک ناپایداری‌های ناشی از تفرق سبب شده است تا تلاش برای همگرایی، کل‌نگری و فراگیری همه ابعاد، کنشگران و فرایندهای موثر بر حیات و توسعه شهری به خصلت غالب در تلاش‌ها و تحولات نظری مدیریت شهری تبدیل شود. اما تلاش و واکنش یاد شده در مقابل تفرق، متناسب با ساخت و گرایش‌های قدرت حاکم دو پاسخ و روش متفاوت را در پی داشته است: مدیریت شهری واحد و مدیریت شهری یکپارچه. مدیریت واحد شهری مفهومی است که در ازای کوچک‌سازی دولت و واگذاری وظایف جدید به شهرداری مطرح شده است، از این‌رو نوعی تمرکز فعالیت‌ها در شهرداری در آن وجود دارد. این رویکرد در پی اتخاذ نهاد واحد مدیریت شهری می‌باشد که مستلزم ادغام همه سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری در قالب یک مرکز فرماندهی است. در کشور ما این اصطلاح در راستای اجرای مفاد ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه با تکیه بر کاهش

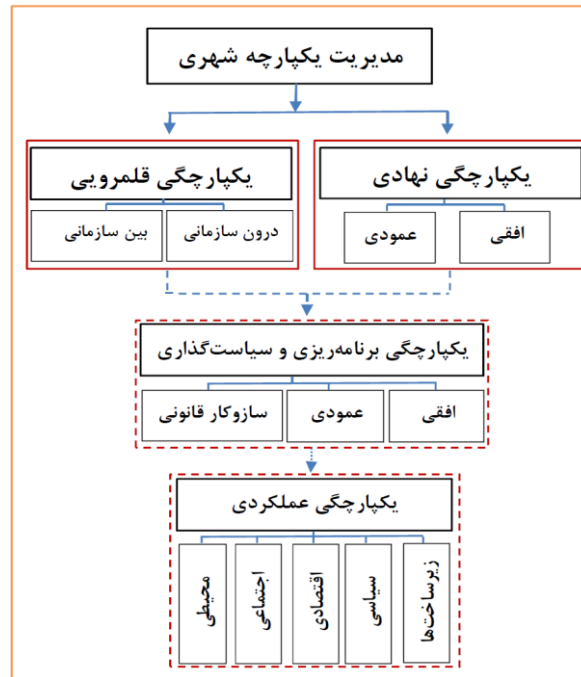
نظام‌های مدیریت شهری معاصر تبدیل شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۶). چالشی که نوع پاسخ به آن می‌تواند تا حد زیادی تعیین‌کننده مختصات ساختاری و عملکردی نظام یاد شده باشد. روشن است که این پاسخ نمی‌تواند فارغ از شرایط و زمینه‌های تاریخی، اجتماعی و سیاسی جامعه مورد نظر باشد. در همین چهارچوب، روش‌های عمده سازماندهی عناصر و کنشگران مدیریت شهری را می‌توان حول سه مفهوم و روش اصلی خلاصه کرد: تفرق، وحدت، و یکپارچگی. محصول و بازتاب ساختاری این سه روش در مدیریت شهری عبارت است از (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲):

- مدیریت شهری متفرق
- مدیریت شهری واحد
- مدیریت شهری یکپارچه

مدیریت شهری متفرق ناظر بر ناهمسویی و تفرق مناسبات عمودی (روابط مدیریت شهری با سطوح بالاتر حکومتی) و افقی (سازمان‌ها و کنشگران محلی و شهری) سازمان‌ها و کنشگران مدیریت شهری است. در این روش هر یک از کنشگران بنابر سیاست‌ها، برنامه‌ها و اولویت‌های اجرایی و عملیاتی بخشی‌نگرانه و متمایز خود به مداخله در امور شهری می‌پردازند و هماهنگی و تعامل‌های میان سازمانی معیاری با اولویت درجه دوم برای آنها فرض می‌شود. این سبک سازماندهی اگرچه به طور متعارف در تعارض با توسعه شهری پایدار و کیفیت زندگی مطلوب شهرنشینان قرار دارد، اما در شرایط سیطره ساختار قدرت متفرق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و حاکمیت نظام مدیریتی بخشی‌نگر و واگرا می‌تواند تضمین‌کننده منافع کوتاه مدت و مقطعی بسیاری از کنشگران رسمی و غیررسمی اعم از مدیران، فعالان اقتصادی و شهرنشینان باشد و از پشتیبانی جدی آنها

گسترده، پیچیده و میان بخشی روبرو نشده باشند؛ مانند ساختار بخشی وزارتخانه‌ها، که هر وزارت-خانه تنها قسمتی از مشکل را که در حوزه وظایف خودش است به عهده می‌گیرد و نشانه‌های مشکل را تنها از دید خود و راه حل آن را در درون خود جستجو می‌کند. بکارگیری چنین رویکرد بخشی در مدیریت شهرها به معنای دادن پاسخی ساده به طبیعت پیچیده شهرها است. از این زمان ضرورت بکارگیری دیدگاهی کل‌نگر و وسیع متناسب با پیچیدگی مسائل شهری در مدیریت شهری مطرح شد (مک‌گیل، ۱۹۹۸). چاکرabortی بکارگیری رویکرد سیستمی را در ارتقای خدمات شهری و کیفیت زندگی شهری موثر می‌داند (چاکرabortی، ۲۰۰۱). اما مک‌گیل پا را از این فراتر گذاشته و معتقد است تنها در صورت داشتن نگاهی کل‌نگر و یکپارچه می‌توان انتظار داشت که مدیریت شهری در عمل به موفقیت دست پیدا کند. ابعاد مدیریت یکپارچه شهری شامل یکپارچگی نهادی، یکپارچگی قلمرویی و یکپارچگی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. شکل ۱ ابعاد مدیریت شهری یکپارچه را نمایش می‌دهد.

