

طراحی ساختار مطلوب جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی مدیریتی کشور؛ نمونه موردی کلانشهر تهران

محمد سالاری* - دانشجوی دکتری رشته شهرسازی دانشگاه عدالت، تهران، ایران.
سیدجمال الدین دریاباری - عضو هیات علمی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

Design of the optimal structure of urban management in the country's administrative structure; case study of Tehran metropolis

Abstract

The speed and size of urban population growth and the increase in the number of cities in the in developing countries have been the result of many problems and problems. These problems are mainly due to the need to meet the widespread and increasing needs of urban management with the ability of urban management to respond and resolve them. Meanwhile, the role of urban management as the helm of the city is more than ever. The critical point is that the gaps due to the scrutiny of the role and status of urban management in the heart of the nation's sovereign complex as well as the lack of integration of urban management on numerous. Tehran metropolis as a leading role in urban urbanization, in the critical conflict of social, economic and political changes surrounding the values of democracy in modern and modern times, requires changes and transformations to a sovereign set. Hence, these changes are around the determinants of optimal position of management of Tehran metropolis in the country's administrative structure. In this thesis, using documentary and field research, the present study tries to provide a suitable model for such a role and position. The results of this study show that in drawing the optimal model of urban management of Tehran metropolis and its proper place in the political and administrative structure of the world, it is necessary to map a system look, top and bottom processes and urban management relations with citizens, central government, and local government and market as the main actor in urban management. If the local government icon is not realized because of the limitations of the political structure and the constitution, it is at least allowed to wear the local management mantle to be directed toward the integrated and unified management of the city.

Keywords: urban management, local management, political - management structure, integrated management, Tehran metropolis

چکیده

سرعت و اندازه رشد جمعیت شهری و افزایش تعداد شهرها در کشورهای در حال توسعه به صورتی بوده که عموم شهرها به ویژه کلانشهرهای را گرفتار مسائل و مشکلاتی متعددی نموده است. این مشکلات به طور عمده، به سبب تطابق نداشتن نیازهای گسترده و روزافزون شهری با توانایی مدیریت شهری در پاسخگویی و رفع آنها پدید آمده‌اند. در این میان، نقش مدیریت شهری بعنوان سکاندار اداره شهرها بیش از پیش رخنمون می‌گردد. نقطه بحرانی مساله آنجاست که خلاءهای ناشی از عدم تدقیق نقش و جایگاه مدیریت شهری در دل مجموعه حاکمیتی کشور و نیز فقدان یکپارچگی مدیریت شهری، بر ناکارآمدی‌های متعدد دامن می‌زند. کلانشهر تهران بعنوان پیشرو در شهرنشینی ایران، در کشاکش حساس تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حول ارزشهای دموکراسی در عصر مدرن و پسامدرن، نیاز به تغییرات و تحولاتی را به مجموعه حاکمیتی گوشزد می‌کند. از همین رو این تغییرات حول محور تعیین کننده جایگاه مطلوب مدیریت کلانشهر تهران در ساختار سیاسی مدیریتی کشور می‌چرخد. پژوهش حاضر به همین منظور و با استفاده از شیوه پژوهش اسنادی و میدانی تلاش نموده است تا الگوی مناسبی را برای چنین نقش و جایگاهی ارایه نماید. نتایج پژوهش نشانگر آن است که در ترسیم مدل بهینه مدیریت شهری کلانشهر تهران و جایگاه شایسته آن در ساختار سیاسی و مدیریتی کشور، ضمن ترسیم وضعیت عمومی سیاسی و مدیریتی در کشور و انجام مطالعات تطبیقی مدیریت کلانشهرهای دنیا که در دل نظام‌های مختلف (متمرکز و غیرمتمرکز) قرار دارند، لازم است در یک نگاه سیستمی، فرایندهای بالا به پایین و پایین به بالا و روابط مدیریت شهری با شهروندان، حکومت مرکزی و نهادهای غیردولتی و دولتی محلی و بازار به عنوان بازیگر اصلی مدیریت شهری به درستی تنظیم گردد. این اتفاق و نقطه مطلوب، اگر بخاطر محدودیت‌های ناشی از ساختار سیاسی و قانون اساسی، در شمایل دولت محلی قابل تحقق نباشد، دست کم اجازه پوشیدن ردای مدیریت محلی را جهت سوق به سمت مدیریت واحد و یکپارچه شهر دارد.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، مدیریت محلی، ساختار سیاسی - مدیریتی، مدیریت یکپارچه، کلانشهر تهران

۱- مقدمه

و به تبع آن، تمامی امور اجرایی کشور به استثنای وظایف محدودی که به شهرداری‌ها واگذار شده است، از طریق قوهی مجریه با اختیارات و پاسخگویی متمرکز انجام می‌شود؛ اکنون پرسش فعالان و صاحبان اندیشه در حوزه مدیریت شهری کشور این است که این ناهماهنگی و تعدد و تکثر در مدیریت شهری بویژه در کلانشهری چون تهران از کجا ناشی می‌گردد و برای برون رفت از این وضعیت تا حصول به نتیجه مطلوب، چه اقدامی باید انجام پذیرد. بدیهی است که اگر کلانشهر تهران بعنوان یک نمونه بارز از روندهای جاری مدیریت شهری، آسیب‌شناسی و برای بهینه‌سازی مدیریت شهری آن، پیشنهادهایی ارایه گردد، باید پرسید که جایگاه فعلی مدیریت شهری در ساختار سیاسی- مدیریتی کشور چگونه است و مهمترین موانع ارتقا جایگاه مذکور و مکانیزم‌های عملیاتی جهت دستیابی به جایگاه مطلوب کدام است؟

۲- ادبیات موضوع و پیشینه پژوهش

۱-۲- ادبیات موضوع

اصولا اگر به بحث و بررسی و تحلیل الگوها و مفاهیم نظری موجود در حوزه ادبیات عدم تمرکز، حکومت محلی و مدیریت شهری آن پرداخته شود، هدف آن است که بتوان از آنها برای تدوین و تنظیم الگوی مطلوب مدیریت شهری در ایران و بویژه کلانشهر تهران و بهبود چهارچوب‌های نهادی و قانونی بهره گرفت. اصولا مدیریت شهری، روند توسعه، اجرا، هماهنگ سازی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه با کمک کنشگران شهری و با در نظر گرفتن اهداف بخش خصوصی و منافع شهروندان در چارچوب سیاستی که در سطح عالی دولت به منظور دستیابی به توسعه اقتصادی پایدار مشخص شده است (Dijk, 2006: 56 Van). واژهی مدیریت شهری برای اولین بار در سال ۱۹۸۶ از سوی سازمان بین‌المللی برنامه مدیریت شهری برای بهبود مدیریت رشد شهرها در کشورهای درحال توسعه مطرح شد. در واقع مطرح شدن چنین برداشتی از مدیریت، از نتایج حرکت شیوهی مدیریت متمرکز به سمت مدیریت نسبتا محلی‌تر برای هدایت توسعهی شهری به وسیلهی سازمان‌های محلی است. مدیریت شهری شامل برنامه‌ها، اقدام‌ها و سیاست‌هایی است که به منظور حصول اطمینان از مطابقت رشد جمعیت با دسترسی به امکانات زیربنایی، مسکن و اشتغال انجام می‌پذیرد، درحالی که این اقدام‌ها به همان قدر وابسته به اقدام‌های بخش

اگر افزایش جمعیت شهرها و گسترش آنها به معنای چند برابر شدن مسائل و مشکلات موجود در شهرها به همراه افزایش درخواست خدمات تلقی شود، اولین نهادی که در این زمینه برای مقابله با مسائل فوق مطرح می‌شود، نهاد مدیریت شهری است. در واقع تحولات شهری و جمعیت آن در جهان در دو دهه اخیر چالش‌هایی را برای سیاست مدیریت شهری به وجود آورده است که تا قبل از این، با این چالش‌ها مواجه نبوده است (UN Habitat, 2009). در کنار این چالش‌ها، یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری به‌خصوص در کلان شهرها، چندپارگی در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است. شهر سیستمی است باز که هر یک از ساختارهای آن دارای کارکردهای خاصی است. این عملکردها و کارکردها در پیوستگی زمانی و فضایی، در حال تغییر و تحول و همچنین در حال تولید مجدد هستند. مسأله‌ای که امروزه بیشتر در حوزه مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران به چشم می‌خورد، تعدد مراجع و نهادهای مختلف مسئول با تأثیرپذیری از قوانین موجود است. از آنجایی که این قوانین، با ساختار و چارچوب کاری که بدون توجه به سایر نهادها تعریف می‌گردد، ضمن ایجاد ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، مشکلات مختلفی را ایجاد می‌نمایند که با تشدید مسائل موجود در شهر، در نهایت باعث نارضایتی عمومی می‌شود. به طوری که در برخورد این مسائل با ساختار فعلی، نمی‌توان امیدی به بهبود داشت (لطیفی، ۱۳۷۸). تسری شرایط فوق در مجموعه شهری تهران، نتیجه قوانین و مقررات ناهماهنگ و اغلب ناقصی است که گویا نیاز به تجدیدنظر جدی دارد. در حال حاضر وحدت و یکپارچگی مدیریت شهری در کشور حاکم نیست و علاوه بر شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و غیردولتی دیگری نیز عهده دار انجام امور محلی هستند. سازمان‌ها و نهادهای متعددی، متولی و مجری مدیریت در شهر هستند و هرکدام قوانین و مقررات مربوط به خود را دارند. از سوی دیگر بررسی اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که ظرفیت‌ها و آرمان‌های مهمی در زمینهی امور محلی و اهمیت مشارکت مردم در ادارهی امور کشور در قالب شوراها بیان شده است. با وجود آرمان‌های مترقی قانون اساسی در زمینهی تعریف مشارکت مردم در ادارهی امورشان، نحوهی ادارهی امور کشور به شکل متمرکز است

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۱ تابستان ۱۳۹۷
No.51 Summer 2018

۳۱۰

جدول ۱. گونه‌های ساختار مدیریتی در برخی از کشورهای دنیا بصورت نمونه؛ ماخذ: European Union, 1997-78

کشور	ساختار مدیریت	تقسیم قدرت و اختیارات
دانمارک، فنلاند، فرانسه، یونان، هلند، پرتغال، سوئد، انگلیس	نظام یکپارچه (با درجات مختلف تمرکززدایی)	قدرت در اختیار مدیریت ملی (مرکزی) قرار دارد، با وجود این وظایف و مسئولیت‌های ویژه‌ای می‌تواند به نهادهای دولتی در واحدهای ارضی خاصی یا به مدیریت محلی تفویض گردد.
ایتالیا، اسپانیا	نظام منطقه‌بندی شده	قدرت در اختیار مدیریت محلی (مرکزی) و رده‌های پایین‌تر از سطح ملی قرار دارد و از طریق قانون اساسی یا قوانین دیگر تفویض می‌شود.
اتریش، بلژیک، آلمان	نظام فدراتیو	قدرت بین مدیریت ملی-مرکز و مدیریت‌های منطقه‌ای (ایالات) تقسیم شده و هر یک از آنها در بعضی زمینه‌ها دارای استقلال بوده و می‌توانند قانون وضع کنند.

