

# Areas of transition to integrated urban management in Iran, emphasizing the city council and municipality's duties, functions, and competencies

**Naser Barakpour<sup>1\*</sup>, Iradj Asadie<sup>2</sup>**

*1- Professor of Urban Planning Department, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran*

*2- Associate Professor of Urban Planning Department, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Babolsar, Iran.*

---

## ARTICLE INFO

### Article History

Received : 12/12/2021

Accepted : 15/4/2022

---

### Keywords

City Council

Municipality

Functional Area

Integrated Urban Management

---

## ABSTRACT

### Introduction

Our country's cities and municipalities face numerous social, economic, and environmental problems. According to many experts, the root of an essential part of these problems lies in the inefficiency of the urban planning and management system. The results of various research in recent decades on the institutional, financial, and functional dimensions of urban management in Iran indicate the overlap and interference of responsibilities of state and public organizations, lack of coordination in the provision of municipal services, limited scope and power of local institutions, financial instability, territorial fragmentation, and other problems. Naturally, in response to various institutional, policy, and functional fragmentations, the appropriate solution to increase the integration and coherence in decision-making and action, in the form of "integrated urban management," has been sought.

### Materials and methods

In general, two rational and comprehensive strategies can be adopted to deal with functional fragmentation within cities: a) Merger and integration of all active organizations in cities and the establishment of a large and unified organization that has all responsibilities for planning and management; B) Designation of a significant organization (among organizations active in urban planning and management) to coordinate all plans, programs, and activities of organizations involved in urban planning and management based on a plan which is accepted by all of them. The first strategy, which is radical, requires very large organizational consolidations that are

---

\* Corresponding author: barakpoo@art.ac.ir

not politically feasible and will face many organizational resistances and legal obstacles. In contrast, the second strategy has a higher capacity for implementation because the existing organizational power structure is largely maintained. Only activities centered on a single agreed plan will be monitored by a significant (lead) organization. Suppose this significant and coordinating organization is called the lead organization due to its role in inter-organizational interactions. In that case, the critical question in implementing this strategy is which organization can or must play the leading role of organizations active in the city to achieve integrated urban management. Based on the arguments presented in this article, compared to all existing organizations, the city council, and the municipality have the most appropriateness for the leadership role of organizations active in urban planning and management. For the current research, we reviewed the existing studies and legal documents and conducted in-depth interviews with city and government managers and executives. These sources were used to obtain data and test the analytical model. Our analytical model is based on an ideal type model.

### Findings

This article, which studied the dimension of functional integration in detail, shows that some fundamental principles in this field need to be emphasized: First, delegating more tasks and functions to the council and the municipality will lead to greater integration of urban management and, as a result,

greater efficiency, effectiveness, and accountability. Second, the council and the municipality are the closest management level to the citizens and therefore have more legitimacy and efficiency than other state organizations in providing services. Third, it is evident that due to the centralized and sectoral structure of government in Iran and due to the lack of understanding of mutual interests between the municipality and other service institutions, the possibility of automatic formation of coordinating mechanisms and relevant institutions- based on the strategy of the lead organization or voluntary delegation of functions from state organizations to municipalities- will not be possible. Therefore, the only way to achieve this goal is to convince the central government (cabinet and parliament) to change their attitude and issue political and administrative mandates at the highest level to form this type of inter-organizational coordination mechanism. Fourth, a pilot transition to integrated urban management, either through the transfer of responsibilities to municipalities or through the assumption of the role of the lead organization by the council and the municipality, is better to start with metropolitan municipalities due to the need for high organizational capacity.

### Conclusion

Based on the arguments presented in this article, compared to all existing organizations, the city council, and the municipality have the most appropriateness for the leadership role of organizations active in urban planning and management.

\* This article is extracted from the research plan entitled: "Compiling the Strategic Document for Integrated Urban Management in Tehran," commissioned by Tehran Urban Research and Planning Center, 2021.

#### COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



#### HOW TO CITE THIS ARTICL

Naser Barakpour, Iradj Asadie. Areas of transition to integrated urban management in Iran, emphasizing the city council and municipality's duties, functions, and competencies. Urban Economics and Planning Vol 3(2)

DOI: 10.22034/UEP.2022.319517.1151



# عرصه‌های گذار به مدیریت شهری یکپارچه در ایران با تأکید بر وظایف، کارکردها و صلاحیت‌های شورای شهر و شهرداری

ناصر برکپور<sup>۱\*</sup>، ایرج اسدی<sup>۲</sup>

۱- استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران

۲- دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

## اطلاعات مقاله

### تاریخ‌های مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۹/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱/۲۶

## چکیده

نتایج تحقیقات مختلف در دهه‌های اخیر درباره ابعاد نهادی، مالی و کارکردی مدیریت شهری ایران، بیانگر تداخل مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان‌های دولتی و عمومی، ناهماهنگی در ارائه خدمات شهری، محدود بودن گستره وظایف و اختیارات نهادهای محلی، ناپایداری منابع مالی، اغتشاش قلمرویی و مشکلات دیگر در نظام مدیریت محلی است. در پاسخ به این مشکلات، راه‌حل مناسب در افزایش یکپارچگی در نظام تصمیم‌گیری و اقدام و در قالب «مدیریت شهری یکپارچه» جست‌وجو شده است. در این مقاله از روش‌های مرور تحقیقات و اسناد، مصاحبه و تحلیل محتوا در گردآوری و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. عواملی که مدیریت یکپارچه شهری را از مدیریت متفرق متمایز می‌کنند، متنوع هستند و ابعاد مختلف قلمرویی، کارکردی، حقوقی، مالی و غیره دارند. در میان این‌ها، شیوه توزیع یا تخصیص کارکردها و وظایف، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها میان دولت مرکزی و مراجع محلی یکی از عرصه‌های مهم تحلیل از نظر یکپارچگی و استقلال عمل در اداره امور محسوب می‌شود. این مقاله نشان می‌دهد چند اصل بنیادین در عرصه کارکردی باید مورد تأکید قرار گیرد: نخست) واگذاری وظایف و کارکردهای بیشتر به شورا و شهرداری، به یکپارچگی بیشتر مدیریت شهری و در نتیجه، افزایش کارایی، اثربخشی و پاسخ‌گویی منجر خواهد شد. دوم) شورا و شهرداری، نزدیک‌ترین سطح مدیریت به شهروندان است و از این‌رو، مشروعیت و کارایی بیشتر نسبت به دیگر نهادهای سازمان‌های دولتی در خدمات‌رسانی دارد. سوم) شورا و شهرداری به دلیل مکان‌منا بودن، چندکارکردی بودن و انتخابی بودن، بهترین گزینه برای به عهده گرفتن نقش سازمان رهبر، در مدیریت شهری است.

## کلمات کلیدی

شورای شهر  
شهرداری  
عرصه کارکردی  
مدیریت شهری یکپارچه

## مقدمه

درباره ابعاد نهادی، مالی و کارکردی مدیریت شهری ایران و به طور خاص، کلان‌شهرها و شهر پایتخت، بیانگر تداخل مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان‌های دولتی و عمومی، ناهماهنگی در ارائه خدمات عمومی، محدود بودن گستره وظایف و قدرت عمل نهادهای محلی، ناپایداری منابع مالی، اغتشاش قلمرویی و مسائل متعدد دیگر در نظام مدیریت محلی است. به طور طبیعی و در پاسخ به انواع تفرق نهادی، سیاسی و کارکردی در دهه‌های اخیر، راه‌حل مناسب در افزایش یکپارچگی و انسجام در نظام تصمیم‌گیری و اقدام و در قالب «مدیریت یکپارچه شهری» جست‌وجو شده است.

عوامل و عناصری که مدیریت یکپارچه شهری و محلی را از مدیریت غیریکپارچه یا متفرق متمایز می‌کنند، متنوع هستند و ابعاد مختلف سازمانی، حقوقی، مالی و غیره دارند. ماهیت این عوامل را می‌توان در قالب پرسش‌های اولیه‌ای طرح کرد از جمله اینکه: انواع بازیگران و کنشگران مؤثر در قلمروی مدیریت شهری

شهرها و شهرداری‌ها در کشور ما با کاستی‌ها و مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی و محیطی روبه‌رو هستند. وجود انواع ناامنی و خطرات شهری، بزهکاری، مرگ‌ومیر ناشی از ترافیک، محرومیت و نابرابری اجتماعی و اقتصادی، آلودگی‌های محیط زیستی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق فقیرنشین، بخشی از مشکلات یادشده به شمار می‌آیند. دامنه و عمق مشکلات یادشده در کلان‌شهرها و به‌ویژه در شهر پایتخت، گسترده‌تر و پیچیده‌تر است، زیرا مشکلات قدیمی و نوظهوری همچون آلودگی هوا، بافت‌های فرسوده، خطر زلزله، فرونشست زمین و تهدید زیرساخت‌ها، بر پیچیدگی اوضاع دامن زده و مجموعه این عوامل، تأثیر نامطلوب بر شاخص‌هایی همچون زیست‌پذیری، کیفیت زندگی و محیط شهری گذاشته است. ریشه بخش مهمی از این مشکلات در ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شناسایی شده است. نتایج تحقیقات مختلف در دهه‌های اخیر

(Indices) به عنوان ابزارهایی مفید در شناخت محیط نهادی اشاره کرده‌اند [۴-۳]. هر یک از این ابزارها، کاربردهای متفاوت و در عین حال مکمل دارند. انواع گونه‌شناسی‌ها با تمرکز بر ابعاد (یا متغیرهای) خاصی از سیستم‌های مورد مقایسه و در نتیجه، نادیده گرفتن برخی از وجوه تمایز یا تشابه، امکان بررسی مقایسه‌ای و دسته‌بندی حکومت‌های محلی را فراهم می‌سازند. در مقابل، شاخص‌سازی می‌تواند امکان بررسی ابعاد متعددی از نظام‌های حکومت محلی را فراهم سازد. ضمن اینکه شاخص‌ها را می‌توان برای مقایسه تعداد فراوانی از سیستم‌ها به کار برد.

به منظور گونه‌شناسی نظام‌های حکومت محلی و از منظر روابط عمودی قدرت (یعنی چگونگی توزیع قدرت و صلاحیت‌ها میان شهرداری‌ها و سطوح بالاتر حکومت)، برخی از محققان با در نظر گرفتن سه عامل کارکردها (شیوه تخصیص و تأمین خدمات توسط حکومت محلی)، اختیارات (قدرت تصمیم‌گیری حکومت محلی) و میزان دسترسی (رابطه میان سیاست‌مداران محلی و دولت مرکزی)، میان کشورهای اروپای شمالی و جنوبی تمایز قائل شده‌اند. در کشورهای اروپای شمالی، شامل بریتانیا و کشورهای اسکاندیناوی، کارکردها و اختیارات حکومت محلی گسترده است، اما سیاست‌مداران محلی دسترسی محدود به دولت مرکزی دارند. در حالی که در کشورهای اروپای جنوبی، شامل فرانسه، اسپانیا و ایتالیا، سیاست‌مداران محلی دسترسی مستقیم و گسترده به دولت مرکزی دارند، اما کارکردها و اختیارات حکومت محلی محدود است. برخی دیگر، با گنجانیدن کشورهای فدرال، گونه‌شناسی جدیدی ارائه کردند. آنان بر اساس معیارهایی همچون توزیع صلاحیت‌ها در تأمین خدمات و همچنین، قدرت سیاسی سطح محلی نسبت به سطح بالای حکومت و اهمیت دموکراسی محلی، به طبقه‌بندی نظام‌های حکومت محلی در سه گروه از کشورها، شامل گروه فرانکو (فرانسوی)، گروه انگلو (انگلیسی) مرکب از بریتانیا و ایرلند (همچنین، کانادا، استرالیا، نیوزیلند و از بعضی جنبه‌ها آمریکا) و گروه اروپای شمالی و میانه نیز کشورهای اسکاندیناوی، آلمان و هلند (و حتی اتریش و سوییس) پرداختند [۴-۶].

