

مدیریت محلی

9

حکمروایی شهری

با نگاهی به ساختار مدیریت شهری

زاین، کرهی جنوبی، فرانسه و ترکیه

مؤلف: دکتر مهدی مرتضوی



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

مدیریت مطالعات زیرساخت‌های مدیریتی و مالی

سرشناسه	مرتضوی، مهدی
عنوان و نام پدیدآور	مدیریت محلی و حکمروایی شهری: با نگاهی به ساختار مدیریت حکمروایی شهری زاین، کره‌ی جنوبی، فرانسه و ترکیه/مؤلف مهدی مرتضوی
مشخصات نشر	[به سفارش] مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، مدیریت مطالعات زیرساخت‌های مدیریتی و مالی تهران؛ مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛ ۱۳۹۲
مشخصات ظاهری	۳۱۱ ص:؛ جدول، نمودار
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۶۰۸۰۰-۷-۹
وضعیت فهرست‌نویسی	فینیا
یادداشت	کتابنامه: ص. ۳۱۱
موضوع	سازمان های دولتی محلی
موضوع	سازمان های دولتی محلی — ایران
موضوع	شهرداری
موضوع	شهرداری — ایران
موضوع	شوراها — ایران
شناسهٔ ده	شهرداری تهران. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران
شناسهٔ افزوده	مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، مدیریت مطالعات زیرساخت های مدیریتی و مالی
رده‌بندیِ جک	۱۳۹۲ ۴۳۴/۴۳۲۳۲۳۱/۳
رده‌بندی دیو	۳۲ / ۸۵
شماره کتاب‌شناسی ملی	۳۲۰۱۶۶



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

مدیریت محلی و حکمروایی شهری؛ با نگاهی به ساختار مدیریت حکمروایی شهری زاین، کره‌ی جنوبی، فرانسه و ترکیه

نویسنده: مهدی مرتضوی

ویرایش و صفحه‌آرایی: نگارستان حامد

طراح جلد: یعقوب قاسمی

چاپ و انتشار: معاونت علم و فناوری

نوبت چاپ: اول- ۱۳۹۳

چاپ: اول

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

بها: ۸۵۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۶۰۸۰۰-۷-۹

ناشر: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛ معاونت علم و فناوری

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان آقابزرگی، شماره ۳۲

تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۰-۸۳

کد پستی: ۱۹۶۴۳۵۶۱۱

<http://rpc.tehran.ir>

info@rpc.tehran.ir

پیشگفتار

تغییرات شتابان محیطی و فرایندهایی مانند جهانی شدن و گرایش به حکمروایی مطلوب از جمله تغییرات عمده‌ای هستند که تغییر در فرایند و ساختار مدیریت جوامع را اجتناب‌ناپذیر کرده است. امروزه تأثیر این تحولات تا مرحله‌ای بوده است که پی‌گیری رویکردهای انعطاف‌پذیر، مردم‌سالارانه و مشارکی را در اداره‌ی امور عمومی به موضوعی الزامی تبدیل کرده است. این به آن معنی است که ساختارها و فرایندهای سلسله‌مراتبی مدیریت که از آن به عنوان رویکرد «مدیریت سنتی» یاد می‌شود، ظرفیت لازم برای سازمان‌دهی و بهره‌برداری مطلوب از فضاهای اجتماعی و ظرفیت‌های محلی و ایجاد محیط رقابت‌پذیر و با کیفیت بالا در شرایط دنیای امروز را نداشته و لازم است تا از ساختاری غیرمتمرکز و فرایندی دموکراتیک، مدنی و مشارکتی در الگوی اداره‌ی عمومی استفاده شود. حرکت به سمت تمرکززدایی یکی از شیوه‌هایی است که بسیاری از کشورها در طریق آن در صدد رفع این معضلات برآمده‌اند. امروزه در میان کشورهای در حال توسعه، کم‌تر کشوری است که به بحث عدم تمرکز به عنوان یک رویکرد مناسب به منظور اصلاح حکومت‌داری و اداره‌ی امور عمومی خود نپرداخته باشد. برزیل، اندونزی، نیوی، هند، بنگلادش، اوگاندا، پاکستان، چین، آفریقای جنوبی، کامبوج، ویتنام، بولیوی، آرژانتین، مکزیک و پرو از جمله این کشورها هستند.