حکومت به معنای مدیریت از طریق اعمال اقتدار و نیز ادار امور کشور است و ساختار سازمانی رسمی و جایگاه تصمیم‌گیری اقتدارمآبانه دارد که در برگرفته شاخه‌های اجرایی و قانون‌گذاری کشور و نیز کسانی است که آنها را کنترل می‌کنند. اما جوهره حکمروایی وجود روابط متعامل بین و درون حکومت و نیروهای غیرحکومتی است. حکمروایی تلویحا به معنی اقدام مشترک و بنابراین وجود اهداف مشترک، چارچوب‌های ارزشی و قواعد مشترک، تعامل پیوسته و خواست برای دستیابی به منفعت جمعی است که از طریق انجام اقدامات انفرادی قابل حصول نیست. حکمروایی به روابط بین دولت و جامعه مدنی، حاکمان و حکومت شوندگان، مدیریت و حکومت مربوط است (Rakodi, 2001; 524).

حکمروایی به طور کلی دارای سه بعد است: ۱- شکل نظام سیاسی، ۲- فرایند اعمال اقتدار در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی، و ۳- توانایی حکومت در طرح، تعادل بخشی و اجرای سیاست‌ها در رابطه با انجام وظایف. معیارهای خوب بودن حکمروایی از همین سه بعد استنتاج می‌گردد. بررسی‌هایی که درخصوص حکمروایی خوب صورت گرفته نشان‌دهنده این واقعیت است که حکمروایی خوب در طولانی‌مدت اثر مثبت و سازنده‌ای را بر کیفیت حکمروایی یک کشور دارد. این موضوع تا حدی اهمیت دارد که مردم‌سالاری و توسعه اقتصادی از اهدافی است که می‌بایست به وجهی پایدار تبدیل گردند و این امر بدون تحقق حکمروایی خوب امکان‌پذیر نیست (مرتضوی، ۱۳۹۲، ص ۸۲).

در این پژوهش، با توجه به اثرات سازنده و مثبت حکمروایی نسبت به حکومت، اشاره ای کوتاه به حکومت محلی و تغییر به حکمروایی محلی گردیده و پس از آن

خصوصی است، اما در نهایت تحت تأثیر سیاست‌ها و کارکردهایی قرار دارد که تنها حکومت‌ها می‌توانند انجام دهند. حکومت شهری^۱ نیز مبین رویکرد سنتی به مدیریت شهری است و بیشتر به مناسبات حکومت مرکزی با شهرداری‌ها و نهادهای رسمی پرداخته و بر روابط عمودی بین نهادهای رسمی تأکید دارد (کاظمیان، ۱۳۷۹). مفهوم مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه با کشورهای توسعه یافته تفاوت دارد. در کشورهای در حال توسعه هنوز مفهوم سنتی مدیریت شهری (حکومت شهری) رایج است، اما کشورهای توسعه یافته به اهمیت نقش نهادهای مدنی در پیشبرد امور به خوبی واقف شده و آنچه از حکمروایی شهری یاد می‌شود در این کشورها پیاده شده است (مرتضوی، ۱۳۹۲، ص ۹۲).

یکی از موضوعات اساسی در تبیین جایگاه مدیریت شهری، بررسی ساختار دولت‌ها و کشورها از دیدگاه حقوقی، سیاسی و مدیریتی است. با جمع همه مطالعات مرتبط، به طور خلاصه، انواع ساختارهای مدیریتی و شیوه و میزان تقسیم قدرت و اختیار در کشورهای مختلف را می‌توان به گونه زیر ارایه نمود (جدول شماره ۱).

در سال‌های اخیر، تحولات بسیاری به تبع فرایند جهانی سازی روی داده و چالش‌های بسیاری را فراروی حکومت‌های محلی و روش اداره آنها ایجاد نموده است. دیگر روابط یک‌سویه، سلسله مراتبی و عمودی میان حکومت مرکزی و حکومت محلی کارایی لازم را ندارد و در این رابطه، باید تدابیری اندیشیده شود. به همین دلیل مفهوم «گذر از حکومت‌های محلی به حکمروایی محلی» روی کار آمد.

1. Urban Government



گذری بر مقوله حکومت و حکمروایی شهری بعنوان زیرمجموعه حکومت و حکمروایی محلی خواهد شد. در ارایه مفهوم حکومت محلی، گاه تصور می‌شود حکومتی است که کاملاً خودمختار یا مستقل، دارای قوه مقننه مجزا و قوانین خاص خود می‌باشد. در صورتی که حتی در نظام‌های فدرال‌تری مانند آمریکا یا آلمان نیز شهرداری‌ها و سایر حکومت‌های محلی کاملاً مستقل نیستند. اگرچه در بعضی از شهرها، شهرداری دارای ارکانی شبیه مجلس است که می‌تواند قوانین محلی وضع نماید، اما در هیچ شهر و کشوری، حکومت محلی مجاز نیست دست به عملی بزند که با قانون اساسی و سایر قوانین مغایرت داشته باشد. بنابراین اصل اساسی در حکومت‌های محلی و از جمله شهرداری‌ها این است که مردم همان محل با مشارکت و هم‌فکری یکدیگر و با استفاده از منابع و امکانات محلی نسبت به تأمین خدمات عمومی و عمران و آبادی محل در چارچوب قانون اقدام نمایند (نجاتی حسینی، ۱۳۸۱، صص ۱۱۷-۱۱۸).

معمولاً حکومت‌های محلی را بر حسب چهار مولفه نحوه شکل‌گیری (قوانین حاکم بر اختیارات حکومت محلی)، نظام مدیریتی (نظام شورایی، شهردار، کمیسیون)، وضعیت حقوقی (دارای شخصیت حقوقی و شبه حقوقی) و وضعیت سیاسی (انتخابی و انتصابی بودن مدیران) تقسیم‌بندی می‌کنند (مقیم، ۱۳۸۲) و از نظر مدیریتی، به سه الگوی مدیریت شهری شامل نظام شورا-شهردار، نظام کمیسویی و نظام شورا-مدیر شهر قایل هستند.

حکومت محلی در بهترین حالت، تحت نظارت حکومت مرکزی بوده و در مفاهیم مطرح در خصوص آنها سخنی از تعاملات میان بخش خصوصی، نهادهای مدنی و بخش دولتی به چشم نمی‌خورد. در صورتی که بار و یکبار حکمروایی، این مشکل برطرف می‌شود و نگرشی جامع و کل‌نگر در این رابطه وجود دارد.^۲

با ورود حکمروایی محلی رابطه تعاملی و هم‌افزآگونه حکومت محلی با بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی و اتحاد شهروندان برای نیل به کیفیت زندگی بهتر و برخوردار شدن از حیات شهری پایدار مورد توجه قرار می‌گیرد. حکمروایی محلی بیش از آنکه ماهیت فنی داشته باشد، ماهیت کامل سیاسی دارد و از یک چشم‌انداز وسیع و فراسوی نگرش‌های فنی مدیریت‌گرایی و حرفه‌گرایی،

۲. برگرفته از: گزارش توجیهی پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری: صفحه ۴۸

به بررسی قضایا و مسایل حکمروایی محلی می‌پردازد. درحالی‌که مدیریت دولتی نوین نسبت به سیاست موضعی کاملاً بی‌طرفانه دارد. در رهیافت حکمروایی محلی، پیوند سیاست و اداره و همکاری و مشارکت تمامی ذی‌نفعان محلی، معیار حکمروایی و مدیریت مطلوب بوده و حکمروایی محلی مطلوب بر نهادینه شدن ارزش‌های مردم‌سالاری محلی و همکاری فعال مقامات محلی انتخابی، انتصابی و سایر شرکای فعال در عرصه محلی، توسعه‌ی جامعه‌ی محلی و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان استوار است (فقیهی و سالارزهی، ۱۳۸۴، صص ۱۳۱). طبق تعریف بانک جهانی، حکمروایی شهری مطلوب با شاخص‌های حاکمیت قانون، عدالت اجتماعی، مدیریت مشارکتی، اثربخشی و کارایی، پاسخگویی، شفافیت و جوابگویی به تقاضاهای ذی‌نفعان و مشارکت فعال کلیه‌ی بازیگران عرصه‌ی محلی، کانون توجه و اصلاحات مدیریت شهری درآمده است (WORLD BANK PREM NOTES; 2001). مدیریت شهری در سیر تحول مفهومی نظری خود و به استناد مدل حکمروایی شهری^۳ با پذیرش کیفیتی فرایندی، کل‌نگر و فراگیری همه‌ی بازیگران و بخش‌های رسمی و غیررسمی مرتبط با تصمیم‌گیری‌های شهری، ماهیتی متفاوت به خود می‌گیرد. البته مترادف دانستن حکمروایی شهری با مدیریت شهری به معنی ساخت و ساز و بهره‌برداری از زیرساخت‌ها و خدمات شهری نیست، چون حکمروایی شهری یک فرایند به شدت سیاسی بوده و با یک کار مدیریتی ساده برابر نیست (پرهیزگار و کاظیان، ۱۳۸۴).

۲-۲- پیشینه پژوهش

با توجه به اینکه زمینه کلی پژوهش، مدیریت شهری است، پژوهش‌های مرتبط و نزدیک، مورد کنکاش قرار گرفته است. مجموع دستاوردها و نکات حاصل از این پژوهش‌ها به سه دسته «آسیب شناسی مدل کنونی»، «لزوم تغییر رویکردها و نگرش‌ها به سمت حکمروایی شهری» و «لزوم تحول در قوانین و تشکیلات» معطوف شده است که در ادامه در جدول شماره ۲ بیان شده است.

اما نباید غافل بود که با همه وزن علمی پژوهش‌های گذشته در کشور، هیچ یک از آنها را نمی‌توان تلاشی جامع برای درک جایگاه مدیریت شهری در نظام اداری - سیاسی کشور و کوششی برای شناخت موانع و آرایه

جدل ۲. دستاوردها و نکات حاصل از این پژوهش‌های گذشته مرتبط با مدیریت شهری

دسته	صاحب‌نظر	سال	نکات
	آخوندی	۱۳۸۷	مهم‌ترین نقاط ضعف مدل رایج: عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرهای کشور، ضعف مکانیسم‌های نظارت و تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار، عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیرمجموعه شوراهای شهر و نحوه انتخاب اعضای شورای شهر.
آسیب شناسی مدل کنونی	کاظمیان و میرعابدینی	۱۳۹۰	عوامل موثر بر عدم یکپارچگی سیاست‌گذاری در مدیریت شهری شامل: نخست؛ تعدد عناصر و کنش‌گران ذیربط و در نتیجه روابط متفرق میان سازمانی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری؛ دوم؛ ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذیربط تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و سوم؛ عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در موضوع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری است
	رجبی	۱۳۹۳	در مدیریت مطلوب شهری، جایگاه شورا در شهر باید به درستی تحلیل گردد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که سه عامل به طور عمده، نقش شوراها در مدیریت شهری را تبیین می‌نماید که شامل نقش نظارت بر مدیریت شهری، انتخاب شهردار و نقش تصویب امور شهرداری است
	حاجی‌لو	۱۳۹۶	از بزرگترین مشکلات موجود در شهرداری تهران، ناهماهنگی ادارات داخل شهرداری است و دستیابی به مدیریت واحد شهری نیازمند واگذاری اختیارات لازم به مدیریت شهری است
	بصیرت	۱۳۹۱	در ضرورت تجدید ساختار در نظام حکمروایی شهر-منطقه‌ها در عصر جهانی شدن نباید تردید نمود
	برک پور و اسدی	۱۳۸۷	برای رفع بسیاری از مسائلی محتوایی موجود در شهر-منطقه‌هایی چون تهران و همچنین تثبیت جایگاه روشن و متناسب اقتصادی و سیاسی آن در نظام اقتصاد جهانی، باید نگرش جدیدی به اداره و مدیریت این منطقه با هدف گذار به نظام حکمروایی خوب و مقتضی منطقه کلان شهری تهران در عصر جهانی شدن اتخاذ گردد. تدوین و توافق بر یک چشم‌انداز مشترک از سوی کلیه عناصر و عوامل ذی‌نفع و ذی‌نفع در اداره و مدیریت منطقه یک نیاز بشمار می‌آید
لزوم تغییر رویکردها و نگرش‌ها به سمت حکمروایی شهری	نظریان و رحیمی	۱۳۹۱	مدل شورا-شهردار قوی به عنوان الگوی مناسب توصیه گردیده است. این مدل با استفاده از معیارهای منتج از مبانی نظری حکمروایی شهری و برخی از معیارهای مرتبط دیگر، سبب تقویت شاخص‌های حکمروایی شهری (همچون مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی و عدالت) و نیز ارتقای برخی دیگر از شاخص‌های مورد توجه، چون اقتدار مجموعه مدیریت شهری، قدرت و اقتدار شهردار، هماهنگی و همکاری بین شورا شهردار ی، تخصص‌گرایی در بدنه‌ی شهرداری، قدرت نظارتی و قانون‌گذاری شورا و ثبات در مدیریت شهری خواهد شد و وابستگی به عناصر قدرت سیاسی سطح ملی را کاهش داده یا از بین می‌برد. بدین ترتیب مدل شورا-شهردار قوی، به طور کلی برای تقویت نهاد مدیریت شهر تهران ارزیابی شده است
	کاظمیان	۱۳۷۳	مهم‌ترین راهبردها و راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در تهران براساس پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی قابل تبیین و تعریف است چراکه از پویایی، انعطاف‌پذیری و انطباق‌پذیری زیادی برخوردار است (سیاف زاده و بدری فر، ۱۳۸۷).
	نوایی	۱۳۸۷	در طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهرهای ایران، لازم است که طراحی سیستم مدیریت شهری اختصاصی برای هر شهر بر مبنای ویژگی‌های عمومی و اختصاصی همان شهر صورت پذیرد
			عدم هماهنگی در تقسیمات شهری معلول مدیریت‌های گوناگون است که در شهر وجود دارد و جهت هماهنگ کردن تقسیمات شهری - که خود مشکلاتی را برای سازمان‌ها بوجود آورده است - می‌بایست مدیریت شهری هماهنگ و یکپارچه گردد

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۱ تابستان ۱۳۹۷
No.51 Summer 2018

دسته	صاحب‌نظر	سال	نکات
لزوم تحول در قوانین و تشکیلات	پوراحمد و دیگران	۱۳۹۲	لازمه تحلیل عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور و شناسایی مشکلات و معضلات قانونی آن است
	عزیزی و ایوبی	۱۳۹۰	قوانین و مقررات در مدیریت یکپارچه شهری نقش و اهمیت فراوانی دارد و برای ایجاد نظام مدیریت مجموعه شهری تهران و کاستن از تفرق سیاسی و عملکردی موجود، تدوین قانون ویژه مدیریت و برنامه ریزی مجموعه شهری تهران و به کارگیری یک رویکرد جامع در تدوین قوانین شهری از ضرورتها بشمار می آید
	نوری	۱۳۹۰	در بررسی نقش و تاثیر قوانین و مقررات بر یک پیکارچگی مدیریت شهری در کلان شهر تهران روشن شد که باید فعالیت ها و وظایف مدیریت شهر که در حال حاضر بین اجزای مختلف این سیستم به صورت ناهمگون توزیع گردیده و به عدم یک پارچگی و تفرق عملکردی منجر می گردد به صورت هدفمند و با برنامه ریزی و سازماندهی موثر به نهادها تفویض گردد تا از تفرق و چندپارچگی در این زمینهها جلوگیری شود.
	کاظمیان و میرعابدینی	۱۳۹۱	پژوهشگران، اصلاح ساختار سازمانی و روابط عناصر ذی ربط در مدیریت شهری و اصلاح بسترها و ابزارهای مرتبط با مدیریت شهر شامل قوانین و مقررات و توانمندی مالی شهرداری را در تحقق مدیریت یکپارچه شهری موثر دانسته‌اند
	شیعه	۱۳۸۲	در تبیین لزوم تحول مدیریت شهری در ایران، هم بر تخصصی کردن مدیریت شهری و تحولاتی که در این عرصه باید معمول گردد و هم به لزوم تحول در قوانین و تشکیلات مدیریت شهری به منظور بهبود ساختار کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهرها تاکید شده است
	عزیزی و دیگران	۱۳۹۱	برای بهبود وضعیت فعلی می باید فعالیتها و وظایف مدیریت شهری - که در حال حاضر بین اجزای مختلف این سیستم به صورت ناهمگون توزیع گردیده و به عدم یکپارچگی و تفرق عملکردی منجر می گردد- به صورت هدفمند و با برنامه ریزی و سازماندهی موثر، به نهادها تفویض گردد تا از تفرق و چندپارگی در این زمینهها جلوگیری گردد. ابزارهای اداره امور کلانشهر تهران، به ترتیب اهمیت بر یکپارچگی مدیریت شهری عبارتند از: قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات، منابع انسانی و منابع مالی

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۱ تابستان ۱۳۹۷
No.51 Summer 2018

۳۱۴

داده‌های حاصل از مصاحبه کیفی با خبرگان بهره می‌گیرد.

۲-۳- نمونه مطالعاتی پژوهش

کلانشهر تهران به عنوان نمونه شرایط مدیریت شهری در ایران با چالش‌ها و مشکلات متعددی روبروست. از نظر پژوهشگر، حوزه سیاست گذاری مشکل مدیریت یکی از مشکلات تهران است. اگر شهرداری تهران را مدیر شهر تهران بدانیم این سازمان «در حال حاضر برای اداره شهر با دو مساله روبرو است. مساله اول نوع تعامل با دولت است. رابطه شهر تهران با دولت بر قاعده ای بسامان قرار ندارد. از این رو، شهر در امور خود که به گونه ای با دولت مرتبط است دچار دشواری هایی می شود...مساله دوم نبود مدیریت یک پارچه شهری در سطح کلان شهر تهران است. شهرداری تهران بر امور کلان شهر به عنوان یک کلیت تصدی ندارد. حال آن که تهران قلب و مرکز کلان شهر

راهکارهای بهبود جایگاه مدیریت شهری در نظام اداری و مدیریتی قلمداد نمود. چرا که هرکدام به گوشه‌ای از مساله پرداخته و از جامع نگری مدنظر، برخوردار نیست.

۳- روش شناسی و نمونه پژوهش

۳-۱- روش پژوهش

پژوهش کنونی، از روش کیفی و بر پایه مطالع اسنادی و میدانی بهره می‌گیرد. در بخشی از پژوهش، با استراتژی موردکاوی که از استراتژی‌های تحقیقات کیفی است، به تبیین جنبه‌های مختلف مدیریت شهری مجموعه شهری تهران می‌پردازد. عمده منابع مورد استفاده در این بخش، کتب، مقالات، اسناد قانونی و گزارش‌های موجود در مراکز دانشگاهی و مراجع علمی وابسته به نهاد مدیریت شهری اعم از شهرداری، شورای شهر، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی است. در بخش دیگر، پژوهش از

تهران است. باید اشاره کرد که در حال حاضر ۲۶ دستگاه در امر تصمیم گیری برای شهر تهران دخالت دارند».

۴- بحث و تحلیل

۴-۱- نقش و جایگاه مدیریت شهری در ساختار کشورها

در بررسی وضعیت نظام مدیریت شهری جهان در قالب نظام‌های سیاسی حاکم، سه دسته کشورهای دارای نظام سیاسی متمرکز، نیمه‌متمرکز و غیرمتمرکز دسته بندی و به نمایندگی مدیریت شهری در کشورهایی از هر دسته مورد بررسی و کنکاش علمی قرار گرفت. کشورهای مورد مطالعه بر مبنای تفاوت‌های ساختاری، نظام اداره امور در آن کشورها، تقسیمات کشوری، الگوها و مدل‌های حاکم بر مدیریت شهری دارای تفاوت‌هایی است و در واقع وجه تمایز کشورها در زمینه مدیریت شهری نیز در همین چارچوب‌ها قابل بررسی و اقدام می‌باشد. با این وجود و علیرغم تفاوت مذکور، در کلیه کشورها و شهرهایی که مورد مطالعه واقع شدند، به طور نسبی امور محلی و مدیریت شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتاً مستقل و دارای نقش محلی و تفکیک شده با امور ملی انجام می‌شود. وجود قوانین، مقررات خاص در قالب بندهای قانون اساسی یا قوانین پایه که متعاقب قانون اساسی به تصویب رسیده، استقلال محلی واحدهای ارائه کننده خدمات و نیازمندی‌های محلی که بعضاً تصویب آنها به دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ میلادی بازمی‌گردد و اصلاح این قوانین مطابق با نیازها و شرایط جدید، شکلی کاملاً رسمی و قانونی به این دولت‌های محلی بخشیده است به طوری که از سوی حکومت‌های مرکزی کاملاً به رسمیت شناخته می‌شوند. در قالب تعریف نظام محلی اداره امور در کشورها، شهرداری‌ها پایه و اساس این نظام تلقی شده و در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردارند، اما این استقلال تا جایی پیش می‌رود که ناقض قوانین اساسی و سایر قوانین کشور نباشد. آنها برای تأمین منابع خود بیشتر بر درآمدهای محلی متکی هستند و کمتر از منابع ملی بهره می‌جویند. اما دولت و حکومت مرکزی خود را به پشتیبانی و حمایت از واحدهای محلی ملتزم می‌داند. این مهم در کشورهای دارای سیستم حکومتی غیر متمرکز بیشتر خود را نشان می‌دهد به این دلیل که واحدهای محلی نماینده دولت مرکزی نیز بوده و خدمات حکومت مرکزی به واسطه حضور آنها در سطح محلی به شهروندان ارائه