علاوه بر گونه‌شناسی‌ها، تا کنون شاخص‌های متعددی از طرف محققان مختلف برای شناخت جایگاه و عملکرد نظام‌های حکومت محلی ارائه شده است. این شاخص‌ها نیز عموماً بر اساس دو مقوله روابط عمودی قدرت میان شهرداری‌ها و سطوح بالاتر حکومت و روابط افقی قدرت میان شورا و سایر مدیران سیاسی و اجرایی درون شهر طبقه‌بندی شده‌اند. از منظر روابط عمودی قدرت، سلرز و لیداشتروم در تحقیقی که مدعی شده‌اند نخستین شاخص‌سازی سیستماتیک درباره عملکرد حکومت‌های محلی است، رابطه میان تمرکززدایی و ماهیت دولت‌های رفاه را در ۲۱ کشور بررسی کرده‌اند. آنان در تحقیق خود به منظور بررسی روابط میان حکومت مرکزی و حکومت محلی میان دو مفهوم ظرفیت‌های محلی (local capacities) و کنترل یا نظارت (supervision) تمایز قائل شده‌اند و برای سنجش هر یک از این مفاهیم، به ترتیب پنج شاخص و هفت شاخص طراحی کرده‌اند. این شاخص‌ها، ابعاد سیاسی-اداری و مالی را در برمی‌گیرد. از نظر مفهوم ظرفیت‌های محلی، در این مدل، برای سنجش ظرفیت سیاسی و اداری محلی، سه شاخص شامل (۱) شرایط پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای اختیارات مراجع محلی، (۲) شرکت حکومت‌های محلی در فرایندهای سیاست‌گذاری ملی، (۳) نسبت درصد جمعیت شاغل در حکومت‌های محلی به کل شاغلان بخش عمومی در نظر گرفته شده است. متوسط این سه شاخص، شاخص ظرفیت‌های سیاسی و اداری را تشکیل می‌دهد. همچنین، متوسط دو شاخص (۱) نسبت هزینه‌های حکومت‌های محلی به کل هزینه‌های حکومت، (۲) نسبت درآمدهای مالیاتی محلی به کل درآمدهای مالیاتی، شاخص اختیارات مالی را تشکیل می‌دهد. از نظر مفهوم کنترل یا نظارت، برای سنجش وضعیت سیاسی-اداری چهار شاخص طراحی شده است: (۱) وجود مقامات نظارتی محلی، (۲) انتصاب فرامحلی مدیران اجرایی محلی، (۳) کنترل فرامحلی شکل حکومت محلی و (۴) کارمندان فرامحلی. در بعد مالی نیز سه شاخص طراحی شده است: (۱) سهم کمک‌های دولتی در درآمد محلی، (۲) استقلال در وضع مالیات محلی و (۳) نظارت بر استقراض محلی. در تحقیقی جدیدتر و جامع‌تر بر پایه روابط عمودی قدرت، لندر و دیگران میزان اختیارات حکومت محلی را در ۳۹ کشور

کدام‌اند؟ رابطه میان این کنشگران از نظر دامنه مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های واگذار شده به آن‌ها چیست؟ قلمرو و محدوده عمل مدیریت شهری چیست؟ اختیارات حقوقی کنشگران از نظر پذیرش و اجرای کارکردهای مختلف محلی چیست؟ جایگاه حقوقی کنشگران در قوانین اساسی و عادی چیست؟ شیوه انتخاب و منبع کسب مشروعیت نهادهای محلی چگونه است؟ منابع مالی مورد نیاز مدیریت محلی چگونه تأمین می‌شود؟ اختیارات مدیریت محلی در تأمین منابع مالی در چه حدی است؟ میزان استقلال یا وابستگی مالی نهادهای محلی به حکومت مرکزی چگونه است؟

زمانی می‌توان درباره میزان تفرق یا یکپارچگی مدیریت شهری قضاوت کرد که بتوان پاسخی برای پرسش‌های یادشده پیدا کرد. یافتن پاسخ برای این پرسش‌ها نیازمند تعیین و شناسایی ابعاد و عرصه‌های تعیین‌کننده ماهیت و الگوی مدیریت شهری است. در این مقاله ابتدا با مرور منابع مرتبط با تحلیل عملکرد حکومت‌های محلی، مهم‌ترین عرصه‌های مدیریت یکپارچه شهری شناسایی شده‌اند. در ادامه، پس از تحلیل مفهوم‌شناسی‌های مرتبط با وظایف حکومت‌های محلی، اصول تعیین صلاحیت و تفویض اختیار به نهادهای محلی به عنوان معیارهایی قابل استناد در بازآرایی روابط محلی-ملی مورد بحث قرار گرفته‌اند. در نهایت، مهم‌ترین محورها و راهبردهای تثبیت و توسعه صلاحیت‌های مدیریت شهری یکپارچه در ایران ارائه شده‌اند.

### پیشینه تحقیق

مفهوم یکپارچگی، همچون بسیاری از مفاهیم دیگر در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، مدیریت و حکمروایی با تنوع گسترده‌ای از برداشت‌ها و کاربردها همراه بوده است. برای مثال، در یکی از آثار قابل اعتنا در مرور این مفهوم، به برداشت‌های مفهومی متنوع، سطوح مختلف تحلیل و سطوح اصلی حکمروایی مرتبط با اصطلاح حکمروایی محیطی یکپارچه طی چند دهه اخیر اشاره شده است [۱]. در این اثر، روابط بین سازمانی، مدیریت یکپارچه، تعامل نهادی، فزاحمروایی و رویکرد همبسته، از جمله برداشت‌های مرتبط با حکمروایی محیطی یکپارچه ارائه شده است. علاوه بر این، دهه‌ها برداشت دیگر یا مرتبط با مفهوم یکپارچگی در حوزه‌های سیاست‌گذاری، مدیریت و حکمروایی شناسایی شده است [۲]. در این برداشت‌ها، رویکردهای مرتبط با یکپارچگی، عموماً در پی پاسخ به انواع تفرق نهادی، سیاسی، مدیریتی و قلمرویی صورت‌بندی شده‌اند. همکاری بین‌حکومتی (Inter-governmental Cooperation)، روابط بین‌سازمانی (Inter-organizational relations)، سیاست‌گذاری یکپارچه (Integrated policy)، یکپارچه‌سازی عمودی (Vertical Integration)، یکپارچه‌سازی افقی (Horizontal Integration)، یکپارچه‌سازی سیاستی (Policy Integration) از جمله مفاهیم و رویکردهای مرتبط با یکپارچگی در عرصه مدیریت و حکمروایی است. بخش عمده این مفاهیم که به نوع روابط میان سازمان‌ها و نهادهای مؤثر بر اداره امور محلی مربوط می‌شود، بر میزان اختیارات یا استقلال عمل این نهادها تأثیرگذار است. از این رو، در مقاله حاضر، برای شناسایی ابعاد و عرصه‌های مدیریت شهری یکپارچه و تدوین چارچوب تحلیلی تحقیق، مجموعه متون نظری و نتایج پژوهش‌هایی که توسط محققان مرجع در مورد مفاهیم هم‌پیوند با میزان یکپارچگی اداره امور محلی نظیر تمرکززدایی و استقلال عمل حکومت‌های محلی در سایر کشورها منتشر شده‌اند، مورد توجه قرار گرفته است. منطبق رجوع به این منابع در این است که اگرچه در متن قوانین اساسی و عادی ایران، «حکومت محلی» به عنوان جزئی از ارکان حکومت به کار نرفته است، اما اصطلاح «مدیریت شهری» منطبق با موازین حقوق اداری در ایران، در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله مصوب مجلس، مصوبات هیئت وزیران، گفتمان رایج اداری و نظایر آن جایگزین «حکومت محلی / شهری» شده است. از این رو، مراجعه به منابع مرتبط با سنجش اختیارات یا استقلال عمل حکومت‌های محلی و یا مفهوم‌سازی گونه‌های مختلف حکومت‌های محلی، می‌تواند به استخراج و تنظیم ابعاد و عرصه‌های مدیریت یکپارچه شهری کمک کند.

هاینلت و همکاران در تحقیقات تطبیقی خود درباره حکومت‌های محلی و رهبری سیاسی در شهر به اهمیت «گونه‌شناسی» (Typology) و «شاخص‌سازی»

حکومت محلی، یکی از حوزه‌های عمده تحقیقات تطبیقی میان کشورهای مختلف را تشکیل می‌دهد. نتایج این تحقیقات نشان‌دهنده تنوع زیاد چگونگی انجام خدمات عمومی توسط سطوح مختلف حکومتی در کشورهای مختلف است. به عقیده لدنر و همکاران، تفاوت زیاد میان مجموعه وظایفی که حکومت‌های محلی در کشورهای مختلف انجام می‌دهند، نشان‌دهنده معنای متفاوتی است که حکومت محلی در هر کشور دارد [۶]. برای مثال، در برخی از کشورها مسئولیت آموزش و پرورش به طور کامل به عهده حکومت محلی است، در حالی که در کشورهای دیگر ممکن است شکل متفاوتی وجود داشته باشد. یا در برخی از کشورها ممکن است حکومت محلی مسئولیت تأمین امنیت عمومی را به عهده داشته باشد، در حالی که در کشورهای دیگر برقراری نظم و قانون، هرگز به عهده حکومت محلی نباشد. از این رو، برای درک جایگاه حکومت محلی نزد جامعه محلی، باید دید حکومت محلی چه وظایفی به عهده دارد و چه خدماتی ارائه می‌دهد.

تخصیص خدمات عمومی به حکومت‌های محلی، کلان‌شهری و یا منطقه‌ای می‌تواند بر اساس ملاحظاتی همچون صرفه‌های ناشی از مقیاس، صرفه‌های ناشی از دامنه تولید، سرریز هزینه‌ها و منافع، اولویت‌ها و ترجیحات مصرف‌کنندگان، ارتقای کارایی و پاسخ‌گویی و نظایر این‌ها صورت گیرد [۱۱]. به‌طور کلی، هر چه مسئولیت «امور عمومی» بیشتری با حکومت محلی (شهرداری) باشد و حکومت محلی اختیارات بیشتری بر آن امور داشته باشد، استقلال عمل بیشتری دارد. مردم‌سالاری محلی فقط برگزاری انتخابات آزاد نیست، بلکه به توانمند ساختن اعضای منتخب شورا برای تعیین اولویت‌های وظایف و مسئولیت‌ها بر اساس نیازهای اجتماع محلی هم مربوط می‌شود. اگر اعضای منتخب محلی مسئولیت وظایف مهمی را به عهده نداشته باشند و یا نتوانند درباره اولویت‌بندی آن‌ها تصمیم بگیرند مردم‌سالاری محلی، توخالی می‌شود و دیگر جایی برای اعضای منتخب و امکانی برای انتخاب واقعی و مردم محلی وجود ندارد [۶].

برخی از پژوهشگران تلاش کرده‌اند تا اثبات کنند تمرکززدایی به کارایی بیشتر در استفاده از منابع عمومی منجر خواهد شد به‌ویژه زمانی که اولویت‌ها و ترجیحات محلی درباره کالاهای عمومی از شهری به شهر دیگر و از قلمرویی به قلمرویی دیگر متفاوت است. از دید این افراد تصمیم‌گیری غیرمتمرکز به تخصیص کارآمدتر منابع خواهد انجامید. به بیان دیگر، هر چه تصمیمات بر اساس اولویت‌های محلی اتخاذ شود نسبت به تصمیم‌گیری متمرکز تخصیص کارآمدتری شکل خواهد گرفت. اما بحث چندانی درباره اینکه تمرکززدایی کدام کارکردها بهترین و بیشترین نتیجه را خواهد داشت نشده است؛ هر چند برخی دیگر این موضوع را به کالاهای کاملاً محلی اطلاق کرده‌اند که این ممکن است به محدود شدن وظایف محلی منجر شود.

### ■ عرصه مالی

مالیه حکومت‌های محلی، شامل شیوه تأمین درآمدها، انجام هزینه‌ها و اداره وجوه و منابع مالی، از بحث‌انگیزترین مباحث مرتبط با حکومت‌های محلی است، زیرا نقش مهمی در میزان استقلال یا وابستگی آن‌ها به حکومت مرکزی ایفا می‌کند. برخی استدلال کرده‌اند که استقلال عمل مالی که بر حسب صلاحیت‌های قانونی حکومت‌های محلی برای کسب درآمد و تنظیم اولویت‌های هزینه‌کردی مستقل از حکومت مرکزی تعریف می‌شود، مهم‌ترین موضوع در استقلال عمل محلی است، زیرا استقلال عمل قانونی، سازمانی و کارکردی تنها زمانی می‌تواند فایده داشته باشد که منابع مالی برای استفاده از آن قدرت و اختیارات وجود داشته باشد [۱۲]. در برخی از منابع، چندین استدلال به سود استقلال و عدم تمرکز مالی برشمرده شده است: پاسخ‌گویی به ترجیحات محلی، افزایش پاسخ‌گویی و بهبود کارایی، ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت و کارایی سمت عرضه [۱۳].

اتکا بر استفاده از منابع محلی در انجام وظایف و مسئولیت‌ها، یکی از ارکان نظری و عملی تأسیس نهادهای مدیریت محلی است. بدیهی است در عرصه اداره امور محلی، همچون بسیاری دیگر از عرصه‌های حیات سیاسی و اجتماعی، میزان وابستگی یا استقلال عمل در تعیین منابع مالی و شیوه استفاده از آن، با میزان کارآمدی و موفقیت در پیشبرد برنامه‌های توسعه شهری همبستگی مستقیم دارد.

اروپایی بررسی کرده و تغییرات آن را طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۴ گزارش کرده‌اند [۷]. آنان در تحقیق خود ۱۱ متغیر شامل عمق نهادی، گستره سیاست‌گذاری، اختیار سیاسی اثربخش، استقلال مالی، نظام انتقال مالی، خوداتکایی مالی، استقلال استقراض، استقلال سازمانی، حفاظت حقوقی، نظارت اداری و دسترسی مرکزی یا منطقه‌ای را در هفت بعد بررسی کرده و از ترکیب آن‌ها شاخص استقلال محلی را به دست آورده‌اند.

از منظر روابط افقی قدرت، هاینلت و هلیاس، شاخص قدرت شهردار را بر پایه هفت متغیر ساختند [۳]. طبق این شاخص: (۱) آیا شهرداران به طور مستقیم توسط شهروندان تعیین می‌شوند (چه از طریق انتخاب مستقیم و چه از طریق رهبری اکثریت منتخب)، (۲) آیا شهرداران دوره کاری متفاوت با دوره انتخاب شورا دارند و به این ترتیب، مستقل از انتخابات شورا، انتخاب یا تعیین می‌شوند، (۳) آیا معمولاً اکثریت شورا را به‌عنوان رهبر رسمی آن کنترل می‌کنند، (۴) عدم امکان برکناری شهردار توسط شورا یا فرمانروم، (۵) نظارت بر شورا، (۶) همکاری در تعیین دستور کار شورا، (۷) تعیین مدیر اجرایی ارشد و رؤسای واحدهای اداری.

برخی از محققان نیز برای مقایسه و تحلیل عملکرد نظام‌های حکومت محلی، ابعاد عمودی و افقی روابط قدرت را با هم ترکیب کرده‌اند. برای مثال، سویانوویچ با ترکیب ابعاد عمودی و افقی، مجموعه‌ای مرکب از چهار شاخص اصلی و تأثیرگذار در تحلیل نظام‌های حکومت محلی، به‌ویژه کشورهای اروپای شرقی ارائه کرده است: سازمان‌دهی قلمرویی، تمرکززدایی مالی، اختیارات مالی، روابط افقی قدرت [۴]. شاخص سازمان‌دهی قلمرویی، دو متغیر تعداد رده‌ها و میزان تفرق قلمرویی را دربرمی‌گیرد. شاخص تمرکززدایی مالی بر اساس سهم حکومت‌های فرمولی در تولید ناخالص داخلی سنجیده می‌شود. شاخص اختیارات مالی با سه متغیر شامل تمرکززدایی مالی (سهم مالیات‌های محلی)، مقدار اعتبارات سطوح بالاتر حکومت بر اساس فرمول ثابت و سنجیدنی و بدهی حکومت محلی اندازه‌گیری می‌شود. شاخص روابط افقی قدرت نیز با جایگاه شهردار در حکومت شهری و نظام انتخابات شورا محلی سنجیده می‌شود.

در مجموع، بر اساس بررسی انواع شاخص‌سازی‌ها و تحلیل روابط قدرت (به‌ویژه روابط عمودی قدرت) در نظام‌های حکومت محلی می‌توان عرصه‌های مشخص برای تحلیل میزان اختیارات، روابط ملی-محلی، روابط بین سازمانی و سایر عوامل مؤثر بر تحقق یکپارچگی مدیریت شهری را از هم بازشناخت: عرصه قلمرویی، عرصه کارکردی، عرصه مالی، عرصه حقوقی، عرصه نظارت اداری، عرصه روابط عمودی قدرت، و در نهایت ارزش‌های حکمروایی و مردم‌سالاری.

### ■ عرصه سازمان‌دهی قلمرویی مدیریت شهری / محلی

یکپارچگی قلمرویی، شرط لازم و اولیه یکپارچگی مدیریت است، زیرا هر نظام سیاسی و اداری، خواه در مقیاس ملی و خواه در مقیاس محلی و منطقه‌ای، پیش از هر چیز در قلمروی مشخصی تعریف می‌شود. به‌طور کلی، سازمان‌دهی قلمرویی، لایه زیرین و فراگیر هر گونه بحث نظری و اقدام عملی درباره سایر ابعاد و عناصر مدیریتی است و بخش عمده‌ای از اصلاحات و تحولات نظام‌های اداره امور محلی در کشورهای مختلف، به اشکال مختلف با سازمان‌دهی قلمرویی ارتباط می‌یابد. وجه مهم سازمان‌دهی قلمرویی، اندازه و تعداد قلمروها و واحدهای مدیریتی و سیاسی در هر کشور یا منطقه است و با تمرکز بر پایین‌ترین سطح از نظر تقسیمات اداری و نزدیک‌ترین سطح به شهروندان، یعنی سطح شهرداری‌ها یا حکومت‌های محلی، تعریف می‌شود. همان‌طور که محققان مختلف اشاره می‌کنند، اندازه حکومت محلی که معمولاً با تعداد جمعیت یا مساحت هر قلمروی سیاسی سنجیده می‌شود، اثرات انکارناپذیری بر عملکرد آن و ماهیت ارتباط میان حکومت محلی و مرکزی دارد [۸-۱۰]. هولبرگ اندازه حکومت محلی را همچون دوراهه (dilemma) دشواری می‌داند که بر اساس آن هر قدر اندازه قلمروی حکومتی کوچک‌تر شود، پتانسیل شهروندان برای مشارکت و کنترل تصمیمات افزایش می‌یابد و هم‌زمان امکان گرفتن تصمیمات بزرگ کاهش می‌یابد.

### ■ عرصه کارکردی

شیوه تخصیص مسئولیت‌ها، صلاحیت‌ها و وظایف میان حکومت مرکزی و



و به اجرا درآمده‌اند. کنترل پیشینی یا پیشگیرانه اقدامات، معمولاً زمانی اتفاق می‌افتد که تصمیمات محلی قبل از اینکه به اجرا درآیند نیازمند تأیید پیشینی مراجع بالادست هستند. در این حالت مراجع محلی نمی‌توانند تصمیماتی را پیش از دریافت مجوز اتخاذ کنند. از دید ویلسون و گیمز، حکومت‌های مرکزی از هشت ابزار بالقوه برای اعمال کنترل بر حکومت‌های محلی استفاده می‌کنند: الف) قانون و قانون‌گذاری، ب) تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، ج) بخش‌نامه‌ها، د) بررسی و تجدیدنظر قضایی، ه) اختیار رفع قصور (Default power)، و) بازرسی، ز) امکان استیناف رسمی و قانونی، ک) مکانیزم‌های تأمین مالی و حسابرسی [۱۵].

### ■ عرصه روابط عمودی قدرت (دسترسی و اثرگذاری مدیریت محلی بر سطوح بالاتر)

روابط عمودی قدرت، از یک سو (بالا به پایین) نشان‌دهنده چگونگی توزیع و واگذاری قدرت به نهادهای محلی و میزان استقلال آن، و از سوی دیگر (پایین به بالا) نشان‌دهنده میزان اثرگذاری مراجع محلی بر سطوح بالاتر حکومت در زمینه طراحی و وضع سیاست‌های اداره امور محلی است. هر دو جهت این رابطه، نقشی تعیین‌کننده در میزان یکپارچگی و استقلال مدیریت محلی دارد.

