



## بررسی ضوابط و مقررات مدیریت شهری در ایران

امیر عزیزنژاد\* ، مظفر عباس زاده

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد معماری، دانشکده معماری، شهرسازی و هنر دانشگاه ارومیه

۲- استادیار گروه معماری، دانشکده معماری، شهرسازی و هنر دانشگاه ارومیه

Email: (aziznezhadamir@gmail.com)

### چکیده

تحول در ساختار مدیریت شهری در ایران ضروری به نظر می‌رسد زیرا ساختار فعلی قادر به حل مشکلات روبه افزایش شهری نیست. به ویژه در شهرهای بزرگ مشکلات کالبدی، زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی هر روز بیشتر می‌شوند. وجود سازمان‌های متعدد در زمینه مدیریت شهری و عدم ارتباط صحیح و اصولی این سازمان‌ها با هم یکی از عوامل عدم موفقیت سیستم مدیریت شهری در ایران است. سیستم یکپارچه مدیریت شهری می‌تواند تفرق موجود در مدیریت فعلی شهری را از بین برده و مدیریت شهری را بصورت سیستماتیک درآورد.

در این مقاله سیستم مدیریت فعلی شهری در کشور مورد بررسی قرار گرفته و مقایسه‌ای کوتاه با کشورهای اروپایی و آمریکا صورت گرفته است. ضوابط و مقرراتی که در مدیریت شهری در کشور وجود دارد و چالش‌ها و ناکارآمدی‌های موجود در مدیریت شهری با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری مورد تحلیل قرار گرفته است، نتایج حاصل از این مقاله تحلیلی و توصیفی بیانگر این واقعیت است که برای غلبه بر پراکندگی و تفرقه موجود در مدیریت شهری، حرکت به سوی مدیریت شهری یکپارچه می‌تواند مد نظر قرار بگیرد.

**کلمات کلیدی:** مدیریت شهری، مدیریت یکپارچه شهری، مدل‌های مدیریت شهری، مدیریت شهری در ایران، ضوابط و مقررات مدیریت شهری

### ۱. مقدمه

مدیریت شهری اگرچه در ظاهر مفهومی ساده به نظر می‌رسد و درک آن آسان تلقی می‌گردد اما این مفهوم در عین حال می‌تواند بسیار پیچیده و دشوار باشد. علت این تناقض در کاربردهای عملی و برداشت‌های نظری آن نهفته است. به لحاظ عملی، اگرچه اصول و روش‌های اداره شهرها در جوامع مختلف و در دوره‌های گوناگون متفاوت بوده است اما در هر حال شهرها همواره به نوعی اداره شده‌اند. دشواری و پیچیدگی مفهوم مدیریت شهری به برداشت‌های نظری گوناگون و تفسیرهای مختلف از آن باز می‌گردد. گاهی مدیریت شهری در چارچوب نظام‌های سیاسی و در قالب سازمان‌های رسمی اداره شهر خلاصه شده است. گاهی مدیریت شهری به عنوان کاربرد اصول و روش‌های مدیریت سازمان‌های خصوصی در قلمرو عمومی تعریف شده است. گاهی نیز مدیریت شهری در قالب برنامه سازمان‌های بین‌المللی و به عنوان روشی برای حل معضلات رو به افزایش شهرهای کشورهای در حال توسعه تعریف شده است (برک پور، ناصر، ۱۳۸۷، ص ۴).

تنوع در تعاریف مدیریت شهری و نظریات گوناگونی که برای این مفهوم ارائه شده است، مدیریت شهری را به مفهومی به نظر غیر قابل تعریف تبدیل کرده است. اما مفهوم مدیریت امروزه اهمیت زیادی پیدا کرده است زیرا در هر شهری، تعداد زیادی ادارات، سازمان‌ها، ارگان و تشکیلات دولتی و غیر دولتی وجود دارد که در موضوع مدیریت شهری و نیز در حوزه برنامه ریزی شهری و عمران و آبادانی شهر، هر کدام از این سازمان‌ها و ادارات و تشکیلات حرفی برای گفتن دارند و نقشی برای اجرا می‌خواهند. وقتی سخن از برنامه ریزی و عمران شهری می‌شود و یا طرح توسعه شهر مطرح می‌گردد ما با یک نهاد یا اداره واحد که به تنهایی تصمیم بگیرد و اجرا کند، روبرو نیستیم، بلکه طیف گسترده‌ای از سازمان‌ها و تشکیلات و نهادهای مختلف وجود دارند که خواستار ایفای نقش هستند. این نهادها همیشه در یک راستا حرکت نمی‌کنند، ممکن است بر سر مدیریت شهر و برنامه‌ریزی شهری و طرح‌های توسعه با هم تضاد منافع داشته باشند.



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



رشد شهر نشینی مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه طی نیم قرن گذشته سرعت سرسام آوری داشته است. رشد و گسترش شهرها چه از طریق رشد داخلی (زاد و ولد) و چه از طریق رشد خارجی (مهاجرت، مخصوصاً مهاجرت از روستا به شهر)، موجب پدید آمدن حواشی فراوان در شهرها شده است. شهرها نیازمند خدمات متعدد و مداوم هستند. هرچه شهرها گسترده تر و بزرگتر می‌شوند، سازمان اداری آنها نیز پیچیده تر می‌گردد. عدم توانایی سازمان‌های دخیل در مدیریت شهری برای خدمات رسانی به جمعیت روبه رشد شهر عواقب وخیمی به دنبال خواهد داشت از جمله: فقر، حاشیه نشینی، معضلات اجتماعی، مشکلات بهداشتی و آموزشی. این معضلات و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت شهرها منجر به نا آرامی و شورش‌های متعدد خواهد شد. از این رو مدیریت یک شهر بیش از پیش اهمیت می‌یابد و به موضوعی مهم بدل میشود که می‌تواند زمینه رشد و شکوفایی یک شهر و به تبع آن کشور را فراهم آورد یا بلعکس موجب شورش و اغتشاش در میان ساکنین شهر گردد.

اداره شهرها امروزه بسیار پیچیده تر شده است. مشکلات و مسائل فراوانی وجود دارند که بایستی مدیریت شوند، چون عدم توجه به هر کدام از این مسائل و مشکلات خود به تنهایی می‌تواند موجب نارضایتی مردم شده و زمینه شورش و اغتشاش را فراهم آورد. شهرها و مخصوصاً شهرهای بزرگ و کلان شهرها همواره با مشکلاتی از قبیل ترافیک، آلودگی هوا، مسکن، بیکاری، عدم دریافت به موقع خدمات و... روبرو هستند. در اینجاست که نقش مدیریت شهری نمایان می‌گردد.

لزوم همکاری و هماهنگی بین سازمان‌ها و ارگان‌های تاثیرگذار در مدیریت شهر برجسته شده و بیش از پیش ضرورت پیدا می‌کند. توسعه و عمران یک شهر رابطه تنگاتنگی با نحوه مدیریت شهر و نحوه تعامل این سازمان‌ها با همدیگر دارد. آیا این سازمان‌ها و ارگان‌ها باید برای اداره شهر و توسعه و عمران آن با هم رقابت کنند؟ یا نیازمند تعامل و همدلی و در نهایت مدیریت یکپارچه شهر هستند؟ نقش و جایگاه هر کدام از این سازمان و نهادها در مدیریت شهر کدام است؟

در این نوشتار ابتدا نگاهی به مفهوم مدیریت شهری خواهیم انداخت و سپس چند مدل از مدیریت شهری را بررسی می‌کنیم. مدیریت یکپارچه شهری به عنوان راه حلی برای پراکندگی و تفرق موجود در مدیریت شهری را مطرح نموده و تشریح خواهیم کرد.

## ۲- مدیریت شهری

مفهوم مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع گردید که در سال ۱۹۷۶ میلادی در کنار مفاهیم دیگری چون توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت. مطرح شدن چنین مفهوم و اصطلاحی از مدیریت در قالب مدیریت شهری ناشی از حرکت شیوه مدیریت متمرکز به سمت مدیریت غیر متمرکز در چارچوب مدیریت‌های محلی تر با هدف توسعه شهری بوسیله سازمان‌های محلی می‌باشد (پرهیزکار، اکبر و فیروزبخت، علی، ۱۳۹۰، ص ۴۷).

برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) استدلال می‌کند که یکی از درس‌های مهمی که می‌توان از گذشته آموخت نقص و شکست مدل‌های پیشین و تجربیات عملی در حوزه برنامه ریزی شهری است که همانند پروژه‌ها و اقدامات مجزای مدیریت شهری (تلقی از مدیریت شهری به عنوان مدیریت پروژه) که در پی ارائه جواب به فشار نیازهای مراکز شهری جهان در حال توسعه بودند عدم کارایی خود را نشان داده‌اند. مدیریت شهری می‌تواند پاسخی به این دسته چالش‌های شهری باشد به شرطی که هم در مفهوم و هم در عمل رویکردی کل نگر اتخاذ کند (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۶۹).

مدیریت شهری صرفاً مدیریت مشکلات شهر را بر عهده ندارد بلکه فراتر از این موضوع، راهبری شهر به سوی توسعه ای همه جانبه و پایدار را بر عهده دارد (پرهیزکار، و فیروزبخت، ۱۳۹۰، ص ۴۴).

