

شورا و مدیریت شهری

بهنام شکری
طاهره حسومی
رضا مددی

www.ketab.ir

سرشناسه	: شکری، بهنام، ۱۳۴۹ -
عنوان و نام پدیدآور	: شورا و مدیریت شهری/ بهنام شکری، طاهره حسومی و رضا مددی.
مشخصات نشر	: تهران: انتشارات پادینا، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	: ۱۶۸ ص: مصور، جدول.
شابک	: 978-600-8588-66-5
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه: ص. [۱۰۰].
یادداشت	: واژه‌نامه.
موضوع	: شهرداری -- ایران
شناسه افزوده	: حسومی، طاهره، ۱۳۵۱ -
شناسه افه	: مددی، رضا، ۱۳۴۴ -
رده - ی ک بره	: ۱۳۹۶ JS ۷۴۶۳۷۶ ش۷۶/آ
رده بندی دیویی	: ۳۴۲/۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۰۷۷۶۲۲



شورا و مدیریت شهری

مولفان: بهنام شکری، طاهره حسومی و رضا مددی

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۸۸-۶۶-۵

ناشر: انتشارات پادینا

طرح جلد و صفحه آرایی: انتشارات پادینا

شمارگان: ۵۰۰ جلد - - نوبت چاپ: تهران، اول ۱۳۹۶

چاپ و صحافی: کیامرئی

قیمت: ۲۲۰۰۰۰ ریال

تلفن: ۷۷۴۲۱۷۵۷ (۰۲۱) همراه: ۰۹۰۲۵۰۸۳۸۱

padina.pub@gmail.com www.padinapub.com

۱	فصل اول شهر و مدیریت شهری
۲	مروری بر مفاهیم شهر، مدیریت و مدیریت شهری
۶	تعاریف مدیریت و مدیریت شهری
۹	اهداف مدیریت شهری
۱۲	وظایف مدیریت شهری
۱۳	تعریف شهرداری
۱۶	فرهنگ شهری
۱۷	مدیریت فرهنگی نیاز ضروری در ادارات شهر
۱۸	فقر فضاهای فرهنگی در شهرها
۱۸	فقر فرهنگ شهرنشینی
۱۹	وظایف مدیر شهر
۲۰	وظایف کلی مدیریت شهری
۲۱	کاربرد روش تحقیق دلفی در مدیریت شهری
۲۲	سابقه و ماهیت روش دلفی
۲۴	کاربردهای عمومی و شهری روش دلفی
۲۵	فصل دوم مدیریت شهری در ایران (با تأکید بر تهران)
۲۸	وظایف مدیریت شهری در ایران
۲۹	برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
۳۰	قانون شهرداری

صفحه	فهرست مندرجات
۳۱	سطح کلان مدیریت شهری
۳۲	وزارت کشور و ادارات وابسته
۳۲	مشکلات توسعه شهری و توازن منطقه ای در ایران
۳۳	توسعه منطقه ای و توسعه شهری
۳۴	دیدگاه رشد موزون
۳۴	دیدگاه رشد ناموزون
۳۴	دیدگاه سیستمی
۳۵	رشد و توسعه شهرها و تفاوت آن در جوامع در حال توسعه و توسعه یافته
۳۶	عوامل تاثیرگذار در نظام توسعه شهری ایران
۳۹	نقش مدیریت شهری در توسعه اقتصاد ملی
۴۴	حریم خطوط برق
۴۵	حریم لوله های انتقال گاز و نفت
۴۶	حریم اماکن نظامی - انتظامی
۴۷	حریم راه ها و راه آهن
۴۸	حریم منابع و تاسیسات آبی
۵۰	تاریخ شهر تهران
۵۴	تهران در عصر پهلوی اول:
۵۶	تهران در دوره اول: (۱۳۰۴ - ۱۲۹۹)
۶۰	تهران در دوره دوم (۱۳۱۲ - ۱۳۰۴)