تصدی‌گری دولت و واگذاری برخی از امور دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها مطرح شده است. مدیریت شهری واحد، راه حلی تمرکز طلب و حداکثر تراکم‌زدا و برگرفته از الگوی قدرت یک جانبه و متکی بر اصل وحدت فرماندهی برای مشکل از هم گسیختگی است و بیشتر منطبق با الگوی حکومت شهری است. اما مدیریت شهری یکپارچه، راه حلی تمرکززدایانه و مبتنی بر قدرت چندجانبه و یکپارچه شده عناصر متکثر مدیریت شهری و منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است. مرور تعاریف و کارکردهای مدیریت شهری از دید اندیشمندان مختلف در طی چند دهه اخیر (چاکرabortی، ۲۰۰۱؛ استیوارت، ۲۰۰۶؛ مک‌گیل، ۱۹۹۸؛ استرن، ۱۹۹۳ و بیکر ۱۹۸۹) به خوبی تأکید بر نگاه فراگیر و دید وسیع نسبت به مسائل شهری و اداره آن و ترجیح ساختارهای یکپارچه بر ساختارهای بخشی و پراکنده در مدیریت شهری را نشان می‌دهد. در سال‌های اخیر استفاده از رویکرد سیستمی از حد یک امکان فراتر رفته و به یک ضرورت تبدیل شده است. بیکر معتقد بود که سازمان‌هایی که به صورت بخشی فعالیت می‌کنند، تنها تا زمانی موفق هستند که با مشکل



شکل ۱: چارچوب و فرایند سیستم مدیریت یکپارچه شهری

تقسیمات قلمرویی و مرزبندی هماهنگ بین سازمان‌ها و هماهنگی سازمان‌ها در ارائه زیرساخت‌های شهری می‌باشد. یکپارچگی درون سازمانی نیز توجه به ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و کالبدی- فیزیکی در تقسیم‌بندی کلی و زیرتقسیمات سازمان‌ها و نهادهای دخیل در مدیریت شهری به ویژه سازمان شهرداری می‌باشد.

یکپارچگی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری: این نوع یکپارچگی به معنای یکپارچگی عمودی برنامه‌های توسعه شهری و یکپارچگی افقی موضوعات توسعه شهری (شامل توسعه اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی شهر و ...) و استفاده از ابزارها و روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی است.

یکپارچگی عملکردی: این نوع یکپارچگی به معنای دستیابی به توسعه متوازن و پایدار در سیاست شهری، اقتصاد شهری، اجتماع شهری، فناوری شهری، حقوق و قوانین شهری و محیط

یکپارچگی نهادی: یکپارچگی نهادی مستلزم سه نوع هماهنگی سازمانی- نهادی است:

۱- هماهنگی افقی (بین عوامل و شعب سطوح محلی مانند هماهنگی و همکاری میان سازمان‌های آب، برق، گاز و غیره با شهرداری)
 ۲- هماهنگی عمودی (فعالیت‌های مربوط به چندین سطح حکومت و اداره مرتبط مانند همکاری میان استانداری، فرمانداری، شهرداری و شورای شهر)

۳- سازوکارهای قانونی (جهت هماهنگی با ساختارهای جدید مدیریت یکپارچه شهر شامل اعمال تغییرات و اصلاحات به منظور اثر بخشی بیشتر مدیریت شهری)

یکپارچگی قلمرویی: قلمروهای مدیریت یکپارچه شهری شامل یکپارچگی فضایی در شهر و منطقه کلان‌شهری است. یکپارچگی قلمرویی شهری شامل یکپارچگی بین سازمان و درون سازمانی است. یکپارچگی بین سازمانی به معنای داشتن

سازمان‌ها و نهادهای خدماتی کلانشهر تهران است. اطلاعات مورد نیاز برای این پژوهش با استفاده از روش‌های اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شد و با بهره‌گیری از نرم افزار GIS تقسیمات قلمرویی سازمانها به صورت منفرد و تطبیقی نمایش و تحلیل شد.

نتایج

در یک نگاه کلی، سازمان‌ها و نهادهای دخیل در مدیریت شهری ایران را می‌توان در نهادهای دولتی، عمومی و غیردولتی طبقه‌بندی کرد. عناصر اصلی و کلیدی تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مدیریت شهری ایران عبارتند از:

- وزارت کشور و واحدهای تابعه آن، شامل استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها

از بخش دولتی

- وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی ادارات تابعه آن‌ها در سطح استانی و شهرستانی از بخش دولتی

- شهرداری و شورای شهر از بخش دولتی و عمومی

- شوراها و کمیسیون‌های تخصصی از بخش دولتی و عمومی و غیردولتی (جدول ۱).

نهادهای عمومی و غیردولتی: شهرداری و نهادهای زیر مجموعه شهرداری در این گروه قرار می‌گیرند. نهادهای زیرمجموعه شهرداری مانند سازمان آتش‌نشانی و شرکت واحد اتوبوسرانی دارای تقسیمات شهری مستقل از شهرداری می‌باشند.

شهرداری: شهر تهران طی بازه زمانی ۴/۵ قرن اخیر (از سال ۹۳۲ خورشیدی تاکنون)، تحولاتی گسترده و متنوع را در ساختار تقسیمات شهری خود، هم از بعد شکلی و هم از بعد محتوایی پشت سر گذاشته است. بی‌شک یکی از عوامل مؤثر در این زمینه، افزایش جمعیت و گسترش سطح شهر

زیست شهری؛ به این ترتیب یکپارچگی مدیریت شهری و یکپارچگی و پایداری توسعه شهری در گرو توازن و توسعه یکپارچه ابعاد سه‌گانه بالا و تمام مولفه‌های آن است. روشن است که خود یکپارچگی مدیریت شهری، نه هدف بلکه ابزاری برای مدیریت شهری برای تحقق شهر خوب است. شهر خوب شهری است که رقابتی‌تر، منصفانه‌تر و پایدارتر باشد (ون‌دایک، ۲۰۰۶ و صرافی، ۱۳۸۸).

مواد و روش‌ها

روش پژوهش با توجه به ماهیت موضوع، روش توصیفی-تحلیلی است. با توجه به اینکه مسائل مرتبط با شهر و مدیریت شهری پیچیده بوده و دارای جوانب مختلف می‌باشد. در پژوهش حاضر شناسایی و تجزیه و تحلیل مدیریت شهری و تقسیمات قلمرویی نهادهای مدیریتی کلانشهر تهران بر مبنای روش تحلیل سیستمی انجام شده است. استفاده از این روش شرایطی را فراهم می‌آورد تا ضمن حفظ کل‌نگری و توجه به کلیت سیستم، وظایف و جایگاه هر عنصر و روابط آنها نیز بطور مشخص بررسی و تجزیه و تحلیل شود. محدوده مکانی پژوهش تقسیمات قلمرویی

تقسیمات شهری سازمان‌ها و نهادهای مدیریتی در کلانشهر تهران نیز بسیار متنوع و متناسب با کارکرد نهاد مربوط می‌باشد، به همین سبب دستیابی به یک نظام طبقه‌بندی برای شناسایی و بررسی آنها حایز اهمیت است. در این راستا ساختار اداری سیاسی کشور به عنوان بستری قانونی و مطمئن برای این امر برگزیده شده است. در یک نگاه کلی، سازمان‌ها و نهادهای دخیل در مدیریت شهری ایران را می‌توان در نهادهای دولتی، عمومی و غیردولتی طبقه‌بندی کرد.