حرکت به سمت واگذاری تمام یا بخشی از امور به مردم و توسعه‌ی مشارکت مردمی در بخش خدمات عمومی امری لازم و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. البته هرچه نفوذ اختیار و میزان مشارکت مردم با توجه به بستر و زمینه‌های هر جامعه‌ای متفاوت است و لذا هر کشور مورد بررسی خاص باید ضمن توجه به تجارب سایر کشورها، مدل بومی خود را برای نیل به عدم تمرکز و دستیابی به الگوی مدیریت مطلوب باید ضرورت توسعه‌ی شهری متعادل با توان پاسخ‌گویی به منافع و خواسته‌های متفاوت و در جهت دستیابی به محیط‌های شهری متعالی، سالم، پایدار، انسان‌محور و با کیفیت مطلوب زندگی، رهیافت‌های جدید را به یک الزام اساسی در عرصه‌ی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری مبدل کرده است. ظهور مفاهیمی نظیر مدیریت چند مقیاسی (چند سطحی)، مدیریت چند عاملی، مدیریت فضایی و مدیریت شهرها، مرتبط با این تحولات است. حکمروایی مطلوب شهری نیز از رهیافت‌های جدیدی است که می‌تواند از توسعه‌ی شهری در مسیر منافع صرفاً خصوصی ممانعت کرده و فضاهای شهری را هر چه بیش‌تر در هماهنگی با اهداف متفاوت و متعارض اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی جامعه قرار دهد.

بنابراین، وقتی صحبت از عدم کارایی برنامه‌های توسعه‌ی شهری و عدم مطلوبیت برنامه‌ریزی شهری در حل مسائل و مشکلات و هدایت منطقی شهرها به طور اعم و کلان‌شهرها به طور اخص می‌شود، نقش و جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی-مدیریتی کشورها و طراحی سازوکار اجرایی تحقق مدیریت کارآمد شهری و تحقق برنامه‌ریزی توسعه‌ی شهری نمایان می‌شود. مدیریت شهری برای اداره‌ی مطلوب شهرها در کشورهای در حال توسعه، با مسائل و چالش‌های فراوانی روبه‌رو است. مواردی همچون اصرار بر رویکردهای سنتی در مواجهه با تحولات جدید، مقاومت در برابر تحول، کمبود ابتکار و نوآوری، ناهماهنگی و تعارض میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف بخشی و مهم‌تر از همه نامشخص بودن جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی-مدیریتی و خلاءهای قانونی، از جمله‌ی این چالش‌ها هستند. تا زمانی که این مشکلات در جوامع مختلف برطرف نشود، مدیریت شهری قادر به برخورد موفقیت‌آمیز با مشکلات رو به تزايد محیط

شهری نخواهد بود. در ایران مدیریت شهری به معنای عام آن مصادیقی را دربرمی‌گیرد؛ ولی جایگاه ویژه و شفافیتی در ساختار سیاسی-مدیریتی کشور ندارد. البته اخیراً مطالعاتی برای توسعه مدیریت شهری انجام شده است؛ ولی ساختارهای محلی در ایران، چندین دهه است که بدون تغییرات اساسی باقی مانده است و با گذشت زمان و تغییر انتظارات و نیازهای جامعه، نیاز به تغییرات بنیادی دارد.

در سال‌های پیش از انقلاب مباحثی در باره‌ی عدم تمرکز و پیاده‌سازی یک سیستم اداری غیرمتمرکز که با الزامات ویژه‌ی ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی ایران سازگار باشد، وجود داشته است. پس از انقلاب نیز این موضوع به اشکال مختلف چه در قانون اساسی (اصل هفتم، اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ و اصل ۴۴ قانون اساسی) و چه در سایر قوانین (لایحه‌ی قانونی اختیارات استاندار، کشور، مصوب ۱۳۵۹، برنامه‌ی اصلاح نظام اداری و مدیریت کشور و مناطق در پیوست برنامه‌ی اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۱) مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، تبصره‌های ۳۱ تا ۳۸ ماده‌ی واحده‌ی برنامه‌ی توسعه‌ی دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) مصوب ۱۳۷۹/۹/۲۰، مواد ۱ الی ۳ در فصل اول برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۸۹) مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷، و بند (ج) ماده‌ی ۱۳۹، مواد ۱۵۴، ۱۷۷، و ۸۳ در قانون برنامه‌ی چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)) مطرح شده است. با وجود این، به نظر می‌رسد هنوز دیدگاه رسمی، شخصی درباره‌ی نوع، ابعاد و ویژگی‌های عدم تمرکز و مدیریت محلی که کشور به دنبال آن است وجود ندارد و وصیف و آموریه‌ی ملی از محلی، تفکیک نشده و الگوی مناسبی برای استفاده از ظرفیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی برای شکل‌دهی به مدیریت محلی در ایران طراحی نشده است. در شرایط محیطی جدید که استعدادها و ظرفیت‌های سطوح محلی، به‌ویژه در کلان‌شهرهای کشور به مراتب نسبت به گذشته توسعه یافته، توجه به این مهم و تعریف هویت جدیدی به نام مدیریت شهری، ضرورتی محتوم و اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده است.

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران امیدوار است این اثر که با تلاش‌های مرکز مطالعات قوانین و مقررات ایران تدوین شده است کمک هر چند ناچیزی به شکل‌گیری این هویت جدید مدیریت شهری در ایران باشد. در اینجا لازم است از تلاش‌های وافر آقای دکتر مهدی مرتضوی که زحمت نگارش این کتاب را بر عهده داشته‌اند و همچنین جناب آقای دکتر غندالی، معاون وقت مرکز و جناب آقای محسن مردعلی، مدیر مطالعات، روابط‌های مدیریتی و مالی و سرکار خانم گلسا رسایی به عنوان ناظر داخلی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران صمیمانه تشکر و قدردانی نمایم. بدون شک هیچ اثری خالی از نقص و بی‌نیاز از بهبود نیست، لذا از راهنمایی و تذکرات خوانندگان محترم به گرمی استقبال خواهیم کرد. خوانندگان محترم می‌توانند نظرات و پیشنهادات خود را به آدرس الکترونیکی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران ارسال نمایند.

دکتر بابک نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

فهرست مطالب

۱۱	پیشگفتار
۱۵	فصل اول: نوع شناسی حکومت‌ها و مفهوم عدم تمرکز
۱۶	مقدمه
۱۶	۱-۱) اقسام حکومت از نظر شکل حکومت
۱۹	۲-۱) اقسام حکومت از نظر نوع اداره‌ی حکومت
۱۹	۱-۲-۱) نظام‌های فدراتیو
۱۹	۲-۲-۱) نظام‌های منطقه‌بندی شده یا غیرمتمرکز
۱۹	۳-۲-۱) نظام‌های یکپارچه با سیاست متمرکز
۲۱	۳-۱) تمرکز و عدم تمرکز
۲۲	۱-۳-۱) تعریف تمرکززدایی
۲۴	۲-۳-۱) گونه‌شناسی عدم تمرکز
۲۵	۳-۳-۱) دیدگاه مالیه عمومی و سیاسی درباره‌ی تمرکززدایی
۳۹	۴-۳-۱) عدم تمرکز اقتصادی یا بازار
۴۰	۵-۳-۱) دلایل انتخاب عمومی برای تمرکززدایی
۴۳	۶-۳-۱) سایر انگیزه‌های عدم تمرکز
۴۵	۷-۳-۱) عدم تمرکز اداری را از کجا و چگونه شروع کنیم و به چه شیوه‌ای ادامه دهیم؟
۴۶	خلاصه و نتیجه‌گیری
۴۹	فصل دوم: مدیریت محلی
۵۰	۱-۲) تعریف مدیریت در سطح محلی
۵۱	۲-۲) الگوهای مدیریت شهری
۵۱	۱-۲-۲) مدل شورا - شهردار
۵۴	۲-۲-۲) مدل شورا - مدیر شهر
۵۷	۳-۲-۲) مدل کمیسیونی
۶۰	۳-۲) مدیریت حکومت‌های محلی
۶۰	۱-۳-۲) نظام‌های متمرکز
۶۰	۲-۳-۲) نظام‌های غیرمتمرکز
۶۱	۴-۲) حکومت‌های محلی و مدیریت دولتی نوین
۶۳	۱-۴-۲) قوه‌ی مقننه حکومت محلی (شورای شهر)

۶۵	۲-۴-۲) قوهی مجریه‌ی حکومت‌های محلی (شهرداری یا کمیته‌ی اجرایی).....
۶۷	۵-۲) وظایف مدیریت در سطح محلی.....
۶۸	۱-۵-۲) فعالیت‌های کالبدی.....
۶۹	۲-۵-۲) فعالیت‌های اقتصادی.....
۷۰	۳-۵-۲) فعالیت‌های فرهنگی - اجتماعی.....
۷۳	۴-۵-۲) فعالیت‌های زیست‌محیطی و بهداشتی.....
۷۴	۵-۵-۲) فعالیت‌های سیاسی.....
۷۴	۶-۵-۲) فعالیت‌های تحقیقاتی و برنامه‌ریزی توسعه‌ی شهری (مدیریتی).....
۷۴	خلاصه و نتیجه‌گیری.....
۷۷	فصل سوم: ۴. راز از حکومت محلی به حکمروایی محلی
۷۸	۱-۳) مفهوم حکمروایی.....
۸۱	۲-۳) ابعاد حکمروایی.....
۸۳	۳-۳) گذر از مدیریت توانی به حکمروایی خوب.....
۸۶	۴-۳) حکمروایی محلی.....
۸۷	۱-۴-۳) تغییر نقش حکومت‌ها؛ محله.....
۸۹	۲-۴-۳) مدل‌های هنجاری حکمروایی محله.....
۹۰	۵-۳) مدیریت شهری و حکمروایی شهری.....
۹۱	۶-۳) نظریه‌های حکومت شهری.....
۹۱	۱-۶-۳) کشورهای در حال توسعه.....
۹۲	۲-۶-۳) نظریه‌ی رکس و مور.....
۹۲	۳-۶-۳) نظریه‌ی پال.....
۹۳	۴-۶-۳) نظریه‌ی ریچارد تاردانیکو.....
۹۳	۷-۳) الگوهای حکمروایی شهری.....
۹۴	۱-۷-۳) کشورهای توسعه‌یافته.....
۹۵	۲-۷-۳) نظریه‌ی دیوان‌سالاری.....
۹۵	۳-۷-۳) نظریه‌ی حکمروایی شهری.....
۹۶	۴-۷-۳) دیدگاه مشارکتی و مردم‌سالاری.....
۹۷	۵-۷-۳) نظریه‌ی میانجی‌گری.....
۱۰۰	۸-۳) تحقق حکمروایی مطلوب با تکیه بر تجارب جهانی.....
۱۰۳	خلاصه و نتیجه‌گیری.....

فصل چهارم: مدیریت محلی در ایران..... ۱۰۵

۱-۴) شوراهای اسلامی در قانون اساسی..... ۱۰۸

۱-۱-۴) جایگاه شورای شهر در ایران..... ۱۰۸

۲-۱-۴) هدف از تشکیل شوراهای اسلامی..... ۱۰۸

۳-۱-۴) شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی..... ۱۰۸

۴-۱-۴) وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر در قانون اساسی..... ۱۰۹

۵-۱-۴) نقش شوراهای اسلامی بر اساس قانون اساسی..... ۱۱۲

۶-۱-۴) اهداف شوراهای اسلامی با استناد به قانون اساسی..... ۱۱۳

۲-۴) سلسله مراتب شوراهای اسلامی..... ۱۱۵

۳-۴) تشکیل شوراهای پایه (بر پایه‌ی قانون مصوب ۱۳۷۵)..... ۱۱۷

۴-۴) مناسبات و ارتباطات شوراهای..... ۱۱۷

۱-۴-۴) کلیات نظام..... ۱۱۷

۲-۴-۴) قوه‌ی حاکمیت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی..... ۱۱۸

۳-۴-۴) قوه‌ی قضائیه..... ۱۱۸

۴-۴-۴) قوه‌ی مجریه..... ۱۱۸

۵-۴-۴) شهرداری‌ها و دهیاری‌ها..... ۱۱۹

۶-۴-۴) ائمه‌ی جمعه..... ۱۱۹

۷-۴-۴) مردم..... ۱۲۰

خلاصه و نتیجه‌گیری..... ۱۲۰

نتیجه‌گیری..... ۱۲۲

فصل پنجم: نگاهی به مدیریت محلی در سایر کشورها..... ۱۲۵

۱-۵) ژاپن..... ۱۲۶

۱-۱-۵) تقسیمات کشوری در ژاپن..... ۱۲۷

۲-۱-۵) سیستم حکومت محلی..... ۱۲۸

۳-۱-۵) ساختار دولت‌های محلی..... ۱۳۲

۴-۱-۵) وظایف و اختیارات دولت‌های محلی..... ۱۳۳

۵-۱-۵) سیستم مالی دولت‌های محلی..... ۱۳۴

۶-۱-۵) سیستم مدیریت شهری کلان‌شهر توکیو (TMG)..... ۱۳۷

۷-۱-۵) قوانین و مقررات..... ۱۵۰

۲-۵) کره‌ی جنوبی..... ۱۵۵

۱۵۶	سیستم حکومت محلی (۱-۲-۵)
۱۶۲	سیستم مدیریت شهری سؤل (۳-۲-۵)
۱۷۴	قوانین و مقررات (۴-۲-۵)
۱۸۱	فرانسه (۳-۵)
۱۸۲	سیستم حکومت‌های محلی (۱-۳-۵)
۱۸۴	وظایف حکومت‌های محلی (۲-۳-۵)
۱۸۵	سیستم مالی حکومت‌های محلی (۳-۳-۵)
۱۸۷	تمرکززدایی در مدیریت شهری (۴-۳-۵)
۱۸۸	سیر تحول مدیریت شهری پاریس (۱-۳-۵)
۱۹۳	قوانین و مقررات (۶-۱-۵)
۱۹۴	ترکیه (۴-۵)
۱۹۴	سیستم حکومت محلی (۱-۴-۵)
۱۹۷	وظایف و کارهای دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) (۲-۴-۵)
۱۹۹	سیستم مالی حکومت‌های محلی (۳-۴-۵)
۲۰۴	سیستم مدیریت شهری کس شهر استانبول (۴-۴-۵)
۲۱۰	قوانین و مقررات (۵-۴-۵)
۲۱۳	فهرست منابع و مآخذ:

تغییرات شتابان محیطی و فرایندهایی مانند جهانی شدن، دموکراسی خواهی و گرایش به حکمروایی مطلوب از جمله معیارات عمده‌ای هستند که تغییر در فرایند و ساختار مدیریت جوامع را اجتناب‌ناپذیر کرده است. امروزه تأثیر این تحولات تا مرحله‌ای بوده است که پی‌گیری رویکردهای انعطاف‌پذیر، دموکراتیک و مشارکتی را در اداره‌ی امور عمومی به ضرورتی الزامی تبدیل کرده است. این به آن معنی است که ساختارها و فرایندهای سلسله‌مراتبی مدیریت که از آن به عنوان رویکرد «مدیریت سنتی» یاد می‌شود، ظرفیت لازم برای سازمان‌دهی و بهره‌برداری مطلوب از فضاهای اجتماعی و ظرفیت‌های محلی و ایجاد محیط رقابت‌پذیر و با کیفیت بالا در شرایط دنیای امروز را نداشته و لازم است از ساختاری غیرمتمرکز و فرایندی دموکراتیک، مدنی و مشارکتی در الگوی اداره عمومی استفاده شود.

حرکت به سمت تمرکززدایی یکی از رویه‌هایی است که بسیاری از کشورها از طریق آن درصدد رفع این معضلات برآمده‌اند. امروزه در میان کشورهای در حال توسعه، کم‌تر کشوری است که به بحث عدم تمرکز به عنوان یک رویکرد مناسب به منظور اصلاح حکومت‌داری و اداره‌ی امور عمومی خود نپرداخته باشد. برزیل، اندونزی، بولیوی، هند، بنگلادش، اوگاندا، پاکستان، چین، آفریقای جنوبی، کامبوج، ویتنام، بولیوی، آرژانتین، مکزیک و پرو از جمله‌ی این کشورها هستند.

حرکت به سمت واگذاری تمام یا بخشی از امور به مردم و توسعه‌ی مشارکت مردمی در بخش خدمات عمومی امری لازم و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. البته درجه‌ی تفویض اختیار و میزان مشارکت مردم با توجه به بستر و زمینه‌های هر جامعه‌ای متفاوت است و لذا هر کشور مورد خاصی است که باید متناسب با توجه به تجارب سایر کشورها، مدل بومی خود را برای نیل به عدم تمرکز و دستیابی به الگوی مدیریت محلی بیابد.

ضرورت توسعه‌ی شهری متعادل با توان پاسخ‌گویی به منافع و خواسته‌های متفاوت و برای دستیابی به محیط‌های شهری پایدار، انسان‌محور و با کیفیت مطلوب زندگی، رهیافت‌های جدید را به یک الزام اساسی در عرصه‌ی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری مبدل کرده است. ظهور مفاهیمی نظیر مدیریت چند مقیاسی (چند سطحی)، مدیریت چند عاملی، مدیریت دموکراتیک (مدنی)، مدیریت فضایی و مدیریت شهرها مرتبط با این تحولات است. حکمروایی مطلوب شهری نیز از رهیافت‌های جدیدی است که می‌تواند از توسعه‌ی شهری در

مسیر منافع صرفاً خصوصی ممانعت کرده و فضاهای شهری را هر چه بیش‌تر در هماهنگی با اهداف متفاوت و متعارض اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی جامعه قرار دهد.

بنابراین، وقتی صحبت از عدم کارایی برنامه‌های توسعه‌ی شهری و عدم مطلوبیت برنامه‌ریزی شهری در حل مسائل و مشکلات و هدایت منطقی شهرها به طور اعم و کلان‌شهرها به طور اخص می‌شود، نقش و جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی - مدیریتی کشورها و طراحی سازوکار اجرایی تحقق مدیریت کارآمد شهری و تحقق برنامه‌ریزی توسعه‌ی شهری نمایان می‌شود.

مدیریت شهری برای اداری مطلوب شهرها در کشورهای در حال توسعه، با مسائل و چالش‌های فراوانی روبه‌رو است. مواردی همچون اصرار بر رویکردهای سنتی در مواجهه با تحولات جدید، مقاومت در برابر تحول، کمبود ابتکار و نوآوری، ناهماهنگی و تعارض میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف بخشی و مهم‌تر از همه نامشخص بودن نگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی - مدیریتی از جمله‌ی این چالش‌ها هستند. تا زمانی که این مشکلات در جوامع مختلف به طرف بی‌طرف نشود، مدیریت شهری قادر به برخورد موفقیت‌آمیز با مشکلات رو به‌تزايد در محیط شهری نخواهد بود.

بررسی روندهای جهانی و محلی و وجود تفاوت‌های توسعه‌یافته جهان نشان می‌دهد که تقویت مدیریت‌های محلی و مدیریت‌های شهری مورد توجه اکثر کشورهای دنیا قرار گرفته است و حرکت در مسیر تقویت خودگردانی محلی و تقویت نهادهای مدیریت محلی از جمله مهم‌ترین اقدام‌های آنان بوده است.

نحوه‌ی انتخاب شهردار و عوامل دیگری چون - مدیریت شهری، منشور شهری، نوع نظام کلان (فدرال، متمرکز و ...) و قوانین ملی و منطقه‌ای مرتبط با مدیریت‌های محلی، اثر تعیین‌کننده‌ای در وضعیت مدیریت‌های محلی و قدرت نهادهای مدیریت شهری دارد.

در ایران مدیریت شهری به معنای عام آن مصادیقی را در بر می‌گیرد که دارای پایگاه ویژه و شفافیت در ساختار سیاسی - مدیریتی کشور ندارد. البته اخیراً مطالعاتی برای توسعه‌ی مدیریت شهرها انجام شده است؛ ولی ساختارهای محلی در ایران، چندین دهه است که بدون تغییرات اساسی باقی مانده است. در گذشت زمان و تغییر انتظارات و نیازهای جامعه، نیاز به تغییرات بنیادی دارد.

در سال‌های پیش از انقلاب مباحثی در باره‌ی عدم تمرکز و پیاده‌سازی یک سیستم اداری غیرمتمرکز که با الزامات ویژه‌ی ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی ایران سازگار باشد، وجود داشته است. پس از انقلاب نیز این موضوع به اشکال مختلف چه در قانون اساسی (اصل هفتم، اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ و اصل ۴۴ قانون اساسی) و چه در سایر قوانین (لایحه‌ی قانونی اختیارات استانداران کشور مصوب ۱۳۶۸-۱۳۷۲) مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، تبصره‌های ۳۱ تا ۳۸ ماده واحده‌ی مناطق در پیوست برنامه‌ی اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، تبصره‌های ۳۱ تا ۳۸ ماده واحده‌ی برنامه‌ی توسعه‌ی دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۰، مواد ۱ تا ۳ در فصل اول برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۸۹) مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۷، و بند (ج) ماده‌ی ۱۳۹، مواد ۱۵۴، ۷۳، ۷۷، ۸۱ و ۸۳ در قانون برنامه‌ی

چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) مطرح شده است. با وجود این، به نظر می‌رسد هنوز دیدگاه روشن و مشخصی در باره‌ی نوع، ابعاد و ویژگی‌های عدم‌تمرکز و مدیریت محلی که کشور به دنبال آن است وجود ندارد و وظایف و مأموریت‌های ملی از محلی، تفکیک نشده و الگوی مناسبی برای استفاده از ظرفیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی برای شکل‌دهی به مدیریت محلی در ایران طراحی نشده است.

در شرایط محیطی جدید که استعدادها و ظرفیت‌های سطوح محلی، به ویژه در کلان‌شهرهای کشور به مراتب نسبت به گذشته توسعه یافته است، توجه به این مهم و تعریف هویت جدیدی به نام مدیریت شهری (با هر صفتی که باشد اعم از جامع، یکپارچه یا نظایر آن) به ضرورتی محتوم و اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده است.

مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران امیدوار است این اثر که با تلاش‌های مرکز مطالعات قوانین و مقررات ایران حمایت شده کمک هر چند ناچیزی به شکل‌گیری این هویت جدید مدیریت شهری در ایران باشد. بدین سبب لازم است از تلاش‌های وافر آقای دکتر مهدی مرتضوی که زحمت تهیه این کتاب را بر عهده داشته‌اند و همچنین جناب آقای دکتر علیرضا نادری به عنوان ناظر علمی، جناب آقای دکتر غندالی، معاون مرکز و جناب آقای محسن مردانی، مدیر روستاها و مسکن‌های مدیریتی و مالی و سرکار خانم گلسا رسایی به عنوان ناظر داخلی مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران صمیمانه تشکر و قدردانی نمایم.

بدون شک هیچ اثری خالی از نقص و بی‌اثر از بهبود نیست، لذا از راهنمایی و تذکرات خوانندگان محترم به گرمی استقبال خواهیم کرد. خوانندگان محترم می‌توانند نظرات و پیشنهادات خود را به آدرس الکترونیکی مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران ارسال نمایند.

دکتر بابک نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران