

پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۸۱، پاییز ۱۳۹۱  
صص. ۱۱۱-۱۲۶

## تحلیل الگوی مدیریتی شهر تهران<sup>۱</sup>

اصغر نظریان - استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد تهران، واحد علوم و تحقیقات  
محمد رحیمی\* - دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد تهران، واحد علوم و تحقیقات

پذیرش مقاله: ۱۳۹۰/۰۳/۱۵      تأیید نهایی: ۱۳۹۰/۰۷/۲۰

### چکیده

انتخاب نوع مدل مدیریت شهری، بازتابنده‌ی نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری و مهم‌تر از همه، بیانگر میزان مشارکت و قدرت اجرایی است. یکی از گفتمان‌های مهم در تعیین مدل مدیریتی برتر، تعیین چگونگی اداره‌ی شهر و قرارگیری قدرت در دست مدیران شهری است. از سوی دیگر، مدل اداره‌ی شهر رابطه‌ی نزدیکی با حل یا ایجاد مسائل شهری دارد. از بررسی مدل مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران چنین برداشت می‌شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران، مدل شورا - مدیر شهر است. تحلیل الگوی مدیریتی تهران و ویژگی‌های این نوع مدل در ایران، به‌ویژه انتصابی بودن شهردار، سبب وابستگی شدید عناصر مدل مدیریت شهری به ساختار کلان قدرت شده و این روند به‌نوبه‌ی خود فقدان و کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی را تشدید کرده و موجب تبدیل شدن عرصه‌ی مدیریت شهری به یک عرصه‌ی تجدید قدرت برای گروه‌های قدرت سیاسی در سطح ملی شده است. بنابراین مدل شورا - شهردار قوی، به‌عنوان الگوی مناسب توصیه می‌شود تا با بهره‌گیری از این الگو، به‌دلیل دارا بودن رویکرد جمع‌گرایانه و مشارکتی که در حل مسایل شهری دارد، در سطوح فراملی با تأکید بر کاهش نقش دولت مرکزی و در سطوح محلی، تقویت جایگاه و نقش مدیریت محلی و مشارکت اجتماع محلی، حاکمیتی چند سطحی و چند عاملی را برای مدیریت شهری کارآمد و اثربخش توصیه کند و همچنین این مدل با استفاده از معیارهای منتج از مبانی نظری حکمروایی شهری و برخی از معیارهای مرتبط دیگر، سبب تقویت شاخص‌های حکمروایی شهری (مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی و عدالت) و نیز ارتقای برخی دیگر از شاخص‌های مورد توجه، چون اقتدار مجموعه مدیریت شهری، قدرت و اقتدار شهردار، هماهنگی و همکاری بین شورا - شهرداری، تخصص‌گرایی در بدنه‌ی شهرداری، قدرت نظارتی و قانون‌گذاری شورا و ثبات در مدیریت شهری خواهد شد و وابستگی به عناصر قدرت سیاسی سطح ملی را کاهش یا از بین می‌برد. بدین ترتیب مدل شورا - شهردار قوی، به‌طور کلی برای تقویت نهاد مدیریت شهر تهران ارزیابی شده است.

کلیدواژه‌ها: مدیریت شهری، الگوی (مدل) مدیریت شهر، حکمرانی شهری، مدل شورا - مدیر شهر، مدل شهردار قوی.

۱. این مقاله برگرفته از مباحث رساله‌ی دکترای آقای محمد رحیمی با عنوان "الگوی عملکرد عناصر قدرت شهری در کلان‌شهر تهران" در سال ۱۳۹۰ با راهنمایی دکتر اصغر نظریان، در دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات تهران است.

## مقدمه

هزاره‌ی سوم سرآغاز تحولات فراوان و بی‌وقفه‌ای است که بازنگری و تغییر در فرایند و ساختار مدیریت شهری را الزامی می‌کند. فرایندهایی مانند جهانی‌شدن، فرایند دموکراسی‌خواهی جوامع، گرایش نظریه‌های توسعه‌ی دولت‌محور و گرایش به حکمرانی خوب. چالش‌های شهری جهان سوم و تحولات در نظریه‌های توسعه‌ی پایدار شهر به تجدید رابطه‌ی دولت، بازار و جامعه‌ی مدنی، در فرایند اداره‌ی امور عمومی جامعه و توسعه‌ی آن منجر شده است. در این راستا ضرورت تحول در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و پیگیری رویکردهایی انعطاف‌پذیر، دمکراتیک و مشارکتی به امری گریزناپذیر مبدل شده است. مدیریت و برنامه‌ریزی، زاینده‌ی قانون کمیابی منابع و تعیین‌کننده‌ی چگونگی توزیع و تخصیص این منابع میان ذی‌نفعان و میان مکان‌ها و محل‌های متفاوت است و نتیجه‌ی آن برخورداری بیشتر برخی از ذی‌نفعان و مکان‌ها در مقایسه با دیگران است. به‌گفته‌ی این اندیشمندان، برنامه‌ریزی نباید از پرسش‌های دشواری از این دست که: "چه کسی، از طرف چه کسی و با چه میزان مقبولیت، اعمال قدرت می‌کند؟" دوری کند (هیلیر، ۱۳۸۸: دیباچه).

اگرچه امروزه روش‌ها و الگوهای شناخته‌شده و علمی برای اداره‌ی امور شهرها وجود دارد و می‌تواند در مدیریت شهری کلان‌شهرها مورد استفاده قرار گیرد، اما شرایط خاص سیاسی، اقتصادی، جغرافیایی و فرهنگی کشورها، موانع زیادی را در راه کاربرد این روش‌ها ایجاد می‌کنند. برخی از این موانع به‌مرحله‌ی توسعه‌یافتگی، ساختار اقتصاد ملی و چگونگی فرایند صنعتی شدن کشورها مربوط است. شاید بتوان گفت که گروهی از کشورهای کم توسعه‌یافته در این زمینه تشابه زیادی با هم دارند. واقعیت این است که در ایران، در خلال حدود چهار دهه‌ی گذشته، سرنوشت پایتخت و شهرهای بزرگ دیگر کشور وابستگی شدیدی به عوامل ساختاری مذکور پیدا کرده که به‌نوبه خود ایجاد تحول و بهبود مدیریت شهری را در آنها پیچیده می‌کند (طرح تدوین و تبیین برنامه استراتژیک و ترسیم الگوی ساختار سازمانی شهرداری‌های کشور، اسفند ۱۳۸۴: ۹۶).

بررسی انواع نظام‌های مدیریت شهری و روش‌های انتخاب شهردار و شورای شهر در شهرهای مختلف کشورها، مبین تنوع مدل‌های مدیریت شهری در هر یک از کشورهاست. شیوه‌ی انتخاب شهردار و عوامل دیگری چون مدل مدیریت شهری، منشور شهری، نوع نظام کلان (فدرال، متمرکز و...) و قوانین ملی و منطقه‌ای مرتبط با حکومت‌های محلی، اثر تعیین‌کننده‌ای در وضعیت حکومت‌های محلی و قدرت نهادهای مدیریت شهری دارد. بر همین اساس هسته‌ی اصلی این پژوهش، شناسایی مدل موجود مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران است و با در نظر گرفتن وضعیت مدیریتی و مشکلات و معضلات موجود، در جست‌وجوی راهکاری برای دستیابی به الگوی عملکرد مدیریتی کلان‌شهر تهران است.

