



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۶/۱۰/۲۷

چالش های مدیریت شهری بعد از انتخابات ۹۶

مصطفی سرلک^۱

۱- دانشجوی مدیریت شهری دانشگاه تهران

mostafasarlak200@yahoo.com

چکیده

مدیریت شهری در ایران با محدودیتها و چالش های عمده ای روبرو است. این محدودیت ها از سویی با رشد جمعیت شهری (مطلق و نسبی) و افزایش نرخ شهرنشینی و شهرگرایی همراه است و از دیگر سو با ساختار سنتی نهادهای محلی مواجه است که هنوز آمادگی تحولی ساختاری را در خود پیدا نکرده اند. برای ساخت و اداره شهرهای امروز ساختارهای گذشته پا سخگوی نیاز مستمر و دگرگون شده نیست و تغییر این نگاه سنتی در گرو برنامه ریزی مناسب و همه جانبه است. شهرها به گونه ای که امروز طراحی و اداره می شوند تهدیدی بزرگ برای بقای بشر بشمار می روند. ۷۵ درصد آلودگی هایی که به بار می آوریم از مناطق شهری سرچشمه می گیرد و فشار رشد آن بویژه در آسیای شرقی اغلب فراتر از ملاحظات بوم شناختی است. پس از این رو چالش های مدیریت شهری در شهرهای ایران باید با نگاهی ژرفتر از سطح محدوده بوده و در ابعاد مختلف پایداری، اقتصادی و اجتماعی و...مورد بررسی قرار گیرد. در پژوهش حاضر ضمن بررسی ابعاد مختلف چالش های مدیریت شهری و انواع این چالش ها به ارائه ابعاد مهم چالش های مدیریت شهری در سال جاری بیان خواهد شد و لازم به ذکر است که ممکن است ابعاد بیان شده فراتر از مسائل یاد شده باشد و این پژوهش با نگاهی اجمالی آنها را در دسته بندی کلی بیان میدارد.

کلید واژه: محدودیت ها و چالش ها، شهرنشینی و شهر گرایی، مدیریت شهری



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۱. مقدمه و بیان مسئله

هزاره ی سوم سرآغاز تحولات فراوان و بیوقفه ای است که بازنگری و تغییر در فرایند و ساختار مدیریت شهری را الزامی میکند. فرایندهایی مانند جهانی شدن، فرایند دموکراسی خواهی جوامع، گرایش نظریه های توسعه ی دولت محور و گرایش به چالش های مدیریت شهری. چالشهای شهری جهان سوم و تحولات در نظریه های وابسته به شهر و شهرنشینی به تجدید رابطه ی دولت، بازار و جامعه ی مدنی، در فرایند اداره ی امور عمومی جامعه و توسعه ی آن منجر شده است. در این راستا ضرورت تحول در نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری و چالش های پیش روی آن موجب شده است تا پیگیری رویکردهایی انعطافپذیر، دمکراتیک و مشارکتی به امری گریزناپذیر مبدل شود. مدیریت و برنامه ریزی، زاینده ی قانون کمیابی منابع و تعیین کننده ی چگونگی توزیع و تخصیص این منابع میان ذینفعان و میان مکانها و محلهای متفاوت است و نتیجه ی آن برخورداری بیشتر برخی از ذینفعان و مکانها در مقایسه با دیگران است که به نوعی چالشی در دل هر شهر محسوب میشود. (Heler, 2009:154)

مدیریت شهری و چالش های در پی آن به ارائه طرح ها و برنامه های مختلف برای هر جامعه شهری اقدام مینماید. لذا، مدیریت شهری به بررسی مسائل در فضایی میپردازد که شهروندان با آن درگیر هستند. مدیریت شهری نیازمند یک سازمان خدمات است تا به بررسی گروه ها و افراد گوناگون که به شهر وارد میشوند یا از شهر خارج میشوند، بپردازد. از این رو این سازمان ها جایگاه خاصی در بخش شهری و چالش های پیش روی آن خواهند داشت تا این فضاها را مختلف را مورد توجه قرار دهد. (گیدنز، ۱۳۷۷: ۳۹۴)

شهرها و چالش های مدیریتی آن نیازمند ایجاد مدیریتی واحد در پیکره خود هستند و در صورت تحقق نیافتن چنین مدیریتی، سازمان های دخیل در مدیریت شهری کارایی لازم را در انجام وظایف خود نخواهد داشت. چنانچه سازمان های شهری به وسیله مدیریتی واحد هماهنگ نشوند در نهایت یا رقیب هم خواهند شد و یا به



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

موازات عم عمل نخواهند کرد که این مسئله امروزه یکی از چالش های بزرگ کلانشهرهای ایران نظیر تهران است. (توکلی، ۱۳۸۹: ۱۲۶) در واقع ساختار سازمانی وجود در مدیریت شهری، نهادهای دولتی به صورت موازی با شهرداری انجام وظیفه میکنند، بدون اینکه الزامی به هماهنگی با شهرداری و تبعیت از تصمیمات و سیاست های آن داشته باشند. در این میان تصمیم های گرفته شده در مدیریت شهری و چالش های پیشروی آن امری ضروری است و در همین راستا میتوان اذعان کرد که در سالهای اخیر چالش های پیشروی مدیریت شهری در ایران به چه شکل بوده است؟ در این پژوهش سعی بر آن است تا چالش های مدیریت شهری را پس از انتخابات ۱۳۹۶ با بررسی چارچوب مفهومی و چالش های گذشته مدیریت شهر در سازمان فضایی شهرها و نیز همراستایی تصمیمات اتخاذ شده میان سازمان ها و ارگانهای مرتبط ارائه شود.

۲. مروری به چالش های مدیریت شهری

در زمینه انواع چالش های مدیریت شهری در کشورهای مختلف، بررسی های متعددی از سوی محققان و نهادهای مرتبط انجام شده است. چیمما در کتاب مدیریت شهری در بحث از چالش های مدیریت شهری اظهار می کند: "از آنجا که مهار مهاجرت از روستا به شهر و تمرکززدایی جمعیت شهری موفق نبوده است روز به روز بیشتر این درک حاصل می شود که رشد شهرها اجتناب ناپذیر است و رهیافت ها و راهکارهای مناسب در برابر مشکلات شهری تا حد زیادی به مدیریت شهری کارآمد بستگی دارد." (چیمما، ۱۳۸۹: ۴۵) مدیریت شهری یک مفهوم فراگیر است و هدف آن تقویت سازمانهای عمومی و غیر عمومی برای شناسایی برنامه ها و سیاستهای گوناگون و پیاده سازی آنها برای دستیابی به نتایج بهینه است. بنابراین واکنش کارآمد در برابر مشکلات و مسائل شهرها با رویکردی فعال و نه منفعل، چالش اصلی مدیریت شهری است. ایجاد ساختار مالی و مدیریت مالی، تامین سرپناه، تامین خدمات شهری و تسهیلات پایه، ایجاد سیستم های اطلاعات شهری، تقویت نقش بخش غیررسمی در شهرها و تقویت توان نهادی شهرها و کارکردهای شهرداری از رایج ترین اقدامات پیشنهادی برای چیرگی بر چالش مدیریت شهری به حساب می آید." انجام این اقدامات با وجود شهرنشینی شتابان، فقدان اقتصاد پرونق و زیرساختهای لازم برای ارائه چنین طیف وسیعی از خدمات پایه برای جمعیت دائماً در حال رشد شهری تبدیل به مانع عمده ای بر سر راه تحقق مدیریت خوب و کارآمد می شود. (بشارتی فر، ۱۳۹۱: ۲۰۱)

موفقیت در چیرگی بر چالش های مهمی که در مدیریت شهرها، به ویژه شهر های کشور های در حال توسعه، وجود دارد نیازمند دیدگاه ها و اقدامات نوینی است که فراتر از مدیریت شهری سنتی است. بر سر راه این تغییر نیز موانع عمده ای وجود دارد. جانبیسی پرلمان در این زمینه استدلال می کند که تغییر اولویت های مربوط به تخصیص منابع، پایداری اکولوژیک و فرایند های سریع ابتکاری مستلزم اتخاذ دیدگاهی نو درباره زندگی شهری



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

است. بر سر راه نظم نوین شهری نه تنها موانع عمده سیاسی، اقتصادی و ساختاری (مانند گردش جهانی سرمایه و نیروی کار، بحران بدهی و سیستم های سیاسی نخبه گرا) وجود دارد بلکه موانع فکری درونی نیز وجود دارد که جلوی هرگونه حرکت خلاقانه به سوی دگرگون کردن شهرها را میگیرد. به هر حال رشد عظیم شهرها که برای افق ۲۰۲۰ پیش بینی شده است دگرگونی کمی بی سابقه ای پدید می آورد که مستلزم جهشی کیفی است. از نظر پرلمان موانع موجود بر سرراه جهش کیفی عبارتند از:

- حسن یاس و نومیدی پایدار که سیاستگذاران و مردم را از کار باز می دارد.
- دیدگاهی مبتنی بر فرضیات قدیمی که از اتخاذ دیدگاهی روشن در قبال فرصت های ناشی از واقعیات جدید جلوگیری می کند.

- جداافتادگی بخش ها، رشته ها و شهرها

- انگیزه های فاقد بهره وری

- مقاومت در برابر دگرگونی (پرلمان، ۱۳۸۹: ۴۵-۴۰)

۳. دسته بندی چالش های مدیریت شهری

بررسی دقیق تر چالش های مدیریت شهری نشان می دهد که برخی از گونه شناسی های اشاره شده در این بخش با وجود تمایز آن از چالش های شهرنشینی که نوعی ماهیت دو گانه و ترکیبی را از خود نشان می دهند. برای مثال در گونه شناسی کاستلز و بورژا تامین زیر ساختها و خدمات و رونق بخشی به فعالیت اقتصادی به عنوان چالش های مدیریت شهری در کنار مواردی چون تامین و تضمین یکپارچگی و حکمروایی خوب آمده است. روشن است که بین این دو نوع چالش تمایز هایی می توان قائل شد. اگرچه به نظر می رسد چالش هایی چون تامین خدمات و زیرساخت ها برای جمعیت شهری روزافزون، شهر های آلونکی اقتصاد غیررسمی و مساله بهداشت به عنوان بخشی از چالش های فراروی حکومت شهری با نظام مدیریت شهری به حساب آید اما در حقیقت جزء کار کرد ها و وظایف مدیریت شهری نیز قابل طبقه بندی است. از این رو به نظر می رسد که مدیریت شهری با دو دسته عمده از چالش ها روبروست. برای تمایز بخشی بین این دو دسته چالش فراروی مدیریت شهری ارائه معیارهایی ضروری است. در این جا به تبعیت از آنچه در حوزه برنامه ریزی شهری از دهه ۱۹۶۰ به بعد مرسوم بوده است، یعنی تعریف و تفکیک تئوری برنامه ریزی و تئوری در برنامه ریزی و انتقال نقطه تاکید از فرآورده و محصول به فرایند و رویه، چالش های پیش روی مدیریت شهری از نظر تاکید و ارتباط آنها با محتوا و موضوع مدیریت شهری و نیز از حیات فرایند و رویه تصمیم گیری و اجرا به دو دسته چالش های محتوایی و رویه ای قابل دسته بندی است. (Asami and Gao, 2009: 136)



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

به نظر فالودی، تمایز میان نظریه های محتوایی و رویه ای فقط در بحث های نظری خلاصه نمی شود بلکه منعکس کننده دو نوع از مسائل کاملاً متفاوتی است که برنامه ریزان و مدیران شهری با آنها روبه رو می شوند. یک نوع، مسائلی نظیر نظام کاربری زمین، واحدهای همسایگی و جریان ترافیک است که محتوای برنامه ریزی را تشکیل می دهند. نوع دیگر، مسائلی هستند که به خود برنامه ریزان، تشکیلات و روش کار آنان مربوط می شود. به عقیده او، این مسائل بنیادی تر و در عین حال کلی تر از مسائلی هستند که به عنوان مسائل مربوط به محتوای برنامه ریزی تلقی می شوند. تا وقتی که این مسائل به نوعی حل نشوند حتی ناب ترین نظریه محتوایی هم ثمری نخواهد داشت. او می گوید با آن که هر دو نظریه برای برنامه ریزی موثر، ضروری است اما برنامه ریزان باید نظریه رویه ای را به عنوان پوشش با لفاف نظریه محتوایی ببینند و نه بر عکسی (برک پور، : ۸۴).

به این ترتیب تمایز میان رویه و محتوا اگرچه عمدتاً در حوزه نظریه های برنامه ریزی صورت گرفته است، اما این دسته بندی در زمینه موضوعات عملی نیز از نظر کمک به تفکیک مسائل و چالش ها، تعیین اولویت ها و تشخیص راه حل های مناسب، ارزشمند است.

۱-۳ چالش های محتوایی:

مسائل و مشکلاتی مانند اسکان غیررسمی، گسترش بخش غیررسمی شهر، خدمات شهری نامناسب و کمبود بهداشت می توان در زمره مسائل موضوعی و محتوایی شهر دسته بندی کرد. همچنین غالب مسائل و مشکلاتی را که از دیدگاه شهرداری ها طبقه بندی شده است در این دسته قرار می گیرند.

۲-۳ چالش های رویه ای:

این دسته از مسائل که به نظام برنامه ریزی و اداره شهر مربوط می شوند اگرچه مسائلی ناملموس و پنهان هستند اما مهم تر و بنیادی تر از مسائل محتوایی و آشکار شهر به شمار می آیند، زیرا آنها به وجود آورنده یا تشدید کننده مسائل محتوایی هستند. ضعف توان نهادی شهرها، جدافتادگی و تفرق بخش های مختلف اداره شهر، کمبود انگیزد و ابتکار در ایجاد تحولات اساسی در شهر، مقاومت در برابر دگرگونی و روابط نامناسب میان حکومت و مدیریت های محلی و شهری، از جمله این چالش ها هستند. هرگونه تحول اساسی در شهر و کاهش مسائل موضوعی آن منوط به اصلاحات اساسی در رویکردها و نظام های برنامه ریزی و مدیریت شهری است. (برک پور، ۱۳۸۵: ۲۹)

۴. انواع چالش های مدیریت شهری

۱-۴ کیفیت مدیریت شهری در اجرا

یکی از دیدگاههای رایج در کشور در مورد مدیریت شهری، بحث واگذاری وظایف سازمان های خدمات رسانی در شهر به شهرداری ها می باشند که با موضوع مدیریت واحد شهری مطرح می گردد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

حال این سوال پیش می آید اگر این شیوه مدیریت نیز شکل بگیرد ، مسائل شهری ما کاهش می یابد ؟ آیا با توجه به ساختار سازمانهای عملکردی در شهر چنین چیزی قابل اجرا خواهد بود ؟

در حال حاضر یکی از موانع رشد اقتصادی کشور ساختار اداری ناکارآمدی می باشد که قدرت هرگونه پیشرفت و نوآوری را سلب نموده است و علاوه بر آن بدلیل فساد اداری بسیاری از امور شهری با هزینه های بالاتری همراه شده است. بنابراین شهرداریها نیازمند ساختاری قوی و پویا و در چارچوب اداری می باشند و علاوه بر آن پرسنلی کارآموزده که توان تطبیق با شرایط جدید را داشته باشند که این امر را می توان در نظام مطلوب مدیریت شهری دنبال نمود و نیز نبود مدیریت شهری واحد می باشد که در عمل بدلیل سازمانهایی که در فرآیند مدیریت شهری دارای نقش و اثر هستند عملا اداره شهر با هماهنگی لازم صورت نمی گیرد. هرچند خود شهرداریها برای این فرآیند هنوز آمادگی لازم را ندارند و نیازمند یک تغییرات جدی در درون خود هستند. (لطیفی، ۱۳۹۲: ۲۶۳)

۲-۴ مشکلات شهری

مشکلات شهری بویژه در شهرهای بزرگ و کلانشهرها از گستردگی و فراوانی بالایی برخوردار است که از جمله مسائلی مانند ترافیک ، آلودگی هوا، مسکن ، بیکاری ، حاشیه نشینی و زاغه نشینی ، امنیت ، تراکم و شلوغی و ... می باشند و برخورد با این مسائل و ارائه راه حل های اساسی نیاز به تجدید ساختار نظام مدیریت شهری در تمام سطوح دارد و با ساختار فعلی نمی توان امیدی به بهبود یافت و بیشتر راه حل های ارائه شده در چنین شرایطی بیشتر نقش مسکن را دارد تا راه حل واقعی ، این وضعیت وقتی اسف بار تر می گردد که تصویری از بیست سال آینده نظام شهری را در دست داشته باشیم که رشد جمعیت شهری رو به افزایش (طی برآوردهای طرح کالبدی) به حداقل نود میلیون نفر خواهد رسید که حتی اگر خوشنبین نیز باشیم در سقف هشتاد میلیون نفر جمعیت شهری اجتناب ناپذیر خواهد بود. (نجاتی حسینی، ۱۳۹۲: ۲۳)

وقتی به وضعیت برنامه ریزی در ایران در گذشته و حال نگاه میکنیم بعید به نظر میرسد که طرحی برای آینده تدوین شده باشد و بیشتر حالت روزمرگی بر رفتار مدیریت شهری حاکم است .

لازم بذکر است که در دنیای معاصر ، شهرها بویژه کلان شهرها نقش مهمی در توسعه اقتصادی و رقابت پذیری در عرصه جهانی بر عهده دارند . امروز وظایف مدیریت شهری تنها به توسعه زیرساخت های شهری و ارائه خدمات محدود نمی شود . رفع موانع رشد اقتصادی و شناخت فرصت ها و مزیت های اقتصادی شهر و دستیابی به افق



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

روشن آیتنده اقتصادی از موضوعات مهم است. شهرهایی در عرصه های پیش رو میتوانند موفق باشند که مزیت های رقابتی خود را بسناسند، تغییرات اقتصادی شهر را ارزیابی کنند و انعطاف لازم برای پاسخگویی به تغییرات اقتصادی را دارا باشند. (لطیفی، ۱۳۹۲: ۲۶۵)

۳-۴ تامین درآمدهای پایدار برای شهر

یکی از دغدغه های مدیران شهری در ایران تامین منابع درآمدی برای شهرداریها بوده و این وضعیت از ابتدای برنامه اول توسعه در سال ۱۳۶۸ و با اجرای سیاست تعدیل و کم رنگ شدن نقش دولت در دادن تخصیص اعتبار به شهرداریها پر رنگ میگردد. « سیاست قطع کمک های دولتی که بدون در نظر گرفتن منابع درآمدی جایگزین صورت گرفت مشکلات عدیده ای را برای شهرداریها بوجود آورد امروزه نزدیک به ۷۰ تا ۸۰ درصد در آمد شهرداریهای کلانشهرها از فروش تراکم و عوارض صدور پروانه ساختمانی حاصل می شود.»

یکی از راههای عدم تحقق درآمد شهرداریها نداشتن شناخت درست در تامین منابع درآمدی است که در این چند ساله اخیر راحت ترین راه کسب درآمد در کلانشهرها فروش تراکم بوده و عامل اصلی آن نیز نقش دولت در آزاد گذاشتن شهرداری در جهت تامین منابع درآمدی است. (کلیچ، ۱۳۹۲: ۴)

در سه دهه گذشته و با اجرای سیاست خودکفایی و خود اتکایی شهرداریها و بدون پیش بینی منابع درآمدی جایگزین بخشهای درآمدی شهرداریها در وضعیت ناپایداری قرار دارند.

در حداقل مطلوب کیفیت و تداوم خدمات رسانی در شهر نیازمند تامین منابع مالی کافی و پایدار است. از جمله محدودیت ها برای حل مسائل شهری و ناکارآمدی خدمات و سانی در اکثر شهرها و کشورهای در حال توسعه، ناکارآمدی نظام مدیریت مالی ناپایداری درآمدها و عدم کفایت منابع مالی، بی توجهی به برنامه ریزی و بودجه بندی و هزینه هاست. یکصد سال پس از تاسیس و راه اندازی شهرداریها و حتی پس از تصویب قانون شهرداریها (سال ۱۳۳۴) تصویر روشنی از درآمد شهرداریها و تامین منابع مالی پروژه های شهری پیش رو نیست. (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، ۱۳۸۵: ۲۹)

چالش اساسی در خصوص نظام تامین مالی شهرداریها در کشور ما در این نکته نهفته است که هیچگاه رابطه ای میان وظایف، مسئولیتن و منابع برقرار نشده است. همیشه تلاش بر این بوده است تا موضوع تامین مالی شهرداریها در چارچوبی خارج از اقتصاد بخش عمومی تعیین تکلیف شود. نکته قابل توجه در کشور ایران در زمینه های مختلف سیاسی و اقتصادی و فرهنگی همیشه بین دو حداقل و حداکثر هستیم یعنی تعادل و حد وسطی در بسیاری از رفتارهایمان نداریم. بعنوان مثال اگر پدیده ای را بخواهیم مورد قضاوت قرار دهیم به یکباره قضاوت مثبت و یا منفی است. هیچکوفه حد اعتدالی نداریم که عمدتا ریشه در مسائل فرهنگی ما دارد. در سیاست ها و تصمیم گیریها نیز چنین است، زمانی تمام سیاست های اقتصادی متمرکز است و دولت



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مهمترین عامل تاثیر گذار است و زمانی بر عکسی دولت به یکباره نقش خود را تا حد یک ناظر بیطرف کاهش می دهد و علاوه بر آن دخالت های گسترده در امور اجرایی حتی در بسیاری موارد مانع اجرای درست یک سیاست اجرایی می گردد. (مقیمی، ۱۳۹۳: ۹۱) اگر بخواهیم منابع درآمدی شهرداری را مشخص نماییم به طور دقیق به دو بخش قابل تقسیم است که عبارتند از:

۱-۳-۴ درآمدهای مستمر :

این درآمدها جزء اصلی ترین منابع درآمدی شهرداری محسوب شده و می توان آنها را درآمد پایدار شهرداری قلمداد نمود . مانند عوارض نوسازی ، عوارض اتومبیل ، عوارضی کالای خدمات و سایر عوارض مرتبط با فعالیت های شهرداری .

۲-۳-۴ درآمدهای خاص :

این درآمدها بدلیل شرایط خاصی قابل وصول بوده و محقق می گردد . مثل فروش تراکم مازاد ساختمانی ، تخلفات پروانه های ساختمانی و ماده صد و نیز درآمدهای ناشی از تغییر کاربریهای مسکونی به اداری و تجاری . نکته قابل توجه دیگر میزان بدهی دستگاه های دولتی به شهرداریهاست که بر اثر گذشت زمان رو به افزایش است. . و اگر بخواهیم آنها را نیز مشخص کنیم رقم آن قابل توجه خواهد بود..

یکی از راهکارهای درآمدی شهرداری می تواند ایجاد پروژه هایی باشد که با کمک بخش خصوصی سرمایه گذاری می گردد و می تواند ضمن بالا بردن سقف اشتغال شهری به درآمدهای پایدار شهری کمک نماید.(مقصودی، ۱۳۸۹: ۲۶۳)

۴-۴ مدیریت شهری واحد یا اجرای ماده ۱۳۶

امروزه شهرداریها به عنوان نهادهای مدنی و سازمانهای محلی و عهده دار انجام وظیفه در سطح یک جامعه شهری می باشند و گستردگی اجتماع شهری ضرورت هماهنگی دستگاه ها را با یکدیگر طلب می کند و برای پویایی آن اگر تمام وظایف گسترده یک شهر در اختیار شهرداریها باشد و شهرداریها نیز به عنوان سازمانهایی مدنی و با مشروعیت کامل بتوانند عهده دار این وظایف گردند می توان امید به کاهش مشکلات شهری داشت که نیازمند حرکت جدی برای رسیدن به چنین وضعیتی در آینده باشیم .

یکی از مواردی که برای چنین اقدامی در کشور مطرح می باشند اجرای ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم می باشند. ماده ۱۳۶: به دولت اجازه داده می شود با توجه به تواناییهای شهرداریها آن گروه از تصدیهای مربوط به دستگاههای

اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می دهد بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور ، همراه با منابع تامین اعتبار ذیربط به شهرداریها واگذار کند . (قانون برنامه



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

(سوم)

لذا با توجه به موارد فوق و بر اساس ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم بیست و دو وظیفه به شهرداریها واگذار خواهد شد که عبارتند از:

- تهیه طرحهای توسعه شهری و نظارت بر آن و ارجاع به مراجع ذیصلاح برای تصویب
- اجازه تاسیس و اداره سیستم های حمل و نقل درون شهری عمومی شامل سرویس های ایاب و ذهاب عمومی و موسسات باربری و بارکشی های درون شهری
- اداره امور راهنمایی و رانندگی شهرها
- انجام وظایف مربوط به امور صدور پروانه کسب اصناف
- نظارت و اهتمام در نصب برگه قیمت بر روی اجناس
- نظارت بر صدور فاکتور و معرفی متخلفان به مراجع قانونی
- انجام امور سبطنی و امور مربوط به هویت و ثبت وقایع حیاتی
- امور مربوط به کنترل آلودگی هوا و صدا و آب در محدوده قانونی و حریم شهرها
- ساماندهی صنایع و مشاغل مزاحم و انتقال صنایع مذکور و سایر ابنیه
- ایجاد و اداره امور و نظارت بر کتابخانه های عاشومی و مراکز فرهنگی و هنری و سینماها و نمایشگاهها
- موزه ها، تئاترها، باغ وحشی، باغ گیاه شناسی، زمین های بازی و ورزش همگانی
- حفاظت، مرمت، بهسازی و بهره برداری مناسب و مطلوب از بناها و بافتهای ارزشمند تاریخی و فرهنگی
- اداره و نظارت بر مجتمع های گردشگری و خدماتی و مراکز تفریحی، تاسیس دفاتر و موسسات گردشگری
- برنامه ریزی مسکن شهری و مشارکت مالی در اجرای طرحهای خانه سازی، مدیریت امور مربوط به احداث و واگذاری مسکن ارزان قیمت و استیجاری
- مدیریت عرضه و تقاضای اراضی در محدوده قانونی و حریم شهرها
- اهتمام به توسعه کشتی و کیفی صنایع دستی کوچک محلی
- تاسیس بانک جامع اطلاعات شهری در هماهنگی با استانداردهای مرکز آمار ایران
- توزیع آب آشامیدنی و دفع و تصفیه فاضلابهای شهری
- ایجاد تاسیسات توزیع مربوط به تامین و انتقال در محدوده قانونی و حریم شهرها



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

- توزیع برق مصرفی شهرها و ایجاد تاسیسات توزیع مربوط
- توزیع گاز مصرفی شهرها
- صدور مجوز تاسیس و نظارت به مراکز و آموزشگاههای رسمی ، آموزشگاههای رانندگی ، هنری فنی و حرفه ای ورزشی ، نهادهای شغلی
- صدور مجوز و نظارت به موسسات تبلیغات شهری

البته می توان وظایف دیگری را نیز به این موارد افزود مانند ثبت احوال ، ثبت اسناد ، کلانتریها، نگهداری میراث فرهنگی موجود در شهرها و ...

به موازات رشد و توسعه شهری وظایف شهرداریها بعنوان نهادهای حکومت محلی رو به افزایش است و شهری شدن ایجاب می کند که نگرش جدیدی را نسبت به مدیریت شهری ارائه نمائیم .

تجربه حیات شهری در ایران با توجه به داشتن پیشینه زندگی شهری از کارایی بالایی برخوردار نیست به همین دلیل رشد شهر گرایی و شهرنشینی و هدایت مناسب شهرها نیازمند شیوه ای مناسب از مدیریت شهری اند که بتواند به دور از هیاهو و جنجال ، در اداره شهرها موفق عمل نمایند.(مقصودی،۱۳۸۹: ۲۸۷)

۵. چالش های جدید سیاست گذاری و مدیریت شهری در ایران(چالش های قابل توجه پس از انتخابات سال ۹۶)

در این قسمت به بررسی چالش های جدید مدیریت شهری در ایران پرداخته میشو که در این راستا پیش از همه می بایست به چالش های جدید سیاست گذاری و مدیریت ابعاد مختلف جهانی شدن و آثار آن بر شهرها، چالش هایی را برای سیاست گذاری و مدیریت ملی و محلی به وجود آورده است توجه شود. بسیاری از این چالش ها مختص شرایط محلی هستند و برخی از آنها نیز در همه جا دیده می شوند(۲۹-۲۰۰۹.۲۵ UNHSP).و با توجه به سیاست گذاری های صورت گرفته در جهان و شناخت ابعاد مختلف مدیریت شهری در ایران میتوان چالش جدید مدیریت شهری در سال ۹۶ و سالهای پس از آن را به طور کلی در چند دسته زیر دسته بندی نمود:

۱-۵ ایجاد شهرهای چند فرهنگی و دربرگیرنده:

یکی از نتایج مهاجرت های بین المللی، تشدید ماهیت چند فرهنگی شهرها و ظهور فضاهای قومی مختلف است. مجاورت فرهنگ های مختلف می تواند محیط شهری را غنی کند، اما ممکن است به قطبی شدن آن نیز منجر شود. (نمونه موردی این مسئله میتوان شهر تهران و شهرهایی نظیر اصفان باشد)شهرها باید دارای استراتژی های روشنی برای رفع نگرانی ساکنان نامتجانس خود باشند و در عین حال، اثرات مثبت چند فرهنگی بودن شهر را برجسته سازند و از آن بهره ببرند. یکی از موضوعات خاصی که در ایجاد شهرهای چندفرهنگی و



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

دربگیرنده باید به آن توجه کرد به رسمیت شناختن زبان است. این موضوع به ویژه در شهرهایی که اقلیت های قومی بزرگ زندگی می کنند اهمیت دارد، زیرا زبان می تواند به موضوعی تفرقه افکن در سیاست شهری تبدیل شود.

۲-۵ حفظ پایداری، توازن و تعادل در مقابل تغییرات بیرونی:

آثار گوناگون جهانی شدن بر شهرها، حاکی از روندهای تغییری است که ناپایداری، عدم توازن و بی تعادلی چشمگیری در زندگی ساکنان شهری ایجاد می کند. شغل آنان، الگوهای مصرف و فرصت های تحرک اجتماعی، تحت تاثیر عوامل بیرونی قرار دارند. این ناپایداری ها دست که از چهار مجرای مهم می تواند وارد زمینه های ملی و محلی شود: الگوهای سرمایه گذاری، بازار نیروی کار، قیمت ها و هزینه های عمومی. مکانیسم، سرعت، عمق و میزان تاثیر هر یک از اینها متفاوت است. مقامات ملی و محلی باید دریابند که چه تغییراتی دارد روی می دهد و یا انتظار دارند که چه نوع تغییراتی ممکن است روی دهد تا اقداماتی را برای کاهش اثرات آنها در نظر بگیرند. در این فرایند سه اصل باید مورد توجه قرار گیرد:

۱) انتظار روی دادن تغییرات و در نتیجه کنار گذاشتن منابع و ظرفیت هایی برای برخورد با آنها،

۲) یافتن راه حل هایی برای اثرات فوری تغییرات به منظور پرهیز از فشار آنها،

۳) شناسایی گروه هایی که بیشترین آسیب پذیری را در مقابل تغییرات دارند و تعیین اقدامات جبرانی لازم.

۳-۵ ظرفیت سازی و تقویت آن:

یکی از مهم ترین الزامات برای کاستن از فشار اثرات بیرونی، ظرفیت های ملی و محلی برای شناسایی تغییرات در راه است. نهادهای عمومی و دولتی باید کارکنان خود را آموزشی دهند تا در کار خود آگاه تر، مرتبط تر و آینده بین تر باشند. سرمایه گذاری در زمینه آموزش ممکن است از سرمایه گذاری برای توسعه زیرساخت های جدید یا سایر خدمات نیز مهم تر باشد. همچنین آموزش کارکنان در شهرهای کوچکتر نسبت به شهر پایتخت، که در آن اطلاعات و ارتباطات بیشتری دارد، مهم تر است. در واقع اگر سرعت رشد جمعیت در مراکز شهری کوچک و متوسط بیشتر باشد سرمایه گذاری در زمینه ظرفیت سازی، اهمیت بیشتری نسبت به شهرهای بزرگ دارد.

۴-۵ تثبیت چارچوب زمانی طولانی تر برای تصمیم گیری:

در بعضی از شهرها، اقداماتی برای افق زمانی طولانی تر انجام شده است. برای مثال می توان از برنامه های ۲۰۵۰ در بوئنوس آیرس، بارسلون و نیویورک نام برد که در هر یک از آنها از بازیگران شهری خواسته می شود تا به بیم ها و امیدهای شهروندان برای شهرهای خود در سال ۲۰۵۰ توجه کنند. تدوین چشم انداز طولانی تر، چیزی بیش از برنامه ریزی فیزیکی محض است. در این فرایند، شهروندان با طیف وسیعی از موضوعات اقتصادی، اجتماعی، محیطی و سیاسی درگیر می شوند. مشارکت مردم در تعیین آینده، انرژی های خلاق و



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

نیرومندی را آزاد می کند که پرسشهای تازه ای فراتر از نگرانی های روزمره مقامات شهری در زمینه سیاستگذاری و مدیریت، مطرح می سازند. این نوع چشم اندازسازی را می توان به عنوان بعدی از برنامه ریزی استراتژیک تلقی کرد.

۵-۵ حفاظت و نگهداری از زیرساخت های شهر:

یکی از حوزه هایی که مقامات ملی و محلی می توانند شهرها را از اثرات جهانی شدن حفظ کنند اطمینان از تداوم بهره برداری از شبکه های زیرساختی موجود شهر است. براساس برآوردهای انجام شده، موجودی زیرساخت های شهری کشورهای در حال توسعه در اوایل دهه ۱۹۹۰ بالغ بر سه تریلیون دلار بوده است. این موجودی شامل کلیه سیستم های آب و فاضلاب، برق، بزرگراه، روشنایی خیابان ها، سیستم دفع پسماند و سایر خدمات بوده است. بسیاری از این سیستم ها مورد مراقبت و رسیدگی لازم قرار نمی گیرند تا کارکرد مناسبی داشته باشند. (ICMA,2015:46)

۵-۶ تامین مالی و انجام اقدامات عملی:

چالش های مالی شهر در مقابل جهانی شدن بسیار پیچیده هستند و سطوح مختلف حکومت و انواع بازیگران بخش خصوصی را دربرمی گیرند. در بخش خصوصی، بازیگران بیشتر و به طور بالقوه، سرمایه گذاران بیشتری در پروژه های محلی وجود دارند. چالش اصلی سیاست گذاری مالی، گسترش و تثبیت پایه درآمدی بخش عمومی و در عین حال، هدایت و کنترل رشد مخارج از طریق اعمال انضباط مالی است. رشد جمعیت شهری، خدمات بیشتر و اقدامات روزافزون حکومت را ایجاب می کند. در حالی که نیاز به مخارج گسترش می یابد، هدایت منابع به سوی مصارف مهم تر نیز اهمیت می یابد.

۶-۶ آمادگی برای پایداری:

چالش آخر حکومت ها در مقابل جهانی شدن، تقویت کارآیی آنها در استفاده از منابع طبیعی است. این موضوع، الگوهای سرمایه گذاری و نیز اقدامات مربوط به خدمات شهری را تحت تاثیر قرار می دهد. برای مثال در کلیه شهرها هزینه های تامین آب آشامیدنی افزایش می یابد. در پکن، لس آنجلس و مکزیکوسیتی، بعد مسافت برای آب رسانی به ساکنان آنها افزایش می یابد و به این ترتیب منابع مالی و انرژی فراوانی برای این کار صرف می شود. این واقعیت نشان می دهد که شهرها باید چگونگی استفاده از منابع طبیعی خود را بهبود بخشند. هزینه زیرساخت ها ناشی از صول شبکه و نه عرض آن است. شبکه طولانی تر، پرهزینه تر از شبکه عریض تر است. اقدام در جهت جلوگیری از خزش فیزیکی و بسط فضایی، به کاهش هزینه زیرساخت ها کمک می کند. (Silver,2012:167)

۶. نتیجه گیری



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

بنا به آنچه در قسمت‌های پیشین گفته شد میتوان چالش‌های یاد شده را به صورت کلی در چارچوبی تحت عنوان چالش‌ها و مشکلات کنونی در مدیریت شهری شهرهای ایران بیان کرد که می‌توان از سه منشأ ردیابی کرد. این سه، سبب ساز نارسایی‌های کنونی در اداره شهرها هستند. سه منشأ مورد اشاره را باید در حوزه رفتار، ساختار و روش تامین مالی جست و جو کرد، اما این جست و جو اگر محدود به حوزه شهرداری‌ها باشد، بی‌نتیجه خواهد بود. شهرداری‌ها باید جزئی از ساختار اداری و مدیریتی کشور دیده شوند و نارسایی‌های کنونی در دل تعامل سایر نهادها با این حوزه تحلیل شود.

رفتارها: تحلیل محتوای اکثر منتقدان، کارشناسان و دولتمردان نشان می‌دهد توسعه برخی کلان‌شهرهای موفق به وجود مدیریت واحد شهری مرتبط استدر تمام کشورها دولت‌های ملی با واگذاری برخی از اختیارات خود به دولت‌های محلی، زمینه‌ساز مدیریت واحد شهری شده‌اند. در مقابل شهرداری نیز در برابر این اختیارات مسوول است و باید پاسخگو باشد. در ایران از زمان تغییر روش انتخاب شهردار، حرکت دولت‌ها به‌جای اینکه با تکیه برای واگذاری اختیارات محلی خود به شهرداری‌ها باشد بیشتر گرایش به مصادره اختیارات شهرداری بوده است. طبیعتاً در این حوزه، نهاد شهرداری بیش از آنکه تقویت شود، تضعیف می‌شود و بیش از آنکه سهم مسوولیت‌ها روشن و دنبال آن مرجع پاسخگویی مشخص شود، نقش‌ها مغشوش خواهد شد. با مغشوش شدن نقش‌ها پاسخگو بودن نیز ممکن نیست و نهاد شهرداری و دولت نارسایی‌های احتمالی را به یکدیگر حواله می‌دهند. پس در گام نخست چالش‌های مدیریت شهری میبایست به شهردار و اختیار شهرداری‌ها در کارهای شهری و نیز حرکت دولت‌ها برای رفع این معضلات هم گام با شهرداری‌ها توجه نمود.

ساختار انتخابی: مشکل دوم در حوزه مدیریت شهری ساختار حاکم در انتخاب شهردار است. در ایران شهردار از کانال شورای شهر انتخاب می‌شود. بسته به جمعیت شهرها تعداد اعضای شورای شهر متفاوت است و از حداقل ۵ نفر شروع می‌شود تا حداکثر ۳۱ نفر. یکی از مشکلات را باید در همین تقسیم‌بندی دنبال کرد. آیا مدل انتخاب در شهرهایی مثل کلان‌شهر تهران، مشهد، شیراز و... باید مانند شهرهای با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر باشد و آیا مطالعه‌ای انجام شده است که چرا باید در تمام شهرهای ایران روش انتخاب دولت‌های محلی یکسان باشد. اصرار بر اعمال روش یکسان در حالی است که در سایر کشورها تفاوت روش بسته به شرایط شهرها امری رایج است و در گام بعدی توجه به نحوه انتخاب شهردار در چالش‌های مدیریت شهریست.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

نکته دیگر آنکه مدل انتخابی برای اداره شهرها در ایران ظاهراً بر اساس مدل شورا-مدیر است. در این روش اصل بر تخصص و حرفه‌ای بودن مدیریت شهری است. اما در ایران اعضای شورای شهر بیش از آنکه براساس تخصص انتخاب شوند از میان چهره‌های معروف در حوزه هنر، ورزش و سیاست انتخاب می‌شوند. در واقع بیش از آنکه تخصص معیار باشد، شهرت سرنوشت‌ساز است. در چنین انتخاب‌هایی به دلیل فقدان تخصص امکان وجود انحراف‌هایی نظیر سلیقه‌گرایی و چانه‌زنی بر سر امتیازات موجود در شهرها محتمل به نظر می‌رسد؛ بنابراین برای رفع نارسایی‌ها باید نسبت به بازبینی مدل انتخابی نیز توجه شود و مادامی که اداره شهر قرار باشد از طریق چنین مدلی صورت گیرد شاهد رهبری قوی و موثر در شهرها و پاسخگویی و شفافیت در آن باشیم.

تامین منابع: در ایران طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها بدون توجه به مبانی علمی صورت گرفته است. همین مساله نیز موجب برخی کاهش کارایی، بی‌ثباتی درآمدی و نبود حساب‌دهی روشن و شفاف در مدیریت شهری شده است. نظام درآمد شهرداری نباید مستقل از نظام درآمدی دولت ملی بررسی شود. در اکثر کشورها با گذار از تمرکز مالی، دولت‌های محلی را نیز در اقتصاد شهر وارد کرده‌اند. این مشارکت موجب کارایی و پاسخگویی شده است. اما در ایران هنوز مدیریت شهری از دریافت برخی عوارض طبیعی که حق شهر است محروم است.

این محرومیت موجب شده که شهرداری‌ها به سوی خلق درآمدهایی گرایش پیدا کنند که همانند ابر بهار گذرا و غیرقابل پیش‌بینی است. فروش تراکم که این روزها مقصر و سر منشأ بسیاری از مسائل مدیریت شهری معرفی می‌شود، خود مولود خلأها و نارسایی‌ها در اقتصاد شهر است. در تمامی شهرهای توسعه‌یافته دنیا مالیات‌های محلی، اخذ بهای خدمات شهری و کمک دولت مرکزی به دولت‌های محلی در قالب یک مدل منطقی و علمی طراحی شده است. در ایران نه تنها چنین مدلی غایب است، بلکه شهر به شکل دفعتی به حال خود رها شده است. به همین دلیل نیز منابع شهرداری با رونق و رکود در بخش مسکن گره خورده است، زیرا اساس و چارچوب آن بر مبنای واگذاری امتیاز است. طبیعتاً در این مدل درآمدی کسی توقع ندارد که اصل شفافیت حاکم باشد و بتوان بر مبنای آن بر عملکرد مدیریت شهری نظارت کرد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۱. آموزش و اطلاع رسانی برنامه ریزی و مدیریت شهری، شماره ۹۸، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، ماهنامه پژوهشی، تهران.
 ۲. برک پور، ناصر، ۱۳۸۹، گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا
 ۳. بشارتی فر، اللهیار، ارائه الگوی مدیریت بهینه شهرداری یاسوج، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده جغرافیای دانشگاه یزد.
 ۴. پرلمان، جانیس، ۱۳۷۹، کلانشهرها: شهرنشینی در جهان و نوآوری ها، در مدیریت شهر: خط مشی ها و نوآوری ها در کشورهای در حال توسعه، ترجمه پرویز زاهدی، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
 ۵. پاول، کنت، ۱۳۸۸، شهر فردا، مترجم علی اشرافی، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، تهران
 ۶. نجاتی حسینی، سید محمود، ۱۳۸۳، برنامه ریزی و مدیریت شهری (مسائل نظری در چالشهای تجربی سازمان شهرداریهای کشور، تهران.
 ۷. سعیده زرآبادی، زهراسادات و نیکی توکلی، ۱۳۸۸، شاخص شناسی توسعه پایدار شهری، فصلنامه پژوهش مدیریت شهری، سال اول، شماره دوم، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.
 ۸. چیمما، جی. شابیر، ۱۳۸۹، چالش مدیریت شهری: برخی موضوعات، در مدیریت شهر: خط مشی ها و نوآوری ها در کشورهای در حال توسعه، ترجمه پرویز زاهدی، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
 ۹. کلیچ، علی، ۱۳۹۱، چالش های مدیریت شهری در ایران، معاونت عمرانی شهرداری سمنان، سمنان
 ۱۰. گیدنز، آنتونی، ۱۳۷۷، پیامدهای مدرنیته، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، نشر مرکز
 ۱۱. لطیفی، غلامرضا، ۱۳۹۲، مدیریت شهری، شهر تهران، شهرگرایی، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور
 ۱۲. فصلنامه آبادی، ۱۳۸۵، مفهوم منظر شهری، شماره ۱۸، سال شانزدهم، تهران.
 ۱۳. مقصودی، حسین، ۱۳۸۹، مجموعه ضوابط و مقررات کاربردی در شهرداری ها، انتشارات یزداد، تهران.
 ۱۴. مقیمی، سید محمد، ۱۳۹۳، اداره امور حکومتهای محلی، مدیریت شوراها و شهرداریها، انتشارات صحت، تهران.
15. Heler, J., 2009, Power's Shadow: Forecasting over Land Application, Translated by Pouladi, Kamal, Iranian Engineering Society, Tehran.
16. ICMA, 2015, Effect of urban landscapes on land prices in two .Asami, X



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر



17. Gaoa Landscape and Urban Planning 81 /155–166 Japanese cities 100 policies for implementation .ICMA.Getting to smart growth Retrieved 2014/3/4 .www.iCma.org
18. UNHSP(UN-Habitat,2009, The State of the World's Cities 2004/2005:Globalization and Urban Culture, Eathscan,UK and USA.
19. Silver, Allan, 2012, Two different sorts of commers: friendship and stranership in civil society, in public and private in thought and action: perspicative on a grand dichotomy, Weintraub, J. and Kumar, K. Eds, Chicago University press, Chicago: 43-74.