حاضر از ۲۲ منطقه، ۱۲۳ ناحیه و ۳۷۴ محله تشکیل شده است (شکل ۲). از اشکالات تقسیمات شهرداری تهران می‌توان به عدم وضوح لازم در مرز مناطق، موقعیت نامناسب فضایی - کالبدی مراکز منطقه‌ای، عدم توازن جمعیتی در مناطق مختلف (اختلاف ۱۱ برابری) و عدم توازن فرصت-های شغلی (اختلاف ۲۷ برابری) و ... اشاره کرد (جدول ۲).

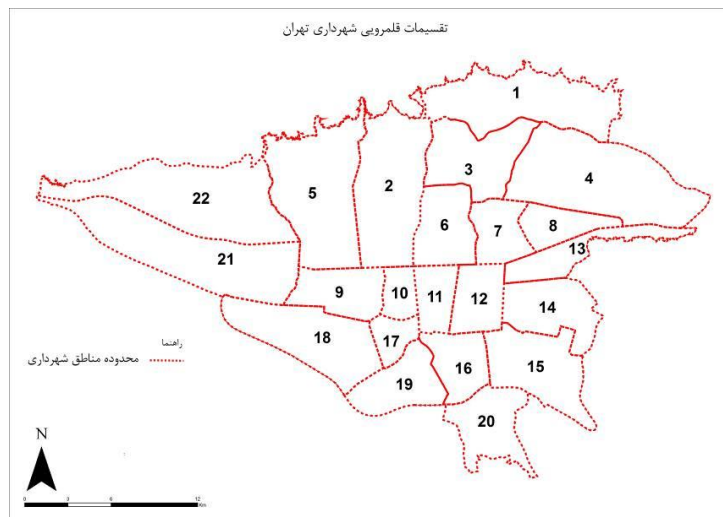
است. این دو عامل به ویژه در شهری چون تهران که در مقاطعی از تاریخ با خیزش‌هایی ناگهانی رشد جمعیت و افزایش سطح روبرو بوده و همچنین با فقدان رویه‌ای معین در تعریف تقسیمات شهری مواجه است، ابعاد انکارناپذیر دارد. شاهد این مدعا نیز افزایش جمعیت و سطح شهر تهران در دوره‌های کوتاه مدت به میزان دو برابر و تا چهار برابر می‌باشد. شهر تهران در حال

جدول ۱: نهادها و سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری ایران

سطح	نهاد / سازمان	وظیفه مدیریتی
ملی	مجلس شورای اسلامی	سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری
	هیئت دولت	سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری
	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی
	شورای عالی شهرسازی و معماری	سیاست‌گذاری و هماهنگی اقتصادی و بودجه‌ریزی
	وزارت راه و شهرسازی	سیاست‌گذاری و هماهنگی فضایی - کالبدی
	وزارت کشور	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	وزارتخانه‌های بخش دولتی	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
استانی	استانداری	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی فضایی - اقتصادی، تخصیص بودجه
	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان	سیاست‌گذاری برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه‌ریزی
	اداره کل راه و شهرسازی استان	برنامه‌ریزی فضایی - کالبدی
	سازمان جهاد کشاورزی	برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت فضایی
	فرمانداری‌ها	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	شورای اسلامی شهرستان	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	شورای برنامه‌ریزی شهرستان	سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی فضایی اقتصادی و هماهنگی
محلی	اداره‌ها و ارگان‌های بخش دولتی	مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی
	شورای اسلامی شهر و روستا	سیاست‌گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
	شهرداری‌ها	مدیریت فضایی - کالبدی و اجرایی

جدول ۲: تغییرات ادواری تقسیمات شهری تهران

دوره تاریخی	سال مبدا (خورشیدی)	مساحت شهر (هکتار)	جمعیت (نفر)	عنوان شهر یا برنامه توسعه	انواع تقسیمات و تعداد آن				نوع تقسیمات	خاستگاه تقسیم‌بندی
					حوزه	منطقه	ناحیه	محل		
طهماسبی (صفویه)	۹۳۲	۴۰۰	۱۰۰۰	-	-	-	-	۵ (به انضمام ارگ حکومتی)	نامگذاری محل	محل و ارگ حکومتی - اجتماعی
ناصری (قاجاریه)	۱۲۴۶	۲۰۰۰	۱۴۷۲۵۶	دارالخلافه	-	-	-	۶ (به انضمام ارگ حکومتی)	نامگذاری محل	محل و ارگ حکومتی - اجتماعی
پهلوی اول	۱۳۱۱	۴۶۰۰	۲۵۰۰۰۰	-	-	-	۱۰	-	-	آمار
پهلوی دوم	۱۳۴۵	۱۸۰۰۰۰	۲۷۱۹۷۳۰	اولین طرح جامع	-	۱۰	-	-	-	منطقه، ناحیه و برنامه‌ریزی شهری
	۱۳۵۵	۲۵۵۰۰۰	۴۵۳۰۲۲۳	سرشماری مرکز آمار	-	۱۲	-	-	-	آمار
جمهوری اسلامی	۱۳۵۹	۵۲۰۰۰۰	۵۰۸۸۷۳۰	-	-	۲۰	-	-	-	منطقه
	۱۳۷۰	-	۶۴۹۷۲۳۸	طرح ساماندهی	۵	۲۲	۱۰۵	۵۲۴	-	حوزه، منطقه، ناحیه و محل
	۱۳۸۵	-	۷۷۱۱۲۳۰	طرح جامع جدید	۳	۲۰	-	-	-	حوزه و منطقه
	۱۳۹۰	۶۳۰۰۰۰	۸۱۵۴۰۵۱	ملاک عمل شهرداری	-	۲۲	۱۲۳	۳۷۴	-	منطقه، ناحیه و محل



شکل ۲: تقسیمات قلمرویی شهرداری تهران

منطبق بر تقسیمات شهرداری تهران است. منطقه ۴ با ۷۹۸۴۷۳ نفر کم جمعیت‌ترین منطقه و منطقه ۳ با ۱۳۰۰۷۴۷ نفر پر جمعیت‌ترین منطقه آتش‌نشانی است.

سازمان اتوبوسرانی: شهر تهران در تقسیمات شرکت واحد اتوبوسرانی به ۱۲ منطقه تقسیم شده است که هریک دارای خطوطی هستند که به مناطق مختلف شهری پوشش می‌دهند.

نهادهای دولتی: نهادهای دولتی، سازمان‌های وابسته به قوای سه‌گانه (مقننه، مجریه و قضائیه) را دربرمی‌گیرد که در ادامه بررسی شده است.

