تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۳/۵
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۶/۳۰
صفحات: ۵۸-۴۳

اهمیت عملکرد دولت محلی در ساختار اشتغال شهری
(مطالعه تطبیقی شهرهای تهران و مونترال)

زهره فنی[1*]
فرحناز مایل‌افشار[2]

چکیده

مقاله حاضر به بررسی نقش و تأثیر نگرش‌ها، سیاست‌ها و عملکردهای دولت محلی (به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار) بر ساختار و وضعیت اشتغال در شهرهای تهران و مونترال کانادا پرداخته است. روش تحقیق این مطالعه از نوع توصیفی- تحلیلی می‌باشد. جمع‌آوری اطلاعات به شیوه‌های مشاهدات مستقیم، مطالعه اسناد، گزارش‌ها، اطلاعات منتشره از سوی نهادهای رسمی و مصاحبه با کارشناسان داخلی و خارجی به دست آمده است. یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد که تفاوت‌های نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌های مدیریت شهری دو کشور به طور عام و دو شهر تهران و مونترال به طور خاص در وضعیت و میزان اشتغال و بیکاری، تأثیر بسزایی دارد. این تأثیر هم در بعد کمی و هم در بعد کیفی قابل مشاهده است. نتایج مطالعه تطبیقی نظام مدیریت محلی شهرهای تهران و مونترال بیان می‌دارند که در هر دو شهر، مقوله اشتغال و توسعه فضای کسب و کار به صورت گوناگون مورد توجه قرار گرفته و در هر دو کلان‌شهر مورد مطالعه (اگرچه به طور متفاوت) برنامه‌ها، استراتژی‌ها و اقدامات اجرایی برای ایجاد اشتغال و فعالیت‌های کارآفرینانه انجام شده است. اما در مقایسه، ضعف بسترهای قانونی و حقوقی، مشارکت اندک بخش خصوصی، عدم وجود ارتباط متقابل اقدامات شهرداری‌ها با اسناد و برنامه‌های فرادست و ... از جمله مسایل و مشکلات پیش روی نظام مدیریت شهر تهران در ایجاد اشتغال و ساماندهی فضای کسب و کار است؛ لذا شناخت و تبیین ساخت اجتماعی- فرهنگی اشتغال شهری و تأثیر نظام مدیریت محلی بر کم و کیف آن می‌تواند تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران را در ایجاد، ساماندهی و برنامه‌ریزی صحیح اشتغال یاری نماید.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌های اشتغال، ساختار اشتغال، دولت و مدیریت محلی، شهر تهران، شهر مونترال
طبقه‌بندی JEL: J21, P48, R10

۱*- دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، مسئول مکاتبات:z-fanni@sbu.ir
۲- مدرس مدعو، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم پایه، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شهر ری، تهران، ایران

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

۱- مقدمه

مسأله بیکاری و اشتغال، امروزه به عنوان یکی از مسائل عمده اجتماعی- اقتصادی، گریبانگیر کشورهای در حال توسعه و تا حدودی کشورهای صنعتی است. از این‌رو، این معضل به یکی از دغدغه‌های محققان، برنامه‌ریزان و سیاستمداران در این کشورها از جمله ایران تبدیل شده است (طباطبایی، ۱۳۸۰ و مهدوی عادلی، ۱۳۸۰)؛ بنابراین، نظریه‌ها، راهبردها و سیاست‌های مختلفی به منظور ارائه راه‌حل‌هایی پیرامون این مسأله شکل گرفته است. در همین رابطه با توجه به بررسی‌های مقدماتی انجام شده، در ارتباط با راهبردهای حکومت و مدیریت محلی در ساختار اشتغال شهرها، نکات و مسائل اساسی زیادی وجود دارد که هنوز مورد مطالعه قرار نگرفته‌اند و همین موضوع، انگیزه‌ای برای انجام چنین پژوهشی بوده است.

از ابتدا، با توجه به نکات و موارد قابل بررسی و آزمودنی میان دو شهر سعی شد که این مطالعه، یک روند تطبیقی پیدا کند و ساختار مدیریت شهری و اشتغال دو شهر بزرگ، یکی در داخل کشور (شهر تهران) به عنوان نمونه‌ای که نیازمند مطالعه و برنامه‌ریزی جامع است و دیگری، از یک کشور توسعه‌یافته (شهر مونترال)، به عنوان نمونه‌ای که مطالعات و برنامه‌های وسیعی در این زمینه انجام داده است، با هم مورد مطالعه قرار گیرند تا بدین‌وسیله خصیصه‌ها (تفاوت‌ها، شباهت‌ها)، سیاست‌ها و برنامه‌های آنها برای ایجاد اشتغال و رفع بیکاری بررسی شوند و در نهایت رهنمودها و راهکارهایی برای نظام مدیریت شهری (محلی) جهت بهبود و ارتقای ساختار اشتغال ارائه گردد.

بیان مسأله و ضرورت انجام پژوهش

بحث اشتغال و پیچیدگی‌های آن در جهان پرشتاب امروز توجه بسیاری از سیاست‌گذاران، دولت‌مردان و کارشناسان را به خود جلب نموده است (طباطبایی، ۱۳۸۰). با این وجود، از دیرباز مسأله اشتغال و بیکاری یکی از عمده‌ترین مسائل اجتماعی- اقتصادی گریبانگیر کشورهای در حال توسعه و به میزان کمتر چالش پیش روی کشورهای پیشرفته بوده است؛ به طوری که با استناد به گزارش سالانه سازمان بین‌المللی کار، روند بیکاری در جهان به میزان قابل توجهی افزایش یافته است (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸). از سوی دیگر جهان و شهرهای آن به طور مداوم در حال گذار، تحول و پیشرفت می‌باشند و فرایند شهرنشینی، در حال دگرگونی‌های ساختاری است (مایر و سیرز، ۱۳۶۸؛ رضوی و مشرفی، ۱۳۸۳). ساخت شهرهای امروز و فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی آن، زنان و مردان را به چالشی اساسی فرا خوانده است و آنها را به کسب آگاهی بیشتر، تجرد، بازشناخت جایگاه و اهمیت واقعی و انسانی خود و ارتقای موقعیت وادار کرده است. این در حالی است که همین روند ساختاری، آثار متفاوتی بر همه ابعاد زیستی ساکنان شهرها، از جمله ساختار اشتغال و کار داشته است. تمام این مسائل باعث شده که رابطه‌ای دو سویه بین ساختار اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جوامع و مسأله اشتغال و بیکاری در مکان‌های مختلف جغرافیایی شکل بگیرد. اما در این مقاله، برای بررسی وضعیت اشتغال در مکان‌های مختلف و تبیین تفاوت‌های مکانی- فضایی، ساختار مدیریت محلی به ویژه مدیریت شهری مکان مدنظر، مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

متفاوت بودن تأثیر نیروها و عوامل دولت‌های محلی می‌تواند آثار اقتصادی و شغلی متفاوتی در شهرها داشته باشد (Beshiri, 2001) البته در مطالعه دیگری می‌توان به تفاوت سطح اشتغال و بیکاری در نواحی جغرافیایی از منظر دیگری توجه کرد و برای تبیین تفاوت‌های مکانی- فضایی اشتغال و بیکاری، به تجزیه و تحلیل تفاوت‌های مکانی- فضایی عوامل اجتماعی- فرهنگی و اقتصادی پرداخت (مهاجرانی، ۱۳۷۷). در رابطه با عوامل مؤثر بر وضعیت اشتغال و بیکاری در یک مکان جغرافیایی، تاکنون نظرات مختلفی بیان شده و محققان با توجه به گستردگی موضوع در مطالعات مختلف، تنها به معدود جنبه‌هایی

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

اشاره نموده‌اند در حالی که می‌توان به عواملی همچون منابع طبیعی، سرمایه، تکنولوژی، قشربندی اجتماعی، فرهنگ، ساخت جمعیتی و سیاست‌های دولتی نیز اشاره کرد (همان، ۱۳۷۷). در جایی دیگر، عوامل مؤثر بر حجم و میزان اشتغال در هر جامعه‌ای، به چهار گروه عمده (دارای روابط متقابل) تقسیم شده است: عوامل جمعیت‌شناختی شامل باروری، مرگ و میر و مهاجرت (داخلی و بین‌المللی)؛ عوامل اقتصادی از قبیل تولید سرانه ملی، سطح آموزش کارگران، فرصت‌های شغلی و توزیع جغرافیایی آنها، ساختار صنعتی، ساختار اشتغال و سازمان تولید؛ عوامل اجتماعی همچون فرصت‌های آموزشی، شهرنشینی، ویژگی‌ها و قوانین ازدواج و سرانجام عوامل فرهنگی دربرگیرنده رفتارهای سنتی گروه‌های مختلف در فعالیت اقتصادی، تأثیرات مذهبی بر روی رفتارها و غیره. همچنین عواملی چون ترکیب سنی- جنسی و حجم جمعیت و سرانجام نسبت‌های فعالیت در گروه‌های سنی و جنسی بر سطح اشتغال تأثیر عمده دارند (شایان، ۱۳۸۰؛ مصری‌نژاد و ترکی، ۱۳۸۳؛ قویدل، ۱۳۸۷). در پژوهش تازه‌ای که راجع به بازار کار ملی انجام گردیده، بیان شده است که مشکل‌سازترین عوامل برای انجام کسب و کار در ایران به طور عام و تهران به طور خاص عبارتند از: تأمین منابع مالی، بی‌ثباتی خط‌مشی‌های دولتی، تورم، بوروکراسی و دولت، عرضه ناکافی زیرساخت‌ها، قوانین کار، تحصیلات و مهارت ناکافی نیروی کار، اخلاق کاری ضعیف و ... . به این ترتیب هرچه در این زمینه بیشتر مطالعه می‌شود به عمق مسأله و خطیر بودن نقش مدیریت شهری و اهمیت برنامه‌ریزی جامع و مؤثر در حل آن، بیشتر واقف می‌شویم.

۲- روش تحقیق

در این مقاله، به منظور بررسی اثرات عملکردهای دولت محلی و مدیریت شهری در وضعیت اشتغال در دو شهر تهران (ایران) و مونترال (کانادا) و تفاوت‌ها و تشابهات ناشی از آن، مهمترین سؤال این بود که نوع نگرش و عملکردهای مدیریت شهری و محلی چه اثراتی بر ساخت و میزان اشتغال دارند؟

اطلاعات مورد نظر به شیوه کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند. برای تبیین تفاوت عملکردی مدیریت و حکومت محلی بر ساختار اشتغال و پاسخگویی به سؤال تحقیق، از روش تحلیل محتوا استفاده شده است و بعد از ارزیابی وضعیت و شاخص‌های مرتبط با اشتغال در دو شهر تهران و مونترال، به بررسی ساختار و اثرات عملکردی این دو شهر در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری پرداخته شده است. در خاتمه با توجه به مطالعه تطبیقی و تحلیل منطقی به جمع‌بندی یافته‌ها اقدام شده است.

۳- یافته‌های پژوهش

مروری بر اشتغال و بیکاری در دو شهر تهران و مونترال

بر اساس آمار سال (۲۰۰۶) ۱۳۸۵ از کل جمعیت ۱۶۲۰۶۹۳ مونترال، ۱۱۲۸۶۹۵ نفر (۶۹/۶۴ درصد) آن در گروه جمعیت فعال عمومی قرار می‌گیرند. در همین سال از کل جمعیت ۷۸۰۳۸۸۳ نفری تهران، ۵۸۷۶۶۵۹ نفر (۷۵/۳ درصد) در گروه سنی ۶۴-۱۵ سال قرار دارند. از این نظر دو شهر تهران و مونترال تفاوت ۵/۶۶ درصدی را نشان می‌دهند. این تفاوت به ویژه زمانی که در شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ملی به آنها نگریسته شود قابل توجه می‌باشد. شهر مونترال تفاوت بسیار ناچیزی از این نظر با میزان ملی آن دارد (۰/۳۴ درصد) در حالی‌که این تفاوت در شهر تهران نسبت به میزان ملی آن، ۵/۵۶ درصد بیشتر است. این تفاوت را این‌گونه می‌توان توضیح داد که به دلیل اینکه در ایران بیشتر سرمایه‌گذاری‌ها در شهرهای بزرگ و از جمله در تهران صورت می‌گیرد؛ فرصت‌های شغلی، مراکز آموزشی و ... در آن متمرکز شده است لذا تعداد قابل توجهی از جمعیت در سن کار کشور به این شهر مهاجرت می‌کنند و به همین دلیل، نسبت جمعیت فعال این شهر به کل جمعیت آن، قابل توجه است. نمودار ۱ نسبت جمعیت فعال شهرهای

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

تهران و مونترال را با هم و در مقایسه با میزان‌های ملی آن به نمایش می‌گذارد.



نمودار شماره ۱- جمعیت فعال شهرهای تهران و مونترال در مقیاس محلی و ملی

منبع: (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵)

در سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶)، از مجموع ۲۸۴۴۸۶۷ نفر جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر از نظر وضعیت اشتغال و بیکاری در شهر تهران، ۲۶۲۷۴۵۲ نفر آن را شاغلان تشکیل می‌دادند و ۲۱۷۴۱۵ نفر نیز جمعیت بیکار یا در جستجوی کار بوده‌اند. در همین سال در شهر مونترال ۹۷۸۷۸۵ نفر جمعیت بالای ۱۰ سال و بیشتر از نظر وضعیت شاغل و بیکار وجود داشته که از این تعداد ۸۹۲۷۳۵ نفر را شاغلان و ۸۶۰۵۵ را بیکاران تشکیل می‌دادند. جدول (۱) تعداد جمعیت شاغل و بیکار شهرهای تهران و مونترال را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱- توزیع جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر برحسب شاغل و بیکار (۱۳۸۵)

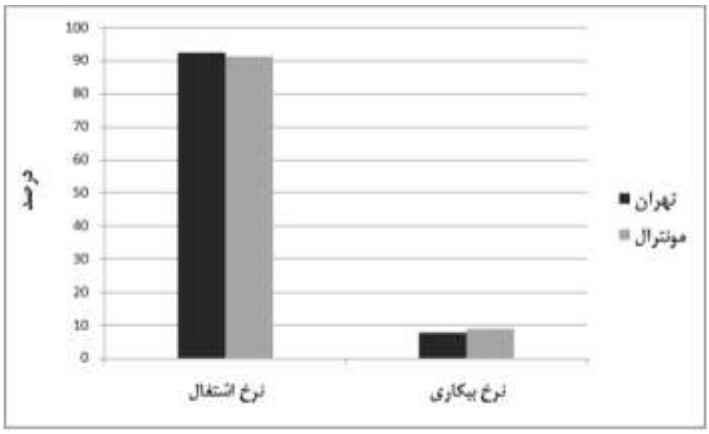
کلان‌شهر	جمع	شاغل	بیکار
تهران	۲۸۴۴۸۶۷	۲۶۲۷۴۵۲	۲۱۷۴۱۵
مونترال	۹۷۸۷۸۵	۸۹۲۷۳۵	۸۶۰۵۵

Source: http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/lequebec_20/march_tra

بر اساس نتایج سرشماری نفوس و مسکن کشور بر حسب شهرستان و شهر در سال ۱۳۸۵، نرخ اشتغال و بیکاری در شهر تهران به ترتیب ۹۲/۳۶ و ۷/۶۴ است. این ارقام برای شهر مونترال به ترتیب ۹۱/۲۱ و ۸/۷۹ می‌باشد. همچنان‌که ارقام ارائه شده نشان می‌دهد کلان‌شهرهای مورد بررسی از نظر نرخ اشتغال و بیکاری تفاوت قابل توجهی با هم ندارند. نمودار (۲) نرخ اشتغال و بیکاری را در کلان‌شهرهای تهران و مونترال نشان می‌دهد.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

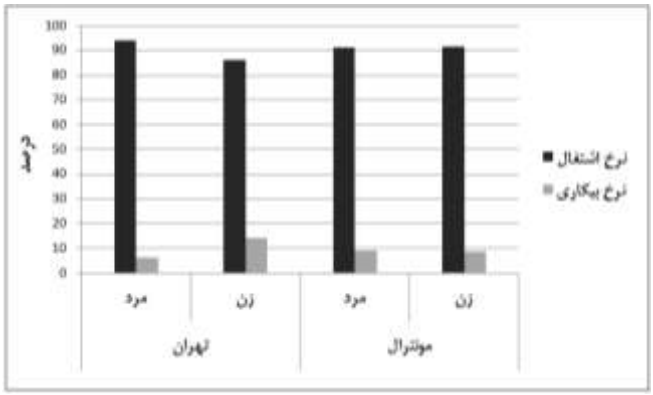
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]



نمودار شماره ۲- وضعیت اشتغال و بیکاری در شهرهای تهران و مونترال

منبع: (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵)

بر اساس آمار و اطلاعات اخذ شده از سرشماری سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶) در شهرهای تهران و مونترال، از مجموع ۲۳۰۹۴۶۸ نفر جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر مردان، ۲۱۶۷۱۳۴ نفر را شاغلان و ۱۴۲۳۳۴ نفر را بیکاران شامل می‌شوند. بدین‌سان نرخ اشتغال و بیکاری مردان در شهر تهران به ترتیب ۹۳/۸۴ و ۶/۱۶ می‌باشد. همچنین از مجموع ۵۳۵۳۹۹ نفر جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر زنان، از نظر وضعیت اشتغال و بیکاری، ۴۶۰۳۱۸ نفر را شاغلان و ۷۵۰۸۱ نفر را نیز بیکاران دربرمی‌گیرند. بر این اساس نرخ اشتغال و بیکاری زنان در شهر تهران به ترتیب ۸۵/۹۸ و ۱۴/۰۲ می‌باشد. در شهر مونترال وضعیت تا حدوی متفاوت است. در این شهر از مجموع ۵۱۲۳۰۵ نفر جمعیت فعال اقتصادی در گروه مردان، ۴۶۵۷۱۵ نفر را شاغلان و ۴۶۵۹۵ نفر را بیکاران دربرمی‌گیرند. این ارقام برای زنان به ترتیب ۴۲۷۰۲۰ نفر شاغل و ۳۹۴۶۰ نفر بیکار می‌باشند. بر این اساس نرخ اشتغال و بیکاری مردان در شهر مونترال به ترتیب ۹۰/۹۱ و ۹/۱ است. این ارقام برای زنان ۹۱/۵۴ و ۸/۴۶ می‌باشد. همچنان‌که ملاحظه می‌شود از نظر وضعیت اشتغال به تفکیک جنسیت در دو شهر تهران و مونترال تفاوت‌های ساختاری و قابل توجهی وجود دارد. این تفاوت‌ها را می‌توان تا حدی ناشی از نگرش‌های متفاوت دو جامعه نسبت به اشتغال زنان، سطح تحصیلات، دسترسی به فرصت‌های شغلی بیشتر، تفاوت در گروه‌ها و فعالیت‌های مختلف دو شهر و از این قبیل موارد دانست. نمودار (۳) نرخ اشتغال و بیکاری را در شهرهای تهران و مونترال به تفکیک جنسیت نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۳- وضعیت اشتغال و بیکاری شهرهای تهران و مونترال به تفکیک جنسیت

منبع: (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵)

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

آثار تفاوت عملکردی مدیریت و حکومت محلی بر ساختار اشتغال

دولت محلی با تسلط بر نظام برنامه‌ریزی محلی، بر مجموعه‌ای از مکانیسم‌های قانونی و غیرقانونی (سازمانی، اجرایی و ...) در نظام برنامه‌ریزی شهری حاکمیت دارد که برای دستیابی به اهداف توسعه و اهداف مورد نظر در برنامه‌ریزی شهری- روستایی مهم هستند (Drenze & Sen, 2002). موضوع این مقاله، اشاره به بسترهای قانونی موجود در نظام برنامه‌ریزی دو شهر در رابطه با اشتغال دارد و در واقع مهمترین معضل مورد تأکید در این تحقیق آن است که قوانین، مقررات و نظام اداری- اجرایی در سطح مدیریت محلی دو شهر مورد مطالعه، چگونه و تا چه اندازه توانسته‌اند مسأله اشتغال را در جامعه مورد توجه و تأکید قرار دهند؛ موضوعی که قانوناً خارج از حوزه تصمیم‌سازی و عملکردی مدیریت محلی و شهری ایران به طور عام و تهران به طور خاص قرار دارد.

نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و توسعه فضای کسب و کار در شهر مونترال

در کانادا همانند بسیاری از کشورهای جهان، قوانین در سه سطح، تنظیم و تصویب شده‌اند و در نتیجه امور اداری و دولتی نیز در سه سطح انجام می‌شوند:

- قوانین برای سطح دولت فدرال یا مرکزی که عهده‌دار امور ایالت‌ها و نهادهای اجتماعی ملی و بین‌المللی است.
- قوانین برای سطح دولت ایالتی که مسئول نظارت بر امور ایالتی (از جمله وضعیت حقوق و وظایف شهروندی) است.
- قوانین برای سطح دولت شهری و محلی که عهده‌دار نظارت، تنظیم امور و حتی تصویب پاره‌ای از قوانین داخلی و محلی، در سطح شهرها و حوزه نفوذ آنهاست.

طبق طبقه‌بندی فوق، قوانین و ضوابط کار و فعالیت نیز در سه سطح، تنظیم و تصویب شده است:

- قوانین و ضوابط کار و فعالیت در سطح فدرال
- قوانین و ضوابط کار و فعالیت در سطح ایالتی (استانی)
- قوانین و ضوابط کار و فعالیت شهری (محلی).

نگرش‌ها و عملکردهای مدیریت محلی شهرها در کانادا، در چارچوب قوانین و ضوابط مرتبط با کار و فعالیت در کانادا، بر اساس چند نکته یا مفهوم بنیادین کلی شکل گرفته و تکامل یافته‌اند که عبارتند از:

- **اتحادیه‌گرایی:** در کشور کانادا فرهنگ سندیکالیزه شدن اشتغال، رایج و مهم است؛ یعنی همه مشاغل، دارای اتحادیه‌ها و صنف‌های خاص خود هستند و تمامی خواسته‌ها و نیازهای قانونی خود را از طریق آن اتحادیه، مطرح می‌کنند. این سندیکاها، نقش مهمی در پیشبرد اهداف و خواسته‌های گروه‌های شغلی ایفا می‌کنند.
- **محیط زیست:** طبق قانون، همه گروه‌های شغلی و اصناف باید مواضع و رابطه خود را در ارتباط با محیط‌زیست مشخص و اعلام کنند؛ زیرا بر اساس این مواضع عملکردی، برای آنها سقف مالیاتی و محدودیت‌های دیگر، مشخص و مصوب می‌شود. بنابراین، هر گروه شغلی که خواهان آزادی عملکردی بیشتری در فعالیت‌های خود باشد باید مالیات بیشتری هم بپردازد.
- **حرمت و اهمیت (جسم و روح) انسان**: مشاغل براساس میزان اهمیت و نقشی که در رابطه با صیانت جسم و روح انسان دارند، طبقه‌بندی شده‌اند؛ به این ترتیب که مشاغلی مانند معلمی و تدریس، پزشکی، روانپزشکی و وکالت که در ارتباط مستقیم با روح و جسم انسان‌ها هستند، تمامی قوانین، ضوابط و رسیدگی به امور آنها از سایر مشاغل تفکیک شده است. بنابراین تصدی شغلی در این گروه‌ها، بسیار دشوار و مستلزم گذراندن دوره‌ها و آزمون‌های خاص است. درحالی‌که تصدی یک پست مهندسی یا فعالیت‌های مشابه آن، بسیار آسان‌تر است.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

■ **فرهنگ کار**: از دیگر ویژگی‌های اساسی فرهنگ کار و اشتغال در کانادا به طور کلی و در مونترال به طور خاص، اهمیت زیاد نفس کار و مهارت است و نه مدرک تحصیلی؛ البته مدرک تحصیلی در افزایش دستمزد نقش زیادی دارد ولی داشتن مهارت و دانش عملی در یافتن شغل، بسیار مهم است. به همین دلیل است که اغلب افرادی که مهارتی را فراگرفته‌اند ولو اینکه مدرک تحصیلی بالایی هم نداشته باشند، می‌توانند رأساً به ایجاد فعالیتی در یکی از بخش‌های اقتصادی اقدام نمایند یا توسط کارفرمایی، به کار فراخوانده شوند. به همین دلیل سهم فعالیت‌های مستقل و غیردولتی در این کشور و از جمله شهر مونترال قابل توجه است (Experts Group on Gender, Social Inclusion and Employment (EGGSIE), 2007).

■ **پیکره کوچک دولت در ایجاد شغل**: دولت مستقیماً به ایجاد پست و مناصب دستمزدی اقدام نمی‌کند بلکه زمینه و انگیزه‌های لازم را برای ایجاد هرگونه شغلی که مضر انسان و جامعه نباشد، فراهم می‌کند. دولت در چنین ساختاری صرفاً تسهیلگر و حمایت‌کننده نیروهای جویای کار، فعال و کارآفرین است؛ از این‌رو، سهم مشاغل و پست‌های دولتی در این کشور و کلان‌شهر مونترال بسیار اندک است.

بنابراین با توجه به مفاهیم و نگاه فلسفی عمیق به مقوله کار و اشتغال، هر گونه طرح و برنامه‌ای که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به مقوله کار و فعالیت و ایجاد اشتغال ارتباط داشته باشد باید مباحث بنیادین فوق را مورد توجه قرار دهد؛ به طور مثال، طرح جامع شهر مونترال[1] مملو از بندها و بخش‌هایی است که با تأکید و توجه به این مفاهیم بنیادی، تنظیم و مصوب شده‌اند؛ از جمله ارتقا و توسعه محیط‌زیست و کیفیت زندگی، تأکید بر پیوستگی و ارتباط سازنده میان فعالیت‌های اقتصادی و تجاری به منظور تأمین نیازهای اساسی مردم، توسعه کارآمد شبکه کارای حمل و نقل، تولید چشم‌انداز با کیفیت بالای شهری و امثال اینها. از خصایص طرح جامع شهر مونترال، بیان و تأکید بر اجرای اصول توسعه پایدار و تصمیماتی است که برابری و عدالت زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی را مورد هدف قرار داده‌اند. این طرح بر پایه تمایل و جهت‌گیری شهر در اجرای برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر حساسیت‌ها و تعهدات بهداشت و سلامت زیست‌محیطی است؛ زیرا کانادا یکی از امضاکنندگان معاهده کیوتو است و به همین دلیل مالیات‌ها و قوانین سختی را بر استفاده از اتومبیل طرح کرده است. شهر مونترال دارای ۱۵ شهرداری مستقل و ۱۹ ناحیه شهری می‌باشد که هر کدام در این طرح، جایگاه ویژه و مجزایی دارند ولی در هیچ‌کدام به طور مستقیم به موضوع اشتغال اشاره نشده است.

از جمله مهمترین برنامه‌های مرتبط با تقویت فرصت‌های شغلی و توسعه فضای کسب و کار در شهر مونترال، استراتژی توسعه اقتصادی شهر مونترال می‌باشد؛ بر اساس این برنامه، مونترال کلان‌شهری بین‌المللی و شهری با القاب متعددی از جمله شهر اطلاعات، نوآوری، تکنولوژی و مادرشهر فرهنگی و فستیوالی کانادا و اخیراً از سوی یونسکو، به عنوان «شهر طراحی» نامیده شده است.

این برنامه به دنبال توافق‌نامه منعقد شده در تاریخ جون ۲۰۰۲ در نشست مونترال، تدوین شده و به اجرا درآمده است. طبق این برنامه، شهر مونترال برای ایجاد و گسترش فضا و بازار خلاق اقتصادی، برای پذیرش نقش‌های جدید و سازوکارهای پویا، نیازمند ارتقا و تکامل محیطی و زیرساختی می‌باشد. این شهر برای جذب و حفظ نیروها و بازار خود در آمریکای شمالی، نیازمند وجود زیرساخت‌های لازم برای ایجاد محیطی خلاق همراه با ارتقای زیرساخت‌های اقتصادی و محیطی و توسعه شرکت‌ها و مؤسسات تجاری و اقتصادی خود است. مطابق با این استراتژی کلان، برنامه‌های خرد

1-http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2762,3099643&_dad=portal&_schema=PORTAL

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

اقتصادی نیز در نظام برنامه‌ریزی این شهر مورد توجه قرار گرفته‌اند؛ از جمله:

- تقویت مونترال بر اساس مادرشهر اطلاعات و نوآوری به عنوان تنها راه حفظ اقتصاد پویا و سودآور
- حمایت از بخش‌های متعدد استراتژی توسعه اقتصادی به ویژه کار در زمینه فن‌آوری‌های نوین
- تشویق رشد مولد و سودآور در شرکت‌ها و مؤسسات
- تقویت، توسعه و برتری شهر مونترال به عنوان شهر فرهنگی، با حمایت از افراد و گروه‌های خلاق، صنایع فرهنگی و خدمات اقامتی، پذیرایی
- حفظ سطح بالای کیفیت و امنیت در بخش مرکزی و نواحی شهر مونترال
- بازگذاشتن و آماده‌سازی شهر مونترال برای هرنوع فعالیت اقتصادی خودجوش و سودآور.

علاوه بر آن، در طرح استراتژی توسعه اقتصادی کلان‌شهر مونترال، اهدافی نیز در نظر گرفته شده است که شامل:

- ارتقای استانداردهای زیستی شهر به سطح شهرهای پیشرو در آمریکای شمالی تا سال ۲۰۲۵
- شتاب دادن به رشد و بهبود کیفیت زندگی از طریق مشارکت و همکاری با سایر دولت‌ها از طریق:

الف) سهیم شدن در سود حاصل از رشد

ب) اطمینان از تداوم رشد از راه تداوم سرمایه‌گذاری مجدد

ج) سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌هایی که منجر به ارتقای رشد اقتصادی می‌شوند.

بر اساس این طرح، سه هدف عملکردی یا اجرایی در رابطه ویژه با توسعه نواحی اشتغال شهر تصویب شده است که عبارتند از:

- ایجاد همبستگی و ارتباط نزدیک میان نواحی اشتغالی شهر از طریق فعالیت‌های تولیدی پویا و بهبود سیستم حمل و نقل
- تنوع‌بخشی و تقویت فعالیت‌ها در نواحی حومه‌ای شهر به منظور استفاده متمرکزتر از زیرساخت‌های موجود
- تحریک، تقویت و توسعه نواحی عمده اشتغالی همراه با اطمینان از ارتباط قوی با بافت کلی شهر.

بر اساس طرح فوق، نواحی اشتغال در این کلان‌شهر، به تفکیک مناطق کارکردی، برنامه‌ریزی و مشخص شده‌اند. این نواحی که بر روی نقشه نواحی اشتغال شهر مشخص و ترسیم شده‌اند، اساساً به فعالیت‌های شغلی اختصاص پیدا کرده‌اند. نواحی خاصی برای فعالیت‌های صنعتی و متصل به راه‌های ارتباطی، راه‌آهن و امکانات بندرگاهی وجود دارند و کاملاً از منطقه مسکونی و گسترش آن، مجزا می‌باشند. این طرح جامع شهری، تنها کاربری‌های مختلط در ناحیه تجارت و خرده‌فروشی که امکان توسعه مسکونی را دارند، مجاز دانسته است. به طور کلی شش ناحیه اشتغالی در سطح شهر دیده می‌شود:

- **بخش مرکزی تجاری**: برای توسعه فعالیت‌های تخصصی و خدمات برتر اختصاص داده شده است؛ از جمله استراتژی‌های توسعه فضای کسب و کار و اشتغال در این بخش از شهر، دسترسی آسان به خدمات حمل و نقل عمومی، خدمات اقامتی و پذیرایی متمرکز و با کیفیت بالا.
- **نواحی عمده خرده‌فروشی و خدماتی (بازارها و مراکز مالی)**: برای توسعه مغازه‌های منفرد و کوچک تا فروشگاه‌های بزرگ با برندهای مشهور جهانی، ساختمان‌های تخصصی با مشاغل مرتبط با خود در زمینه‌های آموزشی، فرهنگی، ورزشی و توریستی اختصاص داده شده است. چنین مراکزی عمدتاً در تقاطع راه‌های اصلی درون و حومه شهر، به ویژه در اطراف ایستگاه‌های مترو شهری و تقاطع بزرگراه‌های شهری به وجود آمده‌اند.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

■ **نواحی شراکت و ارتباطات پیشرفته (پارک‌ها و نواحی تحقیقاتی، فرهنگی و تکنولوژیکی)**: برای توسعه فعالیت‌های مشترک و با تکنولوژی بالا، میان صنایع، خدمات و دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی مربوطه ارتباط برقرار شده است. این نواحی معمولاً در درون هر یک از نواحی شهرداری کلان‌شهر مونترال هستند و دارای پتانسیل بالا برای گسترش فیزیکی و تأسیساتی برای توسعه فعالیت و اشتغال، شامل ساختمان‌های اداری چند منظوره، با خدمات و امکانات خصوصی و عمومی، با فعالیت‌های صنعتی، تجاری و اداری و مستعد برای جذب متخصصین و نیروهای جوان تحصیلکرده می‌باشند.

■ **نواحی توسعه اشتغال متنوع**: در این‌گونه نواحی با توجه به ماهیت ساختاری، زمینه‌های لازم برای توسعه فعالیت‌ها و کسب و کارهای متعدد که در بافت و بطن اصلی ناحیه خود مزاحم تشخیص داده نشوند، فراهم می‌شود.

■ **نواحی صنعتی**: این محدوده‌ها و تأسیسات متنوع صنعتی، در قسمت‌های حومه‌ای غرب و شرق مونترال و شامل کارخانجات، فعالیت‌های توزیعی، تجارت و فعالیت‌های خدماتی جنبی و دارای دسترسی به راه‌های انتقال کالا هستند. این نواحی کم تراکم از حیث سطح اشتغال، معمولاً با مجموعه‌ای از ساختمان‌های بزرگ و بلندمرتبه چند منظوره در زمینه‌های امور بانکی، بیمه، انبار و ذخیره‌سازی، پارکینگ و ... احاطه شده‌اند.

■ **ناحیه توسعه صنعتی متراکم**: به توسعه فعالیت‌های صنعتی اختصاص داده شده است. در این‌گونه نواحی انواعی از تسهیلات و زیرساخت‌های توسعه فعالیت‌های صنعتی برای افراد یا شرکت‌هایی که قصد ایجاد فعالیتی صنعتی را داشته باشند ارائه می‌شوند.

از دیگر استراتژی‌هایی که در سطح ملی وجود داشته و کلان‌شهر مونترال نیز آن را در برنامه‌ها و استراتژی توسعه فضای کسب و کار و ایجاد اشتغال اتخاذ کرده است می‌توان به برنامه‌ها و طرح‌های زیر اشاره کرد:

■ **استراتژی اشتغال جوانان:** از این طریق جوانان می‌توانند به اطلاعات لازم شغلی و حرفه‌ای، ارتقای سطح مهارت و دانش، یافتن شغل مناسب یا تداوم اشتغال به کار خود دست یابند. در برخی از موارد، دولت کانادا، بخشی از سرمایه مورد نیاز کارفرمایان و سازمان‌های محلی را برای استخدام جوانان و کمک به آنها برای کسب تجربه کاری و ارتقای مهارت‌های شغلی‌شان، تأمین می‌کند. در سایر موارد، بخش‌ها و سازمان‌های فدرال و از جمله نهادها و سازمان‌های مسئول اداره کلان‌شهر مونترال، خود در ایجاد فعالیت‌هایی که به جوانان امکان کسب تجربه شغلی و تخصصی می‌دهد، اقدام می‌کنند. در چارچوب این استراتژی، برنامه‌هایی برای ایجاد مهارت (کمک به جوانانی که با موانعی برای یافتن شغل مواجه‌اند و کمک به آنها در فراگیری مهارت‌های کاری ارزشمند)، ایجاد شغل (کمک به فارغ‌التحصیلان متوسطه در کسب مهارت‌های شغلی و یافتن شغل مناسب آن) و تجربه کار تابستانی (این بخش که بر حمایت از کار دانش‌آموزان و دانشجویان در تابستان استوار است، یارانه لازم را به کارفرمایان و سازمان‌هایی که فرصت‌های شغلی پاره‌وقت را در فصل تابستان ارائه می‌کنند، پرداخت می‌نماید) وجود دارد.

■ **برنامه خوداشتغالی یا خویش‌فرمایی**: ارائه تسهیلات برای افرادی که به دنبال خوداشتغالی هستند.

■ **برنامه کمک به افراد خوداشتغال در کانادا و مونترال:** این مورد، یکی از برنامه‌های بخش خصوصی به نام SAJE[1]، در کمک به افراد خوداشتغال در ایالت‌ها و شهرهای کانادا و از جمله در شهر مونترال است. هدف از این برنامه، ارائه کمک‌های تخصصی، حرفه‌ای و مالی به افراد جویای کار و آماده‌سازی زمینه‌های لازم برای یافتن فرصت‌های شغلی موجود در مونترال است. مؤسسات دخیل و مسئول در این برنامه عبارتند از: سازمان اشتغال کبک[2] که زیرنظر نخست وزیر کبک اداره می‌شود، کالج‌ها

1- Strategic Actions for a Just Economy
2- Québec

[Downloaded from ieuam.ir on 2026-11-10]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

و مؤسسات فنی- حرفه‌ای در نواحی نوزده‌گانه مونترال به ویژه در سن لوران[1] و وست آیلند[2].

نقش و عملکرد شهرداری و سازمان‌های تابعه آن در سطح شهر مونترال، در بخش اشتغال شهری، غالباً غیرمستقیم و با مشارکت نهادها و سازمان‌های اقتصادی و اجتماعی می‌باشد و عمدتاً به شکل ایجاد و گسترش مراکز متعددی برای آموزش و ارائه تسهیلات لازم برای اشتغال افراد بوده است. به عبارت دیگر، افراد فاقد مهارت شغلی یا جویای کار، با شرکت در مراکز آموزشی و فنی- حرفه‌ای زیرنظر شهرداری ناحیه محل سکونت خود، مهارت و دانش عملی لازم برای تصدی و انجام فعالیتی را پیدا کرده و جذب بازار کار خصوصی و عمومی می‌شوند. البته ممکن است برخی از پروژه‌های اقتصادی با کارفرمایی شهرداری به جذب افراد به مدت محدودی اقدام کنند ولی این موارد، همیشگی و مستمر نیست. همچنین، بخش‌هایی در وب‌سایت شهرداری مونترال[3] وجود دارد که به موضوع ارائه فرصت‌های شغلی برای افراد جویای کار اختصاص دارد و هر دو طرف (کارفرمایان و بیکاران) می‌توانند به آن رجوع کرده و اطلاعات خود را در آن قرار دهند یا اطلاعاتی از آن کسب کنند.

همچنین نواحی مستقل شهرداری در مونترال هر یک به نوبه خود و البته با همکاری مستقیم کالجهای آموزشی-کاربردی و مراکز فنی- حرفه‌ای، بنا به نیاز شهروندان خود، برنامه‌هایی را برای کمک یا تشویق افراد کارآفرین و خوداشتغال شروع می‌کنند. مثلاً شهرداری ناحیه لسل در کلان‌شهر مونترال، با مشارکت و سرمایه‌گذاری مستقیم سازمان توسعه اقتصادی شهرداری لسل[4] و همکاری کالجها که از مراکز مهم آموزشی-کاربردی بعد از دوره متوسطه در شهر مونترال هستند، اقدام به تنظیم، مدیریت و ارائه برنامه‌ای به نام برنامه جوانان کارآفرین[5]، برای تشویق جوانان فارغ‌التحصیل از مقطع متوسطه، به ایجاد فعالیت در این ناحیه کرده است. این برنامه، امکانات و تسهیلات لازم برای اخذ وام و اعتبارات برای تهیه لوازم شروع به کار جوانان آموزش‌دیده در این مراکز را فراهم می‌کند. کمک مالی پیش‌بینی شده در برنامه جوانان کارآفرین، به شکل وام یا اعانه مالی بدون بازپرداخت و حداکثر به میزان ۶۰۰۰ دلار است.

مشابه فعالیت و اهداف این سازمان‌ها، در سایر مناطق درحال پیشرفت شهرداری مونترال نیز وجود دارد؛ مناطقی که نسبت به دیگر نواحی دارای رشد اقتصادی کمتری هستند؛ مثلاً ناحیه «لسل»[6] نسبت به ناحیه شهری پیشرفته «وست مونت»[7] که البته از شهرداری، مستقل بوده و از اختیارات کاملاً مجزایی برخوردارست. به عنوان نمونه‌ای از اثرگذاری واحدهای تابعه نظام مدیریت شهری کلانشهر مونترال، اشاره خلاصه‌ای به اهداف و اقدامات واحد اداره ناحیه لسل در زمینه اشتغال می‌گردد.

این سازمان از سال ۱۹۸۴، به منظور تقویت و پیشبرد توسعه اقتصادی ناحیه شهری لسل ایجاد شده است. این سازمان کلیه خدمات مورد نیاز ایجاد و شروع فعالیت‌های اقتصادی افراد و گروه‌ها به شکل کارآفرینی و خوداشتغالی و تسهیل روند اشتغال به کار آنها را فراهم می‌کند. اهداف این سازمان به طور کلی عبارتند از:

- حمایت‌های تکنیکی و دانشی برای افراد بیکار و جویای کار و حتی کمک به تهیه طرح اقتصادی آنها
- حمایت‌های تکنیکی و دانشی برای افراد بیکار و جویای کار و حتی کمک به تهیه طرح اقتصادی آنها
- معرفی افراد واجد شرایط به مراکز مهم و کلیدی تجاری و اقتصادی
- ارائه مشاوره و راهنمایی‌های لازم در تحقق زمینه‌های سرمایه‌گذاری یا اخذ سرمایه
- حمایت از افراد شاغل به کار در صادرات کالا یا

1- Saint Laurent
2- West Island
3- http://ville.montreal.qc.ca/portal
4- LaSalle's Economic Development Corporation
5- Young Entrepreneurs Program
6- LaSalle
7- Westmount

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

یافتن بازارهای جدید برای توسعه فعالیت آنها.

همچنین دورنمای فعالیت‌های این سازمان برای ناحیه شهری مذکور، موارد زیر عنوان شده است:

الف) دروازه کاملی برای توسعه اقتصادی ناحیه لسل.

ب) شریک و همکار فعال و با پتانسیل بالا برای افراد متقاضی و فعالیت‌ها در ناحیه لسل.

ج) ارتقادهنده و پیشرفت‌دهنده قدرت و توانایی‌های کارآفرینی محلی و حمایت از توسعه آن.

د) فراهم‌آورنده خدمات راهنمایی و هدایت تسهیلات برای تمامی پروژه‌های اقتصادی.

هـ) رابط و حلقه ارتباطی میان فعالیت‌ها، سرمایه‌گذاران و متنفذین دولتی.

در نهایت اینکه، این سازمان، ارزش‌ها و ویژگی‌های خود را احترام، برتری، کیفیت و اعتماد معرفی می‌کند.

از جمله دیگر موارد اثرگذاری نظام مدیریت کلان‌شهر مونترال و واحدهای تابعه آن، بحث کارآفرینی است؛ به طوری‌که یکی از اهداف مهم و بلندمدت مدیریت شهری در کلان‌شهر مونترال، تشویق و ترغیب افراد و گروه‌ها به ایجاد شغل یا به اصطلاح، کارآفرینی است که سابقه مدیدی در کل کشور کانادا دارد. از این‌رو، یکی از اهداف اصلی این سازمان نیز تسهیل و زمینه‌سازی برای فعالیت افراد و گروه‌هایی است که بخواهند فکر و ایده‌ای را به تولید اقتصادی برسانند و یک گروه شغلی ایجاد کنند؛ به طوری که یکی از شعارهای آن «هدف ما، ایده آغازگر یا محرک شروع شما»[1] است.

مدیریت شهری، اشتغال و توسعه فضای کسب و کار در شهر تهران

در ایران نیز همانند کانادا قوانین مرتبط با اشتغال و توسعه فضای کسب و کار، در سه سطح هستند:

■ قوانین سطح ملی که عمدتاً در اصول قانون اساسی، برنامه‌های کلان توسعه کشور، سند چشم‌انداز و امثال اینها وجود دارند.

■ قوانین و مقررات استانی که عمدتاً در قالب مصوبه‌های شوراهای استان، کارگروه‌ها و برنامه‌های توسعه استان‌ها وجود دارند.

■ قوانین و مقررات محلی که عمدتاً در ایران در قالب قوانین شهرداری‌ها و نیز برنامه‌های توسعه محلی و مصوبات شوراهای اسلامی شهرها وجود دارند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در فصل چهار آن با عنوان «اقتصاد و امور مالی» که قاعدتاً قوانین و مقررات و برنامه‌های سطوح پایین‌تر بر اساس و در راستای آن تدوین و تنظیم می‌شود، بر تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر تأکید شده است[2]. به تبع این اصل قانونی که بر ایجاد اشتغال برای آحاد جامعه و به ویژه افراد ناتوان و فاقد شغل تأکید شده است وظایف مشخصی نیز در قالب قوانین و مقررات موضوعی و محلی در نظر گرفته شده است؛ از جمله در ماده ۳ قانون شهرداری، برای شهرداری شخصیت حقوقی مستقل قائل شده که عهده‌دار امور محلی و ارائه خدمات عمومی به شهروندان و ساکنان شهر است. طبق قانون، شهرداری می‌تواند اقدام به تشکیل مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته با شخصیت حقوقی مستقل نماید؛ از این قانون چنین استنباط می‌شود که در ایران شهرداری به عنوان نهاد اصلی مسئول اداره شهر می‌تواند سازمان‌ها و واحدهای تابعه‌ای را برای امور مختلف ایجاد کند. با این استنباط، شهرداری‌ها در ایران و از جمله در شهر تهران می‌توانند واحدهایی را نیز در ارتباط با ایجاد اشتغال و توسعه فضای کسب و کار در محدوده‌های شهری تحت اداره آنها ایجاد کنند (معاونت امور اجتماعی

1- Our Goal= Your Start-up

۲- اصل چهل و سوم قانون اساسی

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

و فرهنگی شـهرداری تهـران ۱۳۸۷؛ رضـوی و مشـرفی، ۱۳۸۳).

در کلان‌شهر تهران، شکل‌گیری چنـین واحـدهایی در قالب سازمان رفاه و خدمات و مشارکت‌های اجتمـاعی معاونت امور اجتماعی و امور فرهنگی شهر تهـران، سـتاد کـارآفرینی شـهر تهـران و شـرکت سـاماندهی صـنایع و مشاغل شهر تهـران، نمـود یافتـه کـه محورهـای اصـلی برنامه‌های آن در قالب چند محور زیر شکل گرفته است:

- ساماندهی آسیب‌دیـدگان اجتمـاع سـطح شـهر تهران
- ساماندهی خدمات اجتماعی
- توانمندسازی آسیب‌دیدگان اجتماعی و افـراد در معرض آسیب
- مشارکت‌های اقتصادی.

مهمترین اقدامات این سازمان در ارتباط بـا ایجـاد اشتغال و توسعه فضای کسب و کار بر اساس محورهـای فوق، شامل موارد زیر است:

- سـاماندهی کـارگران فصـلی در قالـب محـور ساماندهی خدمات اجتماعی
- توانمندسازی زنان سرپرست خانوار
- آموزش، ترویج و مشاوره کارآفرینی
- حمایـت از NGOهـا، شـبکه‌هـا و تعـاونی‌هـای کارآفرینی و اشتغال‌زایی
- توسعه و تجهیز مراکز و خانه‌های کارآفرینی
- ارائه مجوزها و تسهیلات لازم جهـت کمـک بـه کارآفرینـان و توانمندسـازی افـراد در معـرض آسـیب و آسیب‌دیده اجتماعی
- ایجاد بازارچه‌های خوداشتغالی.

علاوه بر این در قانون شهرداری‌ها در بنـد ۵، مـاده ۵۵ وظایفی بر عهده شـهرداری‌هـا گذاشـته شـده اسـت؛ همچون واداشتن متکدیان به کار و جلـوگیری از گـدایی. در بند ۱۶ همین ماده یکی از وظایف شـهرداری، تعیـین مقررات صنفی و پیشنهاد آن به شورا برای تصویب است. بند ۲۰ همین ماده، مقابلـه بـا صـنایع مـزاحم را مطـرح می‌سازد. در تبصره یک بنـد ۲۶ همـین مـاده، راجـع بـه تعیین سقف عوارض برای کالاهـای صـادراتی سـخن بـه میان آمده است و از این قبیل مـوارد (صـالحی، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱).

همچنین در بخش برنامـه‌ریـزی، بـر اسـاس طـرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران (طرح جامع تهـران) بر توسعه فضای کسب و کار در محدوده‌های کـلان‌شـهر تهران تأکید شده و چشـم‌انـداز شـهر تهـران بـه عنـوان کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهـانی و بـا اقتصـادی مدرن و مرکزیت فرهنگی- پژوهشی و سیاسی در سـطح کشور و حداقل یکـی از سـه شـهر مهـم و برتـر منطقـه آسیای جنوب‌غربی تعریف شده است. برای دسـتیابی بـه این چشم‌انداز، اهداف متنوعی تعریف شده اسـت کـه در ارتباط با توسعه فضای کسب و کار می‌توان به موارد زیـر اشاره کرد:

- ارتقای نقش‌های فراملی، ملی و منطقـه‌ای شـهر تهران با اسـتفاده مناسـب از ظرفیـت‌هـا و سـرمایه‌هـای فیزیکی، اجتماعی، انسانی و مالی- اقتصادی شهر
- رونق فعالیت و توسعه اقتصادی تهران با حفـظ و پالایش پهنه‌های کنـونی فعالیـت و بهـره‌وری مناسـب از این فضاها برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدیـد و تـأمین اشتغال.

در همین سند از جمله راهبردهایی که برای تحقق اهداف فوق تدوین شده است مـی‌تـوان بـه راهبردهـایی همچون توسعه اقتصادی و رونـق فعالیـت شـهر تهـران و ارتقای نقش و جایگاه شهر تهران در سطوح فراملی، ملـی و منطقه‌ای اشـاره کـرد. همچنـین در طـرح راهبـردی- ساختاری توسعه و عمران نیـز هماننـد طـرح اسـتراتژی توسعه اقتصادی کلان‌شهر مونترال، فضـاهای شـهری بـر اساس کارکردهای آنها پهنه‌بندی شده و پهنه‌های خاصی نیز برای توسعه فضای کسـب و کـار و فعالیـت، در نظـر گرفته شده است. طبق طرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران، تقسیم‌بندی پهنه‌هـای اصـلی شـهر تهـران بـر اساس کارکرد آنها به صورت زیر می‌باشد:

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

- پهنه سکونت به مساحت ۲۶۶ کیلومترمربع که کاربری اصلی آن مسکونی است.
- پهنه فعالیت به مساحت ۱۸۲ کیلومترمربع که کارکرد اصلی آن ایجاد زمینه و فضاهای مناسب برای توسعه فعالیت‌هاست.
- پهنه مختلط به مساحت ۴۷ کیلومترمربع که با رشد خزنده فضاهای کار و فعالیت به درون نواحی مسکونی همراه است.
- پهنه حفاظت به وسعت ۱۰۷ کیلومترمربع که دارای کارکردهایی همچون توسعه فضای سبز، فضاهای عمومی باز، پارک‌ها، حریم‌ها و امثال اینهاست.

علاوه بر طرح فوق، طرح‌های موضوعی دیگری نیز در سطح مدیریت شهری تهران وجود دارند که به تقویت بخش اشتغال پرداخته‌اند؛ از جمله مهمترین این طرح‌ها، طرح جامع کارآفرینی و اشتغال شهر تهران است که با عنوان سند توسعه کارآفرینی شهر تهران نیز از آن نام برده می‌شود. از جمله محورهای اصلی این طرح، توسعه کار و فعالیت‌های شهری که در قالب فعالیت‌هایی همچون تلاش برای رونق اقتصاد شهری از طریق دخالت مثبت و تأثیرگذار در بازارهای شهری، تلاش برای توسعه سرمایه‌گذاری در عمران و آبادانی شهر و بر این اساس توسعه تمام ظرفیت‌های عمرانی شهر، رونق کارآفرینی و بهبود اوضاع اشتغال در شهر و امکان دسترسی عادلانه همه خدمات برای تمام مردم شهر و ساماندهی مشاغل و بهبود کیفیت محیط‌های کسب و کار مردم صورت می‌گیرد.

همچنین در برنامه راهبردی و الزامات حوزه ستادی شهرداری (برگرفته از لایحه برنامه پنج‌ساله شهرداری تهران) در فصول مجزایی (از جمله فصول ۹ و ۱۰ برنامه) به بحث اشتغال پرداخته است. در فصل نهم این برنامه با عنوان اقتصاد شهری، در قالب ماده‌های ۸۲، ۸۳، ۸۴، ۸۵، ۸۶، ۸۷ به طور مستقیم و غیرمستقیم به حوزه اشتغال و کارآفرینی اشاره شده است. همچنین در فصل دهم برنامه نیز با عنوان رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار در قالب ماده‌های ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷ به طور مستقیم و غیرمستقیم به حوزه اشتغال و کارآفرینی اشاره شده است.

۴- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با وجود تفاوت‌های ساختاری- عملکردی دولت‌های محلی در دو شهر تهران و مونترال، بررسی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری این دو شهر نشان می‌دهد که هم در چارچوب بسترهای ملی و منطقه‌ای و هم در چارچوب قوانین و مقررات محلی و نیز ساختار سازمانی نهادهای مدیریتی شهرهای مورد مطالعه و طرح‌ها و برنامه‌های توسعه آنها، با عناوین و شیوه‌های مختلف و با شدت و ضعف‌هایی، به مقوله اشتغال و توسعه فضای کسب و کار پرداخته شده است. در این قسمت جهت مشخص شدن اثر نظام برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرهای مورد مطالعه، جدول (۲) خلاصه وضعیت دو کلان‌شهر را بر حسب شاخص‌های مورد نظر نشان می‌دهد.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

جدول ۲- نظام مدیریت شهری کلان‌شهرهای مورد مطالعه و میزان توجه به اشتغال و توسعه فضای کسب و کار بر اساس شاخص‌های مورد بررسی

متغیر	شاخص‌ها	نماگرها	کلان‌شهرهای مورد مطالعه	
			تهران	مونترال
نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بر اشتغال	کمیت و کیفیت اقدامات اجرایی مستقیم شهرداری‌ها	تسهیل دسترسی افراد به منابع مالی	به صورت محدود و نه به عنوان یک راهبرد اصلی از طرف شهرداری و واحدهای تابعه آن (مرتبط با اشتغال) مورد توجه قرار گرفته است.	این کار از طریق برنامه‌ای مشخص به نام برنامه خوداشتغالی و خویش‌فرمایی اجرا، هدایت و کنترل شود.
		تسهیل دسترسی افراد به مکان و فضای فعالیت	در طرح جامع شهر این مهم در قالب پیشنهاد پهنه خاص توسعه فعالیت‌ها و فضای کسب و کار مورد توجه قرار گرفته است؛ شهرداری نیز در قالب ابتکارات عملی همچون ایجاد بازارچه‌های خوداشتغالی این مهم را مورد توجه قرار داده است.	از طریق ناحیه‌بندی کلان‌شهر مونترال، به صورت طرح استراتژی توسعه اقتصادی کلان‌شهر مونترال مورد توجه و برنامه‌ریزی قرار گرفته است.
		آموزش (افراد واجد شرایط)	با تأکید بر گروه‌های آسیب‌پذیر همچون خانوارهای فقیر، زنان سرپرست خانوار و ... به این مهم توجه می‌شود.	در سطح گسترده و در قالب طرح‌های متعددی همچون استراتژی اشتغال جوانان، برنامه خوداشتغالی یا خویش‌فرمایی و برنامه کمک به افراد خوداشتغال به این موضوع پرداخته شده است.
		میزان نوآوری و ابتکار عمل محلی از سوی شهرداری‌ها	در قالب تشکیل واحدهای مرتبط با اشتغال و کارآفرینی و نیز اقدامات عملی همچون ایجاد بازارچه‌های خوداشتغالی، طرح ساماندهی اشتغال و ... مورد توجه قرار گرفته است.	علاوه بر برنامه‌های کلان، شهرداری مرکزی و شهرداری‌های تابعه نیز در قالب اقدامات متنوع و تشکیل سازمان‌های ویژه، با تدوین برنامه‌هایی، دست به ابتکار و نوآوری در زمینه ایجاد اشتغال زده‌اند.
		میزان ارتباط متقابل اقدامات شهرداری‌ها با برنامه‌ها و سیاست‌ها	مبهم بوده و اسنادی که بتواند چنین رابطه‌ای را نشان دهد، وجود ندارد	اسناد موجود و بررسی شده، وجود چنین رابطه‌ای را در سطح گسترده نشان می‌دهد.
		ایجاد واحدهای اشتغال در داخل شهرداری‌ها	سازمان رفاه و خدمات و مشارکت‌های اجتماعی معاونت امور اجتماعی و امور فرهنگی کلان‌شهر تهران، ستاد کارآفرینی شهر تهران و شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر	در قالب ایجاد واحد تقاضای کار[1] در شهرداری مونترال و سایر سازمان‌های وابسته به شهرداری‌های حوزه کلان‌شهر مونترال همچون سازمان توسعه اقتصادی شهرداری صورت گرفته است.
		تقویت و مشارکت بخش خصوصی	شهرداری تهران به صورت محدود این امر را مورد توجه قرار داده است. در اسناد اشارات مبهمی به فعالیت این بخش شده است.	در قالب قانون تشکیل اتحادیه‌ها و سندیکاهای صنفی مورد تأکید قرار گرفته است و اصولاً توسعه اقتصادی و شغلی بر اساس نقش اتحادیه‌ها و سندیکاها تعریف می‌شود.
		تلاش برای حمایت از کارآفرینان شهری	در قالب ستاد کارآفرینی شهرداری و سند توسعه کارآفرینی شهر تهران به این موضوع پرداخته شده است.	یکی از اهداف مهم و بلندمدت مدیریت شهری در کلان‌شهر مونترال، تشویق و ترغیب افراد و گروه‌ها به ایجاد شغل و یا به اصطلاح کارآفرینی است و همه برنامه‌های اشتغال‌زایی مصوب، با این رویکرد همراه است
	ایجاد و توسعه خدمات زیربنایی در جهت ایجاد و ساماندهی اشتغال	کارایی سیستم حمل و نقل عمومی	در طرح جامع تهران این مهم مورد توجه قرار گرفته و اهداف و راهبردهای متنوعی برای بهبود و افزایش کارآیی حمل و نقل شهر تهران پیشنهاد شده است. علاوه بر آن در قالب طرح‌های موضعی همچون گسترش شبکه‌های خطوط اتوبوسرانی سریع‌السیر و نیز سرمایه‌گذای برای گسترش مترو به این موضوع پرداخته شده است .	در استراتژی توسعه اقتصادی کلان‌شهر مونترال، بر تقویت دسترسی نواحی تجاری شهر که به عنوان فضاهای توسعه فعالیت‌های اقتصادی پیشنهاد شده، تأکید شده است. همچنین یکی از اهداف اصلی استراتژی توسعه اقتصادی شهر، ایجاد همبستگی و ارتباط نزدیک میان نواحی اشتغالی آن از طریق فعالیت‌های تولیدی پویا و بهبود سیستم حمل و نقل است.
		کیفیت محیط شهری و زیباسازی فضاها	سازمان زیباسازی شهر تهران متولی این امر بوده و اقدامات قابل توجهی در این زمینه انجام داده است	ارتقای کیفیت محیط شهری در قالب هدف و استراتژی‌های کلان حفظ محیط زیست به عنوان یکی از موضوعات اصلی در قوانین و مقررات موجود مورد توجه قرار گرفته است. ارتقای استانداردهای زیستی شهر به سطح شهرهای پیشرو در امریکای شمالی تا سال ۲۰۲۵ و شتاب دادن به رشد و بهبود کیفیت زندگی از طریق مشارکت و همکاری با سایر دولت‌های محلی از جمله اهداف مهم کلان‌شهر مونترال است.
		طراحی فضاهای عمومی و	در طرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران شهر تهران مورد توجه قرار گرفته است.	در اسناد موجود به صورت مشخص به بحث اشتغال و طراحی فضاهای عمومی پرداخته نشده است با این حال بر ارتقا و تکامل محیطی و حفظ سطح بالای کیفیت و امنیت در بخش مرکزی و نواحی شهر مونترال به عنوان نواحی توسعه فعالیت‌های برتر شهر توجه شده است.

منبع: (نتایج نگارندگان)

1- Offers of Employment

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

اگرچه دولت‌های محلی در شهرهای مورد مطالعه از حیث ساختار قانونی و عملکردی، تفاوت‌های ماهیتی دارند ولی به طور کلی، بررسی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شهرهای تهران و مونترال نشان می‌دهد که در هر دو شهر، مقوله اشتغال و توسعه فضای کسب و کار به صور گوناگون مورد توجه قرار گرفته است و در هر دو شهر مورد مطالعه (اگرچه با صورت‌های متفاوت و مختلف) در قالب برنامه‌ها، استراتژی‌ها، اقدامات عملی و نیز تشکیل واحدهای مرتبط، امر اشتغال و فعالیت‌های کارآفرینانه آن مورد توجه قرار گرفته است. حمایت (مالی و غیرمالی) از کارآفرینان، آموزش افراد، حمایت از گروه‌های ناتوان، تدارک فضاهای لازم برای ایجاد اشتغال، بهبود محیط و فضاهای عمومی شهر به منظور جلب سرمایه‌گذاری، تدوین سندهای راهبردی مرتبط، بهبود حمل و نقل و تدوین چشم‌اندازی از آینده اقتصادی شهر، از جمله مهمترین شاخصه‌های مشترکی است که در هر دو شهر تهران و مونترال در ارتباط با امر اشتغال و توسعه فضای کسب و کار مشاهده می‌شود. بدین‌سان می‌توان نتیجه گرفت که نظام حکومت محلی و مدیریت شهری به ویژه در شهرهای مورد مطالعه، با شیوه‌های متفاوت و با روش‌های مختلف، بر امر اشتغال تأثیرگذار بوده‌اند با این تفاوت اساسی که ساز و کارها و تصمیم‌سازی‌های مرتبط با این حوزه اقتصاد شهری، در شهرهای توسعه‌یافته عمدتاً در اختیار وظایف و عملکردهای مدیریت محلی و شهری است درحالی‌که در شهرهای درحال توسعه، در زمره وظایف اصلی مدیریت شهری نبوده و بیشتر در حیطه عملکردی سازمان‌های تابعه وزارت کار، امور اجتماعی و تعاون می‌باشد.

۵- منابع

جورلی و دیگران. (۱۳۶۸). اشتغال در جهان سوم، ترجمه احمد خراعی، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

رضوی، مهدی؛ مشرفی، رسام. (۱۳۸۳). تحلیل دینامیکی اشتغال در اقتصاد ایران، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران*، شماره ۱۸.

شایان، حمید. (۱۳۸۰). تحلیل کمی روند رشد و تحولات اشتغال در استان خراسان در دو دهه ۶۵-۱۳۵۵ و ۷۵-۱۳۶۵، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، صص ۸۸-۷۳.

صالحی، حسین. (۱۳۸۱). تأملی در نحوه وصول عوارض شهرداری‌ها، *ماهنامه شهرداری‌ها*، شماره ۴۴.

صالحی، حسین. (۱۳۸۰). تأملی در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، *مجله شهرداری‌ها، سال اول*، شماره ۱۲.

طباطبایی یزدی، رؤیا. (۱۳۸۰). اشتغال و بیکاری در ایران، *نشریه راهبرد*، شماره بیستم.

قویدل، صالح. (۱۳۸۷). شناسایی عوامل مؤثر بر سهم اشتغال در بخش خدمات و زیربخش‌های آن (مورد مطالعه: ایران)، *پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، سال هشتم*، شماره بیست و هشتم.

مایر، جرالد؛ سیرز، دادلی. (۱۳۶۸). *پیشگامان توسعه*، ترجمه غلامرضا آزاد، تهران: انتشارات سمت.

مرکز آمار ایران. (۱۳۸۵). نتایج سرشماری نفوس و مسکن کشور بر حسب شهر و شهرستان.

مصری‌نژاد، شیرین؛ ترکی، لیلا. (۱۳۸۳). تجزیه و تحلیل ساختار اشتغال در بخش‌های عمده اقتصادی مناطق شهری ایران در طی دوره (۱۳۸۲-۱۳۷۲)، *پژوهش‌های علوم انسانی و اجتماعی، سال چهاردهم*، شماره پانزدهم، صص ۱۲۸-۱۰۹.

معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران. (۱۳۸۷). طرح جامع کارآفرینی و اشتغال شهر تهران، مدیر طرح: ناصر عبادتی.

مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. (۱۳۸۸). گزارش بررسی وضعیت اشتغال و بیکاری در کشورهای بزرگ اقتصادی، معاونت پژوهش و

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]

آمـوزش، گـروه مطالعـات و پـژوهش‌هـای بازرگـانی داخلی.

مهاجرانی، علی اصغر. (۱۳۷۷). تبیین تفاوت‌های اشتغال و بیکاری در استان‌های اصفهان، گیلان و کهکیلویـه و بویراحمد (ارائه یـک الگـوی فضـایی)، رسـاله دوره دکتری، دانشگاه تربیت مدرس.

مهـدوی عـادلی، محمـد حسـین. (۱۳۸۰). راهبردهـای توسعه اشـتغال در اسـتان خراسـان، *مجلـه دانـش و توسعه*، شماره ۱۴.

Beshiri, R. (2001). Employment structure in rural and small towns of Canada: The primary sector, *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin, 2*(7).

Drenze J. & Sen A. (2002). *Development and Participation*, India, New Delhi: Oxford University Press.

Experts Group on Gender, Social Inclusion and Employment (EGGSIE), (2007). Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of thirty European Countries; Available online in: www.Ec.europa.eu/employment-social/pub/2007.

http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/lequebec_20/march_tra

[Downloaded from iueam.ir on 2026-11-10]

[DOR: 20.1001.1.23452870.1392.1.4.4.6]