

## بررسی موانع و راه‌کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان خدماتی به یک نهاد اجتماعی

محمد معیت      رئیس گروه پژوهش شهرداری شیراز و کارشناس ارشد

مدیریت صنعتی

کارشناس گروه پژوهش شهرداری شیراز و کارشناس ارشد      فهیمه طباطبایی\*

مدیریت فناوری اطلاعات، سیستم‌های اطلاعاتی

### چکیده

نهادهای اجتماعی، نقش مهمی در جامعه مدنی دارند و در عرصه خدمات‌رسانی به مردم پیشگام و در عین حال مشارکت‌جو و تجربه‌گرا هستند. یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری یعنی شهرداری‌ها، برای اجرای مناسب اهداف و برنامه‌های پذیرفته شده خود و جلب رضایت بیش‌تر شهروندان همواره با مشکلات اساسی ناشی از تحولات شتابان و پدیده‌های درونی و بیرونی در تامین نیازهای متنوع اقشار مختلف جامعه مواجه هستند و برای حل آن‌ها نخست، نیازمند مدیریت کارآمد و پویایی بوده که توان تنظیم و کنترل سازمان خود را در چنین محیطی داشته باشد. مدیریت کارآمد و پویا در شهرداری‌ها زمانی اتفاق خواهد افتاد که این سازمان به عضوی جدایی‌ناپذیر از پیکر نظام اجتماعی کل نهادینه شود. این امر از طریق تغییر کارکردهای سنتی شهرداری‌ها و سوق دادن آن‌ها به سوی یک نهاد اجتماعی محقق می‌شود. در این مقاله نیز شناخت چالش‌ها و موانع پیش روی شهرداری‌ها و راه‌کارهای ارتقاء آن‌ها به یک نهاد اجتماعی مورد بررسی عمیق قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: نهاد اجتماعی، سازمان خدماتی، نظام اجتماعی، شهرداری.

## 1. مقدمه

تغییر در حقیقت پدیده‌ها و مسائل کلان استراتژیک یکی از ویژگی‌های دوران مدرن به شمار می‌آید. دامنه این تغییر و تحولات در تمامی جوانب خرد و کلان در ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، بین‌المللی و مدیریتی مشهود است. از جمله این مسائل و تحولات، تغییر در ساختار مدیریت شهر است (نوبخت و معصومی راد، 1390). شهر فضای سکونت با کاربرد و ویژگی خاص خود می‌باشد که شهروندان به عنوان ساکنان این فضا هستند و شهروندی جایگاهی اجتماعی است که در رابطه دولت با حقوق اجتماعی روی می‌دهد (شهرکی، احمدی، اسلامی مهدی آباید و شیرانی، 1390). شهرها تا دهه‌های اخیر بیشتر واقعیت‌هایی فضایی و کالبدی فرض می‌شدند. مدیریت شهری نیز مدیریت فضاهای شهری و خدمات مرتبط تعبیر می‌شود. اما امروزه شهرها دارای موجودیت سیاسی اقتصادی و اجتماعی شناخته می‌شوند (شکوهی بیدهندی، 1390) و به واقعیت‌های پیچیده اجتماعی تبدیل شده‌اند که با طراحی نظام-های واقع‌بینانه مدیریت شهری می‌توان در آن‌ها فرصت‌های فراوان ایجاد نمود (یوسفی، 1390). وظایف مدیریت شهری نیز شامل آماده‌سازی زیرساخت‌های اساسی برای عملکرد کارآمد شهرها، آماده‌سازی خدمات، تنظیم فعالیت‌های تأثیرگذار بخش خصوصی بر امنیت و در نهایت آماده‌سازی خدمات و تسهیلات می‌شود (شهرکی، احمدی، اسلامی مهدی آباید و شیرانی، 1390).

این نکته مهم را باید در نظر داشت که الگوی مدیریت شهری تا حد زیادی تحت تأثیر از فهم واقعیت شهر است. چنان‌که شهر را به عنوان یک کلیت اجتماعی در نظر بگیریم، منظور کنیم مدیریت واحد شهری اجتناب ناپذیر می‌شود. در این جا دغدغه‌ها و مسائل جدیدی از جمله رقابت برای جهانی شدن شهرها، حل مسائل و معضلات شهرنشینی برای مدیریت کلان‌شهرها مطرح می‌شود و بر این اساس مدیریت شهری موظف و مجبور به تغییر در ساختار اداری- نهادی خود و نیز ایجاد تحول در کارکردها و وظایف خود می‌شوند (نوبخت و معصومی راد، 1390). در این چارچوب است که

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

مدیریت شهری باید از وضعیت سنتی خود فاصله گرفته و از نهادی صرفاً خدماتی و اداری به نهادی پر دامنه و اجتماعی تغییر چیستی دهد.

سوال اصلی مطالعه حاضر این است که برای ارتقاء جایگاه شهرداری از نهادی خدماتی به نهادی اجتماعی چه چالش‌هایی وجود دارد و چه راه‌کارهایی در راستای تحقق این هدف مورد نیاز است؟ به منظور پاسخ‌گویی به این سوال، این مطالعه، در سه بخش تنظیم شده است. ابتدا به تعریف مختصری از نهاد و مفهوم شهرداری به عنوان یک نهاد اجتماعی پرداخته شده است. سپس چالش‌ها و موانع موجود در برابر تبدیل شهرداری‌ها (به طور خاص در شهرهای ایران) از یک نهاد خدماتی به یک نهاد اجتماعی بررسی شده و در بخش بعد به بررسی راه‌کارها و استراتژی‌های اثربخش در تحقق یک نهاد اجتماعی بحث شده است.

## 2. مبانی نظری

### 2-1. نهاد اجتماعی

نهاد، از واژه لاتین (instituire) به معنای ساختن و قرارگاه گرفته شده است و در فارسی نیز معادل‌هایی چون موسسه، تاسیس و نهاده دارد. در میان جامعه‌شناسان فرانسه، بیشتر به معنای تشکیلات یا سازمان‌های اجتماعی است که بیش‌تر بعد قضایی یا نیمه قضایی داشته و دارای کارکردهای اجتماعی باشند. بروس و یرلی<sup>1</sup> (2006) نیز نهاد را به عنوان هر الگوی رفتاری که توأم با تکرار، فرمان‌های سنتی و تقویت قانونی با میزانی از اجبار همراه باشد، تعریف کرده‌اند. از نظر لیتنن، نهاد، مجموعه‌ای از الگوهای فرهنگی است که کارکردهایی را به عنوان یک مجموعه بر عهده می‌گیرد (بیرو، 1370:403). از مجموع این تعاریف می‌توان گفت یک نهاد اجتماعی مجموعه‌ای از نقش‌های بهم پیوسته و نهادی شده است که معنای ساختاری بلندمدتی در نظام

---

1. Bruce & Yearly

اجتماعی داراست (علی‌وردی‌نیا و فرهادی محلی، 1390). در این مطالعه، نهاد اجتماعی تنها نهادهایی تعریف می‌شوند که شهروندان در آنها حضور دارند و حضورشان بر توزیع قدرت تاثیرگذار است.

