

ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در کلان شهر تهران*

علیرضا سیاف زاده

دانش آموخته مقطع دکتری رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

Email: alirezayasayaf@yahoo.com

دکتر منصور بدری فر

استاد گروه جغرافیای دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

چکیده

یکی از ویژگی های چند دهه اخیر، شهری شدن و جهانی شدن شهرها می باشد. این خصیصه بویژه در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران که با رشد شدید شهرنشینی مواجهه است، بیشتر نمود دارد. در حال حاضر این وضعیت به یک بحران بزرگ در نحوه مدیریت توسعه شهری و شهرسازی منجر شده است.

در این مقاله سعی شده است با بررسی ساختار نظام مدیریت شهری تهران به تبیین چالش ها و فرصتهایی که این نظام در پی داشته، به تحلیل ویژگی های ساختار عمومی مدیریت سنتی و چندگانه شهر تهران پرداخته شود.

از مهمترین چالش های مدیریت شهری تهران باید به مسأله تعدد مدیریتی، بحران مسکن، حاشیه نشینی، بهره برداری بی رویه از منابع زمین، مسأله شوراها و شهرداری و... اشاره نمود. در این شرایط مدیریت توسعه شهری تهران با بحران های اجتماعی - اقتصادی، مدیریتی و نارسایی طرح های توسعه و عمران شهری روبرو است.

مجموعه این شرایط ایجاب می کند که نظام مدیریت توسعه شهری در تهران متحول گردد که این امر به آسانی میسر نمی گردد و نیاز به یک فرایند و «دوره گذار» دارد. محتوای اصلی این دوره گذار عبارت است از: تغییر الگوی رایج مدیریتی و حرکت به سمت «پارادایم برنامه ریزی راهبردی» که از پویایی، انعطاف پذیری و انطباق پذیری زیادی برخوردار است.

در این پژوهش براساس پارادایم برنامه ریزی راهبردی و با استفاده از تحقیقات انجام شده، برخی از مهم ترین راهبردها و راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در تهران به طور خلاصه معرفی شده است.

واژه های کلیدی: مدیریت شهری، چالش، فرصت، توسعه شهری، نظریه شهری

مقدمه

رشد شهرنشینی در چند دهه اخیر بحران مدیریت را در کلان شهرهایی چون تهران بوجود آورده است. این وضعیت بویژه در تهران به عنوان پایتخت نمود بیشتری دارد و عمدتاً ناشی از رشد سرمایه گذارها در زیرساختها و تمرکز امکانات در تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می باشد. مسلماً ایجاد ساختارهای جدید، مدیریتهای

* این مقاله استخراج شده از رساله دکترائی است که به راهنمایی دکتر منصور بدری فر تهیه شده است.

ویژه ای را می طلبد. همین امر موجب تعدد مدیریت در کلان شهر تهران شده است. در حال حاضر مهمترین چالش مدیریت شهری تهران مشخص نبودن متولی اصلی شهر، تعدد مدیریتها، رشد حاشیه نشینی و توسعه فیزیکی شهر، رشد جمعیت و عدم توازن با ساخت و سازهای موجود و بهره برداری بی رویه از منابع زمین، تضاد مدیریتهای نوین با ساختار سنتی و ضعف قوانین و کاستیهای آن می باشد.

در این شرایط لازم است الگوی رایج مدیریتی با حرکتی اساسی به سمت ایجاد مدیریت یکپارچه شهری، کاهش تعدد مدیریت و ایجاد هماهنگی بین سازمانهای مجری مدیریت شهری با محول نمودن وظایف بنیادی به شهرداری تهران پیش رود.

طرح مسأله

توسعه شهری نشینی در ایران نیز همانند سایر کشورهای جهان در چند دهه اخیر با تغییرات عمیق کیفی و کمی روبرو بوده است. تحولات جمعیت کشور در سه دهه گذشته با رشد شتابان شهرنشینی و عوارض ناشی از آن مواجه بوده است. نسبت جمعیت شهرنشینی کشور از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۴۷/۳ درصد در سال ۱۳۵۵ و ۵۴/۳ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۶۱/۳۳ درصد در سال ۱۳۷۵ و ۶۴/۴۵ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده است. بررسی ها نشان می دهد توجه به مراکز شهری در تشدید رشد شتابان شهری نشینی بسیار مؤثر بوده است، این وضعیت بویژه در شهر تهران به عنوان پایتخت، بیشتر از سایر شهرها نمود داشته است. تهران که نقش اساسی در توسعه کشور دارد، امروزه به دلیل مسائل و مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی، زیرساختی و زیست محیطی به مرحله بحران شدید مدیریتی رسیده است. آنچه که بیش از هر چیز در این سرنوشت حائز اهمیت بوده و هست، نظام سیاسی - مدیریتی حاکم بر آن است، بطوری که امروزه موضوع مدیریت این شهر به یکی از مهمترین و پیچیده ترین مباحث توسعه شهری کشور تبدیل شده است.

