

## گام‌هایی برای دستیابی به مدیریت شهری جامع در ایران

سید محمدعلی کامروا<sup>۱</sup>، سید مصطفی جلیلی<sup>۲\*</sup>

<sup>۱</sup>استادیار دانشکده شهرسازی دانشگاه تهران  
<sup>۲</sup>دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت شهری دانشگاه تهران

تاریخ پذیرش: ۹۱/۵/۲۰

تاریخ دریافت: ۹۱/۱/۲۸

### چکیده

این مقاله در پی پاسخگویی به این پرسش اساسی مرتبط با مدیریت شهری است: «ضرورت‌ها و شیوه دست‌یابی به مدیریت شهری جامع و پویا در ایران چگونه خواهد بود؟» در نتیجه هدف از نگارش این مقاله، تدوین گام‌هایی برای دستیابی به مدیریت شهری جامع متکی بر شهروندان در ایران است. بخش اول این مقاله به بررسی و تحلیل وضعیت موجود مدیریت شهری از سه زاویه پرداخته است که نتایج آن بدین شرح است: ۱. شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهر در حال حاضر نهادهای کارگزار دولت در اداره شهر هستند و نه نهادهای مدیریتی شهر. در واقع، شهرداری‌ها، در وضع کنونی زیر مجموعه دولت محسوب می‌شوند و اختیارات مدیریت شهری تقریباً به طور کامل در دولت جمع شده است. بنابراین مدیریت شهری با بحران مشروعیت مواجه است؛ ۲. با طرح نظریه بلوغ یافتگی و عدم آن مشخص می‌گردد که دولت با در اختیار داشتن وظایف متعدد در مقیاس شهر، شهرداری‌ها و شورای شهر را در بلوغ نیافتگی نگه داشته است، به همین دلیل دولت نیز در وضعیت بلوغ نیافتگی باقی مانده است؛ ۳. دیدگاه مسلط بر مدیریت شهری در ایران پس از مشروعیت تاکنون دیدگاه ادغام «شهر» در «دولت» است که باید با مدل سه قطبی دولت، شهر و شهروند باز تعریف گردد. با توجه به ابعاد مطرح شده و یافته‌های تحقیق سعی شده است گام‌هایی برای دستیابی به مدیریت شهری جامع متکی بر شهروندان در ایران تدوین گردد. این گام‌ها عبارتند از: ۱. ضرورت برقراری تعادل بین وظیفه و اختیار در مدیریت شهری، ۲. جایگزینی رابطه دولت-شهروند به شهروند-مدیریت شهری جامع، ۳. تعریف جامع و مانع از اختیارات شهروند، شهرداری، شورای شهر و دولت در مدیریت شهری، ۴. تعیین الزامات ساختار مدیریت شهری در ایران و تمایز میان مدل‌های مدیریتی در شهرهای «فرازمند»، «ترازمند»، «نیازمند» و «مستمند».

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، تعادل وظیفه و اختیار، بلوغ یافتگی نهادهای مدیریت شهری.

## مقدمه

دستیابی به مدیریت شهری جامع و پویا در ایران چگونه خواهد بود؟ و در این راه چه گام‌هایی را می‌توان برداشت؟ هدف از پاسخ به این سؤالات در واقع تلاشی است تا مسأله این تحقیق را که همانا فقدان سیستم مدیریت شهری جامع متکی بر شهروندان در شهرهای ایران است، پاسخ گوید.

## ۲. مدیریت شهری در ایران: نهاد کارگزار یا نهاد مدیریتی

دو مفهوم نهاد کارگزار و نهاد مدیریتی از یکدیگر جدا نیستند و هم‌پوشانی‌هایی با یکدیگر دارند؛ از جمله آن که در برخی مواقع مدیریت را می‌توان اداره شهر نامید. اما تفاوت و تمایزهایی در این دو مفهوم وجود دارد که یکی را زیر مجموعه دیگری می‌کند. در واقع، «اداره کردن» یعنی اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های از پیش تعیین شده و بالا دستی از طریق سازماندهی منابع و نیروهای انسانی در کنار کنترل و نظارت بر صحت اجرای آن در نهادی که می‌تواند مجزا و منفک از سایر نهادهای اداره‌کننده شهر باشد و «مدیریت کردن» علاوه بر وظیفه اداره کردن، وظیفه تدوین اهداف، سیاست‌گذاری‌ها و راه دستیابی به آن‌ها (استراتژی‌ها) و هدایت و رهبری را نیز در بر می‌گیرد (پیشین، ۱۳۹۰، ۶۸ تا ۷۳). مدیریت را می‌توان فرآیند برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل مستمر محیطی دانست که در آن افراد در غالب گروه‌هایی برای رسیدن به اهداف تعیین شده به صورت کارآمد تلاش می‌کنند. در شهر این تعریف به همکاری و هماهنگی سازمان‌های شهری برای رسیدن به اهداف شهر تجلی پیدا می‌کند (Chakrabarty, 1998: 504).

مدیران سنتی، مدیرانی هستند که در چارچوبی معین و از پیش تعریف شده حرکت می‌کنند و بیش تر تلاش و همت آنان صرف رسیدگی به نیازهای کوتاه‌مدت و متداول شهروندان طبق وظایف ابلاغی دولت می‌شود. در این نوع نگرش تأکید بیش تر بر مسائل سطحی، بخشی و روئین و قابل مشاهده شهر است. در اکثر مواقع این نوع اداره‌کنندگان دچار سیکل‌های معیوبی از مسائل می‌شوند. برای مثال برای حل مشکل ترافیک سنگین وسایل نقلیه و جلوگیری از تبدیل شدن شهر به پارکینگ دسته‌جمعی بزرگ، راه‌حلی‌هایی چون احداث هر چه بیش تر و بزرگ تر بزرگ‌راه‌ها را مد نظر قرار می‌دهند. آن‌ها با این کار تصور سهولت دسترسی را ارتقا می‌بخشند و خیابان‌ها و بزرگ‌راه‌ها را برای حضور بیش تر مردم جذاب تر می‌کنند. از این رو مشکل ترافیک سنگین و الگوی نادرست استفاده از اتومبیل به جای تقلیل یافتن، تشدید می‌شود. مدیران سنتی مسئولیت‌های محدودی دارند و ناگزیر کم تر به فکر تغییر روندها در تصمیم‌گیری و گزینه‌های بهتر هستند. هم‌چنین دولت مرکزی نیز اختیارات و وظایف آنان را محدود به تصمیم‌های بخشی، کوتاه‌مدت و مقطعی می‌کند. از آن جایی که شهرها کم تر در چرخه رقابتی میان شهرها حضور دارند، اداره‌کنندگان شهر (مدیران سنتی) نیازی به ترقی نمی‌بینند و آن چه را می‌گذرد با کم و کاستی‌های خود مطلوب می‌دانند. در واقع، شیوه‌های سنتی

مدیریت شهری و چالش‌های پیش روی آن را می‌توان در دو دسته علت‌ها و معلول‌ها دسته‌بندی کرد. برخی از چالش‌های به‌وجود آمده در شهر هم‌چون رشد و گسترش حاشیه‌نشینی و رشد بی‌برنامه و بی‌ضابطه شهرها و زورآبادها، معلول‌هایی هستند که از علت‌هایی چون عدم انسجام و یکپارچگی مدیریت شهری، نبود یا کمبود اختیار و اقتدار لازم برای دگرگونی‌های اساسی در شهر و تعریف منابع پایدار درآمد مدیریت شهری سرچشمه می‌گیرد. در واقع، مسائل و چالش‌های مدیریت شهری ماهیتی دوگانه و در عین حال ترکیبی دارند؛ برخی را می‌توان در حوزه وظایف و کارکردهای شهری قلمداد کرد که از جمله آن‌ها تأمین خدمات و زیرساخت‌های شهری، جمع‌آوری و دفع مناسب زباله‌ها و رسیدگی به نظافت شهر، احداث کوچه و خیابان‌ها و میادین عمومی و برخی نیز مربوط به فرآیندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و رویه‌های اجرا، بررسی علل جدا افتادگی و موازی کاری نهادهای مدیریت شهری و چرایی برخورد اقتضایی با مسائل شهری می‌شود. دسته اول را می‌توان چالش‌هایی اجرایی یا کارکردی نامید که پیرامون موضوع و وظیفه مدیریت شهری می‌چرخد و دسته دوم را چالش‌های رویه‌ای نامید که به خود برنامه‌ریزان، تشکیلات و روش کار آن مربوط می‌شود. این دسته با این که ناملموس و پنهان است اما به مسائل بنیادی و کلی تر از چالش‌های شکلی می‌پردازد و تا وقتی مسائل این بخش به قوت خود باقی است حتی برترین برنامه‌ها در برخورد با چالش‌های اجرایی یا کارکردی ثمربخش نخواهد بود (برک پور، اسدی، ۱۳۹۰: ۴۴ - ۴۶). این مقاله به دنبال یافتن ضرورت‌ها و شیوه دستیابی به مدیریت شهری جامع و پویا به عنوان یکی از بزرگترین چالش‌های موجود در شهرنشینی است. برای رسیدن به جواب، ابتدا وضعیت موجود شهرداری‌ها و شورای شهر در ایران و علل ناکارآمدی کنونی آن‌ها در چارچوب مدل تحلیلی تحقیق بررسی می‌شود و در بخش دوم سعی شده است راه‌حل برون‌رفت از شرایط مذکور عنوان گردد. برای این منظور از روش مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسناد مرتبط با و بررسی اسناد مرتبط با واقعیات وضع کنونی مدیریت شهری در ایران استفاده شده است.

## ۱. بیان مسأله

پرسش‌های اصلی این تحقیق عبارتند از:

- شهرداری و شورای اسلامی شهر به عنوان ارکان اصلی مدیریت شهر در نظام مدیریت شهری ایران چه نقشی دارند؟  
- نقش دولت در تضعیف جایگاه شهرداری و شورای شهر و شکل نگرفتن آن‌ها به عنوان نهادهای محلی، مستقل و فرابخشی چیست؟

بر مبنای پاسخ به سؤالات مطروحه و یافته‌های تحقیق، این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال است که «ضرورت‌ها و شیوه

مدیریت شهری نقاط ضعف خود را نمایان ساخته است، از جمله می‌توان به ناکارآمدی اطلاعات و حالت منفعل مدیریتی اشاره کرد که توانایی ارضای نیازهای نوین جامعه شهری را ندارند (Gao et al, 2012:174).

مدیران جدید زبیده رقابت هستند. طرح مباحثی هم‌چون مهندسی مجدد<sup>۱</sup> زبیده تغییر و تحولات سریع جهانی در بخش‌های مختلف در دهه‌های گذشته است که به تجدیدنظرهای بنیادی و اصلاحات اساسی فکری و اجرایی در فرآیندها برای رسیدن به پیشرفت‌ها در زمینه‌های مختلف انجامیده است (Muthu, Whit, 1999: 1). در شهرها نیز هم‌زمان با فراهم شدن زمینه‌های مختلف رقابتی چون زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی میان شهرها، نهادهای اداره‌کننده شهر برای عقب‌نیفتادن از شهرهای دیگر دست به تغییر و تحولات اساسی زدند و برای آن‌که بتوانند پاسخ‌های نوآورانه‌ای برای مسائل شهری بیابند، خواستار استقلال عمل از دولت مرکزی شدند. در واقع، مدیران جدید از تبعیت بی‌چون و چرای تصمیم‌های بالادستی و اجرای آن‌ها، به استقلال در تصمیم‌گیری، مدیران مستقل و به تناسب آن اجتماعات محلی مقتدر گذر کردند. مدیریت متمرکز پیشین جای خود را به مدیریت محلی و شهری می‌دهد، اما این روشن شدن اختیارات دولت مرکزی و مدیریت شهری و تفکیک اختیارات، منافاتی با حمایت‌های دولتی و نظارت‌های آن ندارد. مدیران شهری کنونی بیش‌تر نقش نظارتی بر ارائه خدمات دارند، به جای آن‌که خود خدمات را ارائه دهند. آنان به فرماندهی و هدایت این خدمات مشغول هستند و به دنبال تعیین و تضمین نتایج آن هستند و در این راه برای تأمین خدمات از شرکت‌های خصوصی، تجاری و سازمان‌های اجتماعات محلی بهره می‌برند (برک‌پور، اسدی، ۱۳۹۰: ۷۱-۷۲). با این وجود هم‌چنان تعاریفی وجود دارد که مدیریت شهری را محدود به ابزاری برای اجرای سیاست‌های شهری که از آن به عنوان دانش مدیریت شهری یاد می‌کنند، در نظر می‌گیرد و یا هم‌چون تعریف بانک جهانی مدیریت شهری را هم‌چون فعالیتی شبه تجاری برای دولت‌ها به محسوب می‌کند (Momeni, Shamskooski and Javadian, 2011:66).

اگر وظیفه مدیران شهر را تبدیل ورودی‌ها (پول، مردم، مهارت‌ها و...) به خروجی‌ها (خدمات شهری، منافع، رضایت‌مندی، یکپارچگی اهداف کنشگران در سازمان‌های شهری و...) به شیوه‌ای جامع، کارآمد و مؤثر بدانیم (Chakrabarty, 2001, p: 333)، امروزه مدیریت شهری علاوه بر آن‌که به وظایف خدماتی و متداول نظیر تنظیف معابر، احداث گذر و میدان، جمع‌آوری پسماندها و تعیین حدود شهر در حوزه عملکردی خود مشغول هستند، وظایف و انتظارات دیگری نیز چون توسعه اقتصادی و ایجاد شغل، رفع فقر شهری، آموزش و پرورش و بررسی اثر توسعه شهری بر محیط‌زیست بر عهده دارند. مدیران شهری دیگر تنها وقت خود را به سرزنش سطوح بالاتر حکومت به دلیل عدم تأمین منابع

مالی نمی‌گذرانند. مدیران شهری در رویکرد جدید خود مسئول تعیین اهداف، تدوین راهبردها، تأمین منابع و اجرای آن‌ها هستند. در رویکردی نوین، مدیریت شهری به معنای فرآیند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی راهبردهای یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاست‌هایی است که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق ظرفیت توسعه اقتصادی پایدار تعریف می‌شود (برک‌پور، اسدی، ۱۳۹۰: ۷۹).

برای روشن‌تر شدن وظایف کنونی شهرداری‌ها به ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ که وظایف شهرداری‌ها را مشخص نموده، رجوع شده است. در حال حاضر می‌توان این وظایف و تکالیف را در پنج دسته زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. وظایف عمرانی: احداث خیابان‌ها و معابر، میداين و...، اعلام نظر نسبت به طرح‌های جامع و هادی شهری، اعلام نظر در خصوص نقشه‌های تفکیکی، ملزم کردن شهروندان و سازندگان به رعایت مقررات ملی ساختمان،

۲. وظایف خدماتی: ایجاد تأسیسات عمومی، تنظیف، نگهداری و تسطیح معابر و مجاری آب، تعیین محل‌هایی مخصوص برای تخلیه زباله، نخاله‌های ساختمانی، احداث غسل‌خانه و گورستان، پیشگیری از حوادث و آلودگی محیط زیست، نگهداری و تعمیر تونل‌های شهر،

۳. وظایف نظارتی و حفاظتی: اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، صدور پروانه ساخت، نظارت بر کلیه ابنیه‌ای که در شهر ایجاد می‌شود، جلوگیری از بروز تخلفات ساختمانی، حفظ اموال و دارایی‌های شهر، اقامه دعوا علیه اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری و حفظ فضای سبز،

۴. وظایف رفاهی: احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز شهر از قبیل سرویس‌های بهداشتی، کشتارگاه‌ها، بوستان‌ها و جلوگیری از سد معابر،

۵. مدیریت منابع: بودجه شهرداری، نقش شهرداری در تعیین ارزش معاملاتی ساختمان‌ها، عوارضی ساختمان و ترتیب وصول آن و سایر عوارض شهرداری‌ها (کامیار، ۱۳۸۹: ۵۴).

با توجه به وظایف عنوان شده، برداشت و نگاه عمومی، شهرداری را سازمانی می‌داند که مهم‌ترین وظیفه‌اش، حفظ نظافت و پاکیزگی شهر است (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۲۷). تلقی از شهرداری در وضع کنونی به نهادی خدماتی تقلیل یافته و شهرداری‌ها تنها وظایف محدود به کالبد را بر عهده دارند. در نظر مردم، شهرداری سازمانی است که خدمات خاص رفاهی شهری ارائه می‌دهد و بهای آن را دریافت می‌کند. برای تجزیه و تحلیل وضعیت کنونی شهرداری‌ها تنها نباید به وضعیت شهرداری‌ها در کلان‌شهرها نگرست. مروری تاریخی بر قانون شهرداری‌ها نیز نشان می‌دهد که طراحان قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ سازمانی را پیش‌بینی کرده بودند که بسیاری از وظایف فعلی ادارات گوناگون شهری را بر عهده بگیرد، اما به مرور

### ۳. مدیریت شهری و نظریه بلوغ و عدم بلوغ

تحقیقات کریس آرجریس یکی از استادان و دانش‌پژوهان مدیریت، بیش‌تر بر مدار شناخت انگیزه‌های سلوکی و رفتاری اعضای سازمان‌های اجتماعی متمرکز است (پرهیزگار، ۱۳۶۸: ۱۰۸). نظریه بلوغ و عدم بلوغ<sup>۲</sup> توسط این دانشمند ارائه شده است. ایده اصلی او بر این مبناست که سازمان‌ها باید شرایطی را به وجود آورند که نیازهای افراد برای رشد شخصیتی و نیازهای سازمان برای بهره‌وری با هم در یک مسیر قرار بگیرد. به اعتقاد او شخصیت افراد در پیوستاری، از رشد نیافتگی به سوی رشديافتگی در حال تغییر است و در این راه نیروهای درون فرد و هم‌چنین نیروهای محیطی و درون اجتماع از جمله سازمان‌ها موانعی برای این رشد هستند (فرهنگی و دیگران، ۱۳۸۴: ۸۷). در جدول زیر افراد و سازمان‌های رشد یافته با افراد رشد نیافته مقایسه شده‌اند.

جدول شماره ۱: نظریه بلوغ و عدم بلوغ

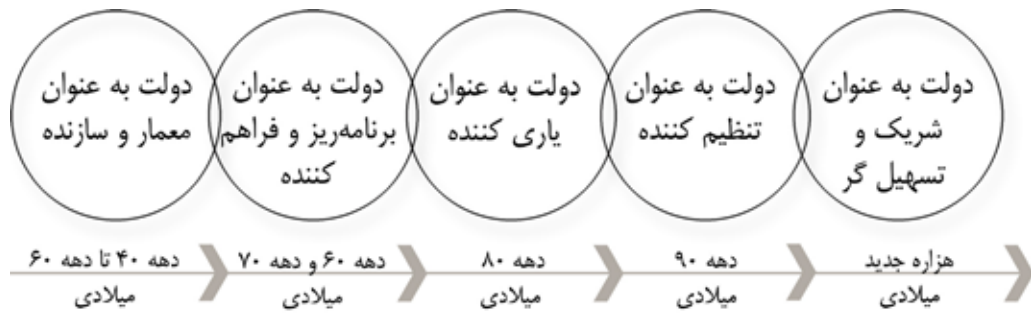
رشد نیافتگی (عدم بلوغ)	رشد یافتگی (بلوغ)
منفعل وابسته	فعال مستقل
به چند طریق رفتار کردن علاقه نامنظم و سطحی	به چندین طریق رفتار کردن علاقه عمیق
دیدگاه کوتاه مدت موقعیت زیر دست	دیدگاه بلند مدت موقعیت برابر یا برتر
فقدان آگاهی از خود	آگاهی و کنترل نسبت به خود

مأخذ: فرهنگی و دیگران، ۱۳۸۴: ۸۸

بر مبنای این نظریه می‌توان میزان رشديافتگی سازمان‌ها و نهادها را سنجید. با توجه به آن‌چه در قسمت پیشین آورده شد، جایگاه کنونی شهرداری‌ها و شورای شهر بیش‌تر به رشد نیافتگی و عدم بلوغ نزدیک‌تر است. از عواملی که باعث می‌گردد شهرداری‌ها در وضعیت بلوغ نیافتگی باقی بمانند، نقش دولت‌ها و میزان تمرکزگرایی امور شهری در سازمان‌های دولتی است. با نگاهی به مسیر دگرگونی نقش دولت در کشورهای توسعه‌یافته در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت می‌توان دید از دهه ۱۹۹۰ پارادایم جدیدی در رویکرد به توسعه شهری ظاهر گشته است که بر حسب تجارب قبلی و آموخته‌هایی از روش سنتی «از بالا به پایین»، الگویی متفاوت از قبل را ارائه داده است. در این پارادایم تغییراتی چون «تغییر از نگاه تجویزی به مشارکتی، از تأکید بر نتیجه (محصول) به تأکید بر فرآیند (پروسه)، از وابستگی به منابع موجود به ظرفیت‌سازی، از توجه راه‌حل‌های دولت‌محور به شیوه‌های حل مسئله با تأکید بر ابتکارات جامعه مدنی و از مساعدت و همیاری به مشارکت واقعی به دنبال داشته است، الگویی که تأکید بنیادین بر نقش مردم، اجتماعات محلی و جامعه مدنی» ملاحظه می‌شود (حاجی‌پور، ۱۳۸۵: ۳۸).

زمان وظایف شهرداری آرام آرام به دوش نهادهای دولتی گذاشته و از اختیارات و منابع مالی آن کاسته شد (کامیار، ۱۳۸۹: ۴۸ و ۷۴). با این حال، حرکت‌های مثبتی در سال‌های اخیر در جهت تغییر تصویر مردم از شهرداری به عنوان سازمان خدماتی صرف برداشته شده است که نمونه آن شهرداری کلان‌شهر تهران است و سعی دارد خود را از سازمان خدماتی به نهادی اجتماعی ارتقا دهد (قالیباف، ۱۳۹۱: ۱۲). این تغییر تصویر در کل شهرهای کشور فراگیر نیست و تنها معطوف به شهرداری کلان‌شهرهاست.

شورای اسلامی شهر به عنوان یکی از عناصر مهم سیستم مدیریت شهری به عنوان نهاد سیاست‌گذار، تصمیم‌گیر و با اندکی تسامح قانون‌گذار در سطح محلی مطرح است که باید برای ایفای نقش خود از جامعیت عملکردی برخوردار باشد تا بتواند وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی خود را نسبت به تمام امور در حیطه قلمرو شهر و سازمان‌های ذی‌ربط در مقیاس محلی به انجام رساند (کاظمیان، ۱۳۸۲: ۱۲). در حال حاضر و بر اساس قانون موجود (قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) شورای شهر کانون اصلی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سطح محلی و برای تمام سازمان‌های ذی‌ربط نیست، بلکه تنها حیطه نظارتی آن محدود به شهرداری است و اختیار قانونی برای تصمیم‌گیری و نظارت بر سایر ادارات و سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری ندارد. محدودیت موجود وظایف شورای شهر و فاصله گرفتن از جایگاه واقعی خود به عنوان نهاد و کانون اصلی سیاست‌گذاری امور محلی، به همراه محدودیت آن‌ها به لحاظ عدم اشراف و ارتباط نظارتی فعال بر سایر نهادهای مدیریت‌کننده و اداره‌کننده شهر به غیر از شهرداری، دو مشکل و معضل کنونی شورای اسلامی شهر است. وضعیت کنونی شورای اسلامی شهر آن را به سمتی برده است که شورا به جای آن‌که با مردم و به اتفاق آن‌ها کار کند، به مانند نماینده مردم در دستگاه اجرایی و یا به موجب برخی از بندهای قانون، وکیل دستگاه دولتی برای متقاعد کردن مردم (کارگزار دولت) معرفی شده است (پیشین: ۱۵-۱۶) که نشانگر فاصله بالای آن با شورای منتخب شهروندان و سیاست‌گذار و ناظر بر عملکرد تمامی نهادها و سازمان‌های اداره‌کننده و مدیریت‌کننده شهر است. هنگامی که جایگاه شورا این چنین تضعیف می‌گردد، مردم نیز نمایندگان خود را جزء ارکان قدرت در نظام شهری نمی‌دانند و حتی نمایندگانی را که خود انتخاب کرده بودند به فراموشی می‌سپارند؛ برای مثال می‌توان پرسشنامه‌ای تهیه کرد و از شهروندان تهرانی درخواست نمود تا اسامی اعضای شورای شهر خود را بنویسند. در نتیجه نمی‌توان در وضعیت کنونی از شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهر انتظار نهادهای اصلی مدیریت شهری را در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی داشت.



دی‌گرام شماره ۱: سیر دگرگونی نقش دولت در برنامه‌ریزی و مدیریت در کشورهای توسعه یافته، مأخذ: Wamsler, 2007:27-31

ارائه خدمات شهری برای ایفای نقش خود نیاز به ساختن سازمان (ظرفیت‌سازی و تقویت سازمان) در موقعیت شایسته به لحاظ مالی و سازمان یافته برای اجرای تعهدات خود دارد (McGill, 2001, p:1).

#### ۴. مدیریت شهری و چالش ادغام «شهر» در «دولت»

شهر در ذات خود کلیت واقعی و ملموس و قابل دیدن و اندازه‌گیری است. ولی مفاهیمی چون شهرستان و استان مفاهیمی قراردادی هستند که دارای ابعاد ظهوری مشخص نیستند. مفهوم بخش و شهرستان یا استان چیزی مشابه مفهوم سازمان و تشکیلات است که فقط قابل تصور است، ولی قابل رؤیت و دیدن نیست. به همین دلیل مفهوم شهر به عنوان کلیتی حقیقی، قابل تجزیه و تقسیم نیست، ولی مفهوم تشکیلات اداره، شهرستان یا استان به علت ذهنی بودنش به صورت مقطعی و با تغییر مدیر تغییر می‌کند. افزایش استان‌های کشور از ۱۰ استان به ۳۱ استان و تأسیس استان البرز از تقسیم استان تهران و یا کاهش ۲۲ وزارت‌خانه به ۱۷ وزارتخانه جدید در سال‌های اخیر تأییدی بر این موضوع است.

یکی از دلایل نابسامانی موجود در مدیریت شهری اختلاط تعریف حقیقی «شهر» و تعریف مجازی «شهرستان و استان» در قانون تقسیمات کشوری و در کنار هم قرار دادن این دو مفهوم و صدور حکم واحد برای این دو موضوع متفاوت است. در حالی که شهر پدیده‌ای حقیقی، دارای ابعاد واقعی و قابل اندازه‌گیری است، اسم‌هایی چون بخش، شهرستان و استان مفاهیم ذهنی و قراردادی هستند.

تسامح در تفاوت ظریف ولی عمیق موجود بین این دو تعریف حقیقی و مجازی و یکسان قلمداد نمودن آن‌ها در تمام قوانین تقسیمات کشوری بعد از مشروطیت، موجب اصلی نابسامانی‌های موجود در مدیریت شهری بوده است. به دنبال این اختلاط معنایی و بنیادی در تعریف شهر و شهرستان، این تصور که ذات «شهر» با تمام پیچیدگی خود مانند تعریف قراردادی شهرستان و استان قابل تجزیه و حتی قابل تغییر است، تصور نادرستی است. بر اساس این تلقی اشتباه از شهر و شهرداری و مدیریت شهری با قابل تقسیم و تجزیه دانستن وظایف و مسئولیت‌های مدیریت شهری و تقسیم نمودن خودسرانه آن وظایف بین دستگاه‌های مختلف حکومت ملی، سهم غیر قابل پذیرش و جزئی برای شهرداری‌ها و

دولت مرکزی در کشورهای توسعه‌یافته، با پی‌گیری سیاست‌های عدم تمرکزگرایی، قدرت‌های اصلی مدیریت شهری را به شهرداری‌ها و یا شورای شهر واگذار نموده‌اند (Repetti, Prelaz- Droux, 2003, p:654). در کشور ما به نظر می‌رسد مدیریت شهری تنها مجری حکومت مرکزی است و دولت مرکزی تصمیم‌هایی می‌گیرد که در واقع مدیریت شهری در جریان آن نیست و با قدرت و اقتدار لازم و کافی را برای نفوذ و اثرگذاری بر تصمیم‌های کلان ندارد، برای مثال آیا شهرداری تهران سهمی، نقشی و ابزاری در تعریف، تعقیب و تحقق راهبرد اقتصاد شهری دانش پایه دارد؟ (آخوندی، ۱۳۹۰: ۳۶). بدین ترتیب مدیریت کشور (دولت) با نظام متمرکز خود شورای شهر و شهرداری‌ها را نابالغ فرض کرده و با عدم تفکیک و روشن نشدن اختیارات مدیریت کشور و مدیریت شهری، توانایی تصمیم‌گیری و تعیین راهبردهای توسعه را از مدیریت شهری گرفته است. وضعیت شهرداری‌ها و وزارت کشور تا پیش از انقلاب اسلامی به گونه‌ای بود که وزارت کشور با تکیه بر برخی از ماده‌های قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ مانند ماده ۴۲ (جانشینی وزارت کشور به جای انجمن شهر مادامی که انجمن تشکیل نشده و یا عده آن به حد نصاب قانونی نرسیده است) و یا تبصره ۳ ماده قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای عالی اسلامی کشور و انتخابات شهرداران در اجرای ماده ۵۰ قانون شهرداری در خصوص نصب شهرداران، به صورت تمام عیار و کامل مدیریت شهر را چه از نظر اختیارات و اقتدار اداری و حوزه عمل و چه از نظر منابع مالی درون و برون شهری وابسته به خود کرده بود؛ رویه‌ای که با ضعف و قوت تاکنون ادامه داشته است. اگر هم در عمل تغییراتی در کم شدن میزان وابستگی رخ داده است، با این حال تفکر موجود باعث گردیده هم دولت و هم مدیریت شهری در وضعیت رشد نیافتگی و عدم بلوغ باقی بمانند (کامروا، ۱۳۸۸: ۴۲-۴۴).

با این حال، تنها تفکیک حوزه اختیارات مدیریت کشور و مدیریت شهری ملاک نیست و شهرداری‌ها باید با به‌کارگیری نیروهای متخصص و تقویت نهادهای خود از طریق آموزش به سازمان‌هایی مقتدر تبدیل شوند. تقویت توان نهادی و ظرفیت‌سازی آن، وزنه بسیار مهمی در کنار برخورد با مسائل شهر است و مدیریت شهری علاوه بر آگاهی به ماهیت محیط شهری، ساخت شهر و

شورای شهر باقی مانده است.

تفاوت بنیادی تعریف «شهر» با تعاریف قراردادی تشکیلات و سازمان‌ها، بیانگر این واقعیت است که روابط موجود در جوامع بشری روابط دو جانبه بین فرد و دولت نیست، بلکه این رابطه‌ها (حداقل) سه جانبه مشترک بین فرد، شهر و حکومت است. در این دیدگاه که مورد پذیرش بسیاری از کشورهای جهان قرار دارد، مدیریت شهری موضوعی متفاوت از مدیریت شخصی و دولتی است. در حالی که در دیدگاه دو قطبی، فرد خصوصی - دولت، مدیریت شهری چیزی جز زاینده‌ای از مدیریت دولتی نمی‌تواند باشد که وظیفه و مسئولیت و حدود اختیارش را دولت بر اساس اهدافش تعیین می‌کند.

به دلیل کل‌نگری دولت به مسائل ملی، مدیریت شهری، زیر نظر دولت و ناچار از طریق صدور فرمان‌ها و بخشنامه‌های ملی و سراسری انجام می‌گیرد. این بخشنامه‌ها مانند نمره میانگین کلاس درس است که اگر چه با دقت محاسبه شده باشد ولی در عالم واقعی نمونه حقیقی ندارد. رفع مشکل پایه در مدیریت شهری در ایران، پذیرش رابطه سه قطبی دولت، شهر و فرد (شهروند)، به جای رابطه دو قطبی دولت (حاکم) و فرد (محکوم) است که همان رابطه قدیمی خان و رعیت است.

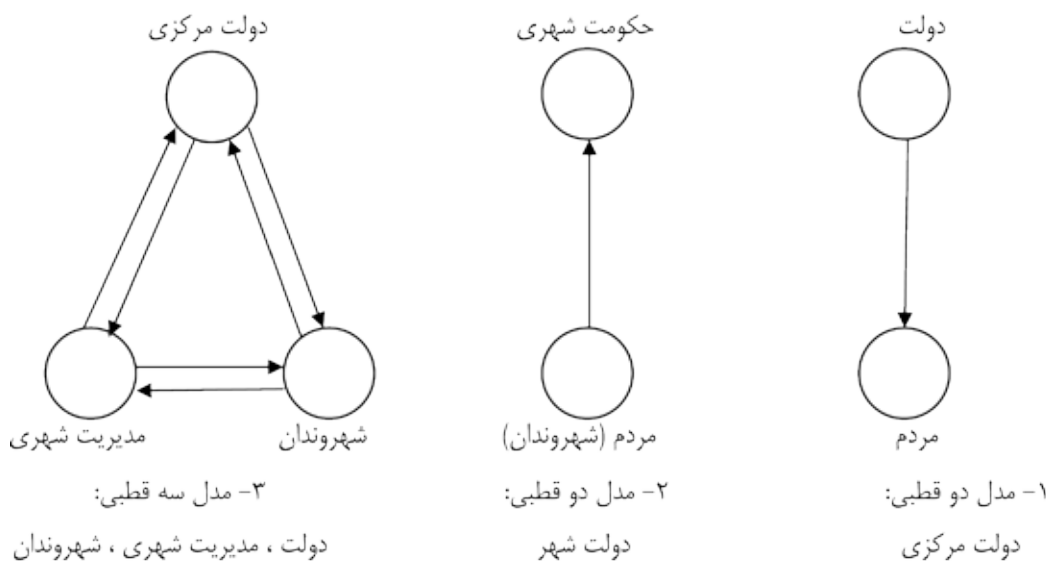
دولت‌مردان و طرفداران رابطه دو قطبی دولت و مردم، برای اثبات نظریه خود، نظریه انحرافی و غیر واقع خطر تجزیه کشور را مطرح و در این راه سرنوشت دولت‌شهرهای آتن را یادآوری می‌کنند. با کمی تعمق در تعریف دولت‌شهر در مدل آنتی ملاحظه می‌گردد که در رابطه دو قطبی شهروند- شهرداری به سبک آتن، دولت به عنوان زاینده شهرداری عمل می‌کند؛ به عبارت دیگر ناکام بودن دولت‌شهرهای یونانی به علت نادیده گرفتن رابطه سه قطبی؛ دولت، شهر و مردم و تلاش برای ادغام «دولت» در «شهر» و شهرداری است.

دیدگاه مسلط بر مدیریت شهری در ایران پس از مشروطیت

تاکنون دیدگاه ادغام «شهر» در «دولت» است. همان طور که نظریه دولت‌شهر یونانی در افراط در آزادی خواهی به تجزیه انجامید، نظریه ادغام «شهر» در «دولت» نیز در تفریط به تمرکز، محکوم به استبداد است. راه وسط بین افراط و تفریط راه میانه و سه قطبی دولت، شهر و شهروند است. شهرداری در وضع کنونی کشور و با تکیه بر سخن ابتدایی این پژوهش به عنوان نهادی مطرح است که زیر مجموعه و بخشی از دولت محسوب می‌شود. در این حالت، شهرداری به عنوان مدیریت دولتی در نظر گرفته می‌شود. در نقطه مقابل این وضعیت، می‌توان از حکومت شهری نام برد که در آن شهرها به دنبال استقلال و خودمختاری و تمرکز اختیارات و حقوق در دل حاکمیت محلی خود هستند و در مقابل و برابر حکومت ملی قرار می‌گیرند و خطر تجزیه و استقلال طلبی در حکومت شهری از حکومت ملی محسوس است. در نتیجه اگر شهرداری در حوزه اختیارات مدیریت شهری در وضعیت تفریط قرار بگیرد، حکومت شهری در حالت افراط این حوزه است. با تعریف شهرداری و حکومت شهری می‌توان موقعیت مدیریت شهری را تعریف نمود. در واقع مدیریت شهری، نه بخشی از حکومت ملی است و نه در برابر حکومت ملی، بلکه مدیریت شهری، مکمل حکومت ملی است. مدیریت شهری در موقعیت تعادل میان وظیفه و اختیار قرار می‌گیرد، به گونه‌ای که نه خطر استبداد و تجزیه از حکومت ملی را در پی دارد و نه نهادی ضعیف در چارچوب مدیریت دولتی تعریف می‌شود.

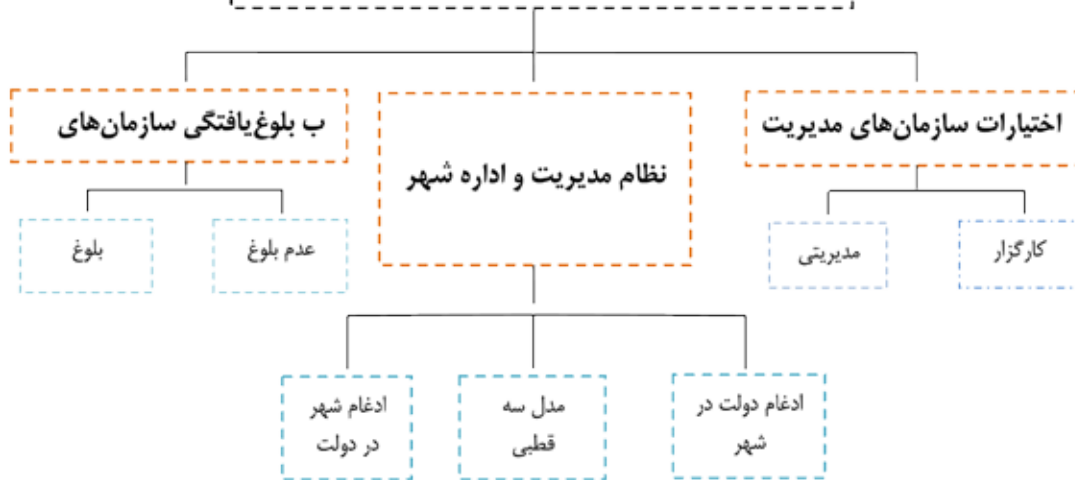
### ۵. مدل تحلیلی تحقیق

با توجه آن‌چه در قسمت‌های پیشین تحقیق آورده شد، می‌توان مدل تحلیلی تحقیق را که در واقع چکیده بررسی و تحلیل‌های بخش‌های پیشین این مقاله است، از سه منظر طراحی نمود (دیاگرام شماره ۳) و جایگاه کنونی شهرداری‌ها را در کشور مورد بررسی و تحلیل قرار داد.



دیاگرام شماره ۲: مدل دو قطبی و سه قطبی اداره شهر

## بررسی وضعیت مدیریت شهری در ایران از سه منظر



دیاگرام شماره ۳: مدل تحلیلی تحقیق

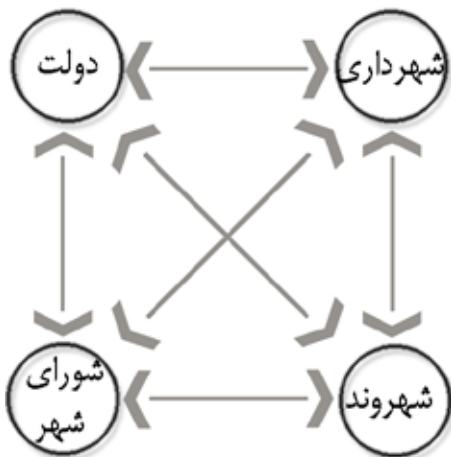
### ۶. یافته‌های تحقیق

#### ۱-۶ گام اول: ضرورت برقراری تعادل بین وظیفه و اختیار در مدیریت شهری (جلوگیری از افراط و تفریط در قبال توزیع قدرت و اختیارات)

حقیقت عدل در اساس خود به "توازن" و "همانگی" برمی‌گردد (مطهری، ۱۳۷۷: ۴۱). از این رو، عدالت بدین معناست که هر چیزی سر جای خود قرار بگیرد. عدالت در حوزه عمل و اختیار یعنی در برابر هر حقی، تکلیفی است؛ به عبارت ساده‌تر به میزان اختیاراتی که به فرد یا سازمانی داده می‌شود از او انتظار تکلیف داشته باشیم. بازیگران و عوامل اصلی ذی‌نفع در شهر عبارتند از شهروند، شهرداری، شورای شهر و دولت. باید هر کدام از این چهار عنصر وظیفه و مسئولیت مشخص خود را تعریف شده ببینند و سیستم پایداری از ارتباط میان این چهار رکن بر حسب عدالت تعریف گردد.

همان‌طور که در دیاگرام شماره ۴ مشخص است این چهار عنصر هر کدام در ارتباط با یکدیگر از تکلیف و اختیاری برخوردارند و هیچ‌کدام عنصری مجزا از یکدیگر نیستند و خطوط میان آن‌ها نشان از ضرورت برقراری تعادل بین مسئولیت و اختیار میان آن‌هاست. وقتی این سیستم از تعادل بیرون می‌آید که رابطه میان این چهار عامل مخدوش شود. همان‌طور که در بالا اشاره شد، تأکید بیش از حد بر رابطه دولت و شهروند باعث گردیده است تا روابط دیگر مغفول بماند و سیستم از تعادل خارج شود. برای خروج از این عدم تعادل به نظر می‌رسد با تعریف و تفکیک وظایف و اختیارات، «در یک دوره زمانی معین، کلیه خدمات شهری اعم از اقتصادی، اجتماعی، و کالبدی از دولت و سازمان‌های دولتی وابسته، منتزع و به مدیریت شهری در هر شهر واگذار شود» (کامروا، ۱۳۸۸: ۲۰۸). در نتیجه پیشنهاد می‌گردد دولت به نقش

نظارت‌گر و سیاست‌گذار کلان خود بپردازد و در این راه به جای تخصیص دادن منابع مالی به شهرداری‌ها به فراهم کردن امکانات و تسهیلات برای شهرها بپردازد.



دیاگرام شماره ۴: ارتباطات متقابل میان عوامل اصلی ذی‌نفع در شهر

#### ۲-۶ گام دوم: جایگزینی رابطه دولت - شهروند، به شهروند - مدیریت شهری جامع

شناخته شدن دولت به عنوان معمار و سازنده، رابطه دو طرفه‌ای میان مردم و شهروندان با دولت به وجود می‌آورد که در آن شهروند نیازهایی هم‌چون مسکن، شغل، امنیت، بهداشت، آموزش و... داشته باشد و دولت آن را برآورده کند. در این حالت تنها یک رابطه مطرح است و آن رابطه دولت - مردم که میان شهروند و دولت برقرار می‌شود. با نگاهی به ناکارآمدی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و توزیع منابع دولت بر حسب این سطوح لزوم تعریف مدیریت شهری جامع توسط شهروندان در ایران بیش از پیش مشخص می‌گردد.

ملاک‌های اصلی سطح‌بندی تقسیمات کشور در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری سال ۱۳۶۲ که تاکنون برقرار است، تعداد جمعیت، وسعت و تراکم بیان شده و بنابراین آستانه جمعیت ملاک ارتقای سلسله مراتبی سطوح تقسیمات کشوری قرار گرفته است. بر مبنای این ملاک، تلاش مسئولان به جای ارتقای کیفیت و محتوا در هر سطح از تقسیمات کشوری (روستا، دهستان و شهر) به درگیری سیاسی و کشمکش‌های بین ساکنان قسمت‌های مختلف برای الحاق به سایر قسمت‌ها و برای برخورداری از شرایط ارتقای یافته است. در واقع، مسئولان هر سطح به جای تمرکز بر تلاش‌های داخلی، محتوایی و محلی، به منابع توزیع شده از سوی دولت معطوف می‌شود. در این نوع دسته‌بندی، ابتدا ارتقای سطح صورت می‌گیرد (برای مثال تبدیل روستا به شهر) و سپس به دنبال امکانات و توسعه می‌روند (رهنما، احمدی‌پور، ۱۳۸۲: ۳۷ - ۳۸). بخش، شهرستان و استان سطوح قراردادی هستند و مانند شهر و روستا عینی نیستند، به عنوان مثال مشکل شهر فیروزکوه با حضور مدیریت شهری جامع حل می‌شود، یا با این‌که این شهر بالاخره جزو استان تهران هست یا خیر؟ در نتیجه در قدم دوم باید به جایگزینی رابطه شهروند-مدیریت شهری جامع به جای دولت-شهروند اندیشید.

### ۳-۶. گام سوم: تعریف جامع و مانع از اختیارات شهروند، شهرداری، شورای شهر و دولت در مدیریت شهری (تفکیک یا تفویض اختیارات)

در تعریف جامع و مانع از اختیارات شهروند، شهرداری، شورای شهر و دولت در مدیریت شهری می‌توان اختیارات را تفکیک و یا تفویض نمود؛ نظیر آن‌چه در واگذاری اختیارات دولت به شهرداری‌ها و توسعه مدیریت شهرداری‌ها، ماده ۱۳۶ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ مشاهده می‌شود که بیان می‌کند: «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن‌گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی‌ربط به شهرداری‌ها واگذار گردد» (کامیار، ۱۳۸۹: ۷۵). با این حال به نظر نمی‌رسد ساز و کار در نظر گرفته شده در این ماده موفق باشد و باید واگذاری اختیارات و وظایف و تفکیک وظایف محلی و ملی (بین دولت و مدیریت شهری) و تعیین آن از طریق قانون‌گذاران صورت گیرد. در واقع صلاحیت واگذاری این اختیارات بر عهده قانون‌گذاران است و دولت و دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند در مورد آن تصمیم بگیرند (امیر ارجمند، ۱۳۸۱: ۱۰). در نتیجه، مسأله ناتوانی شهرداری‌ها با تفویض اختیار حل نمی‌شود و باید اختیارات تعریف و تفکیک گردد.

۴-۶. گام چهارم: تعیین الزامات ساختار مدیریت شهری در ایران و تمایز میان مدل‌های مدیریتی در شهرهای «فرازمند»، «ترازمند»، «نیازمند» و «مستمند».

برای دست‌یافتن به تعریف مدل و ساختار مدیریت شهری در شهرهای مختلف ابتدا نیاز است شهرها بر مبنای توان اقتصادی و منابع مالی دسته‌بندی گردند. به طور کل در هر سه نوع سیستم مدیریت و اداره شهر (شهرداری، مدیریت شهری و حکومت شهری) برای اعمال مدیریت نیازمند منابع مختلف از جمله منابع مالی، نیروی انسانی، دانش و تخصص مدیریت است. در این میان یکی از مهم‌ترین منابع مدیریت شهری، منابع مالی و توان اقتصادی شهر است. بر مبنای توان اقتصادی و منابع مالی، می‌توان شهرها را به چهار نوع «فرازمند»، «ترازمند»، «نیازمند» و «مستمند» تقسیم کرد. تعاریف این چهار دسته عبارتند از:

۱. شهر مستمند: شهری است که درآمد آن نسبت به هزینه‌های آن بسیار ناچیز بوده و در واقع درآمدی ندارد.
۲. شهر نیازمند: شهری است که هزینه‌های آن به مراتب بیش‌تر از درآمدهای آن است و دخل و خرج با هم نمی‌خواند.
۳. شهر ترازمند: به شهری گفته می‌شود که دخل و خرج آن در حالت برابر قرار دارد و منابع درآمدی آن کفاف مخارج شهر را می‌دهد.
۴. شهر فرازمند: شهری است که به مراتب درآمدها و منابع درآمدی آن بیش‌تر از هزینه‌های شهر است. (اولین بار کاربرد این اصطلاح‌ها در اواخر دهه ۱۳۶۰ در مورد شهرهای جدید در ایران به کار رفت).

هر کدام از این چهار نوع شهر، چهار نوع مدل و ساختار متفاوت مدیریت شهری را می‌طلبد. در واقع توجه به این موضوع ضروری است که تمام شهرها را نمی‌توان بر اساس یک مدل و الگو اداره و مدیریت کرد. یکی از ویژگی‌های نظام مدیریت شهری در ایران، «فقدان تفاوت و تمایز میان نظام اداره امور شهر در سطوح مختلف جمعیتی، سیاسی و نیز مکانیزم‌های مرتبط با آن است و به عنوان مثال هیچ‌گونه تفاوتی در ساز و کار اداره شهر تهران به عنوان پرجمعیت‌ترین و نیز پایتخت ایران با سایر شهرها دیده نمی‌شود» (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۵۴). در نهایت هر کدام از این سه نوع، نیازمند مدیریت شهری جامع هستند. مدیریت شهری جامع علاوه بر آن که بخش‌ها و عملکردهای مدیریتی مختلف شهر (مدیریت اقتصادی، مدیریت اجتماعی، مدیریت بحران، مدیریت اجرایی، مدیریت زیست محیطی، مدیریت حقوقی، مدیریت کالبدی، مدیریت راهبردی، مدیریت مشارکت مردمی) را به گونه‌ای متحد در سایه دو رکن اصلی شورای شهر و شهرداری راهبری می‌کند، بدین معناست که سیستم مدیریت شهری متکی بر شهروندان و منابع آن به طور کامل از سوی مردم به دست می‌آید و منابع مالی دولتی (هر چند در مقیاس خرد) جایگاهی در منابع درآمدی شهرها ندارد و به تبع آن از دخالت بی‌جا در اداره شهرها پرهیز می‌شود. در این نوع از مدیریت، دولت نقش سیاست‌گذار و تسهیل‌گر فرآیندها را در مقیاس کلان و ملی بر عهده دارد و روابط میان شهرها را تنظیم می‌کند؛ به دیگر سخن، دولت به جای آن که پول بدهد، امکانات، تسهیلات و برنامه می‌دهد. این



برنامه‌ها می‌تواند شامل بررسی امکانات بالقوه هر شهر (برای مثال شناسایی معادن) و فراهم آوردن تسهیلاتی (برای مثال جاده‌کشی و یا امکانات آب و برق از استانی به استانی دیگر) برای به راه انداختن و به کارگیری آن به عنوان منبع درآمدی شهرها باشد.

حال سؤال این است که با حذف کردن سهم دولت از منابع درآمدی شهرها (هر چند در مقیاس خرد) و اتکای شهرداری‌ها به درآمد از ذی‌نفعان و ذی‌نفعان شهر خود، چگونه می‌توان شهرهای نیازمند و مستمند را به سطح بالاتر (ابتدا سطح ترازمند و سپس فرازمند) رساند؟ در پاسخ می‌توان گفت تنها این شهرهای نیازمند و مستمند هستند که نیاز به کمک مالی دارند تا خود را به سطح بالاتر، یعنی شهرهای ترازمند برسانند. برای پاسخ به این سؤال که چگونه می‌توان منابع مالی کمکی شهرهای نیازمند و مستمند را فراهم نمود به گونه‌ای که این منابع مالی مستقل از دولت تعریف گردد، می‌توان همانند نگرشی که در ارتباط با ارزش افزوده مطرح است و مالیاتی که بر آن مترتب می‌شود، رفتار نمود و شهرهای فرازمند که در آن منابع درآمدی شهر بیش‌تر از هزینه‌های شهر است، بخشی از درآمد مازاد خود را در صندوق مشترک شهرداری‌های استان ذخیره کنند و این منابع به فراخور شهرهای نیازمند و مستمند موجود توزیع گردد. متولّی و متصدی این صندوق نباید سازمانی نظیر سازمان شهرداری‌های کشور و وابسته به وزارت کشور باشد تا تخصیص بودجه این صندوق

رنگ و بوی سیاسی به خود نگیرد. در نتیجه هنگامی که حلقه مفقوده مدیریت شهری و سطح محلی به رسمیت شناخته شود، شورای شهرداران استان و یا شورایی متشکل از نمایندگان اعضای شوراهای شهر استان، خود سازوکار راه‌اندازی آن را تعیین خواهند کرد. با تخصیص منابع مالی این صندوق به شهرهای نیازمند و مستمند و برنامه‌های تحریک توسعه در این شهرها، شهرهای نیازمند و مستمند متعهد می‌گردند که منابع مالی را در بلند مدت به صندوق ذخیره بازگرداند که بدین ترتیب کمک‌های مالی شهرهای فرازمند به نیازمند، جنبه صدقه دادن و کمک‌های بلاعوض به خود نمی‌گیرد و باعث رشد و شکوفایی شهرهای نیازمند می‌گردد. با به کارگیری این سامانه، سامانه‌ای مستقل از منابع دولتی شکل می‌گیرد که شهرهای فرازمند معین شهرهای نیازمند و مستمند می‌شوند.

### نتیجه‌گیری

هدف مدیریت شهری، رتق و فتق امور برای تأمین عدالت در شهر است. حال آن‌که در درجه اول، مدیریت شهری (شهرداری‌ها و شورای شهر) خود به دلیل اختیارات کم و انتظارات بالای مردم در مقام استضعاف قرار گرفته است و تاکنون نتوانسته است به تعریف روشن و مشخصی در ایران دست یابد.

جدول شماره ۲: نتایج تحقیق

اصل اساسی در نظام مدیریت شهری	برقراری توازن و تعادل میان وظیفه و اختیار میان بازیگران اصلی مدیریت شهری (شهرداری، شورای شهر، دولت و شهروندان)
گام‌های دست‌یابی به مدیریت شهری جامع در ایران	گام اول: ضرورت برقراری تعادل بین وظیفه و اختیار در مدیریت شهری (جلوگیری از افراط و تفریط در قبال توزیع قدرت و اختیارات) گام دوم: جایگزینی رابطه دولت-شهروند، به شهروند-مدیریت شهری جامع گام سوم: تعریف جامع و مانع و تفکیک اختیارات شهروند، شهرداری، شورای شهر و دولت در مدیریت شهری (تفکیک اختیارات) گام چهارم: تعیین الزامات ساختار مدیریت شهری در ایران و تمایز میان مدل‌های مدیریتی در شهرهای نیازمند، ترازمند و فرازمند
پیشنهادها	حوزه اختیارات مدیریت شهری - باید وظایف مدیریت شهری از مدیریت دولتی تفکیک گردد و تفکیکی میان وظایف ملی و محلی قائل شد (تلاش برای تعریف سطح محلی مستقل به عنوان سطح تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مقیاس محلی) - وظیفه دولت در مقیاس ملی است و در نتیجه اختیارات آن نیز در مقیاس ملی تعریف می‌شود و دولت نباید در اداره امور شهر دخالت کند.
	مدل مدیریت شهری - شهرها متناسب با نوع آن - مستمند، نیازمند، ترازمند و فرازمند - نیازمند تعریف مدیریت شهری جامع و مدل مدیریت شهری متناسب با خود هستند که در ارتباط با مردم تعریف می‌شود و اساس آن بر نظارت دائمی و مستمر شهروندان استوار است.
	منابع مالی مدیریت شهری - راه‌اندازی صندوق مشترک شهرداری‌های استان و تخصیص منابع آن به شهرهای نیازمند و مستمند استان به گونه‌ای که این شهرها متعهد گردند منابع مالی در اختیار گذاشته شده را در بلند مدت به صندوق ذخیره بازگرداند. - منابع درآمدی شهرها در ساختار مدیریت شهری جامع متکی بر شهروندان است و به همین جهت پایدارترین منابع هستند (تنها راه اتکاء منابع درآمدی شهر بر شهروندان و بهره‌وران شهری جلب اعتماد آنان است و این راه نیز جز از طریق مشارکت واقعی آنان در فرآیند برنامه‌ریزی از تصمیم‌گیری تا اجرا نخواهد بود. در این زمینه نیز میزان درآمد و هزینه‌ها باید شفاف، روشن و قابل فهم برای تمام کنشگران شهری باشد).

## پی‌نوشت‌ها

1. Reengineering
2. Immaturity and maturity Theory

## فهرست منابع و مراجع

1. آخوندی، عباس و ناصر برک‌پور، ایرج اسدی، میثم بصیرت، و حبیب‌الله طاهرخانی (۱۳۸۷)، «آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران»، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳، صفحات ۱۳۵-۱۵۶.
2. آخوندی، عباس احمد (۱۳۹۰)، «اقتصاد محلی و مدیریت شهری در عصر جهانی شدن»، گفت و گو توسط امیرحسین عبدا... زاده و سید مصطفی جلیلی، نشریه شهرداریها، شماره ۱۰۵، صفحات ۳۳-۳۸.
3. امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۱)، «ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم، چرا و چگونه؟»، تنظیم از کیومرث ایراندوست، ماهنامه شهرداریها، ش ۳۸، صفحات ۵-۱۱.
4. برک‌پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۹۰)، مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات دانشگاه هنر، معاونت پژوهشی، تهران.
5. پرهیزگار، کمال (۱۳۶۸)، تئوری‌های مدیریت، انتشارات اشراقی، [پی‌جی].
6. حاجی‌پور، خلیل (۱۳۸۵)، «برنامه‌ریزی محله مبنا رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار»، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۶، صفحات ۳۷-۴۶.
7. رهنما، محمد رحیم، زهرا احمدی‌پور (۱۳۸۲)، «درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۹، صفحات ۳۵-۴۸.
8. سعیدنیا، احمد (۱۳۸۳)، کتاب سبز شهرداری‌ها، جلد یازدهم: مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، چاپ سوم، تهران.
9. فرهنگ‌گی، علی‌اکبر، وحید میرزایی و علی حسین‌زاده (۱۳۸۴)، نظریه پردازان و مشاهیر مدیریت، نشر فراندیش، مرکز کارآفرینی دانشگاه تهران، تهران.
10. قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۱)، مجموعه مقالات همایش علمی «حکمروایی خوب شهری» جلد یکم، پیشگفتار مجموعه مقالات، انتشارات تپسا، اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.
11. کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۲)، «شورای شهر یا شورای شهرداری؟ کنکاشی در جایگاه شورای شهر در مدیریت شهری»، مجله شهرداریها، سال دوم، شماره ۱۳، صفحات ۱۲-۱۶.
12. کامروا، سید محمدعلی (۱۳۸۸)، شهرسازی معاصر ایران، موسسه انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، تهران.
13. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۹)، حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، چاپ چهارم، تهران.
14. مطهری، مرتضی (۱۳۷۷)، انسان کامل، چاپ نوزدهم، انتشارات صدرا.
15. Chakrabarty, B. K (1998), "Urban Management and Optimizing Urban Development models", HABITAT INTL. Vol. 22, No. 4, pp. 503-522.
16. Chakrabarty, B. K (2001), "Urban Management Concepts, Principles, Techniques and Education", Cities, Vol. 18, No. 5, pp. 331-345.
17. Gao, Lei, Durnota, Bohdan, Ding, Yongsheng and Dai, Hua (2012), An Agent-based Simulation System for Evaluating Gridding Urban Management Strategies, Knowledge-Based Systems, 26, pp. 174-184.
18. McGill, Ron (2001), "Viewpoint Urban Management Checklist", Cities, Vol. 18, No. 5, pp. 347-354.

19. Momeni, Mostafa, Shamskooshki, Hanieh and Javadian, Marjan (2011), *Application of Neighborhoods Council Associations in Sustainable Urban Management Based on Citizen Participation*, Procedia Engineering, 21, pp. 65- 71.

20. Muthu, Subramanian, Whitman, Larry, and S. Hossein Cheraghi (1999), *Business Process Reengineering: A Consolidated Methodology*, 4th Annual International Conference on Industrial Engineering Theory, Applications and Practice, San Antonio, Texas, USA.

21. Repetti, A, Prelaz-Droux, R ( 2003), "An Urban Monitor as Support for a Participative Management of Developing Cities", *Habitat International*, Vol. 27, pp. 653-667.