سازمان آتش‌نشانی: سازمان آتش‌نشانی تهران تا نیمه اول سال ۱۳۹۲ دارای ۵ منطقه عملیاتی و ۷۹ ایستگاه بوده است. در حال حاضر تقسیمات سازمان آتش‌نشانی تهران مشتمل بر ۸ منطقه و بالغ بر ۱۰۳ ایستگاه است. حداقل ایستگاه در مناطق عملیاتی ۱۵ و حداکثر ۲۰ ایستگاه می‌باشد. به ازای هر ۵۰ هزار نفر یک ایستگاه احداث می‌شود. بنابراین سازمان آتش‌نشانی تهران در حال حاضر به ۶۰ ایستگاه دیگر نیاز دارد. مناطق ۲، ۴، ۶ و ۸ سازمان آتش‌نشانی کمتر از ۱۱ ایستگاه دارند. تقسیمات قلمرویی آتش‌نشانی

انقلاب و دماوند، بزرگراه رسالت، بزرگراه مدرس - صدر، جاده قدیم کرج، خیابان شوش است. شرکت‌های پست و مخابرات از وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات دارای تقسیمات شهری در سطح شهر تهران هستند. شهر تهران در تقسیمات شرکت پست به ۸ منطقه پستی تقسیم شده است. نامگذاری مناطق پستی بر اساس دو رقم آغازین کدپستی انجام شده است. مناطق پستی تهران از سال ۱۳۶۸ تاکنون به ۸ منطقه و با شماره‌های ۱۱ تا ۱۹ تقسیم گردیده است. مناطق پستی تهران عبارتند از: مناطق ۱۱، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹.

مخابرات تهران در ۷ منطقه و ۸۱ مرکز مخابراتی، با مجوز و پروانه فعالیت از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اداره می‌شود. از سال ۱۳۷۵ مناطق مخابراتی تهران با توجه به تعداد و تراکم مشترکین و محدوده جغرافیایی ابتدا به ۸ و سپس به ۷ منطقه بر اساس پیش‌شماره‌های تلفن شهر تهران تقسیم گردیده و تاکنون تغییری نیز نداشته است. به غیر از منطقه ۸ که ۶۰۵۰۲۷ نفر جمعیت دارد، سایر مناطق مخابراتی شهر تهران بیش از یک میلیون نفر جمعیت دارند. شایان ذکر است که بین تقسیمات قلمرویی شرکت پست و مخابرات نیز هیچ‌گونه مرز مشترکی وجود ندارد.

شرکت گاز: شرکت گاز شهر تهران را به ۱۱ منطقه گازرسانی تقسیم کرده است. ۷ مورد از مناطق گاز تهران با تقسیمات شهرداری انطباق کامل دارند. در ۴ مورد مابقی مناطق ۱۵ و ۲۱ شهرداری به ترتیب بین مناطق ۷، ۸، ۳ و ۱۱ شرکت گاز تقسیم شده‌اند. تقسیمات شرکت گاز از نظر وسعت و جمعیت نامتناسب است به گونه‌ای که مناطق ۴، ۶ و ۷ به تنهایی ۴۵ درصد جمعیت و ۳۴ درصد مساحت شهر را دربر می‌گیرند.

شرکت‌های توزیع نیروی برق و آب و فاضلاب: شرکت‌های توزیع نیروی برق و آب و فاضلاب از وزارت نیرو با پژوهش حاضر در ارتباط مستقیم قرار دارند. شهر تهران در تقسیمات شرکت توزیع برق تهران در سال ۱۳۴۰ به سه منطقه شمال، جنوب و مرکزی تقسیم شده بود. از سال ۱۳۸۶ به ۴ محدوده جغرافیایی و ۲۱ منطقه بر پایه تعداد مشترکین تقسیم شده است. محدوده جغرافیایی شمال غرب ۲۹ درصد، شمال شرق ۲۷ درصد، جنوب غرب ۲۱ درصد و جنوب شرق نیز ۲۳ درصد مشترکین برق کلانشهر تهران را در خود جای داده است. در میان مناطق نیز مولوی با ۲/۷ درصد کمترین و قدس با ۶ درصد بیشترین مشترکین را دارند. شایان ذکر است که منطقه ۲۰ تهران جزو نواحی تحت پوشش شرکت برق تهران بزرگ نبوده به عنوان شهر ری و مستقل می‌باشد. در زمان تاسیس شرکت آب و فاضلاب تهران، شهر تهران بر اساس وسعت محدوده دارای یک منطقه بوده است، با افزایش جمعیت و مساحت به ۵ منطقه شمال، جنوب، غرب، شرق و مرکزی تقسیم‌بندی گردید و در سال ۱۳۷۵ شرکت‌های ۷ گانه آب شهر تهران تشکیل شد. در حال حاضر شهر تهران در تقسیمات شرکت آب و فاضلاب به ۷ منطقه و ۲۲ ناحیه تقسیم شده است. منطقه ۳ با ۱۱۵۹۸۳ انشعاب کمترین و منطقه ۶ با ۲۳۱۶۶۴ انشعاب بیشترین انشعابات آب را دارند. میان مناطق شرکت آب و فاضلاب تهران از نظر وسعت، جمعیت و تعداد مشترکین تناسبی وجود ندارد. شرکت‌های توزیع نیروی برق و آب و فاضلاب تقسیمات متفاوتی را نسبت به هم و نسبت شهرداری دارند. بیشترین هماهنگی را با شهرداری شرکت برق دارد. مرز مشترک میان تقسیمات قلمرویی شرکت‌های توزیع نیروی برق و آب و فاضلاب در رودخانه کن، خیابان آزادی،

در منطقه ۱۷ و بخش کوچکی از کلانتری ۱۶۳ در منطقه ۲ قرار دارد.

سازمان امور مالیاتی شهر تهران: سازمان امور مالیاتی شهر تهران از وزارت امور اقتصادی و دارایی، شهر تهران را به ۵ محدوده جغرافیایی (شمال، جنوب، شرق، غرب و مرکز) تقسیم کرده است. و هر منطقه تحت مدیریت کل مالیات‌های آن منطقه اداره می‌شود. اداره کل امور مالیاتی شمیرانات و شهرری خارج از تقسیمات سیاسی شهرستان تهران بوده و مناطق ۱ و ۲۰ شهرداری تهران را شامل می‌شوند. تنها مرز مشترک با تقسیمات شهرداری تهران در شمال مناطق ۳ و ۴ بر روی بزرگراه مدرس و صدر و بخشی از بزرگراه چمران در غرب مناطق ۳ و ۶ است.