در نظام مدیریت شهری ایران، نقش شهرداریها در توسعه و عمران شهرها مهم و اساسی است. در این بین شهر تهران در جایگاه پایتخت و بزرگترین کلانشهر ملی با حدود ۷/۷۹ میلیون نفر جمعیت و ۵۹۴ کیلومتر مربع وسعت تنوع و تراکم بیش از حد فضا، جمعیت و فعالیت، حائز اهمیت ویژه ای است.

بررسی ها نشان می دهد که عرصه واقعی توسعه و گسترش شهر تهران فقط به محدوده قانونی و مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران محدود نمی شود، بلکه شهرکهای پیرامون آن را که ارتباط متقابلی با محدوده قانونی شهر تهران دارد، را نیز در بر می گیرد. مدیریت این عرصه های شهری نیاز به عملکردی یکپارچه، منسجم و همسو دارد. درحالی که واقعیت موجود چیز دیگری را نشان می دهد و آن ضعف نظام ساختار مدیریتی است.

در حال حاضر اگر این سوال مطرح شود که شهر تهران را چه کسی اداره می کند؟ یا مدیریتی شهری بر عهده چه کسی یا چه سازمانی است، جواب چه خواهد بود؟

پاسخ به این سوال مشکل است. زیرا شهر محل سکونت مجموعه ای از افراد است که به منظور رفع نیازهای مادی و معنوی خود گردهم آمده اند. اما رفع نیازهای مادی و معنوی شهروندان در شرایطی که زندگی اجتماعی تا بدین حد گسترده است و نیازها تا بدین پایه متنوع، کار آسانی نیست.

از دیر باز شهرنشینان برای حل مشکلات خود در شهر، سازمان هایی را پدید آورده اند، که هر کدام بخشی از این نیازها را مرتفع می کند.

بسیاری از این سازمان ها یا نهادها، دولتی یا حکومتی اند، پاره ای نیمه دولتی و برخی هم در حوزه عملکرد بخش خصوصی قرار دارند.

وظایف و حوزه نفوذ و عملکرد همه این سازمان ها کم و بیش بر اداره شهر تأثیر می گذارد و از سوی دیگر هیچ تصمیم مدیریتی در شهر نیست که مستقیم یا غیر مستقیم بر این سازمان ها تأثیرگذار نباشد. هر تصمیم به ظاهر کوچک می تواند تأثیری بزرگ بر مجموعه های دیگر بگذارد و ناهماهنگی یا تداخل وظایف ایجاد کند.

در این پژوهش سعی شده است ضمن بررسی مدیریت شهری تهران به بررسی سازمان های دخیل در این مدیریت پرداخته و اثراتی که حوزه فعالیت هر یک بر روی شهر تهران دارند، شناسایی و تحلیل گردد. نهایتاً با ارائه مدلی به مدیریت واحد شهری دست یابیم. در این راستا سعی می گردد به سئوالات اساسی ذیل پاسخ داده شود:

- ۱- تحولات جمعیتی کلان شهر تهران در محدوده عملکردی مدیریت شهری تهران چه اثراتی داشته است؟
- ۲- سازمان ها و نهادهای دخیل در امر مدیریت شهری کدام ها هستند؟
- ۳- استراتژی کارآمد مدیریت شهری از نظر ساختاری و عملکردی چیست؟

اهداف تحقق

در حال حاضر مدیریت شهر تهران فاقد انسجام وکل نگری است. تصمیم گیران و مجریان امور شهری متعددند. مدیریت شهری حوزه پهناوری است که با بسیاری از گستره های اجرایی و برنامه ریزی جامعه پیوند دارد و بدون آشنایی با این گستره اتخاذ راهبرد و تبیین مسئله مشکل است. لذا در این پژوهش چهار هدف دنبال می شود:

- ۱- شناسایی نهادها و سازمانهای مرتبط با مدیریت شهری و بررسی وظایف هر یک.
- ۲- هماهنگ سازی مراکز متعدد مدیریت توسعه شهری و واگذاری اختیارات بیشتر به شهرداری ها به عنوان مدیر اصلی شهر.
- ۳- اصلاح ساختار مدیریت شهری با تأکید بر مدیریت کلان شهر تهران.
- ۴- ایجاد بسترهای قانونی مناسب برای جلوگیری از تداخل وظایف شهرداری ها با سایر ارگان ها و نهادها.

فرضیات تحقیق

- با توجه به اهداف مطرح شده، فرضیات تحقیق به شرح زیر عنوان می گردد:
- ۱- به نظر می رسد که عدم وجود قوانینی منسجم و پویا در امور شهری موجب چالش های مدیریت شهری ایران و به ویژه کلان شهر تهران شده است.
 - ۲- پراکندگی امور شهر در نهادهای مختلف دولتی، نیمه دولتی و خصوصی موجب اختلال در مدیریت شهری شده است.

