

## Research Paper

## Urban Development with an Approach to the Role of Local Government in Iran

Hojat Mahkouii<sup>1</sup>, Hasan Bavir<sup>2\*</sup>

1. Tourism Research Center, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

2. PhD in Political Geography, Islamic Republic Broadcasting Organization, Lorestan, Iran

Received: 2021/06/26

Accepted: 2021/08/30

PP: 17- 26

Use your device to scan and read the article online



### Keywords:

Local Government, City, Urban Development, Participation, Local Institutions, Iran

### Abstract

Today, development and independence within cities are among the main concerns of the rulers of various societies in the world. Paying attention to the affairs of cities in the age of globalization depends on strong and efficient management. This is not possible except by implementing the model of the local government and involving the people in their own urban affairs and realizing their citizenship rights. The main focus of underdevelopment problems in developing countries is cities. The increase in urban population and the continuous migration of villagers to densely populated cities have put severe pressure on urban infrastructure and prevented most of them from playing a favorable role in the development process in developing countries. Urban development depends heavily on urban infrastructure such as energy, roads and other resources. The present article uses a descriptive-analytical method using library resources to examine the role and position of local government in the development of Iranian cities. The results of this article show that some cities in Iran do not have a beautiful urban space and appearance. Decisions are usually dictated to municipalities from the top down. In municipalities, the presence of experts in urban affairs and urban planning is very low. Due to the geographical features of Iran, the model of local government in urban management and urban development can be effective.

**Citation:** Hojat Mahkouii, Hasan Bavir (2021): **Urban Development with an Approach to the Role of Local Government in Iran**, Journal of Urban Environmental Policy, Vol 1, No 1, PP 17- 26.

**DOR:** 20.1001.1.27833496.1400.1.1.11.9

**Corresponding author:** Hojat Mahkouii

**Address:** Tourism Research Center, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

**Tell:** +989177047435

**Email:** hojat\_59\_m@yahoo.com

## Extended Abstract

### Introduction

Solving the problems of urban underdevelopment in developing countries is not the responsibility of the government alone. Necessities such as the inefficiency of government agencies, lack of financial resources and increasing people's desire to participate in the affairs and pressure of international organizations are the problems raised within cities. But the optimal activity within cities depends on the existence of appropriate conditions in the four areas of government, municipality, non-governmental organizations, and local government. Theoretically, the government, which does not have the capacity in the structure, policies and programs to accept the participation and cooperation of actors such as non-governmental organizations, obviously does not have much space for the activities of these organizations. The importance of urban issues has never been more apparent than it is today. Now, after centuries, cities are considered as the most important fruits of human technological, artistic, cultural and social efforts. [Currently] One of the factors that creates vitality and vitality in cities and towns is diversity in them. Different areas have different properties, activities, sizes, uses, and functions. Some places are lively and crowded and others are quiet and remote. In these cities there will be complex compositions: dense areas, memorial and open areas, soft areas (green space), hard areas (buildings), old areas, new areas, areas with tall buildings and areas with short buildings, shopping malls and Commercial, recreational and leisure areas, and this diversity must be recognized in order to define the relevant features of the areas.

### Methodology

This article uses a descriptive-analytical method, using library resources and documents, and Internet sites, to ask the question, what is the role of local government in urban development in Iran? Provide the necessary answer; Accordingly, the research hypothesis is that the model of local government has not been formed in Iran and the development of cities does not have a favorable trend.

### Results and discussion

The role and functions of local government are subject to the discretion of the central

government, which controls and expands the power of local government. The central government, usually under conditions of security, tranquility and high loyalty of local people to the central government on the one hand and increasing the volume of central government tasks, especially in simple and centralized governments and the development of bureaucracy and fear of dissatisfaction at the local level. On the other hand, it seeks to transfer some of its tasks, responsibilities, and in other words, its power, especially in the executive dimension, to the local level. The distribution and transfer of such powers and responsibilities may be delegated to the male branch of local government (councils and local councils) or to the local government (governorates and government departments), or by a special policy between the two to distribute and regulate their relations. The main focus of underdevelopment problems in developing countries is cities. The increase in urban population and the continuous migration of villagers to densely populated cities have put severe pressure on urban infrastructure and prevented most of them from playing a favorable role in the development process in developing countries.

Urban management in Iran has gone through many ups and downs and the way of governing cities in Iran has more than anything else, has a political and governmental aspect and the color and smell of civil life in it is faint and more than any phenomenon is a political process originating from the central government. Municipalities in Iran have a very limited and specific part of urban management. The administration of cities in Iran is very far from the city government. Even the presence of a number of people's representatives in city councils can not bring municipalities to the level of comprehensive urban management. The most important issues of city management from the perspective of municipalities is to meet some of the public needs of the city. Therefore, urban management in European countries, which acts as a governing body, is fundamentally different from urban management, which in Iran is the city monitoring and maintenance department (Latifi, 2008: 1-57). Of course, in Iran, due to the government's reliance on foreign oil revenues and the connection with the social

structure and planning and management of affairs based on government-oriented and general policies based on providing material satisfaction of the people, municipalities in limited and specific areas of urban services such as transportation. Green space and urban health and cleanliness are responsible. Despite the importance of municipalities in providing municipal services, issues such as lack of sustainable revenue sources and inefficient administrative and technical system (and in the case of Iran, strong influence and dependence on the central government are added), these institutions largely fail to perform their duties properly. It has stopped in Iran and developing countries and caused them many problems.

### Conclusion

Considering the issues raised in this article, as well as the role that the local government model has been able to play in urban development and management in countries such as the United States, Canada, and France; It can be stated that the management that local government can have in different parts of a country, and with regard to functions such as: 1. Education; 2. Housing and land use; 3. Public transportation; 4. Local planning, development and development; 5. Health; 6. Recreational places and leisure; 7. Sports venues; 8. Welfare and social security and assistance to groups in need;

9. Municipal services; 10 Judgment and fight against crime; 11. Public security and law enforcement; 12. Public services, this model can play a positive role in urban development. Of course, these functions can also be implemented in the model of a simple government, but its implementation has not been seen in cities, apart from large cities and capitals, due to the experience of such countries, good efficiency and effectiveness. Although the implementation of the local government model has its advantages and disadvantages, but its advantages are more and play a significant role in urban development. As mentioned by models from European and Western countries, it was found that in such countries, the local government and the federal system were able to pay more attention to citizenship rights. There was also talk of urban development and management in Iran, it can be seen that cities in Iran do not have a beautiful urban space and appearance. Decisions are usually dictated to municipalities from the top down. In municipalities, the presence of experts in urban affairs and urban planning is very low. Even in the higher levels of urban management, it is seen with the lack of expertise and matching of university degrees in the field of urban planning and urban management with the intended job and position. According to the geographical features of Iran (cultural geography, economic geography, regional geography), the local government model in urban management and urban development can be effective.

## مقاله پژوهشی

## تبیین سیاست‌های دولت محلی و توسعه شهری با تاکید بر شهرهای ایران

حجت مهکویی<sup>۱</sup>، حسن باویر<sup>۲\*</sup>

۱. مرکز تحقیقات گردشگری، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران

۲. دکتری جغرافیای سیاسی، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی، لرستان، ایران

## چکیده

امروزه توسعه و استقلال درون شهرها، از جمله دغدغه‌های اصلی حاکمان جوامع گوناگون در جهان می‌باشد. توجه به امور شهرها در عصر جهانی‌شدن در گرو مدیریت قوی و کارآمد است. این امر جز با اجرای الگوی دولت محلی و دخالت دادن مردم در امور شهری خودشان و احقاق حقوق شهروندی آنها، امکان‌پذیر نیست. کانون اصلی مشکلات توسعه-نیافتگی در کشورهای در حال توسعه، شهرها هستند. افزایش جمعیت شهری و مهاجرت پیوسته روستاییان به شهرهای پرجمعیت، فشار شدیدی بر زیربناهای شهری وارد آورده و بیشتر آنها را از ایفای نقش مطلوب در فرایند توسعه در کشورهای در حال توسعه بازداشته است. توسعه شهری بستگی زیادی به زیربناهای شهری مانند انرژی، جاده‌ها و منابع دیگری دارد. لذا این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای درصد آن است که توسعه شهری با رویکرد به نقش دولت محلی در ایران را مورد بررسی قرار دهد. نتایج یافته‌های این مقاله نشان می‌دهند که در ایران برخی شهرها، از فضا و سیمای شهری زیبایی برخوردار نیستند. تصمیمات عموماً از بالا به پایین به شهرداری‌ها دیکته می‌شوند. در شهرداری‌ها، حضور افراد متخصص و کارشناس در امور شهری و شهرسازی بسیار کم می‌باشد. با توجه به ویژگی‌هایی جغرافیایی سرزمین ایران (جغرافیای فرهنگی، جغرافیای اقتصادی، جغرافیای ناحیه‌ای) الگوی دولت محلی در مدیریت شهری و توسعه شهرها، می‌تواند کارایی داشته باشد.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۰۸

شماره صفحات: ۲۶-۱۷



## واژه‌های کلیدی:

دولت محلی، شهر، توسعه شهری، مشارکت، نهادهای محلی، ایران

استناد: حجت مهکویی، حسن باویر (۱۴۰۰): تبیین سیاست‌های دولت محلی و توسعه شهری با تاکید بر شهرهای ایران، فصلنامه سیاست گذاری محیط شهری، سال، ۱، شماره ۱، صص ۲۶-۱۷.

DOR: 20.1001.1.27833496.1400.1.1.11.9

\* نویسنده مسئول: حجت مهکویی

نشانی: مرکز تحقیقات گردشگری، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران

تلفن: ۰۹۱۷۳۰۴۷۴۳۵

پست الکترونیکی: hojat\_59\_m@yahoo.com

## مقدمه :

بشر ایجاب می کند کارایی داشته باشد. به طوری که «راهبرد های طراحی یک شهر کوچک یا بزرگ باید همواره ناظر بر سه حوزه اصلی و محوری باشند : ۱- حفظ بهترین های گذشته؛ ۲- توجه به نیازهای فعلی؛ ۳- تدارک آینده مناسب.» (Tibaldez, 2008 : 88). «در حال حاضر یک میلیارد نفر زاغه نشین در جهان وجود دارد که تبعات حضور این تعداد، عدم دسترسی ۲ میلیارد و ۴۰۰ میلیون نفر به امکانات بهداشتی، محرومیت ۱۲۱ میلیون کودک شامل ۶۵ میلیون دختر و ۵۶ میلیون پسر از تحصیل، بی سوادی ۵۷۵ میلیون زن، عدم دسترسی ۵۰٪ زنان کشورهای در حال توسعه به مامای تخصصی و پزشک، دسترسی تنها ۱۴٪ زنان به کرسی های پارلمانی و وجود ۸۰۰ میلیون نفر گرسنه است.» (Bohairaii & Asadi, 2009 : 32). مهمترین و اصلی ترین هدف دولت محلی در تحقق حکمرانی خوب، تمرکززدایی (از ارکان دولت ملی) است. در حقیقت با تکیه بر اصل تمرکززدایی کامل، دولت ملی قادر خواهد بود با واگذاری بخشی از مسئولیت هایش به شهروندان در قالب دولت محلی، مشارکت واقعی آنها در امور منطقه و کشور را عملی و از این طریق زمینه های تعامل میان سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم آورد. بدیهی است که نتیجه این اعتماد دولت ملی (در واگذاری بخش از مسئولیتها به احاد مردم، جامعه مدنی و بخش خصوصی)، تسهیل و تحقق همکاری و همگرایی میان دولت ملی و دولت محلی و در حقیقت همگرایی میان دولت ملی و احاد جامعه خواهد بود (Zarghani & Ahmadi, 2019 : 107). همه این موضوعات و حل آنها در گرو داشتن نظام مدیریتی کارآمد و مطلوب به همراه شهروندمداری در درون شهرها می باشد. که این خود با ایجاد نظام شورایی درون شهرها و الگوی دولت محلی قابل دسترس است. بنابراین توجه به امور شهرها در عصر جهانی شدن در گرو مدیریت قوی و کارآمد است. این امر جز با اجرای الگوی دولت محلی و دخالت دادن مردم در امور شهری خودشان و احقاق حقوق شهروندی آنها، امکان پذیر نیست. الگوی دولت محلی در قالب نهادهای محلی، شورای شهر و شهرداری ها به عنوان راه حل این مسأله پیشنهاد می گردد. همان گونه که کشورهای پیشرفته ای مانند آمریکا، کانادا، فرانسه در قالب دولت

امروزه توسعه و استقلال درون شهرها، از جمله دغدغه های اصلی حاکمان جوامع گوناگون در جهان می باشد. در حال حاضر، شهرها به عنوان عمده ترین نوع محیط های انسان ساخت، متمرکزترین نقاط توسعه، مترکم ترین عرصه های استفاده بشر از زمین و فشرده ترین فضاهای تجلی نیازهای بشری هستند. در عین حال، کانون های شهری از حیث انگاره های توسعه پایدار، بحرانی ترین نقاط کره زمین نیز به شمار می روند (Salehi, 2008 : 292). در واقع «شهر، بخشی از یک کشور و جزیره ای درون آن است؛ شهرها با توجه به مراکز تجاری، حومه های ثروتمند، محله های فقیرنشین، حلی آبادها و محله های ممنوعه شان، دارای جغرافیای سیاسی مخصوص به خود هستند. از بعضی جهات، مشترکات شهرها با یکدیگر بیش از مشترکات آنها با روستاهای اطرافشان است. در جهانی که روز به روز به فناوری اطلاعات وابسته تر می شود، می توان جهان آینده را جهانی تصور کرد که در آن، شهرهای جهانی سرشار از اطلاعات به چنان گفتگوی نزدیکی خواهند پرداخت که برای مناطق فاقد اطلاعات اطراف آنها، ناشناخته است.» (Mouer, 2000 : 239).

اهمیت مسائل شهری هیچ گاه به اندازه امروز، نمایان نبوده است. اکنون پس از قرن ها، شهرها به عنوان مهم ترین ثمرات تلاش های تکنولوژیکی، هنری، فرهنگی و اجتماعی انسان به حساب می آیند. [در حال حاضر] یکی از عوامل ایجاد نشاط و سرزندگی در شهرهای کوچک و بزرگ، تنوع در آنهاست. نواحی متفاوت، خصوصیات، فعالیت ها، اندازه ها، کاربری ها و عملکردهای متفاوتی دارند. بعضی مکان ها زنده و شلوغ و مکان های دیگری آرام و دور افتاده اند. در این شهرها ترکیبات پیچیده ای وجود خواهند داشت: نواحی پرتراکم، نواحی یادمانی و باز، نواحی نرم (فضای سبز)، نواحی سخت (ساختمان ها)، نواحی کهن، نواحی جدید، نواحی با ساختمان های بلند و نواحی با ساختمان های کوتاه، مراکز خرید و تجاری، مناطق تفریحی و گذران اوقات فراغت، و باید این تنوع را شناخت تا بتوان ویژگی های مرتبط مناطق را تعریف کرد. در دنیای امروز با تحولاتی که در نحوه زندگی بشر روی داده و برای زندگی انسان ها در قرن بیست و یکم و دوره های زمانی پیش رو، طراحی فرایندهای شهری امروزی، که بتواند پاسخگوی سلاخی و خواسته های مردم امروزی باشد متفاوت و زیاد است. در روند شهرنشینی، هنر شهرسازی باید آن گونه که مسئل روز و آینده

محلی توانسته‌اند به توسعه شهری، درون کشورهای خود دست پیدا کنند.

### پیشینه تحقیق:

پژوهشها در ارتباط با موضوع دولت محلی و نقش آن در توسعه شهری، نشان از اهمیت این موضوع دارد؛ با بررسیهای انجام گرفته در پیشینه موضوع، آنچه که جنبه نوآوری و تفاوت این مقاله را نشان می‌دهد رویکرد به نقش دولت محلی در توسعه شهری می‌باشد. سلیمانی و همکاران (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان تبیین رابطه زیرساخت‌های شهری و جهانی‌شدن دولت محلی کلان‌شهری، بیان می‌کنند که برخورداری از تسهیلات و تجهیزات مناسب زیرساختی و خدماتی را می‌توان از پیش شرط‌های تحقق رشد و توسعه شهرها جهان توسعه یافته دانست. زیرساخت‌های شهری که از قوی‌ترین مظاهر و نمادهای فرهنگ مادی، یا بعد مادی ساختار شهری هستند، طیف گسترده‌ای از فرودگاه‌های بزرگ با عملکرد هاب هوایی، شبکه حمل‌ونقل پیشرفته، زیرساخت‌های پیشرفته اطلاعاتی-ارتباطاتی (مخابرات، اینترنت)، مراکز فرهنگی و آموزشی با شهرت جهانی، زیرساخت‌های ورزشی حرفه‌ای تا اثر معماری با برند جهانی را شامل می‌شود. امروزه به مدد جهانی‌شدن و تغییر ساختار و عملکرد شهرها، مدیریت شهری یا همان دولت‌های محلی از اختیارات فراوانی در توسعه محلی با رویکرد فراملی برخوردار شده‌اند. از این رو برنامه ریزی توسعه شهری با تأکید بر زیرساخت‌های شهری مبتنی بر استانداردهای جهان شهری در راستای رقابت‌های مکانی و ارتقای منزلت شهری بیش‌ازپیش در عملکردهای دولت‌های محلی متجلی می‌گردد. پژوهش حاضر از نوع نظری و با روش توصیفی-تحلیلی انجام یافته است. هدف از انجام این پژوهش تبیین چارچوب نظری نقش زیرساخت‌های شهری در جهانی‌شدن کلان‌شهرها با عاملیت دولت محلی کلان‌شهری است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهند نظر به نقش و اهمیت دولت‌های محلی در ایجاد زیرساخت‌های شهری جهانی و همچنین پیوند زیرساخت‌هایی از قبیل: فرودگاه‌های بزرگ با عملکرد هاب هوایی، شبکه حمل‌ونقل پیشرفته، زیرساخت‌های پیشرفته اطلاعاتی - ارتباطاتی (مخابرات، اینترنت)، مراکز فرهنگی و آموزشی با شهرت جهانی و آثار معماری با برند جهانی، با اقتصاد شهری و کسب منزلت شهری در فرایندهای جهانی، دولت‌های محلی کلان‌شهری با تغییرات اساسی در

زیرساخت‌های شهری با مقیاس ملی و تلاش برای فراهم سازی زیرساخت‌های مذکور با استانداردهای جهانی می‌تواند ظرفیت‌های لازم بنیادینی را برای پیوند با شبکه شهرهای جهانی به دست آورند.

متقی و همکاران (۱۳۹۸) در مقاله‌ای با عنوان واکاوی نقش دولت‌های محلی در توسعه پایدار شهری (نمونه موردی: شهرهای ایران)، بیان می‌کنند که امروزه شهرها به عنوان مکان‌های زیست بشر آنچنان جایگاهی یافته‌اند که توسط مدیریتی مستقل اداره می‌شوند. در این راستا شهرها، نیازمند مدیریتی هستند که بتواند زمینه ارتقاء کیفیت زندگی ساکنین شهری را در راستای توسعه-پایدار شهری فراهم آورد. بدین ترتیب دولت‌های محلی به عنوان تنها نهادهای محلی موجود در شهر که ارتباط نزدیکی با زندگی شهروندان شهری دارند، می‌توانند نقش بسیار مؤثری در توسعه-پایدار شهری ایفا نمایند. بدین ترتیب پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی به دنبال تبیین نقش دولت‌های محلی در توسعه-پایدار شهری و در راستای آن ارائه مدلی مفهومی برای توسعه-پایدار شهرهای ایران می‌باشد. نتایج تحقیق حاکی از آن است که روی آوردن به توسعه پایدار شهری در برای ساختن شهر پایدار و شهروند سالم در ایران، ضروریست (بهداشت، کیفیت زندگی و پایداری محیط و سلامت شهروند) در اولویت اقدامات دولت‌های محلی در راستای مدیریت شهری مدنظر قرار گیرد تا بتوان بسیاری از معضلات شهری را رفع نمود و در راستای آن توسعه-پایدار شهری را در فضای شهرهای ایران مهیا ساخت.

زرکانی و احمدی (۱۳۹۸) در مقاله‌ای با عنوان حکمرانی خوب در دولت‌های محلی: تمرکززدایی، بیان می‌کنند که امروزه حکمرانی خوب در مقیاس وسیعی از سطح محلی تا بین‌المللی به کار برده می‌شود. در این بین سطح محلی داری اهمیت ویژه‌ای است. با توجه به مشخصه‌هایی چون اصل تمرکززدایی، ساختار دموکراتیک، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری محلی‌گرا و مردم‌نهاد، افزایش نقش نهادهای غیردولتی و جامعه مدنی، توجه به منافع عام مردم، توزیع فرصت‌ها و برقراری عدالت اجتماعی و جغرافیایی، افزایش اثربخشی و کارایی و در نهایت بهره‌مندی کل جامعه از توسعه و رفاه و... می‌توان دولت محلی را به دلیل ماهیت و کارکردهای خاصی که دارد، نمونه مطلوب و کارآمدی از دولت همیار و همکار (دولت ملی)، با حکمرانی خوب دانست. در این

برداشت، تمرکززدایی (از ارکان دولت ملی)، مهمترین و اصلی-ترین هدف دولت محلی در تحقق حکمرانی خوب است. در حقیقت با تکیه بر اصل تمرکززدایی کامل، دولت ملی قادر خواهد بود با واگذاری بخشی از مسئولیت‌هایش به شهروندان در قالب دولت محلی، مشارکت واقعی آنها در امور منطقه و کشور را عملی و از این طریق زمینه‌های تعامل میان سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم آورد. بدیهی است که نتیجه این اعتماد دولت ملی (در واگذاری بخش از مسئولیتها به احاد مردم، جامعه مدنی و بخش خصوصی)، تسهیل و تحقق همکاری و همگرایی میان دولت ملی و دولت محلی و در حقیقت همگرایی میان دولت ملی و احاد جامعه خواهد بود.

### روش تحقیق:

این مقاله به روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع و اسناد کتابخانه‌ای و سایت‌های اینترنتی درصدد است تا به این سوال که الگوی دولت محلی چگونه به توسعه شهری کمک می‌نماید و نقش دولت محلی در توسعه شهری در ایران چگونه است؟ پاسخ لازم را ارائه نماید؛ بر این اساس، انگاره تحقیق این است که الگوی دولت محلی در ایران شکل نگرفته و توسعه شهرها روند مطلوبی را ندارند.

### مبانی نظری:

دولت محلی: از دید تاریخی شایان ذکر است که قرن‌ها قبل از پیدایی سیستم‌های سیاسی امروزی، حکومت‌هایی در سطح واحدهای ارضی کوچک وجود داشته‌اند. این حکومت‌های کوچک محلی، در شرق و به ویژه در خاورمیانه، دارای سوابق تاریخی طولانی بوده‌اند. تحول تدریجی این حکومت‌های محلی، کوچک بوده که بعدها برای نخستین بار در تاریخ موجد امپراتوری‌های بزرگی در این منطقه شده‌اند. در اروپا نیز سابقه تاریخی حکومت‌های محلی به مراتب کهن‌تر و ریشه‌دارتر از سابقه حکومت‌های ملی است. در آمریکا نیز قدمت حکومت‌های محلی از حکومت ایالات بیشتر است. در این کشور، می‌توان چگونگی تحولی که حکومت محلی را به حکومت ایالتی و سپس به حکومت مرکزی یعنی به حکومت فدرال آمریکا تبدیل کرده، مشاهده نمود. در اواخر قرن پانزدهم، اولین گروه کوچک مهاجران در این منطقه از جهان پیداه شدند، سپس به تدریج گروه‌های دیگری به آنان پیوستند و با در قسمت‌های دیگری از سرزمین پهناور آمریکا ساکن شدند. هر یک از این گروه‌های کوچک طبق آداب و رسوم، طرز تفکر اجتماعی، سیاسی و مذهبی خویش برای تنظیم روابط میان خود،

حکومت‌های محلی متناسب با نیازمندی‌های گروه تشکیل دادند. این حکومت‌های کوچک محلی به تدریج موجب پیدایی واحدهای بزرگ‌تر شدند، تا بهتر به توانند منافع اقتصادی و سیاسی آنها را در قلمرو وسیع‌تری حفظ نمایند. به دنبال چنین تحولاتی بود که سرانجام در هنگام جنگ‌های استقلال، ابتدا از اجتماع سیزده ایالت مستقل قبلی، کنفدراسیون ایالات متحده آمریکا و سپس در سال ۱۷۸۸ میلادی کشور آمریکا به صورت فدرال در آمد (Ghalibaf, 2013 : 85-86).

در طبقه‌بندی انواع حکومت، مرسوم است که صاحب‌نظران بین حکومت متمرکز و حکومت فدرال فرق می‌گذارند. گرچه حکومت‌های فدرال که گول‌هایی مانند کانادا، استرالیا، برزیل و شوروی سابق را شامل می‌شوند، بیش از نیمی از خاک جهان را در بر می‌گیرند؛ اما سه چهارم کشورهای جهان دارای قانون اساسی واحدی هستند. حکومت متمرکز در سنت تمرکزگرایی فلسفه سیاسی فرانسه، در عقیده به این که قدرت تنها بایستی برای سهولت اداره امور واگذار شود و این که اجزای سرزمینی حکومت باید در تمام جوانب، تابع یک مرکز سیاسی باشند، ریشه دارد؛ اما در فدراسیون‌ها، سطحی از دولت محلی دارای وجودی ضمانت شده در نظام سیاسی است. برای مثال حکومت فدرال آمریکا نمی‌تواند به عنوان مثال بزرگراه بسازد، بیمه اجتماعی و دستمزد بیکاری را بپردازد و یک سرویس بهداشتی ملی را ایجاد کند، زیرا این وظایف در قانون اساسی ذکر نشده و بر عهده ایالت-ها می‌باشد (Mouer, 20900 : 251-252).

دولت‌های محلی به عنوان یک بازیگر در عرصه بین‌المللی و یا عاملی است که به مشکلات و مشوق‌های جدید در مورد آنچه که روند جهانی شدن به ارمغان آورده است، واکنش نشان می‌دهد؛ از جمله اهداف تأسیس و یا کاربرد الگوی دولت محلی می‌توان به: تبادل اطلاعات و دانش، دادن یا گرفتن کمک مادی، لابی دولت مرکزی و یا سازمان‌های بین‌المللی، دفاع از منافع محلی و یا پیشنهاد سیاست‌های مشترک شهری در فرایندهای یکپارچه-سازی منطقه‌ای، نام برد (Salomon, 2009: 10). حکومت محلی به عنوان جزیی از ساختار حکومت و دولت مرکزی از نظر جغرافیای سیاسی بر شناسایی واقعیتی به نام امور محلی تأکید دارد. بدین معنی که فضاهای جغرافیایی در مقیاس خود ویژگی‌ها و اموری دارند که حوزه‌ی اثرگذاری و نفوذ آنها محدود و انحصاری است، به بیان دیگر از مرزهای جغرافیایی مقیاس میکرو فراتر نمی‌رود (Ghalibaf, 2013 : 70).

### جدول شماره ۱: برخی از ویژگی‌های حکومت محلی

ویژگی‌ها	توضیحات
انتخابی بودن	هرچند در برخی نواحی که وسعت کمی دارند، حکومت محلی جلسات خود را به صورت ساده و با شرکت تمام اهالی تشکیل می‌دهد، ولی در بیشتر نواحی، کارگزاران محلی (مسئولان حکومت محلی) نمایندگانی هستند که به وسیله اعضاء جامعه در یک فضای انتخاباتی مناسب، انتخاب می‌شوند. این اعضای منتخب برای اداره امور عمومی محل، ستادی متشکل از کارگزاران و کارمندان تمام وقت، شامل مهندسان، حسابداران، معلمان، کارمندان دفتری، مأموران نظافت را تشکیل می‌دهند.
سازمانی با هدف‌های چندگانه	هر حکومت محلی وظایف متعدد و متنوعی دارد تا بتواند خدمات مورد نیاز مردم محل را فراهم آورد. کارگزاران محلی در حوزه‌های مختلف، مانند تأمین امکانات مورد نیاز مؤسسات آموزشی و مدارس، ایجاد خانه سالمندان، مراکز بازآموزی معلولین، خدمات آتش نشانی، جاده‌سازی و نگهداری جاده‌ها، مدیریت ترافیک، کنترل محیط از طریق مقررات ساخت‌وساز و توسعه محل، ارائه خدمات بهداشتی و ... فعالیت می‌کنند.
فعالیت در مقیاس محلی	هر حکومت محلی فقط در حوزه خود مسئولیت دارد. قلمرو فعالیت بعضی از حکومت‌های محلی، محدود است (حکومت‌های محلی در روستاها و شهرهای کوچک)، اما برخی در مقیاس وسیع‌تر فعالیت می‌کنند (حکومت‌های محلی در شهرهای بزرگ).
ساختار تعریف شده	حوزه اقتدار، اختیار و روابط حکومت محلی تعریف شده است و وظایف هر جزء در قالب روابط تعریف شده مشخص می‌شود.
حکومت محلی تابعیت از اقتدار ملی	اقتدار ملی معمولاً از طریق پارلمان اعمال می‌گردد. بر این اساس، موجودیت حکومت‌های محلی از قانونگذاری پارلمان نشأت می‌گیرد. حکومت‌های محلی به این ترتیب، تابع قانون ملی هستند. چنانچه حکومت‌های محلی خارج از چارچوب قانونی عمل کنند، مورد مآخذ قرار می‌گیرند.
خودگردانی	اگرچه حکومت‌های محلی براساس مسئولیت‌هایی که به وسیله پارلمان به آنها داده شده، انجام وظیفه می‌کنند، ولی نباید آنها را به عنوان عوامل حکومت مرکزی در سطح محلی فرض کرد. برای انجام خودگردانی نیاز به منابع درامدی است که از محل عوارض و مالیات‌ها کسب می‌شود.
سیستم نرخ گذاری مالیاتی	حکومت‌های محلی دارای نظام مالیاتی هستند که این ویژگی به آنها قدرت زیادی می‌بخشد و متضمن میزان استقلال و انعطاف‌پذیری آنها است.

(Moghimi, 2008 : 342)

### جدول شماره ۲: نمونه‌هایی از الگوی حکومت محلی در جهان

الگوی حکومت محلی	ویژگی‌ها
روسی	دموکراتیک متمرکز، انتخابات تک کاندیدایی، سلسله مراتب فرماندهی، حیطه گسترده قدرت حکومتی برای شوراها
فرانسوی	تمرکزگرایی، سلسله‌مراتب فرماندهی، ساختار سلسله‌مراتبی، غالب بودن قوه مجریه و پیرو بودن قوه مقننه
انگلیسی	تمرکززدایی، غالب بودن قوه قانون گذاری، سیستم کمیته‌ای، فعالیتهای چند هدفه، مشارکت داوطلبانه‌ی شهروندان
آمریکایی	تمرکززدایی افراطی، تنوع حکومت محلی، حیطه گسترده وظایف حکومت محلی

(Ghalibaf, 2013 : 182)

ارزشمند معماران، شهرسازان و همیاری کارشناسان نظام‌های علمی دیگر و با بهره‌مندی از عادات اجتماعی ساکنان شهر و با اراده و تصمیم نظام سیاسی بر پهنه زمین و روی محیط طبیعی شکل می‌گیرد و در مسیر زمان در فضای جغرافیای معینی، بر حسب شیوه مبادلات اقتصادی و اجتماعی خود تداوم می‌بخشد و

#### مفهوم شهر

در حقیقت «شهر اثر ماندگار تاریخی و در عین حال واحد جغرافیایی و اجتماعی تکامل‌پذیر است که با تأثر از ایدئولوژی ناظر بر ناحیه، که توان و سطح کارکرد نیروهای اقتصادی و تکنیکی را روی شهر مشخص می‌دارد، و به مقتضای اندیشه‌های



بالاخره سیمای برونی و فیزیکی خود و حیات انسان‌هایی را که در بطن خویش دارد، دگرگون می‌کند. گاهی رفاه و بهزیستی را و زمانی ناپهنجاری و دلواپسی را بر شهرنشینان عرضه می‌کند» (Farid, 2003 : 1). لوییز ممفورد جغرافیادان شهری برجسته، «سکونتگاه شهری را از نظر کالبدی به مفهوم مکانی ثابت، سرپناهی دائمی، امکاناتی پایدار، و شبکه جغرافیایی برای فراهم شدن اجتماع شهروندان، مبادله و ذخیره‌سازی، تقسیم کار اجتماعی، زندگی اقتصادی و فرایند فرهنگی آن تعریف می‌کند و آن را نماد زیبا شناسانه‌ای از وحدت جمعی و تجلیگاه پرورش هنر بر می‌شمارد» (Salehi, 2008 : 466). دانشمند آلمانی اسوالد اسپنگلر<sup>۱</sup> در کتاب افول تمدن غرب، بیان می‌کند که تاریخ جهان در واقع تاریخ شهرها می‌باشد و با توجه به رابطه‌ای که میان انسان و طبیعت وجود دارد، سیر تکاملی شهرها را در سه مرحله می‌داند: این واحد جغرافیایی - شهر - ابتدا به شکل روستا و تصویری از طبیعت خواهد بود، در مرحله بعدی این مکان جغرافیایی با نفی و انکار طبیعت و روی گردانی از آن به شکل شهر در می‌آید، و در مرحله سوم با تخریب کامل طبیعت و رشد سریع به جهانشهر تغییر شکل می‌دهد و در نهایت به اضمحلال و افول می‌گراید. اسپنگلر شهر رم را به عنوان مثال می‌آورد که مراحل سه‌گانه بالا - روستایی، شهری، جهانشهری - را به توالی پیموده است و دوباره به افول گراییده است؛ وی معتقد است که شهر جدید رم دوباره نیز به همان شرنوشت دچار خواهد شد (Farid, 2003 : 7).

### مدیریت شهری

هنری فایول معتقد است که مدیریت علم و هنر متشکل و هماهنگ کردن، رهبری و کنترل فعالیت‌هایی است جمعی به منظور رسیدن به هدف مطلوب سازمان با حداکثر کارایی؛ مدیریت شهری یک فرایند است که در مجموع به یک نظام تصمیم‌گیری منجر خواهد شد، میزان موفقیت و یا عدم موفقیت مدیریت شهری بستگی به قدرت و مشروعیت و ساختار حقوقی و اجتماعی و اقتصادی جامعه مورد نظر دارد. اگر مدیریت به درختی تشبیه شود که شاخه‌های گوناگونی مانند مدیریت صنعتی، مدیریت روستایی و مانند اینها دارد، یکی از شاخه‌های جدید این درخت، مدیریت شهری است. مدیریت شهری نوعی حکومت محلی و در نوع

مطلوب آن نوعی دموکراسی و خودگردانی محلی است که مردم در آن مشارکت بالایی را دارا هستند و این مشارکت برای اداره شهر می‌باشد (Latifi, 2008 : 10-12). طرح انتخاب مدیر امور شهری از سوی شورای شهر، نخستین بار در سال ۱۹۰۸ میلادی در شهر استانتون واقع در ایالت ویرجینیا در آمریکا، اجرا شد و از آن تاریخ به بعد در بسیاری از شهرهای این کشور، حکومت شهری به این شکل در آمد (Ghalibaf, 2013 : 120).

۱. «چنان چه راه و رسم اداره کردن شهرها را، به ویژه شهرهای کهن، متعلق به جوامعی که تاریخی دور و دراز دارند، به توان بر مبنای طیف مدیریت شهری طبقه‌بندی کرد، می‌توان از مقاطع یا انواعی به این شرح یاد کرد: ۱. اداره کدخدانمانشانه شهر؛ ۲. مدیریت آمرانه؛ ۳. مدیریت آمرانه متمرکز شهر؛ ۴. مدیریت محلی؛ مدیریت مشارکتی شهر؛ ۵. اداره کردن مردمی شهر یا حکمروایی شهری؛ ۶. اداره کردن مردمی خردمندانه شهر یا حکمروایی شهر خوب» (Piran, 2008 : 338). امروزه با توجه به تحولاتی که در درون کشورها و نظام جهانی به وجود آمده است، گام‌های اساسی در درون کشورها و شهرها در راستای هر چه بهتر شدن مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری برداشته شده است. واگذاری مدیریت شهرها و دخالت دادن شهروندان در اداره امور شهری در کشورها به خصوص کشورهای در حال توسعه و جهان سوم باعث بهتر شدن محیط شهری شده است. هر چند که در کشورهای توسعه یافته این اقدام از اوایل قرن بیستم شروع شد و به پیشرفت‌های چشمگیری امروزه در توسعه محیط شهری دست یافته‌اند؛ ولی دیگر کشورها که مدت زیادی نیست اقدام به واگذاری امور شهری به مردمان شهرها کرده‌اند، در حال پیشرفت و توسعه محیط شهر می‌باشند. این واگذاری تحت عنوان شورای شهر می‌باشد. با این واگذاری، مردم با انتخاب نمایندگان منتخب خود در امور مربوط به شهر و مدیریت شهر به طور غیرمستقیم نقش دارند. از نظر چگونگی نحوه اداره شهر و انواع نظام شهرداری در دنیا، سه نوع نظام شهرداری را می‌توان تشخیص داد:

۲. نظام شورای شهر - شهردار: این نوع نظام در اوایل سده بیستم میلادی ابداع شد. در این نظام، مردم شهر عده‌ای را به عنوان نماینده خود در شورای شهر و سپس، شورای شهر فردی

<sup>1</sup>. Oswald Spengler

ژاپن قرار دارد که پس از جنگ جهانی دوم و با تصویب قانون حکومت‌های محلی، پدید آمد؛

۴. مدل مباشرتی فرانسوی که از الگوی کمون‌ها در دوران هفتاد و چند روزه حکومت کمونی اقتباس گردید و سپس با سیستم مدیریت ناپلئونی ترکیب شد. در این مدل با الهام از اصل تفکیک قوا و حکومت محلی، هر قوه بازوی اجرایی محلی خاص خود را دارد. در این مدل شهردار و شوراهای شهر مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند؛

۵. مدیریت شورای یکپارچه که مهمترین نمونه آن شوروی سابق است. در آن انواع شوراها امور کشور را به دست داشتند. و امروزه به شدت تضعیف شده است.

در جهان کنونی و در قرن بیست و یکم، سه ملاک و معیار مهم برای ارزیابی شوراها در نظر گرفته می‌شود: ۱. نمایندگی؛ ۲. پاسخگویی؛ ۳. حساس بودن<sup>۴</sup> و میزان کیفیت آنها (Piran, 2008 : 512-513). امروزه توسعه به معنای زندگی بهتر در شهرها و یا روستاها تلقی می‌شود و جوامع نسبت به گذشته از آن بیشتر منتفع می‌گردند. پیتر دونالدسن در تعریف توسعه می‌گوید: توسعه به وجود آوردن تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، گرایش‌ها و نهادها برای تحقق کامل هدف‌های جامعه است و در این استحاله مهم اگر توده مردم درگیر باشند، ممکن است میوه رشد فوراً نصیب آنها نشود، زیرا که فرایند توسعه اغلب فرایند رنج‌آور و دشواری است، تا همه‌ی مردم با آگاهی همگانی از تغییرات و نیاز مطابقت با آن در امر توسعه مشارکت نداشته باشند، ادامه توسعه ممکن نخواهد بود. (Hosynpour & et al, 2009 : 156-157). صاحب‌نظران اکولوژیست مهم‌ترین اصول اکولوژیک حاکم بر شهر پایدار و هر گونه توسعه شهری را به این شرح بیان می‌کنند: ۱. سازگاری فعالیت‌های شهری با شرایط طبیعی؛ ۲. تعادل شهر با منابع طبیعی؛ ۳. حداقل دخالت و تجاوز به شرایط طبیعی؛ ۴. بسته در نظر گرفتن هر چه بیشتر نظام شهر (Salehi, 2008 : 293).

### نظریه‌های پیرامون حکومت محلی

نظریه‌هایی که مؤسسات و فرایندهایی دولت و سیاست‌هایی محلی را ارزیابی می‌کنند، دو نوعند که عبارتند از: اجماع و

را که دارای شرایط مدیریت شهری است به عنوان شهردار انتخاب می‌کنند؛

۳. نظام شهرداری- شورای شهر: در این نوع، مردم شورای شهر و شهردار را به صورت جداگانه انتخاب می‌کنند و شهردار ریاست بر شورای شهر را نیز عهده‌دار می‌شود. در این نوع نظام شهردار لزوماً تخصصی در مدیریت شهری ندارد؛

۴. نظام شورایی مطلق: در آن هریک از اعضای شورا مسئولیت قسمتی از کارهای شهرداری را قبول می‌کند و این اعضاء ضمن جلسه‌های مشورتی درباره امور، به طور جمعی و با اکثریت آرای اعضاء تصمیم‌گیری‌ها را انجام می‌دهند. در این نظام معمولاً، یکی از اعضای شورا به عنوان عضو ارشد برای اداره امور جلسات شورا انتخاب می‌شود که در بعضی از موارد نقش شهردار یا رئیس شورای شهر را بر عهده می‌گیرد (Shiea, 2008 : 548).

۱. در ارتباط با تاریخچه شوراها می‌توان گفت که «از جمله اولین شوراهای سازمان یافته و مدرن در گستره تاریخ، به قوم یهود تعلق دارد که با مفهوم سن‌هدرین<sup>۱</sup> معرفی شده است و هم زمان هم شورای عالی و هم دادگاه بوده است. ریشه یونانی مفهوم شورا در زبان یونانی Synedrium و Synedrion است که از دو جزء Syn به معنای با هم بودن و Hedra به معنی قالب یا مجمعی برای با هم بودن افراد برای امری خاص و هدفی معین تشکیل شده است. در زبان لاتین، مفهوم شورا بر گرفته از واژه Consilium است که به معنای ارگانی مشورتی، تصمیم‌گیری یا اجرایی است. این واژه لاتین، ریشه واژه انگلیسی Council به معنای شورا است. در حال حاضر حداقل چهار نوع نظام شورایی در دل ساختار سیاسی کشورهای جهان می‌توان شناسایی کرد:

۲. مدیریت فدرالی یا غیرمتمرکز در تجربه کشورهای مانند آمریکا، آلمان و استرالیا قرار دارد. در این نمونه از نظام شورایی بسیاری از خدمات شهری و امور اجرایی و قانونگذاری در دست حکومت‌های مستقل محلی است؛

۳. مدیریت نامتمرکز یا وحدت‌گرا که به مدل انگلیس معروف است و در انگلستان، اسکاتلند و ولز پدیدار و به بسیاری از مستعمرات سابق بریتانیا برده شده است. در دل این مدل، مدل

3. Accountability

4. Responsiveness

1. The Senhedrin

2. Representation

و علائق صاحبان قدرت در جامعه حل و فصل کند (73-72 : Ghalibaf, 2013).

### مفهوم مشارکت

واژه مشارکت از نظر معنی لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص می‌باشد. مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را بر می‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی، یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند. چنان<sup>۱</sup> در اواخر قرن بیستم برای شهروندان یک جامعه مدنی دو سطح مشارکتی را بیان می‌نماید: ۱. مشارکت فعال به عنوان یک ضرورت در بین افراد و گروه‌های اجتماعی؛ ۲. همکاری در بخش‌های اجتماعی و استفاده از افراد فعال در سطح محلی (31-27 : Latifi, 2008). مشارکت از نظر زمانی و مکانی درجات متفاوتی دارد. مشارکت ممکن است بسیار کوتاه و موقت و یا بنیادین و دراز مدت باشد. به این ترتیب، مشارکت در برگیرنده طیف وسیعی است که ممکن است از کمک افراد ذینفع به انجام یک پروژه آغاز و تا آخرین سطح آن، یعنی توانمندسازی ادامه یابد. مشارکت در برنامه‌ریزی فرایندی از تحقیق و گفت‌وگو است که از طریق آن افراد عقاید خود را به متصدیان امور اعلام می‌دارند تا به این وسیله درکی چندجانبه از نیازهای خود به دست دهند. متصدیان از سوی دیگر، علل و اثرات این نیازها را تجزیه و تحلیل می‌کنند و به تصمیمی مشترک و مؤثر دست می‌یابند (755-754 : Darabi, 2008). نظریه‌پردازان زیادی در ارتباط با چگونگی مشارکت مردم در امور جامعه خود اظهار نظر کرده‌اند؛ از جمله افرادی مانند آرنشتاین، گوردو، کوهن و اوپف از جمله این نظریه پردازان هستند. برای طولانی نشدن بحث در ادامه نظریه گوردو بیان می‌شود. گوردو به ارایه الگوی مشارکت برای کشورهای توسعه نیافته اقدام کرده است. از دیدگاه وی، مشارکت تنها ابزاری برای اثرگذاری در تصمیمات سیاسی نیست، بلکه ابزاری برای پیشگامی به منظور بهره‌گیری از کمک دیگران در پاسخگویی به نیازهاست. بر این اساس، سلسله مراتب مشارکت به شرح جدول زیر خواهد بود.

برخورد، نظریه اجتماع بر این باور است که یک جامعه باثبات و فعال، برپایه مجموعه‌ای از روش‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی که مورد قبول بیشتر افراد آن است، قرار دارد. این بدین معنی است که در این جامعه برخوردهای شاخص دایمی و مصالحه ناپذیر وجود ندارد و اینکه مؤسسات و نهادهای اجتماعی به سوی حفظ ثبات اجتماعی و تقویت اجماع بر روی ارزش‌های مورد قبول هدایت می‌شوند. در این جوامع حکومت وظیفه دارد این فرایند را از طریق توسعه سیاست‌های عمومی مبتنی بر مصالحه بین گروه‌های برخوردار از تقاضاهای رقابت‌آمیز تسهیل کند. اگر حکومت و سایر مؤسسات و نهادهای اجتماعی وظایف خود را به خوبی انجام دهند، نتیجه آن شکل‌گیری جامعه‌ای خواهد بود که ثبات آن از طریق تأمین نیازهای اساسی و خواسته‌های بیشتر مردم تضمین می‌شود. در مقابل، نظریه برخورد قرار دارد، که پیش فرض‌های آن را رد می‌کند. این نظریه مدعی است که ثبات اجتماعی بلند مدت تنها یک فریب است و جامعه به طور پیوسته یا اساسی و به دلیل برخورد بر سر ارزش‌های بنیادین در صحنه سیاسی دچار تحول می‌شود. زد و خورد بین مردمی که مالک ثروت و قدرت هستند، با آن‌هایی که فاقد آن هستند در ساختار اجتماعی تعبیه شده و در نهایت در شرایطی به صلح می‌انجامد که یک طرف بر دیگری پیروز شود. از این دیدگاه سیاست‌ها در بلند مدت تابع قاعده بازی حاصل جمع صفر، می‌باشند؛ بدین گونه که اگر طبقه‌ی غنی و قدرتمندی بازی را ببرد، فقرا و ضعفا آن را می‌بازند و بالعکس. بنابراین هر اجماعی بر سر ارزش‌های اجتماعی در چنین جامعه‌ای قریب محسوب می‌شوند. در اغلب جوامع، برخوردهای اجتماعی با خصلت‌های نژادی، قومی، جنسی و غیره پیوند خورده است. مقصد و هدف حکومت در این جوامع این است که کشمکش‌های مزبور را در پرتو منافع

<sup>1</sup>. Chanan

## جدول شماره ۳: سلسله مراتب مشارکت مردم در توسعه امور محلی براساس نظریه گوردو

مشخصات	سلسله مراتب
اعضاء جامعه در بدنه رسمی تصمیم گیری دارای اکثریت هستند و زمانی که جامعه قادر به بهبود شرایط خود نیست، با استفاده از این اهرم بر فرایند توسعه از بیرون تأثیر می گذارد و برای خود موقعیت مناسب تری فراهم می سازد.	توانمندسازی
اعضاء جامعه و تصمیم گیران برنامه ریزان غیرمحملی، توافق می کنند در مسئولیت برنامه ریزی و تصمیم گیری سهیم باشند. جامعه در مسئولیت پروژه های توسعه، از طریق نهادهایی مانند کمیته های برنامه ریزی، و با استفاده از سازوکارهای غیررسمی در حل مشکلات و تناقضات سهیم می شود.	همیاری
این امر زمانی رخ می دهد که راه حل های پیشنهادی دولت نهایتاً با رأی مردم به تأیید می رسد. این امر ممکن است از طریق تعدادی از افراد برگزیده اجتماع (نمایندگان) و یا افراد حاضر در بدنه تصمیم گیری به وقوع بپیوندد.	توافق / مصالحه
کارشناسان به منظور دستیابی به امکان مشارکت مردمی، نقش مشورتی یا گروه های مشورتی را ایفاء می کنند. هدف صریح آنان آموزش مردم و یا به تحرک واداشتن آنها برای کسب حمایت بیشتر است.	برخورد دوگانه
دولت به دلیل فقدان منابع مالی یا نارسایی انتظار دارد، آحاد جامعه خود به اقدامات مورد نیاز دست بزنند و از طریق سازمان های غیردولتی مورد حمایت قرار گیرد. بدین ترتیب، با شکل گیری و ورود سازمان های غیردولتی، دولت ممکن است نوع برخورد خود را تغییر دهد و کمک های محدودی را فراهم سازد. دیپلماسی ممکن است به شکل مشاوره، بررسی نگرش ها، شنیدن حرف مردم، بازدید و یا ملاقات با ساکنان جامعه بروز یابد. در این مواقع، کارگزاران دولتی تلاش می کنند تا از نگرش ها درباره پروژه های بالقوه آگاه شوند و از برخی فعالیت ها حمایت نسبی به عمل آورند؛ با این وجود هیچ تصمیمی وجود ندارد که پروژه جدیدی اجرا گردد.	دیپلماسی
این مورد شامل جریان یک طرفه اطلاعات از مأموران رسمی به جامعه است؛ اطلاعاتی درباره حقوق، مسئولیت ها و گزینه ها، بدون اینکه اعضاء جامعه حق مذاکره و یا ارایه بازخورد را داشته باشند.	اطلاع رسانی
در این مورد، هیچ گونه مشارکت رسمی در فرایندهای تصمیم گیری رسمی مجاز نیست و نه تنها مشارکت مورد توجه قرار ندارد، بلکه هر اظهار نظری برای کمک به محرومان را رد می کند.	تبانی
زمانی رخ می دهد که دولت هیچ اقدام مؤثری برای حل مشکلات محلی انجام نمی دهد و اعضای اجتماع خود برای بهبود وضعیت، اقدام به طراحی، اجرای برنامه و نظارت بر آن می کنند؛ البته همیشه هم موفقیت آمیز نیست. گاهی جامعه از حمایت سازمان های غیردولتی نیز برخوردار می شود و به نتایج مثبت بیشتری دست می یابد.	خودمدیریتی

(Darabi, 2008 : 755-756)

می دهد. از این رو، شهروندی نمونه ای عالی از چیزی است که آنتونی گیدنز<sup>۲</sup> آن را دوگانگی ساختار<sup>۳</sup> نامیده است. از دید گیدنز، نمی توان فرد و جامعه را به سان ایده هایی مخالف و دشمن یکدیگر دانست، بلکه کارگزاری فرد و کردارهای اجتماعی به یکدیگر وابسته اند. فرد با اعمال حقوق و ایفاء تعهدات، شرایط ضروری شهروندی را باز تولید می کند.» (Sarafi & Esmailzadeh, 2005 : 136-138).

شهروندی در دنیای باستان از جمله حقوق مدنی محسوب می شد که که با عضویت در پولیس به افراد تعلق می گرفت. حقوق مدنی مجموعه امتیازات قدرت شهروندی و اصول حفاظت از آن قدرت است. چنین قدرتی به شهروند بر اساس قانون اعطاء می شود. به هر تقدیر، تلاش متفکران غربی برای به کرسی نشاندن پولیس

## مفهوم شهروندی

«واژه شهروندی<sup>۱</sup> در دوران مدرن و با فروپاشی نظام حکومتی دوران پساصنعتی در باختر زمین و با رواج لیبرالیسم و مردم سالاری ویژه آن دوران رشد کرد و مفهوم تازه ای یافت. شهروندی به معنای شهروند یک کشور بودن با در نظر گرفتن حقوق و وظایفی که دارد، یا حالت یک شهروند با حقوق و وظایف، تابعیت، شهرنشینی و شهرگرایی است. شهروندی وضعی است که مجموعه ای از حقوق، وظایف و تعهدات را همراه با برابری، عدالت و استقلال در خود دارد. شهروندی نه موقعیتی اثر پذیر بلکه حالتی اثرگذار است و با سلطه سازگاری ندارد. شهروندی ایده ای است نیرومند که شرافت فرد را به رسمیت می شناسد. اما در همان حال، بستر اجتماعی را که فرد در آن رفتار می کند نیز مورد تأیید قرار

3. Duality Of Structure

1. Citizenship

2. Anthony Giddens

سیاسی و ... می‌باشد. حقوق اجتماعی با ظهور دولت رفاه، پدیدار می‌گردد؛ این حقوق، حقوق استحقاقی افراد تعریف می‌شوند مانند امنیت اجتماعی، مزایای بیکاری، مزایای بهداشتی و آموزشی.» (Kiyosto, 2006: 99). به هر ترتیب مفهوم شهروندی با مرور زمان با سه مفهوم بنیادین پیوند خورد که عبارتند از: ۱. اصل نمایندگی<sup>۱</sup>؛ ۲. اصل مسئولیت<sup>۲</sup>؛ ۳. اصل پاسخگو بودن و یا پاسخگویی<sup>۳</sup>.

با توجه به این سه اصل، مردم هر جامعه‌ای باید با انتخاب حکومت کنندگان و از طریق مشارکت در انتخابات، نوع حکومت خود را، شهروندان انتخاب کنند (اصل نمایندگی)؛ در مقابل این انتخاب، مسئولانی که توسط شهروندان انتخاب می‌گردند باید احساس مسئولیت کرده و در مقابل مسائل و مشکلات مردم، توانایی رفع مسائل شهروندان جامعه را داشته باشند (اصل مسئولیت)؛ و در آخر اینکه در مقابل مردم پاسخگو بوده و اقدامات و کارهایی را که انجام داده‌اند برای شهروندان توضیح به دهند (اصل پاسخگویی)؛ (Piran, 2008: 570). به هر ترتیب « امروزه از ۶ نوع شهروندی یاد می‌شود که عبارتند از:

آتن به عنوان خاستگاه شهروندی، به سنت فلسفه سیاسی مغرب زمین از زمان یونان باستان باز می‌گردد که متفکران و مورخان یونانی آغازگر آن بوده‌اند. این سنت بعدها توسط متفکرانی چون ماکیاولی، بارینگتون، برنیر، جونز، منتسکیو، آدام اسمیت و ... مورد تأکید قرار گرفت. چنانچه ثابت شود و غربیان بپذیرند که خاستگاه پولیس یا شهر خودفرمان و شهروندی نه مغرب زمین بلکه بین-النهرین (میان رودان) یعنی پولیس سومر بوده است، مفهوم دو وجهی دموکراسی- شرق استبدادی که غربیان برای توجیه خاستگاه مفهوم شهروندی در آتن به کار می‌برند، فرو می‌ریزد.» (Piran, 2008: 568-569).

«تی.اچ. مارشال (۱۹۶۴) معتقد بود که شهروندی در رژیم‌های دموکراتیک با گذشت زمان رشد می‌یابد؛ چنان که سرانجام شهروندی سه بعد مشخص پیدا می‌کند: **بعد مدنی، بعد سیاسی و بعد اجتماعی**. به نظر مارشال، حقوق مدنی نخستین حقوقی بود که برقرار گردید این حقوق شامل آزادی بیان، حق محاکمه منصفانه، دسترسی برابر به نظام قانونی و... می‌شد. حقوق سیاسی پس از حقوق مدنی پدید می‌آید و شامل حق رأی، نامزدی مقامات انتخاباتی، حق شرکت در احزاب

#### جدول شماره ۴: انواع شهروندی و مشخصات آنها

نوع شهروندی	مشخصات
شهروندی سیاسی	شهروندی سیاسی در رأی دهی در سطوح محلی و ملی و برای انتخاب مقامات مختلف در سطوح متفاوت و در انتخاب یا داوطلب شدن، آزادی اجتماعی، عضویت در احزاب و سازمانهای سیاسی و آزادی بیان منعکس می‌شود. مهمترین مسئولیتهای شهروندی سیاسی عبارت است از: حفظ مصالح ملی در مراودات، اقدامات و فعالیت‌ها، مبارزه برای حفظ تمامیت ارضی، نظارت فعال و مشارکت در نظارت بر افراد سیاسی برگزیده و نظایر آن. در عین حال باید تأکید کرد که داوطلب شدن و مشارکت سیاسی مهمترین مسئولیت به شمار می‌رود.
شهروندی اجتماعی	حقوق شهروندی اجتماعی شامل انتخاب محل زندگی، شیوه زندگی در محدوده قانونی و ارزش‌ها و عرف مورد قبول جامعه، حق حریم خصوصی و عدم دخالت در زندگی خصوصی، حق مشارکت در سازمان‌ها، انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی و عامه- المنفعه، سازمان‌های غیر حکومتی غیرسیاسی و تشکیل چنین نهادهایی، داشتن اوقات فراغت خلاق و شادی و سرور، آزادی انتخاب مذهب و عقیده، حق دسترسی به آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی، حق تابعیت و حق داشتن مسکن مناسب، می‌شود. مهم‌ترین مسئولیت شهروندی اجتماعی، ضرورت مشارکت آحاد مردم در جهت خیر عمومی است.
شهروندی اقتصادی	شهروندی اقتصادی در حق داشتن شغل مناسب، حق مالکیت و کار، استفاده اقتصادی از دسترنج شرافتمندانه و نظایر آن منعکس است.
شهروندی جنسیتی	شهروندی جنسیتی در برابری تمام حقوق، صرف نظر از جنس و عدم تشخیص به دلیل جنس، مستتر است.
شهروندی فرهنگی- قومی	شهروندی فرهنگی- قومی مسئله حقوق فرهنگی و اجتماعی اقلیتها، زبان، آداب و رسوم و خرده فرهنگ قومی، هویت قومی و فرهنگی و نظایر آن را پیگیری می‌کند.
شهروندی جهانی	شهروندی جهانی مسأله حق انتخاب کشور محل سکونت، مهاجرت، مسافرت آزادانه و نظایر آن را در بر می‌گیرد.

Piran, 2008: 570

3. Accountability

1. Representation

2. Responsiveness

## ۵ یافته‌های تحقیق

### کارکردهای دولت محلی

نقش آفرینی و کارکردهای حکومت محلی تابع صلاحدید دولت مرکزی است، که قبض و بسط قدرت حکومت محلی را در کنترل خود دارد. دولت مرکزی، معمولاً تحت شرایط برقراری امنیت، آرامش و در بالا بودن وفاداری مردم محلی، نسبت به دولت مرکزی از یک سو و افزایش حجم وظایف دولت مرکزی، به ویژه در دولت‌های بسیط و متمرکز و توسعه‌ی بورکراسی و نگرانی از بروز نارضایتی در سطح محلی از سوی دیگر، می‌کوشد بخشی از وظایف، تعهدات و به عبارتی قدرت خود را، به ویژه در بعد اجراییات، به سطح محلی انتقال دهد. توزیع و انتقال چنین اختیارات و تعهداتی ممکن است به بخش مردی حکومت محلی (شورها و مجالس محلی) یا بخش حکومتی آن (فرمانداری‌ها و ادارات دولتی) واگذار شود، یا اینکه با اتخاذ سیاست خاصی بین هر دوی آنها توزیع و روابط آنها با یکدیگر تنظیم شود. قلمروهای کارکردی و وظایف حکومت‌های محلی در طیفی از امور سیاسی، امنیتی و قضایی تا امور سطحی خدماتی، یا وظایف صرف نظارتی و دست‌یابی نهادهای حکومت مرکزی قرار می‌گیرد. این کارکردها را می‌توان به این شرح بیان کرد:

۱. آموزش و پرورش؛ ۲. مسکن و کاربری زمین؛ ۳. حمل‌ونقل عمومی؛ ۴. برنامه‌ریزی، توسعه و عمران محلی؛ ۵. بهداشت و درمان؛ ۶. اماکن تفریحی و اوقات فراغت؛ ۷. اماکن ورزشی؛ ۸. رفاه و تأمین اجتماعی و کمک به گروه‌های نیازمند؛ ۹. خدمات شهری؛ ۱۰. داور و مبارزه با جرایم؛ ۱۱. امنیت عمومی و امور انتظامی؛ ۱۲. خدمات عمومی (Ghalibaf, 2012 : 77-78).

بنابراین، شهرها، نیازمند مدیریتی هستند که بتواند زمینه ارتقاء کیفیت زندگی ساکنین شهری را در راستای توسعه‌ی پایدار شهری فراهم آورد. بدین ترتیب دولتهای محلی به عنوان تنها نهادهای محلی موجود در شهر که ارتباط نزدیکی با زندگی شهروندان شهری دارند، می‌توانند نقش بسیار مؤثری در توسعه‌ی پایدار شهری ایفا نمایند (Motaghi et. al, 2019 : 325).

### نقش شهرها در توسعه

شهر به عنوان یکی از عرصه‌های زندگی انسان، در مقایسه با محیط روستا، در قرن بیست‌ویکم، بیشترین تأثیرات را در زندگی انسان دارد؛ امروز دولت‌ها به دنبال توسعه و رفاه و آسایش برای

مردمان ساکن در سرزمین‌شان هستند، برخی از نقش‌هایی که شهرها در توسعه‌یافتگی ایفاء می‌کنند عبارتند از:

۱. مکان اصلی برای تجارت و بازرگانی و تحولات اقتصادی؛
۲. محیطی برای تبلور افکار و اندیشه‌ها، تغییرات اجتماعی، تحرک اجتماعی؛
۳. محیطی برای زندگی و دستیابی به رشد و تکامل و تعالی انسان؛
۴. مکانی برای آزمایش و اجرای الگوهای مدیریتی و انجام امور و فعالیت‌های مهم؛
۵. وجود بیشترین سرانه‌ها و استانداردها برای زندگی انسان.

### ارزیابی نقش دولت محلی در توسعه شهرها

در بیشتر حکومت‌های بسیط «شهرهای امروزی با مسائل و مشکلات بسیار دست به گریبان و در زمینه‌های گوناگون دچار کاستی هستند؛ از تراکم جمعیت در مراکز شهرها تا سکونت در حلبی آبادهای حاشیه‌ی شهرها که کمترین امکانات و خدمات شهری را دارند. در جوامع شهری با تضادها و مسایلی همچون فقر، بیکاری و بی‌عدالتی در جنبه‌های گوناگون و کمبود مسکن و ... روبه‌رو هستیم و با توجه به نسبی بودن و تفاوت آنها در جوامع گوناگون، می‌توان ریشه این مشکلات را در اقتصاد سیاسی جامعه و اندیشه حاکم بر آن بررسی کرد؛ زیرا اندیشه حاکم از همه جهات می‌تواند بر جوامع اثر گذار باشد و توزیع ثروت و قدرت و حتی علم و اندیشه در جوامع متأثر از ایدئولوژی است که از پشت صحنه هدایتگر کارهاست. بر سر هم، ساختار هر جامعه و به تبع آن جامعه شهری، نمایانگر اندیشه حاکم بر آن جامعه است. [اما] ریشه مشکل در کجاست؟ آیا ساکنان شهرها مقصر اصلی‌اند یا مشکل از جای دیگری بر می‌خیزد؟ با نگاهی ژرف به مساله، می‌توان گفت که دولت‌ها (که امروزه در همه کارها دخالت می‌کنند) مسئول تأمین رفاه شهروندان هستند و هر دولت از ایدئولوژی و اندیشه‌هایی که به آن پایبند است اثر می‌پذیرد. پس می‌توان گفت که بیشتر مسایل شهری ناشی از ایدئولوژی حاکم بر دولت‌ها است.» (Taghvaii & Sarvari, 2005 : 156).

از سوی دیگر، امروزه تأمین درآمدها و منابع مالی برای شهرها یکی از دل‌مشغولی‌ها و نگرانی‌های مدیران شهری است. «در جوامع شهری امروز، نهادهای مالی بزرگ همواره سعی می‌کنند کاربرد زمین در نواحی گوناگون را افزایش دهند و این کار پیوسته

آن اداره‌ای که اداره احتسابیه نام داشت و اعضای آن را محتسب می‌گفتند، با دو شعبه به نام‌های احتساب و تنظیف کار بلدیه را انجام می‌دادند. محتسبان قبلاً زیر نظر حکومت و کلانتر شهر انجام وظیفه می‌کردند و در کنار امور خلافی، در داد و ستد و فروش اجناس نیز دخالت می‌کردند. شعبه نظافت اداره احتسابیه را گروهی سقا برای آبیاری در اختیار داشت که به وسیله الاغ و قاطر کار حمل و جمع‌آوری زباله را انجام می‌دادند. با پیروزی مشروطیت در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی، به دلیل مشکلات فراوانی که در اداره امور شهرها در زمینه‌های بهداشت شهری، آبرسانی و ... وجود داشت، نمایندگان مجلس اول، درصدد تودیع قانونی برای اداره امور شهرها بر آمدند تا سرانجام مشروطه خواهان در تاریخ ۱۹ خرداد ۱۲۸۶ ه.ش. (ژوئن ۱۹۰۷ میلادی، ۲۸ ربیع الثانی ۱۳۲۵ ه.ق.) قانونی در بر گیرنده پنج فصل و یکصد و هشت ماده را به عنوان قانون بلدیه به تصویب رساندند و به این صورت نخستین بلدیه قانونی شکل گرفت.

بلدیه با زیر مجموعه‌هایی شامل اداره محاسبات، صحنه، مهندسی و تنظیف، ارزاق و احصائیه و امور خیریه تشکیل شد و مواردی مانند اداره کردن اموال منقول و غیرمنقول و سرمایه‌های متعلق به شهر است. تسهیلاتی برای دسترسی آسان مردم به مواد غذایی، پاک نگه داشتن کوچه‌ها، میدان‌ها و خیابان‌ها، روشن کردن شهر، پاکیزگی حمام‌ها، بیمه بناهای متعلق به شهر در برابر آتش‌سوزی و ... جزو وظایف بلدیه به شمار می‌رفت. مطابق ماده اول قانون بلدیه، معابر در شهر می‌بایستی موافق با نقشه‌ای معین، بوده و اقدامات مقتضیه بر ضد حریق و سایر بلاهای سماوی و ارضی نیز بر عهده این نهاد تازه تأسیس گذارده شد. همچنین در ماده ۹۳ آن، بر لزوم و وجود شخصی به عنوان کلانتر که اداره امور بلدیه را به عهده بگیرد، تصریح شد. فصل چهارم، چگونگی سازمان بلدیه، تقسیم کار، وظایف و حدود اختیارات اعضای انجمن و واحدهای سازمانی تابعه، نحوه اعمال نظارت و مداخله حاکم را در امور بلدیه تعیین نموده بود. در این قانون تشکیل انجمن بلدیه پیش‌بینی شده بود که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کردند. مطابق این قانون، زنان حق رأی نداشتند. انجمن بلدیه دارای اختیارات گسترده‌ای در امور شهری بود. ریاست اداره بلدیه بر عهده رئیس انجمن بلدیه بود که از میان اعضای انجمن بلدیه با اکثریت آراء انتخاب می‌شد و عنوان وی کلانتر بود. با تدوین این قانون، برای نخستین بار مردم توانستند در انتخاب اعضاء

بر بهای زمین اثر می‌گذارد. هرچه این فرایند تشدید شود، سودآوری زمین و مسکن بیشتر می‌شود. سرمایه‌گذاران در این زمینه به آثار اجتماعی و کالبدی کارهای خود توجهی ندارند و به همین سبب ساختمان‌های ارزشمند تاریخی و فرهنگی نیز در این فرایند دستخوش دگرگونی بسیار و تخریب می‌شود. (Logan & Molotch, 1987) فرایندهای اجتماعی اساسی درون شهر از یک سو به شیوه تخصیص مسکن کمیاب و مطلوب از راه بازار و ابزارهای اداری و از سوی دیگر به مبارزه برای تصاحب مسکن از سوی گروه‌هایی که جایگاه متفاوتی در سلسله مراتب مسکن دارند، بر می‌گردد. (Rex & Moore, 1987)

کانون اصلی مشکلات توسعه نیافتگی در کشورهای در حال توسعه، شهرها هستند. افزایش جمعیت شهری و مهاجرت پیوسته روستائیان به شهرهای پرجمعیت، فشار شدیدی بر زیربنای شهری وارد آورده و بیشتر آنها را از ایفای نقش مطلوب در فرایند توسعه در کشورهای در حال توسعه بازداشته است. توسعه شهری بستگی زیادی به زیربنای شهری مانند انرژی، جاده‌ها و منابع دیگری دارد و همچنین سلامت جمعیت شهری ساکن در نواحی پرتراکم به بهداشت و منابع آب متکی است. خدمات شهری یا خدمات عمومی شهری عنصر دیگری است که انجام فعالیت‌های شهری را امکان‌پذیر می‌سازد. خدماتی چون حمل‌ونقل، فضاهای عمومی، ایمنی و امنیت شهری، کاستی‌های مدیریت شهری و کمیابی منابع مالی و ظرفیت فنی منجر به کمیابی‌های گسترده منابع آب، الکتریسته، بهداشت، ارتباطات و جمع‌آوری مواد زائد شده است. در بسیاری از کشورها حکومت‌های محلی شهر یا شهرداری‌ها بیشتر خدمات اساسی شهرها را تأمین و مدیریت می‌کنند. با توجه به کارکردها و نحوه مدیریتی که دولت محلی می‌تواند در توسعه و مدیریت شهری ایفاء نماید، می‌توان بیان کرد که الگوی دولت محلی، نقش مهمی را در توسعه شهری دارد.

#### ۵.۴. نگاهی به مشکلات شهری در ایران

##### تاریخچه شهرداری در ایران

در ارتباط با تاریخچه تأسیس بلدیه و شهرداری در ایران می‌توان گفت که در اواخر قرن سیزدهم هجری قمری، به منظور انجام و اداره امور شهری دایره احتسابیه با دو شعبه به نام‌های احتساب و تنظیف تشکیل شد، اما سازمان شهرداری با مفهوم امروزی از زمان تشکیل حکومت مشروطه با تصویب قانون بلدیه مصوب در تاریخ ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ ه. ق. پا به عرصه وجود نهاد. پیش از

انجمن بلدیة شرکت کنند و منتخبان آنها از اختیارات گسترده‌ای در بلدیة برخوردار شدند.

با نسخ این قانون در سال ۱۳۰۹ هجری شمسی قانون دیگری با ضوابط جدید و متناسب با افزایش اعتبارات و امکانات مالی شهرداری‌ها تصویب شد و وزارت کشور، سرپرستی ادارت بلدیة را بر عهده گرفت. در سال ۱۳۱۲ ه.ش. وزارت کشور برای اینکه اصلاحات شهری به خوبی انجام شود و کلیه امور فنی شهرسازی شهرها زیر نظر مهندسان مجرب و با برنامه صحیح انجام گیرد؛ با تقدیم لایحه‌ای به مجلس شورای ملی، موجبات تشکیل اداره کل فنی را در وزارت کشور فراهم نمود و پس از سال ۱۳۲۰ ه.ش. اداره یاد شده به اداره کل امور شهرداری‌ها تبدیل شد. سپس بر اساس قانون ۱۳۲۸ ه.ش. با اعطای اختیاراتی به انجمن شهر از نظر سیاسی و اجتماعی تحولاتی در وضع شهر به وجود آمد (Raiesi, 2010: 60-61). این قانون در سال ۱۳۳۱ اصلاح گردید و تا زمان انقلاب ملاک عمل بود و تا بعد از انقلاب نیز عمل می‌شد، هر چند که به دلیل ساختار سیاسی کشور و مهاجرت‌های داخلی، بسیاری از قوانین شهری نادیده گرفته شد و متعاقب آن وقوع جنگ تحمیلی عملاً کشور را از داشتن طرح و برنامه‌ای در سطح ملی و محلی محروم ساخت (Latifi, 2008): 77.

### بررسی مشکلات شهری و مسایل مدیریت شهری در ایران

مشکلات موجود در شهرها، خاص جوامع به خصوصی نیست، بلکه زیاد و کم بودن این مشکلات در بین جوامع متفاوت است و در واقع تمامی کشورها در ارتباط با مسایل و مدیریت شهری دست به گریبانند، اما میزان و درجه این مشکلات، متفاوت می‌باشد. ایران یکی از کشورهایی می‌باشد که مدیریت و ساختار شهرها مطلوبیت چندانی ندارند، سیما و ساختار شهرها - به جز چند شهر بزرگ و مادر شهرها - در ایران دلتواز نیستند و چشم‌انداز خوبی را ندارند. قواعد و اصول شهرسازی در ایران رعایت نشده و استانداردهای اصول معماری - شهرسازی به نحو مطلوب به کار گرفته نشده است. عناصر تشکیل دهنده شهرها در برخی مواقع و در اکثر شهرها در جای مناسب خودشان نیست. راه‌ها استاندارد نیستند. فضاهای خالی در شهرها سیمای نازیبایی را به وجود آورده‌اند. کارگاه‌ها، صنایع، تعمیرگاه‌های اتومبیل، در جاهای مناسبی قرار ندارند. هنگام عبور از یک شهر و وارد شدن به شهر

دیگر فضاهایی را که این عناصر اشغال کرده‌اند به شکل نامناسبی، ذهنیت انسان را نسبت به چشم‌انداز یک شهر تغییر می‌دهند. هر چند که امروزه «شهرسازی مدرن زاینده رشد نظام سرمایه‌داری است و فرایند ساخت‌وساز در شهرهای سرمایه‌داری برخاسته از رشد روابط سرمایه‌داری است. در شهرنشینی امروزی، ساخت فضا همواره تجدید می‌شود. این فرایند با مکانی که شرکت‌های بزرگ برای برپایی کارخانه‌هایشان، مراکز توسعه و تحقیق و... بر می‌گزینند و کنترل‌هایی که حکومت‌ها، هم بر زمین و هم بر تولید صنعتی بر قرار می‌کنند و فعالیت‌های سرمایه‌گذاران خصوصی که به خرید و فروش زمین و خانه می‌پردازند، مشخص می‌شود. همین که ساختمان‌های اداری ساخته شد و ناحیه مرکزی دوباره توسعه یافت، سرمایه‌گذاران در جستجوی امکان ساختمان - سازی سودآورتر در جاهای دیگر بر می‌آیند.» (Latifi, 2005): 148). این موضوع در ایران با توجه به درآمد نفت و نهادینه شدن پرداخت عوارض و مالیات شهرداری از سوی مردم، می‌توان ساختار و سیمای شهرها را به شکل استاندارد و مطلوب در آورد. به طور کلی ریشه همه مشکلات و مسایل شهری ایران را می‌توان در دو عامل خلاصه کرد:

۱. چگونگی اداره شهرها و نظام مدیریت شهری است. یعنی مدیریت شهری در ایران، بیشتر یک‌سویه و برنامه‌ریزی‌ها برای مردمان (نه با مردمان) بوده و شهروندان از نظام برنامه‌ریزی‌ها کنار گذاشته شده بودند. با نگاهی کلی به تاریخ ایران، می‌توان دریافت که کمابیش همه حکومت‌ها جدا از ملت و بر پایه قهر و قدرتی یگانه شکل گرفته‌اند و از این رو خود را پاسخگو و مشارکت جو ندانسته و قیام‌آبانه به حکمرانی و از جمله به اداره شهرها پرداخته‌اند؛ شهرهایی که جایگاه مالکان خودکامه و کارگران مستقیم ایشان بوده است. این گونه شهرها نه پایگاه ایستادگی در برابر سیستم و بر پاک‌کننده نظامی از نوع دیگر، بلکه دژهای سرکوب ستم دیدگان و تثبیت کننده نظام موجود بوده‌اند. با چنین زمینه‌ای، ساکنان شهرها از حقوق شهروندی بی‌بهره و تکلیف رعیتی بر آنها چیره بوده است و در نبود حوزه عمومی و ضعف جامعه مدنی، حکومت‌ها با تمرکز بیش از اندازه قدرت، افزون بر حوزه دولتی تا حوزه خصوصی نیز در شهرها دخالت کرده‌اند. جدول شماره (۵) نحوه سیستم مدیریتی در جوامع پیشرفته را با ایران نشان می‌دهد. در دوران معاصر، افزایش و تمرکز درآمد سرشار نفتی در دست حکومت‌های تمرکزگرا، اداره



دارای حقوق و مسئولیت‌هایی است و در جامعه مدنی زندگی می‌کند. در این جامعه، شهروند، اختیار کامل در بیان دلبستگی‌های فردی خود دارد. همچنین دارای حقوق سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ... است. در واقع ضعف تاریخی جامعه مدنی، تنها در پرتو مشارکت پویای مردمان درمان می‌شود. از نخستین آثار تقویت جامعه مدنی، سر برآوردن شهروندی است که پایه و اساس شکل‌گیری شهرهای شهروند مدار شمرده می‌شود. شهروندان برای مشارکت پویا در یک اقدام عمومی باید دانش و بینش لازم را داشته باشند. در برابر، ارباب حکومت نیز باید دانش آنان را درباره محل زندگی‌شان به رسمیت بشناسند. ولی این تعادل، کمتر دیده می‌شود (Saraf & Esmaeilzadeh, 2005 : 140-141).

شهرها را بیش از پیش به سلیقه و اداره حاکمان پیوند زد و بینش حاکمان شهری از بالا بنا به فرمان حکومتی درحالی که حاکمیت شهری<sup>۱</sup> از پایین و اداره شهروندی وجود نداشت، تداوم یافت. این بینش و شیوه فرمانروایی با پذیرش ساکنان شهرها و تحجیب ایشان با توزیع بخشی از درآمدهای نفتی و کوچک کردن ایشان با به رسمیت نشناختن حقوق شهروندی، همچنان دنبال شد تا آنکه رفته رفته در جنبش اجتماعی مدنی در سال‌های گذشته در مشروعیت و پذیرش آن، تردید شد.

۲. شهروندان و ساکنان شهرها: مفهوم شهروندی چه در گذشته و چه امروز، به هیچ وجه در این سرزمین وجود نداشته است. همان گونه که بیان شده است، شهروند به کسی می‌گویند که

#### جدول شماره ۵: مقایسه سیستم مدیریت شهری در ایران و کشورهای توسعه یافته

خصوصیات مدیریت شهری در ایران	خصوصیات مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته
سیستم شهری برون گرا است.	مشروعیت، حاکمیت و اختیار سیستم از مردم است.
مدیریت جوابگوی مقامات بالاست.	مدیریت جوابگوی مردم هستند.
رشد سیستم و تغییرات، ناگهانی و غیرمترقبه و غیرقابل پیش‌بینی است.	رشد سیستم به صورت خودجوش و طبیعی است.
مشارکت مردمی و دلسوزی آنها در امور شهر خود بسیار کم است.	مشارکت و دلسوزی مردم بسیار بالاست.
ارزشها و گرایشهای مدیریت متأثر از حکومت و بیشتر سیاسی است.	ارزشها و گرایشهای مختلف متأثر از همگرایی اجتماعی است.
عدم وجود یک رابطه منظم و متقابل بین عناصر این سیستم.	یک رابطه متقابل بین کالبد شهر، مدیریت شهر و جامعه شهری وجود دارد.
مدیریت شهری چندان اختیار و استقلالی ندارد.	مدیریت شهری دارای استقلال زیادی هست.
سیستم مدیریت شهری دارای محدودیت وظایف هستند.	سیستم شهر از یک نظام مدیریت کامل بر تمام فعالیتهای شهری به استثنای فعالیتهایی که در ارتباط با امنیت شهر باشد برخوردار است.
مردم از پرداخت مالیات شانه خالی می‌کنند.	مردم داوطلبانه و بدون شانه خالی کردن، مالیات خود را پرداخت می‌کنند.

(Latifi, 2005 : 49)

#### تجزیه و تحلیل

امروزه توسعه شهرها در گرو، مدیریت شهری قوی و اقتصاد پیشرفته است. مدیریت شهری کارآمد می‌تواند به پیشرفت شهرها و توسعه آنها کمک کند. این مدیریت را امروزه در قالب الگوی دولت محلی می‌توان اجرا کرد. در این الگو، شهروندان شهرها با دخالت در امور شهری خودشان، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های شهری را کنترل می‌کنند. از جمله عناصر مهم در الگوی دولت محلی، میزان مشارکت مردم در امور محلی و محیط زندگی شهر و روستای خودشان است. در این الگو با تقسیم قدرت و

اختیارات در سطوح محلی و مدیریتی، امکان برآوردن نیازها و توسعه شهری و محلی ایجاد می‌شود. «موضوع مشارکت مردم در امور محلی از یک دهه قبل تاکنون به عنوان عامل اساسی در بررسی‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته است. در این رابطه، حکومت‌های محلی می‌تواند به عنوان وسیله‌ای مطمئن جهت شرکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی نقش مهمی ایفاء کند.» (Ghalibaf, 2012 : 69). نقش شهرها به عنوان مکان اصلی زندگی انسان در قرن بیست و یکم، مبرز و آشکار است.

<sup>1</sup> Urban Governance

عمومی شهر است. بنابراین مدیریت شهری در کشورهای اروپایی که به عنوان دستگاه حاکمه عمل می کند با مدیریت شهری که در ایران اداره نظارت و نگهداری شهر است، تفاوت ماهوی دارد (Latifi, 2005: 1-57). البته در ایران به سبب اتکای دولت به درآمدهای نفتی خارجی و پیوند با ساختار اجتماعی و برنامه ریزی و اداره امور براساس سیاست های دولت محور و عام گرا مبتنی بر تأمین رضایت مادی مردم، شهرداری ها در عرصه های محدود و مشخصی از خدمات شهری مانند حمل و نقل، فضای سبز و بهداشت و نظافت شهری مسئولیت دارند. با وجود اهمیت شهرداری ها در تأمین خدمات شهری مسائلی چون کمبود یا فقدان منابع درآمدی پایدار و نظام اداری و فنی ناکارآمد (و در مورد ایران اضافه می شود نفوذ و وابستگی شدید به دولت مرکزی)، این نهادها را از ایفای مطلوب وظایف خود تا اندازه زیادی در ایران و کشورهای در حال توسعه بازداشته و آنها را با مشکلات زیادی مواجه ساخته است.

### نتیجه گیری

با توجه به مباحث مطرح شده در این مقاله، و همچنین با توجه به نقشی که الگوی دولت محلی در توسعه و مدیریت شهری در کشورهایی مانند آمریکا، کانادا، فرانسه توانسته ایفاء نماید؛ می توان بیان کرد که نحوه برقراری مدیریتی که دولت محلی در نواحی مختلف از یک کشور می تواند داشته باشد، و با توجه به کارکردهایی مانند: ۱. آموزش و پرورش؛ ۲. مسکن و کاربری زمین؛ ۳. حمل و نقل عمومی؛ ۴. برنامه ریزی، توسعه و عمران محلی؛ ۵. بهداشت و درمان؛ ۶. اماکن تفریحی و اوقات فراغت؛ ۷. اماکن ورزشی؛ ۸. رفاه و تأمین اجتماعی و کمک به گروه های نیازمند؛ ۹. خدمات شهری؛ ۱۰. دوری و مبارزه با جرایم؛ ۱۱. امنیت عمومی و امور انتظامی؛ ۱۲. خدمات عمومی، این الگو می تواند نقش مثبتی را در توسعه شهری ایفاء نماید. البته این کارکردها را در الگوی دولت بسیط هم می توان اجرا کرد، اما اجرای آن با توجه به تجربه این گونه کشورها، کارایی و کارآمدی مطلوبی در شهرها، جدای از شهرهای بزرگ و پایتخت ها، دیده نشده است. هر چند که اجرای الگوی دولت محلی با مزایا و معایبی همراه است، اما مزایای آن بیشتر و نقش چشمگیری در توسعه شهری دارد. همان گونه که مدل هایی از کشورهای اروپایی و غربی گفته شد، مشخص گردید که در این گونه کشورها، دولت محلی و سیستم فدرالی توانسته به حقوق شهروندی بیشتر توجه

برنامه ریز شهری جین جاکوبز چهار شرط را برای احیای تنوع، نشاط و سرزندگی در خیابان های شهر، یا ناحیه شهری بیان می کند:

۱. ناحیه و تا حد ممکن بیشتر بخش های داخلی ناحیه، باید بیش از یک عملکرد اولیه را دارا باشند؛ ترجیحاً بیش از دو تا. این بخش ها باید به افرادی که با برنامه های زمانی مختلف و به مقاصد مختلف از منازل خود بیرون می روند درباره حضور سایر افراد اطمینان دهد. زیرا این افراد قادرند به طور مشترک از بسیاری از تسهیلات استفاده کنند؛

۲. طول بیشتر بلوک های شهری باید کوتاه باشد، یعنی خیابان ها و گذرایی برای ایجاد کنج ها باید وجود داشته باشد؛

۳. ناحیه شهری امکان ترکیب ساختمان هایی متفاوت از نظر سن و شرایط را ایجاد کند. با در بر گرفتن بخش مناسبی از بناهای قدیمی تر بناها در کارایی اقتصادی مورد انتظار، نیز تفاوت خواهند داشت؛

۴. باید تراکم کافی جمعیت در مکان هایی که به هر منظور جمعیت پذیر است، وجود داشته باشد. این امر شامل تمرکز تراکم در مکان هایی که مردم به دلیل اقامت در آنها حضور دارند، نیز دیده می شود. (Tibaldez, 2008: 1-34).

اگر شرایط جاکوبز را به پذیرم و مورد قبول باشد، متوجه خواهیم شد که اجرای این شرایط در گرو داشتن مدیریت شهری کارآمد می باشد. در اکثر کشورهای در حال توسعه و یا دارای حکومت بسیط، وضعیت شهرها برخاسته از ایدئولوژی حکومت و تصمیمات از بالا به پایین است. که در اغلب اوقات بدون در نظر گرفتن شرایط ناحیه ای شهرها، و با توجه به شرایط کلی کشور، برای شهرها تصمیم گیری می شود.

برای مثال مدیریت شهری در ایران فرآیندهای زیادی را طی نموده است و نحوه اداره شهرها در ایران بیشتر از هر چیزی، جنبه سیاسی و حکومتی داشته و رنگ و بوی حیات مدنی در آن کم رنگ بوده و بیشتر از هر پدیده ای فرایند سیاسی و برخاسته از خاستگاه حکومت مرکزی بوده است. شهرداری ها در ایران بخش بیسار محدودی و مشخصی از مدیریت شهری را در اختیار دارند. اداره شهرها در ایران فاصله بسیار زیادی با حکومت شهری دارد. حتی حضور تعدادی نماینده مردم در شوراهای شهرها نیز نمی تواند شهرداری ها را به سطح مدیریت جامع شهری برساند. مهمترین مسایل اداره شهرها از دیدگاه شهرداری ها، تأمین برخی نیازهای

مدیریت شهری و توسعه شهرها، می تواند کارایی داشته باشد. در پایان موارد زیر پیشنهاد می گردد :

۱. استفاده از تجربه کشورهای اروپایی در زمینه الگوی دولت محلی؛
۲. نظارت بیشتر و دقیق تر بر امور شهری، و توجه به جغرافیای ناحیه ای در کشورهای بسیط؛
۳. استفاده از افراد متخصص و کارشناس در امور مدیریت شهری و شهرسازی؛
۴. اطلاع رسانی و آگاهی دادن به مردم در زمینه امور شهری و احقاق حقوق شهروندی؛
۵. توجه به محیط های روستایی، تا از مهاجرت جمعیت به شهرها جلوگیری گردد.

### References:

1. Bohyraei, H & Asadi, A. (2009). The role of marginalization in the occurrence of social harms; Sepehr Quarterly, Publications of the Geographical Organization of the Armed Forces, Volume 18, Number 71. (in Persian)
2. Shiea, E. (1999). Introduction to the Basics of Urban Planning; Tehran: University of Science and Technology Publishing, ninth edition. (in Persian)
3. Shiea, E. (2008). Urban Sustainability; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)
4. Farid, Y. (2003). Geography and Urbanism; Tabriz: Tabriz University Press, first edition. (in Persian)
5. Ghalibaf, MB. (2012). Local Government or Spatial Distribution Strategy of Political Power in Iran; Tehran: Amirkabir Publications, fifth edition. (in Persian)
6. kiyosto, P. (2006). Fundamental Thoughts in Sociology; Translated by Manouchehr Sabouri, Tehran: Ney Publications, fifth edition. (in Persian)
7. Salehi, E. (2008). Human Settlement; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)
8. Salehi, E. (2008). Sustainable Urban Development; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the

داشته باشد. همچنین از توسعه و مدیریت شهری در ایران صحبت شد، دیده می شود که در ایران شهرها، از فضا و سیمای شهرسازی زیبایی برخوردار نیستند. تصمیمات عموماً از بالا به پایین به شهرداری ها دیکته می شود. در شهرداری ها، حضور افراد متخصص و کارشناس در امور شهری و شهرسازی بسیار کم می باشد. حتی در رده های بالای مدیریت شهری نیز با عدم تخصص و تطابق مدارک دانشگاهی رشته شهرسازی و مدیریت شهری با شغل و سمت در نظر گرفته شده دیده می شود. با توجه به ویژگی هایی جغرافیایی سرزمین ایران (جغرافیای فرهنگی، جغرافیای اقتصادی، جغرافیای ناحیه ای) الگوی دولت محلی در

Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)

9. Sarafi, M & Esmaeilzadeh, H. (2005). Solutions to Solving Urban Problems in Iran; Political-Economic Information Monthly, Nos. 217 and 218, October and November. (in Persian)
10. Latifi, Gh. (2005). Tehran urban management process after the imposed war; Monthly Political-Economic Information Monthly, No. 218-217, October and November. (in Persian)
11. Latifi, Gh. (2005). Urban Management; Tehran: Cultural, Information and Press Institute Publications, first edition. (in Persian)
12. Piran, P. (2008). Urban Revolutions; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)
- 13.. Mouer, R. (2000). A New Income on Political Geography; Translation of Doreh Mir Haider Mohajerani, Tehran: Geographical Organization of the Armed Forces Publications. (in Persian)
14. Mahmoudi, V & Samimifar, GH. (2005). Cooperation and Development; Political-Economic Information Monthly, 20th year, first and second issues, October and November. (in Persian)
15. Mosakazemi, M & Badri, A. (2004). Urban Geography and Rural Studies; Tehran: Payame Noor University Press, second edition. (in Persian)

16. Moghimi, S.M. (2008). Local Government; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)
17. Motaghi, A & Ghorbani-Sephr, A & Soltan Mohamadi, Z. (2019). Investigating the Role of Local Governments in Sustainable Urban Development (Case Study: Iranian Cities); Quarterly Journal of New Attitudes in Human Geography, Volume 11, Number 44, Fall. (in Persian)
18. Logan & Moloteh, (1987), Urban fortunes : (ed) The Political Economy of Place. Berkeley : university of Chicago Press.
19. Rex, J & R. Moore, Race, (1987). Community and Conflict. Oxfoed, Oxford University Press.
20. Salomon, M. (2009), Local Governments as Foreign Policy Actors and Global Cities Network-Makers: The Cases of Barcelona and Porto Alegre, Edited and posted on the web on 8<sup>th</sup> June 2009
21. Piran, P. (2008). Urban Governance; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)
22. Taghvaii, m & Sarvari, Z. (2005). The Effect of Liberalism on Urban Space; Monthly Political-Economic Information Monthly, No. 218-217, October and November. (in Persian)
23. Tibaldez, F. (2008). Human-centered Cities, Improving the Public Environment in Large and Small Cities; Translated by Hassan Ali Laghaei and Firoozeh Jadali, Tehran: University of Tehran Press, Second Edition. (in Persian)
24. Hoseynpour, J & et. Al. (2012); The Nature of Border Changes; Proceedings of the 5th Geopolitical Congress, Islamic Azad University, Rasht Branch, June 3 and 4. (in Persian)
25. Darabi, H. (2008). Participation; Encyclopedia of Urban and Rural Management, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities and Rural Affairs, First Edition. (in Persian)
26. Raeisi, A. (2010). From Baladieh to the Municipality; Special issue of Shiraz Commemoration Week, Shiraz: Publications of Shiraz Municipality Social Cultural Organization, May. (in Persian)
27. Shakouii, H. (2003). New Thoughts in the Philosophy of Geography (Vol. II); Tehran: Gitashenasi Publications, first edition. (in Persian)
28. Zarghani, S.H & Ahmadi, E. (2019). Good Governance in Local Governments: Decentralization; Research Government Quarterly, Volume 5, Number 19, Fall. (in Persian)