میزان دسترسی پایین به بالا برحسب اعتبار و نفوذی که مراجع محلی نزد مقامات مرکزی دارند و اینکه چقدر مورد مشورت آنان قرار می‌گیرند، سنجیده می‌شود. در واقع، دسترسی مراجع محلی به مقامات مرکزی، روی دیگر کنترل عمودی حکومت مرکزی محسوب می‌شود، به این معنا که هر چقدر بر شدت کنترل عمودی و اعمال قدرت دولت مرکزی بر مراجع محلی افزوده شود، از میزان تأثیرگذاری مراجع محلی بر سیاست‌های بالادست کاسته می‌شود. مشروعیت و اهمیت دسترسی ناشی از اقتدار و نفوذی است که سیاستمداران و مراجع محلی منتخب از رأی مستقیم مردم کسب می‌کنند و بر این اساس، منافع و ترجیحات جامعه محلی را در روابط ملی-محلی نمایندگی می‌کنند. این جایگاه هم تقویت‌کننده ارزش‌های مردم‌سالاری محلی است و هم با توجه به مکان‌منا بودن آن (نماینده قلمرویی مشخص) و تنوع ترجیحات و ارزش‌های محلی، نقش مهمی در منطق‌سازی سیاست‌های ملی با ویژگی‌های محلی دارد [۶]. برای مثال، نظام حکمروایی محلی در فرانسه دارای سطح بالایی از دسترسی عمودی قدرت است. این سیستم اجازه داشتن اختیارات سیاسی هم‌زمان یا در اختیار داشتن مقام‌های چندگانه را به‌صورت هم‌زمان فراهم می‌سازد تا رهبران منتخب در سطوح پایین‌تر بتوانند نفوذ و صدای خود را در حکومت‌های فرادست اعمال کنند. این شرایط در نظام حکمروایی فرانسه که در آن حکومت‌های محلی اغلب اندازه و اختیارات پایینی دارند، این امکان را فراهم می‌کند تا مقامات منتخب بتوانند به‌طور مؤثری منافع محلی را در سطوح بالای حکومت نمایندگی کنند [۱].

### ■ ارزش‌های مردم‌سالاری و حکمروایی شهری

ارزش‌های مردم‌سالاری نظیر مشارکت مستقیم مردم در فرایندهای تصمیم‌گیری، انتخابی بودن مدیران و پاسخ‌گویی مستقیم آنان به ساکنان محلی، مهم‌ترین وجه تمایز حکومت محلی نسبت به حکومت مرکزی محسوب می‌شود. این ارزش‌ها نه تنها در تحلیل عملکرد و طبقه‌بندی نظام‌های حکومت محلی به کار رفته‌اند، بلکه مهم‌تر از آن با وجه مهمی از تغییرات و اصلاحات نهادی و قلمرویی حکومت‌های محلی در کشورهای دیگر در دهه‌های اخیر پیوند خورده و در تحلیل‌های نظری منعکس شده‌اند [۴]. به عقیده برخی از محققان، این اصلاحات در پی پاسخ به دو مسئله اصلی این جوامع، یعنی فقدان پاسخ‌گویی و شفافیت (کاستی دموکراتیک) حکومت‌های محلی و ناتوانی آن‌ها در مقابله با مشکلات اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی (کاستی عملکردی) شکل گرفته‌اند [۱۶ و ۱۷]. ارزش‌های مردم‌سالاری اگرچه معمولاً در مفاهیمی نظیر مشارکت سیاسی و انتخاب نمایندگان به کار می‌روند، اما در سال‌های اخیر و در حوزه اداره امور محلی، در گستره‌های وسیع‌تر با عنوان حکمروایی شهری مورد توجه قرار گرفته‌اند. تنوع و تعدد تعاریف ارائه‌شده از حکمروایی و فقدان تعریف مورد اجماع و توافق، این مفهوم را به موضوعی گریزان از تعریف تبدیل کرده‌است؛ اما تفکیک رویکردهای هنجاری و تحلیلی نسبت به این مفهوم، به درک بهتر آن

برای مثال، در ماده ۹ منشور اروپایی خودگردانی محلی نیز که بر موضوعات مالی تمرکز دارد به‌طور واضح به مضامین فدرالیسم مالی و استقلال عمل محلی اشاره شده است: اهمیت تعیین پایه مالیاتی و اختیار سیاست‌گذاری مالیاتی در حکومت‌های محلی، قدرت تصمیم‌گیری در مورد نرخ مالیات‌های محلی، اولویت داشتن انتقال‌های مالی با اهداف عام (غیر مشروط) نسبت به انتقال‌های مالی با اهداف خاص (مشروط) و دسترسی حکومت‌های محلی به استقراض و بازارهای سرمایه به عنوان پیش‌شرط مهم برای اجرای استراتژی‌های سرمایه‌گذاری محلی از جمله وجه معرف این عرصه محسوب می‌شود [۱۴].

### ■ عرصه حقوقی

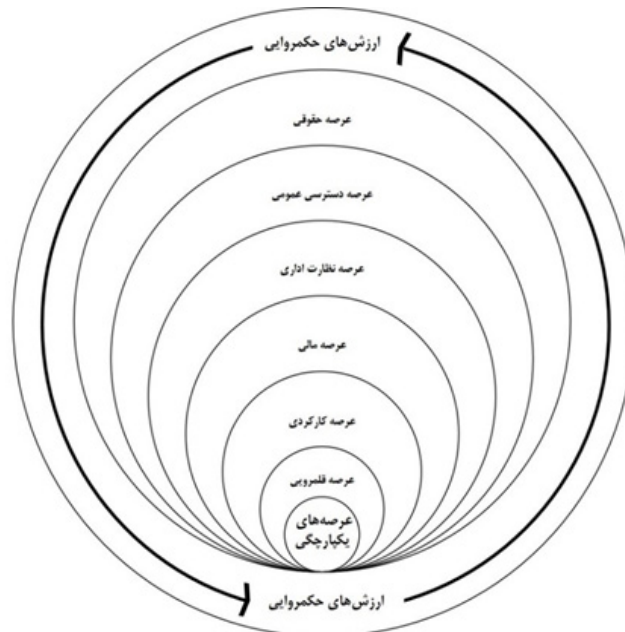
حقوق اساسی و حقوق اداری، تعیین‌کننده جایگاه مراجع محلی در اداره امور و تنظیم‌کننده رابطه آن‌ها با حکومت مرکزی است. با توجه به جایگاه مهمی که حکومت‌های محلی در گسترش مردم‌سالاری، بهبود ارائه خدمات عمومی و تولید ناخالص داخلی دارند نقش آن‌ها در نظام‌های حقوقی مختلف، اعم از بسط و فدرالی، رو به تحکیم و تقویت است. موضوعات حقوقی مرتبط با اختیارات حکومت‌های محلی بسیار متنوع است. مسائلی نظیر تفکیک امور محلی از ملی، حدود و چارچوب اختیارات حکومت‌های محلی در پذیرش مسئولیت‌ها و همچنین، چگونگی نظارت مقامات مرکزی بر عملکرد مراجع محلی، عرصه حقوقی را به مجموعه‌ای از مباحث دشوار و تفسیرپذیر تبدیل کرده است. لندن و همکاران در مرور متون مرتبط با رویکردهای حقوقی نسبت به این موضوع، چهار دسته از موضوعات را تشخیص داده‌اند: دسته نخست، حقوق اولیه‌ای همچون حق موجودیت و حق تصمیم‌گیری در مورد مرزهای قلمرویی است. منظور از این حقوق، آن است که حکومت محلی در معرض تصمیمات سطوح بالاتر حکومت از نظر ادغام مرزهای قلمرویی بدون نظر و رضایت جوامع محلی قرار نگیرد [۶]. دسته دوم مربوط به توزیع رسمی صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها میان سطوح مختلف حکومت محلی است. مسئولیت‌های عمومی باید غالباً و ترجیحاً توسط سطوح حکومتی که رابطه نزدیک‌تری با شهروندان دارند، انجام شوند. البته، لازمه تخصیص مسئولیت به دیگر مقام‌ها و سطوح حکومتی، سنجش حدود و ماهیت وظیفه و کارایی و صرفه اقتصادی آن است. دسته سوم موضوعات حقوقی با نظارت مقامات مرکزی بر مقامات محلی ارتباط می‌یابد. نظارت ممکن است به قانونی بودن تصمیمات محدود شود یا تا حد بررسی حسن عملکرد (درست بودن تصمیمات) گسترش یابد. سرانجام، دسته چهارم موضوعات حقوقی به وجود ابزار قانونی و امکان طرح دعوی حقوقی برای حفاظت از اختیارات محلی در مقابل سرپیچی از حقوق یادشده در مورد موجودیت حکومت محلی، تصمیم‌گیری در مورد مرزهای قلمرویی و داشتن اختیار برای اجرای مسئولیت‌های عمومی مربوط می‌شود.

### ■ عرصه نظارت اداری

نظارت اداری، حتی در کشورهایی که حکومت‌های محلی در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده‌اند و از استقلال عمل بالایی هم برخوردار هستند یکی از ارکان تنظیم روابط میان حکومت مرکزی و مراجع محلی محسوب می‌شود. با وجود پذیرش اصل کنترل مرکزی یا منطقه‌ای، تنوع زیادی در بین کشورها در زمینه دامنۀ نظارت و ابزارهای نظارت بر حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها وجود دارد. یکی از نکات مهم برای درجه‌بندی شدت کنترل مرکزی، توجه به این نکته است که آیا این کنترل مبتنی بر شناسایی مطابقت داشتن تصمیمات و اقدامات محلی با قوانین است یا محتوای تصمیمات را هم در بر می‌گیرد. تفاوت‌ها را می‌توان در ظرفیت مراجع نظارتی در سؤال کردن و به چالش کشیدن اقدامات محلی و در اجرا و اعمال تصمیمات دانست. علاوه بر تفسیر متفاوت از مفهوم نظارت (مطابقت تصمیمات و اقدامات با قوانین یا بررسی محتوای آن‌ها)، زمان اعمال نظارت‌ها نیز در رتبه‌بندی شدت کنترل تأثیرگذار است [۶]. نظارت از نظر زمانی به دو مرحله نظارت پیشینی و پسینی تقسیم می‌شود. نظارت یا کنترل پیشینی، مرحله‌ای است که اقدامات هنوز جایگاه قانونی نیافته‌اند (تأیید و تصویب نشده‌اند) در حالی که کنترل پسینی زمانی اتفاق می‌افتد که تصمیمات اتخاذشده

بالا به پایین به فرایندی باز و عادلانه تبدیل کند. ارزش‌ها و هنجارهای حکمروایی شهری، مانند مشارکت شهروندی، قانونمندی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی و نظیر این‌ها بر پیمان‌نامه‌های متعدد استوار است و در متون مختلف مورد اشاره قرار گرفته‌اند [۱۸].

کمک می‌کند. در رویکرد تحلیلی از حکمروایی و تمایز آن از حکومت، بیشتر بر انواع نقش‌آفرینان و کنشگران مؤثر در اداره شهر، روش‌های تعامل و ارتباط آن‌ها با یکدیگر و جهت‌گیری سیاست‌ها و اقدامات غالب تأکید می‌شود. در رویکرد هنجاری بر ارزش‌هایی تأکید می‌شود که ماهیت نظام اداره شهرها را از فرایندی



شکل ۱. ابعاد و عرصه‌های یکپارچگی مدیریت شهری

اصلاحات نهادی و ساختاری مراجع محلی (شوراها و شهرداری‌ها) در عرصه‌های قلمرویی، کارکردی، مالی، حقوقی، دسترسی عمودی به قدرت، عرصه نظارت اداری و ارزش‌های حکمروایی است. گونه‌مثالی استفاده‌شده در اینجا چارچوبی است که می‌تواند عرصه‌ها، اصول و معیارهایی ارائه دهد تا براساس آن‌ها داده‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و قوانین موجود مورد ارزیابی قرار گیرد و اصلاحات نهادی لازم برای گذار به مدیریت شهری یکپارچه ارائه شود. در مقاله حاضر نظر به اینکه تمرکز و بحث درباره اصلاحات نهادی در تمام عرصه‌ها مقدور نبود فقط به بحث و تحلیل الزامات نهادی برای گذار به یکپارچگی در عرصه کارکردی پرداخته شده است.

#### یافته‌ها

شیوه توزیع یا تخصیص کارکردها و وظایف (Function)، صلاحیت‌ها (Competence) و مسئولیت‌ها (Responsibility) میان دولت مرکزی و مراجع محلی و اصول حاکم بر آن، یکی از عرصه‌های مهم تحلیل وضعیت مدیریت شهری از نظر یکپارچگی، استقلال عمل و اختیار اداره امور محسوب می‌شود (شکل ۲). اصل بسیار مهم این است که هر چه مسئولیت امور عمومی و کارکردهای بیشتری با مدیریت محلی باشد و مدیریت محلی قدرت و اختیار بیشتری بر آن امور داشته باشد، تحقق یکپارچگی در اداره امور با موانع بین‌سازمانی بسیار کمتری روبه‌رو خواهد بود. ضمن اینکه امکان تحقق مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی و نیز کارایی و اثربخشی با نظر به تحقق یکپارچگی کارکردی، افزون‌تر خواهد شد.

مقایسه ساده فهرست وظایف شهرداری‌ها در ایران با گستره وظایف هم‌تایان خود در سایر کشورها، به‌ویژه کشورهایی با حکومت‌های محلی قوی، نشان‌دهنده طیف کم وظایف و کارکردهای شهرداری‌ها در ایران است. بر اساس یک

ابعاد و عرصه‌های مختلف مدیریت شهری یکپارچه (شکل ۱) به‌طور ضمنی بر پیچیدگی مدیریت یکپارچه تأکید دارد و تحقق آن را مستلزم اعمال تغییرات در ساختارها و عرصه‌های متنوعی می‌داند. طبق این چارچوب مفهومی، فقط با واگذاری چند وظیفه و کارکرد دولتی به شهرداری‌ها، که همان نیز در ساختار متمرکز و بسیط حکومتی ایران دشوار است، امکان تحقق یکپارچگی در مدیریت شهری وجود نخواهد داشت. شکل نمودار بیانگر آن است که عرصه‌های قلمرویی و کارکردی در کانون ضرورت‌های یکپارچه‌سازی قرار گرفته‌اند و سایر عرصه‌ها (مالی، حقوقی، نظارت اداری و دسترسی عمودی) زمینه و ابزارهای تحقق عملی یکپارچگی در دو عرصه اصلی را فراهم می‌سازند. ارزش‌های حکمروایی، ساخت فرادستی است که بر تمام عرصه‌ها حاکم است و ماهیت هنجاری و روح حاکم بر آن‌ها را تعیین می‌کند.

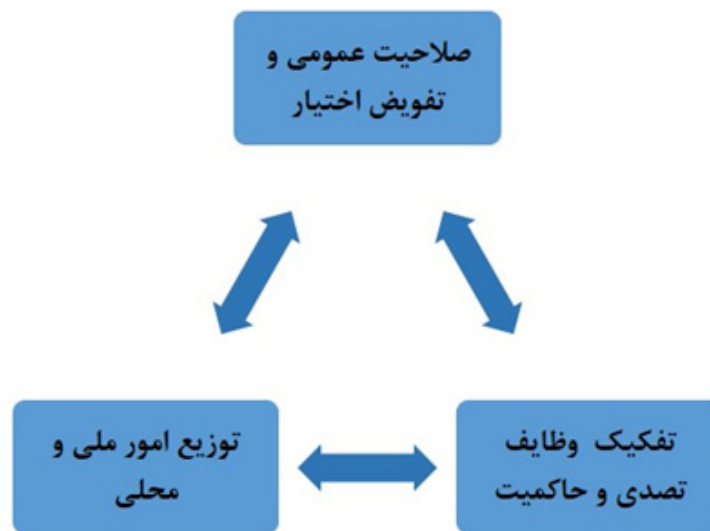
#### مواد و روش‌ها

رویکرد غالب پژوهش حاضر، کیفی است و از روش‌های مرور تحقیقات و اسناد، مصاحبه و تحلیل محتوا در گردآوری و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. بخش مهمی از منابع داده‌ها و اطلاعات مورد نظر شامل گزارش‌های تحقیقاتی، متون قانونی و اسناد سیاستی مرتبط با ابعاد گوناگون مدیریت محلی و شهری در ایران است. علاوه بر مرور اسناد، از روش مصاحبه عمیق با مدیران شهری و دولتی برای کسب داده‌ها و آزمون مدل تحلیلی (ابعاد و عرصه‌های یکپارچگی مدیریت شهری) استفاده شده است. دسته‌بندی و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده مبتنی بر یک گونه مثالی (Ideal type) است که با مرور متون نظری مرتبط از مفهوم مدیریت شهری یکپارچه ساخته شده است. در این تحقیق، مفهوم مدیریت شهری یکپارچه فقط در واگذاری وظایف بیشتر به شهرداری‌ها تعریف نشده است. از نظر نویسندگان و براساس گونه‌مثالی ارائه‌شده، تحقق مدیریت یکپارچه مستلزم

توسط دولت مرکزی و سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه آن‌ها ارائه می‌شود و موضوع واگذاری اختیارات تأمین این نوع خدمات به شهرداری‌ها طی نزدیک به سه دهه هنوز به سرانجامی نرسیده است.

یکی از نکاتی که در زمینه واگذاری کارکردها و مسئولیت‌های اداره امور عمومی به نهاد مدیریت شهری در ایران در چند دهه اخیر بسیار مورد توجه بوده و در گفتمان رایج اداری، متون قانونی و اسناد برنامه‌ای نیز مکرر بر آن تأکید شده است، تفکیک وظایف و اعمال اداری به دو نوع عمل حاکمیت (Acte d'autorité) و عمل تصدی (Acte de gestion)، برگرفته از نظام حقوقی فرانسه، بوده است. برای مثال، در موادی از قوانین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه، که ناظر بر واگذاری بخشی از وظایف دولتی به شهرداری‌هاست یا در برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم (۱۳۹۷-۱۳۹۹) بر نوع وظایف قابل واگذاری (تصدی) تأکید شده است. تأکید بر این تفکیک در حالی است که به عقیده برخی از حقوق دانان، تفکیک اعمال به این دو نوع و کاربرد مفهوم «عمل حاکمیت» در حقوق اداری ایران به دلایل مختلف، از جمله ابهام شدید در مفهوم و مصداق آن، بی‌معنا و بی‌فایده است؛ ضمن اینکه این مفهوم در کشور خاستگاه آن، یعنی فرانسه نیز چندان کاربردی ندارد [۲۰].

دسته‌بندی ساده و جامع، سه نوع خدمات عمومی شهری را می‌توان از هم بازشناخت [۱۹]: الف) کالاهای عمومی محلی (Local public goods): مانند تأمین معابر شهری، فضاهای عمومی بیرونی، تنظیف خیابان‌ها، تأمین پارک‌ها و مبلمان شهری، روشنایی خیابان و نظایر این‌ها. ماهیت این خدمات به گونه‌ای است که اخذ بهای مستقیم آن از مردم دشوار است. ب) خدمات تجاری (Trading services): خدماتی مانند آب و برق، فاضلاب، ارتباطات راه دور و نظایر این‌ها که بهای خدمات از مصرف‌کننده قابل دریافت است. ج) خدماتی که به بازتوزیع ثروت و تأمین عدالت کمک می‌کند مانند تأمین بهداشت، مسکن (اجتماعی)، خدمات رفاه و امنیت اجتماعی و نظایر این‌ها. در شرایط کنونی، شهرداری‌ها در ایران بیشتر در تأمین دسته اول خدمات درگیر هستند (البته نه همه آن‌ها) و «مسئولیت تأمین» دو دسته دیگر بیشتر به عهده نهادهای دولتی قرار دارد. با این حال، برخی از شهرداری‌های کلان‌شهرها با نظر به منابع مالی که در اختیار دارند، و البته بیشتر به شکلی داوطلبانه، در تأمین برخی از خدمات دسته سوم درگیر شده‌اند؛ مثلاً انواع خدمات مراقبت اجتماعی که برای سالمندان، کودکان، تهیدستان، خانواده‌های بی‌سرپرست یا تک‌سرپرست و یا مصرف‌کنندگان مواد مخدر و نظایر این‌ها ارائه می‌دهند. با این حال، بخش عمده خدمات دسته دوم



شکل ۲. اصول و چارچوب‌های کلی توزیع وظایف میان دولت مرکزی و مراجع محلی

آرایش خاصی از تخصیص وظایف بین سطوح حکومتی تبعیت کنند، در حالی که اشکال متنوعی از تخصیص وظایف بین سطوح حکومتی در کشورهای مختلف وجود دارد. برای مثال، در بسیاری از کشورهای اروپایی، تأمین برخی از خدمات پیش‌تر ملی به حکومت‌های منطقه‌ای یا محلی (شهرداری‌ها) واگذار شده است. در واقع، آنچه در بسیاری از کشورها روندهای جدید بازاریابی وظایف بین سطوح مختلف حکومت را قابل درک می‌کند، رجوع به دو اصل یادشده، یعنی اصل صلاحیت عمومی حکومت‌های محلی و اصل تفویض اختیار است. پدیده‌ی است تفاوت‌های موجود ناشی از سنت‌های سیاسی و حقوقی هر یک از کشورها قابل تفسیر است.

براساس اصل اول، یا اصل صلاحیت عمومی، مداخله مراجع و حکومت‌های محلی در هر موضوعی که منافع محلی آن را توصیه یا الزام می‌کند، مجاز است. این اصل می‌تواند به بزرگ‌تر شدن دامنه کارکردها و وظایف شهرداری‌ها

به نظر می‌رسد به جای کاربرد مفاهیم مبهم و مناقشه‌برانگیز حاکمیت و تصدی و حتی تفکیک امور ملی و محلی، یا به تعبیری ملی، منطقه‌ای و محلی در تعیین و توزیع وظایف و مسئولیت‌های مدیریت شهری در ایران، رجوع به «اصل صلاحیت عمومی (General Competence clause)» و «اصل تفویض اختیار» (Subsidiarity) به پایین‌ترین سطح مدیریتی ممکن می‌تواند دریچه تازه‌ای نسبت به جایگاه و اعتبار نهادهای محلی در اداره امور و بازاریابی روابط مرکزی-محلی فراهم کند. درباره مناقشه‌برانگیز بودن دوگانه حاکمیت و تصدی بحث شد، اما توسل به دوگانه ملی و محلی برای تخصیص وظایف بین سطوح حکومتی مختلف نیز ممکن است به همان اندازه بحث‌برانگیز باشد. ۴. براساس نتایج و یافته‌های مطالعات تطبیقی می‌توان درباره اثربخشی دوگانه ملی و منطقه‌ای/محلی به عنوان معیاری برای بازاریابی وظایف بین حکومتی استدلال کرد. اگر این دوگانه، امری عینی و ناگزیر باشد بسیاری از کشورهای دنیا باید از یک شکل و