۶۵	تهران در دوره سوم (۱۳۲۰-۱۳۱۳)
۶۸	فصل سوم مدیریت شهری در اسلام (الگویی جامع)
۶۹	مقدمه
۶۹	مفاهیم مدیریت شهری حضرت رسول اکرم (ص) در شهر مدینه
۷۲	احیای موقعیت و نقش اجتماعی زنان در مدیریت شهری پیامبر:
۷۲	مدیریت شهری در راستای خلق مفهوم امت اسلامی و وحدت بخشی و خلق مفهوم وحدت در اتحاد مدینه:
۷۳	بهره گیری از موقعیت های اقتصادی برای عموم و تحکیم مدیریت شهری در شهر پیامبر:
۷۳	توجه به فضای عرصه های اقتصادی در مدیریت شهری پیامبر:
۷۴	جوان گرایی در حیطه مدیریت شهری:
۷۵	ثبت آمار و توجه به واقعیت موجود در مدیریت شهری پیامبر:
۷۵	ایجاد روحیه تعاون و همکاری در تمام نیروهای انسانی سطوح شهری مدینه
۷۵	تداوم مدیریت شهری با سنت و وقف در شهر مدینه:
۷۶	مسجد پیامبر فضای پند کاربردی و مرکز مدیریت شهری در شهر پیامبر:
۷۶	مدیریت شهری امور مربوط به بهداشت و فضای بهداشتی در شهر پیامبر:
۷۷	مدیریت شهری پیامبر و شیوه های گذر از جامعه جاهلی به جامعه اسلامی مدینه
۷۸	مدیریت شهری در راستای عمران و آبادانی زمین:
۸۰	مدیریت شهری دانش محور و تقویت نهادهای آموزشی در شهر پیامبر:
۸۱	فصل چهارم شوراهای شهر و مدیریت شهری
۸۲	مقدمه

۸۳	شورای شهر
۸۴	شورا در تاریخ
۱۰۹	شورا در قرآن
۱۱۳	شورا در قانون اساسی
۱۱۳	نظارت شورای شهر
۱۱۴	وظیفه یا وظایف اجرای
۱۱۵	وظایف اجتماعی شوراها
۱۱۵	وظایف رفاهی شوراها
۱۱۶	وظایف مالی شوراها
۱۱۷	وظایف عمرانی شوراها
۱۱۷	وظایف اقتصادی شوراها
۱۱۸	وظایف آموزشی شوراها
۱۱۸	-وظایف بهداشتی شوراها
۱۱۹	وظایف ورزشی شوراها
۱۱۹	شورای شهر و احیای بافت فرسوده در تهران
۱۲۳	وظایف و اختیارات شورای شهر عامل تاثیر گذار در مدیریت شهری
۱۳۳	فصل پنجم مدیریت شهری در چند کشور
۱۳۴	مدیریت شهری در جهان معاصر

۱۳۴	طرح های جامع شهری و برنامه ریزی توسعه فیزیکی شهرها
۱۳۷	مدیریت شهری و تجارب آن در جهان
۱۳۷	اصول مدیریت شهری در اروپا
۱۳۸	دستیابی قشر فقیر جامعه به اراضی و تامین امنیت شغلی آنها:
۱۳۸	کمک های مالی هر چند جزئی به قشر کم درآمد:
۱۳۸	مدیریت بازیافت زباله
۱۳۸	مدیریت آب و فاضلاب و آلودگی هوا
۱۳۸	الگوی عمومی نظام مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته
۱۴۲	مقایسه سیستم مدیریت شهری در ایران و غرب
۱۴۳	تجارب مدیریت شهری در جهان
۱۴۳	اتریش - وین
۱۴۴	ترکیه - استانبول
۱۴۴	ژاپن - توکیو
۱۴۵	انگلستان
۱۴۶	فرانسه
۱۴۶	هلند

