

## ساختار مدیریت شهری ایران با تأکید بر تحولات کالبدی شهرها

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۰/۰۷/۲۰

تاریخ دریافت مقاله: ۹۰/۱۲/۱۴

منیژه لاله پور\* (استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه مراغه)  
هوشنگ سرور (استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه مراغه)  
رحیم سرور (دانشیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد شهرری)

### چکیده

مدیریت شهری به عنوان یک نهاد محلی، مسؤول نظارت و کنترل بر گسترش کالبدی شهرها است. در این ارتباط موضوعی که مدیریت می‌شود فضا و مجموعه‌ای از فعالیت‌هایی است که در آن اتفاق می‌افتد. ایفای این نقش، مستلزم سطح متناسبی از تمرکززدایی سیاسی - مدیریتی و اختیارات کافی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا در سطح محلی است. پژوهش حاضر با توجه به این دیدگاه، ساختار مدیریت شهری ایران را مورد بررسی قرار داده است. مؤلفه‌های مورد بررسی پژوهش شامل؛ سبک تمرکززدایی مدیریتی و سیاسی، عناصر دخیل در مدیریت شهری بر اساس منشأ قدرت و حوزه وظایف و نهایتاً قلمرو فضایی مدیریت شهری می‌باشد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که، تمرکزگرایی در ساختار مدیریتی کشور، منجر به محدودیت اختیارات مدیریت شهری در موضوعات شهری گردیده است. در این ارتباط، بررسی ساختار مدیریت شهری ایران، نشانگر غلبه عناصر حکومتی و دولتی در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی شهرها و ضعف جایگاه ذاتی شهرداری و شورای شهر در فرآیند مدیریت شهری است. نتایج حاصل از بررسی وظایف رسمی عناصر مدیریت شهری و قلمرو فضایی آن‌ها؛ حاکی از وجود ناهماهنگی‌ها و تفرق‌هایی در ساختار مدیریت شهری است. این تفرق‌ها در عرصه هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها در حوزه‌هایی چون مدیریتی، سیاسی، قلمرویی و سیاستی مورد بحث قرار گرفته است.

### واژه‌های کلیدی:

مدیریت شهری، ساختار مدیریت شهری ایران، تحولات کالبدی-فضایی شهرها، تفرق مدیریتی.

\* نویسنده رابط: m.lalepour@gmail.com

## مقدمه

تاریخ همواره یادآور وجود شهرهایی در گوشه و کنار جهان و گونه های متفاوت نظام اداره شهرها در تمدن ها و جوامع مختلف بوده است. تاریخ تکامل اندیشه و عمل در مدیریت و برنامه ریزی شهری نشان می دهد، که تا پیش از صنعتی شدن شهر، سازمانیابی شهرها تقریباً به صورت خودبه خودی و ارگانیک شکل می گرفت؛ اما با افزایش جمعیت شهری، تنوع فعالیتی و جمعیتی شهر و تحولات کالبدی به دنبال آن، معادلات پیشین حاکم بر سازمان فضایی متحول گشته و شهر با مسائلی در عرصه های مختلف محیطی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی مواجه می شود که در گذشته سابقه نداشته است. از این زمان به بعد نظریه پردازی در برنامه ریزی و مدیریت فضایی شهرها یکی از محورهای اصلی پژوهش های علمی و دانشگاهی مربوط به شهر را به خود اختصاص داده است. در این ارتباط در علم جغرافیا نیز که با شناخت و تحلیل نظام های مکانی-فضایی سروکار دارد، سازمان سیاسی-مدیریتی و نظام تصمیم گیری ناظر بر شهرها، به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار در سازمان یابی فضایی شهرها، مورد توجه متخصصان جغرافیای شهری بوده است.

در ایران از آغاز قرن حاضر دیدگاه اقتصادی و مبتنی بر برنامه ریزی جامع دولتی برای دستیابی به توسعه شکل گرفت. رشد نهادهای مدیریتی دولتی و فعالیت های صنعتی در شهرها و به دنبال آن افزایش جمعیت شهری، به تدریج منجر به تشدید تحولات کالبدی-فضایی شهرها گردید. جهت مدیریت و برنامه ریزی این تحولات سازمان های متعدد مدیریتی، قوانین و طرح های کالبدی متعددی توسط دولت به تصویب و تا حدودی به اجرا درآمده است. اما با وجود اقدامات صورت گرفته در طول این سال ها، امروزه مدیران شهری با مشکلات عدیده ای چون؛ برتری میزان توسعه های غیرمجاز بر توسعه های برنامه ریزی شده، نامناسب بودن ضوابط و سیاست های توسعه شهری و به دنبال آن محدودیت در عرضه زمین و مسکن برای گروه های کم درآمد شهری و رشد اسکان های غیررسمی، کمبود عرضه خدمات زیربنایی در بسیاری از توسعه های شهری به دلیل عدم تحقق پیش بینی های برنامه ریزی کاربری و گسترش توسعه های غیرمجاز؛ تخریب محیط زیست طبیعی شهرها و... روبرو هستند؛ به طوری که نیاز به چاره جویی ریشه ای این مسائل و حرکت به سوی چشم انداز مطلوب را اجتناب ناپذیر کرده است.

فرض پایه پژوهش حاضر این است که، اقداماتی که در کشورمان طی این مدت انجام گرفته، در شرایط ضعف یک نظام هدایت و کنترل مؤثر و متناسب توسعه شهری صورت گرفته است. نتیجه این روند، تغییرات کالبدی-فضایی شهرها در چارچوب فرایند مدیریتی

معیوب و تشدید و تعمیق عناصر نامطلوب فضایی شهرها است. این در حالی است که، با گسترش کالبدی پیرامونی شهرهای بزرگ طی دو، سه دهه اخیر اشکال جدیدی از توسعه های شهری با عنوان کلان شهرها و مناطق کلان شهری در شبکه شهری کشور شکل گرفته است که ضرورت اصلاح نظام مدیریت تحولات کالبدی-فضایی شهرها را بیش از پیش ضروری ساخته است. از دیدگاه مدیریت و توسعه سازمان، ابزارهای ساختاری لازم برای شکل گیری سازمان و عملکرد نظام مدیریت شهری عبارتند از: ساختار سازمانی، برنامه، قوانین و مقررات، منابع انسانی، مالی و تکنولوژیک، ابزارهای مالکیت و تغییر حق مالکیت زمین و املاک، ابزارهای تشویقی و تنبیهی. (مرکز پژوهش های شهری و روستایی ۱۳۸۴: ۱۷۵) با عنایت به شناسایی این عوامل، مقاله حاضر "ساختار سازمانی" مدیریت شهری ایران را در عرصه تحولات کالبدی-فضایی شهرها مورد بررسی قرار داده است.

هدف کلی از این مطالعه، شناخت ویژگی های برجسته نظام مدیریت شهری ایران است و این سؤال که آیا مدیریت شهری در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها از ساختار سازمانی مطلوبی برخوردار بوده است؟ و اگر نه، سیستم هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها با چه ناهماهنگی ها و تفرق های عمده مدیریتی مواجه می باشد؟