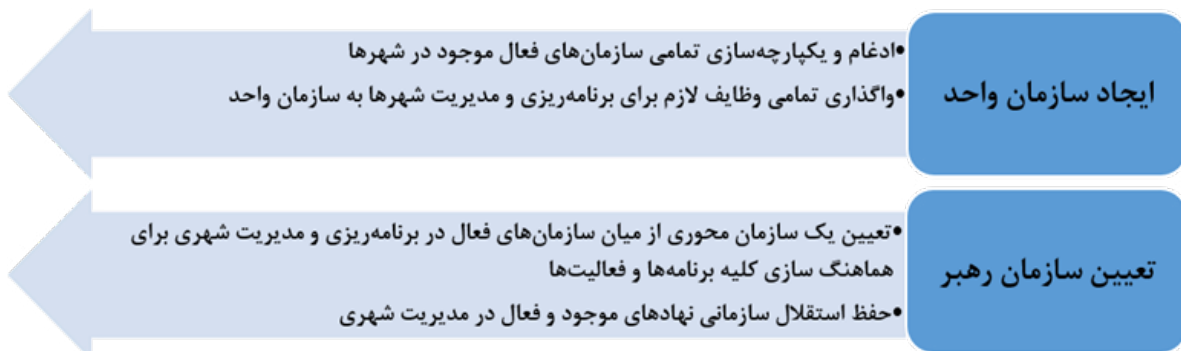
می‌شود مقصود این است که هیچ سازمان یا نهادی وجود ندارد که «نگرانی و مسئولیتی» در قبال کلیت شهر و امور آن در حال و آینده به عهده داشته باشد. اصولاً مدیریت شهری، پذیرفتن مسئولیت در قبال کلیت زندگی شهری است که هر روزه در فضای شهری در حال روی دادن است و اتخاذ دیدگاهی جامع در برخورد با امور آن و تدوین و تعقیب پیوسته اهداف کلان و عملیاتی در عرصه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، محیطی و کالبدی شهر [۲۱]. باید تأکید کرد که کارکرد و هدف شهرداری‌ها و دیگر نهادهای خدماتی، نباید فقط تأمین مجموعه‌ای از خدمات در شهرها یا کلان‌شهرها باشد که بر اساس رسالت و مأموریت‌های سازمانی خود به عهده گرفته‌اند، بلکه هدف اصلی آن‌ها تأمین و تضمین کیفیت زندگی (در معنای جامع آن) برای کلیه ساکنان شهر و منطقه است که مسئولیتی بسیار پیچیده و دشوار محسوب می‌شود. در شرایط تفرق عملکردی هیچ سازمان یا نهادی یا هیچ تشکیلات بین‌سازمانی مسئولیتی در قبال تحقق اهدافی همچون توسعه پایدار شهری یا ارتقای کیفیت زندگی شهری به عهده ندارد.

اگر ساختارهای هماهنگی بین‌سازمانی جزئی را که گاه بین دو یا چند سازمان عملکردی و موضوعی خاص و در قالب گروه‌ها و شوراهای هماهنگی شکل می‌گیرد کنار بگذاریم (مثلاً شوراهای هماهنگی بین‌بخشی در زمینه حمل‌ونقل یا محیط زیست)، به‌طور کلی دو ساختار یا راهبرد عقلانی و جامع برای برخورد با تفرق عملکردی در محدوده شهرها قابل اتخاذ است: الف) ادغام و یکپارچه‌سازی تمامی سازمان‌های فعال موجود در شهرها یا کلان‌شهرها و تأسیس یک سازمان عظیم و واحد که تمامی وظایف لازم برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها را به عهده دارد. در این حالت می‌توان انتظار داشت که موضوع تفرق عملکردی و عدم هماهنگی بین سازمانی منتفی شده و الزامات سازمانی برای تحقق مدیریت شهری یکپارچه فراهم شود؛ ب) تعیین یک سازمان محوری (از میان سازمان‌های فعال در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری) برای هماهنگی کلیه برنامه‌ها و فعالیت‌های سازمان‌های درگیر در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در گستره هر شهر بر اساس برنامه جامع مورد توافق. در این راهبرد، به خلاف راهبرد و ساختار اول، استقلال سازمانی نهادهای موجود و فعال در مدیریت شهری حفظ می‌شود و لزومی به واگذاری وظایف از سازمانی به سازمان دیگر نیست. با این حال، برخورد با چالش تفرق عملکردی و گذار به مدیریت شهری یکپارچه، اقدامی عملی خواهد بود.

بینجامد، به شرطی که این امر به منافع جامعه محلی کمک کند و البته، اگر از دید دولت مرکزی چنین بسط کارکردی (یا وظایف اختیاری) برای شهرداری‌ها مجاز باشد. بدیهی است دو عامل محدودیت‌های مالی و مسئولیت‌های قانونی سطوح حکومتی دیگر، گستره این اصل را محدود خواهد کرد. بر اساس اصل دوم، در تخصیص وظایف بین سطوح مختلف حکومتی و برای تأمین خدمات و کارکردها باید نزدیک‌ترین سطح به شهروندان که قادر است پاسخ‌های کارآمد و اثربخش به نیازهای مردم ارائه دهد، انتخاب شود. بر این اساس، مراجع محلی در اولویت تمرکززدایی و تخصیص بسیاری از کارکردهای خدمات‌رسانی عمومی قرار می‌گیرند، چه خدمات تجاری و چه بازتوزیعی. البته، بدیهی است شهرداری‌ها در ایران برای اثبات مشروعیت به عهده گرفتن گستره بیشتری از وظایف و کارکردها و تضمین کارایی، اثربخشی و پاسخ‌گویی، باید تغییرات بزرگی در ساختارها و فرایندهای تصمیم‌گیری و اقدام خود ایجاد کنند.

### ■ الزامات عرصه کارکردی در گذار به مدیریت شهری یکپارچه در ایران

هر نوع بحث نظری یا تلاش عملی برای دستیابی به هماهنگی و یکپارچگی بین سازمانی، که برای تحقق مدیریت شهری یکپارچه ضروری است، ناگزیر از طرح و پذیرش ساختار و ترتیبات بین‌سازمانی جدیدی برای تحقق این امر است، چون ترتیبات و ساختار موجود اداره شهر امکان تحقق یکپارچگی را منتفی کرده است. چالش اصلی در ساختار سازمانی موجود اداره شهر در اینجا است که نظام مدیریت شهری در معنای گسترده آن، به معنای تمام سازمان‌های برنامه‌ریزی و ارائه‌دهنده خدمات عمومی، دچار تفرق عملکردی بسیار زیادی است. مقصود از تفرق عملکردی اینکه در یک قلمروی شهری واحد (در ایران مثلاً محدوده شهری) تصمیم‌گیری درباره منابع مختلف شهری در اختیار سازمان‌ها و نهادهای مختلفی است و هر یک از خدمات سه‌گانه مورد بحث توسط سازمان‌های مختلف و متعددی ارائه می‌شود، در حالی که ساختار روشنی برای هماهنگی بین این سازمان‌ها برای دست یافتن به اهداف و چشم‌اندازهای فرابخشی مشاهده نمی‌شود. در شرایط کنونی همه این سازمان‌ها فقط در پی تحقق اهداف بخشی خود هستند که بی‌شک در میان آن‌ها تضادهای شدید نیز وجود دارد. زمانی که از فقدان مدیریت شهری یکپارچه در شرایط تفرق عملکردی بحث



شکل ۳. راهبردهای کلی کاهش تفرق عملکردی در مدیریت شهری

با توجه به نقش آن در تعاملات بین‌سازمانی، سازمان رهبر نامیده شود پرسش مهم و اصلی در اجرای این راهبرد این است که کدام سازمان می‌تواند یا باید نقش رهبری سازمان‌های فعال در شهر برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری را به عهده بگیرد. به نظر می‌رسد در قیاس با کلیه سازمان‌های موجود، شورا و شهرداری واجد بیشترین تناسب با نقش رهبری سازمان‌های فعال در برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها هستند [۲]؛ زیرا شورا و شهرداری، یک نهاد عمومی و خدماتی

راهبرد و ساختار اول که راهبردی رادیکال است مستلزم تغییرات سازمانی بسیار گسترده‌ای است که از نظر سیاسی قابلیت اجرایی بسیار کمی دارد و با مقاومت‌های سازمانی و موانع قانونی فراوان روبه‌رو خواهد بود. در مقابل، راهبرد دوم قابلیت اجرایی بیشتر دارد، زیرا ساختار قدرت سازمانی موجود در آن تا حد زیاد حفظ می‌شود و فقط فعالیت‌ها و اقدامات با محوریت برنامه واحد و نظارت و پایش یک سازمان مشخص تعقیب خواهد شد. اگر این سازمان محوری یا هماهنگ‌کننده

جامه عمل پیوسته. بند ۳۲ ماده ۷۱ قانون شوراهای محلی ۱۳۸۲/۷/۶ و ماده ۸۰ تحقیق ۱۳۹۶، که واحدهای شهرستانی کلیه سازمانها و مؤسسه‌های دولتی و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی را موظف می‌کند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را به شورا ارائه کنند. در واقع، در راستای زمینه‌سازی رهبری شورا و شهرداری در امور اداره شهر در قوانین پیش‌بینی شده است، اگرچه تا کنون تحقق نیافته است.

تغییرات نهادی همیشه با مقاومت ساختار قدرت موجود مواجه خواهد شد. زمینه‌سازی برای پذیرش نقش مدیریت شهری به عنوان سازمان رهبر در اداره امور شهر را می‌توان از طریق انجام تحقیقات بیشتر، ترویج و طرح تجارب موفق سایر کشورها، چه در سطح افکار عمومی و چه سیاست‌گذاران به پیش برد. تغییر نگرش و پذیرش عام شورا و شهرداری به عنوان سازمان رهبر در اداره امور شهر، نیازمند شکل‌گیری گفت‌وگو فراقدرت در زمینه طرح ضرورت‌ها و عقلانیت پشتیبان چنین تغییر نهادی است. این کار نیازمند حمایت از انجام تحقیقات گسترده‌تر در اجتماعات علمی و ترویج یافته‌های مرتبط در مجامع سیاست‌گذاری ملی و محلی است. طرح تجارب موفق و یادگیری از درس‌های سایر کشورها مثل بسیاری از موضوعات می‌تواند شروعی برای تغییرات باشد. بدیهی است نقش نهادی‌هایی همچون شورای عالی استان‌ها و یا در صورت تأسیس اتحادیه یا انجمن شهرداری‌های کشور، می‌تواند در پیشبرد خواست‌های شهرداری‌ها بسیار تأثیرگذار باشد. البته، روشن است که پیش از همه این‌ها، درخواست برای رهبری مدیریت شهری باید به جریان و مطالبه‌های نیرومند در کل ساختار خود این نهاد بدل شود و راهبردهای روشنی برای تعقیب آن در پیش گرفته شود.

در حال حاضر، شهرداری‌ها در ایران، به استثنای مجمع شهرداری‌های کلان‌شهرها، فاقد ارگان جمعی هستند که نمایندگی منافع کل آن‌ها را در برابر حکومت مرکزی به عهده بگیرد. بدیهی است افزایش قدرت دسترسی عمودی مقامات منتخب محلی به نهادهای دولت مرکزی و استانی از طریق تأسیس اتحادیه یا انجمن شهرداری‌های کشور به عنوان نهاد کاملاً غیردولتی با هدف رایزنی و فشار برای کسب استقلال عمل، اختیارات و کارکردهای بیشتر برای شهرداری‌ها و تضمین حقوق شوراهای محلی در قانون‌گذاری سطح ملی و جلوگیری از محدود کردن قدرت مراجع محلی از سوی دولت مرکزی، می‌تواند راهکاری مؤثر در تحقق الزامات کارکردی مدیریت یکپارچه شهری باشد.