مقدمه

مدیریت بر شهرها در جهان امروز با توجه به پیچیده گئی های روز افزون در نیازها و مطالبات عمومی، بیش از گذشته به سیاستهای شهری منسجم و پاسخگویی شفاف مدیران به شهروندان نیاز دارد. همچنین با توجه به گسترش فرهنگ مدنی و افزایش آگاهی های عمومی، شهروندان اکنون تمایل بیشتری به تاثیر گذاری گسترده تر بر انتخاب مدیران شهری و تعیین سیاستها دارند. این تحولات ضرورت بازنگری در شیوه های مرسوم مدیریت شهری از جمله در جایگاه و موقعیت «شهردار را ایجاب می کند. در کشورهای مختلف مدل های متفاوتی برای مدیریت شهری وجود دارد. عوامل عمده در تعیین شکل مدل به تاریخ، فرهنگ سیاسی و نوع نظام حکومتی کشور باز می گردد. نحوه اداره امور شهر در طول تاریخ و استقلال یا وابستگی آن به حکومت بر شکل مدیریت کنونی آن موثر است. در جوامعی که شهرها از هویت مستقل حقیقی برخوردار بوده و سنتهای خودمختاری و دموکراتیک در آن ها وجود داشته است مدیریت شهری بر پایه های «میراث انتخاباتی و استقلال قرار دارد. وجود و توان سنتهای مدنی برای هدایت کنش های سیاسی و نحوه تعامل در حوزه سیاست بر اساس روابط افقی یا عمودی میان حاکمان و محکومان بر مدل های مدیریت شهری موثر است. در جوامع با پیشینه «ولت کراس و ضعف سنتهای مدنی در مدیریت شهری تنها می توان یک مدل را شاهد بود. جوامع با پیشینه استقلال شهری و «نوبت سنتهای مدنی که اجازه تعامل و همکاری میان گروه های مختلف را می دهد، تنوع بیشتری در نحوه مدیریت شهری وجود دارد. در کشورهای فدرال به دلیل وجود اختیارات بیشتر برای سطوح فرو ملی، مدل های متنوعی برای مدیریت شهری وجود دارد. برای نمونه دو کشور آمریکا و آلمان دارای انواع مدل های مدیریت شهری هستند. اما در نظام های تک ساختی یا متمرکز معمولاً یک مدل برای مدیریت شهری وجود دارد. برای نمونه فرانسه و ایران را می توان از این کشورها نام برد. یکی از تفاوت های دیگر میان مدل ها موقعیت مقام اجرایی شهرداری به عنوان یک سیاستمدار منتخب بر اساس رویه های سیاسی و انتخاباتی است یا یک مقام اداری صرف برای مدیریت گردش امور اداری شهرداری که هیچ نسبتی نیز با سیاست ندارد. به عبارت دیگر روابط میان دو بدنه تقنینی و اجرایی است که موجب تفاوت و تمایز میان مدل های حکومت شهر یا اداره شهر را یکسان می شود. تمرکز اقتدار در هریک از این دو بدنه سبب پدید آمدن سازوکارهای متفاوتی برای اداره شهر می شود و موجب تفاوت شهردار را نیز مشخص می سازد. بطور معمول می توان سه مدل کلان را در سطح شهرهای جهان برای اداره امور شهر شناسایی کرد. اینها عبارتند از:

وضعیت موجود اداره امور شهرها در ایران نشان می دهد که با توجه به وجود یک قانون شهرداری برای تمامی شهرهای کشور، تنها یک مدل با ویژگی های خاص خود بر شهرها حاکمیت دارد. تا پیش از تشکیل شوراهای شهرها در سال ۱۳۷۷، مدل اداره امور شهرها در ایران کاملاً دولتی و مبتنی بر انتخاب یک نفر مقام اجرایی برای شهردار به عنوان شهردار از سوی استاندار و وزیر کشور بود. اما با تشکیل شوراهای این وضعیت تا اندازه زیادی تغییر یافت و شوراهای بویژه در شهرهای بزرگ نقش مهم تری را در انتخاب شهردار ایفا کردند. تطبیق ویژگی های وضعیت اداره امور شهرها در ایران با مدل های سه گانه نشان می دهد با توجه به آنکه انتخاب شهردار و عزل او با شورای شهر است می توان گفت که در شهرهای ایران «مدل شورا-مدیر» حاکم است. اما دخالت دولت مرکزی در اداره امور شهرها سبب شده است تا تفاوت هایی میان وضعیت موجود و مدل نظری وجود داشته باشد. برای نمونه احکام شهرداران می باید از سوی استاندار یا

وزیر کشور (شهرداران شهرهای با جمعیت بیش از دویست هزار نفر و مراکز استان) صادر شود. این امر موجب می شود تا شهردار با وجود آنکه از سوی شورا انتخاب می شود اما خود را متصل به قدرت دولت مرکزی نیز بداند. مدل شورا-مدیر با توجه به مسئولیت های اداری که مدیر بر عهده می گیرد ایجاب می کند که او از آموزشها و مهارت های لازم برای ایفای نقش خود برخوردار باشد اما نحوه انتخاب شهرداران در بیشتر شهرها نشان می دهد که عوامل سیاسی و روابط میان گروه های قدرت در انتخاب شهردار نقش بیشتری نسبت به صلاحیت های فنی و اداری دارد. همچنین با وجود اهمیت مدیریت شهری برای ارتقا سطح زندگی و توسعه کشور، تربیت افراد متخصص برای تصدی سمت شهردار یا سمت های مدیریت در شهرداری به تازه گی در برخی دانشگاه های کشور آغاز گشته است. محتوای دروس و نحوه تدریس و نحوه تعامل میان دانشگاه و شهرداری ها یا سازمان های متصدی امور آنها در سطوح بالاتر مانند سازمان شهرداری ها و شورای عالی استانها البته خود نیازمند بررسی جداگانه ای است. بازنگری موقعیت شهردار در شهرها، همواره مدنظر صاحب نظران عرصه مدیریت امور شهری و مقامات سیاسی بوده است. یافتن روش های کارآمد تر برای برآورده ساختن نیازهای عمومی شهروندان، پاسخگویی بیشتر به مطالبات عمومی و تقویت مشروعیت سیاسی مدیریت شهری از طریق افزایش عناصر مردمی و شهروند مدار از جمله عواملی بوده است که بررسی مجدد جایگاه شهردار را ایجاب می کرده اند. در کشور ایران نیز پس از تشکیل شوراهای اسلامی، ضرورت پاسخگویی به مطالبات شهروندان همواره بخش زیادی از مباحث اعضای شوراها و مدیران شهری مشغول آنها را تشکیل می داده است. نگاهی به تجربیات جهانی نشان می دهد که یکی از روش های کارایی مدیریت شهری، انجام اصلاحات در نظام اداری شهرداری با توجه به وسعت و جایگاه شهر است. این یک نکته بدیهی است که امروزه نمی توان از یک مدل انسان برای اداره تمامی شهرها صرف نظر از اندازه و جایگاه آنها استفاده کرد. اداره کلان شهری نظیر تهران بسیار متفاوت از اداره شهرهای کوچک است. با این وجود در کشور تنها یک قانون یکسان برای اداره شهر وجود دارد. نگاهی به تجربیات بین المللی نشان می دهد که نظام های متفاوت برای مدیریت شهر وجود دارد که با توجه به ویژگی های شهر نسیم شده اند. اصرار بر تحمیل یک مدل یکسان بر شهرهای مختلف منجر به محدودیت در قدرت و تصمیم گیری در شهرها بویژه در شهرهای بزرگ و کلان شهرها می شود، امری که تنها به از دست رفتن فرصت های رشد و توسعه شهر و کاهش قدرت دولت شهر در سطح ملی، منطقه ای و جهانی می انجامد. انتخاب مستقیم شهردار از سوی مردم می تواند از جمله عواملی باشد که کارایی و اثر بخشی مدیریت شهری را افزایش دهد. این امر می تواند پیامدهای مثبت زیر را برای توسعه شهر همراه داشته باشد:

- تقویت مدیریت شهرداری
- از میان بردن شکاف میان انتظارات مردم و موقعیت عملی شهردار
- مشارکت مستقیم شهروندان در اداره امور شهرداری
- ثبات مدیریت در شهرداری.

همچنین این مساله می تواند پیامدهای احتمالی زیر را نیز به همراه داشته باشد:

- تضعیف قدرت تصمیم گیری شوراها
- کاهش قدرت نظارتی شوراها بر مدیریت شهری

انتخاب هر سیاستی برای اداره شهر پیامدها و نتایجی دارد که لازم است مورد شناسایی و تحلیل قرار گیرند. این موضوع نیازمند بررسی و مطالعات جوانب مختلف سیاست مورد نظر است. با این وجود باید قوانین مدیریت شهری به مساله مهم اندازه شهر و جایگاه آن در نظام سلسله مراتب شهری توجه داشته باشد. پیچیده گی امور و افزایش مطالبات عمومی امروزه اجازه تدوین قوانین یکسان برای تمامی مراکز سکونت گاهی شهری را نمی دهد. در حالی که شهرهای کوچک می توانند از امتیاز مدلهای هیاتی یا شورا-مدیر استفاده کنند، شهرهای بزرگ نیازمند بدنه اجرایی قدرتمند برای هدایت شهر در تحولات ملی و بین المللی و استفاده از فرصت های برای رشد شهر می باشند(جاجرمی ۱۳۸۹ به نقل از سایت مطالعات شهری ایران تاریخ ۱۷ مرداد ۸۹)