سازمان تامین اجتماعی: سازمان تامین اجتماعی تهران در ابتدا دارای یک اداره کل بود و با افزایش جمعیت پایتخت و بیشتر شدن افراد تحت پوشش، بدلیل افزایش حجم کاری و تسریع در خدمات رسانی به مراجعین در سال ۱۳۸۷ به دو اداره کل شرق و غرب تهران تقسیم شد. بعد از تقسیم این سازمان به دو اداره کل بدلیل ناهماهنگی بین دو اداره کل و سلیقه‌ای عمل کردن مدیران آنها و قرار گرفتن سوابق برخی از بیمه شدگان در هر دو حوزه مشکلات سازمان بیشتر شده است. این سازمان دارای ۳۱ شعبه (۱۵ شعبه در غرب و ۱۶ شعبه در شرق) در کل شهر تهران است که از این میان، ۲۹ شعبه دارای شماره‌گذاری هستند و ۲ شعبه شمیران و شهرری به نام خوانده می‌شوند. ملاک تقسیم‌بندی سازمان تامین اجتماعی تراکم مشمولین بیمه تامین اجتماعی و کارآفرینان می‌باشد.

سازمان ثبت اسناد و املاک: در تقسیمات سازمان ثبت اسناد و املاک، شهر تهران بر مبنای تعداد پلاک‌های ثبتی به ۱۳ منطقه تقسیم شده است.

منطقه ۱۱ با ۱۶۲۵۷۹ نفر کم‌جمعیت‌ترین و منطقه ۴ با ۱۴۳۲۰۸۸ نفر پرجمعیت‌ترین منطقه است.

سازمان آموزش و پرورش: شهر تهران در تقسیمات سازمان آموزش و پرورش به ۲۱ منطقه تقسیم شده است. این مناطق منطبق بر مناطق شهرداری تهران هستند. منطقه ۲۰ شهرداری جزء مناطق آموزش و پرورش شهر تهران به حساب نمی‌آید. شهر ری خود دارای ۲ ناحیه آموزش و پرورش می‌باشد.

اداره کل ورزش و جوانان استان تهران: اداره کل ورزش و جوانان استان تهران از ادارات تابعه وزارت ورزش و جوانان می‌باشد. در سطح مناطق ۲۲ گانه و محدوده شهر تهران، این اداره کل تهران را به ۶ اداره (شمیران، شمال شرق، شمال غرب، جنوب شرق، جنوب غرب و شهر ری) تقسیم کرده است. تقسیمات اداره کل تربیت بدنی بر تقسیمات مناطق ۲۲ گانه شهرداری تقریباً منطبق است.

نیروی انتظامی: در تقسیمات نیروی انتظامی، شهر تهران به ۹ سرکلانتری تقسیم شده است که به ترتیب از شماره ۱ تا ۹ شماره‌گذاری شده‌اند. هر یک از سرکلانتری‌ها، بر مبنای وسعت، جمعیت و میزان جرم حوزه خود را به چندین کلانتری تقسیم کرده‌اند. شهر تهران در حال حاضر دارای ۶۹ کلانتری است. بررسی حوزه‌ها از نظر جمعیت و مساحت حاکی از آنست که وسعت حوزه‌های کلانتری‌های شهر تهران از ۳ کیلومترمربع تا ۷۱ کیلومترمربع، و از لحاظ جمعیت نیز جمعیت حوزه‌ها از ۴۰۳۷ نفر تا ۲۸۸۱۶۱ نفر متغیر است. مرز تقسیمات نیروی انتظامی تفاوت ناچیزی با تقسیمات شهرداری تهران در مناطق ۲، ۵، ۱۵ و ۱۷ دارد. نیمی از محدوده کلانتری ۱۶۷ در منطقه ۱۵ و نیمی در منطقه ۲۰ شهرداری تهران واقع شده است. بخش کوچکی از کلانتری ۱۵۲

جنوب و شرق، شمال‌غرب، جنوب‌شرق، غرب، شهری و شمیران و ۲ دفتر نمایندگی اوقاف (شمال‌شرق و جنوب‌غرب) می‌باشد. که از طریق آنها امور ثبتی و اوقافی خود را به انجام می‌رساند. کمیته امداد نیز شهر تهران را به ۱۸ منطقه تقسیم کرده است. منطقه یک آن منطبق بر مناطق ۱ و ۳، منطقه غرب منطبق بر مناطق ۲۱ و ۲۲ و منطقه مرکزی منطبق بر مناطق ۹، ۱۰، ۱۱ و ۱۲ شهرداری است. منطقه ۱۵ شهرداری نیز در تقسیمات کمیته امداد به دو منطقه ۱۵ و ۱۵/۱ تقسیم شده است. مرز تقسیمات و نام سایر مناطق کمیته امداد با تقسیمات شهرداری یکسان است (شکل ۳ و ۴).

نتیجه‌گیری

از دیدگاه سیستمی شهر یک نظام پیچیده اجتماعی-کالبدی است که از خرده‌نظام‌های متعدد تشکیل شده است. کارایی و پویایی این سیستم پیچیده به هماهنگی و تعادل در روابط درون سیستمی و برون سیستمی آن وابسته است. بررسی سیستم مدیریت شهری تهران بر مبنای الگوی مدیریت یکپارچه حاکی از آنست که:

- نهادهایی که در حال حاضر در کلان‌شهر تهران عهده‌دار خدمات‌رسانی به شهروندان می‌باشند هر یک بنابر برنامه‌های بخشی، شرح وظایف، مسائل اجرائی و فنی خود تقسیماتی را مد نظر قرار داده‌اند که با تقسیمات قلمرویی سازمان‌ها متفاوت است. مهمترین مشکلاتی که در حال حاضر ناشی از این تقسیمات چندگانه می‌باشد عدم تعادل در ارائه خدمات و عدم هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط می‌باشد.

