

# مقایسه‌ی وضعیت حاکمیت قانون در مدیریت شهری قبل و بعد از انقلاب

سید ابوطالب نوری همپا

دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران.

خیراله پروین<sup>۱</sup>

استاد تمام حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

محمد حسن حبیبی

استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۳۰

## چکیده

سابقه شهرنشینی در ایران یکی از طولانی‌ترین سوابق شهرنشینی در جهان است که باید بیانگر قدمت دانش و تجربه مدیریت شهری در ایران باشد. مشخصات و ساختار نهادهای قانونی اداره کننده شهر از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد و هر جامعه‌ای با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود تعریف یا تلقی خاصی از مدیریت شهری دارد. مدیریت شهری به تمامی نهادها، سازمان‌ها و افرادی گفته می‌شود که به صورت رسمی یا غیررسمی در فرآیند مدیریت شهر اثرگذار هستند. پس مدیریت شهری فقط شهرداری و شورای شهر نیست و هر عنصری که به شکلی در فرآیند مدیریتی شهر اثری دارد در این حیطه قرار دارد. نتایج نشان می‌دهد که بر اساس نظرات اغلب پژوهشگران، تا پیش از انقلاب نگاه بخشی، قدرت طلبی و دخالت‌های خودکامه دولتی، تمرکززدایی ناقص و عدم مشارکت‌پذیری و توسعه‌گزینشی از مهم‌ترین ویژگی‌های ساختار مدیریت توسعه‌ی منطقه‌ای بود. پس از انقلاب اسلامی ضمن شکل‌گیری با توسعه نهادهای اجرایی و سیاسی و اداری منطقه‌ای در چارچوب قوانین جمهوری اسلامی، فقر و نابرابری منطقه‌ای تا حد زیادی در مقایسه با گذشته از طریق توسعه منطقه‌ای و زیرساخت‌ها، کاهش یافت.

کلیدواژگان: حاکمیت قانون، مدیریت شهری، قبل از انقلاب، بعد از انقلاب

## مقدمه

شهرها به عنوان مهمترین سکونتگاه بشر و پایگاه اساسی تمدن انسانی و تبلور ذهنی و تکنولوژیک بشر می باشند (پائولیت و داهم<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱: ۱) افزایش جمعیت و درجه ی شهرنشینی را از مهمترین جنبه‌های تغییر جهانی دانسته اند (لین و اتال<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷: ۵۹۷). که مقدمه ای برای رشد و توسعه‌ی گسترده شهری بوده است (گادر<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴: ۱). یکی از وجوه برجسته و قابل توجه قانون شهرداری تغییرات حقوقی مستمر آن است. از دیدگاه حقوق دگماتیک<sup>۴</sup> و معرفت‌شناسی حقوق، این تغییرات مستمر در قانون باعث می‌شود نظام حقوقی پیش‌بینی شده در متن قانون از احتمال تحقق کمتری برخوردار شود و علاوه بر این به دلیل تکرار سازماندهی اداری به منظور انطباق با دستورهای جدید حقوقی و قانونی نظام مدیریت شهری و اجتماعی جامعه متقبل هزینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی بدون برگشتی شود.

من حیث المجموع، قوانین، مقررات، ضوابط، دستورالعمل‌ها و ... مرتبط با مدیریت شهری به حدی کثرت دارند که موجبات سردرگمی مجریان و مدیران و همچنین شهروندان را فراهم آورده است، به طوری که نمی‌توانند به دلیل عدم آگاهی کافی به خوبی عمل کنند و این عامل منجر به تضییع حقوق شهروندی<sup>۵</sup> می‌گردد. بنابراین می‌توان گفت، امروزه، جایگاه و نقش قانون در مدیریت شهری یکی از موضوعات جدید در مدیریت امور شهری است. شهر تهران به عنوان بزرگ‌ترین کلان‌شهر و پایتخت سیاسی کشورمان ایران، شاهد تحولات گسترده‌ای در شهرنشینی و به تبع آن مشکلاتی مانند آلودگی محیط زیست، ترافیک، فقر، حاشیه نشینی و دیگر معضلات شهری شده است. با گذشت بیش از دو قرن از پایتخت شدن تهران و بیش از یک قرن از اولین قانون بلدی به عنوان نخستین قانون مدون در خصوص مدیریت شهری، کماکان سازمان قضایی و مدیریت شهری تهران فاقد وظایف روشن محلی و تقسیم‌بندی ماموریتی در حوزه‌های برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، اجرا و نظارت است. در ایران با رشد عظیم شهرها در سه دهه اخیر و نقش جداگانه ای که این شهرها ایفا نموده اند، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری پیچیده و سخت است. پیچیدگی مسائل و اهمیت آن نه تنها برنامه‌ریزان را با واقعیت وجود این پدیده روبرو می‌سازد، بلکه آنها را واردار می‌نماید که روش‌های قدیمی و سنتی مدیریت شهری را رها کرده و با افکار نوین به مقابله با این مسائل بپردازند. به طوری که مشکلات فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و بهداشتی در اغلب شهرها علیرغم شکایات متعدد مردم هنوز ملاحظه می‌گردد (خسروی، ۱۳۸۶: ۲۳)

وقتی که بحث از عدم توفیق برنامه‌های توسعه شهری<sup>۶</sup> به صورت خاص و ناتوانی برنامه ریزی شهری به صورت عام در حل مسائل و مشکلات شهری و هدایت منطقی شهر به میان می‌آید، یکی از دلالتی که کمتر به آن توجه می‌شود،

1 . Pauliet and Duhme

2 . Line and etal

3 . Qadeer

4 . Dogmatic rights

<sup>۵</sup> . در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات آن متاسفانه و حقوق شهروندی سختی به میان نیامده است. ماده ۵۵ این قانون صرفاً وظایف شهرداری‌ها را برمی‌شمارد و به وظایف شهروندان در یک جامعه ی متمدن اشاره‌ای نمی‌کند.

<sup>۶</sup> . توسعه شهری را میتوان مبنای تجدید ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و حقوق شهری تلقی کرد که هدف آن در درجه ی اول بهبود شهرنشینی و روند شهرگرایی، ترمیم محیط زیست شهری، ساماندهی اقتصاد شهری و تقویت جنبه های سیاسی، اجتماعی زندگی شهری است (رهنما و عباس زاده، ۱۳۸۷: ۹۷).

نقش و جایگاهی است که عناصر مدیریت شهری می‌تواند در تحقق برنامه ریزی توسعه شهری ایفا می‌کند (طاهرخانی، ۱۳۷۱: ۶۵).

### مبانی مفهومی

#### مدیریت شهری

مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع شد که در سال ۱۹۷۷ در کنار مفاهیمی چون برنامه توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت. این برنامه به منظور کمک به توسعه شهرهای جهان سوم طراحی شد و در قالب کمک‌هایی اعم از فنی و مالی به این کشور ارائه شد. مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقاء مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی با در نظر داشتن و تبعیت از اهداف و سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور. مدیریت شهری باید برای شهر برنامه‌ریزی کند، فعالیت‌های شهر را سازمان دهد، بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند، حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش لازم را در سازمان مدیریت شهری و سایر سازمان‌ها و شهروندان ایجاد نماید (سعید نیا، ۱۳۷۹: ۲۰). مدیریت شهری، تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و همچنین خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی است که ساکنان شهرها با آن‌ها مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر.

فان کینک و برامستا، جامع‌ترین تعریف از مدیریت شهری را ارائه کرده‌اند. به نظر آنان، مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرایند ایجاد اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می‌شود (ون دیجک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۵۳ به نقل از برک پور؛ ۱۳۹۰: ۷۹). به طور خلاصه می‌توان مدیریت شهری را این گونه تعریف کرد: مدیریت شهری با انسان شهری در تماس است و تاثیر و اثراتی را که انسان از شهر و شهر از انسان می‌گیرد، مورد سنجش قرار می‌دهد. مدیریت شهری با پاسخگویی به نیازهای شهروندان و حمایت و همکاری متقابل با شهروندان در جهت عدالت و برابری گام برمی‌دارد که خود تلاشی در راستای ایجاد الگویی پایدار در توسعه اجتماعی و اقتصادی مناطق شهری در تطابق با اهداف سیاست‌های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور است.