ویژگی‌های ذاتی نهادهای اجتماعی، رفع نیازهای مهم و اساسی آدمی از قبیل؛ تامین امنیت، رفع نیازهای فیزیولوژیک، جامعه‌پذیری و ... است. اکنون با توجه به تجربه‌های مثبت بین‌المللی و جهانی باید گفت که شهرداری در قامت یک نهاد عمومی غیردولتی باید بتواند بعضی از وظایف نهادهای اجتماعی سنتی، به علاوه نیازهای مدرن را در دایره شهر مدیریت کند و نقش فعالانه‌ای در رفع نیازهای شهروندان در حوزه شهری بیابد (نوبخت و معصومی راد، 1390). شهرداری یکی از سازمان‌هایی است که بطور مستقیم و غیرمستقیم، در ابعاد خرد و کلان با زندگی اجتماعی شهروندان دارای ارتباط است و بر زندگی جمعی و حتی فردی آنها تاثیر می‌گذارد. از آنجایی که شهرداری‌ها به طور فزاینده‌ای با نیازهای شهروندان سر و کار دارند، نه تنها بر زندگی آنان تاثیر می‌گذارند؛ بلکه از آنان تاثیر می‌پذیرند. بنابراین شهرداری را می‌توان نهادی اجتماعی دانست که به واسطه درهم تنیدگی با زندگی روزمره شهروندان، کارکرد تنظیم امور شهری را به گونه‌ای که زندگی شهروندان آسان شود، بر عهده دارد. اما برای این که شهرداری کارکرد خود را به خوبی انجام دهد، نیاز است که شهروندان به شهرداری به عنوان نهادی برآمده از خودشان بنگرند (علی‌وردی‌نیا و فرهادی محلی، 1390).

سازمان‌های خدماتی فقط از طریق ایجاد تغییرات نرم، درون‌زا و مشارکت محور و با اهداف اجتماعی می‌توانند خود را به سطح نهادهای اجتماعی ارتقا دهند. شاخص‌های متنوع و متعددی به عنوان مقدمات، شرایط و بسترهای لازم برای گذار از سازمان خدماتی نظیر شهرداری به یک نهاد اجتماعی معرفی شده است که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر بیان شده است (مهاجری و ملک محمدی، 1390).

1- تغییر باورها و ایستارهای جامعه، به ویژه در سطوح و لایه‌های اجرایی و سیاسی، سازمان‌ها، رسانه‌های گروهی، نظام‌های اجتماعی و جامعه‌پذیر کننده، مردم،

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

مدیران و کارگزاران تمامی سازمان‌هایی که بطور مستقیم و غیرمستقیم با شهرداری ارتباط دارند.

2- بازتعریف، تدوین و طراحی و اجرای الگوهای رفتاری برای شهرداری. این دگرگونی‌های بنیادی باید از درون نظام شهرداری‌ها ایجاد شود.

3- گذر از مدیریت جزیره‌ای شهری به مدیریت یکپارچه شهری و استقلال و اقتدار مدیریت شهری برای نیل به حکمروایی شهری خوب (تغییرات سیاسی، حقوقی و سازمانی).

## 2-2. چالش‌ها و مسائل شهر و مدیریت شهری

بطور کلی مدیریت شهری با مسائل و چالش‌های گوناگونی روبرو است که می‌توان آنها را درسه دسته عمده طبقه بندی کرد:

1- رشد نسبت شهرنشینی و افزایش تراکم جمعیت شهرها: بررسی روند رشد جمعیت شهرها نشان می‌دهد که آهنگ شهرنشینی به مراتب سریع‌تر از آهنگ توسعه اقتصادی و رشد فرهنگ اجتماعی بوده است. با توجه به تداوم این روند، یکی از چالش‌های بزرگ شهرهای امروزی، گرایش تحركات جمعیتی و مهاجرت مردم به سوی آنهاست که بیش‌تر به منظور کار و شغل و برخورداری از خدمات آموزشی و درمانی و بطورکلی زندگی آسوده انجام می‌شود؛ که این باعث عدم توازن رشد شهرنشینی به موازات توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌شود (نوبخت و معصومی راد، 1390؛ بوچانی، 1390؛ یوسفی، 1390).

2- در طول تاریخ، شهرها محل تعاملات و رخدادهای سیاسی و تبادل اندیشه و علم بوده‌اند: تحولات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی باعث افزایش اهمیت شهرنشینی و پس از این، موجب شکل‌گیری مطالبات شهروندی و حقوق شهروندی از یک سو و اشتیاق ساکنان شهر از سوی دیگر شده است (نوبخت و معصومی راد، 1390؛ یوسفی، 1390).

3- سومین چالش تعاملات مختلف بین‌المللی و حرکات توریستی، مهاجرت‌ها، مبادلات بازرگانی، فرهنگی و اجتماعی است که باعث شکل‌گیری شهرهای جهانی می‌شود. از این رو، امروزه شهرها، باید خود را در مقابل سیل حوادث و تحولاتی که ریشه در برون مرزهای ملی دارد آماده نمایند و بتوانند در نظام جهانی، پایداری و هویت خود را حفظ نمایند.

بسیاری از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که مناسب‌ترین راه‌کار مقابله با این چالش‌ها، رویکرد «توسعه پایدار شهری» است که بدون فراهم شدن زمینه ارتقای جایگاه مدیریت شهری امکان‌پذیر نخواهد شد (نوبخت و معصومی راد، 1390). توسعه پایدار، توسعه‌ای است که توسعه خدمات اساسی اجتماعی، اقتصادی و محیطی را برای همه بدون اینکه محدودیت و تهدیدی را برای نظام‌های حیاتی که خدمات وابسته به آن‌ها داشته باشد محقق می‌سازد و آن‌ها را ارتقا می‌بخشد. مولفه‌هایی همانند آموزش، مشارکت و فرهنگ نقش بسزایی در توسعه پایدار ایفا می‌کنند (ابوذری و یعقوب پناه، 1390).

