



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

زمان پذیرش نهایی: ۹۹/۱۱/۲۵

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

مروری بر عدم وجود یکپارچگی شهری در تهران

مهندس مجتبی جلالوند

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر

jalalvandmojtab@gmail.com

چکیده

امروزه مشکلاتی مانند مناسب و به روز نبودن قانون شهرداری برای اداره‌ی کلان‌شهرها و شهرهای کشور، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی و تناقضات و عدم هماهنگی موجود در آن، عدم شفافیت و تعیین تکلیف وظایف، حدود اختیارات و مسئولیت‌ها بین ارکان اداره‌ی امور ملی و محلی، بزرگ شدن دولت و کم توجهی به رفع مسائل و مشکلات مدیریتی شهرها، افزایش مسائل اجتماعی و عدم شفافیت مسئولیت وظایف مربوطه، سطح پایین مشارکت مردم در اداره‌ی امور شهرها و محله‌ها موجب شده تا انگیزه‌های قوی در تمامی بخش‌های جامعه به منظور رسیدن به راه حلی عملی و مؤثر به وجود آید. هدف اصلی این مقاله دستیابی به استراتژی همسویی منافع سازمان‌های دولتی و غیردولتی در جهت تحقق مدیریت یکپارچه شهری است. سؤال اصلی مقاله این است که موانع اثرگذار در عدم تحقق مدیریت یکپارچه کلان‌شهر تهران چیست؟ فرضیه‌ای را که برای پاسخ‌گویی به سؤال اصلی در صدد آزمون آن هستیم این است که به نظر می‌رسد موانع اثرگذار در عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهر تهران متغیرهای ساختاری و متغیرهای مدیریتی درون سازمان‌های دولتی و بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی است. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که بین متغیرهای مدیریتی اثرگذار در عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری تهران و نهادهای دولتی و غیردولتی، رابطه معناداری وجود دارد. تهران به عنوان مرکزیت سیاسی، اقتصادی ایران، از موقعیت خاص و منحصر به فردی برخوردار است، استقرار ۱۵ میلیون نفر جمعیت، فعالیت وزارتخانه‌ها و نهادهای سیاسی، امنیتی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی حساس و اثرگذار، مهاجرپذیری از کل استان‌های کشور، ترافیک، آلودگی هوا، دغدغه‌های زیست محیطی، تراکم ساختمان‌ها، ابنیه و املاک مسکونی، تجاری، حجم فزاینده خودروها، شبکه عظیم آب‌رسانی، گاز، برق، تلفن، راهداری تنها بخشی از پیچیدگی‌ها، ظرفیت‌ها و چالش‌های پیش روی این منطقه به شمار می‌رود. این تحقیق از لحاظ ماهیت و روش به صورت توصیفی-تحلیلی است و با توجه به این که شیوه به کار رفته در انجام این پژوهش از نوع کاربردی بوده و به منظور کشف روابط بین متغیرها و پدیده‌ها و همچنین گره‌گشایی از مسائل و تنگناهای موجود در کلان‌شهر تهران تدوین شده است. برای جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز مطالعات کتابخانه‌ای و پیمایشی استفاده شده است

واژگان کلیدی: یکپارچگی شهری، کلان شهرها، محیط زیست



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مقدمه

امروزه مشکلاتی مانند مناسب و به روز نبودن قانون شهرداری برای اداره ی کلان شهرها و شهرهای کشور، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی و تناقضات و عدم هماهنگی موجود در آن، عدم شفافیت و تعیین تکلیف وظایف، حدود اختیارات و مسئولیت ها بین ارکان اداره ی امور ملی و محلی، بزرگ شدن دولت و کم توجهی به رفع مسائل و مشکلات مدیریتی شهرها، افزایش مسائل اجتماعی و عدم شفافیت مسئولیت وظایف مربوطه، سطح پایین مشارکت مردم در اداره ی امور شهرها و محله ها موجب شده تا انگیزه های قوی در تمامی بخش های جامعه به منظور رسیدن به راه حلی عملی و موثر به وجود آید. هدف اصلی این مقاله دستیابی به استراتژی همسویی منافع سازمان های دولتی و غیردولتی در جهت تحقق مدیریت یکپارچه شهری است. سوال اصلی مقاله این است که موانع اثرگذار در عدم تحقق مدیریت یکپارچه کلان شهر تهران چیست؟ فرضیه ای را که برای پاسخ گویی به سوال اصلی در صدد آزمون آن هستیم این است که به نظر می رسد موانع اثرگذار در عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهر تهران متغیرهای ساختاری و متغیرهای مدیریتی درون سازمان های دولتی و بین سازمان های دولتی و غیردولتی است. یافته های مقاله نشان می دهد که بین متغیرهای مدیریتی اثرگذار در عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری تهران و نهادهای دولتی و غیردولتی، رابطه معناداری وجود دارد. تهران به عنوان مرکزیت سیاسی، اقتصادی ایران، از موقعیت خاص و منحصر به فردی برخوردار است، استقرار ۱۵ میلیون نفر جمعیت، فعالیت وزارتخانه ها و نهادهای سیاسی، امنیتی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی حساس و اثرگذار، مهاجرپذیری از کل استان های کشور، ترافیک، آلودگی هوا، دغدغه های زیست محیطی، تراکم ساختمان ها، ابنیه و املاک مسکونی، تجاری، حجم فزاینده خودروها، شبکه عظیمی آب رسانی، گاز، برق، تلفن، راهداری تنها بخشی از پیچیدگی ها، ظرفیت ها و چالش های پیش روی این منطقه به شمار می رود. این تحقیق از لحاظ ماهیت و روش به صورت توصیفی-تحلیلی است و با توجه به این که شیوه به کار رفته در انجام این پژوهش از نوع کاربردی بوده و به منظور کشف روابط بین متغیرها و پدیده ها و همچنین گره گشایی از مسائل و تنگناهای موجود در کلان شهر تهران تدوین شده است. برای جمع آوری اطلاعات مورد نیاز مطالعات کتابخانه ای و پیمایشی استفاده شده است. جهت ارزیابی شرایط درون سیستمی و برون سیستمی از مدل ترکیبی (SOWT-AHP) بهره گرفته می شود. مدیریت یکپارچه شهری به معنای اتخاذ یک رویکرد کل نگرانه و طراحی سازوکارهایی جهت پیگیری رویکرد مذکور در مدیریت شهر است. به منظور تحقق یکپارچگی، شناسایی عوامل موثر بر یکپارچگی و تفرق در مدیریت شهری ضروری است. در پژوهش حاضر، عوامل موثر بر یکپارچگی مدیریت شهری در سطح سیاستگذاری و تصمیم گیری در نمونه موردی شهر تهران با روش کمی شناسایی شده اند. یافته های مقاله که محصول جمع آوری نظرات ۵۰ نفر از مدیران و کارشناسان نهاد مدیریت شهری تهران (شامل شهرداری و شورای شهر تهران) و برخی نهادهای دولتی/حکومتی (شامل وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و مجلس شورای اسلامی) است، نشان می دهد که سه عامل:

۱- تعدد عناصر و کنشگران ذیربط و در نتیجه روابط متفرق میان سازمانی در سیاستگذاری و تصمیم گیری؛

۲- ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذیربط تصمیم گیری و سیاستگذاری



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۳- عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در موضوع تصمیم گیری و سیاستگذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیرساخت های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری از جمله عوامل مؤثر بر عدم یکپارچگی سیاستگذاری در مدیریت شهری هستند که از این میان از نظر بیشتر پاسخ گویان در صورت اصلاح نظام و روابط قدرت میان بازیگران عرصه شهری، امکان یکپارچگی فرایند سیاستگذاری در مدیریت شهر تهران فراهم می شود. ضرورت تحقق مدیریت یکپارچه شهری، از این جهت است که در شهرهای بزرگ، سالانه هزینه های زیادی به دلیل ناهماهنگی دستگاه های اجرایی، به شهروندان تحمیل می شود. یکی از نمونه های آشکار این ناهماهنگی ها، تداخل دو طرح عملیاتی از سوی دو نهاد متفاوت است که این امر منجر به اتلاف مقدار زیادی از منابع ملی و محلی می شود (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲). مدیریت شهری باید بتواند پروژه های اجرایی از سوی هر سازمانی را به نفع شهروندان سوق دهد و بدین لحاظ بایست با مفاهیم کلی فنی و جاری تمامی دستگاه های خدماتی آشنایی حاصل کند. دستگاه هایی نظیر آب و فاضلاب، برق و مخابرات و گاز و... تماس متقابل کمتری با یکدیگر دارند و لذا مدیریت شهری می تواند هماهنگ کننده و جهت دهنده مناسبی برای این استفاده تلقی شود (بابایی و ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۱۷).

پیشینه تحقیق

سهرابی و همکاران (۱۳۹۸) پژوهشی با عنوان «بازنگری در قوانین و مقررات شهری و تاثیر آندر تحقق مدیریت یکپارچه شهری تهران با تاکید بر یک مدل راهبردی پایدار» انجام داده اند. یافته های تحقیق به عوامل تعدد سازمان ها و نهادهای ذی ربط و در نتیجه روابط گوناگون میان بخشی در سیاست گذاری و ساختارهای نهادی اثرگذار با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در موضوع تصمیم گیری و سیاست گذاری شامل اصول قوانین ضوابط و مقررات موجود شهری، زیرساخت های فناوری و ارتباطی و حمایت های پرتوان مالی در چرخه مدیریت شهری از جمله عوامل مؤثر بر عدم تحقق یکپارچگی سیاست گذاری در مدیریت شهری هستند که با توجه به بررسی های میدانی از دیدگاه نظردهندگان در صورت بازنگری در نظام و عناصر قدرت میان بازیگران عرصه شهری، امکان تحقق یکپارچگی فرایند سیاست گذاری در مدیریت شهر تهران میسر می شود.

بابایی و ابراهیمی (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان «مطالعه و بررسی مولفه های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان» انجام داده اند. تعدد مدیریت و ناهماهنگی سازمان ها و نهادهای دولتی و خصوصی متولی امور شهری از مسائل اساسی در حوزه مدیریت شهری، است؛ امروزه اداره مطلوب شهرها، بدون مدیریت یکپارچه شهری امکان پذیر نیست، هدف پژوهش، مطالعه و بررسی مؤلفه های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان است؛ بدین منظور، مؤلفه های مدیریت یکپارچه شهری شناسایی و تبیین شده است؛ در ادامه با بهره گیری از ابزار پرسشنامه محقق ساخته این مؤلفه ها در شهر اصفهان بررسی شده است، جامعه آماری تحقیق، مهم ترین دستگاه های اجرایی حوزه مدیریت شهری که فعالیت های مشابه و متداخل در حیطه مدیریت شهری انجام می دهند، از جمله: شهرداری، استانداری، شرکت مخابرات، آب و فاضلاب، گاز و شرکت توزیع برق منطقه ای است. برای تحلیل داده ها آزمون های آمار توصیفی و استنباطی استفاده شده است. نتایج حاصل از تحقیق نشان می دهد مهم ترین عامل دستیابی به یکپارچگی، ایجاد مدیریت



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

واحد شهری است. راهکارهای اصلی برای رسیدن به این امر شامل ایجاد انسجام، همپایانی، هماهنگی، دیدگاه سیستمی، تعامل در دستگاه‌های اجرایی متولی امور شهری و تحقق حکمرانی خوب در سطح شهر اصفهان است.

پوراحمد و همکاران (۱۳۹۲) پژوهشی با عنوان «تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود» انجام دادند. در سال‌های اخیر پیچیدگی‌های شهرنشینی در ایران و طرح مباحثی چون توسعه پایدار شهری، توسعه انسانی، تقویت اقتصاد شهر، تأکید بر عدالت اجتماعی، حفظ محیط زیست و غیره، مقوله مدیریت شهری را بیش از پیش با مباحث پیچیده و نظام مند مواجه نموده است. در نتیجه با توجه به گستره امور، نیاز به رویکردی تازه در مدیریت شهری از سویی و راهبردهای دولت و ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی کشور از سوی دیگر، لزوم توجه به شهرداری‌ها و واگذاری وظایف جدید را توجیه کرده است. اما امروزه با تمام تأکیدها و تلاش‌هایی که به ظاهر و در عمل صورت می‌گیرد، سیستم واحد و مناسبی در نظام مدیریت شهری کشور تحقق نیافته است. در نبود مدیریت یکپارچه شهری، نابسامانی، ناهماهنگی، اتلاف منابع اعم از انسانی و مادی و بالاخره نارضایتی فزاینده شهروندان گریزناپذیر خواهد بود. بر همین اساس، طرح موضوع مدیریت یکپارچه شهری و تحلیل سیستم مدیریت شهری موجود در کشور، جهت رفع موانع و کاستی‌ها، می‌تواند حائز اهمیت فراوان باشد. در این راستا، روش این پژوهش کتابخانه‌ای و توصیفی-تحلیلی بیان شده است. همچنین هدف از آن بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور و شناسایی مشکلات و معضلات قانونی آن می‌باشد. در پایان، با استفاده از نتایج به دست آمده، راهکارهایی جهت حل این مشکلات و بهبود یافتن وضعیت موجود مدیریت شهری در کشور پیشنهاد گردید.

کازمیان و میرعابدینی (۱۳۹۰) پژوهشی با عنوان «آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست گذاری و تصمیم گیری شهری» انجام داده‌اند. مدیریت یکپارچه شهری به معنای اتخاذ کی‌رو کیردک لنگرانه و طراحی سازوکارهایی جهت پیگیری رو کیرد مذکور در مدیریت شهر است. به منظور تحقق یکپارچگی، شناسایی عوامل موثر بر یکپارچگی و تفرق در مدیریت شهری ضروری است. در پژوهش حاضر، عوامل موثر بر یکپارچگی مدیریت شهری در سطح سیاستگذاری و تصمی‌گیری در نمونه موردی شهر تهران با روش کمی شناسایی شد. یافته‌های مقاله، نشان می‌دهد که سه عامل ۱- تعدد عناصر و کنشگران ذربط و در نتیجه روابط متفرق میان سازمانی در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری؛ ۲- ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذربط تصمی‌گیری و سیاستگذاری و ۳- عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در موضوع تصمیم‌گیری و سیاستگذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری از جمله عوامل موثر بر عدم یکپارچگی سیاستگذاری در مدیریت شهری هستند که از این میان از نظر بیشتر پاس‌خگویان در صورت اصلاح نظام و روابط قدرت میان بازیگران عرصه شهری، امکان یکپارچگی فرایند سیاستگذاری در مدیریت شهر تهران فراهم می‌شود.

عزیزی و همکاران پژوهشی (۱۳۹۰) با عنوان «نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران» انجام داده‌اند. مقاله حاضر با هدف بررسی تأثیر قوانین و مقررات شهری بر تحقق مدیریت یکپارچه شهری در مجموعه شهری تهران انجام گرفته است. به این منظور، ابتدا مفاهیم مدیریت شهری و مدیریت یکپارچه شهری بررسی شده و جایگاه قوانین و مقررات در مدیریت شهری بر مبنای ادبیات پیشین مشخص می‌گردد. برای پاسخ دادن به سؤال‌های اصلی تحقیق، از رو کیرد آمیخته



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

استفاده شده است. در رویکرد آمیخته، با بهره گیری از روش های موردپژوهی شده است. یافته های تحقیق نشان دهنده تأثیر قوانین و مقررات بر مدیریت یکپارچه شهری در وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، و شکاف معنی دار میان وضعیت موجود و مطلوب است. همچنین این یافته ها نشان دهنده تأثیر عوامل عملکردی، ساختاری و سازمانی بر مدیریت یکپارچه شهری در وضعیت موجود و وضعیت مطلوب و شکاف معنی دار میان وضعیت موجود و مطلوب می باشد. در انتهای مقاله، به بحث در مورد اهمیت قوانین و مقررات در مدیریت یکپارچه شهری پرداخته شده و راهکارهایی شامل ایجاد نظام مدیریت مجموعه شهری تهران و کاستن از تفرق سیاسی و عملکردی موجود، تدوین قانون ویژه مدیریت و برنامه ریزی مجموعه شهری تهران و به کارگیری یک رویکرد جامع در تدوین قوانین شهری، ارائه می شود.

مبانی نظری

شهر یک مجموعه زنده است و این مجموعه زنده در حال تغییر و تحولات مستمر می باشد. اگر قسمتی از شهر توسط یک مجموعه و قسمت های دیگر توسط مجموعه دیگری مجزا و مستقل از یکدیگر اداره شود، این شهر به زودی فرسوده شده و از بین می رود. به اعتقاد مامفورد شهر عبارت است از یک شبکه جغرافیایی، یک سازمان اقتصادی، یک فرایند صنعتی، صحنه های برای کنش اجتماعی و نمادی زیباشناختی از وحدت جمعی طی چند دهه اخیر پیوندهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی درون شهرها با تغییرات اساسی روبرو بوده است. هم اکنون کلانشهرها به شدت رشد یافته اند و مسائل و مشکلات آنها هم از نظر تعداد و هم از نظر شدت افزایش پیدا کرده اند. در این راستا ساختارهایی برای نظم دادن به شهرها، تأمین خواسته ها و نیازهای شهرنشینان، حل مشکلات و مسائل خرد و کلانشهری و نیز هدایت توسعه شهری شکل گرفت و در واقع با سر برآوردن شهر، ساختارهای نهادی و سیاسی که به آن زندگی و نظم می دادند، نیز شکل گرفتند. هماهنگی میان نظام های سازمانی موجب می شود تا فعالیت های کاری در مرزهای سازمان های مختلف، منسجم و یکپارچه گردد. در چنین حالتی، سازوکارهای هماهنگی در دستگاه های بین سازمانی، میان کارکنان رخ می دهد که مشتریان یکسانی دارند؛ لذا برای دستیابی به درک مشترک و توافق درباره شیوه کار و همچنین اجتناب از اهداف متعارض، وظایف یکپارچه و منسجم می شود درجه هماهنگی میان سطوح حکومتی، نوع برنامه ریزی و موفقیت نسبی آن را تحت تأثیر قرار می دهد. بدین ترتیب که برخی از سطوح حکومتی بسیار منسجم تر از سطوح دیگر عمل می کنند(بابایی و ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۲۰). امروزه مدیریت کلانشهرها، با توجه به رشد بی رویه آنها که باعث تخریب محیط زیست و ایجاد مسائل اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی عدیده ای شده است، که نیاز به باز نگری در سیستمهای مدیریتی و قوانین حاکم بر آن ها را دارد. کلانشهر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از دید بسیاری از کارشناسان به مثابه سیاه چاله هایی قلمداد می-گردند، که باعث بلعیدن انرژی و سرمایه ملی می گردد، که باید ضرورت توجه به مدیریت شهری واحد را در آنها در اولویت قرار داد. شهر به مثابه سیستم یکپارچه ای است که باید مدیریت آن نیز یکپارچه باشد، و در اینجا می توان از اصلاح مدیریت واحد و یکپارچه شهری استفاده کرد، چون که مدیریت واحد صرفه جویی در هزینه های شهری را به دنبال دارد(حاجی لو و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۴۱).



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مدیریت شهری

در طبقه بندی عمومی انواع سامانه ها، شهرها به عنوان یکی از سامانه های اقتصادی - اجتماعی، جزء پیچیده ترین سامانه ها طبقه بندی می شوند. مدیریت چنین سامانه ای، نیازمند رویکرد و برخورد سیستماتیک و شناسایی و هدایت عناصر مربوطه بر مبنای موازین و تجزیه و تحلیل های مبتنی بر این رویکرد است. از جهت سلسله مراتب و مراحل تصمیم گیری، شهر با سایر سازمان ها تفاوتی ندارد. اما، آنچه موضع شهر را نسبت به سایر نهادها متمایز می کند، پیچیدگی، بزرگی و تعدد عوامل آن است سختی می توان تعریفی از مدیریت شهری ارائه نمود که مورد قبول همه صاحب نظران این رشته باشد. به عقیده اشترن مدیریت شهری دچار فقدان تعریف و محتوای مشخص است. بررسی تاریخی وی درباره استفاده از این واژه در حوزه مدیریت امور شهری نشان می دهد که این عبارت، برای افراد و نهادهای مختلف، معانی متفاوتی داشته است اصطلاح مدیریت شهری و اینکه چه وظایفی دارد و توسط چه کسانی اداره می شود، از کشوری به کشور دیگر و در جوامع مختلف، متفاوت است. علت این امر، جدید بودن نسبی مفهوم مدیریت شهری به عنوان یک زمینه علمی و وابستگی آن به دیگر مفاهیم و زمینه های علمی میان رشته ای بودن آن است (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۲۶).

مدیریت یکپارچه شهری

از آنجا که عملیات شهری دربرگیرنده تعداد زیادی از عناصر مرتبط با یکدیگر در سطوح مختلف تصمیم گیری است، رو کیرد سامانه ای در مدیریت شهری برای ایجاد هماهنگی میان تلاش ها در سطوح مختلف، یک ضرورت انکارناپذیر است (chakrabarty, 2001: 333).

مدیریت یکپارچه شهری، یکپارچه سازی سیاستی و حکومت شهری یکپارچه، گویای این است که سامانه برنامه ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد، بدون جامع نگری و یکپارچه سازی تصمیم ها و سیاست های عوامل مختلف، هدایت کند چارچوب سازمانی مدیریت شهری باید به نحوی طراحی شود که تمام امور شهر، در هر دو زمینه جغرافیایی و عملکردی را تحت پوشش قرار دهد. در چنین شرایطی، هماهنگی ها و روابط بین سازمانی، از اهمیت و جایگاه ویژه ای برخوردار هستند، به گونه ای که تمام سازمان ها و ادارات مؤثر و مسئول امور شهر، باید در قالب یک سامانه هدفمند و هماهنگ عمل کرده و به ایفای مسئولیت خود بپردازند. کارایی برنامه ها و سیاست های شهری، تا حد زیادی به کیفیت نهادهای مسئول برنامه ریزی و پیاده سازی آنها بستگی دارد. مؤلفه های ظرفیت نهادی شهر در یک کشور شامل هماهنگی افقی و عمودی بین سازمان مورد نظر، ترسیم مسئولیت ها و کارکرد سازمان، مهارت های فنی و ایجاد روابط عمومی سازمان ها برای انجام وظایفشان و تمرکززدایی از برنامه ریزی و اختیارات مدیریتی می شود جان فریدمن معتقد است که یکپارچه سازی، رویای دیرین برنامه ریزان است به نظر ون جیجک یک عنصر کلیدی در مدیریت شهری، ایجاد شهری رقابتی تر، عادلانه تر و پایدارتر از طریق هماهنگی و یکپارچه سازی بخش های دولتی و خصوصی برای مواجهه با مشکلات عمده پیش روی شهرهاست زمانی که هدف مدیریت شهری کارکردن برای دستیابی به توسعه پایدار شهری است و طیف وسیعی از بخش ها شامل ابعاد



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و نهادی را در نظر می‌گیرد، شگفت آور نیست که مدیریت شهری را یک مفهوم پیچیده فرض کنیم. در مجموع، اهمیت یک درک جامع از مدیریت شهری در ادبیات نوین پژوهشی مورد توجه قرار گرفته است (عزیزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۲۶). مدیریت شهری تلاشی است برای هماهنگ و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی جهت چیره شدن بر مسائلی که ساکنان شهرها با آن مواجه هستند و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر. مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرآیند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق قابلیت توسعه اقتصادی پایدار تدوین شود (برک پور و اسدی، ۱۳۸۸). مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ به مرکزیت شهرداری و نهادهای ذی-ربط (اعم از دولتی و عمومی) تحت نظارت و سیاست‌گذاری محلی شورای شهر، الگوی عمومی موردنظر در تدوین وظایف شهرداری‌ها است. بدون این وحدت و هماهنگی بین سازمانی، کارایی و اثربخشی مجموعه اقدامات و منابع صرف شده برای اداره امور شهر و توسعه آن به شدت مورد سؤال و تشکیک است. در همین چارچوب، جامعیت فضایی و عملکردی شهرداری و مدیریت شهری در هدایت و کنترل تمام فضای شهر و همه ابعاد حیات شهری ضرورتی اصولی است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳). ترنر و بارت مؤلفه‌های اصلی مدیریت یکپارچه شهری را موارد زیر دانسته‌اند:

- مشروعیت حکومت: مشروعیت حکومت به وجود فرایندهای مشارکتی و رضایت حکومت شوندگان بستگی دارد.
- مسئولیت و پاسخگویی عناصر سیاسی و رسمی حکومت در زمینه اقدامات خود: این مؤلفه به دسترسی پذیری اطلاعات، آزادی رسانه‌ها، شفافیت تصمیم‌گیری و وجود سازوکارهایی برای پاسخ‌گویی افراد و نهادها بستگی دارد.
- شایستگی حکومت برای تدوین سیاست مناسب، تصمیم‌گیری بجا، اجرای مؤثر تصمیم‌ها و ارائه خدمات.
- احترام به حقوق بشر و قانونمندی، برای تضمین امنیت و حقوق فردی و گروهی، تأمین چارچوبی برای فعالیت اقتصادی و اجتماعی و روا دانستن و تشویق کردن همه افراد به مشارکت

استورات (۲۰۰۵)، در تعریف مدیریت شهری می‌گوید: برای دستیابی به کارایی، برابری، مشارکت، پاسخگویی مدیران و امنیت شهر در فرایندهای مدیریت یک شهر، حکمروایی شایسته پیشنهاد مناسبی است. مدیریت شهری یکپارچه، راه‌حلی تمرکززدایانه و مبتنی بر قدرت چندجانبه و یکپارچه‌شده عناصر متکثر مدیریت شهری منطبق بر الگوی حکمروایی شهری است (کاظمیان، ۱۳۹۲). گروه تحقیق موسسه بین‌المللی علوم اداری، مواردی همچون مشروعیت، مسئولیت و کارآمدی را به‌عنوان معیارهای نمونه برای ارزیابی یکپارچگی برشمرده است در تعریف بانک جهانی، یکپارچگی خوب با سیاست‌گذاری قابل پیش‌بینی، آشکار و روشن‌بین، قانونمندی، فرآیند شفاف در جامعه مدنی مشارکت‌کننده در امور عمومی تجلی می‌یابد بدین ترتیب در تعاریف گوناگون از یکپارچگی، مواردی همچون مسئولیت، پاسخگویی، مشروعیت، مشارکت، نمایندگی و نظایر آن به‌عنوان معیارها و ویژگی‌های یکپارچگی شهری برشمرده شده است. این معیارها و ویژگی‌ها به‌طور جامع و روشن در سه سند مختلف و با تفاوت‌هایی جزئی نسبت به هم تدوین و تعریف شده‌اند. در سند نخست که آموخته‌های حاصل از انجام اقدامات نمونه در کشورهای آسیایی است و



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

سند دوم که راه‌های پیشرو در مدیریت یکپارچه شهری را بیان کرده معیارهای یکپارچگی به شرح زیر بیان شده است (بابایی و ابراهیمی، ۱۳۹۵: ۱۳).

سیما و منظر شهری تهران: تحلیلی از «برنامه راهبردی طراحی شهری و مدیریت منظر شهری تهران»

طی دهه گذشته دغدغه‌های جدی فراوانی توسط مسئولان، حرفه‌مندان و دانشگاهیان در مورد کیفیت طراحی شهری و منظر شهری تهران ابراز گردیده است. چنانچه تهران در صدد ارتقاء توان رقابتی خود در وضعیت جهانی شدن باشد و چنانچه ارتقاء تجربه زندگی شهری ساکنان مد نظر باشد، آنگاه ارتقاء منظر شهری دیگر نه یک انتخاب بلکه یک ضرورت خواهد بود. تاکنون مطالعات متعددی، غالباً به صورت پراکنده و ناتمام در خصوص سیمای تهران صورت گرفته است؛ مع‌هذا برای اولین بار در سال ۱۳۸۵ و در قالب برنامه مکملی برای طرح جامع جدید تهران، تهیه یک سند رسمی تحت عنوان «برنامه راهبردی طراحی شهری و مدیریت منظر شهری تهران» در دستور کار نهادهای مسئول قرار گرفت. هدف این مقاله ارائه شرح مختصری از نتایج مرحله اول برنامه مزبور و تحلیل و تفسیر داده‌هایی است که از طریق پیمایش برای مطالعات چشم‌اندازسازی آن گرد آمده است. برای پیمایش از پرسش‌نامه مفصلی، شامل ۷۸ پرسش و گزاره لیکرت برای سنجش نگرش گروهی از مسئولان رسمی، حرفه‌مندان و دانشگاهیان (n=59) استفاده است. مواد پرسش‌نامه بر اساس مدل چشم‌اندازسازی ارگون در چهار بخش سازمان داده شده‌اند و به وضعیت امروز، فردا و اقدامات لازم جهت بهسازی منظر شهری تهران می‌پردازد دامنه این مقاله محدود به تحلیل و تفسیر هیجده مورد از پرسش‌ها یا گزاره‌های پیمایش فوق است. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که اکثریت قاطعی از پاسخ‌دهندگان وضعیت منظر شهری تهران را بد یا بسیار بد ارزیابی نموده‌اند (۸۵ درصد)؛ با وجود این، آنان معتقدند با اعمال مدیریت شهری صحیح تهران قابلیت تبدیل به شهری زیبا را دارد. مهمترین مناظر شهری تهران مناظر رشته کوه البرز، مناظر ورودی تهران و مناظر قابل دریافت در بزرگراه‌های شهری عنوان شده‌اند. تقریباً تمام پاسخ‌دهندگان فقدان یک «برنامه طراحی شهری» را دلیل اصلی مناظر چشم‌آزار و بی‌نظم عنوان نموده‌اند (۹۸/۱ درصد) و ضرورت لحاظ نمودن سرفصلی تحت عنوان «مدیریت بصری شهر» را در چارچوب مأموریت‌های کنونی مدیریت شهری ابراز کرده‌اند. پاسخ‌دهندگان جنبه ظاهری و بصری شهری را از جوانب کارکردی و زیست‌محیطی آن جدا ندانسته‌اند که این را می‌توان به‌عنوان ضرورت اتخاذ یک رویکرد پایدار و کل‌گرایانه به زیباشناسی شهری، به‌جای ادامه رویکرد آرایشی و سطحی کنونی تفسیر نمود.

نگاهی به سند راهبردی طراحی منظر شهری تهران

اسناد توسعه تهران هریک به نحوی موضوع منظر شهری را مدنظر قرار داده است. طرح جامع جدید تهران (۱۳۸۶) نیز با ارائه چند راهبرد در خصوص وضعیت مدیریت منظر شهری، هفت طرح موضوعی برای این امر پیشنهاد کرده که یکی از این هفت طرح، برنامه راهبردی طراحی شهری و مدیریت منظر شهری تهران است. این طرح در سه مرحله برنامه‌ریزی شده و تاکنون یک مرحله از آن مورد مطالعه و تدوین قرار گرفته است. نوشته حاضر روایتی از این طرح با رویکرد محتوایی است. که در انتها، سه نکته را در ارزیابی طرح مذکور بیان می‌دارد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

زیبایی‌شناسی منظر شهری تهران

نگاه زیباشناسانه و تحلیل ویژگی‌های زیبای یک شهر اگر منطبق بر اصول و معیارهای خاص زیبایی‌شناسی شهری باشد و علاوه بر رویکرد کالبدی، فرآیندها و زندگی جاری در این فضاها و حالی که القا می‌کنند را دربر بگیرد، بسیاری شهرها را می‌توان با دیدی متفاوت نگریست و به مراتبی از زیبایی در منظر و محیط آنها پی برد که شاید پیش از این ادراک نشده باشند. تهران اگرچه شلوغ و بی‌نظم است و زندگی در آن دشوار و طاقت فرساست، اما هیاهو و جنب و جوش آن از یک سو، حضور طبیعت با کوه، آب و درختان و منظر قدیم و جدید آن از سوی دیگر، ویژگی‌هایی است که به تهران زیبایی بخشیده است. هویت تهران امروز و زیبایی آن، واقعیتی است که به تهران زیبایی بخشیده و از همزیستی پایتخت قدیم و جدید با تمام ویژگی‌های امروزی آن شکل گرفته است.

نتیجه گیری

شهر، موجودی زنده با ویژگی خاص است از و این رو هر یک از اندامواره‌های بر آن یکدیگر تاثیرگذار هستند. با چنین نگرشی پیکره به ای نام شهر به یک فرماندهی و مدیریت واحد نیاز دارد تا شهر به سامان شده و نظم پذیرد به .تعبیری معضلات شهر، در عدم وجود مدیریت واحد شهری ریشه دارد. نبود هماهنگی میان ارگان و ها نهادهای تصمیمگیرنده و تداخل فعالیت ها و برنامه‌ریزی از ها موانع جدی مدیریت کلان کشور است. اگر ما بخواهیم به توسعه پایدار شهری بیان‌دیشیم یعنی وضعیت کلان شهرهایمان به را صورت علمی و سیستماتیک بر و اساسی استانداردهای مدیریتی متحول کنیم، نیاز به این داریم که شیوه‌داره شهرهایمان را تغییر دهیم و مدیریت واحد و یکپارچه شهری را محور این تغییرات کنیم. در این راستا باید معنا و مفهوم مدیریت یکپارچه شهری و مدیریت شهری به را خوبی بشناسیم تا بتوانیم به بررسی نبود یا و کم‌توجهی به در آن طراحی، برنامه‌ریزی و اجرای تصمیمات کشوری بپردازیم. برای اداره موفق کلان شهر نمیتوان از مدیریت‌های جداگانه و هدایتگرهای بخشی بهره گرفت. اگر هر یک از عناصر مجموعه مدیریت شهر به بنا حوزه اختیارات خود برای شهر تصمیم بگیرند از و منظر خرد و بخشینگری به شهر بنگرند، ناهماهنگی تصمیمات در بعد کلان مشکلات عدیده ای را پیش خواهد آورد که بدون تعارف میتوان بخشی از مسایل کنونی را حاصل این تفرق و عدم یکپارچگی مدیریت شهردانست. دو دسته شهر را به طور کلی می توان مد نظر قرار داد. دسته اول شهرهای برگزیده اروپایی هستند که شهرهای پیاده مدار محسوب می شوند بطوریکه در کنار حمل و نقل عمومی با کیفیت و دارای دسترسی های ایده آل، شهر بهترین کیفیت و کاربری را به عابرین پیاده ارائه می دهد. دسته دوم شهرهای جهان گفت: کلانشهرهای بزرگی هستند که برای سواره ها طراحی شده اند. به این معنی که فردی که دارای وسایل نقلیه شخصی است از بهترین خدمات شهری از جمله پارکینگ، معابر و بزرگراه های مناسب و... برخوردار است. تهران خیابان ها به پارکینگ تبدیل شده اند و ترافیک بسیار زیاد در این شهر و بسیاری موارد دیگر موجب آشفتگی شهر تهران شده اند. علاوه بر این در زمینه مدیریت بحران و امداد رسانی هم مشکلاتی وجود دارد که برخی از این مشکلات به بافت های فرسوده بازمی گردد. بخش های جنوبی تهران که دارای بافت های فرسوده و معابر تنگ و باریک هستند و در این مناطق به دلیل نامناسب بودن معابر نه آمبولانس می تواند از



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

آنجا عبور کند و نه سیستم های امدادی می توانند وارد کوچه ها شوند. از این رو، برای ارتقای کیفیت بر این اساس باید سراغ ایده هایی چون نوسازی، بهسازی، توانمندسازی و ... رفت. حال اگر نگاهی به بالای شهر تهران بیندازیم، می بینیم در مناطقی مانند منطقه یک و سه هم که در ابتدا غالباً روستا بوده اند و بافت ارگانیک دارند و در ادامه تبدیل به باغشهر شده اند و اکنون به دلیل اقبال کاذب پیش آمده تمامی خانه باغها در حال تبدیل به برجهای بلند مرتبه هستند و مناطق گران قیمت تهران را تشکیل می دهند. در مقابل این مناطق هم با معضل معابر نامناسب با همان طرح ارگانیک روستا شهری مواجهند که به هیچ وجه پاسخگوی سطح خدماتی بوجود آمده نیستند. در بخشهایی از شهر تهران مانند منطقه دو که طراحی شده هستند، فکرهای خوبی برای معابر شده است. معابر فضای کافی دارند، اتصالات و دسترسی های مناسب به بزرگراه ها برای این مناطق در نظر گرفته شده است. اما از منظر زیبایی شناختی و تعلق خاطر، حس محله ای مناسب را به شهروندی که در این مناطق تردد یا زندگی می کند، نمی دهند. تمامی تقاطع ها شبیه به هم طراحی شده اند. در این مناطق هیچ نشانه ای به عنوان معرف این قسمت از شهر و نیز خوانایی شهری وجود ندارد. ضمن اینکه ترافیک، تصادفات و چراغ قرمزهای ممتد، از دیگر مسائل این مناطق هستند که از کیفیت زندگی می کاهند.

فهرست منابع

- بابایی، مهناز، ابراهیمی، سعید، مطالعه و بررسی مولفه های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان، اقتصاد شهری، دوره ۱، شماره ۱، ۱۳۹۵
- بابایی، مهناز، ابراهیمی، سعید، مطالعه و بررسی مولفه های یکپارچه در شهر اصفهان، اقتصاد شهری، دوره ۱، شماره ۱، ۱۳۹۵
- پوراحمد، احمد، مهدیان بهمنمیری، معصومه، مهدی، علی، تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره ۲، ۱۳۹۲
- حاجی لو، زهرا، ارغان، عباس، دریاباری، جمال، فرهودی، رحمت الله، تحلیلی بر عوامل موثر بر نظام مدیریت شهری کلانشهر تهران در راستای مدیریت یک پارچه شهری، فصلنامه جغرافیا برنامہ ریزی منطقه ای، دوره ۹، شماره ۱، ۱۳۹۷
- سهرابی، محمد، رضوانی، علی اصغر، رجبی، آریتا، بازنگری در قوانین و مقررات شهری و تاثیر آن در تحقق مدیریت یکپارچه شهری تهران با تاکید بر یک کدل راهبردی پایدار، نگرش های نود در جغرافیای انسانی، سال ۱۱، شماره ۴، ۱۳۹۸
- عزیزی، محمدمهدی، ابوبی اردکان، محمد، نوری، نسرين، نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران، آرمان شهر، شماره ۶، ۱۳۹۰.
- علیخان گرگانی، مطالعه یکپارچگی نظام مدیریت شهری تهران (مطالعه موردی مأمورت خدمات شهری). فصلنامه مدیریت توسعه و تحول، 13، ۱۳۹۲، 37-29.
- کازمیان، غلامرضا، مدیریت شهری. جلد سوم: بررسی تطبیقی نظام مدیریت شهری در کشورهای نمونه. تهران: انتشارات تپسا، ۱۳۹۲.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

کاظمیان، غلامرضا، میرعابدینی، زهره، آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم گیری شهری، نشریه هنرهای زیبا، معماری و شهرسازی، شماره ۶۶، ۱۳۹۰.

کاظمیان، غلامرضا؛ سعیدی رضوانی، نوید، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها: پیشنهاد و امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌های ایران. جلد پنجم. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۳.

کاظمیان، غلامرضا؛ سعیدی رضوانی، نوید، امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها: پیشنهاد و امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌های ایران. جلد پنجم. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۹۲.

منابع لاتین

_Chakrabarty, B.K. (2001) 'Urban Management; Concepts, Principles, Techniques and Education', "Cities", Vol. 18, No. 5: 331-345.