ضرورت انجام تحقیق

هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت واحد سازمان یافته که اهداف و ابزارهای رسیدن به آنها را مشخص کند و فعالیت ها را هماهنگ سازد از هم می پاشد و به بی نظمی می گراید. شهر نیز که پیچیده ترین و متنوع ترین جلوه های زندگی بشری را در خود دارد، بدون وجود نظام مدیریت واحد شهری که ضمن انجام برنامه ریزی های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آن بپردازد بی سامان می گردد.

روش تحقیق

روش تحقیق این پژوهش روش کاربردی - تحلیلی است. با توجه به متغیرهای متعدد دخیل در مدیریت شهری، در این پژوهش متغیرها بررسی و سپس با روشهای آماری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

روش گردآوری اطلاعات

- میدانی: جمع آوری اطلاعات از مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران
- کتابخانه ای: اخذ اطلاعات از طریق اسناد کتابخانه ای و دستیابی به سابقه تحقیق و نظریات متفاوت در بحث مدیریت شهری.
- اینترنت: اخذ اطلاعات در خصوص نحوه مدیریت شهری در سایر کشورهای جهان بویژه در کشورهای در حال توسعه به ویژه ایران و نیز کلانشهرهای جهان و نیز اخذ اطلاعات از سایت های سازمان های مرتبط در امور شهری.

ابزار گردآوری اطلاعات

- استفاده از پرسشنامه جهت اخذ اطلاعات از شهروندان تهرانی در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران
- استفاده از نرم افزار GIS جهت تحلیل اطلاعات آماری و تهیه نقشه های عملکرد مدیریت شهری در مناطق شهری تهران.

دیدگاه های نظری درباره مدیریت واحد شهری

واژه مدیریت شهری برای اولین بار در سال ۱۹۸۶ از سوی سازمان بین المللی برنامه مدیریت شهری و به توصیه بانک جهانی برای اسکان بشر و برنامه توسعه سازمان ملل، جهت بهبود مدیریت رشد شهرها در کشورهای درحال توسعه مطرح گردید. در واقع مطرح شدن چنین برداشتی از مدیریت نتایج حرکت از شیوه مدیریت متمرکز به سمت مدیریت نسبتاً محلی تر در جهت هدایت توسعه شهری به وسیله سازمان محلی می باشد. اصطلاح مدیریت شهری از تنوع مفهومی گسترده ای برخوردار است و تاکنون تعریف مشخص و ثابتی در رابطه با مفهوم مدیریت شهری ارائه نشده است. علت این امر مربوط به نحوه اداره شهرها، جدید بودن مفهوم مدیریت

شهری و میان رشته ای بودن آن است. در زمینه مدیریت شهری دیدگاههای متعددی مطرح شده است که مهمترین آنان عبارتند از:

۱- نظریه مدیریت پایدار شهری

مدیریت پایدار شهری حداقل استفاده از منابع غیر قابل تجدیدپذیر، پیشرفت در استفاده منابع تجدیدپذیر، ظرفیت های جذب مواد زائد در سطح جهانی و محلی را شامل می شود. مدیریت پایدار شهری با چهار بحران مواجه است. به طور کلی سیاست های شهری می بایست از نظر اکولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و تکنیکی پایدار باشند. این نظریه موضوعات مهمی از جمله جلوگیری از آلودگی محیط شهری و ناحیه ای، عدم حمایت از توسعه های زیان آور و حمایت از بازیافت ها را مطرح می کند.

۲- مدیریت شهری به مثابه یک نظام (System)

یک سازمان گسترده متشکل از تمام عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی ذیربط و مؤثر در ابعاد مختلف اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، هدایت و کنترل توسعه همه جانبه و پایداری شهر مربوطه که به عنوان الگویی برای مدیریت و توسعه سکونتگاههای شهری اعم از شهرهای کوچک و بزرگ مادرشهرها مطرح می شود.

۳- نظریه مدیریت واحد شهری

نیازهای وسیع شهروندان در همه زمینه ها از سویی و سیاست های متعدد و فراوان مدیران و برنامه ریزان برای پاسخگویی به این نیازها از سوی دیگر همگی تنها فضایی را فراهم آورده است که به دلیل عدم هماهنگی دستگاهها و سیکل معیوب اداره شهر، اثرگذاری، سیاست ها جای خود را به تحلیل نیروی انسانی و منابع مالی موجود داده و هر دستگاه، دیگری را مسئول ضعف ها و نقایص می داند. مدیریت شهری نوعی نظام اداری است که این نظام از مجموعه اجزای زنده که در شهر وجود دارند و با هم تعامل دارند، تشکیل شده اند.

این اجزا شامل افراد و یا تشکل هایی است که به اشکال مختلف دولتی یا غیر دولتی در شهر ایجاد شده اند و با یکدیگر در ارتباط هستند. مدیریت شهری از نوع سیستم های باز و بسیار پیچیده انسانی و اجتماعی است که با توجه به جدید ترین مبانی نظری و ظایفی چون مدیریت زمین شهری، مدیریت خدمات و زیر ساخت های شهری، مدیریت محیط زیست شهری، ارتقاء رشد اقتصادی در بهبود شرایط زندگی مردم (کاهش فقر شهری) و برنامه ریزی استراتژیک که بر اساس اصل تمرکز زدایی، شهرداریها با بر عهده گیری اجرای برنامه ریزی استراتژیک و مدیریت آن، آخرین تصمیم گیرنده و هسته اصلی در مدیریت شهری خواهند بود، را برعهده دارند (رحمانیان، ۱۳۸۵).

ویژگیهای ساختار جمعیتی شهر تهران

شهر تهران نقش اساسی در توسعه کشور دارد، امروزه به دلیل مسائل و مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی، زیر ساختی و زیست محیطی به مرحله بحران شدید مدیریتی رسیده است. آنچه که بیش از هر چیز در این سرنوشت

حائز اهمیت بوده و هست نظام سیاسی - مدیریتی حاکم بر آن است. به طوری که امروزه موضوع مدیریت این شهر به یکی از مهمترین و پیچیده ترین مباحث توسعه شهری کشور تبدیل شده است.

در نظام مدیریت شهری ایران، نقش شهرداریها در توسعه و عمران شهرها مهم و اساسی است در این بین شهر تهران در جایگاه پایتخت و بزرگترین کلانشهر از اهمیت ویژه ای برخوردار است و می تواند الگویی برای سایر شهرها باشد. شهر تهران به علت امکانات و ویژگیهایی که در سطح کشور دارد، از سایر شهرها متمایز بوده و از رشد جمعیت بالایی برخوردار می باشد.

از لحاظ سهم نسبی جمعیت شهر تهران طی ۵۰ سال گذشته (۱۳۳۵-۸۵) همواره بیشترین سهم از جمعیت کشور را در بین شهرهای دیگر دارا بوده است. شهر تهران با ۳/۳۳ درصد متوسط نرخ رشد میان دوره ای (۱۳۳۵-۸۵) در بالاترین رده کل کشور قرار داشته است.

جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۳۵ معادل ۱۵۱۲۰۸۲ نفر بوده است که این رقم در سال ۱۳۸۵ به ۷۷۹۷۵۲۰ نفر افزایش یافته است. به عبارتی طی این مدت جمعیت شهر تهران ۵ برابر افزایش یافته است.

بررسی نرخ رشد جمعیت طی دوره (۱۳۳۵-۸۵) حاکی از آن است که بیشترین نرخ رشد جمعیت در دهه ۴۵- ۱۳۳۵ با ۶/۰۵ درصد و کمترین در دهه ۷۵-۱۳۶۵ برابر ۱/۱۳ بوده است.

در سرشماری سال ۱۳۷۵ شهر تهران ۱۱/۳ درصد از جمعیت کل کشور و ۱۸/۴ درصد از جمعیت شهرنشین کشور را در خود جای داده است.

تمرکز امکانات اقتصادی، اجتماعی و زیر بنایی در شهر تهران باعث جذب مهاجرین از سایر نقاط کشور بوده است. به طوری که این امر به یکی از چالش های مدیریت شهری تهران تبدیل شده است. به همین دلیل در این مقاله سعی شده است به بررسی ساختار مدیریتی شهر تهران و ارائه راهکارهایی در این خصوص پرداخته شود.

ویژگیهای ساختار سیاسی - مدیریتی و توسعه فضایی شهر تهران

توسعه واقعی تهران از دوره صفویه و با توجه خاص شاه طهماسب صفوی آغاز شد. اگر چه روند توسعه شهر تهران در دوره قاجاریه، خصوصاً در دوره ناصری تحت تأثیر الگوهای مدیریت و توسعه شهری اروپا قرار گرفت، اما این شهر تا آن زمان همچنان به صورت یک شهر سنتی ما قبل سرمایه داری باقی مانده بود. تا زمان پهلوی اول شهر تهران تحت تأثیر مستقیم شاه و دربار و بدور از برنامه مشخص رسمی توسعه دراز مدت و تابع مناسبات سرمایه داری بوده است. با کودتای ۱۲۹۹ و روی کار آمدن رضا شاه مناسبات نظام سرمایه داری در ایران تشدید شد و منتهی به نظام شبه مدرنیته در دوره پهلوی دوم گردید. در این دوره با توجه به استقرار دستگاه حکومتی متمرکز در تهران جایگاه و نقش آن در مناسبات داخلی و بین المللی بیش از پیش اهمیت یافت و بر ساختار کالبدی آن تأثیر جدی گذاشت. توسعه زیر ساخت ها، امکانات، تأسیسات و تجهیزات شهری با استفاده از الگوها و عناصر مبلمان شهری جدید آغاز شد.

با تخریب حصار قدیمی شهر تهران در سال ۱۳۱۱ مرحله جدیدی در توسعه فضایی آن ایجاد شد. اما در این دوره نیز توسعه شهری با تأثیر مستقیم دولت، در قالب دستگاههای دیوان سالاری و برنامه ریزی توسعه شهری مبتنی بر رویکرد مدرن به کمک مشاوران خارجی اتفاق افتاد. طرح توسعه شهری تهران در سال ۱۳۱۶ به وسیله وزارتخانه

های داخلی و به کمک مشاوران خارجی با الگوی شطرنجی و جدایی کارکردهای شهری براساس منطقه بندی تهیه گردید. براساس این طرح کارکردهای جدید شهری در هسته قدیمی شهر جای گرفت (عدل و اورکاد، ۱۳۷۵، ص ۲۲۳).

با سقوط حکومت رضاشاه در سال ۱۳۲۰ و نفوذ روز افزون آمریکا در ایران خصوصاً پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و تثبیت رژیم پهلوی دوم نظام برنامه ریزی جامع و متمرکز دولتی توسعه شهر تهران با کمک کارشناسان خارجی (آمریکایی - گروه هاروارد) شکل گرفت. با انجام اصلاحات ارضی اوائل دهه ۱۳۵۰ و همزمان با سرمایه گذاری ها در تهران در پی افزایش بهای نفت روند مهاجرت به تهران شدید گردید. در طول این دهه تهران به یک متروپل با نقش فراملی و بین المللی تبدیل شد (مهدیزاده، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، ص ۲۶-۲۱ و ص ۳۸).

با وجود این یکی از بزرگترین مسائل و مشکلات دیرینه شهرداری تهران نداشتن انسجام ساختاری در برنامه ریزی و تهیه برنامه های اجرایی بوده است، به طوری که موسسه توسعه بین المللی هاروارد نیز در بررسی مسائل و مشکلات شهر تهران در سال ۱۳۵۷، علاوه بر طرح، نبود هماهنگی عملی و نهادینه شده بین نهادهای مرتبط با برنامه ریزی شهر تهران بر ناهماهنگی بین بخش ها و معاونت های مختلف درون شهرداری تهران و نیز تعدد مدیریت های شهری تهران اشاره می کند و آن را از دلایل اصلی سازمان نیافتگی فضای شهر تهران می داند. طبق این بررسی نه تنها شهر تهران فاقد چارچوب عملی نظام مند و هماهنگ برای رویارویی مؤثر با مسائلی که بر شکل سه بعدی شهر و عملکردها تأثیر می گذارند بوده، بلکه مدیریت شهری تهران فاقد انسجام و هماهنگی با یکدیگر عمل کرده است. در سال های اول انقلاب به دلیل از هم پاشیدگی دستگاه دولت، نظام اقتصادی و سازمان مدیریت شهری کشور توسعه تهران به صورت هرج و مرج طلبانه درآمد و نوعی ساخت و ساز بی رویه زیر لوای «مسکن انقلابی» رواج یافت. در دهه اول انقلاب اگر چه نظام سیاسی کشور تغییرات بنیادی کرد و نظام سلطنتی به نظام جمهوری تبدیل شد، ولی نظام شهرسازی و مدیریت شهری کشور تغییر اساسی پیدا نکرد و روال برنامه ریزی متمرکز و آمرانه همچنان ادامه یافت. در این شرایط، نهادهای مسئول توسعه و عمران تهران نتوانستند به یک برنامه جامع توسعه و مدیریت یکپارچه دست یابند و ناگزیر تهران در معرض یک رشته اقدامات اصلاحی، مقطعی و پراکنده قرار گرفت که با افت و خیزها و آزمون و خطاهای بسیار همراه بوده است (مهدیزاده، ۱۳۸۲، ص ۳۴).

سال ۱۳۶۹ نقطه عطف مهمی برای شهرداری تهران به شمار می آید حرکت به سوی اصلاحات لیبرال که با خاتمه جنگ و استقرار دولت جدید آغاز شده بود، در این مقطع به مدیریت شهری در پایتخت تسری یافت. شروع برنامه خصوصی سازی بعضی از خدمات شهری اجرای موج جدیدی از طرح های عمده توسعه شهری، طرح مسائل پایداری و کیفیت زیست محیطی، رویکرد ویژه به مسائل و فضاها اجتماعی و فرهنگی، توجه و تأکید بر برنامه ریزی بلند مدت، استقلال مالی شهرداری، تاسیس واحدهای زنجیره ای بزرگ تجاری از ویژگیها و تحولات این دوره بوده است.

این تحولات به شدت تحت تأثیر برنامه های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، خصوصاً برنامه سوم قرار داشته است. بطوری که بالاترین توان مدیریتی، برنامه ریزی، فنی و اجرایی شهرداریها و سوق دادن شهرداریها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر از اهداف حرکت در جهت واگذاری اداره امور

شهرها به مدیریت های انتخابی و توسعه اختیارات و وظایف و تقویت نقش سازمان های محلی (شهرداریها) و بازنگری در قوانین و مقررات و تشکیلات و روشهای آنها و برقراری نظام نوین مدیریت شهری و نظارت بر فعالیت های محلی از طرف منتخبین مردم از خط مشی های اساسی و سیاست ها، ایجاد و تأمین منابع جدید درآمدی برای شهرداریها از طریق وصول عوارض قانونی و مالیاتی محلی در محدوده شهر و تقویت شهرداریها به منظور خود اتکایی و خود کفایی نسبی و تأمین قسمتی از هزینه شهرداریهای مناطق نیازمند و محروم با ایجاد صندوق مشترک شهرداری ها و کمک های دولت از اهداف کمی برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران بوده است.

اقدامات شهرداری تهران در ارتباط ناقص با بند های فوق و ناقص بندهای دیگر است که توسعه منظم و برنامه ریزی شده شهرها، اداره اقتصادی واحدهای ارائه خدمات شهری، بهبود کیفی تاسیسات و تجهیزات شهری، سیستم های حمل و نقل عمومی، حفظ هویت بافت شهری، بهبود شرایط زیست محیطی، تهیه طرح های توسعه شهری، ارتقای کیفیت طراحی شده شهری و مناطق مسکونی براساس منطقه بندی و رعایت حقوق همسایگی و تدوین معیارها و ضوابط و مقررات طراحی فضاها، گسترش تحقیقات شهرسازی و معماری از جمله آنهاست (کمانرودی کجوری، ۱۳۸۴، ص ۵۳).

نهادها و سازمانهای مرتبط با مدیریت شهری

۱- شهرداریها :

درچند دهه گذشته عمده مسئولیت مدیران شهری تامین امنیت شهر بوده است اما اکنون زندگی در شهرها بسیار پیچیده و متنوع شده است.

دخالت دولت یا نهادهای شبه دولتی در امور شهروندان چندان افزایش یافته است که زندگی بدون این دخالت ها غیر ممکن به نظر می رسد. گسترده حوزه خدمات مدیریت شهری باعث شده است که سازمانهای متعددی عهده دار این مسئولیت باشند. از سوی دیگر، با رشد نظام اداری درکشور، سازمان های جدیدی پدید آمدند که هر یک به نوعی مدعی یا متولی انجام وظیفه ای درشهر شدند و به تدریج بخشی از وظایف شهرداریها، مانند تامین آب و برق و امنیت شهروندان برعهده آنان نهاده شد. در عین حال، پیچیده شدن مسایل شهری در دنیای کنونی، دگرگونیهای دیگری را در وظایف شهرداریها پدید آورد. ازاین دست هستند، وظایفی همچون حمل و نقل عمومی، احداث پایانه های مسافربری، ایجاد سردخانه یا میدان های میوه و تره بار، و نیز فرهنگسراها و موزه ها و پارک های تفریحی و آموزشی برای پر کردن اوقات فراغت شهر نشینان. درواقع وظایفی که تا پیش از این نه شهرداری عهده دار آن بود و نه سازمان های دیگر، فراروی شهرداریها قرار گرفت.

در زمان حاضر وظایف شهرداریها رابه طور کلی می توان درسه حوزه دسته بندی کرد:

۱- وظایف سیاستگذاری، شامل:

- تصمیم گیری و سیاستگذاری و هماهنگی امور شهری

- حقوق و ضوابط شهر

- نظارت و کنترل

۲- وظایف برنامه ریزی، شامل:

- برنامه ریزی شهری
- امور اقتصادی و مالی

۳- امور اجرایی شامل:

- عمران شهری
- زیرساخت ها و تجهیزات شهری
- خدمات شهری
- خدمات فرهنگی و اجتماعی

۲- وزارت کشور

مهمترین رکن ملی و موثر در مدیریت شهری و شهرداریهای ایران وزارت کشور است. شهرداریها در ایران در عمل به عنوان زیر مجموعه وزارت کشور تلقی می شوند و درغیاب شورای شهر، وزارت کشور طبق ماده ۵۳ قانون شورای اسلامی شهر و روستا قائم مقام این شورا است.

وظایف وزارت کشور درقبال شهرداریها براساس قوانین و آیین نامه های موجود، بسیار گسترده متنوع است. این وظایف رادر پنج محور عمومی زیر می توان دسته بندی کرد:

- ۱- نظارت و راهنمایی شهرداریها درانجام وظایف شان و مراقبت برتامین مایحتاج عمومی.
- ۲- نظارت بر اجرای کلیه قوانین، آیین نامه های و مقررات مربوط به شهرداریها.
- ۳- نظارت بر حسن اجرای قانون نوسازی و عمران شهری.
- ۴- تعیین نیازمندیهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه ای و محلی و تشخیص اولویت آنها.
- ۵- اعمال نظارت قانونی برکلیه امور شوراها، از جمله شورای شهر که پس از شروع به فعالیت سازمان شهرداریها کشور درسال ۱۳۸۱، این پنج محور درقالب وظایف ۲۳ گانه برعهده سازمان شهرداریها کشور قرار گرفت.

۳- سازمان شهرداریهای کشور

وظایف این سازمان را درقبال مدیریت شهرهای می توان در پنج بخش دسته بندی کرد:

۱. سیاستگذاری، قانونگذاری و هدایت
۲. مدیریت سازمانی و مالی
۳. پژوهش و آموزش
۴. حقوقی و قانونی
۵. فنی و عمرانی

نکته شایان توجه در وظایف سازمان شهرداریها، سهم اندک وظایف نظارتی مربوط به حوزه فنی و عمرانی، اعم از برنامه ریزی و طراحی شهری و نظارت و هدایت امور اجرایی فعالیتهای عمرانی و همچنین نظارت حقوقی و قانونی در مورد شوراهای شهر است.

۴- وزارت مسکن و شهر سازی

وظایف وزارت مسکن و شهر سازی رادرحوزه فعالیت شهرداریها می توان در چهار محور خلاصه کرد:

۱- ارتباط نظارتی و کنترل کننده

وزارت مسکن و شهر سازی به طور قانونی موظف به نظارت برحسب اجرای برنامه های مصوب توسعه شهری و نیز مقررات و ضوابط شهر سازی مصوب شورای عالی شهر سازی، بوسیله شهرداریهای موبوطه از طریق معاونت شهر سازی است. شهرداریها موظف به اجرای این مصوبه ها و همکاری با وزارت مسکن و شهر سازی و واحدهای تابع آن هستند.

۲- اجرای پروژههای عمرانی دولتی با اعتبارات ملی در شهرها

وزارت مسکن و شهرسازی موظف به تهیه، اجرای و نظارت پروژههای عمرانی با اعتبارات ملی بزرگ در محدوده شهرهاست. انجام وظیفه یاد شده بر عهده سازمان ملی زمین و مسکن و سازمانهای مسکن و شهرسازی و استانها است و این سازمانها در تمامی موارد پیش گفته ناگزیر به ارتباط با شهرداریها هستند.

۳- تهیه و اجرای طرح های آماده سازی زمین

وزارت مسکن و شهرسازی با هدف تعدیل قیمت مسکن درشهرها، اقدام به آماده سازی انبوه زمین در محدوده شهرها و واگذاری آن به متقاضیان می کند. اجرای این طرح ها سبب شده است تا بسیاری از وظایف عمرانی شهرداریها و سایر سازمانهای ذیربط مدیریت شهری، از قبیل تامین شبکه های تاسیسات شهری، خیابان سازی واحداث سایر فضاها و ساختمانهای عمومی خدمات شهری در محدوده اراضی آماده سازی، بوسیله سازمان ملی و مسکن و با هزینه ساکنان آینده آن انجام گیرد.

بدین ترتیب گسترش کالبدی شهری هزینه عمرانی چندانی را به شهرداریها تحمیل نمی کند، ضمن آنکه حق دریافت عوارض قانونی در برابر صدور پروانه ساختمانی برای شهرداری نیز پابرجاست.

۴- تهیه، و تصویب ابلاغ آیین نامه ها و ضوابط شهرسازی

وزارت مسکن و شهرسازی همچنین وظیفه تهیه و تصویب معیارها، ضوابط و آیین نامه های شهرسازی و ابلاغ آنها را به نهادهای ذیربط از جمله شهرداریها و نظارت برحسب اجرای آنها، را بر عهده دارد.

۵- شورای عالی شهر سازی و معماری ایران

این شورا به عنوان عالیترین مرجع سیاستگذاری و تصویب خطوط کلان توسعه شهری، مرکب از یازده وزیر و همچنین معاون رئیس جمهور است و وظایف زیر را برعهده دارد:

۱- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد تاسیسات کلی شهر سازی برای طرح در هیات وزیران.

۲- اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لایحه های شهر سازی و مقررات مربوط به طرحهای جامع شهری

۳- بررسی و تصویب بهایی طرح های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه های طرح تفصیلی.

۴- تصویب معیارها، ضوابط و آیین نامه های شهر سازی.

۵- براساس ماده ۷ قانون تاسیس شورای عالی شهر سازی، شهرداریها مکلف به اجرای مصوبه های شورای

عالی شهر سازی و معماری ایران طبق شرح وظایف پیش گفته هستند.

۶- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

پس از ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، که به تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی

انجامید، وظایف این دوسازمان در قبال امور مربوطه به شهر نیز بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی اسبق

گذاشته شد.