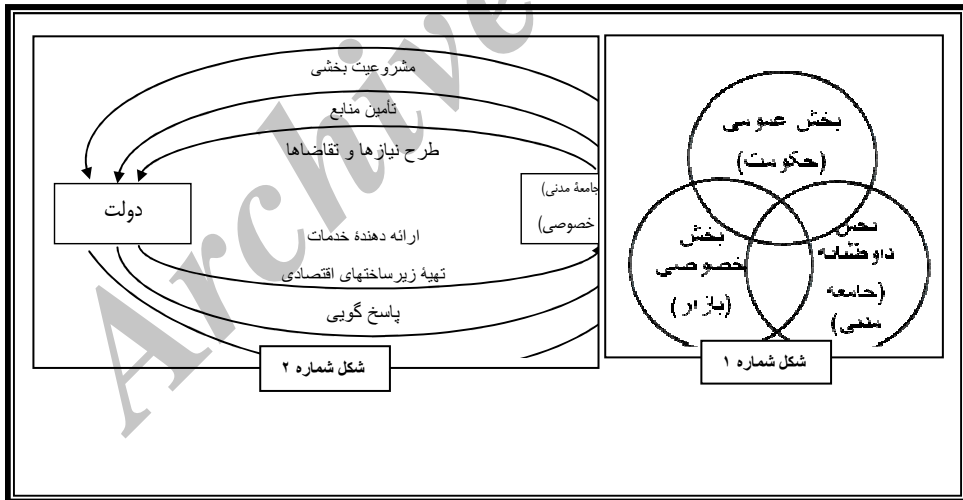
روش انجام تحقیق توصیفی-تحلیلی است. مراحل و روش تحقیق بدین ترتیب بوده است، که در گام نخست برای دستیابی به اهداف و پاسخ به سؤالات پژوهش، مفاهیم و رویکردهای نظری و مطالعات انجام گرفته در زمینه ساختارهای مدیریت شهری، به شیوه مطالعه ای کتابخانه های مورد بحث قرار گرفته است. حاصل این بررسی تشریح مؤلفه های تحلیل مدیریت شهری ایران بوده است. سپس از طریق مطالعه ای کتابخانه های-اسنادی و مطالعه مروری پژوهش های انجام گرفته در این زمینه به بررسی ساختار مدیریت شهری ایران پرداخته شده است. سرانجام با تلفیق و تطبیق مبانی نظری و ویژگی های نظام مدیریت شهری ایران، ناهمسویی ها و تفرق های موجود در نظام هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرهای ایران استنتاج گردیده و پیشنهادهای لازم در این ارتباط ارائه شده است.

## ۱- چارچوب نظری

### ۳-۱- مدیریت شهری: مفهوم و رویکردها

سیستم مدیریت شهری اصولاً به عنوان یک سطح و رده فضایی مدیریت محلی برای اداره همه امور یک شهر به عنوان یک واحد فضایی مطرح است. (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۱)

مدیریت شهری، فرایندی از مسؤولیت ها و اقدامات مرتبط شامل سیاست گذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، اجرا، نظارت و کنترل است که، برای نیل به اهداف عملیاتی خاص در سطح جوامع شهری تنظیم شده است. شکل گیری این فرایند و تحقق اهداف عملیاتی آن نیازمند یک ساختار سازمانی متناسب و کارآمد برای اعمال مدیریت می باشد. در این ارتباط، مدیریت شهری باید دیدگاه جامع نگرتری درباره اجزا و عناصر سیستم شهری اختیار کند (McGill, 1998:464) و رویکردی جامع و کل نگر به فرایند ساخت شهر داشته باشد (van Digk, 2006:3). رویکرد کل نگر، نیازمند نیروی هدایتی قوی است تا هماهنگی و همسویی لازم در فرایند مدیریت شهری حاصل گردد و مطلوب ترین نیروی هدایتی، مطمئناً یک حکومت شهری یا محلی قوی در سطح شهر خواهد بود. در این میان یکی از موارد مهم پس از تقویت سازمان های محلی و ایجاد حکومت محلی، طراحی و بهبود تماس و مشارکت میان حکومت محلی، بخش خصوص و جامعه مدنی (شهری) و تلاش برای دربرگیری بازیگران و ذینفعان متعدد شهری در اداره شهرهاست. این نگرش، در چارچوب "رویکرد حاکمیت"، مدلی منسجم از مدیریت شهری را به دست می دهد (شکل ۱ و ۲).



شکل ۱: روابط بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در رویکرد حاکمیت مطلوب  
 مأخذ: (UNDP, 2000).

شکل ۲: نقش بخش های سه گانه در رویکرد حاکمیت مطلوب  
 مأخذ: جانسون و مینس، ۱۹۹۰ به نقل از قلی پور، ۱۳۸۳

این رویکرد در مقابل الگوی سنتی مدیریت شهری یعنی "الگوی حکومت" مطرح شده است. رهیافت حکومت شهری بر مبنای تمرکزگرایی در سطح ملی و عدم تمرکز در سطح محلی، برنامه ریزی بخشی میان مدت، نظام بسته و انحصار طلبانه دولتی، اقدامات واکنشی و تنظیم کننده وضع موجود با استفاده از راه حل های فن سالارانه استوار بوده است. در مقابل، رهیافت حاکمیت شهری بر تمرکززدائی در سطح ملی و تمرکز در سطح محلی، نظام باز و کثرت طلبی در جامعه مدنی، اقدامات ابتکاری و تسهیل کننده وضع مطلوب، عمل اجتماعی و مشارکت فراگیر استوار است (McGill, 2001). از این رویکرد، جامعه‌ی امروز پر از کنشگران متعددی است که هر یک بنا به مصالح و منافع خود تدبیر می‌کنند و به عمل می‌پردازند. عناصر یا کنشگران که در شهر صاحب قدرت هستند، عبارتند از هر فرد، گروه یا سازمانی که با استفاده از منابع در اختیار خود و از طریق تنظیم و کنش رفتار خود تأثیری هر چند اندک در تصمیم سازی ها، سیاست گذاری ها، اقدامات و رفتار سایر کنشگران شهری داشته باشد. در صورت فقدان قدرت کارگردانی کنشگران، مدیریت شهری خود نیز بازیچه کنشگران صحنه خواهد شد (Karien Dekker and Ronald van Kempen, 2004). در رویکرد حاکمیت، تفکر بخشی در مقابل ماهیت بین بخشی شهر قرار می‌گیرد. توضیح اینکه در شهرها سیاست های کلی از طرف مراکز تصمیم گیری صادر و توسط سازمان های محلی به اجرا در می‌آید و یا اینکه در برنامه‌ها و طرح های شهری به کار گرفته می‌شود. نهادهای سیاسی در سطح ملی و محلی از طریق اجرای پروژه‌های راهسازی، طرح های توسعه شهری، تعیین کاربری های زمین، تعیین مالیات بر زمین و ساختمان سازی، منطقه بندی و ایجاد محدودیت برای صنایع مزاحم نقش اساسی در سرعت و جهات توسعه شهری ایفاء می‌نمایند. همچنین گسترش خدمات عمومی از قبیل شبکه برق، آب لوله کشی، فاضلاب، اقدامات آماده سازی زمین که اغلب توسط دولت ها در مناطق جدید شهری و حومه‌ها انجام می‌شود، انگیزه‌های توسعه شهر به اطراف را باعث می‌شود. همچنین سیاست های متفاوت مانند توزیع متعادل جمعیت، تمرکززدایی شهرهای جدید و جغرافیای سیاسی، می‌تواند تأثیرات متفاوتی در نحوه و میزان توسعه و گسترش شهرها داشته باشد. این موضوعات مبین این هستند که، شهر یک سیستم یکپارچه و باز است که با سطوح جغرافیایی و مدیریتی مختلف ارتباط تناتنگی دارد، از این رو مدیریت شهری هم باید در ساختار و هم عملکرد رویکرد یکپارچه‌ای نسبت به شهر و موضوعات شهری داشته باشد.

### ۳-۲- ابعاد تحلیل ساختار مدیریت شهری

پژوهش‌های مختلفی چه در عرصه‌های نظری و چه تجربی در زمینه ساختارهای مدیریت شهری انجام گرفته است. بررسی ادبیات نظری مرتبط با مدیریت و توسعه سازمانی؛ نشان می‌دهد که سازمان و تشکیلات اداری مورد نیاز جهت انجام وظایف مدیریت شهری باید از ویژگی‌هایی به این شرح برخوردار باشد: "پوشش کامل همه امور شهری در هر دو بعد جغرافیایی و عملکردی"، "حضور عناصر منتخب شهروندان در سیستم مدیریت شهری"، "شمول مدیریت شهری بر سیاست‌گذاری و برنامه ریزی فضایی"؛ که دست‌یابی به این الزامات نیازمند تعیین دقیق جایگاه سیستم مدیریت شهری در نظام سیاسی و اداری کلان کشورها است (مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی، ۱۳۸۴: ۱۸۸).

