



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

زمان پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۰۸/۰۵

## بررسی رابطه شاخص‌های اثر گذار در مدیریت شهرهای کلان ایران

(مطالعه موردی: شهر رشت)

قاسم علی پور<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> کارشناسی ارشد عمران، گرایش مدیریت منابع طبیعی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد لاهیجان، ایران

چکیده

هدف تحقیق حاضر، شناسایی مؤلفه‌های اثرگذار بر مدیریت کارآمد شهری در بخش‌های کلان مانند شهر رشت می‌باشد روش تحقیق حاضر توصیفی-تحلیلی و از نوع کاربردی می‌باشد ابزار گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و روش تحلیل نیز توصیفی می‌باشد ایران یکی از کشورهایی است که رشد شتابان شهرنشینی را در طول سده‌ی گذشته تجربه کرده است. مهاجرت و رشد طبیعی جمعیت، شهرهای کشور را گسترش داده‌اند. تا جایی که نیمه‌ی دوم قرن بیستم، تعداد شهرهای ایران، پنج برابر، و نرخ شهرنشینی، دو برابر شده است. اکنون بیش از دوسوم مردم ایران در ۱۰۰۰ شهر کشور زندگی می‌کنند، حال آنکه در شصت سال پیش، فقط یک‌سوم مردم کشور در ۲۰۰ شهر آن ساکن بودند

کلیدواژگان: عوامل مؤثر، مدیریت شهری، مدیریت کلان‌شهری، شهرهای کلان (رشت)



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مقدمه و بیان مسئله

ایران یکی از کشورهای است که رشد شتابان شهرنشینی را در طول سده‌ی گذشته تجربه کرده است. مهاجرت و رشد طبیعی جمعیت، شهرهای کشور را گسترش داده‌اند. تا جایی که نیمه‌ی دوم قرن بیستم، تعداد شهرهای ایران، پنج برابر، و نرخ شهرنشینی، دو برابر شده است. اکنون بیش از دوسوم مردم ایران در ۱۰۰۰ شهر کشور زندگی می‌کنند، حال آنکه در شصت سال پیش، فقط یک‌سوم مردم کشور در ۲۰۰ شهر آن ساکن بودند. رشد مطلق و نسبی جمعیت شهری، با خود رشد بی‌سابقه‌ی فضای شهری را به همراه داشته است که عمدتاً بدون هدایت و مدیریت کافی انجام گرفته و با مشکلات متعددی برای ساکنان شهرها همراه بوده است. در فاصله‌ی بین انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ تا سال ۱۳۷۳، ۵۷۰ شهرداری در ایران تأسیس شده است که نمایانگر رشد اساسی شهرنشینی و نیاز به ساختارهای نوین مدیریت شهری است (بولتن شماره‌ی ۳۵، ۵ خرداد ۱۳۷۴: ۱۹ تا ۲۱). در طول این زمان، و در آینده قابل پیش‌بینی، دو چالش اساسی را در پیش روی مدیریت شهری می‌توان عنوان کرد: چالش رابطه بین کارایی و مردم‌سالاری در ساختار درونی مدیریت شهری؛ و چالش توزیع قدرت در میان متصدیان در حاکمیت شهری که در زیر به توضیح آن‌ها پرداخته می‌شود همچنین بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که سابقه مدنیّت و شهرنشینی در ایران یکی از طولانی‌ترین سوابق شهرنشینی در جهان است و این بیانگر قدمت دانش و تجربه مدیریت شهری در سرزمین کهن ایران است. اما باوجود چنین سابقه درخشانی، متأسفانه تصویر وضع موجود سیستم مدیریت شهری در ایران، تصویر مغشوش و نامتعادل بوده که علیرغم تغییرات حاصله در مقتضیات زندگی امروزی، پیچیده شدن مسائل شهری و گسترش حیطه وظایف و مسئولیت شهرداری‌ها، هنوز هم قانون مصوب ۱۳۳۴ (علیرغم اصلاحات و افاضات متعدد) به‌عنوان قانون اصلی در شهر وظایف شهرداری‌ها تلقی می‌گردد.

مبانی نظری

تعادل بین کارایی و مردم‌سالاری

یکی از خطوط تداوم را در بیش از یک قرن تحول مدیریت شهری در رشت، باید جست‌وجویی پایان‌ناپذیر برای کارایی و مردم‌سالاری دانست. نیروهای بسیاری صرف آن شده که شهر، مدیریتی داشته باشد که بتواند از عهده‌ی وظایف خود به‌خوبی برآید و درعین‌حال، منتخب و پاسخ‌گوی مردم باشد؛ اما این دو، به‌صورتی مساوی از توجه متصدیان بهره‌بردارند و در برخی موارد، در رویارویی باهم قرار گرفته‌اند. درحالی‌که سازمان‌های اداری و فناوری‌های مورد استفاده، رشد چشمگیری کرده‌اند، مردم‌سالاری در افت‌وخیز بوده و به ازای یک گام به جلو، بعضاً چندین گام به عقب‌رفته است. از طرفی، سازمان مدیریت شهری، پیچیدگی هرچه بیشتری یافته و از طریق به کار گرفتن دانش فنی روزآمد به پیشرفت‌های چشمگیری در ساماندهی امور شهر نائل آمده است. هرچند که دو انقلاب و دوره‌ی آزادی‌های سیاسی بعد از جنگ دوم جهانی، حیاتی تازه در ایجاد شرایط مردم‌سالارانه دمیدند، ولی ساختار متمرکز قدرت و تمایل نداشتن متصدیان به مشارکت همگانی، موانع متعددی در سر راه مردمی ساختن مدیریت شهری ایجاد می‌کرد. رسیدن به یک نظام جاافتاده‌ی مردمی، نیاز به سال‌های بدون وقفه، تمرین جمعی و حمایت نهادینه دارد. اکنون که تعهد به حضور و مشارکت مردمی از طریق شوراها و شورایی‌ها نهادینه شده، چالش عمده، آن است که چگونه این حضور، در معادله‌ی بین کارایی و مردم‌سالاری تقویت و توجیه شود. در نزد برخی از متصدیان، مردم‌سالاری باعث کند شدن و کارا نبودن در



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



تصمیم‌گیری است. حتی روندهای مردم‌سالارانه را با محک کارایی می‌سنجند و به دنبال آن هستند که شوراها بر اساس فن‌سالاری شکل گیرند. ایجاد تعادلی معقول بین دیوان‌سالاری، فن‌سالاری و مردم‌سالاری، چالش عمده‌ای است که در مقابل شهروندان و مدیران شهری قرار دارد. به جرات می‌توان گفت که با ورود به این بحث، فرایند فرهنگ سیاسی شهری از نظر ماهوی پا به مرحله‌ای نوین گذاشته است. رابطه‌ی پرتنش بین شورای منتخب مردم و ساختار فنی و دیوانی شهرداری، به‌روشنی جلوه‌گر نیاز به ایجاد این تعادل است. بنابر تعریف سازمان ملل، حاکمیت شهری، یا به‌عبارتی دیگر شیوه‌ی اداره‌ی شهر، عبارت است از «جمعیت تمام راه‌هایی که افراد و سازمان‌ها، چه دولتی و چه خصوصی، امور مشترک شهر را برنامه‌ریزی و اداره می‌کنند». (سازمان ملل، ۲۰۱۵). یکی از جلوه‌های مهم دیگر این معادله را می‌توان در نحوه‌ی استقلال شهرداری‌ها بررسی کرد: از طرفی، منابع مالی جدید، باعث کارایی بیشتر شهرداری در ارائه‌ی خدمات اساسی خواهد شد و از طرف دیگر، تأکید بر معادلات مالی ممکن است به نظرات شهروندان و تأثیر این تغییرات بر زندگی آنان بی‌اعتنا باشد. در طول سال‌های دهه‌ی ۱۳۷۰، شهرداری رشت به استقلال مالی دست‌یافت و درآمد آن بین سال‌های ۱۳۷۱ و ۱۳۷۴، با میزان متوسط سالانه ۳۲ درصد رشد کرد (شهرداری رشت، ۱۳۷۵: ۳۹). تا جایی که در طول دو سال، بودجه‌ی شهرداری پنج برابر شد (روزنامه اطلاعات، ۱۲ مهر ۱۳۷۱: ۱۰۵). تحقق این امر، به روند طولانی اتکای شهرداری به دولت مرکزی از نظر تأمین منابع مالی خاتمه بخشید؛ باین‌حال حرکت در جهت خوداتکایی مالی، که به‌طور عمده از طریق ایجاد و وصول عواید بیشتر از منابع گوناگون فراهم آمده، فرایندی مناقشه‌انگیز بود.

شهرداری رشت در امر ارائه کالا و خدمات، رویکردهای کارآفرینی را در پیش گرفت که موجب افزایش درآمدهای شهرداری شد. از یک‌سو فشار برای پرداخت عوارض بیشتر و اتخاذ روش‌های کارآفرینی در مدیریت شهری به انتقاد عمومی از شهرداری دامن زد. از سوی دیگر، افزایش چشمگیر فعالیت‌های شهرداری، به‌ویژه در زمینه‌ی توسعه‌ی تأسیسات زیربنایی و بهبود وضعیت زیست‌محیطی شهر موجب جلب حمایت شهروندان شد. در این راستا، شهرداری به درجه‌ای از تمرکززدایی قدرت از سطح ملی به سطح محلی دست می‌یابد، ولی این تغییرات از سطوح بالا انجام می‌گیرند و الزاماً تقویت مردم‌سالاری را به همراه ندارند. رشد جمعیت، گردش درآمدهای نفتی در خرید و فروش اراضی شهری و فشار توسعه، موجب افزایش قیمت زمین، و به‌تبع آن، افزایش تراکم در رشت و شهرهای بزرگ می‌شود. در عین حال، مقررات شهرسازی در رشت، از دیرباز اقدام به کنترل تراکم کرده و رعایت مقدار معینی فضای باز را در ساخت‌وسازهای جدید مقرر می‌دارد. چشم‌انداز افزایش ارزش مستغلات، چنان جاذبه‌ای داشته است که همواره فشار برای ساخت‌وساز بیش از تراکم و ارتفاع مجاز وجود دارد. در پاسخ به این فشار، و نیز در پاسخ به نیاز به افزایش تعداد مسکن شهری، شهرداری رشت تصمیم به صدور مجوز اضافه بنا در قبال اخذ وجه گرفت. در واقع این نوعی مالیات بر ساخت‌وساز بود که به قوانین شهرسازی اعتنایی نداشت: به ساختمان‌های کم تراکم، اجازه‌ی اضافه بنای قابل‌ملاحظه‌ای می‌داد و به سازندگان ساختمان‌های بلندمرتبه و آپارتمان‌های لوکس، حق بلندمرتبه‌سازی را می‌فروخت. در مواردی، شهرداری، خود با سازندگان بخش خصوصی مشارکت می‌کرد و از محل فروش این آپارتمان‌های لوکس، کسب درآمد می‌کرد. در نتیجه، در مدت کوتاهی، ارتفاع ساختمان‌های شهر به سرعت بالا رفت. ولی تأثیر این افزایش تراکم بر روی زیرساخت‌های شهری و بر رفاه همسایگان به‌ندرت در نظر گرفته می‌شد. در این مسیر، قوانین شهرسازی در شهر تضعیف شد، تراکم محلات بدون بهبود تأسیسات زیربنایی و امکانات لازم برای عبور و مرور و توقف خودروها افزایش یافت، فضای سبز و باغ‌ها به‌شدت کاسته شد و فضاهای باز جدیدی در محلات ایجاد نشد، و



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مشرفیت ساختمان‌ها در برابر همسایگان رعایت نشد. در عین حال، اتکای بیش از حد منابع مالی شهرداری بر ساخت و ساز املاک شهرداری را در مقابل تغییرات بازار املاک، آسیب‌پذیر ساخت.

## توزیع قدرت

در حاکمیت شهری بین دو مفهوم مدیریت شهری و حاکمیت شهری، باید تفاوت قائل شد. البته بین این دو مفهوم، هم‌پوشی وجود دارد، ولی در عمل، این‌ها قابل تشخیص از یکدیگرند و لذا از لحاظ تحلیلی، بهتر است جداگانه بررسی شوند. در مدیریت شهری، چگونگی اداره‌ی شهر مطرح می‌شود، حال آنکه مسئله‌ی اصلی در حاکمیت شهری، ساختار قدرت است. مدیریت شهری عمدتاً به نقش شهرداری در اداره‌ی شهر به نحوی کارآمد و پاسخ‌گو، به نیازهای شهر می‌پردازد؛ اما حاکمیت شهری، یا به عبارتی شیوه‌ی اداره شهر، به ساختار و روابط بین افراد و سازمان‌هایی که به نحوی در اداره‌ی شهر نقشی دارند، از جمله شهرداری اشاره دارد. در مدیریت شهری به ساختار و کارکرد یک سازمان توجه می‌شود و در حاکمیت شهری به تعداد و ارتباط بین مراکز قدرت. در اداره‌ی شهر، نحوه‌ی اعمال قدرت، مطرح است و در شیوه‌ی اداره شهر، توزیع قدرت. بنابر تعریف سازمان ملل، حاکمیت شهری، یا به عبارتی دیگر شیوه‌ی اداره‌ی شهر، عبارت است از «جمعیت تمام راه‌هایی که افراد و سازمان‌ها، چه دولتی و چه خصوصی، امور مشترک شهر را برنامه‌ریزی و اداره می‌کنند». (سازمان ملل، ۲۰۱۵). این یک فرایند دائمی است که از طریق آن، جا برای منافع متنوع یا متضاد باز می‌شود، و یک عمل مشترک، مقدور می‌شود. این فرایند هم سازمان‌های رسمی را در برمی‌گیرد و هم همکاری‌های غیررسمی و سرمایه‌های اجتماعی شهروندان را؛ بنابراین مبحث حاکمیت شهر، طیف نسبتاً وسیعی از عوامل را در برمی‌گیرد که در تعیین اوضاع یک محل مؤثرند، و می‌پذیرد که مردم، سازمان‌های خیریه و تعاونی، بخش خصوصی، و حکومت محلی، همه در شرایط یک مکان نقش دارند (مدنی پور، هال و هیلی، ۲۰۰۱). این موضوع، به‌طور ضمنی، اشاره به آن دارد که مشارکت عوامل غیردولتی در تبیین، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های عمومی تأثیر دارد (آنتالوفسکی، دانگشات و پارکینسون، ۲۰۰۵). به‌طور کلی، مشکلات حاکمیت شهری ایران را می‌توان تحت سه عنوان دسته‌بندی کرد: \* تعداد مراکز بالادست قدرت؛ \* تکثر حوزه‌های جغرافیایی قدرت؛ \* نقش روزافزون بخش غیردولتی؛ در طول تاریخ معاصر و همچنین در حال حاضر، این مشکلات تأثیر مستقیمی بر مدیریت شهری گذاشته‌اند. در ایران، همانند سایر کشورها، اداره‌ی امور کشور بر اساس مدیریت بخشی پایه‌ریزی شده است؛ از این رو شاخه‌های وزارتخانه‌های مختلف، در امر توسعه و خدمات‌رسانی، و رسیدگی به مسائل عمده‌ی شهری و ملی در حوزه‌ی خاص خود عمل می‌کنند. این مداخله‌ی عمودی در عمران و مدیریت شهری، غالباً در تقابل با مسئولیت شهرداری در مدیریت شهر در سطح افقی است. برای یک سازمان محلی نظیر شهرداری عبور از مرزهای بین این نهادها، مختلف دولتی بسیار دشوار است. هم‌پوشی مسائل و منافع بین نهادهای دولتی در هر محل و شهرداری آن محل، غالباً به سردرگمی و تداخل مسئولیت‌ها و به‌ویژه تضعیف نقش شهرداری منجر می‌شود (شهرداری رشت: ۱۳۷۵: ۴۷). در رشت، این مسائل ابعاد ویژه‌ی می‌یابد. رشت، مقر حکومت در کشور است، که تمام رده‌های بالای قوای قضاییه، مقننه و مجریه، شامل کلیه‌ی وزارتخانه‌ها و اداره‌های دولتی را در برمی‌گیرد. این امر از دیرباز موجب تمرکز شدید نخبگان، دیوان‌سالاران و توانگران در رشت شده است.

یعنی چهره‌هایی قدرتمند که در امور شهر، صاحب علاقه و نفوذند. دولت و اداره‌های تابعه‌ی آن در رشت از طریق مجاری رسمی و غیررسمی موجود در اداره‌ی شهر مداخله می‌کنند. حضور دستگاه دولت در رشت موجب شده است تقریباً نیمی از شاغلان رشت در



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



استخدام بخش دولتی باشد. تمرکز کارمندان بخش دولتی در این شهر، پیوندی تنگاتنگ میان زندگی اجتماعی و اقتصادی شهر، و تغییر و تحولات مدیریت و بودجه‌ی بخش دولتی ایجاد کرده است؛ بنابراین یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری، ایجاد ارتباط‌هایی افقی بین این ساختار عمودی و متعدد مراکز بالادست صاحب قدرت است. مشکل تکثر جغرافیایی در بیشتر کلان‌شهرهای دنیا آن است که حدود منطقه‌ی عملکردی شهری آن‌ها به مراتب، فراتر از حدود اختیارات اداری و قانونی آن‌هاست. بنابراین مشکلات راهبردی از قبیل راه و ترابری، حمل‌ونقل عمومی، مسکن، محیط‌زیست و ... که نیاز به تصمیم‌گیری در سطح کلان‌شهر دارد، به اجبار در سطوح پایین‌تر واحدهای اداری بررسی می‌شود. در جریان تغییرات جهانی شدن که در طول یک نسل گذشته، در بسیاری از کشورهای جهان اتفاق افتاده است، واحدهای بزرگ اداری شهری را حتی به واحدهای کوچک‌تر تقسیم کرده‌اند و از این‌رو، قدرت روبرویی با مشکلات راهبردی را تضعیف کرده‌اند. در بعضی شهرها، به‌ویژه در کشورهایی چون آمریکا که فاصله‌ی بین فقیر و غنی زیاد است، توانگران تمایلی به ادغام محله‌ها و شهرک‌ها در یک نظام راهبردی ندارند، چراکه آن را باعث ایجاد یک دولت محلی بزرگ، افزایش مالیات، و اتلاف در صرف بودجه‌های عمومی می‌دانند. در عوض، در کشورهایی که فشار زیادی برای حل مشکلات اجتماعی و زیست‌محیطی وجود دارد، تمایل به ایجاد مدیریت راهبردی در سطح کلان‌شهر بیشتر است. شهرهای ایران نیز از این قاعده مستثنی نیستند. در بیشتر شهرهای بزرگ ایران، رشته اصلی کلان‌شهر در خارج از مرزهای اداری شهرداری مادر شهر صورت می‌گیرد. این حاشیه‌ها مشکلاتی بیشتر و پیچیده‌تر، و توانایی‌هایی کمتر برای حل این مشکلات دارند. تعداد جمعیت حوزه‌ی شهری اطراف رشت به حدود پنج میلیون نفر می‌رسد؛ مردمی که ممکن است هر روز برای کار و خدمات به رشت بیایند، ولی نه آن‌ها و نه ساکنان داخل حدود اداری رشت، از مدیریت راهبردی کلان‌شهری منسجم که بتواند مشکلاتشان را در سطح حوزه‌ی مجموعه‌ی شهری پاسخ گوید، بی‌بهره‌اند.

مشکل درباره‌ی نقش بخش غیردولتی در حاکمیت شهری است. بخش غیردولتی را می‌توان به دو گروه انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم کرد. مشکل حضور روزافزون بخش خصوصی انتفاعی در عمران شهر آن است که از طرفی، منابع مالی موردنیازی به اقتصاد شهری تزریق می‌شود و از طرف دیگر، چالشی که این کار پدید می‌آورد، آن است که چگونه می‌توان منافع عامه را در این میان، حفظ کرد. گروه غیردولتی غیرانتفاعی، شامل طیف وسیعی از گروه‌های مردمی می‌شود که به دلایل مختلفی نقش کوچک یا بزرگی در امور شهری بازی می‌کنند. مشکل مشارکت این گروه‌ها آن است که بتوانند متصدیان را قانع کنند که از مشروعیت لازم برای شرکت در مسائل ذینفع برخوردارند و رقیبی ناخوانده برای مسئولان به شمار نمی‌آیند. در بسیاری از کشورهای جهان، وجود و کثرت این گروه‌ها را شاخص سلامتی یک نظام مردم‌سالارانه به شمار می‌آورند. صاحب‌نظران، درباره‌ی گذار از «اداره‌ی شهر» به «شبه‌ی اداره‌ی شهر» صحبت می‌کنند یا به تعبیری از حکومت شهری به حاکمیت شهری. مقصود، گذار از وضعیتی است که در آن، تقریباً همه چیز توسط دولت، اداره یا انجام می‌شود، به وضعیتی که سایر سازمان‌ها و مردم هم در این امور دخیل‌اند. در کشورهای غربی، ریشه‌ی این گذار به دهه‌ی ۱۹۸۰ برمی‌گردد، زمانی که خصوصی‌سازی در ابعاد وسیع، از حجم دولت کاست. در دوران بعد از جنگ جهانی دوم، تأثیر این در شهرها، آن بود که شهرداری‌ها طرح جامع تهیه می‌کردند و بر اساس آن، جاده کشی‌های کلان و خانه‌سازی‌های گسترده انجام می‌دادند، و بیشتر خدمات شهری در حیطه‌ی عمل دولت درآمده بود؛ اما در اثر مشکلات اقتصادی دهه‌ی ۱۹۷۰، دولت چه در سطح محلی و چه در سطح ملی، دیگر نمی‌توانست یا نمی‌خواست بودجه‌ی این برنامه‌های بلندپروازانه را تأمین کند؛ به همین دلیل از طریق یک گذار پر مناقشه‌ی عقیدتی و اجرایی، بسیاری از این فعالیت‌ها را



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

خصوصی کردند که باعث تزریق حیات جدیدی به اوضاع اقتصادی شد و به اقتصاد بازار، قدرت‌های جدیدی داد، حجم فعالیت‌های دولت را کم کرد و در نتیجه خرج‌های آن را هم کاهش داد و بار مالیاتی را پایین آورد. این گذار از حکومت به حاکمیت، نشانه‌ی تغییر عمده‌ای در رابطه‌ی بین دولت و اقتصاد بود و در عین حال، باعث رشد فاصله‌ی بین اقشار فقیر و غنی می‌شد. بحران اقتصادی جهانی اخیر، این روند را در واقع، تشدید کرده است. نشانه‌های گذار از حکومت به حاکمیت، در تغییر ماهیت اقتصاد هم جلوه‌گر بود. اقتصادی که بر اساس صنایع بود، جای خود را به اقتصادی داد که بر پایه‌ی خدمات، استوار بود. هزینه‌های بالا و کارایی پایین، باعث فرسایش و افول صنایع شدند که دیگر نمی‌توانستند در بازارهای جهانی رقابت کنند. از طریق خصوصی‌سازی و جهانی‌شدن، تولید صنعتی را به کشورهای دیگر منتقل کردند که در آن‌ها مخارج، پایین بود و مقررات کمتری در کار بود.

این اقتصاد جدید خدماتی که آن را اقتصاد اطلاعاتی یا دانشی هم نامیده‌اند، دیگر نمی‌توانست به همان طریق قدیم، اداره شود، و یک شیوه‌ی اداره‌ی بازتر و فراگیرتر لازم داشت. در نتیجه، فشار از همه طرف روی دولت بود تا قدرت‌ش را با بقیه تقسیم کند؛ اما باید در نظر داشت که در نهایت این خود دولت بود که مهم‌ترین عامل این تغییر ساختار اقتصادی، و کاهش اندازه و هزینه‌های دولت بود. این تغییرات در شهرها کاملاً چشمگیرند، چون بیشتر مردم در شهرها زندگی می‌کنند و در اقتصاد نوین جهانی شده، شهرها نقش خیلی مهمی بازی می‌کنند. در شهرها، افراد و سازمان‌های متعددی در ارائه‌ی خدمات عمومی دست دارند، و تصمیماتشان در اوضاع زندگی مردم شهرها مؤثر است. صاحبان و مدیران صنایع و خدمات خصوصی شده (مثل شرکت‌های راه‌آهن، آب، برق، تلفن و ...)، قادرند تصمیم‌هایی بگیرند که بر کیفیت زندگی در شهر تأثیر جدی بگذارد؛ در عین حال فشارهای دائمی برای مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌ها وجود دارد. بعضی از این مشارکت‌ها از طریق سازوکار بازار انجام می‌شود: یعنی مردم از شرکتی خرید می‌کنند که خدمات بهتری ارائه می‌دهد، و در نتیجه، شرکت‌ها مجبورند کیفیت خدماتشان را بهتر کنند؛ اما در بعضی موارد، امکان رقابت آزاد وجود ندارد. اما خطرهای واضحی در این شیوه‌ی نوین اداره‌ی شهر وجود دارد که شامل سردرگمی، از هم‌گسیختگی، محرومیت و قطبی شدن اجتماعی، عدم کارایی و فساد مالی می‌شود. عوامل متعددی ممکن است ارتباطی باهم نداشته باشند و حتی علیه همدیگر کار کنند، و نتیجه یک شیوه‌ی اداره‌ی شهری، فاقد کارایی و انسجام باشد. برخلاف این حالت، این متصدیان می‌توانند باهم به‌خوبی همکاری کنند و تمام انرژی و منابعشان را برای بهبود اوضاع شهرشان به‌کارگیرند، و همه از نتایج آن سود ببرند؛ بنابراین نوع رابطه بین افراد و سازمان‌های مختلف متصدی، عامل مؤثری در موفقیت یا شکست اداره‌ی یک شهر خواهد بود. به همین دلیل است که سازمان ملل، به تلاشی جهانی برای بهبود شیوه‌ی اداره‌ی شهرها در اطراف دنیا دست‌زده است. از سوی دیگر، منتقدان این گذار از حکومت به حاکمیت شهری، آن را نوعی عبور از مردم‌سالاری به بازار سالاری و فن‌سالاری می‌دانند که در آن، ابعاد اقتصادی و فنی بر ملاحظات اجتماعی غلبه می‌کنند.

## عناصر مؤثر در مدیریت شهری :

الف) شهرداری:

شهرداری به‌عنوان مهم‌ترین عنصر مدیریت شهری، از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردار است. شهرداری به لحاظ حقوقی و اداری، جزء مؤسسه‌های عمومی محسوب می‌شود.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

با این مفهوم شهرداری یک نهاد عمومی اما غیردولتی است که اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو وظایف خود بایستی دارای استقلال عمل باشد .

اما با این حال در ایران هیچ‌گاه شهرداری‌ها به‌طور کامل از این استقلال قانونی برخوردار نبوده و علاوه بر آن قوانین موجود ( از جمله ماده ۵۳ قانون تشکیلات شورای اسلامی ) موجب شده شهرداری‌ها به‌شدت تحت کنترل و نظارت وزارت کشور و سازمان‌ها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار و فرماندار باشند و وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری، اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است .

ب ) عناصر مؤثر در مدیریت شهری در سطح ملی و منطقه‌ای

در کشورهایی با ساختار حکومتی تمرکزگرا مانند ایران ، دولت مرکزی در اداره امور محلی نقش گسترده‌ای را بصورت مستقیم و غیرمستقیم ایفا می‌کند و در این راه بخش عمده‌ای از امور محلی را به‌صورت متمرکز در اختیار سازمان‌های تابعه‌اش قرار می‌دهد و در این چارچوب عناصر ملی مؤثر در مدیریت شهری عبارت‌اند از :

(۱) وزارت کشور :

مهم‌ترین عنصر ملی مؤثر در مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران وزارت کشور است و یکی از علل عدم استقلال شهرداری‌ها در نوع ارتباط آن‌ها با وزارت کشور است و شهرداری‌ها در ایران از بدو تأسیس به‌عنوان شعبه‌های تابعه وزارت کشور محسوب گردیده و علاوه بر مقامات این وزارت خانه مانند وزیر کشور ، معاون هماهنگی امور عمرانی ، دفتر فنی و اداره کل شهرداری‌های وزارت کشور ، تابع استانداری به‌عنوان مؤثرترین سازمان در مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای بوده است .وظایف وزارت کشور در قبال شهرداری‌ها بر اساس قوانین و آئین‌نامه‌ها ، بسیار گسترده و متنوع است که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از :

- ۱- نظارت بر اجرای کلیه قوانین ، آئین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به شهرداری‌ها .
- ۲- تعیین نیازمندی‌های اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی و تشخیص اولویت آن‌ها .
- ۳- تصویب برنامه‌های عمرانی و نو سازی شهرداری‌ها .
- ۴- تهیه و تنظیم معیارها ، ضوابط و استانداردهای فنی و عمرانی .
- ۵- تصویب محدوده خدماتی شهرداری‌ها و حریم شهرها .
- ۶- صدور حکم انتصاب شهروندان (شهرهای کمتر از ۲۰۰۰ نفر توسط استاندار و شهرهای بزرگ‌تر توسط وزیر کشور)
- ۷- تصویب دستورالعمل‌های مربوط به امور مالی و معاملات شهرداری‌ها .
- ۸- صدور اجازه شروع وصول عوارض نوسازی و وصول عوارض متمرکز و توزیع آن بین شهرداری‌ها .
- ۹- تخصیص اعتبارات و کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها .



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۱۰- تصویب سازمان‌های اداری شهرداری‌ها و تهیه مقررات استخدامی .

۱۱- انتخابات شوراهای شهر و اعمال نظارت قانونی بر امور کلیه شوراها .

۲) وزارت مسکن و شهرسازی :

رابطه وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان مسکن و شهرسازی به‌عنوان سازمان محلی آن را ، با شهرداری با محورهای زیر می‌توان بررسی نمود :

۱- پیشنهاد و تهیه طرح توسعه شهری و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های مصوب توسعه شهری توسط شهرداری که در صورت بروز اختلاف نظر بین سازمان مسکن و شهرسازی و شهرداری در خصوص طرح مصوب ، نظریه کمیسیون ماده ۵ استان و در حالت وجود مغایرت‌های اساسی نظریه شورای عالی شهرسازی و معماری ملاک عمل است .

۲- اجرای پروژه‌های عمرانی دولتی یا اعتبارات ملی در شهرها .

۳- تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی زمین باهدف توسعه شهرها مطابق نامه‌های مصوب .

۴- تهیه، تصویب و ابلاغ معیارها ، ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی .

۳) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی :

شهرداری ارتباطی غیرمستقیم و از طریق وزارت کشور و استانداری با این سازمان داشته و ارتباط بودجه‌ای آن مشتمل بر بودجه‌های عمران شهری ، کمک‌های بلاعوض و اعطای وام می‌باشد .

ج) عناصر محلی مؤثر بر مدیریت شهری :

مدیریت شهری در سطح ملی را می‌توان به‌عنوان مجموعه‌ای از عناصر رسمی و غیررسمی تعریف کرد که اداره امور شهر را به عهده داشته و یا در آن مؤثرند ، این عناصر با اختیارات و ابزارهایی که در اختیاردارند در سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی نظام مدیریت شهری نفوذ کرده و سعی در انجام وظایف خود و یا مطابقت آن‌ها با خواسته‌های خود را دارند .

۱- شورای اسلامی شهر :

مهم‌ترین نهاد محلی که بر اساس اصل صدم قانون اساسی حق دخالت در اداره امور شهر و نظارت بر حسن انجام وظایف مدران محلی را دارد ، شورای اسلامی شهر است که اعضای آن به‌عنوان نمایندگان افکار عمومی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند . مطابق « قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران » مصوب ۱۳۷۵/ ۳/۱ شرح وظایف ۲۹





# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

گانه شورای شهر در ماده ۷۱ تعیین شده است که با توجه به آن به نظر می‌رسد مؤثرترین عامل در مدیریت شهری، بایستی شورای شهر باشد. اما در طول دوره اول شوراها، ثابت شد که قانون مذکور کافی نبوده و ضمانت‌های اجرایی لازم برای انجام وظایف شورای شهر در آن وجود ندارد.

در ذیل برخی از وظایف شورای شهر آمده است:

- ۱- انتخاب شهردار به مدت ۴ سال ( حکم انتصاب به وسیله وزیر کشور یا استاندار صادر می‌گردد)
  - ۲- تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری ( با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور )
  - ۳- تصویب اساسنامه مؤسسه‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری ( با تأیید موافقت وزارت کشور )
  - ۴- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و شرکت‌های وابسته به آن.
  - ۵- تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن ( با در نظر گرفتن سیاست‌های دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود )
  - ۶- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته.
  - ۷- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
  - ۸- تصویب نرخ کرایه نقلیه درون شهری.
  - ۹- نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها و میدان‌ها و فضای سبز و تأسیسات عمومی شهر
  - ۱۰- تصویب نام‌گذاری معابر، خیابان‌ها، کوچه‌ها ...
  - ۱۱- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائی‌های حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی و ارائه به مقامات مسئول ذی‌ربط.
  - ۱۲- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با تأیید وزارت کشور و مسکن و شهرسازی.
- همان‌طوری که مشاهده می‌شود وظایف شورا اکثراً به نهاد شهرداری محدود شده و قدرت و اختیارات لازم جهت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری بر تمام عناصر و سازمان‌های مؤثر در مدیریت شهری را ندارد.
- ادامه عناصر محلی مؤثر بر مدیریت شهری:

از دیگر عناصر رسمی محلی می‌توان از شورای اداری شهرستان، شورای تأمین شهرستان و ادارات آب و فاضلاب، برق و گاز و مخابرات و فرمانداری نام برد اما علاوه بر عناصر و عوامل رسمی، سیستم مدیریت شهری متأثر از عوامل و سازمان‌های غیررسمی



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مانند جریان‌ها و جناح‌های سیاسی و کانون‌های قدرت شهری نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سرمایه داران و صاحبان عوامل اقتصادی، ائمه جمعه مجامع و گروه‌های متخصص ذی‌ربط در عمران شهری مانند نظام‌مهندسی و ... نیز هست.

نتیجه‌گیری

تاریخ مدیریت شهری در ایران، آن‌گونه که در شهر رشت و سایر شهرهای بزرگ می‌بینیم، تلاشی مداوم را برای ایجاد مدیریتی کارآمد و مردمی نشان می‌دهد. در حالی که تعداد و جمعیت شهرهای کشور، رشد بی‌سابقه‌ای در طول بیش از یک قرن داشته‌اند، نیازها و چالش‌های اداره‌ی شهرها، به نحوی روزافزون پیچیده‌تر شده است. از احتسابی که نخستین گام در نوسازی ساختار اداره‌ی شهر بود تا بلدیه و شهرداری، اداره‌ی شهر رفته‌رفته، پا به عصری نوین نهاد. در این مسیر، دو انقلاب و تلاش‌های بی‌شمار دیگری، مدیریت شهری را به سوی مردم‌سالاری سوق داده‌اند، هرچند که در چهارچوب نظام‌های تمرکزگرا، این مسیری پر از افت‌وخیز بوده است. پیش از انقلاب مشروطه، شهرها را حاکمی مستبد با دستیارانش، قاضی و محتسب، کلانتر و کدخدا، و داروغه و گزمه، به روشی اداره می‌کردند که عمدتاً بر استفاده از روز آشکار، استوار بود. انقلاب مشروطه، اندیشه‌ی نظام جدید اداره‌ی شهری را که بر اساس حکومت قانون و همیاری مردم باشد به میدان آورد؛ هرچند که در این کار موفقیت کافی به دست نیاورد.

انقلاب اسلامی، تقاضا برای حکومت شهری قانونمند و مردمی را تشدید کرد و درنهایت، به تشکیل شوراها و شورایی‌های شهری منجر شد. از سوی دیگر، توانایی‌های فنی و دیوانی مدیریت شهری، تحول چشمگیری داشته است، تا جایی که شهرداری‌های به سازمان‌های بزرگ و پیچیده‌ای با عملکردهای متعدد تبدیل شده‌اند. گام بعدی در تلاش برای ایجاد مدیریتی کارآمد و مردمی، ایجاد تعادل بین کارایی و مردم‌سالاری است که تغییری ماهوی در مباحث شهری ایجاد کرده و تبدیل به یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری شده است. ایجاد تعادل بین کارایی که به سوی سرعت عمل، دیوان‌سالاری و فن‌سالاری متمایل است، و مردم‌سالاری که رأی و مشارکت مردم را سر فرصت می‌طلبد، بر روابط درونی قدرت در اداره‌ی شهر و ارتباط آن با شهروندان تأکید می‌کند. چالشی ثانوی که با این چالش اولی همپوش است، به ارتباط بین مدیریت شهری و سایر متصدیان اداره‌ی شهر می‌پردازد. چالش‌های عمده‌ی دیگر، درزمینه‌ی تعدد مراکز بالادست قدرت، تکثر حوزه‌های جغرافیایی قدرت، و نقش روزافزون بخش غیردولتی در عمران و مدیریت شهری مطرح می‌شود. هدف، ایجاد نوعی از حاکمیت شهری است که در توزیع هرچه پیچیده‌تر قدرت در شهر، بتواند هماهنگی لازم را برای ایفای نقشی مؤثر و مردمی در راستای نیازها و آرزوهای شهروندان به دست آورد، بدون آنکه معادلات اقتصادی، دیوانی و فنی، نقش مردم را در مدیریت شهری مخدوش کنند. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، عوامل فراوانی در مدیریت شهری و عملکرد شهری مؤثرند که بدیهی است باوجود این همه مراکز تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، نمی‌توان ارزیابی دقیقی از عملکرد شهرداری یا شورای شهر ارائه نمود.

منابع

۱. زکاء، یحیی (۱۳۴۹)، تاریخچه ساختمان‌های ارگ سلطنتی رشت؛ رشت: سازمان میراث ملی.
۲. شهرداری رشت (۱۳۶۴)، نشریه آماری؛ رشت: شهرداری رشت.
۳. شهرداری رشت (۱۳۷۵)، برنامه اول شهرداری رشت؛ رشت ۸۰، ۱۳۷۵-۱۳۸۰، کتاب برنامه، رشت، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی، شهرداری رشت.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۴. شهری، جعفر (۱۳۷۶)، تهران قدیم؛ جلد اول، رشت: انتشارات معین.
۵. مدنی پور، علی (۱۳۸۱)، رشت: ظهور یک کلان‌شهر؛ مترجم: حمید زرآوند، رشت: انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۶. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۶)، بررسی قوانین و مقررات و روش‌های مورد عمل در امور شهری، شهرسازی، زمین، ساختمان و مسکن؛ دو جلد، رشت: وزارت مسکن و شهرسازی.
۷. حیدری، زهرا (۱۳۹۲) سنجش عملکرد مدیریت شهری با تأکید بر شاخص‌های حکمروایی خوب شهری (نمونه موردی: شهر یزد)؛ پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد، دانشگاه یزد، یزد.
۸. درازی، عباد (۱۳۹۰) بررسی، عملکرد مدیریت شهرهای میانی در برنامه‌ریزی کاربری اراضی (نمونه موردی ابرانشهر)؛ پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد، دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان.
۹. دوبران، اسماعیل (۱۳۹۱) ارائه الگوی مدیریت یکپارچه شهری در ساماندهی محلات اسکان غیررسمی با تأکید بر شهرهای میانی ایران (شهرهای زنجان و همدان)؛ پایان‌نامه مقطع دکترای تخصصی، دانشگاه تربیت مدرس، رشت.
۱۰. ابراهیم‌زاده، حسین؛ نامی، بابک؛ حمدی، سجاد (۱۳۹۲) تحلیلی بر عملکرد مدیریت شهری با تأکید بر فضای سبز شهری و کارکردهای فضایی مکانی آن (مورد: شهر ایذه)؛ اولین اجلاس معماری و فضاهای شهری پایدار، رشت
۱۱. زارعی، احسان؛ حسینی، فاطمه (۱۳۹۳) بررسی عملکرد مدیریت شهری در بعد فضای سبز با رویکرد توسعه پایدار (مورد منطقه ثامن مشهد)، اجلاس ملی معماری و منظر شهری پایدار. موسسه بین‌المللی مطالعات معماری و شهرسازی مهرآز شهر

1. Cahen, C. (1970), Economy, Society, Institutions' in The Cambridge History of Islam. Vol. 2B Islamic Society and Civilization. Cambridge University Press. Cambridge. pp. 511-538
2. Baclija, I. (2013) urban management: concept, disengage in koradji. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences.
3. Bramezza, I. (2011), the competitiveness of the European city and the role of urban management in improving the city's performance, The Hague, CIP-Data KoninklijkeBibliotheek
4. cGill, R, (2007) "Urban Management in Development Countries", Cities, Vol 15, No 6.
5. Davey, K. Batley, R. Devas, N., Norris, M. & Pasteur, D. (2010), urban management: The challenge of growth. Aldershot, Avebury
6. Jurlina, Dubravka (2014) the challenge of building proper urban indicator system: a proposal for creation cities, 46th Congress of the European Regional Science Association Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean.
7. Clark, B. (1981), Urban Planning in Iran. in J. I. Clarke & H. Bowen-Jones, eds. Change and Development in the Middle East . Methuen, London. pp. 280-88
8. Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat & Michael Parkinson (2005), Introduction, in Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat \* Michael Parkinson, eds., European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in the Cities. Node, Vienna. p.3



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



9. Lambton, A. (1980), Islamic Society in Persia' in A. Lambton. Theory and Practice in Medieval Persian Government. Variorum Reprints. London. pp. 3-32
10. Lapidus, I (1967), Muslim Cities in the Later Middle Ages. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts. Madanipour, A., A. Hull and P.
11. Healey (2001), eds, Governance of Place. Ashgate. Aldershot. Mozayeni, M. (1974), City Planning in Iran: Evolution and Problems. Ekistics. Vol. 38, No. 227, pp.264-67.
12. Schacht, J. (1970), Law and Justice;. in Hott, P.M., A. K. S. Lambton, & B Lewis, eds. The Cambridge History of Islam. Vol 2B. Islamic Society and Civilization. Cambridge University Press. Cambridge. pp.539-568
13. UN Habitat (2015), Governance. <http://unhabitat.org/urban-themes/governance/> Von Grunebaum, G. E. (1981), Islam, Essays in the Nature and Growth of a Cultural Tradition. Greenwood Press. Westport. Connecticut <http://barzannews.ir>