افزایش جمعیت، گسترش شهرنشینی و شهری شدن جهان، مسبب مشکلات فراوانی در کشورهای مختلف، به ویژه کشورهای جهان سوم است. عدم تطابق نیازهای گسترده جمعیت شهری، با توانایی حکومت‌های ملی و مدیریت‌های شهری در پاسخ به آنها از عوامل اصلی این مشکلات به شمار می‌آیند. شهر پدیده‌ای پویاست و به فراخور این پویایی، نیازمند مدیریت شهر و برنامه‌ریزی اصولی می‌باشد. با توجه به این که شهر، موجودیتی واحد و یکپارچه است، به نظر می‌رسد در مدیریت آن نیز باید رویکردی جامع‌نگر و یکپارچه و الگویی مطلوب وجود داشته باشد. در کنار مدیریت شهری باید به مفاهیمی چون مدیریت حکومت محلی و مدیریت شهرداری هم اشاره کرد، شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن مدیریت شهری از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردار است. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور بیان نموده: شهرداری سازمانی است عمومی و غیردولتی که دارای شخصیت و

<sup>1</sup> .Van Dijk,

استقلال حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده است، تاسیس شده است. اما با این حال در ایران هیچ گاه شهرداری به طور کامل از این استقلال قانونی برخوردار نبوده و علاوه بر آن قوانین موجود از جمله (ماده ۵۳ قانون تشکیلات شورای اسلامی) موجب شده شهرداری‌ها به شدت تحت کنترل و نظارت وزارت کشور و سازمان‌ها و مقامات محلی تابع آن مانند استاندار و فرماندار باشند. وجود چنین روابط و دیدگاهی نسبت به شهرداری اصلی‌ترین عامل در نقض اختیارات و مسئولیت‌های آن است، فصل ششم قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ به وظایف شهرداری اختصاص یافته است و به موجب مصوبات بعدی، الحاقی به آن اضافه و یا حذف شده است. در حال حاضر با گذشت پنج دهه از این مصوبه بسیاری از وظایف به سازمان‌ها، دوائر دولتی و یا بخش خصوصی واگذار شده است. در تقسیم‌بندی انجام شده، در شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بود که اکنون کمتر از ۴۰ درصد آن توسط خود شهرداری انجام می‌پذیرد. هفت وظیفه به طور مشترک توسط شهرداری و ادارات دیگر انجام می‌شود و ۲۵ وظیفه نیز به ادارات دیگر یا بخش خصوصی واگذار شده است. من حیث المجموع، قوانین، مقررات، ضوابط، دستورالعمل‌ها و ... مرتبط با مدیریت شهری به حدی کثرت دارند که موجبات سردرگمی مجریان و مدیران و همچنین شهروندان را فراهم آورده است، به طوری که نمی‌توانند به دلیل عدم آگاهی کافی به خوبی عمل کنند و این عامل منجر به تضییع حقوق شهروندی می‌گردد.

### قانون

قانون<sup>۱</sup>، از واژه یونانی «کنون» مشتق شده است و به مفهوم خط کش یا قاعده است؛ اما قانون به معنای عام، وجه تفکیک زندگی مدنی از زندگی غیرمدنی انسانها است. تمدن، در یک مفهوم، نتیجه پدید آمدن قانون در زندگی انسانها است. انسانها، تا زمانی که چیزی را به نام قاعده و قانون نمی‌شناختند، اثری از تمدن هم در میان شان وجود نداشت. بعد از ورود قانون و نظم در زندگی انسانی، انسان وارد مرحله تمدن شد؛ یعنی انسان آغاز به متمدن شدن کرد. وقتی قانون، وجه تشخیص زندگی متمدن از غیرمتمدن هست، پس اهمیت قانون در زندگی انسان امروزی، که متمدن‌ترین انسان، در طول تاریخ انسانیت است، یک امر کاملاً واضح و بدیهی به شمار می‌رود. ارزش‌های زندگی انسان، امروز بیشتر از هر وقت دیگر نیاز به قانون دارد. ارزش‌های امروزی همه مبتنی‌اند بر عدالت؛ و قانون بهترین نهادیست در زندگی انسانها که اگر به صورت درست اجرا شود، می‌تواند عدالت را به وجه احسن تأمین کرده و ضمانتی برای ارزش‌های انسانی ایجاد کند.

قانون در معنای خاص «دستور کلی (و گاهی جزئی) که به وسیله مرجع صالح انشا شده و به وسیله مجالس قانونگذار تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیتدار برسد.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۶: ۵۱۷) می‌باشد. تا زمانی که حاکمیت قانون در یک جامعه شکل نگیرد، وجود قانون مُدوَن و یا غیر مُدوَن در آن جامعه نمی‌تواند کارکرد مثبت داشته باشد. حاکمیت قانون را می‌توان چنین تعریف کرد: «وجود زمینه‌های ذهنی و عینی برای تطبیق قانون و برتری قانون نسبت به تمام مراجع دیگر در جامعه». حاکمیت قانون دارای دو وجه است: یکی این که، شهروندان جامعه در سطحی قرار بگیرند، که قانون‌پذیری به ویژگی فرهنگی شان تبدیل شود. یعنی قانون‌پذیری میان

شهروندان جامعه به یک ویژگی عام تبدیل شده و ضمانتهای اخلاقی برای آن مهیا شود. این زمانی ممکن است، که از راه آموزش و پرورش در مکاتب، تبلیغ و گفتگو در رسانه‌های دیداری و شنیداری، چاپ کتب و سایر نشریات چاپی، سود فردی و اجتماعی قانون‌پذیری و زیانهای فردی و اجتماعی قانون‌گریزی، به شهروندان رسانیده شود؛ تا به مرور زمان آهسته آهسته، فرهنگ قانون‌پذیری در جامعه شکل بگیرد. دوم این که، مراجع و ارگان‌های تطبیق و نظارت بر تطبیق قانون، به وجه احسن، در جامعه بنیان‌گذاری شوند تا تخلفات احتمالی از قانون را مهار ساخته و جنبه‌ی عینی حاکمیت قانون را در جامعه به نمایش بگذارند.

معمولاً در کشورهای دموکراتیک؛ پلیس، دادستانی کل (لوی حارنوالی) و قوه قضاییه، عمده‌ترین ارگان‌های تطبیق و نظارت بر تطبیق قانون‌اند. این مراجع باید از فساد اداری و بوروکراسی گسترده در امان بوده و از تخصص و امتیازات لازم برخوردار باشند؛ تا قانون را تطبیق نموده و نظارت دقیق و مؤثر بر تطبیق قانون داشته باشند. اصطلاح ترکیبی «حاکمیت قانون»، مفهوم دیگری را نیز در خود جا داده است و آن این که در جوامع دموکراتیک، حاکمیت قانون، به معنای برتری قانون بر همه کس و همه مراجع است. یعنی این که هیچ کس و هیچ مرجعی نمی‌تواند برتر از قانون بنشیند و خود را محق برای تخلف از قانون بداند. حتا واضعین قانون، خود، مکلف به پیروی از قانون‌اند. حق تخلف از قانون برای هیچ کسی وجود ندارد.

### مبانی نظری

#### سیر تحول رویکردها و نظریه‌های مدیریت شهری

ضرورت مواجهه با چالش‌های جدید برآمده از رشد ابعاد شهرنشینی سبب تغییر و تحولات اساسی در معیارهای اصلی مدیریت شهری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، طی دو دهه گذشته، شده است (استرن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷). دهه ۱۹۸۰ را می‌توان نقطه عطفی در زمینه دیدگاه‌های ناظر به سازمان جامعه و حکومت دانست. قبل از این دوره و با غلبه دیدگاه کل ارگانیک<sup>۲</sup> از سازمان جامعه، اعتقاد بر این بود که حکومت‌ها واجد اقتدار و ظرفیت کافی برای اداره و حکومت هستند و توان صورت‌بندی، اجرا و تحقق اهداف و سیاست‌های توسعه را دارند. نمود این دیدگاه در حوزه مدیریت شهری، رویکرد دولت‌مدار<sup>۳</sup> در توسعه بود؛ بدین منظور که سازمان‌های بخش عمومی به تنهایی توان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای را دارند. در مقابل این نظریه، بعد از دهه ۱۹۸۰، دیدگاه تکثرگرا<sup>۴</sup> به سازمانها و ساختار اجتماعی ایجاد شد که دولت و متخصصان را تنها بخشی از ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به شمار می‌آورد. بر این اساس، در کنار بخش عمومی، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، افراد و خانوارها هر یک صاحب منافع و آرای متمایزی قلمداد می‌شدند که باید در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها موثر باشند. این تفکر حکومت‌ها را به تنهایی و بدون وجود کلیه گروه‌های درگیر، فاقد ظرفیت، صلاحیت و مشروعیت برای اداره شهر و تصمیم‌گیری برای امور شهری می‌دانست (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸).

1. Stern

2. از این منظر جامعه یک سیستم متشکل از اعضا و اجزای بی‌شماری است که هر یک باید کارکردهایی خاص را برای بقای کلی سیستم و دیگر اجزا و اعضای آن انجام دهد و نظم اجتماعی پدیده‌ای است که کارکردهای اعضای مختلف این سیستم را به صورتی مرتب و در سلسله مراتبی خاص به هم

پیوند می‌دهد.

3. Governor

4. Pluralist perspective

امروزه گفتمان غالب و اساسی در برنامه‌های اصلاحی مدیریت شهری به حکمروایی مطلوب شهری دچار تغییر و تحول شده است. حکمروایی مطلوب شهری بیش از آنکه ماهیت فنی داشته باشد، ماهیت کاملاً سیاسی دارد و از یک چشم انداز وسیع و فراسوی گرایش های فنی مدیریت گرایی و حرفه گرایی، به بررسی قضایا و مسائل می پردازد. این رهیافت بر پیوند سیاست و مدیریت و همکاری و مشارکت تمامی ذینفعان محلی، تأکید دارد و بر نهادینه شدن ارزش های مردم سالاری محلی<sup>۱</sup> و همکاری فعال مقامات محلی انتخابی، انتصابی و سایر شرکای فعال در عرصه محلی، توسعه جامعه محلی و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان استوار است. در این گفتمان مشارکت فعال و همه جانبه شوراها و شهرداری ها، تشکل های غیردولتی، بخش خصوصی و آحاد شهروندان در عرصه خط مشی گذاری، اجرا و ارزیابی و نظارت بر مسائل محلی توسعه می یابد (فقیهی و سالارزهی، ۱۳۸۴).

### شکل ۱. سیر تحول رویکردهای اداره و مدیریت شهری



منبع: (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۶۸)

بر اساس این تلقی، نگرش جدید مدیریت شهری با در نظر گرفتن خواست عمومی، از روش قدیم که عمدتاً بر اساس خواسته‌ی اقلیت قدرتمند بود به سمت شیوه جدید که شیوه‌ای مردم مدار و مردم نگر است حرکت می‌نماید (لطیفی، ۱۳۸۶). باید توجه داشت که این تغییر و تحول پارادایم در شرایط حاضر، دیگر یک امر تبعی، غیرضروری و لوکس قلمداد نمی‌گردد، بلکه نیازی حیاتی در پایداری حکومت های شهری است (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۲۰۳). در مورد نقش شهرداری در مدیریت شهری می‌توان گفت: گستردگی و پیچیدگی مسائل شهری و روند توسعه روزافزون شهرها، مدیریت امور شهری را به وظیفه‌ای دشوار تبدیل نموده است. اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود لازم است که در راس آن، عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره کنونی قرار گیرد. این عنصر را می‌توان مدیریت شهری نامید. مسائل بسیاری در شهرها وجود دارد که برای حل آنها و پاسخ به درخواست های موجود در عرصه های زندگی جمعی وجود مدیریت شهری ضروری است، لذا در اموری مانند تأمین بهداشت و نظافت محیط شهر، ایجاد و حفظ فضای سبز، تأمین ایمنی شهر و شهروندان، وجود سازمانی با تشکیلات مشخص مورد نیاز است تا مدیریت شهر به نحو مطلوب صورت گیرد. (صرافنی و عبداللهی، ۱۳۸۷: ۱۲۱). اما آنچه به عنوان مدیریت مطلوب شهری باید مدنظر قرار، مفهومی فراتر از تعریف یک نظام سازمانی و تشکیلاتی با وظایف مشخص برای اداره ی

امور شهری در قالب شهرداری است و جهت گیری باید به سمت مدیریت واحد و شکل گیری حکومت محلی در شهر هدایت شود. (صرافی و عبداللهی، ۱۳۸۷: ۱۲۱). شهرداری‌ها در سطح جهانی از جمله سازمان‌هایی هستند که نقش مهمی در توسعه کشورها و گسترش عرصه‌های مدنی دارند. این سازمان‌ها در ایران، از جایگاه اصلی خود که برنامه‌ریزی و مدیریت امور شهری است، دور مانده‌اند و تبدیل به سازمان‌هایی با نیروی انسانی ناکارآمد و خدمات نه چندان با کیفیت، بویژه در شهرهای متوسط و کوچک شده‌اند. امروزه شهرها و شهرداری‌ها از نظر مدیریتی و برنامه‌ریزی با شرایطی متغییر روبه‌رو هستند. افزایش انتظارات و نیازهای مردم، کاهش منابع مالی و تخریب محیط زیست، پیچیدگی‌های اجتماعی و کالبدی شهر از جمله مشکلاتی است که امروزه مدیران شهری با آن مواجه‌اند. رویکرد کنونی شهرداری‌ها مبنی بر امر برنامه‌ریزی توسعه شهری و عمدتاً راه حل‌هایی در ارتباط با مسائل گذشته-اند.

این راه حل‌ها که زمانی از اعتبار برخوردار بودند، به طور نسبی اهمیت خود را از دست داده و به دنبال این تغییرات، شیوه‌های اداره شهری متمرکز و سلسله‌مراتب تک ساختاری و تک بعدی نیز به دنبال آن ناپدید می‌شود. در کشور ایران نیز با روش‌های نوین مدیریتی و غیر متمرکزی که به اجرا گذاشته شده و همچنین با شکل گیری شوراهای اسلامی شهر، موضوع مدیریت شهرها در راس بحث‌ها و گفتارهای سیاسی و اجتماعی قرار گرفته است از این رو ارتقا شرایط مدیریت شهری و بهبود وضعیت شهرداری‌ها باید با عنوان یکی از اهداف برنامه‌ها و از عوامل موثر در بهبود اداره شهر و عملکرد شهرداری مورد توجه قرار گیرد و انتخاب مدیر واجد شرایط و مجرب برای شهرداری‌ها می‌تواند از مهمترین عوامل موثر در بهبود اداره یک شهر محسوب شود. پیچیدگی مسائل شهری و پدیده‌های جاری در آن به حدی است که مدیریت این مجموعه در هم تنیده نیازمند برنامه‌ریزی و تشکیل سازمان‌های مسئول می‌باشد. (هاشمی، ۱۳۷۱: ۶). تأمین نیازمندیهای شهری از وظایف اساسی شهرداری‌ها تلقی می‌گردد و شهرداری‌ها برای این وظایف مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی شده‌اند. تهیه طرح‌های توسعه شهری بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی است و شهرداری، سازمان مسئول اجرایی و نظارتی طرح جامع و تفصیلی مصوب و ضوابط و مقررات شهرسازی به شمار می‌رود. از این رو، طرح‌های توسعه شهری به همراه ضوابط و مقررات اجرای آنها پس از تصویب به شهرداری ابلاغ می‌شوند.

قوانین شهری بر اساس سطح اجراء و شمول آن به دو گروه عمده تفکیک می‌گردد:

۱. قوانین شهری عام: شامل آن دسته از قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که ماهیت عمومی دارند و از نظر هدایت و توسعه شهری در عموم شهرهای ایران لحاظ می‌گردد. قوانین شهری اغلب از سوی دستگاه‌های قانون‌گذاری مرتبط صادر و برای اجرا به مجریان حوزه‌های ستادی ارسال می‌شوند. محدوده اجرایی و عملیاتی این قوانین منطبق بر فضاهای شهری است و لازم الاجراست. ۲. قوانین شهری خاص: آن دسته از قوانینی که فراگیر نبوده و در محدوده‌ای خاص به اجرا در می‌آیند به آنها قوانین و مقررات ویژه اطلاق می‌گردد، این قوانین در مواردی تهیه می‌شوند که در شهر خاصی نیاز به اصلاح موردی امور شهری باشد. همچنین به منظور اجرای قوانین بالادست، دستورالعمل‌ها و ضوابط اجرایی ویژه هر حوزه شهری ضروری است. این دستورالعمل‌ها با توجه به شرایط و ویژگی‌های هر شهر و در چارچوب طرح‌های توسعه، به صورت اختصاصی تهیه و به مراجع تصویب ارسال می‌گردد.

طرح‌های مذکور پس از تصویب مراجع ذی صلاح و مرتبط، دارای ارزش حقوقی معادل با قانون می‌شوند و مسئولین شهر ذیربط موظف به اجرای آن هستند. ضوابط و مقررات شهرسازی از قدرت تاثیرگذاری و تعیین‌کنندگی گسترده‌ای در هدایت و کنترل تحولات کالبدی - فضایی شهر مربوطه برخوردارند. به طور کلی در نظام حقوقی کشور قوانین شهرسازی از جایگاه مناسبی برخوردار نیستند و بیشتر به صورت ضوابط اداری مطرح می‌شوند و بدیهی است در چنین شرایطی دیدگاه مراجع حقوقی به قوانین شهرسازی در حد ضوابط اداری است و در صورت هر گونه تعارض با قوانین جاری کشور، قوانین شهرسازی نادیده گرفته می‌شود (اردشیری، ۱۳۷۹: ۱۱).

