

## تبیین نقش تمرکزگرایی در ایجاد چالش‌های مدیریت شهری در ایران

دکتر علی ولیقلی‌زاده (استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه مراغه، آذربایجان شرقی، ایران، نویسنده مسؤول)

[agholizadeh24@gmail.com](mailto:agholizadeh24@gmail.com)

توران خیری (دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه مراغه، آذربایجان شرقی، ایران)

[toran.khyri@gmail.com](mailto:toran.khyri@gmail.com)

### چکیده

سیستم اداری ایران به صورت متمرکز اداره می‌شود که این سیستم باعث به وجود آمدن چالش‌هایی در اداره کشور به ویژه در حوزه مدیریت شهری بوده است. هرچند که با تشکیل شورای اسلامی شهر و اعطای بعضی از وظایف به شهرداری، حرکتی جدید به سمت تمرکززدایی در شهرها شروع شده، اما به خاطر سیستم پیچیده ساختار مدیریتی و برنامه‌ریزی کشور، هنوز این امر در زمینه تمرکززدایی توفیقی نداشته و به همین دلیل سیستم مدیریت شهری با چالش‌های بزرگی همراه است. هدف این تحقیق بررسی نقش تمرکزگرایی در ایجاد چالش‌های مدیریت شهری در ایران می‌باشد که این امر با استفاده از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی به انجام رسیده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که تمرکزگرایی در ساختار مدیریتی ایران باعث تکوین رویکرد بخشی و دولتی و دولت محور نسبت به شهر و مسائل مختلف شهری شده که حاصل آن چیزی غیر از تضعیف جایگاه شهرداری‌ها در سیستم مدیریت شهری نیست. همچنین این امر چالش‌هایی (محتوایی و رویه‌ای) را در ایران در حوزه مدیریت شهری ایجاد کرده است که رهایی از این چالش‌ها نیازمند بازساخت نگرش‌ها و دیدگاه‌ها و روش‌های موجود در شیوه مدیریت شهری در ایران می‌باشد. در مجموع، بر اساس نتایج تحقیق، در ساختار متمرکز اداری - سیاسی ایران، مدیریت و برنامه‌ریزی به جای تحقق توسعه مانع اصلی توسعه محسوب می‌شود. لذا تلاش‌های فراوانی باید انجام گیرد تا زمینه مساعد برای مشارکت همه‌جانبه به منظور تمرکززدایی انجام شود. برای رفع این چالش، تغییر در نگرش به ساختار مدیریت شهری به‌عنوان تقویت حکومت محلی<sup>۱</sup> و مشارکت مردمی و مدیریت یکپارچه و تقسیم قدرت از بالا به پایین و تغییر این ساختار به سیستم از پایین به بالا می‌باشد تا هر سطحی به صورت جداگانه با توجه به استعدادها و محدودیت‌های خود توسعه و برنامه‌ریزی یابد.

**کلیدواژه‌ها:** مدیریت شهری، تمرکزگرایی، چالش‌های مدیریتی، مدیریت شهری در ایران.

## مقدمه

یکی از شیوه‌های مدیریتی کشورها نظام متمرکزسیاسی - اداری است که در این نظام، دولت مرکزی در رأس همه تصمیمات اداری قرار دارد. در حال حاضر، کشور ایران نیز با چنین نظامی اداره می‌شود که به تبع وضعیت موجود، در ایران ساختار مدیریت شهری از این نظام تأثیرپذیر بوده، و این موضوع باعث ترویج تمرکزگرایی در حوزه مدیریت شهری و سرانجام تضعیف مدیریت محلی بوده است. در همین ارتباط، هرچند که در سال‌های اخیر در ساختار مدیریت شهری ایران برای گذر از نظام متمرکز به سمت تمرکززدایی و خروج از چالش‌های خاص تمرکزگرایی، تلاش‌های مختلفی مثل شکل‌گیری «شورای شهر» به انجام رسیده، اما این موضوع با توجه به ساختار کلان مدیریت و برنامه‌ریزی شهری با کارایی خاصی همراه نبوده است. چراکه ساختار کلان مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در روند تأثیر خود بر ساخت فضای شهری در ایران، دو نوع نظام سستی و شبه‌مدرنیستی را تجربه کرده که در تکوین نظام شبه‌مدرنیستی با تأثیر از جوامع غربی و الگوهای آن‌ها و همسو با جریان تجددگرایی، ضرورت برنامه‌ریزی به‌مثابه ابزار دولتی متمرکز قوام یافته است (Foran, 2001: 8). بنابراین، می‌توان مشکل اصلی نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در ایران را دولت‌محوری و ساختار شبه‌مدرنیستی آن دانست که در این نظام، برنامه‌ریزی دولتی به مانع اصلی تکامل اجتماعی - سیاسی و تحقق توسعه تبدیل شده است. به عبارتی، نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران متأثر از نظام کلان برنامه‌ریزی، تمرکزگرا می‌باشد که در این نظام، دولت در محوریت قرار دارد؛ به همین دلیل صرفاً عوامل نهادی و غیرنهادی، دولتی و بخش خصوصی ذی‌نفوذ در حاکمیت به صورت مستقیم و غیرمستقیم در روند برنامه‌ریزی شهری بیشترین نقش و تأثیر را دارند و بخش‌هایی که با حاکمیت ارتباط نیستند نقش چشم‌گیری ندارند. این موضوع باعث شکل‌گیری طبیعتی پیچیده در روند مدیریت شهری در ایران بوده که چارچوب آن، متکی به عبور از مرز نهادها و بخش‌های متفاوت دولتی و دارای منافع مشترک متداخل در فضای شهری است، که ظاهراً این امر غیرممکن می‌باشد. علاوه بر این، همزمان با افزایش درک اهمیت روزافزون و تأثیرات شگرف تحولات شهری در توسعه ملی، اکنون در ایران شاهد ناتوانی دولت در تمام سطوح در اداره امور شهرها و پاسخگویی به نیازهای فزاینده و متنوع شهروندان به‌ویژه در شهرهای بزرگ هستیم که این امر در مقایسه با دهه‌های گذشته ملموس‌تر می‌باشد و

بنابراین با توجه به روند موجود، شیوه جدیدی در نحوه اداره شهرها لازم است (Parhizkar & Firozbakht, 2011: 8).

در همین ارتباط، اداره امور شهر توسط نهادهای مردمی یکی از جلوه‌های تمرکززدایی اداری به معنای خاص یا تمرکززدایی محلی است که امروزه توسل به این شیوه و سبک اداری با توجه به توسعه اقتصادی، تحولات اجتماعی، پیشرفت‌های سریع تکنولوژی، افزایش بی‌حد نیازها و توقعات انسانی و ... امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. به عبارتی بر خلاف سال‌های نهم‌چندان دور، اکنون دولت‌ها دیگر قادر نیستند که بدون آن‌که به این مسائل توجه داشته باشند، جوامع را به صورت متمرکز و با تکیه بر وظایف امنیتی و انتظامی اداره نمایند (Herisinejhad, 2010:425-405).

در حال حاضر، به وضوح می‌توان نماد اصلی و بیان فضایی تمرکزگرایی را در توسعه شهرنشینی و تراکم شدید جمعیت و فعالیت در کلان‌شهرها مشاهده کرد که این موضوع با ماهیت پیچیده‌ای، در نظام مدیریتی شهری ایران نیز قابل مشاهده می‌باشد. روی همین اصل، به‌رغم آن‌که در سال‌های اخیر نظام مدیریت شهری در ایران مراحل مختلفی را طی کرده و به تدریج از مدیریت متمرکز دولتی به سوی مدیریت مبتنی بر نظام شورا - مدیر شهردر حرکت بوده است، اما هنوز به بازساخت هوشمند نیاز دارد (Pourmusavi & Rahimzadeh, 2011: 5). در وضعیت کنونی، مدیریت شهری در ایران متأثر و حاصل رویه‌های برنامه‌ریزی تمرکزگرا محسوب می‌شود که شرایط خاص جغرافیای سیاسی ایران نقش مهمی در شکل‌گیری آن دارد. روی همین اصل، مدیریت شهری در ایران نه بر اساس هدف‌گرایی، بلکه بر اساس مساله‌گرایی تعریف شده است. در همین ارتباط، در وضعیت کنونی ایران، شهرها به دلیل عملکرد اجتماعی - اقتصادی ویژه در مقیاس کلان به مشکلاتی دچار شده‌اند که اگر اقدامی با هدف برای مرتفع ساختن آن‌ها صورت نگیرد، این موضوع به بحرانی فراگیر فضای اجتماعی - اقتصادی ایران تبدیل خواهد شد.

حال، با توجه به آنچه که بحث شد، و با در نظر گرفتن این‌که مدیریت شهری تجسم فضایی اقتصاد سیاسی و تجسمی از ماهیت مدیریت سرزمین تلقی می‌شود، و چون نظام مدیریت سرزمینی ایران به‌ویژه در دوران مدرن و همزمان با پیچیدگی‌های خاص دوره دولت - ملت‌ها در اصل تمرکزگرا بوده، و طبعاً این نظام چالش‌ها و محدودیت‌های پیچیده‌ای را در نحوه مدیریت شهرها در ایران به وجود آورده که این

موضوع در حال حاضر هم محتوای شهرها را با مشکلات اساسی روبرو کرده و هم رویکرد اداری آن‌ها را ناتوان و ناقص کرده است، پرسش این تحقیق این است که به تبع ماهیت تمرکزگرای نظام سیاسی - اداری در ایران، در حال حاضر نظام مدیریتی شهرهای ایران با چه نوع چالش‌های اساسی روبرو است؟

### روش تحقیق

روش اصلی تحقیق در این پژوهش با توجه به ماهیت نظری آن، توصیفی - تحلیلی است و این مقاله با استفاده از اطلاعات کتابخانه‌ای گردآوری و مورد بررسی قرار گرفته است.

### مبانی نظری پژوهش

#### تعریف مفهوم تمرکزگرایی

تمرکزگرایی شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور (ملی و محلی) توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت قرار دارد، اتخاذ و به مورد اجرا گذاشته می‌شود. در این وضعیت، قدرت و اختیار اداره و اجرای امور کلاً در سازمان‌های مرکزی تمرکز دارد و مجریان سیاست‌ها و برنامه‌های مذکور سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری دولتی هستند که بخش اصلی خدمات محلی را به مردم ارائه می‌دهند. در چنین شرایطی، سازمان‌های محلی مثل شهرداری‌ها نقش و تأثیر اندکی در اداره امور دارند؛ به عبارتی آن‌ها در موقعیت محلی قرار می‌گیرند و موظف هستند بر اساس سیاست‌های ابلاغ شده از مرکز عمل کنند. در چنین الگویی همه تصمیمات در مرکز اتخاذ می‌شود و مناطق مختلف کشور هیچ استقلالی ندارند (Omidi, 2012: 113-126) و به عبارتی، واحدهای پایین‌تر، مجری سیاست‌های دولت مرکزی بوده و کنترل شدیدی بر آن‌ها اعمال می‌گردد.

اگرچه تاریخکارآمدی این الگو را کاملاً رد می‌کند، اما معایب تمرکزگرایی بیشتر از طریق برهان خلف یعنی اثبات محاسن تمرکززدایی آشکار می‌شود. به اعتقاد طرفداران تمرکززدایی عوامل مختلفی از قبیل بی-سوادی، عدم رشد فکری، عدم آشنایی مردم با حقوق و تکالیف اجتماعی و استقرار نظام حکومتی استبدادی باعث به وجود آمدن تمرکز در دولت می‌شود. در همین ارتباط، الکسی دو توکویل معتقد است دو نوع تمرکزگرایی وجود دارد که یکی «تمرکز حاکمیتی» و دیگری «تمرکز اداری» است. تمرکز حاکمیتی یعنی تمرکز پاره‌ای از مسائل مورد توجه و علاقه عام مردم که عموم افراد در آن منافع مشترکی دارند، مثل

قوانین عمومی دولت‌ها و یا مسائل مربوط به روابط خارجی دولت‌ها، مسائل کلان کشوری و ... در دست دولت یا دستگاه حاکمیتی. اما تمرکز اداری یعنی تمرکز برخی مسائل فضایی (امور محلی) در یک مکان که مختص مکان خاصی نبوده و مورد توجه عموم ملت نیستند (Tocqueville, 1982: 59). وی از تمرکز حاکمیتی دفاع کرده و تمرکز اداری را خوب نمی‌بیند.

به اعتقاد مخالفین تمرکزگرایی، این رویکرد باعث کندی جریان امور و تصمیم‌گیری شده؛ به‌ویژه در چنین نظامی، به لحاظ لزوم رعایت سلسله‌مراتب اداری و عدم دسترسی به مقامات تصمیم‌گیرنده کارها به موقع انجام نمی‌شود، و این امر گسترش بیش‌ازحد دستگاه مرکزی را در پی دارد. در چنین وضعیتی، بوروکراسی یعنی رعایت تشریفات و مقررات اداری افراطی در تمام سازمان‌های مرکزی آشکار می‌شود. علاوه بر این، در چنین نظامی، چون مسئولان امور خود را بی‌رقیب می‌بینند، دستگاه اداری را به عرصه تحمیل تمایلات و خواست‌های شخصی خود تبدیل کرده و در نتیجه این موضوع در بین اکثریت ملت نسبت به دولت مرکزی نارضایتی به وجود می‌آید (Shirudi, 2008: 49).

اما، در تمرکززدایی، امور ملی توسط سازمان‌های مرکزی و امور محلی توسط سازمان‌های محلی که در نقاط مختلف خارج از حوزه سازمان مرکزی مستقر هستند انجام می‌شود. اگرچه قدرت سازمان‌های محلی نسبت به سازمان‌های ملی و مرکزی محدودتر است و این محدودیت در تمام جنبه‌ها از جمله فنی، سازمانی، تخصصی و جغرافیایی صدق می‌کند. تمرکززدایی بر اصلی ساده استوار است که این اصل همواره بایستی مورد توجه قرار گیرد. بر اساس این اصل، دولت مرکزی، صرفاً در مواردی صلاحیت استفاده از اختیارات و اقتدارهای خود را دارد که نهادهای محلی قادر به انجام آن کار نباشند. به عبارتی، در تمرکززدایی، شهروندان درباره مسائلی که مستقیماً به آن‌ها مربوط می‌شود دخالت می‌کنند (KhubruyPak, 2005: 101). در همین ارتباط، امروزه در اغلب کشورها برای حل مشکلات داخلی یا محلی و تأمین به‌هنگام نیازها، به مردم نواحی مختلف فرصت و موقعیت کافی برای سازندگی و عمران منطقه خویش اعطا می‌شود. به عبارتی، با توجه به این که در اداره امور اجتماعات مدرن با وظایفی گسترده-تر و خارج از توان دولت‌ها روبرو هستیم، غالباً کشورهایی که دارای ساختار سیاسی-اداری تمرکزگرا هستند سعی دارند به طرق مختلفی و با ایجاد سازماندهی مناسب، تصدی‌گری دولتی را کاهش داده و واحدهای فروملی را فعال‌تر سازند (Moghimi, 2010: 11).

## جدول ۱- مقایسه نظام متمرکز و غیرمتمرکز

منبع (استخراج نگارندگان)

خصوصیت نظام غیرمتمرکز	خصوصیت نظام متمرکز و شیوه اداری آن
- افکار عمومی و اجتماعی مردم محل به طور طبیعی پرورش می‌یابد.	- دولت مرکزی تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها را دارد.
- حس مسئولیت افراد زیاد می‌شود و مراقبت آن‌ها در محل افزایش می‌یابد.	- حق استخدام، اداره و برکناری مأموران دولت با حکومت مرکزی است.
- نیروی ابتکار، اعتماد به نفس و علاقه به شناخت سریع و به هنگام نیازها و مشکلات محلی این حس در آن‌ها تقویت می‌شود.	- بودجه کشور توسط حکومت مرکزی تنظیم می‌شود و حساب اموال و دارایی‌ها در دستگاه مرکزی نگهداری می‌شود.
- تصمیمات سریع اتخاذ می‌شود.	- سلسله مراتب اداری به شدت رعایت می‌شود.
- در پیشبرد اهداف و تحقق آرمان‌های محلی کوشش و پشتکار صمیمانه و بی‌دریغ ابراز می‌گردد.	- به این ترتیب از سطح روستاها آغاز و از هر طرف به حکومت مرکزی منتهی می‌شود.
- قدرت حکومت‌های محلی افزایش می‌یابد و نوعی فدرالیسم شکل می‌گیرد.	- شخصیت حقوقی دولت به صورت متمرکز است.
	- دستورات و اوامر روسای سازمان‌های مرکزی در تمام مراحل برای سازمان‌های محلی و کارکنان آن‌ها جزاً و کلاً لازم‌الاجرا است (Sanjabi, 1963: 67).

## تعریف مفهوم مدیریت شهری

تاریخدانش مدیریت شهری به پیدایش شهر و ضرورت تدوین اصول و مقررات و قوانین زیستن انسان‌ها در کالبد زیستی، روانی و اجتماعی باز می‌گردد (Kordi, 2006: 25). مفهوم مدیریت شهری اولین بار وقتی مورد توجه واقع شد که در سال ۱۹۷۶م همراه با مفاهیم دیگری مثل توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در چارچوب یکی از برنامه‌های سازمان ملل با عنوان طرح مدیریت شهری مطرح شد. مدیریت شهری به عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر به سیاست‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها و اقداماتی مربوط می‌شود که در پی اطمینان از تطابق رشد جمعیت با میزان دسترسی به زیرساخت‌های

اساسی زندگی به‌ویژه مسکن و اشتغال می‌باشد. در چارچوب این تعریف کارایی مدیریت شهری وابستگی مشخص و مستقیمی به عوامل زمینه‌ای از قبیل ثبات سیاسی، وحدت و یکپارچگی اجتماعی، رونق اقتصادی و انسجام و پویایی فرهنگی، برخی عوامل دیگر نظیر توان و مهارت انگیزه و دانش سیاست‌گذاران، تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان و نیز استفاده افراد از این سیاست‌ها و برنامه‌ها دارد. بر این اساس ویژگی‌های سازمانی مدیریت شهری و نیز نقش اجرایی بخش دولتی و عمومی در آن تأثیر بسزایی در موفقیت و یا عدم موفقیت آن ایفا می‌کند: (Parhizkar & Firozbakht, 2011: 11).

مفهوم مدیریت شهری در تعاریف کل‌نگر از مفهوم صرف اداره امور شهر فراتر می‌شود و همراه با ساختارهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مرتبط، نقش فعالی در توسعه‌ی شهر پیدا می‌کند. در این نگرش، مدیریت شهری مسئولیتی راهبردی می‌باشد که نتایج و پیامدهای عملیاتی نیز به همراه دارد و به این دلیل تعامل آن با حوزه‌های قدرت، سیاسی و اقتصاد شهری غیرقابل اجتناب است (McGill, 1998:463). مدیریت شهری عبارت است از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر، هدف کلان مدیریت شهری ایجاد محیطی قابل زندگی برای همه همراه با عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی و پایداری محیط‌زیست محیطی است (Sarrafi, 2000: 8). به عبارتی، مدیریت شهری بایستی در پاسخ دادن و غلبه بر مسائل و محدودیت‌های شهری به بهترین شکل عمل کند (Chakrabarty, 2003:55).

در مجموع، مدیریت شهری به مجموعه نهادها و سازمان‌ها و افرادی اطلاق می‌شود که به‌صورت رسمی و غیررسمی در فرایند مدیریت شهری قانون‌گذار هستند. مدیریت شهر فقط شهرداری و شورا نیست، بلکه هر عنصری که در فرایند مدیریت شهر اثرگذار است در این حیطه قرار دارد (Lotfi, 2003: 105).

#### انواع چالش‌های مدیریت شهری

با توجه به آنچه که از دهه ۱۹۶۰ در حوزه برنامه‌ریزی شهری مرسوم است، یعنی تعریف و تفکیک تئوری برنامه‌ریزی و تئوری در برنامه‌ریزی و انتقال نقطه تأکید از فرآورده و محصول به

فرایند و رویه، چالش‌های پیش روی مدیریت شهری از نظر تأکید و ارتباط آن‌ها با محتوا و موضوع مدیریت شهری و نیز از حیث فرایند و رویه تصمیم‌گیری و اجرا به دو نوع چالش محتوایی و چالش رویه‌ای قابل تقسیم است (Faludi, 1982). تمایز میان مسائل محتوایی و رویه‌ای صرفاً در بحث‌های نظری خلاصه نمی‌شود، بلکه این موضوع منعکس‌کننده دو نوع از مسائل کاملاً متفاوت است که برنامه‌ریزان و مدیران شهر با آن‌ها روبه‌رو می‌شوند. نوع اول مسائلی نظیر نظام کاربری زمین، واحد همسایگی و... هستند و نوع دوم مسائلی می‌باشند که به خود برنامه‌ریزان، تشکیلات و روش کار آنان مربوط می‌شوند. در واقع این مسائل بنیادی‌تر و همچنین کلی‌تر از مسائلی هستند که با عنوان مسائل مربوط به محتوای برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند (Berkpour, 2002: 84). در همین ارتباط، مسائلی مثل رشد بی‌رویه شهرها، نابسامانی در کاربری اراضی، عدم اجرای برنامه‌های رفاهی و عمرانی در مسائل مربوط به شهرداری‌ها و پیدایش بافت‌های فرسوده، یک دست بودن چهره شهرها، گسترش محله‌های بی‌سامان (Rajabalipour, 2014: 3)، اسکان غیررسمی، گسترش بخش غیررسمی، خدمات شهری نامناسب و غیره را می‌توان جزو چالش‌های محتوایی شهرها به حساب آورد.

در مقابل، چالش‌های رویه‌ای به روش، چگونگی و فرایندهای مؤثر بر فرم مدیریت شهری اشاره دارد و عبارت‌اند از تفرق سیاسی-فضایی، چگونگی انطباق قلمروهای عملکردی و سازمانی. این دسته از مسائل که به نظام برنامه‌ریزی و اداره شهر مربوط می‌شوند اگرچه مسائلی ناملموس و پنهان هستند اما مهم‌تر و بنیادی‌تر از مسائل محتوایی و آشکار شهر به شمار می‌آیند. زیرا آن‌ها به وجود آورنده یا تشدیدبخش مسائل محتوایی هستند. ضعف توان نهادی شهرها، جدا افتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر و کمبود انگیزه و ابتکار در ایجاد تحولات اساسی در شهر، مقاومت در برابر دگرگونی و روابط نامناسب میان دولت مرکزی و مدیریت‌های محلی و شهری، از جمله این چالش‌ها هستند (Berkpour, 2002: 84). در همین ارتباط، اکبرپرهیزکار و فیروز بخت در مقاله‌ای با عنوان «چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران با تأکید بر توسعه پایدار» چالش‌های مدیریت شهری در ایران را در چند مقوله اصلی ذکر کرده‌اند که از دید چالش‌های محتوایی و رویه‌ای می‌توان آن‌ها را به شرح زیر تقسیم کرد: گستردگی وظایف مدیریت شهری در اداره شهر و خدمت‌رسانی به مردم (چالش رویه‌ای)؛ ضعف و نقصان ساختار تشکیلات اداری، مالی و فنی شهری (چالش رویه‌ای)؛ کمبود



کارکنان زبده، متخصص و متعهد در سیستم مدیریت شهری (چالش رویه‌ای)؛ افزایش انفجاری جمعیت شهری (چالش محتوایی)؛ ساختار ناهمگون و نامتجانس جمعیت شهری (چالش محتوایی)؛ ضعف فرهنگ شهرنشینی مهاجرین تازه و ترد به شهرها و پایین بودن حس تعلق خاطر آنان به شهر مقصد (چالش محتوایی)؛ اطلاع‌رسانی ناقص و عدم آشنایی شهروندان با حقوق و وظایف خود (چالش محتوایی)؛ دخالت نهاد و سازمان‌های متعدد دولتی در مدیریت شهری و انجام امور موازی با مدیریت شهری بدون رعایت و حتی لحاظ استانداردها (چالش رویه‌ای)؛ افزایش سریع کمی و کیفی خواسته‌ها و نیازهای جمعیت شهری (چالش رویه‌ای)؛ کاهش درآمد و منابع درآمدی مدیریت شهری (چالش رویه‌ای)؛ بد مسکنی، حاشیه‌نشینی و نقاط سکونت بی‌ضابطه در شهرها و تبعات متعدد آن بر مدیریت و روند حیات شهری (چالش محتوایی).

#### الگوی متفاوت مدیریت شهری

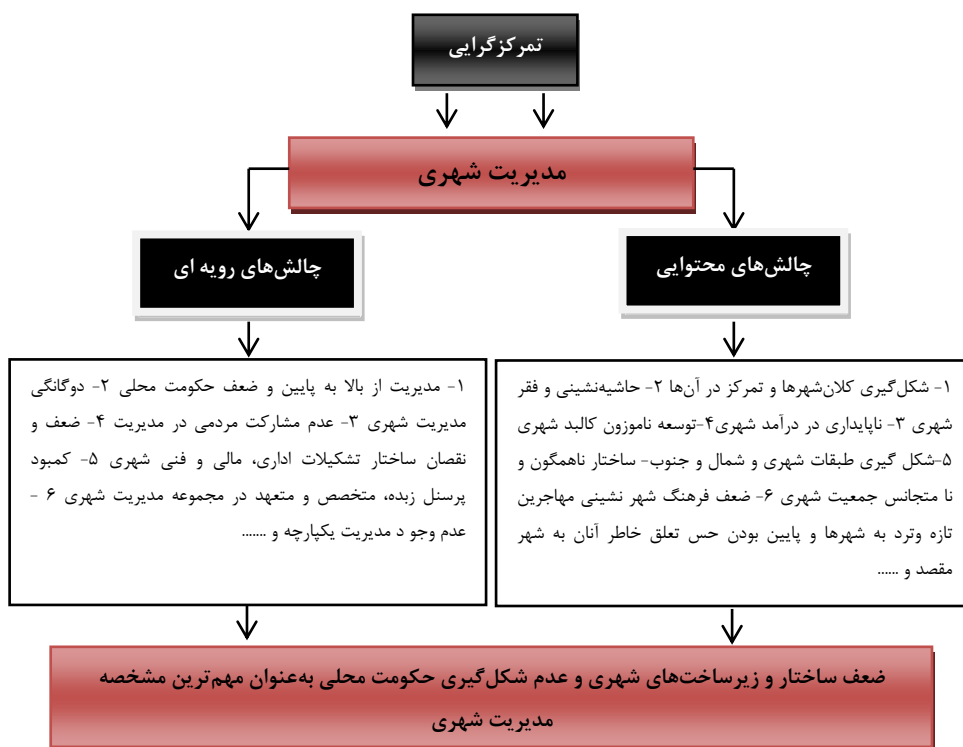
الگوی جهانی مدیریت شهری در کشورهای مختلف با توجه به نوع نظام سیاسی دولت‌ها متفاوت است، با این حال کشورهای مختلف در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری خود، محورها و ارکان مشخص شده از سوی سازمان ملل را مد نظر دارند، الگوی مدیریت متمرکز مختص کشورهای در حال توسعه و شیوه مدیریت غیرمتمرکز ویژه جوامع توسعه یافته است. این دسته‌بندی با توجه به میزان اختیارات مدیران محلی و میزان وظایف آن‌ها در نظر گرفته شده که در هر کدام از این الگوها شهروندان دارای نقش‌های متفاوتی هستند (Rezaii, 2009). در همین ارتباط، مدیریت محلی در مقابل الگوی سنتی یعنی «الگوی حکومتی» قرار می‌گیرد. الگوی حکومتی بر مبنای تمرکزگرایی در سطح ملی و تمرکززدایی در سطح محلی، برنامه‌ریزی بخشی میان‌مدت، نظام بسته و انحصارطلبانه دولتی، اقدامات واکنشی و تنظیم‌کننده وضع موجود با استفاده از راه‌حل‌های فن‌سالارانه استوار بوده است (McGill, 2001:464). در این رویکرد، تفکر بخشی در مقابل ماهیت بین بخشی شهر قرار می‌گیرد. در شهرها سیاست‌های کلی از طرف مراکز تصمیم‌گیری صادر و توسط سازمان‌های محلی به اجرا در می‌آید و یا این‌که در برنامه‌ها و طرح‌های شهری به کار گرفته می‌شود.

## جدول ۲- انواع مدل مدیریت شهری

## منبع (استخراج نگارندگان)

انواع مدل مدیریت شهری در جهان با توجه به سیستم مدیریت متمرکز و غیرمتمرکز	
مدیریت شهری غیرمتمرکز	مدیریت شهری متمرکز
<p>- در این الگو دولت‌های مرکزی مستقیماً در اداره شهر دخالت دارند و وظایفی را که جنبه محلی دارد و از جنس تصدی‌گری است خود دولت‌ها انجام می‌دهند.</p> <p>- این الگو مبتنی بر دیوان‌سالاری است و معمولاً دولت‌هایی از آن تبعیت می‌کنند که به‌طور وسیع به تلاش و کار مردم وابسته نیستند و هزینه‌های خود را از طریق منابع درآمدی ملی تأمین می‌کنند.</p> <p>- مهم‌ترین نقش مردم در الگوی مدیریت شهری انتخاب اعضای شورای شهر است.</p> <p>- مردم در این الگو نمی‌توانند شهردار را به‌طور مستقیم انتخاب کنند بلکه این شورای شهر است که شهردار را برمی‌گزینند.</p>	<p>- دولت به جز سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و اموری همچون دفاع از سرزمین و تأمین امنیت مردم، وظیفه‌ای در قبال محله‌ها و شهرهای کشور را ندارند.</p> <p>- دولت فقط وظایفی را که جنبه حاکمیتی دارد عهده‌دار است و بقیه وظایف را به شهرداری‌ها، بخش خصوصی و یا NGOها واگذار می‌کند.</p> <p>- در این الگو شهرداری‌ها به‌طور عمده وظایف محلی را بر عهده دارند و حتی امور مربوط به گردشگری توریسم، طرح‌های توسعه شهری، ساخت کتابخانه، ازدواج و طلاق بر عهده آنهاست.</p> <p>- این الگو مبتنی بر آرای مستقیم مردم است و مردم بر کار اعضای شورای شهر که در سطوح مختلف تصمیم‌گیری می‌کنند نظارت دارند.</p>

در مجموع، با توجه به آنچه که بحث شد، می‌توان چالش‌های تمرکزگرایی در نوع مدیریت شهری را در قالب مدل مفهومی زیر بیان کرد.



شکل ۱- شمای کلی از انواع چالش‌ها در مدیریت شهری بر اثر تمرکزگرایی

منبع (نگارندگان)

## یافته‌ها و بحث

## تأثیر تمرکزگرایی بر نظام برنامه‌ریزی شهری (چالش محتوایی)

با توجه به این که نظام برنامه‌ریزی در هر کشور به‌عنوان چارچوب و استخوان‌بندی اساسی چگونگی توسعه کشور و طرح‌ریزی برای آن کشور محسوب می‌شود، به همین دلیل، اغلب بسته به ماهیت ذاتی خود (متمرکز و غیرمتمرکز) تعیین‌کننده سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی‌ها، نقش‌ها و عملکردها است. بنابراین، در ایران نیز وجود برنامه‌ریزی متمرکز در بخش‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، مدیریتی، به‌طور کلی باعث پیروی برنامه‌ریزی‌ها در سطوح شهری از این نوع نظام می‌باشد. در واقع در ایران، به‌رغم آن‌که انقلاب مشروطیت نقطه عطفی در حوزه مدیریت مدرن شهری محسوب می‌شود (به دلیل ایجاد قوانین مدون و مکتوب در اداره شهرها و گذار از نظام سنتی مدیریت شهری)، اما از همان زمان از ایجاد اولین قانون بلدیة تا تشکیل شوراهای اسلامی شهر، همواره در نظام مدیریت شهری میل به تمرکز قدرت به چشم می‌خورد (Shieh, 2003: 40). به عبارتی، مدیریت شهری در ایران، به مفهوم امروزی خود تقریباً راهی صد ساله را طی کرده که در این مدت، در سال ۱۲۸۶ خورشیدی، برای اولین بار شاهد تصویب قانون بلدیة، انجمن‌های ایالتی و تشکیل ایالات و ولایات در مجلس وقت بوده (Ahmadi, 2000: 4)، باین وجود، هیچ‌کدام از این قوانین نتوانسته در نظام مدیریت شهری ایران تحولی جدید ایجاد نماید و به عبارتی خیلی زود تغییر ماهیت داده یا حذف شده‌اند.

نظام برنامه‌ریزی شهری و تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران متأثر از نظام کلان برنامه‌ریزی متمرکز دولتی - دیوان‌سالارانه و به‌نوعی متأثر از نظام رانتهی است. بر این اساس، عوامل نهادی و غیرنهادی (رسمی و غیررسمی) دولتی و بخش خصوصی ذینفع در حاکمیت به‌طور مستقیم در سراسر فرایند برنامه‌ریزی توسعه شهری بیشترین نقش و تأثیر را دارند. در این فرایند، دولت به‌عنوان اراده و حاکمیت فراقانونی، عامل اصلی تغییر مستمر و تدریجی و گاه یکباره یا کنار گذاشتگی برنامه‌های توسعه شهری و حتی بی‌اعتباری نتایج آن‌ها محسوب می‌شود (Kamanrudi, 2005: 52). بنابراین، با توجه به این که امروزه در ایران مثل دیگر مناطق جهان، شهرها با تقاضاهای روزافزون شهروندان روبرو هستند و دولت‌ها از عهده انجام چنین

وظایفی برنمی‌آیند، بحث تمرکززدایی و واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف دستگاه‌های دولتی به نهادهای محلی در جهت اداره امور و برآوردن نیازهای شهروندان مطرح است (Akbari, 2007: 137) که یکی از راه‌های آن ایجاد نهادهای محلی با عنوان شوراها محسوب می‌شود. در همین ارتباط، علی‌رغم آن‌که تشکیل شورای شهر اولین و مهم‌ترین گام در راه رفع موانع مذکور و مشروعیت دادن به نظام مدیریت شهری در ایران بوده، اما، همچنان مدیریت امور شهری در ایران علی‌رغم وجود محمل قانونی و تشکیل شوراهای اسلامی شهرها، به دلیل عدم وجود مکانیسم‌های کارآمد برای جلب مشارکت مردمی به صورت مدیریت متکی به مرکز باقی مانده است. (Plan and Budget Organization, 2003: 67).

درباره وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر باید گفت که شورای اسلامی شهر مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار مسئول اجرای این مقررات است. در وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر که در موارد بیست و نه گانه ذکر شده، آنچه بیش از همه مشهود است نقش مدیریت شورا برای شهرداری است و از قدرت تصمیم‌گیری و تصویب قوانین خاص برای مدیریت شهری خبری نیست (Azkia & Imani-e Jajarmi, 2005: 5). همچنین، ساختار مدیریت شهر نیز در ایران دارای ویژگی‌های ساختاری مدیریت متمرکز دولتی، گستردگی و بوروکراتیک ناشی از ماهیت شبه مدرنیستی است. در این ساختار نه تنها امکان مدیریت واحد محلی و مشارکتی و تحقق برنامه‌ها و توسعه شهری میسر نیست بلکه در آن برنامه‌های خرد و کلان متعددی در سلسله مراتب بالا به پایین فرایند مدیریت و برنامه‌ریزی شهری وجود دارند که به جای ایجاد انتظام در مدیریت و توسعه کشور، ابزار کنترل و اعمال مانیات دولت مرکزی هستند. به‌طور کلی نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران ارتباط مستقیم با نظام حکومتی و حوزه فرادست خود دارد و قاعدتاً نمی‌تواند به‌عنوان یک جز از کل سیستم عمل کند. این ارتباط با توجه به مبانی رویکرد سیستمی که به اصل کلی‌نگری و تحلیل ارتباطات درونی و بیرونی سیستم شهری شکل گرفته است، برنامه‌ریزی برای هر شهر را بخش کوچکی از کل فرایند برنامه‌ریزی به حساب می‌آورد که تابع نیروها و تصمیماتی است که در شکل‌گیری ساختار و عملکرد شهر دخالت داشته‌اند. لازم به ذکر است که تأثیر سطوح مختلف برنامه‌ریزی در همه کشورها از موضوعات اساسی برنامه‌ریزی است و در کشورهای

جهان سوم از ضروریات اصلی است. زیرا وجود مسائلی چون رشد سریع جمعیت، مهاجرت‌های روستا به شهر و کلان‌شهرها، بی‌ثباتی نظام سیاسی - اداری و بحران‌های مالی، وجود ساختار چندگانه اقتصادی و ضعف نهادهای برنامه‌ریزی جملگی در نظام برنامه‌ریزی شهری تأثیر می‌گذارند بدون اینکه این نظام به‌تنهایی قادر به بررسی، تحلیل و یا تکلیف برای آن‌ها باشد. به عبارتی برنامه‌ریزی شهری صرفاً موضوعی علمی و فنی مستقل نیست که به‌تنهایی قابل بررسی باشد بلکه به دلیل وابستگی شدید به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی و بسترهای شکل گرفته آن، ناگزیر از تعیین حوزه‌های فرادست شهری است (Ahmadian, 2003: 12).

بحث مهم دیگر این است که نظام برنامه‌ریزی در ایران به دلیل خاصیت تمرکزگرایی خود و دیدگاه بخشی در تدوین برنامه‌ها و بودجه‌بندی‌ها همانند زنجیره‌ای گسسته عمل می‌کند که این امر باعث بخشی عمل کردن سازمان‌ها، نهادها و وزارتخانه‌ها بر اساس اهداف سازمانی خود شده و در نتیجه باعث عدم هماهنگی در تدوین اهداف و برنامه‌ها و در نهایت مشکلات در اجرا شده است. این در وضعیتی است که در شهر به‌عنوان کانون تمدن انسانی و مکان اصلی شکل‌گیری تظاهرات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، در قالب اهداف و برنامه‌ها هیچ‌کدام از این سازمان‌ها به‌تنهایی نمی‌توانند مورد بحث و بررسی قرار گیرند (درگیر بودن مدیریت شهری در بین حدود ۲۶ دستگاه محلی). بر این اساس توجه به شهر و برنامه‌ریزی برای آن و مدیریت شهر در قالب دیدگاهی جامع، سیستمی و کلی‌نگر بایستی مورد بررسی قرار گیرد (PourAhmad et al, 2006: 168).

در مجموع، علاوه بر آنچه که بحث شد، به‌صورت خلاصه ساختار نظام مدیریت و برنامه‌ریزی در ایران دارای ویژگی‌های زیر می‌باشد:

به‌شدت دولتی، متمرکز بخشی و از بالا به پایین است؛ بسیار گسترده و دیوان‌سالارانه است؛ سیاست‌زده، فاقد انتظام و ناکارآمد است؛ فاقد اندیشه و فرایند توسعه است؛ فاقد التزام عملی فراگیر دستگاه‌ها و عناصر و مدیریت از اصول و برنامه‌های رسمی است؛ و فاقد ظرفیت‌های لازم برنامه‌ریزی توسعه در سطوح پایین مدیریتی است.

## جدول ۳- تأثیر برنامه‌ریزی متمرکز در برنامه‌ریزی و مدیریت کشور

منبع (استخراج نگارندگان)

تأثیر برنامه‌ریزی متمرکز و ساختار عمودی و بخشی مدیریت کشور در نظام و مدیریت برنامه‌ریزی شهری	
۱	عدم هماهنگی بین نظام برنامه‌ریزی کلان در سطوح ملی (برنامه‌ریزی بخشی، حاکمیت دیدگاه اقتصادی)
۲	عدم وجود مدیریت محلی یا حکومت محلی به‌عنوان هماهنگ‌کننده طرح‌ها و برنامه‌های سازمان‌های مسئول و دخیل در امور شهری
۳	تعدد نهادها و سازمان‌های دخیل در امور مدیریت شهری و منطقه‌ای
۴	حاکم نبودن نگرش سیستمی در مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۵	برنامه‌ریزی متمرکز باعث نبود سازمان‌های منطقه‌ای و محلی، عدم هماهنگی و انطباق طرح‌های که توسط مراجع ملی تهیه و تصویب می‌شود با اولویت‌ها، توانمندی‌ها و استعداد و نیازهای منطقه‌ای و محلی مردم (Kamanrudi, 2005:57).

## تمرکزگرایی و مشارکت مردمی (چالش رویه‌ای)

یکی از مهم‌ترین تحولات در عرصه سیاسی و اجتماعی ایران، تشکیل شورای اسلامی شهر در سال ۱۳۷۷ می‌باشد که پیش از تشکیل این شوراهای مدیریت امور شهرها شکلی ساده و کاملاً متمرکز داشت. در این سیستم، شهردار توسط استاندار انتخاب می‌شد و زیر نظر او به فعالیت می‌پرداخت. اما، تشکیل شوراهای اسلامی شهری باعث شد سیستمی غیرمتمرکز مبتنی بر انتخاب مردم، اداره امور شهرها را بر عهده بگیرد. در این سیستم، توسعه شوراهای می‌تواند موجبات گسترش نهادهای غیردولتی و افزایش مشارکت مردم در اداره امور خود و پاسخگو نمودن نهاد مدیریت شهری را فراهم آورد. با این وجود، با توجه به تجربیات مدیریت شهری در ایران، طی سال‌های اخیر کاهش میزان مشارکت مردم در انتخابات شوراهای اسلامی شهری نشان دهنده عدم اجرای انتظارات و خواسته‌ها و ناامیدی بخش عمده ساکنان شهری از شوراهای می‌باشد (Councils Monthly, 2008:15). به اعتقاد اکثر کارشناسان یکی از مهم‌ترین دلایل آن عدم انتخاب نمایندگان شوراهای توسط مردم و عموماً دیدگاه سیاسی حاکم از سوی حکومت

درباره تعیین صلاحیت آن‌ها می‌باشد که این موضوع ارتباط مستقیمی با سیستم اداری - سیاسی متمرکز حاکمبر جامعه ایران دارد.

درحالی که یکی از موضوعات مهمی که در سال‌های اخیر در مدیریت شهری زیاد مورد توجه بوده، مشارکت مردمی به‌منظور دستیابی به پایداری شهرها است (Brownill & Carpenter, 2000:401). در همین رابطه، شوراها و شهرداری‌ها به دلیل اتصال مستقیم با اقشار و لایه‌های متکثر اجتماعی و توزیع فراگیر جغرافیایی در شهرها و ارتباط نزدیک با مردم، درد آشناترین نهاد اجتماعی برای توسعه و آبادانی کشور، عدالت و شکوفایی و بالندگی استعدادها محسوب می‌شوند. به عبارتی، اجرای قانون شوراها گامی به جلو قلمداد می‌شود که امکان گفت‌وگوی نیروهای محلی را فراهم می‌آورد. این امر در بحث مدیریت و برنامه‌ریزی شهری به قدری حیاتی است که کمیسیون اسکفتینگن در سال ۱۹۶۹ در گزارش خود برنامه - ریزیرا چنین تعریف می‌کند: «برنامه‌ریزی حوزه ایست که نیازمند به مشارکت می‌باشد، زیرا که این مردم هستند که بایستی انتخاب کنند چه جامعه‌ای می‌خواهند و چگونه می‌خواهند آن را توسعه دهند. این موضوع اهمیت زیادی دارد که بدانیم می‌توانیم در جامعه خود تأثیر بگذاریم. در نتیجه شهرهایی که ما در آن زندگی می‌کنیم بازتاب دهنده خواسته‌ها و آرزوهای ما هستند» (Simpson, 1997:913).

همچنین، لازم به ذکر است که دخالت مردم در امور شهری از اصیل‌ترین شیوه‌های رشد ملی به شمار می‌آید، چراکه تجربه سودمند و شوق‌انگیز محلی در اداره امور جمعی، رغبت مردم را برای پرداختن به کارهای بزرگ‌تر تحریک می‌کند و آنان با تکیه بر نتایج سودمند که از مشارکت محلی به دست می‌آورند به مشارکت‌های بزرگ ملی راغب می‌گردند (Tusi, 1994: 6-7). این در حالی است که در جامعه‌ای مثل ایران که سیستم مدیریتی از بالا به پایین می‌باشد (یعنی از سطح ملی به منطقه‌ای و محلی)، بدیهی است که نقش مردم در مسائل مدیریتی به‌ویژه مدیریت شهر به فراموشی سپرده می‌شود و در نتیجه روند موجود به‌نوعی به ضعف مدیریت شهری منتهی می‌شود.

#### تمرکزگرایی و طرح‌های توسعه شهری (چالش محتوایی و رویه‌ای)

مروری مختصر بر فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری از سوی دولت و با تشخیص اولویت دستگاه حاکم نسبت به تهیه طرح‌های شهری به‌وضوح نشان‌دهنده این است که نمی‌توان تأثیر

چنین سیستم شهرسازی آمرانه‌ای را در همه زمینه‌های شهری از جمله طرح‌های توسعه نادیده گرفت. سیستم آمرانه‌ای که در آن طرحی که بر اساس اعتبار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تصمیم وزارت مسکن و شهرسازی و یا وزارت کشور و عقد قرارداد یکنواخت با مشاور تهیه می‌شود، معمولاً بدون آنکه در اکثر موارد مجری طرح یعنی شهرداری با آن ارتباط برقرار کند و یا مردم به‌عنوان کسانی که درباره محیطشان برنامه تهیه شده از آن اطلاعی پیدا بکنند، به‌طور یقین اگر نتوان آن را در اجرا موفق دانست می‌توان گفت مشکلات زیادی در اجرا خواهد داشت (Tashakkor, 1997: 2). طرح‌های توسعه شهری در ایران، علاوه بر نارسائی‌های فنی و روش‌شناختی، عدم هماهنگی‌های بین‌بخشی و اعمال سلاقی مدیریتی، بیشتر به دلیل الگوی تصمیم‌گیری متمرکز یا ناقص اجرا شده یا کاملاً کنار گذاشته شده‌اند. به عبارتی، عدم مشارکت شهرداری‌ها و مردم به‌عنوان مجریان و مصرف‌کنندگان اصلی در تهیه طرح‌های توسعه شهری، موجب عدم انطباق این طرح‌ها با واقعیت‌های محلی و اجرائی، عدم ارتباط نظام‌مند سطوح مختلف و تعیین عمل برنامه‌ریزی پس از تهیه، تصویب و ابلاغ طرح‌ها شده است. در همین ارتباط، و در سیستمی کاملاً آمرانه، عدم تهیه برنامه‌های نوسازی، عمران و اصلاحات یا برنامه پنج‌ساله توسط شهرداری‌ها به‌عنوان سند و ابزار اجرائی نمودن طرح‌های جامع و تفصیلی موضوعی در راستای قاعده‌مندی رفتار و اقدامات مدیریت شهرداری‌ها و نهایتاً توسعه شهری، حداقل در بخش فضائی، کالبدی شهری، یکی از نمونه‌های بارز بی‌اعتباری توسعه برنامه‌های شهرها در ایران است (Kamanrudi, 2005: 52)

#### تمرکزگرایی و شکل‌گیری کلان‌شهرها (چالش محتوایی)

یکی از معضلات کشورهای جهان سوم از جمله ایران تمرکز بالای جمعیت و امکانات در شهرهای بزرگ و شکل‌گیری پدیده نخست شهری و از بین رفتن نظام متعادل سلسله‌مراتب شهری است که این امر به‌نوعی ماحصل تمرکز اداری و مدیریتی است که باعث عدم تعادل در پخش امکانات و تسهیلات مختلف در پهنه سرزمینی و نیز عدم توجه به توانمندی‌های شهرهای کوچک و میانی می‌باشد (AliAbadi & Masomi, 2012: 85). این موضوع از آن جهت مهم تلقی می‌شود که نظام شهری تجسم فضایی اقتصاد سیاسی و نحوه مدیریت سرزمین محسوب می‌شود. در این رابطه، مطالعات شهری در ایران نشان



دهنده این است که نظام شهری ایران به دلیل تمرکز امکانات و خدمات در شهرهای بزرگ از الگوی سستی کهکشانی (قبل از سال ۱۳۰۰) به الگوی زنجیره‌ای متمایل شده که این الگو ضمن برهم زدن روابط منطقی شهرهای کوچک، میانی و بزرگ، باعث آشفتگی در نظام شهری ایران شده است (Taghvai & Saberi, 2010: 55). به‌ویژه این که روند فوق‌ضعف مدیریتی مخصوصاً در کلان‌شهرها و شهرهای میانی را به ارمغان آورده و به فراخور وضعیت موجود، دگرگونی در پراکنش جمعیت در گستره سرزمینی ایران و تمرکز هرچه بیشتر آن در مناطق شهری، جمعیت شهری را به میزان بی‌سابقه‌ای افزایش داده؛ به نحوی که در حال حاضر بیش از ۷۱٪ جمعیت ایران در ۱۱۶۸ حوزه شهری ساکن هستند و در این میان، بر اساس آمارهای جمعیتی سال ۱۳۹۰، کلان‌شهر تهران حدود ۱۴/۶ میلیون جمعیت (۱۲/۲ میلیون جمعیت شهری) را در خود جای داده (Statistical Center of Iran, 2011) که این به معنی آن می‌باشد که ۱۹/۵٪ از مجموع جمعیت ایران و ۲۵/۱٪ از جمعیت شهری ایران (۵۳/۶۴ میلیون) صرفاً در ۱/۱۴٪ از سرزمین ایران جای گرفته است (Veysi, Mehmandust, 2013: 204).

روی همین اصل، با توجه به این که شهرها به دلیل پیچیدگی اجتماعی، محیطی، اقتصادی و کالبدی خود دارای نظام پیچیده و متنوعی هستند که سطحی از مدیریت و برنامه‌ریزی فراگیر و جامع را برای خود می‌طلبند (Ferdusi, 2005: 45)، وضعیت مورد بحث باعث تمرکز شدید جمعیتی و امکانات در نخست شهر ایران و سایر کلان‌شهرها می‌شود که این موضوع مدیریت این شهرها را به‌عنوان سیستم‌های کلان-شهری با مشکل مواجه می‌سازد و از طرف دیگر در وضعیت موجود شهرهای میان‌اندام و کوچک به فراموشی سپرده می‌شوند. در شرایطی که، اساساً از توسعه و ساماندهی این شهرها به‌عنوان بهترین راهبرد در حوزه کاهش تمرکزگرایی یاد می‌شود و این در وضعیتی است که مدیریت این شهرها که در قالب شهرداری و شورا می‌باشد، به تبعیت از بازتاب‌های خاص تمرکزگرایی با چالش‌های جدی مثل مسائل مالی، ضعف تخصص مدیران، مسائل قومی و فرهنگی و ... روبه‌رو می‌باشد.

#### تمرکزگرایی و شیوه مدیریت یکپارچه (چالش رویه‌ای)

یکی از مفاهیم جدید مطرح شده در مدیریت شهری مفهوم مدیریت یکپارچه شهری است که به دنبال ناکارآمدی مدیریت شهری سستی در حل مشکلات شهری و فزونی چالش‌های مدیریت از جمله

چالش‌های محتوایی مثل فقر، نابهنجاری اجتماعی، ناامنی، ترافیک، بیکاری و حاشیه‌نشینی، شکاف طبقاتی و غیره به پسوند واژه مدیریت شهری جهت اهمیت دادن به ضرورت یکپارچگی اضافه شده است. یکی از ایرادات اساسی مدیریت شهری سستی نظریه انتقادی بر مسئولیت بودن دولت و مدیریت شهری صرفاً دولتی است که بر این اعتقاد بود دولت‌ها به تدریج وظایف بیشتری را در زمینه اداره جامعه از جمله مدیریت عمومی بر عهده گرفته‌اند که بسیار فراتر از توانایی مالی و اداری آن‌ها است. بنابراین لزوم واگذاری امور و اختیارات و توزیع آن به نهادهای سطوح پایین‌تر در قالب نهادهای محلی ضروری است، چرا که ادامه روند حاضر به دلیل تسلط سرمایه‌داری خصوصی، وظایف دولت‌ها را با انواع تعارض‌ها مواجه کرده و در نتیجه منجر به بروز بحران عقلانیت، بحران اقتصادی، بحران اجتماعی و نهایتاً بحران مشروعیت شده است (Yann Chiu, 2009: 33).

در واقع مدیریت یکپارچه شهری دارای پارامترهای مختلف و متنوعی چون کارآمدی، شفافیت، مشارکت مردمی، حق اظهار نظر همگانی، انصاف و غیره است که به صورت یکپارچه با هم‌افزایی نهادهای مختلف شهری اقدام به بهبود محیط‌های شهری و حل مسائل متعدد شهری می‌نماید (Chakraborty, 2001: 363). اما در ایران به دلایل زیر امکان تحقق مدیریت یکپارچه شهری با مانع روبه‌رو است: (۱) نظام متمرکز اداری و بخشی کشور که سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت سلسله مراتب بالا - به پایین را به وجود آورده که در این سیستم و هر یک از بخش‌های اداری به صورت مجزا به هدف‌گذاری و اقدام به برنامه‌ریزی و اجرا آن‌ها می‌نماید؛ (۲) نامشخص بودن مرجع هماهنگی و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرا قانونی در سطح ملی و منطقه‌ای و محلی به‌ویژه در شهرها؛ (۳) عدم تعهد قانونی و اجباری برای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و (۵) تعدد وظایف شهرداری‌ها (Farhoudi & et al, 2009: 13).

با توجه به آنچه که ذکر شد یکی از مهم‌ترین موانع تحقق مدیریت یکپارچه شهری در جهت رفع مشکلات مدیریت شهری سیستم متمرکز اداری است. در شهرهای ایران از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷ علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداری‌ها و انجمن شهرها، عناصر و نهادهای رسمی جدید بر اساس تصمیمات دولت‌های وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شده‌اند که به‌نوعی همگی در حوزه مدیریت شهری در ایران دخالت دارند. در این زمینه می‌توان به وزارت مسکن و سازمان شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت بازرگانی، شرکت‌های برق

منطقه‌ای و ... اشاره کرد که هر یک از این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در واقع به صورت مستقل از یکدیگر فعالیت می‌کنند و به همین دلیل در موارد زیادی به علت ناهماهنگی، در کار یکدیگر مداخله کرده و مشکلات و هزینه‌هایی را برای شهر و شهروندان به وجود می‌آورند. روی همین اصل، به علت ساختار مدیریتی متمرکز اداری و بخشی در ایران که سیستم برنامه‌ریزی و مدیریتی سلسله‌مراتبی را می‌طلبد، جایگاه شهرداری در سیستم اداری شهر دارای محدودیت وظایف و ضعف قدرت اجرایی می‌باشد (Zahedifar, 1994: 60).

این در وضعیتی است که ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه دولت را موظف و مجاز ساخته که برای یکنواخت کردن مدیریت محلی در شهرها پاره‌ای از وظایف سازمان‌های دولتی و محلی را از پیکر وزارتخانه‌های مربوطه جدا کرده و در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد (Shafii, 2004: 69). اما، با وجود این قانون و پایان برنامه سوم توسعه و حتی شروع برنامه چهارم توسعه که در ماده ۲۲۲ قانون چهارم توسعه محتوای ضعیف ماده برنامه سوم توسعه یعنی مدیریت جامع شهری به تصویب رسیده، هنوز اقدام مهمی در زمینه واگذاری مسئولیت‌ها به شهرداری صورت نگرفته است (Municipalities Organization, 2011: 23). به عبارتی، نظام مدیریت شهری در ایران در حال حاضر با شکل‌گیری شورای اسلامی به لحاظ افزایش این عنصر به سیستم مدیریت شهری هنوز نتوانسته حرکت روبه‌جلو داشته‌و سیستم مدیریت شهری را سرعت و وحدت بخشد و به جواب‌گوی نیازهای جامعه شهری پردازد. در این سیستم، به‌رغم آن‌که شهروندان در انتخاب شوراهای اسلامی شهر دخالت مستقیمی دارند، اما از دید سیستم یکپارچه مدیریت شهری، شوراهای در اداره امور جاری خود فقط با شهرداری و فرمانداری ارتباط مستقیم دارند که البته این ارتباط با شهرداری به صورت ناقص انجام می‌گیرد، آن‌چنان‌که این شورا را شورای شهرداری نیز نامیده‌اند. همچنین، ارتباط شورای اسلامی با فرمانداری نیز در حد کنترل و نظارت بر مصوبات شوراهای توسط فرمانداری و جلب نظرات آن‌ها توسط شوراهای می‌باشد. به عبارتی، شورای اسلامی شهر نمی‌تواند به‌طور مستقیم با سایر سازمان‌های ذی‌ربط در امور شهری ارتباط کاری داشته باشد و بایستی از مجموعه وزارت کشور این ارتباط فراهم گردد (Islamic Parliament of Iran, 1996: 21) که این موضوع به‌وضوح نشان‌دهنده سیستم اداری متمرکز در ایران است و در این فرایند حتی شوراهای اسلامی به‌عنوان اولین حرکت به سمت تمرکززدایی تا حدودی زیر نظر وزارت کشور اداره می‌شوند.

**تمرکزگرایی و ماهیت شکل‌گیری حکومت محلی (چالش رویه‌ای)**

یکی دیگر از بحث‌های مهم در مدیریت شهری که می‌تواند در زمینه چالش‌های رویه‌ای بررسی شود ماهیت شکل‌گیری حکومت محلی است. حکومت محلی نهادی است منتخب از طرف مردم که اداره امور اقتصادی، فرهنگی و خدماتی مناطق شهری را بر عهده می‌گیرد. حکومت محلی هرچند یک نهاد عمومی و غیردولتی محسوب می‌شود اما در طول دولت قرار می‌گیرد نه در عرض آن، زیرا این نهاد بر اساس قوانین ملی تشکیل می‌شود و از سوی حکومت مرکزی به رسمیت شناخته می‌شود. روی همین اصل، حکومت‌های محلی در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردارند، اما فاقد خودمختاری کامل به حدی که ناقض قانون اساسی و سایر قوانین لازم‌الاتباع کشور باشد، هستند. قاعدتاً حکومت محلی برای تأمین منابع مالی خود بایستی بر درآمدهای محلی اتکا نموده و کمتر از منابع ملی بهره بجوید. از دید سیاسی - اداری، علی‌رغم آن که شهرداری معادل اصلی حکومت محلی نیست، اما هسته مرکزی حکومت محلی را تشکیل می‌دهد و وظیفه هدایت، جلب مشارکت سایر عوامل مؤثر بر مدیریت شهری را بر عهده دارد (Habibnejhad, 2009: 118-19).

در همین رابطه، نهادهای مربوط به حکومت محلی در ایران به‌رغم عمر کوتاه‌شان با مشکلات ساختاری عمده‌ای مثل درآمدهای ناپایدار، عدم اراده سیاسی دولت جهت تفویض اختیار، عدم تخصیص بودجه مبتنی بر عملیات و تعادل منطقه‌ای، ناهماهنگی بین ارگان‌های دولتی و محلی برای اداره شهر، عوام‌گرایی در فرایند انتخاب شوراهای و عمر پایین مدیران شهری مواجه بوده است (Omidi, 2012: 113). این در وضعیتی است که تمرکز شدید در دست حکومت مرکزی به دل‌سردی مردم و سوءظنشان به کارهای مأمورین دولتی منتهی می‌شود و باعث می‌شود هر کس محیط فعالیت خود را تا پای دیوار منزل خود محدود کند و توجهی به امور فراتر از آن نداشته باشد (Niami & Daneshpagjoh, 1965: 11). افزون بر این، افزایش مشکلاتی چون کاهش کیفیت محیط‌زیست، مصرف‌گرایی و نابرابری‌های اجتماعی و افزایش طبقاتی و به‌ویژه تبعیض در دسترسی به خدمات شهری، ضرورت تحول در عملکرد حکومت‌ها را نمایان می‌سازد. در این راستا بحث مبتنی بر مشارکت حکومت شهری، بخش خصوصی و جامعه مدنی برای اداره امور شهری، تحول بزرگی در عرصه مدیریت شهری محسوب می‌شود. به عبارتی، ایجاد

مکانیزمی برای افزایش امکان دسترسی به خدمات از طریق توانمندسازی حکومت‌های محلی دارای جایگاه بسیار مهمی در استراتژی‌های نهادهای بین‌المللی است (Madanian, 2012: 1).

### تجزیه و تحلیل

در دنیای امروزه هر دولتی در اداره امور ملی، ناحیه‌ای و محلی خود از یک نوع سیستم و مدل مدیریت استفاده می‌کند که یکی از آن‌ها، مدل مدیریت متمرکز می‌باشد. این نوع مدل که در بیشتر کشورهای جهان سوومی رواج دارد متأثر از نظام سرمایه‌داری غربی و شبه مدرنیسم شدن این دولت‌ها بوده است. در همین رابطه، کشور ایران نیز به دلیل تحولات قرن اخیر در چارچوب مدل متمرکز اداره می‌شود که این مدل در سرزمین ایران به لحاظ سیاسی - اداری تأثیرات عمیقی در زمینه‌های برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و شهری به وجود آورده است. در این بین، مدل مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری نیز از این سیستمی تأثیر نمانده و تأثیرات عمیقی پذیرفته است.

مدیریت شهری که یکی از مفاهیم تازه در حوزه برنامه‌ریزی شهری می‌باشد و همزمان با عناوینی مثل مشارکت یکپارچه مردمی مطرح می‌شود، به همه نهادها و سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که به صورت رسمی و غیررسمی در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهر قانون‌گذار هستند و هدف آن ایجاد محیطی سالم و قابل زندگی برای همه همراه با عدالت اجتماعی است. طبیعتاً با تعریفی که از مدیریت شهری به عمل آمد یعنی شرکت همه سازمان‌های دولتی و غیر دولتی و مردم در امر برنامه‌ریزی شهر و قرار گرفتن این تعریف در چارچوب مدیریت متمرکز که در این سیستم همه تصمیمات در سطوح بالا گرفته می‌شود و به سیستم‌های پایین دست اعمال می‌شود، بدون اینکه مردم در این امور دخالت کنند و به عبارتی برنامه‌ریزی از بالا به پایین صورت می‌گیرد، یعنی بدون شناخت توانایی و منابع محلی، طبعاً مشکلات زیادی در زمینه مدیریت شهری هم از لحاظ روش مدیریت (مشکلات رویه‌ای) و هم از لحاظ مشکلات موجود در شهر (مشکلات محتوایی) به وجود خواهد آمد. در سیستم متمرکز، وقتی برنامه‌ریزی برای شهر انجام می‌گیرد، همه طرح‌ها بدون توجه به مشارکت مردمی ارائه می‌شود، در شرایطی که تغذیه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان اصلی این طرح‌ها مردم هستند و به عبارتی نیازهای واقعی مردم نادیده گرفته می‌شود که به تبعیت از این روند، مسلماً مشکلات عدیده-

ای مثل جرائم و تخلف‌هایی در ساخت‌وساز شهری، استفاده نامناسب از زمین شهری، بد بین شدن مردم به مدیریت و .... به وجود می‌آید. از طرف دیگر بحث مشارکت مردمی و مدیریت یکپارچه موارد مهمی هستند که در مدیریت شهری در سال‌های اخیر مطرح بوده که در این رابطه، به دلیل این که در نظام متمرکز تعدد سازمان‌ها و ادارات در مدیریت شهری زیاد هستند هماهنگی و یکپارچه کردن این سازمان‌ها جهت مدیریت یکپارچه کاری مشکل و حتی بعید محسوب می‌شود. دیگر موضوع مهم مدیریت شهری بحث حکومت محلی است که به روند توسعه شهر می‌افزاید و معمولاً شهرداری‌ها به‌عنوان هسته مرکزی این حکومت‌ها مطرح هستند، اما در نوع سیستم متمرکز که تمام تصمیمات در پایتخت گرفته می‌شود و بودجه‌بندی از بالا تعیین می‌شود چالش اساسی در تحقق حکومت محلی از لحاظ قدرت تصمیم‌گیری و درآمدی و مالی به وجود می‌آورد.

در ایران نظام متمرکز اداری - سیاسی، چالش‌های اساسی دیگری نیز در حوزه مدیریت شهری به وجود آورد است. در این نوع نظام که بیشتر قدرت و سرمایه در پایتخت و بعد در شهرهای بزرگ متمرکز شده است از یک طرف باعث شده که تعادل ناحیه‌ای و منطقه‌ای بر هم بخورد و از طرف دیگر وجود امکانات موجود در این شهرها باعث افزایش میزان مهاجرت از شهرهای کوچک و میانی و روستاها به این شهرها شده و مهم‌تر از همه این شهرها را در روند توسعه و مدیریت شهری با چالش‌های بزرگی مانند فقر و بیکاری، حاشیه‌نشینی، زاغه‌نشینی، کمبود زیرساخت‌های شهری، امکانات رفاهی، کمبود مسکن، کمبود درآمدهای شهرداری‌ها و ضعف قدرت تصمیم‌گیری آن‌ها در طرح‌های توسعه شهری (چون شهرداری‌ها فقط مسئول اجرای طرح‌ها می‌باشند)، شکل‌گیری بورس‌بازی در مورد زمین و ساخت‌وسازهای غیر مجاز در حومه و زمین‌های شهری، عدم مشارکت مردمی و یکپارچه، ازدحام و آلودگی در شهرهای بزرگ، و ... مواجه ساخته است. علی‌رغم وضعیت موجود، اگرچه در جهت تمرکززدایی در مدیریت شهری اقداماتی مثل تشکیل بلدیه و شکل‌گیری شهرداری‌ها و تشکیل شوراهای اسلامی شهر صورت گرفته است، اما هیچ‌یک از این اقدامات به خاطر تأثیر عمیق تمرکززدایی در همه ابعاد برنامه‌ریزی و مدیریتی نتوانسته گامی موفقیت‌آمیز محسوب شود.

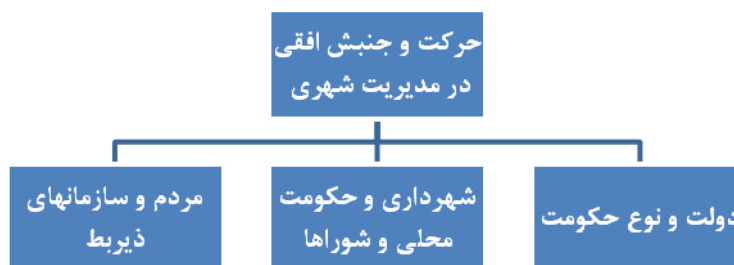
## نتیجه‌گیری

طبق نتایج این تحقیق، هر کشور دارای یک نوع نظام مدیریتی می‌باشد که به تبعیت از آن در اداره امور شهر و مدیریت شهری شیوه خاصی را اتخاذ می‌شود. اتخاذ هر کدام از شیوه‌های خاص مدیریتی، می‌تواند امکانات و یا محدودیت‌ها و چالش‌هایی را برای مدیریت شهری به وجود آورد. نظام سیاسی - اداری ایران نیز به صورت سیستم متمرکز است که این نظام در دوره پهلوی در نظام مدیریتی ایران شکل گرفته و از آنجایی که در این دوره، با ورود تمدن جدید به ایران، نظام سرمایه‌داری جایگاه خود را در شهرهای بزرگ جستجو می‌کرد و از طرفی دیگر برای پیاده کردن اهداف خود نیازمند به یک دولت مقتدر مرکزی بود که بتواند برنامه‌های خود را به خوبی اجرا کند مجموعه این مباحث باعث تمرکز شدید سرمایه و خدمات در شهرهای بزرگ و تمرکز قدرت در دست دولت و در نهایت شکل‌گیری نظام متمرکز اداری شد.

با توجه به این‌که در نظام متمرکز تصمیمات در زمینه کلیه امور (ملی و محلی) توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی اتخاذ و اجرا می‌شود، در این سیستم مردم مشارکتی در آینده شهر خود ندارند و مدیریت شهر به عنوان یکی از مهم‌ترین رکن‌های مدیریت کشور با چالش‌ها و موانع زیادی روبه‌رو می‌شود. چراکه در این سیستم، طرح‌های بالادست بدون شناخت و آگاهی از محدوده مورد نظر تدوین و به مرحله اجرا گذاشته می‌شوند. همچنان که در متن مقاله بحث شد، تمرکزگرایی در شهرهای ایران مشکلات عدیده‌ای را به صورت محتوایی و رویه‌ای شکل داده است. چالش‌های محتوایی مثل ازدحام جمعیت در مادر شهرها، و توسعه ناموزون شبکه شهری، شکل‌گیری فقر و حاشیه‌نشینی، بیکاری و مهاجرت، توسعه بیش از حد کالبدی شهرهای بزرگ که باعث شکل‌گیری معضل مدیریت در این شهرها مخصوصاً در روند جهانی شدن آن‌ها است و چالش‌های رویه‌ای که در روش مدیریتی مشکلاتی را شکل داده مثل عدم شکل‌گیری مدیریت یکپارچه شهری یا عدم مشارکت مردمی در مدیریت شهری.

بنابراین برنامه‌ریزی و مدیریت در ایران از حیث ساختاری فاقد زمینه‌های اجتماعی - سیاسی است و به جای محمل توسعه در عمل ابزاری در دست دولت و معطوف به ابعاد مادی و عمرانی ملی شده است. در این ساختار، مدیریت و برنامه‌ریزی به جای تحقق توسعه مانع اصلی توسعه است. لذا تلاش‌های فراوانی باید انجام گیرد تا زمینه مساعد برای مشارکت همه‌جانبه به منظور تمرکززدایی انجام شود. لازمه رفع این چالش تغییر در نگرش به ساختار مدیریت شهری به عنوان تقویت حکومت محلی و مشارکت

مردمی و مدیریت یکپارچه و تقسیم قدرت از بالا به پایین و تغییر این ساختار به سیستم از پایین به بالا است تا هر سطحی به صورت جداگانه با توجه به استعدادها و محدودیت‌های خود توسعه و برنامه‌ریزی یابد. آنچه امروزه در اداره امور شهر مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرد و به‌عنوان پارادایمی در مدیریت شهرها معرفی می‌شود بهره‌گیری از حکومت خوب شهری بوده که در آن دولت، شهروندان و نهادهای خصوصی بتوانند در یک جریان افقی و فرابخشی به مشارکت بپردازند. به عبارتی، در این بستر است که می‌توان امیدوار به حل مشکلات و معضلات ساختاری و کارکردی شهرها بود. حرکت افقی باعث تسریع در روند امور می‌شود و همچنین باعث مشارکت مردم در انجام و تهیه طرح‌های شهری، همکاری با شهرداری‌ها و شوراهای (تقویت حکومت‌های محلی)، شناسایی نقاط قوت و ضعف شهرها و ارائه راه‌حل مناسب در جهت رفع این مشکلات، تقویت مشارکت همه‌جانبه و یکپارچه در امور شهری می‌شود.



شکل ۲- جنبش افقی پیشنهادی برای مدیریت شهری

منبع (نگارندگان)

کتابنامه

- Ahmadi, Maliheh. (2000). The Duties of Municipalities in Iran, MS Center, Urban Planning, [In Persian], Islamic Azad University, Tehran.
- Ahmadian, Reza. (2003). Designs Urban Development, Inefficient and, Unrealisable, [In Persian], Monthly Municipalities Number. 50.
- Akbari, Ghazanfar. (2007). Social Capital and Urban Governanc, [In Persian] Geographical Research, Number. 83, pp. 154-135.
- Alhverdy Zadh, Reza, Valigholizadeh, Ali, Sanei, Medi. (2015). the Pathology of the Relationship Between the City Council and the Political System in Iran (Explaining the Principles of Administrative Decentralization of Local Government), [In Persian], Journal of Geography and Urban Logistics - Regional Years, 5, Number 14, pp. 46-25.



- AliAbadi, javad, Masomi, Jalal. (2012). Urban Management Challenges in Iran., [In Persian], Monthly Municipalities, Theran, Number 25, pp80-71.
- Azkiya, Mustafa, Imani-eJajarmi, Hosyn. (2005). Sociological Surveys of Performance City Councils of Islamic, Letter a Social Science., [In Persian], Period 11, Number 26, pp. 64-33.
- BerkPour, Naser. (2002). the Transition from Urban Government to Urban Governance, thesis, Dissertation, [In Persian], University Tehran.
- Brownill, Sue & Carpenter, Juliet. (2007). Participation and planning; Dichotomies, Rationalities and Stratesfor Power, TPR78, PP401-428.
- Chakrabarty, B. K. (2001). Urban Management - Concept s, Principl es, Techni ques And Education. Citi es. Vol. 18. Number5. Pp.355-363.
- Faludi. A. (1982). Three Paradigms of Planning Theory, in Healey et al (eds), Planning Theory, Oxford: Pergamon.
- Farhoudi, Rahmatullah, ghalibaf, Mohammad Bagher, charahi, Zabihullah, javaheri, A. (2009), Analysis of the physical division of the city The integrated management, Case studies citys shiraz, [In Persian], Publication Scientific-Research Iran Geographic Society, Year 6, Number 19 and 18, pp18-42
- Foran, John. (2001). Translated by Ahmad Tadayyon, Social Development of Safavid Iran Islamic Revolution: Tehran, Institute of Services Print 3.
- Habibnejhad, Syed Ahmad. (2009). Legal Review of Islamic Councils, in the Light of the Principles of Decentralization I, [In Persian], Islamic Law Quarterly, Number 20, 111-132.
- Herisinejhad, Kamaleddin. (2010). Evolution of Cities By Associations and Town Councils R, [In Persian], Research Law and Policy, Year 12, Number 28, Pp405-425
- Islamic Parliament of Iran. (1996) "functions of Councils", [In Persian], Tehran
- Kamanrudi, Moses. (2005). Structural Barriers to the Management of Urban Development in Iran, [In Persian], Magazine Urban Websites, Number 13 and 14, pp52-61.
- Kordi, Abdolreza. (2006). The Principles and Creativity in City Management, [In Persian], Magazine Municipalities, Tehran, Number. 75.
- Madanian, gholamreza, Kajbaf, Hussein. (2011). The local Government The Strategy of International Organizations, [In Persian], When Writing of a Don Rights.
- Management and Planning Country. (2003). Vision of the Islamic Republic of Iran in 1404 Gholi pour, and ...2003 Feasibility analysis and good governance Iran (with emphasis on the role of the government), [In Persian], Knowledge Management, Numbre 67, pp85-111.
- Mcgill, Ronald. (1998). Urban Management In Developing Countries Cities, Vol 15. Number 6, Pp463-471.

- Moghimi, Mohammad. (2010).the administration of local governments,(Management Councils and municipalities),sehat Publication,[In Persian],Tehran.
- Municipalities Organization (2011), the Country's Municipalities Statistics,[In Persian].
- Niami, Ali, Daneshpagjoh, yosef. (1965). Adaptive local Organizations,[In Persian],Tehran, Tehran University.
- Omidi, Ali. (2012).Security and Development and Strengthening of Legitimate localLocal Governments in Iran,[In Persian],Journal of Geographical Research, Year, 28, Number111, pp. 113-126.
- Parhizkar,Akbar, Firozkhah, Ali. (2011).The Prospects for Urban Management in Iran With an Emphasis on Sustainable Urban Development: land Geographical Journal, Years8, Number 32, pp. 43-76.
- PourAhmad, Ahmad, Hatamynjhad, Hossein Hosseini, Hosyn. (2006).Pathology Urban Development Projects Country,[In Persian], Research-Geographic, Number 58, pp167-180.
- Pourmusavi, Seyed Musa, Rahimzadeh, Marjan. (2011). a Review of 30 Years' Urban Management of Tehran,[In Persian],Magazine of Thought and Research, Number92, pp. 20-25.
- Sanjabi,Karim. (1963).Administrative law in Iran, [In Persian],Tehran,Publishers Zorhe.
- Sarrafi, Mozafar. (2000).Concept and Principles of Urban Management Challenges,[In Persian],Journal of Urban ManagementPublication of MunicipalOrganizationNumber2,pp71-62.
- Shafi'i, Hosyn. (2004).Structural BarriersImplementation of Article 136, [In Persian],Municipalities Magazine, Number69.
- Shieh, Esmail. (2003).The Need for the Development of Urban Management,[In Persian], Magazineof Geography and Development.Number1, University Zahedan.
- Shirudi, Morteza. (2008). Centralization and Political Development in Contemporary Iranian historyQuarterlyScientific- ResearchIranian Revolution, Number. 13, pp.49-83.
- Simpson, Brian. (1997). "Towards the Participation of Children and Young People in Urban Planning and Design", Urban Studies Journal, Volume 34, 907-9.
- Taghvai, Masuod, Saberi, Hamid. (2010). Analysis of the System Over the Years 1135 to 1385 Cities, and Urban,[In Persian],Studies andUrban and Regional Research, Number 5, pp 55-76.

- Tashakkor, Zahra. (2000). Urban development projects, inefficiencies in execution,[In Persian], the first municipal magazine, Number. 12.
- Tocqueville, Alexis de. (1982). Alexis de Tocqueville on Democracy, Revolution, and Society, Chicago, The University of Chicago Press.
- Tusi, Muhammad Ali. (1994). Check Collaborative Model The city administration, The first volume (international experiences and Iran), [In Persian], Publication of municipal Organization, Tehran.
- Veysi, Hadi, Mehmandust, Khadijeh. (2012). The Impact of Construction on the Spatial Arrangement of the Single-place and the Development of Cities in Iran, [In Persian], Journal of Geopolitics, Year 9, Number 2, pp 204-229.
- Yann Chiu, Shen. (2009). The Use OF corporate Small And Synergy systems in promoting Industrial waste minimization In Medium enterprises In Taiwan Taiwan Environmental management association, Taipei International Green Productivity Association, Taipei, pp 105-115.
- Zahedifar, Mohamadhosyn. (1994). Analysis of Decision-Making in Tehran The Possibility of Centralization in Decision-Making, Master thesis Urban and Regional Planning School of Architecture and Urban Development, [In Persian], Martyr Beheshti, pp. 10.