بر همین اساس در این مقاله سعی شده است تا با رویکرد حکمروایی مطلوب، به شناخت و تحلیل الگوی موجود کلان‌شهر تهران پرداخته شود تا به این پرسش که آیا مدل مدیریتی وضع موجود، می‌تواند پاسخ‌گوی مسائل شهر تهران باشد، جواب داده شود و سپس بر اساس نتایج بررسی‌های تطبیقی مطالعات دیگر در زمینه‌ی استفاده از مدل‌های کارآمدتر شهری، به الگوی پیشنهادی مناسب شهر تهران دست یافت.

## مبانی نظری

بحث‌های کلیدی در مورد "بهترین" راه‌های اداره‌ی شهرها، طیف وسیعی از موضوعات مختلفی چون: مدل حکومت، قدرت شهردار، روش انتخاب شهردار (از سوی شورا از میان اعضای آن یا خارج از شورا)، انتخاب شورا و شهردار (در روش‌های مختلف مستقیم، با رأی یکپارچه‌ی شهروندان، با رأی مجزای نواحی مختلف شهر یا به‌صورت مرکب)، رأی مخفی غیر حزبی، تعادل رابطه‌ی شورا و شهردار، مسئولیت‌پذیری مدیر شهر و بی‌طرفی سیاسی را دربرمی‌گیرد (Hall, 2005: 211).

بررسی ابعاد تحلیلی مفهوم مدیریت شهری، مرور دوباره‌ی بر آثار مدیریت شهری در ساختار نوین سازمانی آنها خواهد داشت. خطّ تمایز معینی بین ابعاد درونی و بیرونی مدیریت شهری وجود دارد. بُعد درونی مربوط به ظرفیت و توان یکپارچه‌سازی مدیریت شهری است، در حالی که بُعد بیرونی آن درباره‌ی ظرفیت و توان شهر برای نمایندگی خود و دفاع از استراتژی حرکت به‌سوی بیرون است. لی گیلز در تعریف خود از مدیریت و حکمروایی شهری به‌خوبی به این دو بُعد اشاره کرده است. "منظور از مدیریت و حکمروایی، ظرفیت و توان یکپارچه‌سازی و سازمان‌دهی گروه‌های ذی‌نفع محلی و گروه‌های اجتماعی از یک سو و ظرفیت و توان نمایندگی آنانی که در بیرون هستند و نیز تدوین استراتژی‌های واحد و یک‌دست در مقابل بازار، دولت، شهرها و دیگر سطوح حکومتی از سوی دیگر است" (Schwab et al., 2001: 6).

## روش تحقیق

داشتن روشی برای رسیدن به هدف یکی از موارد ضروری هر پژوهش علمی است. روش به‌کار گرفته شده برای انجام این پژوهش، شبیه نوعی پیمایش (جمع‌آوری اطلاعات در مورد یک پدیده) خواهد بود و مطالعات اسناد و مدارک، به‌عنوان روش اصلی جمع‌آوری اطلاعات مدّ نظر است. منابع کتابخانه‌ای مربوط به موضوع پژوهش از کتابخانه‌های دانشگاه‌ها، سازمان‌های مرتبط با امور شهری، پایگاه‌های اطلاعات علمی و پژوهشی و اینترنت جمع‌آوری شده و مورد مطالعه قرار گرفتند. منابع اسنادی، شامل اسناد و طرح‌های پژوهشی مرتبط با موضوع پژوهش انجام گرفته در شهرداری تهران، به‌ویژه مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است.

پژوهش پیش رو از دید هدف، یک پژوهش کاربردی و از دید نحوه‌ی گردآوری داده‌ها، از نوع پژوهش‌های توصیفی (غیرآزمایشی) به‌شمار می‌آید و از دید ارتباط بین متغیرهای پژوهش، از نوع تحلیلی و علی است. به هر صورت شیوه‌ی اصلی انجام پژوهش توصیفی - تحلیلی است. بیکر (۱۳۷۷: ۳۵۰-۳۴۰) از چند روش مختلف تحلیلی نام می‌برد که متکی بر تحلیل داده‌های موجود هستند:

- تحلیل ثانوی؛
- تحلیل محتوا؛
- تحلیل تاریخی؛
- تحلیل آماری.

از میان روش‌های فوق، روش‌های تحلیل ثانوی، محتوا و تاریخی بیش از دیگر روش‌ها در این مطالعه به کار گرفته شده است.

### مدل‌های مدیریت شهری

در یک دسته‌بندی کلی و براساس میزان توانایی‌ها و نوع روابط میان قوای حکومتی، سه سبک سازمان‌دهی در درون مدیریت کلان‌شهری به وجود می‌آید:

- تفکیک قوای مجریه (شهرداری) و مقننه (شورا یا انجمن) حکومت محلی که در اصطلاح ساختار شورا (انجمن) - شهردار نامیده می‌شود.
- وحدت قوا در قوه‌ی مقننه (شورا یا انجمن) حکومت محلی که آن را ساختار کمیسیونی می‌نامند.
- تسلط و برتری قوه‌ی مقننه (شورا یا انجمن بر قوه‌ی مجریه (شهردار) که در حکومت‌های محلی به آن ساختار شورا (انجمن) - مدیر شهر گفته می‌شود (مقیمی، ۱۳۸۶: ۱۷۵).

هرچند ویژگی‌ها و ساختار نهادهای قانونی اداره‌کننده‌ی شهر از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و هر جامعه‌ای با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود، تعریف خاصی از مدیریت شهری دارد؛ وظایف کنونی مدیریت شهری (صرف نظر از تنوع و اختلاف در نظام‌های اجتماعی و سیاسی گوناگون) تنها محدود به مواردی از قبیل برنامه‌ریزی، خدمات‌رسانی، مدیریت فرهنگ محلی، انجام پروژه‌های عمرانی و غیره نمی‌شود و جهت‌دهی فعالیت‌های شهری و ترسیم چشم‌انداز شهر در راستای دستیابی به توسعه‌ی پایدار، از جمله مهم‌ترین وظایف مدیران شهری به‌شمار می‌رود (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۲۰).

در میان دسته‌بندی‌های مختلفی که در رابطه با مدل مدیریت شهری ارائه شده است، می‌توان به چهارگونه ساختار اداری و مدل اصلی اشاره کرد که با توجه به تقسیم مسئولیت‌ها به شرح زیر هستند (Nallathiga, 2008: 4):

۱. ساختار شورا - شهردار ضعیف<sup>۱</sup>؛
۲. ساختار شورا - شهردار قوی<sup>۲</sup>؛
۳. سیستم کمیسیونی<sup>۳</sup>؛
۴. سیستم مدیر - شورا<sup>۴</sup>.

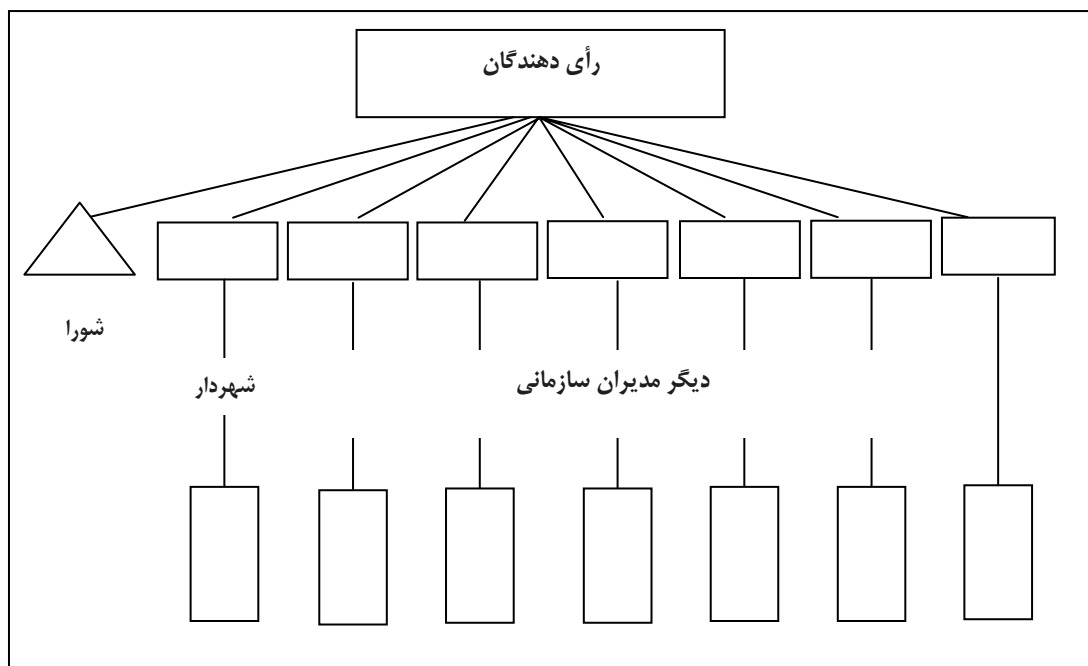
### ساختار شورا - شهردار ضعیف

در این ساختار شهردار و شورا همانند مقامات محلی گماشته می‌شوند (Nallathiga, 2008: 4). در این مدل، شورا واجد

---

1. The Weak Mayor-Council Structure  
 2. The Strong Mayor Council Structure  
 3. The Commission System  
 4. The Council - Manager System

بخش قابل توجهی از قدرت اجرایی است که از طریق کمیته‌های زیرمجموعه‌ی خود اعمال کند. شهردار دارای قدرت و اختیار اجرایی اندکی است؛ اما تعدادی از کارکردهای قضایی و قانون‌گذاری را به‌عهده دارد. بسیاری از مسئولان بخش شهرداری در این‌گونه شهرها، به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند. در گذشته نتیجه‌ی چنین نظام و حکومت شهری، فقدان رهبری سازمان‌یافته بود؛ زیرا قدرت و مسئولیت در این شکل از حکومت بسیار پراکنده بود. تنها شخصی که در این سیستم قادر بود مراجع قدرت متفرق را با همدیگر هماهنگ کند، اربابان شهر<sup>۱</sup> یا ماشین سیاسی<sup>۲</sup> بود (نجاتی حسینی، ۱۳۸۱: ۲۱؛ برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۵۶).



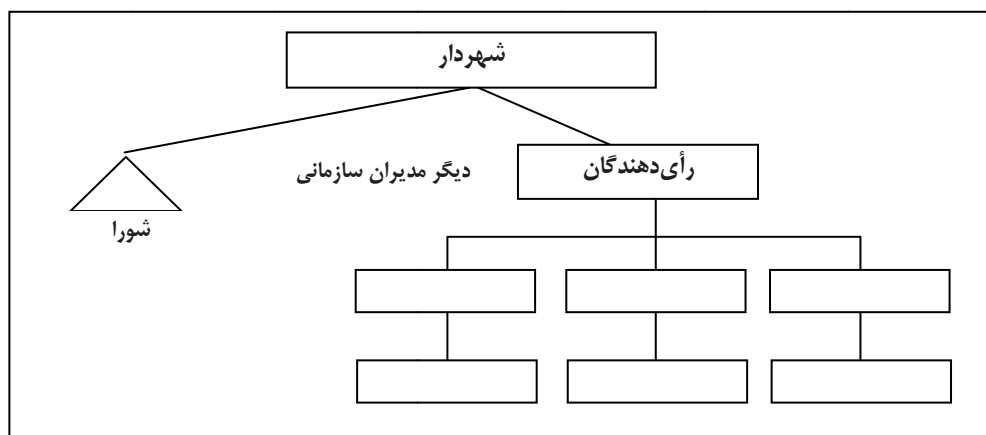
شکل ۱. ساختار شورا - شهردار ضعیف

(Nallathiga, 2008: 4)

### ساختار شورا - شهردار قوی

در این ساختار شهردار و شورا به‌طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند. در این مدل شهردار، بازیگری سیاسی است که وظایف اجرایی نیز دارد (Nallathiga, 2008: 4). این الگو در حقیقت بیانگر جایگاهی مشابه ریاست جمهوری برای شهردار در سطح یک شهر است (Margre and Bertrana, 2004: 5).

1. Bosses  
2. Political Machine

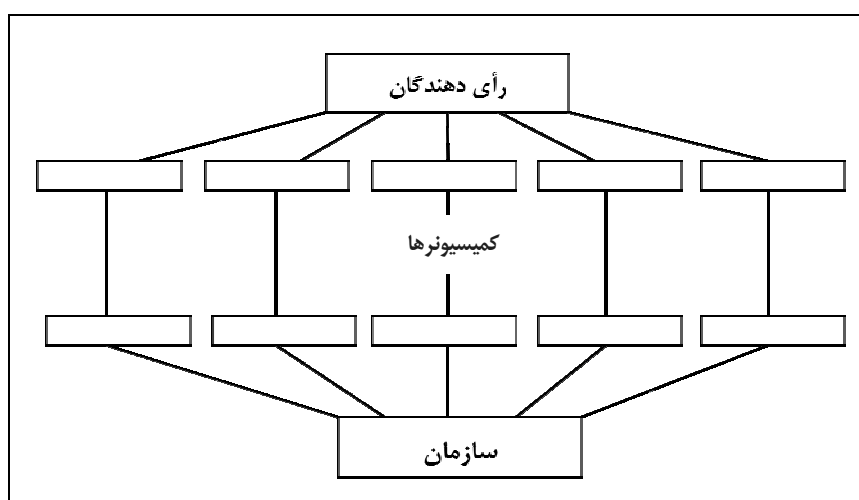


شکل ۲. ساختار شورا - شهردار قوی

(Nallathiga, 2008: 5)

### سیستم کمیسیونی

در این سیستم امور اجرایی از سوی کمیته‌های دائمی‌ای انجام می‌پذیرد که توسط شورا ایجاد می‌شوند. شورا همچنین دورنما و قلمرو اختیارات این کمیته‌ها را تعیین می‌کند. این کمیته‌ها تصمیم‌های شورا را آماده و ضمن نظارت بر اجرای آنها، مدیریت امور مرتبط با قلمرو اختیارات خود را در چارچوب بودجه‌ی مصوب پیگیری می‌کنند. در این ساختار کمیسهایی را برای اداره امور برمی‌گزینند که برای شهرهای کوچک مناسب است (Nallathiga, 2008: 6). شکل کمیسیونی حکومت شهر، قدیمی‌ترین شکل حکومت شهری در آمریکاست. اما اکنون تنها در تعداد کمی از شهرها، از جمله در سان رایز<sup>۱</sup>، فیرویو<sup>۲</sup> و پورتلند به کار می‌رود (برک‌پور و اسدی، پیشین: ۱۶۰).

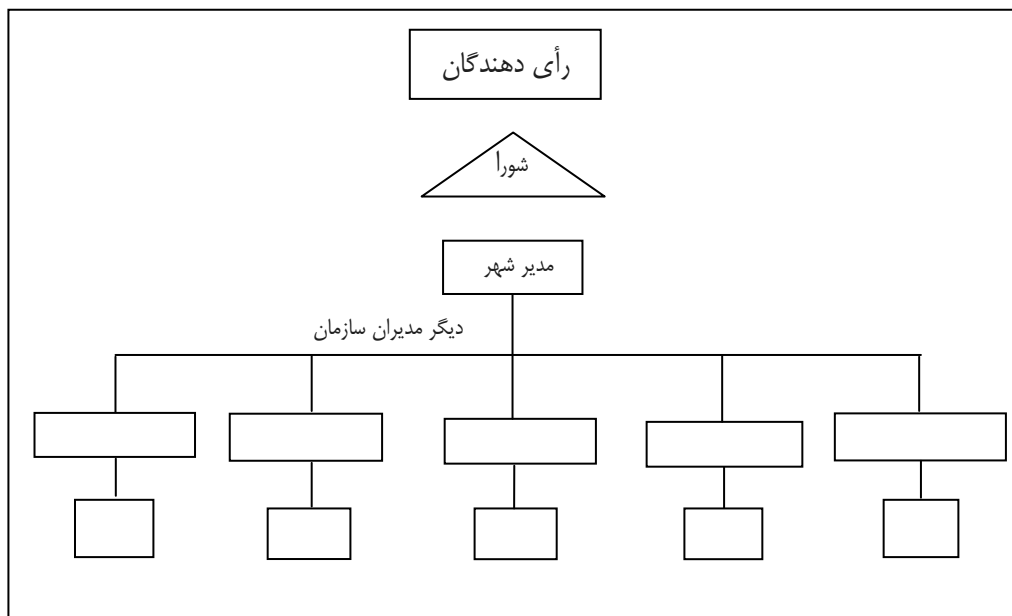


شکل ۳. سیستم کمیسیونی (Nallathiga, 2008: 6)

1. Sunrise, FL  
2. Fairview, TN

## سیستم مدیر - شورا

در این نوع مدل، مردم محل افرادی را به نام شورا، برای تدوین احکام و مقررات محلی و نظارت بر امور انتخاب می کنند، که این شورا افزون بر اجرای وظایف قوه‌ی مقننه، انتخاب شخصی واجد شرایط را برای امور اجرایی حکومت محلی برعهده دارد. این شکل حکومت محلی به شورا اختیار کامل می دهد تا هر فردی را، هرچند که ساکن آن محل نباشد (در صورت احراز شایستگی) به مدیریت شهر برگزینند که این فرد را "مدیر شهر" می گویند. مدیر شهر می تواند مقامات مدیریتی و کارکنان شهرداری را با نظر و تشخیص خود انتخاب کند (Pate, 1954: 209).



شکل ۴. سیستم مدیر - شورا

(Nallathiga, 2008: 8)

مدل های دیگری همچون مدل "نشست شهری باز" و "نشست شهری نماینده" وجود دارد و تعداد شهرهایی که از این دو مدل مدیریت شهری و مدل کمیونی استفاده می کنند، کمتر از ۵ درصد را شامل می شوند. نسبت رواج مدل "شورا - مدیر شهر" به "شهردار - شورا" در سال ۱۹۹۶، در حدود ۶۰ درصد به ۴۰ درصد بوده است؛ اما توزیع این مدل عمده با گذشت یک دهه از آن تغییرات بسیاری کرده است. میزان رواج مدل "شورا - مدیر شهر" از ۴۷ درصد ۱۹۸۱ به ۶۰ درصد در سال ۱۹۹۶ رسیده است. اگرچه داده های موجود روندی طولی را نشان می دهند، به نظر می رسد نسبت مطلق شهرهایی با مدیریت شهری "شورا - مدیر شهر"، به احتمال در ارقامی که برای هر سال آمده است اغراق آمیز باشد (Desantis & Renner, 2002).

هریک از این مدل ها مزایا و معایبی دارند که در جدول شماره ۱ به آنها اشاره شده است:

جدول ۱. مزایا و معایب انواع مدل‌های مدیریت شهری<sup>۱</sup>

معایب	مزایا	نام مدل
<b>شهردار ضعیف<sup>۳</sup></b>		
<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<sup>۴</sup> و سیاست ماشین<sup>۵</sup> بینجامد.<sup>۶</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- سابقه‌ی طولانی تاریخی.</li> <li>- شورای نمایندگی منتخب به دنبال برآورده کردن نیازهای موکلان خود خواهد بود.</li> <li>- کاربرد آن در جوامع روستایی و کوچک به خوبی پاسخ داده است.</li> </ul>	شهردار - و - شورا <sup>۲</sup>
<b>شهردار قوی<sup>۷</sup></b>		
<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>	<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>- 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 به دنبال پیشرفت در زندگی و کسب‌وکار خود است.</li> </ul>	<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>	شورا - مدیر شهر <sup>۸</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- وظایف سیاسی و قانون‌گذاری توسط یک بدنه انجام می‌شود.</li> <li>- فقدان نظارت و تعادل بخشی<sup>۱۰</sup>.</li> <li>- نبود یک فرد با وظیفه‌ی اداره‌ی کل مجموعه.</li> <li>- پیچیدگی انتخاب قانون‌گذاران دارای توانایی‌های اداره و مدیریت.</li> </ul>	<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>	کمیسیون <sup>۹</sup>

منبع: Duvall., 1999: 65

1. Julianne Duvall, "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., 1999, p. 65.

2. Mayor-and- Council

3. Weak Mayor

4. Bossism

5. Machine politics

۶ ماشین سیاست یا سیاست ماشین، در حقیقت سیستم غیررسمی سازمان سیاسی است که برپایه‌ی قیومیت، پدرخواندگی، نظام نشت منافع، کنترل پشت صحنه و گروه‌های سیاسی پایدار درون ساختار دموکراسی نمایندگی است. ماشین‌ها دارای ارباب‌هایی هستند که آنان نیز برای خود دسته‌ها و نیروهای خوش‌خدمتی دارند که متکی بر حمایتی است که با قراردادهای و پست‌ها و سمت‌هایی که از سوی حکومت به این دسته از افراد اعطا می‌شود. سیاست ماشین در شهرهای ایالت متحده بین سال‌های ۱۸۷۵ الی ۱۹۵۰ وجود داشته است (en.wikipedia.org).

7. Strong Mayor

8. Council-Manager

9. Commission

10. Check & Balance



## بحث و یافته‌ها

### ویژگی‌های نظام مدیریتی در ساختار حاکمیت شهری ایران

نظر به اینکه در کشور ما و کشورهای دیگری که با روش سیستم حکومت متمرکز اداره می‌شوند، سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها و سازمان‌های اداری در روستاها و بخش‌ها و شهرستان‌ها) و همچنین سازمان‌های منطقه‌ای (استان) استقلال نداشتند، همه‌ی آنها تابع حکومت مرکزی هستند و از طرف دولت مرکزی در امور آنها نظارت و مداخله 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، ۱۳۷۷: ۲۳۳).

تمام سازمان‌های محلی محدوده‌ی وظایف خود را از حکومت مرکزی می‌گیرند (چه حکومتی با حاکمیت کامل و چه شبه‌حاکمیت 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 (نوروزی‌فر، ۱۳۸۰: ۱۶۵). به‌طور کلی ویژگی‌های نظام مدیریتی در ساختار حاکمیت شهری ایران به شکل زیر فهرست می‌شود (عسگری و همکاران، ۱۳۸۵):

(الف) فقدان نظام مدیریتی و حاکمیتی مستقل و متمایز؛

(ب) نفوذپذیری فرایند تصمیم‌گیری و امور اجرایی در سازمان‌های رسمی مدیریت شهری، از سوی مراجع غیررسمی قدرت اجتماعی و اقتصادی؛

(ج) اتکای ساختار و روش‌های جاری اداره‌ی امور کلان‌شهری بر منابع و ساختارهای حکومتی موجود؛

(د) مشروعیت‌یابی سازمان‌های مؤثر در مدیریت شهری از منابع و فرایندهای رسمی و دولتی؛

(ه) فقدان پشتوانه و بینش نظری مناسب در سازماندهی مدیریت کلان‌شهری.

### جدول ۲. ویژگی‌های سیستم مدیریت شهری در ایران و مقایسه‌ی آن با کشورهای توسعه‌یافته

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

### شناخت وضعیت موجود مدیریتی کلان‌شهر تهران

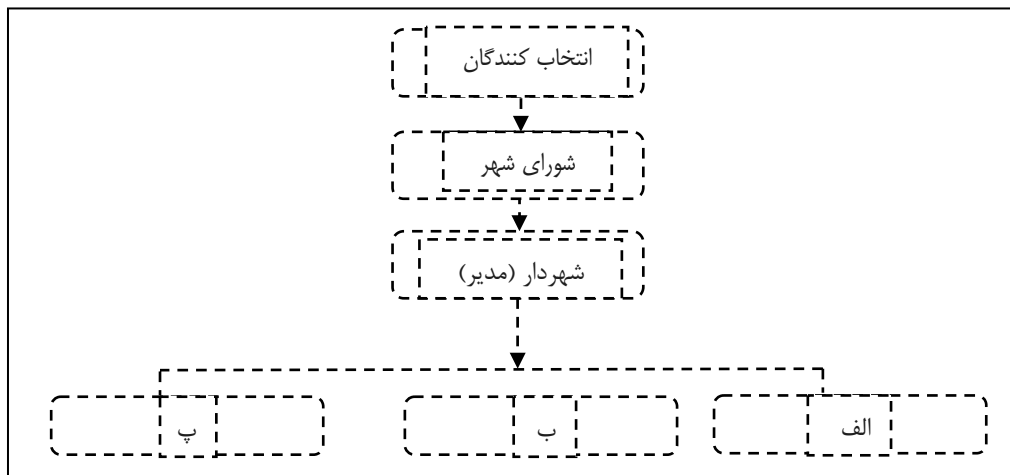
با وقوع انقلاب در سال ۱۳۵۷ انجمن‌های شهری منحل شد و در غیاب آنها وزارت کشور، به‌عنوان قائم مقام انجمن‌های شهر به‌ایفای وظیفه پرداخت. بعد از گذشت ۲۱ سال از زمان انقلاب، سرانجام انتخابات شوراها بر اساس قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، در سال ۱۳۷۸ برگزار شد و شوراها آغاز به کار کردند. در این دوره نیز مدل انتخابی برای اداره‌ی امور شهر، همان مدل "شورا - مدیر شهر" است که همانند قوانین پیشین، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر داده می‌شود. در این قانون حوزه‌بندی و محلّه‌بندی قوانین قبلی باطل شده است و اعضای شوراهای شهر با رأی همه‌ی مردم شهر انتخاب می‌شوند. رهبری سیستم اجرایی شهرداری برعهده شهردار (مدیر شهر) منتخب شورا است. شهردار رؤسای واحدها و معاونت‌های شهرداری را انتخاب می‌کند و شوراها به‌طور قانونی حق دخالت در این زمینه را ندارند. شهردار (مدیر شهر) در برابر تصمیم‌های شورای شهر پاسخ‌گوست و برکناری شهردار، پس از طی مراحل قانونی سؤال و استیضاح با رأی مخالف دو سوم از اعضای شورای شهر امکان‌پذیر است. هرگاه شورا اقداماتی را برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی انجام دهد که وصول و نگهداری آن را به‌نحوی بر عهده دارد، به پیشنهاد فرماندار و طرح موضوع در هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌شود. البته این رأی از سوی شورای شهر در دادگاه‌ها قابل اعتراض است و دادگاه مکلف به رسیدگی به موضوع، خارج از نوبت و صدور رأی قطعی است. در عمل انحلال شوراها بر اساس این قانون، برخلاف قوانین پیشین، در حوزه‌ی اختیار قوه‌ی مجریه نیست و این فرایند با حضور نمایندگانی از قوای سه‌گانه‌ی کشور (اعضای شورای حل اختلاف استان و مرکزی) و سرانجام تأیید آن در یک نهاد قضایی امکان‌پذیر است. این موضوع از وجوه مثبت و متمایز نظام اداره‌ی شهر در ایران، حتی نسبت به برخی از کشورهای اروپایی است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳).<sup>۱</sup>

از بررسی مدل مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران با توجه به مباحثی که در بالا به آنها اشاره شد، چنین برداشت می‌شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران مدل "شورا - مدیر شهر" است. البته در هیچ‌یک از قوانین مربوطه به صراحت نامی از مدل مدیریتی برده نمی‌شود. در متون قانونی از شخصیتی به‌نام شهردار نام برده می‌شود و وظایف و اختیارات به او منتسب می‌شود، بدون توجه به این که سِمَت شهردار<sup>۲</sup> جایگاهی انتخابی است. به‌گفته‌ی دیگر، آن دسته از افراد که از بیرون از شورا و بدون اخذ آرای مردم در سِمَت مسئولیت شهرداری قرار می‌گیرند، عنوان مدیر شهر<sup>۳</sup> را کسب می‌کنند، در حالی که اعطای مسئولیت رهبری شهر به شخصی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم (عضویت شورا) آرا و اعتماد شهروندان را جلب نکرده است، منطقی نیست. در مدل‌های "شورا - مدیر شهر" شخصیتی جداگانه به‌نام شهردار وجود دارد، اما حدود قدرت او متفاوت است. بنابراین انتظار رهبری سیاسی شهر از مدیر شهری منتصب، مشابه آنچه در مدل مدیریت شهری ایران مشاهده می‌شود، قابل طرح نیست (آخوندی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۵۳).

۱. گزارش امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران ۱۳۸۵

2. Mayor

3. City management



شکل ۵. مدل اداری شهر بر اساس قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه ۱۳۸۲

(منبع: آخوندی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۵۰)

### تحلیل الگوی مدیریتی کلان شهر تهران

انتخاب نوع مدل مدیریت شهری بازتابنده‌ی نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری است و مهم‌تر از همه، بیانگر میزان مشارکت و قدرت اجرایی است. یکی از مباحث مهم در تعیین مدل مدیریتی برتر، تعیین چگونگی اداره‌ی شهر و قرارگیری قدرت در دست مدیران شهری است. از سوی دیگر، مدل اداره‌ی شهر رابطه‌ی نزدیکی با حل یا ایجاد مسائل شهری دارد. مدل‌های مدیریت شهری با توجه به قدرتی که به اداره‌کنندگان امور شهری می‌دهند، نوع برخورد و تصمیم‌گیری در مسائل شهری را در آن چارچوب فراهم می‌کنند و به دلیل تأثیرگذاری زیاد این نوع مدل‌ها بر شهر و در اختیار داشتن ابزار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، عاملی مهم در حل یا به‌وجود آمدن مسائل شهری هستند. رابطه میان این مدل‌های مدیریت شهری و مسائل شهری، رابطه‌ای علت و معلولی است. بنابراین می‌توان به این نتیجه رسید که از عملکرد مدل مدیریتی شهری است که مسائل شهری به‌وجود می‌آید و با ارائه‌ی راهبردهای این مدل است که مسائل شهری حل شده و به‌صورت مطلوب درمی‌آید (رحیمی، ۱۳۹۰: ۱۹۳).

در شرایط کنونی و از بین عناصر "حکومتی - عمومی"، "حکومتی - دولتی"، "بخش خصوصی"، "سازمان‌های غیردولتی" و افراد، اداره‌ی کلان‌شهری تهران بین دو نظام اداره‌ی ملی و محلی، یعنی عناصر دو دسته‌ی اول پراکنده شده است. دیگر عناصر گفته شده تأثیرگذاری چندانی در این زمینه ندارند. حتی مدیران محلی که تنها نهادهای انتخابی حکومت در سطوح تصمیم‌گیری کشور هستند نیز، استقلال عمل و اختیار کافی برای اداره‌ی یکپارچه قلمروی خود را ندارند؛ زیرا در قلمرو شهرداری نیز عناصر حکومتی - دولتی از وزن بالایی برخوردار هستند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

هم‌زیستی مدیریت شهری به‌عنوان سازمان محلی، افقی و فرابخشی با نظام اداری مرکزی، عمودی و بخشی، مسائل بسیاری را در حوزه‌های مختلفی مانند تصمیم‌گیری، هماهنگی و تقسیم وظایف بین آنها به‌وجود آورده است. در میان گروه‌های مختلف که ممکن است تصمیم‌های مدیران ارشد شهرداری تهران را تحت تأثیر قرار دهند، سنگینی

بدنه‌ی دولت و بوروکراسی حاکم بر سازمان‌های دولتی، به‌روشنی روی عملکرد شهرداری دیده می‌شود. تمرکز عملیات قوه‌ی مجریه در شهر تهران، به‌همراه ساختار و همچنین سازوکارهای نظارتی و کنترلی آن (مانند بودجه) سبب پیچیدگی روابط میان مدیران شهرداری و سازمان‌های دولتی شده است (طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه‌ی شهری کلان‌شهر تهران، گزارش مرحله‌ی دوم، ۱۳۸۵).<sup>۱</sup>

از سوی دیگر افرادی که در مدیریت شهر کار می‌کنند، به‌طور معمول از حوزه‌های غیرشهری به این حوزه آمده‌اند و دارای تجربه یا سابقه‌ی کار در این زمینه نیستند. این افراد از حوزه‌های غیرمرتبط وارد این عرصه می‌شوند. این مسأله باعث می‌شود تا آنها از الزامات مدیریت شهر و برخورد با مسائل شهری اطلاعی نداشته باشند و به آزمون و خطا روی بیاورند. به‌همین دلیل اداره‌ی تهران با نوسان‌های زیادی روبه‌رو خواهد بود و یک استراتژی درازمدت وجود نخواهد داشت (جلالی، ۱۳۸۵: ۱۳۶).

به جز مسائل پایه‌ای که در مدل مدیریت شهری کلان‌شهر تهران مشاهده می‌شود، روابط "شورا - شهردار" نیز به‌خوبی در این مدل تنظیم نشده و این موضوع سرآغاز بسیاری از مشکلات در اداره‌ی امور شهر، به‌ویژه کاهش نظارت شورا است. براساس برآوردهای گزارشی با عنوان "امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران"<sup>۲</sup> بین سال‌های ۷۸-۸۵، طول عمر مدیریت شهری یک سال و نه ماه ذکر شده است که این امر نشان‌دهنده‌ی بی‌ثباتی مدیریتی در کلان‌شهر تهران است، به این دلیل که برای رسیدن به اهداف و نتایج راهبردهای مدیریتی، این زمان بسیار محدود و تهدیدکننده است. همچنین پس از تحلیل مدل کنونی مدیریت شهری در ایران، آسیب‌ها و کمبودهای این مدل شناسایی شده است. بررسی‌های انجام شده در این پژوهش نشان می‌دهد، مهم‌ترین نقاط ضعف مدل رایج در مدیریت شهرهای ایران عبارت‌اند از: عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره‌ی امور شهر در تمام شهرهای کشور، ضعف مکانیسم‌های نظارت و تعادل‌بخشی در تنظیم رابطه‌ی شورا و شهردار، عدم شکل‌گیری شوراهای محله‌ای و منطقه‌ای زیرمجموعه‌ی شوراهای شهر و نحوه‌ی انتخاب اعضای شورای شهر. افزون بر این ضعف‌ها و کمبودهای موجود در مدل مدیریت شهری مسائلی نیز وجود دارد که کلان‌شهر تهران با آن روبه‌روست. مسائلی همچون تراکم‌زدایی و خزش شهری (گسترش بی‌رویه و نامنظم ساخت‌وسازهای کلان‌شهری در حومه‌ها)، ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل کلان‌شهری (که مستلزم رویکردی فرا - محلی است)، مسائل زیست‌محیطی (کاهش کیفیت و تخریب محیط‌زیست، آلودگی هوا، آب و خاک، تهدید فضاهای باز و سبز) و خدمات‌رسانی منطقه‌ای (با استفاده از اقتصاد مقیاس کلان‌شهری) و مانند آنها که مجالی در اینجا برای بیان آنها نیست.

بنابراین بر اساس تحلیل الگوی مدیریتی تهران و ویژگی‌های این نوع مدل در ایران، به‌ویژه انتصابی بودن شهردار که در بالا به آنها اشاره شد، وابستگی شدید عناصر قدرت شهری مدل مدیریت شهری تهران به ساختار کلان‌قدرت و فقدان و کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی، سبب تبدیل عرصه‌ی مدیریت شهری به یک عرصه‌ی تجدید قدرت

۱. این گزارش زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تهیه شده است.

۲. این گزارش زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در سال ۱۳۸۵ انجام شده است.

برای گروه‌های قدرت سیاسی در سطح ملی شده است و به دنبال آن بیشترین امکانات فنی و مالی در این عرصه، صرف تجدید قوای مسئولان سابق می‌شود و به‌وضوح در بین مسئولان نهادهای دولتی و غیردولتی، مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران، به‌عنوان یک سکوی پرتاب برای رسیدن و در اختیار گرفتن قدرت ملی مبدل شده است. این گردش متمرکز قدرت در شهرهای ایران، به‌ویژه کلان‌شهر تهران، سبب شده که عرصه‌ی مدیریت شهری به‌عنوان یک جایگاه موقت برای آزمایش ایده‌های (استراتژی) این افراد در توسعه‌ی شهری شناخته شود و نوعی ساختار قدرتمند و مشروع در عرصه‌ی مدیریت شهری ایران به‌وجود نیاید؛ چراکه این ایده‌ها به‌مدت زمان مشخصی برای نتیجه‌گیری نیاز دارند که با تغییرات سریعی که در عرصه‌ی قدرت ملی انجام می‌گیرد و با توجه به ویژگی‌های عناصر وارد شده در عرصه‌ی مدیریت شهری و وابسته‌بودن این عناصر به این تغییرات، عرصه‌ی مدیریت شهری و در پی آن، مسائل شهری به قوت خود باقی می‌ماند و با مسائل جدید ترکیب و انباشت مسائل را به‌وجود می‌آورد (جلالی، ۱۳۸۵: ۱۳۵).

در نتیجه عرصه‌ی مدیریت شهری با توصیف‌های فوق به عرصه‌ای ناپایدار و هزینه‌زا تبدیل می‌شود و به‌دنبال آن، توسعه در شهر را ناپایدار می‌کند. از سوی دیگر، مدل مدیریت شهری و نیز ساختار عناصر قدرت شهری در این مدل و نوع عملکرد و سیاست‌گذاری‌های آنها سبب شده تا شهر تهران به‌شکل کنونی درآید. در واقع شکل‌گیری مسائل اجتماعی و مشکلات شهری در سطح گسترده، محصول عملکرد این عوامل است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت عملکردی که چنین مسائلی را پدید می‌آورد، خود ناشی از ویژگی‌های ساختاری قدرت در این مدل و دیدگاه‌های حاکم بر آن و نیز، نشان‌دهنده‌ی ویژگی‌ها و ماهیت قدرت در جامعه‌ی ماست. بنابراین می‌توان به این نتیجه رسید که مباحث فوق دلیلی محکم و مستدل بر نامناسب بودن مدل مدیریتی موجود و نیاز به جایگزین کردن الگویی مناسب است که در شرایط کنونی پاسخ‌گو باشد. وابستگی شدید عناصر قدرت شهری این مدل به ساختار کلان قدرت و فقدان و کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی، موجب تبدیل عرصه‌ی مدیریت شهری به یک عرصه‌ی تجدید قدرت برای گروه‌های قدرت سیاسی در سطح ملی شده است و به‌دنبال آن بیشترین امکانات فنی و مالی در این عرصه، صرف تجدید قوای مسئولان سابق می‌شود و به‌وضوح در بین مسئولین نهادهای دولتی و غیردولتی، مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران به‌عنوان یک سکوی پرتاب برای رسیدن و در اختیار گرفتن قدرت ملی مبدل شده است. پس با توجه به تحلیل‌های فوق و از آنجا که مدل کلان‌شهر تهران در وضع موجود، نمی‌تواند استقلال عرصه‌ی مدیریت شهری را حفظ کند و پاسخ‌گوی مسائل شهر تهران باشد، باید از مدل مدیریتی‌ای برای اداره‌ی امور شهر تهران استفاده کرد که استقلال حوزه‌ی مدیریت شهری را از حوزه‌ی مدیریتی قدرت کلان و عناصر وابسته ضمانت کند و سبب به‌وجود آمدن نهادهای مدنی و تشویق مشارکت‌های مردمی در شهر شود و در نهایت از این راه می‌توان مانع تجدید قدرت گروه‌های قدرت سیاسی سطح ملی در عرصه‌ی مدیریت شهری شود (رحیمی، ۱۳۹۰: ۱۹۷).

به هر صورت یکی از مهم‌ترین دلایل تجدید نظر در الگوی مدیریت شهر تهران، عدم استقلال حوزه‌ی مدیریت شهری از عناصر مدیریتی موجود دیگر (در سطح ملی) در شهر تهران است، از سویی الگوی موجود، دارای سطح مشارکتی پایین‌تری نسبت به الگوی شورا - شهردار قوی است و از شرایط دمکراتیکی کمتری برخوردار است. با این وجود برای رسیدن به استقلال نسبی و مقتدر کردن عملکرد مدیریت شهری در سطح شهر تهران، نیاز به الگوی جدیدتری است و الگویی که می‌تواند در شرایط کنونی پاسخ‌گو باشد، بی‌تردید الگوی مدیریتی "شورا - شهردار قوی" است.

## نتیجه‌گیری

در یک مطالعه‌ی تطبیقی از مدل‌های مدیریت شهری در سطح کشورهای دنیا، براساس جدول زیر می‌توان چنین برداشت کرد که در ۴۳/۲ درصد از کشورها "مدل شورا - شهردار قوی" و ۲۰/۵ درصد، مدل "شورا - مدیر شهر" و مشابه آن و ۱۸/۲ درصد "شهردار - شورا ضعیف" و باقی شیوه‌های متفاوتی از مدیریت شهری را انتخاب کرده‌اند.

جدول ۳. مدل‌های مدیریت کلان‌شهری در دنیا

ردیف	نام کشورها	کل کشورها	کشورهای استقلال یافته‌ی شوروی	اقیانوسیه	آمریکا	آسیا	اروپا	نوع مدل
۱	ایتالیا، آلمان، پرتغال، کره‌ی جنوبی، ژاپن، بنگلادش، هندوستان، پاکستان، فیلیپین، ترکیه، آمریکا، کانادا، مکزیک، زلاندنو، روسیه، اوکراین	۴۳/۲	۲۰	۵۰	۱۰۰	۶۳/۶	۲۰	شورا - شهردار قوی
۲	دانمارک، فرانسه، ایرلند، لتونی، نروژ، فلسطین، اندونزی، چین، ازبکستان	۲۰/۵	۱۰	-	-	۲۷/۳	۳۳/۳	شورا - مدیر شهر
۳	بلژیک، هلند، لوکزامبورگ، فنلاند، مالزی، بلاروس، تاجیکستان، قزاقستان	۱۸/۲	۳۰	-	-	۰/۱	۲۶/۷	شهردار - شورا ضعیف
۴	سایر کشورها	۱۸/۱	-	-	-	-	-	مدل‌های گوناگون مدیریت شهری

منبع: امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران، ۱۳۸۵؛ ۸

بنابراین مشاهده می‌شود که بیشتر کشورهای دنیا به سمت دموکراسی هر چه بیشتر، ایجاد مشارکت کنشگران اجتماعی، برگزاری انتخابات مستقیم شهردار و شورا توسط مردم پیش می‌روند.

درنهایت می‌توان نتیجه گرفت که انتخاب الگوی مدیریتی شهری تهران باید همگام با اسناد فرادستی و ضوابط قانونی کشور باشد. لزوم انطباق الگو مدیریت برتر کلان‌شهرهای دنیا با شرایط جغرافیایی، اجتماعی و تاریخی و دیگر ابعاد کلان‌شهر تهران، از دیگر مسائلی است که بایستی در نظر گرفته شود. از سویی، بومی‌سازی الگو برتر امری است که باید رعایت شود. مدل "شورا - مدیر شهر" و مدل "رهبری جمعی" به دلیل ویژگی‌های خاص مدل‌ها، پاسخ‌گوی مسایل مدیریت شهری کلان‌شهر تهران نخواهند بود. بنابراین با در نظر گرفتن اهم شرایط می‌توان بیان کرد، اگرچه اکثر کلان‌شهرهای مطرح دنیا در سطح ایده‌الی مدیریت شهری در مدل "شورا - شهردار قوی" دارای ویژگی‌های ساختاری برتری است، اما در بسیاری از جهات، با چارچوب سازوکارهای اجرایی، قوانین و ضوابط فرادستی نظام و شرایط جغرافیایی، تاریخی، اجتماعی با کلان‌شهر تهران هماهنگی و انطباق لازم را ندارد، با وجود این می‌توان از ویژگی‌های خوب آن پس از انطباق و بومی‌سازی در کنار دیگر کلان‌شهرهای برتر بهره برد.

درنهایت، کلان‌شهر تهران با توجه به داشتن ویژگی‌هایی همچون، تنوع جمعیتی و فرهنگی و جغرافیایی مدل "شورا - شهردار قوی" به‌عنوان الگوی مناسب توصیه می‌شود. با بهره‌گیری از این الگو، به دلیل دارا بودن ویژگی‌هایی که به شاخص‌های حکمروایی شهری نزدیک است و با رویکرد جمع‌گرایانه و مشارکتی که در حل مسائل شهری دارد، می‌توان از یک سو در سطوح فراملی با تأکید بر کاهش نقش دولت مرکزی در سطوح محلی، تقویت جایگاه و نقش مدیریت محلی و مشارکت اجتماع محلی، حاکمیتی چند سطحی و چند عاملی را برای مدیریت شهری کارآمد و اثربخش توصیه کند و از سوی دیگر، در سطح ملی، اسناد فرادستی نظام نیز بر ایجاد ظرفیت‌سازی به‌سوی تمرکززدایی، استفاده از

مشارکت کنشگران اجتماعی به خصوص مردم، انتقال و تفویض اختیار به مدیران محلی برخوردار شود. در همین راستا استقلال حوزه‌ی مدیریت شهری نیز حفظ خواهد شد.

مدل شهردار قوی با استفاده از معیارهای منتج از مبانی نظری حکمروایی شهری و برخی از معیارهای مرتبط دیگر، سبب تقویت شاخص‌های حکمروایی شهری (مشارکت شهروندان، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی و عدالت) و نیز ارتقای برخی دیگر از شاخص‌های مورد توجه همچون، اقتدار مجموعه مدیریت شهری، قدرت و اقتدار شهردار، هماهنگی و همکاری بین شورا - شهرداری، تخصص‌گرایی در بدنه‌ی شهرداری، قدرت نظارتی و قانون‌گذاری شورا و ثبات در مدیریت شهری خواهد شد. همچنین میزان وابستگی به عناصر قدرت سیاسی سطح ملی را کاهش یا از بین می‌برد. بدین ترتیب مدل "شورا - شهردار قوی"، به‌طور کلی به‌سوی تقویت نهاد مدیریت شهری ارزیابی شده است. در تحقق ایده‌ی مدل "شورا - شهردار قوی" در تهران از یک سو، موانعی همچون فقدان احزاب سیاسی کارآمد، منسجم و با پشتوانه و کمبود سرمایه‌ی اجتماعی در جامعه وجود دارد. از سوی دیگر، محدودیت‌های ناشی از قانون "تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵" و اصلاحات بعدی آن، پذیرش "انتخاب مستقیم شهردار" را مستلزم تغییرات قانونی و انجام اصلاحات در نظام سیاسی و اجتماعی کشور می‌کند. با این حال امکان‌پذیری این مدل در ایران با توجه به اصل ششم قانون اساسی و تأکید قانون برنامه‌ی چهارم توسعه بر ضرورت توجه به ثبات در مدیریت و نیز تجربه‌ی سه دهه انتخاب مستقیم رئیس جمهور در کشور و همچنین نتیجه‌ی موفق یکپارچ‌شدن مسئولیت اجرایی در مقام رئیس جمهور با حذف پست نخست‌وزیر در ساختار قبلی، به‌عنوان امکانات مهم موجود در گذار به انتخاب مستقیم شهردار در ایران، باید مورد توجه قرار گیرند.

## منابع

- Akbari, GH., 2006, **Social Capital and Urban Governance**, Geographical Studies, No. 83, PP.135-153. (In Persian)
- Akhundi, A. & Others, 2009, **City Management Pathology in Iran**, Geography Studies, No.63, PP. 135-156. (In Persian)
- Askari, A., 2005, **Designing Convenient System of Iran Cities**, Tarbyat Modares Economic Research Center, Urban Planning Studies Center. (In Persian)
- Barakpour, N. and Asadi, I., 2010, **Management and Urban Governance**, Art Univercity, Tehran. (In Persian)
- Barakpour, N., 2003, **Transition from Urban Government to Urban Governance (Case Study of Hamedan-Eslamshahr)**, Shahr-dariha, No. 49, PP.73-75. (In Persian)
- De-Santis, V.S. and Renne, T., 2002, **City Government Structures: an Attempt at Classification**, State and Local Government Review, Vol. 34, No. 2, PP. 304-321.
- Designing Convenient System of Tehran Management, 2005, Settlement & Urbanism Ministry, Tehran. (In Persian)
- 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.

- Hall, J.S., 2005, **Governance, Published in Encyclopedia of City**, Edited by Roger W. Caves, Routledge, London and New York.
- Heler, J., 2009, **Power's Shadow: Forecasting over Land Application**, Translated by Pouladi, Kamal, Iranian Engineering Society, Tehran.
- Jefferson, N., McFarland, C., & Co-Pate, J., 1954, **Local Governments and Administration**, American Book Company, New York.
- Kamrava, M.A., 1998, **City Council and Legitimacy Crisis in Urban Management**, Pajuhesh Quarterly, No. 2, PP. 37-45. (*In Persian*)
- Kazemian, GH. & Rezvani, M., 2005, **Feasibility of Assigning New Task to Municipalities**, Vol. 1, Country Ministry, Construction Department. (*In Persian*)
- Kazemian, GH., 2005, **Explaining Relationships of Government Structure and Urban Power with Spatial Locating**, Thesis on Geography Field, Tarbiat Modares. (*In Persian*)
- Kazemian, GH., 2007, **Preface at Urban Governance Pattern**, Jostarhaye Shahrsazi, No. 19-20, PP. 5-7 (*In Persian*)
- Margre, J., Xavier, B., 2004, **Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries**, [http://www.csital.org/pdf/documents/2006\\_01\\_LocalGovernment\\_S.pdf](http://www.csital.org/pdf/documents/2006_01_LocalGovernment_S.pdf).
- Moghim, S., 2006, **Managing Local Government**, 2<sup>nd</sup> ed, Samt, Tehran. (*In Persian*)
- Nallathiga, R., 2008, **Metropolitan Urban Governance Approaches and Models: Some Implications for Indian Cities**, Paper Presented at the Third international Conference on Public Policy and Management on "Urban Governance and Public-Private Partnerships" Held at the Indian Institute of Management – Bangalore on August 4-6 Bangalore.
- Nejati-hosseini, M., 2001, **Programming Urban Problems and Empirical Challenges**, Municipality Organization, Tehran. (*In Persian*)
- Nourozifar, A., 2000, **Management of Local Organization and Municipalities**, Baztab, Tehran. (*In Persian*)
- Pate, J., 1954, **Local Governments and Administration**, American Book Company, New York.
- Rahimi, M., 2011, **Urban Power Elements Pattern in Tehran Metropolis**, Thesis on Geography and Urban Management, Azad University. (*In Persian*)
- Saeednia, A., 2004, **Urban Management, Municipalities**, Green Book of Municipalities, Vol.11, Tehran. (*In Persian*)
- Schwab, B & Kuhbler, D. & Walti, S., 2000, **Metropolitan Governance and Democratic in Switzerland**, Paper Prepared for the Workshops: Governance and Democratic Legitimacy at the 29<sup>th</sup> ECPR Joint Session of Workshop, 6-11, April 2001, Grenoble.
- Taheri, A., 1998, **Municipalities, Management Affair**, Ghomes, Tehran. (*In Persian*)
- Tehran Research and Planning Center, 2006, **Feasibility of Direct Selection of Mayor by People**, Tehran. (*In Persian*)
- Tehran Research and Planning Center, 2009, **Designing Effective Mechanism of Urban Management**, Tehran. (*In Persian*)
- Tehran Research and Planning Center, 2010, **Revising Performance Mechanism of Management System of Tehran Metropolis**, Tehran. (*In Persian*)