بررسی نتایج تحقیقات پژوهشگران مختلف، از جمله: مک‌گیل (۱۹۸۷)، ایموس (۱۹۸۹)، شارما (۱۹۸۷)، برنامه توسعه‌ی سازمان ملل متحد (۱۹۸۶) و راکودی (۲۰۰۳)، از ساختار مدیریت شهری کشورهای در حال توسعه، به بخشی‌نگری در مدیریت توسعه شهری و محدودیت اختیارات مالی، قانونی و سازمانی سازمان‌های مدیریت شهری اشاره دارند. راهبردهای مستخرج از این تحقیقات در بهبود ساختارهای مدیریت شهری عبارتند از: "تمرکززدایی همزمان مسؤلیت‌ها، منابع و استقلال عمل نهادهای مدیریتی محلی"، "ارتقاء مشارکت مردم از طریق نهادهای مدنی و شوراهای محلی"، "مدیریت یکپارچه شهری در فرم و عملکرد نظام‌های مدیریت شهری و پرهیز از رویکرد بخشی در اداره شهرها" و نهایتاً "پوشش مدیریتی هماهنگ بر عرصه‌های پیرامونی شهرها" (Mc Gill, 1998, 2001, Pieter van Digk, 2006). با توجه به مبانی نظری و پیشینه مورد بحث از مطالعات انجام گرفته در عرصه ساختارهای مدیریت شهری، ابعاد تحلیل نظام مدیریت شهری ایران به شرح جدول شماره ۱ استخراج گردیده است.

جدول ۱: ابعاد تحلیل نظام مدیریت شهری ایران در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها

ردیف	ابعاد	مشخصات
۱	سبک تمرکززدایی مدیریتی-سیاسی	شامل تفویض اختیار <sup>۱</sup> ، تراکم زدایی <sup>۲</sup> ، تمرکززدایی <sup>۳</sup> و انتقال قدرت <sup>۴</sup>
۲	عناصر مدیریت شهری بر اساس منشأ قدرت	شامل عناصر حکومتی-دولتی(سازمان های سیاسی ودولتی)،عناصر حکومتی-عمومی(شهرداری و شورای شهر)،عناصر خصوصی، عناصر مردمی
۳	حوزه وظایف مدیریت شهری	شامل عرصه های سیاست گذاری، برنامه ریزی، مدیریت، اجرا
۴	قلمرو فضایی مدیریت شهری	شعاع مؤثر عملکرد عناصر سازمانی مدیریت شهری

مأخذ: مطالعات نگارندگان.

**بعد اول**، اشاره به سبک های سازمان دهی مدیریت عمومی کشورها و جایگاه حکومت های محلی دارد. اشکال انتقال اختیار از یک فرد یا از یک سطح به فرد یا سطح دیگر مطرح می شود. این روش ها عبارتند از تفویض اختیار، تراکم زدایی، تمرکززدایی، انتقال قدرت (McGill, 2001:12).

در تفویض اختیار، واگذاری اختیار و مسؤلیت از یک فرد به فرد دیگر است. در مقابل؛ تراکم زدایی، تمرکززدایی و انتقال قدرت بر واگذاری اختیار در بعد جغرافیایی اشاره دارند و تفاوت آن ها در این است که تراکم زدایی، مفهوم واگذاری اختیار از شعبه مرکزی به شعبات فرعی را در بر می گیرد؛ در حالی که تمرکززدایی و انتقال قدرت، واگذاری اختیار و اقتدار از حکومت مرکزی یا ایالتی به حکومت محلی را در بر می گیرد. تفویض اختیار و تراکم زدایی دلالت بر بعد مدیریتی انتقال دارند. در انتقال قدرت، بعد سیاسی و قانونی انتقال اختیار مورد توجه است، در حالی که تمرکززدایی هم بعد سیاسی-قانونی و هم بعد مدیریتی را شامل می-شود. (مقیمی، ۱۳۸۲: ۸۱-۷۹)

<sup>۱</sup> -delegation

<sup>۲</sup> -deconcentration

<sup>۳</sup> -decentralization

<sup>۴</sup> -devolution

**بعد دوم**، اشاره به «حاکمیت و مدیریت امور عمومی» دارد. این بعد بیانگر نگرش و روش حاکم و چگونگی مشارکت و حضور عناصر مختلف حاکمیت در مدیریت امور عمومی است. از رویکرد حاکمیت، عناصر و نهادهای دخیل در اداره امور بر حسب منشا قدرت آن ها به چهار گروه طبقه بندی می‌شوند: عناصر حکومتی-دولتی، عناصر حکومتی-عمومی (شهرداری و شورای شهر)، عناصر خصوصی و عناصر مردمی. (UNDP,2001:17)

**بعد سوم**، اشاره به حیطه وظایف عناصر مدیریت شهری دارد. این بعد بیانگر عملکرد رسمی عناصر بر حسب کارکردهای نظام های مدیریتی شامل سیاست گذاری، برنامه ریزی و مدیریت و سرانجام اجرا است.

**بعد چهارم**، اشاره به قلمرو فضایی مدیریت شهری دارد. در بعد قلمرویی و جغرافیایی عناصر مدیریت شهری از نظر شعاع موثر عملکرد، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد (مرکز پژوهش های شهری و روستایی، ۱۳۸۴: ۲۳۰-۲۰۰). در ادامه، با توجه به این ابعاد، ساختار سازمانی مدیریت شهری ایران در عرصه تحولات کالبدی-فضایی شهرها مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

#### ۴- بررسی ساختار سازمانی مدیریت شهری ایران

##### ۴-۱- وضعیت تمرکززدایی در ساختار مدیریت شهری

شکل گیری نظام اداری-سیاسی مدرن ایران به انقلاب مشروطه ۱۲۸۵ کشور بر می‌گردد. تصویب قوانین مرتبط با اداره امور کشور، مقارن با این دوره، بیانگر تمرکززدایی در سطح قانون-گذاری رسمی است:

- تصویب قانون انجمن های ایالتی و ولایتی مصوب ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری در ۱۲۲ ماده،
- تصویب قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده،
- تصویب اصل عدم تمرکز در اداره امور ولایات؛
- قانون تشکیل ایالات و ولایات، مصوب ۱۴ ذی‌عقده ۱۳۲۵ در ۴۳ ماده. (شانه چی، ۱۳۷۹، ۶۹)

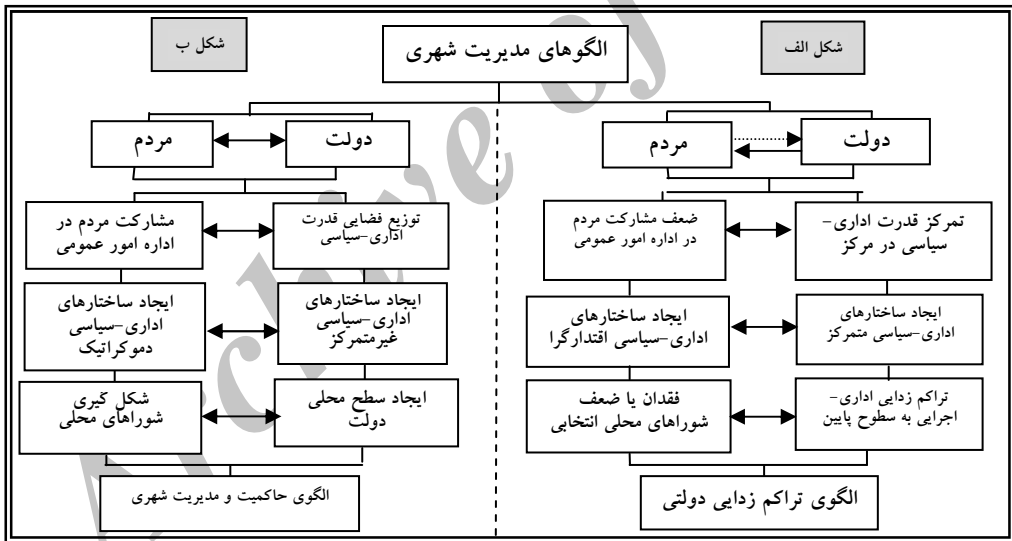
پس از ۳۰ سال از ۱۲۸۶ تا ۱۳۱۶، با القای قانون تشکیل ایالات و ولایات و تصویب قانون تقسیمات کشوری (۱۶ آبان ۱۳۱۶) و اصلاحیه آن (۱۹ دی ۱۳۱۶)، «اصل نظام مرکزیت» در کشور معمول شد. طبق قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶، کشور به ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان تبدیل شد که هر استان شامل چند شهرستان، هر



شهرستان مشتمل بر چند بخش، هر بخش دارای چند دهستان و هر دهستان متشکل از چند قصبه و ده بود. (احسن، ۱۳۸۵، ۸) همین تقسیم‌بندی با تغییرات جزئی تا به امروز تداوم یافته است. (احسن، ۱۳۷۳، ۴۷) از آنجا که مدیریت شهری از ابتدای سال های ۱۳۰۰ خورشیدی در شکل بلدیة و شهرداری شکل گرفته بود، تصویب قوانینی از این قبیل در طی دهه‌های بعد، نقش سازمان ها و انجمن‌های محلی (حکومت های محلی) را کم‌رنگ و در برخی موارد به کلی زایل ساخت. اگرچه قانون اساسی مشروطه شوراهای استان و شهرستان و شهر را در نظر گرفته بود و چنین شوراهایی سرانجام در سال های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ تشکیل شدند، اما با توجه به ساخت قدرت مستقر در عمل این شوراها هیچ گونه قدرت واقعی نداشتند و خدشه‌ای به قاعده ملی تمرکز و تعیین انتصابات از مرکز وارد نکردند (بشیریه، ۱۳۸۴، ۹۶). نتیجه اینکه، با تداوم روند افزایش نهادهای بوروکراتیک و گسترش کمی واحدهای اداری-سیاسی در تقسیمات کشوری، که در چارچوب تمرکز گرایی با کاهش اختیارات این واحدها در سطوح محلی و منطقه‌ای همراه بود، عملاً اختیار تصمیم‌گیری و اجرا در تمامی امور عمومی (ملی و محلی) در دولت مرکزی متمرکز گردید (احسن، ۱۳۸۵، ۱۱).

با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول ۳، ۶، ۷، ۱۰۰ تا ۱۰۶) بر مشارکت عمومی در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی تاکید بسیار شده و شوراها (مجلس شورای اسلامی، شوراهای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا) «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» شناخته شدند و وظایف و اختیارات شوراهای محلی که، عنوان دیگری برای سازمان های محلی در بحث عدم تمرکز سیاسی به شمار می‌آید، نظارت بر اداره امور محلی و حق تهیه و پیشنهاد طرح شناخته شده و مقامات محلی سازمان های مرکزی «ملزم به رعایت تصمیمات» شوراها شدند. (احسن، ۱۳۷۳، ۵۰) با وجود بسترهای قانونی ایجاد شده برای تمرکززدایی سیاسی-مدیریتی؛ اما در قوانین عادی اجرایی اصول مذکور از قانون اساسی، اختیارات شوراها بسیار محدود گردید. «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» در اول خرداد ۱۳۷۵ در پنج فصل و ۹۴ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسید. این قانون از سال ۱۳۷۸ ه.ش مبنای عمل شوراهای اسلامی منتخب سراسر کشور است و مطابق این قانون تنها مواردی چون انتخاب شهردار یا دهیار و تصمیم‌گیری در برخی امور غیر مهم، نظیر نامگذاری معابر و تصویب مقررات شهرداری به شوراها واگذار شده است. در شرح وظایف شوراها، واژگانی چون بررسی، نظارت، همکاری، پیشنهاد، مراقبت، جلب مشارکت، پیگیری و امثال آن

فراوان به چشم می‌خورند که برای عملی ساختن همین موارد مندرج در شرح وظایف نیز غالباً ضمانت اجرایی کافی پیش بینی نشده است. مطابق این قانون، اجرای وظایف شوراها عمدتاً به موافقت و تصویب دستگاه ها و نهادهای دولتی و حکومتی موکول شده است، از این رو، قانون مذکور دولت محوری را در مسیر اجرای وظایف نقش آفرینی شوراها تحمیل کرده است. (ر.ک: حافظ نیا، ۱۳۸۱، ۴۵۷- ۴۴۴. منصور، ۸۴، ۱۳۸۷، ۸۰- ۸۰) نهادهای انتخابی و قوای اجرایی آن ها که در سطح شهرها فعالیت دارند، توانایی اعمال حاکمیت را بر تمامی امور شهری ندارند. چون وظایف شهرداری ها محدود به امور مشخصی است و بسیاری از امور که ماهیت محلی دارند (امور بهداشتی، امور اقتصادی، امور فرهنگی، امور آموزشی، امور آمار و ثبت، خدمات اجتماعی، امور حمل و نقل و ترافیک و امور رفاهی) از سوی سازمان های بخشی دولتی انجام می‌شوند. بر اساس یافته‌های فوق، الگوی مدیریت شهری ایران از نوع تراکم‌زدایی در چارچوب ساختار مدیریت دولتی متمرکز و بخشی است (شکل ۲- قسمت الف).



شکل ۲: الگوهای دو گانه مدیریت شهری (مأخذ: نگارندگان).

در این الگو، تمرکز امور محلی در شعبات فرعی ارگان های دولت مرکزی و محدود بودن وظایف و اختیارات عناصر مدیریت شهری (شهرداری و شورای شهر) در اداره شهرها، عمده ترین خصیصه‌های آن است. به این جهت، در وضعیت کنونی به دلیل تداوم ساختار متمرکز و یکپارچه دولت، اختیارات مقامات دولتی در اداره امور محلی موثرتر و قوی‌تر است.

#### ۴-۲- عناصر مدیریت شهری بر اساس عملکرد و منشأ قدرت

به طور کلی نهادهایی که با استناد به شرح وظایفشان، عناصر اصلی و کلیدی تصمیم گیر در عرصه مدیریت کالبدی-فضایی شهری ایران محسوب می‌شوند را به شرح زیر می‌توان طبقه بندی کرد:

- وزارت کشور و واحدهای تابعه آن، شامل استانداری ها، فرمانداری ها و بخشداری ها از بخش حکومتی،
- وزارتخانه ها و سازمان های مرکزی و ادارات تابعه آن ها در سطوح استانی و شهرستانی از بخش حکومتی،
- شهرداری ها و شوراهای شهر از بخش دولتی-عمومی،
- شوراها و کمیسیون های تخصصی از بخش حکومتی- عمومی و غیردولتی. (رج: مزینی، ۱۳۷۵؛ مرکز پژوهش های شهری و روستایی، ۱۳۸۴) در جدول شماره ۲، نهادها و سازمان هایی که در مدیریت شهری ایران دخیل هستند ارائه شده است.

جدول شماره ۲: نهادها و سازمان های دخیل در ساختار مدیریت شهری ایران

سطح	نهاد/سازمان	وظیفه مدیریتی
ملی	مجلس شورای اسلامی هیئت دولت شورای عالی معماری و شهرسازی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وزارت مسکن و شهرسازی وزارت کشور وزارتخانه های بخشی دولتی	سیاست گذاری و قانون گذاری سیاست گذاری و هماهنگی سیاست گذاری و برنامه ریزی فضایی سیاست گذاری و هماهنگی اقتصادی و بودجه ریزی سیاست گذاری و هماهنگی فضایی-کالبدی سیاست گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی سیاست گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی
منطقه ای (استان و شهرستان)	استانداری شورای برنامه ریزی و توسعه استان سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سازمان مسکن و شهرسازی سازمان جهاد کشاورزی فرمانداری ها شورای اسلامی شهرستان شورای برنامه ریزی شهرستان اداره ها و ارگان های بخشی دولتی	سیاست گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی سیاست گذاری، برنامه ریزی فضایی-اقتصادی، تخصیص بودجه سیاست گذاری، برنامه ریزی اقتصادی و بودجه ریزی برنامه ریزی فضایی-کالبدی برنامه ریزی فضایی و مدیریت فضایی سیاست گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی سیاست گذاری، هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی سیاست گذاری، برنامه ریزی فضایی-اقتصادی و هماهنگی مدیریت فضایی-کالبدی و اجرایی
محلی	شوراهای اسلامی شهر و روستا شهرداری ها	سیاست گذاری و هماهنگی، نظارت و مدیریت فضایی مدیریت فضایی-کالبدی و اجرایی

مأخذ: مرکز پژوهش های شهری و روستایی، ۱۳۸۴ و مطالعات نگارندگان

همان طوری که مشاهده می‌شود، در ساختار مدیریتی ایران؛ وظایف ملی از وظایف منطقه ای و محلی تفکیک نشده و نهادها و سازمان هایی از سطوح مختلف در مدیریت شهری دخیل هستند. به علاوه سیاست گذاری و برنامه‌ریزی کالبدی-فضایی در سازمان ها و نهادهای مرکزی متمرکز است. همچنین سازمان های متعددی در عرصه مدیریت فضایی و اجرایی دخالت دارند؛ که این مسأله زمینه ناهماهنگی در عملکردها را به دنبال دارد.

#### ۴-۳- قلمرو فضایی مدیریت شهری

قلمرو فضایی مدیریت شهری، گستره‌ای از فضای جغرافیایی را شامل می‌شود، که نگرش یکپارچه بر کلیه عوامل مداخله‌گر در رشد، گسترش و تحولات کالبدی-فضایی آن ضروری است. طبق ماده یکم قانون "تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری" مصوب تیرماه ۱۳۶۲ ه.ش، عناصر تقسیمات کشوری عبارتند از: روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان، استان. بر اساس ماده چهاردهم قانون تقسیمات کشوری، رعایت محدوده کلیه واحدهای تقسیماتی در امور گسترش سازمانی و تشکیلاتی، برای تمامی واحدها و سازمان های اداری-اجرایی لازم است. (حافظ نیا، ۱۳۸۱، ۲۹۳) بر اساس همین قانون محدوده شهرها شامل محدوده قانونی و حریم شهر است، که مطابق طرح های توسعه شهری مربوطه تعیین شده و اداره آن بر عهده شهرداری ها و شوراهای شهر است.

نظام تقسیمات سیاسی کشوری ترسیم کننده چارچوب فضایی است، که در آن نهادهای مختلف حکومتی به فعالیت می‌پردازند و در هر یک از واحدهای آن بازیگرانی به نام مسؤولان تقسیمات کشوری حضور دارند. بر این اساس در رأس تشکیلات مرکزی رهبری و پس از او رئیس جمهوری قرار دارند. در استان، استاندار به عنوان نماینده عالی دولت، در شهرستان، فرماندار و در بخش، بخشدار به عنوان نمایندگان دولت حاضر هستند. مدیران شهر و روستا هم شهرداری ها و دهیاری ها هستند.

تقسیمات کشوری واجد خصلت سلسله مراتبی بوده و هر یک از سطوح مشتمل بر چند واحد از سطوح پایین‌تر است. همچنین این تقسیم‌بندی به گونه‌ای است که هر یک از تقسیمات، یک محدوده جغرافیایی از سرزمین را تحت پوشش دارد و می‌تواند به طور بالقوه تعدادی شهر، روستا، اراضی کشاورزی، مراکز صنعتی و خدماتی خارج از مراکز سکونتی، اراضی بایر و راه های برون شهری را شامل باشد. (حافظ نیا، ۱۳۸۱، ۲۹۳)

به علاوه، با توجه به نظام متمرکز و بخشی برنامه‌ریزی کشور، هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در سطوح استان، شهرستان و بخش نیز شعبه‌ها و کارگزاری‌ها دارند، که تابع سیاست‌های وزارتخانه یا سازمان مرکزی هستند، که این سازمان‌ها نیز در محدوده‌های تقسیمات کشوری سازمان‌یابی شده‌اند. (ر.ک: کاظمیان و رضوانی، ۱۳۸۱، ۱۲۲-۶۰. مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی، ۱۳۸۴، ۱۶۰-۹۱) به این ترتیب، با وجود اینکه طبق قانون تقسیمات کشوری، شهر و روستا به عنوان یک لایه حکومتی بعد از بخش قرار دارد؛ در عین حال از اجزاء و عناصر هر یک از این تقسیمات محسوب شده و تحت مدیریت نهاد حکومتی آن لایه قرار می‌گیرند. در واقع علی‌رغم اینکه طبق قانون تقسیمات کشوری، شهر دارای محدوده و حریم تعیین شده و مشخص می‌باشد، که مسؤولیت اداره آن هم بر عهده شهرداری گذاشته شده است، تابع نهاد مدیریت بخش یا شهرستان هم می‌باشد. این امر منجر به نوعی دوگانگی و تداخل قلمرویی فضایی در نظام مدیریت توسعه شهری، بر پایه نظام تقسیمات کشوری و محدوده‌های مدیریت توسعه شهری (محدوده قانونی و حریم) گردیده است. همچنین حضور دو گانه سازمان‌های سیاسی و نیز رؤسای وزارتخانه‌های بخشی، نوعی دوگانگی بین مدیریت قلمروهای حکومتی/سیاسی (مسئولان تقسیمات کشوری) در مقابل رؤسای سازمان‌های مرکزی، استانی، شهرستانی (ادارات بخشی) به وجود آورده است، که فراهم کننده زمینه اختلال در تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای و محلی است.

در شکل شماره ۳، نهادها و سازمان‌هایی که از سطوح منطقه‌ای و محلی در نظام مدیریت توسعه شهری ایران دخیل هستند در سطح قلمروهای سه گانه مدیریت توسعه شهری ایران، شامل محدوده قانونی، حریم و خارج از حریم شهرها نشان داده شده است.

## ۵- تفرق‌های ساختار مدیریت شهری ایران در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی

### شهرها:

با توجه به یافته‌های حاصل از بررسی عناصر مدیریت شهری و وظایف و روابط سازمان‌های مذکور در محدوده‌های مدیریت توسعه شهری ایران و مقایسه‌ی آن با مبانی نظری، مشاهده می‌شود که، نظام مدیریت شهری ایران با تفرق‌ها و ناهماهنگی‌هایی در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهرها در محدوده قانونی، حریم و خارج از حریم شهرها مواجه بوده است. این تفرق‌ها به شرح زیر قابل استنتاج است:



همچنان که شکل ۶ نشان می‌دهد، تعدد و تفرق مدیریتی با فاصله گرفتن از محدوده‌ی قانونی شهرها تشدید می‌شود. همزمان با رشد سریع شهرنشینی در ایران در طول چند دهه اخیر، تفرق مدیریتی حریم و خارج از حریم شهرها، به گونه‌ای این محدوده‌ها را نیز با نبود نهاد مدیریتی یکپارچه مواجه ساخته است. این امر باعث شده است تا پیرامون شهرهای بزرگ، در اثر ساخت و سازهای بی‌رویه و بی‌برنامه و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی با گسیختگی و نابسامانی کالبدی-فضایی مواجه شوند. شکل‌گیری شش شهر در حریم تهران، که همگی از سکونتگاه‌های غیررسمی هستند و ظهور روستاهای جدید در حریم آن و رشد و گسترش کالبدی سریع و بی‌برنامه اسکان‌های غیررسمی و روستاهای پیرامون تهران نمونه‌ای از پیامدهای تفرق مدیریتی در پیرامون این شهر است. مسأله‌ای که غالب شهرهای بزرگ و متوسط و حتی شهرهای کوچک کشور با آن مواجه هستند.

### ۵-۲- تفرق سازمانی-عملکردی

سازمان‌های اداری-اجرایی تابعه وزارتخانه‌های مرکزی و نیز شهرداری، هر یک جداگانه با استناد به تشکیلات قانونی مصوب خود صاحب اختیاراتی در حوزه مدیریت شهری هستند و «شورای شهر و شهرداری» هم به دلیل ضعف ابزارهای قانونی، اختیارات لازم برای ایجاد ارتباطات افقی-فضایی و انسجام عملکردی-سازمانی در اقدامات دستگاه‌های اجرایی دولتی را ندارد. در این شرایط، سازمان‌های دولتی مسؤول تامین خدمات عمومی شهر، هیچ گونه تعهدی نسبت به تحقق کاربری‌های عمومی پیشنهادی طرح‌های توسعه شهری ندارند. در ارتباط با پیرامون شهرها نیز عوامل موثر در جهت و شکل توسعه شهر (برنامه ریزی مسکن، توسعه شبکه راه‌ها، ایجاد شهرک‌های صنعتی و شهرهای جدید و...) بر عهده نهادهایی است که ارتباطی با شهرداری ندارند و الزام و تعهد قانونی به تبعیت از طرح‌های شهری هم ندارند، بلکه اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های بخشی منطبق با الزامات ملی و منطقه‌ای خود را دنبال می‌کنند. این امر منجر به گسترش فیزیکی بی‌برنامه شهرها در جوار شبکه‌های ارتباطی و مراکز صنعتی پیرامون شهرها شده است. شکل‌گیری بی‌برنامه شهرها در مسیر شبکه‌های ارتباطی و در جوار مراکز صنعتی پیرامون شهرهای بزرگ کشور نمونه‌ای از پیامدهای فضایی تفرق سازمانی-عملکردی در ساختار مدیریت شهری ایران است.

### ۵-۳- تفرق در نفع خصوصی افراد و گروه ها و منافع عمومی مدیریت شهری

در ساختار مدیریت شهری ایران، سیاست گذاری و برنامه ریزی اقتصادی- اجتماعی و فضایی در اختیار سازمان ها و نهادهای وابسته به دولت مرکزی نظیر استانداری، سازمان مدیریت و برنامه ریزی و وزارت و مسکن و شهرسازی است. عناصر بخش های عمومی، مردمی و انتفاعی مشارکتی در تدوین سیاست ها و برنامه های توسعه ای شهری ندارند. یکی از پیامدهای این مساله این است، که طرح های توسعه شهری توسط نهادهای مرکزی و کارشناسان برنامه ریزی و بدون توجه به منافع و شرایط نیروها و عوامل غیردولتی موثر در ساخت شهر، بویژه گروه های کم درآمد شهری و مالکان و صاحبان زمین و املاک تهیه می شوند. در این شرایط، افراد و گروه های در حاشیه مانده، به دلیل ناآگاهی از اهمیت و ارزش منافع عمومی شهر و فراتر از این، جهت برآوردن نیازهای سکونتی، فعالیتی و خدماتی اولیه خود، معیارها و ضوابط مدیریت شهری را در تناقض با منافع خصوصی و نیازمندی های خود احساس کرده و به نقض این اصول و در نتیجه اقدامات غیرقانونی گرایش می یابند. صاحبان املاک و زمین ها نیز در پی کسب سود شخصی، از طریق راه های غیرقانونی، در پی نقض قوانین و برنامه ها بر می آیند. این امر پیامدهای فضایی نامطلوبی برای کالبد شهرها به دنبال داشته است که اثربخشی محدود طرح های توسعه شهری در نظم دهی به جمعیت، فعالیت و خدمات در محدوده شهرها و شکل گیری اسکان ها و مراکز فعالیتی غیررسمی در پیرامون شهرها، از بارزترین نمونه های آن است.

### ۵-۴- تفرق سیاستی بین سطوح مدیریتی و بخشهای مختلف عملکردی

سیاست فضایی یکپارچه شهری، عامل مهمی در ایجاد هماهنگی در اقدامات بین بخش ها، سازمان ها و اقدامات افراد، گروه ها و بخش خصوصی در فرآیند سازمانیابی کالبدی شهر است. همچنین تعیین یک چارچوب سیاستی یکپارچه برای سطوح مختلف مدیریتی کشور، گام مهمی در موفقیت سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های فضایی است (McGill, 1998, 466). تدوین سیاست های فضایی هماهنگ توسعه شهری مستلزم یکپارچگی در ساختار مدیریت شهری است. این درحالیست که به دلیل حضور دستگاه های دولتی متعدد در حوزه سیاست گذاری و مدیریت اجرایی شهرها؛ نهادهای مدیریتی محلی و منطقه ای در تدوین سیاست ها و برنامه های فضایی مرتبط با حوزه شهر و منطقه با محدودیت اختیار مواجه



هستند. این مسأله منجر به بی‌توجهی به سیاست‌های فضایی توسعه شهری و در نتیجه ناهماهنگی در سیاست‌های بخشی وزارتخانه‌ها و طرح‌های کلیدی مدیریت شهری شده است. در این شرایط، شهرها با نوعی ناهماهنگی و تعارضات سیاستی در فرآیند توسعه خود مواجه بوده‌اند. کلارک در این زمینه می‌نویسد: «موفق نبودن اغلب نتایج فعالیت‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران تحت تاثیر ساختار اداری-سیاسی، تضاد و تناقض بین اهداف و سیاست‌ها و همچنین اولویت ندادن به مشکلات و مسائل شهری بوده است» (Clark, 19816).

### ۵-۵- تفرق سیاسی / حکومتی در مناطق کلانشهری

تعارض‌ها و تفرق‌های مدیریت شهری، در مناطق کلان شهری شکل پیچیده‌تری دارند. نوع جدیدی از این تعارض‌ها، تفرق مدیریتی بین شهر مرکزی و مراکز سکونتی پیرامون آن است. این مسأله ناشی از رشد و توسعه کلانشهرها در خارج از محدوده‌های رسمی و رشد و توسعه کانون‌ها و مراکز سکونتی و فعالیت‌های پیرامون آن است. رشد و توسعه این مراکز منجر به شکل‌گیری تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون یک منطقه عملکردی واحد شده که، هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان شهری وجود ندارد. (Barlow, 1991 به نقل از برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۵) بررسی آمارهای جمعیتی نشان می‌دهد که کلان‌شهرهای ایران نیز در طی سه، چهار دهه اخیر منطقه پیرامونی خود را تحت تاثیر قرار داده‌اند. ظهور ۵۴ شهر تا سال ۱۳۸۹ در پیرامون تهران و ظهور شهرهای متعدد و مراکز فعالیت‌های پیرامون سایر کلان‌شهرها، نظیر تبریز، مشهد و اصفهان، حاکی از شکل‌گیری مناطق کلانشهری در ایران است. اما همچنانکه شکل ۶ نشان می‌دهد در نظام مدیریت شهری کشور، مدیریت این مناطق در چارچوب «آئین نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها» مصوب ۱۳۵۵ صورت می‌گیرد. کمیسیون ماده ۱۳ فرمانداری‌ها با استناد به این آیین‌نامه، مسؤول نظارت بر ساخت و سازهای مناطق خارج از حریم شهرها می‌باشد. (نوروزی، ۱۳۸۰) با تفکیک کل فضای جغرافیایی مناطق کلانشهری به «محدوده شهر»، «حریم شهر» و «خارج از حریم شهر»، شهر و حریم کلان‌شهرها جداگانه و بدون ارتباط با خارج از حریم تلقی شده و مدیریت آن‌ها نیز مستقل و بدون ارتباط با یکدیگر عمل می‌کنند. مدیریت‌های منطقه‌ای (فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها) به علاوه مدیریت‌های محلی (شهرداری‌های و دهیاری‌ها) و دستگاه‌های

اجرایی دولتی مستقر در منطقه، هریک به طور جداگانه و بدون هماهنگی در سطح منطقه عمل می‌کنند. این مساله یکی از دلایل اصلی پراکنده رویی و گسیختگی کالبدی-فضای در پیرامون کلان شهرهای کشور است.

## ۶- جمع بندی و پیشنهادها:

در این مقاله ساختار مدیریت شهری ایران با تأکید بر تحولات کالبدی-فضایی شهرها مورد بررسی قرار گرفت. در آغاز مفهوم و رویکردهای مدیریت شهری در توسعه‌ی شهری با مروری بر ادبیات مرتبط تشریح گردید. سپس با توجه به مبانی نظری و مروری بر مطالعات انجام گرفته، تلاش شد تا ابعاد تحلیل ساختار مدیریت شهری ایران تدوین گردد. در ادامه با توجه به ابعاد مذکور ساختار سازمانی مدیریت شهری ایران تحلیل گردید. در مجموع با تلفیق مبانی اندیشه‌ای و وضعیت ساختار مدیریت شهری ایران، جنبه‌هایی از ناهم‌سویی‌ها و تفرق‌ها در ساختار مدیریت شهری ایران شناسایی شد. نگاهی گذرا به یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد، که در ارتباط با معیار تمرکززدایی، وظایف شهرداری‌ها محدود به امور مشخصی است و بسیاری از امور که ماهیت محلی دارند از سوی سازمان‌های بخشی دولتی انجام می‌شوند. بررسی عناصر دخیل در مدیریت شهری ایران نشان می‌دهد، که در ساختار مدیریت سرزمینی ایران؛ وظایف ملی از وظایف منطقه‌ای و محلی تفکیک نشده و نهادها و سازمان‌هایی از سطوح مختلف در مدیریت شهری دخیل هستند. تمرکز اختیارات سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا در سازمان‌ها و نهادهای دولتی و نامشخص بودن جایگاه مدیریت شهری (شهرداری و شورای شهر) در ایجاد هماهنگی‌های سازمانی جهت اجرای قواعد و ضوابط رسمی و قانونی در تحولات کالبدی-فضایی شهرها نتیجه این گرایش است. در ارتباط با قلمرو فضایی مدیریت شهری، این قلمرو نه تنها منطبق با حوزه عملکرد جغرافیایی شهرها نیست، بلکه تحمیل مرزهای اداری-سیاسی شهر، شهرستان و بخش به شهرها باعث تفرق و ناهماهنگی‌های مدیریتی در مدیریت شهرها شده است. بر این اساس می‌توان پذیرفت که یکی از شروط و الزامات توسعه کالبدی-فضایی منسجم و پایدار شهرها، ایجاد یک نظام هدایت و کنترل مؤثر تحولات کالبدی-فضایی آن از طریق تمرکززدایی به سطح مدیریت شهری و مشارکت گروه‌ها و بازیگران متعدد محلی از بخش‌های خصوصی و مردمی در مدیریت توسعه شهری است. که این موضوع در سیاست‌ها و راهبردهای کلان ملی و منطقه‌ای و محلی می‌باید پی‌گیری شود. با توجه به این

موضوع، بررسی سیاست ها و قوانین مصوب کشور طی سال های اخیر، راهبردهای سیاسی و مدیریتی کشور را در ارتباط با موضوع مدیریت شهری می تواند روشن کند.

یکی از برنامه های مهم کشور که در حوزه های مختلف مدیریتی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... تهیه و مصوب شده، سند چشم انداز بلند مدت جمهوری اسلامی ایران (معروف به چشم انداز ۲۰ ساله) است، که برای دوره ۲۰ ساله ۱۴۰۴-۱۳۸۴ تهیه و تنظیم شده است. سند چشم انداز، برنامه راهبردی بلند مدت توسعهی کشور محسوب می شود و به سبب نیاز به وجود برنامه‌ای بلند مدت که هدایتگر برنامه های ۵ ساله توسعه کشور باشد، تنظیم گردیده است. در محورهای دوازدهم سند چشم انداز به موضوع ایجاد هماهنگی‌های بین بخشی و درون بخشی، بین مناطق و برنامه های میان و بلند مدت و همچنین گسترش تمرکززدایی و پی‌ریزی تقسیم کار مناسب بین مناطق مختلف کشور اشاره شده است. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۲، ۳۳-۲۰) بررسی سند چشم‌انداز نشان می دهد، علی‌رغم توجه سند به موضوعات اساسی فوق؛ اشاره روشنی به رفع ناهماهنگی ها از ساختار مدیریت شهرها و ضرورت‌های موجود مبنی بر استقرار نهادهای یکپارچه مدیریت شهری در آن ها نشده است.

برنامه‌ی چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به عنوان نخستین برنامه توسعه در دوران اجرای چشم‌انداز ۲۰ ساله، در سال ۱۳۸۳ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و برای اجرا ابلاغ شد. این برنامه در برگزیده سیاست ها و راهبردهای کشور در دوره زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ است و در هفت بخش و پانزده فصل تنظیم گردیده است. مهم ترین موضوعات مورد طرح در میان مواد و بندهای برنامه چهارم که با موضوع پژوهش حاضر دارای ارتباط هستند، بدین شرح است:

- واگذاری تصدی های قابل واگذاری دستگاه های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا به شهرداری ها و دهیاری ها
- تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ها
- بازنگری در تقسیمات کشوری با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران
- اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه های اجرایی
- توجه به توسعه‌ی منطقه‌ای و ایجاد نهادهای مدیریت منطقه‌ای (منصور، ۱۳۸۴)
- در این برنامه تأکیدات مشخصی در زمینه تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت محلی و منطقه‌ای به چشم می خورد. توجه این برنامه به تمرکززدایی و کاستن از حجم وظایف و

فعالیت های دولت، سبب طرح موضوع واگذاری وظایف، امور و فعالیت های قابل واگذاری دستگاه های اجرایی به شهرداری ها و قانونمند کردن آن شده است. طرح موضوع اصلاح ساختار و تشکیلات نهادهای اجرایی، از دیگر ویژگی های قابل توجه این برنامه است.

در برنامه پنجم توسعه که با توجه به رهنمودهای سند چشم انداز کشور و به عنوان خطمشی عمومی نظام اجرایی کشور در طول سالهای ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ تدوین و مصوب شده است. ماده ۵۳ این قانون، دولت را مکلف ساخته تا یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹: ۱۲۴) اما در این قانون الزاماً به این موضوع که این ادغام باعث تمرکززدایی این مسؤولیت ها به سطح محلی و یکپارچگی در ساختار مدیریت شهرها شود، نشده است. چنانچه ادغام این وزارتخانه طی سال جاری نیز این مساله را تایید می کند. با تداوم نیافتن اندیشه واگذاری وظایف و امور محلی به شهرداری ها در برنامه پنجم و عدم توافقی های لازم برای این واگذاری ها؛ واگذاری این وظایف نیز هیچگاه عملی نشد. این درحالی ست که مطابق یافته های این تحقیق، ناهماهنگی ها در ساختار مدیریت شهری ایران موجب بروز انواع نابسامانی ها در نظام کالبدی-فضایی شهرها شده که توسعه پراکنده و بی رویه شهرها و ایجاد سازمان فضایی گسیخته، ناکارآمد و ناپایدار از جمله مظاهر آن است. برای رفع چالش ها و مسائل ساختاری از مدیریت شهری در ایران پیشنهادهایی به شرح زیر در سطح کلان و محلی ارائه می گردد. برخی از این موارد در برنامه های اخیر که مورد بررسی قرار گرفت؛ به نوعی مورد تاکید و پشتیبانی قرار گرفته اند.

### در سطح کلان:

۱. تمرکززدایی مدیریتی و سیاسی از مرکز و سازمان های محلی و منطقه ای تابعه آن ها به سطح مدیریتی و سیاسی منطقه ای و محلی؛
۲. تقسیم وظایف و مسؤولیت های مدیریتی بین سطوح مدیریتی ملی، منطقه ای و محلی؛ همزمان با تمرکززدایی از سطح ملی و تمرکز در سطوح منطقه ای و محلی؛
۳. مشخص کردن حیطه مسؤولیت و کارکرد هر یک از این سطوح در ارتباط با سطح مدیریت افقی خود و در ارتباط با سطوح مدیریت عمودی؛
۴. اصلاح ساختارهای مدیریتی سلسله مراتبی و بخشی در جهت تقویت ارتباطات درون بخشی و بین بخشی فعالیت ها، در تمام سطوح جغرافیایی-مدیریتی ملی، منطقه ای و محلی؛