می‌گردد. جمع‌بندی و ارائه نتایجی از یافته‌های مطالعات اسنادی به طور خلاصه بشرح زیر قابل ارایه می‌باشد:

نخست؛ حوزه ساختاری و نظام اداره امور شهرها:

در ساختار اداره امور شهرها معمولاً در رکن اساسی تعریف و واگذاری وظایفی خاص فرایند اداره شهرها توسط آنها صورت می‌گیرد: نخست- رکن قانونگذاری و دوم- رکن اجرایی. نخست- رکن مقننه یا قانونگذاری شهری: رکن قانونگذاری یا مقننه در سطح محلی در قالب تشکیلات منتخب مردمی به صورت شورایی در سطح شهر، منطقه شهری و شورای کلانشهری متشکل از اعضای شورا با تعدادی که معمولاً حسب تعداد جمعیت شهرها متغیر است تعریف و سازماندهی شده تا تصمیم‌گیری در مورد ابعاد مختلف مدیریت شهری را به بهترین نحو و مبتنی بر اصل نمایندگی و استقرار دموکراسی محلی به انجام رساند. این شوراها برای تمثیت و اداره امور دارای کمیته‌های تخصصی و فنی برای بررسی و ارائه مشورت به صحن شورا می‌باشند که در قالب وظایف و کارکردهای مدیریت شهری سازماندهی و تشکیل می‌شوند. اصلی‌ترین وظایفی که شورای شهر بر عهده دارد در چهار حوزه اصلی قرار می‌گیرد: ۱- تصمیم‌گیری درباره احکام حکومتی در حوزه مدیریت اجرایی. ۲- مدیریت و تصمیم‌گیری درباره مسائل مالی و بودجه شهرداری. ۳- بازرسی، ممیزی و نظارت بر اداره امور شهر و سازمان اداره کننده آن. ۴- مدیریت خدمات، حل اختلافات و ارائه پیشنهادات. انتخاب اعضای رکن مقننه شهری در کشورهای مورد مطالعه که وجود چنین ساختاری را در اداره امور شهر پذیرفته‌اند با رای مستقیم مردم صورت می‌گیرد. دوم؛ رکن مجریه یا نهاد اداره کننده شهر: ارگان اجرایی و نهاد اداره کننده شهر در قالب شهرداری تعریف و به ریاست شهردار (یا فرماندار) و تحت نظارت شورای شهر یا کلان‌شهر فعالیت‌های مربوط به تأمین نیازمندی‌های محلی مشترک شهروندان و اداره امور شهر را به عهده دارد. شهردار که در راس ساختار سازمانی شهرداری قرار دارد بر فعالیت چندین دپارتمان مختلف نظارت دارد و تعدادی از معاونین شهردار در انجام امور اجرایی سازمان به وی کمک می‌کنند. ارتباط متقابل شهردار و شورای شهر و نظارت آنها بر کار یکدیگر نوعی تعادل در مدیریت کلان‌شهرها به وجود می‌آورد. ساختار سازمانی شهرداری‌های مورد مطالعه نشان می‌دهد که متناسب با مهم‌ترین حوزه‌های کاری شهرداری‌ها معاونت‌ها یا تشکیلات مشخصی



تعریف و مسولین آنها نیز مشخص می‌شود تا اداره امور آن بخش را به عهده گیرند. این موضوع با توجه به نقش و کارکردهای شهرداری و تکالیفی که به عهده دارد در کشورهای مورد مطالعه متفاوت است. رکن مجریه شهر در برخی از کشورهای مورد مطالعه توسط مردم به صورت مستقیم انتخاب می‌شود و در برخی دیگر توسط شورای شهر انتخاب می‌گردد. شهردار در برخی کشورها مانند ژاپن نماینده دولت مرکزی و شهروندان است و در فرایند انتخاب نیز هم توسط دولت مرکزی گزینش شده و شهروندان مشروعیت او را برای اداره امور شهر تایید می‌کنند. در برخی دیگر نیز که بیشتر منتخب شورای شهر هستند بیشتر به شهروندان پاسخگو بوده و به امور ملی که در سطح محلی قابل انجام می‌باشد کمتر می‌پردازند.

دوم؛ حوزه ارتباطات محلی و ملی: به طور کلی از آنجایی که هدف از تشکیل دولت‌های محلی برای اداره شهرها و کلان‌شهرها، افزایش استقلال در تصمیم‌گیری و مدیریت امور شهری است. قوانین استقلال محلی به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که حداقل مداخله یا مشارکت دولت مرکزی در اداره امور محلی وجود داشته باشد. به تبع آن، دولت‌های محلی نیز باید کمترین وابستگی مالی و سیاسی را به دولت مرکزی داشته باشند. بر این اساس، دولت‌های محلی یا شهرداری‌های کلان‌شهرها می‌توانند با توجه به استقلال زیادی که در اداره امور مدیریت شهری دارند، خدمات شهری را به بهترین شکل و متناسب با نیازهای شهروندان محلی ارائه کنند؛ نیازهایی که ممکن است از یک منطقه یا استان به منطقه یا استان دیگری متفاوت باشند. مهمترین ابعاد ارتباط دولت مرکزی با دولت‌های محلی یا شهرداری‌های کلان‌شهرها عبارتند از: ۱- درخواست اقدامات اصلاحی در صورت مشاهده انحراف یا تخطی از قوانین موجود در زمینه امور مدیریت و اجرایی. ۲- صدور دستورالعمل اصلاحی در ارتباط با مدیریت غیرقانونی امور. ۳- پیشنهادات، گزارش‌دهی، تدارک استانداردها و میانجی‌گری در اختلافات بین دولت‌های محلی با یکدیگر. ۴- مشاوره و توصیه‌های فنی در ارتباط با ساده و موثر کردن سازماندهی و مدیریت نهادهای دولتی محلی، سیاست‌گذاری‌های مدیریتی و تصمیم‌گیری‌های مالی. ۵- بازرسی‌های میدانی در ارتباط با امور مختلف محلی به ویژه امور مالی. ۶- تعدیل شکاف در ظرفیت مالی بین دولت‌های محلی مختلف از طریق اعطای کمک‌های مالی مربوطه.

در این راستا تعدادی اصول اساسی زیربنای ارتباط دولت‌های محلی با دولت مرکزی را می‌سازند: الف- اهداف و کارکردهای دولت‌های محلی یا شهرداری‌های کلان‌شهرها نباید با اهداف و کارکردهای دولت مرکزی در تضاد باشد. ب- هرگونه مشارکت یا مداخله دولت مرکز در امور محلی در قوانین مربوط به استقلال محلی به صورت شفاف تشریح شده است و میزان استقلال دولت‌های محلی نیز در امور مختلف کاملاً مشخص و شفاف است. ج- رویه‌های استاندارد و دستورالعمل‌های مشخصی در ارتباط با نحوه مداخله دولت مرکزی در امور محلی وجود دارد. د- وظیفه تصمیم‌گیری باید تا حد امکان بر عهده آن مقام یا مقامات اجرایی باشد که ارتباط نزدیکتری با مردم متأثر از نتایج تصمیم‌گیری دارند.

سوم؛ حوزه کارکردی و نقش آفرینی: میزان اختیارات و قلمرو نقش آفرینی حکومت محلی به عوامل زیر بستگی دارد: الف) نوع نظام حکومتی (فدرال، بسیط و ناحیه‌ای)؛ ب) فرهنگ سیاسی جامعه (دمکراتیک بودن یا نبودن)؛ پ) مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت؛ ت) بیش‌سیاسی سیاست‌مداران و زمامداران حاکم بر جامعه. این موارد در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارند از این رو وظایف حکومت محلی نیز در کشورهای گوناگون با یکدیگر تفاوت می‌یابد. قلمروهای کارکردی و وظایف حکومت‌های محلی در طیفی از امور سیاسی، امنیتی و قضایی تا امور سطحی خدماتی یا وظایف صرف نظارتی و دستیاری نهادهای حکومت مرکزی قرار می‌گیرد. قلمروهای کارکردی حکومت محلی را در کشورهای مختلف جهان می‌توان به شرح ذیل نام برد:

- آموزش و پرورش؛
- مسکن و کاربری زمین؛
- برنامه ریزی، توسعه و عمران محلی؛
- حمل و نقل عمومی؛
- بهداشت و درمان نظیر بیمارستان‌ها و درمانگاه‌ها؛
- اماکن تفریحی و اوقات فراغت، نظیر پارک‌ها و گردشگاه‌ها؛
- اماکن ورزشی؛
- رفاه و تامین اجتماعی و کمک به گروه‌های نیازمند؛
- خدمات شهری؛
- خدمات عمومی نظیر برق، آب، فاضلاب، محیط زیست، گورستان و بهداشت محیط؛
- امنیت عمومی و امور انتظامی؛

- داوری و مبارزه با جرایم (قالیباف، ۱۳۸۶، ص ۷۸).

حکومت محلی به عنوان جزئی از ساختار حکومت بر شناسایی واقعیتی به نام «امور محلی» تاکید دارد. بدین معنی که فضاهای جغرافیایی در مقیاس خود ویژگی‌ها و اموری دارند که حوزه اثر گذاری و نفوذ آنها محدود و انحصاری است. واحدهای محلی عبارتند از: ۱- واحد روستا یا منظومه روستایی که از سطح انطباق چنین مفهومی در تقسیمات کشوری به ده یا دهستان تعبیر می‌شود و روستا رکن اساسی کار است؛ ۲- شهر که بر اساس گستردگی فضا، جمعیت و کارکردها مقیاس‌های مختلفی دارد و در سطح کلان به واحدهای تقسیماتی درون شهری تفکیک می‌شود. ۳- ناحیه جغرافیایی که حاوی منظومه‌های شهری و روستایی منسجم است و از یک شهر مرکزی با مجموعه‌ای از روستاهای تابع و احتمالاً شهرک‌های کوچک وابسته، به همراه فضاهای جغرافیایی مابین تشکیل شده است و می‌توان از آن در تقسیمات کشوری به بخش یا شهرستان تعبیر کرد. در هر واحد جغرافیایی شهری، روستایی و ناحیه‌ای عناصر و امور چند سطحی وجود دارند که عبارتند از: ۱- امور ذاتا محلی که به طور مستقیم به سرنوشت و منافع مردم محلی مربوط می‌شود و حوزه نفوذ کارکردی آن‌ها از حریم و محدوده زیستگاه و واحد جغرافیایی فراتر نمی‌رود؛ نظیر مدارس، حمل و نقل شهری، قنات روستا، آتش‌نشانی و بهداشت محلی؛ ۲- امور ذاتا فرامحلی (منطقه‌ای) که حوزه نفوذ آنها گسترده است و چندین ناحیه و زیستگاه محلی را متأثر می‌کند، نظیر بیمارستان تخصصی، دانشکده و مرکز انتظامی؛ ۳- امور ذاتا ملی که به منافع و مصالح تمام شهروندان یک کشور و دولت ملی مربوط می‌شود؛ نظیر دانشگاه‌های بزرگ، گمرکات، منابع انرژی و معدنی و مرکز نظامی؛ و ۴- امور ذاتا بین‌المللی که به منافع جمعی انبای بشر یا ملت‌ها و یا بخشی از انسان‌های کره زمین مربوط می‌شود؛ نظیر سازمان ملل متحد در نیویورک، اماکن زیارتی و نهادهای مربوط به ادیان بزرگ.

امور هر سطح در حوزه صلاحیت و مدیریت سازه سیاسی- اداری مربوط قرار می‌گیرد. امور بین‌المللی در صلاحیت نهادهای فراملی و جهانی، امور ملی در صلاحیت دولت ملی، امور فرامحلی در صلاحیت نهادهای استانی یا ایالتی و امور محلی در صلاحیت حکومت محلی است. آنچه موضوع کارکرد و حوزه عمل

حکومت محلی است، امور ذاتا محلی در فضای جغرافیایی است که به طور مستقیم، به سرنوشت مردم و ساکنان آن مربوط می‌شود. امور محلی اموری فرابندی است و شامل مراحل تشخیص، بررسی، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و بازخورد است. مدیریت مراحل فرابندی مزبور، مستلزم الگوی تعاملی مدیریت، مرکب از مجموعه‌ای از موسسات و نهادهای سطح محلی است که یکی از آنها نهاد تشخیص‌دهنده و تصمیم‌گیری است که مردم محل انتخاب می‌کنند و از آن به نهاد شورا، انجمن، هیات امانا و نظایر آن تعبیر می‌شود. این نهاد منتخب مردم محلی بوده و به نیابت از آن‌ها فرایند تشخیص و تصمیم‌گیری در باره امور ذاتا محلی را که مستقیماً به سرنوشت مردم مربوط می‌شود و نیز نظارت بر کیفیت عملکرد نهادها و حکومت‌های محلی را بر عهده دارد.

حکومت محلی در دو سطح کارکرد دارد: یک سطح افقی یا سطح محلی که در آن به تنظیم روابط میان سازمان‌های محلی و نظارت بر آنها و روابط میان آنها و خواسته‌های مردم محلی می‌پردازد. دو، سطح عمودی که در آن حکومت محلی به عنوان نماینده یا واسطه مردم و منافع محلی به تعامل با سازمان‌های هم سطح خود یعنی دیگر حکومت محلی و حکومت مرکزی می‌پردازد. در سطح نخست حکومت محلی بازیگر تنظیم کننده است در حالی که در سطح دو بازیگری است که با بازیگر تنظیم کننده اصلی یعنی حکومت مرکزی تعامل دارد. پس می‌توان گفت دولت‌های محلی و شهرداری‌های کلان‌شهرهای توسعه یافته با داشتن اختیارات وسیع، طیف متنوعی از خدمات و کارکردها را برای شهروندان ارائه می‌کنند. آنها می‌توانند انواع فعالیت‌ها را به منظور برآوردن نیازمندی‌های عمومی شهروندان انجام دهند. می‌توانند به تنظیم مقررات، تدوین دستورالعمل‌ها، اتخاذ و اجرای اقدامات محدودکننده و حتی وضع مجازات‌ها بپردازند؛ البته در محدوده اختیاراتی که به واسطه قوانین مربوطه به شهرداری‌ها و دولت‌های محلی اعطا می‌گردد. در نتیجه مطابق رویکرد موضوعی به وظایف شهرداری‌ها این اختیارات در قالب ارائه خدمات متنوعی صورت می‌گیرد که اهم آنها عبارتند از:

۱- اجرایی: هماهنگ‌سازی و کنترل فعالیت‌های شهرداری‌های منطقه‌ای. ۲- شهری، زیر بنایی و عمرانی: تأمین آب، تصفیه و دفع فاضلاب، تسهلات گاز عمومی و برق شهری، خدمات پاکسازی شهر، جمع‌آوری زباله،



بازیافت مواد زاید، ایجاد و اداره گورستان، ساخت راهها، پلها و ساختمانهای مورد نیاز شهر، نظارت بر امور معماری شهرسازی، صدور پروانه ساختمانی، نظارت و کنترل ساختمانی و غیره. ۳- مدیریت حمل و نقل و ترافیک شهری: استقرار و اعطای انواع تسهیلات حمل و نقل عمومی شامل تهیه اتوبوس، وسایل حمل و نقل آبی و دریایی، احداث تونلها و سیستم ریلی، تعداد وسایل نقلیه، قیمت بلیطها، ترافیک، زمانبندی و تعیین مسیر؛ تعیین و ارائه ایستگاههای فرعی و مکانهای پارک برای وسایل نقلیه در بزرگراهها، جاده، خیابان، میدان و مکانهای مشابه یا صدور مجوز برای انجام آن توسط سایرین؛ پیشبرد تمامی اقدامات لازم مقررات ترافیک، ساخت و اداره پایانههای مسافربری و باربری. ۴- برنامه ریزی توسعه شهری: تهیه طرحهای توسعه شهری، برنامه ریزی کلان شهری (طرحهای تفصیلی، نقشه برداری) ۵- خدمات انتظامی و امنیت شهری: مقابله با بلایای طبیعی، پلیس شهرداری، مدیریت بحران، ارائه خدمات دفاع غیرنظامی محلی و اطفای حریق (آتش نشانی)، ۶- حفاظت از محیط زیست: حفاظت آب، پایش آلودگی هوا، کنترل سر و صدا، ایجاد، توسعه، نگهداری و تحقیقات در زمینه فضای سبز، پارکها، تعیین مناطق دفع زبالهها و خاکبرداریها؛ مناطق ذخیره سازی نفت و گاز مایع؛ مناطقی برای ذخیره سازی و بازاریابی مصالح ساختمانی، چوب، زغال سنگ و ضایعات؛ اتخاذ اقدامات پیشگیرانه به منظور اجتناب از آلودگی محیطی در زمان حمل و نقل. ۷- امور فرهنگی، جوانان و ورزش: ترویج فعالیت های ورزشی، برنامه ریزی برای اوقات فراغت و سرگرمی های جوانان، تاسیس و اداره کتابخانهها، سالنهای تئاتر، موزهها، فرهنگسراها، رسیدگی به امور بناهای تاریخی، اداره انجمن توسعه و حفظ و نگهداری میراث فرهنگی، رسیدگی به امور مربوط به تبادل های فرهنگی. ۸- امور رفاهی و خدمات اجتماعی: انجام مطالعات در زمینه مسائل بهداشتی و رفاهی، گردآوری اطلاعات اجتماعی، رسیدگی به بهداشت مدرسهها، تاسیس انجمن حمایت از مادران و نوزادان، تاسیس بیمارستانها، کلینیکها و زایشگاههای شهری، تامین محل اسکان برای شهروندان بی بضاعت. ۹- امور اقتصادی و مالی: رسیدگی به امور بازارهای محلی، اداره بورس کارایی، تاسیس دفتر توسعه اقتصادی، کارایی، ایجاد بازارهای خرده فروشی و عمده فروشی، انبارهای غلات، تسهیلات ذخیره غلات و نانویی، مراکز

نمایشگاهی. ۱۰- تعیین مالیاتهای شهری، صدور پروانه برای تاسیس کارخانجات، مؤسسات بهداشتی، مکانهای تفریحی و عمومی و کنترل آنها.

موارد فوق جمع بندی مجموعه وظایف نسبتا مشترکی است که توسط شهرداریهای بیشتر کشورهای مورد مطالعه صورت می گیرد.

چهارم؛ حوزه درآمد و هزینه: با توجه به اصل استقلال محلی و واگذاری ارائه برخی از خدمات مهم محلی به شهرداریها اختیار وضع و وصل مالیات و عوارض محلی نیز به مدیریت شهری با طی ترتیبات قانونی داده شده است. چارچوب و نحوه اخذ این مالیات ها توسط دولت مرکزی تعیین و نظارت می گردد. بررسی وضعیت منابع تامین مالی و درآمدی شهرداریها نشان می دهد که منابع اصلی تامین مالی آنها به ترتیب اهمیت و سهم از کل عبارتند از: ۱. مالیاتهای محلی ۲. کمکها و اعتبارات دریافتی از دولت مرکزی. ۳. استقراض محلی (به شکل انتشار اوراق قرضه یا دریافت وام از افراد حقیقی و حقوقی بخش خصوصی). مالیاتهای محلی بیشترین سهم را در درآمدهای دولتهای محلی یا شهرداریهای کلان شهرها به خود اختصاص می دهند. همچنین بیشترین سهم هزینههای شهرداریها به حوزههای عمرانی، آموزش، پلیس، خدمات اجتماعی، حمل و نقل، تامین آب، برنامه ریزی شهری و تنظیم مالی مناطق یا بخشهای شهر (به منظور توسعه متوازن مناطق شهری) اختصاص دارد.

پنجم؛ حوزه نظارت و کنترل: سازمانهای محلی اختیارات خود را از حکومت مرکزی می گیرند و این سازمانها موجودیت خود را مدیون حکومت مرکزی و متکی به آن می باشند. بنابراین نحوه روابط بین حکومت مرکزی و سازمان محلی تا حد زیادی به وسیله قانون تعیین می شود. حکومت مرکزی به حکم ضرورت و اقتضاء دارای اختیار و کنترل و نظارت بر پاره ای از فعالیت سازمانهای محلی انتخاب می باشند. این عمل غالباً برای این است که اطمینان حاصل شود سازمان محلی در نحوه انجام وظیفه خود حداقل استانداردی که وسیله حکومت مرکزی تعیین شده است را مراعات می نماید.

ششم: حوزه قوانین اساسی و پایه: در قانون اساسی بیشتر کشورها در قالب فصل یا بندهای مشخصی به وضعیت نهادهای محلی پرداخته شده است. اصول کلان نحوه تشکیل و ساختار اجرایی آن و الزام حاکمیت به

تشکیل آنها در قالب سطح بندیهای مشخص از وجوه مشترک بررسی قانون اساسی کشورهای مورد مطالعه در زمینه نهادهای محلی است. پس از پذیرش تشکیل و ایجاد چنین واحدهای محلی در قانون اساسی کشورهای مورد مطالعه (به غیر از انگلستان که دارای قانون اساسی مشخص و مدونی نیست) قوانین پایه و به اصطلاح تصویب شده پس از قانون اساسی و برگرفته از اصول و مواد آن ترتیبات نهادی و اجرایی این واحدها را روشن نموده است.

۴-۲- جایگاه‌شناسی ساختاری چالش‌ها

مدیریت شهری در ایران با چالش‌ها و مشکلات متعددی روبروست. به نظر یکی از پژوهشگران حوزه سیاست‌گذاری مشکل مدیریت یکی از مشکلات تهران است. اگر شهرداری تهران را مدیر شهر تهران بدانیم این سازمان در حال حاضر برای اداره شهر با دو مساله روبرو است. مساله اول نوع تعامل با دولت است. رابطه شهر تهران با دولت بر قاعده‌ای بسامان قرار ندارد. از این رو، شهر در امور خود که به گونه‌ای با دولت مرتبط است دچار دشواری‌هایی می‌شود. مساله دوم نبود مدیریت یکپارچه شهری در سطح کلانشهر تهران است. شهردار تهران بر امور کلانشهر به عنوان یک کلیت تصدی ندارد. باید اشاره کرد که در حال حاضر ۲۶ دستگاه در امر تصمیم‌گیری برای شهر تهران دخالت دارند (وحید، ۱۳۸۷، صص ۲۸۵-۲۸۴).

۲۸۴). آخوندی و همکاران (۱۳۸۷) در پژوهشی با استفاده از مدل مدیریت شهری حاکم بر شهرهای ایران که به نظر آنها «مدل شورا-مدیر شهر» است به بیان مهمترین نقائص و آسیب‌های ناشی از این مدل می‌پردازند. مهمترین آنها عبارتند از:

۱. نقص در مدل مدیریت شهری ایران و ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی.
 ۲. محدودیت در وظایف نهادهای مدیریت شهری
 ۳. یکسانی مدل اداره امور شهر در تمامی شهرهای کشور
 ۴. نقص سازوکارهای نظارت و تعادل بخشی در تنظیم رابطه شورا و شهردار
 ۵. شکل نگرش شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیر مجموعه شوراهای شهر
 ۶. نحوه انتخاب اعضای شورای شهر
 ۷. مدیریت شهری و مساله اداره منطقه شهری
- با توجه به مطالعات اسنادی و مصاحبه با خبرگان موضوع، چالش‌های عمده مترتب بر مدیریت شهری ایران بدست آمد. روش عمده در استخراج چالش‌های زیر، مصاحبه بوده است و از گام‌های زیر به طور خلاصه استفاده شده است: ۱- تبیین نمودن هدف تحقیق، ۲- انتخاب نمونه، ۳- طراحی نمودن شیوه و ساختار مصاحبه، ۴- تدوین سئوالات مصاحبه، ۵- انتخاب و آموزش مصاحبه‌گران، ۶- انجام یک تحقیق مقدماتی، ۷- انجام مصاحبه‌های اصلی و ۸- تجزیه و تحلیل داده‌های بدست آمده.



شکل ۱. چالش‌های عمده مترتب بر مدیریت شهری ایران

شد و تاکنون در عمر بیش از یک سده‌ی خود، دچار تحولات زیادی شده است. نماد دولت محلی در ایران انجمن بلدیة یا انجمن شهر در قبل از انقلاب اسلامی و شوراهای اسلامی شهر بعد از انقلاب اسلامی است. بررسی قوانین نهادها، انجمن‌ها و شوراهای محلی شهری و تحولات رفته بر آنها نشان می‌دهد که به رغم وجود مفاهیم و مضامین مشترک، تفاوت‌های صوری ساختاری و کارکردی - محتوایی فراوانی به چشم می‌خورد که متأثر از مقتضیات زمان و قدرت هیأت حاکمه بوده و نوعی کشمکش بین تمرکزگرایی (ازجانب دولت مرکزی) تمرکززدایی (ازجانب انجمن‌ها و شوراهای) وجود داشته که پس از دوره‌های کوتاهی از تمرکززدایی، به دلایل عدم فرهنگ دموکراتیک و وجود اقتدارگرایی حکومت مرکزی، تمرکزگرایی بر تمرکززدایی غلبه کرده است. افول حکومت قاجاریه و وقوع جنبش مشروطه در ابتدای قرن بیستم که به دنبال محدود کردن قدرت مطلقه‌ی فردی به نفع نهادهای مردمی بود، باعث شکل‌گیری قانون بلدیة به عنوان اساسنامه‌ی نهاد مردمی و دموکراتیک مدیریت شهری با اختیارات نسبتاً گسترده شد. اما ناکامی جنبش مشروطه و با تثبیت حکومت پهلوی در دوره‌ی رضاشاه تمرکززدایی برآمده از وظایف و اختیارات دولت محلی شهری دوره‌ی مشروطه، جای خود را به تمرکزگرایی در قالب قانون بلدیة ۱۳۰۹ ه.ش داد. سقوط پهلوی اول در ۱۳۲۰ ه.ش و پایه‌های لرزان حکومت پهلوی دوم تا کودتای مرداد ۱۳۳۲ ه.ش، دوره‌ی انبساط انجمن‌های محلی بود.

هر چند قانون شهرداری‌ها ۱۳۲۸ ه.ش شبه دموکراتیک و دخالت حکومت مرکزی در آن زیاد بود؛ اما نسبت به دوره‌ی پهلوی اول مترقی بود. پس از ۱۳۳۲ ه.ش دوره‌ی ایجاد نهادهای محلی نیمه دولتی و کنترل شده آغاز شد و تا انقلاب ۱۳۵۷ ه.ش ادامه یافته است. تمرکززدایی متجلی در قانون اساسی به وسیله‌ی شوراهای اسلامی و قانون شوراهای ۱۳۶۱ ه.ش، به خاطر بی‌ثباتی سیاسی، جنگ و وجود نیروهای مرکزگرای اجرا نشد و تا ۱۳۷۷ ه.ش به صورت نظام تمرکزگرا ادامه یافت. از این سال قانون محدود و ضعیف شده‌ی شوراهای اجرا شد و دوره‌ی بازخیزی انگیزه‌های تمرکززدایانه و نیمه متمرکز ادامه یافت؛ اما در سال‌های اخیر برخی تحركات انقباضی و تمرکزگرایی دیده شده است. قوانین مختلف نهادهای محلی شهری ایران در یک سده‌ی اخیر گویای آن است که

نتایج، به‌صورتی که در شکل شماره ۱ آمده، قابل دسته‌بندی است.

ب) جایگاه‌شناسی ساختاری

همان‌گونه که هر کشوری دارای نوعی نظام سیاسی و ساختار سیاسی اداری خاص برای اداره‌ی امور عمومی کشور است، شهرها نیز نیازمند نوع خاصی از نظام اداره‌کننده (دولت محلی) می‌باشند که این امر در کلانشهرها به دلیل پیچیدگی امور، ضرورتی آشکار است. در برخی کشورها سیستم اداره‌ی امور عمومی شهرها در حوزه‌ی اختیارات دولت و منتصب دولت و نماینده‌ی مستقل دولت قرار دارد و در برخی دیگر به صورت نسبتاً مستقل و نماینده‌ی مردم و منتخب شهروندان است. در نمونه‌ی دوم اداره‌ی امور شهر که به صورت دموکراتیک، انتخابی بودن و دوره‌ای بودن (محدویت زمانی هیأت منتخب) ازجانب شهروندان برگزیده می‌شوند، در دهه اخیر به الگوی غالب در شهرهای دنیا تبدیل شده است. اما سیستم دموکراتیک از نظر کم و کیف، نحوه‌ی انتخاب، میزان اختیارات و ساختار مدیریتی و اداره‌ی آنها در میان کشورها و شهرهای مختلف بسیار متفاوت است. دولت محلی شهری در ایران تا پیش از انقلاب مشروطه به صورت سنتی، منصوبی و غیردموکراتیک بوده است. ایجاد دولت محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع شد و تاکنون در عمر بیش از یک سده‌ی خود، تصمیم‌گیری‌های مهم و تأثیرگذار در خصوص کلانشهرها توسط نهادهای حکومت مرکزی نظیر سازمان شهرداری‌ها و شورای عالی شهرسازی و معماری گرفته می‌شود. در سطوح پایین ناحیه‌ای و محلی در بعد اجرایی، شهرداری‌های کلانشهرها برای ارائه‌ی خدمات بهتر، شهرداری‌های مناطق را تأسیس کرده‌اند. نواحی شهرداری دیگر تقسیم‌بندی است که شهرداری تهران برای تعامل بیشتر با شهروندان در نواحی مختلف تهران ایجاد کرده است که در ابتدای راه است.

به جز تهران که دارای شورایی و نواحی شهری به صورت سازمان یافته و سیستماتیک است، سایر کلانشهرهای ایران اقدام به ایجاد همیاران و یاوران شورا کرده‌اند، ولی دارای ساختار سازمان یافته و منظمی نیستند (ویسی، ۱۳۹۲، ص ۱۵۴).

دولت محلی شهری در ایران تا پیش از انقلاب مشروطه به صورت سنتی، منصوبی و غیردموکراتیک بوده است. ایجاد دولت محلی مدرن از انقلاب مشروطه شروع

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۱ تابستان ۱۳۹۷
No.51 Summer 2018

اعضا و مدیر اجرایی و مکانیسم‌های انتخاباتی آن نشان بیانگر آن است که دغدغه‌ی اصلی قانونگذاران ایران در خصوص نهادهای محلی، شکل و ظاهر نهادها و تعداد اعضای آن‌ها بوده است تا به نوعی مشروعیت حکومت در طیف گسترده قوانین دولت محلی را نشان دهند. به عبارت دیگر در بیش از یک صد سال قانون‌گذاری اداره‌ی امور شهری، عمدتاً شاهد نهادسازی، نمادسازی، الگوسازی شبه دموکراتیک و توجه به ظواهر دولت محلی شهری بوده‌ایم؛ این در حالی است که از اختیارات معنادار دولت محلی شهری و توسعه‌ی قدرت آن کمتر سخن رفته است و در موارد زیادی جهت عکس داشته است.

۶- نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

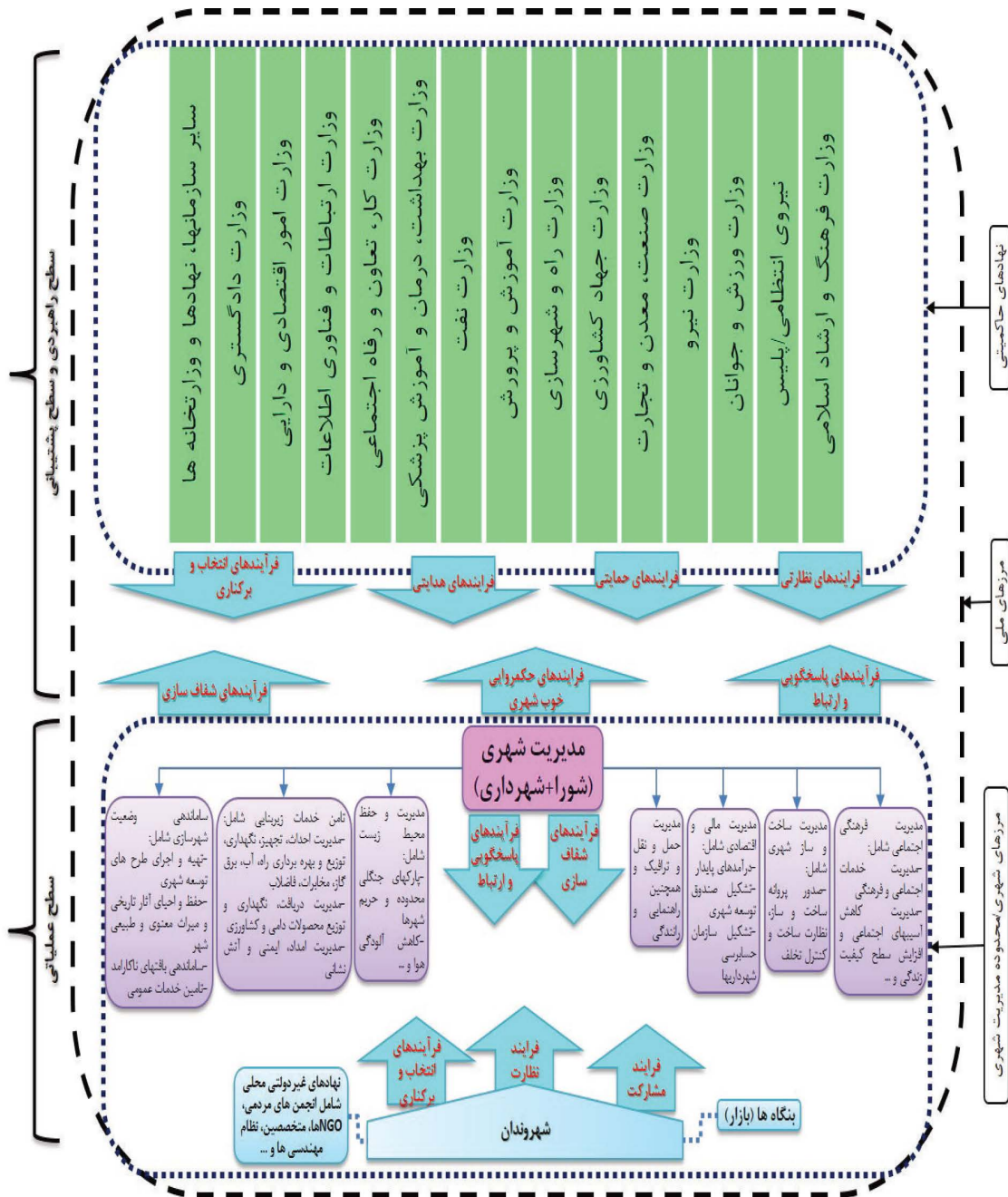
در مجموع، جهت نیل به جایگاه مطلوب مدیریت شهری در کلانشهری چون تهران در درون نظام سیاسی اداری و مدیریت کشور، باید ارزیابی صحیح از وضعیت موجود به عمل آید و نقاط ضعف و کاستی‌ها بدرستی شناسایی گردند. این بر پایه مطالعات پیشینه و سیر تحول مدیریت شهری در کشور و شناخت الگوهای مدیریت شهری در ایران و جهان و سپس مقایسه وضع کشور با وضعیت مطلوب قابل انجام است. ضمن آنکه نظرخواهی از نخبگان موضوع نیز بعنوان پشتوانه مطالعات اسنادی، به این امر کمک می‌کند. مهمترین موانع حصول به جایگاه مطلوب مدیریت شهری در درون ساختار سیاسی و مدیریتی کشور شناسایی گردند و نیز راهکارهای دستیابی به جایگاه مطلوب و واقعی مدیریت شهری در درون ساختار سیاسی و اداری کشور بدست آیند.

لازم است به موضوع مدیریت شهری، باید به صورت سیستمی نگرینست که فرایندهایی در محیط درون و بیرون آن جاری است و اصلاح این فرایندها می‌تواند خروجی بهینه را برای سیستم مدیریت شهری میسر سازد. در نگاه فرایندی به سیستم مدیریت شهری مهمترین متغیرهایی که باید در نظر گرفت، نظام انتخاب قوه مقننه و مجریه و نظام تامین مالی است. در الگوی مدیریت شهری با نگاه فرایندی، باید توجه داشت که حکمرانان شهری اعم از سیاست‌گذاران و مجریان چگونه بر سرکار می‌آیند. آیا انتخاب آنان بصورت مستقیم توسط مردم بوده و یا توسط حکومت مرکزی انتخاب می‌شوند؟ یا ترکیبی از اختیارات بین حکومت محلی و حکومت مرکزی وجود دارد؟ همچنین در ارایه راهکارهای نهایی و برای ترسیم

قانونگذاران تفاوت محتوایی و ساختاری (به جز در تعداد اعضای انجمن یا شورای شهر) را برای شهرهای مختلف کشور در نظر نگرفته‌اند. همه‌ی شهرها و کلانشهرهای ایران با هر میزان وسعت و جمعیت و هر گونه وضعیت سیاسی و اقتصادی، وضعیت یکسانی از نظر نوع ساختار و الگوی دولت محلی (نحوه‌ی انتخاب اعضای انجمن شهر یا شورای اسلامی، شهردار یا مدیر اجرایی و نهادهای پیرامونی آن) دارند. یکسان‌نگری و یکسان‌سازی الگوهای ساختاری و نهادی در تمام پهنه‌ی سرزمینی ایران، متأثر از حکومت تکساخت و نظام سیاسی متمرکز در این کشور بوده است. عمر بیش از یک سده‌ی دولت محلی و مدیریت شهری مدرن در ایران نشان می‌دهد که نهادهای تصمیم‌ساز حکومت مرکزی با کمک دستور، لایحه، طرح، مصوبه، آیین‌نامه و بخشنامه، نظام تصمیم‌سازی «بالا به پایین» و بدون توجه به پتانسیل‌های منطقه‌ای، فرهنگی، جمعیتی، اقتصادی، سیاسی و ... طرح نموده و الگوی مدیریت شهری خود را به تمام شهرهای ایران به صورت یکسان ابلاغ و اجرا کرده‌اند.

بررسی قوانین و ساختارهای الگوهای دولت محلی شهری در کشور نشانگر آن است که به جز قانون بلدیة ۱۲۸۶ ه.ش که الگوی شبه کمیسیونی از دولت محلی شهری را ارائه کرده است، در سایر موارد از دوره‌ی پهلوی تاکنون، رابطه‌ی نهادی و ساختاری اداره‌ی امور شهری حکایت از آن دارد که نظام شورا-مدیر حاکم بوده است. اما نحوه‌ی انتصاب مدیر در دوره‌های مختلف تا حدودی با یکدیگر متفاوت است. به گونه‌ای که انتصاب مدیر بر اساس قانون بلدیة ۱۳۰۹ و ۱۳۲۸ ه.ش و دوره‌ی عدم اجرای قانون شوراهای اسلامی پس از انقلاب (۱۳۵۸ تا ۱۳۷۸) بیشتر تحت تأثیر نهادهای قدرتمند غیردموکراتیک حکومت مرکزی بوده و در سایر موارد (قانون بلدیة ۱۲۸۶، قانون انجمن شهر ۱۳۳۴، قانون شوراهای اسلامی ۱۳۷۵) از نهادهای دموکراتیک مردمی تأثیر بیشتری پذیرفته است. مقایسه‌ی تطبیقی مدل شورا-مدیر در دولت محلی شهری قبل از انقلاب با دوره‌ی انقلاب اسلامی حاکی از آن است که انجمن یا شورای شهر متشکل از نمایندگان منتخب محلات شهر بوده، اما در دوره‌ی بعد از انقلاب اسلامی شورای اسلامی شهر با رأی همه مردم شهر، به صورت یکجا انتخاب می‌شوند. تغییرات متعدد در تعداد اعضای انجمن شهر یا شوراهای اسلامی شهر در دوره‌های مختلف زمانی در شهرهای مختلف و نحوه‌ی انتخاب





مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۱ تابستان ۱۳۹۷
No.51 Summer 2018

شکل ۲. الگوی بهینه مدیریت محلی در ایران

نقش‌ها، وظایف و جایگاه مدیریت شهری با توجه به جایگاه شایسته و مطلوب آن در نظام اداری و سیاسی کشور، باید تصریح گردد که بر اساس نقش‌ها و وظایف تعریف شده برای هر یک از ارکان مدیریت شهری اعم از قوه مقننه یا قوه مجریه شهری و نوع روابط و تقسیم کار ملی هر کشور، مأموریت‌های اصلی شهرداری شکل می‌گیرد. همچنین در بکارگیری مدل‌های مدیریتی بایستی به محیط و به ویژه محیط خاص سازمانی توجه داشت، بدون شک با مدیریت کردن مناسب، تعاملات سازمان با محیط می‌توان هم بر محیط تاثیر گذاشت و هم به صورت آگاهانه از محیط تاثیر پذیرفت و بایستی از این ظرفیت و قابلیت مهم در تنظیم الگوی ارتباطی و ساخت نظام حقوقی و قانونی بهره گرفت. حقیقتی که باید پذیرفت آن است که نظام حاکم بر کشور، جزء نظام‌های بسیط بوده و نظام‌های بسیط بر خلاف نظام مرکب، دو دولت را در یک سرزمین بر نمی‌تابد.

به صورت طولی تا جایی به سمت پایین امتداد می‌یابد که به شهر و روستا رسیده و هیچ تفاوتی در سطوح ندارد. برای نمونه وزارتی همچون آموزش و پرورش، هم وزارت ملی است هم در شهر و هم در روستا فعالیت می‌کند. در صورتیکه لازم بود تفکیکی ایجاد گردد و آموزش عمومی بعنوان امری محلی در نظر گرفته شود و سیاست‌گذاری آموزش‌های عالی امری ملی محسوب گردد. لذا آموزش و پرورش، مدرسه‌داری نکند و مدرسه‌ها در حیطه اختیارات شهرداری و دولت محلی باشد. توزیع، یا انتقال و فروش آب و برق و گاز نیز بدینسان امری محلی است.

قانون اساسی کشور نیز چنین منطقی را پذیرفته و ابراز می‌دارد که حاکمیت با مردم است و مردم سرنوشت خود را تعیین می‌کنند و آنان دو نماینده انتخاب می‌کنند که یک نماینده یا وکیل در سطح ملی و دیگری نماینده وکیل در سطح محلی است. همینکه مردم به به دو نفر رأی می‌دهد یعنی پذیرفته اند که دو دسته از امور (ملی و محلی) مجزا است. یک دسته امور روزمره زندگی است که باید عوارض و مالیات محلی داد و یک نفر (منتخب سطح محلی) برای برای آن برنامه ریزی و اجرا کند. دسته دیگر به تنظیم روابط خارجی و ملی مربوط می‌شود که نفر دیگری (منتخب سطح ملی) آن را انجام می‌دهد. وقتی قانون اساسی دو نماینده در نظر می‌گیرد بدان معنی است که چارچوب لازم را ارایه داده است. هنگامی که قانون اساسی بعنوان قانون مادر، چارچوب را ارایه کرده باشد، لازم است قوانین موضوعه بعدی این چارچوب را توضیح داده و به صورت واضح و شفاف، کار را به پیش براند. قانون اساسی کشور، دولت محلی را براساس ماهیت نظام سیاسی به رسمیت نشناخته ولی مدیریت محلی را کاملاً پذیرفته است. حال، یکی از لایه‌های نظام مدیریت محلی، ماموریت است، لایه بعدی مدیریت و لایه‌ی دیگر، عملیات نام می‌گیرد که لازم است در طول هم چیده شوند. چنانچه این اتفاق میسر گردد و از ماموریت شروع شود و وظیفه مشخص شود [که چه وظایفی باید مدیریت شود] بقیه موارد تعیین تکلیف خواهد شد که شامل منابع مالی، سیاست‌گذاری و اختیارات و مقررات گذاری است.

در مدیریت محلی باید یک مدیریت واحد صورت گیرد. در اینجا اصل کثرت در عین وحدت مطرح می‌شود. باید کثرت را در پایین پذیرفت ولی وحدت را در بالا داشت. لازم است که وحدت در سیاست‌گذاری وجود داشته باشد. نمی‌توان شهر را دست چند نهاد داد تا اداره

در نظام‌های بسیط یک شخص حقوقی حکمرانی می‌کند. اما نکته‌ای که وجود دارد این است که علیرغم اینکه در قانون اساسی نظام «بسیط خاص» تعریف شده، و «بسیط مطلق» نیست [چراکه شوراها مطرح شده است و برای دولت شریک قائل شده است] اما تفسیر حقوقی از قانون اساسی نشده و بر مبنای آن سایر قوانین نوشته نشده است. نویسندگان قانون شوراها ابتدا قانون اساسی را تفسیر نکردند تا به طور دقیق مشخص گردد که نظر و نگرش قانون اساسی در مورد مدیریت سرزمین چیست؟ از ابتدا باید سکوت و صراحت قانون اساسی و روح آن بررسی می‌شد و بیان می‌گردید که مجوز قانون اساسی یا میزان و نوع مداخله‌ای که قانون اساسی در امر حکومت و حاکمیت در عرصه‌ی سرزمین داده شد به چه میزان است؟ باید الگویی با سطح ملی و محلی تفکیک گردیده و نه آنکه در ابتدا بطور مستقیم وارد شوراها و تشریفات انتخابات گردد. بلکه ابتدا مأموریت را مشخص می‌نمود. در اینصورت، بدیهی است هر سازمانی از مأموریت شکل می‌گیرد. برای نیل به وضعیت مطلوب، لازم است که مأموریت حکومت به دو قسمت تقسیم گردد. و برخی مأموریت‌ها بر عهده دولت ملی و مرکزی و آندسته از مأموریت‌ها که محلی است، بر عهده دولت محلی قرار گیرد. البته با توجه به اینکه نوع نظام حاکم، بسیط است و روح حاکم بر ساختار سیاسی و قانون اساسی نیز اجازه آنرا نمی‌دهد، دولت محلی نمی‌توان داشت و بنابراین مدیریت محلی روی کار می‌آید.

در شکل شماره ۲ شمای کلی الگوی پینهادی مدیریت محلی ترسیم شده است.

ضرورت دارد که وظایف اصالتی برای شهرها و برای محله‌ها یا سطح محلی قائل شد. این امر بدان سبب است که در واقع وظایف به سه دسته تقسیم می‌شود: اصالتی، وکالتی و مشارکتی. اینکه بیان می‌شود اصالتاً، یعنی فارغ از وکالت دولت باشد. قانونگذار تعیین کند که برای مثال، در حوزه وظیفه پلیس مثل وظیفه دفع زباله، مدیریت گورستان و ... که اصالتاً محلی است، دولت دخالتی ننموده و به طور کامل در اختیار سطح محلی قرار داشته باشد. قانونگذار معین می‌نماید که وظیفه امور بهداشتی، آموزش، آب، برق، گاز، فاضلاب و ... اصالتاً محلی است. اگر این مشخص می‌گردید خیلی از موارد دیگر نیز تعیین تکلیف می‌شد. درحالی که در شرایط کنونی، دولت مثل طناب‌های طولی از بالا شروع می‌شود و دنباله‌های این طناب فرضی

- «ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری با تکیه بر مولفه‌های شهر اسلامی»
۸. سکاران، اوما (۱۳۸۸) روش‌های تحقیق در مدیریت، ترجمه محمد صائبی و محمود شیرازی، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه ریزی
۹. سیاف زاده، علیرضا و منصور بدری فر (۱۳۸۷) «ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در کلان شهر تهران» در شماره ۱۸ سال پنجم فصلنامه جغرافیایی سرزمین
۱۰. عزیززی، محمدمهدی، محمد ابویی اردکان و نسرين نوری (۱۳۹۱) «بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران» مندرج در شماره دهم، سال ششم نشریه هویت شهر
۱۱. عزیززی، محمدمهدی، محمد ابویی اردکان و نسرين نوری (۱۳۹۰) «نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران» آرمانشهر، شماره ۶، بهار و تابستان
۱۲. کاظمیان، غلامرضا و سیده زهره میرعابدینی (۱۳۹۰) «آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری» در شماره ۴۶ نشریه هنرهای زیبا
۱۳. کاظمیان و سعیدی رضوانی (۱۳۸۳) امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد اول، وزارت کشور، دفتر برنامه ریزی عمرانی (مرکز)، با همکاری مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس.
۱۴. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۷۳) پایان نامه کارشناسی با عنوان «طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهرهای ایران. نمونه موردی: مشهد» در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه شهیدبهشتی
۱۵. کاظمیان، غلامرضا و سیده زهره میرعابدینی (۱۳۹۱) «شناسایی ابعاد و راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری با روش فراتلفیق» در چهارمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری
۱۶. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷) مدیریت شهری.

کنند. همانگونه که در اداره سطح ملی، کشور را دست یک نهاد می‌دهند و به یک دولت واحد می‌رسند، در شهر هم باید چنین باشد که به یک دولت واحد رسید. بنابراین شهردار باید کابینه داشته باشد و بالای سر آن، شورایی شهر قوی وجود داشته باشد. ضمن اینکه این نهادها دموکراتیک‌اند و از مردم برمی‌خیزند و بصورت دموکراتیک اداره می‌شوند باید مسئولیت واحد و مشخص داشته باشند و پاسخگو باشند.

منابع و ماخذ

۱. احمد آخوندی، عباس، ناصر برک‌پور، ایرج اسدی، میثم بصیرت و حبیب الله طاهرخانی (۱۳۸۷) «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران» شماره ۶۳ نشریه پژوهش‌های جغرافیایی
۲. بانک جهانی، (۱۳۷۹)، «نقش دولت در جهان در حال تحول»، ترجمه مرکز پژوهش‌های اقتصادی، تهران.
۳. برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۸۸) مدیریت و حکمروایی شهری، معاونت پژوهشی دانشگاه تهران.
۴. بصیرت، میثم، محمدمهدی عزیززی، اسفندیار زبردست و عباس احمد آخوندی (۱۳۹۱) «فرصتها و چالش‌های حکمروایی کلانشهری خوب در عصر جهانی شدن؛ مطالعه موردی تهران». نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی دوره ۱۷ شماره ۱
۵. پوراحمد، احمد، معصومه مهدیان بهنمیری و علی مهدی (۱۳۹۲) «تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود» در شماره دوم فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری
۶. حاجی‌لو، زهرا، سید جمال‌الدین دریاباری، عباس ارغان و رحمت‌الله فرهودی (۱۳۹۶) «تحلیل تطبیقی مدیریت شهری در کلانشهرهای تهران و لندن و توانمندسازی مدیران در راستای مدیریت یکپارچه شهری»، در شماره ۴ از دوره هفتم نشریه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)
۷. رجبی آزیتا، محمدمحسین ستاری و سیدمحمدامین نوربخش (۱۳۹۳) «بررسی جایگاه شورای شهر در مدیریت مطلوب شهری (مورد مطالعه: نورآباد لرستان)»، در

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۵۱ تابستان ۱۳۹۷
No.51 Summer 2018

شورای شهرداری: کنکاشی در جایگاه شورای شهر در مدیریت شهری، شهرداری ها، سال دوم، شماره ۱۳
 ۲۵. پرهیزگار، اکبر، کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴) رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان شهری تهران
 ۲۶. ویسی، هادی (۱۳۹۲) بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران. جغرافیا و توسعه شماره ۳۳. زمستان

27. UN Habitat. (2009). Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements, London: United Nation Human Settlement Programme.

28. WORLD BANK PREM NOTES (2001), Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? June 2001, number 55.

29. European Union, (1997), "European Spatial development perspective office for official publications of the European Luxembourg.

30. Rakodi, C. (2001), "Forget Planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries" Journal of JAG 1. Vol.3.

31. van Dijk, M. (۲۰۰۶). Managing Cities in Developing Countries: The Theory and Practice of Urban Management, New York: Edward Elgar.

تهران: انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریها
 ۱۷. مسلمی، آرمان (۱۳۹۵) پایان نامه ارشد با عنوان «امکان سنجی تحقق مدیریت یکپارچه شهری» مطالعه موردی شهر ارومیه (در گروه جغرافیای انسانی دانشکده علوم زمین دانشگاه شهید بهشتی

۱۸. نظریان، اصغر و محمد رحیمی (۱۳۹۱)، « تحلیل الگوی مدیریتی شهر تهران» در شماره ۸۱ نشریه پژوهش های جغرافیای انسانی.

۱۹. نوایی، حسین (۱۳۸۲) پایان نامه کارشناسی ارشد با عنوان «ارایه الگوی مناسب تقسیمات شهری بر اساس مدیریت یکپارچه (مطالعه موردی مشهد)» به رهنمایی دکتر حسین شکویی، در دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس

۲۰. هاشمی، شهناز و روح اله شکوهی بیدهدنی (۱۳۹۲) «راهبردهای ارتقاء جایگاه مدیریت شهری تهران به وضع مطلوب (شهرداری تهران به مثابه نهاد اجتماعی و فرهنگی)». در شماره ۱۴ سال پنجم فصلنامه مطالعات مدیریت شهری

۲۱. فقیهی ابوالحسن و حبیب الله سالارزهی، (۱۳۸۴) اصلاحات مدیریت شهری در کشورهای اروپایی، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۴۵

۲۲. مرتضوی، مهدی (۱۳۹۲) مدیریت محلی و حکمروایی شهری؛ با نگاهی به ساختار مدیریت شهری ژاپن، کره ی جنوبی، فرانسه و ترکیه. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، مدیریت مطالعات زیرساخت های مدیریتی و مالی

۲۳. نجاتی حسینی، محمود (۱۳۸۱) «برنامه ریزی و مدیریت شهری مسائل نظری و چالش های تجربی» انتشارات سازمان شهرداری های کشور، تهران

۲۴. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۷۹) شورای شهر یا