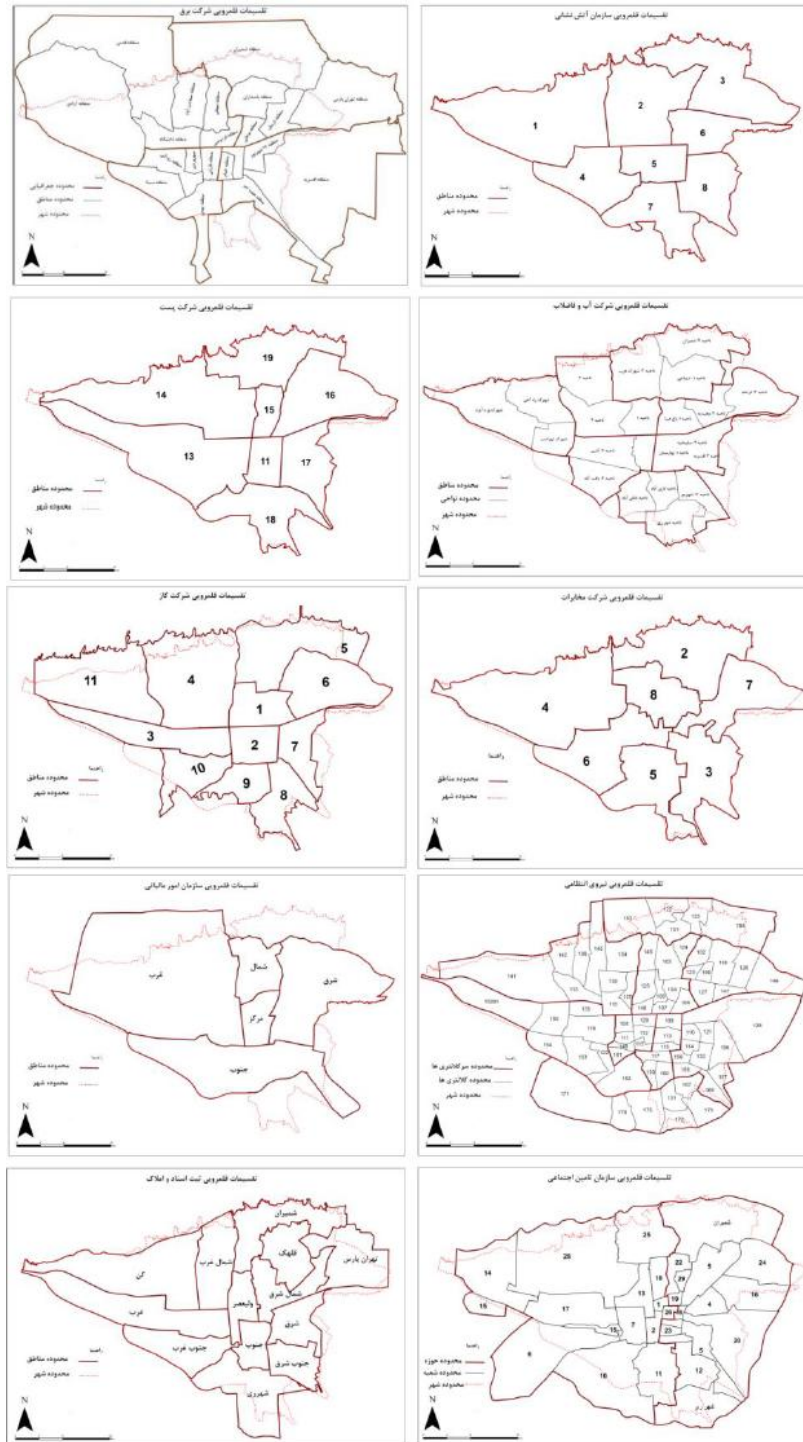
- بعلت تعدد سازمان‌های مسئول در امر مدیریت شهری و تعدد وظایف آنها، امروزه ناهماهنگی‌های زیادی بین این سازمان‌ها و مدیریت شهر به وجود

در قسمت غرب شهر و تاحدودی در شرق و جنوب با تقسیمات شهرداری تهران یکسان است. ولی در مرکز شمال و شمال شرق کاملاً با تقسیمات شهرداری و سایر سازمانها متفاوت است. شبکه بهداشت و درمان و اورژانس تهران: بهداشت و درمان و اورژانس از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با مطالعات حاضر در ارتباط مستقیم قرار دارند. در حال حاضر شهرستان تهران دارای ۵ مرکز بهداشت و درمان (شمال، شمال‌غرب، غرب، جنوب و شرق) است. که علاوه بر مناطق شهرداری تهران به نقاط روستایی و شهری شهرستان نیز خدمات‌رسانی می‌کنند. منطقه ۲۰ شهرداری تهران تحت پوشش شبکه بهداشت و درمان شهرستان ری و منطقه ۱ شهرداری تهران نیز تحت پوشش شبکه بهداشت و درمان شهرستان شمیرانات قرار دارد. تقسیمات زیرتقسیمات بهداشت و درمان منطبق بر تقسیمات شهرداری است. اورژانس نیز شهر تهران را به ۴ ناحیه شمال، جنوب، غرب و شرق تقسیم کرده است که منطبق بر تقسیمات شهرداری تهران است.

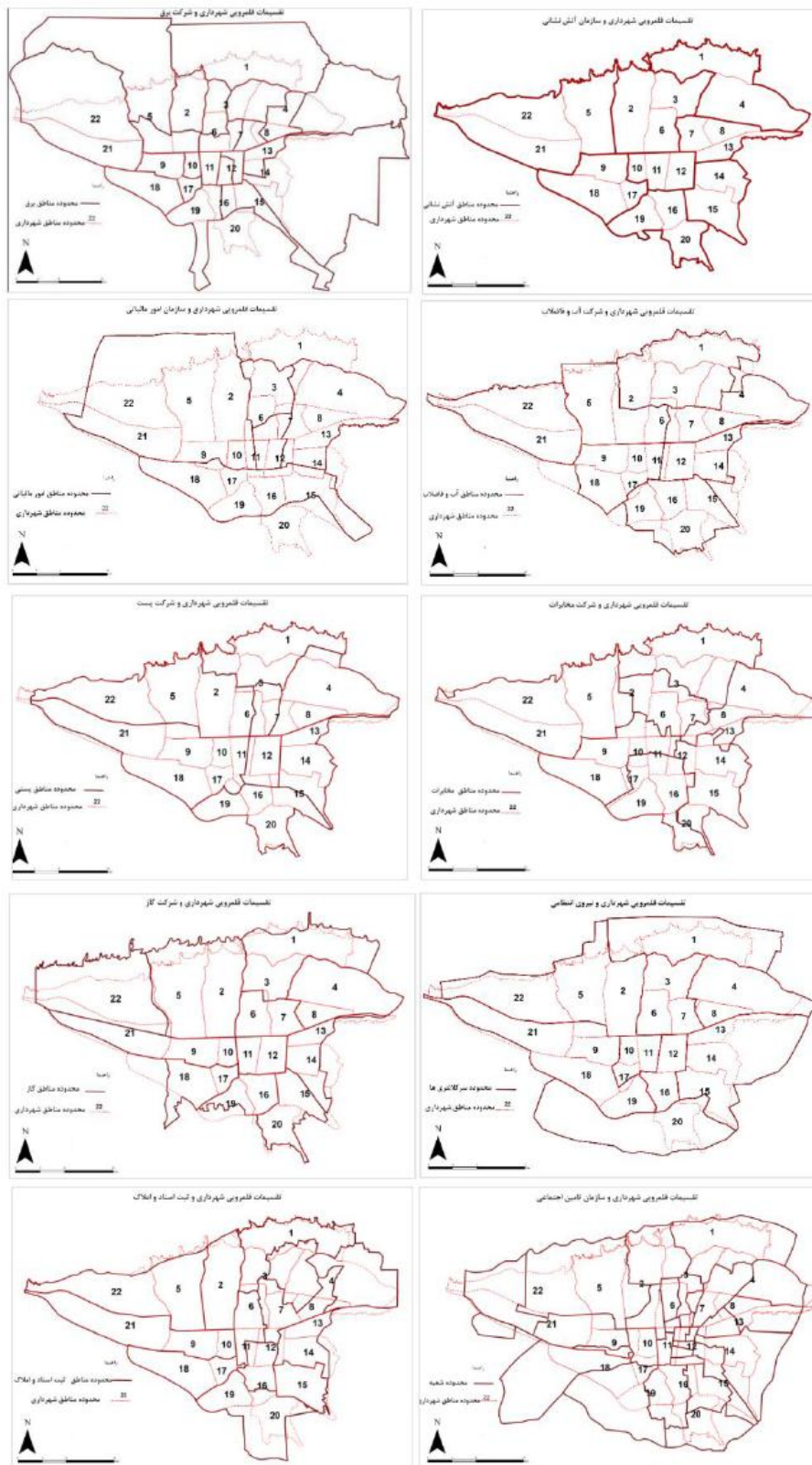
سازمان ثبت احوال: سازمان ثبت احوال شهر تهران دارای پنج منطقه (جنوب، شمال، غرب، شرق و مرکزی) با تشکیلات اداری در سطح معاون مدیر کل و هر یک دارای ۳ اداره است. تقسیمات مناطق ثبت احوال نیز منطبق بر تقسیمات شهرداری تهران است که عمدتاً به جهت هماهنگی با شهرداری تهران این منطقه‌بندی انجام پذیرفته است. اداره ثبت احوال شهر ری منطقه ۲۰ تهران را پوشش می‌دهد. منطقه ۱ تهران نیز بخشی از منطقه تحت پوشش ثبت احوال شمیران را شامل می‌شود.