### یافته‌های تحقیق

#### مدیریت شهری در کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه

رشد شتابان شهرنشینی و شهرگرایی به ویژه در کشورهای در حال توسعه، اداره شهرها را با مشکلات جدی روبرو ساخته است. مسائل اجتماعی، اقتصادی و کالبدی و فرهنگی در شهرها، بر پیچیدگی موضوع افزوده است به همین سبب و با توجه به شرایط فوق در شهرهای جهان سومی و به طور خاص در کلان شهرها مشکلات عمده‌ای چون مهاجرت روستائیان به شهر، ترافیک، آلودگی هوا، مسکن، آب و فاضلاب، کمبود سرانه‌ها و بسیاری از فاکتورهای دیگر، بر معضلات اداره شهرها افزوده است. شیوه‌های مناسب مدیریت شهری می‌تواند ضمن اداره شهرها به تدریج از حجم مشکلات کم نماید و شرایط بهتری را برای یک زندگی شهری فراهم نمایند (لطیفی، ۱۳۸۷: ۱). یکی از مباحث مهم در شهر، دستیابی همه ساکنین به خدمات و تسهیلات عمومی شهری در سطح شهر می‌باشد. افزایش جمعیت در شهرهای بزرگ از یک طرف و نارسایی مدیریت شهری در پاسخگویی به نیاز شهروندان از سوی دیگر، کاهش عدالت شهری را در پی داشته است (ذبیحی، ۱۳۸۷: ۲). در پی رشد سریع و سرسام آور شهرنشینی در جهان خصوصاً در کشورهای در حال توسعه<sup>۱</sup> در چند دهه‌ی اخیر نقش و جایگاه شهرها در این کشورها به کلی تغییر کرده و از اهمیت حیاتی برخوردار شده‌اند و در عین حال این کشورها را بیش از پیش درگیر مشکلات اقتصادی و اجتماعی و فیزیکی کرده است، از جمله‌ی این مشکلات می‌توان به افزایش فقر در شهرها، عدم دسترسی کافی به مسکن و خدمات اصلی شهری، بیگانگی<sup>۲</sup> شهروندان از یکدیگر، ایجاد زاغه و مسکن‌های غیرقانونی و حاشیه‌نشینی<sup>۳</sup>، سیستم حمل و نقل ناکافی و نامناسب و نارسایی امکانات<sup>۴</sup> اصلی شهری اشاره کرد (شابیر چیمبا، ۱۳۸۲: ۳)؛ به علت وجود این گونه مسائل و مشکلات نهادهای اداره شهر در کشورهای توسعه‌نیافته غالباً به فعالیت‌های روزمره زیر می‌پردازند:

الف) ارائه خدمات عمومی اولیه شهری مانند پاکیزگی شهر، تامین آب و ...

ب) احداث، اصلاح و گسترش معابر، خیابان‌ها، پارک‌ها و میدان‌ها و ...

ج) نظارت بر طریقه‌ی استفاده از اراضی، بازارها، ساختمانها و در داخل محدوده حریم شهر (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۷۵: ۸).

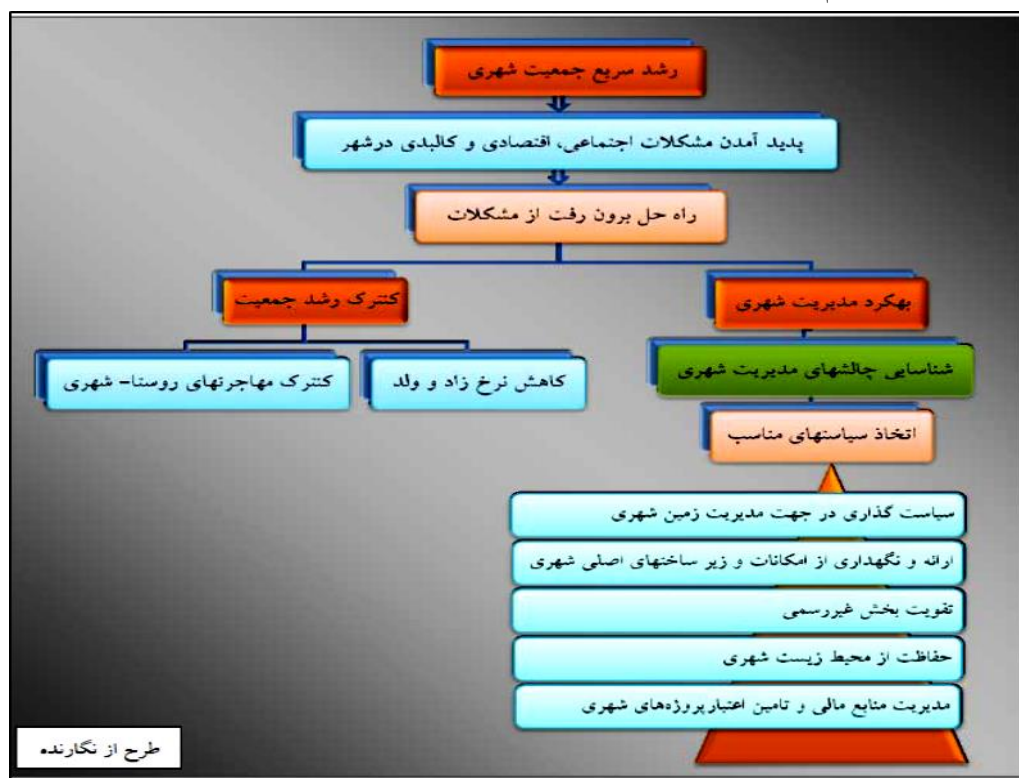
- 1 . Developing Countries
- 2 . Alienation
- 3 . Marginalization
- 4 . Failure of facilities
- 5 . Shabir Chima



پرداختن به این گونه فعالیت‌های روزمره موجب ناکارآمدی مدیریت شهری و عدم پاسخگویی به نیازهای ساکنین شهر شده است. دلایل ناکارآمدی مدیریت شهری در این کشورها را می‌توان به شرح زیر ارائه کرد:

- وجود شکاف در برنامه‌ریزی و فعالیت بین سازمانهای محلی و دولت مرکزی مسئول مدیریت شهر
- دخالت سازمانها و ارگانها و همچنین افراد گوناگون در امر مدیریت شهری
- سطح پایین آگاهی، عدم حضور و مشارکت مردمی در اداره امور شهری
- ضعف بنیه مالی نهاد مدیریت شهری و وابسته بودن آن به بودجه دولت مرکزی
- کمبود نیروهای ماهر و متخصص در زمینه مدیریت شهری
- عدم توسعه‌ی خدمات هماهنگ با رشد جمعیت
- متمرکز بودن امور و وابستگی شدید به حکومت مرکزی

موارد گفته شده از جمله مهمترین دلایل ناکارآمدی و غیر موثر بودن مدیریت شهری در کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه هستند (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۷۵: ۹). شهرهای جهان سوم<sup>۱</sup> به عنوان آسیب پذیرترین شهرهای جهان شناخته شده هستند، به همین دلیل پیامدهای شهرنشینی و شهرگرایی در شهرهای جهان سوم نیز در مقایسه با شهرهای کشورهای پیشرفته و توسعه یافته بسیار حادثتر است و به دنبال آن مشکلات سیستم مدیریت شهری در جهان سوم بیشتر و جدی تر است.



شکل ۲. رشد جمعیت و مدیریت شهری

مضاف بر مشکلات گفته شده، امروزه، مهمترین مسائل و چالش‌های نظام مدیریت شهری در جهان سوم راه حلی در قبال رشد نابرابری‌های شهری، کمبود یا عدم وجود منابع شهری، فشار زیاد برای رقابت‌های شهری، تقاضای زیاد

<sup>۱</sup>. جهان توسعه نیافته و در حال توسعه

برای سهم بیشتر از درآمدهای شهری و ایجاد سایر مسائل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و حقوق شهری<sup>۱</sup> است؛ پیچیده‌تر شدن سیستم جامعه‌ی شهری را نیز باید به این چالش‌ها و مسائل اضافه کرد، چرا که شهرنشینی و شهرگرایی پیوندی شدید دارد (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰: ۶۰). همچنین در این‌گونه کشورها فعالیت برنامه‌ریزی توسعه شهری<sup>۲</sup> نیز از اختیارات حکومت مرکزی به شمار می‌رود و دارای روندی متمرکز، آمرانه و غیر دموکراتیک است و تنها بر تفکر هندسی و نگرش کالبدی استوار است حاصل این رویکرد این است که سرنوشت تمام حیات پیچیده شهر و نیازهای گوناگون و انبوه اعضای جامعه در چارچوب نقشه‌های کاربری زمین و ضوابط یکنواخت، محدود و محصور می‌گردد؛ بنابراین تصمیم‌گیری درباره حیات شهرها و زندگی روزمره شهروندان بر دوش مدیران و مسئولین شهر و فراهم‌کنندگان طرحها و ضوابط پیشنهادی طرحها واگذار می‌گردد؛ به همین دلیل طرحهای توسعه شهری با امکانات و شرایط واقعی شهرها منطبق نیستند و غالباً به شکل ناقص به اجرا درآمده و یا در مرحله‌ی اجرا با شکست مواجه می‌شوند؛ مدیریت شهری و به دنبال آن سیستم برنامه‌ریزی در اینگونه کشورها در یک حالت بی‌ثبات و بحرانی به سر می‌برد و پاسخگوی نیازها و تحولات جدید نیست.

### چالش‌های مدیریت شهری

در کشور جمهوری اسلامی ایران، اصل بر تمرکز امور است. به دیگر سخن نظام اداری، مبتنی بر تمرکز امور بوده، همه نهادها، دستگاه‌ها و تقسیمات کشوری تحت ضوابط و مقررات واحد اداری انجام وظیفه می‌کنند. به همین علت اطاعت و پیروی از قوانین و مقررات یکسان و مشابه، ضامن وحدت حقوقی و اداری است. بنابراین جمهوری اسلامی ایران با توجه به حدود جغرافیایی، خصایص محلی و مشخصات فرهنگی، نژادی، قومی و مذهبی به شیوه عدم تراکم نیز اداره می‌شود. در این سیستم مأموران دولت مرکزی در استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها و ... اوامر دولت را اجرا می‌نمایند (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۳: ۵۱). امروزه کلان‌شهرهای کشور جمهوری اسلامی ایران با مشکلات عدیدی همچون آلودگی زیست محیطی، کمبود مسکن، ترافیک سنگین، کمبود فضاهای سبز و باز، تهدید مجراهای تنفسی شهر، تهدید امنیت غذایی شهر، اسکان غیر رسمی و حاشیه‌نشینی، خدمات شهری ناکارآمد و ... مواجه هستند (دانشپور، ۱۳۸۷، مدنی پور، ۱۳۸۱، صرافی، ۱۳۸۳، پروین، ۱۳۹۵). بنابراین می‌توان گفت، در حال حاضر مهم‌ترین چالش‌های مدیریت شهری در کشورهای جهان سوم چاره‌اندیشی در قبال نابرابری‌های شهری و بروز مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حقوق شهری<sup>۳</sup> است (نجاتی، ۱۳۷۹: ۶). در ایران با رشد عظیم شهرها در سه دهه اخیر و نقش جداگانه‌ای که این شهرها ایفا نموده‌اند، برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری پیچیده و دشوار است. پیچیدگی مسائل

۱. حقوق شهری، مجموعه قوانین، قواعد و مقرراتی است که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای ذی‌مدخل در امر محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق تکالیف ناظر بر شوراها، شهرداری‌ها و سایر ادارات شهری را تبیین می‌کند (کامیار، ۱۳۸۷: ۲۱).

### <sup>2</sup> Urban Development

توسعه شهری عبارت است از گسترش هماهنگ و متعادل سطح اختصاص داده شده به ساختمان‌های مسکونی با سطوح مورد نیاز سایر کاربریها و همچنین اختصاص این سطح به تأسیسات، امکانات و تجهیزات مورد نیاز و در سطحی استاندارد و قابل قبول، به عبارت دیگر در توسعه شهری باید به برابری و تعادل بین کیفیت و کمیت آنچه که احداث میشود، از یک سو و به تعداد و اندازه جمعیت شهرنشین که در این مناطق جا می‌گیرند، از سوی دیگر اهمیت داد (مشهدی‌زاده دهاقانی، ۱۳۷۵: ۴۲۳).

<sup>۳</sup> حقوق شهری، شاخه‌ای از حقوق عمومی و تنظیم‌کننده روابط شهروندان و مدیران شهری است. در تعریفی خاص تر، شاید اصطلاح مزبور را به مجموعه قوانین و مقرراتی اطلاق کنند که روابط شهروندان با ادارات شهر و نهادهای ذی‌مدخل در امر محلی و شهری را تنظیم نموده و حقوق و تکالیف ناظر بر شوراها، شهرداری‌ها و سایر ادارات شهری را تبیین می‌کند.

و اهمیت آنها تنها برنامه‌ریزان را با واقعیت وجود این پدیده روبرو می‌سازد، بلکه آنها را وادار می‌نماید که روشهای قدیمی و سنتی مدیریت شهری را رها کرده و با افکار نوین به مقابله با این مسائل بپردازند. به طوری که مشکلات فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و بهداشتی در اغلب شهرها علی‌رغم شکایات متعدد مردم هنوز ملاحظه می‌گردد (خسروی، ۱۳۷۶: ۲۳). نهاد عهده‌دار برطرف کردن یا کاهش این مشکلات مدیریت شهری است که در صورت برخورداری از ماهیت دموکراتیک عملکرد بهتری خواهد داشت (ازکیا و ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴: ۳۴). واقعیت امر این است که نظام مدیریت توسعه شهری در ایران با مشکلات و چالش‌هایی مواجه است که نه تنها نتوانسته است این مشکلات را از میان بردارد، بلکه به نظر می‌رسد خود، در تشدید و تسریع آنها نقش داشته است. به گفته‌ی برخی محققان (مهدی زاده، ۱۳۸۲: ۳۴)؛ در دهه اول انقلاب اگرچه نظام سیاسی کشور تغییرات بنیادی کرد، اما نظام شهرسازی و مدیریت شهری کشور تغییر اساسی پیدا نکرد و روند برنامه ریزی متمرکز و آمرانه همچنان ادامه یافت. در این شرایط، نهادهای مسئول توسعه و عمران شهری نتوانستند به یک برنامه جامع توسعه و مدیریت یکپارچه دست پیدا کنند، بنابراین کلان‌شهری مثل تهران در معرض یک رشته اقدامات اصلاحی، مقطعی و پراکنده قرار گرفت که با افت و خیزها و آزمون و خطاهای بسیار همراه بوده است.

به اعتقاد (رهنما، ۱۳۸۰: ۶۵)، نظام مدیریت شهری کشورمان با مشکلاتی از قبیل: مبهم بودن قانون شوراها و نقش ضعیف آنها در نظام تصمیم‌گیری کشور، عدم وجود مدیریت شهری یکپارچه، روند رو به رشد تعداد مراجع تصمیم‌گیری اداره امور شهر، عدم همپوشانی و هماهنگی قوانین و مقررات محلی با ملی، عدم تمرکز منابع درآمدی شهر در عمده‌ترین نهاد تصمیم‌گیری در شهر (شهرداری و شورای شهر)<sup>۱</sup> و ... روبرو است. همچنین اطهاری (۱۳۸۶) اظهار می‌دارد که برنامه ریزی و مدیریت شهری در ایران دچار نازایی شده است. از نشانه‌های بارز این نازایی می‌توان به، گسترش اسکان غیر رسمی، بن بست رفت و آمد، ازدیاد آلودگی، گرانی مسکن و... اشاره کرد. دولت هرچند از یک سو قوانین تفویض اختیارات خود را به مدیریت شهری تصویب می‌کند؛ اما از دیگر سو نه تنها حمایتی از شورایاری ها نکرده، بلکه به دنبال تضعیف و تجدید اختیارات آنان نیز بر می‌آید و بدین صورت می‌خواهد نقش قیم‌گونه خود را حفظ کند. دولت‌های پس از انقلاب اسلامی از پذیرش یک نظام دموکراتیک مدیریت شهری که در آن شهرداری و شورای شهر مشروعیت و اختیار خود را نه از دولت مرکزی، بلکه از شهروندان کسب می‌کند، اجتناب کرده‌اند (مدنی پور، ۱۳۸۱). مجموعه مباحث و رویکردهای مختلف نظری در حوزه‌ی ضرورت، ماهیت، فرم و فرایندهای تشکیل مناطق شهری و مدیریت شهری از یک طرف و ضرورت تجربی و عملی اداره‌ی این مناطق از دیگر سو موجب شده شکل‌گیری روندی جدید از هدایت، نهادسازی و مدیریت فضا شده است (اسکات، ۲۰۰۱: ۱۲). پر واضح است که مدیریت شهری با چالش‌های عمده‌ای روبرو خواهد شد، چالش‌هایی که موفقیت و کارایی چارچوب سازمانی اداره‌کنندگان مناطق شهری را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد، به طور کلی این چالش را در دو بخش روبه‌ای و محتوایی تقسیم بندی می‌کنند (فالوید<sup>۲</sup>، ۱۹۸۲). تمایز میان مسائل محتوایی و روبه‌ای صرفاً در بحث‌های نظری خلاصه

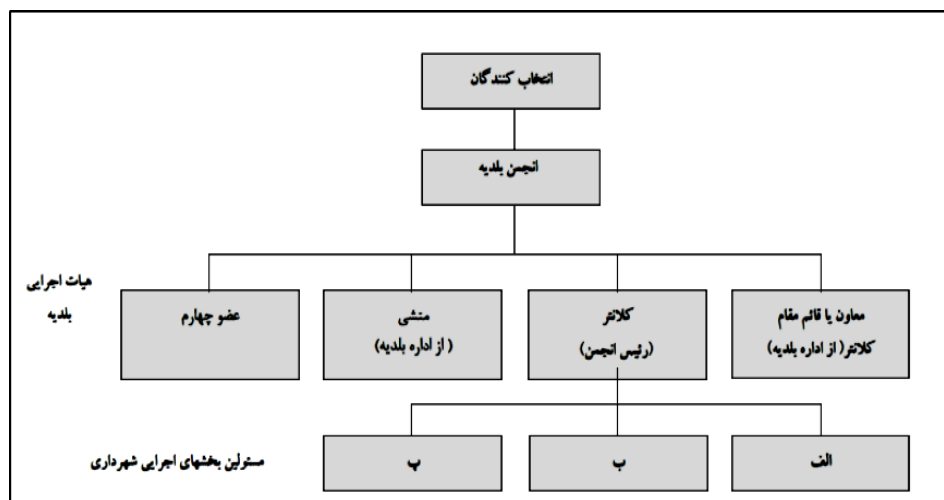
۱. شهرداری و شورای شهر نهادهای محلی و غیر دولتی هستند که اقتدار و رسمیت آنها ناشی از رأی مردم یا نمایندگان مردم است و در قلمرو وظایف خود دارای استقلال عمل هستند. با این حال در ایران، هیچ‌گاه این دو نهاد به طور کامل از استقلال قانونی برخوردار نبوده و به درجه‌های مختلف تحت نفوذ و سیطره حکومت مرکزی قرار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

نمی‌شود، بلکه این موضوع منعکس کننده دو نوع از مسائل کاملاً متفاوت است که برنامه‌ریزان و مدیران شهر با آنها روبه رو می‌شوند. نوع اول مسائلی نظیر نظام کاربری زمین، واحد همسایگی و... هستند و نوع دوم مسائلی هستند که به خود برنامه‌ریزان، تشکیلات و روش کار آنان مربوط می‌شوند. در واقع این مسائل بینادی تر و همچنین کلی تر از مسائلی هستند که با عنوان مسائل مربوط به محتوای برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند<sup>۱</sup> (برک پور: ۱۳۸۸: ۸۴).

### ارزیابی یافته‌های تحقیق

#### وضعیت حاکمیت قانون در مدیریت شهری قبل از انقلاب

سابقه شکل‌گیری مدیریت شهری به سبک کنونی در ایران، گذشته از سوابق تاریخی آن، به تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ و تاسیس سازمانی به نام بلدیة در این سال می‌رسد قانون بلدیة از دستاوردهای انقلاب مشروطه بود، که همانند قانون اساسی تدوین شده آن روز کشور از قوانین کشورهای اروپایی تأثیراتی عمده پذیرفت نخستین قانون شهرداری در هفت ماده تنظیم شد که در آن برخی از وظائف مناسب با شرایط شهرنشینی آن روز برای شهرداری ذکر شده بود که با وقوع تحولات مختلف سیاسی و اجتماعی در کشور و وابستگی بیشتر اوضاع کشور به وضعیت جهانی، تغییر و اصلاح قانون شهرداری‌ها و ساختار سازمانی و تشکیلاتی ادارات بلدیة اجتناب ناپذیر شد (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۱۸). این قانون به دلیل بی تناسبی با شرایط و ویژگی‌های جامعه ایران در اجرا با شکست مواجه شد و در سال ۱۲۸۹ شمسی دولت اجازه انحلال کلیه انجمن‌های بلدیة و تجدیدنظر در قوانین مربوطه را از مجلس گرفت و انجمن‌های بلدیة رسماً منحل گردید (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۱۳۱).



شکل ۳. مدل اداره‌ی شهر بر اساس قانون بلدیة ۱۲۸۶ ه. ش

دوران حکومت رضاشاه<sup>۲</sup> از جهات بسیاری پایه‌گذار تغییراتی چند در ساختار اجتماعی ایران گردید. ایجاد نظام نو درآموزش رسمی، بر پایی ادارات جدید به سبک اروپایی، ایجاد نخستین کارخانه‌های صنعتی، احداث راه آهن

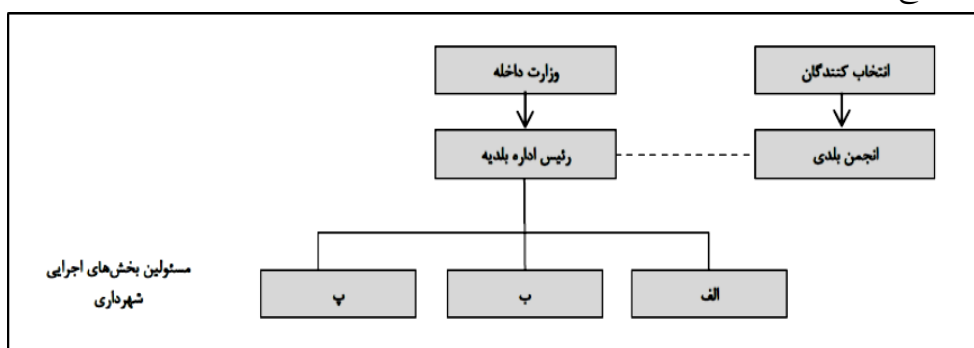
<sup>۱</sup> . در همین ارتباط ، مسائلی از قبیل رشد بی‌رویه شهرها، نابسامانی در کاربری اراضی، عدم اجر ای برنامه‌های رفاهی و عمرانی در مسائل مربوط به شهرداری‌ها و پیدایش بافت‌های فرسوده، یک دست بودن چهره شهرها، گسترش محله‌های بی‌سامان (رجب پور، ۱۳۹۲: ۳)، اسکان غیررسمی، گسترش بخش غیررسمی، خدمات شهری نامناسب و غیره را میتوان جزو چالش‌های محتوایی شهرها به حساب آورد.

<sup>۲</sup> . در دوران هفده ساله حکومت رضا شاه، در مجموع ۱۳۶ شهرداری تاسیس شدند که بیانگر رشد شهرنشینی در این دوران است. در فاصله ۱۷ ساله حکومت پهلوی اول، میانگین تاسیس شهرداری در هر سال ۸ شهرداری بوده است. این رقم به نحوی نمایشگر رشد شهر نشینی و توجه دولت به تاسیس شهرداری حتی در مناطقی که شباهت چندانی به شهر نداشته‌اند، می‌باشد (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۳: ۲۳).

سراسری، تدوین و اجرای قانون نظام وظیفه و ... به همراه تمرکز شدید اداری سیاسی از جمله تحولاتی بود که در این دوران اتفاق افتاد. در سال ۱۳۰۹ قانون دیگری تصویب شد که دومین قانون بلدی بود این قانون که فقط مشتمل بر هفت ماده است، تغییرات زیادی در وضعیت شهرداری ها را موجب شد که نکات مهم آن به شرح زیر است:

- واگذاری اختیار تعیین شهرداری (رئیس اداره بلدی) به وزارت داخله (کشور)
  - واگذاری اختیار انتخاب نهایی ترکیب انجمن بلدی به وزارت داخله.
  - تصویب بودجه شهرداری توسط وزارت داخله
  - پرداخت ۲٪ درآمد شهرداری به وزارت داخله برای پرداخت اجرت مهندسان بلدی.
- با توجه به ابهامات زیاد این قانون طی سال های ۱۳۰۹ تا ۱۳۲۸ قوانین متعدد دیگری هم در ارتباط با شهرداری ها به تصویب رسید که عمده آن ها عبارتند از:

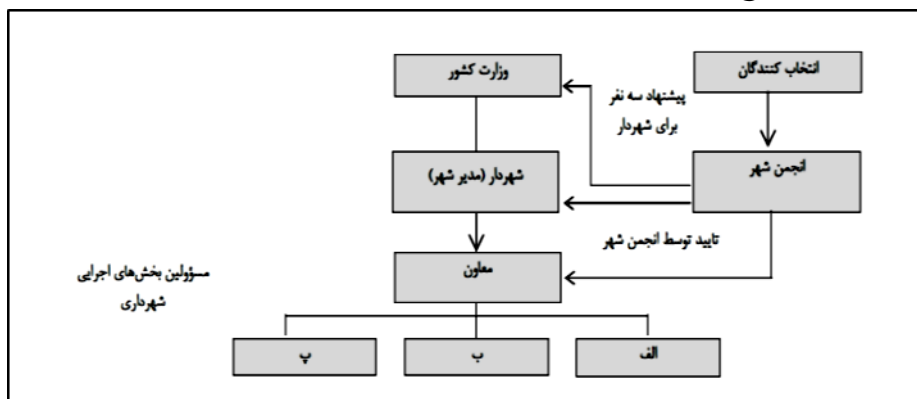
۱. قانون واگذاری وصول مالیات مستغلات بر عهده بلدی ها (۱۳۰۹)
۲. قانون راجع به قاچاق عوارض بلدی (۱۳۱۱)
۳. قانون رفع اختلافات صنفی (محکمه خلاف بلدی ۱۳۱۱)
۴. قانون معافیت قسمتی از وسائط نقلیه بلدی و مریض خانه ها و شیر و خورشید سرخ از تادبه حق الثبت و پرداخت مالیات (۱۳۱۱)
۵. قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان ها (۱۳۱۲) (کازمیان، ۱۳۸۱: ۳۹).



شکل ۴. مدل اداره‌ی شهر بر اساس قانون بلدی ۱۳۰۹ ه. ش

در سال ۱۳۱۲ قانون احداث و توسعه معابر و خیابان ها به تصویب رسید در سال ۱۳۲۰ این قانون با عنوان توسعه معابر مورد تجدید نظر قرار گرفت اما وقوع جنگ جهانی سبب شد ایران دورانی از رکود را تجربه کند و اصلاحات متوقف شدند و همچنین سرعت تأسیس شهرداری ها با توجه به نیازی که شهرها و مردم داشتند کاهش پیدا کرد. سومین قانون شهرداری در سال ۱۳۲۸ تصویب شد که قانون مذکور نیز پس از سه سال (در سال ۱۳۳۱) در زمان نخست وزیری آقای مصدق با استفاده از اختیاراتی که برای تصویب لوایح قانونی به ایشان داده شده بود، تغییر یافت؛ در سال ۱۳۲۸ لایحه قانونی تشکیل شهرداری ها و انجمن شهرها و قصابات در هفت فصل و ۵ ماده به تصویب مجلس رسید. تفاوت اساسی این قانون با قانون گذشته، شرایط تعیین شهردار، حقوق و مزایای او و واگذاری برخی اختیارات تازه به انجمن های شهر بود. بر اساس این قانون مجددا اختیاراتی به انجمن های شهر داده شد که در جهت ارتقای

نقش مردم در اداره و هدایت امور مربوط به آن‌ها بود. ماده ۴ قانون سال ۱۳۲۸ این نکته را مطرح کرد که هر شهرداری انجمنی خواهد داشت که از طرف اهالی و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود (مزینی، ۱۳۷۷: ۲۲). در لایحه الحاقی به قانون سال ۱۳۲۸ مشتمل بر ۹۰ ماده که در زمان نخست وزیری مصدق به سال ۱۳۳۱ به تصویب مجلس رسید بر اختیارات انجمن شهر افزود. مجدداً در لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱ و لایحه متمم آن برای اتخاذ تصمیم نهایی تقدیم مجلس کرد که به تصویب رسید و نهایتاً در قانون شهرداری ها در سال ۱۳۳۴ بر اختیارات وزارت کشور در مقابل انجمن های شهر افزود. در تیرماه ۱۳۳۴ لایحه قانونی فوق با تغییراتی به صورت قانون شهرداری‌ها به تصویب رسید این قانون که یکی از قوانین مهم اداری کشور ما بشمار می‌رود، هم اکنون در سرتاسر کشور به اجرا گذاشته می‌شود (طاهری، ۱۳۷۷: ۱۰۲). مجدداً در سال ۱۳۴۵ اصلاحاتی به قانون مزبور داده شد. در قانون جدید در مورد کیفیت انحلال انجمن شهر و اختیارات وزارت کشور به عنوان مرجع صلاحیت‌دار تاکید شده است. با توجه به انجام اصلاحات ارضی در دهه چهل و حرکت مهاجرین روستایی به سوی شهرها، در هفتم آذر ۱۳۴۷ قانون نوسازی عمران شهری با توجه به شکل‌گیری طرح های شهری در جهت حل مشکلات طرح های جامع که از دهه چهل شروع شده بود شکل گرفت (لطیفی، ۱۳۸۷: ۱۰۵).



شکل ۵. مدل اداری شهر بر اساس قانون تشکیل شهرداری‌ها مصوب ۱۳۲۸

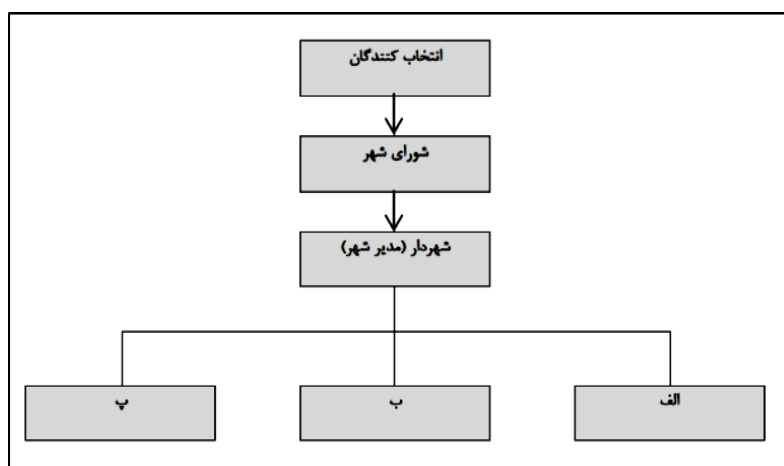
قانون دیگر قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است که در سال ۱۳۵۱ به تصویب مجلس رسید. برای هماهنگ کردن برنامه های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم، همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن با در نظر گرفتن روش‌های نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأسیس می‌شود، بررسی و تصویب طرح‌های جامع و تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی از مهم‌ترین وظایف شورا می‌باشد.

#### وضعیت حاکمیت قانون در مدیریت شهری بعد از انقلاب

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و تغییر بنیادین نظام سیاسی کشور، قانون اساسی جدید بر اداره شورایی کشور در سطح کشوری، استانی، شهری و روستایی تاکید ورزید، چنان‌که یک فصل از قانون اساسی به شوراها اختصاص یافته است و مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر

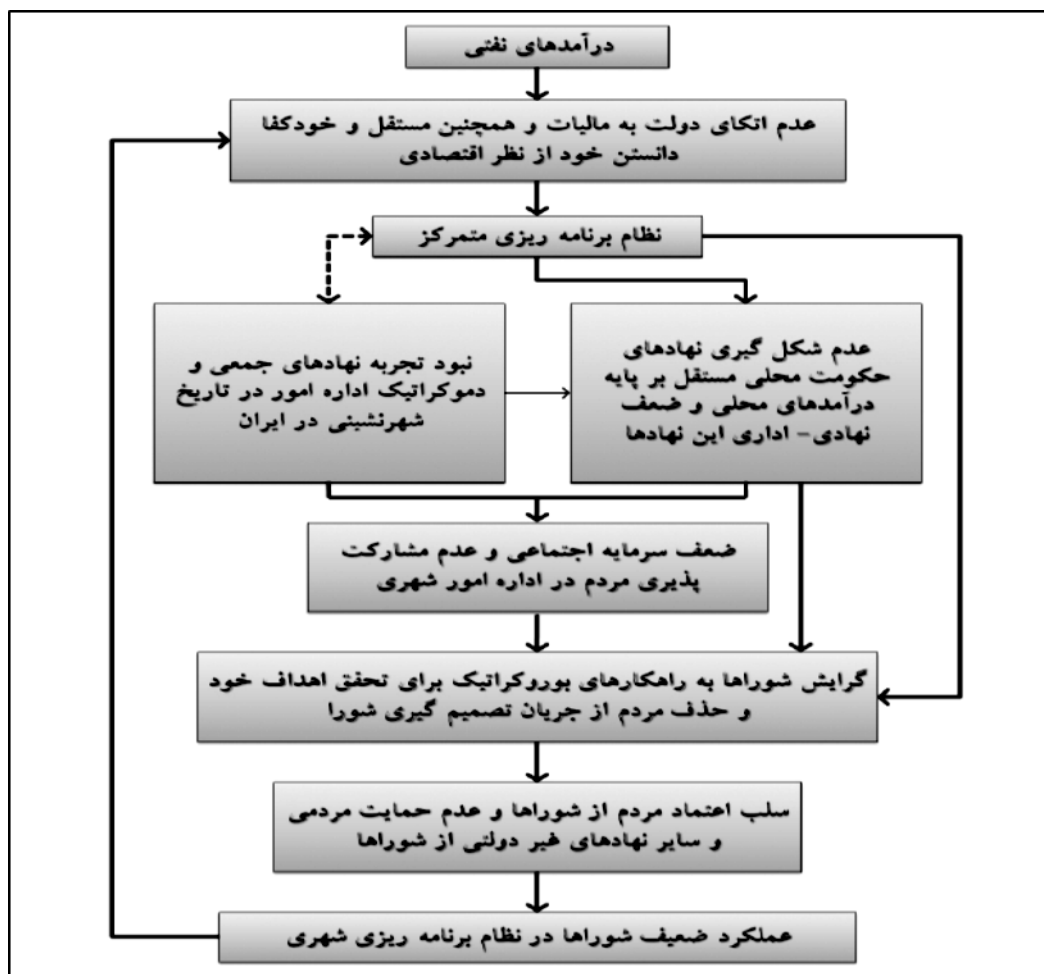
روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. به زعم یکی از حقوقدانان که عضو شورای اول شهر تهران هم بود، «قانون اساسی آن‌طور که باید شوراهای را جدی نگرفت. مطابق آنچه در اصل هفتم مطرح بود، شوراهای به نحوی حکومت محلی بودند ولی وقتی به فصل هفتم می‌رسیم، می‌بینیم که وظیفه شوراهای همکاری با دولت و هماهنگی با دستگاه‌های ذیربط است بدون آنکه دستگاه‌های ذیربط آن مشخص باشد. ... قانونی که در سال ۱۳۷۵ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد، اختیاری برای شوراهای باقی نگذاشت؛ جز در حیطه بسیار بسیار جزئی در امور شهری.» (علیزاده طباطبایی، ۱۳۷۹: ۱۴).

شکل ۶. مدل اداره شهر بر اساس قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه ۱۳۸۲



در سطح شهرها، شورای اسلامی شهر جایگزین انجمن شهر شد و وظایفی که برعهده این انجمن بود بر عهده شورای اسلامی شهر گذاشته شد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۰: ۵۱). بر اساس لایحه تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، انتخاب شهردار بر عهده شورای اسلامی شهر و صدور حکم آن در شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰ هزار نفر بر عهده استاندار و در شهرهای بزرگتر بر عهده وزیر کشور گذاشته شد. مسائل و مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی ۸ ساله، مانع برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر گردید. اما خوشبختانه در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در جلسه روز شنبه اول خرداد به تصویب مجلس شورای اسلامی و سپس تایید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۱۳۷۵/۴/۱۱ از طرف رئیس جمهوری برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. با این حال، این شوراهای پا نگرفتند تا این‌که پس از انتخاب سید محمد خاتمی به عنوان رئیس جمهوری، وزارت کشور با تصمیمی قاطعانه و به‌رغم مشکلات بسیاری که فراروی داشت، انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را در هفتم اسفند ماه سال ۱۳۷۷ برگزار کرد و اولین نمایندگان شوراهای در این زمان آغاز بکار کردند.

شکل ۷. مدل تحلیلی عملکرد ضعیف شوراهای در نظام مدیریت توسعه شهری در ایران



منبع: (ازکیا و ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴؛ پیران، ۱۳۷۹؛ کمانرودی کجوری، ۱۳۸۴؛ مهدیزاده، ۱۳۸۲؛ ناطق پور، ۱۳۸۷؛ مهاجری، ۱۳۸۷)

در مجموع، در فاصله سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۵ با وجود جنگ تحمیلی و مشکلات اقتصادی تعداد ۱۶۷ شهرداری جدید در کشور تاسیس شد. در سال ۱۳۷۵ تعداد شهرداری‌های کشور به ۶۵۰ شهرداری رسید و از تحولات مهم این دوره، کاسته شد حمایت‌های مالی دولت از شهرداری‌هاست و شهرداری‌ها مجبور شدند به منابع داخلی خود متکی شوند.

### نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

تاریخ مدیریت شهری در ایران، آن‌گونه که در شهر تهران 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 احتسابیه که نخستین گام در نوسازی ساختار اداره‌ی شهر بود تا بلدییه 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 متمرکزگرا، این مسیری پر از افت و خیز بوده است. پیش از انقلاب مشروطه، شهرها را حاکمی مستبد با دستیارانش، قاضی و محتسب، کلانتر و کدخدای و داروغه و گزومه، به روشی اداره می‌کردند که عمدتاً بر استفاده از روز آشکار، استوار بود. انقلاب مشروطه، اندیشه‌ی نظام جدید اداره‌ی شهری



را که براساس 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 در نهایت، به تشکیل شوراها و شوراباری‌های 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 دست‌اندرکاران اداره‌ی شهر می‌پردازد. چالش‌های عمده‌ی دیگر، در زمینه‌ی 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.

#### منابع

۱. اردشیری، مهیار (۱۳۷۹)؛ «تنگناهای قوانین و مقررات شهرسازی، فصلنامه شهر، شماره ۱۶»
۲. ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴)، بررسی جامعه شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، صص ۳۳-۶۴
۳. برک‌پور، ناصر، اسدی، ایرج (۱۳۹۰)، «خلاصه کتاب مدیریت و حکمروایی شهری»، دانشگاه هنر
۴. پروین، خیرالله؛ زرشکی، محمد (۱۳۹۵) «واکاوی حقوقی تراکم‌زدایی از تهران با تأکید بر موازین حقوق شهری»، دوفصلنامه‌ی حقوق اداری، سال دوم، شماره ۱۰
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۹۶)، «ترمینولوژی حقوق، کتابخانه گنج»
۶. چیمما، شاپیر (۱۳۸۲)؛ «مدیریت شهر: خط مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه پرویز زاهدی، چاپ دوم، تهران، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
۷. خسروی، مرتضی، (۱۳۸۷)، بررسی نقش مدیریت عمران شهری در تحقق طرح‌های توسعه شهری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، گروه جغرافیا، دانشگاه فردوسی مشهد.
۸. دانشپور، زهره (۱۳۸۷)، معرفی رهیافت گام به گام مشکل‌یابی - مشکل‌گشایی؛ پیشنهادی مقدماتی برای آزمون شیوه تدبیر شده مشکل‌یابی در شهر تهران، هنرهای زیبا، شماره ۳۶، زمستان، صص ۵-۱۶

۹. ذبیحی، جواد، (۱۳۸۷)، بررسی توزیع فضای تسهیلات عمومی شهری بر اساس مدل یکپارچه دسترسی در شهر مشهد، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد، گروه جغرافیا مقالات توسعه پایدار شهری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۰. رهنما، محمد رحیم، (۱۳۸۵)، جزوه درسی مدیریت عمران شهری، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد.
۱۱. سعید نیا، احمد (۱۳۸۲)؛ «مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری‌ها»، جلد یازدهم، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، تهران.
۱۲. صرافی، مظفر و عبدالهی، مجید (۱۳۸۷) «تحلیل مفهومی شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین مقررات و مدیریت شهری کشور»، پژوهش‌های جغرافیایی شماره ۳.
۱۳. طاهری، ابوالقاسم، (۱۳۷۷)، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، تهران، نشر قومس،
۱۴. کاظمیان، غلامرضا و عسگری، علی (۱۳۹۰)، «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور»، نشریه مدیریت شهری، شماره ۱۸
۱۵. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۷)، «حقوق شهری و شهرسازی»، تهران، انتشارات مجد.
۱۶. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران
۱۷. مشهدی‌زاده دهاقانی، ناصر، (۱۳۸۱)، تحلیلی از ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری در ایران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت.
۱۸. ناطق پور، محمد جواد (۱۳۸۷)، شوراها، اسلامی و چالش‌های پیش رو؛ پژوهشنامه ۳۰: شوراها: چالش‌ها و کارکردها؛ تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک
۱۹. نجاتی حسینی، سید محمود، (۱۳۸۱)، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری: مسائل نظری و چالش‌های تجربی، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۲۰. هاشمی، فضل‌ا... (۱۳۷۱)، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران،