

## تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه نمونه موردی شهر شیراز

دکتر رحمت اله فرهودی،<sup>۱</sup> دکتر محمد باقر قالیباف،<sup>۲</sup>  
ذبیح الله چهاراهی<sup>۳</sup> و احمد جواهری<sup>۴</sup>

### چکیده

شهر به مثابه بخشی از سلسله مراتب سیستم فضایی و تقسیمات سیاسی - جغرافیایی هر کشور براساس شاخصه‌های مختلفی مانند نوع حکومت، مدیریت، سطح آگاهی، علاقمندی اجتماعی و مشارکت مردم در نظام تصمیم‌گیری شکل می‌گیرد. از آنجا که هر عنصر در چارچوب ویژگی‌های عملکردی قابل تعریف است. لذا براساس نقش‌های مختلفی که در زیر سیستم‌های نظام شهری تعریف می‌شود می‌توان انواع مختلفی از اجزاء تشکیل دهنده سیستم را شناسایی نمود. با توجه به نقش مدیریت یکپارچه شهری بعنوان سیستم و عامل کنترل و هدایت نظام شهری در کلان شهرها می‌توان از عناصر تحت نظارت مدیریت یاد شده یعنی مناطق شهرداری بعنوان عناصر تشکیل دهنده سیستم شهری نام برد. از طرفی دیگر وسعت و پراکندگی کلان شهرها طالب تعادل در حجم عملیات این مدیریت با توان آن می‌باشند. در این راستا ارگانهای مختلف خدماتی، شهر طرف خدمات خود را به واحدهای کوچکتری تقسیم می‌کنند و به همراه توجه به عوامل تراکم، پراکندگی و توسعه آینده شهری، حدودی را در این تقسیمات مشخص می‌سازند. لذا با توجه به تنوع تعداد تقسیمات، گوناگونی معیارها و مبانی تقسیمات، پراکندگی مراکز خدمات و عدم انطباق حدود تقسیمات و عدم هماهنگی دستگاههای مجری نابسامانی شدیدی در اداره امور شهرها بوجود آمده است و نیازمند یک مدیریت یکپارچه در تقسیمات کالبدی شهرها می‌باشد. هدف این مقاله بررسی منطقه بندی‌های گوناگون درون ساختار کالبدی - فضایی شهر شیراز می‌باشد. نوع تحقیق کاربردی و روش

- 
1. استاد دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران
  2. عضو هیات علمی دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران
  3. کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری
  4. کارشناس ارشد فتوگرامتری

بررسی به صورت اسنادی، پیمایشی و تحلیل محتوای برداشتی است. و در نهایت نتیجه‌گیری خواهد شد که می‌توان در شهرها یک منطقه بندی یکسان که ممکن است از نظر کالبدی متفاوت ولی از نظر عملکردی همپوشانی داشته باشد، از موازی کاری، دوباره کاری و درگیری سازمانی، هدر رفتن سرمایه، کاهش هزینه و زمان جلوگیری کرد. در این پژوهش با استفاده از ابزارهای GIS و تصویر ماهواره‌ای به برداشت، طراحی و تحلیل مناطق گوناگون شهر شیراز پرداخته شده است.

**کلیدواژگان:** مدیریت یکپارچه شهری، منطقه بندی، تقسیمات کالبدی، سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی، منطقه شهرداری، شیراز.

## مقدمه

انقلاب مشروطیت در ایران نقطه عطفی در مدیریت مدرن شهرهای ایران به شمار می‌آید، پیش از انقلاب مشروطه قوانین مدون و مکتوبی در اداره شهرها وجود نداشت و نظام سنتی متولی اداره امور بود. از اولین قانون بلدیہ (۱۲۸۶) تا تشکیل شوراهای اسلامی شهر که نزدیک به یک قرن می‌گذرد همواره میل به تمرکز قدرت به چشم می‌خورد (شیعه، ۱۳۸۲: ۴۰). در شهرهای ایران از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷ علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداریها و انجمن شهرها، عناصر و نهادهای رسمی جدید براساس تصمیمات دولت‌های وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شدند که به نوعی همگی در مدیریت شهری ایران دخالت دارند عبارتند از: وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت بازرگانی، شرکتهای برق منطقه‌ای، سازمان میراث فرهنگی و اتحادیه شهرداریها و دفاتر استانداری و... هر یک از این سازمانها و وزارتخانه‌ها به صورت مستقل از یکدیگر فعالیت می‌کنند و در موارد بیشماری به علت ناهماهنگی، در کار یکدیگر مداخله داشته‌اند و مشکلات و هزینه‌هایی را برای شهر و شهروندان به وجود آورده‌اند. در این میان سازمانها و نهادهایی، که در مدیریت شهری ایران دخالت دارند جهت سهولت در مدیریت، شهرها را به چند منطقه تقسیم کرده‌اند و منطقه‌های هر یک با دیگری متفاوت است که بعضی از مشکلات شهری نیز از همین تقسیم‌بندیهای متفاوت شهری به وجود آمده است. از جمله این سازمانها، شهرداری، شرکت آب و فاضلاب، شرکت برق، شرکت مخابرات، آموزش و پرورش، شرکت گاز، اداره تأمین اجتماعی، اداره اقتصاد و دارائی، کمیته امداد و... هستند.

بنابراین به علت ساختار متمرکز اداری و بخشی کشور که سیستم برنامه‌ریزی و مدیریتی، سلسله مراتبی از بالا به پائین را شامل می‌شود، و جایگاه شهرداری در نظام اداری شهر دچار محدودیت وظایف و ضعف قدرت اجرا می‌باشد. (زاهدی فر، ۱۳۷۸: ۶۰) در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، دولت را موظف و مجاز ساخته که به منظور یکنواخت کردن مدیریت محلی در شهرها پاره‌ای از وظایف سازمانهای دولتی و محلی را از پیکر وزارتخانه‌های مربوطه جدا سازد و در اختیار شهرداریها قرار دهد. (شفیعی، ۸۳: ۶۹)

با وجود این قانون و پایان برنامه سوم توسعه و شروع برنامه چهارم توسعه که قانون افزایش اختیارات محلی و واگذاری امور به شهرداری هاست و به جای آن در ماده ۲۲۲ قانون چهارم توسعه محتوی ضعیف ماده برنامه سوم توسعه یعنی مدیریت جامع شهری تصویب شد هنوز هیچ اقدام مهمی در زمینه واگذاری مسئولیتها به شهرداری صورت نگرفته است. (شهرداریها، ۲۳: ۵)

بنابراین با توجه به دلایل و موارد زیر تهیه ساختار یکپارچه و هماهنگ تقسیمات شهری بدلیل:

- ۱- نظام متمرکز اداری و بخشی کشور که سیستم برنامه ریزی و مدیریت سلسله مراتبی بالا - به پایین را بوجود آورده و هریک از بخشهای اداری کشور به صورت مجزا هدف گذاری و اقدام به برنامه ریزی و اجرا آنها می نمایند. ۲- نامشخص بودن مرجع هماهنگی و یکپارچگی در حوزه سیاست گذاری و اجرا قانونی در سطوح منطقه ای و محلی به ویژه در شهرها. ۳- عدم تعهد قانونی و اجباری برای هماهنگی بین دستگاههای اجرائی. ۴- تعدد و تنوع وظایف شهری (رهنما، ۸۴) ۵- ناکامی تلاشهای انجام یافته در قالب ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه کشور در اولویت بندی واگذاری ۲۲ وظیفه به شهرداریها که در نهایت با مصوبه شورای عالی اداری در مورخه ۱۳۸۲/۲/۲۷ به ۱۵ وظیفه در کوتاه مدت و ۷ وظیفه در بلند مدت منجر گشته که در نهایت در صحنه عمل به نتیجه نرسیده. ۶- تغییر ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه در قالب برنامه چهارم توسعه و تغییر محتوای آن از جهت مدیریت یکپارچه شهری به جهات دیگر. ۷- عدم تشکیل مدیریت یکپارچه کلان شهری. ۸- عدم استفاده از تکنولوژی برتر در زمینه برنامه ریزی فضایی و تشکیل پایگاه اطلاعات شهری. ۹- عدم توجه به تقسیمات کالبدی در جهت مدیریت یکپارچه شهری موجب ناهماهنگی در اداره و کنترل ساختار و کالبد شهری و موازی کاری و سرگردانی شهروندان، تخریب سرمایه های عمومی و بسیاری از مشکلات ناهماهنگی در ساختار کالبدی شهرها شده است.

مشکلات مدیریتی فوق الذکر در همه کلان شهرهای ایران و به خصوص شهرهای بزرگی نظیر تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز وجود دارد. در این میان شهر شیراز نیز بعلاوه توسعه ساختاری - کالبدی و افزایش جمعیت در حال حاضر نیازمند هماهنگی و مدیریت یکپارچه و منطقه بندی کارا می باشد. این پژوهش به مطالعه انواع تقسیمات شهری می پردازد و منطقه بندی هر یک از سازمانها و نهادها را مورد مطالعه و نقد و بررسی قرار خواهد داد و مشخص خواهد کرد که این منطقه بندیها و تقسیمات مختلف شهری از نظر سطوح کاربردی و مرز مناطق تا چه حد با هم انطباق دارند و مدیریت آنها به چه صورت است و به این نتیجه منتهی خواهد شد که آیا امکان تشکیل مدیریت واحد و یکپارچه و یک منطقه بندی یکسان و هماهنگ در شهر شیراز وجود دارد؟

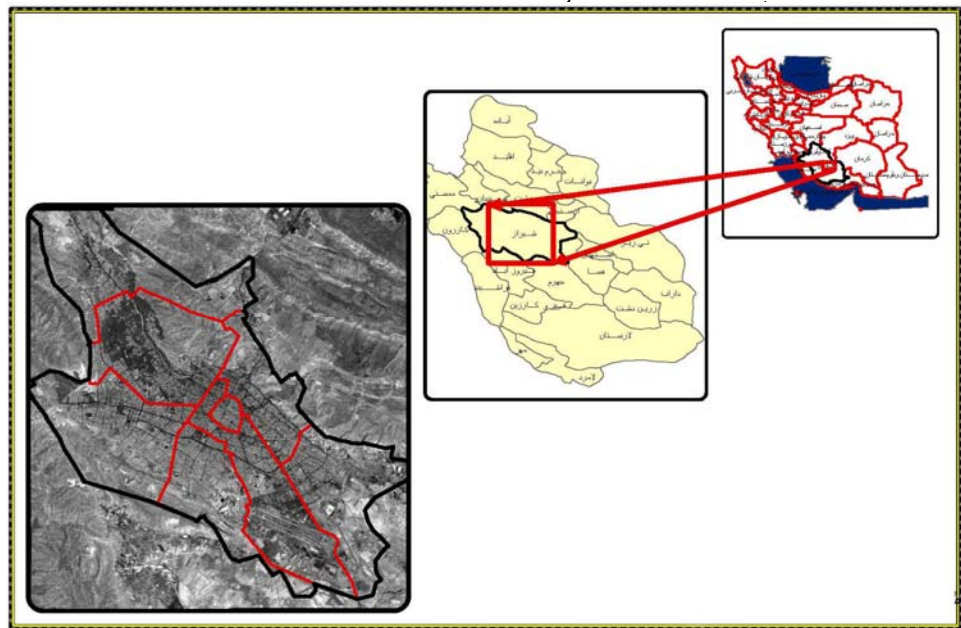
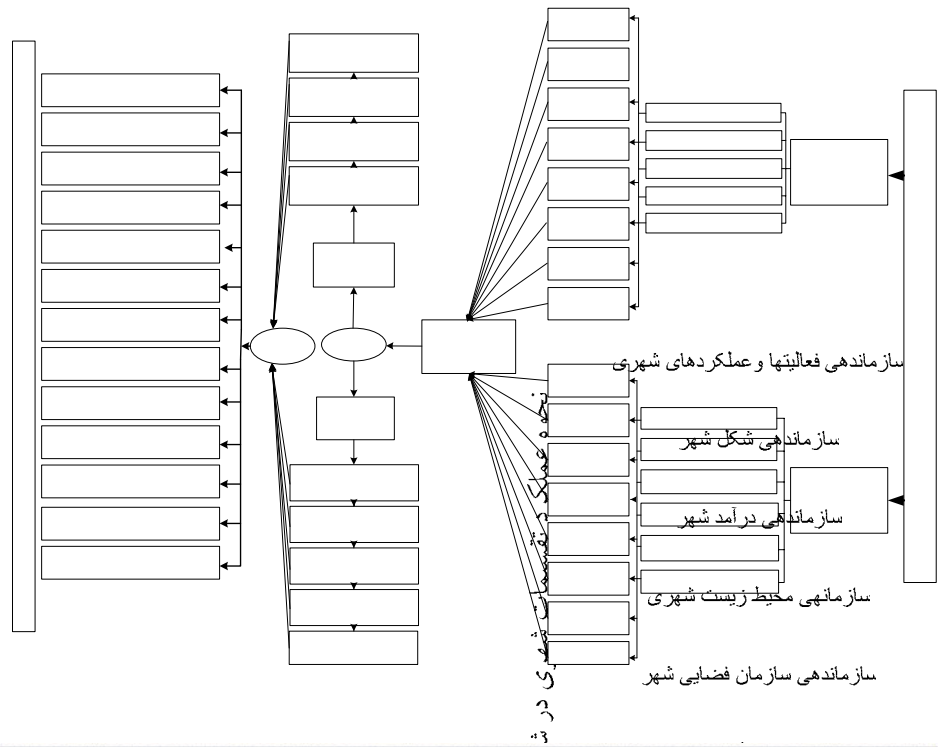
### ضرورت و اهداف تحقیق