اداره کل اوقاف و امور خیریه و کمیته امداد: اداره اوقاف در سطح شهر تهران دارای ۶ منطقه شامل

آمده است و ارتباط بینابینی بین نهادها، جهت هماهنگی و تعادل در امر خدمات‌رسانی وجود ندارد.



شکل ۳: تقسیمات قلمرویی سازمانها و نهادهای خدماتی تهران



شکل ۴: انطباق تقسیمات قلمرویی سازمانها با تقسیمات شهرداری تهران

هم در وقت و هزینه‌ها صرفه‌جویی شده و هم طرح‌ها با کیفیت و صحیح انجام می‌شود. بررسی پایه‌های نظری مدیریت یکپارچه شهری نشان می‌دهد که هدف از طرح مبحث یکپارچگی در حوزه مدیریت شهری، ایجاد امکان غلبه بر ناهماهنگی‌ها و تفرق‌های متعدد و رو به افزایش موجود در شهر، زندگی شهری و مدیریت شهری است، تفرق‌هایی که سرانجام، عرصه زندگی در شهر را برای شهروندان تنگ و محدود می‌کند. نهایت و ایده‌آل مدیریت یکپارچه شهری، پیاده‌سازی نظم و هماهنگی در تعاملات متقابل میان شهروندان باهم، شهروندان و مدیریت شهری و عناصر ذریبند مدیریت شهری با یکدیگر به منظور ارتقای شاخص‌های زندگی مطلوب شهری است.

چهار اقدام و مرحله اساسی در دستیابی به ساختار مدیریت یکپارچه شهری وجود دارد: در مرحله اول لازم است حرکت به سمت تمرکززدایی از قدرت و سازمان‌های دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری انجام گیرد این کار در کلانشهر تهران می‌تواند از طریق ارتقای جایگاه مدیریت شهری در ساختار کلان اداره کشور آغاز شود.

مرحله دوم مرحله‌ای است که طی آن حکومت‌های محلی بعد از اخذ اختیارات لازم به سازماندهی نهادها و سازمان‌های حوزه عملکرد خود می‌پردازند و با ایجاد هماهنگی بین نهادی و سازمانی موجبات ایجاد تعاملات در سطحی گسترده فراهم می‌آورند، وجود کمیسیون‌های تخصصی زیر نظر شورای شهر با حضور نمایندگان از سازمان‌های ذریبند شهری مانند ارگان‌های دولت و حکومتی و کارشناسان مورد نظر شهردار، فضا و بستر مناسبی برای سیاست‌گذاری و

در حال حاضر هر یک از سازمان‌های مسئول مدیریت شهر با توجه به بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان یا وزارتخانه‌های ذریبند به اعمال وظیفه در اداره شهر می‌پردازند این مسأله منجر به برداشت‌های مختلف از مسائل یکسان می‌گردد که نهایتاً منجر به سردرگمی مراجعین می‌گردد.

بعلت تعدد سازمان‌های مسئول مدیریت شهری، بسیاری از وظایف به نحو احسن بین آنها تقسیم نشده و همین امر باعث شده در بسیاری از موارد تداخل بین این سازمان‌ها با شهرداری به وجود آید که باعث موازی‌کاری، دوباره‌کاری، ایجاد تشکیلات عریض و طویل دیوانی، ایجاد اصطکاک و ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسئولیت‌پذیری می‌گردد. بنابراین، ضرورت اصلاح و ارائه راهکاری برای اصلاح ساختار مدیریت شهری کلان‌شهر تهران و رسیدن به سازمان فضایی- عملکردی بهینه کاملاً محسوس است. یک حس عمومی در بین نمایندگان حکومت ملی و محلی وجود دارد که رویکرد فعلی سیاست‌های شهری برای مقابله با چالش‌های جدید شهرهای بزرگ مناسب نمی‌باشد (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۷). یکی از این الگوهای مدیریتی که همواره بعنوان الگویی مطلوب و کارآمد مدنظر سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، قانون‌گذاران و مدیران شهری بوده است الگوی مدیریت شهری یکپارچه می‌باشد. مدیریت یکپارچه شهری به عنوان یکی از ضرورت‌های امروزی در مدیریت شهرهاست، زیرا مسائل شهرها بصورت سیستماتیک و مرتبط هستند و مدیریت آنها نیز باید در اختیار یک سازمان یا ارگان خاص (همکاری‌های سایر سازمان‌های مرتبط و درگیر) باشد. با ایجاد مدیریت یکپارچه، برنامه‌ها و طرح‌ها بصورت یک دست و منظم انجام می‌شود، یعنی

با هم هماهنگ و یکپارچه شدند. تقسیمات قلمرویی نهادها و سازمان‌ها از طریق نمایندگان آن‌ها بررسی و سازماندهی شده و تقسیمات قلمرویی یکپارچه و هماهنگ شکل می‌گیرد. در گام آخر نیز تدوین استراتژی‌های پایدار مقدمه استقرار مدیریت یکپارچه شهری است که زمینه‌های حرکت‌های همسو و هماهنگ سازمان‌ها و نهادهای مختلف را فراهم می‌آورد.

برنامه‌ریزی یکپارچه فراهم می‌کند. در چنین ساختاری لازم نیست که ارگان‌های دولتی استقلال عمل خود را از دست بدهند یا در اجرای برنامه‌های خود زیر نظر شهرداری و شورای شهر و وابسته به آن عمل کند بلکه در چنین کمیسیون‌هایی برنامه‌های هر ارگان زیر نظر مدیریت شهری با طرح توسعه شهری هماهنگ می‌شود. در مرحله سوم بعد از اینکه سازمان‌ها و نهادهای مدیریت شهری از نظر عملکردی و نهادی

منابع

- مرصوصی، ن.، ۱۳۸۳. توسعه یافتگی و عدالت اجتماعی شهر تهران، فصلنامه پژوهشهای اقتصادی، شماره ۱۴، ص ۱۹-۳۲.

- امیر احمدی، ه.، ۱۳۶۹. تهران، رشد و تضادهای ترجمه سید حسن معصومی اشکوری، مجله علمی معماری و شهرسازی، شماره ۸، ص ۲۳-۳۱.

- صرافی، م.، ۱۳۸۸. مدیریت یکپارچه شهری در خدمت توسعه اجتماعات محلی، ماهنامه معماری و شهرسازی، مجله منظر، شماره ۳، ص ۳۲-۳۳.

- برک‌پور، ن. و اسدی، ا.، ۱۳۸۶. مدیریت و حکمروایی شهری، دانشگاه هنر، ۲۷۲ص.

- صرافی، م.، ۱۳۷۹. شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها: طرح مسئله‌ای برای جنوب، مجله اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۱۵۵-۱۵۶، ص ۱۶۴-۱۶۷.

- تکمیل همایون، ن.، ۱۳۷۹. تاریخ اجتماعی- فرهنگی تهران، جلد اول، دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۲۱۲ص.

- صرافی، م.، ۱۳۷۷. تمرکززدایی کلانشهرهای کشورهای جنوب (باورها و راهبردها)، ماهنامه معماری و شهرسازی، شماره ۴۸ و ۴۹، ص ۳۳-۴۵.

- چیماس، ش.، ۱۳۷۹. مدیریت شهر: خط‌مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای درحال توسعه، ترجمه پرویز زاهدی، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری. ۲۱۹ص.

- علوی‌تبار، ع.، ۱۳۸۲. بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها، تهران انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۸۰ص.

- سعیدنیا، ا.، ۱۳۸۳. مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۷۰ص.

- کاظمیان، غ. و همکاران، ۱۳۹۲. مدیریت شهری؛ جلد اول: مبانی و حوزه‌ها، انتشارات تیس، ۵۸۴ص.

- شهرداری تهران، ۱۳۹۱. سالنامه آمارنامه شهر تهران ۱۳۹۱. سازمان فناوری و اطلاعات شهرداری تهران، ۳۷۸ص.

- شیعه، ا.، ۱۳۸۲. لزوم تحول مدیریت شهری در ایران، مجله جغرافیا و توسعه، شماره ۱، ص ۳۷-۶۲.

- کاظمیان، غ. و میرعابدینی، ز.، ۱۳۹۱. آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم‌گیری شهری، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، دوره ۳، شماره ۴۶، ص ۲۷-۳۸.
- لاله‌پور، م.، سرور، ه. و سرور، ر.، ۱۳۹۱. ساختار مدیریت شهری در ایران با تاکید بر تحولات کالبدی شهرها، فصلنامه آمایش محیط، شماره ۱۸، ص ۳۵-۵۸.
- مرکز آمار ایران، سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰.
- مدنی‌پور، ع.، ۱۳۸۱. تهران ظهور یک کلانشهر، ترجمه حمید زرآزوند، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۳۸۴ ص.
- مهدیزاده، ج.، ۱۳۸۵. برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)، معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، ۵۸۴ ص.
- مهندسین مشاور توسعه بوم سازگاران پایدار، طرح راهبردی-ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران)، ۱۳۸۵.

- Aribigbola, Afolabi., 2011. Planning and Urban Governance in Developing Societies: The Example of Akure, Ondo State of Nigeria. Canadian Social Science, v. 7(6), p.119-127.
- Baker, R., 1989. Institutional Innovation, Development And Environmental Management: An “Administrative Trap” Revisited. Part 1, Public Administration And Development, v. 9, p. 29-47.
- Burgess, R., 2000. The compact city debate: A Global Perspective from: Compact Cities Reader, Spoon Press, London, 162 p.
- Chakrabarty, B. K., 2001. Urban Management - Concepts, Principles, Techniques And Education, Cities, v. 18(5), P. 331-345.
- Clarke, A., 2006. Regional Sustainable Development Strategies: Variations in Formulation and Content in Nine Canadian Case Studies and the Implications for Eco-Procurement, Montreal: North American Commission for Environmental Cooperation – Environment, Economy and Trade Program, p.1-32.
- McGill, R., 1998. Urban management in developing countries. Cities, v. 15(6), p. 463-471.
- McGill, R., 1998. Urban Management In Developing Countries, Cities, v. 15(6), p.463-471.
- OECD., 2007. What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda. n.p. (<http://www.oecd.org/dataoecd/20/12/39907119.zip>), 315 p.
- Schwedler, H. U., 2011. Integrated Urban Governance: The Way Forward; Manual, Metropolis (Metropolis, Commission 3). available online via www.metropolis.org, 90 p.

- Stern, R., 1993. Urban Management In Development Assistance, *Cities*, v. 10(2), p.125-138.
- Stewart , K., 2006. Designing Good Urban Governance Indicators: The Importance Of Citizen Participation And Its Evaluation In Greater Vancouver. *Cities*, v. 23(3), p.196–204.
- UN-HABITAT., 2011. State of the World’s cities 2010/2011 Bridging The Urban Divide, 244p.
- United Nations., 2008. Department of Economic and Social Affairs (DESA), World urbanization prospects: The 2007 revision. New York, 244 p.
- Van Dijk, M. P., 2006. Managing cities in developing countries: The theory and practice of urban management. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 212 p.