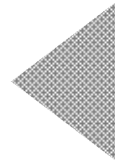


مقایسه تطبیقی الگوی مدیریت شهری در کشورهای ایران، ترکیه و مالزی و کره جنوبی با تأکید بر چالش‌های مدیریت شهری در ایران



احسان حیدرزاده^۱

مجتبی آراسته^۲

جواد رحمانی^۳

(تاریخ دریافت ۹۹/۱۱/۲۸ - تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۷/۲)

نوع مقاله: علمی ترویجی

چکیده

تجربیات مدیریت شهری در ایران حاکی از آن است که فرایند مدیریت از بالا به پایین و غالباً بر مبنای الگوهای مدیریتی برون‌زا پیش رفته است. به طور کلی الگوی مدیریت شهری، نظام سیاسی کلان یک کشور و قوانین آن می‌تواند اثر قابل توجهی در نوع حکومت‌های محلی و قدرت نهادهای مدیریت شهری داشته باشد. هدف از این پژوهش بررسی تطبیقی تجارب مدیریت شهری در کشورهایی با الگوی مشابه فرهنگی، سیاسی و اقتصادی است. بر همین اساس دو کشور ترکیه و مالزی به لحاظ قرابت فرهنگی و سیاسی و کشور کره جنوبی به دلیل تقارن

۱- استادیار دانشکده هنر و معماری، دانشگاه خلیج فارس، بوشهر، ایران. نویسنده مسئول: E.heidarzadeh@pgu.ac.ir

۲- استادیار بخش شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه شیراز، ایران.

۳- دانش آموخته دکترای شهرسازی اسلامی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اسلامی تبریز، ایران.

آغاز توسعه اقتصادی با ایران، انتخاب شده اند. روش این پژوهش تحلیل محتوای کیفی و بر مبنای رویکرد قیاسی انتخاب شده است. یافته های این پژوهش نشان می دهد به طور کلی هدف کلان مدیریت شهری در سه کشور مالزی، ترکیه و کره جنوبی، پیشبرد امورات شهری با دموکراسی حداکثری از طریق مشارکت شهروندان چه در بُعد انتخاب و چه در بُعد نظارتی است. بنابراین می توان گفت ساختار قدرت در این کشورها به صورت دوسویه اعمال می گردد؛ به طوری که نظام قدرت در عرصه مدیریت شهری نه تنها دارای توانائی کنش و عمل گری، بلکه دارای حق واکنش و مطالبه گری نیز هست. چنین توانائی متکی به رضایت کسانی است که قدرت بر آنها اعمال می شود و به رابطه دوطرفه مردم و حاکمان قدرت وابسته است. این در حالی است که مدیریت شهری در ایران همواره امری یکسویه تعریف شده و علی رغم تلاش های صورت گرفته به منظور افزایش مشارکت شهروندان و ورود نهادهای انتخابی و نظارتی مانند شورای شهر، کماکان نگاه سلسله مراتبی به قدرت در عرصه مدیریت شهری به چشم می خورد. به نظر می رسد تغییر رویکرد یک سویه و بالا به پایین به الگوی تعامل دوسویه و شبکه ای میان شهروندان و نهادهای حکومتی و مدیریتی در ایران، نیازمند تثبیت اندیشه برنامه ریزی همکارانه و مشارکتی میان شهروندان و نهادهای قدرت است.

کلمات کلیدی: مدیریت شهری، بررسی تطبیقی، قدرت، مشارکت

۱- مقدمه

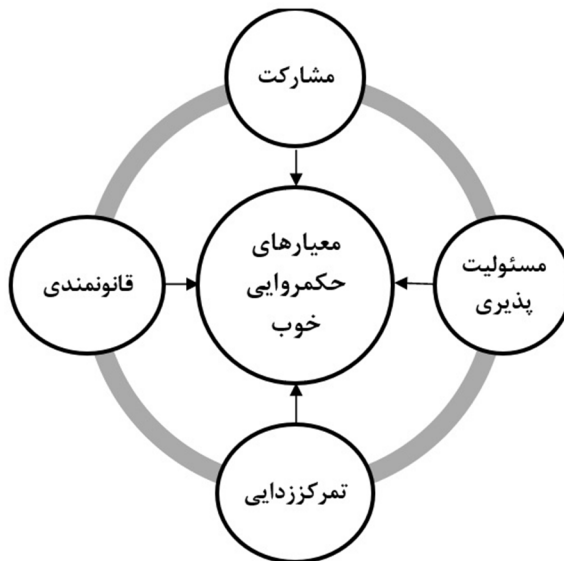
مدیریت شهری یک مفهوم فراگیر است که هدف آن تقویت سازمان های دولتی و غیردولتی برای شناسایی برنامه ها و سیاست های گوناگون و پیاده سازی آنها با نتایج بهینه است (ترابی، ۱۳۸۳: ۵). شهرها نیز به عنوان ارگانیزم زنده و سیستمی پویا در فرآیند توسعه جوامع بشری، در فرآیند رشد خود تغییرات عمده ای را متحمل شده اند (ملازاده و روستایی، ۱۳۸۸: ۷). برنامه ریزان شهری نیز نسبت به این تغییرات بی تفاوت نبوده اند و عرصه های مختلفی از مدیریت شهری را به وجود آوردند. در عصر حاضر با توجه به توسعه کمی و کیفی شهرها، یکی از نهادهای بسیار مهمی که نقش بسزایی در اداره و خدمات رسانی شهرها داشته و هرروز نقش آنها در اداره و مدیریت شهری و تأمین نیازها و توسعه شهری پررنگ تر می شود، شهرداری است (محمودی خوشرو، ۱۳۸۹: ۱۰۴). ایجاد سازمانی به نام شهرداری، عالی ترین تدبیری بود که از

طرف دنیای متمدن برای پاسخگویی به نیازمندی‌ها و توقعات بیشمار ساکنان شهرها به کاربرده شد (حکمت‌نیا و موسوی، ۱۳۸۶: ۱۸۲). مدیریت شهری در ایران در رابطه متقابل و ارگانیک با برنامه‌ریزی شهری نیست. حال آنکه این دو باید در پیوند و تأثیرگذاری مداوم از یکدیگر باشند. متأسفانه در کشور ما، مدیریت شهری تحت تأثیر تعیین‌کننده ساختارهای کلان و محیط قرار دارد که حاصل عقب‌ماندگی «شهرگرایی» از «شهرنشینی» و پیشی گرفتن «رشد» از «توسعه» شهری، و عدم تشکیل جامعه مدنی است. اکثر اقدامات مدیریت شهری و قریب به اتفاق برنامه‌ریزی شهری در دهه گذشته، از بالا و از بیرون برای اجتماعات شهری انجام شده که اکنون نیاز به حرکتی از پایین و از درون، برای خودی و بومی شدن آن‌هاست (صرافی، ۱۳۷۹: ۷۵). بررسی انواع الگوهای مدیریت شهری و روش‌های مشارکت مردم در کشورهای مختلف مبین تنوع مدل‌های مدیریت شهری در هر یک از کشورهاست. اگرچه الگوی مدیریت شهری و منشور شهروندی هر کشور، وابسته به اصول کلان سیاسی و اقتصادی آن کشور است اما در عین حال، مرور و بررسی تطبیقی این الگوها، می‌تواند نقش موثری در اصلاح نقاط ضعف و کم کردن از تهدیدهای پیش‌رو در این عرصه داشته باشد. پژوهش پیش‌رو در گام اول با بهره بردن از رویکرد قیاسی به مرور مختصری از اصول مدیریت شهری در سه کشور ترکیه، مالزی و کره جنوبی پرداخته و در گام بعدی به طور مفصل به بررسی ارکان مدیریت شهری در ایران در طول تاریخ پرداخته است. بر همین اساس در این پژوهش دو کشور ترکیه و مالزی به دلیل شباهت ساختار فرهنگی و سیاسی با کشور ایران و همچنین کشور کره جنوبی نیز به دلیل تقارن آغاز برنامه توسعه ملی و اقتصادی با ایران انتخاب شده‌اند. در ادامه با رویکردی انتقادی و با بهره بردن از روش تحلیل محتوای کیفی، منابع مورد استفاده در این پژوهش مورد مطالعه و دسته‌بندی قرار خواهد گرفت. لازم به ذکر است به منظور ایجاد یک چارچوب و نظام یکسان در بررسی نظام مدیریت شهری کشورهای مورد نظر، معیارهای حکمروایی خوب شهری از منظر چند منبع پراستناد مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نهایتاً این معیارها در قالب ۴ معیار جمع‌بندی خواهند شد و در فرایند بررسی نظام مدیریت شهری این کشورها از این معیارها استفاده خواهد شد.

مراکز علمی و تحقیقاتی و سازمان‌های بین‌المللی توسعه در طی چند دهه اخیر با تشدید مسائل حوزه مدیریت شهری و در پی تحقق پایداری در مدیریت شهری به چاره‌جویی پرداخته و به دنبال مطرح شدن دیدگاه و تئوری توسعه پایدار، در زمان حاضر رویکرد "حکمروایی خوب

شهری" را به عنوان اثر بخش ترین، کم هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت معرفی نموده‌اند. از برآیند نظرات مختلف، حکمروایی خوب می‌بایست ۷ ویژگی عمده داشته باشد که عبارتند از: پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، انصاف و دربرگیرندگی، اجماع‌گرایی، کارایی و کارآمدی، پیروی از قانون (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۵۲). در پژوهشی دیگر معیارهای حکمروایی خوب شهری عبارتند از: مشارکت شهروندان، اثر بخشی و کارایی، پذیرا و پاسخگو بودن، مسئولیت پذیری، شفافیت، قانونمندی، جهت گیری توافقی، عدالت، بینش راهبردی، تمرکز زدایی (پوراحمد و دیگران، ۱۳۹۷: ۸۸). در پژوهشی دیگر معیارهای حکمروایی خوب شهری به قرار زیر تعریف شده‌اند: مشارکت، کارایی و اثر بخشی، شفافیت، عدالت محوری، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، قانونمندی، توافق جمعی (زیاری و دیگران، ۱۳۹۹: ۶). در نشست سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۱ پنج اصل حکمروایی خوب شهری به تصویب رسید که عبارتند از: اثربخشی و کارایی، عدالت، مشارکت، پاسخگویی و امنیت (جیبویه، ۲۰۱۴: ۲۱۴). پس از مروری بر این معیارها و بازخوانی متن از طریق یک فرایند رفت و برگشتی، مجموعه معیارهای شکل ۱ به عنوان یک چارچوب نظری و نظام یکسان در بررسی نظام مدیریت شهری کشورهای مورد مطالعه تدوین گردید و در بخش بررسی تطبیقی معیارهای حکمروایی خوب در نظام مدیریت شهری در کشورهای ترکیه، مالزی، کره جنوبی و ایران مورد استفاده قرار گرفت.

شکل شماره (۱) - چارچوب بررسی نظام‌های مدیریت شهری با رویکرد حکمروایی خوب



۲- مدیریت شهری در ترکیه

۱-۲- **تمرکز زدایی:** مدیریت محلی در ترکیه قدمتی نسبتاً طولانی دارد. از لحاظ تاریخی پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی و نظام کاملاً پدرسالانه و تمرکزگرای آن در ابتدا نظام مدیریت استانی و سپس مدیریت شهرستانی به وجود آمد. پس از آن نیز اداره ویژه امور شهرستان شکل گرفت. مدیریت محلی در ترکیه شامل مجموعه نهادها و سازمان‌های انتخابی است که نیازهای مشترک محلی شهروندان، مناطق شهرداری را تأمین می‌کند (سعیدی رضوانی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۷۶). به موازات اصلاحات گسترده در مدیریت دولتی از سال ۲۰۰۴، قوانین اساسی برای کاهش قدرت دولت مرکزی همراه با توانمند سازی دولت های محلی تغییر کرده است. همانطور که در برنامه اقدام اضطراری و اداره عمومی ذکر شده است، در پیش نویس های قانونی دولت تازه انتخاب شده (حزب عدالت و توسعه)، تمرکززدایی به خاطر دموکراتیک سازی یکی از اولویت های اصلی بود. این اصلاحات همچنین مطابق با منشور خودمدریته محلی و الگوی جدید مدیریت دولتی غالب در اروپا، بود (اکیلی و اکیلی^۱، ۲۰۱۴: ۶۸۲).

۲-۲- **مشارکت:** برنامه‌ریزی شهری معاصر در ترکیه روندهای مشارکتی را در رهیافتش یکپارچه نمی‌کند. هرچند، جامعه‌شناسان ترکیه‌ای نیاز برای یکپارچه کردن روندهای مشارکتی در ترکیه را در نظر دارند. ترکیب رهیافت آموزش به برنامه ریزی، فقدان مؤلفه‌های اجتماعی و کمبود جامعه شناسان در ترکیه، شرایطی را ایجاد می‌کند که موجب برنامه‌ریزی مشارکتی نمی‌شود (سیلوستر^۲، ۲۰۱۰: ۲۵-۲۴). امور برنامه‌ریزی در کشور ترکیه صرفاً به عهده شهرداری-هاست که این امر توسط کمیته‌ی دائمی مرکب از اعضای انجمن یا شورای شهر و نیز روسای بخش‌های مختلف شهرداری صورت می‌پذیرد. شهردار خود ریاست این کمیته را بر عهده دارد؛ لازم به ذکر است که شهرداران در ترکیه انتخابی هستند و بارأی مردم به این سمت برگزیده می‌شوند (رضویان و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۵۴). در واقع مدیریت شهری در ترکیه متشکل از یک مجمع، شورا و شهردار است. تعداد اعضای مجمع که با آرای مردم انتخاب می‌شوند به نسبت جمعیت شهر تغییر می‌کند. مجمع، تصویب‌کننده بودجه سالانه شهرداری، طرح‌ها و پروژه‌های

1 - Akilli & Akilli

2- Sylvester

مربوط به امور ساختمانی و برنامه‌ریزی شهری بوده و نیز مالیات، نرخ عوارض و تعرفه‌های مختلف را تعیین می‌نماید (مقیمی، ۱۳۸۸: ۳۴۵).

۲-۳- مسئولیت‌پذیری: در کشور ترکیه، شورای شهر مسئولیت ارتقای شهرنشینی و دید شهروندی، حفاظت از حقوق ساکنان، مراقبت از محیط زیست، شفافیت، مشارکت و عملکرد پایدار سازوکار کنترلی را دارد. شهرداری‌ها باید کمک‌ها و حمایت‌های لازم را فراهم کنند تا شورا را در راستای اجرای لیست فعالیت‌های ذکر شده توانمند سازند (گوتکولگا^۱، ۲۰۱۶: ۱۱۲ و ۱۲۰). نهاد شهرداری دارای تقسیمات اداری شامل شهرداری شهر، کمیته دائمی شهری و شهردار است. اعضای شورای شهر منتخب مردم هستند و تصمیم‌گیری در زمینه امور مختلف شهرداری بر عهده این شورا است. مهم‌ترین وظیفه شورای شهر بررسی و تصویب بودجه شهرداری است که از سوی شهردار تهیه و برای تصویب و طی مراحل قانونی به شورا ارسال می‌شود. کنترل شهردار از طریق ضابطه‌ای به نام رأی اعتماد از سوی شورا اعمال می‌شود و برکناری شهردار نیز از عدم کسب رأی اعتماد و تصویب هیات وزیران قابل انجام است. کمیته دائم شهری مرکب از روسای اداره‌های شهرداری و اعضای است که از سوی شورا انتخاب می‌شوند؛ اما ترکیب اعضا باید به گونه‌ای باشد تعداد اعضای منتخب از نصف اعضای انتصابی بیشتر نباشد. این کمیته به‌عنوان شهردار و گاهی بدنه اجرایی شهرداری عمل می‌کند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۹: ۱۵۱).

۲-۴- قانونمندی: شورای شهر نیز که از شهردار، روسای دپارتمان‌های شهری، و تنی چند از اعضای مجمع تشکیل می‌شود که منتخب مردم هستند؛ دارای بیشترین اختیار است و تصمیم‌گیری در شهرداری بر عهده اوست (پولات‌اوغلو^۲، ۲۰۰۰: ۱۶۷). شهردار نیز که مهم‌ترین مقام اجرایی و نماینده شهرداری است، برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. همچنین در شهرهای بزرگ که بیش از یک ناحیه دارند هر یک از نواحی برای انتخاب شهردار یک حوزه انتخاباتی به حساب می‌آیند و هر بخش، شهردار و اعضای مجمع شهری خود را انتخاب می‌کند.

1- Goktolga

2- Polatoglu

به این ترتیب ملاحظه می‌شود که ساختار مدیریت شهری در ترکیه را می‌توان از نوع شهردار قوی دانست، ولی حوزه اختیارات شهرداری می‌تواند در زمان اختلاف با شورا از سوی کمیته اجرایی شهری از سوی شورا و در زمان اختلاف با شورا از سوی کمیته اجرایی استانی محدود شود (کارتال^۱ و همکاران، ۲۰۱۵: ۶). در حال حاضر مدیریت محلی در ترکیه تلاش دارد تا تحقق بخش حکومت‌های محلی مطابق با استانداردهای اروپایی باشد. همچنین با توجه به اینکه هماهنگی میان مدیریت‌های محلی در اجرای وظایف، از جمله عوامل مؤثر بر تقویت مدیریت‌های محلی است، ناهماهنگی بین مدیریت محلی انتخابی و مدیریت انتصابی حکومت مرکزی، وجه مردمی تصمیم‌های حکومتی را مخدوش می‌کند و قابلیت اجرایی آن‌ها را از بین می‌برد. بنابراین شرط موفقیت مدیریت محلی در ترکیه، تفویض اختیارات بیش‌تر به شهرداری‌ها، شورای شهرداری‌های بزرگ و انتخابی کردن آن شوراهاست، چراکه شرط اصلی توسعه‌ی مدیریت محلی، بهره‌گرفتن از منابع مردمی و حمایت فکری و مالی مردم است.

۳- مدیریت شهری در مالزی

۳-۱- تمرکززدایی: یکی از دلایل اصلی تمرکززدایی، ضعف حکومت مرکزی در کنترل و نظارت همه جانبه بر همه ارکان مدیریت شهری و منطقه ای است؛ به آن معنی که دولت قادر به شناسایی و حل مشکلات نیست در حالیکه در سطح محلی به حل همین مشکلات به طور دقیق‌تر و هدفمندتری پرداخته می‌شود. در کشور مالزی فرایند تمرکززدایی از طریق تشکیل سطوح حکومتی درون شهری مانند شوراهای محلی اجرا می‌شود (حاتمی نژاد و دیگران، ۱۳۹۲: ۹). در حقیقت در این کشور سیستم فدرالی وجود دارد که وظیفه وضع قوانین برای دولت‌های محلی را دارد. وزارت مسکن و دولت محلی مالزی مسئول اجرای قوانین متناسب با دولت محلی است ضمن اینکه اختیارات ناحیه ای در مورد زیباسازی شهری را نیز دارا است. درآمدهای مستقل مالیاتی بهترین راه جمع‌آوری سرمایه برای دولت‌های محلی است که گاه سرمایه این دولت‌ها از طریق مجوزهای توسعه کالبدی و کاربری و همچنین جرایم مالی نیز افزایش می‌یابد (اُستوالد^۲،

1- Kartal

2-Ostwald

۲۰۱۷: ۴۸۸).

۲-۳- مشارکت: مالزی به عنوان یک کشور آسیایی که به شتاب گام‌های توسعه را پیموده است، در زمینه مشارکت مردمی در تمامی زمینه‌ها، از جمله مدیریت تصمیم‌گیری شهری نیز اقدامات لازم را تا حدود زیادی پیش برده است. نخستین بار که در تاریخ برنامه‌ریزی توسعه کشور مالزی، عنصر مشارکت مردم در اداره امور شهر و کشور مورد توجه قرار گرفته است، سال ۱۹۷۶ و به هنگام تصویب قانون برنامه‌ریزی شهر و کشور بود. بر اساس این قانون آماده نمودن طرح ساختاری باید با حضور نمایندگان از سوی مردم انجام می‌گرفت. همچنین در دسترسی قرار دادن پیش‌نویس طرح‌های ساختاری و تبلیغ آن‌ها برای اطلاع عمومی نیز پیش‌بینی گردید. در این کشور کمیته برنامه‌ریزی ایالتی موظف است تمامی اعتراض‌ها و ایرادهایی که مردم در رابطه با طرح ساختاری ارائه می‌کنند را مورد توجه قرار دهد. نگاهی به ساختار نژادی کشور مالزی نشان می‌دهد که برای اطمینان‌یابی از نظام درست محلی و پیشبرد گسترش دموکراسی بهترین شیوه، مشارکت منطقه‌ای و مؤثر مردم در اداره امور خویش است (علوی‌تبار، ۱۳۷۹: ۱۱۹). مطابق پژوهش مت نورالدین و همکاران^۱، در برنامه‌ی ساختاری ۲۰۲۰ کوالالامپور، روش‌های ارائه و شنود عمومی برای مشارکت مردم در دولت محلی در نظر گرفته شده است. تجربه‌ی مشارکت عمومی در مالزی همچنین در ارتباط با مشاوره و ملاقات با مردم در زمینه‌ی شناسایی محدودیت‌های اجتماعی-اقتصادی جامعه صورت گرفته است. این موضوع بیانگر آن است که دولت محلی در حال تجربه‌ی مدیریت شفاف است (مت نورالدین و دیگران، ۲۰۱۵: ۵۰۷). امروزه مالزی در زمینه مشارکت مردمی در تمامی زمینه‌ها، از جمله مدیریت تصمیم‌گیری شهر، نیز اقدامات مؤثری را انجام داده است. در این کشور کمیته برنامه‌ریزی ایالتی موظف است تمامی اعتراضات و ابزارهایی که مردم در رابطه با سطوح ساختاری ارائه می‌کنند، مورد توجه قرار دهد (هاشمی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۳۰).

۳-۳- مسئولیت‌پذیری: دولت‌های محلی در کشور مالزی در ارائه کالاها و خدمات عمومی به هر گروهی از مردم که در محل خود زندگی می‌کنند، پاسخگو هستند. بیشترین فعالیتی که دولت محلی ارائه می‌کند، انجام توزیع خدمات مؤثر به خصوص برای کسانی است که دارای

1- Mat Nurudin, Hashim, Rahman, Zulkifli, Pakeer Mohamed, Akma Hamik

دسترسی کم یا حتی فاقد دسترسی به این خدمات هستند. بر این اساس به نهادهای محلی اجازه داده می‌شود تا عملکردهای توسعه‌ای مدیریت شهری خودشان را کنترل کنند و نقش پویای بیشتری را در توسعه ملی ایفا کنند. دولت‌های محلی وظایف اجباری متعددی را برعهده دارند؛ همچون مسئولیت جوازدهی، جمع‌آوری زباله، روشنایی خیابان، فعالیت‌های مرتبط با بهداشت عمومی و فراهم کردن امکانات برای پارک‌های تفریحی. عملکردهای اصلی نهادهای محلی مالزی می‌توانند تحت عنوان زیست محیطی، اجتماعی، عمومی و توسعه خلاصه شوند (عثمان^۱ و همکاران، ۲۰۱۴: ۴۵۳).

۳-۴- قانونمدی: در زمینه فلسفه اصلی برنامه‌ریزی، این کشور رویکردی با محوریت نظارت قانونی و ارزیابانه دارد؛ به نحوی که برنامه‌ریزی به عنوان حلقه اول چرخه یک پروژه به حساب می‌آید و در روند اجرای برنامه، نظارت لازم بر مبنای قوانین مصوب صورت می‌گیرد و پس از اجرا، ارزیابی لازم به منظور تطبیق با شرایط موجود انجام می‌شود. در زمینه برنامه‌ریزی سیاست‌های زمین، طرح‌های پنج ساله (طرح توسعه اجتماعی-اقتصادی) در سطح فدرال تهیه می‌شود. این برنامه‌ها در نهایت به سطح ایالت تعمیم داده می‌شوند و به طرح ساختاری نیز تبدیل می‌شوند (میرغلامی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۹). در مجموع می‌توان گفت در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در مالزی، تعامل دو سویه میان نهادهای قدرت و مردم وجود دارد؛ به طوری که تعدد نهادهای نظارتی در مدیریت محلی مالزی موجب شده است که سازمان‌های اجرایی و مدیران شهری، کنترل مداومی از نظرات شهروندان را در اجرای پروژه‌ها لحاظ نمایند. این تعامل شبکه‌ای میان نهادهای اجرایی، نظارتی و توده مردم، چه در طیف اجتماعی و چه در طیف رسانه‌ای، سرمایه اجتماعی بسیار قدرتمندی را بوجود خواهد آورد که می‌تواند جایگاه ویژه‌ای در ساختار قدرت در جامعه برای خود ایجاد کند و آن را از حالتی تک‌بعدی، به الگویی از قدرت چندبُعدی تبدیل کند.

۴- مدیریت شهری در کره جنوبی

۴-۱- تمرکززدایی: کره جنوبی به عنوان کشوری شناخته شده است که دولت مرکزی و

تجارت قدرتمند آن در بیشتر دوران صنعتی شدن تسلط داشته اند. با این وجود، گفتمان دموکراسی، رقابت جهانی و ریاضت اقتصادی، از اواسط دهه ۱۹۹۰، ذینفعان سیاسی ارگان‌های مرکزی را برای توزیع عملکردها و اختیارات کاملاً متمرکز به ارگانهای محلی تحت فشار قرار داده‌اند. ساختن نهادهای دموکراتیک در سطح محلی از جمله برای انتخاب شهردار و ایجاد شوراهای شهر، فضایی برای سیاست محلی ایجاد کرد و از اهرم فشار سیاسی مرکزی کاسته شد. بحران اقتصادی ملی نیز ناکارآمدی سیستم متمرکز را برجسته کرده است. در این راستا، در حالی که دولت مرکزی و مشاغل بزرگ همچنان حرف قابل توجهی در سیاست گذاری دارند، مدیران محلی با اختیارات تصمیم گیری و منابع گسترده‌ی خود، سعی در بهبود تصویر ذهنی از شهرهایشان و اخذ مسئولیت برای ارتقای اقتصاد شهری و بهبود کیفیت زندگی آن‌ها، در عصر رقابتی امروز را دارند (بائه^۱، ۲۰۱۳: ۷۵۹). دولت کره جنوبی با اتخاذ سیاست تمرکززدایی و کنترل رشد به دنبال محدود کردن توسعه‌ها در سئول به واسطه کمر بند سبز قوی شامل تعریف سه پهنه با سطوح متفاوتی از کنترل کاربری اراضی در قالب محدودسازی تمرکز بیش از حد، مدیریت رشد و حفاظت طبیعی بوده است. همچنین از سال ۲۰۰۰ به این طرف، شهرهای جدید به عنوان ابزار واقعی در مسیر توسعه پایدار، در پاسخ به تمرکز و در عین حال، تعادل منطقه ای و ملی به واسطه تکنیک‌های پیشرفته تر برنامه ریزی و با توجه جدی به ابعادی مانند سازگاری با محیط زیست، انرژی تجدید پذیر، حمل و نقل پایدار، دولت الکترونیکی، مدیریت پایدار منابع و جز آن، در دست توسعه قرار دارند (ارباب و بصیرت، ۱۳۹۵: ۳۰۰).

۴-۲- مشارکت: از سال ۱۹۹۵ تا به امروز، دولت متروپلیتن سئول، برنامه‌های مشارکت شهروندی گوناگونی را در زمینه‌های تصمیم سازی، اجرا و ارزیابی پیشنهاد داده است. به عنوان مثال، از سال ۱۹۹۷، یک برنامه‌ی "شهروند ناظر" وجود دارد تا فرصتی برای مشارکت در برنامه‌های مختلف در سئول، از طریق نظارت کردن بر آن برنامه‌ها و ایجاد بازخورد به دولت سئول فراهم شود. دولت سئول همچنین استفاده از فناوریهای پیشرفته مشارکت الکترونیکی را به منظور ارتقاء مشارکت شهروندان در فرایندهای سیاستگذاری، گسترش داده است (کیم و لی^۲، ۲۰۱۹:

1- Bae

2- Kim, Lee

۱۰۳۳). ساختار مدیریتی حکومت‌های محلی کره جنوبی مشابه سیستم آمریکایی شورا- شهردار قوی می‌باشد. آن‌ها دارای مدیران اجرایی و شوراهای محلی هستند. مدیران اجرایی سطح عالی و سطح پایین به‌وسیله رأی مردم برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند. اعضای شوراهای محلی سطح پایین‌تر برای مستقیم مردم و برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌گردند. هدف اصلی سیستم نمایندگی، جلوگیری از تسلط یک حزب در شورای محلی است. احزاب سیاسی همچنین می‌توانند کاندیداهای خود را برای احراز پست مدیریت اجرایی و عضویت در شورای محلی سطح بالاتر معرفی نمایند (لی و پارک^۱، ۲۰۱۳: ۴۰۹).

۴-۳- مسئولیت پذیری: شورای محلی مسئولیت حفظ منابع شهروندان و نظارت بر امور اجرایی محلی را بر عهده دارد. شورا همچنین اختیار تصویب به‌طور کلی اصل اساسی دموکراسی محلی در کشور کره جنوبی این است که قدرت تصمیم‌گیری باید تا حد امکان در اختیار مقاماتی باشد که به جوامع متأثر از تصمیمات نزدیک‌تر هستند. بر اساس قانون استقلال محلی، منافع دولت‌های محلی سطح بالا و پایین نباید با یکدیگر در تضاد باشند. در صورت وجود تضاد، دولت‌های محلی سطح پایین‌تر اولویت دارند (کمپبل^۲ و همکاران، ۲۰۱۴: ۲۷۶). بر اساس قوانین مربوط به دولت‌های محلی در کره جنوبی، شوراهای شهر از قدرت استقلال قانونی برای تصویب، اصلاح یا مردود شناختن درخواست‌ها و پیشنهادهای شهرداری و همچنین ارزیابی و تصویب بودجه عمرانی مورد تقاضای شهرداری برخوردار است. از دیگر وظایف شورای شهر می‌توان به بازرسی از اداره‌های دولتی شهر اشاره کرد. شورای شهر همچنین پیشنهادها، انتقادات و تقاضای مکتوب شهروندان را بررسی می‌کند. دیگر وظایف و فعالیت‌های شورا عبارت‌اند از: هزینه‌های اشتراک خدمات شهری، نظارت بر نحوه هزینه کرد بودجه شهرداری، وضع و جمع‌آوری مالیات‌های محلی، کمیسیون‌ها و اجاره بهایی که جزئیات آن در قانون نیامده و به شورای شهر واگذار شده است (سعیدی رضوانی و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۵۶). بنابراین آنچه در نظام مدیریت شهری در کشور کره جنوبی مشهود است، قوانین محلی و تصمیم‌گیری در موضوعات سیاسی مهم در حوزه دولت‌های محلی را دارد (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۱۶۶).

۴-۴- قانونمندی: در کشور کره جنوبی نوع حکومت‌های محلی بر اساس قانون اساسی

1-Lee & Park

2-Campbell

مشخص می‌شود و پس از به رسمیت شناختن آن‌ها در این قانون سایر قوانین مربوطه، حدود و چگونگی فعالیت آن‌ها را روشن می‌سازد (سعیدی رضوانی و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۴۳). از آنجا که کره جنوبی از توسعه‌ی اقتصادی گسترده و سریعی در خلال دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ برخوردار شد، مفاهیم آزادی سیاسی و حقوق بشر بیشتر مورد توجه مردم این کشور قرار گرفت. در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰، دموکراتیک‌سازی کشور به صورت یک دغدغه اساسی مطرح شد. امروزه سیستم مدیریت شهری در کره جنوبی یک سیستم دولتی دو لایه را اتخاذ کرده است: ۱- سطح بالایی دولت‌های محلی (در سطح منطقه‌ای) شامل استان و شهر کلانشهر؛ ۲- سطح پایین دولت محلی (سطح شهری) شامل بخش روستایی، شهر و محله می‌شود (چوی^۱ و همکاران، ۲۰۱۲: ۲۳).

۵- مدیریت شهری در ایران

پیش از وارد شدن به تحلیل الگوی مدیریت شهری بر مبنای معیارهای چهارگانه حکمروایی خوب شهری (به شکل ۱ مراجعه گردد)، به سیر تحول تاریخی کوتاهی از تجربه مدیریت شهری در ایران تا پیش از دوران مشروطیت اشاره خواهد شد. می‌توان ادعا نمود مفهوم شهر، مدیریت شهری و حقوق شهروندی در ایران پیش از اسلام، بدلیل توسعه پراکنده شهرها و عدم وجود یک نظام واحد و قانون‌گرا در گستره وسیع سرزمین ایران، آنگونه که باید، نسج نگرفته بوده است. پذیرش اسلام در ایران به همراه خود تغییرات گسترده‌ای را در شئون مختلف زندگی اجتماعی-اقتصادی و از جمله در نحوه شهرنشینی پدید آورد. در ایدئولوژی اسلامی مفهوم امت اسلامی مطرح شد که تفکری همه شمول داشت. هرچند اصول اسلامی در اجرا وابسته به تفسیر و احکام خلفا شد و به مرور مفاهیم مقدس اسلام از الگوی آرمانی‌اش دور شد به مرور و با گذشت چند قرن پس از ورود اسلام به ایران، با شکل‌گیری حکومت‌های اقتدارگرایی همچون سامانیان، نظام سلسله مراتبی قدرت و مدیریت طبقاتی در میان حاکمان شکل گرفت و به مرور الگوی حکمرانی بر مردم بر اساس الگوی یک سویه قدرت شکل گرفت (اشرف، ۱۳۵۳: ۲۶). با به قدرت رسیدن صفویه، شهرنشینی رونق مجدد گرفت. امکان تولید و داد و ستد گسترده در کشور موجب به وجود آمدن شهرهای آباد و ثروتمند با جمعیتی فراوان و ساخت‌وساز بناها و

عمارت‌های با شکوه شد (اقبال آشتیانی و دیگران، ۱۳۸۷: ۵۹۰).

دوره قاجار مهمترین دوره تاریخی از لحاظ موضوع حق شهروندی و ورود مفاهیم مشارکت مردمی در شکل‌دهی به ساختار قدرت به حساب می‌آید؛ چرا که علی‌رغم آشنایی ایرانیان با فرهنگ شهری اروپای جدید، ورود اندیشه‌های شهروندی و سیاسی و حضور گسترده اروپاییان در ایران، دو اتفاق مهم دیگر، مسیر تاریخی به رسمیت شناختن حق بر شهر را در ایران تغییر داد: اول آن که سعی حکومت‌های غربی مداخله‌گر در ایران و عزم نخبگان و قدرتهای مذهبی و نظامی گوشه کنار ایران در ساقط کردن حکومت قاجار ضعیف شده، زمینه انقلاب مشروطه را فراهم نمود که به عنوان نهادی مؤثر و مردمی در مفهوم زمان خود نقطه عطفی در به رسمیت شناختن گروه‌های اجتماعی بود؛ و دوم اعلام انقراض حکومت قاجار توسط مجلس که نه تنها نشان از قدرت مجلس آن زمان داشت، بلکه سبب در هم شکستن قدرت و ابهت نظام شاهنشاهی و تصویر معطوف به مذهب حکومت شاهی تا آن زمان بود (حائری، ۱۳۹۴: ۱۸۰). پس از دوران مشروطیت، همزمان با فرایند اقتباس از الگوهای شهرداری و شهروندمداری غربی، تحولات اساسی در عرصه مدیریت شهری کشور ایجاد شد و الگوهای یکجانبه‌نگر حکومت‌رانی در شرق، جای خود را به الگوهای دو یا چندجانبه حکومت‌رانی بر مبنای اصل تفکیک قوا (با منشا غربی) داد. در حقیقت دوران مشروطه را می‌توان مبدا مهم تاریخی در زمینه مشارکت محوری و قانون‌مداری در عرصه مدیریت شهری در نظر گرفت. در ادامه ۴ معیار تمرکززدایی، مشارکت، مسئولیت‌پذیری و قانونمندی در ساختار مدیریت شهری کشور ایران، از دوران مشروطه تا به امروز، مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

۵-۱- تمرکززدایی: پس از تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و روستا، توجه زیادی به محلی‌گرایی و تمرکززدایی از نهاد شهرداری در عرصه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در زمینه توسعه شهری شد. در حقیقت یکی از مهمترین اهداف تاسیس شوراهای اسلامی اجرای سیاست عدم تمرکز، سرعت بخشیدن به کارها، رفع تبعیض در جامعه، همکاری و هماهنگی با دولت و دستگاه‌های دولتی، انعکاس خواسته‌های مردم، سپردن کارهای مردم به خود مردم، رشد سیاسی و اجتماعی مردم در امور و خودگردانی یا خودمدیریتی مردم بود (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۱۱۴). این موضوع طی دو دهه اخیر موجب شده است که قدرت یکجانبه شهردار در تصمیم‌گیری‌ها و موارد اجرایی تعدیل شده و اعضای شوراهای شهر نیز که قدرت و پشتوانه آنها

برگرفته از آراء مردمی است، بتوانند در مسائل مهم مربوط به توسعه شهر مشارکت داشته باشند. به خصوص اینکه طی سال‌های اخیر شورایی‌های محلات نیز در فرایند تصمیم‌گیری و مشارکت مردمی و با استناد به بندهای ششم و هفتم ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به کمک اعضای شورای شهر آمده‌اند.

۲-۵- مشارکت: پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در اصل ۱۰۰ قانون اساسی و به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، بر همکاری مشارکت شهروندان در سرنوشت حکومت محلی خویش تاکید شده اما این اصل عملاً ۱۸ سال بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران عملاً به (مصوب ۱۳۷۵) رسید و اولین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز در سال ۱۳۷۸ برگزار شد. قانون جدید، هرچند جنبه‌های مشارکتی شهروندان در مدیریت شهری را ارتقا داده اما در مجموع، مدل انتخابی برای اداره امور شهر همان مدل شورا - مدیر شهر است که همانند قوانین قبلی، عنوان شهردار به مدیر منتخب شورای شهر اطلاق می‌شود. مطابق قانون، اعضای شورای اسلامی شهر با رای مستقیم انتخاب‌کنندگان برای یک دوره ۴ ساله انتخاب می‌شوند. هرگاه شورا اقداماتی را برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی بر عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد فرماندار و طرح موضوع در هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد. بنابراین عملاً انحلال شوراها بر اساس این قانون برخلاف قوانین قبلی در حوزه اختیار قوه مجریه نیست و این روند با حضور نمایندگانی از قوای سه‌گانه کشور (اعضاء شورای حل اختلاف استان و مرکزی) و سرانجام تأیید آن در یک نهاد قضایی امکان‌پذیر است. این موضوع از وجوه مثبت و متمایز نظام اداره شهر در ایران حتی نسبت به برخی از کشورهای اروپایی است (شرکت خدمات ایرانیان، ۱۳۸۹: ۸۹).

۳-۵- مسئولیت‌پذیری: یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های آخرین قانون مصوب در مورد شوراها، اختیار عزل مستقیم شهردار توسط شورا (و به طور غیرمستقیم توسط مردم) است که مهم‌ترین ابزار شورای شهر برای اعمال نظارت و کنترل بر عملکرد شهردار و به تبع آن مسئولیت‌پذیری شهردار و کارمندان شهرداری است. تجارب مدیریت شهری در دوران قبل و بعد از

انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که اگر در جامعه‌ای پیچیده، تمرکز قدرت بدون ابزار و سازمان‌های کنترل‌کننده وجود داشته باشد، یعنی یک فرد تعداد زیادی از نقش‌ها را داشته باشد، در نتیجه از میزان و تعداد نقش‌ها و مسئولیت‌ها و تقسیم کار برای دیگر افراد و نهادها کاسته می‌شود؛ بدین ترتیب شخص قدرتمند به یک ستاره تبدیل می‌شود که همه چیز حول محور او انجام می‌گیرد و با از بین رفتن او، همه چیز از هم می‌پاشد. بنابراین همانگونه که تفکیک بیش از حد وظایف و تضعیف شهرداری، به عنوان راس اجرائی نظام مدیریت شهری، موجب نوعی هرج و مرج در مدیریت شهری می‌شود، تمرکز قدرت و افزایش حیطه اختیار شهرداری بدون داشتن نظام قانون-گذار شهری و سیستم کنترلی و نظارتی، موجب نوعی قدرت مطلقه می‌شود که بر بقیه بخش‌های جامعه شهری، ارزش‌ها، گرایش‌ها، عقاید، ساختار اجتماعی و حتی سیاسی جامعه تاثیر عمیق می‌گذارد (رفیع‌پور، ۱۳۷۶: ۲۵۹). بنابراین وجود شوراهای همراه کمک شورایاری‌ها، می‌تواند به عنوان وزنه و اهرمی بر تفکیک قدرت‌ها در عرصه مدیریت شهری و نظارت بر عملکرد اجرائی شهر تلقی شود. در عین حال، شورای شهر و شورایاری‌ها می‌توانند فضای لازم را برای ورود نهادهای خصوصی و عمومی در فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی و همکاریانه تسهیل نماید و حلقه ارتباطی بین مردم، ذی‌نفعان، سرمایه‌گذاران، برنامه‌ریزان و مدیران شهری را فراهم کنند.

۵-۴- قانونمندی: اولین قانون در زمینه مدیریت شهری، یک سال پس از جنبش مشروطه و تأسیس مجلس شورای ملی با عنوان قانون بلدیہ وضع شد (نوروزی، ۱۳۸۰: ۱۹). بر اساس این قانون، انجمن بلدیہ توسط انتخاب‌کنندگان و از طریق آراء مستقیم مردم انتخاب می‌شد. تعداد اعضاء انجمن بلدیہ با توجه به اندازه شهرها متغیر بود. انتخابات در سطح محلات شهری برگزار می‌گردید و هر محله با توجه به وسعت و جمعیت خود، سهمی از اعضاء و انجمن بلدیہ را به خود اختصاص می‌داد (شرکت خدمات ایرانیان، ۱۳۸۹: ۷۲). قانون بلدیہ دوم با تثبیت حکومت پهلوی و استبداد رضاخانی در کشور هم‌زمان بود، بنابراین شرایط سیاسی و اجتماعی کاملاً با زمان تصویب قانون بلدیہ اول متفاوت بود. این قانون در ساماندهی بلدیہ (شهرداری) تاکید بر رهبری سیاسی و اجرایی مدیر اجرایی منتخب دولت مرکزی داشت. انجمن بلدیہ از نمایندگان طبقات تجار، اصناف و مالکین تشکیل می‌شد (احمد آخوندی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۴۶). اولین قانونی که صراحتاً به تاسیس شهرداری‌ها و انجمن شهر اشاره داشت، در سال ۱۳۳۴ مورد تصویب قرار گرفت. محتوای حقوقی و اجرایی این قانون به حدی بوده که علی‌رغم اصلاحاتی

متعددی که تا به امروز در آن صورت گرفته، بسیاری از مفاد آن تاکنون معتبر بوده و این قانون را تا به امروز ملغی ننموده است. قانون شهرداری‌ها در زمینه سازمان‌دهی شهرداری، مدل شورا - مدیر شهر را مورد توجه قرار داده است.

۶- بررسی تطبیقی مدل‌های مدیریت شهری در کشورهای ایران، کره جنوبی، ترکیه و مالزی

به منظور بررسی و تحلیل مدل‌های مدیریت شهری در چهار کشور مورد بررسی، جدول تطبیقی به منظور مقایسه معیارها و به تفکیک هر معیار شامل مشارکت، تمرکززدایی، قانون‌مندی و مسئولیت‌پذیری، تنظیم شده است. با توجه به اینکه شناخت کشورهای مورد مطالعه بر مبنای این ۴ معیار بوده است، بخش تحلیل نیز بر مبنای همین معیارها و در قالب ۴ جدول مجزا تنظیم شده است.

جدول شماره (۱) - مقایسه معیار مشارکت در چهار کشور مورد مطالعه

کشور	مشارکت
ترکیه	- با روی کار آمدن و قدرت‌گیری حزب عدالت و توسعه، نظام سیاسی در این کشور به صورت ترکیبی از سکولاریسم و آزادی اقتصادی با حفظ معیارهای اسلامی شکل گرفته است
	- به طور سنتی، نهادهای دولتی نقش غالب و مسلطی در ترکیه دارند. در طول زمان توجه به قدرت بخش خصوصی از منظر اقتصادی افزایش یافته است
	- در این کشور تلاش مضاعفی در حال شکل‌گیری است که تعاملات دولت و جامعه ارتقا یابد و بر توسعه احزاب ملی و مذهبی و کاهش شکاف‌های اجتماعی و حقوق اقوام و مذاهب تاکید شود
مالزی	- در طول زمان، توجه به مطالبات مشارکت‌طلبانه‌ی گروه‌های اجتماعی موجب شده که قدرت جامعه‌ی مدنی و پلورالیسم در اجتماع افزایش یابد و به سمت تأسیس شوراهای شهر به عنوان یک ساز و کار مشارکتی در مقیاس شهر سوق یابد
	- در این کشور دولت با نظارت مضاعف به دنبال خصوصی سازی، سرمایه‌گذاری خارجی و بسیج منابع داخلی است
	- نگرش به مشارکت مردمی به عنوان بهترین شیوه برای اطمینان‌یابی از نظام درست محلی و پیشبرد گسترش دموکراسی وجود دارد.
مالزی	- در ایالت‌های محلی، مشاوره و ملاقات با مردم در زمینه‌ی شناسایی محدودیت‌های اجتماعی و اقتصادی جامعه صورت می‌گیرد
	- با توجه به توسعه اقتصادی حاصل شده و نیز رشد طبقه متوسط در این کشور، فرایند توسعه سیاسی و دموکراسی به‌عنوان عامل تداوم بخش توسعه اقتصادی، در حال تعمیق و گسترش می‌باشد.
	- در مالزی عنصر مشارکت مردم در طرح‌های ساختاری و محلی به‌خوبی دخالت دارد و هر دوی این طرح‌ها باید

کشور	مشارکت
	بر اساس اظهارات عموم تغییر یافته یا اصلاح شوند.
کره جنوبی	- از سال ۱۹۹۵ از سوی دولت مرکزی برنامه‌های مشارکت شهروندی گوناگونی در زمینه های تصمیم سازی، اجرا و ارزیابی پیشنهاد گردیده است.
	- تأکید بر آزادی سیاسی، حقوق بشر، حرکت از اقتدارگرایی به سمت دموکراسی و مردم سالاری و پررنگ کردن نقش احزاب
	- استفاده از فناوری‌های پیشرفته مشارکت الکترونیکی به منظور ارتقاء مشارکت شهروندان در فرایندهای سیاست گذاری.
ایران	- اولویت دادن به الگوی مدیریتی مردم محور و توجه به لایه‌های زیرین قدرت در جوامع محلی
	- تأکید بر مشارکت شهروندان با وقوع جنبش مشروطه و معنا یافتن مفهوم مجلس.
	- بعد از انقلاب اسلامی تأکید بر مردم سالاری دینی به عنوان حرکتی در راستای فاصله گیری از اقتدار مرکزی مطرح شده است.
	- تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاباتات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در سال ۱۳۷۵ و انتخاب اعضای شورا از طریق مشارکت و آرای مستقیم مردم

جدول شماره (۲) - مقایسه معیار تمرکززدایی در چهار کشور مورد مطالعه

کشور	تمرکززدایی
تورکیه	- حرکت به سمت مدیریت محلی و فاصله گرفتن از نظام تمرکزگرای دولت مرکزی
	- نظارت عالی مدیریت مرکزی به مدیریت‌های محلی به منظور حفظ یکپارچگی تأمین خدمات عمومی در کل کشور
	- ارتباط دو سویه شهردار با سطح بالادست (دولت مرکزی) و سطح پایین دست (تشکیلات محلی)
مالزی	- الگوی مدیریت شهری دو سطحی. یکی شهرداری سطح منطقه‌ای است که کل مجموعه شهری را در برمی گیرد و دیگری شهرداری سطح محلی است که در هر کدام از شهرها و شهرک‌های موجود در مجموعه شهری شکل می‌گیرد.
	- نظام مرکزی که قدرت خود را در درجه اول از مردم کسب نموده است، قدرتش محصول قدرت تک تک ایالات عضو می‌باشد.
	- علی‌رغم وجود سیستم فدرالی در این کشور، تمایل به مدیریت و کنترل از جانب حکومت مرکزی نیز وجود دارد.
	- در این کشور طرح توسعه پنج ساله اجتماعی-اقتصادی در سطح فدرال تهیه میشود، سپس به سطح ایالت تعمیم داده می‌شود، در انتها تبدیل به طرح ساختاری می‌شود که اساس توسعه در سطح محلی است.
	- چهار نوع حکومت محلی در این کشور وجود دارد: حکومت محلی شهر؛ شهرداری؛ ناحیه روستایی و شورای محلی
	افزایش قدرت مقامات محلی همراه با مجموعه کاملی از وظایف و مسئولیت‌ها در ساختار قدرت کشور با تأکید بر برنامه‌ریزی محلی

کشور	تمرکززدایی
کره جنوبی	- به‌طور کلی اصل اساسی دموکراسی محلی در کشور کره جنوبی این است که قدرت تصمیم‌گیری باید تا حد امکان در اختیار مقاماتی باشد که به جوامع متأثر از تصمیمات نزدیک تر هستند.
	- بر اساس قانون استقلال محلی، منافع دولت‌های محلی سطح بالا و پایین نباید با یکدیگر در تضاد باشند. در صورت وجود تضاد، دولت‌های محلی سطح پایین تر اولویت دارند.
	- در کشور کره جنوبی نوع حکومت‌های محلی بر اساس قانون اساسی مشخص می‌شود.
	- وجود یک سیستم دولتی دو سطحی: ۱- سطح بالایی دولت‌های محلی شامل استان و شهر کلاشهر؛ ۲- سطح پایین دولت محلی شامل بخش روستایی، شهر و محله
ایران	- کشور ایران در دسته کشورهای دارای نظام متمرکز اداره امور قرار دارد. سابقه تمرکز زدایی و شکل‌گیری حکومت‌های محلی به اولین دوره مجلس شورای ملی و تصویب قانون ایالات و ولایات و قانون بلده باز می‌گردد، اما هیچ‌گاه، نهادهای مذکور از توان و استقلال کافی برای ایفای نقش خود برخوردار نبوده‌اند.
	- شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸ نخستین گام جدی دولت برای تمرکز زدایی و ایجاد نظام‌های محلی پس از پیروزی انقلاب به شمار می‌رود.
	- نحوه روابط بین حکومت مرکزی و مدیریت محلی تا حد زیادی توسط قانون مشخص می‌شود. در مواردی که قانون مشخصی وجود ندارد، اولویت با نظرات مدیران بالادستی است.
	- شوراهای پایین دستی شورای شهر چون شورا یاری محلات و نواحی شهری موجودیت قانونی لازم را ندارند.

جدول شماره (۳) - مقایسه معیار قانون مندی در چهار کشور مورد مطالعه

کشور	قانون مندی
ترکیه	- شهرداری‌ها در ترکیه از سه ارگان تشکیل یافته‌اند. شورا، کمیته شهری و شهردار.
	- اعضای کمیته شهری رؤسای بخش‌ها و اداره‌های مختلف شهرداری، شهردار و چند عضو منتخب شورا هستند. شهردار ریاست کمیته شهری را بر عهده دارد.
	- شهردار که مهم‌ترین مقام اجرایی و نماینده شهرداری است، برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. شهردار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی نیز می‌باشد.
	- ساختار مدیریت شهری در ترکیه را می‌توان از نوع شهردار قوی دانست، ولی حوزه اختیارات شهرداری می‌تواند در زمان اختلاف با شورا از سوی کمیته اجرایی شهری از سوی شورا و در زمان اختلاف با شورا از سوی کمیته اجرایی استانی محدود شود.
مالزی	- ضابطه‌ای به نام رأی اعتماد از سوی شورا، نیز یک راه برای کنترل شهردار است و برکناری شهردار نیز از عدم کسب رأی اعتماد شورا و تصویب هیات وزیران قابل انجام است.
	- در این ساختار شهردار و شورا همانند مقامات محلی انتصاب می‌شوند. در این مدل، شورا واجد بخش قابل توجهی از قدرت اجرایی است. شهردار دارای قدرت و اختیار اجرایی اندکی است اما تعدادی از کارکردهای قضایی و قانون‌گذاری را به عهده دارد.
	- در دهه‌های اخیر با انتصاب مقامات محلی توسط دولت فدرال، نظارت سلسله مراتبی و وابستگی کامل دولت‌های محلی نیز وجود دارد و با وجود این نظارت، قدرت دولت مرکزی افزایش یافته است.

کشور	قانون مندی
	- در صورت اختلاف میان ایالات و یا بین دولت فدرال و یک ایالت، همچنین در مواردی که میان مجامع قانونگذاری با یکدیگر و یا با مجلس نمایندگان فدرال، اختلافی وجود داشته باشد، دادگاه فدرال مرجع رسیدگی است.
کره جنوبی	- در این کشور شهردار و شورا مستقیماً توسط مردم انتخاب می شوند. در این مدل، شهردار، بازیگری سیاسی است که وظایف اجرایی نیز دارد. این الگو در حقیقت بیانگر جایگاهی مشابه ریاست جمهوری برای شهردار در سطح شهر است.
	- شهردار اختیار کنترل تمامی امور اداری و قانونی را در قلمرو حکومت محلی دارد. این امور عبارتند از: تنظیم خط‌مشی و اجراء مدیریت پرسنلی و مالی، مهندسی مجدد سازمانی و ... همچنین مدیر اجرایی از قدرت حق و تو در مقابل تصمیمات شورای محلی برخوردار است.
	- اگرچه شورای شهر بر دستگاه شهرداری نظارت دارد، ولی این شهردار است که رئیس دولت محلی شناخته می‌شود.
ایران	- اگر چه در ایران قوانین مربوط به حوزهی شهرداری و شورای شهر محدود است، اما کماکان برای پیشبرد امورات شهری به این قوانین استناد می‌شود.
	- شهرداری به عنوان سازمان عمومی و غیردولتی، مجری مصوبات و تصمیمات شورای شهر است؛ به غیر از اموری که به صراحت قانون خارج از اختیارات شورا بوده و مصوبه شورا را ملزم به موافقت و تأیید سازمان‌های دولتی مینماید.
	- تصمیم‌گیری در خصوص انحلال شورای شهر بعد از تصمیم‌گیری در هیئت حل اختلاف مرکزی متشکل از نمایندگان قوه مجریه، قضاییه و مقننه و نمایندگان شورای عالی استان‌ها صورت می‌گیرد.

جدول شماره (۴) - مقایسه معیار مسئولیت پذیری در چهار کشور مورد مطالعه

کشور	مسئولیت پذیری
	- در این کشور مسئولیت شهردار دوگانه است: شهردار ریاست تشکیلات محلی را به عهده دارد و از سوی دیگر از جانب دولت مرکزی انجام پاره ای وظایف را می‌پذیرد. شهرداران در مقابل دولت استقلال عمل دارند. شهرداری‌ها ارگان‌های اصلی در سیستم دولت محلی ترکیه هستند. یکی از وظایف اصلی شهردار، تهیه برنامه بودجه شهرداری و ارسال به شورای شهر است.
ترکیه	- وظایف شورای شهر عبارتند از: - بررسی و تصویب بودجه شهرداری، - ارتقای شهرنشینی و دید شهروندی، - حفاظت از حقوق ساکنان، - مراقبت از محیط زیست، - همبستگی اجتماعی، - شفافیت، - مشارکت، - عملکرد پایدار سازوکار کنترلی
	- شورای شهر همچنین تعیین تعرفه‌ها و هزینه‌های حمل‌ونقل، قیمت کالاها، میزان جرایم شهری و بازرسی را بر عهده دارد و در مورد استخدام، اخراج و ترفیع کارکنان شهرداری تصمیم می‌گیرد.
مالزی	- در مالزی شهرداری دو نوع وظیفه دارد: دستوری و اختیاری. در حالت دستوری، تمامی وظایف اساسی نظیر جمع‌آوری زباله، روشنایی خیابانها و فعالیتهای مربوط به بهداشت عمومی و فراهم کردن امکانات برای پارک‌های تفریحی شامل می‌گردد. این خدمات حتماً باید ارائه شود و اولویت یا تأمین بهداشت عمومی است. حال آن که

کشور	مسئولیت پذیری
	<p>وظایف اختیاری، وظایف توسعه‌ای می‌باشند،</p> <p>-وظایف و اختیارات شوراها محدود به قانون می‌گردد. بر طبق قانون، وظایف و اختیارات کلی شوراها در مناطق شامل توسعه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی منطقه است. شورا در برگزاری جلسات مشارکتی با مردم، تعامل مناسبی دارد</p> <p>-صلاحیت تصمیمگیری و مقررانگذاری شوراها بسیار محدود و مقید به تصویب نهاد بالادستی است.</p>
کره جنوبی	<p>- شش دسته از وظایف شهرداری در این کشور به قرار زیر است: ۱- کارکردهای مربوط به حوزه قضایی، سازمانی و مدیریتی ۲- عملکردهای مرتبط با ارتقای رفاه ساکنین محلی ۳- عملکردهای مرتبط با ارتقای بخش‌های صنعت، کشاورزی، جنگلداری، تجارت و ... ۴- عملکردهای مرتبط با توسعه منطقه‌ای و ساخت و مدیریت تجهیزات شهری ۵- عملکردهای مرتبط با ارتقای آموزش، ورزش، فرهنگ و هنر ۶- عملکردهای مرتبط با پدافند شهری و آتش‌سوزی.</p> <p>- شورای شهر قدرت استقلال قانونی برای تصویب، اصلاح و یا مردود شناختن درخواست‌ها و پیشنهادهای شهرداری و همچنین ارزیابی و تصویب بودجه عمرانی مورد تقاضای شهرداری را دارد. از دیگر وظایف شورای شهر می‌توان به بازرسی از اداره‌های دولتی شهر اشاره کرد. شورای شهر همچنین پیشنهادها، انتقادات و تقاضای مکتوب شهروندان را بررسی می‌کند. دیگر وظایف و فعالیت‌های شورا عبارت‌اند از: هزینه‌های اشتراک خدمات شهری، نظارت بر نحوه هزینه کرد بودجه شهرداری، وضع و جمع‌آوری مالیات‌های محلی، کمیسیون‌ها و اجاره بهایی که جزئیات آن در قانون نیامده و به شورای شهر واگذار شده است.</p>
ایران	<p>وظایف شهرداری در ایران را می‌توان در این موارد طبقه بندی نمود: امور اجرایی و توسعه فضاهای شهری، مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر و حومه، برآورد و تنظیم بودجه، نظارت بر ساخت و ساز و توسعه زمین، صدور پروانه برای کلیه اصناف و پیشه‌وران. اگرچه طی دو دهه اخیر و با تصویب قانون شوراها، قدرت یکجانبه‌ی شهردار در امور اجرایی شهر تعدیل شده است. بر خلاف کشورهای فوق‌الذکر مدیریت یکپارچه‌ی شهر در ایران تحقق نیافته است.</p>
	<p>- یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها در مورد شوراها، اختیار عزل مستقیم شهردار توسط شورا (و به طور غیرمستقیم توسط مردم) است که مهم‌ترین ابزار شورای شهر برای اعمال نظارت و کنترل بر عملکرد شهردار و به تبع آن شهرداری است. در عین حال یکی از مهم‌ترین وظایف شورای شهر در ایران تصویب بودجه سالانه (اجرایی و جاری) می‌باشد.</p>

۷- نتیجه‌گیری

مطالعه و مقایسه تطبیقی بین چهار کشور ترکیه، مالزی، کره جنوبی و ایران نشان داد که روند اصلی مدیریت شهری در این کشورها انجام امورات شهری با مشارکت حداکثری توسط شهروندان چه در بعد انتخاب و مهم‌تر از آن در بعد نظارتی است. اگرچه انتخاب الگوی مدیریت شهری در این کشورها تابع شرایط سیاسی، جغرافیایی، اجتماعی و تاریخی آنها نیز خواهد بود. هم‌اکنون در کشورهای ترکیه و مالزی که در بُعد فرهنگی و سیاسی تشابهات

محسوسی با کشور ایران دارند، شهرداری‌ها به عنوان یک نهاد مردمی و اجتماعی، ظرفیت همکاری عظیم و جلب مشارکت بخش‌های مردمی و خصوصی را به نحو مناسب برای ایفای بهتر وظایف خود بکار گرفته‌اند و به این ترتیب خود را از یک سازمان کاملاً خدماتی به یک نهاد اجتماعی تبدیل نموده‌اند. در کشور ایران که با سیستم حکومت متمرکز اداره می‌شود، مدیریت شهری دارای استقلال نیست و از طرف دولت مرکزی در امور آن‌ها نظارت و مداخله می‌شود؛ یعنی این نوع تشکیلات اداری را نمی‌توان حکومت محله‌ای دانست بلکه این تشکیلات نوعی سازمان محلی هستند. مدیریت شهری به شکل سنتی با توجه به پیچیده‌تر شدن مسائل و مشکلات شهری، دیگر نمی‌تواند پاسخگوی اداره امور و مدیریت شهر باشد. با توجه به تحلیل‌های فوق و از آنجاکه مدل مدیریت شهری در وضع موجود نمی‌تواند استقلال عرصه مدیریت شهری را حفظ نماید و پاسخگوی مسائل شهری باشد باید از مدلی برای اداره امور شهر در ایران استفاده نمود که استقلال حوزه مدیریت شهری را از حوزه مدیریت و قدرت کلان ضمانت نماید و باعث به وجود آمدن نهادهای مدنی و تشویق مشارکت‌های مردمی گردد و در نهایت از همین طریق می‌توان مانع ایجاد قدرت گروه‌های قدرت سیاسی سطح ملی در عرصه مدیریت شهری شد.

افزایش قدرت مشارکت شهروندان در عرصه مدیریت شهری یکی از مهم‌ترین اصولی است که در جامعه ایران نیز باید تمرکز بیشتری بر آن شود. پیش شرط مشارکت شهروندان با غیرمتمرکز گرداندن و تمرکززدایی ساختار سازمانی شهرداری آغاز می‌شود. در بُعد مشارکت، شهرداری نیاز به ایجاد ساختار مشارکتی دارد که در آن عموم شهروندان در فعالیت‌های شهری که مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی آنان تأثیر دارد دخالت نمایند. این ساختار باید بدنبال ظرفیت‌سازی در همه اقشار و طبقات جامعه، توانمندسازی و میزان مداخله آن‌ها داشته باشد. در انتها پیشنهاد می‌گردد در مدل مدیریت شهری ایران نیز شهردار توسط شهروندان به صورت مستقیم انتخاب گردد تا بر این اساس، شهردار علاوه بر اینکه به نمایندگان مردم پاسخگو باشد، مسئولیتی نیز در قبال اقدامات اجرایی خود در برابر مردم داشته باشد.

منابع

- احمد آخوندی، عباس؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ بصیرت، میثم و طاهرخانی، حبیب الله (۱۳۸۷). آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، **مجله پژوهش‌های جغرافیایی**. شماره ۴۱ (۶۳)، ۱۳۵-۱۵۶.
- ارباب، پارسا، بصیرت، میثم. (۱۳۹۵). مطالعه تطبیقی ایجاد و توسعه نسل های اول و دوم شهرهای جدید: نمونه کره جنوبی، **آمایش سرزمین**، دوره هشتم، شماره دوم، صص. ۳۰۹-۲۷۹.
- اشرف، احمد. (۱۳۵۳). ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران دوره اسلامی. **نامه علوم اجتماعی**. شماره ۴. ۴۹-۷.
- اقبال آشتیانی، پیرنیا، باستانی پاریزی، عباس و حسن و محمد ابراهیم. (۱۳۸۷). **تاریخ ایران: تاریخ مفصل ایران از صدر اسلام تا انقراض قاجاریه**. تهران: انتشارات علم.
- ایمانی جاجرمی، حسین. (۱۳۸۹). حکومت محلی در ترکیه نیازمند اصلاحات. **مجله شهرداری‌ها**. سال دوم. شماره ۲۴.
- براتی، ناصر (۱۳۹۰). **امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم با تاکید بر مطالعات نظری و تطبیقی**، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، تهران.
- پوراحمد، احمد، پیری، اسماعیل، محمدی، یادگار، پارسا، شهرام، حیدری، سامان. (۱۳۹۷). حکمروایی خوب شهری در محله‌های شهری (مورد مطالعه: شهر مریوان)، **فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری**، پیاپی ۲۴، صص ۹۸-۸۱.
- ترابی، علیرضا. (۱۳۸۳). «مدیریت پایدار شهری در گرو حکمرانی خوب». **مجله شهرداری‌ها**. سال ششم. شماره ۶۹.
- تقوایی، علی اکبر، تاجدار، رسول. (۱۳۸۸). درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی، **فصلنامه مدیریت شهری**، شماره ۲۳، صص ۵۸-۴۵.
- حاتمی‌نژاد، حسین، گل فرامرز، افشین، زینالی، سلیمان، زینالی، محمدعلی (۱۳۹۲). «بررسی نقش دولتهای محلی در حکمروایی خوب شهری با نگاهی به ساختار حکومتی کشور مالزی»، **اولین همایش ملی جغرافیا، شهرسازی و توسعه پایدار**، تهران.
- حائری، وحید (۱۳۹۴). کندوکاوی ساختاری در مساله حق بر شهر، **نشریه هفت شهر**، ۴ (۵۰)، ۱۶۵-۱۸۲.
- رضویان و سعیدی فرد و صالحی، محمدتقی، فرانک، منا. (۱۳۹۲) **مدیریت شهری در جهان**. مشهد: انتشارات دانشگاه صنعتی سجاد.
- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۷۶). **توسعه و تضاد: کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران**، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

- زیاری، کرامت الله، یداله نیا، هاجر، یداله نیا، حسین. (۱۳۹۹). تحلیل عملکرد مدیریت شهری با تأکید بر شاخصهای حکمروایی خوب از منظر شهروندان (مورد مطالعه: شهر ساری). **فصلنامه علمی پژوهش و برنامه‌ریزی شهری**، سال ۱۱، شماره پیاپی ۴۰، صص ۱۵-۱.
- سعیدی رضوانی و همکاران، نوید. (۱۳۹۲). **مدیریت شهری: بررسی تطبیقی نظام مدیریت شهری در کشورهای نمونه**. تهران: انتشارات تپسا.
- شرکت خدمات ایرانیان. (۱۳۸۹). **امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران**. تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۹). مفهوم و مبانی مدیریت شهری. **فصلنامه مدیریت شهری**، (۲)، صص ۶۸-۸۱.
- علوی‌تبار، علیرضا (۱۳۷۹). **مشارکت در اداره امور شهرها: بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران)**، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.
- مرتضوی، مهدی. (۱۳۹۲). **مدیریت محلی و حکمروایی شهری**. تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- محمودی خوشرو، امید. (۱۳۸۹). بررسی کارایی شهرداری‌های استان کردستان با استفاده از روش تحلیل پوششی داده‌ها. **فصلنامه مدیریت صنعتی**. سال پنجم. شماره ۱۳. صص ۱۰۳-۱۲۰.
- ملازاده، مهدی و شهریور روستایی. (۱۳۸۸). نقش شهرداری الکترونیکی در گسترده‌گی شهری با استفاده از داده‌های سنجش‌ازدور و سیستم اطلاعات جغرافیایی (مورد: مرند). **فصلنامه مدیریت شهری**. شماره ۲۳. صص ۷-۱۶.
- مقیمی، محمد. (۱۳۸۸). **اداره امور حکومت‌های محلی**. تهران: انتشارات سمت.
- میرغلامی، مرتضی؛ پورجعفر، محمدرضا و میثاقی، سید محمود (۱۳۹۸). ارزیابی تطبیقی نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی فضایی ایران با مصر، عربستان، ترکیه و مالزی، **مجله برنامه‌ریزی و آمایش فضا**، ۲۳ (۳)، ۱-۴۱.
- هاشمی و همکاران. سید مناف. (۱۳۹۰). **سیاست‌های مدیریت شهری در کشورهای مختلف**. تهران: انتشارات طحان.

- Akilli, H., & Akilli, H. S. (2014). Decentralization and recentralization of local governments in Turkey. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 140, 682-686.
- Bae, Y. (2013). Decentralized Urban Governance and Environmental Collaboration in South Korea: The Case of Hyundai City, **Pacific Affairs**, 86(4), 759-783.

- Campbell, J. W., Im, T., & Jeong, J. (2014). Internal efficiency and turnover intention: Evidence from local government in South Korea, **Public Personnel Management**, 43(2), 259-282.
- Choi, J., Choe, C., & Kim, J. (2012). Local government and public administration in Korea. **LOGODI: Local Government Officials Development Institute**.
- Goktolga, O. (2016). A Local Governance Experience in Turkey, From “Local Agenda 21” s to the City Councils. **Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(2), 107-128.
- Jiboye, A. D. (2011). Sustainable urbanization: Issues and challenges for effective urban governance in Nigeria. **Journal of sustainable Development**, 4(6), 211.
- Kartal, N., Tuncel, G., & Göktoğa, O. (2015). «Local Governments and Government of Cities in Turkey». **Journal of Public Administration and Governance**, 5(1), 1-22.
- Kim, S., & Lee, J. (2019). Citizen participation, process, and transparency in local government: An exploratory study. **Policy Studies Journal**, 47(4), 1026-1047.
- Lee, Y. O., & Park, H. W. (2013). E-campaigning versus the Public Official Election Act in South Korea. In **Aslib Proceedings**. Emerald Group Publishing Limited.
- Nurudin, S. M., Hashim, R., Rahman, S., Zulkifli, N., Mohamed, A. S. P., & Hamik, S. A. (2015). Public participation process at local government administration: a case study of the Seremban Municipal Council, Malaysia, **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 211, 505-512.
- Osman, M. M., Bachok, S., Bakri, N. I. M., & Harun, N. Z. (2014). Government delivery system: effectiveness of local authorities in Perak, Malaysia, **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 153, 452-462.
- Ostwald, K. (2017). Federalism without decentralization: Power consolidation in Malaysia. **Journal of Southeast Asian Economies**, 488-506.
- Polatoglu, A. (2000). Turkish local government: The need for reform. **Middle Eastern Studies**, 36(4), 156-171.
- Sylvester, K. M. (2010). Public Participation and Urban Planning in Turkey: The Tarlabasi Renewal Project, Doctoral **dissertation**, University of Cincinnati, USA.