### در سطح محلی:

۵. ضرورت ایجاد مدیریت یکپارچه متناسب با حوزه عملکرد جغرافیایی شهرها برای تهیه و ضمانت اجرایی هر گونه طرح کالبدی آمایشی و ایجاد رویه و وحدت عمل در مدیریت محلی
  ۶. ایجاد ظرفیت های سازمانی لازم برای پذیرش مشارکت و مداخله موثر تمامی عوامل، کنشگران و ذی نفعان در تصمیم سازی ها و تصمیم گیریهای مدیریت شهری و ایجاد زمینه برای تشکیل گروههای سازمان یافته شهروندی جهت ایجاد پیوستگی بین مردم و نهادهای مسؤول و نظارت بر حسن انجام کارهای مدیریت شهری
  ۷. تقویت شوراهای برنامه ریزی و توسعه استانی و ایجاد نهادهای مشخص برنامه ریزی و توسعه در سطح محلی در راستای هماهنگی بین سیاست ها و اقدامات در نظام مدیریت شهری.
  ۸. ترویج معیارها و شاخصه های حاکمیت مطلوب در سطح مدیریت شهری و نظارت بر حسن انجام کارها در راستای تحقق حاکمیت مطلوب شهری؛
  ۹. ایجاد تمهیداتی برای انطباق حوزه عملکرد جغرافیایی شهرها با تقسیمات سیاسی کشوری، در جهت رفع ناهماهنگی های مدیریتی و تقویت هر چه بیش تر اختیارات مدیریت شهری در شهرها و حوزه های پیرامونی؛
- با توجه به مسائل و ویژگی های ساختاری مدیریت شهری ایران و راهبردها و پیشنهادها فوق الذکر می توان **ویژگی های مدل مطلوب مدیریت شهری** را در شرایط ایران به شرح زیر برشمرد:
- تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی در سطوح مختلف؛
  - اعمال وظایف حاکمیتی به وسیله نماینده سیاسی دولت در سطح شهر و مدیریت سایر امور در محدوده شهر توسط نظام مدیریت شهری؛
  - نماینده سیاسی دولت در سطوح مختلف عبارتند از: استاندار، فرماندار و بخشدار که منتصب دولت هستند؛
  - ارکان نظام مدیریت شهری عبارتند از شورای شهر و شهردار که منتخب مردم هستند؛
  - تصویب کلیه برنامه ها و طرح های اجرایی دستگاه های دولتی در حوزه مسائل شهری در شورای شهر؛
  - متناسب با وظایف، اختیارات و مسؤولیت های نظام مدیریت شهری جدید، ارتقای کیفی و کمی شوراهای اسلامی شهر ضروری است؛

- تأمین منابع مالی لازم مدیریت شهری از منابعی شامل ۱- منابع شهرداری ها ۲- منابع اختصاصی دستگاه های دولتی مستقر در شهر ۳- منابع عمومی؛
- شورای شهر در تصویب برنامه های حوزه شهری علاوه بر اخذ پیشنهاد از دستگاه های اجرایی ذیربط از نهادهای مدنی و سازمان های غیردولتی مستقر در حوزه شهر پیشنهادها لازم را اخذ و مورد بررسی قرار دهد؛
- دستگاه های اجرایی و سیاسی ملی و همچنین شوراهای عالی ملی و محلی نظرات و پیشنهادات و مصوباتی را که در حدود اختیارات خود وضع می کنند به شورای شهر منعکس کرده تا شوراها با توجه به محدوده اختیارات و مسؤولیت های خود نسبت به بررسی آن ها اقدام و تصمیم گیری کنند؛
- نهادها و دستگاه های ملی-استانی تصویب و تخصیص اعتبار در بررسی بودجه سالانه ی آن دسته از برنامه ها و طرح های دستگاه های اجرایی محلی را مورد بررسی قرار خواهند داد، که به تصویب شورای شهر رسیده باشد؛
- شورای شهر و شهرداری که منتخب مردم هستند نسبت به مردم پاسخگو و مسؤول خواهند بود؛
- شورای شهر در تصویب برنامه های خود همواره ملزم به رعایت چارچوب های اسناد فرادستی همچون قانون اساسی و سند چشم انداز، سیاست های کلی و برنامه های توسعه خواهد بود؛
- مسؤولین دستگاه های دولتی در محل در مقابل شورای شهر مسؤول بوده و تأیید انتصاب، تذکر، سؤال و استیضاح آن ها از مسؤولیت های شورای شهر می باشد.
- در ارتباط با مناطق کلان شهری، علاوه بر موارد مذکور، شهرداری ها، دهیاری ها و شوراهای شهر و روستای مستقر در منطقه نیز هماهنگ با نهاد مستقل مدیریت و شورای منطقه کلان شهر می باشند و زیر مجموعه ای از این نهاد محسوب می شوند.

## منابع و مأخذ:

۱. احسن، م. ۱۳۷۳. تمرکز یا تمرکززدایی و آثار کالبدی آن، مجله آبادی، شماره ۱۵. ۴۴-۵۱.
۲. احسن، ک. ۱۳۸۵. مطالعات فرادست طرح جامع تهران: گزارش چشم انداز تمرکززدایی از تهران، ۱۰۹ صفحه.
۳. برک پور، ن و اسدی، ا. ۱۳۸۸. مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات دانشگاه هنر، تهران. ۲۵۸ صفحه
۴. حافظ نیا، م. ر. ۱۳۸۱. جغرافیای سیاسی ایران، انتشارات سمت، تهران، ۵۳۵ صفحه.
۵. سعیدنیا، ا. ۱۳۷۹. مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، تهران، ۱۶۸ صفحه.
۶. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۸۲. سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۴، قلی پور، ر. ا. ... ۱۳۸۳، تحلیل و امکان سنجی حکمرانی خوب در ایران (با تاکید بر نقش دولت)، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۶۷، ۱۱۱-۸۵.
۷. شانه چی، م. ۱۳۷۹، تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی سیاسی در ایران معاصر، انتشارات موسسه رسا، ۱۸۳ صفحه.
۸. طاهری، ا. ۱۳۷۰، حکومت محلی و عدم تمرکز، انتشارات قومس، تهران، ۲۳۹ صفحه
۹. کاظمیان، غ.، سعیدی رضوانی، ن. ۱۳۸۱، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها، جلد دوم، مدیریت شهری و شهرداریها در ایران، انتشارات سازمان شهرداریها، تهران، ۱۹۹ صفحه.
۱۰. \_\_\_\_\_ ۱۳۸۳، تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان یابی فضا، رساله دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس. ۲۶۹ صفحه.
۱۱. لاله پور، م. ۱۳۸۸، مدیریت شهری و سازمان یابی فضایی کلانشهر تهران، رساله دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت معلم تهران. ۳۳۸ صفحه.
۱۲. مرکز پژوهشهای شهری و روستایی، ۱۳۸۲، طراحی سیستم مدیریت مجموعه های شهری، جلد دوم، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۲۳۳ صفحه.
۱۳. مزینی، م. ۱۳۷۴، مدیریت شهری و روستایی، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن. ۳۱۷ صفحه

۱۴. معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مجموعه قانون برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹، ۵۱۵ صفحه.
۱۵. مک لئود، تاس.اچ. ۱۳۸۰. برنامه ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، ۲۰۹ صفحه.
۱۶. منصور، ج. قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴، ۲۵۳ صفحه.
۱۷. نوروزی، ک. ۱۳۸۰، بررسی قانون شهرداری، جلد اول، انتشارات سازمان شهرداریها، ۸۴ صفحه.

18. Astleitner, F and Hamedinger, A . 2003. urban sustainability as a new form of Governance, Journal of innovation ,Vol.16, No.1, pp. 51-75 .
19. McGill, R. 1998 .Urban Management in Developing Countries, Cities, Vol.15, No.6, pp. 463-471.
20. McGill, R. 1994. Institution Development and the Notion of Sustainability ,the international Journal of Public Management , Vol. 6-7, Pg.26,pp. 26-40.
21. Rakodi, C. 2001. Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries, Journal of JAG , Volume .3. pp. 209-223.
22. UNCHS. 2000. the global Campaign for good urban governance ,the journal of Environment & Urbanization , Vol.12, No.1, pp. ۲۳-34.
23. UNDP. 2000. Characteristics of Good Governance ,<http://www.IMF.org>.
24. Van Dijk, M.P. 2006. Managing Cities in Developing Countries ,publish in chinese by renmin university press, 212 p.
25. William salet & et al . 2003. Metropolitan Governance and spatial Planning, London, spon press, 406 p.