

دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده علوم اجتماعی

کارشناسی ارشد برنامه ریزی رفاه اجتماعی

آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران (با تاکید بر شهر تهران)

استاد راهنما: جناب آقای دکتر غلامرضا لطیفی

استاد مشاور: جناب آقای دکتر عزت الله سام آرام

دانشجو: سارا میکائیلی نمینی

شهریور ۱۳۹۲

چکیده

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت در کشورهای در حال توسعه به خصوص کشور ایران به صورت متمرکز است و هدایت و اجرای برنامه‌ها چه توسعه‌ای و چه اجتماعی از سوی سازمان‌های دولتی و عمومی انجام می‌شود. این در حالی است که امروزه نظام‌های متمرکز، با مشکلاتی از جمله آسیب‌های شهری و مطالبات روزافزون مردم روبه‌رو هستند؛ لذا برای رهایی از این شرایط، تغییر و تحول در نظام مدیریتی شهر از نظامی متمرکز به شیوه‌ای غیر متمرکز نیاز است. این تحول می‌تواند مبتنی بر اصول حکمرانی شهری و مشارکت مردم، نهادهای مدنی و محلی و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی باشد؛ زیرا حکومت‌های محلی به دلیل دموکراتیک بودن نقششان، در ارتقای شیوه مشارکت شهروندان سهم به‌سزایی دارند، و می‌توانند به سمت شیوه‌های مطلوب مدیریت شهری در صورت روابط متقابل با دولت گام بردارند. در این پژوهش جهت بررسی چالش‌های موجود بر سر راه مدیریت شهری، ابتدا از طریق مفاهیم مدیریت شهری و مدل‌های مدیریت شهری، نوع مدل مدیریت شهری در ایران را شناسایی کردیم. سپس با استفاده از الگوی حکمرانی شهری و مؤلفه‌های آن به استخراج مؤلفه‌های مطابق با شرایط جامعه خود پرداختیم. در ادامه در پاسخ به سوالات تحقیق اقدام به مصاحبه با اساتید و متخصصین در زمینه مدیریت شهری کردیم. و یافته‌ها را در کلیت‌شان و در ارتباط با موضوع اصلی (چالش‌های مدل مدیریت شهری و موانع بر سر راه تحقق الگوی حکمرانی شهری)، با در کنار هم قرار دادن نظرات یکسان و مخالف پاسخ‌گویان از هم مورد تحلیل قرار دادیم.

نتیجه‌ای که از تمامی مصاحبه‌ها و بررسی اسناد قانونی در زمینه مدل مدیریت شهری به دست آمد، گویای این مطلب بودند، که برای اجتناب از چالش‌های موجود بهترین روش این است که در انتخاب اعضاء شورا، فارغ از تعلق سیاسی آنان و جنسیتشان، صرفاً به کارنامه اجرایی و نوع تخصص آنان با توجه به نیازهای مدیریتی، اجتماعی و فرهنگی شهر، دقت و تامل شود. با توجه به پتانسیل شهرداری‌ها و وظایف و تصدی‌های قابل واگذاری به آن‌ها در دستور کار قرار گیرد. زیرا مشکل عمده در نظام مدیریت شهری امروز تداخل وظایف نهادهای دولتی و محلی می‌باشد. همچنین در جهت اثربخشی بیشتر شورای شهر به لحاظ وظیفه‌نظارتی که دارد ضرورت تفکیک رهبری سیاسی از رهبری تخصصی در مدل شورا-مدیر شهر بیش از پیش احساس می‌شود. نتایج به دست آمده در رابطه با موانع پیش‌روی تحقق الگوی حکمرانی شهری نیز بیان می‌دارد که پیش از هر چیزی باید اقدام به تمرکززدایی از قدرت مرکزی به نهادهای محلی با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه مدیریت محلی کنیم زیرا با قدرت گرفتن نهادهای محلی و افزایش اختیارات آن‌ها بالتبع می‌توانیم شاهد افزایش شفافیت مالی و عملکردی شهرداری با نظارت دقیق شورا باشیم. و ارتباط مطلوب و مستمر با مردم و جلب مشارکت شهروندان، شورای شهر را تنها به‌سازمانی صرفاً اداری تبدیل نخواهد کرد.

کلمات کلیدی: مدیریت شهری، حکمرانی شهری، شهرداری، شورای شهر

فهرست مطالب

۱	فصل ۱ (کلیات تحقیق)
۲	مقدمه
۳	۱-۱- بیان مساله
۴	۲-۱- ضرورت و اهمیت انجام تحقیق
۶	۳-۱- پرسش های اساسی تحقیق
۶	۴-۱- اهداف تحقیق
۷	فصل ۲ (مبانی و چارچوب مفهومی تحقیق)
۸	مقدمه
۹	تعاریف و مفاهیم
۹	۱-۲- حکمرانی خوب شهری
۱۰	۲-۱-۱- مقایسه حکومت و حکمرانی شهری
۱۱	۲-۱-۲- تعاریف حکمرانی خوب
۱۳	۲-۱-۳- اهداف حکمرانی شهری
۱۳	۲-۱-۴- مؤلفه های حکمرانی خوب
۲۳	۲-۲- مدیریت
۲۴	۳-۲- مدیریت شهری
۲۵	۲-۳-۱- برنامه مدیریت شهری (UMP)
۲۵	۲-۳-۱-۱- چهار دوره فعالیت برنامه مدیریت شهری سازمان ملل
۲۷	۲-۳-۲- اهداف مدیریت شهری
۲۸	۲-۳-۳- وظایف مدیریت شهری
۳۰	۲-۳-۴- مدل های مدیریت شهری
۳۰	۲-۳-۴-۱- مدل های مدیریت شهری در کشور آمریکا

مدل شهردار - شورا	۳۱
شهردار ضعیف - شورا	۳۱
شهردار قوی - شورا	۳۲
مدل شورا - مدیر شهر	۳۲
وظایف شورا	۳۳
وظایف مدیر شهر	۳۳
مدل کمیسیونی	۳۴
مدل گردهمایی و نشست شهری باز و نماینده	۳۴
۴-۲- تمرکز زدایی	۳۵
۴-۲-۱- انواع تمرکز زدایی	۳۶
تراکم زدایی	۳۶
تفویض اختیار	۳۶
واگذاری قدرت	۳۶
سپردن امور به بخش خصوصی	۳۶
۵-۲- پیشینه تحقیق	۳۷
۵-۲-۱- پیشینه تحقیق در جهان در زمینه حکمرانی شهری و مدیریت شهری	۳۷
۵-۲-۲- پیشینه تحقیق در ایران	۳۸
۶-۲- تاریخچه (سیر) مدیریت شهری در ایران	۴۳
۶-۲-۱- مدیریت شهری از سال های مشروطه تا پیش از انقلاب اسلامی	۴۳
۶-۲-۲- مدیریت شهری پس از پیروزی انقلاب اسلامی	۴۷
۷-۲- چارچوب مفهومی	۴۹
فصل ۳ (روش شناسی تحقیق)	۵۱
مقدمه	۵۲
۱-۲- نوع و روش تحقیق	۵۲
۲-۲- نمونه گیری	۵۳

۵۴	۳-۳- جمع آوری اطلاعات از طریق مصاحبه
۵۵	۳-۳-۱- سوالات مصاحبه
۵۵	۳-۴- تحلیل یافته ها
۵۷	فصل چهارم (تحلیل یافته های تحقیق)
۵۸	مقدمه
۵۹	۴-۱- شهرداری
۵۹	۴-۱-۱- تاسیس شهرداری
۶۰	۴-۱-۲- وظایف شهرداری ها
۶۲	۴-۱-۳- اموال شهرداری ها
۶۲	اموال اختصاصی
۶۲	اموال عمومی
۶۳	۴-۱-۴- درآمدهای شهرداری
۶۳	۴-۱-۴-۱- درآمدهای پایدار
۶۴	۴-۱-۴-۱-۱- ویژگی های درآمدهای پایدار
۶۵	۴-۱-۴-۲- درآمدهای ناپایدار
۶۶	۴-۲- موانع پیش روی نهاد شهرداری در نظام مدیریت شهری
۶۸	۴-۲-۱- وابستگی به درآمدهای حاصل از تخلف- ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها
۶۸	۴-۲-۲- تراکم ساختمانی دیگر عامل وابستگی شهرداری ها به درآمدهای ناپایدار
۶۹	۴-۲-۳- عدم توافق جمعی در شفافیت نظام مالی شهرداری ها
۷۲	۴-۳- شورای شهر
۷۴	۴-۳-۱- جایگاه و نقش شورا ها در قوانین مصوب
۷۵	۴-۳-۱-۱- شوراها رکن تصمیم گیری و اداره امور کشور در قانون اساسی
۷۵	۴-۴- موانع پیش روی شوراهای شهری در نظام مدیریت شهری
۸۰	۴-۵- نقش انجمن های شورایاری در مدیریت شهری
۸۱	۴-۵-۱- بسترهای قانونی برای مشارکت شهروندان با توجه به عملکرد شورایاری ها

۸۴	۶-۴ مدل مدیریت شهری تهران
۸۶	۷-۴ موانع، تنگناها و مشکلات موجود در مدل مدیریت شهری تهران
۸۶	۴-۷-۱ مدل شورا شهردار مناسب شهر تهران است یا مدل شهردار قوی - شورا
۸۹	۴-۸ مدیریت شهری، شهرداری و شوراهای شهری
۹۱	۴-۹ موانع موجود بر سر راه الگوی حکمرانی خوب شهری
۹۱	۴-۹-۱ شفافیت، مسئولیت پذیری و پاسخگو بودن در برابر شهروندان
۹۲	۴-۹-۲ حاکمیت قانون، عدالت و برابری
۹۲	۴-۹-۳ تمرکززدایی
۹۵	۴-۹-۴ تفرق عملکردی در نظام اداره و مدیریت شهری و نبود مدیریت یکپارچه شهری
۹۸	۴-۹-۴-۱ مواد قانونی برنامه های توسعه و مدیریت یکپارچه شهری
۹۹	۴-۹-۵ مشارکت شهروندان در اداره امور محلی با همکاری شهرداری و شورای شهر
۹۹	۴-۹-۵-۱ ناحیه محوری
۹۹	۴-۹-۵-۲ محله محوری
۱۰۰	۴-۹-۵-۱-۲ سرای محلات
۱۰۶	فصل ۵ (نتیجه گیری و پیشنهادات)
۱۰۷	مقدمه
۱۰۹	۵-۱-۱ سوالات اساسی تحقیق
۱۱۲	۵-۲-۲ نتیجه گیری
۱۱۳	۵-۳-۳ پیشنهادات
۱۱۴	۵-۴-۴ موانع تحقیق
۱۱۵	منابع و مآخذ
۱۱۶	منابع فارسی
۱۱۹	منابع انگلیسی
۱۲۰	وب گاهها

پیوست	۱۲۱
پیوست شماره ۱	۱۲۲
ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها	۱۲۲
پیوست شماره ۲	۱۲۴
ارکان انجمن‌های شورایی	۱۲۴
پیوست شماره ۳	۱۲۶
شوراهای اسلامی شهر در قانون اساسی	۱۲۶
پیوست شماره ۴	۱۳۰
مدل های مدیریت شهری در کشورهای اروپایی	۱۳۰

فهرست جداول و نمودار

جدول شماره ۱-۲) مقایسه ویژگی های اصلی حکومت و حکمرانی	۱۱
جدول ۱-۴) یافته های مرتبط با شهروندی در شهر تهران در پژوهش های دهه اخیر ۱۳۷۸-۱۳۸۷	۱۰۳
نمودار ۱-۲) شاخص حکمرانی شهری (UGI)	۲۲

فصل ۱

کلیات تحقیق

مقدمه

در پی گسترش روند شهرنشینی و افزایش میزان مطالبات شهروندان، دولت های تمرکزگرا با بحران پاسخگویی به نیازهای شهروندان و مسائل شهری مواجه شدند. این مسأله باعث شد که نظریه پردازان اجتماعی سعی کنند در قالب رویکردها و نظریه های جدید، ضرورت تجدید ساختار نظام اداره کشور را مورد توجه قرار دهند.

امروزه، یکی از موضوعات جدید در مدیریت امور شهری، بحث حکمرانی خوب شهری است. شهر تهران به عنوان بزرگ ترین کلان شهر و پایتخت سیاسی کشورمان ایران، شاهد تحولات گسترده ای در شهرنشینی و به تبع آن مشکلاتی مانند آلودگی محیط زیست، ترافیک، فقر، حاشیه نشینی و دیگر معضلات شهری شده است. در همین راستا، کلان شهرها با تثبیت شیوه ای مدیریتی در جهت اداره صحیح و متناسب، رو به سوی حکمرانی خوب شهری آورده اند. اما باید گفت حکمرانی خوب به صورت الگویی مطلق وجود ندارد، تا کلان شهرها با تبعیت از آن الگو به این شیوه مناسب اداره شهرها نایل شوند. به عبارت دیگر، مدیران شهری موظف هستند، قبل از اقدام به هر عملی در جهت انتخاب شیوه مناسب مدیریتی، مواردی چند را مدنظر داشته باشند. از قبیل: شناخت فرصت ها و تهدیدهای موجود در جامعه به لحاظ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ایجاد فرصت ها و امکانات برای شهروندان به منظور توانمند سازی آنان به عنوان عنصری محوری در عرصه مدیریت شهری. در این زمینه می توانند با همکاری سازمان های مطالعاتی و پژوهشی اطلاعات دقیقی را با هدف شناخت بیشتر شرایط فرهنگی و اجتماعی حاکم بر جامعه به دست آورند. زیرا، در مبحث حکمرانی شهری این دولت است که با همکاری بخش خصوصی و نهادهای مدنی به سمت مدیریت مطلوب شهری گام بر می دارد. بنابراین، لازم است نهادهای دموکراتیک ایجاد شوند، تا این تعامل و همکاری با توافق و اجماع و بدون نقض حقوقی از هرکدام از بخش ها عملی شود. همچنین حکمرانی شهری پیوندی ناگسستنی با رفاه شهروندان دارد. و باید زمینه شکوفایی قابلیت ها و استعدادهای زنان و مردان جامعه را در قالب شهر، نمایان سازد.

تحقیق مورد نظر با تاکید بر شیوه های مدیریت شهری شکل گرفته است. لذا علاوه بر توصیف مدیریت، نیاز به تعریفی از مدیریت شهری و اهداف و وظایف آن است. همچنین با پرداختن به الگوی حکمرانی شهری و مدل های مدیریت شهری، سعی شده است تا گام های بعدی مطالعه مورد نظر معین شود. و بهتر بتوان به هدف تحقیق، همانا آسیب ها و چالش های مدیریت شهری در تهران دست یافت. تحقیق مورد نظر بیشترین تأکید را در جهت راه های

تقویت نهادهای محلی و جلب مشارکت شهروندان دارد. لذا نهادهای مورد بررسی شامل شهرداری و شوراهای شهری می باشد.

۱-۱- بیان مساله

هزاره سوم سرآغاز تحولات فراوان و بی وقفه‌ای است که بازنگری و تغییر در فرایند و ساختار مدیریت شهری را الزامی می‌کند. فرایندهایی مانند جهانی شدن، فرایند دموکراسی خواهی جوامع، گرایش نظریه‌های توسعه دولت محور و گرایش به حکمرانی خوب. چالش‌های شهری جهان سوم و تحولات در نظریه‌های توسعه پایدار شهر به تجدید رابطه دولت، بازار و جامعه مدنی، در فرایند اداره امور عمومی جامعه و توسعه آن منجر شده است. در این راستا ضرورت تحول در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری و پیگیری رویکردهای انعطاف‌پذیر، دموکراتیک و مشارکتی به امری گریز ناپذیر مبدل شده است. مدیریت و برنامه‌ریزی، زاینده قانون کمیابی منابع و تعیین کننده چگونگی توزیع و تخصیص این منابع میان ذی نفعان، میان مکان‌ها و محل‌های متفاوت است و نتیجه آن برخورداری بیشتر برخی از ذی نفعان و مکان‌ها در مقایسه با دیگران است (نظریان و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۱۲)

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 (استان‌ها) دارای استقلال نبوده و همه آن‌ها تابع حکومت مرکزی می‌باشند و از طرف دولت مرکزی در امور آن‌ها نظارت و مداخله می‌شود. لذا این نوع تشکیلات اداری محلی و منطقه‌ای را نمی‌توان حکومت محلی یا منطقه‌ای دانست بلکه باید آن‌ها را سازمان‌های محلی یا منطقه‌ای نام برد. زیرا حکومت محلی ملازم با اقتداراتی است که معمولاً در قلمرو وسیع‌تر از آن چه مورد نظر است به ذهن متبادر می‌شود، در حالی که منظور از سازمان‌های محلی انجام قسمتی از امور عمومی در ناحیه‌ای از کشور است که آن خدمات در سابق جزء وظایف دولت‌ها بوده و اکنون به ضرورت زمان و به موجب قوانین اساسی یا قوانین عادی، اجرای آن به مقامات محلی واگذار شده است (طاهری، ۱۳۷۷: ۲۳۳ - ۲۳۴).

همان‌طور که گفته شد، نظام برنامه‌ریزی و مدیریت در کشورهای در حال توسعه به خصوص کشور ایران به صورت متمرکز است و هدایت و اجرای برنامه‌ها چه توسعه‌ای و چه اجتماعی از سوی سازمان‌های دولتی و عمومی انجام می‌شود. این در حالی است که در این نظام متمرکز، مدیریت شهری با مشکلات عدیده‌ای همچون آلودگی هوا، آلودگی محیط زیست، فقر، تورم، بیکاری، ساخت و سازهای بی‌رویه، نیازهای رو به رشد مردم مغایر با توانایی شهرها در تامین آن‌ها و... رو به رو است. برای رهایی از این شرایط پیش آمده نیاز به تغییر و تحول در نظام مدیریتی شهر از نظامی متمرکز به شیوه‌ای غیر متمرکز است. این تحول می‌تواند مبتنی بر اصول حکمرانی شهری و مشارکت مردم، نهادهای مدنی و محلی و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی باشد. زیرا حکومت‌های محلی به دلیل دموکراتیک بودن

نقششان، در ارتقای شیوه مشارکت شهروندان سهم به سزایی دارند. و می‌توانند به سمت شیوه‌های مطلوب مدیریت شهری در صورت روابط متقابل با دولت گام بردارند.

تنظیم روابط شورا و شهرداری به نوع مدل مدیریت شهری باز می‌گردد. نوع مدل مدیریت شهری در تهران، شورا- مدیر شهر است. انتصابی بودن شهردار در این مدل نشانی از وابستگی هر چه بیشتر سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها) به دولت مرکزی است که خود سبب می‌شود نقش نهادهای مدنی و مردمی کم‌رنگ و کم‌رنگ‌تر شود. بنابراین باید راهی پیش‌بینی شود تا از قدرت دولت مرکزی کاسته و نقش مدیریت محلی و مشارکت مردمی برجسته‌تر شود.

اجرای هریک از انواع مدل‌های مدیریت شهری به ساختار اقتصادی، سیاسی و فرهنگی هر کشور بستگی دارد. از این رو با بررسی الگوهای مدیریت شهری سعی خواهد شد، در خصوص اصلاحاتی در مدل حاضر شیوه مدیریت شهری پیشنهاداتی ارائه شود که بتواند گامی در تحقق شاخص‌های حکمرانی شهری بردارد. به این منظور که هماهنگی بین شورا و شهرداری، طریقی باشد تا از مشکلات و مسائل به وجود آمده در تهران امروز کاسته شود.

۱-۲- ضرورت و اهمیت انجام تحقیق

شهرداری و شورای شهر نهادهای محلی و غیر دولتی هستند که اقتدار و رسمیت آن‌ها ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو وظایف خود دارای استقلال عمل هستند. با این حال در ایران، هیچ‌گاه این دو نهاد به طور کامل از استقلال قانونی برخوردار نبوده و به درجه‌های مختلف تحت نفوذ و سیطره حکومت مرکزی قرار داشته‌اند.

بر اساس اصل هفتم قانون اساسی، شوراها، یعنی مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آن از ارکان تصمیم‌گیری در اداره امور کشورند. شوراها در تحقق تمرکززدایی و افزایش اختیارات محلی اهمیت دارند. اگرچه سابقه تمرکززدایی و شکل‌گیری حکومت‌های محلی به اولین دوره مجلس شورای ملی و تصویب قانون ایالات و ولایات و قانون بلدیة باز می‌گردد، اما هیچ‌گاه، نهادهای مذکور از توان و استقلال کافی برای ایفای نقش خود برخوردار نبوده‌اند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی دولت برای تمرکز زدایی و ایجاد نظام‌های محلی اداره امور در مقطع پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ به شمار می‌رود. با این وجود همچنان دولت مرکزی در اداره امور محلی نقش گسترده‌ای را به صورت مستقیم و غیر مستقیم ایفا می‌کند و در این راه بخش عمده‌ای از امور محلی را به صورت متمرکز در اختیار سازمان‌های تابعه‌اش قرار می‌دهد. در سال ۱۲۸۶ ه.ش نخستین قانون شهرداری به نام قانون بلدیة تصویب شد. و پس از اصلاحاتی طی سال‌های ۱۳۰۸، ۱۳۰۹ و ۱۳۲۸، سرانجام در سال ۱۳۳۴ آخرین قانون مدون به تصویب رسید که طی آن شهرداری مسئولیت

تمام امور شهری اعم از آموزش، بهداشت، آب، برق و... را به عهده داشت. اما به تدریج بخش‌هایی از این وظایف به نهادهای دیگر واگذار شد. در مقایسه با وظایف متنوع شهرداری‌ها در سایر کشورها می‌توان نتیجه گرفت در ایران به دلیل عدم وجود مدیریت یکپارچه شهری، وظایف مدیریت شهری بین سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و غیر دولتی تقسیم شده است.

وجود سازمان‌ها و نهادهای متعدد در نظام مدیریت شهری سبب شده است هرکدام از آن‌ها بدون هماهنگی به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و دیگر اقدامات شهری مشغول باشند. در صورتی که نهادهای اصلی همچون شورای شهر و شهرداری از استقلال کافی در جهت هماهنگی لازم برخوردار نیستند. همچنین فراهم نبودن زمینه‌ای برای مشارکت مردم در اداره امور شهر و نقش محدود بخش خصوصی را می‌توان مسأله‌ای دانست که ناشی از شیوه مدیریت شهری حاضر در ایران به خصوص شهر تهران است. علی‌رغم این که به طور رسمی در متون و قوانین شهری نامی از مدل مدیریت شهری برده نشده است، اما بررسی سیر مدیریت شهری در ایران نشان می‌دهد که مدل شورا-مدیر شهر حاکم بر شیوه‌های مدیریتی است. همچنین مهم‌ترین عنصر در مدیریت شهری ایران وزارت کشور است که شهرداری‌ها از زمان تاسیس به نوعی سازمان تابعه این وزارتخانه محسوب می‌شوند و در عین حال پاسخگوی استان‌دار، فرمان‌دار و بخش‌دار هستند. انتصابی بودن مقام شهردار از سوی شورای شهر نیز خود دلیلی بر عدم مشارکت مردم و وابسته بودن مقام مدیر شهر (شهردار) است.

امروزه برای مطلوب بودن شیوه اداره شهر رویکرد حکمرانی شهری پیشنهاد می‌شود که آن را می‌توان فرایند نوین اداره امور شهری دانست. حکمرانی نوعی کنش متقابل بین حکومت شهری، جامعه مدنی و بخش خصوصی در جهت استفاده از منابع و امکانات موجود برای رسیدن به شرایط مطلوب شهری است. بنابراین با در پیش گرفتن اصول حکمرانی شهری (شامل پاسخگویی و شفافیت، مسئولیت‌پذیری، کارآیی و اثربخشی، عدالت و برابری، اجماع محوری، حاکمیت قانون و مشارکت شهروندان) در نظام مدیریت شهری می‌توان به تدریج چالش‌های به وجود آمده در نوع مدیریت و مدل شهری را برطرف کرد.

به منظور دستیابی به الگویی مناسب و پایدار در زمینه اداره شهرها، ابتدا نیاز است تعاریف و تاریخچه‌ای از شهرداری، شورای شهر، وظایف و اهداف آن‌ها داشته باشیم. شوراها و شهرداری‌ها نهادهایی مردمی هستند موفقیت این دو نهاد به تعیین سیاست‌های مناسب از سوی دولت و واگذاری امور شهری به آن‌ها در جهت توانمندسازی خود و شهروندان بستگی دارد. لذا برای رسیدن به این موقعیت، لازم است ظرفیت‌ها و توانمندی‌های این دو سازمان سنجیده شود.

۱-۳- پرسش های اساسی تحقیق

- چگونه الگوی شورا- مدیر شهر در نظام شهری تهران قابلیت اجرایی خواهد داشت؟
- آیا تمرکز زدایی می تواند تنها کمک شایان به مدیریت یکپارچه باشد؟ یا نیاز است تا الگویی جدید جایگزین الگوی مدیریت فعلی شهرداری شود؟
- آیا شهرداری و شوراهای شهری توانسته اند وظایف نظارتی و اجرایی خود را عملی سازند؟
- قانون شهرداری ها و شوراهای شهری تا چه حد با شرایط فعلی شهر تهران هماهنگ است؟
- آیا نظام مدیریت شهری در ایران قائم به ذات است یا دولت در آن اثر گذار خواهد بود؟ در صورت اثرگذاری تا چه حد در روند استقلال دو نهاد شهرداری و شورای شهر همکاری داشته است؟

۱-۴- اهداف تحقیق

هدف اصلی این پژوهش، بررسی جایگاه و رابطه شورای شهر و شهرداری تهران به لحاظ شیوه مدیریتی شهرها در ایران است. دستیابی به این مهم نیازمند اهداف جزئی تری می باشد که به قرار زیر هستند:

- مروری بر سیر تطور مدیریت شهری در ایران؛
- بررسی شیوه اداره امور در شهر تهران با توجه به محدودیتها و کاستی های آن بر پایه مؤلفه های الگوی حکمرانی شهری؛
- بررسی جایگاه قانونی شورای شهر و شهرداری به لحاظ محدودیتها و کاستی هایی که در قانون این دو نهاد به خصوص در حیطه وظایف آنان دیده می شود.

فصل ۲

مبانی و چارچوب مفهومی تحقیق

مقدمه

شهر منطقه ای جغرافیایی، دارای جمعیت و حد و مرز مشخص و همچنین دارای تراکم جمعیت است. افراد ساکن در شهرها در مشاغل همچون کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت های اداری نقش آفرینی می کنند. شهرها معمولا دارای شهردای هستند و می توان شهرداری را سازمانی غیر دولتی تعریف کرد که با هدف پاسخگویی به نیازهای رفاهی - عمرانی شهروندان فعالیت می کند. نا گفته نماند که این هدف در سایه اقدامات متقابل و مشارکت دستگاه های دولتی و شهروندان امکان پذیر است.

شهرنشینی نیز فرایندی است که به واسطه آن نسبت جمعیت شهرنشین همراه با بسط و گسترش شبکه های ارتباطی، فعالیت های اقتصادی، سازمان های سیاسی و اداری در مناطق شهری افزایش می یابد (غفاری و ازکیا، ۱۳۸۶: ۱۰۰)

امروزه شهرها به خصوص شهرهای کشورهای در حال توسعه با ویژگی های تقریبا مشابهی شناخته می شوند: جمعیت انبوه، میزان بالای آلودگی هوا و آلودگی صوتی، ساخت و سازهای بی رویه و برخلاف اصول عمرانی، نرخ بالای بیکاری و... شهرها در کشورهای در حال توسعه با روندی شتابان و با برنامه ریزی برگرفته از اصول غربیان (بدون در نظر گرفتن ظرفیت های جامعه خود) در حال گسترش اند که خود مشکلی افزون بر مشکلات به وجود آمده است. اما اگر شهرها به طور موثر و پایدار اداره شوند تا حد زیادی می توان بر مشکلات غلبه کرد.

همان طور که گفته شد شهرها با سرعت بالایی در حال رشد اند لذا، دولت ها و نهادهای برنامه ریزی شهری با برقراری مدیریت کارآمد سعی در انطباق دادن خود با شرایط موجود و انبوه نیازهای روزافزون شهروندان دارند. در صورتی که مدیریت مناسبی در نقاط شهری اعمال نگردد تنش ها و برخوردهای درون شهری ابعاد وسیع تری به خود می گیرد. مثلا مشکلات ناشی از توزیع آب، توزیع مناسب برق و نیرو، هدایت و برنامه ریزی مناسب سیستم آب و فاضلاب و در اختیار گذاشتن خدمات بهداشتی، راه و ارتباط تسهیلاتی از این قبیل... در صورتی که توزیع و مدیریت به شکل مطلوبی صورت نگیرد، خود زمینه بسیاری از بی نظمی ها و اصطکاک های درون شهری را فراهم می آورد (شیخی، ۱۳۸۹: ۱۶۰).

با توجه به روند سریع تغییرات شهر، مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی - پژوهشی می توانند نقش بزرگی در پاسخگویی به نیازها داشته باشند. دولت ها و نهادها می توانند با سرمایه گذاری در این زمینه گام بزرگی در جهت شناخت بیشتر قلمرو شهری و ظرفیت ها و توانمندی های شهروندان بر دارند تا به سمت مدیریت شهری موثر و پویا پیش روند.

تعاریف و مفاهیم

۲-۱- حکمرانی خوب شهری

کلمه حکمرانی از واژه انگلیسی Governance اقتباس شده است. در لغت به معنای حکومت، فرمان‌روایی و راهبری تعریف شده است. و به معنای اداره کشور و سازمان‌ها به کار می رود. در گذشته اگر این تعریف فقط معطوف به دولت بود، اما امروز معنای گسترده‌تری پیدا کرده و دیگر نهادهای شهری را نیز در اداره شهرها دخیل کرده است. و ذکر این نکته لازم است که ایده حکومت مطلوب و آرمانی گرچه ریشه در زمان های بسیار دور و حتی در یونان باستان دارد، ولی صورت بندی شفاف و کاربرد گسترده مفهوم حکمرانی خوب به دهه ۹۰ میلادی بازمی گردد (سردارنیا، ۱۳۸۸: ۱۳۳)

دولت یکی از نقش آفرینان در حکمرانی است، و سایر گروه های درگیر در حکمرانی، براساس سطحی از دولت که مورد نظر است فرق می کند. به طور مثال، در مناطق روستایی، این گروه شامل زمین داران، جوامع کشاورزان، رعیت، تعاونی‌ها، مؤسسات غیردولتی، مؤسسات تحقیقاتی، رهبران مذهبی، احزاب سیاسی و مؤسسات مالی، ارتش و مانند این‌ها است. شرایط در مناطق شهری از این هم پیچیده تر است. عبارتند از: نخبگان شهری و تصمیم گیرانی که به طور رسمی یا غیر رسمی شهر را تشکیل می دهند و معمولاً سازمان یافته‌اند، فقرای شهری و آسیب پذیرترین افراد جامعه که مورد استثمار قرار گرفته اند اما به تدریج خود را سازمان می دهند، طبقه متوسط شهری که ناآگاه و بی علاقه و سازمان نیافته اند اما بیشترین ظرفیت را برای تغییر دارند. لذا باید تقویت شوند و فعال گردند و به آن ها فرصت داده شود تا وضع خود را بهبود بخشند. سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های مبتنی بر جامعه، مقامات رسمی منتخب محلی و رسانه های گروهی نیز در این فرایند نقش دارند (UNESCAP, ۲۰۰۹).

بنابراین، حکمرانی شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی می باشد. به این صورت که حکومت محیط سیاسی و قانونی ایجاد می کند، بخش خصوصی موظف به ایجاد درآمد است، و جامعه مدنی گروه ها را در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی تسهیل می کند (UNDP, ۱۹۹۹: ۲۸-۳۰).

به عبارت دیگر، حکمرانی خوب شهری به منظور و با هدف بهبود تعامل میان حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در جهت توسعه به خصوص توسعه انسانی پایدار گام بر می دارد. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد

برای آسیا و اقیانوسیه^۱ تاکید می کند که باید در فرایند حکمرانی خوب، فساد به کمترین میزان برسد، دیدگاه‌های اقلیت مورد توجه قرار گیرد، مشکلات اقشار آسیب‌پذیر در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود و به نیازهای فعلی و آینده جامعه اهمیت داده و آن‌ها را مورد توجه قرار دهد.

۲-۱-۱- مقایسه حکومت و حکمرانی شهری

پیش از هر تعریفی ذکر تفاوت بین «حکومت»^۲ و «حکمرانی شهری»^۳ الزامی است:

حکومت مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است. اما حکمرانی نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم حکومت و هم اجتماع را در بر می‌گیرد. کل نگر و فراگیری همه ابعاد کنش‌گران و فرایندهای مؤثر بر حیات و توسعه شهری را می‌توان خصلت غالب در تلاش‌ها و تحولات نظری مدیریت شهری دانست. این تحولات را در خلاصه‌ترین شکل ممکن می‌توان به صورت حرکت از الگوی پایه و قدیمی حکومت شهری به الگوی حکمرانی شهری تبیین و تعریف کرد (کاظمیان، ۱۳۸۶، ص ۵).

همچنین در رابطه با تعاریف مربوط به حکومت و حکمرانی شهری و همچنین مقایسه آن‌ها مطالعات چندی انجام شده است. اولین مطالعات در این زمینه توسط برایان مک لالین^۴ (۱۹۷۰) صورت گرفته است. او معتقد است، خواسته اجتماع مردم این است که حکومت شهری باید نسبت به تحولات شهری و اقداماتش پاسخ‌گوتر و همچنین نسبت به اجتماع مسئول‌تر باشد. بنابراین باید شبکه‌ای از ارتباطات داخل سازمان‌های رسمی حکومت و نظام‌های برنامه‌ریزی و همچنین میان اجتماع و نظام‌های شهری به وجود آید. حکومت از نظر او مجموعه نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما حکمرانی را نوعی فرایند می‌داند. به عبارت دیگر، پاسخ‌گویی و انطباق‌پذیری حکومت به روابطش با اجتماع، سازمان‌های رسمی و شبکه‌های غیر رسمی بستگی دارد. مک کینلی^۵، نیز حکومت را ابزار نهادی انجام فعالیت‌های مشخص می‌داند و حکمرانی را مجموعه فرایندهایی که هر اجتماع از طریق آن برای آینده مطلوب خود تصمیم‌گیری کند و این که چگونه در این فرایند هماهنگ شود. اتکینسن^۶، حکمرانی را گسترده‌تر از حکومت می‌داند زیرا نه تنها نهادهای حکومتی را در بر می‌گیرد بلکه مکانیسم‌های غیر رسمی و غیر حکومتی که مردم از طریق آن‌ها نیازهایشان تامین می‌شود را نیز در بر می‌گیرد (برک پور، ۱۳۸۵: ۴۹۲-۴۹۴).

^۱ - UNESCAP

^۲ - Government

^۳ - Urban Governance

^۴ - Brian McLaughlin

^۵ - McKinley

^۶ - Atkinson

بنابراین، ارتباط سه حوزه دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در الگوی حکمرانی سبب می شود تا بیش از پیش بر تقویت عرصه عمومی تاکید شود و در کنار مناسبات حقوقی و سیاسی که حکومت تعیین می کند بخش خصوصی و جامعه مدنی زمینه ساز افزایش کارایی و اثربخشی نظام به حساب آیند.

جدول شماره ۲-۱) مقایسه ویژگی های اصلی حکومت و حکمرانی

عوامل مقایسه	حکومت	حکمرانی
بازیگران	* تعداد بسیار محدود شرکت کنندگان * عوامل اجرایی اساسا دولتی	* تعداد بسیار زیاد شرکت کنندگان * بازیگران بخش خصوصی و عمومی
کارکردها	* مشاوره ای صورت نمی گیرد * هیچ گونه همکاری در صورت بندی سیاست ها و اجرای آن ها صورت نمی گیرد.	* انجام مشاوره * همکاری تا حد امکان در صورت بندی سیاست ها و اجرای آن ها
ساختار	* مرزهای بسته * عضویت غیر ارادی	* مرزهای بسیار باز * عضویت داوطلبانه (ارادی)
قرارددهای تعامل	* اقتدار سلسله مراتبی، رهبری متصل از بالا * تعامل خصمانه / روابط متضاد * برخورد های غیر رسمی * پنهان کاری	* مشاوره افقی / تحرک درونی * توافق بر سر هنجارهای تکنوکراتیک / روابط تعاونی (همکاری منشانه) * برخوردهای بسیار غیر رسمی * باز بودن (شفافیت)
توزیع قدرت	* آزادی عمل بالای دولت از جامعه (هدایت شده) / تسلط دولت گروه های ذی نفع جامعه هیچ نفوذی در دولت ندارند. * هیچ تعادل یا همزیستی بین بازیگران وجود ندارد.	* آزادی عمل اندک دولت از جامعه (خودسازمان ده) / تسلط پراکنده دولت * گروه های ذی نفع، نفوذ پراکنده ای در دولت دارند. * تعادل و همزیستی بین بازیگران وجود دارد.

منبع: برک پور، ۱۳۹۰: ۱۹۹

۲-۱-۲- تعاریف حکمرانی خوب

حکمرانی طی دهه ۱۹۹۰ میلادی، به یکی از واژه های محوری علوم اجتماعی، به ویژه در حوزه نظریه سیاسی، علوم سیاسی و جغرافیای انسانی تبدیل شده است در رابطه با حکمرانی خوب تعاریف متعدد و متفاوتی ارائه شده است که در ادامه به ذکر آن ها خواهیم پرداخت. مفهوم حکمرانی خوب را هم دانشگاهیان و هم سازمان های بین المللی، البته با برخی تفاوت ها در مسائل مورد تأکید، تعریف کرده اند، با این تفاوت که تعریف های دانشگاهیان بیشتر بر عنصر مشروعیت سیاسی به مثابه متغیر مستقل تأکید می کند. با توجه به این عنصر، حکمرانی هدایت مستمر ساختارهای رژیم با نگاه به ارتقا و تقویت حوزه عمومی و با هدف دستیابی به توسعه سیاسی تعریف شده است. از این زاویه، جنبه های متنوع دموکراسی مانند انتخابات، سیستم نمایندگی، کثرت گرایی، مشارکت شهروندان در تصمیم گیری،

تمرکززدایی سیاسی، برخورداری از آزادی‌های مدنی، مشروعیت دولت، ارتقای سطح جامعه مدنی و غیره از اهمیت ویژه ای برخوردار است (پارسا، ۱۳۹۱: ۲۴۶-۲۴۷).

حکمرانی کنش، شیوه یا سیستم اداره است که در آن مرزهای بین سازمان‌ها و بخش عمومی و خصوصی در سایه یکدیگر محو می‌شوند. جوهره حکمرانی به وجود روابط متعامل بین و درون حکومت و نیروهای غیرحکومتی اشاره دارد (برک پور، ۱۳۹۰: ۱۸۸).

تعریف دیگر، حکمرانی خوب را مفهومی جدید از دولت در نظر می‌گیرد که به فرآیندهای نوین اداره امور عمومی اشاره دارد. حکمرانی خوب تغییراتی در نقش دولت ایجاد کرده و روشی جدید برای اداره جامعه ارائه می‌کند. در مفهوم جدید از این واژه با دولت حداقلی، حکمرانی شرکتی، مدیریت دولتی نوین، نظام اجتماعی خود تنظیمی و شبکه‌های خود سازمان شونده یاد می‌کنند (قلی پور، ۱۳۸۷: ۲۶).

برنامه عمران سازمان ملل متحد^۱، حکمرانی را این‌گونه تعریف می‌کند: حکمرانی اعمال اقتدار اداری، اقتصادی، سیاسی در راستای مدیریت امور کشور در تمام سطوح بوده و سازوکارها، فرآیندها و مؤسساتی را در برمی‌گیرد که از طریق آن‌ها شهروندان و گروه‌های جامعه منافع خود را به هم پیوند زده، حقوق خود را پیگیری، تعهدات خود را ادا و اختلافات خود را حل و فصل می‌نمایند

زمانی که صفت خوب را به این واژه اضافه می‌کنیم مبحثی با بار معنایی آغاز می‌شود. حکمرانی مطلوب در مقابل حکمرانی نامطلوب قرار می‌گیرد. اضافه کردن صفت ارزشی به واژه حکمرانی می‌تواند مناقشه برانگیز باشد. چنانکه افراد گوناگون، سازمان‌ها، دولت‌ها، ایدئولوژی‌ها و مدیریت شهر، هر یک حکمرانی خوب را مطابق منافع و تجربیات شخصی خود تعریف می‌کنند (UN-HABITAT, ۲۰۰۴: ۸).

حکمرانی فرآیندی در نظر گرفته می‌شود که بواسطه آن مشکلات و معضلات جامعه (جامعه شهری و شهر)، با تلاش و تکاپوی جمعی و با اتکا به قدرت عمومی و به کارگیری آن حل می‌شود و سامان می‌یابد. هر گاه چنین مفهومی از حکمرانی بر کیفیت و نحوه انجام وظایف آن تاکید کند، مفهوم حکمرانی خوب مطرح می‌شود. چرا که رسیدن به کیفیت زندگی مناسب در شهر نیازمند ساز و کارهای تازه‌ای از حکمرانی شهری است (نوبری و دیگران، ۱۳۸۹: ۴۵)

بدین ترتیب، حکمرانی خوب شهری با مشارکت شهروندان و تغییر نقش و کارکردهای دولت‌های محلی همراه است. از منظر سیستماتیک، حکمرانی فراتر از حکومت است و مبین وجود ساختارهای داخلی و خارجی مبتنی بر قدرت سیاسی و اقتصادی است که از طریق این ساختارها، مشکلات مربوط به کمبود منابع، تولید و توزیع سامان می‌یابد. از مهم‌ترین مباحث در این دیدگاه، تغییر نقش دولت از یک تأمین‌کننده به توانمندساز است. از آن‌جا که حکمرانی

^۱ - UNDP

خوب در رابطه ای شبکه‌ای ونه سلسله مراتبی میان بازیگران تحقق می یابد و در این رابطه، همه اجزا در شبکه ارتباطی هم ارز و هم سطح با هم دارند و یکی را بر دیگری برتری نیست (الوانی، ۱۳۸۸: ۲).

در یک جمع بندی می توان حکمرانی را این چنین تعریف کرد: حکمرانی فرایندی گسترده تر از حکومت شهری است. و شامل حکومت، شبکه های رسمی و غیر رسمی است. حکمرانی به نوعی کنش متقابل بین حکومت شهری و جامعه مدنی و بخش خصوصی در جهت استفاده از منابع و امکانات موجود برای رسیدن به شرایط مطلوب و منفعت عموم است.

۲-۱-۳- اهداف حکمرانی شهری

اهداف کلان حکمرانی شهری به شرح زیر تدوین شده اند:

- بازساخت جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان‌ها، نهادها و جوامع محلی
- کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در شهرها
- افزایش مشارکت و مداخله افراد و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی درون شهرها

حکمرانی شهری به طور خاص تر نیز اهداف عملیاتی زیر را دنبال می کند:

- کاهش فساد
- بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان
- حفظ دموکراسی
- ایجاد فرصت و امکان برای مردم به منظور نشان دادن خواسته ها و آمالشان در زندگی
- اعتلای امنیت، برابری و پایداری (کاظمیان، ۱۳۸۶: ۶-۷)

۲-۱-۴- مؤلفه های حکمرانی خوب

اصول و مؤلفه‌های حکمرانی خوب، جهانی و بین‌المللی و بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی هستند. به همین خاطر هر کشوری پس از شناسایی تجارب تاریخی و ظرفیت‌های ملی و بومی خود در راستای تحقق الگوی حکمرانی اقدام می کند. البته این شاخص‌ها در متون مختلف، هم به لحاظ تعداد و هم به لحاظ نام، متفاوت ذکر شده‌اند.