در صورت پذیرش نقش مدیریت شهری به عنوان سازمان رهبر، می‌توان درباره امکان واگذاری وظایف و کارکردها از سطوح ملی و استانی به شهرداری‌ها، به‌ویژه با اولویت شهرداری پایتخت و شهرداری کلان‌شهرها، به طور جدی به بحث اقدام پرداخت. بدیهی است سیاست‌بنیادین، پیش از این باید تلاش برای ممانعت از وضع هر گونه قوانین و سیاست‌هایی باشد که به هر شکل به تضعیف کارکردی شهرداری‌های کشور می‌انجامد. جلوگیری از وضع قوانین و سیاست‌های تضعیف‌کننده کارکردهای مدیریت شهری می‌تواند هم به شکل رسمی و هم غیررسمی مورد پیگیری قرار گیرد، به‌ویژه اینکه جریان‌های نیرومندی در زمینه تمرکزگرایی حکمروایی قلمرویی در کشور وجود دارند. وجود دسترسی عمودی به نهادهای قدرت مرکزی از سوی کارگزاران محلی برای نمایندگی نیازها و خواسته‌های محلی، پیش‌نیاز موفقیت در این موضوع است. هماهنگی و همکاری فراقدرت بین شهرداری‌ها در خصوص تعقیب اهداف محلی، در برابر نهادهای قدرت مرکزی حیاتی است.

در میان‌مدت افزایش دامنه کارکردی شهرداری‌ها از دو طریق قابل پیگیری است: الف) گسترش خدمات اختیاری شهرداری؛ ب) واگذاری امور مصوب شورای عالی اداری (پنج وظیفه اولویت‌دار) به مدیریت شهری.

همان‌گونه که در مبحث اصول بنیادین عرصه کارکردی تأکید شد طیف کارکردهای وسیع‌تر به معنای اختیارات و استقلال بیشتر برای نهادهای محلی انتخابی است که می‌تواند تحقق یکپارچگی سیاست را تسهیل کند. در گام‌های اولیه و در کوتاه‌مدت تا میان‌مدت می‌توان به تثبیت این اصل پرداخت که گسترش خدمات اختیاری در شهرداری (که شاید بیشتر از نوع خدمات دسته سوم یعنی خدمات بازتوزیعی باشند) می‌تواند شهرداری را به نهادی با مسئولیت اجتماعی و انسانی بدل کند، نهادی که از فقط تأمین برخی خدمات اولیه پافرا

چندکارکردی است در حالی که بقیه سازمان‌های خدماتی مؤثر بر شهر سازمان خدماتی تک‌کارکردی هستند. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی چندکارکردی می‌توانند به راه‌حل‌های یکپارچه‌تری نسبت به سازمان‌های تک‌کارکردی موضوع محور دست یابند. علاوه بر این، شورا و شهرداری، مسئولیت تأمین بخش مهمی از کالاهای عمومی، مانند آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، پارک‌ها و فضاهای سبز شهری، معابر عمومی، کنترل توسعه و ساخت‌وسازهای شهری و نظایر این‌ها را در سطح شهرها به عهده دارند. به بیان دیگر، نهاد مدیریت شهری در ایران، در واقع امتداد موجودیت دولت در معنای عام آن است که کارکرد اصلی‌اش تأمین کالاهای عمومی است. همچنین، تخصص و توانایی این‌گونه نهادها (شهرداری‌ها) نه تنها ناشی از چندکارکردی بودن است، بلکه مکان‌منا بودن و فلسفه تأسیس آن‌ها به‌منظور ارائه خدمات مختلف در قلمرویی مشخص، مزیتی در برابر دیگر سازمان‌های خدماتی تک‌منظوره است. نهادهای خدماتی تک‌کارکردی موضوع محورند نه مکان‌منا. امکان هماهنگی و داشتن دیدگاهی کل‌نگر و به‌ویژه شهرنگر در چنین نهادهای بخشی وجود ندارد. نکته دیگر اینکه شهرداری و شورا، نهاد محلی انتخابی است، در حالی که دیگر سازمان‌های خدماتی به شکل انتصابی تأسیس و اداره می‌شوند. مزیت اصلی حکومت‌های محلی انتخابی و شهرداری‌ها در آنجاست که آن‌ها اصولاً مروج و تقویت‌کننده مردم‌سالاری محلی و پاسخ‌گویی هستند، کارکنان اداری و فعالیت‌های آنان تابع کنترل شهروندان محلی است و به شورای منتخب آن‌ها پاسخگو هستند، کارکردها براساس خواسته‌های اجتماعات محلی به اجرا درمی‌آیند و شهروندان بخشی از فرایند اداره شهر می‌شوند. سرانجام، یکی از دلایل مهم تأیید برتری شهرداری‌ها و شوراهای به عنوان سازمان رهبر را می‌توان در افکار عمومی و کنش و واکنش شهروندان درباره ماهیت مسائل و نهادهای مسئول آن یافت. اغلب افراد، چه در عرصه نظر و چه در عمل، برای سرنوشت کلی شهر، ارتقای حیات جمعی و کیفیت زندگی شهروندان، هیچ نهاد خدماتی تک‌منظوره موضوع محوری را مسئول و مخاطب قرار نمی‌دهد. اصولاً هیچ‌یک از نهادهای خدماتی در تحقق چنین اهداف فرابخشی نه احساس مسئولیت و تکلیف از سوی قوانین دارند و نه در عمل برای چنین اهدافی تلاشی می‌کنند. با این حال، افکار عمومی از میان همه نهادهای درگیر در اداره امور شهری فقط نهاد مدیریت شهری، به‌ویژه شهرداری‌ها به‌عنوان بازوی اجرایی مدیریت شهری را، چه روا و چه ناروا، مسئول برخورد با مسائل پیچیده زندگی شهری، از آلودگی هوا تا ازدحام ترافیک، فقر شهری و موضوع بی‌خانمانی قلمداد می‌کنند.

فرایند گذار به مدیریت شهری یکپارچه می‌تواند با پذیرش مدل و ساختار سازمان رهبر که اجرایی آن نیازمند تغییرات نهادی و قانونی کمتر و به تبع آن، مقاومت سازمانی کمتری است، آغاز شود. تغییرات نهادی مورد بحث با هدف گذار به مدیریت شهری یکپارچه، به دلیل نیاز به ظرفیت‌های سازمانی بالا، می‌تواند با بزرگ‌ترین و نیرومندترین شورا و شهرداری کشور یعنی شهرداری پایتخت آغاز شود. البته، طی این فرایند و با پیشرفت آن می‌توان به تدریج به واگذاری برخی وظایف و کارکردهای دارای اولویت از سطح حکومت مرکزی به محلی نیز پرداخت. آغاز فرایند یکپارچه‌سازی مدیریت شهری با اجرای مدل سازمان رهبر باعث یادگیری متقابل بین سازمانی درباره اهداف و مسائل فرابخشی موجود و راهبردهای برخورد با آن‌ها هم برای شهرداری‌ها و هم دیگر سازمان‌های درگیر در مدیریت شهری خواهد شد که این خود به تدریج به تعمیق درک بین سازمانی از منافع مشترک شهرنگر و منطقه‌ای منجر خواهد شد.

اجرای راهبرد سازمان رهبر مستلزم طراحی ساختارهای روشن و فرایندهای هماهنگی بین سازمانی است که در آن نهاد مدیریت شهری، رهبری نهادهای مؤثر در امور شهری را در محدوده و حریم شهر به عهده می‌گیرد، بدون اینکه در بدو امر، مسئولیت تأمین خدمات بیشتر به آن واگذار شود. به عهده گرفتن مسئولیت رهبری از سوی مدیریت شهری نیازمند این است که تصمیمات نهادهای خدماتی اثرگذار بر فرایند توسعه فضایی شهر با هماهنگی و تأیید نهایی مدیریت شهری و بر اساس طرح‌ها و برنامه‌های مصوب صورت گیرد. این امر نیازمند تعریف فرایندهای جدیدی است که براساس آن راهبردها و سیاست‌های اصلی نهادهای فعال در محدوده و حریم شهر با نظر و تأیید نهایی شورای شهر می‌تواند

مدیریت شهری است. گذار آزمایشی به مدیریت شهری یکپارچه، چه از طریق واگذاری وظایف به شهرداری‌ها و چه از طریق به عهده گرفتن نقش سازمان رهبر توسط نهاد شورا و شهرداری، به دلیل نیاز به ظرفیت‌های سازمانی بالا بهتر است با شهرداری‌های کلان‌شهرها آغاز شود. چهارم) بدیهی است به دلیل ساختار متمرکز و بخشی حکومت در ایران و به دلیل فقدان درک منافع مشترک دو سویه بین شهرداری و دیگر نهادهای خدماتی، امکان شکل‌گیری خودکار مکانیزم‌ها و نهادهای هماهنگی بر اساس راهبرد سازمان رهبر یا واگذاری اختیاری وظایف به شهرداری‌ها ممکن نخواهد بود. از این‌رو، تنها راه برای دستیابی به این هدف، متقاعدسازی دولت و مجلس برای تغییر نگرش به این موضوع و صدور احکام سیاسی و اداری در بالاترین سطح برای الزام شکل‌گیری این نوع سازوکار هماهنگی بین سازمانی است. تلاش برای افزایش دسترسی عمودی نهادهای محلی به عرصه قدرت مرکزی می‌تواند به این تغییر نهادی کمک کند.

### تشکر و قدردانی

این مقاله، برگرفته از نتایج پروژه پژوهشی انجام‌شده با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران با عنوان «تدوین سند راهبردی مدیریت یکپارچه شهری تهران» است.

### مشارکت نویسندگان

مشارکت نویسندگان در این مقاله برابر هم و هر یک معادل ۵۰ درصد است.

### تعارض منافع

این مقاله فاقد تعارض منافع است.

### بی‌نوشت‌ها

۱- طبق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶: «مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود». همچنین، طبق قانون فهرست نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳، شهرداری‌ها جزء این مؤسسه‌های طبقه‌بندی شده‌اند.

۲- مفهوم صلاحیت (Competence) بیشتر در کشورهایی با سنت ناپلئونی مانند فرانسه، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا به کار می‌رود، اما اصطلاح مسئولیت (Responsibility) بیشتر در کشورهای انگلوساکسون استفاده می‌شود [۲۲].

۳- برای پاسخ به این پرسش تعدادی از تحلیلگران با اتکا به رویکرد استقرایی در تحلیل‌های بین‌کشوری حکومت‌های محلی و کارکردهای آن‌ها اظهار داشته‌اند که بسته به تاریخ سیاسی و سنت‌های اداری هر کشور نقش‌های متفاوتی به حکومت‌های محلی واگذار شده است. با این حال، به نظر می‌رسد این شیوه از استدلال و استنتاج می‌تواند در یافتن مسیر بهتر کمک کند.

۴- در منابع مختلف به دشواری و ابهام در تفکیک وظایف ملی و محلی به دلیل نظری بودن این امور اشاره شده است [۲۳]. در عین حال، به‌تازگی برنامه جامع اصلاح نظام اداری (۱۳۹۷-۱۳۹۹) شامل ۱۰ برنامه در سال ۱۳۹۷ به تصویب شورای عالی اداری رسید و در برنامه اول آن با عنوان «مهندسی نقش و ساختار دولت»، اقدامی با عنوان «تدوین ضوابط مشارکت و واگذاری امور، وظایف و تصدی‌ها میان دولت، مدیریت محلی و بخش خصوصی» و با مسئولیت سازمان اداری و استخدامی کشور درج شد، اما نتایج این اقدام، منتشر نشده است. پیش از آن نیز، طبق بند ۱۰ ماده ۸۸ قانون شوراها (مصوب ۱۳۹۶) مقرر شده بود: «شورای عالی استان‌ها موظف است ضمن مشخص کردن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها است، طرح لازم برای واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را

گذاشته است. این تغییر و گذار، برخلاف راهبردهای دیگر، بیشتر یک تصمیم درون‌سازمانی است که می‌تواند با تأیید شورای شهر دنبال شود؛ البته تأمین مالی پذیرش این مسئولیت، مسئله بزرگی است که می‌تواند تحقق این دست‌اقدامات را محدود کند. امکان دیگر برای تعقیب گسترش کارکردی شهرداری در میان مدت، تلاش برای تحقق واگذاری پنج وظیفه اولویت‌دار از بین فهرست ۲۳ کارکرد -است که بالقوه به دلیل وجود مصوبه شورای عالی اداری قابل انجام است. در سال ۱۳۸۲، شورای عالی اداری به منظور استفاده از توانایی‌ها و ظرفیت‌های شهرداری‌ها برای انجام امور مربوط به مدیریت شهری، از میان ۲۳ وظیفه قابل واگذاری به شهرداری‌ها، اولویت انتزاع پنج فعالیت از دستگاه‌های اجرایی و واگذاری آن‌ها به شهرداری‌ها را تصویب کرد (الف) ایجاد و اداره امور کتابخانه‌های عمومی، سینماها، سالن‌های نمایش، موزه‌های محلی و سایر مراکز فرهنگی و هنری؛ ب) تأسیس دفاتر، مؤسسه‌ها و تأسیسات گردشگری از فعالیت‌های سازمان ایرانگردی و جهانگردی؛ ج) ایجاد و اداره مجتمع‌های توریستی و خدماتی و واحدهای تفریحی، اقامتی و پذیرایی؛ د) واگذاری امر حفاظت، احیا و توسعه منابع طبیعی و ایجاد، نگهداری و بهره‌برداری از پارک‌های جنگلی واقع در محدوده و حریم استحفاظی شهرها؛ ه) ساخت، تجهیز، نگهداری و اداره مراکز بهداشتی و درمانی شهری. زمینه‌سازی و تعقیب این هدف در خصوص چندوظیفه‌ای که می‌تواند مجادله کمتری برانگیزد و موفقیت در ارائه کارآمد آن‌ها می‌تواند راه را برای گسترش‌های کارکردی بیشتر شهرداری‌ها مهیا کند. البته، از میان پنج وظیفه مورد بحث در مصوبه شورای عالی اداری کشور نیز برخی از آن‌ها به دلیل نقش مهمی که در مدیریت توسعه فضایی دارند می‌توانند در اولویت قرار گیرند. علی‌الاصول بر اساس معیار فوق‌مهم‌ترین کارکردهایی که می‌تواند در اولویت واگذاری به شهرداری‌ها قرار گیرد، تأمین زیرساخت‌ها است، زیرا تأمین زیرساخت‌ها در مکان و زمان مناسب، ابزار مهمی در هدایت و مدیریت توسعه فضایی در هر قلمروی حکومتی محسوب می‌شود. اگر این دسته کارکردها در اختیار شورا و شهرداری‌ها قرار گیرند مسئولیت و پاسخ‌گویی کامل مدیریت توسعه فضایی می‌تواند به طور کامل به عهده آن‌ها قرار گیرد.

اصل دیگری که در بلندمدت باید مورد ملاحظه قرار گیرد، تمرکززدایی و واگذاری وظایف بیشتر به شهرداری‌ها بر اساس اصل تفویض وظایف به پایین‌ترین سطح حکومتی ممکن خواهد بود. برای تضمین دستیابی مدیریت شهری به نقش رهبری توسعه فضایی در محدوده و حریم شهرها و نیز با توجه به تأثیر خدمات زیرساختی در جهت‌دهی و هدایت توسعه فضایی، واگذاری خدمات مقیاس منطقه‌ای و زیرساختی (گروه خدمات تجاری) می‌تواند در اولویت واگذاری قرار گیرد. اگرچه دامنه گسترده‌تر وظایف و کارکردها برای شهرداری‌ها می‌تواند استقلال عمل بیشتری برای این نهاد فراهم سازد، با این حال باید در نظر داشت به عهده گرفتن نقش رهبری مدیریت توسعه فضایی شهر بدون واگذاری وظایف بیشتر به این سازمان نیز امکان‌پذیر است. بدیهی است تحقیقات بیشتر برای ارائه پیشنهادی دقیق‌تر در این زمینه لازم خواهد بود.

### بحث و نتیجه‌گیری

برپایه مباحث و استدلال‌های صورت‌گرفته، به منظور گذار به مدیریت شهری یکپارچه و از منظر چگونگی توزیع صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های ملی و محلی، چند اصل بنیادین در عرصه کارکردی باید مورد تأکید قرار گیرد: نخست) واگذاری وظایف و کارکردهای بیشتر به شورا و شهرداری، به یکپارچگی بیشتر مدیریت شهری و در نتیجه کارایی، اثربخشی و نیز پاسخ‌گویی بیشتر منجر خواهد شد. با در اختیار گرفتن وظایف و کارکردهای مهم از سوی شورا و شهرداری، چالش هماهنگی بین‌سازمانی به چالش هماهنگی درون‌سازمانی بدل می‌شود که چیرگی بر آن بسیار ساده‌تر از اولی است. این اصل در بلندمدت باید راهنمای دگرگونی در بازارآیی و تخصیص وظایف بین حکومتی قرار گیرد. دوم) شورا و شهرداری، نزدیک‌ترین سطح مدیریت به شهروندان است و از این‌رو، مشروعیت و کارایی بیشتری نسبت به دیگر نهادها و سازمان‌های دولتی در خدمات‌رسانی خواهد داشت. سوم) شورا و شهرداری به دلیل مکان‌منا بودن، چندکارکردی بودن و انتخابی بودن، بهترین گزینه برای به عهده گرفتن نقش سازمان رهبر، در

Swianiewicz P. editor. Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: Open Society Institute; 2010.

[10] Swianiewicz P, Adam G, Alfonso Z. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial amalgamation toolkit. Centre of Expertise for Local Government Reform. Council of Europe. 2017 November.

[11] Shah A, Shah S. The new vision of local governance and the evolving roles of local governments, In: Shah A. (editor) Local Governance in Developing Countries, The World Bank. Washington, DC: World Bank; 2006.

[12] Bevir M. Encyclopedia of governance, Berkeley: University of California; 2007.

[13] Hadi Zonooz B. Pathology of Municipal Revenue System in Iran. 1th ed. Tehran: Tehran Urban Planning and Research Center; 2021: [In Persian].

[14] Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Council of Europe; 2016.

[15] Wilson D, Game C. Local government in the United Kingdom, London: Macmillan; 1998.

[16] Wollmann H. Reforming local leadership and local democracy: The cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. Local Government Studies. 2008 March; 34(2): 279-298.

[17] Wollmann H. Local government reforms in (seven) European countries: between convergent and divergent, conflicting and complementary developments. Local Government Studies. 2012 December; 38(1): 41-70.

[18] Barakpour N. Urban governance and the system of city administration in Iran, Urban Planning and Management Conference. Mashhad.2006. [In Persian].

[19] Loughlin M. Local Government in the Modern State. London: Sweet & Maxwell; 1986.

[20] Vaezi S. The criterion of act of authority in administrative law in Iran. Journal of Legal Studies. 2015 August; 7(2):199-220. [In Persian].

[21] Barakpour N, Asadie I. Urban management and governance. 4th ed. Tehran: University of Art; 2019. [In Persian].

[22] Parrado S. Assigning competences and functions to local Self-government in four EU member states: A comparative review. Paper prepared for SIGMA (A joint initiative of the OECD and the European Union principally financed by the EU); 2005.48p.

[23] Moeinfard M, emadzadeh M, Tabibi M. The study of qualification vulnerability of Islamic councils in Iran's system of law. Journal of Cooperation and Agriculture. 2018 November; 7 (27):171-192. [In Persian].

تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز گرچه به تفکیک بین امور ملی و محلی استناد می‌کند، اما تعریف یا مشخصاتی از آن به دست نمی‌دهد. به‌عنوان مثال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی به شماره دادنامه ۱۶۹ تا ۱۸۷ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۱ با موضوع «ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای کشور در خصوص برقراری عوارض بر بانکها» تصریح می‌کند: «... نظر به اینکه حوزه فعالیت بانکها محدود به محل خاص و معینی نبوده و قلمروی فعالیت آن‌ها کشوری می‌باشد...». در نتیجه، تصویب عوارض بر بانکها را خارج از حدود اختیارات شورای شهر دانسته است و به نظر می‌رسد معیار تمایز ملی و محلی از نظر دیوان، گستره جغرافیایی یک فعالیت است. از این نظر، چنانچه فعالیتی محدود به محل خاص و معینی باشد، محلی است و در صورتی که قلمرو فعالیت آن کشوری باشد، ملی است.

#### منابع

[1] Visseren-Hamakers I.J. Integrative environmental governance: enhancing governance in the era of synergies. Current Opinion in Environmental Sustainability. 2015 June; 14:136-143.

[2] Asadie I, Barakpour N. Lead organization: An appropriate model of integrated urban management in Iran. Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning. 2021 february; 25 (4):17-30.[In Persian].

[3] Heinelt H, Hlepas NK. Typologies of local government systems. In: Bäck H, Heinelt H, Magnier A. editors. The European mayor. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften; 2006: 21-42.

[4] Heinelt H, Hlepas NK, Kuhlmann S, Swianiewicz P. Local government systems: grasping the institutional environment of mayors. In: Heinelt H, Magnier A, Cabria M, Reynaert H. Political leaders and changing local democracy: The European mayor. Palgrave Macmillan; 2018.

[5] Barakpour N, Keivani R. The typology of urban management system in Iran, trend of changes and prospect of reforms. Journal of Fine Arts: Architecture and Urban Planning.2020 February; 24(4):21-33.[In Persian].

[6] Ladner A, Keuffer N, Baldersheim H, Hlepas NK, Swianiewicz P, Steyvers K, et al. Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave Macmillan; 2019.

[7] Ladner A, Keuffer N, Baldersheim H. Measuring local autonomy in 39 countries (1990-2014). Regional & Federal Studies. 2016 Agust; 26(3): 321-357.

[8] Swianiewicz P. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An east European perspective. Local Government Studies. 2010 May; 36(2): 183-203.

[9] Houlberg K. Municipal size, economy and democracy. In: