

جهت تهیه فایل **WORD** این مقاله به سایت **DaneshResan.com** مراجعه نمایید و عنوان مقاله را جستجو کنید  
بیش از ۲ میلیون مقاله فارسی در این سایت موجود میباشد



International Conference **ومدیریت شهری** 15 June 2015  
**on modern achievements in**  
**Civil Engineering, Architecture, Environment**  
**and Urban Management**



مقایسه مدیریت شهری در ایران و کشورهای غربی

رویا حصاری اصل

دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری دانشگاه هنر

R110h@yahoo.com



چکیده :

گسترش روز افزون شهرها و واگذاری وظایف و فعالیت های جدید به مدیریت های شهری (شهرداری ها) نگاهی نوین ، عالمانه و جامع به این مقوله را می طلبد. توسعه برنامه های مدیریت شهری در گرو تلاش و ممارست شهرها در جهت پیشرفت و رفاه منابع انسانی میسر می شود؛ این اقدامات عبارتند از جذب مشارکت های دولتی، بهره وری اقتصادی، حفظ تساوی و عدالت اجتماعی، کاهش فقر و بهبود شرایط زیست محیطی. این اقدامات در سایه استفاده بهینه و توزیع عادلانه منابع امکان پذیر خواهد بود.

این مقاله ، سعی دارد ضمن برشماری ضرورت های وجودی برنامه ریزی و مدیریت غیر متمرکز در کشورهای جهان سوم ، خصوصیات و اختصاصات مدیریت شهری در کشور ایران به عنوان کشور در حال توسعه و جهان سومی و کشورهای غربی و پیشرفته را مشخص و از این طریق، تفاوت مدیریت شهری را در کشورهای در حال توسعه با کشورهای غربی پیشرفته ، مورد بررسی قرار داده و براساس یک تحلیل علمی، نکات مثبت و مزیت های تطبیقی آنرا مشخص نماید.

به این منظور ابتدا به بیان مبانی نظری در حوزه مدیریت شهری ، شیوه مدیریت شهری در ایران و کشورهای غربی و نظم و انتظام و یا به بیان دیگر، تدبیر در امور کشور، پرداخته و در نهایت با توجه به تعاریف و بررسی های انجام شده به یک نتیجه گیری کلی در تفاوت شیوه های مدیریت شهری خواهیم رسید.

**کلمات کلیدی: مدیریت شهری ، کشورهای جهان سوم ، کشورهای غربی، ایران**



مقدمه:

گسترش شهرنشینی و به دنبال آن مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش توجه به راهبردها و چاره های سودمند برای بهینه سازی زندگی شهروندان را ضروری ساخته است. علاوه بر موضوعاتی همچون محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یکی از عوامل بسیار مهمی که تاثیر فزاینده و تعیین کننده ای بر عوامل سازنده شهری دارد، مدیریت شهری است.

همان طور که می دانیم هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان یافته ای که اهداف و ابزارهای رسیدن به آن ها را مشخص کند و فعالیت ها را هماهنگ سازد، از هم می پاشد و به بی نظمی می گراید. شهرها نیز به عنوان یک سامانه، نیازمند مدیریت می باشند که به تعیین اهداف و برنامه ها پرداخته و فعالیت عناصر مختلف شهری را هماهنگ نماید.

این مقاله با دیدی مقایسه ای سعی بر شناخت شیوه ی مدیریت شهری در ایران و کشورهای پیشرفته اروپا دارد تا در جهت هرچه بهتر شدن مدیریت شهری در ایران گامی هرچند کوچک برداشته باشد.

مبانی نظری:

#### ۱\_ مفهوم مدیریت شهری:

مفهوم مدیریت شهری، گسترده تر از مفاهیم ترکیبی است و می توان در سطح وسیع این طور بیان کرد که مدیریت شهری درباره حکومت های محلی و یا در حد وظایف شهرداری ها به کار می رود. «سازمان های محلی که با عنوان شهرداری ها از آنها نام می بریم، به طور عمده بعد از وقوع انقلاب صنعتی مطرح می شوند و ابتدا در اروپا و سپس در آمریکا و نیز سایر کشورها افزایش می یابند.» براساس برنامه مدیریت شهری که از سوی سازمان ملل مشخص شده است، ۵ محور برای کشورها در قرن ۲۱ در نظر گرفته شده است:

مدیریت محیط زیست شهری

ریشه کن سازی فقر شهری

مدیریت زمین شهری

مدیریت زیرساخت های شهری

مدیریت امور مالی شهرداری ها (کامروا، ۱۳۷۸: ۴۸)

الگوهای مختلف مدیریت شهری:

الگوهای جهانی مدیریت شهری در کشورهای مختلف با توجه به حاکمیت سیاسی آنها متفاوت است. این الگو بر حسب این که مدیران محلی در شهرها و مدیران روستایی در روستاها چه میزان اختیاراتی دارند، متفاوت است.



الگوهای مدیریت شهری در جوامع توسعه یافته و در حال توسعه متفاوت است و هر کدام از این جوامع، با توجه به نوع حکومت سیاسی حاکم بر خود، نوعی

از شیوه های مدیریت شهری را در دستور کار دارند. ۲ نوع الگوی رایج در مدیریت شهری وجود دارد: (مزینی، ۱۳۷۸: ۳۹)

#### مدیریت شهری متمرکز

«در این الگو، دولت های مرکزی مستقیماً در اداره شهر دخالت دارند و وظایفی را که جنبه محلی دارد و از جنس تصدی گری است، خود دولت ها انجام می دهند.»

این الگو مبتنی بر دیوان سالاری است و معمولاً دولت هایی از آن تبعیت می کنند که به طور وسیع به تلاش و کار مردم وابسته نیستند و هزینه های خود را از طریق منابع درآمدی ملی تأمین می کنند. در الگوی مدیریت شهری متمرکز، مردم جایگاهی ندارند و نقش مردم در اداره شهرها کم رنگ است و نظر آنها در مسائل اساسی مثل سیاستگذاری و برنامه ریزی کمتر لحاظ می شود. در حال حاضر از کشورهای اروپایی حذف شده است و جایگاهی در جوامع توسعه یافته ندارد. مهم ترین نقش مردم در این الگوی مدیریت شهری، انتخاب اعضای شورای شهر است و مردم نمی توانند شهردار را به طور مستقیم انتخاب کنند. بلکه این شورای شهر است که شهردار را برمی گزیند.

به طور کلی، سه نوع شیوه انتخاب شهردار در دنیا وجود دارد. اول این که مردم به طور مستقیم و با رأی خود، شهردار را تعیین می کنند؛ مانند کشورهای فرانسه، بلژیک و برخی ایالت های آمریکا. در این شیوه، شهردار است که به انتخاب اعضای شورای شهر می پردازد. دوم این که شهردارها انتصابی هستند و زیر نظر وزارتخانه هایی همچون وزارت کشور فعالیت می کنند. این شیوه در برخی از کشورهای در حال توسعه رایج است و تا قبل از سال ۱۳۷۷ نیز در ایران اجرا می شد؛ به این صورت که شهرداری ها زیر نظر دفاتر فنی استانداری به کار خود ادامه می دادند. سومین شیوه انتخاب شهردار نیز این است که مردم با انتخاب اعضای شورای شهر، به آنها وکالت می دهند که شهردار را تعیین کنند.

#### مدیریت شهری غیرمتمرکز

در الگوی مدیریتی غیرمتمرکز، دولت به جز سیاستگذاری و برنامه ریزی و اموری همچون دفاع از سرزمین و تأمین امنیت مردم، وظیفه ای در قبال محله ها و شهرهای کشور ندارد و فقط وظایفی را که جنبه حاکمیتی دارد، عهده دار است و بقیه وظایف را به شهرداری ها، بخش خصوصی و یا NGO ها واگذار می کند.

در این الگو، شهرداری ها به طور عمده وظایف محلی را برعهده دارند و حتی امور مربوط به گردشگری، توریسم، طرح های توسعه شهری، ساخت کتابخانه، ازدواج و طلاق به عهده آنهاست و هزینه های خود را از طریق عوارض و یا مالیات محلی تأمین می کنند البته دولت نیز تا حدی مسائل هزینه بر را تقبل می کند. (مهدی زاده، ۱۳۸۶: ۸۴)

#### مردم در الگوهای مدیریت شهری غیرمتمرکز چه جایگاهی دارند؟

این الگو مبتنی بر آرای مستقیم مردم است و مردم بر کار اعضای شورای شهر که در سطوح مختلف تصمیم گیری می کنند، نظارت دارند. مدیریت شهری به عنوان الگویی برای مدیریت و توسعه سکونتگاه های شهری اعم از شهرهای کوچک، بزرگ و مادر شهرها مطرح می شود. هسته فعالیت های بین المللی



مدیریت شهری، برنامه مدیریت شهری است که به وسیله برنامه توسعه سازمان ملل بنیان نهاده شده است. این برنامه از سوی برخی دولت‌ها حمایت می‌شود و از سوی مرکز سکونتگاه‌های بشری که وابسته به سازمان ملل است، و نیز بانک جهانی با هدف کمک به شهرهای بزرگ و کوچک کشورهای در حال توسعه، در بحث رشد اقتصادی، توسعه اجتماعی و از بین بردن فقر به رسمیت شناخته شده است. (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۳۵)

## ۲\_ مدیریت شهری در ایران:

در ایران، ۳ دوره مشخص در عرصه مدیریت شهری وجود داشته است.

دوره اول از آغاز دوران شهرنشینی تا انقلاب مشروطه بود که مدیران شهری از سوی دولت‌ها تعیین می‌شدند و شهردارها با عناوینی همچون کلانتر و داروغه فعالیت می‌کردند. دوره دوم با انقلاب مشروطه آغاز می‌شود. در این دوره حرکت‌هایی به سوی حاکمیت شهری شکل گرفت و حکومت شهری به دست فراموشی سپرده شد.

دوره سوم با شروع انقلاب اسلامی آغاز شد. در دهه اول به علت رشد مهاجرت‌های اجباری و مسائلی همچون جنگ تحمیلی، الگوی خاصی در مدیریت شهری وجود نداشت. اما بعد از جنگ، سیاست‌های اقتصادی به سمت خصوصی‌سازی و آزادسازی حرکت کرد و در برنامه اول توسعه، دولت به شهرداری‌ها اجازه داد، خودشان تولید درآمد کنند و نخستین شهری که این حرکت را آغاز کرد، تهران بود. (براتی، ۱۳۹۰: ۶۳)

در ایران از آن‌جا که شهرداری‌ها بیشتر از گونه‌ی سازمان‌های محلی هستند نه حکومت‌های محلی مستقل، مدیریت شهری به تنهایی از سوی آن‌ها انجام نمی‌گیرد. با توجه به ارتباطات و تاثیر‌هایی که سازمان‌های کشوری و استانی بر مدیریت شهری اعمال می‌کنند، می‌توان برای مدیریت شهری در ایران سه سطح قائل شد:

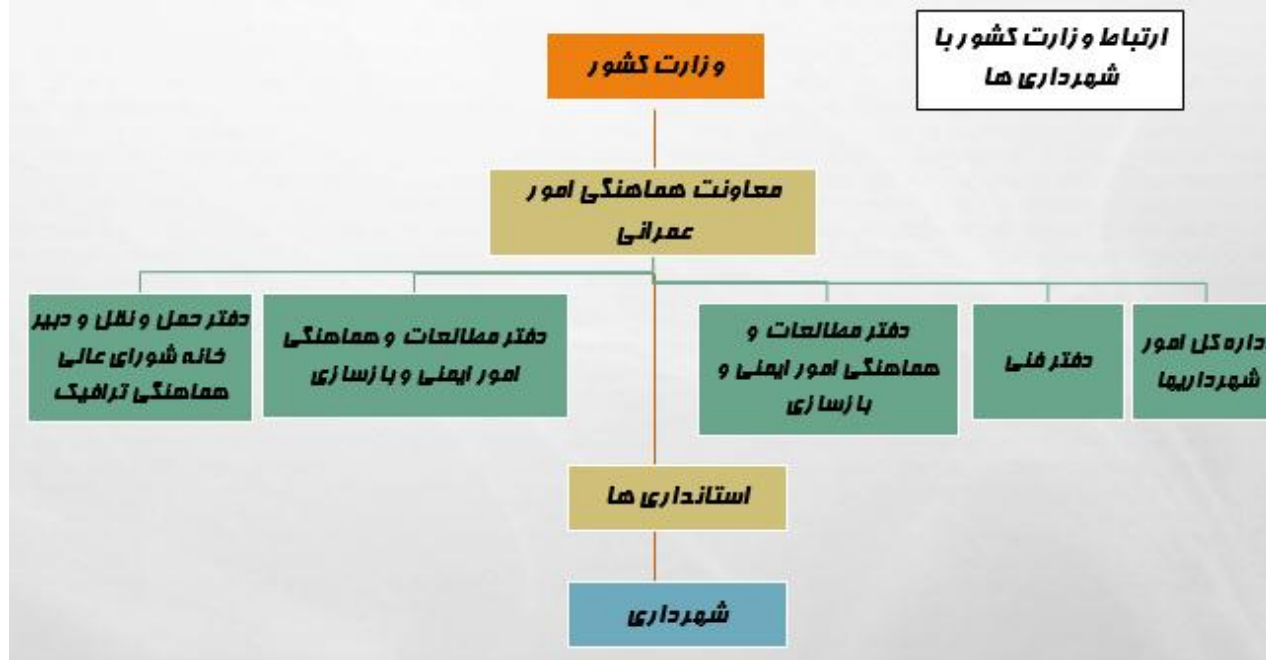
### ۱- سطح کلان مدیریت شهری:

در این سطح وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌هایی قرار می‌گیرند که حیطة اختیار و عمل آنها کل کشور است و توانایی تصمیم‌گیری برای مدیریت شهری را دارند.

وزارت کشور: موافقت با تغییرات سازمانی شهرداریها، بررسی و تصویب طرح‌های عمرانی آنها، تصویب طرح‌های هادی و جامع

وزارت مسکن و شهرسازی: مدیریت و نظارت بر طرح‌های جامع

شورای عالی شهرسازی و معماری: رسیدگی و پیش‌برد اقدامات شهرسازی و هماهنگ کردن آن



۲- سطح منطقه ای مدیریت شهری:

در این سطح سازمان مستقل مدیریت شهری وجود ندارد ، بلکه سازمان های موجود شعبه های استانی وزارت خانه ها و سازمان های کشوری محسوب می شوند که حیطة اختیار آن ها استانی است.

استانداری : مهمترین سازمان موثر بر مدیریت در این سطح ، است - از مهم ترین وظایف آن تهیه طرح های هادی و نقشه های تفصیلی شهری

شوراهای اداری برنامه ریزی و شهرسازی استان

سازمان همیاری شهرداری های استان: که عمده کارکردش در زمینه مسائل مالی

۳- سطح محلی مدیریت شهری: به جز شهرداری که عمده ترین نقش را داراست، سازمان های دیگر اعم از رسمی و غیر رسمی نیز در مدیریت این سطح سهیم اند.

شهرداری : از عناصر اصلی تصمیم گیری در شهر

شورای اسلامی شهر : همه ی برنامه ها و تصمیم های شهرداری باید با هماهنگی و نظارت این شورا ها انجام پذیرد.

فرمانداری : از عناصر مهم در تصمیم گیری و هدایت مدیریت شهری



شورای تامین شهرستان : سیاست گذاری و کنترل امور امنیتی شهرستان

هدف اساسی مدیریت شهری در ایران ، پدید آوردن شهری سالم می باشد که عمده ترین منابع تامین کننده این هدف عبارتند از:

۱- برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور

۲- طرح های شهری

۳- قانون شهرداری ها(مزمینی ، ۱۳۷۵: ۹۲)

۳\_مدیریت شهری در کشورهای غربی:

مدیریت شهری در غرب ، طی سه مرحله از آغاز سال ۱۹۸۶ میلادی تاکنون دستخوش یک سری تغییرات بنیانی شده است.

در مرحله اول برنامه مدیریت شهری در سال های (۱۹۸۶-۱۹۹۱) بر روی چهار موضوع مدیریت اراضی، امور مالی و مدیریت شهری، زیرساخت ها و محیط زیست شهری با هدف توسعه راهبردهای عملی و ابزارهای کاربردی مدیریت شهری در سطح جهانی متمرکز شده بود.

در مرحله دوم(۲۰۰۰-۱۹۹۲) مکانیزم اساسی به سطح کارآیی و تولیدات از قبیل تشکیل هیات کارشناسان منطقه و تاسیس کارگاه ها و همایش های مشاوره ای در سطح کشوری می پرداخته که به منظور معرفیابین خط مشی ها و ابزارهای کاربرد به کل کشور، معطوف می شده به صورتی که ساختار این برنامه ها تمرکززدایی و واگذاری مسوولیت انجام این فعالیت ها به ادارات منطقه بوده است. در مرحله آخر ، در ادامه مرحله دوم بیش از پیش بر فعالیت ها و اقدامات دولتی که شرایط زندگی قشر مستمند و کم درآمد جامعه شهری را متاثر می ساخت، متمرکز شده بود.(مهدی زاده،۱۳۸۶: ۱۰۹)

۳ عامل مهم در الگوی مدیریتی غرب

۱- برنامه ریزی

۲- اجرای برنامه ها

۳- نظارت و ارتقای برنامه ها

در این الگو ، بخش خصوصی، گروه های فشار و عامه مردم می توانند در بهبود مدیریت شهری سهیم باشند و با استفاده از اینها می توان به بودجه لازم جهت ارتقای وضعیت اقتصادی دست پیدا کرد.



این عملکردها می‌توانند شهروندان، محیط زیست شهری و ظرفیت کارآیی و تولیدات شهر را تحت تاثیر قرار دهند. در غرب تاکید بر این است که سیستم‌های شهر بطور کامل مورد ارزیابی قرار گیرد.

نوع مدیریت شهری که در اروپا مورد استفاده قرار می‌گیرد می‌بایست با چرخه زندگی شهرنشینی، که افزایش و کاهش رشد محیط زیست نشانگر آن است، سازگار باشد. در غرب شهرهایی که به لحاظ فیزیکی و اقتصادی توسعه یافته هستند نیاز به شیوه مدیریت شهری متفاوت با شهرهای عقب مانده و دچار نقصان دارند. موارد دیگری که در مدیریت شهری غرب مدنظر قرار می‌گیرد

وضعیت حمل و نقل شهری

مدیریت اراضی

سازمان دهی کارآیی و حجم تولیدات

اقتصاد شهری و منطقه ای (براتی، ۱۳۹۰: ۸۸)

## الگوی مدیریت در آلمان و آمریکا

به طور کلی در سیستم مدیریت شهری کشورهای اروپایی شباهتهای بسیاری وجود دارد همان گونه که در حکومت‌های ملی این کشورها نیز این شباهتها موجود است و اطلاق دموکراسی غربی به همه این کشورها در واقع نشانگر این شباهت هاست .

گذشته از این که سیستم دموکراسی غربی بر ایالات متحده و آلمان حاکم است شباهتی نیز بین این دو کشور موجود است و آن این است که هم ایالات متحده و هم آلمان به صورت فدرال اداره می‌شوند. (سعدنیا، ۱۳۸۳: ۹۶)

رابطه با حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی:

اصولا در سیستم‌های حکومتی فدرال، دولت مرکزی در امور محلی ایالات و شهرها کمتر دخالت می‌کند. این نکته در مورد آلمان هم صادق است چراکه حکومت‌های محلی از استقلال بیشتری برخوردار هستند. شهرداریها، حکومت‌های محلی، استانداردها و فرمانداریها در تمام امور مربوط به خود اختیار کامل دارند و وظیفه دولت فقط نظارت است که در صورت نیاز و بروز حوادث، کمک‌های مالی، فنی و اضطراری نیز ارایه می‌دهد.

به طور کلی این کمک‌های مالی ۲۵ درصد کل درآمد شهرداریها را در آلمان تشکیل می‌دهد. اساساً همیاری شهرداریها در آلمان معمول است. این همیاری ممکن است هم بین شهرداریهای همسایه صورت گیرد و هم از طریق اتحادیه شهرداریها .





ماهیت حکومت ملی در آلمان نیز دموکراسی غربی است و این کشور سیستم سرمایه داری دارد ولی سیستم سرمایه داری در آلمان مانند اکثر کشورهای اروپایی دارای حدت و شدت سرمایه داری آمریکا نیست

یک نمود این کیفیت این است که برخی از کشورهای اروپایی دارای احزاب کمونیست هستند و این احزاب در مجالس ملی و محلی این کشورها نماینده دارند و یا در فرانسه سوسیالیستها همچنان حکومت را در دست دارند.

حال آن که در ایالات متحده عضویت در حزب کمونیست و وجود این حزب غیرقانونی است و داشتن گرایشهای سوسیالیستی نامقبول می باشد. از همین رو در آلمان در حکومت ملی و محلی، مردم موثرند. حتی برخی از قوانین کشور آلمان، مشارکت مردم را یا در واقع فراهم آوردن امکانات این مشارکت را به صورت اجباری در آورده است.

شیوه کار، قدرت و اختیارات شهرداران

در سیستم مدیریت شهری آلمان و آمریکا و به طور مشابهی در فرانسه، انگلستان و کشورهای اسکاندیناوی، سه مدل در شیوه کار، قدرت و اختیارات شهرداران وجود دارد

مدل اول، در این شکل از حکومت شهری در صورتی که قدرت شورا کاهش یابد شهردار اختیارات و قدرت بیشتری پیدا می کند. از این رو این مدل را می توان به دو شکل شهردار ضعیف - شورا و شکل شهردار قوی - شورا تقسیم کرد. (مهدی زاده ف ۱۳۸۶: ۱۴۵)

مدل دوم به آلمانی مدل ماگیسترات نامیده می شود که معادل همان مدل آمریکایی اداره شهر توسط کمیسیونرها می باشد. در این مدل مدیریت شهر به جای یک نفر (شهردار) توسط یک هیات صورت می گیرد. در نوع سوم مدل، از طرف مجلس یک نفر به عنوان مدیر شهر به این سمت انتخاب می شود. وی باید دارای گزینش سیاسی خاصی نباشد ولی در اداره شهر واجد سابقه، تجربه و تبحر باشد.

مدیر فقط جوابگوی مجلس است و بر تمام اداره های مختلف شهر مدیریت دارد. پست شهردار عملاً یک پست تشریفاتی است ولی در عین حال ناظر بر امور شهر است مدت ماموریت مدیران شهر ممکن است ۶، ۸ و یا حتی ۱۲ سال باشد. این مدل در آلمان کمتر معمول است و از مدل آمریکایی مشابه خود اقتباس شده است.

در این سیستم چون شهردار مستقیماً منتخب مردم نیست بیشتر خود را مسئول سیاستمداران می داند تا مردم. در آلمان مدت ماموریت شهردار ممکن است تا ۱۲ سال به درازا بکشد و به همین دلیل نگرانی و دغدغه ای برای انتخاب مجدد ندارد و از این نظر نیز خود را دست کم به صورت مستقیم پاسخگوی مردم نمی داند. (همان: ۱۵۳)



## الگوی مدیریت در کشور انگلستان:

نظام مدیریت شهری و برنامه ریزی در انگلستان در طی چند دهه اخیر، به طور توأمان و در ارتباط متقابل با یکدیگر، بسیار تحول پیدا کرده است. در واقع نظام مدیریتی انگلستان ضرورتاً در جهت هماهنگی و همسویی با یکدیگر گام برداشته اند.

به طور کلی می‌توان گفت در دو سه دهه ی اخیر نقش دولت مرکزی به سمت وظایف راهبردی و نظارتی متمایل شده و بر عکس به اختیارات دولت های محلی در عرصه برنامه ریزی (تصمیم گیری و اجرا) افزوده گردیده است.

نظام برنامه ریزی در این کشور به صورت دو سطحی عمل می‌کند که منطبق با ساختار دو لایه حکومت (مرکزی و محلی) است.

در پی تصویب قوانین حکومت های محلی در طی سال های ۷۴-۱۹۷۲ و سازماندهی این حکومت ها در دو سطح کانتی و بخش، شوراهای بخش، مسئولیت تهیه طرح های محلی را بر عهده گرفته و موظف به تأیید طرح های خود توسط شوراهای کانتی شدند. شوراهای کانتی نیز برای تأیید طرح های ساختاری خود نیازمند تأیید سازمان محیط زیست بوده اند.

الگوی مدیریت در کشور سوئد با اینکه حکومت این کشور پادشاهی است، اداره امور در آن بر اساس خود گردانی محلی از طریق شهرداری ها و خود گردانی منطقه ای از طریق شوراهای استان انجام می‌شود. نهاد عالی تصمیم گیری شورای شهر است که شهروندان آن را انتخاب می‌کنند.

بر اساس مجموعه قوانین حکومتی سوئد، شهرداری ها و شوراهای استان حق وضع مالیات دارند و تصمیم گیری اجرایی در سطح محلی، به نمایندگان منتخب مردم واگذار شده است. کنترل و نظارت بر شهرداری ها در سوئد بر عهده شهروندان (با داشتن حق بازخواست از مسئولین) است.

همچنین مدیریت شهری دارای استقلال بوده و دولت مرکزی نمی‌تواند به تصمیمات شورای شهر اعتراض کند. (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۹۳)

## ۴\_ مقایسه مدیریت شهری در ایران و کشورهای غربی

در هیچ جای دنیا شهرداری ها مانند ایران، بنگاه اقتصادی نیستند که نگران دخل و خرج خود باشند و درآمد ثابت و مکفی دارند در حالی که در شهرهای ایران به خصوص تهران منابع مالی محدود است و شهرها از مالیات بهره ای نمی‌برند و کمک های دولت در یک بوروکراسی پیچیده، دیر به شهرها اختصاص می‌یابد و یا اصلاً اختصاص نمی‌یابد.

در قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴ در ایران به این مسئله توجه شده بود که فعالیت های خدماتی شهر بر عهده شهرداری و وظایف امنیتی و سیاسی بر عهده دولت است که به تدریج با انتقال این وظایف به نهادهای دیگر از وظایف شهرداری ها و به تبع آن از اختیارات آنها کاسته شد.

که البته به دلیل افزایش درآمدهای نفتی و میل دولت به تمرکز گرایی و آموزش ندیدن شهرداری ها و اشکالاتی که در سیستم وجود داشت، این وظایف را از شهرداری ها به نهادهای مرتبط به خود منتقل کرد.



در ایران به دلیل وجود ساختارهای کهن سیاسی-اداری، نحوه‌ی شکل‌گیری مدیریت شهری بسیار متفاوت با کشورهای پیشرفته غربی بوده است. نظام مدیریت شهری در ایران به عنوان بزرگترین بخش نظام اداری کشور که بر بیش از نیمی از جمعیت کشور مدیریت می‌کند، بر خلاف غرب، مشروعیت خود را از حکومت مرکزی کسب کرده است و نه از مردم.

این بحران در نظام مدیریت شهری ایران از زمان رضا شاه تا انقلاب اسلامی وجود داشته و بعد از انقلاب، نیز کما بیش ادامه یافته است.

علت این موضوع، عدم هر نوع مشروعیت اعم از سنتی و منطقی در نظام اجتماعی ایران برای مدیریت شهری در کشور است. زیرا شهرداری به شکل و هیئتی که وجود دارد سابقه سنتی نداشته است.

بر خلاف سیستم مدیریت شهری در اروپا، رابطه متقابل و منطقی مبتنی بر انتخابات انجمن شهر بین جامعه و مدیریت شهر وجود ندارد.

فائق مشروعیت بودن مدیریت شهری در کشور باعث بی‌اعتمادی و بی‌اعتقادی مردم نسبت به شهرداری است که به نوبه خود موجب عدم تمایل به همکاری و مشارکت، عدم رغبت به پرداخت مالیات و عوارض و گرایش به قانون شکنی و تخلف از ضوابط و مقررات شهری می‌شود.

امروزه نظام مدیریت شهری در کشورهای پیشرفته از چهار بخش متمایز ولی مرتبط تشکیل شده است که عبارتند از:



این بخش‌ها اگرچه دارای اهداف، وظایف و منافع مختلف و گاه متعارض هستند ولی در عمل با توسل به تمهیدات مختلف سیاسی، اجتماعی و قانونی سعی می‌شود که میان آن‌ها حداکثر همکاری و هماهنگی برقرار گردد.

در واقع کیفیت و کارایی مدیریت شهری در کشورهای مختلف به نحوه ایجاد همکاری و هماهنگی بین این بخش‌های مختلف بستگی دارد که البته امری پیچیده بوده و نیازمند زیرساخت‌هایی مانند مدیریت غیرمتمرکز، تکثیر گرای، قبول توسعه پایدار و ... می‌باشد.

در نظام رایج مدیریت شهری در ایران، نقش بخش دولتی بر سه بخش دیگر (عمومی، خصوصی، مردمی) چیره است و به زبان روشن‌تر و دقیق‌تر، دولت اداره امور شهر را تقریباً به طور تام و تمام در اختیار دارد.

مهمترین دلایل این امر عبارتند از: دیکتاتوری حکومت‌های قبل از انقلاب، اشتغال حکومت بعد از انقلاب اسلامی به مسائل انقلاب و جنگ تحمیلی، عدم تمایل کارگزاران دولتی برای واگذار کردن امور به مردم و عدم آمادگی مردم برای به عهده گرفتن اموری که مربوط به ایشان است.

به طوری که تحلیل ساختار مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد، نقش وزارت خانه‌ها و سازمان‌های دولتی بسیار وسیع است و بخصوص نقش وزارت کشور از سایر دستگاه‌های دولتی بارزتر و چیره‌تر است.



تجربه بیشتر کشورهای جهان نشان می‌دهد که پذیرفته‌ترین شیوه درآمد مستمر و پایدار برای شهرداری‌ها، عوارض و مالیات‌های محلی است که بر اساس قانون از املاک، کالاها، خدمات و درآمد‌های افراد حقیقی و حقوقی به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در مدتی محدود و یا نامحدود، در سطح محلی، منطقه‌ای و یا ملی اخذ می‌شود و با نظارت مردم و دولت، صرف هزینه‌هایی می‌شود که موجب نظم، تامین نیازمندی‌ها و رفاه اجتماعی در شهرها و روستاها می‌گردد.

لزوم استقلال مالی شهرداری‌ها، یکی از پیش شرط‌های تامین مدیریت محلی است. در ایران شهرداری‌ها متکی به منابع مالی دولتی بوده‌اند. اما در سال ۱۳۶۲، به موجب بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه مقرر گردید که شهرداری‌های کشوری یک برنامه ریزی سه ساله به خود کفایی برسند.

آنچه که در این اقدام پرشتاب مورد توجه قرار نگرفت، راهکارهای جایگزینی منابع جدید درآمدی به جای کمک‌های دولتی بود. این امر از طرفی موجب کاهش توانایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات و انجام طرح‌های شهری شد و از طرف دیگر شهرداری‌ها را ناگزیر به اتخاذ روش‌هایی کرده است که به هیچ وجه مناسب توسعه و عمران پایدار شهر نیست. (مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۹)

وجود دولتی چالاک، که بیشتر وظیفه نظارتی دارد و امور محلی را به مدیریت محلی واگذار کرده است دیگر وجه تمایز مدیریت شهری کشورهای توسعه یافته با ایران است.

عدم وجود مدیریت واحد شهری یکی از بزرگ‌ترین نقاط تمایز مدیریت شهری در ایران با کشورهای توسعه یافته است، با وجود مدیریت واحد شهری، شهرداری و شوراها همان کارکردی را پیدا می‌کنند که در کشورهای توسعه یافته دارند.

کشورهای پیشرفته تجربه‌ای طولانی در زمینه مدیریت شوری دارند، درحالی‌که که کشور ما در این زمینه در آغاز راه است.

## ۵\_ NBN شاید موفق‌ترین شیوه مدیریت شهری Neighbors Building Neighborhood

یکی از جالب‌ترین و موفقیت‌آمیزترین شیوه‌ها در زمینه مدیریت شهری که مدت ده سال است در شهر «روچستر» ایالت نیویورک در حال اجرا است، طرح ابتکاری NBN است.

NBN در واقع یک سیستم مدیریت شهری به شکل مشارکتی می‌باشد که در آن مردم همگام با شهرداری در تمامی تصمیم‌گیری‌های مربوط مشارکت می‌کنند.

این سیاست عجیب که بازدهی بسیار خوبی تاکنون داشته است در اصطلاح «شهروندان محیط اطراف خود را ساماندهی می‌کنند» (NBN) عنوان گرفته است.

هرکس اقدام به ساماندهی محیط اطراف خود می‌کند و سعی دارد در تمامی اقدامات سازنده در زمینه بهبود وضعیت زندگی محل سکونت خود مشارکت کند

طبق این طرح ساکنان «روچستر» برای آینده شهر خود برنامه ریزی می‌کنند و الویت‌های بودجه بندی شهر خود را مشخص می‌کنند



تنها طرح‌هایی مورد قبول واقع می‌شدند که برنامه ریزان شهری آن بتوانند شرکت یا شرکایی که فرمی برای پشتیبانی از پروژه را به امضا برسانند، معرفی کنند و زمانی طرح به مرحله اجرا در می‌آمد که شهروندان منابع سرمایه‌گذاری در پروژه را که در اجرای آن بتوانند کمک کنند، شناسایی کنند.

کلیه بخش‌های NBN با یک سیستم کامپیوتر مرکزی یا به عبارتی شبکه ارتباطی شهر به یکدیگر متصل می‌شوند که به این طریق امکان دسترسی به اطلاعات شهری برای همگان میسر می‌شود. نرم‌افزار نقشه‌کشی GIS، اطلاعات برنامه ریزی سه بعدی، پست الکترونیکی مطمئن و سیستم مدیریت فایل‌ها از دیگر تسهیلات و امکانات موجود است.

گروهی از مردم به همراه متخصصین، کار حفظ و به روز نگه داشتن شبکه را برعهده دارند. موسسه NBN که توسط شورای شهر و کالج محلی اداره می‌شود به شهروندان امکانات آموزشی در زمینه مدیریت، سازماندهی جامعه و مهارت‌های برنامه ریزی فنی را رایگان ارائه می‌دهد.

شهروندان «روچستر» همچنین در سیاستگذاری تخصیص بودجه در زمینه‌های مختلف نیز صاحب نظر هستند که این امر در واقع ابزار قدرت مردم محسوب می‌شود. (مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی مشهد، ۱۳۸۵)

### نتایج اجرای NBN

نتایج به دست آمده از اجرای نخستین طرح‌های NBN در ۱۹۹۴:

درک اهمیت بالا بودن کیفیت زندگی توسط مردم. در واقع پس از عملی شدن نخستین سیاستگذاری‌ها که به شکل مشارکتی انجام شد، شهروندان «روچستر» نسبت به حفظ محیط زندگی خود حساس شدند به طوری که همه سعی می‌کردند به نوعی در رعایت بهداشت، پیشگیری از وقوع تخلفات و هر آنچه که لازمه زندگی آرام و سالم در یک محیط شهری است نقش داشته باشند.

- NBN امکان سرمایه‌گذاری‌های خصوصی را برای پیشبرد اهداف توسعه شهری فراهم می‌کند که همین امر منجر به ساخت بسیاری از مراکز رفاهی و تفریحی توسط مردم شده است

ظرف ده سال گذشته، NBN در ارتباط مجدد مردم و دولت نقش مهمی ایفا کرده است.

-NBN بیانگر این مطلب بوده است که دولت محلی هم می‌تواند در راستای اهداف مردم عمل کند به نوعی که

شهروندان کنترل امور زندگی خود را در اختیار داشته باشند و بتوانند در کلیه برنامه‌ها مشارکت کنند.

با بازنگشتگی «بیل جانسون» شهردار «روچستر» و مبتکر طرح NBN در اول ژانویه سال گذشته، نیروهای جدید مصمم هستند با حفظ همان اصول در راستای اهداف NBN با مشارکت مردم قدم بردارند. (مجله آبادی، ۱۳۷۸)



## ۶\_ جمع بندی:

الگوی مدیریت در کشورهای خارجی به صورت غیر متمرکز می باشد ، در حالیکه مدیریت متمرکز دولتی در ساختار شهرداریهای ایران نفوذی تاریخی و ریشه دار دارد و بنابراین تغییر آن به سادگی و آسانی میسر نیست.

شوراهای شهر و شهرداری ها در ایران ، یعنی رکن های اصلی مدیریت شهری ، در وضعیت کنونی برای تحقق وظایفی که قانون به عهده ی آنها گذاشته است اختیارات کافی و لازم ندارند.

در ایران حدود اختیارات و مناسبات شهردار و شورای شهر به درستی روشن نیست و نیاز به تعریف و بازنگری مشخص دارد.

در یک جامعه غیردموکراتیک شهردار یا شورای مسوول اداره شهر توسط حاکم یا دستگاه اجرایی تحت نظارت او نصب و عزل می شوند، اما در حال حاضر در بیشتر کشورها انتخاب مدیر یا مدیران شهری توسط اهالی همان شهر انجام می شود. گاهی شهردار توسط رای مستقیم مردم انتخاب می شود و گاهی اعضای شورای شهر منتخب مردم؛ یک نفر را از میان خود یا افراد شایسته خارج از این شورا برای تصدی سمت شهردار انتخاب می کنند. در بعضی موارد شورای شهر علاوه بر انتخاب شهردار، قوانین شهری را به تصویب می رساند و قدرت اجرایی در شهر را به طور مستقیم در دست دارد. به علاوه بودجه شهر نیز تحت نظارت مستقیم این شورا است. این شیوه اداره شهری که سعی شده در ایران نیز پس از تاسیس نهاد شورای شهر به کار گرفته شود، بر پایه نظریه های سیاسی بنا شده که بر عدم تمرکز قدرت در دست یک فرد یا حزب با هدف کاهش تمرکز و در نتیجه کاهش فساد سیاسی، اقتصادی و رانت خواری تاکید می کند اما در بعضی کشورها نیز شهردار منتخب توسط مردم یا اعضای شورای شهر در واقع مهمترین مهره قدرت سیاسی در شهر یا منطقه مورد نظر است و می تواند مسوولان شهری را بدون نیاز به تایید شورای شهر عزل یا نصب کند. چنین شهرداری بودجه شهری را نیز با تصمیم خود صرف می کند.



منابع :

- ۱- براتی ، ناصر ، براتی ، مینا ، ۱۳۹۰ ، آشنایی با طرح های توسعه شهری در ایران (طرح های توسعه شهری ساختاری و راهبردی ) ، چاپ اول ، تهران ، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور
- ۲- سعید نیا ، احمد ، کتاب سبز شهرداری ها ، جلد یازدهم ، مدیریت شهری ، تهران ، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور ، ۱۳۸۳
- ۳- شورای شهر، توانایی ها و تنگناها، ویژه نامه ضمیمه مجله شهرداری ها، شماره ۲۰ ، دی ۱۳۷۹
- ۴- کامروا ، محمد علی ، مشروعیت مدیریت شهری ، مجله آبادی ، شماره ۳۲ ، ۱۳۷۸
- ۵- مزینی ، منوچهر ، مدیریت شهری و روستایی در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی ، ۱۳۷۵
- ۶- مزینی ، منوچهر ، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران ، نشر مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۸
- ۷- مزینی ، منوچهر ، شهرداری شوراها و مدیریت شهری در ایران ، فصلنامه مدیریت شهری ، شماره دوم ، تابستان ۱۳۷۹
- ۸- مهدی زاده ، جواد ، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری (و تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران) ، تهران ، شرکت طرح و نشر پیام سیما، ۱۳۸۶
- ۹- مرکز پژوهش های شورای اسلامی شهر مشهد ، آشنایی با مدیریت شهری ( تجارب جهانی ) ، ۱۳۸۵
- ۱۰- مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور با همکاری پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس ، برسی موردی وظایف و اختیارات شهرداری ها ، فصلنامه مدیریت شهری ، شماره دوم ، تابستان ۱۳۷۹
- ۱۱- ویژه نامه مدیریت شهری و شوراها، مجله آبادی ، شماره ۳۲ ، ۱۳۷۸

www.umic.ir ( Urban Management Information Center ) , Taghizade , ۱۹۹۸