شهر یک مجموعه زنده است و این مجموعه زنده در حال تغییر و تحولات مستمر می‌باشد. اگر قسمتی از شهر توسط یک مجموعه و قسمت‌های دیگر توسط مجموعه دیگری مجزا و مستقل از یکدیگر اداره شود، این شهر به زودی فرسوده شده و از بین می‌رود. به اعتقاد مامفورد، شهر عبارت است از یک شبکه جغرافیایی، یک سازمان اقتصادی، یک فرایند صنعتی، صحنه ای برای کنش اجتماعی و نمادی زیباشناختی از وحدت جمعی (لطیفی، غلامرضا، ۱۳۸۴).

اگر شهر، همچون سازمان در نظر گرفته شود، لازم است که در راس آن عنصری برای برنامه ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد. این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید. مسایل بسیاری در شهرها وجود دارند که برای حل آنها وجود مدیریت شهری، الزامی قلمداد می‌شود. مسائلی مانند چگونگی گسترش آینده شهر، تامین خدمات عمومی (آب، برق، نظافت و...)، احداث مراکز عمومی با کارکردهای تفریحی- فرهنگی و ورزشی، ساختن خیابان‌ها و کوچه‌ها... آنچه وظیفه هر مدیری به شمار آید، وظیفه مدیریت شهری نیز هست. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه ریزی‌هایی انجام دهد، فعالیت‌های شهری را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند و



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد نماید (سعیدنیا، احمدکتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم).

میتینگ لی با بررسی منتقدانه تعابیر و تفاسیر گذشته در مورد مدیریت شهری روی سه اصل یعنی اهداف، عملیات و مسئولیت در تعریف مدیریت شهری تاکید می کند و هر یک را بطور جداگانه نقد و بررسی می کند (دادرس، بیژن. ۱۳۸۹).

## ۲-۱- اهداف مدیریت شهری

اهداف کمک می کنند تا مدیریت معنا یابد و مسائل، فرصت‌ها و فعالیت‌هایی که در یک هر بحث بایستی انجام گیرد را تعیین می کند و معیارهایی را برای قضاوت در مورد نتیجه و روند اداره کردن و اجرای اهداف مدیریت بوجود می آورد. اهدافی که یک مدیریت شهری می تواند دنبال کند بسیار متنوع هستند و عبارتند از اصلاح و بهبود قدرت تولیدی شهر، کاهش فقر، حفاظت محیط شهر برای آیندگان در راستای بهبود شرایط زندگی در نواحی شهری در کشورهای در حال توسعه علی الخصوص از طریق بهبود ارائه خدمات و کالاهای عمومی به افراد فقیر که در حال افزایش هستند (دادرس. ۱۳۸۹).

## ۲-۲- عملیات مدیریت شهری

چنانچه مدیریت شهری را به منزله برعهده گرفتن مسئولیت مداوم در نظر بگیریم که به منظور دستیابی به اهداف خاص در سکونتگاه‌های انسانی فعالیت می کند، در زمان و مکان‌های متفاوت، انجام عملیات مناسب متفاوت خواهد بود. در شرایط پیش آمده، اهداف مدیریتی مطرح در یک شهر با توجه به بافت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فیزیکی آن شهر انجام خواهد گرفت. این عملیات را می توان به دو دسته تقسیم نمود: اقداماتی که روی فعالیت‌های جاری شهر تاثیر می گذارد. و - عملیاتی که در میان این وظایف جاری میگردند (که امکان دارد به عنوان فرآیندی مدیریتی خوانده شود) (دادرس. ۱۳۸۹).

## ۲-۳- مسئولیت مدیریت شهری

عرصه و عمق مسئولیتی که گرفته می شود بوسیله هدف و اهداف آن مسئولیت تعریف می شود. قلمرو این مسئولیت فراتر از مسئولیتی است که از طریق تفویض اختیار، وظایف تعیین شده یا شکل‌های سنتی آن تعریف می شود و این تفاوت نه تنها آنچه که اداره می شود را در بر می گیرد بلکه اداره کننده را نیز شامل می شود. در این صورت مسئولیت مشمول اداره کردن عملیات مناسبی می باشد که براساس اهداف و شرایط انجام می گیرد. کسی که مدیریت می کند نمی تواند خودش به تنهایی این وظایف و جریانات را انجام دهد. مدیریت انجام کار با دیگران و بوسیله دیگران می باشد. این عمل تنها از طریق کنترل و فشار آوردن انجام نمی گیرد بلکه می تواند بوسیله هدایت یا راهنمایی کردن، تشویق، ترغیب و ایجاد انگیزه صورت گیرد بطور مثال برای مدیریت شهری بهتر است توان خود را در تهیه امکانات ارتباطی یا نیروی الکتریسیته متمرکز کند تا اینکه خود شبکه تلفن و یا الکتریسیته ایجاد کند.

هنوز بخش دولتی ماهیت واحدی را در اداره کردن امور شهر ندارد و مسئولیتهای مختلف برای اداره کردن امور شهر توسط ادارات تابعه وزارتخانه ها، شرکت ها و ادارات تابعه صورت می گیرد که هر کدام از آنها دیدگاه خاص خودشان را در مورد امور مختلف شهر دارند و با توجه به اولویت‌ها و اهدافشان، وظایف را نیز متفاوت می بینند (دادرس. ۱۳۸۹).

مهمترین فعالیت‌های مورد نیاز برای مدیریت شهری را می توان به صورت زیر دسته بندی نمود:

- حکمرانی: شامل روابط انسانی بین سطوح حکومت محلی، استانی و ملی مرتبط با توزیع مسئولیت و منابع به همراه ساختار درونی مسئولیت‌های مدیریتی.
- سیاست توسعه و هماهنگی سرمایه گذاری: شامل استراتژی‌های کلی میان مدت، کوتاه مدت و بلند مدت برای توسعه و برنامه ریزی شهر در چهارچوب بودجه تعیین شده و بخش‌های سرمایه گذاری، تعیین مسئولیت برای بازیگران بخش خصوصی و دولتی.
- مدیریت خدمات و دارایی‌ها: شامل اجرا، عملیات و نگهداری خدمات فیزیکی و اجتماعی، قیمت گذاری آنها، تعیین هزینه و درآمد در مورد این خدمات و مشخص کردن مسئولیت سازمان‌های خصوصی و دولتی.
- وظایف جمعی: شامل ارزیابی و جمع آوری مالیات‌ها و درآمدهای عمومی، چهارچوب‌های قانونی برای فعالیت‌های دولتی و خصوصی، فعالیت‌های شامل حمل و نقل، ارتباطات، عمران زمین و پروانه مشاغل (دادرس. ۱۳۸۹).



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



## ۳- دسته‌بندی کلی مدیریت شهری در جهان

مدیریت شهری در جهان را عمداً می‌توان در دو دسته‌بندی کلی قرار داد :

- مدیریت شهری متمرکز
- مدیریت شهری غیر متمرکز

شناسایی این دو الگو براساس میزان اختیارات و وظایف مدیران محلی و نیز میزان مشارکت مردم در امور شهری و مدیریت شهر صورت گرفته است. شاید بتوان میزان دخالت دولت در امور شهری و مدیریت شهر را نیز در این دسته‌بندی دخیل نمود. مدیریت شهری متمرکز یا الگوی متمرکز بیشتر در کشورهای در حال توسعه مورد استفاده قرار می‌گیرد. الگوی مدیریت متمرکز در کشورهای توسعه یافته به عنوان الگوی ناکارآمد شناخته شده و استفاده از آن کنار گذاشته شده است.

### ۳-۱- ویژگی‌های الگوی متمرکز

دخالت مستقیم دولت مرکزی در امور مدیریتی شهر و برعهده گرفتن وظایف محلی توسط دولت از مشخصه‌های بارز این الگو است. در الگوی متمرکز مردم نقش چندانی در اداره امور شهری ندارند. این الگو توسط دولت‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که وابستگی چندانی به مردم ندارند. هزینه‌های اداره شهر مستقیماً از بودجه ملی تامین می‌شود. نظر مردم در مورد سیاستگذاری‌ها و برنامه ریزی برای اداره شهر یا لحاظ نشده یا به صورت بسیار کم رنگ در نظر گرفته می‌شود. دیوان سالاری اساس الگوی متمرکز را تشکیل می‌دهد. به دلیل کم‌رنگ بودن مشارکت مردم در اداره شهر، احساس تعلقی که می‌بایست در مردم نسبت به شهر و محله ایجاد شود به وجود نمی‌آید. مردم اموال عمومی را متعلق به خود نمی‌دانند و در نتیجه در حفظ و ارتقای آن کوشش لازم به عمل نمی‌آورند. مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه که مردم و دولت میانه خوبی با هم ندارند تخریب اموال عمومی بیشتر به چشم می‌خورد، زیرا مردم این اموال را دولتی تلقی کرده و به زعم خود با تخریب آن به دولت ضربه می‌زنند.

### ۳-۲- الگوی غیر متمرکز

ناکارآمدی الگوی متمرکز در اداره شهر کشورهای توسعه یافته را به فکر استفاده از الگوی کارآمدتر و بهینه‌تر انداخت که همان الگوی غیر متمرکز است. اساس این الگو اداره شهر توسط خود مردم است. در این الگو دولت تنها وظایفی که جنبه حاکمیتی دارد را برعهده می‌گیرد از قبیل تامین امنیت و دفاع از سرزمین. مردم به صورت مستقیم در اداره امور شهر از طریق انتخاب شورای شهر و شهردار و انجمن‌های محلی مشارکت دارند. مردم اموال عمومی را متعلق به خود دانسته و در حفظ و صیانت از آنها می‌کوشند. همچنین مردم وقتی می‌توانند در عزل و نصب مسئولین شهری دخالت داشته باشند، اعتماد بیشتری بین مردم و مسئولین شهر به وجود می‌آید. الگوی غیرمتمرکز مورد تایید سازمان ملل متحد و نیز بانک جهانی بوده و این بانک به کشورهای در حال توسعه برای از بین بردن فقر، رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی در شهرهای بزرگ و کوچک کمک خواهد کرد. در الگوی غیر متمرکز وظیفه شهرداری تنها عمران شهر نیست، بلکه توجه به مسائل اجتماعی، فرهنگی و حتی روانی مردم نیز می‌تواند در دستور کار شهرداری قرار گیرد. با توجه به اینکه تامین هزینه و بودجه شهر برعهده خود شهرداری است، شهرداری می‌تواند راه‌های خلاقانه برای تامین هزینه‌ها در پیش گیرد، از جمله توریسیم و گردشگری، مشارکت دادن مردم در اجرای پروژه‌ها، تقویت بخش خصوصی و واگذاری بعضی از خدمات به آنها.

## ۴- بررسی مدل‌های رایج مدیریت شهری در جهان و مقایسه آن با ایران

اداره یک شهر می‌تواند بسیار گسترده و پیچیده باشد. عوامل و مسائل مختلفی در شهر وجود دارند که باید مدیریت شوند، ارتباط میان آنها مشخص گردد و برای پیشرفت در امور شهری به صورت سیستماتیک و هدفمند درآیند. ساختار و مدل مدیریت شهرها در کشورهای مختلف متفاوت است این تفاوت هم به خاطر ساختار سیاسی حکومت، ساختار متفاوت انتخاب مدیریت شهری، میزان قدرتی که مدیریت شهر دارد، عوامل سیاسی و اجتماعی است.

موضوع مهمی که در بررسی مدل‌های مدیریت شهری باید مورد توجه قرار گیرد درهم تنیدگی قلمروهای سیاسی، اجرایی و تخصصی در سطح اداره شهرهاست. به لحاظ نظری معمولاً میان قلمروهای سیاست و مدیریت نوعی تفکیک و تمایز کارکردی صورت می‌گیرد. بر اساس این تفکیک، نحوه تدوین سیاست‌ها در قلمرو سیاست و چگونگی اجرای آنها در قلمرو مدیریت قرار می‌گیرد. اما در سطح شهری، رابطه این دو قلمرو بسیار نزدیک و درهم آمیخته می‌شود. از این رو در بررسی مدل‌های مدیریت شهری، سهم مهمی از آن



# هفتمین همایش علم پژوهش توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



به مطالعه و تحلیل سطوح مختلف حکومت تعلق دارد و در بسیاری از کشورها نیز اساساً منظور از بررسی مدل مدیریت شهری، بررسی ساختار و مدل حکومت محلی است (برک پور، ۱۳۸۷).

دو حوزه مهم و شاخص در زمینه مدیریت شهری که توانسته اند تاثیرگذار باشند و تجربه‌های نوینی از حکومت محلی و مدیریت شهری ارائه بدهند اروپا و آمریکای شمالی است. به لحاظ قدمت در مدیریت شهری و نیز ابداع شیوه‌های نوین مدیریت شهری اروپا و آمریکا شمالی دو حوزه تاثیرگذار بر سایر کشورها هستند و برای مقایسه شیوه‌های مدیریت، باید مدل‌های مدیریت در این دو حوزه را با کشورهای دیگر مقایسه نمود. مطالعات بسیاری در حوزه مدیریت شهری مخصوصاً به لحاظ نظری در آمریکا و اروپا صورت گرفته است که در نهایت منجر به ابداع شیوه‌های نوین در مدیریت شهری شده است. برای شناخت بیشتر این مدل‌های مدیریت شهری ابتدا مدل مدیریت شهری در اروپا و آمریکا را بررسی کرده و سپس مدیریت شهری در ایران را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

## ۱-۴- مدل‌های مدیریت شهری در آمریکا

با توجه به اینکه آمریکا به صورت فدرالی اداره میشود و هر ایالت قوانین و شکل حکومتی جداگانه دارد، بنابراین نحوه مدیریت شهری و حکومت محلی نیز در این ایالت‌ها با هم تفاوت داشته و اشکال مختلفی از حکومت محلی و مدیریت شهری در آمریکا دیده می‌شود. اما با مطالعه این مدل‌ها می‌توان در کل چهار مدل مدیریت شهری را در آمریکا تشخیص داد که در شکل شماره ۱ بطور خلاصه نشان داده شده اند.



شکل ۱: مدل‌های مدیریت شهری در آمریکا

به دلیل طولانی شدن مطلب، شرح و بسط هر یک از این مدل‌ها را ارجاع میدهم به (برک پور، ناصر. نظریه‌های مدیریت و حکمروایی شهری صفحه ۱۰۷ به بعد). در اینجا به صورت خلاصه در جدول شماره ۱، مزایا و معایب این مدل‌ها آورده شده است.

جدول شماره ۱- مزایا و معایب انواع مدل‌های مدیریت شهری (Duvall, J, 1999)



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماری و شهرسازی ایران



نام مدل	مزایا	معایب
شهردار - و - شورا	<ul style="list-style-type: none"> <li>- سابقه‌ی طولانی تاریخی.</li> <li>- شورای نمایندگی منتخب به‌دنیال برآورده کردن نیازهای موکلان خود خواهد بود.</li> <li>- کاربرد آن در جوامع روستایی و کوچک به‌خوبی پاسخ داده است.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- قدرت و مسئولیت پراکنده است.</li> <li>- فقدان رهبری قوی.</li> <li>- خلأ قدرت سیاسی قوی ممکن است به ارباب‌گرایی و سیاست ماشینی بینجامد.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- رهبری قوی با مسئولیت‌پذیری متمرکز.</li> <li>- سیاست‌سازی و اجرا را تسهیل می‌کند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حجم زیادی از وظایف برای یک نفر.</li> <li>- شهردار یک مدیر حرفه‌ای (متخصص) نخواهد بود.</li> </ul>
شورا - مدیر شهر	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیر متخصص (حرفه‌ای)، مسئول مدیریت شهر است.</li> <li>- شورا کنترل خطمشی را در دست خود نگاه می‌دارد.</li> <li>- شهر مانند یک بنگاه تجاری اداره خواهد شد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فقدان رهبری قوی و مؤثر.</li> <li>- عدم تمایل مدیر به انجام وظایف سیاست‌سازی.</li> <li>- مدیر در شهر به‌عنوان غریبه‌ای شمرده می‌شود که تنها به‌دنیال پیشرفت در زندگی و کسب‌وکار خود است.</li> </ul>
کمیسیون	<ul style="list-style-type: none"> <li>- در شرایط اضطراری بسیار موفق عمل کرده است.</li> <li>- ساختار سازمانی ساده.</li> <li>- اجرای سریع و مستقیم سیاست‌ها.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وظایف سیاسی و قانون‌گذاری توسط یک بدنه انجام می‌شود.</li> <li>- فقدان نظارت و تعادل بخشی.</li> <li>- نبود یک فرد با وظیفه‌ی اداره‌ی کل مجموعه.</li> <li>- پیچیدگی انتخاب قانون‌گذاران دارای توانایی‌های اداره و مدیریت.</li> </ul>

## ۲-۴- مدیریت شهری در کشورهای اروپایی

موسسه UDITE در دوره زمانی ۲۰۰۲-۲۰۰۴ پژوهشی انجام داده است و ساختار حکومت محلی و مدیریت شهری در ۱۷ کشور اروپایی را مورد بررسی قرار داده است. در این پژوهش مدل‌های مختلف مدیریت شهری طبقه‌بندی شده و ویژگی‌های مشترک آنها بیان گردیده است. این ویژگی‌ها شامل:

- انتخابی بودن شهرداری‌ها بوسیله انتخابات دموکراتیک،
- رهبری سیاسی مشخص، خواه شخص مزبور در قالب شهردار باشد یا خیر،
- رهبری سیاسی ممکن است به طور مستقیم از طرف شهروندان انتخاب گردد یا توسط اعضای شورای شهر یا ممکن است از طرف دولت منصوب گردد،
- فرد منتخب ممکن است دارای وزن سیاسی و یا اجرایی باشد،
- در بیشتر مجموعه‌های مدیریت شهری، حداقل یک مدیر عمومی شهر وجود دارد. کارکرد اصلی مدیر شهر شامل مدیریت، هماهنگ کردن و نظارت بر سازمان اداری، رایزنی با سیاستمداران و اطمینان یافتن از رعایت معیارهای عقلانیت، کارایی و قانونمندی در استفاده از منابع عمومی است.

این سه ویژگی انعکاس دهنده اصول پایه‌ای پشتیبان سازمان حکومت محلی هستند: شورای شهر باید به نظارت بر حکومت یا شاخه اجرایی بپردازد، بازیگر سیاسی باید نقش رهبری سیاسی حکومت را ایفا نماید و این رهبر باید از کمک یک متخصص برخوردار شود. بر پایه این ویژگی‌ها، چهار مدل سازمان یا شکل حکومت محلی وجود دارد:

- ۱- مدل شهردار قوی
  - ۲- مدل رهبری جمعی
  - ۳- مدل رهبری توسط کمیسیون
  - ۴- مدل شورا-مدیر. (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۱۲۴-۱۲۵).
- بدون در نظر گرفتن دو کشور انگلستان و مالت، کشورهایی که در این مطالعه مورد توجه قرار گرفته‌اند می‌توانند در چهار گونه فوق را به شرح جدول شماره ۲ طبقه‌بندی شوند:



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



جدول شماره ۲- طبقه بندی کشورهای اروپایی در مدل های مختلف حکومت محلی

ردیف	شکل حکومت محلی (در سطح شهر)	کشورها
۱	مدل شهردار قوی	۱-اسپانیا ۲-فرانسه ۳-یونان ۴-ایتالیا ۵-برنگال ۶- قبرس ۷-مجارستان
۲	مدل رهبری جمعی	۱-بلژیک ۲-هلند ۳-لوکزامبورگ ۴-جمهوری چک
۳	مدل رهبری توسط کمیسیون	۱-دانمارک ۲-سوئد ۳-لتونی
۴	مدل شورا - مدیر شهر	۱-فنلاند ۲-ایرلند
۵	سایر مدل ها	۱-انگلستان ۲-مالت

بر اساس بررسی هایی که انجام گرفته است دو کشور بریتانیا و مالت در هیچکدام از دسته بندی های چهارگانه فوق قرار نمی گیرند بلکه در هر کدام از این دو کشور مدل خاصی برای مدیریت شهری پیرو می گردد.

در انگلستان و در بخش های مختلف این کشور ساختار حکومت محلی تفاوت هایی با هم دارند. به منظور تجدید ساختار حکومت های محلی و برای تقویت مشروعیت و گسترش اختیارات حکومت منطقه ای، تجدید نظرهایی در حال انجام است. در حال حاضر در بعضی از مناطق یک شورا تمام خدمات حکومت محلی را تامین می کند. و در مناطق دیگر شورای دو سطحی وجود دارد. همچنین ممکن است در شهرهای کوچک، شورای شهر یک محدوده کاملاً محلی را پوشش دهد.

در انگلستان ۳۴ شورای شهرستان وجود دارد. هر یک از شوراها شهرستان جمعیتی در حدود پانصد هزار الی یک میلیون و پانصد هزار نفر را پوشش می دهند. در این محدوده ها یک ساختار دو سطحی از حکومت محلی وجود دارد. شوراها بخش که محدوده های کوچکتر در درون شهرستان را پوشش می دهند برخی از خدمات را تامین می کنند. معمولاً بین ۴ الی ۱۴ شورای بخش در محدوده هر شهرستان وجود دارد که هر یک جمعیتی حدود صد هزار نفر را پوشش می دهند.

تصویب قانون حکومت محلی سال ۲۰۰۰ تغییرات چشمگیری در ساختار نهادی حکومت های محلی انگلستان ایجاد کرده است. بر اساس این قانون "مدل های اجرایی" متفاوتی تعریف شده است که ظهور رهبری سیاسی اجرایی در مدیریت شهری را تشویق می کند. این مدل ها عبارت از شاخه اجرایی مرکب از یک شهردار و یک شورا، یک رهبر اجرایی و یک شورا و یک شهردار و یک مدیر شهری هستند. با اجرای این مدل ها نقش شهردار تغییر چشمگیری یافته و از یک عنوان تشریفاتی به یک شخصیت سبک اروپایی تبدیل شده است. سه سال پس از تصویب این قانون اکثریت غالب شهرهای با جمعیت بیش از ۸۵۰۰۰ نفر و یک سوم سایر شهرها، به جز لندن، مدل شهردار و شورا را انتخاب کرده اند. در لندن روش انتخاب مستقیم شهردار پذیرفته شده است (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۱۲۸-۱۲۷).

### ۳-۴- مدل های مدیریت شهری در ایران از انقلاب مشروطه تا حال

در اسناد قانونی مرتبط با ایران و شیوه یا مدل مدیریت شهری در ایران اشاره ای نشده و نظام مدیریت شهری در ایران را مشخص نموده است. بنابراین باید برای استخراج نوع نظام مدیریتی در ایران به بررسی و تحلیل اسناد و قوانین مربوط به شهرداری ها و اداره امور شهر بپردازیم. با بررسی اسناد روابط قانونی شورا، شهرداری و دولت مرکزی، می توان چند مدل از مدیریت شهری را استخراج نمود. آغاز دوران مشروطیت را می توان سرآغاز مدیریت شهری در ایران تلقی نمود. در این دوران قوانین مربوط به شهرداری ها به سبک نوین در ایران نوشته شدند و فعالیت شهرداری ها به شکل نوین با تصویب قوانین مربوط به بلدیها شروع گردید.

این قوانین عبارت بودند از:



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



- قانون بلديه مصوب ۱۳۸۶هـ ش؛
  - قانون بلديه ۱۳۰۹هـ ش؛
  - قانون تشكيل شهرداریها و انجمن شهر و قصبات ۱۳۲۸هـ ش؛
  - لايحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱هـ ش؛
  - قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴؛
  - مدل کنونی منعبت از قانون شهرداری ۱۳۳۴ و قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی سال ۱۳۸۲ (آخوندی، عباس و همکاران، ۱۳۸۷).
- است. در جدول شماره ۳ خلاصه‌ای از مدل‌های مدیریت شهری در ایران آورده شده است.

جدول شماره ۳ مدل‌های

<p>۱- اولین قانون در زمینه مدیریت شهری:                  ۲- سال تصویب ۱۳۸۶ هجری شمسی:                  ۳- انتخاب مستقیم انجمن بلديه توسط مردم:                  ۴- محلات شهر بر اساس وسعت و جمعیتی که داشتند در انجمن بلديه عضو داشتند:                  ۵- اعضای انجمن بلديه با توجه به اندازه جمعیت شهرها (شهرهای کوچک ۱۶ عضو، شهرهای متوسط ۲۰ عضو و شهرهای بزرگ ۳۰ عضو) متغیر بود:                  ۶- انجمن بلديه چهار نفر را برای هیئت اجرایی اداره امور شهرداری یا همان هیئت مدیره شهر انتخاب می کرد:                  ۷- رئیس بلديه که کلاستر نامیده میشد و از میان اعضای انجمن انتخاب می شد. ریاست انجمن بلديه نیز با کلاستر بود:                  ۸- منشی اداره بلديه که با انتخاب انجمن بلديه صورت می گرفت نیز از اداره بلديه بود:                  ۹- عضو چهارم مشخص نیست که از میان انجمن بلديه انتخاب میشد یا اداره بلديه:                  ۱۰- مدلی که قانون بلديه بر اساس آن شکل گرفت مدل رهبری جمعی بود که از قانون اداره امور حکومت‌های محلی بلژیک اقتباس شده بود که هم اکنون در کشورهای بلژیک و هلند و جمهوری چک و لوکزامبورگ در جریان است.</p>	<p><b>قانون مصوب بلديه ۱۳۸۶هـ ش.</b></p>
<p>۱- قانون بلديه دوم:                  ۲- این قانون با ۸ ماده و ۳ تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. متن اصلی قانون مختصر است و با طرح موضوع درآمد بلديه آغاز می شود:                  ۳- این قانون در ساماندهی بلديه (شهرداری) تاکید بر رهبری سیاسی و اجرایی مدیر اجرایی منتخب دولت مرکزی دارد:                  ۴- تعداد اعضای انجمن بلديه حداقل ۶ و حداکثر ۱۲ نفر بود. اعضای انجمن از نمایندگان طبقات اصناف، تجار و مالکین شهر انتخاب میشدند:                  ۵- براساس قانون بلديه مصوب ۱۳۰۹ اختیار انتخاب رئیس بلديه اداره بلديه از انجمن بلديه گرفته شد و به وزارت داخله محول گردید:                  ۶- رئیس دایره بلديه مسئول اجرای دستور اصلاحات بلديه بود که از طرف دولت و انجمن بلديه تصویب و ابلاغ میگردد.</p>	<p><b>قانون بلديه مصوب ۱۳۰۹هـ ش</b></p>





# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



<p>۱- براساس این قانون اختیارات وزارت کشور در تعیین شهرداران محدود گردید. اما وزارت کشور به عنوان رقیب اصلی انجمن شهر همچنان در مدل مدیریت شهر حضور پررنگ دارد:</p> <p>۲- براساس این قانون هر شهرداری انجمنی خواهد بود که مستقیماً با رأی مردم انتخاب میگردند:</p> <p>۳- تعداد اعضای انجمن از شش نفر تا بیست و پنج نفر متغییر است یعنی براساس میزان جمعیت هر شهر اعضای انجمن تغییر می کند:</p> <p>۴- اعضای انجمن نمایندگان محلات شهر را تشکیل میدهند. هر کس بخواهد کاندیدای انتخابات انجمن شهر شود باید نامه تاییدیه از طرف جمعی از اهالی منطقه را داشته باشد:</p> <p>۵- مدل اداره شهر در این قانون بر اساس مدل شورا - مدیر شهر پیروزی شده است و بر تخصصگرایی فردی تاکید شده است:</p> <p>۶- بکارگیری واژه شهردار به جای مدیر شهر از این قانون مصطلح شده است که مصطلح نادرست است!</p> <p>۷- معرفی سه نفر از اهالی محل یا کارمندان دولت به فرمانداری توسط انجمن شهر برای تصدی مقام شهرداری.</p>	<p><b>قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات مصوب ۱۳۲۸</b></p>
<p>۱- این لایحه قانونی در زمان نخست وزیری دکتر محمد مصدق در ۹۰ ماده و ۱۴ تبصره به تصویب رسید.</p> <p>۲- مدل شورا- مدیر شهر در باره سازماندهی شهرداری مورد قبول واقع شده است:</p> <p>۳- انجمن شهر با رأی مستقیم مردم و برای چهار سال انتخاب میشوند. تعداد اعضای انجمن در تهران ۳۰ نفر در شهرستان ها تا ۹ نفر متغییر است:</p> <p>۴- در سایر شهرها حوضه بندی شده و برای هر حوزه ۳ نفر انتخاب می شد. افراد داوطلب بایستی تاییدیه کتبی تعدادی از افراد محله را داشته باشند:</p> <p>۵- شهردار از خارج از انجمن و با رأی اکثریت برای دو سال انتخاب میشود:</p> <p>۶- انجمن شهر با پیشنهاد وزارت کشور تصویب و تصویب هیئت وزیران منحل میشود.</p>	<p><b>لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ ش</b></p>
<p>۱- این قانون براساس لایحه قانونی مصوب سال ۱۳۳۱ می باشد،</p> <p>۲- همچنان تعداد اعضای شورای شهر تهران ۳۰ نفر و سایر شهرستان ها تا ۹ نفر متغیر بود:</p> <p>۳- شهردار (مدیر شهر) با رأی اکثریت انجمن از میان اعضای انجمن (در صورت انتخاب از عضویت در انجمن باید استعفا میداد) یا یک نفر خارج از انجمن برای دو سال انتخاب میشد.</p> <p>۴- یا رأی اکثریت تام اعضای انجمن شهردار استیضاح می شود.</p>	<p><b>قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ ش</b></p>

مدیریت شهری در ایران، ماخذ (آخوندی، و همکاران. ۱۳۸۷)

## ۳-۴-۱- مدل کنونی اداره امور شهر در ایران

بعدها گذشت ۲۱ سال از وقوع انقلاب در ایران سرانجام در سال ۱۳۷۵ قانون انتخاب شوراهای تصویب و در سال ۱۳۷۸ انتخابات شوراهای برگزار شد. براساس قانونی که در سال ۱۳۷۵ تصویب شد، تعداد اعضای شورای شهر تهران ۱۵ نفر تعیین شد و حوزه بندی و محله بندی هم لغو گردید و اعضای شورا با رأی همه ساکنان شهر انتخاب می شوند. در اصلاحیه این در سال ۱۳۸۲ تعداد اعضای شورای شهر تهران ۳۱ نفر و شهرستان های کمتر از ۲۰ هزار نفر تا ۵ نفر متغیر است. مدل اداره شهران همچنان مدل شورا- مدیر شهر است. مدیر شهر یا شهردار برای چهار سال و از میان اعضای شورا یا خارج از شورا با رأی اکثریت انتخاب می شود. اگر فردی از میان اعضای شورا به عنوان شهردار انتخاب شود باید از عضویت شورا استعفا دهد. شهردار می تواند پس از استیضاح با رأی دوسوم اعضای شورا عزل شود. شهردار در برابر شورای شهر پاسخگو است اما شورا نمی تواند در تصمیمات اجرایی شهردار دخالت کند. انحلال شورا برخلاف قوانین قبل در اختیار قوه مجریه نیست، بلکه با حضور نمایندگانی از سه قوه کشور و با تایید آن در یکی از نهادهای قضایی کشور امکان پذیر است. مدل کنونی اداره شهر مانند بسیاری از دوره های پیشین مدل شورا- مدیر شهر است. البته باید به این نکته اشاره کنیم که شهرداری یک اصطلاح اشتباه است که با تصویب قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهر و قصابات مصوب ۱۳۲۸ مصطلح گردید، در اصل فردی که از جانب شورا یا حکومت برای اداره امور شهر انتخاب می گردد مدیر شهر (city manager) نامیده می شود اما شهردار (mayor) با رأی مستقیم یا غیر مستقیم انتخاب می گردد (آخوندی، و همکاران. ۱۳۸۷).

## ۳-۴-۲- ویژگی های نظام مدیریتی در ساختار حاکمیت شهری ایران

با توجه به اینکه سیستم مدیریتی ایران در سطح ملی به صورت متمرکز بوده و حکومت مرکزی در تمام امور دخالت می کند، در عمل نمی توان سازمان یا ارگانی مستقل در ایران متصور بود. حتی سازمان هایی که در ظاهر مستقل هستند و بودجه ای دولت دریافت نمی کنند نیز با این دخالت ها روبرو هستند. همه آنها تابع حکومت مرکزی هستند و از طرف دولت مرکزی در امور آنها نظارت و مداخله



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماری و شهرسازی ایران



می‌شود؛ اما این نوع نهادهای اداری محلی و منطقه‌ای را نمی‌توان حکومت محلی یا منطقه‌ای دانست، بلکه باید آنها را سازمان‌های محلی یا منطقه‌ای نامید (طاهری، ابوالقاسم، ۱۳۷۷، ص ۲۳۳). تمام سازمان‌های محلی محدوده‌ی وظایف خود را از حکومت مرکزی می‌گیرند (چه حکومتی با حاکمیت کامل و چه شبه حاکمیت باشد). موجودیت این سازمان‌ها مدیون حکومت مرکزی است و به آن متکی هستند. بنابراین نحوه‌ی روابط بین حکومت مرکزی و سازمان محلی تا اندازه‌ی زیادی به وسیله‌ی قانون تعیین می‌شود. (نوروزی فر، عبدالرحیم، ۱۳۸۰، ص ۱۶۵). در جدول شماره ۴ خلاصه‌ای از ویژگی‌های مدیریت شهری در ایران و ویژگی‌های مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته بصورت مقایسه‌ای آورده شده است.

جدول شماره ۴ ویژگی‌های مدیریت شهری در ایران و کشورهای توسعه یافته (کامروا، سید محمد علی، ۱۳۷۷، ص ۹۴)

ویژگی‌های مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته	ویژگی‌های مدیریت شهری در ایران
مشروعیت، حاکمیت و اختیار سیستم از مردم است.	سیستم شهری برون گراست.
مدیریت جوابگوی مردم هستند.	مدیریت جوابگوی مقامات بالاست.
رشد سیستم به صورت خودجوش و طبیعی.	رشد سیستم و تغییرات ناگهانی و غیر قابل پیش‌بینی است.
مشارکت و دلسوزی مردم بسیار بالاست.	مشارکت مردمی و دلسوزی آنها در امور شهر خود بسیار کم است.
ارزش‌ها و گرایش‌های مختلف، متأثر از هم‌گرایی اجتماعی است.	ارزش‌ها و گرایش‌های مدیریت متأثر از حکومت و بستر سیاسی است.
یک رابطه‌ی متقابل بین کالبد شهر مدیریت شهر و جامعه‌ی شهری وجود دارد.	عدم وجود یک رابطه‌ی منظم و متقابل بین عناصر این سیستم.
مدیریت شهری استقلال زیادی دارند.	مدیریت شهری چندان اختیار و استقلالی ندارد.
سیستم شهر از یک نظام مدیریت کامل بر تمام فعالیت‌های شهری برخوردار است (به‌استثنای فعالیت‌هایی که در ارتباط با امنیت شهر باشد).	وظایف سیستم مدیریت شهری محدودیت دارند.
مردم داوطلبانه و بدون شانه خالی کردن مالیات خود را پرداخت می‌کنند.	مردم از پرداخت مالیات شانه خالی می‌کنند.

## ۵- مدیریت یکپارچه شهری

شهر مکانی پیچیده و پر از مسائل مختلف است. مسائلی از قبیل مسائل فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، خدماتی، کالبدی و... کنترل، هدایت و مدیریت این مسائل با دشواری‌ها و پیچیدگی‌های خاصی روبرو است که با مدیریت پراکنده و فاقد ارتباط با هم نمی‌توان بر مشکلات مدیریتی شهر فائق آمد. مخصوصاً با گذشت زمان و متنوع‌تر شدن خدمات و نیز افزایش نیاز شهروندان به این خدمات، سیستمی که بتواند این نیازها را برآورده کند و جوابگوی مسائل پیچیده شهر باشد، امری ضروری است. از اینرو نظریه پردازان و کسانی که با مدیریت شهر و مسائل مربوط به آن سروکار دارند در تلاش بوده‌اند تا با ابداع سیستمی جامع و توانمند برای مدیریت شهر بتوانند پا به پای مشکلات و مسائل پیش بروند. سیستم مدیریت یکپارچه شهری یا مدیریت شهری یکپارچه در راستای چنین تلاشی بوده و سعی دارد با جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های دخیل در مدیریت شهری، پاسخی در خور به پدیده شهری و مسائل بغرنج مربوط به آن داشته باشد.

از این رو به نظر می‌رسد که تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری از یک سو و عوامل تصمیم‌گیر و سیاستگذار موثر در ساخت شهر و هدایت توسعه آن از سوی دیگر تهدید بالقوه بزرگی در برابر برنامه ریزی و مدیریت یکپارچه و منسجم این پدیده محسوب می‌شود. وجود ویژگی‌های فوق در شهر و عناصر هدایتگر توسعه آن در فقدان سازوکارهای هماهنگی بین بخشی و بین سازمانی برای تحقق نوعی وحدت و یکپارچگی به بروز مسائلی می‌انجامد که به آن "تفرق و چند پارگی" اطلاق می‌شود.

مرور متون مختلف درباره تفرق:

(Blauw, 1991; Lang and Danielson, 1997; Edwards, 1991; Piroddi and Colarossi, 1991; Young and Jarvis, 2001; Ewing et al, 2002; Barlow, 1991; Hamilton, 1999; Henton, 2001);



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماری و شهرسازی ایران



حاکمی از وجود دو نوع تفرق کلان در متون و موضوعات شهری است: تفرق در ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری و تفرق در نظام (یا نظام‌های) برنامه ریزی و مدیریت آن. هر دو نوع تفرق، چه در شهر و چه در نظام برنامه ریزی و مدیریت، اگرچه اغلب و در ابعاد متفاوت وجود دارند نامطلوب قلمداد شده و تلاش‌های زیادی برای کاهش آن از سوی حوزه‌ها و رشته‌های مختلف شهری صورت گرفته است (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۷۶).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تفرق اجتماعی، تفرق کارکردی، تفرق بصری و تفرق اکولوژیک از جمله انواع تفرق‌های عمده موجود در شهر هستند. همچنین از جمله انواع تفرق‌های عمده در سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای می‌توان به تفرق نظری در برنامه ریزی و مدیریت، تفرق عملکردی در گستره شهر، تفرق سیاسی و تفرق حکومتی/سیاسی در سطح مناطق کلان شهری اشاره کرد (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۷۷).

بر اساس نوع و مقیاس جغرافیایی تفرق‌ها راهکارهای مختلفی پیشنهاد شده است که می‌توان از مدیریت یکپارچه شهری و مدیریت منطقه‌ای یکپارچه در کلان شهرها نام برد.

برای جلوگیری از طولانی شدن بحث ابتدا به طور خلاصه انواع تفرق‌ها را تعریف نموده و سپس راه‌حل‌های پیشنهادی برای چیره شدن بر این تفرق‌ها، مورد اشاره قرار خواهد گرفت. برای مطالعه بیشتر می‌توانید مراجعه کنید به برک پور ناصر، نظریه‌های حکمرانی و مدیریت شهری ۱۳۸۷، بخش مدیریت شهری یکپارچه ص ۷۵.

## ۱-۵- تفرق کالبدی، فضایی

شهر بخش بخش شده و به مناطق بزرگ و متوسط تقسیم می‌گردد. مناطق یا بخش‌ها تنها از طریق شبکه راه‌ها باهم ارتباط دارند. ساختمان‌ها، خدمات، بناها و تسهیلات عمومی و خصوصی و حتی پارک‌ها همگی به گونه‌ای طراحی می‌شوند که درون هر منطقه قرار گرفته و هیچ پروژه‌ای فراتر از این محدوده‌ها قرار نمی‌گیرد.

## ۲-۵- تفرق و چندپارچگی اجتماعی

تمایز بین مناطق فقیر با مناطق ثروتمند شهر در بسیاری از موارد قابل مشاهده است. هوای بهتر، خدمات بیشتر، چشم انداز خوب، مدارس خوب، امنیت و آرامش بیشتر، مراکز تفریحی فراوانتر و... همه این مسائل نشانه تفرق اجتماعی و چندپارچگی در شهر است. حتی از لحاظ کالبدی هم می‌توان مشاهده کرد که در مناطق ثروتمند نشین اجتماعی محصور و دروازه‌دار در حال شکل‌گیری است که خود را از مناطق اطراف جدا کرده‌اند که به لحاظ کالبدی از بخش‌های دیگر جدا شده‌اند.

## ۳-۶- تفرق عملکردی

بعد دیگر تفرق، ناشی از تفکیک کارکردی شهرها است. شهرسازی مدرن تلاش کرده است کاربری‌های عمده شهری را بر اساس عملکردهای اصلی شهر یعنی سکونت، تفریح، حمل و نقل و کار از هم تفکیک نماید. این تفکیک از طریق اعمال مقررات منطقه‌بندی کارکردی به جدایی گزینی مناطق کار، خواب، خرید، فرهنگ و تفریح و در نتیجه به تولید سفرهای زاید و ایجاد نواحی "مرده" می‌انجامد (Edwards, 1991, 350-1).

## ۴-۵- تفرق بصری

آسفتگی در ساخت و ساز و نماها. مخصوصاً در معماری پست مدرنیسم این امر کاملاً قابل مشاهده است که هر کارفرما یا معماری می‌خواهند محصولی متمایز تحویل دهند. ساخت یک ساختمان ده طبقه در کنار یک ساختمان دو طبقه و یا قرار گرفتن صدها نوع نمای مختلف در کنار هم که هیچکدام با هم هماهنگ نیستند، نمودی از تفرق بصری است.

## ۵-۵- تفرق فضایی / اکولوژیک

تفرق فضایی گرچه از تفرق اکولوژیک جدا است اما با توجه به اینکه این دو برهم تاثیر می‌گذارند در یکجا آورده شده‌اند. این نوع تفرق نتیجه گسترش شهرنشینی و پراکندگی فراوان در حاشیه شهرها است. در بسیاری از شهرهای جهان، گسترش شهرها باعث از بین رفتن زمین‌های کشاورزی و اکوسیستم‌های طبیعی اطراف شهرها شده است. بخش‌های مختلف شهرها از هم جدا افتاده و تنها از طریق شبکه راه‌ها با هم ارتباط دارند.



# هفتمین همایش علم پژوهش توسعه و ترویج علوم معماری و شهرسازی ایران



## ۵-۶- تفرق در حوزه نظری برنامه ریزی و مدیریت

وجود این تفرق به عدم اطمینان بین کارگزاران و نظریه پردازان برنامه ریزی منجر شده است. به این ترتیب تعدد و تفرق نظریه ها ه ای متعدد به سردرگمی برنامه ریزان نظری و عملی می انجامد. این نوع تفرق و یا عدم توافق بر نظریه یا دیدگاهی واحد در عرصه تعاریف، حوزه عمل و اهداف مدیریت شهری نیز وجود داشته است.

## ۵-۷- تفرق در حوزه نظری برنامه ریزی و مدیریت

تفرق عملکردی زمانی به وقوع می پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیتی محلی دارند بدین چندین نهاد، سازمان و هیئت دیگر تقسیم شده است (Barlow, 1991). وجود نهادها و سازمان های متعدد در شهر باعث به وجود آمدن این تفرق شده و وظایف اجرایی بین این نهادها تقسیم می گردد.

## ۵-۸- تفرق برنامه ریزی - سیاستی

کلیه تحولات اقتصادی - اجتماعی و فضایی که در قلمرو یک شهر یا هر پهنه جغرافیایی دیگر روی می دهد نتیجه تعامل نیروها، سیاست ها و اقدامات افقی و عمودی متعددی است (Nadin, 2006). سیاست های عمودی را می توان در لایه هایی چون سیاست های جهانی (کنوانسیون ها و توافقات بین المللی مانند دستور کار ۲۱)، قاره ای (مجموعه سیاست های اتحادیه اروپا مانند چشم انداز توسعه فضایی اروپا)، منطقه ای (مانند کشورهای خاورمیانه)، ملی/کشوری، منطقه ای، خرد منطقه ای و محلی (شهرستان/بخش/شهر/روستا) خلاصه کرد (Nadin, 2006; Rivolin and Faludi, 2005). سیاست های افقی را اگر به سطح ملی و خرد ملی محدود کنیم می توان از تفرق و عدم هماهنگی بین سیاست های مربوط بین بخش های مختلف مانند حمل و نقل، محیط زیست، اقتصاد و غیره یاد کرد.

## ۵-۹- تفرق سیاسی/حکومتی

وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون یک منطقه کلانشهری عملکردی. نظریه پردازان حکومت کلان شهری استدلال می کنند که باید بین نوع سیستم سازمانی و حکومتی یک شهر - منطقه با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن انطباق وجود داشته باشد. عدم انطباق قلمرو سازمانی حکومت محلی با قلمرو عملکردی شهر - منطقه ها (تفرق سیاسی) را می توان عمده ترین چالش در اداره و حکمروایی این مناطق دانست.

اکنون که عوامل مؤثر بر عدم یکپارچگی مدیریت شهری را شناختیم و با مفهوم انواع تفرق آشنا شدیم بجاست که با راهکارهای غلبه بر این تفرق ها نیز آشنا شویم.

وقتی واژه تفرق و پراکندگی را می شنویم ناخودآگاه برای رهایی از آن به یکپارچگی و تجمع نیز فکر می کنیم و به عنوان راهکاری برای جلوگیری از تفرق می شناسیم. البته یکپارچگی ممکن است مفهوم تمرکز را نیز به ذهن متبادر کند. تمرکز قدرت و مدیریت دستوری از یک مرکز واحد اگرچه در بعضی از کشورهایی که دارای چنین نظامی هستند توازن است در زمینه مدیریت شهری و اجتماعی (برای مثال کشورهای کمونیستی) هماهنگ عمل کرده و حتی در بعضی از زمینه ها مساوات و عدالت اجتماعی به دنبال داشته باشد بخصوص در زمینه تامین مسکن و بهداشت عمومی، اما چون در چنین نظام هایی در زمینه های حیاتی دیگر مثل تقسیم قدرت و آزادی های فردی بشدت کمبود دارند، نمی توان راه حلی دموکراتیک برای تفرق قلمداد کرد. بلکه در اینجا منظور از یکپارچگی نه تمرکز قدرت است بلکه ایجاد سازوکاری است که بتواند بین بخش های مختلف مدیریتی هماهنگی ایجاد کند.

به طور کلی بسته به نوع تفرق و مقیاس جغرافیایی آن، استراتژی های مختلفی برای چیره شدن بر آن پیشنهاد شده است. برای مثال می توان از "مدیریت شهری یکپارچه" به عنوان رویکرد مقابله با تفرق عملکردی در قلمرو شهر و "منطقه گرایی کلان شهری" به عنوان رویکرد مقابله با تفرق سیاسی و حکومتی، و "برنامه ریزی استراتژیک فضایی" به عنوان رویکرد مقابله با تفرق برنامه ریزی یا تفرق سیاستی نام برد (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۸۴).

ترنر و بارت، مؤلفه های اصلی مدیریت یکپارچه شهری را موارد زیر دانسته اند:

- **مشروعیت حکومت:** مشروعیت حکومت به وجود فرایندهای مشارکتی و رضایت حکومت شوندگان بستگی دارد.



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



- مسئولیت و پاسخگویی عناصر سیاسی و رسمی حکومت در زمینه اقدامات خود: این مؤلفه به دسترس پذیری اطلاعات، آزادی رسانه‌ها، شفافیت تصمیم‌گیری و وجود سازوکارهایی برای پاسخگویی افراد و نهادها بستگی دارد.
- شایستگی حکومت برای تدوین سیاست مناسب، تصمیم‌گیری بجا، اجرای مؤثر تصمیم‌ها و ارائه خدمات.
- احترام به حقوق بشر و قانونمندی، برای تضمین امنیت و حقوق فردی و گروهی، تأمین چارچوبی برای فعالیت اقتصادی و اجتماعی و روا دانستن و تشویق کردن همه افراد به مشارکت.
- مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای ذیربط (اعم از دولتی و عمومی) تحت نظارت و سیاستگذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی مورد نظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها است. بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارایی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به شدت مورد سؤال و تشکیک است. در همین چارچوب، جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری ضرورتی اصولی است (کاظمیان، غلامرضا؛ سعیدی رضوانی، نوید. ۱۳۸۵).
- مدیریت یکپارچه شهری با الهام از حکمروایی خوب شهری دارای پارامترهای مختلف و متنوعی چون کارآمدی، شفافیت، مشارکت طلبی، حق اظهار نظر همگانی، انصاف، دانایی محوری و غیره است که بصورت یکپارچه با هم افزایشی نهادهای مختلف شهری اقدام به بهبود محیط شهری و حل مسائل متعدد شهری از جمله اسکان غیر رسمی می‌نماید (chakrabart, 2001, p13).
- مدیریت شهری یکپارچه، راه حلی تمرکززدایانه و مبتنی بر قدرت چندجانبه و یکپارچه شده عناصر متکثر مدیریت شهری منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است (کاظمیان، غلامرضا. ۱۳۹۲).
- تفاوت سیستم مدیریت یکپارچه شهری با سیستم مدیریت سنتی به ویژه در ساماندهی اسکان غیر رسمی در نحوه مشارکت مردم در امر مدیریت شهری کاملاً مشهود است. این تفاوت‌ها را می‌توان به صورت زیر خلاصه نمود:
- ۱- کنشگران در نظام سنتی محدود و عمدتاً دولتی، اما در سیستم مدیریت یکپارچه زیاد و ترکیبی (مردمی، دولتی، خصوصی و عمومی) هستند.
  - ۲- کارکرد سیستم مدیریت شهری سنتی عمدتاً کالبد محور و فیزیکی و در سیستم یکپارچه عملکردهای مشارکت محور و با توجه به سایر ابعاد زندگی است.
  - ۳- ساختارهای در مدیریت شهری سنتی بروکراتیک و در سیستم مدیریت یکپارچه دموکراتیک و باز است.
  - ۴- تعامل در سیستم سنتی اقتدار طلب، عمودی و انحصار گرا و در سیستم یکپارچه پاسخگو، افقی و شفاف است.
  - ۵- توزیع قدرت در سیستم سنتی مدیریت مبتنی بر تسلط دولت و عدم تعادل قدرت و در سیستم یکپارچه مبتنی بر آزادی و موازنه قدرت می‌باشد (کاظمیان، غلامرضا. ۱۳۸۳. ص ۱۱۴).
- در جدول شماره ۵ بصورت مقایسه‌ای ویژگی‌های مدیریت سنتی (حکومت شهری) و مدیریت نوین (حکمروایی یکپارچه شهری) آورده شده است.

جدول ۵- تفاوت مدیریت سنتی با مدیریت یکپارچه شهری؛ ماخذ: برمن، ۱۹۷۳، ص ۴۰۱ برداشت از کاظمیان، ۱۳۸۳، ص ۴۱۱



# هفتمین همایش علمی پژوهشی توسعه و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



مدیریت سنتی (حکومت شهری)	معیار مقایسه	مدیریت نوین (حکمرانی - یکپارچه شهری)
تعداد محدود مشارکت کنندگان، عوامل اجرایی بخش های اجرایی اساساً دولتی، عدم حضور نهادهای مردمی	کنشگران	تعداد زیاد مشارکت کنندگان، عوامل اجرایی بخش های مختلف مردمی، خصوصی و عمومی، شکل گیری نهادهای محلی
عدم شکل گیری مشاوره، عدم همکاری در صورت بندی سیاستها اجرایی، گستردگی زیاد موضوعات شهری، عملکرد عمدتاً کالبدی- فیزیکی، برنامه ریزی و اجرای فن گرا	کارکردها و وظایف	انجام مشاوره، همکاری در اجرای سیاستها و صورت بندی آن، گستردگی کم موضوعات سیاسی، عملکرد مشارکت محور، توجه به سایر ابعاد زندگی شهری
مرزهای بسته و انعطاف ناپذیر، عضویت غیر موازیکاری، سازمانی، عملکرد دبروکراتیک، تخصیص منابع از بالا	ساختار	مرزها بسیار باز، عضویت داوطلبانه و خودیار، تعامل و هم افزایی سازمانی، عملکرد دموکراتیک، تمایل به توزیع قدرت و تمرکز زدا
اقتدار سلسله مراتبی و رهبری پیوسته از بالا میانکنش خصمانه و روابط متضاد، برخورد های غیررسمی، پنهانکاری، رقابت انحصاری	قراردادهای میان کنش	مشاوره افقیو تحرک دورنی، توافق بر سر هنجارها تکنوکراتیک و روابط مبتنی بر همکاری، بازبودن و شفایقت، پاسخگویی نهادهای شهری، نقش نظارتی دولت، اعتماد و معامله به مثل و رقابت پذیری فعال همه نهادها
آزادی عمل بالای دولت از جامعه تسلط و اقتدار دولتی عدم نفوذ گروههای ذینفع عدم تعادل و همزیستی بین بازیگران	توزیع قدرت	آزادی عمل اندک دولت از جامعه تسلط پراکنده دولت تعادل و همزیستی بین بازیگران و منفعت طللی چند جانبه هم افزا و همگرا

← همگرا و هم افزا (مدیریت شهری یکپارچه)      → واگرا و ناپارچه - مدیریت شهری سنتی

رونالد مک گیل (McGill, 1998, PP.463-464) بحث در باره مدیریت شهری یکپارچه را از نقل قول های ویلیامز در دهه ۱۹۷۰ در باره طیف بازیگران مطرح در فرایند مدیریت شهری آغاز می کند و در انتها به این نتیجه می رسد که حکومت محلی یا حکومت شهری به عنوان اجرایی ترین سطح حکومت باید نیروی پیشراننده اصلی در مدیریت شهری باشد. به گفته او، ویلیامز نخستین کسی است که موضوع و مفهوم یکپارچگی در مدیریت شهری را در اواخر دهه ۱۹۷۰ مطرح کرد. در آن زمان دو تن از محققان، مدیریت شهری را به عنوان شکلی از حق العمل کاری معرفی کردند. به عقیده آنان مدیریت شهری عبارت از توزیع منابع از طریق دستکاری قدرت است. در این معنا، مدیریت شهری، واسطه بین بوروکراسی (دستگاه اداری) و جامعه است. دستگاه اداری، منابع را در اختیار دارد و جامعه نیازمند این منابع در قالب زیرساختها و خدمات است. در چنین زمینه ای ویلیامز کوشید تا مدیریت شهری را به عنوان موضوعی برای بررسی و تحقیق معرفی کند. به عقیده او مدیریت گرایی شهری، نه یک تئوری و نه حتی یک دیدگاه مورد توافق است. ماهیت مدیریت شهری ارتباط بسیار روشنی با مناسبات قدرت، ماهیت شهرها و ساختار اجتماعی و اقتصادی آنها دارد. بر این اساس، ویلیامز بازیگران اصلی در این فرایند را مطرح کرد. از نظر او موضوع مهم در این زمینه این است که آیا مدیریت گرایی شهری باید فقط با نقش مقامات حکومتی (در سطوح ملی و محلی) مرتبط باشد یا این که طیف کاملی از بازیگران در بخش خدمات عمومی و موسسات خصوصی را که کنترل کنندگان منابع مورد نیاز مردم شهرها هستند، دربرگیرد. طرح پرسش در باره طیف بازیگران در این فرایند، در لوای یکپارچه سازی فرایند قرار می گیرد مک گیل سه بعد کلیدی را به عنوان اجزای سازنده تعریف مفهوم و رویکرد مدیریت شهری می داند. این سه بعد که منجر به درک ما از مدیریت شهری به عنوان رویکردی کل نگر می گردد در قالب سه حوزه مداخله و تغییر تعریف می شود که باید در هر سه به نوعی یکپارچه سازی پرداخت تا مدیریت شهری کل نگر تحقق یابد. این سه حوزه عبارتند از: یکپارچه سازی برنامه ریزی شهری، یکپارچه سازی تامین زیرساختها و یکپارچه سازی نهادی و سازمانی (برک پور، ناصر، ۱۳۸۷، ص ۸۶).

## ۶- نتیجه گیری

تحولاتی که طی چند دهه اخیر با سرعت گرفتن فزاینده شهرنشینی و پدید آمدن کلان شهرها در سطح جهان روی داده، لزوم بازنگری در مدیریت شهری و وظایف آن را مطرح کرده است. بسیاری معتقدند که جامعه آینده، جامعه ای شهرنشین خواهد بود. بنابراین، شهرها به جای این که مکانهایی بی ثمر برای سرمایه گذاری اقتصادی یا تراکم کارگران بیکار با انبوه مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی باشند، باید به مراکز رشد و پویایی اقتصادی و اجتماعی در چارچوب ملی بدل شوند این مراکز باید آفرینشگر



# هفتمین همایش علمی پژوهشی و ترویج علوم معماریه و شهرانه ایران



فرصت هایی ارزنده برای رفاه و توسعه نه تنها جمعیت ساکن در آن، بلکه جمعیت تمامی کشور باشند. امروزه شهرها از دو جنبه اهمیت یافته اند: یکی به عنوان مرکز تجمع گروه عظیمی از مردم، دیگری به عنوان عمده ترین بازیگر نقش اقتصادی در کل اقتصاد ملی. از این رو باید به مسائل و مشکلات آنها توجه بیشتر و دقیقتر کرد. زیرا در حالتی که برنامه ریزی دقیق و درست، سبب رشد اقتصادی، تثبیت سیاسی و افزایش مشارکت شهروندان در نارضایتی های اجتماعی امور شهرها می گردد، شکست در حل مشکلات و مسائل شهری نیز سبب رکورد اقتصادی، و سیاسی، فقر، بیکاری و تخریب محیط زیست خواهد شد. در این میان یکی از مهمترین نقش ها بر عهده مدیریت شهری است و باید با توجه به وظایف محوله آن، مشکلات را رفع کند.

دخیل کردن مردم در مدیریت شهر که صاحبان اصلی شهر محسوب می گردند از طریق سازمان های مردم نهاد و سپردن بسیاری از کارهای مدیریت شهری به آنها می تواند حس تعلق به شهر در میان شهروندان را تقویت نموده و بسیاری از مشکلات ناشی از عدم همکاری گروه های مختلف مردم با مدیران شهری به دلیل نداشتن همان حس تعلق را برطرف نماید.

وجود تضاد و رقابت میان سازمان ها و ارگان های شهری همواره بوده و خواهد بود، اگر این تضادها و رقابت ها برای خدمت بیشتر این ارگان ها به مردم باشد می توان بر آنها فائق آمد. اما وقتی این تضادها و رقابت ها برای خدمت به گروهی خاص مورد استفاده قرار بگیرند می تواند منجر به بحران شدید مدیریت شهری گردد، امری که می توان به وضوح در امور شهری ایران دید.

تضادها بیشتر بر سر کسب منافع بیشتر به نفع گروه خاصی است و آنچه در این بین فراموش می شوند مردم هستند. با این اوصاف بازنگری در وظایف مدیریت شهری امری الزامی خواهد بود. این ضرورت ها را می توان به صورت زیر برشمرد:

۱- وجود شکاف در برنامه ریزی و فعالیت میان سازمان های محلی و دولت مرکزی مسؤول مدیریت شهری، تقسیم اختیارات و وظایف مدیریت شهری به صورت جدا از هم در میان وزارتخانه های کشوری و شهرداریها،

۲- وجود شکاف در برنامه ریزی و فعالیت ها و ناهماهنگی میان بخش های مختلف یک شهرداری واحد به منظور تدوین طرح ها و اتخاذ سیاست های مشترک،

۳- شهرداری ها و سازمان های محلی مسؤول مدیریت شهری، سازمان هایی هستند که کارایی ضعیف، ساختار تشکیلاتی انعطاف پذیر و وابسته دارند،

۴- نداشتن حضور و مشارکت مردم به طور مستقیم یا غیرمستقیم (توسط نمایندگان خود) در اداره امور شهری،

۵- شکاف میان سازمان هایی که مسؤول ارائه خدمات می باشند با سازمان هایی که توسعه خدمات را برعهده دارند (سعیدنیا).

یکی از ویژگی هایی که در نظام مدیریت شهری ایران مشاهده می شود، فقدان تفاوت و تمایز میان نظام اداره امور شهر در سطوح مختلف جمعیتی، سیاسی و نیز مکانیزم های مرتبط با آن است. به عنوان مثال، هیچ گونه تفاوتی در ساز و کار اداره شهر تهران به عنوان پرجمعیت ترین و نیز پایتخت ایران با سایر شهرها دیده نمی شود.

تنها تمهید صورت گرفته در این باره، در تعداد اعضای شورای شهر منظور شده است. این امر در ارتباط با مدل اداره امور شهر در ایران نیز مشاهده می شود. به عبارت دیگر، در وضعیت کنونی اداره تمامی شهرهای ایران توسط مدل شورا - مدیر شهر انجام می پذیرد. حال آنکه تجربیات جهانی نشان می دهد تفاوت در مدل مدیریت شهری در سطوح مختلف شهرهای یک کشور

امری معمول است. این امر جدا از مدل مدیریت شهری، گاه به نحوه انتخاب شهردار نیز تسری یافته است (برک پور، ۱۳۸۷، ص ۱۵۴).

ضرورت دیگری که بایستی به آن توجه نمود عدم شکل گیری شورا یارها در محلات شهر است. نظام کنونی مدیریت امور شهردار این امکانات مشارکت مردمی در امر توسعه و مدیریت شهر را فراهم نمی کند و نیز امکان انتقال خواسته ها و نیازها و اولویت های مردم به منتخبان خود در شورای شهر فراهم نیست. شوراها قادر به بررسی و تحقیق در مورد مشکلات محلات نیستند و مردم هم نمی توانند مشکلات روزمره محلات خود را به شورا برسانند. بنابراین ضرورت تشکیل شورایارها در سطح محلات و ناحیه و مناطق می تواند این

خلاء را پر کند و کارایی نظام شورایی را در اداره امور شهری ارتقاء دهد.

## مراجع

۱. آخوندی، عباس، ناصر برک پور، ایرج اسدی و دیگران، آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، پژوهش های جغرافیایی - شماره ۶۳، بهار ۱۳۸۷.



# هفتمین همایش علم پژوهش توسعه و ترویج علوم معماری و شهرسازی ایران



۲. برک پور، ناصر. نظریه های حکمروایی و مدیریت شهری، دانشگاه هنر دانشکده معماری و شهرسازی گروه شهرسازی ۱۳۸۷.
۳. بردی آنا مراد نژاد، رحیم و آنامرادنژاد، داود، ۱۳۹۳. «آثار و پیامدهای قوانین شهری در فضای جغرافیایی ایران (ماده ۴ قانون تقسیمات کشوری)». اولین همایش علوم جغرافیایی ایران. دانشگاه تهران.
۴. پرهیزکار، اکبر و فیروزبخت، علی (۱۳۹۰)، «چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران با تأکید بر توسعه پایدار شهری»، فصلنامه جغرافیایی سرزمین، علمی - پژوهشی، سال هشتم، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۰.
۵. حسینی، سید علی. اصول و مبانی برنامه‌ریزی شهری و روستایی، انتشارات دریای دانش، رشت، چاپ اول، ۱۳۹۰ خورشیدی، صص ۴۹ و ۵۰.
۶. دادرس، بیژن. مدیریت شهری، ۱۳۸۹.
۷. سعیدنیا، احمد. کتاب سبز شهرداری، جلد یازدهم، مدیریت شهری و شهرداریها، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور.
۸. طاهری، ابوالقاسم. اداره امور شهرداریها. تهران: نشر قومس، ۱۳۷۷: صص ۲۳۳.
۹. عابدین درکوش، سعید. درآمدی به اقتصاد شهری، مرکز نشر دانشگاهی، تهران، چاپ سوم، ویراست سوم، ۱۳۸۹ خورشیدی، صص ۱۰ تا ۱۱.
۱۰. کاظمیان، غلامرضا؛ سعیدی رضوانی، نوید... امکانسنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها: پیشنهاد امکانسنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریهای ایران. جلد پنجم. تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۳.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا. مدیریت شهری. جلد اول: مبانی و حوزهها. تهران: انتشارات تیسرا، ۱۳۹۲.
۱۲. کامروا، سید محمد علی. شورای شهر و بحران مشروعیت در مدیریت شهری، نشریه پژوهش شماره ۵۳ سال ۱۳۷۷ صص ۹۴.
۱۳. لطیفی، غلامرضا. تحلیل مدیریت شهری تهران از سال ۷۶-۱۳۶۸ پایاننامه دکتری شهری، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا، ۱۳۸۴.
۱۴. نوروزی فر، عبدالرحیم. مدیریت سازمانهای محلی و شهرداری ها. ۱۳۸۰: صص ۱۶۵.
۱۵. مرکز پژوهش های مجلس - ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری. مصوب ۱۵/۴/۱۳۶۲ مجلس شورای ملی

16- Duvall, J., 1999, **Contemporary Choices for Citizens**, in Roger L. Kemp, ed. *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*, Jefferson, NC:McFarland & Co.

17- chakrabart, 2001, p13 به نقل از مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی سکونتگاههای غیر رسمی شهرهای میانی ایران؛ مورد پژوهی: زنجان و همدان. اسماعیل دویران و همکاران، مدیریت شهری، شماره ۳۰، سال ۹۱.