



وزارت کشور  
سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور  
مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی

شماره ۱۴

# کتاب سبز ۱۴۰۰

(راهنمای عمل شهرداری‌ها)

## مدیریت و برنامه‌ریزی



کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها)

مدیریت و برنامه‌ریزی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## مدیریت برنامه ریزی

گردآوری و تالیف:

کیومرث مسعودی

۱۳۹۹



# فهرست مطالب

۶	سخن آغازین.....
۷	سخن ناشر.....
۹	چکیده.....
۱۳	پیشگفتار.....
۱۶	اصول، تعاریف و مبانی.....
۱۶	توسعه‌ی شهری و ضرورت رویکرد عملی به مدیریت، سازمان و برنامه‌ریزی.....
۱۸	مفاهیم اساسی مدیریت و برنامه‌ریزی.....
۱۸	مفهوم توسعه.....
۱۹	مفهوم مدیریت توسعه‌ی شهری.....
۲۰	مفهوم توسعه و عمران شهری (شهرسازی).....
۲۱	مفهوم هماهنگی برنامه‌ریزی و مدیریت.....
۲۴	مفاهیم، مقولات و مبانی نظام مدیریت شهری.....
۲۴	الف: تعاریف، مفاهیم و مقولات اساسی.....
۲۴	حکومت محلی، منطقه‌ای و ملی.....
25	حکومت محلی <i>Local Government</i> .....
۲۵	حکومت شهری (حکومت محلی).....
25	شهرداری <i>Municipality</i> .....
۲۶	شهرداری.....
27	شورای شهر <i>City Council</i> .....
28	مدیریت شهری <i>Urban managment</i> .....
29	برنامه‌ریزی شهری <i>Urban Planning</i> .....
31	مشارکت شهری <i>Urban Participation</i> .....
۳۲	بودجه و برنامه مالی.....
۳۲	مدیریت برنامه.....
۳۴	سیاست شهری ( <i>Urban Policy</i> ).....
۳۶	نقش برنامه‌ریزی و مدیریت شهرداری.....
۳۶	ضرورت‌ها و زمینه‌های “برنامه‌ریزی و مدیریت”.....
۳۶	“برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت” در شهرداری‌ها چیست؟.....
۴۰	انطباق مدیریت و برنامه‌ریزی.....
۴۳	وظایف جدید شهرداری‌ها و ضرورت برنامه‌ریزی و مدیریت نوین.....
۴۳	وظیفه و یا وظایف شهرداری‌ها چیست؟.....
۴۴	دسته‌بندی کلان وظایف شهرداری‌ها.....
۴۷	روند تغییر وظایف شهرداری‌ها، تابعی از توسعه‌ی شهر.....

۵۰	شهرهای کنونی و وظایف شهرداری
۵۲	دسته‌بندی وظایف شهرداری‌ها
۵۴	نقش برنامه‌ریزی و مدیریت در اجرای وظایف شهرداری‌ها
۵۴	پیامدها و مشکلات روند توسعه شهری
۵۵	رشد فزاینده شهرنشینی و شهرگرایی
۵۷	روند شهرگرایی و مدیریت شهری
۵۹	پیچیده شدن جامعه شهری و مشکلات مدیریت شهری
۶۰	برنامه مدیریت شهری
۶۲	برنامه مدیریت شهری سازمان ملل متحد (UMP)
۶۳	پروژه‌های اصلی برنامه مدیریت شهری (UMP)
۶۳	وظایف برنامه شهرداری‌ها
۶۶	روابط "وظایف"، "برنامه" و "مدیریت سازمانی"
۶۷	"برنامه" و "روش‌های برنامه‌ریزی"
۷۰	برنامه و سازمان‌های مدیریت شهری
۷۱	شوراها و شهرداری‌ها
۷۳	مدیریت شهری و مناسبات با سایر سازمان‌ها
۷۴	رابطه شهرداری با دولت و سهم بخش‌ها در قدرت
۷۸	تدوین سیاست‌ها و راهبردها
۸۰	اهداف توسعه و راه‌های تحقق آن
۸۱	برنامه‌ریزی راهبردی مشارکتی
۸۳	ویژگی‌های برنامه‌ریزی مشارکتی
۸۴	ضرورت برنامه‌ریزی مشارکتی
۸۶	مراحل برنامه‌ریزی مشارکتی
۹۰	مفهوم برنامه‌ریزی
۹۲	تصمیم‌گیری
۹۲	انواع تصمیم‌گیری
۹۳	مفهوم تصمیم‌سازی
۹۵	فرایند تصمیم‌گیری
۹۶	سیستم‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری
۹۷	مراحل و برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی
۹۸	مراحل تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی
۱۰۱	تشخیص مسئله

۱۰۳	تدوین اهداف
۱۰۵	خط مشی یا راهبرد
۱۰۵	ارائه راه حل ها (سیاست ها)
۱۰۷	ارزیابی راه حل ها
۱۰۷	اجرا
۱۰۹	<b>کنترل و نظارت در مدیریت و برنامه</b>
۱۱۰	فرآیند برنامه ریزی مشارکتی و امکان کنترل و نظارت
۱۱۲	شیوه های کنترل و نظارت
۱۱۳	کنترل، نظارت و اصلاح عناصر فرآیند
۱۱۵	مدیریت و وظایف کنترل و اجرا
۱۱۷	مدیریت مالی و اصلاح و کنترل
۱۱۸	راهبردهای اصلاح مدیریت مالی
۱۲۱	ویژگی های مدیریت شهری خوب
۱۲۳	نقش و وظایف مدیریت در افزایش بهره وری سازمانی
۱۲۶	بهره وری نیروی انسانی
۱۲۸	مدیریت و خلاقیت
۱۳۰	کارایی کارکنان
۱۳۲	<b>مشکلات مدیریت و برنامه ریزی در شهرداری های کشور</b>
۱۳۳	روند شهرنشینی و شهرگرایی و مدیریت و برنامه ریزی در شهرداری ها
۱۳۵	برنامه ریزی و مدیریت در شهرداری ها
۱۳۸	مشکلات و مسایل "برنامه ریزی" در شهرداری
۱۴۰	امکانات نظری و زمینه های علمی برنامه ریزی
۱۴۲	ویژگی های سازمانی و مدیریتی برای برنامه ریزی
۱۴۵	مدیر به عنوان یک برنامه ریز
۱۴۶	<b>توصیه ها و راهکارهای بهبود مدیریت و برنامه</b>
۱۴۶	سیاست ها و روندهای ملی در جهت بهبود مدیریت و برنامه ریزی
۱۴۹	شرایط محلی و توصیه های بهبود مدیریت و برنامه ریزی
۱۵۰	رهنمودهای جهانی برای بهبود مدیریت و برنامه شهرداری ها
۱۵۳	برنامه مدیریت شهری جهانی UNCHS
۱۵۸	<b>منابع</b>

## سخن آغازین

در جهان کنونی سرعت تغییرات در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی و فن‌آوری به حدی شتابان است که در محیط پیرامون و سبک زندگی همه افراد، تاثیرات عمیقی گذارده است. این تغییرات در کنار نیازهای گسترده و رو به تزاید شهروندان در زمینه‌هایی همچون؛ حمل و نقل روان و پاک، فضای سبز گسترده، فضاهای شهری مطلوب، بهداشت مناسب محیط شهری، ایمنی و ... از یک سو و مسایل، مشکلات، چالش‌ها و فرصت‌های باقیمانده از قبل در شهرها از سوی دیگر، صاحب‌نظران را بر آن داشته که رویکردهای جدیدی را در مواجهه با آنها به مدیران و دست‌اندرکاران مدیریت و برنامه‌ریزی شهری پیشنهاد نمایند. از جمله این رویکردها می‌توان به شهرهای پایدار، شهرهای هوشمند، شهرهای دانش بنیان، شهرهای خلاق، شهرهای تاب‌آو، شهرهای دوستدار محیط زیست و مواردی از این قبیل اشاره نمود که متأثر از مبانی فکری و اندیشه‌ای ایده‌پردازان و صاحب‌نظران، در مواجهه با نیازهای جدید، تبیین و عملیاتی شده‌اند.

از اصلی‌ترین بازیگران در تحقق رویکردهای جدید در شهرها، مدیران و کارشناسان مدیریت شهری هستند. چرا که نیروی انسانی توانمند و کارآمد، اصلی‌ترین سرمایه هر دستگاه و سازمان است و در واقع این سرمایه انسانی با مجموعه‌ای از دانش‌ها و مهارت‌ها است که می‌تواند در پیشبرد اهداف هر سازمان نقش اساسی داشته باشد.

از جمله اقدامات شاخص در ارایه آموزش‌های کاربردی در زمینه مدیریت شهری و شهرسازی می‌توان به مجموعه کتاب‌هایی که به عنوان "راهنمای عمل شهرداری‌ها" در برخی از کشورهای جهان تهیه می‌شود، اشاره نمود. هدف از تدوین این گونه کتاب‌ها، ارایه آموزش‌های کاربردی، به شیوه ترویجی و مبتنی بر شرایط، ویژگی‌ها، ضوابط و مقررات هر کشور در زمینه‌های مختلف و مرتبط با مدیریت شهر و شهرسازی است.

از این‌رو سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نیز در راستای وظایف و مأموریت‌های خود درخصوص توانمندسازی مدیران و کارشناسان مجموعه بزرگ مدیریت شهری کشور و افزایش دانش در این حوزه، در آستانه ورود به قرن جدید شمسی، اقدامات و برنامه‌های گسترده‌ای را در دستور کار خود قرار داده است که یکی از مهم‌ترین آنها تهیه محتواهای علمی تحت عنوان "کتاب سبز ۱۴۰۰" (راهنمای عمل شهرداری‌ها) مشتمل بر ۲۰ جلد و در زمینه‌های مرتبط با شهرسازی و مدیریت شهر می‌باشد که با مشارکت صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی تهیه و تنظیم شده است. امید است این اقدام، گام موثری در ارتقای سرمایه‌های انسانی شاغل در مدیریت شهری کشور باشد.

در پایان لازم است از زحمات و تلاش‌های همه کسانی که در تهیه این آثار ارزشمند همکاری داشته‌اند صمیمانه تشکر و قدردانی نمایم.

### مهدی جمالی نژاد

معاون عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور  
و رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

## سخن ناشر

شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، دارای مسؤلیت‌ها و وظایف گوناگونی در زمینه‌های مختلف می‌باشند. به نحوی که وظایف آنها از سطوح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهر تا ارائه خدمات متنوع به شهروندان در زمینه‌های حمل و نقل، فضای سبز، مدیریت پسماند، فضای سبز، بهداشت محیط شهری، ایمنی و مدیریت بحران، امور اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را در بر می‌گیرد. از اینرو برنامه‌ریزی برای توانمندسازی مدیریت‌های شهری، زمینه توسعه شهر در ابعاد مختلف و به تبع آن افزایش رضایت شهروندان را فراهم می‌آورد. از اصلی‌ترین محورهای توانمندسازی مدیریت‌های شهری، ارتقای سطح دانش دست‌اندرکاران و کارشناسان این حوزه است که می‌توان با تولید و نشر یافته‌های علمی و آموزشی به آن دست یافت.

کمبود منابع علمی و آموزشی در دهه ۱۳۷۰، این مرکز را بر آن داشت تا نسبت به تهیه محتوا و انتشار کتب در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری، اقدام نماید. از مجموعه کتابهایی که در آن دهه انتشار آن آغاز شد، کتاب سبز شهرداری‌ها بود که سیزده جلد آن منتشر شد و مورد استقبال مراکز علمی و اجرایی قرار گرفته و هریک از آنها به چاپ‌های متعدد رسید. این مجموعه بر اساس الگوهای رایج در سطح کشورهای دیگر از جمله کتاب سبز تهیه شده توسط انجمن شهرسازان آمریکا، APA تدوین و چاپ شده بود.

حال با توجه به نیاز به تجدید نظر در محتوای کتب موصوف و به منظور تولید دانش و ادبیات علمی جدید، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و روستایی، مجموعه کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها) را در بیست عنوان به شرح ذیل تهیه و منتشر نموده است؛

۱- شهرسازی

۲- کاربری زمین شهری



- ۳- حمل و نقل شهری
- ۴- نظام مراکز شهری و فضای مسکونی
- ۵- طرحهای شهری
- ۶- ساخت و سازهای شهری
- ۷- مدیریت پسماندهای شهری
- ۸- تاسیسات شهری
- ۹- فضای سبز شهری
- ۱۰- تسهیلات شهری (فضاهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی)
- ۱۱- مدیریت شهری
- ۱۲- تجهیزات شهری
- ۱۳- گردشگری شهری
- ۱۴- مدیریت و برنامه ریزی
- ۱۵- مدیریت ایمنی محیط شهری
- ۱۶- مدیریت بهداشت شهری
- ۱۷- پیاده رو سازی و پیاده راه سازی
- ۱۸- بودجه و بودجه ریزی در شهرداریها
- ۱۹- شهر هوشمند
- ۲۰- شهر خلاق

در پایان شایسته است از اساتید و کارشناسان فرهیخته‌ای که در بازنگری، تهیه و تدوین این مجموعه همکاری داشته‌اند و همچنین کارشناسان سازمان شهرداریها و دهیاری‌های کشور و این مرکز که با نظرات خود بر غنای این مجموعه افزودند، تشکر و قدردانی نمایم.

انتشارات

## چکیده

مجموعه "کتاب سبز ۱۴۰۰" (راهنمای عمل شهرداری‌ها)، با هدف تدوین بنیان‌های نظری و عملی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تهیه و تدوین شده است. این مجموعه مشتمل بر ۲۰ جلد کتاب آموزشی است که می‌کوشد تا به تناسب وظایف شهرداری‌ها، محتواهای آموزشی مورد نیاز را در زمینه‌های مختلف به جامعه مخاطب ارائه نماید.

جلد نخست این مجموعه، شامل تعاریف شهرسازی، پیدایش علم شهرسازی در عصر حاضر، عوامل مؤثر بر شهرسازی، رشته‌ها یا شاخه‌های اصلی شهرسازی (یعنی برنامه‌ریزی شهری، طراحی شهری، برنامه‌ریزی محیطی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای) است و رابطه این رشته‌ها را با مبانی علمی برنامه‌ریزی کالبدی و فضایی به بحث گذاشته است. در ادامه، گرایش‌ها و اصول اساسی برنامه‌ریزی و طراحی شهری و نگرش‌های نوین در این خصوص بیان شده است.

جلدهای دوم تا چهارم این مجموعه، به تشریح نظام‌های بنیادی برنامه‌ریزی شهری می‌پردازند. در جلد دوم به بحث مهم کاربری زمین شهری به‌عنوان بنیان برنامه‌ریزی شهری پرداخته شده است. در این کتاب همچنین مطالبی درخصوص منطقه‌بندی و حریم شهر به مخاطب ارائه شده است. در جلد سوم که موضوع آن، نظام ارتباطات و حمل‌ونقل شهری است، حمل و نقل از دیدگاه برنامه‌ریزی شهری و در رابطه با موضوع کاربری زمین شهری و مسائل انسانی مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است.

برنامه‌ریزی مراکز شهری، یکی از اساسی‌ترین مسائل برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری است که هویت و شخصیت شهرها به چگونگی و کیفیت کارکردی و کالبدی آن‌ها مربوط می‌شود. این موضوع در بخش نخست جلد چهارم مطرح شده است و نظام تشکیل محله‌های مسکونی، نظام کاربری مسکونی و مشخصات و معیارهای فضای مسکونی در بخش دوم این جلد مورد بحث قرار گرفته است.

به طور کلی چهار جلد اول کتاب، به عنوان اصول نظری و عملی شهرسازی، پایه و مبنای سایر بخش‌ها محسوب می‌شود.

طرح‌های شهری، موضوع جلد پنجم است. در این جلد، تاریخچه برنامه‌ریزی شهری در ایران، مشخصات تهیه انواع طرح‌های شهری مانند طرح جامع، طرح هادی و سایر طرح‌ها بررسی شده‌اند. یکی از مباحث مهم این بخش، چگونگی فرایند تهیه طرح‌های شهری و مراحل ابلاغ و اجرای طرح‌ها است که به جنبه رسمی و کاربردی شهرسازی در ایران پرداخته است.

جلد ششم، به نظام کنترل ساخت و ساز که شامل: مراحل، ضوابط، آیین‌نامه‌های کنترل ساختمان، معیارهای حفاظت، ایمنی، تراکم، ارتفاع و نقش آن‌ها در کنترل سیمای شهر و سلامت محیط است، می‌پردازد.

جلد هفتم، شامل برنامه‌ریزی و مدیریت بهداشت و نظافت شهری است. در این جلد وظایف شهرداری‌ها در زمینه‌ی: روش‌ها، معیارها و مدیریت جمع‌آوری، دفع و بازیافت پسماند مطرح شده است. یکی از مباحث بسیار جدید در این بخش، پاکیزگی و نظافت شهری است که نقش شهرداری‌ها را در چارچوب حفاظت محیط‌زیست شهری، مشخص می‌سازد.

در جلد هشتم، مبانی مکان‌یابی، برنامه‌ریزی و مدیریت تأسیسات شهری مطرح شده است که شامل؛ گورستان، کشتارگاه، میدین میوه و تره‌بار و پایانه است و همچنین وظایف شهرداری در این زمینه بیان شده است.

در جلد نهم، مدیریت فضاهای سبز شهری را محور بحث قرار داده و در آن به بررسی مبانی برنامه‌ریزی، جایگاه قانونی شهرداری‌ها در توسعه، بهسازی و نگهداری فضاهای سبز، پارک‌های شهر و پیرامون شهری با توجه به گونه‌شناسی گیاهان در رابطه با شرایط اقلیمی مطرح و به روش‌های آبیاری، کاشت و نگهداری نیز پرداخته شده است.

وظایف نوین شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت فضاهای فرهنگی-تفریحی در زمینه کتابخانه‌های شهری، زمین‌های ورزشی و تفرجگاه‌های

طبیعی پیرامون شهرها در جلد دهم با عنوان تسهیلات شهری به تفصیل بیان شده و ضوابط مکان‌یابی و معیارهای برنامه‌ریزی آن‌ها نیز بحث شده است. جلد یازدهم درباره اصول و مبانی مدیریت شهری بحث می‌کند و شامل دو بخش است: بخش اول به تبیین اصول نظری و عملی مدیریت شهری و فرایند تصمیم‌گیری و ابعاد اجرایی آن پرداخته و در بخش دوم، مدیریت مالی و اداری شهرداری‌ها مطرح شده است. یکی از مباحث مهم این بخش طرح مسائل مدیریت شهری بر اساس جدیدترین پژوهش‌های علمی و ارائه‌ی پیشنهادی‌های اصلاحی در این زمینه است.

جلد دوازدهم این مجموعه به لوازم و تجهیزات فضاهای شهری تحت عنوان تجهیزات شهری می‌پردازد. در این مبحث با تأکید بر طراحی فضاهای شهری و بهبود کیفیت محیطی، ویژگی‌ها و معیارهای زیباسازی شهری تبیین گردیده‌اند.

موضوع جلد سیزدهم، گردشگری شهری است و در این کتاب تأکید شده است که موضوع گذران اوقات فراغت شهروندان، مستلزم تأمین فضاها، تأسیسات و امکانات گوناگون برای گردشگری است. علاوه بر شهروندان یک شهر، سایر مردم کشور و حتی مردم جهان برای گذران اوقات فراغت و آشنایی با فرهنگ ملل، علاقمند به سفر به شهرها و سیاحت میراث ملی و میراث فرهنگی هستند. مسئله گردشگری شهری امروز یکی از شاخه‌های اقتصاد، اشتغال و توسعه بشمار می‌رود.

موضوع جلد چهاردهم، مدیریت و برنامه‌ریزی است. با توجه به مشکلات متعدد و پیچیده مدیریت شهری به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران که با مسائل جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی روبرو هستند، آگاهی به وجوه مختلف مدیریت و برنامه‌ریزی ضروری است. در این کتاب مشکلات مدیریت و برنامه‌ریزی، روش‌ها و معیارهای مناسب برنامه‌ریزی و مدیریت در ارتباط با یکدیگر معرفی می‌شوند.

موضوع جلد پانزدهم، مدیریت ایمنی محیط شهری است که امروزه آن را مدیریت بحران شهری نیز می‌نامند. بحران، رخدادی پیش‌بینی نشده از قبیل؛ سیلاب، زلزله، طوفان، آتش‌سوزی و ... است که شهرها، ساکنین و تأسیسات شهری را تهدید نموده و آسیب‌های سنگینی به آن‌ها وارد می‌سازد. هدف این بخش از کتاب، آشنایی با موضوعات خطر، تهدید و روش‌های مدیریتی برای

پیش‌بینی و مقابله با آنهاست.

مدیریت بهداشت محیط شهری موضوعی است که در جلد شانزدهم به آن پرداخته شده است. شهرها به دلایل مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی روز به روز آلوده‌تر شده و سلامتی شهروندان را تهدید می‌کنند. آشنایی با زمینه‌های مختلف آلودگی و آگاهی از روش‌های نوین مقابله با آلودگی، بهداشت شهرها را تضمین خواهد کرد.

جلد هفدهم به موضوع پیاده‌رو و پیاده‌راه‌های شهری می‌پردازد. شهرها محل عبور و مرور شهروندان به اشکال مختلف است. حمل‌ونقل ماشینی به تدریج فضا را برای حرکت پیاده، تنگ و در برخی موارد تهدیدآمیز نموده است. در این شرایط، برنامه‌ریزی عبور و مرور پیادگان در خیابان‌ها از نظر ایمنی و آسایش بسیار اهمیت یافته است. موضوع این بخش از کتاب، ضمن طرح اهمیت پیاده‌راه‌ها، ضوابط و استانداردهای طراحی و برنامه‌ریزی شهری را مشخص می‌سازد.

جلد هجدهم به موضوع بودجه و بودجه‌ریزی در شهرداری‌ها پرداخته است. هدف از این کتاب راهنمایی برای برنامه‌ریزی مالی مناسب در شهرداری‌ها، آگاهی از روش‌های پیاده کردن سیاست‌ها و برنامه‌ها از طریق ابزارهای مالی و بودجه‌بندی سالیانه در راستای برنامه‌ریزی میان مدت و بلندمدت شهرداری است. راهنمای برنامه‌ریزی مالی، مدیران شهری را با محدودیت‌ها و امکانات برنامه‌ریزی در این حوزه آشنا می‌سازد.

موضوع جلد نوزدهم، یعنی شهر هوشمند، دارای دو بعد است. یکی جنبه تکنولوژی اداره و مدیریت توسعه شهری است که به‌عنوان ابزاری برای مدیریت و کنترل عمل می‌کند و جنبه دیگر آن رشد هوشمند شهر در ابعاد کاربری و عملکردی است که در مقابل رشد پراکنده و آشفته مطرح می‌شود.

عنوان جلد بیستم، شهر خلاق است. شهرها محل وقوع انواع مسائل و مشکلات اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و به‌ویژه محیطی هستند که بسیاری از این مسائل راه‌حل فوری و کوتاه‌مدت ندارند. برای احیای زندگی، رونق اقتصادی و ارتقای نشاط فرهنگی شهرها، نیازمند راه‌حل‌های خلاقانه‌ی گوناگونی هستیم تا بتوانیم بر مشکلات شهری فائق آییم.

## پیشگفتار

در دنیا معاصر، مدیریت امور شهری، به‌ویژه در شهرهای جهان سوم که با افزایش تصاعدی جمعیت و گسترش شتابان کالبدی، تقاضای فزاینده‌ی خدمات نوین شهری و منابع مالی و درآمدی ناپایدار و غیرقابل اتکا و بسیاری مشکلات دیگر مواجه‌اند وظیفه‌ای بسیار دشوار و سرگیجه‌آور محسوب می‌شود که پایانی برای آن قابل تصور نیست. مدیران شهری از سویی با توسعه‌ی بی‌رویه شهری و در اثر مهاجرت‌های جدید به شهرها رودررو هستند و از سوی دیگر دست به‌گریبان مسایل و مشکلات حادی هستند، همچون بحران‌های زیست‌محیطی (آلودگی‌ها، سیل، انبوه‌زباله، فاضلاب‌های سرگردان و...)، بیکاری، فقر و بدمسکنی و کمبود زیرساخت‌های شهری؛ به‌طوری که کمتر فرصت و مجالی برای اندیشیدن به چشم‌اندازها و اهداف مطلوب و اقدام ریشه‌ای و بنیادین برای حل مشکلات باقی می‌گذارد. مدیریت شهری هرچه بیشتر با مسایل و مشکلات پیچیده‌ی شهری مواجه می‌شود؛ به‌سوی روزمرگی، حل مقطعی و موقت مشکلات و مهم‌تر از آن، بی‌برنامگی، کشیده می‌شوند.

در کشور ما نیز روند شهرنشینی و مشکلات مدیریت شهری، کم‌وبیش با کشورهای جهان سوم مشابهت دارد. در یک‌سو توسعه‌ی بی‌رویه‌ی شهرها و روند شتابنده شهرنشینی و مشکلات پیچیده و فزاینده‌ی شهری قرار دارد و در سوی دیگر محدودیت‌های حقوقی و قانونی، نیروی انسانی متخصص، منابع مالی ناچیز و تأسیسات و تجهیزات شهری فرسوده و ناکافی، پیش‌روی او، قرار گرفته است. به این ترتیب و در عمل تلاش مدیریت شهری، امکانی برای برنامه‌ریزی میان‌مدت و درازمدت، تعیین و تدوین اهداف راهبردی توسعه‌ی شهر، هماهنگ‌سازی سازمان‌ها و نهادهای مختلف مؤثر در توسعه‌ی شهر و

چشم‌اندازهای توسعه‌ی پایدار شهری، باقی نمی‌گذارند. در این مبحث تلاش شده مسایل و موضوعات و معضلات برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مطرح شوند و به تجارب جهانی اشاره گردد و امکانات راهبردی و راه‌حل‌های متناسب با وضعیت شهرهای کشور، مطرح شوند. تا مسئولین و کارشناسان شهرداری‌ها و اعضای شورای شهر با مباحث و رویکردهای نوین در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری آشنایی بیشتر پیدا کنند و راه‌حل‌های محلی و طرز تفکر نوین در شهرداری‌ها را پی‌ریزی نمایند.

برای این منظور، ابتدا در فصل اول اصول و مبانی مربوط به مدیریت و برنامه‌ریزی مطرح می‌گردد در فصل دوم برای تبیین نقش برنامه‌ریزی در مدیریت شهری، نخست به ضرورت‌های الزامات برنامه‌ریزی در شهرداری اشاره می‌شود و سپس سازوکار و تجارب برنامه‌ریزی و مدیریت مورد بحث قرار می‌گیرد. در فصل سوم شیوه‌ها و روش‌های مدیریت شهری و تجارب کشورهای جهان سوم و روابط میان «وظایف»، «برنامه» و «مدیریت»، بررسی می‌شود.

موضوع تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و فرایند برنامه‌ریزی در رابطه با تصمیم‌گیری مناسب در عرصه‌ی مدیریت شهری در فصل چهارم مورد بحث قرار می‌گیرد و مراحل برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری نیز معرفی می‌شود. کنترل و نظارت در مدیریت و برنامه‌ریزی نقش پایه‌ای دارد و تحقق برنامه و اجرای تصمیمات مستلزم کنترل و نظارت است. به همین جهت این مبحث در مدیریت و برنامه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در فصل پنجم موضوعات و مسایل و چگونگی اعمال کنترل و نظارت مطرح می‌شود.

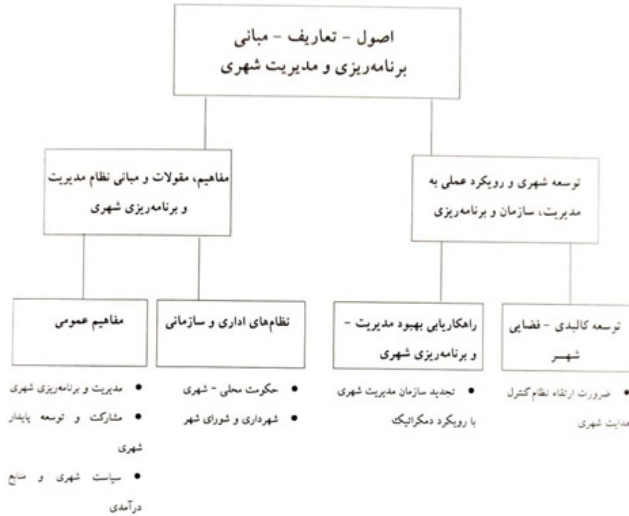
در فصل ششم موضوع بهره‌وری در مدیریت و برنامه به مفهوم استفاده‌ی بهینه از منابع در سه زمینه مورد بحث قرار می‌گیرد: بهره‌وری

مدیریت، بهره‌وری کارکنان و بهره‌وری منابع مالی و تجهیزات علل و زمینه‌ی پیدایش مشکلات و نارسایی‌ها در روند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور موضوع حائز اهمیت است که در فصل هفتم ارزیابی می‌شود و راهکارها و توصیه‌های مناسب برای بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرداری‌های کشور در فصل هشتم ارائه می‌گردد. این بخش از کتاب سبز، راهنمای شهرداری‌ها با همکاری پژوهشگر ارجمند مهندس کیومرث مسعودی تهیه و تدوین شده است. مهندس مسعودی سال‌ها در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ی شهری با مهندسان مشاور همکاری داشته و همواره از طریق تهیه طرح‌ها با مسایل شهرداری‌ها در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی آشنایی نزدیک یافته است. در اینجا بایستی از کوشش‌های پژوهشی مهندس کیومرث مسعودی قدردانی شود.

احمد سعیدنیا



## اصول، تعاریف و مبانی



در این فصل اصول، مبانی و تعاریف مربوط به مدیریت، برنامه‌ریزی و اجرا، در دو بخش بررسی شده‌اند:

- الف: تعاریف، مفاهیم و مقولات اساسی، شامل حکومت محلی، منطقه‌ای و ملی - شهرداری - شورای شهر - مدیریت شهری - برنامه‌ریزی شهری - مشارکت شهری - بودجه و برنامه مالی
- ب: مدیریت، برنامه و اهداف برنامه نوین، شامل مدیریت برنامه توسعه شهری - سیاست شهری - اهداف توسعه

## توسعه‌ی شهری و ضرورت رویکرد عملی به مدیریت، سازمان و برنامه‌ریزی

امروزه با توسعه‌ی کالبدی شهرها، رشد فزاینده جمعیتی آن‌ها و پیچیدگی ساختار شهری وظایف سازمان مسئول شهرداری یا سازمان‌های مؤثر در اداره و توسعه‌ی شهری (تحت عنوان مدیریت شهری)، از مقیاس وظایف معمول و متداول فراتر رفته است. مراکز جمعیتی از کانون‌های شهری کوچک و متوسط به کلان‌شهرها و منظومه‌های شهری چند میلیونی بدل

شده است. تقاضا برای خدمات شهری و علاوه بر آن، خدمات جدید فرهنگی، فراغتی، سیاسی و اجتماعی نه تنها افزایش چشمگیر یافته است، بلکه از نظر کیفی نیز مناسبات میان شهروندان و تعمیق فرهنگ شهروندی و مشارکت‌جویی شهروندان و بسیاری مسایل دیگر نیز عمق بیشتری پیدا کرده است. نخست این شرایط ارتقاء سازمان و مدیریت شهری و به همراه آن رویکرد عملی برای تدوین راهکارهای مناسب اداره‌ی شهرها و هدایت توسعه‌ی آن‌ها را، ناگزیر شده است.

امروزه مدیریت شهری به‌عنوان شاخه‌ای مهم از علم مدیریت و برنامه‌ریزی شهری درآمده است. بر این اساس رشته‌ی جدیدی در علوم انسانی با پسوند شهری از اهمیت روزافزون برخوردار شده که به‌نوبه‌ی خود از تعاریف، تقسیمات، مبانی و مفاهیم مختص به خود برخوردار است.

در شرایط معاصر یکی از مشکلات اساسی نظام مدیریت شهری، یافتن راهکارهای علمی برای مقابله با آثار ناشی از پیچیده‌تر شدن نظام جامعه‌ی شهری است. مسایلی همچون اشتغال، محیط‌زیست، اندازه و تراکم و ناهمگونی جمعیت، قشربندی‌های اجتماعی، تحرک‌پذیری اجتماعی و جغرافیایی زیاد، نظام سیاسی - اجتماعی حاکم بر شهرها و خود مقوله‌ی مدیریت شهری از جمله پیامدهای پیچیده شدن ساختار شهرها محسوب می‌شوند. علاوه بر این یافتن راه‌حل برای حمل‌ونقل، ایمنی شهری، نیاز به مراکز فرهنگی و فراغتی، طیف وسیع خدمات شهری موردنیاز، ساخت‌وسازهای متنوع، حاشیه‌نشینی، بافت‌های سنتی و در مقابل حفظ هویت شهری، پاسخی به صنعتی شدن فزاینده‌ی زندگی شهری و پیامدهای منفی ناشی از آن است.<sup>۱</sup>

اندیشمندان و صاحب‌نظران سازوکار اصلی توسعه‌ی شهری و

۱- سید محمود نجاتی حسینی، ۱۳۷۹ "پارادایم جدید مدیریت شهری"، فصلنامه‌ی مدیریت شهری. شماره یک.

حل مسایل و مشکلات متنوع آن را در تجدید ساختار سازمان شهری مدیریت می‌دانند. البته با رویکردی دمکراتیک و مبتنی بر هویت و ارزش‌های تاریخی - فرهنگی شهر و شهروندان و نهایتاً ایجاد محیط شهری انسانی، توسعه‌ی شهری نیز چه از جنبه نظری و چه از لحاظ تجربی با «برنامه‌ریزی»، «سیاست شهری (Urban Ploicy)»، «سازمان اداری شهر» و «شوراها و انجمن‌های شهری» و... در مجموع با نظام مدیریت شهری ارتباط دارد.<sup>۱</sup>

## مفاهیم اساسی مدیریت و برنامه‌ریزی

### مفهوم توسعه

همان‌طور که اشاره شد، بحث درباره‌ی «توسعه»، پیش‌نیاز گفتگو درباره‌ی رابطه‌ی مدیریت و برنامه‌ریزی است. مفهوم «توسعه» از لحاظ نظری معانی و مقاصد گوناگونی دارد. «جامعیت مفهوم توسعه» (توسلی، ۱۳۷۳: ۴۳۵) شامل موضوع‌های مختلفی است. ریشه‌ی لغت توسعه به چه معنا است. یکی به معنای گشودن، فراخ‌کردن و ترقی است و معنای دیگر آن، «خروج از لفاف» است. از این دیدگاه، توسعه نوعی شکوفایی معنا می‌شود و مستلزم طی کردن مرحله‌به‌مرحله رشد و تحول است. در بطن مفهوم «توسعه»، سه واژه‌ی کلیدی «تحول»، «تغییر» و «پیشرفت» فهمیده می‌شود و اگر به معنای خروج از لفاف تعریف کنیم، به مفهوم «نوسازی» و «خروج از جامعه‌ی سنتی به جامعه‌ی مدرن» معنا می‌دهد (دانشنامه‌ی نقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۲۸۰).

به‌طور کلی، مفهوم توسعه در منابع مختلف از دیدگاه‌های مختلف به نحو گسترده‌ای مورد بحث و چالش صاحب‌نظران علوم اجتماعی و سیاسی قرار گرفته است و به‌سادگی نمی‌توان یک تعریف

۱- ادموند ورن، مدیریت توسعه‌ی شهری با توسعه‌ی مدیریت شهری، ترجمه جلال تبریزی، فصلنامه‌ی مدیریت شهری شماره ۲، ۱۳۷۹

جامع و کامل از آن به دست داد. در یک برداشت کلی، می‌توان گفت که توسعه به معنای بهبود بخشیدن به کیفیت زندگی جامعه — شهری — است و هدف آن، بهره‌برداری بهینه از قابلیت‌های اجتماعی، اقتصادی، محیطی، انسانی و فیزیکی است. امروزه نیل به این هدف‌ها در چارچوب «توسعه‌ی پایدار» مورد وفاق عمومی قرار گرفته است؛ اما از دیدگاه نوسازی (یا مدرنیزاسیون)، «توسعه مستلزم پیگیری اهداف کمی و کیفی پیشرفت و نوسازی به‌طور هم‌زمان است و نظام اجتماعی به‌سوی زندگی بهتر به و یا انسانی‌تر است» (تودارو، ۱۳۷۰: ۱۳۳). مفهوم توسعه هم در موضوع و هم در اهداف، دارای وجوه و جنبه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و محیطی است و بحث گسترده‌ای را می‌طلبد. به‌ویژه در فضای گفتمان‌ها و «فرانزیه»‌هایی مانند سوسیالیسم، لیبرالیسم، پراگماتیسم و مدرنیسم که چالش‌های بزرگ عقیدتی و سیاسی را مطرح می‌سازند؛ بنابراین توسعه مفهومی نیست که به‌دلخواه، بتوان آن را تعریف کرد. از این رو، دامنه‌ی بحث را جمع کرده و تنها به جنبه‌ی توسعه‌ی شهری در رابطه با برنامه‌ریزی شهری به‌عنوان یکی از ارکان مدیریت توسعه پرداخته می‌شود.

### مفهوم مدیریت توسعه‌ی شهری

تعریف کلی مدیریت توسعه‌ی شهری عبارت است از «به عهده گرفتن نقش فعال در توسعه و مدیریت و هماهنگ‌سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه‌ی شهری» (دانشنامه، سعیدی، ۱۳۸۷: ۷۰۷). با توجه به پیچیدگی و تنیدگی ماهیت، محتوا و عملکرد شهرها، مدیریت شهر به‌ویژه با نگرش توسعه‌ای، بسیار بغرنج و دشوار می‌شود؛ از این رو تعریف وندجیک و برامزا را می‌توان تعریفی فراگیر دانست: «مدیریت شهری، روند توسعه؛ اجرا، هماهنگ‌سازی و ارزیابی راهبردهای یکپارچه است که با کمک کنشگران شهری و با در نظر گرفتن اهداف بخش

خصوصی و منافع شهروندان در چارچوب سیاستی اجرا می‌شود که در سطح عالی دولت برای دستیابی به توسعه‌ی اقتصادی پایدار مشخص شده است (Van Dijik, ۲۰۰۶: ۵۶)، به نقل از مدیریت شهری ج یک: ۲۹).

### مفهوم توسعه و عمران شهری (شهرسازی)

مدیریت توسعه‌ی شهری؛ هنگامی که وجه عمران فیزیکی بدان افزوده شود، خصلت شهرسازی، یعنی ساماندهی فیزیکی و انتظام فضایی محیط مصنوع (شهر) را می‌یابد. عمران<sup>۱</sup> در اینجا به معنای «آبادانی»، «ساخت‌وساز» و به‌طور کلی «ساختن» است که درون‌مایه‌ی «توسعه‌ی فیزیکی» را تشکیل می‌دهد. از نظر تاریخی، توسعه و عمران، پایگان «شهرسازی» به شمار می‌روند؛ مانند ساختن راه‌ها، ساختمان‌ها، تأسیسات زیربنایی، تسهیلات عمومی و کاربری زمین که گویای ماهیت «محیط مصنوع بشر» یا به عبارتی دیگر، «شهر» است. در طول تاریخ، شهرها بدون برنامه‌ریزی و مدیریت نیز شکل گرفته و گسترش یافته‌اند. هم‌اکنون نیز در خارج از محدوده‌ی شهرها همچنان اتفاق می‌افتد. دخالت مدیریت شهری و برنامه‌ریزی در زمینه‌ی عمران به‌صورت علمی و عقلایی از آغاز قرن بیستم، به دلایل توسعه‌ی بی‌رویه‌ی شهرهای صنعتی پدید آمد و برنامه‌ریزی شهری (یا به عبارتی دقیق‌تر: شهرسازی) به‌منظور انتظام‌بخشی فضایی و ساماندهی کالبدی شهرها رشد کرد و رو به گسترش گذاشت. در این قرن به دلایل تحول جامعه‌ی صنعتی، جنگ‌های بین‌المللی اول و دوم و ضرورت دخالت دولت‌ها در بازسازی و بهسازی شهرها و مجتمع‌های زیستی، پارادایم توسعه‌ی فضایی شهرها به پیشرفت‌های نظری و عملی بزرگی دست‌یافته و چگونگی تولید فضا و ساماندهی محیط‌زیست برای زندگی شهری را

ملاک عمل قرار داده است. از این نظر ساماندهی محیط‌زیست برای زندگی شهری را ملاک عمل قرار داده است. از این نظر ساماندهی کالبدی و فضایی شهرها از اهمیت حیاتی و اجتماعی سترگی برخوردار شده است؛ زیرا رابطه‌ی نزدیکی بین شهرسازی و نوسازی به معنی مدرنیزاسیون را برقرار می‌سازد.

### مفهوم هماهنگی برنامه‌ریزی و مدیریت

برای اولین بار مارچ و سیمون در سال ۱۹۵۸، این موضوع را مورد بحث قرار داده و برنامه‌ریزی را یکی از شاخه‌های سازمان (مدیریت) دانسته‌اند و برنامه‌ریزی را وارد حوزه‌ی علم مدیریت ساختند. از این دیدگاه، برنامه‌ریزی موفق است که در جهت اهداف برتر از منافع و وظایف سازمان خود یا سازمان‌های دیگر به‌طور هماهنگ عمل کنند. «هربرت سیمون (۱۹۵۷) که بعدها جایزه‌ی نوبل اقتصاد را به خاطر فعالیت‌هایش در زمینه‌ی هوش مصنوعی دریافت کرد، برنامه‌ریزی را به‌عنوان تحلیل سیاست ارائه داد. سیمون تصور می‌کرد که برنامه‌ریزی، شیوه‌ی عقلانی در حوزه‌ی تصمیم‌سازی است، در حالی که بر اساس مطالعاتش، چنین می‌نماید که سنت اصلاً اجتماعی به‌صراحت اهداف اجتماعی را هدف قرار می‌داد. در زمینه‌ی تحلیل سیاسی به بی‌طرفی ارزش تأکید می‌کرد» (فریدمن، ۱۳۸۵: ۱۳). ارنست الکساندر (۱۹۹۵)، برنامه‌ریز برجسته‌ی هلندی، در گونه‌شناسی برنامه‌ریزی شهری، نظریه‌های برنامه‌ریزی را به چهار گونه تقسیم‌بندی کرده است. دو نوع از این چهار گونه، بیش از گونه‌های دیگر ناظر بر رابطه‌ی مدیریت و برنامه‌ریزی می‌باشند. یکی «برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز» و دیگری «برنامه‌ریزی چارچوب‌گرا» است؛ که در کتاب نظریه‌های برنامه‌ریزی (پرویز اجلالی)، به تفصیل مورد بحث قرار گرفته‌اند (اجلالی، ۱۳۹۲: ۳۳۷):

## الف. برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز<sup>۱</sup>

از این دیدگاه، سازمان‌ها یا شبکه‌های سازمانی هنگامی می‌توانند به‌طور جمعی در تحقق اهداف مشخص برنامه‌ریزی موفق شوند که در جهت اهداف فراتر از منافع و وظایف سازمان خود یا سازمان‌های دیگر به‌طور هماهنگ عمل کنند. پس برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز، متکی بر دو پایه است: یکی طراحی نهادی یا سازمانی مناسب که بعد ساختار این نوع برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد و منظور از آن، تدوین قواعد و خلق ساختارهای سازمانی است و عمل هماهنگ را امکان‌پذیر می‌سازد (الکساندر: ۱۹۹۵: ۵۰-۵۱). پایه‌ی دوم برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز، پیدایش ترکیبی مناسب از عقلانیت استراتژیک و عقلانیت ارتباطی است. بدیهی است که خرد ارتباطی بر اساس اندیشه‌ی هابرماس، بر این نکته تکیه دارد که استمرار گفتگو، ذاتاً آفریننده‌ی نوعی عقلانیت است و طرفین، گفتگو را به‌سوی محدود کردن خواسته‌ها و اهداف خود و سازگار کردن آن‌ها خواسته‌های دیگران و در نتیجه رسیدن به وفاق و هماهنگی سوق می‌دهد؛ اما برنامه‌ریزی هماهنگ‌سازی نمی‌تواند منحصراً بر مبنای عقلانیت ارتباطی و کنش‌های و گفتگوهای وفاق‌جویانه از موضع برابر تحقق یابد. بدون تردید، عقلانیت استراتژیک نیز در فرایند کنش هماهنگ شبکه‌های سازمانی، نقش حیاتی دارد.

در مورد نسبت عقلانیت ارتباطی و عقلانیت استراتژیک، الکساندر می‌گوید: «هیچ‌یک از طرفین نمی‌تواند منحصراً استراتژیک یا صرفاً ارتباط‌جویانه عمل کنند. ماهیت تعامل، نهایتاً توسط دو کنش تعیین می‌شود. حال ممکن است نحوه‌ی عمل، گاه بیشتر متمایل به همکاری و وفاق باشد و گاه برعکس، به‌سوی توجیه منفعت‌طلبی گرایش پیدا کند» (الکساندر، ۲۰۰۰: ۲۵۱؛ به نقل از اجلالی، ۱۳۹۲: ۳۳۸).

## ب. برنامه‌ریزی چارچوب‌گرا<sup>۱</sup>

الکساندر، در گونه‌شناسی برنامه‌ریزی خود، الگوی دیگری به نام برنامه‌ریزی چارچوب‌گرا را مطرح می‌سازد. چارچوب‌گذاری یا چارچوب‌سازی، یکی از شیوه‌های برنامه‌ریزی است و منظور از آن، فرایند نظام‌مندی است که به تعیین یک چارچوب‌سازی، یکی از شیوه‌های برنامه‌ریزی است و منظور از آن، فرایند نظام‌مندی است که به تعیین یک چارچوب مرجع برای تصمیم‌ها و اقدام‌های بعدی یک اجتماع می‌انجامد و آن را «اجتماع سیاسی»<sup>۲</sup> می‌خواند و مراد از آن، مجموعه‌ای است که از این چارچوب سیاست‌گذاری تأثیر می‌گیرد. به سخن دیگر، چارچوبی که بر سر آن توافق می‌شود، می‌تواند یک اجتماع سرزمینی<sup>۳</sup> (کشور، منطقه و شهر) را تحت تأثیر قرار دهد، اما در عین حال، این چارچوب می‌تواند به یک سازمان شبکه‌ای از سازمان‌ها یا حتی وظایف فردی درون‌سازمانی مربوط شود؛ بنابراین، برداشت از برنامه‌ریزی، هم در سطح ملی کاربرد دارد و هم در سطح منطقه و شهر، یا حتی سازمان‌ها و وظایف (نک الکساندر، ۲۰۰۰: ۲۴۹، همان‌جا). روش کار چنین است که این چارچوب با مشارکت اجتماع سیاسی، ساخته و پرداخته می‌شود و بیانگر اهداف ایدئولوژیک و آرزوهای آن اجتماع است. این چارچوب مرجع با برقراری گفتگو میان ذینفعان گوناگون تهیه می‌شود. به گفته‌ی الکساندر: چارچوب‌گذاری یعنی این که یک اجتماع سیاسی دست به ساختن یک تصویر مشترک یک «ابر سیاست»<sup>۴</sup> و یک «رهنمود کلی برنامه‌ریزی»<sup>۵</sup> می‌زند تا همچون چارچوب مرجع

۱ - Frame Setting Planning .

۲ - Policy Community .

۳ - Territorial Community .

۴ - Meta-policy .

۵ - Plannig Doctrine .



برای تصمیمات و اقدامات بعدی او مورد استفاده قرار گیرد (الکساندر، ۲۰۰۰:۲۴۸؛ به نقل از اجلالی، ۱۳۹۲:۳۴۳). این شیوه‌ی برنامه‌ریزی در گذشته هم مورد استفاده بوده است؛ مثلاً طرح‌های جامع شهری و همین‌طور، طرح‌های ساختاری که در حقیقت نوعی برنامه‌ریزی هستند، در برنامه‌ریزی هستند، در برنامه‌ریزی سطح میانی و بخشی نیز این نوع چارچوب‌گذاری‌ها وجود داشته‌اند و گاه به‌طور طبیعی ناخودآگاه پدیدار می‌شوند.

## مفاهیم، مقولات و مبانی نظام مدیریت شهری

### الف: تعاریف، مفاهیم و مقولات اساسی<sup>۱</sup>

سازمان‌های اداره‌کننده شهر و مدیریت شهری، به‌قرار زیر تعریف و دسته‌بندی می‌شوند:

### حکومت محلی، منطقه‌ای و ملی

به‌طور کلی سیستم و سازمان مدیریت شهری در هر کشور تابعی از سیستم سیاسی حاکم بر آن کشور و یا در پیوند نزدیک با آن قرار دارد.

نیازهای مشترک و متنوع مردم یک کشور را می‌توان در ۳ گروه دسته‌بندی نمود: نیازهای محلی، نیازهای منطقه‌ای با استانی و نیازهای ملی یا مملکتی. در کشورهای مختلف جهان، به‌ویژه در کشورهای

۱- منابع و مقالات مختلف، از جمله:

- محمدجواد اصغرپور ۱۳۷۴، "تصمیم‌گیری و تحقیق عملیات در مدیریت"، دانشگاه تهران.
- "دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران"، مترجم: نوید سعیدی رضوانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران
- علیرضا علوی تبار، ۱۳۷۹ "بررسی الگوهای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها"، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، جلد اول (تجارب جهانی و ایران)
- فضل اله هاشمی، ۱۳۶۷ "حقوق شهری و قوانین شهرسازی"، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری

پیشرفته صنعتی که از بنیان سیاسی دمکراتیک برخوردارند، برای هر دسته از نیازها یک نهاد مستقل و جداگانه حکومتی تعریف شده که به صورت ادواری توسط مردم همان محدوده انتخاب می‌شوند.

نیازهای مشترک محلی: سازمان‌ها یا نهادهای حکومتی محلی (شورای شهر، شهرداری و ...)

نیازهای مشترک منطقه‌ای با استانی: سازمان‌های منطقه‌ای نظیر شورای استان و ...

نیازهای مشترک ملی و کشوری: نهاد شورای ملی و نهادهای ملی حکومتی

### حکومت محلی *Local Government*

اگر در یک سیستم، سازمان‌های محلی بتوانند در مورد خدمات عمومی مربوط به خودشان تصمیم‌گیری نموده و تصمیمات را به اجرا درآورند و از حق خودمختاری برخوردار باشند، در این صورت این سیستم یکی بنیاد اداره محلی، (حکومت محلی) نیرومند محسوب می‌شود.

### حکومت شهری (حکومت محلی)

مسئولیت‌های عمومی شهرداری و مدیریت شهری وجود یک "حکومت شهری" را توجیه می‌کند. بنابراین حکومت شهری نه یک مؤسسه انشعابی از سطوح بالاتر حکومتی است و نه یک تشکیلات اداری غیروابسته که در حوزه عمل قدرت مطلق دارد؛ بلکه مشروعیت حکومت شهری از انتخاب‌کنندگان (ساکنین شهر) اخذ می‌شود. وظیفه حکومت شهری خدمات‌رسانی کارا به شهروندانی است که شهردار و شورای شهر را انتخاب می‌کنند.

## شهرداری Municipality

شهرداری سازمانی است حقوقی، محلی و مستقل که در محدوده شهر برای رفع نیازهای عمرانی، رفاهی و خدماتی شهروندان تشکیل می‌شود. منظور از تشکیل شهرداری آن است که امور شهری با مشارکت شهروندان حل و فصل شود.

مشخصات شهرداری از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. اما می‌توان حوزه شهرداری را به‌طور کل با خصوصیات زیر تعریف کرد: “ناحیه‌ای که به‌وسیله مرزهای اداری معین شده است و دارای ویژگی مسلط شهری است معمولاً توسط یک مجموعه از مأمورین برگزیده محلی اداره می‌شود و در محدوده یک واحد حکومتی بالاتر مثل فرمانداری قرار دارد.”

واژه شهرداری هم به حوزه عمل شهرداری و هم به مجموعه اداری آن اشاره دارد.

شهرداری به واحدی اطلاق می‌شود که در یک مرکز جمعیتی دارای خصایص شهری به‌منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات عمومی موردنظر تشکیل می‌شود.

### شهرداری

شهرداری سازمانی است که سکنه یک شهر با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاری که قانون به آن‌ها اعطا نموده است، به‌منظور ایجاد و اداره تأسیسات عمومی وضع و اجرای نظارت شهری و تأمین نیازهای مشترک محلی به وجود می‌آورند و به آن اعتبار نمایندگی می‌دهند تا هزینه خدمات را بین همه شهروندان سرشکن و جمع‌آوری کنند.

- در فرهنگ آکسفورد، شهرداری به‌عنوان “حکومت خودمختار ملی و یا حکومت مشارکتی شهرک یا شهر” تعریف شده است. بنا بر آخرین دستورالعمل وزارت کشور تأسیس شهرداری جدید منحصراً

در روستاهای مرکز بخش، با هر میزان جمعیت و نیز روستاهایی که در تراکم جمعیتی کم ۴ هزار نفر و در تراکم جمعیتی متوسط حداقل ۶۰۰۰ نفر جمعیت دارند، امکان‌پذیر است.

وظایف شهرداری، به‌طور کلی به ۳ گروه عمده تقسیم می‌شود: الف) مدیریت توسعه‌ی شهری، ب) مدیریت خدمات شهری، ج) مدیریت اعتلا اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و تاریخی شهر.

### شورای شهر *City Council*

شهروندان هر شهر به‌منظور مشارکت و مداخله سازمان‌یافته در هدایت و اداره شهر، با انتخاب شهردار و به‌منظور نظارت بر کار شهردار و سازمان اداری شهر؛ شورای شهر را انتخاب می‌کنند. در واقع برای این‌که شهرداری مطابق نظرات و خواست‌های مردم رفتار و عمل کند و هزینه‌ها را به‌طور واقعی سرشکن نماید، مردم نمایندگان را انتخاب و به‌عنوان اعضای شورای شهر انتخاب می‌کنند. هدف نهایی انتخاب شهردار شایسته و اداره امور شهر به نحو مناسب و نیز نظارت بر کار شهردار است.

شوراها دو وظیفه اساسی دارند:

الف) تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مورد اداره و توسعه‌ی شهر و اعتلای کیفیت خدمات شهری

ب) نظارت بر چگونگی اجرای امور و برنامه‌ها و عملکرد شهردار و نیز بررسی و تصویب بودجه شهرداری.

طبق مواد قانون اساسی شوراها اساساً نهادی تصمیم‌گیر یا سیاست‌گذار و برنامه‌ریز و نظارت‌گر است. تعیین اهداف و سیاست‌های راهبردی توسعه‌ی شهر، تصمیم‌گیری و انتخاب اولویت‌های برنامه‌ای از وظایف شورا است.

در کشورهای که مشی دمکراتیک دارند، شوراهای شهر یکی از

پایه‌های اصلی حکومت محلی یا حکومت شهری محسوب می‌شود.

### مدیریت شهری *Urban management*

در ادبیات شهرسازی و شهرداری کشور ما، به دلیل کمبود تجربه و دلایل دیگر، مدیریت شهری، مدیریت شهرداری (Municipal Management) و مدیریت حکومت محلی (Local Government Management) با تسامح و در بسیاری موارد مترادف و به جای یکدیگر تعبیر می‌شوند. “مدیریت” اساساً چنین تعریف می‌شود: “کار کردن با و به وسیله افراد گروه‌ها برای رسیدن به اهداف سازمانی” (هرس، پاول و همکاران). “مدیریت” به‌عنوان یک علم دارای شاخه‌های متعددی است. از جمله مدیریت صنعتی، مدیریت مالی، مدیریت شهری، مدیریت روستایی و ...

وظایف عمومی هر مدیریتی به‌طور کلی عبارتند از: هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، اجرای نظارت و انگیزش.

مدیریت شهرداری‌ها، به‌عنوان سازمان‌های محلی و به دلیل نقش مهم که در تأثیرگذاری بر حیات مدنی جوامع شهری دارند، حائز اهمیت فوق‌العاده‌ای هستند. مدیریت شهری به‌عنوان یکی از ارکان اساسی حکومت محلی تعریف می‌شود و با عنوان “شهرداری” مورد اشاره قرار می‌گیرد.

ساختار “مدیریت شهری” و مشخصان آن در کشورهای مختلف متفاوت است. هر کشوری متناسب با ساختار اجتماعی - اقتصادی و سیاسی - اداری خود و میزان حق مداخله و مشارکت مردم و نیز سنت‌های دمکراتیک شهرداری، تعریف یا تلقی خاصی از مدیریت شهری دارد.

نظام مدیریت شهری از نظر رده‌بندی جزو نظام‌های اجتماعی قرار می‌گیرد. زیرا متشکل از تعداد زیادی افراد است، دارای ساخت

سلسله‌مراتبی است، دارای تقسیم کار درونی و دقیق است و در جهت هدف‌های خاص (اهداف سازمانی) عمل می‌کند.

مدیریت شهری هم به وظایف روزمره می‌پردازد و هم به برنامه‌ریزی‌های درازمدت شهر مربوط می‌شود. تصمیم‌گیری، جستجوی راه‌حل‌های جدید، توسعه‌ی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی که رفاه عمومی و بهبود وضعیت شهروندان را به دنبال دارد و نیز اعتلا و ارتقای حقوق و فعالیت‌های سیاسی و مدنی، جزء وظایف مدیریت شهری محسوب می‌شود. خصوصیتی که باید در ارکان مدیریت شهری و به‌ویژه در شورا و شهرداری متجلی می‌شود عبارتند: از قانون‌گرایی، شفافیت در عمل و تصمیم‌گیری، پاسخ‌دهی و مسئولیت‌پذیری، انتقادپذیری و انعطاف.

### برنامه‌ریزی شهری *Urban Planning*

مهم‌ترین کارکرد اساسی مدیریت شهری تبدیل سیاست شهری (Urban policy)، به یک برنامه روشن است که هدف‌ها در آن به‌خوبی تعریف شده و بیانگر کلان‌ترین و عام‌ترین مقاصد عمومی باشد.

تغییر روش برنامه‌ریزی، از نحوه کلاسیک و سنتی برنامه‌ریزی‌های جامع و تفصیلی به برنامه‌ریزی راهبردی و فرآیندی، مهم‌ترین رویداد چند دهه اخیر است. روش‌های جدید و رویکرد علمی به برنامه‌ریزی شهری باعث دگرگونی اساسی در مدیریت، سازماندهی، روندهای مشارکت و تکنیک‌های عملیاتی و اجرایی شده است.

برنامه‌ریزی به‌طور عام به مفهوم سازماندهی منابع برای دست یافتن به اهداف مشخص است. برنامه‌ریزی ابزار اصلی و بنیانی مدیریت خوب است و این دو مفهوم از یکدیگر جدایی ناپذیرند. در حقیقت بدون برنامه‌ریزی، مدیریت وجود ندارد و بدون مدیریت، برنامه‌آرزیوی تحقق‌ناپذیر است.

مهم‌ترین ویژگی‌های برنامه‌ریزی راهبردی که امروزه جانشین برنامه‌ریزی کلاسیک و سنتی شده، عبارتند از:  
 برنامه‌ریزی راهبردی مبتنی بر سیاست‌ها و اهداف کلان توسعه‌ی شهری است.  
 برنامه‌ریزی راهبردی به زمان و تفکر بیشتر نیازمند است تا منابع مالی.

برنامه‌ریزی راهبردی به مسائل اساسی می‌پردازد که حل آن‌ها به تفکر مشارکتی و دقیق نیازمند است. در مقابل تصمیم‌های نسنجیده و عجولانه که بیشتر به ملاحظات سیاسی و مصالح اداری استوار است، ایستادگی می‌کند.

برنامه‌ریزی راهبردی به فرایند (یعنی مشورت‌ها، برداشت‌های متنوع گروه‌های شهروند و اقداماتی که درک روشنی از شهر و مشکلات آن به دست می‌دهند) معتقد است. تشخیص امکانات و محدودیت‌ها - فرصت‌ها و تهدیدها و دورنمایی از توسعه‌ی شهر، مضمون برنامه‌ریزی راهبردی است.

در واقع برنامه‌ریزی راهبردی جز از طریق مشارکت وسیع و همه‌جانبه شهروندان امکان‌پذیر نیست، بنابراین به‌جای "نتایج مسلم" به "نتایج نسبی" و متکی بر نظر شهروندان، عمل می‌کند.

جایگزینی برنامه‌ریزی راهبردی و مشارکتی به‌جای روش‌های کلاسیک یک انتخاب سلیقه‌ای و دلخواه نیست. بلکه پیچیدگی روزافزون ساختار شهرها، معضلات حاد و متنوع شهری و اماندگی دولت‌ها از حل معضلات انبوه شهرها، محدودیت منابع و... شهرداری‌ها را به سمت اتخاذ روش‌های مدیریتی و برنامه‌ریزی کارآمد و متکی بر توان مشارکتی مردم سوق داده است.

برنامه‌ریزی راهبردی متناسب با سطح توقعات شهروندان، منابع موجود و بالقوه و متناسب با میزان مشارکت و مداخله فکری و عملی شهروندان تنظیم می‌شود. به این ترتیب برنامه‌ریزی خصلتی

دموکراتیک، بومی و واقعی می‌یابد.

### مشارکت شهری *Urban Participation*

مشارکت شهری را می‌توان به معنای حضور و شرکت جدی، آگاهانه و سازمان‌یافته و مؤثر عناصر سازنده جامعه شهری (فرد، خانوار، سازمان‌ها و نهادهای عمومی، خصوصی و...) در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی حیات شهری برای دستیابی به هدف‌های جمعی و عمومی جامعه شهری، تعریف نمود.

توجه فزاینده به رویکرد مشارکتی (Participotion Approach) در یکی - دو دهه اخیر؛ ناشی از آثار بسیار مثبت مشارکت شهروندان در برنامه‌های توسعه‌ی شهری است. به‌طوری که در برنامه مدیریت شهری جهانی سازمان ملل متحد (UMP)، مدیریت توسعه‌ی شهری در قالب دو پروژه معرفی شده است: الف) پروژه توسعه‌ی شهری، ب) پروژه مشارکت شهری. موفقیت پروژه توسعه‌ی شهری در گرو اجرای پروژه مشارکت شهری است.

مشارکت شهری فرایندی است که شهرداری بر پایه آن می‌تواند یک چارچوب سیاستی پایدار را تشخیص دهد. کلیه مشورت‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، با مشارکت نمایندگان کلیه اقشار شهری و نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی صورت می‌گیرد تا مشکلات شناخته شده، امکانات و محدودیت‌ها ارزیابی شوند. فرصت مشارکت همگانی فراهم آید. بدین ترتیب تا اهداف و خواست‌های مردم برای توسعه و اداره شهر و ارتقای خدمات شهری تأمین می‌شود. مشارکت از سویی به ناچار باعث افزایش توقعات مردم می‌شود و مهم‌تر این‌که ممکن است گروه‌های ذی‌نفوذ با استفاده از امکانات ویژه؛ بتوانند اقدامات را به نفع خود پیش برند و سیاست توسعه‌ی



شهری را تحت تأثیر قرار دهند. در این صورت با حمایت از گروه‌های فاقد امکانات و به‌ویژه زنان تا حدود زیادی موازنه نیروهای اجتماعی را در روند مشارکت و پیشبرد پروژه‌های توسعه‌ی شهری حفظ خواهد می‌گردد.

مشارکت نباید تلاشی یک‌بعدی، نمایشی از دمکراسی و جلب آرای انتخاباتی تلقی شود. زیرا در این صورت نه‌تنها اعتبار مدیریت را افزایش نمی‌دهد بلکه اعتماد عمومی را نیز سلب می‌کند. مشارکت یک خصلت اساسی مدیریت و سازمان‌داره‌کننده شهری است و در صورت تحقق می‌تواند منجر به اجرای اهداف توسعه شود.

### بودجه و برنامه مالی

مدیریت مالی اساساً به معنی تشخیص و به جریان انداختن منابع و تنظیم ابزارهای پولی برای دستیابی به اهداف توسعه‌ی شهری است. این منابع فقط شامل منابع تحت اختیار شهرداری‌ها نیست، بلکه تمامی منابع را کد و فعال عوامل و نیروهای مؤثر در شهر را نیز شامل می‌شود.

برنامه مالی (Financial Plan) برنامه‌ای است که برای دوره معینی تنظیم می‌شود و عبارت است از: برآورد جامع مخارجی که برای فراهم آوردن خدمات و عمران شهری لازم است و یا برای حفظ و نگهداری ساختمان‌ها و لوازمی که تسهیل‌کننده این خدمات هستند، مورد استفاده قرار گیرد.

تعریف بودجه عبارتست از برنامه مصوب در قالب اعداد و ارقام و اصطلاحات مالی که وسایل اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های یک سازمان را در دوره‌ای از زمان فراهم می‌کند.

## مدیریت برنامه

در یکی - دو دهه اخیر به دلیل گستردگی، پیچیدگی و تنوع مشکلات توسعه‌ی شهری و نارسایی‌های موجود در تأمین خدمات موردنیاز شهروندان و نیز نقش روزافزون شهرها در نظام تولید اقتصادی، فرهنگ عمومی و ارتقاء کیفیت‌های زیست‌محیط شهری، مضامین و روش‌های برنامه‌ریزی دگرگون شده است. متناسب با این تحول، در زمینه اهداف، روش‌های مدیریت شهری و سازماندهی نیز آراء و رویکردهای جدیدی ارائه شده است.

در اینجا ویژگی‌های برنامه‌ریزی و سازماندهی نوین و نیز برنامه جهانی توسعه‌ی شهری به اختصار و جهت آشنایی، ارائه می‌شود.

برنامه مدیریت شهری جهانی سازمان ملل متحد (UMP)، به وسیله برنامه توسعه‌ی سازمان ملل (UNDP) بنیان گذاشته شده است. این برنامه توسط مرکز اسکان بشری سازمان ملل (Habitat) و بانک جهانی با هدف کمک به شهرهای بزرگ و کوچک کشورهای در حال توسعه، در جهت رشد اقتصادی، توسعه اجتماعی و تخفیف فقر به رسمیت شناخته شده است. UMP، تلاش می‌کند تا سیاست‌ها و ابزارهای مناسب برای تأمین اعتبار مالی، بهبود روش اداره شهر، مدیریت زمین، مدیریت زیرساخت‌ها، مدیریت محیط شهری و کاهش اختلافات منطقه‌ای در شهر را معرفی و به کارگیری آن‌ها را تشویق نماید.

در چارچوب برنامه مدیریت شهری جهانی سازمان ملل متحد برنامه‌ریزی عبارت است از:

- مدیریت برنامه فرایندی است که جریان و بستر اجرای برنامه را از ممکن‌ترین راه برای تحقق و دستیابی به هدف‌های موردنظر، زمان‌بندی، سازماندهی، هدایت و کنترل می‌کند.
- برنامه مجموعه‌ای از اقدامات، تلاش‌ها و فعالیت‌هایی است برای

دستیابی به نتایج و هدف‌های معین و مورد انتظار، در چارچوب یک برنامه زمانی، بودجه پیش‌بینی شده.

• توسعه‌ی پایدار شهری (Sustainable urban Development)
- قطعنامه کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد (UNCHS) در اجلاس سال ۱۹۹۵ نایروبی، اهداف و انتظارات از توسعه‌ی شهری پایدار را به شرح زیر مطرح نموده است:
* فراهم کردن زمینه‌های رشد اقتصادی شهر
* تقویت منابع تجدیدشونده شهری
* تدارک دیدن زمینه‌های حفظ و پایداری محیط‌زیست
* فراهم کردن زمینه‌های تقویت فرهنگی شهری
* ایمن کردن زندگی شهری و کاهش اثرات بازبایی طبیعی
* تقویت بنیه مالی شهرداری‌ها
* تحکیم ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی شهر

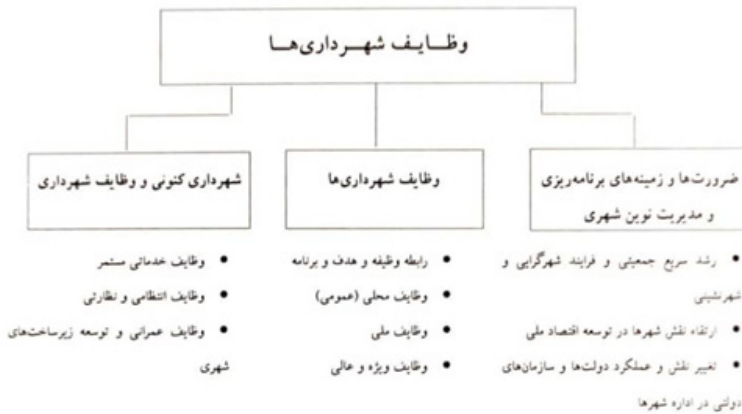
### سیاست شهری (Urban Policy)

با دمکراتیزه شدن حکومت‌های محلی و انتخابات شهرداری‌ها و شوراهای شهر، “سیاست شهری” بر اساس درک صحیح‌تری از نیازهای رأی‌دهندگان، شناخت دقیق‌تری از منابع موجود، تشکیلات شهرداری‌ها (کارکنان، درآمد و دارایی) و ارزیابی دقیق‌تر از حمایت مشارکتی، تدوین می‌شود.

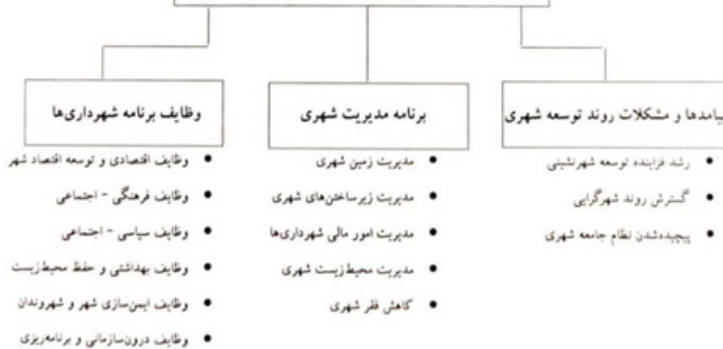
تدوین “سیاست شهری” بر اساس نظرات و مقاصد عمومی شهروندان، گام نخست در تدوین طرح‌های راهبردی و بر اساس آن، تدوین طرح‌ها و پروژه‌های اجرایی، می‌باشد.

سیاست شهری موضوعات و مقولات اساسی شهر را مورد توجه قرار داده و برای هر یک از این مبانی، اهداف بهبود و اعتلا و برنامه‌های راهبردی تهیه می‌نماید. به این ترتیب بر پایه سیاست شهری اهداف کلان و راهبردهای توسعه‌ی همه‌جانبه شهر تدوین می‌شود.

## نمودار دسته‌بندی وظایف شهرداری‌ها



## نقش برنامه‌ریزی و مدیریت در اجرای وظایف شهرداری‌ها



## نقش برنامه‌ریزی و مدیریت شهرداری

در این فصل برای یافتن زمینه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت در شهرداری، نخست به ضرورت‌ها و الزامات برنامه‌ریزی در شهرداری اشاره می‌شود و سپس سازوکار و تجارب برنامه‌ریزی و مدیریت در شهرداری‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این فصل موضوعات زیر بررسی شده‌اند:
- ضرورت‌های برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت در شهرداری‌ها
- وظایف جدید شهرداری‌ها و برنامه‌ریزی نوین
- دسته‌بندی وظایف شهرداری‌ها، مبانی برنامه‌ریزی
- توسعه‌ی شهری و وظایف و برنامه‌های جدید شهرداری‌ها

پیش از پرداختن به “نقش برنامه‌ریزی” در شهرداری‌ها، لازم است که چند سؤال مقدماتی مطرح شود:

الف - ضرورت برنامه‌ریزی و مدیریت در شهرداری چیست؟ یا در واقع برنامه‌ریزی و مدیریت در شهرداری بر چه پایه و اساسی متکی است.

ب - “برنامه‌ریزی” موردنظر دارای چه خصوصیات و ویژگی‌هایی است، در چه مقیاس‌هایی و برای چه دوره زمانی تنظیم شوند؟  
ت - چگونه مردم و نهادها و سازمان‌های دولتی، خصوصی و عمومی را به مشارکت در جهت تدوین و اجرای برنامه جلب می‌کند؟

با شناخت روندها و ضرورت‌های “برنامه‌ریزی” و “مدیریت”، می‌توان در واقع‌بینانه‌ای از نقش و آثار برنامه‌ریزی در شهرداری پیدا کرد. لذا نخست به بررسی پرسش‌ها می‌پردازیم.

### ضرورت‌ها و زمینه‌های “برنامه‌ریزی و مدیریت”

#### “برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت” در شهرداری‌ها چیست؟

ضرورت‌های برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت ویژه (مدیریت اجرای برنامه)،

به‌طور کلی از وظایف و مسئولیت‌هایی است که قانون برای شهرداری‌ها تعیین کرده. به این ترتیب که شهرداری‌ها نه تنها برای انجام امور و وظایف روزمره به برنامه نیاز دارند، بلکه فراتر از آن نیز، یعنی به‌منظور اداره و هدایت توسعه‌ی شهرها و نیز اعتلا کیفیت خدمات‌رسانی به شهروندان و همچنین مسایلی همچون بهبود محیط‌زیست شهری، رونق اقتصادی شهر، توسعه‌ی زیرساخت‌های نوین شهری، بهبود سیستم حمل‌ونقل و توسعه و تجهیز مراکز فرهنگی و فراغتی و... نیازمند برنامه هستند. و در مورد شهرداری‌ها دو نگرش متفاوت وجود دارد<sup>۱</sup>:

- نگرش اول وظایف شهرداری‌ها را به‌طور سنتی اجرای وظایف روزمره نظیر پاکیزگی خیابان‌ها و معابر، جمع‌آوری زباله، احداث خیابان‌ها و پیاده‌روها و نهایتاً احداث پارک و نظایر آن می‌داند. بر این پایه مدیریت شهرداری‌ها نیازی به برنامه نداشته و در نتیجه برنامه‌ریزان نیز از مدیریت اجرایی فاصله می‌گیرند.
- نگرش دوم، در دهه‌های اخیر دنیا بر اساس تجارب جهانی، به‌ویژه تجربه مدیریت شهرهای بزرگ کشورهای پیشرفته، حاصل شده است. دامنه وظایف مدیریت شهری (تسامحاً مدیریت شهرداری) بسیار وسیع تعریف شده است. این نگرش شهرهای کنونی و به‌ویژه شهرهای جهان سوم را با مشکلات اساسی و متعدد تصور می‌کند. برای اداره توسعه‌ی شهر و نحوه رویارویی با مشکلات مذکور الزام "برنامه‌ریزی" و "مدیریت جامع" شهر را ناگزیر می‌سازد.

عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری نگرش جدید که برنامه‌ریزی و مدیریت جامع شهری را ضروری می‌داند، عبارتند از:

الف - رشد سریع جمعیتی و فرایند شهرگرایی که در چند دهه گذشته

۱- مقاله «مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری» میزگرد تخصصی، فصلنامه مدیریت شهری - شماره 2

باعث رشد شدید جمعیت شهرهای موجود و پیدایش ده‌ها و صدها شهر جدید در کشورهای جهان سوم شده است، پیش‌بینی می‌شود که تا چند دهه آینده نیز تداوم یابد. این روند موجب افزایش جمعیت شهری کشورهای جهان سوم، در ۳۰ سال آینده تا ۳ برابر جمعیت فعلی خواهد شد.

بدیهی است که افزایش شدید جمعیتی در نقاط شهری، به رشد فزاینده تقاضا برای مسکن، زیرساخت‌های شهری، خدمات عمومی و رفاهی، شبکه حمل‌ونقل و... منجر می‌شود. تأمین تقاضاها با توجه به محدودیت منابع و ظرفیت‌ها و متناسب با نظام مدیریت فعلی شهرداری‌ها به‌آسانی امکان‌پذیر نیست و لذا رویکرد نوین به مدیریت شهرداری‌ها، به‌جای شیوه‌های سنتی کنونی، به جلب مشارکت همه‌جانبه و واقعی همه نیروهای جامعه می‌اندیشد.

ب - عامل دوم، نقش شهرها در فرایند توسعه‌ی اقتصادی ملی و منطقه‌ای. در واقع علاوه بر این‌که شهرها منبع تولید ثروت‌اند، تحقیقات انجام شده در کشورهای جهان سوم نشان می‌دهد که سرانه تولید ناخالص شهری به‌ویژه در شهرهای بزرگ، از میانگین سرانه تولید در کشور بالاتر است.<sup>۱</sup> به این ترتیب شهرنشینی در دوره معاصر تنها فرایندی آمایشی یا اجتماعی - کالبدی محسوب نمی‌شود. از این رو وظایف جدیدی پیش‌روی مدیریت شهری و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد که عبارتست از استفاده از شهرها به‌عنوان بنیان توسعه‌ی اقتصادی. بر این اساس وظیفه مدیریت شهری از محدوده اداره و هدایت توسعه‌ی شهری، به فراتر از قلمرو شهر و به حیطه تولید و توسعه‌ی اقتصادی ملی و منطقه‌ای گسترش می‌یابد.

ج - عامل سوم، تغییر نقش و عملکرد دولت‌ها و سازمان‌های دولتی در

۱- مقاله "بهبود مدیریت شهری"، مترجم: نوید سعیدی رضوانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۳

اداره امور شهرها است. به این ترتیب که دولت و سازمان‌های وابسته از تأمین‌کننده مستقیم نیازها و خدمات شهری به فراهم‌کننده شرایط و زمینه‌های جلب مشارکت بخش خصوصی، تبدیل می‌شوند. در این زمینه نیز وظیفه مدیریت شهرداری عبارت است از: تدوین و اجرای سیاست‌های مناسب برای ظرفیت‌سازی، بهره‌گیری از ظرفیت‌های بلااستفاده بخش خصوصی در تأمین خدمات و تأسیسات شهری به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی در میان اقشار تهی‌دست شهری و جلوگیری از دو قطبی شدن شهر و جامعه شهری.

د - عامل چهارم، از تفاوت سطح جمعیتی شهرها ناشی می‌شود. در حقیقت هرچند کشورهای جهان سوم از رشد جمعیتی بالایی برخوردار است، اما در عین حال فاقد نظام توزیع جمعیتی به قاعده و مناسب در شهرها هستند. به‌طوری که در یک‌سو تعداد معدودی کلان‌شهر (شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر) اکثریت جمعیت شهرنشین را در خود جای‌داده و از سوی دیگر تعداد کثیری شهرهای کوچک و روستا به شهر، سهم جمعیتی ناچیزی را دارا می‌باشند.

تفاوت سطح جمعیتی مذکور باعث بروز تفاوت‌های اساسی در نوع مشکلات و مسایل شهری شده است. به‌طوری که هرچند همه این کانون‌ها دارای تعریف اداری - سیاسی واحد هستند و به همگی آن‌ها نام "شهر" اطلاق می‌شود، لیکن پیچیدگی، تنوع و گستردگی مسایل و مشکلات در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، ماهیتاً با مسایل و مشکلات شهرهای کوچک و روستا به شهرها متفاوت می‌باشد.

بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که ۱ - حل مسایل و مشکلات همه شهرها با روش‌های متمرکز و از بالا، امکان‌پذیر نیست. ۲ - روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌باید مطابق با ویژگی‌ها و پیچیدگی مسایل شهری - کوچک یا بزرگ - انتخاب و به کار گرفته شود. ۳



- بدون حضور همه‌جانبه و مشارکت واقعی بخش خصوصی، مردم و نهادهای عمومی حل مشکلات و تأمین نیازها و اداره شهرها ممکن نیست.

- به این ترتیب و بنا بر تجارب جهانی، اهداف و وظایف نوینی برای شهرداری‌ها مطرح شده است. بدیهی است که انجام این وظایف و تحقق اهداف آن، اساساً در چارچوب سازمانی و حقوقی، موجود امکان‌پذیر نیست و به رویکرد نوین، روش‌های خلاق و سازماندهی مدیریتی و اجرایی متناسب و منابع مالی و درآمدی جدیدی نیازمند است.

### انطباق مدیریت و برنامه‌ریزی

مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه‌ی شهری، به‌عنوان دو رکن توسعه‌ی شهری عمل می‌کنند. ضعف یکی باعث ناتوانی دیگری خواهد شد و از این مهم‌تر، فقدان تعامل (اندرکنش) میان آن‌ها، سبب اختلال و آشفتگی در توسعه‌ی شهری می‌گردد و مشکلاتی از نوع تناقض و تضاد پدید می‌آورد. «این دو رکن می‌بایستی به‌طور هم‌زمان مدنظر قرار گیرند. مدیریت به اداره‌ی گام‌های برنامه اشاره دارد و به این ترتیب، عمدتاً به حفظ نظام و عناصری از نظام که نهادینه شده‌اند، مرتبط می‌شوند؛ برعکس برنامه‌ریزی عمدتاً به فرایندهای الهام‌بخش تغییر نظام (اصلاً) مربوط می‌شود که مرزهای آن در طول خط مشترک آن‌ها، نشان‌دهنده‌ی نظام سیاسی است؛ زیرا برنامه‌ریزی، سیاست‌ها و نهادینه‌های زمینه‌ای را که فعالیت آن را امکان‌پذیر می‌سازد، مستقر و بدیهی فرض می‌کند» (فریدمن، ۱۳۸۰: ۵۱)

از این نظر، این دو بنیادی است؛ زیرا به حوزه‌ی وظایف و فعالیت‌های اجرایی هر دو بازمی‌گردد در موارد اساسی، یعنی آینده‌نگری، سازمان‌دهی، نظارت، کنترل و بازنگری در بطن فرایند و فعالیت مدیریت

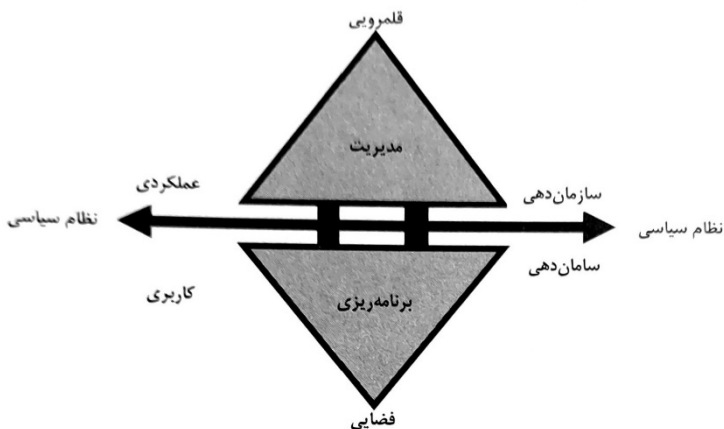
و برنامه‌ریزی، مشترکاً قرار دارند. از دیدگاه وظایف و مسئولیت‌های اجرایی نیز یک رابطه‌ی متناظر میان وظایف و مسئولیت‌های آنان وجود دارد که در جدول و نگاره‌ی زیر نشان داده شده است. ارگان‌ها یا وظایف اصلی مدیریت به سه گروه تقسیم می‌شوند: قلمرویی؛ عملکردی و سازمان‌دهی. ارگان‌ها وظایف اصلی برنامه‌ریزی نیز در سه گروه زیر قابل طبقه‌بندی می‌باشند: فضایی؛ کاربری؛ سامان‌دهی. این وظایف و مسئولیت‌ها را می‌توان در جدول و شکل زیر با یکدیگر مقابله کرد.

جدول شماره ۱. مسؤولیت‌های مشترک مدیریت و برنامه‌ریزی شهری

ارکان مدیریت شهری	مسئولیت مشترک	ارکان برنامه‌ریزی شهری
قلمرویی	محله، منطقه، شهر	فضایی
عملکردی	اجتماعی، اقتصادی، کالبدی	کاربری
سازمان‌دهی	ساختاربندی، انتظام کارکردی	سامان‌دهی (انتظام ساختارها)

منبع سعیدنیا، ۱۳۹۵

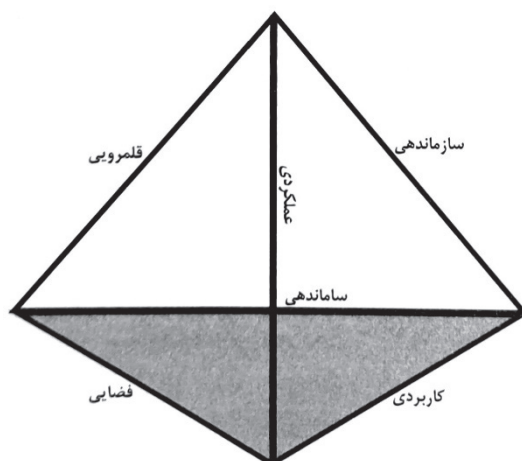
شکل شماره ۱. مقابله وظایف مشترک مدیریت و برنامه‌ریزی شهری



منبع سعیدنیا، ۱۳۹۵

در صورتی که مثلث زیرین (برنامه‌ریزی)، برگردانیده شده و بر مثلث بالا (مدیریت) تطبیق داده شود، هم‌پوندی وظایف مشترک آن‌ها آشکار می‌شود. فضایی بر قلمرویی منطبق شده؛ ساماندهی و سازماندهی؛ و کاربری بر عملکردی. نگاره بالا را می‌توان به شکل یک هرم نیز نشان داد که ابعاد سه‌گانه مدیریت و ابعاد سه‌گانه برنامه‌ریزی به شکل اضلاع هرم به یکدیگر مرتبط می‌شوند (شکل زیر).

شکل شماره ۲. هرم مقابله‌ی وظایف مشترک مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، با قاعده برنامه‌ریزی



منبع سعیدنیا، ۱۳۹۵

شرط هماهنگی بین مدیریت و برنامه‌ریزی، ایجاد یک سیستم نظام‌مند (سیاسی) است که بتواند اجزای اصلی و ارکان‌های اجرایی این دو را به یکدیگر هماهنگ سازد. نظام منطقی مدیریت نظام‌مند به معنای ایجاد رابطه‌ی منطقی بین ارکان‌های سازنده آن دو و فرایندها، روش‌ها و ساختار مورد استفاده هر دو است.

## وظایف جدید شهرداری‌ها و ضرورت برنامه‌ریزی و مدیریت نوین

### وظیفه و یا وظایف شهرداری‌ها چیست؟

اگر این فرض را بپذیریم که “وظایف” اقداماتی است عملی یا فکری که به‌طور مستمر انجام آن‌ها را متعهد شده‌ایم، آنگاه باید پرسید که این اقدامات به چه نحو، با چه امکانات و در چه مدتی انجام و هدف از انجام آن‌ها چیست.

با طرح این مفروضات تا حدودی ارتباط بین “وظایف”، “برنامه” و “هدف” روشن می‌شود.

در واقع شهرداری‌ها انجام وظایفی را در قبال شهروندان و شهر متقبل شده‌اند که در راستای اهداف معینی صورت می‌گیرد. “شهرداری” هر روزه به جمع‌آوری زباله و پاکیزگی معابر و میداين اقدام می‌کند تا “بهداشت شهروندان” تأمین شود. خیابان‌ها را احداث و روکش آن‌ها را مرمت می‌کند تا “رفت‌وآمد شهروندان” تسهیل شود. بر ساخت‌وسازهای شهری نظارت می‌کند تا “استحکام بناها و هویت شهر” محفوظ بماند. بر این اساس می‌توان نتیجه‌گیری نمود که اقدامات شهرداری در چارچوب وظایف و مسئولیت‌هایی است که قانون آن‌ها را تعریف و تعیین نموده و نهایتاً به‌منظور حفظ و تأمین خواست‌ها و نیازهای شهروندان، انجام می‌شود. بدیهی است که انجام این اقدامات (وظایف) که به‌صورت مستمر صورت می‌گیرد، مستلزم تعریف و تعیین نقش افراد و گروه‌ها و کارکرد وسایل و تجهیزات معینی، در زمان و مکان مشخص می‌باشد. به این روند “برنامه” و به تدوین آن برنامه‌ریزی می‌توان اطلاق نمود. بر این اساس چنانچه “وظایف” و “اهداف” تغییر کند، روند اقدامات مورد لزوم نیز می‌باید تغییر یابد. به دیگر سخن با تغییر وظایف و اهداف هر سازمان، از

جمله شهرداری، “برنامه” نیز تغییر خواهد یافت. و چنانچه روند تغییر وظایف عمیق و اساسی باشد، ناگزیر به تغییر شیوه برنامه‌ریزی نیز می‌انجامد.

مثلاً: تا زمانی که شهرها کوچک و کم‌جمعیت هستند می‌توان با روش‌های ساده‌ای آب آشامیدنی خانوارهای ساکن را تأمین نمود. لذا تدوین برنامه تأمین آب شهروندان با یک روش ابتدایی، ممکن می‌باشد. لیکن در یک شهر بزرگ و یا حتی متوسط، نه‌تنها تأمین آب شهروندان با برنامه ساده (مثلاً آبرسانی با تانکر) ممکن نخواهد بود، بلکه روش برنامه‌ریزی تأمین آب نیز به شکل و سیاق گذشته ممکن نمی‌باشد. در نتیجه با گسترش کالبدی شهرها و افزایش تصاعدی شهرنشینان راه‌حل‌ها (برنامه‌ها) و روش‌های رسیدن به راه‌حل (روش‌های برنامه‌ریزی) نیز متناسباً پیچیده و دشوار خواهد شد. علاوه بر این باید توجه داشت که یک شهر بزرگ را نمی‌توان معادل مثلاً صد یا هزار روستای بزرگ تلقی کرد و روش‌های تأمین نیاز روستاییان مذکور را با تصاعد عددی برای شهر متوسط منظور نمود. زیرا رشد کمی (کالبدی و جمعیتی) به ظهور خواست‌ها و نیازهای مادی و معنوی پیچیده‌ای منجر می‌شود که برای حل آن‌ها به شیوه‌ها و روش‌های ویژه برنامه‌ریزی و به برنامه‌های خاص و ماهیت متفاوتی نیاز می‌باشد.

بر این اساس، در این بخش نگاهی اجمالی به روند تغییر نیازهای شهری و در نتیجه تغییر وظایف و اهداف شهرداری‌ها می‌اندازیم تا از این طریق ضرورت‌های تدوین برنامه‌های نوین و روش‌های جدید برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را بهتر دریابیم.

### دسته‌بندی کلان وظایف شهرداری‌ها

شهرداری‌ها سازمان‌هایی محلی هستند که برای تأمین نیازهای عمومی شهروندان ساکن در آن شهر، از یک‌جهت و انجام نقش و کارکردهایی

که در مقیاس‌های فراتر (منطقه‌ای، ملی و حتی بین‌المللی برای شهر تعیین شده، از جهت دیگر، موجودیت یافته‌اند. علاوه بر این باید به مجموعه اهداف و وظایف سومی نیز اشاره نمود؛ و آن وظیفه زمینه‌سازی تحقق آرمان‌ها و آرزوهای جمعی جهت «توسعه‌ی شهر» می‌باشد. با مثال‌های زیر ۳ دسته «اهداف و وظایف» شهرداری‌ها روشن‌تر می‌گردد:

الف - شهروندان شهر شیراز مثل سایر شهروندان شهرهای کشور از شهرداری توقع دارند که زیاده‌ها جمع‌آوری، خیابان‌ها و میادین پاکیزه، مراکز تفریحی و پارک‌های بیشتری ساخته، کتابخانه‌های متعددی احداث، خیابان‌های بیشتری ساخته شده، نظام حمل و نقل شهری بهبود یابد و... تأمین این دسته از نیازهای خدماتی، تحقیقاً در کلیه شهرهای کوچک و بزرگ کشور و جهان جزو وظایف اولیه شهرداری‌ها محسوب می‌شود.

ب- شهر شیراز در نظام آمایشی کشور اعلام شده یا نشده و در طرح‌های توسعه‌ی ملی، جزء مهم‌ترین مراکز توریستی و تفریحی کشور محسوب شده و با توجه به پسرانه اقتصاد دامداری در منطقه، به‌عنوان ناحیه صنایع تبدیلی و نیز مرکز خدمات‌رسانی استانی و مراکز اداری - سیاسی منطقه‌ای و غیره محسوب و قلمداد شده است. در نتیجه شهرداری شیراز موظف است که جهت انجام وظایف و کارکردهایی که در مقیاس فراشهری (منطقه‌ای و ملی) برای آن تعریف و تعیین شده تلاش نماید. لذا مشاهده می‌شود که این دسته از وظایف در زمره وظایف تأمین خدمات موردنیاز شهروندان نمی‌باشد، لیکن به‌عنوان وظایف شهرداری در چارچوب برنامه توسعه‌ی ملی و منطقه‌ای محسوب می‌شود. در نتیجه شهرداری علاوه بر وظایفی که در قبال شهروندان شیرازی دارد، در قبال گردشگران ملی و بین‌المللی، صاحبان صنایع، شرکت‌های حمل و نقل،

عشایر منطقه و... نیز وظایفی دارد.

ج - شهر شیراز با توجه به جمیع قابلیت‌های فرهنگی و تاریخی و کالبدی و آب و هوایی و... به کیفیتی والا و معروفیتی جهانی در عرصه فرهنگ و ادب و معماری جهانی می‌اندیشد. این اهداف آرمانی در ذهن یکایک شهروندان شیرازی است؟ در برنامه مدیران شهری و استانی گنجانیده شده؟، در طرح‌های توسعه‌ی ملی آورده شده؟ و یا در طرح‌های یونسکو و سازمان‌های متولی میراث فرهنگی و تاریخی جهانی منظور شده و یا در ذهن روشنفکران و فرهیختگان ملی و بین‌المللی نقش بسته؟ بلی و خیر، بلی چون واقعاً چنین آرزوها و اهداف والایی در مورد شیراز وجود دارد و خیر، چون تقریباً در هیچ برنامه‌ی مکتوبی چنین اهدافی درج نشده و برنامه‌ی مشخصی برای رسیدن به آن وجود ندارد. با این حال شهرداری شیراز، خواسته و ناخواسته در هر اقدام عملی و فکری این دسته وظایف نامحسوس را مرعی می‌دارد.

نتایج بحث پیشین را می‌توان به‌قرار زیر جمع‌بندی نمود و وظایف شهرداری‌ها را به شرح زیر تدوین نمود:

الف - وظایف محلی شهرداری‌ها

ب - وظایف ملی و منطقه‌ای شهرداری‌ها

ج - اهداف و وظایف عالی

تحقق این وظایف و اهداف برنامه‌هایی در سطوح مختلف می‌خواهد سازمان و مدیریت هماهنگ، منابع مالی متنوع (چون در سطوح مختلف است). لیکن وظایف و اهداف باید ملاک و مبنای برنامه‌ریزی واحد (یک دستگاه: مدیریت شهری - چند دستگاه مؤثر) در اداره و هدایت توسعه‌ی شهری قرار بگیرند. نه این‌که هر سازمانی از مرکز و بر اساس اهداف سازمانی دستور بگیرد و چون شهرداری محلی‌ترین سازمان مستقل‌ترین است، ارجح است نسبت به سایر سازمان‌ها.

## روند تغییر وظایف شهرداری‌ها، تابعی از توسعه‌ی شهر

برای تشریح روند تغییر وظایف و عملکرد شهرداری‌ها، باید به دو عامل هم‌پیوسته و تأثیرگذار توجه نمود: اول آن‌که باید ویژگی بارز شهرداری را به‌عنوان «سازمان محلی» یا سازمان وابسته به شهر شناخت. دوم آن‌که تغییر ساختار شهرها و در نتیجه تغییر عملکرد و نقش شهرها را در دوره‌های مختلف بررسی نمود. چون شهرها از سویی انعکاس سطح تکامل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... کشورها هستند و از سویی دیگر شهرداری‌ها انعکاس سطح توقع شهروندان و اهداف ویژه توسعه‌ی شهر می‌باشند.

در نتیجه چون شهرداری‌ها سازمان‌هایی محلی هستند که با روند تغییرات و دگرگونی‌های شهر و سطح آگاهی و توقع شهروندان از خدمات موردنیاز بستگی تام دارند، لذا برای شناخت روند تغییر وظایف و عملکرد شهرداری‌ها ضروری است که تحولات شهر و شهروندان مورد بررسی قرار گیرد.

### الف - شهرهای نخستین و وظایف ساده شهرداری‌ها

در شهرهای اولیه دوره پیش از صنعتی شدن، شهرها چه از لحاظ کالبدی و چه به لحاظ جمعیتی، کوچکند. بر این اساس سازمان شهرداری در این دوره وظایف محدود و مشخصی داشته که عمدتاً به نظافت و پاکیزگی شهر، جمع‌آوری زباله، کنترل واحدهای فروش و دست‌فروشی‌ها، احداث نوانخانه و رختشوی‌خانه، پاک‌سازی مجاری قنوت و نه‌رها و نظایر آن محدود می‌شود.

در این دوره هنوز بیشتر جمعیت کشورها در روستاها ساکن بودند، روستاها مراکز اصلی تولید ثروت محسوب می‌شدند و شهرها هنوز از نقش و جایگاه قابل توجهی در اسکان جمعیت، تأمین خدمات موردنیاز شهروندان و مهم‌تر از آن، نقش چندانی در تولید ثروت ملی نداشتند.



## ب - شهرهای دوره میانی و وظایف شهرداری‌ها

با پیشرفت و توسعه‌ی بنیان‌های صنعتی - در کشورهای صنعتی - و با گسترش مناسبات اقتصادی با خارج - در کشورهای جهان سوم - و به‌طور کلی با تضعیف نقش روستاها در تولید و ایجاد اشتغال - شهرها رو به توسعه نهادند. این دوره با پیدایش مؤسسات بزرگ مالی و صنعتی و تجاری، استقرار مؤسسات نوین مدنی، دانشگاه‌ها و شکل‌گیری زیرساخت‌های جدید صنعتی - تجاری - خدماتی، مالی و بانکی مصادف است. به این ترتیب شهرها جایگزین نظام تولید فلاحی شدند، آن‌هم در ابعاد و اندازه‌های فوق تصور و مبتنی بر زیرساخت‌های کاملاً متفاوت و جدید. این امر به مهاجرت گسترده روستاییان به شهرها و گسترش شتابناک کالبد شهری منجر گردید. با این اوصاف دیگر شیوه‌های سنتی خدمات‌رسانی از جمله برای تأمین آب آشامیدنی موردنیاز ده‌ها هزار جمعیت ساکن در شهرها، جمع‌آوری زباله، سیستم حمل‌ونقل، ایمنی شهری در برابر زلزله و آتش‌سوزی و...، برق‌رسانی و سوخت‌رسانی، احداث شبکه معابر، مسکن‌سازی و احداث مراکز خرده‌فروشی و... تکاپو نمی‌کند. لذا به‌کارگیری تکنولوژی جدید و سیستم و روش‌های نوین برای تأمین خدمات شهری، در «قالب تأسیسات و تجهیزات نوین شهری» ضرورت یافت.

• روند تغییرات بنیادین در نظام تولید (تولید صنعتی) و تغییرات گسترده در وظایف شهرداری را در این دوره، می‌توان به‌قرار زیر جمع‌بندی نمود:

- با پیدایش نظام تولید صنعتی، شهرها چه از نظر صنعتی و چه به لحاظ کالبدی، رشد و توسعه‌ای بی‌مانند یافتند.
- با گسترش کالبدی شهرها و رشد تصاعدی جمعیت، دیگر خدمات‌رسانی به انبوه جمعیت و در قلمرو گسترده به شیوه‌های

سنتی گذشته امکان‌پذیر نیست. لذا به‌کارگیری تکنولوژی در زمینه خدمات‌رسانی ناگزیر می‌باشد.

- علاوه بر تأمین نیازهای خدماتی و رفاهی شهروندان که در این دوره بسیار متنوع و متعدد شده بود، زندگی جدید شهری نیز نیازهایی جدیدی را مطرح ساخت. از جمله نیاز به مراکز فرهنگی و فراغتی برای عموم شهروندان، سلامت محیط‌زیست، زیباسازی سیما و منظر شهری، ایمنی شهر در برابر سوانح، ضرورت توسعه‌ی سیستم حمل‌ونقل موتوری، ایجاد شبکه ارتباطی بین شهر و حومه (که عمدتاً محل استقرار صنایع بزرگ است)، نیاز به سیستم‌های تصفیه فاضلاب، فرودگاه، گورستان، میادین، انبارها و...

- به این ترتیب وظایف شهرداری‌ها، از چند اقدام ساده روزانه به ده‌ها اقدام پیچیده و متنوع تبدیل گردید که دیگر با سازمان و مدیریت سابق، روش‌های برنامه‌ریزی سنتی و منابع محدود مالی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

- هرچند روند پیش‌گفته، با این ترتیب خاص شهرهای کشورهای صنعتی می‌باشد، لیکن در شهرهای کشورهای جهان سوم نیز، این فرایند با یک تأخیر زمانی با برخی تفاوت‌ها ولی دقیقاً با همین آثار و پیامدها، روی داده است. مقایسه مسایل و مشکلات شهری کشور خودمان در دوره قاجاریه و دوره حکومت پهلوی، به‌خوبی نشان می‌دهد که علی‌رغم تفاوت‌های اساسی در نظام تولید صنعتی بین کشور ما و کشورهای صنعتی، توسعه‌ی شهری و رشد جمعیت شهرنشینی و مشکلات تأمین نیازهای شهروندان، شهرداری‌ها را ناگزیر به دگرگونی اساسی در تعریف وظایف و روش‌های انجام وظایف نموده است.

## شهرهای کنونی و وظایف شهرداری

■ عرصه وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها در حال حاضر بسیار وسیع و گسترده شده است. به طوری که کلیه عرصه‌های زندگی ساکنین شهر و رفاه عمومی شهر را شامل می‌شود. البته عرصه فعالیت و وظایف شهرداری‌ها در کشورهای مختلف تا حدودی متفاوت است ولی تقریباً تمام شهرداری‌ها عهده‌دار مسئولیت‌هایی به شرح زیر می‌باشند:

### امور مربوط به کالبد شهر

توسعه و گسترش شهر، جهات توسعه‌ی شهر، تراکم جمعیتی و ساختمانی، نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، توزیع متناسب خدمات شهری در نواحی مختلف شهر. و امور مربوط به کاربری‌ها؛ تخصیص نواحی مختلف شهر به فعالیت‌های مشخص، حوزه‌بندی شهر، تعریف کاربری‌های مجاز به استقرار در نواحی مختلف شهری، مقررات مربوط به تفکیک زمین، موضوع همجواری کاربری‌های مقیاس عملکردی کاربری‌ها و...

### امور حمل‌ونقل و شبکه معابر

احداث شبکه معابر با توجه به جهات توسعه‌ی شهر و نحوه تخصیص کاربری‌ها به نواحی، بهسازی سیستم حمل‌ونقل عمومی، تعادل بخشی و ایجاد امنیت عابرین پیاده، احداث پایانه‌ها، پارکینگ‌ها و خدمات فنی مدیریت ترافیک. و امور مربوط به آب و فاضلاب؛ شبکه‌های آبرسانی، شناسایی و تأمین منابع جدید آب، رواج الگوهای مناسب مصرف و بهره‌برداری، تأمین پاکیزگی آب، جمع‌آوری فاضلاب و آب‌های سطحی، احداث تصفیه‌خانه‌ها و تأمین آب نواحی حاشیه‌ای و حومه‌ای و کلاً دوراندیشی و به‌کارگیری سیستم‌های مناسب برای امور آب و فاضلاب.

### امور ایمنی شهری

ایمن‌سازی شهر در برابر سوانح طبیعی (سیل و زلزله) با پیش‌بینی دو شیوه ایمن‌سازی کالبدی (حفظ و احداث مسیل‌ها، حفظ حرایم رودخانه‌ها، حفاظت منابع طبیعی حومه‌ای مؤثر بر شهر،...) و مدیریت نظام ایمن‌سازی، از جمله ماشین‌آلات و تجهیزات مناسب آتش‌نشانی و امدادسانی، پیش‌بینی مناطق امن برای انتقال سریع شهروندان در مواقع بحران، جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز که ایمنی شهر را به مخاطره می‌افکند و نیز شناخت علمی از روندهای لرزه‌خیزی شهر، امکان آتش‌سوزی، رانش زمین و سیل.

### امور فرهنگی، فراغتی

به‌ویژه در شهرهای بزرگ و متوسط که گذران مناسب اوقات فراغت نقشی بسیار مهم در سلامت جسمی و روحی شهروندان دارد، احداث باغ‌ها و پارک‌ها و گردشگاه‌های طبیعی، مراکز نمایشی و کتابخانه و مراکز تفریحی - تعریف و تجهیز گردشگاه‌های درون‌شهری، حومه شهری و برون‌شهری، شناسایی و تجهیز آثار و بناهای تاریخی و مذهبی و هنری، سازماندهی مراسم و برنامه‌های سنتی و محلی و استفاده از آن برای گذران مناسب اوقات فراغت شهروندان و جذب توریست.

### امور زیست‌محیطی و بهداشت شهری

شناسایی منابع آلاینده شهری و مقابله با آن‌ها، محدود کردن آثار آلوده‌سازی وسایل نقلیه موتوری با روش‌های مناسب، جلوگیری از جریان فاضلاب‌ها، اکولوژی رودخانه‌ای و...

- جمع‌آوری مناسب زباله و بازیافت با شیوه‌های بهینه، پاکیزگی معابر و فضاهای عمومی شهری...
- انتقال کارگاه‌های مزاحم شهری، پایانه‌های مسافربری، میدین

توزیع میوه، مصالح‌فروشی‌ها و سایر عملکردهایی که جنبه آلودگی زیست‌محیطی دارند. مکان‌یابی مناسب و استقرار آن‌ها به‌گونه‌ای که ضمن رفع آثار آلوده‌ساز به سهولت برای شهروندان قابل دسترس باشند. علاوه بر این مکان‌یابی مناسب، کشتارگاه‌ها و سیلوها، گورستان و فرودگاه و غیره نیز از جمله وظایف مهم شهرداری‌ها محسوب می‌گردد.

### دسته‌بندی وظایف شهرداری‌ها

- وظایف شهرداری‌ها از نظر ویژگی نوع اقدام نیز به گروه‌های خاصی قابل تقسیم‌بندی است:
  - وظایفی که جنبه خدماتی دارند، مثل جمع‌آوری زباله و رفت‌و‌رووب معابر و...
  - وظایفی که جنبه ضابطه‌ای و حفظ نظم دارند؛ مثل مقررات ساختمان‌سازی، مقررات حفظ معابر و مقررات راهنمایی و رانندگی، مقررات حرایم و کاربری‌های مجاز و...
  - وظایفی که جنبه عمرانی دارند، نظیر احداث خیابان‌ها و میادین و بزرگراه‌ها، باغات و پارک‌ها و گردشگاه‌ها، احداث پایانه‌ها و ایستگاه‌ها و راه‌اندازی سیستم‌های حمل‌ونقل و... دسته اخیر بیشترین سهم را در ترکیب هزینه‌های عمرانی شهرداری داشته و نیاز به سرمایه‌گذاری دارند. لذا در برنامه‌ریزی مالی نیز از آن‌ها به نام «برنامه‌های بهبود سرمایه شهری» یاد می‌شود.<sup>۱</sup>
- علاوه بر وظایف مذکور و در جهت انجام این وظایف شهرداری‌ها می‌باید اقدامات و سازماندهی خاصی را معمول دارند تا وظایف بیرونی (تأمین خدمات موردنیاز مردم و حفظ توسعه شهری) امکان‌پذیر

۱- دکتر ابوالقاسم طاهری، ۱۳۷۷ «اداره امور شهرداری‌ها»، نشر قومس، تهران

گردد. اقدامات و یا وظایف اداری، مالی و پرسنلی از جمله این وظایف می‌باشند. در سال‌های اخیر با کمتر شدن دخالت دولت، به‌ویژه در زمینه کمک‌های مادی وظایف جدیدی به دوش شهرداری‌ها گذارده شده است. از آن جمله شناسایی منابع مالی جدید، سرمایه‌گذاری جهت تأمین درآمدهای مستمر. علاوه بر این یکی از مهم‌ترین وظایف جدید شهرداری‌ها عبارتست از برنامه‌ریزی شهری که اکنون تهیه آن بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی می‌باشد. لیکن اخیراً تهیه برنامه‌ها و اجرای آن نیز در زمره وظایف شهرداری‌ها قرار گرفته است.

- ایفای نقش‌های ملی و منطقه‌ای توسط شهرها، در عرصه‌های مختلف از جمله پذیرش سطح معینی از جمعیت، مشارکت در طرح‌های اقتصادی و زیربنایی محلی و سایر نقش‌هایی که از طریق برنامه‌های توسعه‌ی پنج‌ساله ملی و یا طرح‌های آمایش سرزمین بر عهده شهرها گذارده شده است: نظیر نقش توریستی، بازرگانی واردات و صادرات، تولید صنعتی و آموزشی عالی و تحقیقاتی و... پس همان‌طور که قبلاً مطرح شد وظایف شهرداری‌ها، متناسب با روند پیچیدگی و تنوع نقش شهرها، پیچیده و گسترده‌تر شده است. به‌طور کلی در حال حاضر نقش و عملکرد عمده شهرداری‌ها عبارتست از:
  - تأمین خدمات موردنیاز شهروندان (خدمات شهروندی)
  - ایجاد تأسیسات و تسهیلات شهری و ارتقاء کیفیت شهری (خدمات شهری)
  - انجام نقش و عملکرد فراشه‌ری در عرصه‌های جمعیتی، اقتصادی، سیاسی و بازرگانی (خدمات ملی و منطقه‌ای)

- وظایف و اقدامات مستقیم و غیرمستقیم در جهت تحقق اهداف آرمانی (خدمات ملی - تاریخی)

### نقش برنامه‌ریزی و مدیریت در اجرای وظایف شهرداری‌ها

با رشد روزافزون شهرها (افزایش جمعیت و توسعه‌ی کالبدی) و با توجه به موقعیت استقرار شهر در پهنه سرزمینی، عملاً بخشی از بار توسعه‌ی کشور، به‌طور عمده بر دوش شهرها نهاده می‌شود. با توجه به رشد سریع جمعیتی کشور و ضرورت‌های توسعه‌ی اجتماعی، اقتصادی، شهرهای کشور از هم اکنون با مسایل و مشکلات متنوع و گسترده‌ای مواجه شده‌اند که مستقیماً بر وظایف و مشکلات شهرداری‌ها تأثیر می‌گذارد. به همین دلیل حل مشکلات شهرها، به‌ویژه شهرهای جهان سوم به موضوعی بین‌المللی تبدیل شده و سازمان‌ها و نهادهای جهانی تلاش گسترده‌ای را برای شناخت و دسته‌بندی مشکلات، یافتن راه‌حل‌های مناسب و تأمین منابع مالی بایسته و نیز روش‌های اجرایی مردمی و مشارکتی را آغاز نموده‌اند. در ادامه این بخش نخست به جمع‌بندی نقش و عملکرد شهرها، مسایل و مشکلات پیش‌رو و یا در حال ظهور، پرداخته و سپس برنامه‌های لازم برای اداره شهرها و حل مشکلات موجود را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### پیامدها و مشکلات روند توسعه‌ی شهری

رشد شهرنشینی در کشور روندی فزاینده یافته و این روند مسایل و مشکلاتی را پدیدآورده که نه تنها حیات شهری، بلکه امنیت شهری را نیز به مخاطره افکنده است. این مسایل و مشکلات و پیامدهای آن از سه پدیده اساسی زیر ناشی شده‌اند:

- رشد فزاینده توسعه‌ی شهری نشینی (Urban Development)
- گسترش روند شهرگرایی (Urbanisation)
- پیچیده شدن نظام جامعه شهری (Urbansocitey System)

### رشد فزاینده شهرنشینی و شهرگرایی

شهرنشینی در کشورهای صنعتی محصول صنعتی شدن، نوسازی، توسعه و رشد سرمایه‌داری بوده است. شهرگرایی در این کشورها همراه با شهرنشینی و در یک دوره بالنسبه طولانی به منزله فرهنگی، عادات و سنن شهرنشینی رخ داده است. لیکن در کشورهای جهان سوم پدیده شهرنشینی بیشتر رویدادی ناگهانی و ناشی از انتقال از جامعه روستایی - و یا شهرهای کوچک با فرهنگ و سنن نیمه روستایی - به زندگی جدید شهری بوده است. در نتیجه شهرنشینی در چند دهه اخیر نه تنها موجب افزایش بی سابقه جمعیت شهری، بلکه باعث تغییرات گسترده اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، حقوقی نیز شده است. در نتیجه شهرنشینی و شهرگرایی در کشورهای جهان سوم به نابسامانی‌ها، مشکلات و دگرگونی‌های اساسی و آشفتگی‌های گسترده منجر شده است. رویکرد جامعه‌شناختی به شهرگرایی، شهرگرایی دارای ۳ ویژگی اساسی است:

- شکل‌گیری روابط جدید میان مردم و محیط‌زیست شهری
- شکل‌گیری جنبه‌های جدیدی از سازمان اجتماعی
- شکل‌گیری شیوه‌های جدیدی از تفکر و رویه‌های جدید زندگی شهری<sup>۱</sup>

در کشورهای صنعتی نه تنها زمینه‌های عینی و بنیان‌های اقتصادی - اجتماعی باعث شکل‌گیری روابط، جنبه‌ها و شیوه‌های مختلف شهرگرایی گردید، بلکه زمان کافی برای شکل‌گیری این روابط نیز

۱- سید محمود نجاتی، مقاله ۱۳۷۹ «پارادایم جدید مدیریت شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱، بهار

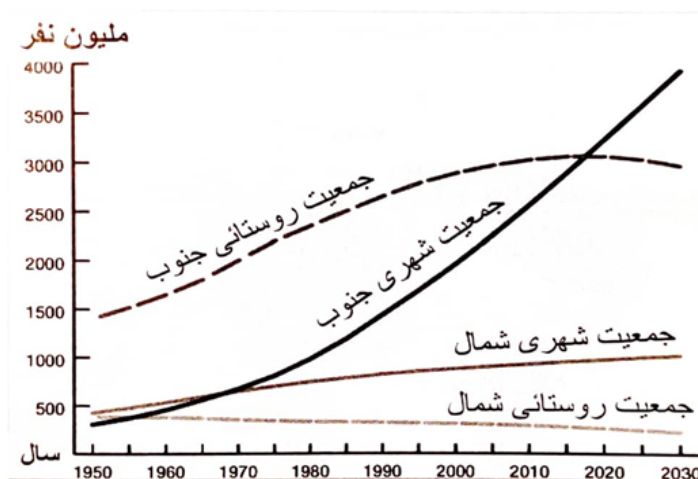


وجود داشته و محمل‌های اجتماعی و سیاسی نیز آماده بوده است. لیکن در کشورهای جهان سوم پدیده شهرنشینی در دوره‌های کوتاه اتفاق افتاده، در نتیجه مناسبات و روابط ویژه شهرگرایی، به دلیل فقدان یا نقص بنیان‌های عینی، به آشفتگی‌ها و نابسامانی‌های گسترده و عمیق و فزاینده‌ای منجر شده است.

- محیط‌زیست شهری به‌سرعت در حال تخریب است. این امر البته کمتر از صنعتی شدن بلکه بیشتر به دلیل فقدان زیرساخت‌های مناسب شهری مثل سیستم دفع و تصفیه فاضلاب، نبود شبکه حمل‌ونقل مناسب شهری، عدم حفاظت منابع محیطی شهری و غیره است.
- شکل‌گیری سازمان اجتماعی جدید نیز از یک‌سو با شیوه و عادات تفکر مهاجرین روستایی در تضاد است و از سوی دیگر - با شیوه‌های تمرکزگرایی حکومتی در تضاد قرار می‌گیرد. بنابراین چنانچه "سازمان اجتماعی" مورد نظر اساس شکل‌گیری، فرایند شهرگرایی دچار آشفتگی می‌شود و چنانچه از پایین و از میان مردم تجلی یابد، با نظام اجتماعی - سیاسی حاکم در تناقض قرار می‌گیرد.
- شکل‌گیری شیوه‌های جدید زندگی شهری؛ مشروط به ایجاد بنیان‌های نوین اجتماعی، اقتصادی و نیز ایجاد بسترهای مناسب سیاسی و فرهنگی است. در نتیجه به دلیل عدم تحقق پیش‌شرط‌های مذکور، شکل‌گیری رویه‌های جدید زندگی شهری و تفکر ناظر بر آن با موانع زیادی مواجه شده و در بسیاری از موارد به دو قطبی شدن جامعه شهری می‌انجامد. به این ترتیب و در این حالت جامعه شهری دچار دودستگی و تناقضات فرهنگی و اجتماعی شده و از سوی دیگر چون رویه‌های جدید زندگی شهری نیازمند حداقلی از حقوق و آزادی‌های سیاسی و

اجتماعی و شهروندی است، لذا احتمال تضاد آن با سیاست‌های حاکم در کشور وجود دارد.

\* به این ترتیب شهرنشینی و شهرگرایی، در جهان سوم، پیامدهای نامناسب و پیش‌بینی نشده‌ای داشته است که بیش از همه مدیریت شهری را به دلیل مناسبات بی‌واسطه با شهروندان با مشکلات اساسی مواجه نموده است.



### روند شهرگرایی و مدیریت شهری

همان‌طور که اشاره شد پیامدهای منفی شهرنشینی و شهرگرایی، بی‌واسطه مدیریت شهری را درگیر با مشکلات و رویدادها می‌کند. اهم مسایل و مشکلات مذکور به‌ویژه در جهان سوم - به‌طور خلاصه به‌قرار زیر می‌باشند:

شهرهای جهان سوم آسیب‌پذیرترین شهرهای جهان هستند، علت عمده آن فقدان بنیان‌های ملی و بومی شکل‌گیری و پیدایش شهرها دانست. در نتیجه پیامدها و آثار شهرنشینی و شهرگرایی در شهرهای جهان سوم در مقایسه با شهرهای کشورهای پیشرفته صنعتی بسیار حادث‌تر و گاه

فاجعه‌آمیز است. به همین ترتیب مشکلات نظام مدیریت شهری نیز در جهان سوم بسیار بیشتر، عمیق‌تر و جدی‌تر از مشکلات شهرهای توسعه‌یافته می‌باشد.

از مهم‌ترین مشکلات شهرهای جهان سوم که می‌توان آن را علت اصلی مشکلات دانست، رشد فزاینده جمعیت شهری است. در واقع به دلیل سهم بالای شهرهای جهان سوم از رشد جمعیتی و فقدان زیرساخت‌های شهری، سهم شهرهای جهان سوم از مشکلات جهانی توسعه‌ی شهری به مراتب بیش از شهرهای توسعه‌یافته است. در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۹ میلادی، جمعیت جهان از ۲ میلیارد نفر به حدود ۶ میلیارد نفر رسیده است که بخش عمده افزایش جمعیت مربوط به جهان سوم و شهرهای جهان سوم است. به‌طوری که جمعیت شهری کشورهای جهان سوم از ۳۰۰ میلیون نفر در سال ۱۹۵۰، به ۷/۱ میلیارد نفر در سال ۱۹۹۹ رسیده است.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود در حالی که جمعیت جهانی در طی این دوره کمتر از ۳ برابر افزایش یافته، جمعیت شهرهای جهان سوم نزدیک به ۹ برابر شده است. بدیهی است که تقریباً هیچ‌یک از شهرهای جهان سوم نتوانسته‌اند متناسب با رشد جمعیت شهری، به ایجاد زیرساخت‌های شهری، تأمین نیازهای فزاینده شهروندان و تأمین منابع مالی برای تحقق اهداف برنامه‌های خود نایل شوند.

مشکل دیگر مدیریت شهری شهرهای جهان سوم، مسایل و مشکلات ناشی از پدیده شهرنشینی و شهرگرایی است. بزرگ شدن کالبد شهری، پیچیده شدن ساختار شهری، تنوع و گستردگی مناسبات میان شهروندان با شهر و شهروندان با مدیریت شهری - از جمله پیامدهای روند شهرنشینی و شهرگرایی است که مستقیم مدیریت شهری را به چالش می‌طلبند. این مشکلات علاوه بر جنبه‌های کالبدی و زیرساختی،

به مشکلات اجتماعی و نابرابری‌های شهری، کمبود یا فقدان منابع مهم شهری، فشار رقابت بین گروه‌های ذی‌نفوذ و توده شهروندان برای کسب سهم بیشتر از خدمات و زیرساخت‌ها، مشکلات درآمدی و بروز مسایل و تنش‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی شهری است.<sup>۱</sup> به این چالش‌ها و مسایل باید پیچیده شدن نظام جامعه شهری در جهان سوم را نیز افزود که بی‌نهایت با شهرنشینی و شهرگرایی پیوند دارد.

### پیچیده شدن جامعه شهری و مشکلات مدیریت شهری

همان‌طور که اشاره شد، روند فزاینده شهرنشینی و شهرگرایی به پیچیده شدن نظام جامعه شهری منجر شده است. یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری یافتن راهکارهای علمی برای حل معضلات ناشی از پیچیدگی جامعه شهری می‌باشد. از مهم‌ترین عرصه‌های این چالش می‌توان به موارد و زمینه‌های زیر اشاره نمود:

در جامعه شهری، مشاغل از تنوع کم‌نظیری برخوردارند. بدیهی است که این تنوع زمینه‌ساز خواست‌ها، نیازها و سلیق متعدد و گسترده در میان شهروندان شده، لذا مدیریت شهری از سویی برای حفظ این تنوع (که خود موجب اشتغال شهروندان می‌شود) و از سوی دیگر برای تأمین نیازهای زیرساختی و خدمات متنوع شهروندان در فشار قرار خواهد گرفت. مدیریت شهری از سویی برای ادامه حیات و رشد اقتصادی شهر می‌باید تنوع مشاغل و فعالیت‌ها را تشویق نماید و از سوی دیگر با این اقدام ناگزیر، می‌باید به اثرات و پیامدهای خدماتی و زیرساختی ناشی از آن پاسخ دهد.

غلبه محیط‌زیست اجتماعی بر محیط‌زیست طبیعی از دیگر چالش‌های مدیریت شهری آینده است. در واقع گسترش کالبدی شهرها

و انبوهی جمعیت و تنوع فعالیت‌ها، محیط‌زیست اجتماعی را بر محیط‌زیست طبیعی غالب می‌سازد. این وضع پیامدهای زیانباری از نظر زیست‌محیطی و حفظ بهداشت و سلامت شهروندان دارد. حفظ توازن بین محیط‌زیست طبیعی و محیط‌زیست اجتماعی یعنی - تناسب بین توسعه‌ی شهری و ساختار طبیعی شهر و شهروندان (مناسبات انسان - شهر - طبیعت) به یکی از چالش‌های اساسی و حیاتی مدیریت شهری بدل شده است. راهکار علمی این چالش تنها در گرو ایجاد تعادل بین «انسان - شهر - طبیعت» است، این تعادل گستردگی زیرساخت‌های شهری، تراکم ساختمانی و جمعیتی، بهره‌گیری از منابع، میزان آلودگی‌های منتشر شده در شهر و... بستگی دارد.

تنوع فرهنگی، اجتماعی و درآمدی در جامعه شهری از شاخص‌های مهم پیچیدگی جوامع شهری محسوب می‌شود. این تنوع که ریشه در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و مبانی متفاوت فرهنگی دارد، از سویی باعث طراوت و توسعه‌ی شهری می‌شود ولی از سوی دیگر سطوح متفاوتی از توقعات شهروندی را برای خدمات رفاهی، فراغتی، فرهنگی و نیز فعالیت‌های سیاسی - اجرایی را پدید می‌آورد. این تنوع چنانچه در بستر واحد و در جهت اهداف مشترک شهری هدایت نشود چنددستگی در جامعه شهری منجر می‌شود. در نتیجه مدیریت شهری در مرحله نخستین باید به تأمین خواست‌ها و نیازهای متنوع این گروه‌ها مبادرت ورزد و مهم‌تر از آن ایجاد بسترهای مشارکت‌جویی، این تنوع اجتماعی، فکری و فرهنگی و سیاسی را در جهت اهداف توسعه‌ی شهری به کار گیرد و هدایت کند.

### برنامه مدیریت شهری

• همان‌طور که پیش‌تر اشاره شده؛

شهرها مهم‌ترین کانون‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی،

فرهنگی کشورها هستند، لذا می‌توان چنین نتیجه گرفت که شهرهای معاصر انعکاس سطح تکامل یافتگی کشورها محسوب می‌شوند.

از سویی دیگر شهرداری‌ها، به‌عنوان سازمان‌های محلی اداره شهر، انعکاس سطح توقعات، نیازهای عمومی و آرزوهای شهروندان شهر به حساب می‌آیند.

همبستگی میان شهرداری‌ها - به‌عنوان سازمان‌های محلی اداره شهرها و شهرها به‌گونه‌ای است که وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها به تابعی از تغییر وضع و عملکرد شهرها تبدیل شده است.

بنابراین با پیچیدگی روزافزون ساختار شهری و مناسبات میان شهروندان وظایف و مسئولیت‌های مدیریت شهری پیچیده‌تر و دشوارتر می‌شود. به‌طوری که عملاً برای اداره و هدایت توسعه‌ی شهری و تأمین نیازهای شهروندان به سازماندهی، مدیریت علمی، برنامه‌ریزی نوین و روزآمد و منابع مالی متنوع و مستمر نیاز روزافزون می‌باشد. بر اساس فرایندهای شهرنشینی و شهرگرایی که مشکلات و پیامدهای متعددی را به دنبال دارد وظایف شهرداری‌ها مضاعف شده و علاوه بر وظایف جاری و متداول، شهرداری‌ها وظایف جدیدی در عرصه‌های مختلفی بر عهده دارند. این وظایف با ابعاد ملی و بین‌المللی از آن‌چنان اهمیتی برخوردار است که سازمان ملل متحد برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه مدیریت شهری» (U. M. P) تدوین نموده که با کمک کارگزاران بین‌المللی و حمایت‌های مالی بانک جهانی (WB) اجرا می‌شود.

## برنامه مدیریت شهری سازمان ملل متحد (UMP)

در برنامه مدیریت شهری سازمان ملل به نکات زیر توجه اساسی شده است که در عین حال بنیان و چارچوب وظایف جدید شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد.

تقویت توان شهرهای بزرگ و کوچک به‌منظور بهبود مدیریت رشد اقتصادی شهرها

توسعه [عمومی و همه‌جانبه] اجتماعی شهرها و کاهش فقر شهری در آخرین اجلاس سازمان ملل متحد در زمینه سکونتگاه‌های بشری (Habitat II) که در سال ۱۹۹۹ در استانبول ترکیه برگزار شد، دو طرح عمده برای بهبود زندگی شهری و ارتقای مدیریت شهری جهانی ارائه شد. طرح‌های مذکور عبارت بودند از:

افزایش کیفیت معیارهای عملکردی مدیریت شهری  
تشویق مردم به مشارکت در امور شهری در برنامه‌های مذکور  
دست‌اندرکاران فعال برنامه‌ها پنج حوزه عملیاتی را برای اجرای (UMP) تدارک و پیشنهاد نموده‌اند که حیطه وظایف نظام مدیریت شهری جهانی و محدوده فعالیت‌های ارکان اصلی آن را شکل می‌دهند.  
حوزه‌های عملیاتی پنج‌گانه عبارتند از:

- مدیریت زمین شهری Urban Land Management
- مدیریت زیرساخت‌های شهری - Urban Infrastructure Management
- مدیریت امور مالی شهرداری‌ها - Municipal Finance Management
- مدیریت محیط‌زیست شهری Urban Environment Management
- کاهش فقر شهری Urban Poverty Alleviation

### پروژه‌های اصلی برنامه مدیریت شهری (UMP)

تجربیات جهانی نشان می‌دهند که از سویی دولت‌ها از عرصه مدیریت شهری کنار می‌روند و از سوی دیگر، انجام برنامه‌ها و وظایف جدید شهرداری‌ها مستلزم حضور فعال و مشارکت همه‌جانبه شهروندان در اجرای برنامه UMP است.

بر این اساس می‌توان گفت که بنیان وظایف آتی شهرداری‌ها بر دو پایه (پروژه) گذاشته شده است که در پیوند و پیوستگی تعاملی با یکدیگر قرار دارند.

- - پروژه توسعه‌ی شهری Urban Development Project
- - پروژه مشارکت شهری Participation Project Urban

در حقیقت توسعه‌ی شهری و حل معضلات و پیامدهای آن بدون مشارکت واقعی، سازمان‌یافته و همه‌جانبه و هدفمند همه شهروندان امکان‌پذیر نیست.

### وظایف برنامه شهرداری‌ها

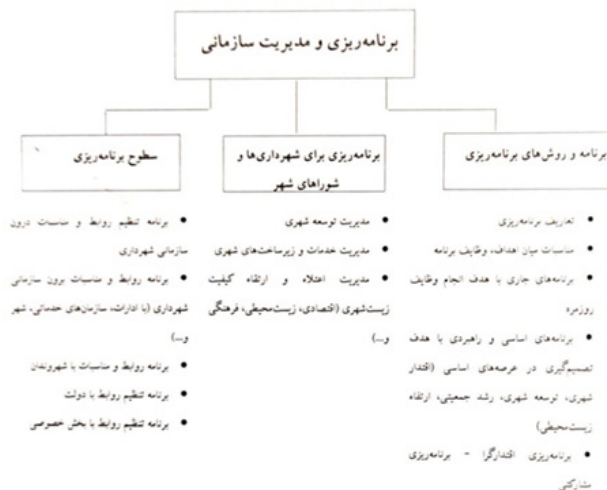
پروژه توسعه‌ی شهری و حوزه‌های پنج‌گانه آن ابزاری اساسی در دست نظام مدیریت شهری و برای یافتن راهکارهای مناسب جهت رویارویی با مشکلات ناشی از پیچیده شدن و توسعه‌ی نظام شهری محسوب می‌شود. در واقع توسعه‌ی شهری برنامه و وظایف هدفمند در پاسخ به صنعتی شدن فزاینده زندگی شهری و پیامدهای منفی ناشی از این رشد است.

بر این اساس و بر پایه اهداف پیش گفته، خطوط اصلی پروژه توسعه‌ی شهری که وظایف جدید شهرداری‌ها و شوراهای شهر را، علاوه بر وظایف معمول و عادی، مشخص می‌کند به شرح زیر می‌باشد:



- وظایف اقتصادی: تقویت بنیان‌های اقتصادی خانوارها در زمینه اشتغال و امکان تأمین نیازهای خدماتی انتفاعی.
- وظایف فرهنگی - اجتماعی: ایجاد امکانات و فضاهای تفریحی، فرهنگی و فراغتی، ایجاد فضاهای عمومی شهری، مراکز هنری و ...
- وظایف سیاسی - اجتماعی: ایجاد زمینه‌های مشارکت شهروندان در امور شهر، کمک به شکل‌گیری نهادهای مردمی و صنفی و تخصصی، ترویج فرهنگ مشارکت.
- وظایف تأمین بهداشت و حفظ محیط شهری: انتقال منابع آلاینده و صنایع، ایجاد سیستم حمل‌ونقل پاکیزه، ایجاد پروژه‌های شهر سالم - محله سالم، نظارت بر تهیه و توزیع مواد غذایی و خوراکی‌ها، تأمین آب آشامیدنی سالم، دفع بهداشتی فاضلاب و بازیافت زباله و ...
- وظایف ایمن‌سازی شهر و شهروندان: شناخت کانون‌های بحران (طبیعی و زیست‌محیطی)، ایمن‌سازی شهری در برابر سیل، زلزله و آتش‌سوزی، ایمن‌سازی ترافیکی، استحکام ابنیه عمومی (ساختمان‌ها، پل‌ها، سدها و ...)
- وظایف درون‌سازمانی و برنامه‌ریزی: شناخت و ایجاد سازمان‌ها و نهادهای جدید مدیریتی، برنامه‌ریزی، اجرایی، نظارتی و ... به‌کارگیری روش‌های نوین و علمی برنامه‌ریزی، آموزش و به‌کارگیری نیروهای متخصص در مدیریت و برنامه‌ریزی و اجرا - تشکیل کمیته‌ها و گروه‌های پژوهشی مردمی و عمومی و جلب همکاری گروه‌های موجود -
- وظایف تقویت و تنوع منابع مالی و اعتباری: شناسایی منابع مالی استفاده نشده، تقویت سرمایه‌گذاری‌های عمومی انتفاعی - اجتماعی، جلب مشارکت بخش خصوصی در امور خدماتی

و عمرانی شهری - شناسایی مزیت‌های اقتصادی و جلب سرمایه‌گذاری‌های مبتنی بر آن، توسعه اقتصاد گردشگری به‌منابه بنیان مهم اقتصاد شهری و منبع درآمدی شهرداری - استفاده از نیروی کار، تخصص و کمک‌های مردمی در اداره امور خدماتی، فرهنگی و اجتماعی وابسته به شهرداری - ...



### برنامه‌ریزی و مدیریت سازمانی

<p>در این فصل شیوه‌ها و روش‌های مدیریت شهری و تجارب کشورهای جهان سوم ارائه شده و در بخش تفکیک‌ناپذیر "برنامه‌ریزی" و "مدیریت" مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. محورهای مهم این فصل عبارتند از:</p>
<p>- روابط میان "وظایف"، "برنامه" و "مدیریت"</p>
<p>- برنامه و سازمان‌های مدیریت شهری</p>
<p>- شوراها و شهرداری‌ها و نقش آن‌ها در پیشبرد برنامه</p>
<p>- خصوصیات سازمانی شوراها - شوراها و برنامه‌ریزی</p>
<p>- شوراها و برنامه‌ریزی</p>
<p>- مدیریت شهری و مناسبات با سایر سازمان‌ها و بخش‌ها</p>

شیوه‌ها و روش‌های مدیریت در جوامع پیشرفته صنعتی در همه عرصه‌های مدیریتی و از جمله در زمینه مدیریت شهری، پیشرفت زیادی داشته است. لیکن به‌کارگیری این شیوه‌های سازماندهی و برنامه‌ریزی، حتی اگر بسیار جذاب هم باشند، در کشورهای جهان سوم لزوماً به نتایج مطلوب نمی‌رسند.

در این بخش دو مقوله اساسی مرتبط و با هم یعنی “برنامه‌ریزی” و “مدیریت سازمانی” مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### روابط “وظایف”، “برنامه” و “مدیریت سازمانی”

“وظایف مدیریت شهری” تابعی از وضع و عملکرد شهر و روند توسعه‌ی آن و نیز سطح توقعات شهروندان از “خدمات شهری” می‌باشد. در نتیجه بین “وظایف” و روند تبدیل آن به “برنامه” و “روش تهیه برنامه” رابطه‌ای مستقیم وجود دارد.

در شهرهای معاصر، عرصه وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها بسیار گسترده و متنوع شده و تقریباً کلیه عرصه‌های زندگی و رفاه شهری را در بر می‌گیرد. عرصه فعالیت شهرداری‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، لیکن تقریباً تمامی شهرداری‌ها مسئولیت‌هایی را در عرصه‌های زیر بر عهده دارند:

- امور مربوط به کالبد شهری، توسعه و گسترش شهر، نوسازی و بهسازی حوزه‌های فرسوده و...
- امور مربوط به کاربری‌های شهری با تخصیص فعالیت‌ها به بخش‌های مختلف شهر، حوزه‌بندی، تفکیک زمین.
- امور مربوط به شبکه معابر، نظام حمل‌ونقل، سیستم‌های مسافری درون‌شهری و...
- امور مربوط به آب، فاضلاب، نظافت و بهداشت شهر و جمع‌آوری زباله‌ها

- امور ایمنی شهرها در برابر سیل، زلزله، آتش‌سوزی و...
- امور گردشگری و گذران اوقات فراغت شهروندان، احداث مراکز گردشگری و...
- امور مربوط به حفاظت محیط‌زیست شهری، انتقال منابع آلاینده، کاهش آلودگی‌ها...<sup>۱</sup>

- امروزه تنوع وظایف شهرداری‌ها ایجاب می‌کند که به برنامه‌ریزی اهمیتی بیش از گذشته داده شود. در تشکیلات جدید مدیریت شهری، مدیر برنامه‌ریزی زیر نظر و در ارتباط مستقیم با شهردار قرار دارد. در واقع مدیر برنامه‌ریزی بر اساس برنامه‌ریزی‌های انجام شده و نتایج حاصله از آن، خط‌مشی‌های آینده را تعیین کرده و به اطلاع شهردار یا مدیر شهر می‌رساند و مدیر نیز با در نظر گرفتن سیاست‌ها و امکانات شهرداری و تصویب شورای شهر، آن‌ها را به اجرا در می‌آورد.

- وظایف اخیر از الحاقات جدید ساختار شهرداری‌ها می‌باشند. لزوم برنامه‌ریزی را پیچیدگی وسعت وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها در شرایط حاضر پدید آورده‌اند.

### “برنامه” و “روش‌های برنامه‌ریزی”

- برنامه‌ریزی بر اساس به مفهوم “سازماندهی منابع برای دست یافتن به اهداف مشخص است”. در واقع طبق این تعریف انجام “وظایف” در قالب برنامه به تحقق “اهداف” بدل می‌شود. بنابراین شهرداری برای انجام وظایف محوله، برنامه‌ای تنظیم می‌کند که با اجرای آن اهداف برنامه (وظایف محوله) تحقق یابد.

۱- مقاله «مفهوم مبانی و چالش‌های مدیریت شهری» میزگرد تخصصی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲، سال ۱۳۷۹

- برنامه در سازمان شهرداری‌ها، متناسب با وظایف محوطه، به دو دسته تقسیم می‌شوند:
- الف - برنامه‌های جاری و تکراری که هدف آن انجام وظایف روزمره شهرداری است.
- ب - برنامه‌ریزی‌های اساسی و راهبردی با هدف تصمیم‌گیری، یافتن راهکارهای جدید توسعه‌ی همه‌جانبه شهر و توسعه‌ی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و نیز ارتقای فرهنگ عمومی و حقوق سیاسی و مدنی شهروندان.
- در حال حاضر از مهم‌ترین درگیری‌های نظام مدیریت شهری، یافتن راهکارهایی برای مقابله با پیامدهای ناشی از پیچیده‌تر شدن نظام جامعه شهری است. از جمله آثار پیچیدگی نظام شهری می‌توان به عوامل زیر اشاره کرد:<sup>۱</sup>
- نبود فرصت‌های شغلی متناسب با رشد جمعیت و جمعیت مهاجر
- مشکلات حاد زیست‌محیطی و غلبه محیط‌زیست اجتماعی بر محیط‌زیست طبیعی
- تراکم جمعیتی، توسعه‌ی بی‌رویه بافت شهری و گرانی احداث زیرساخت‌های شهری
- ناهمگونی جمعیت، قشربندی جدید اجتماعی، فرهنگی و درآمدی
- تحرک‌پذیری شدید اجتماعی (سقوط و ارتقای قشرهای شهری و جغرافیایی (مهاجرت)
- آشفتگی نظام سیاسی و اجتماعی شهری و...
- به این ترتیب توسعه‌ی شهری چه از حیث نظری و چه به لحاظ تجربی با برنامه‌ریزی شهری، سیاست شهری و با نظام

مدیریت شهری سروکار دارد.

- وظیفه برنامه‌ریز و مدیریت شهری، تبدیل سیاست شهری (Ur-ban Policy) که بیانگر کلان‌ترین و عام‌ترین مقاصد عمومی بوده و خصلتی سیاسی دارد، به برنامه‌های راهبردی روشن است که هدف‌ها به‌خوبی تعریف شده و بودجه‌ها و زمان‌بندی‌های مشخصی دارند.
  - از نظر روش، برنامه‌ریزی فرایندی جایگزین برنامه‌ریزی قطعی شده است. در واقع برنامه‌ریزی فرایندی به‌جای آن‌که متکی بر اهداف (تصویر ایده‌آل ترسیم شده توسط گروه‌های فنی و متخصص) باشد، به فرایند (یعنی مشورت‌ها، برداشت‌های متنوع گروه‌های شهروندی و اقداماتی که سبک روشنی از شهر و مشکلات آن به دست می‌دهند) اعتقاد دارد.
  - نگرش جدید مدیریت شهری در نظر گرفتن اکثریت و تلاش برای فراگیری از توان خلاقه، دموکراسی و تداوم عملکردی شهروندان است. این راهکار ناگزیر است که توجه متخصصین اعم از برنامه‌ریزان، مدیران و مهندسين و... را از سبک قدیم برنامه‌ریزی به شیوه و روش جدید معطوف کند. در نتیجه شیوه برنامه‌ریزی فرایندی و مشارکتی به ناگزیر جایگزین شیوه کلاسیک شده است.<sup>۱</sup>
  - در برنامه‌ریزی مشارکتی، مهم‌ترین ویژگی عبارت است از ایجاد یک ارتباط پیوسته بین اهداف، ابزار (یعنی انسان، منابع کالبدی و مالی و نیز ابزارها) و راه‌های تشخیص، تلفیق و استفاده از ابزار برای رسیدن به اهداف و راهبردها.
- برنامه‌ریزی مشارکتی، در هر جامعه شهری و با هر سطح توقع و

امکانات قابل تحقق است. زیرا در این روش اهداف متناسب با سطح توقعات شهروندان، مبتنی بر میزان منابع موجود و بالقوه و متناسب با سطح مشارکت فکری و عملی شهروندان تنظیم می‌شود. به این ترتیب برنامه‌ریزی خصلتی دموکراتیک، بومی و واقعی می‌یابد.

### برنامه و سازمان‌های مدیریت شهری

وظایفی که امروزه برای مدیریت شهری بر می‌شمارند، به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:

- مدیریت توسعه‌ی شهری بهبود نظام کالبدی - فضایی شهر، هدایت توسعه‌ی شهر، مدیریت کاربری زمین
- مدیریت خدمات شهری (زیرساخت‌های شهری، خدمات عمومی، خدمات شهری)
- مدیریت اعتلا کیفیت زیست شهری (ارتقای اقتصاد شهری و بهبود عمومی وضع زندگی شهروندان، حفظ محیط‌زیست شهری، فرهنگ عمومی و...)

این‌گونه وظایف به‌تنهایی از عهده شهرداری به‌عنوان سازمان محلی بر نخواهد آمد، لذا برای انجام وظایف متنوع، نیاز به مشارکت مردم و نهادها و سازمان‌های وابسته وجود دارد. ارگان‌های مؤثر در مدیریت شهری عبارتند از:

- الف - شهرداری به‌عنوان یکی از ارکان مدیریت شهری
- ب - شورای شهر، دیگر رکن اساسی مدیریت شهری
- ج - سایر سازمان‌ها و نهادهای دولتی مؤثر در توسعه‌ی شهر
- د - مشارکت عمومی مردمی که بنیان هرگونه تحول و انجام امور محسوب می‌شود.

انجام وظایف محوله به عهده مدیریت شهری کلاً با اتکا و بر اساس

جلب و ایجاد زمینه‌های مشارکت شهروندان به صورت مستقیم (انتخابات شوراهای و شهردار) تشکیل کمیته‌های تخصصی در شوراهای، ایجاد شوراهای محله‌ای، جلب مشارکت سازمان‌یافته زنان و دانشگاهیان و مراکز پژوهشی، جلب مشارکت و اعمال کنترل نهادهای تخصصی و مردمی و ایجاد فضاهای عمومی شهری.

- مدیریت شهری به عنوان زیرمجموعه حکومت محلی یا سازمان محلی تعریف می‌شود و به عنوان شهرداری و شورا مورد اشاره قرار می‌گیرد. در تعاریف آمده که مدیریت شهری ابزاری است که به وسیله آن حکومت می‌تواند توسعه‌ی مشارکتی و پایدار را به وجود آورد. حکومت شهری نه یک مؤسسه منشعب شده در سطح بالاتر حکومتی است و نه یک تشکیلات اداری غیروابسته که در حوزه عملش قدرت دارد. در جوامع پیشرفته حکومت شهری مشروعیتش را از انتخاب‌کنندگان می‌گیرد زیرا وظیفه‌اش خدمات‌رسانی کارا به شهروندان است که او را انتخاب کرده‌اند.

### شوراها و شهرداری‌ها

- مهم‌ترین وظایف شوراها قانون‌گذاری است که وظایف شهرداری‌ها (قوه مجریه) را تعیین می‌کند و بر اجرای آن نظارت می‌کنند. شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته روزگاری خود سازمان‌های دولتی بودند که به مرور زمان به صورت سازمانی مستقل درآمدند. در واقع رابطه شهرداری‌ها با دستگاه‌های دولتی از طرق قانونی و حقوقی، اداری، مالی است.

از نظر حقوقی و قانونی وضع قوانین توسط شوراهای و مدیریت شهری نباید ناقض قوانین دولتی باشد. هرچقدر از نظر اداری دولت مرکزی نامتمرکز باشد، تأثیر اداری آن در حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها کمتر است. اگر در یک سیستم؛ اداره‌های محلی بتوانند در مورد خدمات



عمومی مربوطه تصمیم‌گیری نموده و برای اجرای تصمیماتشان از اصل خودمختاری استفاده کنند، در این صورت این سیستم یک بنیاد اداره محلی نیرومند محسوب می‌شود.

### خصوصیات سازمانی و وظایف شوراها

خصوصیات ارکان مدیریت شهری به‌ویژه در شوراها و شهردار عبارتند از:

قانون‌پذیری و قانون‌گرایی، شفافیت در تصمیم‌گیری و عمل، پاسخ‌دهی و مسئولیت‌پذیری انتقادپذیری، انعطاف و...

ویژگی‌های سازمانی و اداری مدیریت شهری، به‌ویژه دستگاه‌های اجرایی (مثل شهرداری‌ها) هسته کوچک ولی قوی و پرتحرک و آگاه، ریسک‌پذیر و... که با ایجاد ارتباطات افقی با سازمان‌های مردمی و نهادهای تخصصی و پژوهشی، شرکت‌های خصوصی، نهادهای اجتماعی غیرانتفاعی (N.G.O) و سایر شهرداری‌ها و ایجاد ارتباطات عمودی با شورای شهر، استانداری، دولت مرکزی، از هرگونه امکان و زمینه برای پیشبرد برنامه توسعه استفاده نماید.

### شوراها و برنامه‌ریزی

با مرور قانون شوراها می‌توان دریافت که بیشتر وظایف و اختیارات شوراها مستلزم مطالعات، برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌ها در جنبه‌های مختلف امور شهر و شهرداری است، شوراها طبق قانون اساسی بیشتر نهادی تصمیم‌گیر، سیاست‌گذار و نظارت‌گر است. در نتیجه شوراها بیشتر موظف به تعیین اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های یک شهر و تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و انتخاب اولویت‌ها از میان هدف‌ها است. برنامه‌ریزی در شورا در روند تمرکززدایی و واگذاری مسئولیت‌ها

به سطوح محلی مردم ضرورت دارد از طریق برنامه‌ریزی مسئولان محلی به تدریج این توانمندی را می‌یابند تا برای آینده شهر خود تصمیم‌گیری کنند. و این یعنی تثبیت جایگاه شورا و حکومت محلی.

- سخنرانی وزیر کشور در همایش سراسری شوراها: شوراها در کار اساسی دارند، او درباره مسایل مربوط به شهر تصمیم‌گیری کنند، یعنی برنامه و فکر داشته باشند و برای حل معضلات چاره‌اندیشی کنند. نائبا بر چگونگی اجرا نظارت کنند. چون حوزه عمل شوراها تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و نظارت است.
- شوراها باید ایفاگر نقش سازمان محلی باشند تا بتوانند در حوزه‌های عمل محلی به‌عنوان تصمیم‌گیرندگان اصلی جای نمایندگان آن حوزه را در امور محلی بگیرند.
- به رئیس‌جمهور پیشنهاد دادم که باید در فرصت مناسب به سمت ایجاد وحدت در مدیریت شهری برویم. به‌طوری که اداره هر شهر تحت مدیریت واحدی قرار گیرد.
- راه نجات دولت در کوچک شدن دولت، جلوگیری از تصدی‌گری‌های بی‌مورد و اگذاری امور شهرها به ساکنان آن‌هاست. برای نیل به وحدت مدیریت شهری بخش اجرایی باید تصدی‌گری خود را محدود کند.<sup>۱</sup>

### مدیریت شهری و مناسبات با سایر سازمان‌ها

از تجربه جهانی برای تحقق پیش‌شرط‌های مشارکت مردمی در توسعه‌ی شهری می‌توان به تشکیل شورای شهر (City Council)، استقلال حکومت‌های محلی (Local Government) از حکومت‌های مرکزی، انتخاب شهردار از سوی شهروندان و برگزاری انتخابات شهری (Urban Election) گوناگون برای نظرخواهی از شهروندان اشاره نمود.

رویکردها و تجربیات جهانی نظام مدیریت شهری - به‌ویژه در جهان پیشرفته و توسعه‌یافته - معطوف به فراهم کردن پیش‌شرط‌های اصلی مشارکت شهری است. نظام مدیریت شهری در کشورهای جهان سوم -

۱- «سخنرانی وزیر کشور در همایش سراسری شوراها»، نشریات، دوم خرداد، سال ۱۳۷۹

به‌ویژه بخش توسعه‌نیافته آن (جنوب) به لحاظ این‌که نظام مدیریت سیاسی (Political Government) آن‌ها مشی جدید مدیریت شهری را برنمی‌تابد، دشواری و مشکلات بیشتری فراروی خود دارند.

- مدیریت شهری و برنامه‌ریزی و اجرا در سه بعد کلان و اساسی باید تعریف شود. با توجه به اهداف شهرداری‌ها که تأمین نیاز و رشد و اعتلای شهری و وضع شهروندان از طریق مشارکت شهروندان آنست.

- روابط و مناسبات درون‌سازمانی شهرداری

- روابط و مناسبات برون‌سازمانی شهرداری (با ادارات، سازمان‌های خدماتی، شهر و ...)

- روابط و مناسبات با شهروندان

- رابطه شهرداری با مردم در سه سطح مطرح است:

الف) مردم به‌عنوان بهره‌مندان و متقاضیان خدمات شهری

ب) مردم به‌مثابه شهروندان اجتماعی اداره امور شهر که با انتخابات شوراهای شهردار و نهایتاً حق شهروندان در مشارکت بر امور محلی و نظارت بر حسن اجرای امور و مصوبات، عمل می‌کنند.

ج) شهروندان در قالب بخش خصوصی، گروه‌های تخصصی و صنفی مشارکت‌کننده در امور شهر

### رابطه شهرداری با دولت و سهم بخش‌ها در قدرت

- رابطه شهرداری با دولت به میزان زیادی نقش و چگونگی ارتباط شهرداری‌ها با بخش خصوصی و عمومی و مردمی را مشخص می‌کند. اگر رابطه ساختار مدیریت شهری و بخش دولتی متعادل باشد و بیشتر به‌منظور کمک و تهیه رهنمودهای کلی باشد، رابطه ساختار مدیریت شهری با بخش مردمی و خصوصی قوی‌تر است. به عبارت دیگر شهرداری‌ها مستقل و

خودگردان هستند و بالعکس اگر رابطه دولت با ساختار مدیریت شهری شدید و مداخله‌جویانه باشد رابطه این ساختار با بخش خصوصی و مردم ضعیف‌تر است و مردم جایگی در ساختار مدیریت شهری و اداره امور شهر ندارند.

- دو بخش خصوصی و مردمی هرچند با یکدیگر مرتبند ولی در ارتباط با ساختار مدیریت شهری باید متفاوت دیده شوند.

- بخش خصوصی شامل سرمایه‌داران، سرمایه‌گذاران، متنفذین یا ثروتمندان و بخش خاصی از طبقه برگزیده شهر هستند که قادر به سرمایه‌گذاری و به عهده گرفتن بخشی از خدماتی است که در شهرها امروز نیاز مبرمی به وجود آن‌ها هست. دسته برگزیده بخش خصوصی شاید قادر به سرمایه‌گذاری مادی نباشد ولی قادر به سرمایه‌گذاری معنوی است. (مشاورین، برنامه‌ریزان، جامعه‌شناسان و ...)

- بخش عمومی یا مردمی، برخلاف بخش خصوصی قادر به سرمایه‌گذاری نیست ولی واجد نیروی کار است و مهم‌تر آن‌که همواره شامل اکثریت جامعه است. آن دسته از نخبگان که نه کاملاً جزء بخش دولتی است و نه در خدمت بخش خصوصی است، در اکثر موارد با بخش مردمی همساز و محرک و راهنمای بخش مردمی است.

- تعادل بخشی به فعالیت‌های سه بخش در رابطه با مدیریت شهری اهمیت ویژه دارد. قدرت و حضور فعال بخش خصوصی در ساختار و مدیریت شهر، الزام به معنی حضور هم‌تراز بخش مردمی نیست. در بسیاری موارد متنفذین محلی و سرمایه‌داران، حتی در مواقعی که دولت نقش برتر و آمرانه در مدیریت شهری دارد، می‌تواند حضور فعالی داشته باشد، لیکن بخش مردمی و

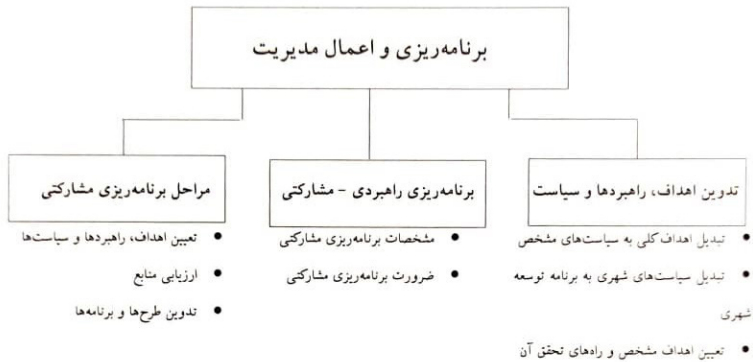
عمومی فاقد نقش باشد. پس:

- تنظیم مناسبات متعادل سه بخش دولتی، عمومی و خصوصی در ساختار مدیریت شهری مستلزم وجود نهادهای مدنی، نظارت فعال شورای شهر، گروه‌های سازمان‌یافته تخصصی و صنفی مردمی بر عملکرد بخش‌های دولتی و خصوصی است که حدود اختیارات و دخالت‌هایشان مشخص و کنترل شده باشد.
- سیستم و ساختار سازمانی به‌تنهایی نمی‌تواند بیانگر تمام واقعیت موضوع باشد. بلکه باید عملکرد ساختار و سیستم را و نیروهای مؤثر در عملکرد آن را دید و این‌که سیستم در جهت منافع چه گروه‌هایی عمل می‌کند.
- خودگردانی محلی علاوه بر بنیان‌های قانونی نیاز به تجربه مردمی و سنت‌های تاریخی دارد. شاید در ایران حکومت خودمختار والیان و حکام محلی در این زمینه سنت به حساب آید.
- تناسب و تعادل بین ۳ بخش دولتی، خصوصی و مردمی (عمومی) در ساختار مدیریت شهری و تأثیرات آن در عملکرد این ساختار از مشخصه‌های مهم تبیین ماهیت عملکردی ساختار مدیریت شهری می‌باشد. حتی نقش آمرانه دولت در مدیریت شهری نیز باید تحلیل و مشخص شود که دولت نماینده چه گروه‌هایی است.
- وجود دستگاه‌ها و نهادهای مردمی و نظارت آن‌ها بر انجام امور شهرداری‌ها و وجود قوانین تسهیل‌کننده حضور مردم در انتخابات، برنامه‌ریزی، نظارت بر اجرای برنامه‌ها و امور اجرایی، مهم‌ترین اهرم کنترل‌کننده و تعادل ۳ بخش پیشین است. البته آمادگی مردم و آگاهی آنان برای مشارکت مهم‌ترین

عامل ذهنی است.

- از این رو در کشورهای جهان سوم نقش روشنفکران و مدیران شهری (Management Urban) متمایل به مشی جدید مدیریت شهری بسیار حساس است. در کنار این، نقش "شهروندان آگاه و مشارکت‌جو" نیز بسیار مهم است. همچنین رهبران محلی (Local Leaders)، اعضای شوراهای شهر و دانش‌پژوهان علوم اجتماعی وظیفه خطیری در بسط و گسترش "فرهنگ مشارکتی شهری" خواهند داشت.

## برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت



عرصه وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها و شوراهای - در رابطه با مردم "شهروندان" بسیار گسترده شده است. به همین جهت وظیفه مدیریت شهری بسیار سنگین‌تر گردیده و تصمیم‌گیری مناسب در عرصه "مشارکت عمومی" مستلزم به‌کارگیری روش‌های نوین برنامه‌ریزی و مدیریت است. در این فصل موضوعات زیر در جهت تشریح فرآیند تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اعمال مدیریت، ارائه شده است:

- تعیین اهداف، سیاست‌ها و راهبردها
- اهداف توسعه و راه‌های تحقق آن
- برنامه‌ریزی راهبردی - مشارکتی
- ویژگی‌های برنامه‌ریزی مشارکتی
- ضرورت برنامه‌ریزی مشارکتی
- مراحل برنامه‌ریزی مشارکتی

### تدوین سیاست‌ها و راهبردها

- با انتخاب شهردار و شورای شهر ضرورت تبدیل برنامه سیاسی به اهداف و راهبردهای توسعه‌ی شهری، سیاست شهری، فراهم می‌گردد. این روندها نهایتاً با نظام مدیریت شهری سروکار دارد.
- برای تبدیل اهداف کلی به سیاست‌های مشخص لازم است ابتدا

اهداف کوتاه‌مدت و عملیاتی بر پایه نظرات انتخاب‌کنندگان (شهروندان) معین شوند. این اهداف مبنای اقدامات و عملکردهای آتی مدیریت شهری قرار می‌گیرد.

البته سیاست‌های توسعه‌ی شهر به‌وسیله عوامل مختلفی محدود و تعیین می‌شوند، از آن جمله، نوع رابطه شهرداری با حکومت دولت، میزان منابع مالی تحت اختیار شهرداری و منابعی که بیرون از اختیار شهرداری در داخل و خارج شهر وجود دارد. همچنین میزان فوریت مسایلی که تا آن وقت مورد توجه واقع نشده‌اند مانند: ارائه زیرساخت‌ها و خدمات به نواحی ناشناخته شهر، توسعه‌ی محدوده خدمات‌رسانی و گسترش شبکه حمل‌ونقل و مواردی از این دست.

در مرحله انتخاب سیاست‌های توسعه‌ی شهر، خطر سیاسی شدن برنامه توسعه وجود دارد. زیرا ممکن است سیاست‌های شهرداری با هدف جلب رضایت همه شهروندان و حداقل نارضایتی در بین مردم و گروه‌های فشار تدوین شود. برنامه سیاسی می‌تواند انتظارات زیادی را برانگیزد، چون معمولاً این سیاست‌ها توسط نخبگان سیاسی و فن‌سالاران تدوین می‌شود. به این ترتیب توان مشارکت اقبال‌گسترده شهری که بیرون از حوزه تشکیلاتی شهرداری عمل می‌کنند (به‌ویژه شهروندان معمولی) نادیده گرفته می‌شود.

با دمکراتیزه شدن حکومت‌های محلی (سازمان‌های محلی)؛ سیاست توسعه‌ی شهری براساس درک درست‌تری از نیازهای شهروندان و شناخت دقیق‌تری از منابع موجود شهرداری‌ها (کارکنان، درآمد، ماشین‌آلات و تجهیزات)، تدوین می‌شود.

همان‌طور که در بخش پیشین عنوان شد، مشارکت فرآیندی پیچیده و زمان‌بر است، اما در مقابل اقدامات عجولانه و نسنجیده که بار مالی سنگینی را به شهرداری تحمیل می‌کند تعیین یک چارچوب سیاستی



پایدار برای شهر و شهرداری، قابل قبول می‌باشد. این چارچوب یعنی سیاست پایدار توسعه‌ی شهری - اعمال و اقدامات را در قالب اهداف عمده توسعه، مشخص می‌کند.

### اهداف توسعه و راه‌های تحقق آن

سه هدف عمده توسعه‌ی شهری عبارتند از: ارتقای شرایط کار و زندگی، تشویق توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی و ارتقای محیط کالبدی. برای دستیابی به این اهداف اقدامات زیر باید صورت پذیرند:<sup>۱</sup>

- تعیین مشاور برای همه ادارات شهرداری، همان‌طور که در سایر سطوح حکومتی نیز رواج دارد، با این اقدام امکانات و محدودیت‌ها شناخته شده و همچنین اولویت‌ها و فرصت‌های توسعه‌ی شهری تعیین می‌شوند. البته ضروری است که این مشورت‌ها با نظر نمایندگان کلیه اقسام شهروندی، مثل بخش خصوصی نیز تلفیق شود. به این ترتیب مشکلات، نیازها و فرصت‌ها شناخته شده و مجال مشارکت برای همه فراهم می‌آید.
- مشورت به ناگزیر باعث رشد توقعات می‌شود و این خطر وجود دارد که گروه‌های ذی‌نفوذ علاقمندتر و قدرتمندتر بر سایر گروه‌های شهروندی پیشی گرفته و سیاست شهری را تحت تأثیر منافع گروهی خویش قرار دهند. راه مقابله با این مخاطره، ایجاد توازن در روند مشارکت از طریق حمایت از گروه‌های ضعیف‌تر و کسانی است که امکانات کمتری برای اظهار نظر و بیان نیازهای ضروری خود دارند. این‌ها ساکنان محلات کم‌درآمد شهر هستند. به‌علاوه باید توجه ویژه‌ای به مشارکت زنان مبذول داشت.
- این‌گونه مشارکت می‌تواند در زمینه ایفای نقش‌های مدیریتی

۱- ادموندو ورنای، «مدیریت توسعه شهری با توسعه مدیریت شهری» ترجمه: جلال تبریزی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲

باشد که برای وصول به مقاصد توسعه‌ی شهری لازم است. با ایجاد این‌گونه روابط فرصت‌های جدیدی برای مدیریت شهری فراهم می‌آید که در مواقع دیگر امکان عملی شدنشان وجود ندارد. مدیریت در چنین شرایطی می‌تواند اطلاعات مهمی در مورد نیازهای اساسی که جهت‌گیری سیاسی فعالیت‌ها را تعیین می‌کند گردآوری نماید و در مراحل بالاتر، راهبردهای پیوسته‌ای را که باید اتخاذ شود تشخیص دهد.

- مشاوره به معنی تلاش یک‌بعدی نیست. در چنین حالتی به‌جای این‌که مشاوره باعث افزایش اعتبار مدیریت شود از کارایی آن می‌کاهد. مشارکت اساس مدیریت خوب است و می‌تواند منجر به اجرای هدف‌ها شود و نتایج عملی مثبتی به بار آورد. در صورتی که مشاوره بر اساس منظمی انجام شود، نهادینه شده و به روندی دائمی تبدیل می‌شود. در این حالت مشاوره به جزیی از مدیریت توسعه (شامل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و بازنگری)، بدل می‌شود. ایجاد سازوکار مشورتی و اقدامات سازمان‌یافته مشارکتی، یکدیگر را کنترل و تصحیح نموده و به شکل‌بندی دوباره سیاست‌ها و برنامه‌ها، از طریق دستیابی به اهداف درونی وادار می‌کند.

### برنامه‌ریزی راهبردی مشارکتی

تبدیل “سیاست شهری” که معمولاً ماهیتی سیاسی دارد و بیانگر عام‌ترین مقاصد و خواسته‌های شهروندان است به برنامه توسعه‌ی شهری، دومین کارکرد اساسی مدیریت شهری است.

در شیوه برنامه‌ریزی راهبردی، اهداف از سیاست‌های اجرا و تحقق آن جدا نیست. در واقع در این شیوه برنامه‌ریزی، اهداف و روش‌های دستیابی به اهداف کلیتی یکپارچه و پیوسته را تشکیل

## همکاری مدیران و برنامه ریزان

بیان طرز تفکر و نگرش برنامه‌ریزان و مدیران که در لوح صفحه قبل آمده است، از آن لحاظ حائز اهمیت که چگونگی و روش انجام وظایف در شوراهای محلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مسئله فقط خوب بودن نیست، بلکه یک‌دلی و برخورداری از تعهد مشترک و دوجانبه مهم است. علاوه بر این برنامه‌ریزان و مدیران می‌توانند پنج قدم مهم را در راه بهبود برنامه‌ریزی و مدیریت بردارند:

- ۱- این‌که مسئولان منتخب را غافلگیر نکنند.
- ۲- آمادگی برخورد با مسئولان منتخب را داشته باشند.
- ۳- خود را از بخش‌های فنی دور نگاه دارند.
- ۴- از مهارت‌های تحلیلی برنامه‌ریزان نهایت استفاده را ببرند.
- ۵- در برنامه‌ریزی و انجام وظایف به‌منظور دستیابی به نتایج، زمان‌بندی داشته باشند.

## ادغام برنامه‌ریزی و مدیریت

در بسیاری از شهرها و کسورها، به‌ویژه شهرهای کوچک، برنامه‌ریزی و مدیریت گاه رابطه نزدیک‌تری کرده‌اند. به‌ویژه از اوایل دهه ۱۹۷۰ به بعد، مدیران شهری، مدیران بخش‌ها، برنامه‌ریزان، مسئولان بودجه، مدیران مالی، مسئولان پروژه‌های همگانی و دیگران، هرچه بیشتر و بیشتر در قالب تیم‌های واحد به جستجو یافتن راه‌حلی برای مشکلات پرداخته‌اند. یکی از نشانه‌های بارز این تغییرات، تلاش برای مجتمع کردن‌های مختلف توسعه‌ی اجتماعی یا برنامه‌ریزی در درون دفتر کار مدیران شهری با بخش‌ها بوده است. البته این یکی از جنبه‌های متعدد و مختلف ادغام برنامه‌ریزی و مدیریت است.

محصول این ادغام تحت عنوان برنامه‌ریزی استراتژیک، مورد بحث قرار گرفته است. اگرچه برخی ن است این‌گونه استدلال کنند که این عبارت، صرفاً عنوانی جدید برای روش‌های سنتی در اداره امور است. بد گفت که معنای آن چیزی بیش از آنست. همان‌گونه که خواهیم دید، تغییرات، تنها شامل معرفی یک روش‌مند برای حل مشکلات، یک طرح سازمانی ویژه و یا اهداف به‌خصوص نمی‌شود. بلکه باید گفت که در فلسفه روش‌های کاربردی این نظام‌ها، تغییراتی بنیادین پدید آمده و تبعات مختلف آن بخش‌های سیاسی، مذهبی و خصوصی - عمومی را نیز در بر گرفته است.<sup>۱</sup>

می‌دهند. به دیگر سخن در برنامه‌ریزی فرآیندی، هدف غایتی ایده‌آل نیست، بلکه همان فرآیند یا راه‌های رسیدن به هدف است که از طریق مشاوره و مشارکت حاصل می‌آید. اگر هدف بهبود وضعیت حمل‌ونقل شهری باشد، سؤال اساسی این است که کاراترین راه انجام آن کدام است؟ تا چه حد و کدام امور را می‌توان به بخش خصوصی سپرد؟

۱- مدیریت برنامه‌ریزی محلی (۲)، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۷۷، ص ۳۵

این اقدام تا چه حد قابل انتقال به سطوح محلی و اجتماعی است؟ و تا چه حد این مقوله با سطوح بالاتر برنامه‌ریزی حمل و نقل و ترافیک شهری مرتبط است؟

### ویژگی‌های برنامه‌ریزی مشارکتی

برنامه‌ریزی مشارکتی بسیار پیچیده‌تر از برنامه‌ریزی تخصصی مانند طرح جامع است. برنامه‌ریزی جامع به دلیل ذهنی بودن و غیرواقع‌گرایی، ساده‌نگرانه است. اما شیوه مشارکتی و فرآیندی چون متکی به مشارکت و مشورت است، خواهی‌نخواهی برای هر مشکل و معضل چندین راه‌حل را پیشنهاد می‌کند برنامه‌ریزی مشارکتی به زمان و تفکر بیشتری نیازمند است. در واقع در این شیوه برنامه‌ریزی راه‌حل‌ها مبتنی بر منابع (انسانی، خلاقیت، اکثریت) غیرمالی استوار است. چون جمع تصمیم‌گیرنده (مشارکت جویان) بیش از هر کس دیگر از توان مالی خود و شهرشان خبر دارند. پس برخلاف روش‌های کلاسیک کمتر به دنبال برنامه‌های آرمانی و هزینه‌زا هستند.

در برنامه‌ریزی مشارکتی اهداف و موضوعات برنامه‌ای از سوی شهروندان مطرح و اولویت‌بندی می‌شود و مسایل مهم بر اساس تفکر مشارکتی تعیین می‌شوند. در نتیجه مسئله تصمیم‌گیری صرفاً در مورد نتایج برنامه‌ها صادق نیست، بلکه تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌ها و نیز تعیین مسایل مهم و غیرمهم نیز مصداق می‌یابد.<sup>۱</sup>

در برنامه‌ریزی مشارکتی، چون موضوعات و راه‌حل‌ها براساس میزان مشارکت، توان مالی، توان منابع غیرمالی و توسط اکثریت شهروندان اظهار می‌شود، تصمیم‌گیری مدیران از دایره توان و خواست شهروندان بیرون نیست. در نتیجه موضوعات و راه‌حل‌ها به‌گونه‌ای ابراز می‌شوند

۱- منوچهر مزینی، ۱۳۷۸ «بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران

که شهرداری با توان معینی بتواند آن را به انجام برساند. لذا تصمیم سازی (توسط مشارکت‌جویان) و تصمیم‌گیری (توسط مسئولان) هر دو بر پایه واقعیت شهری و شهروندان استوار است.

### ضرورت برنامه‌ریزی مشارکتی

در رویکرد مشارکتی، شهرها به وسیله برنامه‌ریزان ساخته نمی‌شوند، بلکه شهروندان آن را - شهر را می‌سازند. در نگرش جدید مدیریت شهری توجه به نظر اکثریت و تلاش برای استفاده از انرژی خلاقه، مردمی که در "اکثریت شهری" وجود دارد ملاک برنامه‌ریزی می‌باشد. در این راهبرد متخصصین اعم از برنامه‌ریزان مدیران، مهندسین... موظفند که توجهشان را از شیوه سنتی و اداری برنامه‌ریزی و مدیریت به شیوه مشارکتی معطوف نمایند.

تجربه چند دهه برنامه‌ریزی به شیوه "ایستا"، "قطعی" و "مجرد" - طرح‌های جامع و تفصیلی باعث شد که متفکرین و مشارکت‌کنندگان به مفهوم برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری از دیدگاه توسعه تأکید بیشتر کنند. در واقع در شیوه کلاسیک برنامه‌ریزی کالبدی به شکلی که در اغلب کشورهای در حال توسعه عمل می‌شود. طرح‌های قطعی، نهایی و غیرقابل انعطاف، جایی برای تصمیم‌گیری مدیریت شهری باقی نمی‌گذارد، زیرا اهداف توسط متخصصینی مشخص می‌شدند و مدیریت ناگزیر به پذیرش و تبعیت از آنها بود.

- طرح‌های جامع به‌عنوان یک فعالیت زمان‌بر و گران، با ضریب اشتباهات بسیار زیاد، شناخته شده‌اند. این طرح‌ها از نظر وسعت و خصوصیات غیرواقعی بوده و بیش از آن‌که مدیریت را توانا سازند، آن را در فشار قرار می‌دهند. این طرح‌ها به‌طور کلی از زندگی واقعی و جنبه‌های مختلف آن از قبیل: حاشیه‌نشینی، فعالیت‌های غیررسمی در شهر، نظام واقعی

سفرهای شهری، استفاده واقعی از فضاها و... فاصله داشتند.<sup>۱</sup> در چنین شرایطی که اهداف از پیش تعیین شده و قطعیت یافته‌اند، امکان‌گزینش و تصمیم‌گیری برای مدیریت باقی نمی‌ماند و مدیریت به‌عنوان یک اقدام اداری (مدیریت اداری) و یا به‌عنوان یک وسیله برای تطبیق مشکلات و حوادث جاری (مدیریت بحران) تعبیر می‌شود. در حقیقت برنامه‌ریزی ابزار اصلی یک مدیریت خوب محسوب می‌شود و این دو مفهوم غیرقابل تفکیک‌اند. بدون برنامه‌ریزی مدیریتی وجود ندارد و بدون مدیریت برنامه چیزی جز آرزویی جدا از واقعیت نیست. در شیوه کلاسیک برنامه‌ریزی، برنامه دستورالعمل از پیش تعیین شده است و مدیریت حق دخالت در برنامه و یا تغییر و تطبیق آن با واقعیت جاری را ندارد. به این ترتیب تغییری که باید اتفاق بیفتد این است که از طرح‌های صلب و انعطاف‌ناپذیر و از آینده ایده‌آل که به‌وسیله گروه‌های متخصص ترسیم شده است به فرآیند یعنی مشورت‌ها، روی آوریم. محصول فرآیند درک روشنی از شهر و همین‌طور از مشکلات و کمبودها و امکانات و فرصت‌ها به دست می‌دهد و از این راه آن را به اهداف کالبدی، اقتصادی، اجتماعی تبدیل کرده که به‌وسیله راهکارهای واقع‌گرا و روشن تحقق می‌یابد.

در این روش، دو جایگاه اساسی تعریف می‌شود، اول تصمیم‌سازی با روش

مشارکت، سپس تصمیم‌گیری توسط مدیریت. در واقع در این روش نه تنها مشارکت اقشار مختلف شهری تسهیل می‌گردد، بلکه دستیابی به اهداف به‌وسیله فرآیندی مشورتی و مشارکتی امکان‌پذیر می‌شود. به این ترتیب مدیریت شهری نیز از میان مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها،

۱- «بهبود مدیریت شهری»، ترجمه: نوید سعیدی رضوانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، سال ۱۳۷۳

امکان انتخاب و گزینش راه‌حل بهینه را کسب می‌کند.

با وجود امتیازات و برتری‌های روش برنامه‌ریزی مشارکتی، اما این روش با شک و مقاومت برخی اشخاص و نهادها مواجه می‌شود و این وجه از موضوع برای مدیران شهری که معتقد به مشارکت مردمی می‌باشند فوق‌العاده اهمیت دارد.

### مراحل برنامه‌ریزی مشارکتی

- مهم‌ترین ویژگی برنامه‌ریزی مشارکتی، پیوستگی بین مراحل برنامه‌ریزی یعنی ارتباط پیوسته بین اهداف، منابع و راه‌های استفاده از منابع برای رسیدن به اهداف می‌باشد. بر این اساس می‌توان گفت که برنامه‌ریزی مشارکتی یک محصول نیست بلکه یک فرآیند است.

بنابراین منابع و راهبردها به‌طور دائمی در برخورد با عوامل منفی یا مثبت تنظیم می‌شوند و در هر برخورد قابلیت‌های جدیدی پدید می‌آید که امکانی برای تصمیم‌گیری محسوب می‌شود. چنان‌که بین راهبردها و اهداف مشخص (Aimes)، راهکارها و خط‌مشی‌های گوناگونی پدید می‌آید که مدیریت متناسب با آن‌ها تصمیم‌گیری می‌نماید. برنامه‌ریزی مشارکتی بر پایه چند عنصر اساسی استوار است:

الف - تعیین اهداف، راهبردها و سیاست‌ها: اولین گام در برنامه‌ریزی مشارکتی تشخیص عملی بودن اهداف در قبال منابع برنامه‌ریزی است. متناسب با اهداف، راهبردها مشخص می‌شوند. به این ترتیب که در مقابل هر هدف مشخص یک یا چند راهبرد (راه‌های اساسی رسیدن به هدف مذکور) تعریف و تعیین می‌شوند. بدیهی است که در برنامه‌ریزی کلاسیک و سنتی اشتباه در هر دو مرحله یعنی هم در تعیین اهداف مشخص و هم در تعیین راهبردها وجود دارد. به این ترتیب در

شیوه کلاسیک ممکن است به دلیل تشخیص نادرست از راهبرد، یک هدف مناسب حذف شود و یا به دلیل اشتباه در تعیین اهداف نامناسب، راهبردهای دور از واقع و دست‌نیافتنی مطرح شوند.<sup>۱</sup>

ب - ارزیابی منابع: در شیوه راهبردی، منابع فراتر از کمیت‌های مالی، انسانی و ابزاری تحت کنترل شهرداری معرفی می‌شود. در واقع در شیوه برنامه‌ریزی راهبردی و مشارکتی، کلیه منابعی که مستقیم یا غیرمستقیم در روند توسعه‌ی شهری دخیل هستند دیده می‌شوند. در شیوه کلاسیک، به دلیل محدود بودن عوامل انسانی مؤثر در برنامه‌ریزی و نیز "قطعی" و "نهایی" بودن اهداف و انعطاف‌ناپذیری راهکارها، نمی‌توان توقع مشارکت عمومی به‌صورت گسترده داشت. لیکن در شیوه مشارکتی و راهبردی، به دلیل نقش‌آفرینی (مشارکت) کلیه اقشار و گروه‌ها در روند برنامه‌ریزی و نیز انعطاف‌پذیری راهکارها، می‌توان مشارکت "منابع" متنوع را در روند تحقق برنامه تأمین نمود.

ج - تدوین طرح‌ها و برنامه‌ها: اهداف مشخص، در تعامل با راهبردها به طرح‌ها و برنامه‌های متنوعی تبدیل می‌شوند. این طرح‌ها و برنامه‌ها از جهاتی با یکدیگر متفاوتند، اما وجوه مشترک آن‌ها عبارت است از واقع‌گرایی و وضوح و قابلیت محاسبه. در طرح‌های کلاسیک، طرح‌ها و برنامه‌ها دو جنبه می‌یابند.

الف) دنباله‌روی از وضع موجود که چنین طرح یا برنامه‌ای قطعه وضع بدتری را پیش خواهد آورد،

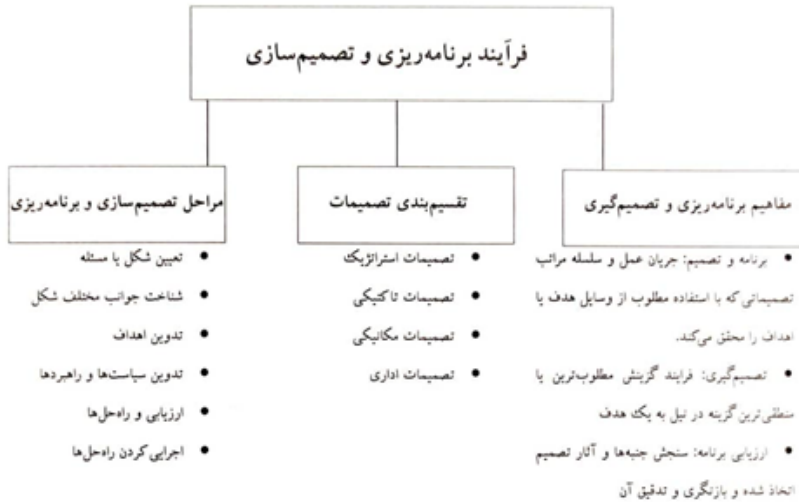
ب) آرمان‌گرایی ذهنی و دور از واقع‌گرایی در نتیجه وضع موجود به‌صورت آشفته‌تری در آینده تداوم می‌یابد.

- در فرآیند مشارکتی "واقع‌گرایی" مبنای سنجش طرح‌ها و



برنامه‌هاست. همچنین به مفهوم تعریف واضح فعالیت‌ها و وظایفی است که برای بخشی از منابع در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها تعیین شده است. در این حالت “مشارکت” مفهومی فراتر از واگذاری وظایف به افراد یا سازمان‌هایی است که با فرآیند تدوین برنامه و سیاست بیگانه‌اند. تصمیم‌گیری در این فرآیند یعنی مشارکت دادن منابع و یا افراد معین در تدوین برنامه با طرح مشخص و احتمالاً تصمیم به تغییر بخش‌هایی از طرح یا برنامه برای جلب منابع با افراد در مشارکت برای اجرای آن.

- در فرآیند مشارکتی، طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها باید از وضوح برخوردار باشند. “وضوح” در این شیوه برنامه‌ریزی یعنی سیاست‌ها و طرح‌ها و برنامه‌ها به وسیله همگان درک شود. چنانچه برنامه در یک فرآیند مشارکتی تهیه شود، ادراک آن در افکار عمومی مشکل نخواهد بود و چگونگی “تصمیم‌گیری” توسط مدیریت شهری نیز برای همگان قابل درک خواهد بود. به همین علت بایستی سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها و قوانین و مقررات شهرسازی باید بر اساس مشورت و مشارکت تمامی گروه‌ها و اقشار شهری تدوین و تصمیم‌گیری شود. تدوین روشن مقررات و اعمال بی طرفانه و منصفانه توسط مدیریت شهری باعث پذیرش آن توسط همگان و افزایش اعتبار مدیریت شهری می‌شود.



## فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی

عرصه وظایف شهرداری‌ها در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و توسعه و ساماندهی شهری نیازمند تصمیم‌گیری پیچیده در زمینه‌های مختلف است. تصمیم‌گیری مناسب در این زمینه‌ها و عرصه‌های متنوع مستلزم تصمیم‌سازی بر اساس روش‌های نوین برنامه‌ریزی است.

در این فصل مباحث زیر در زمینه فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی مطرح می‌شود:

- مفهوم برنامه‌ریزی
- مفهوم تصمیم‌گیری
- مفهوم تصمیم‌سازی
- فرایند تصمیم‌گیری
- مراحل برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی

## مفهوم برنامه‌ریزی

تعریف مشخص برنامه‌ریزی در رابطه با مدیریت عبارت است از: جریان عمل و یا سلسله مراتب تصمیماتی است که برای عملیات آینده بنا می‌شود و ما را به سوی هدف همراه با بهره‌برداری مطلوب از وسایل هدایت می‌کند.<sup>۱</sup>

تمام سازمان‌ها کم‌وبیش دست‌اندرکار برنامه‌ریزی یا به عبارتی دیگر طرح‌ریزی هستند. تصمیم درباره انجام امور عمرانی، سرمایه‌گذاری، توسعه و ساماندهی و فعالیت‌های معینی یعنی برنامه‌ریزی در تمام حالات مدیران در حال تصمیم‌گیری‌اند که چگونه منابع (انسانی، مالی) را در آینده به کار گیرند تا بهتر و سریع‌تر به هدف‌های سازمان دست یابند. با وجود آن‌که تمام سازمان‌ها به نحوی فعالیت‌های آینده خود را برنامه‌ریزی می‌کنند، طرح‌ریزی آن‌ها از نقطه‌نظر طول مدت، نحوه اجرا با یکدیگر متفاوت است. بعضی از مدیران در فعالیت‌های روزمره غرق شده و به فعالیت‌های آینده توجهی ندارند. تعدادی دیگر اهمیت بیشتری برای برنامه‌ریزی قائلند و هر بخشی یا قسمتی از سازمان به‌تنهایی برای فعالیت‌های آینده خود طرحی تهیه می‌کند و آن‌ها را مجموعه تدوین نموده و به نام طرح کلی یا جامع سازمان مورد استفاده قرار می‌دهند. اما موضوع شهر و سازمان شهرداری و مدیریت آن ماهیتاً از عناصر به هم پیوسته و یکپارچه‌ای تشکیل یافته است. این‌گونه برنامه‌ریزی فاقد کارایی است، بلکه لازم است همان‌طوری که برای کل شهر و حتی محیط پیرامون آن طرح‌هایی تحت عنوان طرح جامع یا طرح راهبردی - ساختاری تهیه می‌شود؛ کل مجموعه شهرداری در انطباق با آن دارای برنامه‌های زمان‌بندی شده کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای پروژه‌های شهری داشته باشد. در دنیایی که شهرها مرتباً

۱- دکتر جلال مقدس و دکتر مجتبی کاشنی ۱۳۵۶، مدیریت، انتشارات فروردین، تهران، سال ۱۳۵۶، ص ۸۰

در حال تغییر و دگرگونی هستند، طرح‌ریزی یا برنامه‌ریزی دقیق برای آینده موفقیت مدیران شهری را تضمین می‌نماید.

همان‌طوری که گفته شد، هدف از برنامه‌ریزی اخذ تصمیم در زمان حال برای فعالیت‌های آینده است. مفهوم تصمیم در این تعریف از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. چنان‌که بعداً خواهیم گفت مدیریت چیزی جز تصمیم‌گیری نیست و عمل برنامه‌ریزی در واقع عمل تصمیم‌سازی برای مدیران به شمار می‌رود. بنا به محتوای مفهوم تصمیم، برنامه‌ریزی و مدیریت از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند.

بنابراین می‌توان گفت که برنامه‌ریزی راهنمای مدیران در نیل به اهداف سازمان است و امکان می‌دهد که از منابع سازمان بهره‌گیری نموده و به کمک ضوابط عینی نتیجه فعالیت‌ها را ارزیابی نمایند.

برنامه‌ریزی فعالیت آینده حداقل دارای فواید زیر است:

- تعیین مسیر منطقی و مشخص در زمان حال برای فعالیت‌های آینده
- هماهنگی نمودن فعالیت‌های مختلف آینده
- تدوین معیارهای مناسب برای نظارت و کنترل
- آماده شدن برای مقابله و مواجهه با تغییرات و دگرگونی‌های غیرقابل پیش‌بینی
- آگاهی از احتیاجات و نیازمندی‌های اساسی شهروندان
- پی‌ریزی سیستم اطلاعات مدیریت
- پیش‌بینی نیازمندی‌های گروه‌های ذی‌نفع (دولتی، عمومی، خصوصی، مردمی)
- تعیین نقاط ضعف و نقص سازمان در محیط متغیر و متحول
- روشن کردن مسئولیت‌هایی که در آینده به عهده مدیران اجرایی گذارده می‌شود.

## تصمیم‌گیری

تعریف: تصمیم‌گیری به معنای برگزیدن یکی از راه‌های مختلفی است که برای اقدام وجود دارند، تصمیم‌گیری مغز و هسته مرکزی برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد. یک برنامه موجودیت نمی‌یابد مگر این‌که تصمیمات لازم در خصوص تأمین منابع، جهت حرکت و نظایر آن اتخاذ شوند.

تصمیم‌گیری کار اصلی مدیران را تشکیل می‌دهد، زیرا آنان باید پیوسته تصمیماتی در خصوص این‌که چه کاری و به چه وسیله، توسط چه کسی، چه موقع، در کجا و چگونه اتخاذ نمایند.

“تصمیم‌گیری” به زبان ساده عبارت است از فرایند یافتن و انتخاب یک سلسله عملیات برای حل یک مشکل معین.<sup>۱</sup>

“فرایند تصمیم‌گیری” معمولاً شامل بیان صحیح اهداف، یافتن راه‌حل‌های مختلف و ممکن، ارزیابی امکان‌پذیری آن‌ها، ارزیابی عواقب و نتایج ناشی از اجرای هر یک از راه‌حل‌ها و درنهایت انتخاب و اجرای آن راه‌حل است.

بدین ترتیب، تصمیم‌گیری عبارت است از: فرایند گزینش مطلوب‌ترین یا منطقی‌ترین گزینه در حل یک مسأله یا نیل به یک هدف.<sup>۲</sup>

این فرایند را مقایسه کنید با فرایند برنامه‌ریزی که در زیر می‌آید:

## انواع تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری برحسب موضوع و ماهیت بسیار متنوع و گوناگون است. دسته‌بندی علمی تصمیم‌گیری از مؤسسات در چهار دسته

۱- دکتر مهدی ایران‌نژاد پاریزی، پرویز ساسان‌گهر، «سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل»، ص ۱۷۲

۲- جان ج. برچ. گری نیتزکی، «سیستم‌های اطلاعاتی در تئوری و عمل»، ترجمه منوچهر غیبی، ص ۴۰

طبقه‌بندی شده است:

۱. تصمیمات استراتژیک؛ بیانگر گزینش رفتار کلی و بلندمدت از طرف سازمان در قبال محیط است.
  ۲. تصمیمات تاکتیکی برای اجرای استراتژی‌ها در میان‌مدت و کوتاه‌مدت است و از ابزارهای لازم برای تحقق اهداف استراتژیک می‌باشند.
  ۳. تصمیمات مکانیکی برای راه‌اندازی و عملکرد روزمره سازمان اتخاذ می‌شود.
  ۴. تصمیمات اداری در کوتاه‌مدت اداره منابع را امکان‌پذیر می‌سازد.
- هر کوششی که جزئی از پدیدآورنده سازمان به شمار آید، به سخن دیگر هر کوششی هماهنگ شد، می‌تواند دو عمل تصمیم‌گیری را در بر داشته باشد به‌طور کلی (هربرت سیمون) تصمیم‌گیری را به دو نوع برنامه‌ریزی شده و غیر برنامه‌ریزی شده تقسیم می‌کند.<sup>۱</sup>

### مفهوم تصمیم‌سازی

تصمیم‌سازی چه صفاتی را تداعی می‌کند، اولین مفهومی که از واژه ساختن به ذهن متبادر می‌شود، ماهیت آن چیزی است که باید ساخته شود؟ چه چیزی را می‌خواهیم بسازیم و سپس این مفهوم به ذهن می‌آید که آیا نقشه‌ای با طرحی برای ساختن تهیه شده است؟ مفهوم نقشه یا طرح، عقل سلیم و محاسبه‌گر و آینده‌نگر را تداعی می‌کند. برای ساختن نیروی انسانی و معمار که باید نقشه را تهیه کند موردنیاز است.

تمام این عوامل باید در عمل ساختن شرکت کنند تا بنایی ساخته شود. در حالی که در مقابل واژه ساختن واژه گرفتن به شخص

۱- دکتر ابوالقاسم حکیمی پور، ۱۳۷۳ «تصمیم‌گیری در مدیریت»، انتشارات آستان قدس رضوی، ساله ۱۶ ص ۵۷

بر می‌گردد و به سلیقه و اراده تصمیم‌گیرنده مرتبط می‌گردد. مهم‌ترین نکته این است که “تصمیم‌گیری” سیستم‌پذیر نیست ولی “تصمیم‌سازی” سیستم‌پذیر است و می‌تواند کلیه مشخصات سیستم را به خود اختصاص دهد.<sup>۱</sup>

منظور از تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی شده؛ فرایند پرداختن به تصمیمات تکراری و دارای ساختار است. برای آن‌که بتوان تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی شده را انجام داد، قواعد تصمیم‌گیری و نیز گزینه‌های برنامه‌ریزی شده را انجام داد، قواعد تصمیم‌گیری و نیز گزینه‌های گوناگون اقدامات مربوط به تصمیمات باید به‌طور کامل مشخص شوند.<sup>۲</sup>

تصمیم‌گیری غیر برنامه‌ریزی شده با تصمیم‌گیری بر اساس آزمون و خطا؛ فرایند پرداختن به مسایلی است که به‌خوبی تعریف نشده‌اند. مسایل معمولاً پیچیده بوده و تنها بخشی از کل مجموعه پارامترها معلوم است و بسیاری از پارامترهای معلوم نیز فوق‌العاده محتمل‌اند. یک تصمیم‌گیرنده ماهر همواره به کمک سیستم اطلاعاتی که به‌خوبی طراحی شده است تصمیم‌گیری می‌نماید.

مدیران با توجه به موقعیت‌های مختلف مجبورند که در نگرش خود نسبت به نحوه تصمیم‌گیری تفاوت قائل شوند، لازم است موقعیت‌هایی که مستلزم تصمیمات برنامه‌ریزی شده با تصمیمات برنامه‌ریزی نشده هستند از یکدیگر باز شناخته شوند.<sup>۳</sup>

۱- همان، ص ۴۴

۲- جان. ج. برج، گری نینزگی، سیستم‌های اطلاعاتی در تئوری و عمل، ترجمه منوچهر غیبی، جلد ۱، ص ۴۰

۳- دکتر مهدی ایران‌نژاد پاریزی، پرویز ساسان‌گهر، «سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل»، ص ۱۷۴

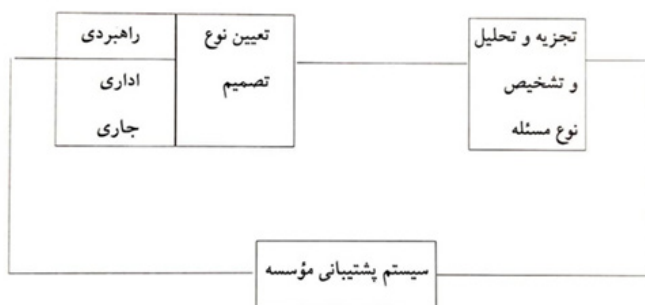
## فرایند تصمیم‌گیری

فرایند تصمیم‌گیری امر پیچیده‌ای است، زیرا عوامل متعددی مانند ساختار قدرت، ارزش‌ها و رفتارها و ابعاد سازمان همه در مدل تصمیم‌گیری مؤثر هستند.

“ایگو آنسوف” دو نوع کلی از فرایندها را مطرح می‌سازد:

- تصمیم‌گیری پشت سرهم یا متوالی EN SERIE
  - تصمیم‌گیری موازی EN PARALLEL
- تصمیم‌گیری متوالی: تصمیم‌گیری پشت سرهم مربوط به مسایلی است که به علت نتایج معینی که بر سیستم فیزیکی مؤسسه می‌گذارد اتخاذ می‌شود. مثلاً مدیران در می‌یابند که با حجم زیاد متقاضی برای اخذ پروانه ساختمان مواجه شده‌اند. تجربه نشان داده است که مدیران برای یافتن راه‌حل در این شرایط راه زیاد دوری را بر نمی‌گزینند، بلکه با افزودن به زمان صدور پروانه یا تقلیل برخی از ضوابط منتظر نتایج این تصمیم تاکتیکی (جاری) می‌مانند، اگر نتیجه مطلوب به دست نیامد و در صورتی که اوضاع خطرناک تشخیص داده شد، لزوماً بایستی تغییرات ساختاری در سیستم صدور پروانه ساختمان اتخاذ شود. باید اذعان کرد که معمولاً تصمیم‌گیرندگان بیشتر از شیوه اول استفاده می‌کنند، یعنی آنقدر می‌ایستند که مسائل مطرح شود و سپس به حل آن‌ها اقدام نمایند. برای این کار قبل از هر چیز از “راه‌حل‌های نزدیک” تغییر کمتری را ایجاب می‌کند شروع می‌کنند و از راه “آزمایش و خطا” سرانجام راه‌حل را می‌یابند. این آنالیز را اولین بار سیرت و مارچ Certe and March در تئوری عقلانی بودن محدود مطرح کردند.<sup>۱</sup>





راه‌حل دوم یعنی تصمیم‌گیری موازی، بیشتر از راه‌حل اول یعنی تصمیم‌گیری متوالی عقلانی است و به همین دلیل کارشناسان سیستم اطلاعات و مدیریت از این شیوه استفاده می‌کنند.

### سیستم‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری

منظور از سیستم‌های پشتیبانی، سازمان یا مؤسسه و افراد یا گروه‌هایی هستند که از عمل تصمیم‌گیری پشتیبانی می‌کنند. مانند:

- حمایت شخصی که معمولاً در تصمیم‌گیری‌های مستقل از تصمیم‌گیرنده حمایت می‌کند.
- حمایت سازمانی که معمولاً در تصمیم‌گیری‌های سلسله‌مراتبی از تصمیم‌گیرنده که بخشی از تصمیم را به عهده دارد از لحاظ سازمانی و اداری پشتیبانی می‌کند.
- حمایت گروهی، در تصمیم‌گیری شورایی، بخش یا تمام اعضاء شورا از تصمیم‌گیرنده حمایت می‌نمایند.
- حمایت تخصصی، گاهی اوقات گروه‌های تخصصی به‌عنوان گروه حمایت‌کننده تخصصی یک تصمیم را توجیه می‌نمایند و هدف از این‌گونه پشتیبانی، ایجاد حمایت سازمانی است.

## ▪ مولدهای سیستم پشتیبانی تصمیم‌گیری

این مولدها دارای زبان تولید مدل (به عبارت دیگر زبان سیستم پشتیبانی تصمیم‌گیری) می‌باشند. اخیراً مدیران بسیاری به این نوع ابزارها به‌عنوان سیستم پشتیبانی تصمیم‌گیری روی آورده‌اند. گرچه مدیران هر یک تصمیمات خود را به‌گونه‌ای خاص اتخاذ می‌کنند، تعیین اغلب آن‌ها انجام مراحل زیر را در فرایند تصمیم‌گیری به کار می‌بندند.

۱- تعریف مسئله

۲- شناسایی راه‌حل‌ها

۳- گردآوری اطلاعات مربوطه

۴- تصمیم‌گیری<sup>۱</sup>

### مراحل و برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی

اصولاً بسیاری از سازمان‌ها برای حل مشکلاتی که با آن مواجه هستند اقدام به تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی می‌کنند. این نوع تصمیمات یا برنامه‌ها که با طرح مسئله آغاز می‌گردد، به‌عنوان برنامه‌های “مسئله‌گرا” را خوانده می‌شوند.

بدیهی است که در این حالت مهم‌ترین اقدامات پس از بیان مسئله، شناخت ابعاد مسئله و مهم‌ترین هدف ارائه راه‌حل برای آن خواهد بود. در حقیقت بیان درست مسئله، روشن‌گر راه‌حل آن خواهد بود. علیرغم وجود مسایل متعدد و پیچیده شهری و سازمانی که مبنای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد. گاهی اوقات تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی نه برای حل مشکلات، بلکه برای نیل به اهداف (ملی،

ایدئولوژیک، بومی، فرهنگی) اتخاذ می‌شود. مبنای این تصمیمات آرمان‌های شهروندان با مدیران با سیاست‌مداران است. در این صورت تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی، "هدف‌گرا" نامیده می‌شود. به‌عنوان مثال دست یافتن به "شهر سالم"، "شهر سبز"، "شهر اسلامی"، "شهر ایرانی" و "شهر گفتگوی تمدن‌ها" و مانند آن؛ پایه و بنیان برنامه‌ریزی یا طرح‌ریزی هدف‌گرا را تشکیل می‌دهند.

از بیان نکات بالا چنین نتیجه‌گیری می‌شود که تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی ممکن است پس از این‌که مشکل سازمان یا نهاد شهرداری به روشنی بیان گردید؛ شروع شود و یا در پاره‌ای موارد ممکن است پس از بیان و تعیین هدف، یا هدف‌ها سازمان یا نهاد عمومی به‌منظور نیل به اهداف اقدام به برنامه‌ریزی نماید.

با توجه به آنچه گفته شد و تعریفی که از برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی ارائه گردید، مراحل تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی در یک نهاد عمومی مانند شهرداری به شرح زیر می‌باشد:

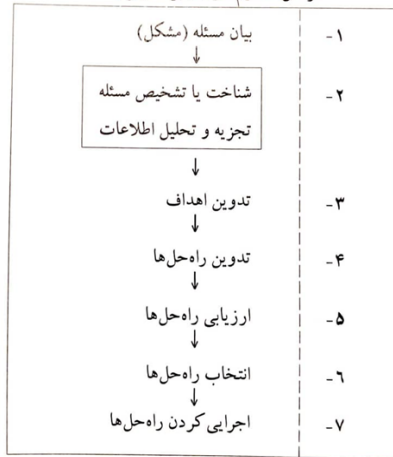
### مراحل تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی

اصولاً فرایند تصمیم‌گیری با تعیین و مشخص شدن مسایل آغاز می‌گردد و ضرورت اتخاذ یک تصمیم عموماً با طرح مسئله خاص شروع خواهد شد. پس از این‌که نیاز به یک تصمیم مشخص شد؛ مدیران باید در چارچوب اهداف سازمان معیارهای تصمیم را مشخص کنند. این امر مستلزم تعیین عوامل مهم در تصمیم‌گیری است. به کمک این عوامل، معیارها برحسب درجه اهمیت مرتب و منتظم می‌گردد. پس از طی این سه مرحله، باید به جستجوی راه‌حل‌های مناسب برای مسئله پرداخت. تردیدی نیست در مقابل هر مسئله ممکن است راه‌حل‌های مختلفی وجود داشته باشد.

انتخاب یک راه‌حل از میان تعدادی (بی‌شمار) راه‌حل‌های امکان‌پذیر با رجوع به اهداف و معیارها امکان‌پذیر می‌گردد. اخیراً با توجه به مفاهیمی مانند فرصت‌ها و تهدیدها، علاوه بر ارزیابی امکان‌پذیری راه‌حل‌ها، ضرورت یافته است تا عواقب و پیامدهای اتخاذ یک تصمیم مورد توجه قرار گیرد. برای انجام این مرحله مهم امروزه مدل‌های ارزیابی مخاطرات با ارزیابی پیامدها (به‌ویژه از دیدگاه‌های اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی و فرهنگی) رایج شده است. راه‌حل نهایی پس از ارزیابی امکان‌پذیری و ارزیابی پیامدها انتخاب می‌گردد و برای اجرا آماده می‌شود.

اجزایی کردن راه‌حل انتخابی خود مرحله بسیار مهم و تخصصی است و عمل ارزیابی (کنترل و نظارت) در مرحله اجرا نیز ادامه می‌یابد و به‌صورت ارزیابی در حین اجرا و ارزیابی پس از اجرای آخرین مرحله فرایند تصمیم‌گیری است در این جا به‌اختصار به جزئیات آن می‌پردازیم.

مراحل تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی



مأخذ: دکتر ابوالقاسم حکیمی پور، ۱۳۷۷ «تصمیم‌گیری در مدیریت»، انتشارات آستان قدس، مشهد، ص ۵۰»

## تشخیص مسئله

یکی از مشکلات عمده هرگونه تصمیم‌گیری، ارائه تعریف روشن و صحیح از مسئله و شناخت خصوصیات آن است. بدون ارائه چنین تعریفی مسلم کار جستجوی راه‌حل بیهوده خواهد بود. روشن کردن مسئله و تعیین مشخصات آن، علاوه بر از بین بردن ابهامات، امکان مشارکت فعال متخصصین را نیز در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها فراهم می‌سازد.

در این مورد مدیران شهری احساس می‌کنند که برای افزایش کارایی و هماهنگ شدن طرح‌ها و از همه مهم‌تر استمرار حیات سازمان، به ناچار تحول و دگرگونی در ساختارها ضروری است و یا دگرگونی یا آماده‌سازی سازمان برای مقابله با شرایط آینده الزامی است.

این مرحله اساسی‌ترین مرحله فرایند برنامه‌ریزی است، بخش اعظم زمان و هزینه و امکانات را به خود اختصاص می‌دهد. بدیهی است پایه و اساس هر نوع تصمیم‌گیری صحیح و منطقی در مورد آینده شناخت مسئله و تشخیص ویژگی‌های آن است.

هدف از شناخت، بررسی امکانات از یک‌طرف و محدودیت‌ها و نیازها از طرف دیگر می‌باشد؛ لیکن از آن جایی که هر نوع برنامه‌ریزی تصمیم‌گیری درباره آینده است، بنابراین آگاهی از امکانات و محدودیت نه‌تنها در گذشته و حال، بلکه از همه مهم‌تر در آینده است. در صورتی که برنامه‌ریزی شهری ملاک تصمیم‌گیری خود را مسایل و امکانات گذشته و حال قرار دهد، در این صورت روشن است که با تغییر مسئله در آینده، برنامه پیشنهادی ارزش خود را از دست می‌دهد. بنابراین پیش‌بینی مسائل انسانی، مالی، اداری و کالبدی حداقل در مقطع ۵ یا ۱۰ ساله ضرورت تام دارد.

وقتی درباره شناخت صحبت می‌شود؛ منظور اطلاعاتی است که به‌صورت گزارش‌ها یا داده‌ها از طریق بررسی، مطالعه، مصاحبه و یا

مشاهده به دست می‌آیند. اطلاعات کمک می‌کند که مدیر خطوط اساسی آینده نهاد خود را پی‌ریزی کند و الگویی برای اتخاذ تصمیمات مؤثرتر و سازنده‌تر فراهم نماید.

اطلاعات منحصراً راهنمایی برای تشخیص مسایل است. تنها جمع‌آوری اطلاعات برای تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی کافی نیست، عامل اصلی در تمام تصمیمات تجربه، نگرش است. به‌طور کلی تشخیص مسایل در مرحله شناخت شامل انجام چهار فعالیت زیر است:

- ۱- جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها
- ۲- طبقه‌بندی و پردازش اطلاعات
- ۳- تجزیه و تحلیل اطلاعات (ریشه‌یابی مسایل، امکانات و محدودیت‌ها)

۴- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از اطلاعات

با طی این مراحل علاوه بر اکتشاف علت‌ها، عوامل و ریشه‌های مسایل و دسته‌بندی امکانات، محدودیت‌ها فرصت‌ها و مخاطرات، زمینه روشنی برای هدف‌گذاری و ارائه راه‌حل‌ها فراهم می‌شود. اشتباه بزرگی است که برخی از افراد تصور می‌کنند که مرحله جمع‌بندی و نتیجه‌گیری همان ارائه راه‌حل و پیشنهاد می‌باشد. راه نیل به راه‌حل‌ها و پیشنهاد گذر از مرحله تدوین اهداف کلی و اهداف عملیاتی است. فراموش نباید کرد که تدوین اهداف فقط متکی به اطلاعات نیست، بلکه عوامل ذی‌نفع و گروه‌های ذی‌نفوذ و فراتر از آن‌ها نحوه نگرش به موضوع و جهت‌گیری‌های اجتماعی و سیاسی نیز در تدوین اهداف مؤثر می‌باشند.

## تدوین اهداف

در هر نهاد و سازمانی، هدف‌های بسیاری وجود دارد، در نهاد شهرداری این اهداف دارای ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی و محیطی است. بدون شک امکانات سازمان شهرداری‌ها قدرت جوابگویی به کلیه این هدف‌ها را نخواهد داشت. انتخاب هدف، باید بر اساس معیارها و ضوابطی صورت گیرد تا بتوان بر اساس آن معیارها، هدف‌هایی را انتخاب کرد که در حدود وظایف شهرداری است و از سوی دیگر تحقق‌پذیر باشند. به کمک معیارها، می‌توان هدف‌های مختلف را با یکدیگر مورد سنجش قرار داد و اهدافی را انتخاب نمود که اساسی‌ترین مسایل را مدنظر قرار داده و با بهترین بازده و بهره را در بر داشته باشد.

امروزه به کلیه مدیران توصیه می‌شود، تلاش نمایند تا به شیوه علمی و به کمک معیارهای قابل قبول؛ هدف‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه نموده و به‌طور سنجیده بهترین - مناسب‌ترین - آن‌ها را انتخاب نمایند.

البته لازم به گفتن است که هدف‌ها به دو دسته قابل تقسیم‌اند: یکی، هدف‌های کلی و دیگری هدف‌های عملیاتی. هدف‌های کلی در واقع مقاصد ایده‌آلی هستند که کلیه عملیات را هدایت می‌کنند. این‌گونه هدف‌ها معمولاً انتزاعی هستند ولی راهنمای برنامه‌ها و تصمیمات تلقی می‌شوند. به همین جهت هدف‌های کلی را به‌سختی می‌توان اندازه‌گیری نمود به همین علت نیز برای تدوین راه‌حل‌ها مستقیماً قابل استفاده نیستند. در حالی که هدف‌های عملیاتی در چارچوب هدف‌های کلی به‌طور دقیق‌تر تعریف شده و به سهولت توسط معیارها قابل اندازه‌گیری و سنجش می‌باشند و معمولاً با وسایل حصول به مقاصد موردنظر مترادف‌اند. این مرحله یعنی تعدیل هدف



کلی به هدف عملیاتی را، مرحله تدوین ضوابط نیز می‌گویند. راه‌حل‌ها پیوند و پیوستگی تنگاتنگی با این ضوابط دارند و در حقیقت تدوین هدف‌های عملیاتی مقاصد برنامه‌ریزی یا ضوابط تصمیم‌گیری نیز خوانده شده و به‌عنوان واسطه بین اهداف کلی و راه‌حل‌های پیشنهادی تلقی می‌شود.<sup>۱</sup>

هدف‌ها در واقع بر مبنای امکانات و محدودیت‌ها تدوین می‌شوند. محدودیت‌های عمده برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی، محدودیت منابع زمانی، مالی، انسانی و فنی و اداری است. بدون مشخص شدن محدودیت‌های اندیشیدن به راه‌حل‌ها یا به عبارت دیگر «پیشنهادها» کاملاً خیال‌پردازانه است. محدودیت منابع وسعت و نوع راه‌حل‌های قابل حصول را مشخص می‌سازد. از نظر فرایند تصمیم‌سازی تنظیم و تدوین این محدودیت‌ها بسیار حایز اهمیت است. بعضی از این محدودیت‌ها مانند زمان و بودجه به سهولت قابل تعریف هستند، اما محدودیت‌هایی که به ایده‌ها و اندیشیده‌ها و نظرات و عقاید باز می‌گردد به‌راحتی قابل تعریف نمی‌باشند. در به‌طور کلی می‌دانیم که انتخاب هدف در برنامه‌ریزی مستلزم تصمیم‌گیری است. چون تصمیم‌گیری انتخاب یک راه‌کار از میان دو یا چند راه‌کار می‌باشد؛ بدین منظور شیوه‌های گوناگونی به وجود آمده تا راهنمای برنامه‌ریزان قرار گیرد. برنامه‌ریزی بدین منظور انجام می‌گیرد که منابع محدود را در محدوده زمانی معینی به نیازمندی‌های نامحدود تخصیص دهیم! بنابراین تعیین اولویت‌ها و مشخص کردن اهداف دارای فنون خاصی (مانند مدل‌های اقتصادی و مدل‌های ریاضی) می‌باشد که ما در این جا وارد آن مباحث نمی‌شویم.

## خط‌مشی یا راهبرد

خط‌مشی برای نیل به هدف تعیین می‌شود و در واقع راهبردی است که زمینه تدوین راه‌حل‌ها را فراهم می‌آورد. خط‌مشی یکی از ابزارهای مهم مدیریت است که با اجرای آن می‌توان اطمینان حاصل کرد؛ عملیاتی که در سازمان انجام می‌گیرد در جهت نیل به هدف می‌باشد. خط‌مشی در واقع نحوه اجرای هدف را بیان می‌کند و در عین حال وسیله‌ای است مؤثر برای کنترل عملیات. خط‌مشی یا راهبرد باید آن‌چنان جامع و فراگیر باشد که بتواند کلیه جوانب کار را در نظر گرفته و راهنمای کلی برای تمام عملیات باشد. خط‌مشی یا راهبرد باید طوری تدوین شود که در کلیه سازمان‌های تابع که برای هدف مشترک تلاش می‌کنند؛ هماهنگی به وجود آورد. یکی از خصوصیات دیگر خط‌مشی (علاوه بر دو خصیصه فراگیر و هماهنگ‌کننده) قابلیت انعطاف است به طوری که اگر شرایط تغییر کرد؛ خط‌مشی نیز قابل تغییر باشد. در حالی که باید به فعالیت‌های سازمان نیز ثبات و استحکام ببخشد.<sup>۱</sup>

### ارائه راه‌حل‌ها (سیاست‌ها)

یکی از امتیازات برنامه‌ریزی فرایندی اتکا به این واقعیت است که برای هر مسئله، می‌توان راه‌حل‌های متعددی پیشنهاد کرد. البته در چارچوب اهداف عملیاتی و ضوابطی که از آن ناشی شده‌اند، دامنه راه‌حل‌ها کوتاه و تعداد آن‌ها به‌اندازه معقول کاهش می‌یابد و اصولاً راه‌حل‌ها غیرعملی، تخیلی و حتی آرمانی به خودی خود مطرح نمی‌شوند و یا به کمک معیارها به راحتی حذف خواهند شد. اصل بر این است که راه‌حل‌های متعدد برای حل مشکل وجود دارد، اما از بین

آن‌ها تنها یکی مطلوب‌تر از سایرین به شمار می‌رود. این راه‌حل‌ها از طریق تجزیه و تحلیل امکانات و محدودیت‌ها به دست می‌آیند.

از سوی دیگر یکی از خصوصیات برنامه‌ریزی فرایندی، اتکا به عقل سلیم، خرد و منطق است. منظور از منطق، مستدل کردن تصمیمات و اقدامات می‌باشد. در تصمیم‌گیری منطقی دلیل معقول و مورد قبولی در توجیه تصمیم وجود ندارد، بنابراین مشکل می‌توان بین تصمیمات و محدودیت‌ها و نیازها ارتباط منطقی برقرار نمود. بنابراین تصمیم منطقی، تصمیمی است که به روال زیر مطرح می‌شود:

۱- تصمیم‌گیرنده کلیه موقعیت‌های ممکن را در نظر بگیرد.

۲- کلیه نتایج و آثار هر یک از تصمیمات ممکن را مشخص سازد.

۳- تصمیمی را انتخاب کند که بر اساس اهداف و ارزش‌های قبول شده، مطلوب‌ترین نتایج را به دنبال داشته باشد.

روشن است که اعمال چنین روش تصمیم‌گیری نیازمند وجود شرایط خاص از نظر اجتماعی، فرهنگی و فنی در جامعه است.<sup>۱</sup>

ارائه راه‌حل‌ها یا سیاست‌ها، مهم‌ترین مرحله فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی است. راه‌حل‌ها یا سیاست‌ها پایه و اساس پیشنهادهای اجرایی را تشکیل می‌دهند. راه‌حل‌ها در واقع پیشنهادهایی هستند که اهداف تعیین شده را به صورت بهینه پاسخگویی باشند. بدیهی است که پیدا کردن یک راه‌حل بهینه که جوابگوی کلیه اهداف موردنظر باشد مقدور نیست، لذا لازم است ابتدا تعداد راه‌حل ارائه و سپس وسیله ارزیابی و مقایسه و سنجش مزایا و معایب هر یک نهایتاً سرانجام به راه‌حل بهینه دست یافت.

راه‌حل‌های نهایی تدابیری هستند که از طریق آن‌ها اهداف

برنامه‌ریزی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و عمرانی تحقق می‌یابند. ملاک اصلی در سنجش راه‌حل‌های امکان‌پذیری اجرای آن‌ها از نظر منابع مالی، انسانی، اداری و فنی است.

## ارزیابی راه‌حل‌ها

هدف از ارزیابی، توجیه میزان موفقیت راه‌حل‌های مختلف، جهت حصول به اهداف موردنظر می‌باشد.

- در گام نخست: این کار از طریق سنجش میزان محاسن و معایب آن‌ها صورت می‌گیرد. محاسن و معایب می‌تواند به وسیله معیارهای درآمد و هزینه، سود و زیان و مانند آن مورد بررسی قرار گیرد.
  - در گام دوم: میزان امکان‌پذیری آن‌ها از نظر تأمین منابع مالی، انسانی و فنی باید مورد بررسی قرار گیرد.
  - در گام سوم: اثرات نامطلوب راه‌حل و پیامدهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، زیست‌محیطی و کالبدی پیش‌بینی خواهد شد و مخاطرات و عواقب اجرای آن‌ها ملاک انتخاب قرار می‌گیرد.
- طی چند دهه گذشته برای انتخاب راه‌حل بهینه نه تنها ارزیابی مزایا و معایب هر راه‌حل مورد توجه قرار گرفته است، بلکه بررسی عواقب و پیامدهای هر طرح یا تصمیم نیز ملاک عمل (تصویب) طرح‌ها و برنامه‌ها به شمار می‌رود.

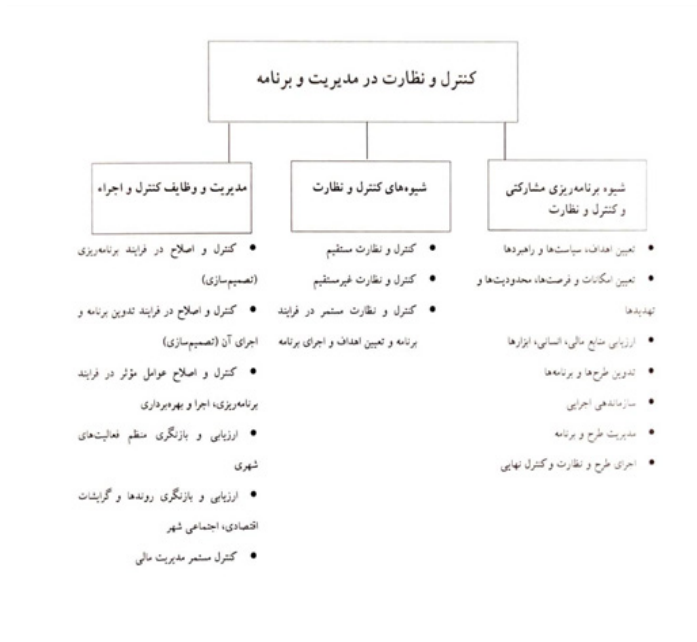
## اجرا

اجرای برنامه به معنی تمهید وسایل مالی، قانونی، اداری و تشکیلاتی برای تحقق برنامه یا طرح پیشنهادی است. اجرای موفقیت‌آمیز پیشنهادها مستلزم انجام فعالیت‌هایی است که در زمینه‌های مختلف

انجام می‌گیرد. این فعالیت‌ها عبارتند از:

- اولویت‌بندی عملیات و اقدامات اجرایی برحسب منطق کار.
- زمان‌بندی و مرحله‌بندی بخش‌های مختلف بر اساس یک برنامه‌نویسی (برنامه‌ریزی زمانی) دقیق مانند شیوه برنامه‌ریزی C. P. M یا شیوه PERT
- تهیه برنامه یا جدول زمانی / مالی پروژه‌ها یا اقدامات برحسب سال.
- تدوین ضوابط، مقررات و شیوه‌نامه‌های اجرایی.

## کنترل و نظارت در مدیریت و برنامه



در همه شاخه‌های مدیریت اعم از صنعتی، بازرگانی و مالی... و نیز در مدیریت شهری مرحله کنترل و نظارت و اصلاح، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این فصل موضوعات و مسایل و چگونگی اعمال کنترل و نظارت در برنامه‌ریزی و مدیریت اجراء، حول محورهای زیر مطرح شده است:

- فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی و امکان کنترل و نظارت
- شیوه‌های کنترل و نظارت
- کنترل و اصلاح در فرآیند برنامه‌ریزی و اجراء آن
- مدیریت اصلاح و کنترل در عرصه شهری - مدیریت مالی و اصلاح و کنترل

- مرحله کنترل، نظارت و اصلاح در همه شاخه‌های مدیریت (مدیریت صنعتی، بازرگانی، مالی،...) و نیز در مدیریت شهری؛ شاخص بسیار مهمی محسوب می‌شود. زیرا بر این اساس "نتایج به دست آمده" با "اهداف" و "ارزیابی منابع" با "عملکرد"

منابع "مقایسه شده و در صورت مغایرت بین این دو، طرح‌ها و برنامه‌ها، چگونگی تجهیز منابع و فرآیند بعدی بازنگری می‌شود.

بازنگری و ارزیابی منظم طرح‌ها و برنامه‌ها؛ تغییراتی لازم در راهبردها و سلسله فعالیت‌هایی که ناکارایی آن‌ها ثابت شود به وجود می‌آورد. ارزیابی و بازنگری منظم برنامه‌های شهری و همچنین بازنگری گرایش‌های اقتصادی - اجتماعی شهر با مشارکت عمومی و همکاری گروه‌های ذی‌نفع یکی از ویژگی‌های برنامه‌ریزی استراتژیک می‌باشد.

### فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی و امکان کنترل و نظارت

• فرآیند برنامه‌ریزی و امکانات نظارت و کنترل

- فرآیند برنامه‌ریزی به گونه‌ای است که در مراحل مختلف امکان تدقیق یا تغییر وجود دارد. فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی به قرار زیر است:

الف - تعیین اهداف، سیاست‌ها و راهبردها

ب - تعیین محدودیت‌ها و امکانات، فرصت‌ها و تهدیدها...

ج - ارزیابی منابع اعم از منابع انسانی، مالی، ابزار و وسایل

د- تدوین طرح‌ها و برنامه‌ها

- همان‌طور که مشاهده می‌شود، در مراحل تعیین اهداف، محدودیت‌ها و امکانات و ارزیابی منابع - به شرط مشارکتی بودن روش - امکان تغییر و تدقیق این مراحل وجود دارد. با این حال در هنگام تدوین طرح‌ها و برنامه‌ها نیز امکان مشارکت و مداخله همگانی وجود دارد

- پس از مرحله تهیه طرح، اجرای آن آغاز می‌شود. در فرآیند اجرا متغیرهای اصلی عبارتند از:

الف - طرح و برنامه که خود به‌عنوان محصول مرحله برنامه‌ریزی ارائه شده است.

ب - سازماندهی اجرایی، شامل به‌کارگیری مناسب منابع مالی، انسانی و ابزار

ج - مدیریت طرح و برنامه

در فرآیند اجرا متغیرهای اصلی عبارتند از "طرح و برنامه"، "سازمانی منابع" و "مدیریت اجرا". در هر یک از این مراحل در هنگام اجرا می‌تواند مشکلاتی بروز کند. به‌عنوان مثال در صورتی که منابع موجود - مثلاً در صورتی که بخش مالی متناسب با طرح و برنامه - درست پیش‌بینی نشده باشد، بدهی است که در این حالت با طرح و برنامه را باید تغییر داد و با منابع مالی موردنیاز را تأمین نمود، یا پروژه را تعطیل کرد تا منابع جدید مالی برای اجرای پروژه فراهم شود. در هر دو حالت فرآیند اجرا به اهداف خود دست نخواهند یافت.<sup>۱</sup>

#### • اتمام مرحله اجرای طرح و نظارت و کنترل نهایی

- پس از مرحله اجرا و به عمل درآمدن طرح یا برنامه مفروض مرحله ارزیابی و کنترل نهایی - بعد از اجرا - آغاز می‌شود. در واقع پس از اجرای طرح یا برنامه، کلیه فاکتورهای مؤثر در فرآیند ارزیابی شده و در نهایت نتایج حاصل از اجرای طرح و برنامه با اهداف تعیین شده، راهبردها و سیاست‌گذاری‌ها - مقایسه و مشکلات عدم تحقق آن‌ها معلوم می‌شوند. استفاده بیش از حد از منابع مالی، طولانی شدن دوره اجرا نسبت به زمان‌بندی پیش‌بینی شده، میزان مؤثر بودن اهداف طرح و



برنامه و به هر کدام به صورت جداگانه قابل ارزیابی و کنترل می‌باشند.

بدیهی است که نتایج مثبت و منفی برنامه‌ریزی، تهیه طرح و اجرای آن، جمع‌بندی شده و به‌عنوان تجارب کار در فرآیند بعدی برنامه‌ریزی و اجرا به کار گرفته می‌شوند. در غیر این صورت حاصل و نتایج ارزیابی جنبه اداری یافته و فاقد پیوستگی و امکان انتقال تجارب خواهد بود.

### شیوه‌های کنترل و نظارت

• شیوه‌های کنترل و نظارت در برنامه و مدیریت شهری به دو شکل امکان‌پذیر است.

الف - کنترل و نظارت مستقیم

ب - کنترل و نظارت غیرمستقیم

در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی، اقشار مختلف شهروندان از اولین مرحله یعنی تعیین اهداف، سیاست‌ها و راهبردها تا ارزیابی منابع و نهایتاً تدوین طرح و برنامه نهایی مستقیماً امکان مشارکت و نظارت دارند. مکانیزم انجام این روند (مشارکت و امکان نظارت و کنترل شهروندان) در روش برنامه‌ریزی گنجانیده شده است. در واقع «مشارکت» در مرحله هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی، شهروندان را ضمن دخالت دادن در امور به‌مثابه قاضی و داور نیز به کار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

در شیوه مستقیم «کنترل»، «مشارکت» یعنی حضور شهروندان در روند برنامه‌ریزی، به صورت تصمیم‌گیری تجلی می‌کند.

در شیوه غیرمستقیم، فرآیند مشارکت و کنترل از یکدیگر جدا می‌شوند. شهروندان به صورت مستقیم «مشارکت مستقیم» می‌توانند در

۱- محمدجواد اصغرپور، «تصمیم‌گیری و تحقیق عملیات در مدیریت»، دانشگاه تهران سال ۱۳۶۸

روند برنامه‌ریزی مداخله جویند. لیکن در روند اجرا مشارکت مستقیم ندارند. در این شیوه اهداف و سیاست و نیز برنامه و طرح‌های توسعه، با زمان‌بندی اجرا و میزان استفاده از منابع به شکل‌های مختلف به اطلاع مردم می‌رسد. شهروندان حق بررسی، مشاهده و سؤال در مورد مراحل پیشرفت طرح را دارند. لیکن پس از اتمام طرح و در هنگام راه‌اندازی، مدیریت شهری گزارشی از روند اجرای طرح را به اطلاع عموم می‌رساند. این اطلاعات در مورد شیوه مدیریت شهری، انواع منابع تحت اختیار، چگونگی استفاده از منابع، محدودیت‌های فنی و سازمانی و مالی و غیره خواهد بود.

در این مرحله شهروندان با مقایسه طرح اولیه با آنچه که احداث شده، بودجه پیش‌بینی شده در مقایسه با بودجه اتمام پروژه، زمان‌بندی طرح و سایر موارد را با یکدیگر مقایسه نموده و سؤالات خود را از مدیریت شهری عنوان می‌نماید. به این ترتیب هرچند به‌طور غیرمستقیم ولی به هر حال روند نظارت و کنترل از سوی مردم، به مدیریت شهری و طرح‌ها و برنامه‌های مصوب مردم، انجام می‌شود. حتی توجه مردم به آثار اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سایر جوانی که ممکن است توسط مدیر دیده نشده باشد و تذکرات مبتنی بر آن وظیفه مردم است.<sup>۱</sup>

### کنترل، نظارت و اصلاح عناصر فرآیند

در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی و راهبردی عناصر اساسی - به‌عنوان متغیرهای طرح - عبارتند از: مدیریت شهر (شهردار - شورا)، منابع انسانی، مالی و ماشین‌آلات، مشارکت عمومی و سازمان‌یافته مردم. کلیه عناصر مذکور، مؤثر در روند تهیه و اجرای طرح‌های شهری،

۱- علی‌رضا علوی‌تبار، ۱۳۷۹ «بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

در هر موقعیت و جایگاهی و به‌طور مستمر نیازمند کنترل، نظارت و اصلاح می‌باشند. در واقع برخلاف طرح‌های جامع شهری که نتایج مطالعات، بدون حضور مردم و حتی اطلاع مدیریت شهری، در مرکز تهیه می‌شد. بدیهی است که اهداف، سیاست‌ها، این‌گونه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه و نیز چگونگی اجرا، خارج از حیطه مشارکت و حضور گروه‌های مختلف شهروندی بود. در این صورت گروه‌های ذی‌نفع به راحتی و به صورت غیرعلنی می‌توانستند خواسته‌های خود را به جای خواسته عموم شهروندان به پیش برند.

در روش برنامه‌ریزی مشارکتی بخشی از کار - تا مرحله تدوین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه و سیاست‌های اجرایی آن - مستقیم با حضور مردم انجام می‌پذیرد. در مرحله دوم که روند اجرایی است نیز امکان ارزیابی مدیریت شهری، سازماندهی منابع برای بسیج امکانات در جهت اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهر (مصوب) و نیز نتایج پایانی کار توسط مردم قابل ارزیابی، کنترل می‌باشد.

#### • نتیجه‌گیری و اصلاح روند بعدی

مهم‌ترین ویژگی فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی، امکان به‌کارگیری نتایج مرحله اول برنامه‌ریزی و اجرا، در دومین فرآیند برنامه‌ریزی می‌باشد. برای این منظور باید که:

تدوین اهداف و سیاست‌های توسعه‌ی شهری ملهم از "سیاست شهری" ارزیابی و میزان صحت یا غلط بودن آن روشن شود. متناسب با اهداف کلان توسعه‌ی شهری، راهبردها و اهداف مشخص تعریف شده‌اند. ارزیابی مجدد این دو معادله (اهداف کلان و راهبردها) اولین گام در اصلاح و بازنگری می‌باشد. با تعیین اهداف مشخص (Aimes) و متناسب با آن تعیین راهبردهای مشخص، به مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های برنامه‌ای دست می‌یابیم.

ارزیابی این خط‌مشی‌ها و این‌که تا چه حد آن‌ها محصول عینی و واقعی ارتباط بین اهداف مشخص (Aimes) با راهبردها (Strategic) هستند، قابل ارزیابی و کنترل و اصلاح است. پس از تعیین خط‌مشی‌ها (مبتنی بر ارتباط بین اهداف مشخص و راهبردها)، طرح‌ها و برنامه‌ها و پروژه‌ها مبتنی بر خط‌مشی‌ها تدوین می‌شوند. در این مرحله نیز کنترل کمی و کیفی طرح‌ها و برنامه‌ها در مقایسه با خط‌مشی‌های توسعه‌ی شهری، مطرح می‌شود.

### مدیریت و وظایف کنترل و اجرا

وظیفه اساسی مدیریت در این مرحله، (پس از تهیه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه) واقعی کردن آن‌ها متناسب با منابع مالی، انسانی و فنی در اختیار شهرداری است. در واقع تجهیز منابع (چه در داخل شهرداری و یا ثروت و منابع بیرون از حیطه شهرداری) و چگونگی به‌کارگیری آن‌ها در پیشبرد اهداف طرح اولین وظیفه مدیریت است. مدیریت بنا به تعریف «سازماندهی منابع و تجهیزات جهت رسیدن به اهداف طرح» است. بنابراین سازماندهی و هدفمند کردن کلیه نیروهای مؤثر در طرح، برای دستیابی به اهداف طرح وظیفه دیگر مدیریت است.<sup>۱</sup>

ایجاد زمینه‌های مشارکت مردمی، در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی و راهبردی، از دیگر وظایف مهم مدیریت شهری می‌باشد. در حقیقت مدیریت شهری با اتکا به مشارکت شهروندان به تدوین طرح و برنامه مبادرت نموده است. لذا از دست دادن این نیرو در فرآیند اجرا قطعاً پیامدهای زیانباری در پی خواهد داشت.

در روند طراحی و به‌ویژه اجرای طرح‌ها و برنامه‌های شهری،

۱- محمدجواد اصغرپور، «تصمیم‌گیری و تحقیق عملیات در مدیریت»، دانشگاه تهران.

احتمال وقوع اتفاقات پیش‌بینی نشده وجود دارد، در این حالت مدیریت شجاع، مسئول و آگاه می‌تواند با تصمیم‌گیری به‌موقع بحران را پشت سر گذارد. هرچند ممکن است که به خودرأیی، بی‌توجهی به مشارکت‌جویان و رعایت نکردن اصول سازمانی متهم شود. برای مدیریت شهری وظایف کنترل و اصلاح؛ عرصه‌های گسترده و متنوعی را در بر می‌گیرد مانند:

- کنترل و اصلاح در فرآیند برنامه‌ریزی (تصمیم‌سازی)
- کنترل و اصلاح در فرآیند تدوین برنامه و اجرای آن (تصمیم‌گیری)
- کنترل و اصلاح عوامل مؤثر در فرآیند برنامه‌ریزی و اجرا و بهره‌برداری
- ارزیابی و بازنگری منظم فعالیت‌های شهری بر وضعیت اجتماعی - اقتصادی شهری
- ارزیابی و بازنگری روندها و گرایش‌های غالب اقتصادی
- اجتماعی شهر با مشارکت مردم و گروه‌های ذی‌نفع در برنامه‌های راهبردی

به این ترتیب مرحله سوم ارزیابی و کنترل مدیریت (پس از کنترل و ارزیابی روند طراحی و اجرا) به ارزیابی و آثار و پیامدهای طرح‌های اجرا شده در نظام اجتماعی - اقتصادی شهر مربوط می‌شود. البته این ارزیابی به مقیاس طرح اجرا شده بستگی دارد. یک‌بار پیش از اجرای طرح برنامه و یک‌بار پس از اجرای آن، آثار و پیامدهای اجرای طرح در عرصه‌های مختلف حیات شهری ارزیابی می‌شود. آثار منفی شناسایی و برنامه‌های آتی اصلاح می‌شود و نکات و پیامدهای مثبت شناسایی و در برنامه‌های آتی تقویت شوند.

مدیریت اصلاح و کنترل در عرصه‌های شهری، به اقدامی کنش - واکنش می‌انجامد. نخست روندها و گرایش‌های جاری و غالب شهر

در همه عرصه‌ها شناخته و ارزیابی می‌شود، سپس با در نظر گرفتن اهداف و مصالح عمومی شهر - می‌توان طرح‌ها و برنامه‌هایی جهت تقویت گرایش‌ها و روندهای مثبت و یا تضعیف برخی گرایش‌ها و روندهای منفی همت گماشت.

### مدیریت مالی و اصلاح و کنترل

یکی از اقدامات اساسی مدیریت مالی شناسایی و به حرکت درآوردن ابزارهای مالی لازم برای نیل به اهداف توسعه‌ی شهری است. منابع مالی در کنار منابع انسانی و ماشین‌آلات و تجهیزات فنی، محور کلیدی "منابع" را تشکیل می‌دهند. مدیریت منابع، کلیه طرح‌ها و برنامه‌های شهری را تحت تأثیر قرار داده و امکان واگذاری خدمات‌رسانی شهری، احداث زیرساخت‌های شهری را به بخش خصوصی محقق می‌سازد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که "مدیریت شهری" در بسیاری از مواقع به دلیل نداشتن مدیریت مالی یا (منابع) مناسب و یا راهکارهای نامناسب و درنهایت به‌واسطه ضعف در مدیریت مالی (نه ضعف در منابع) شکست‌خورده و تضعیف شده است.

مشکلات مدیریت منابع فراوان است. نیازهای ناشی از رشد جمعیت شهری و اقتصاد در حال توسعه، بارهای جدید و سنگین‌تری، بر دوش مدیریت شهری می‌گذارند که با منبعی برای آن‌ها پیش‌بینی نشده و با منابع تخصیص داده شده بسیار ناچیز است. از آنجایی که هزینه‌های ثابت و اداری رشدی سریع‌تر از هزینه‌های عمرانی دارند. توجه چندانی به کارایی بخش‌ها یا جلوگیری از اتلاف هزینه‌ها نمی‌شود.

واقع‌گرایی در برآورد منابع و تخصیص اعتبارات اساساً مشروط به رویکرد مشارکتی است. در صورت وجود مشارکت؛ طرح‌های توسعه‌ی عاقلانه و واقع‌بینانه انتخاب می‌شوند، تخصیص و هزینه منابع کنترل

می‌شوند، آرمان‌گرایی جای خود را به واقع‌گرایی می‌دهد و واقعیاتی مانند وضع حاشیه‌نشین‌ها وضع بد بهداشت شهری، ساختمان‌های حقیر و کم‌دوام، اقتصادهای پشت پرده و غیررسمی، زمین‌خواری سازمان‌یافته در برنامه به‌طور مناسبی گنجانیده می‌شود.

### راهبردهای اصلاح مدیریت مالی

راهبردهای اصلاح مدیریت مالی، به‌طور کلی مشروط بر تغییر نحوه نگرش و رویکرد مدیریت مالی است. لازمه اصلاحات مالی تغییر نگرش «ایستا»، «محدودنگر»، «معتاد» و درنهایت وابسته به کمک‌های بلاعوض دولتی است. در نگرش نوین، منابع مالی هر طرح یا برنامه راهبردی می‌باید از داخل محدوده طرح تأمین شود. این نگرش، منوط و مشروط به رویکرد مشارکتی است. در واقع اهداف توسعه، نیازهای خدماتی و غیره با نظر مردم تعیین شده و در قالب طرح و برنامه ارائه می‌شوند. بدیهی است که در مرحله دوم مردم خود باید منابع مالی موردنیاز طرح و برنامه پیشنهادی خود را تعیین و تعریف کنند.<sup>۱</sup> در شهرهای با رشد سریع جمعیتی و کالبدی، غالباً نیاز به اقدامات عمومی مانند موارد زیر در پهنه وسیعی از شهر دارند:

- ایجاد نواحی جدید مسکونی
- جلوگیری از تخریب و احیاء بافت مرکزی شهری
- توسعه، تکمیل و بازسازی زیرساخت‌ها
- بهسازی نظام حمل‌ونقل و شبکه معابر
- توسعه خدمات و ارتقاء کیفیت زندگی شهری

نیازهای مالی انجام طرح‌های فوق و یا بیشتر اعتبارات آن را می‌توان در داخل شهر پیدا کرد. استفاده از مالیات‌های محلی، سرشکن

۱- «بهبود مدیریت شهری»، مترجم: نوید سعیدی رضوانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، سال ۱۳۷۳

کردن هزینه بهره‌برداری مصرف‌کنندگان، مشارکت بخش خصوصی، جلوگیری از اتلاف منابع و مهم‌تر از آن تعیین اولویت‌های اجرایی، مهم‌ترین منابع و روش‌های تأمین نیازهاست.

به این ترتیب تدوین برنامه مالی - نه به شکل کلاسیک که طرح‌ها و پروژه‌ها نوشته شده و منابع موجود با پیش‌بینی شده به نسبت طرح‌ها تنظیم شود - نیازمند اصلاح اصولی روش‌ها و تعیین روش‌های بهینه هزینه منابع بر اساس اولویت‌های اجرایی است.

مهم‌ترین تغییر و بازنگری در روش‌های تأمین اعتبار - درگیر شدن مدیریت مالی شهرداری



## بهره‌وری در مدیریت و برنامه



- بهره‌وری اصطلاحی مدیریتی و به مفهوم استفاده بهینه از منابع (سرمایه، نیروی انسانی، ماشین‌آلات...) در جهت اهداف سازمانی می‌باشد. مفهوم کلاسیک بهره‌وری اساساً کمی و عبارت است از نسبت ارزش محصول یا خدمات تولید شده به هزینه مصرف برای این تولید. بهره‌وری به معنای حداکثر بهره‌وری نیست، بلکه به معنی بهره‌وری پایدار یا بهینه است.<sup>1</sup>
  - در مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بهره‌وری در بخش‌های زیر مورد بحث قرار می‌گیرد:
    - بهره‌وری مدیریت
    - بهره‌وری کارکنان
    - بهره‌وری منابع مالی و ماشین‌آلات
- این سه زمینه به‌طور کلی در قالب بهره‌وری "سازماندهی" می‌گنجد.

- نقش مدیریت در افزایش بهره‌وری و سوق دادن آن به سمت حالت بهینه، از اهمیت به‌سزایی در کلیه امور سازمانی برخوردار است. نقش مدیریت در بهره‌وری ابعاد دوگانه دارد:

الف - ویژگی‌های مدیریت خوب در افزایش بهره‌وری

ب - نقش و وظایف مدیریت خوب در افزایش بهره‌وری سازمانی

### ویژگی‌های مدیریت شهری خوب

در عرصه مدیریت شهری، همانند سایر بخش‌های مدیریت ویژگی و خصوصیات مدیر، عامل پایه در بهبود و افزایش بهره‌وری محسوب می‌شود. این ویژگی‌ها عبارتند از: شفافیت در تصمیم‌گیری، مسئولیت‌پذیری، قانون‌گرایی، باور به مشارکت عمومی، انتقادپذیری، توان شناخت و ارزیابی عوامل تحت مدیریت، استفاده مناسب از منابع، سازمان‌گری، فرماندهی و... و مشارکت‌جویی، از مهم‌ترین ویژگی‌های مدیریت شهری خوب در افزایش بهره‌وری در سازمان مدیریت شهری محسوب می‌شود. بدیهی است که مشارکت نیازمند پیش‌شرط‌ها و زمینه‌هایی نظیر رشد فرهنگی، آزادی بیان، ایجاد تشکل‌ها و... است. علاوه بر این مشارکت شهروندان در مدیریت و اداره امور شهر مستلزم ایجاد زمینه‌های مناسب از سوی مدیریت شهری است. به همین دلیل "مشارکت‌جویی" به‌عنوان یک خصلت یا ویژگی مثبت مدیریت شهری مطرح می‌شود.

قانون‌گرایی و قانونمندی، مناسبات میان کلیه عناصر و گروه‌های مؤثر در مدیریت شهر را تعریف و تعیین می‌کند. این ویژگی در مدیر شهری به تبیین جایگاه افراد، منجر شده و نوعی آمادگی ذهنی و سازمانی برای عناصر ایجاد می‌کند. قانون‌گرایی مانع از اتلاف وقت، کاغذبازی، باندهازی و... شده و در نتیجه بازدهی فعالیت عناصر را افزایش می‌دهد. اجرای بی‌طرفانه قوانین توسط مدیریت شهری خود باعث انگیزش افراد فعال و مستعد می‌شود، زیرا این فرض وجود دارد که ارزیابی قضاوت، تشویق و تنبیه و... بر مبنای مشخص و از پیش تعریف شده، انجام می‌گیرد.

شفافیت، در مناسبات مبانی تصمیم‌گیری، انجام امور و... از دیگر ویژگی‌های مدیریت خوب محسوب می‌شود. شفافیت در گردش آزاد اطلاعات و سایر موارد به تجهیز و آگاهی عناصر از روند انجام امور و اتخاذ تصمیمات شده و عامل مهمی در افزایش بازدهی سازمانی، منابع و نیروی انسانی به حساب می‌آید.

پاسخگویی مدیر یا مسئول به معنی حقوق برابر شهروندان و مسئولان است. در واقع مسئول پاسخگو مدیری است که در برابر مسئولیت‌های محوله و اختیارات مبتنی بر آن، حق دیگران برای مطلع شدن از امور و نتایج تصمیمات را پذیرفته است. مدیریت پاسخگو به طور ضمنی بر تصمیم‌گیری آگاهانه و قانون‌مندانه حکایت می‌کند. از سوی دیگر صفت پاسخگو بودن مدیر، این خصوصیت را در رده‌های پایین‌تر و کل بدنه سازمان نیز تسری می‌دهد. تعبیر دیگر پاسخگویی حاکی از تصمیم و اراده مسئولین در خدمت به شهروندان است که رابطه‌ای متقابل و متکی بر اعتماد ایجاد می‌کند.

توافق همگانی، به معنی تعدیل منافع افراطی و تأمین منافع همگانی است. در نظام شهروندی برخلاف نظام سیاسی "اقلیت" نادیده گرفته نمی‌شود. زیرا موضوع حق حیات شهروندی و حقوق ناشی از آن است. "توافق همگانی" علاوه بر ایجاد روحیه همبستگی، این باور را در همگان پدید می‌آورد که حقوق شهروندی و حق برخورداری از خدمات و ثروت‌های شهری در انحصار هیچ‌کس نبوده و همگان از این امکانات برخوردارند. در نتیجه این خصوصیت باعث انگیزش عمومی و افزایش بهره‌وری در مقیاس شهری می‌شود.

عدالت‌جویی، در مدیر شهری از خصوصیات اساسی به شمار می‌آید. زن و مرد، اقشار کم‌درآمد و پردرآمد، حاشیه‌نشینان و بالانشینان حقوق یکسانی در بهره‌مندی از امکانات و فرصت‌های شهری دارند. هیچ

گروهی به‌صرف نداشتن امکانات ابراز نظر، نادیده گرفته نمی‌شود و هیچ تبعیضی بین جنسیت‌ها و قومیت‌ها قایل نمی‌شود. عدالت‌جویی از مهم‌ترین انگیزش‌های همگانی است که باعث افزایش چشمگیر بهره‌وری در میان کلیه شهروندان، به‌ویژه زنان، اقشار تهیدست شهری، حاشیه‌نشینان و... می‌شود.

مسئولیت‌پذیری، در برابر اختیار تصمیم‌گیری در میان مسئولین شهری است. در واقع مدیریت شهری به‌عنوان بالاترین مسئول محلی شهر، در برابر کلیه شهروندان، سازمان‌ها و گروه‌ها و غیره، در قبال تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند مسئول هستند.

دورنگری و واقع‌بینی (بینش راهبردی) در مدیریت شهری مانع از دنباله‌روی از وضع موجود شده و از سوی دیگر مانع از خیال‌پردازی و ذهن‌گرایی مدیر می‌شود. به این ترتیب منابع موجود اعم از انسانی، مالی و تکنولوژیک در جهت اهداف راهبردی و واقع‌بینانه مصروف شده و مانع از اتلاف منابع و زمان شده و به نتایجی درخور می‌انجامد. به سخن دیگر برای هدف کوچکی هزینه سنگینی پرداخت نمی‌شود و متناسب با آن توان و منابع موجود، اهداف بایسته انتخاب می‌شوند.<sup>۱</sup>

### نقش و وظایف مدیریت در افزایش بهره‌وری سازمانی

نقش و وظایف عمومی مدیریت در افزایش بهره‌وری علاوه بر خصوصیات فردی مدیر که برشمرده شد، در محورهای زیر متجلی می‌شود:

- انتخاب مناسب کارکنان در موقعیتی که بیشترین کارایی را داشته باشند.
- اطلاع از منابع مالی و قابلیت‌های اعتباری، چه در حیطه اختیار

شهرداری باشد و چه در خارج از حیطه آن و به‌کارگیری منابع مالی در موارد مناسب بهره‌وری بهینه.

- اطلاع از تکنولوژی روزآمد در عرصه خدمات‌رسانی، فعالیت‌های عمرانی، بازیافت منابع و استفاده مناسب از آن‌ها.

نقش مدیریت در ایجاد انگیزش جهت بهره‌وری بهینه در موارد پیش گفته و در چارچوب «برنامه» مشخص امکان‌پذیر است. در واقع متناسب با برنامه و اهداف و روندهای آن، نیروی انسانی و سایر منابع باید در جایگاه مناسب گمارده شوند تا بهره‌وری بیشتری داشته باشند. اساساً «بهره‌وری» به معنی کمیت و کیفیت قابل انتظار از منابع و تشکیلات است. «قابل انتظار» یعنی اقدامات هدفمند و قابل پیش‌بینی. در نتیجه بهره‌وری در ارتباط با برنامه (مجموعه اقدامات هدفمند) قابل ارزیابی و سنجش است.<sup>۱</sup> لذا اولین و مهم‌ترین وظیفه مدیر تصمیم‌گیری در مورد برنامه مناسب است که بیشترین بهره‌وری را متناسب با اهداف تعیین شده به دست می‌دهد. پس از انتخاب برنامه، متناسب با روندها و اهداف، مدیر به انتخاب کارکنان و استفاده از منابع مبادرت می‌نماید. انتخاب و گماردن کارکنان مناسب و تخصیص منابع برای مراحل مختلف و به‌کارگیری ماشین‌آلات و سایر موارد، کلاً ساخت تشکیلاتی را تعیین و تعریف می‌کنند. اصلاح و بازنگری در ساختار تشکیلاتی و عناصر متشکله آن (کارکنان، منابع مالی، قوانین و مقررات و...)، متناسب با اهداف برنامه از وظایف مدیریت محسوب می‌شود. در واقع مدیر به‌مثابه ناظر عالی، عملکرد ناساز و یا کند عناصر تشکیلاتی را متناسب با زمان‌بندی برنامه می‌سنجد و بنا بر ضرورت به تغییر عناصر، تهییج و انگیزش و به‌طور کلی به اقداماتی جهت افزایش بهره‌وری آن‌ها مبادرت می‌نماید.

۱- محمدجواد اصغرپور، «تصمیم‌گیری و تحقیق عملیات در مدیریت»، ۱۳۶۷ دانشگاه تهران

به دلیل گستردگی تشکیلات مدیریت شهری، هر بخش از تشکیلات تحت نظر مدیریت مستقلی و در نهایت در چارچوب مدیریت عالی سازمان، عمل می‌کنند. مدیریت مالی، مدیریت پرسنلی، مدیریت حقوقی و... و مهم‌تر از همه مدیریت برنامه‌ریزی اهرم‌های تحت اختیار مدیریت شهری هستند تا تشکیلات را در جهت برنامه و اهداف آن اداره و هدایت کنند.

ساختار سازمانی اغلب به موانعی بر سر راه مدیریت کارا بدل می‌شوند. چون این امکان وجود ندارد که متناسب با هر برنامه توسعه‌ی شهری تشکیلات جدیدی ایجاد نمود، لذا ساختار سازمانی بعد از مدتی به جای حرکت و اقدام هماهنگی در جهت اهداف برنامه، به پیروی از قانونمندی‌های مجرد سازمانی می‌پردازند. بنابراین، ساخت‌های سازمانی باید انعطاف‌پذیر باشند تا خود را با روندها و اهداف برنامه‌های جدید سازگار نمایند. ویژگی‌های تشکیلات سازمانی در بیشتر کشورهای در حال توسعه دچار کندی و دستخوش خمودگی است. این ویژگی‌ها کم‌وبیش در بیشتر کشورها دیده می‌شوند که اغلب به‌وسیله آموزش سنتی مدیریت (به‌ویژه مدیریت‌های دولتی) نهادینه و ذاتی شده‌اند. این وضعیت معمولاً ترکیبی از قواعد، نقش‌ها و روندهایی است که توسط دولت‌ها و ظرف ده‌ها سال به وجود می‌آیند.

مدیریت شهری کارا به سطح بالایی از همکاری شهروندان با سازمان تشکیلاتی نیاز دارد. این همکاری از سویی بر درک مدیریت شهری از سوی شهروندان و از سوی دیگر به شناخت مدیریت از فرهنگ عمومی جامعه بستگی دارد. قسمت عمده توسعه‌ی شهر خارج از چارچوب‌های رسمی و قانونی انجام می‌شود و الگوهای برنامه‌ریزی سنتی قادر به درک و حل و فصل مشکلات آن‌ها نیست. بدیهی است که سازمان

مدیریت شهری نیز اگر بخواهد بر پایه چنین طرح و برنامه‌هایی عمل کند هرگز مردم به آن اعتماد نخواهند کرد.

در روش‌های جدید برنامه‌ریزی فرآیندی و مشارکتی، بهره‌وری عمومی در گرو درک متقابل سازمان مدیریت شهری و باورها و انتظارات شهروندان است. در واقع مدیریت شهری فعال و کارا نیازهای واقعی مردم را می‌شناسد و به آن‌ها پاسخ می‌گوید.

### بهره‌وری نیروی انسانی

نقش و جایگاه نیروی انسانی در اغلب سازمان‌های مدیریت شهری (شهرداری‌ها) مشخص نیست. در بیشتر شهرداری‌ها اکثریت کارمند، عدم تناسب تخصص کارکنان با نیازهای برنامه‌ای، فقدان انگیزه‌های پیشرفت و به‌طور کلی ناتوانی تشکیلات در پاداش دادن به کارایی کارمندان خوب و رسیدگی به اهمال‌کاری و رفتار غیرمسئولانه کارکنان بد، مشاهده می‌شود.

باوجود این‌که شهرها به‌منزله موتور رشد اجتماعی و اقتصادی عمل می‌کنند، زیرا در همه کشورها شهرها مراکزی هستند که ثروت جامعه را تولید می‌کنند، اما هنوز در کمتر شهری به پایدار کردن این فرآیند با سرمایه‌گذاری کافی در توسعه‌ی منابع انسانی و به‌کارگیری روش‌های خلاق برای افزایش کارایی، پرداخته شده است.

در صورت فقدان یک ساختار فنی و سیاسی مشارکتی برخاسته از جامعه، در نهایت نمی‌توان توقع چندانی از کارایی سازمانی، کارایی کارکنان و کارایی مدیریت و منابع داشت. در بسیاری از سازمان‌های محلی که فاقد ناظرین و مشارکت‌جویانی از سطح جامعه هستند، مدیریت می‌تواند به‌راحتی نظر اقلیتی ذی‌نفوذ را به‌جای خواست اکثریت تحمیل کند. اعمال تبعیض بین کارکنان و امتیاز دادن بی‌مورد را انجام دهد و حتی استفاده از منابع را به‌جای آن‌که در جهت نیازهای

شهر به کارگیرد می‌تواند در خدمت وابستگان و گروه‌های ذی‌نفع قرار دهد.

تنها در صورت وجود و حضور سازمان‌ها و نهادهای مردمی و غیردولتی، گروه‌های متخصص، نهادهای صنفی و سایر نهادهای مدنی ناظر بر اعمال شهرداری و شورا و در صورت وجود یک برنامه روشن و قابل فهم و ارزیابی برای مردم شهر و قوانین روشن که لازم‌الاجرا باشد، امکان کنترل عملکرد نهادهای مؤثر در مدیریت شهری و افزایش کارایی آن‌ها ممکن خواهد بود.

تا وقتی نظارت عمومی، برنامه روشن و امکان حضور مردم در امور مدیریت شهری وجود نداشته باشد، ایجاد برنامه‌ها و پیگیری سیاست‌های شهری و توسعه منابع انسانی تأثیر محدودی خواهد داشت. اغلب دیده شده که مأموران شهرداری که بر اساس فنون و روش‌های جدید برنامه‌ریزی و یا مدیریت مالی آموزش دیده‌اند، به علت ساختار قدیمی تشکیلاتی قادر به کاربرد مهارت‌های خود در عرصه‌های مدیریتی و زندگی واقعی نیستند.

تلاش‌های فردی مأمورین درستکار در زمینه‌های تفکر، برنامه‌ریزی، مدیریت، تجهیز منابع، ارتباط با مردم و... با حیل‌سازی‌ها و بی‌حرکتی‌ها خنثی می‌شوند. وقتی که هیچ اراده‌ای برای تغییر امور و مناسبات برای بهتر شدن وجود ندارد، هیچ انگیزه‌ای برای توسعه منابع انسانی و بهبود ساختار سازمانی پدید نمی‌آید. بنابراین توسعه منابع انسانی و افزایش کارایی آن‌ها یک امر مجرد نیست که با دستورالعمل و یا تلاش‌های فردی امکان‌پذیر گردد. افزایش کارایی مستلزم یک نیروی محرکه قوی است که همه عوامل بالقوه را برای تغییر به حرکت درآورد. عدم تمرکز به مفهوم کاهش نقش دولت‌ها در هدایت توسعه و اداره شهر و با واگذاری مسئولیت‌ها و اختیارات به



مدیریت شهری، از جمله مواردی است که می‌تواند انگیزش ایجاد نماید.

تقویت نقش شهرداری و نقشی که شهرداران منتخب در تحقق بخشیدن به آرزوها و خواست‌های شهروندان دارند، می‌تواند قوه محرکه برای تغییر ساختار سازمانی، رفتار سازمانی و افزایش کارایی عناصر تحت اختیار شهرداری باشد.

در جوامعی که از فرهنگ شهروندی و مشارکت‌جویی قوی برخوردارند، نیروی محرکه از خود مردم نشئت می‌گیرد. آنان با فشارهای خود به مدیریت او را وادار می‌کنند که به خواست‌های شهروندان برای تغییر و افزایش کارایی نیروها و امکانات موجود شهرداری، عمل کنند. خلاقیت منجر به بهبود کارایی به مفهوم نوآوری در تفکر و عمل یک منبع مهم فراموش شده در اغلب شهرداری‌هاست.

وضع سابق در شهرداری‌ها تا وقتی که خلاقیت به‌مثابه یک ارزش مورد توجه قرار نگیرد، باقی می‌ماند در واقع یک برنامه خوب، به یک مدیریت قوی و ساختار سازمانی و کارکنان خلاق و پربازده نیاز دارد. در حالی که بیشتر سازمان‌های محلی کارها را به شیوه قدیمی انجام می‌دهند و کارایی متوسطی دارند. این سازمان‌ها حاضر به ریسک برای آزمودن روش‌های خلاق و کارا نیستند.<sup>۱</sup>

## مدیریت و خلاقیت

مدیران کارا، در صورت وجود یک برنامه روشن می‌توانند تفکر خلاق و اجرای روش‌های خلاقه را تشویق کنند. در صورتی که کارکنان را برای مسئولیت‌ها درست انتخاب کرده و نیز اختیارات لازم را برای کارکنان فراهم آورند. آزادی عمل برای شکست خوردن مدیران بخش‌ها

۱- علیرضا علوی‌تبار، ۱۳۷۹ «بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

و کارکنان، امکان برخورد خلاق و کارای آن‌ها را فراهم می‌کند و ضمناً سازمان کارا نیز از شکست، تجربه می‌اندوزد.

در زمینه خلاقیت و کارایی سازمانی، مدیریتی و منابع انسانی هیچ دستورالعمل از قبل تعیین شده‌ای وجود ندارد. در این زمینه تنها مدیرانی (و کارکنانی) که جسارت و عقیده محکمی درباره تأمین خواست‌های شهروندان دارند، از شکست نمی‌هراسند. و این‌گونه افراد به‌طرف روش‌های نوین می‌روند و آن را تجربه می‌کنند. چون هدف این گروه روشن است و از سوی دیگر برای رسیدن به اهداف (که همان خواست‌های مشروع شهروندان است) انگیزه قوی دارند، در صورت شکست نیز توان مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌دهی به مردم را دارا هستند. نهایتاً این‌که کارایی و خلاقیت کارکنان و ساختار سازمان - و در حقیقت توسعه‌ی منابع انسانی - با مفهوم حقوق دموکراتیک مردم، انرژی و خلاقیت اکثریت و پایداری مستحکم اکثریت شهری و نظارت و حضور شهروندان، همراه است.

اجرای سیاست‌ها و روش‌های نوین، اولاً مبتنی بر یک برنامه راهبردی و فرآیندی و ثانیاً با تغییر طرز تفکر مدیران شهری و اعضاء شورای شهر از روش‌ها و سیاست‌های کلاسیک به برداشت جدید، امکان‌پذیر است. در چنین نگرشی کارایی، عدالت و محاسبه‌پذیری به‌عنوان اصول مدیریت مطرح‌اند.

اجرای سیاست‌ها و روش‌های نوین نباید به تغییر مدیریت و مدیران بخش‌ها مشروط گردد. در چنین وضعی، اجرای سیاست‌ها و روش‌های جدید که خود منشأ بسیاری تغییرات و درگیری‌ها می‌شود، اگر با تغییر مدیران نیز توأم گردد، ممکن است اساس سازمان مدیریت شهری را به هم ریزد. بلکه باید با مدیران متوسط نیز سیاست‌ها و روش‌های نوین را به کار گرفته و پیش برد.

مدیران متوسط معمولاً در سازمان‌ها وجود دارند اما تمایلی برای ایجاد زمینه پیشرفت برای آنان وجود ندارد. فراهم آوردن زمینه پیشرفت برای مدیران متوسط مستلزم زمان، پرورش دادن مهارت‌ها و تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها است که به مفهوم سهیم کردن این مدیران در قدرت اداری است. نتایج چنین اقداماتی برای سازمان بسیار اساسی است.

### کارایی کارکنان

• کارایی کارکنان به مشارکت کارمندان در تصمیم‌گیری و حل مسایل سازمان اهمیت حیاتی دارد و موجب بهبود کارایی آنان و مؤثر بودن مشارکت می‌شود. اما این کار باید با بعضی اعمال دیگر نظیر تفویض مسئولیت و اختیارات به پایین‌ترین سطح مناسب تصمیم‌گیری، آموزش و جهت‌دهی به وظایف و حمایت و تشویق آن افرادی که استعداد و تعهد غیر معمول خودشان را آشکار می‌کنند همراه شود.

مسئله انگیزش در کارکنان صرفاً به معنای تشویق مادی و افزایش حقوق نیست که به بودجه فشار می‌آورد. انگیزش کارکنان اغلب به شرایط بهتر کاری، مسئولیت شغلی بیشتر و فرصت‌های آموزش مهارت‌های جدید و بسیاری دیگر از این دست می‌شود.

انگیزش‌های شغلی اغلب به‌طور غیرمستقیم به بهبود کارایی منجر می‌شود. نقش زنان کارمند در بهبود کارایی سازمان و تقویت مدیریت آن‌ها معمولاً ناشناخته مانده است. زنان می‌توانند چشم‌انداز متفاوتی را در زندگی سازمانی و تعقیب اهداف آن به وجود آورند. زنانی که از سطح بالاتری از تحصیلات و آموزش برخوردارند، اما در بسیاری از سازمان‌هایی که مردان مسلطند، ناشناخته مانده‌اند.

برای بهبود کارایی شهرداری‌ها، می‌توان کارهای ساده‌ای را در کوتاه‌زمان انجام داد، از جمله این اقدامات عبارتند از:

یادگیری از تجربه دیگران: شهرها در گوشه و کنار جهان با مشکلات پرسنلی و مسایل نیروی انسانی مشابهی روبرو هستند. بعضی از آنها تجربیات گران‌قدری در این زمینه دارند که می‌توان از آنها بهره گرفت.

یادگیری از کسانی که درگیر مشکلات اجرایی هستند: کارکنان شهرداری پیشنهادات فنی در زمینه بهبود مسکن، زیرساخت‌ها و خدمات دارند که می‌تواند منجر به بهبود عملکرد آنها شود.

تقویت یک پاسخ نشأت گرفته از تقاضا به توسعه‌ی منابع انسانی: در مورد شهرداری‌ها تقاضا می‌تواند و باید بر نیازهای دائمی بنیان نهاده شود، نه بر یک تعبیر مشخصی از نیازهای آموزشی، اداری و فنی.

## مشکلات مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرداری‌های کشور



شهرداری‌ها در کشور ما، به‌مثابه سازمان‌های محلی اداره و هدایت توسعه‌ی شهرها و تأمین خدمات شهری یک سده سابقه دارند. در این دوره شهرهای کشور و جمعیت شهرنشینی چند ده برابر گردیده و شهرهای کشور به دلیل تغییرات ساختاری و کالبدی و اجتماعی دستخوش دگرگونی‌های شگرفی شده‌اند. متناسب با این تغییرات مدیریت و برنامه‌ریزی تحول نیافته، لذا با مشکلات زیادی مواجه می‌باشند.

در این فصل علل و زمینه‌های پیدایش مشکلات و نارسایی‌ها در روند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور ارائه شده است.

- تحولات شهری و قانون شهرداری‌ها
- روند شهرنشینی و شهرگرایی در کشور
- مشکلات و مسایل برنامه‌ریزی در شهرداری‌ها
- زمینه‌های نظری و علمی برنامه‌ریزی و مدیریت جدید شهری.

شهرداری در ایران سابقه‌ای حدود یک قرن دارد. در این دوره شهرهای کشور؛ تغییرات ساختاری و کالبدی و اجتماعی - اقتصادی شگرفی را تجربه کرده‌اند. در این میان شهرداری‌ها نیز فراز و نشیب‌های زیادی را گذرانده‌اند ولی با این حال ساختار سازمانی و مدیریت شهرداری‌ها، قوانین و مقررات آن، نحوه عملکرد و شیوه‌های برنامه‌ریزی و سایر ویژگی‌های شهرداری‌ها به هیچ‌وجه با تغییرات گسترده و عمیق و همه‌جانبه شهرهای کشور تحول نیافته است. در واقع به دلایل مختلف شهرداری‌ها نتوانسته‌اند همپای پیچیدگی و گستردگی ساختار شهری و شهرنشینی در کشور، دگرگون شده و توسعه یابند. برای روشن شدن این مسئله، به تحولات اساسی شهرنشینی اجمالاً اشاره می‌شود.

## روند شهرنشینی و شهرگرایی و مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرداری‌ها

شهرداری‌ها در مراحل اولیه تأسیس خود، نمایندگی و خدمات‌رسانی به جمعیت محدود شهری را بر عهده داشتند. در واقع ضعف شهرنشینی و کم‌اثر بودن آن در مقابل روستانشینی، چه از نظر کمیت جمعیت ساکن در مناطق شهری و روستایی و چه از نظر تأثیرات گسترده و مؤثر اقتصادی روستاها، مانع از قوام و قدرت‌یابی و تداوم دستاوردهای حقوق شهری شد.

به همین دلیل نیز با سازش نیروهای مؤثر اقتصاد شهری با فئودال‌ها و زمین‌داران بزرگ که دشمنان انقلاب مشروطه محسوب می‌شدند، عملاً اقبال شهری که نقش بسیار مهمی در پیروزی انقلاب مشروطیت داشتند، بخشی از حقوق کسب شده را از دست دادند. در دوره پهلوی اول، تناقض بین تمرکزگرایی یا قدرت متمرکز دولت، در برابر رشد و توسعه‌ی شهری فزونی یافت. هرچند پهلوی

اول به توسعه‌ی نوین شهری علاقه نشان می‌داد و مظاهر و مؤسسات جدید تمدنی نیز در شهرها مستقر می‌شدند، لیکن به دلیل گرایش‌های مستبدانه، از تفویض حقوق شهروندان به آن‌ها خودداری می‌شد. در واقع هرچند در قانون دوم شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۰۹)، انجمن‌ها ملغی نشد ولی با اعمال قیومیت وزارت داخله (کشور) بر شهرداری‌ها و عدم مجوز برای انتخاب انجمن‌ها؛ در عمل شهرداری‌ها را به صورت مؤسسات دولتی درآمدند.

در فاصله سال‌های ده ۱۳۲۰ و گسترش شهرنشینی و افزایش تعداد شهرها، زمینه مناسبی برای کسب حقوق شهروندی، استقلال شهرداری‌ها و انتخاب شوراها پدید آمد. ولی به دلیل اهمیت یافتن جنبش مردمی و سپس سرکوب آن در ۱۳۳۲، این فرصت نیز بلااستفاده باقی ماند.

روند شهرنشینی و توسعه‌ی شهرها در دوره پهلوی دوم، به‌ویژه با تغییر ساختار اقتصادی کشور، توسعه‌ی روزافزون یافت. شهرها به کانون‌های مهم جمعیتی کشور بدل شدند، توسعه‌ی اقتصادی و خدمات پشتیبانی آن از شهرها هدایت می‌شدند و شهرها کانون‌های مهم سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و... بودند. به این ترتیب شهرها، از کانون‌هایی روستا به شهری به مهم‌ترین مراکز جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی بدل شدند. لیکن شهرداری‌ها همپای این تحولات نه از نظر کمیت سازمانی و نه از نظر کیفیت برنامه‌ریزی و مدیریت و خدمات‌رسانی، به هیچ‌وجه توسعه نیافتند. این واقعیت که به‌طور کلی سیستم مدیریت شهری در هر کشور تابعی از سیستم سیاسی حاکم بر آن کشور و در پیوند نزدیک با آن قرار دارد، به عینه در کشور ما مشاهده می‌شود.

تمرکزگرایی شدید و قدرت‌مداری استبدادی، مانع اساسی در راه توسعه و تقویت حقوق شهروندی، استقلال شهرداری‌ها و حضور مداخله و نظارت مردمی بر روند هدایت و توسعه‌ی شهری در کشور

بوده است. این تناقض که از نقش روزافزون و پراهمیت شهرها در حیات اجتماعی - اقتصادی کشور و دخالت همه‌جانبه دولت و حذف مردم از مداخله در امور شهرها، نشئت می‌گرفت؛ سرانجام به بحران‌های عمیق و گسترده‌ای چون قطبی شدن کالبدی و اجتماعی شهرها، جدایی روزافزون شهرهای توسعه‌یافته و عقب‌مانده، در سطح کشور بدل شد. در بعد مدیریت شهری نیز این تناقض به اشکال مختلفی ظاهر گردید:

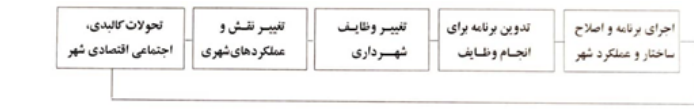
- \* عدم انطباق وظایف، اختیارات و قوانین شهرداری‌ها با نقش و عملکرد پیچیده و چندبعدی شهرهای کشور.
- \* تعدد سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت شهری و در نتیجه پراکندگی و گسیختگی اقدامات مختلف شهری.
- \* عدم توسعه‌ی سازمان شهرداری، از ابعاد مدیریتی، سازمانی، عملکردی به دلیل وجود سازمان‌های موازی مؤثر در مدیریت شهری و نیز تمرکزگرایی موجود که شهرداری را در حد یک شعبه کم‌اهمیت از وزارت کشور بدل نموده بود.
- \* وابستگی شهرداری از نظر مالی، برنامه‌ای، سیاست‌گذاری، مدیریتی به وزارت کشور که عملاً مانع از رشد نهادهای تصمیم‌گیر، برنامه‌ریز و سیاست‌گذار در شهرداری‌ها شدند. علاوه بر این عدم ارتباط سازمان‌یافته بین شهرداری و شهروندان که اصلی‌ترین مخاطب شهرداری‌ها محسوب می‌شدند. به این ترتیب شهرداری‌ها در عمل با مردم شهر طرف بودند ولی می‌باید به وزارت کشور پاسخگو باشند.

### برنامه‌ریزی و مدیریت در شهرداری‌ها

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد “برنامه” اقدام با اقدامات هماهنگی و هدفمند برای انجام اموری است که به‌عنوان “وظایف



سازمان "تعریف می‌شود. در واقع "برنامه" تدوین می‌شود تا "وظایف" به انجام برسند. پیوستگی وظایف شهرداری‌ها به نقش و عملکرد شهر و سطح توقعات شهروندان را در رابطه ساده زیر می‌توان نشان داد:



بر اساس تعاریف فوق و متناسب با روند تحولات شهری در کشور وظایف شهرداری‌ها چه به لحاظ کیفیت و چه از نظر کمیت، دستخوش تغییرات زیادی شده است. مداخله دولت در روند توسعه‌ی شهرها عملاً مانع از تراکم تجارب شهرداری‌ها در زمینه انجام وظایف از طریق تدوین برنامه‌ها شده است. به این معنی که با پیچیدگی مناسبات و فعالیت‌ها و نظام شهر، به جای آن‌که شهرداری تلاش کند وظایف جدید خود را در قالب برنامه‌های نوین در قبال شهر به انجام رساند؛ با دخالت دولت و ایجاد سازمان‌های مختلف و متعدد مؤثر در مدیریت شهر، عملاً شهرداری از تجربه‌اندوزی، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کنار گذاشته شد.

در طی حدود یک‌صد سال عمر شهرداری در ایران، این سازمان وظایف مختلفی را عهده‌دار بوده است. فصل ششم قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۱ تیر ۱۳۲۴، به تشریح وظایف شهرداری‌ها اختصاص یافته است. به موجب مصوبات سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۲، مواردی به آن الحاق یا حذف شده است. در طول این مدت بسیاری از وظایف شهرداری‌ها به سازمان‌ها و دوایر دولتی یا بخش خصوصی واگذار شده است. بر پایه قانون مذکور شهرداری دارای ۵۳ وظیفه بوده که اکنون کمتر از نیمی توسط خود شهرداری، ۷ وظیفه مشترک با ادارات دیگر و ۲۱

وظیفه نیز به ادارات دولتی واگذار شده است.<sup>۱</sup> وظایف شهرداری‌ها در ایران طبق قانون به ۴ دسته عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاهی تقسیم می‌شود. وظایف عمرانی مثل احداث شبکه معابر و فضای سبز و وظایف خدماتی مثل نظافت خیابان‌ها و دفع زباله و وظایف نظارتی مثل صدور پروانه ساختمان و نظارت بر امور صحتی اصناف و رفاه اجتماعی نظیر احداث رختشوی‌خانه و احداث مسکن ارزان قیمت.

وظایف شهرداری‌ها در قانون شهرداری طبقه‌بندی شده و منسجم نیست. به دلیل وضع قوانین مربوط به شهرداری‌ها و تغییرات مکرر آن در دوره‌های مختلف و شرایط متفاوت وظایف شهرداری‌ها و قوانین و مقررات و اعتبارات و مسئولیت‌های شهرداری‌ها گسیخته، ناهماهنگ و پراکنده است.

ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب دی ماه ۱۳۴۷)، اشاره می‌کند که در اجرای اصل یازدهم مربوط به نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه‌ی معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها و توقفگاه و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و سایر تأسیسات موردنیاز عمومی و نوسازی و مراقبت و رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌هاست و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند.

ماده ۱۵ قانون مذکور اشاره دارد که شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلفند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات و نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت ۵ سال براساس نقشه جامع شهر و در صورت عدم تهیه نقشه جامع، بر اساس احتیاجات ضروری شهر

۱- فضل‌اله هاشمی، حقوق و قوانین شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی، سال ۱۳۶۷

و با رعایت اولویت آن‌ها در حدود منابع مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور طرح‌های مذکور را بر اساس آن اجرا کنند.

بر این پایه تهیه برنامه پنج‌ساله مقدم بر تهیه بودجه است و تهیه طرح توسعه‌ی شهری (طرح جامع یا هادی) مقدم بر تدوین برنامه پنج‌ساله. بنابراین مراد قانون از تهیه بودجه، تدوین برنامه جامع مالی یک‌ساله بر مبنای برنامه پنج‌ساله است. اما تاکنون در اکثر شهرداری‌ها تنظیم بودجه بر اساس برنامه میان‌مدت نبوده است. از این رو می‌توان گفت که در طی این مدت - تا مرحله اخیر که مجدداً تهیه برنامه پنج‌ساله در دستور کار شهرداری‌ها قرار گرفته - شهرداری‌ها فاقد برنامه میان‌مدت بوده‌اند و بودجه یک‌ساله را به‌جای آن‌که براساس برنامه تنظیم کنند، برنامه را بر اساس بودجه و پیش‌بینی درآمد یک‌ساله تنظیم می‌کرده‌اند.

نتیجه آن‌که در طی این دوره طولانی بودجه در شهرداری‌ها جایگاه واقعی خود را نیافته است. در حالی که بودجه در شهرداری‌ها به‌عنوان ابزار اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، از جهت پیش‌بینی صحیح درآمدها، برآورد صحیح درآمدها، برآورد صحیح اعتبارات و اجرای وظایف و برنامه‌های واجد اولویت بسیار مهم است. عدم برنامه‌ریزی صحیح مالی کسری درآمد نسبت به هزینه و یا عدم استفاده صحیح از منابع، شهر را با آشفتگی و خسارات جبران‌ناپذیری مواجه ساخته است.

### مشکلات و مسایل "برنامه‌ریزی" در شهرداری

پس از انتخاب شوراهای، سیاست دولت در وحدت بخشیدن به مدیریت شهری، تمرکززدایی و تقویت شهرداری به‌عنوان یک سازمان محلی قدرتمند، دوره‌ای متفاوت با گذشته را نوید می‌دهد، لذا در این جا به مسایل و مشکلات شهرداری‌ها در زمینه برنامه‌ریزی، پیش

از تحولات اخیر اشاره می‌شود و در بخش بعد با لحاظ نمودن حضور شوراهای مشارکت مردم، ... به ارائه توصیه‌ها و رهنمودهایی در مورد برنامه در شهرداری‌ها خواهیم پرداخت.

برنامه‌ریزی مستلزم پیش‌شرط‌هایی است که در طی دوره حدود یک‌صد ساله تأسیس شهرداری‌ها در ایران، با تحقق نیافته و یا به‌طور ناقص و ناهماهنگی پدید آمده است. این پیش‌شرط‌ها به‌طور کلی عبارتند از:

عدم انطباق وظایف (به‌مثابه مضامین و اهداف برنامه) شهرداری با ویژگی ساختار اقتصادی، اجتماعی و کالبدی شهرها. در واقع چون وظایف شهرداری‌ها به‌صورت دستوری و از مرکز تعیین می‌شده‌اند و نه بر اساس واقعیت شهرها و نیازهای شهروندان، لذا در کمتر دوره‌هایی وظایف قابلیت تبدیل به برنامه را پیدا کرده‌اند.

قوانین و مقررات مربوط به شهرداری‌ها، در دوره‌های مختلف و در نتیجه به‌صورت گسیخته، ناهماهنگی و نامتناسب با نیازها و ضرورت‌های روز تدوین شده و وضع شده‌اند در حقیقت قوانین و مقررات شهرداری‌ها، به‌مثابه بستر حقوقی اختیارات و مسئولیت‌ها، محصول سیاست حکومت‌های مرکزی - و در بیشتر اوقات - خودکامه بوده‌اند.

در هر دوره‌ای که جنبش مردمی نیرومند شده و معمولاً کوتاه بوده، قوانینی در جهت حضور سازمان‌یافته مردم در اداره امور شهرها، اختیارات شهروندان و استقلال شهرداری‌ها وضع شده است. ولی به‌محض قدرت یافتن استبداد و نهادهای وابسته قوانین مذکور ملغی و شهرداری‌ها مجدداً تضعیف شده‌اند.

عدم استقلال شهرداری‌ها که ماهیتاً می‌باید به‌منزله سازمان و حتی حکومتی محلی در اداره و هدایت توسعه‌ی شهر مستقل باشند؛ عدم

استقلال شهرداری‌ها، این سازمان را تا حد شعبه محلی وزارت کشور پایین آورده و بدیهی است که در چنین حالتی برنامه نیز به صورت دستورات عمل از سوی سازمان‌ها در وزارت کشور به سازمان‌های تابعه (شهرداری‌ها) ابلاغ می‌شده است.

عدم استقلال اقتصادی شهرداری‌ها و وابستگی مالی آن‌ها به وزارت کشور، این سازمان محلی را از هرگونه تفکر و خلاقیت سازمانی و مدیریتی باز داشته است. به این ترتیب شهرداری سازمانی وابسته به وزارت کشور بوده که در چارچوب سیاست‌ها و اهداف راهبردی این وزارتخانه و مبتنی بر وظایف و مسئولیت‌های ابلاغ شده از مرکز، عمل نموده است. در چنین شرایطی “برنامه‌ریزی” از مضمون واقعی خود تهی شده و به مجموعه‌ای از دستورات عمل‌های فنی و اداری تبدیل شده است.

عدم حضور و مشارکت مردمی، در طی سال‌های گذشته نه تنها شهرداری را از نیروی عظیم اکثریت شهروندان و پشتیبانی مادی و معنوی آن‌ها محروم بودند، بلکه در عمل شهرداری به مثابه کارگزار حکومت مرکزی در بسیاری زمینه‌ها رو در روی مردم قرار گرفته‌اند. بدون خرد جمعی، بهره‌گیری از انرژی اکثریت و حمایت و نظارت مردمی، تدوین و اجرای برنامه، حداقل موضوعی سیاسی و حکومتی تلقی می‌شده است. و چون مردم به تجربه دریافته‌اند که منافعشان با منافع حکومت در تعارض قرار دارد، نتیجتاً با هرگونه برنامه احتمالی شهرداری نیز مخالفت می‌ورزیده‌اند.

### امکانات نظری و زمینه‌های علمی برنامه‌ریزی

با فرض نادیده گرفتن پیش‌شرط‌های فوق، باز هم شهرداری‌ها در تهیه برنامه و اجرای آن دستخوش مشکلات زیادی بوده‌اند. در این زمینه فقدان رویکرد علمی، چگونگی طرح‌های بالادست، فقدان سیاست

شهری و نظایر آن در عدم توفیق برنامه‌ریزی، دخیل بوده‌اند. فقدان طرح آمایش سرزمینی که جایگاه و نقش و عملکرد شهر مفروض را در نظام اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و... کشور مشخص و معلوم کند. حتی در صورت وجود چنین طرح‌هایی (به‌عنوان مثال برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ی کشور)، نقشی برای شهرداری‌ها قایل نبودند. به این ترتیب شهرداری‌ها عملاً به سازمانی دست‌نشانده محسوب می‌شدند و در هنگام تقسیم وظایف برای پیشبرد برنامه‌های ملی و منطقه‌ای و حتی شهری، نقشی به شهرداری احاله نمی‌شد.

#### سیاست شهری

“برنامه‌ریزی” در معنای علمی آن و نه به‌عنوان مجموعه اقدامات و وظایف روزمره شهرداری‌ها، مستلزم وجود “سیاست شهری” است. سیاست شهری خود مستلزم وجود درک روشنی از قابلیت‌ها، مزیت‌ها و روندهای شهر در نزد مدیران شهری و شهروندان است. سیاست شهری در واقع راهبردهای توسعه‌ی شهر در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و کالبدی است. بدیهی است که در غیاب سیاست شهری؛ تدوین برنامه‌های توسعه به مجموعه‌ای از برنامه‌های جدا از هم گسیخته و گاه متعارض و پراکنده بدل می‌شود.

طرح‌های توسعه‌ی شهری (طرح‌های جامع و تفصیلی) طبق قوانین موجود می‌باید مبنای تهیه برنامه میان‌مدت پنج‌ساله شهرداری‌ها قرار گیرند. این طرح‌ها خود دستخوش مشکلات و نارسایی‌های اساسی هستند. نقش شهرداری‌ها در تهیه و اجرای آن‌ها گنگ و ناروشن است. مشکلات مضمونی طرح‌های توسعه‌ی شهری به قرار زیر است:

از نظر روش طرح‌های توسعه‌ی شهری فاقد واقع‌بینی، انعطاف‌پذیری، تحقق‌پذیری بودند. “قطعیت تغییرناپذیر”، عدم انطباق با شرایط ویژه هر شهر و اهداف غیرواقعی طرح‌های توسعه‌ی شهری، مانع از آن بود که این طرح‌ها مبنایی برای برنامه‌ریزی شهرداری‌ها پدید آورند.

طرح‌های شهری بدون دخالت و نظر شهرداری‌ها تهیه می‌شدند،

مسئولین چند وزارتخانه آن را به تصویب می‌رساندند ولی در هنگام اجرا، هیچ‌یک از وزارتخانه‌های مرجع تصویب؛ حاضر به پذیرش آن به‌عنوان مبنای برنامه‌ریزی و خدمات‌رسانی سازمان خود نبودند. در نتیجه شهرداری به‌عنوان ضعیف‌ترین حلقه برنامه‌ریزی، ملزم به اجرای مصوبات طرح می‌شد.

طرح‌های شهری تنها طرح‌هایی در کشور بودند که نه مسئول اجرایی مشخص داشتند و نه بودجه مصوب. بدیهی است که غالب اهداف و سیاست‌های طرح محقق نمی‌شد. در این صورت حتی اگر شهرداری‌ها برنامه پنج‌ساله خود را بر پایه این طرح‌ها تدوین می‌کردند، قاعدتاً به برنامه‌هایی صوری و غیرواقعی تبدیل می‌شدند. شهرداری از سویی به‌عنوان مسئول خدمات شهری معرفی شده بود و از سوی دیگر هیچ قانونی برای ملزم کردن سازمان‌ها و نهادهای متعدد مؤثر در عمران شهر و تأمین خدمات شهری، به همکاری با شهرداری وجود ندارد. در چنین حالتی بدیهی است که در صورت تدوین برنامه از سوی شهرداری، به دلیل عدم همکاری سازمان‌های متعدد دولتی مؤثر در عمران شهر، برنامه شهرداری تحقق نمی‌یافت.

### ویژگی‌های سازمانی و مدیریتی برای برنامه‌ریزی

مشکلات سازمانی و مدیریتی شهرداری‌ها مانع برنامه‌ریزی این سازمان شده است. مشکلات بنیادی برنامه‌ریزی، در شهرداری‌ها به‌طور جدی به‌طور فشرده عبارتند از:

محدودیت توان تخصصی در دستگاه شهرداری‌ها و فقدان نیروی انسانی متخصص و کارآمد. در واقع توقع گسترش وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌ها متناسب با پیچیدگی ساختار شهری و معضلات توسعه‌ی اجتماعی، اقتصادی و کالبدی و سیاسی شهر، در گرو جذب و آموزش نیروهای متخصصی است که زمینه‌های مختلف و متنوع توسعه‌ی شهری

و توان برنامه‌ریزی را داشته باشند.

در حال حاضر تشکیلات شهرداری‌ها، هرچند ممکن است که نیروهای انسانی بیش از نیاز در اختیار داشته باشند ولی به لحاظ جذب نیروهای متخصص و کارشناس، به‌ویژه در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی دچار مشکلات جدی هستند.

ناکارآمدی تشکیلات شهرداری‌ها، بوروکراسی زاید، روش‌های سنتی و عدم ایجاد زمینه‌های خلاقیت، در حال حاضر از مشکلات اساسی شهرداری‌هاست.

نتیجتاً با چنین مشکلاتی امکان برنامه‌ریزی مناسب ممکن نخواهد

بود.

استخراج برنامه عمل شهرداری‌ها از برنامه‌های توسعه‌ی شهری مستلزم تسلط و احاطه کارشناسان ذی‌ربط به روش‌های برنامه‌ریزی می‌باشد. در حال حاضر، عدم مشارکت شهرداری در تهیه طرح‌های شهری، نبود کارشناسان زبده مشکل اساسی محسوب می‌شود.

سازمان و تشکیلات شهرداری‌ها، طی ده‌ها سال از سنت محافظه‌کارانه‌ای برخوردار شده‌اند که مانع از خلاقیت و جسارت لازم برای آزمون شیوه‌های نوین برنامه‌ریزی می‌شوند. شهرداری‌ها نیازمند نیروی محرکه کارایی است که باید توسط مدیریت شهری به حرکت درآید، یا از طریق سازمان‌های دولتی مسئول و یا خواست مردم به عامل حرکت این موتور شود. به هر حال ضرورت تغییر اساسی و بنیادی دیدگاه‌ها، روش‌ها، رویه‌ها و عملکردها در شهرداری، برای رسیدن به کیفیت لازم به‌منظور برنامه‌ریزی خلاق و پویا، کاملاً محسوس است.

شهرداری‌ها، برای ایجاد دگرگونی اساسی در درون و تأمین نیازهای خدماتی اولیه مردم و نیز جهت‌دهی و کنترل روند توسعه‌ی شهر به سازمانی کوچک ولی خلاق، آگاه و جسور نیازمند است. در



عرصه مدیریت نیز مدیری متکی به آراء مردم، پاسخگو، مسئولیت‌پذیر، قانون‌مدار و ریسک‌پذیر موردنیاز شهرداری‌ها است. و مشکل دیگر شهرداری‌ها در جهت برنامه‌ریزی؛ نبود چشم‌انداز روشن در بودجه آینده است. البته در این زمینه نیز ضرورت تغییر نگرش سنتی نسبت به بودجه و عوض کردن روال تدوین برنامه برحسب امکانات مالی وجود دارد. تدوین برنامه مستلزم شروط زیر است:

الف) شهرداری‌ها مردم را به‌طور جدی به مشارکت همه‌جانبه، به‌ویژه در برنامه‌ریزی جلب کنند

ب) شهرداری، بر پایه همه امکانات و قابلیت‌های مالی و اقتصادی شهر برنامه‌ریزی نماید. در غیر این صورت "برنامه" شهرداری نیز همچون طرح‌های توسعه‌ی شهری تعلیق به محال می‌شوند. یعنی تحقق برنامه مشروط به هزاران اگر و امای تعیین بودجه پیش‌بینی شده خواهد شد.<sup>۱</sup>

از دیگر مشکلات شهرداری‌ها، نحوه و روش اجرای برنامه است. در واقع فاکتورهای لازم برای ارزیابی و اصلاح برنامه، به نتایج اجرای برنامه بستگی دارد. لذا وقتی روش‌های اجرا دستخوش مشکلات مختلف باشند، امکان ارزیابی برنامه به وجود نمی‌آید. به این ترتیب مرحله ارزیابی و اصلاح "برنامه" در شبکه‌ای از ابهامات باقی می‌ماند. به این ترتیب ضروری است که در برنامه‌ریزی روندهای اجرایی نیز مشخص و تعیین شوند.

فقدان حضور و مشارکت مردمی، عدم شفافیت در مدیریت، عدم اطلاع مردم از برنامه و اهداف آن و... از مهم‌ترین علل عدم تجربه‌اندوزی از برنامه‌ریزی می‌شود. در حالی که اگر برنامه با نظر مردم تدوین و نتایج و اهداف قابل انتظار آن به اطلاع همگان برسد، آن‌گاه پس از اجرای برنامه مردم به‌عنوان ناظرین ذی‌صلاح نتایج عملاً اشکالات کار

۱- حسین ایمانی جاجرمی و نوید سعیدی رضوانی، ۱۳۷۴ «در مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری.

مشخص شده، امکان ارزیابی برنامه و اصلاح آن پدید می‌آید و مردم نیز همراهی و همکاری لازم را انجام خواهند داد.

### مدیر به‌عنوان یک برنامه‌ریز

چهار عامل به‌خصوص وجود دارد که نشان می‌دهد مدیر شورای منطقه‌ای تا چه اندازه در برنامه‌ریزی شورای منطقه‌ای نقش کلیدی دارد. به عبارت دیگر این عوامل نشان می‌دهد که مدیر منطقه‌ای بیش از نیمی وقت خود را صرف آینده‌جامعه یا سازمان می‌کند.

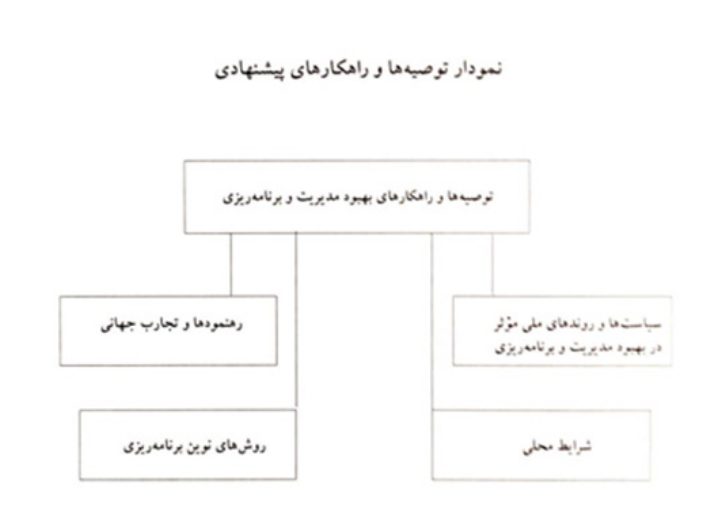
در وهله اول نقشی که مسئولان منتخب مردم و مدیران برای یک مدیر تعیین کرده‌اند، نقش به‌سزایی را در چندی برنامه‌ریزی دارد. در این جا چیزی بیش از شرح وظایف وجود دارد. این نقش‌ها شامل اقدامات خود و اقداماتی که مسئولان انتخابی از وی انتظار دارند می‌شود.

مسئله مهم دیگر معیارهای موجود برای تعیین نرخ عملکرد و کارایی مدیر است که به‌طور رسمی با سومی توسط مسئولان تعیین می‌شود. اگر مسئولان از مدیر انتظار داشته باشند که او در رأس فعالیت‌های به سازمان قرار گرفته و آمادگی گزارش به آن‌ها را در هر زمانی داشته باشد، آن وقت مدیر دیگر زمانی کافی پرداختن به آینده نخواهد داشت.

عامل سوم میزان آموزش مدیر و علاقه شخصی او به مسئله برنامه‌ریزی است. مدیرانی که دارای حرفه‌ای در برنامه‌ریزی هستند؛ ممکن است از کاربرد روش‌های برنامه‌ریزی در مدیریت مسایل برخوردار نباشند. مدیران دیگر نیز ممکن است علاقه زیادی به برنامه‌ریزی از خود نشان داده و آن را به کار بندند.

عامل آخر این‌که مدیر ممکن است در شرایطی قرار گیرد که بتواند خلأ برنامه‌ریزی را پر کند. این وظیفه تشریح و اولویت‌بندی مسائل جاری یا کار با کمیسیون و شورای برنامه‌ریزی در غیاب پرسنل دست‌اندرکار می‌شود.<sup>۱</sup>

## توصیه‌ها و راهکارهای بهبود مدیریت و برنامه



- ارائه هرگونه توصیه و راهکار، در هر زمینه‌ای باید بر پایه‌گرایی‌ها و روندهای غالب صورت گیرد. در مورد مدیریت و برنامه در شهرداری، می‌توان در سه مقیاس به ارائه راهکار و توصیه مبادرت نمود:
- ارائه راهکارها و توصیه‌های بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی بر پایه سیاست‌ها و روندهای ملی
- ارائه راهکارها و توصیه‌های بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی بر پایه شرایط محلی
- معرفی راهکارها و توصیه‌های سازمان‌های جهانی و تشریح پروژه‌های جهانی بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی

## سیاست‌ها و روندهای ملی در جهت بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی

- همان‌طور که در تشریح پیش‌شرط‌های برنامه‌ریزی اشاره شد، برنامه‌ریزی علمی و واقع‌گرا مستلزم شروط زیر است:
- وجود بسترهای مناسب حقوقی و قانونی
  - پذیرش اصل استقلال شهرداری‌ها به‌مثابه سازمان‌های محلی و حتی حکومت‌های محلی

- تشکیل شوراهای و جلب مشارکت واقعی مردم  
 - تمرکززدایی و تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به شهرداری‌ها،  
 ایجاد زمینه‌های استقلال اقتصادی شهرداری‌ها  
 در سال‌های اخیر، سیاست‌ها و روندهای کلان ملی در جهت ایجاد  
 زمینه‌های بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی پیش می‌رود. مهم‌ترین رویداد  
 در این مورد انتخابات شوراهای شهر و روستا و تشکیل شوراهای مذکور  
 بوده است. هرچند که تشکیل شوراهای مراحل اولیه خود را طی می‌کنند  
 و به دلیل فقدان تجربه مشارکت در مدیریت شهری، نارسایی‌های قانونی  
 در تعریف و تفکیک وظایف شهرداری‌ها و شوراهای وجود دارد.  
 این مشکلات فقط در پرتو باور به مدیریت مشارکتی و حضور  
 همه‌جانبه مردم در اداره امور شهرها و تکمیل پیش‌شرط‌ها قابل حل  
 و برطرف شدن است. «برنامه‌ریزی» با رویکردی علمی، با ماهیتی  
 مشارکتی و فرآیندی و سطح توقع کاملاً واقعی نسبت به شرایط عینی و  
 ذهنی شهرها و شهروندان، باید صورت پذیرد.  
 روند برنامه‌ریزی نوین باید از موضوعات محدود و قلمروهای  
 کوچک شهری تجربه شود. اهداف برنامه‌ریزی و اجرا از قبل به اطلاع  
 عموم برسد. نتایج برنامه‌ریزی و اجرا با اهداف پیش‌بینی شده سنجیده  
 شود، در پی این ارزیابی نقایص و نارسایی‌های برنامه‌ریزی تعیین و به  
 اطلاع عموم برسد و نیز نتایج این ارزیابی در فرآیند دوباره برنامه‌ریزی  
 و اجرا به کار گرفته شود.<sup>۱</sup>  
 شهرداری‌ها به‌عنوان مهم‌ترین سازمان محلی، در روند تهیه  
 طرح‌های توسعه‌ی شهری - البته با رویکرد و روش‌های نوین و شرح  
 خدمات جدید - مشارکت یابند. پیش از تهیه طرح‌های توسعه‌ی شهری  
 اهداف و سیاست‌ها و راهبردهای توسعه‌ی همه‌جانبه شهری توسط

شهرداری و سازمان‌های دولتی مسئول تدوین و به نظرخواهی عمومی گذارده شود. شهر صاحب "سیاست توسعه‌ی شهری" شده و هرگونه طرح توسعه‌ی اجتماعی، اقتصادی، کالبدی، فرهنگی و سیاسی در پرتو این سیاست توسعه‌ی شهری تدوین گردد.

• امروزه پیچیدگی و گستردگی وظایف شهرداری‌ها ایجاب می‌کند که به برنامه‌ریزی (نه بودجه‌نویسی صوری یک‌ساله) اهمیت بیشتری مبذول کنند. در سازماندهی‌های جدید شهرداری‌ها، مدیریت برنامه‌ریزی شهری زیر نظر و در ارتباط مستقیم با شهردار قرار دارد. زیرا باید بر اساس برنامه‌ریزی‌های خود و نتایجی که در آن‌ها به دست آورده خط‌مشی‌های آینده توسعه‌ی شهر را تعیین کند و به اطلاع شهردار برساند. و مدیر نیز با در نظر گرفتن سیاست‌ها و امکانات شهرداری و تصویب شورای شهر آن‌ها را اجرایی نماید.

کمیسیون یا کمیته برنامه‌ریزی می‌باید در پیوند با مدیر برنامه‌ریزی و برگزیده شورای شهر و در ارتباط با این شوراها باشد. این کمیسیون برنامه‌ها را از نظر "سیاست شهر" مورد توجه و ارزیابی قرار داده و پیشنهادات تکمیلی و اصلاحی را اعمال می‌کند تا هنگامی که برنامه برای تشریح عمومی انتشار می‌یابد ذهن شورا را نیز با مفاد آن آشنا کند.

هر شهر در کشور باید دارای یک "سیاست شهری" (معادل آنچه که در آمریکا منشور CHARTER خوانده می‌شود)، باشد. در این سیاست شهری اهداف و راهبردهای اساسی توسعه‌ی همه‌جانبه شهر، اهداف درازمدت و آرزوهای شهروندان و نیز جایگاه و وظایف مدیر (شهردار)، شورا و سایر عناصر ذی‌مدخل در مدیریت شهری روشن می‌شود.<sup>۱</sup>

## شرایط محلی و توصیه‌های بهبود مدیریت و برنامه‌ریزی

مجموعه اقدامات شهرداری و شورای هر شهر بر دو پایه استوار است:

الف) سیاست‌ها و روندهای ملی بهبود مدیریت و برنامه  
ب) تجارب، امکانات و ویژگی‌های شهر، شهرداری و شورای شهر  
که شرایط محلی اطلاق می‌شوند. ضرورت این اقدامات نایستی با  
سیاست‌ها و روندهای ملی بهبود مدیریت و برنامه منافات داشته باشد،  
بلکه می‌باید در جهت تحقق، تثبیت و تقویت این روندها باشد.  
در دهه‌های گذشته بیشتر اقدامات شهری و تقریباً کلیه  
برنامه‌ریزی‌های شهری از بالا و از بیرون برای شهرها انجام شده است.  
لذا در شرایط کنونی نیاز به حرکتی از پایین و از درون برای بومی کردن  
و محلی کردن روش‌ها و برنامه‌ها وجود دارد. این تلاش می‌باید با  
شناخت جنبه‌های مختلف شهر شروع شود و در جهت تمرکززدایی و  
کسب اختیارات و مسئولیت‌های بیشتر، تداوم یابد.

از مهم‌ترین وظایف شورا و شهرداری یکی هم شناسایی منابع  
شهری و چگونگی بسیج آن‌ها در جهت سیاست‌ها و اهداف برنامه‌های  
توسعه‌ی شهری است. در واقع مدیریت شهری باید تلاش کند تا در  
مقابل طرح‌ها و پروژه‌های مختلف توسعه‌ی شهری و پروژه‌های تأمین  
خدمات، منابع مالی و انسانی مختلفی را شناسایی و تعیین کند.

بسیج شهروندان در عرصه‌های مختلف امور برنامه‌ریزی، اجرا،  
ارزیابی و کنترل از مهم‌ترین اقدامات شهرداری و شورا می‌تواند به  
شمار آید. در واقع کمک مدیریت شهری به شکل‌گیری گروه‌های  
مردمی و تشکل‌های صنفی و تخصصی باعث تقویت فرهنگ شهروندی  
و فرهنگ عمومی سیاسی می‌شود، ضمناً این اقدام بستر مناسبی برای  
جلب مشارکت همه گروه‌ها، به‌ویژه زنان و جوانان، در امور شهر فراهم

می‌آورد. و جلب مشارکت و همکاری صاحب‌نظران فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، هنرمندان، معتمدین محل، اساتید رشته‌های مختلف برای تدوین برنامه‌های مختلف شهری و اعلام برنامه‌ها به عموم شهروندان و جلب مشارکت عموم برای اجرای برنامه‌های مذکور و استفاده از تجارب سایر شهرداری‌ها در زمینه‌های مالی، برنامه‌ریزی، مدیریت، مشارکت و غیره، برگزاری نشست‌های منطقه‌ای به منظور تبادل تجارب، قرارداد همکاری متقابل در زمینه موضوعات و مشکلات مشترک بین دو یا چند شهرداری و... از دیگر اقداماتی است که شهرداری‌ها و شوراهای می‌توانند هر زمان نسبت به انجام آن‌ها مبادرت نمایند.<sup>۱</sup>

### رهنمودهای جهانی برای بهبود مدیریت و برنامه‌گذاری‌ها<sup>۲</sup>

چشم‌انداز آینده شهرنشینی شتابناک و شهرگرایی پرعارضه در شهرهای جهان، در آینده نیز به‌گونه‌ای است که اگر راه‌حل‌های مناسب برای آن اندیشیده نشود، مشکلات به‌مراتب عمیق‌تر و گسترده‌تر خواهد شد. از این رو سازمان‌های مسئول جهانی، به تکاپو و تلاش‌های گسترده برای یافتن راه‌حل‌های مناسب، ناگزیر شده‌اند. اصولی تحت عنوان منشور ۲۰۰۰، در برابر منشور آتن، ارائه شده که اطلاع از آن در گسترش افق‌های برنامه‌ریزی و مدیریت مؤثر خواهد بود. این منشور جنبه‌های مختلف زندگی شهری را کاویده و راهکارها و هشدارهایی ارائه داده که در بسیاری از موارد با وضعیت و مشکلات شهرهای ما انطباق دارد:

مکان‌های شهری باید تأثیرات مثبت روی زندگی شهروندان داشته باشد. ویژگی مثبت به این معنی است که شهر قادر باشد راه‌های متنوع کسب درآمد، تحصیل، نمایش و ارائه فرهنگی محلی را به دیگران

۱ - زهرا تشکر، «شهرداری‌ها از برنامه‌ریزی تا برنامه‌پذیری»، مجله شهرداری‌ها، شماره ۲۲

۲ - «بهبود مدیریت شهری»، ترجمه نوید سعیدی رضوانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، سال ۱۳۷۳

و اطلاع از فرهنگی دیگران، گذران مناسب اوقات فراغت و فرصت‌های تفرج را برای شهروندان فراهم آورد. شهرسازی و برنامه‌ریزی باید خطرات و تهدیدهایی که متوجه فرهنگ بومی، هویت شهری و فرهنگ شهروندان است را نیز کاهش دهد. این کار جز با نظارت رسمی و ترکیب آن با مشارکت و نظارت گروه‌های غیررسمی و غیردولتی امکان‌پذیر نیست.

شهرنشینی باید در سازگاری و هماهنگی با سیستم‌های طبیعی شهر باشد. تناسب اکولوژیک، حفظ منابع، حفظ آب‌وهوا، مناظر و چشم‌اندازها، پوشش‌های گیاهی و جلوگیری از سوانح طبیعی.

جوامع شهری در زمینه خدمات‌رسانی به شهروندان تلاش می‌کنند به استانداردهای جهانی دست یابند. هرچند حفظ و تأمین ویژگی‌های فنی و تکنولوژیک خدمات و زیرساخت‌های شهری ضروری است ولی مدیران و برنامه‌ریزان باید به فکر حفظ ویژگی‌های محلی و بومی مختص به خود نیز باشند. لذا به‌جای ایجاد معماری یکنواخت ساختمان‌ها، احداث فضاها و محوطه‌های یکنواخت شهری بهتر است هر شهر متناسب با وضع فرهنگی خود، تاریخ، سنت‌ها و اقلیم و پوشش گیاهی و طبیعی خود متفاوت باشد و تفاوت‌ها را حفظ کنند. امروزه علی‌رغم تفاوت‌های بنیادین طبیعی و تاریخی و اجتماعی شهرها، سیما و کالبد شهرها به سمت یکسانی و یکنواختی کسالت‌بار پیش می‌روند. حفظ هویت شهری جنبه کالبدی نیز دارد.

تعیین ویژگی‌ها و مزیت‌های اقتصادی و تفاوت‌های عملکردی، نظیر ویژگی و موقعیت تجاری، اداری، مذهبی، تفرجی و... می‌باید در عملکرد غالب اجتماعی - اقتصادی شهر و نظام کالبدی - فضایی آن تجلی یابد. رعایت و حفظ این ویژگی‌ها از سویی باعث ایجاد زیرساخت‌های متناسب با عملکرد غالب شهر شده و به رونق اقتصادی - اجتماعی آن خواهد انجامید. از سوی دیگر نیز رعایت این ویژگی‌ها



باعث تمایز کالبدی فضایی شهر خواهد شد. هر شهر متناسب با اهداف، آرزوها و آرمان‌ها و نیز مبتنی بر توان‌ها و مزیت‌ها می‌باید مجموعه خواست‌ها و قابلیت‌ها را در قالب منشور شهر تنظیم و تبیین نماید.

کالبد شهری باید به نیازهای در حال تحول اجتماعی و رفتارها پاسخ دهد. با تغییر جامعه الگوهای ساختمانی، همبستگی و پیوند بین کاربری‌ها، ارجح شمردن راه‌ها و حرکت پیاده، افزایش تراکم، اختلاط کاربری‌ها، توسعه فضاهای عمومی شهری و... مورد توجه قرار گرفته و در برنامه‌ها به‌عنوان اصول و شالوده توسعه شهری لحاظ شوند.

حرکت در شهر با تأکید بر حرکت پیاده، تنوع وسایل و سیستم‌های حمل‌ونقل شهری، امکان جایگزینی وسایل نقلیه موتوری و سایر موضوعات مرتبط با "حرکت" می‌باید مورد توجه جدی قرار گیرد. تلاش برای کاهش سفرهای زاید درون‌شهری، ایجاد مسیرهای پیاده و دوچرخه با "خصلت گردشگری"، تنوع‌بخشی به برنامه‌های معابر سواره و پیاده و به‌طور کلی کاهش حرکت سواره موتوری، از دیگر اصول موردنظر در برنامه‌ریزی نوین است.

ساخت‌وساز در شهر از سویی باید شکل‌های مختلف داشته و سلیقه‌های مختلف را تأمین کند. از سوی دیگر ضمن رعایت بنیان‌های زیباشناختی، از هرج‌ومرج در ساخت‌وساز جلوگیری نماید. ایجاد زمینه‌های لازم برای جلب مشارکت شهروندان و متخصصین، مشارکت مردم در شهرسازی و برنامه‌ریزی هدف مذکور را محقق می‌سازد.

توجه به فضاهای قدیمی و بافت‌های مرکز شهر، به‌منظور حیات بخشیدن به فضاهای مرده شهری، کاهش سرمایه‌گذاری برای ایجاد زیرساخت‌ها و استفاده بهینه از زیرساخت‌های موجود، تغییر کاربری‌های فضاهای قدیمی و ارزشمند، به‌ویژه به‌منظور توسعه گردشگری و

ایجاد فضاهای فرهنگی و فراغتی، راهبردهای حفاظت و استفاده مناسب از فضاها و ساختمان‌ها و جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهر، از دیگر اصول اعلام شده منشور ۲۰۰۰ برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نوین محسوب می‌شود.

### برنامه مدیریت شهری جهانی UNCHS

برنامه سازمان ملل برای بهبود مدیریت و برنامه توسعه‌ی شهری که توسط کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل (UNCHS) اعلام شده، با توجه به تجارب تلخ بسیاری از شهرهای کشورهای جهان سوم در اجرای الگوهای برنامه‌ریزی شهرهای صنعتی و مشکلات و معضلات موجود شهرهای بزرگ و متوسط و چشم‌انداز آتی این شهرها، تهیه شده است. در ادامه برای آشنایی مدیریت شهری با مباحث و موضوعات مطروحه در برنامه مدیریت شهری جهانی، فشرده‌ای از این برنامه ارائه می‌شود.

این برنامه در قالب دو پروژه تدوین شده است:

(الف) پروژه توسعه‌ی شهری

(ب) پروژه مشارکت شهری

در این برنامه هرچند موضوعات اصلی برنامه در “پروژه توسعه‌ی شهری” ارائه شده ولی به علت اهمیت نقش مشارکت شهروندان در تحقق برنامه توسعه‌ی شهری، “مشارکت شهری” نیز به‌مثابه پروژه مستقل مطرح شده است.

وظایف جدید مدیریت شهری، در واقع چاره‌اندیشی علمی برای رویارویی با پیامدهای ناشی از پیچیده‌تر شدن نظام جامعه شهری است. وظایف مدیریت شهری در برنامه مدیریت شهری و اجلاس سکونتگاه‌های انسانی (HABITAT) مورد تأکید قرار گرفته است. این وظایف به‌ویژه در افزایش کیفیت معیارهای عملکردی مدیریت شهری

در زمینه "مدیریت زمین شهری"، "زیرساخت‌های شهری"، "امور مالی شهرداری‌ها" و "کاهش فقر شهری" و "تشویق مردم به مشارکت در امور شهری" تأکید شده است.

بنابراین مباحث مطروحه در برنامه مذکور، "توسعه‌ی شهری" چه از لحاظ نظری و چه از لحاظ تجربی با برنامه‌ریزی شهری، سیاست شهری، تصمیم‌گیری شهری و به‌طور کلی با مدیریت شهری ارتباط دارد. بر این اساس "پروژه توسعه‌ی شهری" را می‌توان مبنای تجدید ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و حقوق شهری تلقی کرد.

بهبود شرایط زندگی شهری با مشارکت همه‌جانبه خود شهروندان، اولین هدف و درجه بعد بهبود فرآیند شهرنشینی و روند شهرگرایی، ترمیم محیط‌زیست شهری، سازماندهی اقتصاد شهری و تقویت جنبه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی زندگی شهری از دیگر اهداف پروژه توسعه‌ی شهری است.

#### پروژه توسعه‌ی شهری

- خطوط اصلی پروژه توسعه‌ی شهری که در دستور کار نظام مدیریت شهری و ارکان آن - شوراهای شهرداری‌ها - قرار گرفته، عبارتند از:
- رفع نیازهای اقتصادی شهروندان (فراهم کردن زمینه اشتغال، تأمین خدمات شهری مناسب و ...)
- رفع نیازهای فرهنگی و اجتماعی شهروندان (فراهم نمودن تسهیلات فرهنگی و اجتماعی)
- رفع نیازهای زیست‌محیطی شهروندان (ایجاد محیط‌زیست پایدار و سالم)
- رفع نیازهای سیاسی شهروندان (ایجاد زمینه‌های مشارکت شهری)

اجرای "پروژه توسعه‌ی شهری" در چارچوب‌های محدود و توسط شهرداری و یا صرفاً سازمان‌های مسئول امکان‌پذیر نیست. در واقع اجرای پروژه یک "فعالیت جمعی" است، لذا نقش "مشارکت شهری"،

به معنی مشارکت کلیه واحدهای تشکیل دهنده جامعه شهری یعنی افراد، خانواده‌ها، اقشار و گروه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی، عمومی و بخش خصوصی در اجرای پروژه توسعه‌ی شهری تعیین‌کننده است. به این ترتیب "پروژه مشارکت شهری" ابزار اساسی اجرای "پروژه توسعه‌ی شهری" محسوب شده و ضمن ابزار کلیدی مدیریت شهری و ارکان آن نیز به حساب می‌آید.

در الگوی جدید مدیریت شهری جهانی، "پروژه توسعه‌ی شهری" و "پروژه مشارکت شهری" مکمل یکدیگر بوده و در حقیقت با تحقق اهداف این دو پروژه می‌توان به حل مشکل اساسی شهرهای جدید یعنی ناهماهنگی بین "شهرنشینی" و "شهرگرایی" امیدوار بود. مشکلات و معضلات شهرنشینی جدید به مرحله‌ای رسیده که بدون مشارکت و نظارت جدی و همه‌جانبه شهروندان، هیچ عامل و نیروی دیگری نمی‌تواند در حل این معضلات کمک کنند. از این رو است که در ادبیات نوین شهرسازی به مردم با شهروندان "ثروت واقعی شهرها" خطاب می‌کنند.

#### پروژه مشارکت شهری

- عمده‌ترین نتایج مشارکت شهری عبارتند از:  
 آگاهی مردم از مهارت‌ها و توانایی‌های خود - تقویت حس اعتماد و اطمینان نسبت به مدیران شهری - تقویت حس همکاری میان شهروندان و مدیریت شهری - بروز خلاقیت‌های شهروندان و حضور آن‌ها در فرآیند شناخت، برنامه‌ریزی و اجرا طرح‌های توسعه‌ی شهری - احساس تعلق به شهر و محل و جامعه شهری.

مشارکت شهری برای نظام مدیریت شهری و توسعه‌ی شهری کارکردها و نتایج گوناگونی دارد. از جمله افزایش دسترسی به اطلاعات واقعی شهری، تعیین راه‌ها و روش‌های توسعه‌ی شهری - تعیین اولویت‌ها و نیازهای شهروندان و کوشش جمعی برای اجرای درست طرح‌ها و ارزیابی و اصلاح طرح‌های بعدی.

شکل‌های مشارکت مردم در مدیریت شهری متفاوت است، مشارکت

خودجوش، سازمان‌یافته، فعال، غیرفعال، مشورتی و... در کشور ما شکل سازمان‌یافته و فعال از کارایی بیشتری برخوردار خواهد بود. زیرا هنوز فرهنگ مشارکت در میان شهروندان چندان قدرت نیافته که در مواقع لزوم به صورت خودجوش مشارکت یابند. خصوصیت فعال بودن نیز از آن‌جا ناشی می‌شود که هنوز مدیریت شهری ما از وحدت سازمانی بی‌بهره بوده و مشکلات متعدد و متنوعی در تمام مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت وجود دارد که نیازمند مشارکت فعال عموم شهروندان است. ضعف اعتماد متقابل بین مدیریت شهری و شهروندان نیز "فعال" بودن مشارکت‌جویان را برای اطلاع از کلیه امور و مسایل ضروری می‌سازد. جلب مشارکت شهروندان در کشور ما چه به لحاظ نظری و چه از نظر عملی فاقد تجارب کافی و لازم می‌باشد. لذا در مراحل آغازین بردباری مسئولین و شهروندان، کم‌توقع بودن از نتایج مشارکت، استمرار در تجربه‌اندوزی، تجربه کردن مشارکت از سطوح پایین‌تر و مسایل ساده‌تر و... ضرورت دارد. وگرنه به سرعت شهروندان از مشارکت دلسرد شده و مدیریت شهری ممکن است مشارکت‌جویان را مزاحم و دست‌وپا گیر تصور کند.

تحقق مشارکت شهروندان به پیش‌شرط‌هایی نیاز دارد که خوشبختانه بسیاری از این پیش‌شرط‌ها در کشور ما تحقق یافته است. تشکیل شوراهای، انتخاب شهرداران از سوی شوراها، عزم مسئولین اجرایی و قانون‌گذاری مملکتی برای تمرکززدایی و تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به رده‌های محلی و... البته در برخی زمینه‌ها هنوز باید انتظار مقاومت و ممانعت از روند مشارکت را داشت. در بدنه و سطوح میانی سازمان‌های دولتی که خود را صاحب‌نظر در امور شهری می‌دانند، نابدباری در میان برخی رده‌های شهرداری‌ها، عدم آمادگی برخی سازمان‌های دولتی مؤثر در عمران شهر برای تفویض اختیارات خود به شهرداری‌ها و عدم

تبعیت مسئولین سازمان‌ها از مدیریت شهرداری‌ها که البته با توجه به این واقعیت که هیچ‌گونه طرح توسعه‌ی شهری بدون مشارکت واقعی مردم و بدون تغییر نگرش‌ها و رویکردها به شهر، برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی امکان‌پذیر نیست، نیروی عظیمی در جهت تداوم تجربه و تحقق اهداف پروژه مشارکت شهری می‌باشد.

## منابع

- اجلالی، پرویز، مجتبی رفیعیان و علی عسگری (۱۳۹۰)، نظریه‌ی برنامه‌ریزی؛ دیدگاه‌های سنتی و جدید؛ انتشارات آگه، تهران.
- اصغری‌پور محمدجواد، «تصمیم‌گیری و تحقیق عملیات در مدیریت»، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۸
- ایران‌نژاد پاریزی، مهدی و پرویز ساسان گهر، «سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل»
- ایمانی جاجرمی، حسین و نوید سعیدی رضوانی، (مترجم) «دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران» مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۴
- بحرینی حسین، «فرایند طراحی شهری»، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷
- برک‌پور، ناصر. اسدی، ایرج. تقدسی، رعنا (۱۳۸۷)، طرح‌های توسعه (کتاب راهنمای عمل صحیح)؛ تهران: انتشارات دانشگاه هنر.
- تشکر زهرا، (۱۳۷۷)، «شهرداری‌ها از برنامه‌ریزی تا برنامه‌پذیری»، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۳۲.
- تودارو، مایکل (۱۳۷۰)، توسعه‌ی اقتصادی در جهان سوم؛ مترجم: غلامعلی فرجادی، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- توسلی، غلامعباس (۱۳۷۳)، جامعیت مفهوم توسعه؛ مجموعه مقالات سمینار جامعه‌شناسی و توسعه؛ تهران: انتشارات سمت.
- حکیمی‌پور، ابوالقاسم (۱۳۷۷)، تصمیم‌گیری و مدیریت؛ انتشارات آستان قدر رضوی.
- دانشنامه مدیریت شهری و روستایی (۱۳۸۷)، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- سعیدینیا، احمد (۱۳۸۲)، «سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی و مدیریت شهری»؛ فصلنامه مدیریت شهری، شماره‌ی ۱۴، سازمان شهرداری‌های کشور.
- سعیدینیا، احمد (۱۳۸۷)، «تحقیق‌پذیری طرح‌های شهری»، مجموعه مقالات توسعه‌ی شهری، شماره‌ی ۱، تهران: نشر جامعه مهندسان مشاور ایران.
- سعیدینیا، احمد (۱۳۹۰)، طرح‌های شهری در ایران؛ کتاب راهنمای سبز راهنمای شهرداری‌ها؛ نشر سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
- سعیدینیا، احمد (۱۳۹۱)، «کالبدشکافی طرح جامع تهران»؛ نشریه‌ی شهرنگار؛ شماره ۵۹. شهرداری تهران.
- سعیدینیا، احمد (۱۳۹۲)، مدیریت شهری، کتاب سبز راهنمای شهرداری‌ها؛ تهران: نشر سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- سعیدی رضوانی، نوید (مترجم)، «بهبود مدیریت شهری»، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۳
- طاهری ابوالقاسم، (۱۳۷۷) «اداره امور شهرداری‌ها»، نشر قومس.

- علوی تبار علیرضا، (۱۳۷۹) «بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها»، جلد اول مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری.
- محمدزاده حمیده، (۱۳۷۹)؛ «منشور آتن و منشور ۲۰۰۰»، فصلنامه مدیریت شهری شماره ۲.
- مزینی منوچهر، (۱۳۷۸)؛ «بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۷)، بررسی ساختار مدیریت شهر در ایران؛ وزارت کشور، مرکز مطالعاتی و برنامه‌ریزی شهری.
- مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۲)، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه‌ی شهری؛ تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری، مهندسين مشاور فرهاد.
- نجاتی سید محمود، «پارادایم جدید مدیریت شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱، ۱۳۷۹
- نوروزفر، سیدعبدالرحیم (۱۳۸۰)، مدیریت سازمان محلی و شهرداری‌ها؛ تهران نشر بازتاب.
- هاشمی فضل‌الله، «حقوق شهری و قوانین شهری»، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، ۱۳۹۷ معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، «مدیریت برنامه‌ریزی محلی»، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران، ۱۳۷۷
- ورنا ادموند، «مدیریت توسعه‌ی شهری با توسعه‌ی مدیریت شهری»، ترجمه جلال تبریزی، فصلنامه مدیریت شهری شماره ۲، ۱۳۷۹
- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۷۸)، کمیته تعریف‌ها، شرح خدمات و قراردادها، معاونت شهرسازی و معماری.
- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۷)، اصلاح نظام مدیریت توسعه‌ی شهری در ایران؛ تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، دفتر معماری و طراحی شهری.
- Alexandre, E.R. (2000), Rationality Revisited planning Paradigm in post-modernist perspective. Journal of planning Education and Research. No 19, pp 242-256.



**مدیریت و برنامه‌ریزی**

کتاب سبز ۱۴۰۰ (راهنمای عمل شهرداری‌ها)، مشتمل بر ۲۰ جلد با موضوع‌های مختلف است که در سال یک‌هزار و چهارصد هجری شمسی منتشر شده است. در این جلد موضوع "گردشگری شهری" مورد بحث قرار گرفته است. محتوای این کتاب مشتمل بر مواردی همچون؛ اصول و مبانی توسعه شهری، مدیریت توسعه شهری، انواع حکومت‌های محلی و ارکان آن، نقش برنامه‌ریزی و مدیریت در شهرداری و برنامه‌ریزی و مدیریت سازمانی می‌باشد. همچنین فرآیند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی، کنترل و نظارت، بهره‌وری و مشکلات مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرداری‌های کشور و راهکارهای بهبود آن از دیگر محورهای این کتاب است.