2-1. چالش‌ها و مسائل عمده مدیریت شهری در ایران: بر اساس نتایج پژوهشی با عنوان «شهرسازی مشارکتی» مسائل و مشکلات مدیریت شهری در ایران در سه سطح 1- رابطه دولت با نهادهای محلی، 2- رابطه بین نهادهای محلی مرتبط با مدیریت شهری و 3- رابطه بین اجزاء و عناصر درون ساختار مدیریت شهری بررسی شده است. تعدادی از مهم‌ترین مسائل در هر سطح به شرح زیر است:

➤ برخی از مشکلات در سطح اول در خصوص رابطه دولت با نهادهای محلی عبارت‌اند از:

- عدم وجود هماهنگی بین شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی در برنامه ریزی و اجرا؛
- عدم تبعیت سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها؛
- تعدد و عدم صراحت در قوانین شهرداری‌ها؛

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

- عدم مدیریت واحد در سطح کلان شهرها و منطقه شهری؛
  - خودداری نهادهای دولتی در پرداخت هزینه‌های شهری؛
  - عدم جایگزینی منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از کاهش سهم منابع مالی شهرداری‌ها از طرف دولت مرکزی؛
  - کمبود مکانیزم‌های نظارتی شوراها و اسلامی بر فعالیت‌های عمرانی و خدماتی سازمان‌های بخش دولتی؛
  - عدم دسترسی یا کنترل شهرداری و شوراها بر تخصیص بودجه به سازمان‌های بخش دولتی برای عمران شهری؛
- برخی از مشکلات سطح دوم در ارتباط بین نهادهای محلی و شهری عبارت‌اند از:

- کمبود سیستم مشارکت همه جانبه در امور مدیریت شهری؛
  - تهیه طرح‌ها به صورت بسته و محرمانه و بدون توجه به نظارت مردم؛
  - عدم هماهنگی در امر سرمایه گذاری در امور شهری بین بخش‌های خصوصی و عمومی؛
  - فقدان یک ساز و کار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند؛
- در سطح سوم که مرتبط با عملکرد و روابط درونی سیستم مدیریت شهری است، برخی از مشکلات عبارت‌اند از:

- عدم وجود طرح‌های بهنگام سازی توسعه شهری؛
- تشکیلات ضعیف و وابسته غیرمنعطف شهرداری؛
- کمبود نیروی انسانی متخصص و کارشناس در مسائل مدیریت شهری؛
- عدم تطبیق سازمان شهرداری‌ها به لحاظ تشکیلاتی و امتیازات با نیازهای محلی؛
- عدم وجود سیستم اطلاعاتی شهری بهنگام، متمرکز و جامع؛

در مجموع می‌توان چالش‌ها و موانع اساسی پیش روی شهرداری‌ها را در ارتقا به یک نهاد اجتماعی به شرح زیر برشمرد که در ادامه هریک بصورت جداگانه بررسی شده است:

1. موانع و مشکلات سیاسی، ساختاری و اجرایی؛ 2. اختلاف وظایف شهرداری با سایر نهادها و سازمان‌ها؛ 3. مدیریتی، تشکیلاتی و ساختاری؛ 4. اقتصادی و مالی؛ 6. فرهنگی و اجتماعی؛

### 3. چالش‌ها و موانع پیش روی شهرداری برای ارتقاء به یک نهاد اجتماعی

#### 3-1. موانع ساختاری و سیاسی

برخی از این عوامل در سطح درون سازمانی و برون سازمانی یا ترکیبی از هر دو به شرح زیر است (حاجیان، 1390):

- عدم هماهنگی در برنامه و بودجه و بخشی نگری در اداره امور به دلیل برقرار کردن سازمان‌های اجرایی متعدد در شهر؛
- ضعف ساختارهای تولیدی و اقتصادی به خصوص در کلان‌شهرها، به شیوه‌ای که شهرهای ایران به مکان بازپخش و مصرف کالاهای خارجی تبدیل می‌شود و به تدریج در عرصه جهانی شدن برای این شهرها نقشی مصرفی تعریف می‌شود.
- وجود سازمان‌های بی‌شمار همسان با وزارت خانه‌های دولت و دیگر نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیری، بدون وجود رویکرد یک‌پارچه برای فعالیت در شهر تهران (درون سازمانی و برون سازمانی)؛
- ضعف شدید منابع مالی و تکیه به درآمدهای ناپایدار شهری و عدم همراهی دولت در تامین منابع مطابق با رویه‌های دیگر شهرهای بزرگ جهان (درون سازمانی و برون سازمانی)؛
- فرسایش سرمایه اجتماعی نهاد شهرداری و دیگر نهادهای شهری در ذهنیت شهروندان (درون سازمانی و برون سازمانی)؛



بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

- گستردگی و عمیق شدن نارسایی‌های حوزه سلامت، بهداشت و محیط زیست (درون سازمانی و برون سازمانی)؛
- عدم پیوستگی و تداوم اقدامات شهرداری به عنوان نهاد اداره کننده شهر (درون سازمانی)؛
- گسست و ضعف سیستم مدیریت هماهنگ و یک‌پارچه در داخل سازمان شهرداری و شورای شهر (درون سازمانی)؛

### **3-1-1. تمرکزگرایی:** به طور کلی می‌توان اقرار کرد، در ایران تمرکزگرایی مهم-

ترین مانع سیاسی است. هنگامی که بحث واگذاری برخی اختیارات دولتی و یا کوچک‌سازی دولت مطرح می‌شود؛ با واقعیت تمرکزگرایی رو به رو می‌شویم و هیچ تمایلی از سوی دولت برای کاهش اختیارات مشاهده نمی‌شود.

منشأ تمرکزگرایی در ساختار رسمی است که اولین عامل آن به استقلال نسبی دولت از جامعه برمی‌گردد. از آنجایی که اقتصاد دولت متکی بر درآمدهای نفتی است، نیازی به تعامل از نیروهای اجتماعی نمی‌بیند و از سوی دیگر عدم تفکر راهبردی برای اداره امور کشور، راه‌بردهایی که برای تمرکززدایی در ساختار دولتی در ایران بکار گرفته شده ناموفق بوده است. نتیجه‌گیری بحث این می‌باشد که شهرداری به منظور تغییر کارکردها برای تبدیل و ارتقاء از نهاد خدماتی به نهاد اجتماعی با موانع جدی روبه‌رو است و تداوم تمرکزگرایی در هر سطح یکی از موانع مهم تثبیت روندهای دموکراتیزاسیون و توسعه سیاسی در کشور تلقی می‌شود (حاجیانی، 1390).

### **3-2. اختلاف وظایف شهرداری با سایر نهادها و سازمان‌ها**

با توجه به شرایط و چالش‌هایی که در بخش‌های پیشین برشمرده شد، می‌توان مسائل مرتبط با اختلاف وظایف شهرداری با سایر نهادها و سازمان‌ها در ایران را به طور عمده در خصوص 1. سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین و 2. منابع مالی و اقتصادی

بررسی کرد که هر یک در ادامه به اختصار مورد بررسی قرار گرفته‌اند (سعیدی رضوانی، 1390):

### 3-2-1. سیاست‌ها، برنامه‌ها، قوانین و مقررات: در امر برنامه‌ریزی و سیاست-

گذاری در حوزه شهرها، دو مشکل عمده وجود دارد. اولین مشکل، مربوط به متمرکز بودن و دولتی بودن برنامه‌ریزی است که در خارج از نظام مدیریت شهری انجام می‌شود و دومین مشکل این است که بین نهادهای برنامه‌ریز دولتی هم وحدت و یک‌پارچگی وجود ندارد و مدیریت شهری در سطح محلی با سردرگمی روبرو می‌گردد (سعیدنیا، 1383). به عنوان نمونه در حال حاضر، سه مرجع برنامه‌ریزی فرابخشی وجود دارند که به تدوین برنامه‌های فضایی در کشور می‌پردازند: وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و دستگاه دست‌اندر کار مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که برای توسعه و عمران مدیریت شهرها، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری می‌نمایند و متاسفانه بین آن‌ها تعامل و توافق لازم وجود ندارد (معصومی اشکوری، 1383). یکی دیگر از مشکلات مدیریت شهری در ایران، فقدان رویکرد استراتژیک و برنامه‌ریزی بلندمدت و گرفتار شدن در اقدامات اجرایی و تصمیمات روزمره است و عمده دلایل این روزمرگی، کوتاه بودن دوره مدیریت مدیران شهری، بی‌ثباتی، ناامنی شغلی و فقدان مکانیسم کارآمد برای ارزیابی عملکرد آنان می‌باشد (سعیدنیا، 1383).

### 3-2-2. منابع مالی و اقتصادی مدیریت شهری: بیش‌تر محققان و کارشناسان

امور شهری بر این نکته تاکید می‌کنند که حل مسائل شهری در کشورهای در حال رشد تنها از طریق تقویت سازمان‌های محلی به ویژه شهرداری‌ها میسر است. یکی از محورهای اصلی در این ظرفیت‌سازی‌ها، استقلال شهرداری‌ها از نظر منابع مالی و عدم وابستگی آن‌ها به بودجه‌های عمومی دولت است. استقلال مالی شهرداری‌ها ناشی از تقویت این رویکرد است که نقش دولت‌ها در اجرای برنامه‌های عمران شهری باید کم شود و از تامین‌کننده مستقیم و برطرف‌کننده کمبودها به فراهم‌کننده شرایط و بستر مناسب برای گسترش فعالیت بخش خصوصی و مشارکت‌های مردمی تغییر یابد

(لطیفی، 1383).

### 3-3. چالش‌های مدیریتی، تشکیلاتی و ساختاری

اشاره شد که نهاد اجتماعی دارای حداقل دو ویژگی است: اول اینکه شهروندان در آن نهاد مشارکت دارند و دوم اینکه مشارکت آنان بر توزیع قدرت تاثیرگذار است. از این رو برای تحقق نهاد اجتماعی، سازمان‌ها نیازمند آن هستند که از سرمایه روابط خود با شهروندان بهره بگیرند.

رسیدن به ساختاری که در آن روابط فرد با سازمان و فرد با فرد، پایدار و مداوم باشد و افراد با احساس مفیدبودن در روند تصمیم‌گیری‌ها نقش داشته باشد، نیازمند بهره‌گیری از مفهومی است که در علوم اجتماعی به آن «سرمایه اجتماعی» می‌گویند. (علی‌وردی نیا و فرهادی محلی، 1390). پانتام (1377) تأیید می‌کند «سرمایه اجتماعی وجوه گوناگون سازان‌های اجتماعی نظیر اعتماد، هنجارها و شبکه‌هاست که می‌توانند با ایجاد و آسان کردن امکانات هماهنگ، کارآیی جامعه را بهتر کند (پانتام، 1377). در این زمینه چهار دیدگاه وجود دارد که در جدول شماره یک ارائه شده است. آخرین دیدگاه یعنی همیاری با توجه به روابط متقابل میان نهادها و سازمان‌های مختلف و تأثیراتی که بر یکدیگر دارند نسبت به سایر دیدگاه‌ها غنی‌تر است. (نوابخش، 1390).

جدول 1: چهار دیدگاه اصلی سرمایه اجتماعی.

دیدگاه	بازیگران اصلی	الزامات
نظریه اجتماع‌گرایی (نهادهای کوچک)	گروه‌های کوچک بخش داوطلبانه	کوچک کردن نهادها تشخیص سرمایه اجتماعی طبقه پایین
نظریه شبکه‌ها پیوندهای اجتماعی محدودکننده و پیوندزننده	کارآفرینان کارگزاران اطلاعات	تمرکززدایی ایجاد بخش‌های کارآفرین پیوند بخش‌های اجتماعی
نظریه نهادی نهادهای سیاسی و حقوقی	بخش خصوصی و عمومی	اعطای آزادی مشارکت به شهروندان شفافیت، حساب‌پذیری
نظریه همیاری شبکه‌های اجتماعی و روابط دولت - جامعه	گروه‌های اجتماعی شرکت‌ها و دولت‌ها	هم تولیدی، اتکاء، مشارکت پیوندسازی و ارتقاء نهادها

- تجربه ایران نشان می‌دهد که وجود برخی سازمان‌های موازی سبب هدر رفتن نیروی شهروندان می‌شود.
- سستی بودن بوروکراسی در ایران. تقویت، اصلاح و ترمیم سازمان‌های سنتی درون شهرداری می‌تواند به افزایش سرمایه اجتماعی این نهاد کمک نماید.
- ضعف نظارتی شهرداری‌ها به علت گستردگی وظایف.
- وجود سنت‌ها، ارزش‌ها، عادات و آداب و رسوم جامعه ایرانی که مانع تغییرات سازمانی می‌شود. فعال کردن نظارت ساختاری در بین کارکنان می‌تواند گام مهمی در رسیدن به نهاد اجتماعی باشد.
- وجود ساختارهای غیرمکانیزه در برخی از بخش‌های شهرداری می‌تواند نارضایتی شهروندان را به دنبال داشته باشد.
- وجود نیروهای ناآشنا به وظایف شهرداری. در این زمینه فرآیند آموزش مداوم کارکنان و دست‌اندرکاران شهرداری باید در اولویت قرار گیرد.

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

- نقص در مکانیزم‌های ارزیابی و سنجش دقیق عملکرد.
- تغییر در سطح تکنولوژیک، نیازمند بکارگیری بخش‌هایی است که تاکنون در تشکیلات جایی نداشته‌اند. لذا شهرداری‌ها باید به لحاظ تشکیلاتی آمادگی پذیرش بخش‌های جدید را فراهم آورند؛ تا ارتباط میان این سازمان و شهروندان دچار نوسان و نارضایتی نشود.

### 3-4. چالش‌ها و موانع فرهنگی و اجتماعی

اشاره شد که سازمان‌های خدماتی فقط از طریق ایجاد تغییرات نرم، درون‌زا و مشارکت محور و با اهداف اجتماعی می‌توانند خود را به سطح نهادهای اجتماعی ارتقاء دهند. در یک تقسیم‌بندی موانع و چالش‌های فرهنگی و اجتماعی به دو قلمرو و حوزه تقسیم می‌شود:

1. **درون سازمانی:** موانع فرهنگی و اجتماعی که میان کنشگران، کارکنان درون شهرداری وجود دارد و عزم سازمانی را برای گذر از یک سازمان خدماتی به یک نهاد اجتماعی دچار کند و اختلال می‌کند و چالش‌زدایی مرتبط با آن، ظرفیت‌سازی و توسعه ظرفیت است.
2. **برون سازمانی:** موانع و چالش‌های فرهنگی و اجتماعی که در متن جامعه و شهر وجود دارد و مانع عزم برنامه‌ریزان مدیریت شهری برای ارتقاء شهرداری به یک نهاد اجتماعی می‌شود. بر این اساس موانع و چالش‌های عمده فرهنگی و اجتماعی به شرح جدول شماره دو ارائه شده است:

**جدول 2: موانع فرهنگی و اجتماعی تبدیل شهرداری به یک نهاد اجتماعی.**

موانع و چالش‌ها	درون سیستمی	برون سیستمی
فرهنگی	ایستارهای اقتدارگرا، ناشایسته‌گزین، فقدان عزم سازمانی، باورهای ضعیف همبستگی اجتماعی، عدم باورهای مشارکتی، بی‌اعتمادی اجتماعی و ...	ایستارهای غیرمشارکتی، فردگرایانه، نگاه ناپایدار به شهر، شهرنشینی، فقدان نگاه محله‌گرا و ...
اجتماعی	تحصیلات و آموزش نامتناسب کارگزاران، عدم توازن ساختمان جمعیت، حاکمیت گروه‌های غیررسمی سازمانی، عدم همگونی مدیریت شهری و شورایی، نابرابری جنسیتی، مدیریت غیرمشارکتی، فقدان مسئولیت‌پذیری اجتماعی و ...	هویت اجتماعی نابالغ، عدم انسجام و یگانگی اجتماعی، کم‌توانی سرمایه اجتماعی، جامع‌پذیری ناهمگون و نابالغ شهری و ...

**3-5. موانع و چالش‌های اقتصادی و مالی**

لازمه تبدیل شهرداری به یک نهاد اجتماعی، فراهم کردن بسترها و زمینه‌های لازم در ابعاد مختلف از جمله مالی و اقتصادی است. نظام مالی هم‌زمان می‌تواند محقق‌کننده شاخص‌های حکمروایی شهری چون پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری و شفافیت در نظام مدیریت شهرداری باشد یا برعکس به دلیل ویژگی‌های سستی خود چون محرمانه بودن اطلاعات مالی و عدم ورود تحولات جدید علمی در این حوزه به ویژه در بخش عمومی، به مانعی جدی در تحقق حکمروایی شهری خوب و تبدیل شهرداری به نهاد اجتماعی تبدیل شود (طاهرخانی، 1390).

در این میان، یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی مدیران شهری و بطور خاص کلان‌شهرها، ناپایداری منابع درآمدی است. بر اساس فصول درآمدی بودجه، عوارض بر ساختمان و اراضی از مهم‌ترین فصول درآمدی شهرداری است. این بخش از

عوارض شامل 12 کد درآمدی اصلی مانند عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر مازاد تراکم، عوارض بر تفکیک اراضی و ... است. (طاهرخانی، 1390؛ نوبخت و معصومی راد، 1390).

چالش اصلی مدیریت شهری در عصر جدید، حول هزینه‌ها و کسب درآمد متمرکز است. فروش تراکم به عنوان یکی از راه‌های مقابله با این معضل محسوب می‌شود که آثار سوئی بر ظهور مشکلات دیگر در سطح شهر از جمله ترافیک، آلودگی، پایین آمدن کیفیت خدمات شهری، در تنگنا قرار داده حقوق شهروندی و... دارد. این مسئله در کشور ما نیز به دلیل وابستگی تاریخی شهرها به دولت با شدت بیشتری مطرح می‌شود؛ زیرا مدیران شهری با دو محدودیت عمده روبرو هستند: در زمینه کارآفرینی و ایجاد درآمد از تجربه کافی برخوردار نیستند و نیز از اختیار کافی برای تصمیم‌گیری در خصوص راه‌های متنوع کسب درآمد، توسعه بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برخوردار نیستند (نوبخت و معصومی راد، 1390). سهم اعتبارات عمرانی در بودجه شهرداری‌ها از سوی دولت بسیار کاهش یافته است، این بدان معناست؛ دولت قصد دارد با کاهش هزینه‌های عمومی، دخالت خود را در اقتصاد شهری کاهش دهد؛ با این حال منابع مالی جایگزین در اختیار شهرداری‌ها قرار نگرفته است. این خلا شهرداری‌ها را به سوی روش‌های غیرسالم برای کسب درآمد، از جمله فروش تراکم، کشانده است (عسکری و کاظمیان، 1385).

یکی از مهم‌ترین مباحث سال‌های اخیر درباره چالش‌های مالی شهرداری‌ها، سوق دادن درآمدهای شهرداری از شرایط ناپایدار (عموما متکی بر ساخت و سازها) به درآمدهای پایدار بوده است. درآمدهای پایدار درآمدهایی هستند که از خصوصیت تداوم پذیری، مطلوب بودن و عادلانه بودن (اخذ هزینه‌های اداره شهر به صورت عادلانه از کلیه ساکنان، صاحبان کسب و کار و مراجعه‌کنندگان به شهر و بهره‌مندان از خدمات شهری) برخوردارند. حرکت از ناپایداری به پایداری در منابع درآمدی شهرداری بدین معناست که تعداد مشارکت‌کنندگان مالی در اداره شهر در حال افزایش

است و شهرداری برای تامین هزینه‌ها به گروه خاصی وابسته نیست. بر این اساس مدیران شهری و مسئولان محلی، چند نگرانی عمده در فرآیند بودجه‌ریزی بیان می‌کنند (طاهرخانی، 1390):

- مسئولان منتخب مایل نیستند تعهدات و انتظاراتی را به وجود آورند که توانایی برآورده ساختن آن را ندارند.
- ممکن است حوزه‌های مختلف اجتماعی، برنامه‌های مختلف یا حتی متضادی را طلب کنند. این وضعیت، مسئولان محلی را در موقعیت بدی از لحاظ انتخاب گزینه مناسب قرار می‌دهد.
- سومین مشکلی که مدیران شهری اقرار می‌کنند، این است که شهروندان علاقه زیادی به مشارکت ندارند و سعی در مشارکت دادن آنان زمان‌بر و گاه نامیدکننده است (Unhabit volume 1, 2007).

#### 4. راهکارها و استراتژی‌های تبدیل شهرداری از یک نهاد خدماتی به یک

##### نهاد اجتماعی

در این بخش به مرور تعدادی از راهکارهای برون رفت از وضعیت فعلی و هدایت شهرداری به سمت یک نهاد اجتماعی پرداخته‌ایم. بررسی «راهکارهای مشارکت شهروندی» و «استراتژی تغییر» جهت تمرکززدایی (که پیش از این بدان اشاره شد)، از استراتژی‌های دارای اهمیت در این راستا هستند.

#### 4-1. راهبردهای جلب مشارکت شهروندان

اگر به مدیریت شهرداری به دید سازمان اداری یا نظام بسته نگریسته شود و در یک چارچوب معین و غیرقابل تغییر فعالیت کند، نمی‌تواند با جامعه پیوند داشته باشد و نمی‌توان سخنی از مسئولیت اجتماعی گفت. ولی اگر با دید نظام باز باشد؛ آن‌گاه انتظار روابط دوجانبه و گسترده‌ای با جامعه مربوطه را دارا می‌باشد. (ایمانی جاجرمی،



1390). اگر شهروندان، مشارکت در شهر را به منزله مشارکت در سرنوشت خویش بدانند، در این صورت، شهروندان در قالب گروه‌های کاری به شکل‌گیری و تقویت خصایصی نظیر خودرهبی، خود مسئولیت‌ورزی مبادرت کرده و زمینه را برای تغییر و تحول در جهت تلطیف و پویایی شهری آماده خواهند ساخت (پورخیزی و میره، 1390). عواملی که در گسترش ایده مشارکت در مدیریت شهری نقش داشته‌اند عبارت‌اند از:

1. پیدایش نظام‌های مردم‌سالار و اهمیت نقش یافتن مردم در اداره امور؛
2. درس گرفتن از روندهای توسعه شهری در دهه‌های گذشته؛
3. عدم تطابق طرح‌ها با نیازها و خواست‌های مردم؛
4. توسعه اجتماعی، فرهنگی، مدیریتی و تضمین منافع شهروندان؛
5. پیچیدگی فراینده زندگی اجتماعی و نهادی (سازمانی) و اخلاق اجتماعی برنامه‌ریزی شهری.

مهم‌ترین عاملی که در تحقق و شکل‌گیری نهاد اجتماعی دخالت دارد وجود عرصه عمومی فعال، پویا و تاثیرگذار در نظام کنترل و هدایت شهر و بطور کلی حیات شهری است. تعدادی از راه‌بردهای جلب مشارکت شهروندان در ادامه آورده شده است:

- ایجاد و گسترش فضاهای عمومی در شهرها؛
- ساخت تالار شهر (ساختمان شورا) در همه‌ی شهرها؛
- کنترل افراد و گروه‌های دارای نفع و صاحب نفوذ در برنامه‌ریزی و مدیریت شهر؛

▪ انتشار منظم تصمیم‌گیری‌های شورای شهر و اقدامات شهرداری برای عموم مردم؛

- ایجاد شبکه واقعی برای دریافت نظرات، خواسته‌ها و پیشنهادهای شهروندان؛
- طراحی ساز و کاری برای سنجش منظم عملکرد مسئولان و اعلام عمومی آن؛
- نظرخواهی از عموم شهروندان در فرآیند تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها؛

- فراگیر کردن مالیات محلی و واگذاری آن به نهادهای محلی؛
- ایجاد صندوق‌های اعتباری محلی؛
- واگذاری خدمات شهری انتفاعی به بخش خصوصی؛
- اعلام عمومی طرح‌ها و برنامه‌های شهری؛
- اصلاح قانون در جهت اعطای وظایف و اختیارات بیشتر به شهرداری‌ها؛
- گسترش نظارت شوراها از شهرداری به سایر دستگاه‌های اجرایی؛
- ظرفیت‌سازی (ارتقای آموزش، بهسازی تشکیلات و نوسازی قوانین شهری)؛
- آموزش شهروندی و ارتقای آگاهی‌های عمومی؛ اصلاح قانون شوراها در جهت تقویت نقش آنها؛ (پورخیزی و میره، 1390).

▪ تقویت مبانی سیاست‌گذاری در راستای توسعه مشارکت‌های عمومی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی؛ (فدوی و ثابتی، 1390).

#### 1-1-4. براساس تجربیات همکاری مدیریت شهری با جامعه مدنی می‌توان دو

الگوی «حکمرانی شهری خوب» و «شراکت عمومی - خصوصی» را معرفی کرد. در حکمرانی شهری خوب رهیافت توانمندسازی مطرح می‌باشد که راه‌بردهایی همچون: تمرکززدایی از مسئولیت‌ها و تصمیم‌گیری و محاسبه‌پذیری و... دارد و البته حکمرانی خوب با رفاه شهروندان پیوندی ناگسستنی دارد.

در شراکت «عمومی - خصوصی» این بحث مطرح است که می‌توان برای پیوند میان مدیریت شهری و جامعه از اقتصاد بهره برد. یک شراکت مناسب، وظایف، تعهدات و ریسک‌ها را میان شرکای عمومی و خصوصی به شیوه‌ای بهینه واگذار می‌کند. در سطح جهانی بخش‌هایی که شراکت عمومی خصوصی انجام می‌شود: تولید و توزیع، آب و فاضلاب، لوله‌کشی‌ها، بیمارستان‌ها و موارد دیگر. در سطح بین‌المللی نیز تجربیاتی از قبیل تجربه تورنتو کانادا و حکومت محلی مدنی در فیلیپین و شورای جوانان لیون فرانسه و گروه‌های حفظ محیط زیست در فرانسه، دموکراسی محلی در

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

شهر سن فرانسه موجود می باشد که هریک اهداف و آثار مثبتی داشته است. مزایای مرتبط با اجرای صحیح و مناسب مشارکت بخش عمومی \_ خصوصی به شرح زیر می باشد (پورجعفر، 1390):

- کاهش هزینه ها و تخصیص بهتر ریسک؛
- استفاده از سرمایه های بخش خصوصی، خلاقیت و ارائه تکنولوژی جدید را در جهت کاهش هزینه های اجرایی پروژه ها به دنبال دارد؛
- انتقال تکنولوژی از شرکت مجری پروژه به نیروی داخلی؛
- انجام سریع تر خدمات و فعالیت در بخش های عمومی؛
- هدف مشارکت شهرداری ها با بخش خصوصی، افزایش کارایی و اثربخشی در حوزه ی شهری می باشد که این اهداف عبارت اند از: (پورجعفر، 1390)
- اهداف اقتصادی: بهبود کارایی و رشد اقتصاد شهری؛
- اهداف مالی: جلب سرمایه گذاری ها و انتقال ریسک؛
- اهداف محیطی: بهبود کیفیت جوامع شهری؛
- اهداف اجتماعی: رعایت عدالت در تهیه و تدارک خدمات و بهبود وضع زندگی مردم؛
- اهداف بنگاهی: افزایش ظرفیت های محلی و شهری برای مدیریت و اداره ی شهر؛
- اهداف سیاسی: حفظ قدرت و توانایی در تخصیص منابع؛

#### **4-1-2. بودجه ریزی مشارکتی:** در واقع بودجه ریزی مشارکتی روشی است که

قدرت بودجه ریزی را، که به عنوان یک تکنیک اجرایی صرف در اختیار دیوان سالاران و تکنوکرات هاست، به شهروندان واگذار می کند و اجازه می دهد شهروندان نقش مستقیم در برنامه ریزی و تخصیص منابع شهرداری ایفا کنند.

بودجه ریزی مشارکتی در برزیل دارای سابقه طولانی تری نسبت به سایر کشورهاست. بودجه ریزی مشارکتی در سال 1989 در برزیل آغاز شد و بکارگیری آن

نیز برای اولین بار از سطح شهرداری‌ها شروع شد. موفقیت بودجه‌ریزی مشارکتی به شیوه‌ای بود که اکنون برخی از حکومت‌های ایالتی نیز آن را اجرا می‌کنند و همزمان مورد توجه بین‌المللی قرار گرفته است. تشکیل جلسات برنامه ریزی راه‌بردی، گروه‌های بحث جمعی، شورایی محلات (هیئت حاکمه محلات) و کمیسیون‌های بودجه، روش‌هایی برای مشارکت دادن عموم مردم در فرآیند بودجه قبل از تصویب نهایی است. سیستم بودجه‌ریزی مشارکتی می‌تواند شاخص‌های حکمروایی خوب شهری را پوشش دهد. از جمله این شاخص‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

▪ شمولیت مکانیزم بودجه ریزی مشارکتی به گروه‌های آسیب پذیر شامل فقرا، زنان، بچه‌ها و گروه‌های اقلیت قومی؛

▪ عزم سیاسی؛

▪ شفافیت و پاسخ‌گویی، شفافیت و پاسخ‌گویی نقطه تمرکز بودجه ریزی مشارکتی است. شفافیت در تعیین اولویت‌ها و تخصیص بودجه بسیار با اهمیت است و تصمیم‌گیری غیرمشارکتی را ناممکن می‌کند. این مشارکت، به سهم خود منجر به پاسخ‌گویی می‌شود (بلور، دیواس و اسلاتر، 2004)<sup>2</sup>.

## 2.4. سایر راه‌کارهای برون رفت از وضعیت فعلی و ارتقاء شهرداری به یک نهاد اجتماعی

▪ برقراری ساختار حقوقی - قانونی مناسب برای حضور فعال مردم در فعالیت‌های شهرداری؛

▪ استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد در تمامی امور اجتماعی که نیازمند جلب مشارکت و فرهنگ‌سازی است (نوابخش، 1390).

▪ استخدام و گزینش کارکنان شهرداری به لحاظ ظرفیت‌سازی سازمانی برای ارتقاء شهرداری تهران به یک نهاد اجتماعی (مهاجری و ملک محمدی، 1390)؛

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

▪ توسعه ظرفیت سازمانی و منابع انسانی. یافته‌ها بیانگر آن است که در ظرفیت-های بینشی، نگرش‌ها و باورهای اجتماعی و توانایی‌های ارتباطی کارکنان و فهم سازمانی آنها برای تحقق مأموریت ارتقاء شهرداری کلان‌شهرها به یک نهاد اجتماعی، تغییر لازم ایجاد نشده است.

▪ ایجاد افزایش انگیزه‌های مشارکتی و احساس مسئولیت و پذیرش مسئولیت نزد کارکنان و بطور خاص کارکنان زن؛

▪ مشارکت عناصر مختلف جامعه مدنی و محدود شدن وظایف دولت به عاجل‌ترین و اثربخش‌ترین وظایف؛

▪ توانمندسازی و مقتدرسازی شهروندان؛

▪ کاهش نابرابری‌های شهری؛

▪ ارتقاء حمل و نقل پایدار؛

▪ وجود حمایت و عزم سیاسی میان صاحبان منافع مختلف در شهر (حکومت،

بخش خصوصی و اجتماع محلی)؛

▪ آموختن از بهترین درس‌ها و اقدامات؛

▪ تمرکززدایی در ارائه خدمات محلی و ارائه آنها به صورت محلی؛ (کازمیان،

1390).

▪ مشارکت مراکز تحقیقاتی، دانشگاهی، معتمدین و آگاهان محلی (نوابخش،

1390)؛

▪ شهرداری می‌تواند به واسطه وجود برخی از سازمان‌ها و اعتمادآفرینی رابطه

میان شهروندان و شهرداری را بهبود بخشد (علی‌وردی‌نیا و فرهادی محلی، 1390).

▪ یکی از معایب بوروکراسی در ایران سنتی بودن آن است. لذا تقویت اصلاح و

ترمیم سازمان‌های سنتی در درون شهرداری می‌تواند به افزایش سرمایه اجتماعی این

نهاد یاری برساند (همان، 1390).

▪ با استفاده از ساختارهای مکانیزه در شهرداری می‌توان اعتماد شهروندان را

جلب کرده و ضمن افزایش رضایت‌مندی رابطه مثبتی میان آنان و شهرداری ایجاد کرد (همان، 1390).

- در رابطه بین شهروندان و شهرداری تبلیغات می‌تواند نقش بسزایی داشته باشد و ساختار ذهنی در نظر شهرداری را به مردم انتقال دهد (همان: 1390).
- تهیه برنامه جامع فرهنگ‌سازی برای شکل‌گیری مدیریت شهری به عنوان یک نهاد اجتماعی (حسینی و دلبری، 1390)؛
- شفاف‌سازی سازمانی جهت ایجاد ارتباط اجتماعی و جریان آزاد اطلاعات؛
- حمایت مالی از ایجاد سازمان‌های اجتماعی مردم نهاد در سطح محلات شهری و ارایه حمایت مالی، فنی، فکری و... (همان، 1390).

## 5. جمع‌بندی

با توجه به انتظاراتی که شهروندان، بخش خصوصی و دولت از مدیریت شهری دارند و وجود چالش‌های ناشی از رشد شهرنشینی و جهانی شدن، راه‌بردهای تقویت نهادهای اجتماعی در اداره امور محلی بسیار کارساز می‌باشد. نتایج این مطالعه بیان می‌کند که مدیریت شهری با محور شهرداری‌ها، بنابر ضروری بودن، رویکرد جدیدی را پیش روی خود دارد و در این مسیر با موانع و چالش‌هایی روبرو است. عمده‌ترین مسائل، ریشه در عوامل سیاسی، ساختاری و تشکیلاتی، اقتصادی و مالی و فرهنگی و اجتماعی دارد که به تفصیل شرح داده شد. عواملی نظیر عدم هماهنگی در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، ناسازگاری و عدم هماهنگی در بین دستگاه‌های دخیل در مدیریت شهری، ضعف و کمبود سرمایه انسانی فعال در بخش‌های مختلف مدیریت شهری، ضعف نهاد شهروندی و پایین بودن میزان آگاهی، مسئولیت‌پذیری و مشارکت شهروندان در اداره امور شهری و محلی، به عنوان بنیادی‌ترین چالش‌ها در مدیریت شهرهای ایران تبیین گردید. بنابراین برای حل چالش‌های ذکر شده، راه‌بردهای عمده تمرکززدایی قدرت مرکزی، جلب مشارکت عمومی مردم

بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

برای مدیریت شهری و بهبود و توسعه ساختار سازمانی و تشکیلاتی سیستم پیشنهاد شده است. اما این نکته مورد تاکید است که تمرکززدایی و شکل‌گیری حاکمیت محلی به هیچ وجه به معنای حذف نقش دولت مرکزی نیست. بلکه عواملان محلی در تشخیص مشکلات و راه‌حل‌های آن می‌توانند موفق‌تر عمل نمایند. کارایی مدیریت شهری در ایران مستلزم برآورده شدن شرایط زمینه‌ای مناسب از قبیل ثبات سیاسی، انسجام و یک‌پارچگی اجتماعی، رونق اقتصادی و مسائل فرهنگی است. در این میان یکی از مهم‌ترین راه‌کارها برای تحقق اهداف شهرداری‌ها، تقویت و ارتقای مسئولیت اجتماعی سازمانی و شناسایی و استفاده بهینه از سرمایه‌های اجتماعی است که موجب ارتقاء شهرداری به منزله یک نهاد اجتماعی می‌گردد. مشارکت مردمی، حتی در سطح بودجه‌ریزی مشارکتی یکی از راه‌بردهای موکد و موفقیت‌آمیز در سطح بین‌الملل نیز مطرح شده است. از این مطالعه می‌توان دریافت مدیریت شهری در ایران می‌تواند با اتخاذ رویکردی ترکیبی و تاکید بر زمینه‌های اجتماعی چراغ راهی برای شعار «شهرداری به مانند نهاد اجتماعی» روشن نماید.

## منابع

### الف. فارسی

- ابوذری، پانته‌آ. حق‌پناه، یعقوب. (1390). بررسی نقش فناوری نوین اطلاعات در مدیریت و توسعه پایدار شهری. (ص. 529-554). جلد دوم. تهران: تیسرا.
- ایمانی جاجرمی. حسین. (1390). امکان یا امتناع تبدیل شهرداری از سازمان خدماتی به نهادی اجتماعی: توجه به راه‌کارهای همکاری و شراکت با سازمان‌های داوطلبانه. (ص. 101-73). جلد دوم. تهران: تیسرا.
- بوچانی. محمدحسین. (1390). واکاوی موانع ساختاری و سیاسی تغییر نقش شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی خدماتی-اجتماعی. (ص. 269-308). جلد اول. تهران: تیسرا.

بوچانی. محمدحسین. (1390). موانع ساختاری و سیاسی تغییر نقش شهرداری از سازمانی خدماتی به نهادی خدماتی - اجتماعی. *مطالعات مدیریت شهری*. دوره 3. شماره 8: 27-42.

بیرو، آلن. (1370). *دایره المعارف علوم اجتماعی*، ترجمه باقر ساروخانی، تهران: انتشارات اطلاعات.

پانتم، رابرت. (1377). *دموکراسی و سنت‌های مدنی*، ترجمه محمدتقی دل‌فروز، تهران: دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور.

پورجعفر، محمدرضا. (1390). بررسی تاثیر منابع مالی پایدار در تبدیل شهرداری به نهاد اجتماعی. (ص. 611-662). *تهران: تیسرا*.

پورخیزی. علی، میره. محمد. (1390). *راهبردهای جلب مشارکت شهروندان در حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی شهری*. (ص. 166-123). *تهران: تیسرا*.

حاجیان. ابراهیم. (1390). *موانع سیاسی تغییر وضعیت شهرداری به نهاد اجتماعی*. (ص. 188-173). *تهران: تیسرا*.

حسینی، علی. دلبری، شیوا. (1390). *چالش‌های ساختاری، نهادی-اداری و مدیریتی شهرداری‌ها به منزله یک نهاد اجتماعی*. (ص. 347-372). *تهران: تیسرا*.

سعیدنیا، احمد. (1383). *مجموعه کتاب‌های سبز شهرداری*. تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

سعیدی رضوانی، نوید. (1390). *تداخل و تعارض‌های وظایف شهرداری آتی با سایر نهادها و سازمان‌ها و راهکارهای برون رفت*. (ص. 463-478). *تهران: تیسرا*.

طاهرخانی، حبیب‌الله. (1390). *بررسی الزام‌های مالی تبدیل شهرداری تهران به نهادی اجتماعی*. (ص. 426-407). *تهران: تیسرا*.



بررسی موانع و راه کارهای ارتقاء شهرداری از یک سازمان ...

- عسکری، علی. کاظمیان، غلامرضا. (1385). «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه شهری کشور». فصلنامه مدیریت شهری. شماره 18.
- علی وردی‌نیا، اکبر، فرهادی محلی. محمود. (1390). الزامات ساختاری، سازمانی و تشکیلاتی تحقق نهاد اجتماعی. (ص. 237-268). جلد اول. تهران: تیسرا.
- فدوی. جمیله، ثابتی. مریم. (1390). روش‌ها و راه‌بردهای جلب مشارکت اجتماعی شهروندان در حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی شهرداری. (ص. 167-187). جلد اول. تهران: تیسرا.
- کاظمیان. غلامرضا. (1390). چشم‌انداز وضعیت مطلوب مدیریت شهری در افق 1404. (ص. 157-172). جلد دوم. تهران: تیسرا.
- لطیفی. غلامرضا. (1383)، «مدیریت شهری در ایران». فصلنامه علوم اجتماعی. دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، شماره 27.
- معصومی اشکوری، سیدحسین. (13863). «سلسله مراتب برنامه‌ریزی فضایی در کشور»، در گفت‌وگو با جواد نیکنام. ماهنامه شهرداری‌ها. شماره 66.
- مهاجری. اصغر، ملک محمدی. فاطمه. (1390). شهرداری، سازمان خدماتی یا نهاد اجتماعی: بررسی موانع و چالش‌های فرهنگی و اجتماعی درون سیستمی ارتقای شهرداری تهران به نهاد اجتماعی. (ص. 375-406). جلد اول. تهران: تیسرا.
- نوابخش، مهرداد. (1390). استراتژی‌های تحقق نهاد اجتماعی در شهر و شهروندان. (ص. 33-60). جلد سوم. تهران: تیسرا.
- نوبخت. محمدباقر، معصومی‌راد. رضا. (1390). چالش‌ها و مشکلات ارتقای جایگاه شهرداری‌ها به عنوان نهاد اجتماعی در ایران. (ص. 1-50). جلد اول. تهران: تیسرا.
- یوسفی. علی. (1390). شهرداری و شهر به منزله یک نظام اجتماعی (الگوی مفهومی برای رصد شهر). (ص. 51-88). جلد اول. تهران: تیسرا.

ب. انگلیسی

- Blore, Jan. Devas, Nick. & Slater, Richard. (2004). Municipalities and finance, UK: Earth can.
- Bruce, Steve. & Yearly, Steven. (2006). The Sage Dictionary of Sociology, Sage pub.
- Un-Habit. (2007). Financial management for local government, volume1: Creating a financial framework, UK: Earthcan.