کلانشهرها جهت بهره برداری صحیح از امکانات موجود و استعدادهای مناطق مختلف شهر و ارائه خدمات بهتر و ایجاد تسهیلات لازم برای شهروندان نیاز به تقسیم کار و تفویض اختیارات دارند که براساس معیارها و ملاکهای خاصی و با توجه به نیاز سازمان، شهر را به واحدهای چند تقسیم کرده اند و تشکیلات خود را براساس این واحدها سازماندهی و تقسیم بندی نموده اند. اما از جهت

دیگری به علت عدم هماهنگی با دیگر ادارات، مرزها و محدوده‌ی مناطق اکثریت این سازمانها مستقل بوده و با مناطق مدیر شهر (شهرداری) منطبق نیست. از سوی دیگر تعداد واحدهای تقسیماتی درون شهری، شهرداری و سازمانها و ادارات در طول سالهای مختلف، و با توجه به روند افزایش جمعیت و وسعت شهری افزایش یافته است. وجود چنین شرایطی در کنار ساختار فضایی ناهماهنگ و عدم مشارکت مردم در فعالیتهای عمران شهری که تا حد زیادی در شیوه نظام اداری و متمرکز ریشه دارد از جمله عواملی هستند که ایجاد مدیریت یکپارچه و توانای شهری را با مشکل مواجه کرده است. وجود تقسیمات متفاوت سازمانهای مختلف از یک پهنه شهری و قرارگیری یک مالکیت در چند تقسیم‌بندی متفاوت باعث سرگردانی شهروندان در مراجعه به سازمانهای مختلف اداری می‌گردد، سازمانها نیز با مشکل روبرو شده‌اند. در حال حاضر هیچ سازمانی نسبت به محدوده، ظرفیت، توانایی و جمعیت ساکن در واحدهای تقسیماتی خود اشراف کامل ندارد. چنین مدیریتهای ناهمگونی برنامه‌ریزی و تقسیمات بودجه‌بندی دقیق و علمی شهری 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 هنگفت در امر مدیریت شهری گردیده است. ضرورت اصلاح و ارائه راهکاری برای اصلاح ساختار مدیریت شهری کاملاً محسوس است که رفع آن نیازمند هماهنگی کامل بین سازمانهای مختلف شهری می‌باشد که این مهم جز از طریق استقرار سیستم مدیریت یکپارچه شهری حاصل نخواهد شد. بنابراین هدف اصلی تحقیق، مطالعه نحوه مدیریت کنونی شهر شیراز به منظور شناخت مشکلات کنونی مدیریت شهری و همچنین مطالعه نحوه تقسیمات و منطقه-بندی‌های گوناگون، که توسط سازمانهای مختلف ایجاد شده است.

### محدوده مورد مطالعه و طرح تحقیق

مطالعات و بررسیهای این تحقیق از حیث مکانی شهر شیراز و محدوده قانونی و استحفاظی شهر از نظر شهرداری و سازمانهای شهری شیراز می‌باشد. این قلمروهای مکانی شامل بخشهای تحت مدیریت شهرداری، طرح جامع، کلانتری، پست، برق، مخابرات، گاز و..... می‌باشد. شهر شیراز مرکز استان فارس در محدودهٔ ۳۳'، ۲۹° و ۴۱'، ۲۹° درجه عرض شمالی و ۲۹'، ۵۲° و ۳۶' و ۵۲° طول شرقی، بر روی جلگه‌ای به عرض ۱۵ کیلومتر و طول ۱۲۰ کیلومتر و ارتفاع متوسط آن از سطح دریا ۱۵۵۰ متر می‌باشد. بر اساس تحقیقاتی که در سطح شهر شیراز به عمل آمده روند و طرح تحقیق فوق بر اثر مسائل موجود به صورت چارت صفحه بعد طراحی و تشریح می‌شود.



شکل (۱) موقعیت استان فارس\_شهرستان شیراز و محدوده مورد مطالعه  
شناسایی سازمانهای مرتبط با مدیریت شهری شیراز

مع مطلوب

در تداوم ویژگیهای تاریخ سیاسی- اجتماعی ایران، در دوره معاصر نظام کلان اداری- اجرایی کشورها با عنایت به وابستگیهای ساختاری آن با سایر ساختارهای اجتماعی به ویژه توسعه یافتگی و توسعه پذیری سیاسی، در زمره نظامهای بسیار متمرکز طبقه بندی می‌شود. این سیستم کلان اداری- اجرایی، سیستم فراگیر مدیریت شهری در ایران محسوب می‌شود بنابراین شهر شیراز نیز از این قاعده مستثنی نبوده و مدیریت سازمانی آن تابعی از حکومت مرکزی می‌باشد. که عناصر اصلی آنرا می‌توان به ۴ گروه تقسیم کرد: وزارتخانه ها، سازمانها و عناصر هماهنگ کننده مرکزی، شهرداری، شورای اسلامی شهر؛ به طور کلی عناصر و روابط موجود در سیستم مدیریت شهری شیراز به دو دسته زیر تقسیم می‌شود:

- **عناصر و روابط برون سازمانی و فراگیر مدیریت شهری در سطح ملی و منطقه ای:**  
وزارت کشور- وزارت مسکن- شورای عالی شهر سازی و معماری- سازمان مدیریت برنامه ریزی کشور- سازمان امور اداری و استخدامی- سازمان شهرداریهای کشور- وزارت نیرو- استانداری - سازمان مسکن و شهر سازی- شورای شهر سازی استان و کمیته ماده ۵
- **عناصر و روابط مدیریت شهری در سطح محلی**
- **رسمی:** شورای اداری شهرستان- شورای تامین شهرسازی- شورای اسلامی شهر- فرمانداری- شهرداری غیر رسمی: جریانهای سیاسی- اجتماعی حاکم بر شهر و کانونهای قدرت شهری- نمایندگان مجلس شورای اسلامی- ائمه جمعه- سرمایه داران و سایر صاحبان عوامل اقتصادی- مجامع و گروههای ذی ربط.

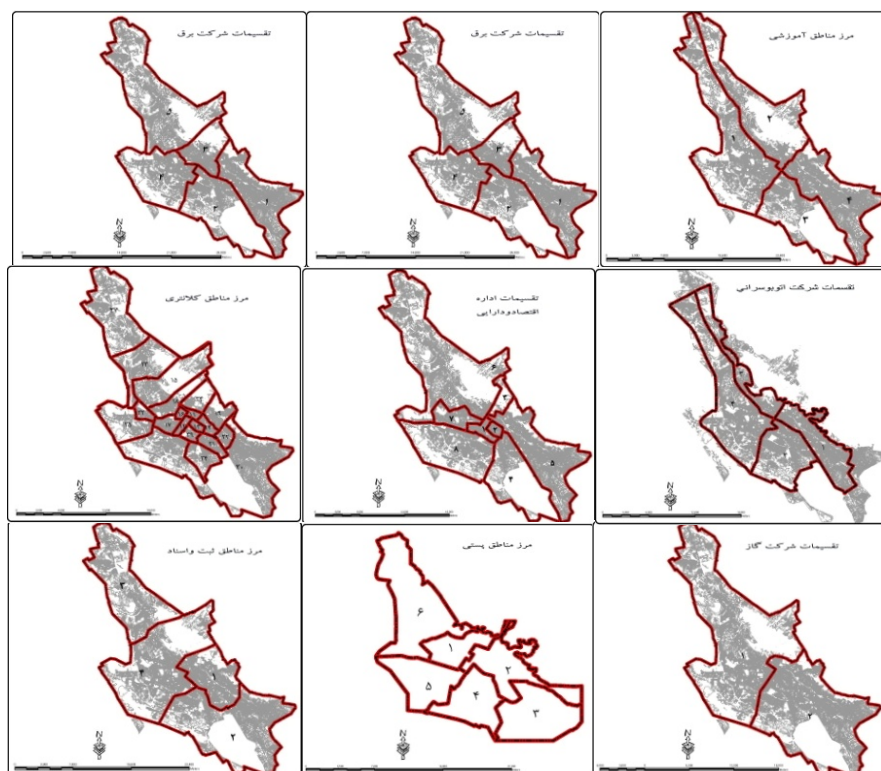
ردیف	نام اداره و سازمان	تعداد مناطق	اصلاح تقسیماتی	معیار تقسیمات
۱	نیروی انتظامی	۱۷	کلانتری	میزان مراجعات
۲	شهرداری	۸	منطقه	جمعیت و وسعت
۳	مدیریت و برنامه ریزی		منطقه	تقسیمات شهرداری
۴	اداره امور اقتصادی و اداراتی	۸	حوزه مالیاتی	تراکم امور
۵	مخابرات	۴	مرکز	اشتراک
۶	شرکت برق	۵	امور	تعداد مشترکین
۷	آموزش و پرورش	۴	ناحیه	تعداد دانش آموزان
۸	تامین اجتماعی	۵	شعبه	تعداد پرونده‌های گاراگاهی
۹	آتش نشانی	۱۰	منطقه	دسترسی به محل حادثه
۱۰	پست	۶	ناحیه	مساحت و تراکم
۱۱	دادگستری		شعبه	پرونده قضائی
۱۲	آب و فاضلاب	۴	امور	تعداد مشترکین
۱۳	کمیته امداد	۸	منطقه	تراکم پوشش
۱۴	اتوبوس رانی	۴	منطقه	تعداد خطوط
۱۵	شرکت گاز	۲	ناحیه	تعداد مشترکین
۱۶	سازمان ثبت و اسناد	۴	ناحیه	پلاکهای ثبتی
۱۷	بهداشت و درمان	۲	مرکز	جمعیت
۱۸	سازمان آمار		حوزه	مرز خیابان ها
۱۹	ترافیک	۱۵	منطقه	شبکه خیابان و میزان ترافیک

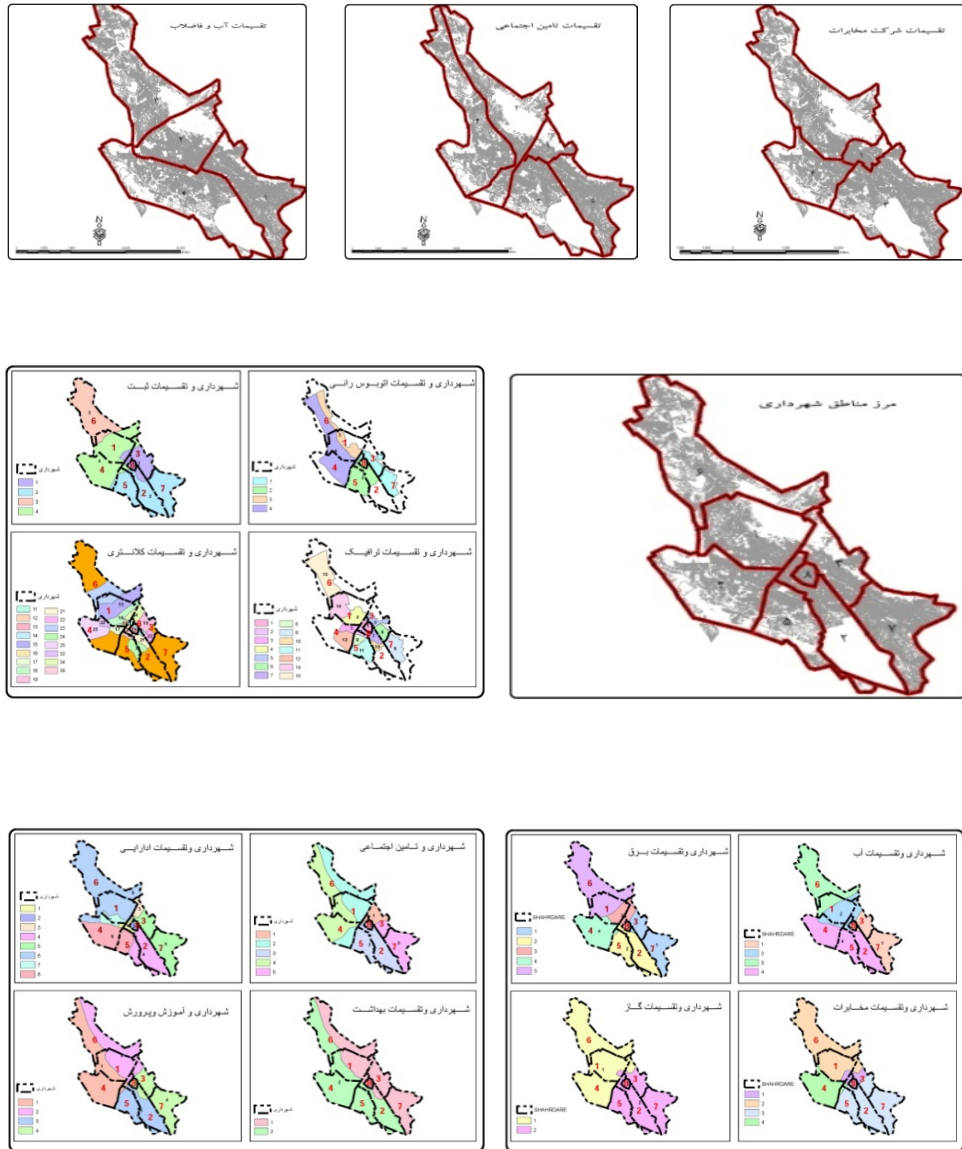
### بررسی نظام تقسیمات قراردادی شهر شیراز

شهر شیراز از طرف سازمان‌های مختلف به منظور به کارگیری اصل عدم تمرکز و اختیارات و تسهیل در ارائه خدمات بهتر و مناسب تر به شهروندان بر اساس معیارها و ملاک‌های خاص از طرف سازمان‌های مختلف به واحدهایی چند تقسیم شده است. که اساس کار و فعالیت خود را بر اصول این تقسیمات اجرا و ساماندهی می‌کنند. این سازمان ها و تقسیمات اداری آنها به علت عدم هماهنگی با یکدیگر و بدون توجه به شاخص‌های اداری شهر و عدم هماهنگی با شهرداری و مناطق خاص اداری و مدیریتی این سازمان، موجب به وجود آمدن ساختارهای متفاوت و ناهماهنگ در اداره و مدیریت شهری شده است که علت آن ایجاد مرزها و مناطقی که اکثر این



سازمان ها بدون توجه به ساختار شهرداری (همان مدیر شهر) ایجاد کرده اند. حتی در این تقسیم بندی ساختار اصطلاحات متفاوتی به کار گرفته شده است از جمله منطقه، ناحیه، حوزه، شعبه، امور، مرکز، بخش و غیره. (جدول شماره ۱) از سوی دیگر شهر یک سیستم پویا است و در طول سال های متفاوت و رشد جمعیت و وسعت شهری توسعه پیدا کرده است و تعداد واحدهای تقسیماتی هر سازمان نیز با توجه به معیارها و ملاک ها و افزایش دامنه نفوذ و خدمات شهری افزایش یافته است. اما سطوح طرحهای شهری و مدیریت شهری اغلب یا ثابت مانده یا سطح تعریف شده ای در یک مقطع زمانی دارد (مثل طرح جامع که مقطع ۲۵ ساله دارد) که هیچ یک از سازمان ها در تقسیمات خود ملاک ها و تقسیمات طرح جامع را مد نظر قرار نمی دهد. بنابراین برای نظام تقسیم بندی شهر شیراز با تماس با مسئولین سازمان ها و نهادهای مختلف و سعی بر آن گردیده که اطلاعاتی در خصوص تقسیمات آنها و سازمان و نوع خدمات و وظایف آنها دریافت گردد با توجه به اطلاعات به دست آمده از نظام منطقه بندی و وظایف آنها ساختار اداری هر کدام از سازمان های مورد مطالعه اول بر روی نقشه ۱/۱۰۰۰۰ شهر شیراز طراحی و ترسیم و بعد وارد سیستم اطلاعات جغرافیایی شده است. شکل (۴)





شکل (۲) تقسیمات گوناگون شهر شیراز و انطباق آن با تقسیمات شهرداری

### تحلیل مشکلات مدیریت یکپارچه شهر شیراز

ناهماهنگی بین سازمانهای مجری مدیریت شهری: بعثت تعدد سازمانهای مسئول در امر مدیریت شهری و تعدد وظایف آنها، در شهر شیراز امروزه ناهماهنگیهای زیادی بین این سازمانها و مدیریت شهر بوجود آمده است.

**عدم وجود دستورالعملهای یکسان برای برخورد به مسائل مشابه در سازمانهای مختلف:** در حال حاضر هر یک از سازمانهای مسئول مدیریت شهر شیراز با توجه به بخش نامهها و دستورالعملهای سازمان یا وزارتخانههای ذیربط به اعمال وظیفه در اداره شهر می پردازند این مسأله منجر به برداشتهای مختلف از مسائل یکسان می گردد که نهایتاً منجر به سردرگمی مراجعین می گردد.

**همپوشانی وظایف سازمانی:** بعثت تعدد سازمانهای مسئول مدیریت شهر شیراز، 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 موازی کاری، دوباره کاری، ایجاد تشکیلات عریض و طویل دیوانی، ایجاد اصطکاک و ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسئولیت پذیری می گردد.

### تحلیل و هماهنگی بین مرز و حدود مناطق و نهادهای مختلف

**الف - تقسیمات شهرداری:** شیراز به وسیله شهرداری به هشت منطقه تقسیم شده است. از این هشت منطقه مناطق ۳ و ۸ و حواشی مناطق ۱ و ۲ در حدود ۷۰ درصد خدمات شهری را به خود اختصاص داده اند که این نوعی از توزیع ناهمگون و مدیریت شهری ناهماهنگ محسوب می شود که پراکنش خدمات در اصل موجب پراکنش و تقسیم بندیهای ناهمگون دیگر در سطح شهر شیراز شده است. شکل (۵) توزیع نسبی خدمات بر حسب نواحی در شهر شیراز

**ب - تقسیمات شرکت گاز:** شهر شیراز را به دو منطقه تقسیم نموده اند و تنها یک مرکز ارائه خدمات گاز در فلکه گاز شهر شیراز دایر می باشد که باعث تراکم کلیه ساختار گاز شهری در هسته این مرکز شده است.

**پ - تقسیمات شرکت مخابرات:** نیز تقسیماتی در سطح شهر شیراز بنابر وظیفه محوله خود دارا می باشد که هیچ گونه هماهنگی با شهرداری و یا سایر سازمانهای ارائه خدمات شهری در سطح شهر شیراز ندارند.

ت - تقسیمات سازمان تامین اجتماعی: مبنای تقسیم بندی خود را تعداد بیمه شدگان قرار داده است و هر منطقه که جمعیت آن از مرز هزار نفر بیمه شده گذشت منطقه جدیدی اضافه می کند و این سازمان نیز نه تنها با شهرداری بلکه با سایر سازمانها متفاوت است.

مشکل	علت	
دخالت در مدیریت یکدیگر	عدم هماهنگی مدیریت نهادها	مشکلات بین سازمانی
عدم وجود هماهنگی در بافت کالبدی اجتماعی اقتصادی منطقه	عدم توجه به شاخصهای مختلف اقتصادی، اجتماعی در تعیین منطقه	
هرز رفتن هزینه هرز رفتن نیروی انسانی	انجام عملیات عمرانی توسط نهادها تخریب و کندن معبر بطور مستمر توسط نهادها	
نارضایتی عموم مردم	ایجاد مشکلات برای مردم تحمیل هزینه اضافی به عموم شهروندان	
عدم هماهنگی در منطقه بندی نهادها	عدم وجود سیستم مدیریت یکسان در سطح شهر	
مشکل دسترسی	تمرکز مراکز نهادها در یک هسته شهری	مشکلات درونی
ناهماهنگی مناطق سازمانها	مشکلات فنی و اجرائی، در نظر گرفتن معیارهای مختلف بعنوان شاخص منطقه بندی	

ج - تقسیمات شرکت آب و فاضلاب و برق منطقه ای، ثبت اسناد و پست که مثل شهرداری با مردم ساکن مناطق تماس و ارتباط نزدیکی دارند بدون توجه به منطق شهرداری و مناطق خود را بر حسب تعداد مشترکین خود تقسیم بندی های متفاوتی برای خود دارا می باشند. با داشتن تنها یک مرکز ارائه خدمات عمدتاً به حل مشکل کل شهروندان شیراز می پردازد که یک نقطه محل تراکم و جمع آوری تمام مشکلات آب و برق و گاز می شود. علاوه بر این بیشترین ناهماهنگی منطقه بندی این مراکز در مرکز شهر شیراز می باشد که بیشترین هزینه و زیان ناهماهنگی متوجه مردم می شود.

چ - تقسیمات اداره کل اقتصاد و دارائی شیراز: نیز بر حسب تعداد پرونده های مالیاتی و .. اقدام به تقسیم بندی و خدمات رسانی به شهروندان نموده.

و - تقسیمات نیروی انتظامی: حوزه های فعالیتی فراتر این سازمان از شهر است که شهرهای مجاور را هم شامل می شود و با هیچ کدام از سازمان های دیگر منطبق نیست.

خ - اداره‌های ثبت و اسناد و اوقاف و ثبت و احوال عمدتاً بر اساس تقسیمات سال‌های قبل که شهر شیراز به حوزه‌های مختلف تقسیم شده بود عمل می‌کند و در تقسیم بندی خود بدون در نظر گرفتن مدیریت شهرداری تجدید نظر می‌کنند.

د - سازمان‌های دیگر از جمله اتوبوسرانی - آتش نشانی و ترافیک که در حوزه عملکرد شهردار هستند تقریباً زیر نظر شهرداری و مدیریت آن به کارهای خدماتی شهر می‌پردازند نیز هیچ گونه تشابه و

همگونی از نظر مناطق خود با شهرداری ندارند. تعداد زیادی از سازمان‌های دیگر نیز با توجه به فاکتور و عوامل منطقه بندی خود از جمله مشترکین، پرونده‌ها و نیز اقدام به منطقه‌بندی یا کاهش منطقه بندی یا افزایش آن نموده اند که بدون توجه به منطقه بندی شهرداری با توجه به افزایش جمعیت یا انشعاب یا فاصله از مراکز اداری خود اقدام به ایجاد منطقه جدید نموده و توجهی به مدیریت شهرداری یا اقدام مدیریتی آن ندارند. به طور کلی در (جدول شماره ۲) مشکلات ناشی از تقسیمات گوناگون شهری از نظر سازمانی و درون سازمانی مطرح شده است. جدول شماره (۲) مشکلات ناشی از تقسیمات گوناگون شهری

### بحث و نتیجه گیری

نهادهایی که در حال حاضر در شهر عهده دار خدمات رسانی به شهر شیراز- می‌باشند هر یک بنابر برنامه‌های بخشی خود و شرح وظایف و مشکلات اجرایی و فنی خود تقسیماتی را مد نظر قرار داده است که مهم ترین مشکلی که در حال حاضر ناشی از این تقسیمات چندگانه می‌باشد عدم تعادل در ارائه خدمات و عدم هماهنگی دستگاههای ذی ربط می‌باشد، اما به طور کلی هماهنگی سازمانهای خدماتی مختلف شهر در جهت یک مدیر واحد شهری دارای مزایای زیادی است از جمله: هماهنگی تصمیم گیری در مورد منطقه‌های مختلف شهری از سوی سازمانهای مختلف- ایجاد فرم و ساختار جدیدی شهری و افزایش کارایی در مراجعین و جلوگیری از سفرهای اضافه درون شهری- همکاری و انسجام سازمانهای مختلف شهری در بهبود وضعیت مناطق شهری- حفظ استقلال و خودکفایی در منطقه- افزایش ضریب اطمینان برنامه‌ریزی و اجراء- آمار و اطلاعات و سرشماری و وضعیت یکسان برای سازمانهای مختلف- کاهش سرگردانی شهروندان و هزینه‌های اضافی- افزایش اعتماد شهروندان به مدیران و برنامه‌های آنها- افزایش دقت اطلاعات و تخمین کمبودها در مقایسه‌های مختلف شهری

با توجه به موارد اشاره شده از فواید یک مدیریت واحد شهری و تقسیمات کالبدی هماهنگ می‌توان نتیجه گرفت که مشکلات ناشی از عدم وجود این ساختارها در شهر شیراز ناشی از عوامل زیر می‌باشد:

- ۱- عدم وجود چارچوب مناسبی جهت منطقه بندی یکپارچه شهری که تمام معیارهای فنی، اجرائی، اقتصادی و اجتماعی را در خور جای داده و کلیه نهادها را پوشش دهد (اصلاح منطقه بندی شهرداری)
  - ۲- عدم واگذاری بسیاری از وظایف نهادها به شهرداری شیراز (محدودیت وظایف شهرداری)
  - ۳- ملزم نمودن نهادها به رعایت منطقه‌بندی یکسان شهرداری جهت سهولت در امور خدمات‌رسانی.
  - ۴- عدم وجود مراکز اداری مناطق با مدیریت هماهنگ در مرکز هر منطقه‌بندی (محوریت قرار دادن مدیریت شهرداری)
  - ۵- عدم واگذاری بسیاری از وظایف به مناطق وزیر مناطق جهت جلوگیری از تمرکز در مرکز. (تمرکز زدایی اداری شهر، حکمرانی خوب شهری)
  - ۶- عدم وجود ارتباط بینابینی بین نهادها، جهت هماهنگی و تعادل در امر خدمات به شهروندان شیرازی (ایجاد شورای هماهنگی نهادها)
- بنابراین برای مدیریت یکپارچه شهری مهمترین شرط روش شناسانه، اتخاذ رویکرد سیستمی و کل نگر نسبت به مولفه‌های توسعه شهر و برقراری انسجام نظام یافته در هر زمینه جغرافیایی و عملکردی است که تحقق چنین شرطی در قالب یک رویکرد استراتژیک به مدیریت شهری است. پس برای پوشش کامل همه امور شهری توسط چارچوب سازمانی مدیریت شهری باید به نحوی طراحی شود که تمام امور در هر زمینه ای جغرافیایی و یا عملکردی را تحت پوشش قرار می‌دهد. در چنین شرایطی هماهنگی‌ها و روابط بین سازمان از اهمیت و جایگاه ویژه ای برخوردار است. به گونه‌ای که تمام سازمان‌ها و ادارات موثر و مسئول امور شهری باید در قالب یک سیستم هدفمند و هماهنگ عمل کنند و به ایفای مسئولیت بپردازند.
- پس در اولین مرحله رویکرد منطقی و منسجم به منطقه شهری و همچنین توافق تشکیلاتی است که باید مسئولیت دخالت‌های عمودی و افقی در مدیریت شهری که از طرف شهرداری و سایر ادارات دولتی در یک اداره شهر اعمال می‌شود روشن شود.
- در مرحله دوم تجزیه و تحلیل چالش‌های مدیریت شهری که بیانگر چندگانگی در مدیریت شهری و تعدد فعالیت‌های موازی بین سازمان‌ها و سازماندهی و هدر رفتن انرژی، ایجاد بخش‌های موازی، تراکم نیروی انسانی، نارضایتی شهروندان از نتایج زیانبار فاقد یکپارچگی است.

در مرحله سوم ایجاد یک رویکرد یکپارچه کالبدی و ساختاری شهر در جهت یکپارچگی و رفع ناهماهنگی‌های مدیریت شهری در جهت دخالت سازمانهای مختلف شهری با انتخاب یک ساختار کالبدی (ساختار کالبدی شهرداری برای شهر) و هماهنگی با آن.

#### پیشنهادهای:

کاهش تعداد سازمان‌های دولتی مسئول مدیریت شهری - ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمانهای مجری مدیریت شهری - ایجاد دستورالعمل‌های یکسان برای برخورد با مسائل مشابه - مشخص کردن حوزه وظایف هر کدام از سازمان‌ها به طور دقیق و واضح - قرار دادن شهرداری در راس مدیریت یکپارچه و هماهنگ شهری - تلاش برای ایجاد یک منطقه بندی همگون شهری - الحاق کلیه سازمانهای اداره امور شهر وظایفی بر عهده دارند و یا عضویت آنها در شورایی به نام شورای هماهنگی به ریاست شهردار - برقراری و ایجاد تناسب بین وظایف و اختیارات شهرداری - محول شدن وظایف بنیادی مدیریت شهری به شهرداری - ایجاد ضمانت اجرایی برای وظایف محوله به شهرداری - افزایش اختیارات شهرداری در جهت ایجاد هماهنگی و همگامی سازمان‌های مسئول مدیریت شهری - تفکیک وظایف اجرایی شهرداری از وظایف سایر سازمانها - تشکیل کمیته هماهنگی و نظارت بر اجرا امور سازمانهای مختلف - توسعه اختیارات سازمانهای محلی مثل شورای شهر - واگذاری اختیارات و منابع مالی به دستگاههای محلی - ایجاد ساختار افقی و عمودی سلسله مراتبی توأم: به نظر می‌رسد ساختار فعلی سازمان ساختاری عمودی می‌باشد. لذا امکان تغییر و تحول و اصلاح در آن به حداقل ممکن می‌رسد. در ساختار افقی و عمودی توأم، کارایی سیستم ارتقا چشمگیری پیدا می‌نماید. لذا ایجاد یک برنامه‌ریزی در شهر شیراز با توجه به ساختار راهبرد پایین به بالا (سطح محلات) - استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای حل مشکلات شهری. تجارب گوناگون شهرداریها در سطح دنیا نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات به راحتی بسیاری از مشکلات شهرها را رفع می‌کند. (William e.huxhold, Parr, 2004) brian, 2004) فناوری اطلاعات قابلیت‌های زیادی در رفع مشکلات شهرداریها را دارد - حوزه بندی و ایجاد تقسیمات همگون شهری قبل از منطقه بندی شهری (Godin Lucien, Leroux, 2005, huges, World bank).

## منابع

۱. ایمانی جاجرمی، حسین، حکمرانی شهری و پژوهش شهری، ماهنامه مدیریت شهری، شماره ۱۶ و ۱۵، تهران، ۱۳۸۲
۲. بازنگری طرح تفصیلی شیراز؛ شیراز ۱۳۸۲
۳. بحرینی، سید حسین، فرایند طراحی شهری، دانشگاه تهران، چاپ سوم، تهران، ۱۳۸۵
۴. بذرگر، محمدرضا؛ بررسی و شناخت ساخت اصلی شهر (مورد شیراز)، رساله دکتری شهرسازی دانشگاه تهران ۱۳۷۷
۵. جوادی، اردشیر، مدیریت شهری در ایران فراز و فرود، فصلنامه شهرداریها، سال چهارم، شماره ۴۷
۶. حبیبی، سید محسن و مسائلی، صدیقه، سرانه‌های فضای شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۸
۷. داداش پور، هاشم، مدیریت شهری اهداف و راهبردها، مجله تدبیر، شماره ۱۲، بهمن ۸۰
۸. رجب صلاحی، حسین، ساختار حکومت محلی مدیریت شهری و شهرداریها، مرکز مطالعات برنامه ریزی وزارت کشور، چاپ اول، تهران
۹. رهنما، سید رحیم، تبیین نقش و جایگاه برنامه جامع میان مدت هماهنگی در توسعه کلانشهرها نمونه موردی شهر مشهد، ۱۳۸۴
۱۰. زاهدی فر، محمد حسین، تحلیل تصمیم گیری در شهر تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معماری و شهرسازی، شهید بهشتی
۱۱. سعید نیا احمد، مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران، ۱۳۷۹
۱۲. شفیعی، حسن، موانع ساختاری تحقق ماده ۱۳۶، نشریه شهرداریها، شماره ۶۹، ۱۳۸۳
۱۳. شیعه، اسماعیل، لزوم تحول مدیریت شهری در ایران، مجله جغرافیا و توسعه بهار و تابستان ۱۳۸۲
۱۴. شیعه، اسماعیل، مقدمه ای بر برنامه ریزی شهری، دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۷۷
۱۵. الفبای شهری، ماهنامه شهرداریها، شماره ۲۳
۱۶. فخری، مهدی، نقش شهر الکترونیک در پیاده سازی مدیریت یکپارچه شهری، نشریه مدیران فردا، سال پنجم، شماره ۱۴، مشهد، ۱۳۸۵
۱۷. قانون شهرداریها، انتشارات مجد، تهران، ۱۳۸۲



۱۸. کاظمیان شیروانی، غلام رضا، طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهرهای ایران، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۷۳
۱۹. کامروا، سید محمد علی، شورای شهر و بحران مشروعیت در مدیریت شهری، مجله پژوهش، شماره سوم، تهران، ۱۳۷۹
۲۰. کامروا، سید محمد علی، رابطه مدیریت شهر با کالبد شهری، مجله توسعه
۲۱. کامیار، غلام رضا، حقوق شهری، انتشارات مجد، تهران، ۱۳۸۲
۲۲. گزارش سازمان فضایی و سیمای شهری، طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق تهران، تهران، ۱۳۸۲
۲۳. گزارش مطالعات مدیریت شهری، طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق تهران، تهران، ۱۳۸۲
۲۴. مدنی پور، علی، طراحی فضای شهری، مترجم فرهاد مرتضایی، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، ۱۳۷۹
۲۵. مدنی پور، علی، مدیریت شهری، ترجمه شیرین رضایی، مجله شهر بهار ۸۱
۲۶. مدیران فردا، آشنایی با مدیریت یکپارچه شهری، سال پنجم، فصلنامه شماره ۱۴، مشهد، ۱۳۸۵
۲۷. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن کل کشور، تهران
۲۸. مزینی، منوچهر، مدیریت شهری و روستایی در ایران مشکلات و امکانات آن، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان زمین و مسکن، بی تا
۲۹. مزینی، منوچهر، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران، مرکز مطالعات برنامه ریزی وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸
۳۰. مزینی، منوچهر، مدیریت شهری در جستجوی نظم نوین، فصلنامه شهرداریها، سال اول، شماره ۷
۳۱. مزینی، منوچهر، نظام نوین مدیریت شهری در ایران، فصلنامه شهرداریها، سال چهارم، شماره ۴۴
۳۲. مزینی، منوچهر، مطالعه برای طراحی نظام نوین مدیریت شهری، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸
۳۳. مغاره، محمد رضا، علل عدم تحقق مدیریت واحد شهری در شهرهای ایران، جلد دوم، مدیریت شهری، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۳
۳۴. راه حل گروه هاروارد برای طراحی شهر تهران، ترجمه فرشاد نوریان، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری، شهرداری تهران،

۳۵. مهندسان مشاوره پارس ویستا، تدوین سرانه‌های کاربری خدمات شهری، جلد اول، دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، تهران، ۱۳۸۰
۳۶. میرشفیع، مهدی، طراحی الگوی منطقه بندی متوازن جهت تقسیم بندی بهینه شهرها، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ۱۳۸۰
۳۷. نوید رضوانی، سعید، کاظمیان، غلام رضا، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها، انتشارات شهرداریهای کشور
۳۸. نوید رضوانی، سعید و جاجرمی ایمانی، حسین، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها، جلد دوم، تهران، ۱۳۸۱
۳۹. هاروی، دیوید، عدالت اجتماعی و شهر، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۶
۴۰. هاشمی، فضل‌ا...، حقوق و قوانین شهرسازی، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، ۱۳۷۱

41. Street addressing and the management of cities, Godin Lucien, Leroux hugues, World bank, Washington, 2005
42. Digital City, William e. huxhold ,Parr brian, Esri, California, 2004
43. The new autoritise management and structure- landon –wildar sky –aron 1973