ارتباط سازمان مدیریت و برنامه ریزی ربا سیستم مدیریت شهری، می توان در پنج وظیفه اصلی خلاصه کرد:

۱- برنامه ریزی

۲- تخصیص اعتبار و بودجه

۳- تنظیم الگوهای سازمانی؛ دستورالعمل ها و ضوابط مربوط.

۴- موافقت با تصویب تشکیلات شهرداریها و

۵- تعیین مقررات استخدامی

ارتباط سازمان مدیریت و برنامه ریزی با نظام کلان برنامه ریزی شهری، بطور غیر مستقیم و از طریق شورای

عالی شهر سازی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و سیاستگذاری عمران شهری در برنامه های پنج ساله

توسعه کشور است.

۷- وزارت نیرو

در سال ۱۳۵۳ با محول کردن تامین و توزیع انرژی کشور به وزارت آب و برق، این وزارتخانه با تصویب لایحه

ای به وزارت نیرو تغییر نام داد. هم اکنون برطبق قانون، تامین آب و برق و احداث فاضلاب شهرها و واحدهای

صنعتی برعهده وزارت نیرو و شرکت های وابسته است.

وزارت نیرو در انجام وظایف خود ارتباط تنگاتنگی با سیستم مدیریت شهری و شهرداریها دارد.

۸- سایر سازمان ها

علاوه بر سازمان ها و وزارتخانه هایی که به آنها اشاره شد، شرکت ها، سازمان ها و وزارتخانه ها و نهادهای

دیگر نیز هستند که حوزه کاری آنها در داخل شهر به میزان کم و زیاد با سیستم مدیریت شهری و بویژه با شهرداریها

ارتباط پیدامی کند. از جمله: وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (پست و تلگراف و تلفن)، شرکت گاز، وزارت

اقتصاد و امور دارایی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت بازرگانی، سازمان ثبت

اسناد و املاک کشور، سازمان نظام مهندسی و نیروی انتظامی.

ادارات کل این سازمانها و وزارتخانه ها در سطح استان و ادارات آنها در سطح شهرستان وظایف خاص خود را در نظام مدیریت شهری برعهده دارند. و در هر تصمیمی برای اداره شهر باید به جایگاه، سهم و نقش آنان توجه شود.

ساختار مدیریت شهرداری تهران

سازمان شهرداری در ابتدا تحت عنوان بلدیة پا به عرصه نهاده است. از زمان تاسیس تا حال حاضر قوانین و مقررات زیادی پیرامون آن وضع گردیده است و ساختار مدیریت آن طی زمان تغییرات بسیار یافته است. بر مبنای قوانین موجود، شهرداری را موسسه ای عمومی و غیر دولتی تعریف می کنند که وظیفه خدمات رسانی به شهروندان را بر عهده دارد. قانون شهرداریها یکی از مهمترین منابع مربوط به حقوق شهری است. که مبین حقوق و تکالیف نهاد قدرتمند عمومی و محلی یعنی شهرداری است. این قانون در سال ۱۳۳۴ و در زمانی که شهر و شهرنشینی روندی آرام و طبیعی داشت، به رشته تحریر درآمد. ولیکن این قابلیت را نداشته است که خود را با نیازهای روز منطبق نماید و به این دلیل از زمان، دور افتاده است. البته تنوع، پراکندگی و پیچیدگی قوانین شهری خصیصه دیگری است که این امر، مدیران شهری و کارشناسان حقوقی را با دشواری مواجه می سازد. وجود قوانین ناسخ و منسوخ بسیار، عدم دسترسی به بخش نامه و دستور العملهایی که اساس فعالیت های ادارات و مدیران شهری را تشکیل می دهند، و فقر تحقیقاتی در زمینه حقوق شهری از جمله مشکلاتی است که ساختار مدیریت شهری را با مشکل مواجه می سازد.

بررسی ساختار مدیریت شهرداری تهران نشان می دهد که آخرین تغییرات جدی در ساختار سازمانی شهرداری تهران در سال ۱۳۶۷ ایجاد گردید که در آن شهرداری تهران به ۸ معاونت مالی و اداری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، هماهنگی و برنامه ریزی، حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری، امور اجتماعی و فرهنگی و امور مناطق تقسیم گردید (نمودار شماره ۱).

بر این اساس برای اولین بار در ساختار شهرداری تهران ضرورت حوزه هماهنگی و برنامه ریزی دیده و گنجانده شده است، اما عناصر متشکله آن به خوبی سازماندهی نشد و پیوند سازمانی لازم آن با اجزای دیگر سازمان برای ایفای نقش محلی و برنامه ریزی فراهم نگردید. وظایف و عملکرد شهرداری تهران همچنان با غلبه بر امور مستمر اجرایی - عمرانی و ارائه خدمات شهری و یا حداکثر، برنامه ریزی در ابعاد فیزیکی محدود شد و شهر تهران از جنبه های برنامه ریزی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بی بهره مانده است.



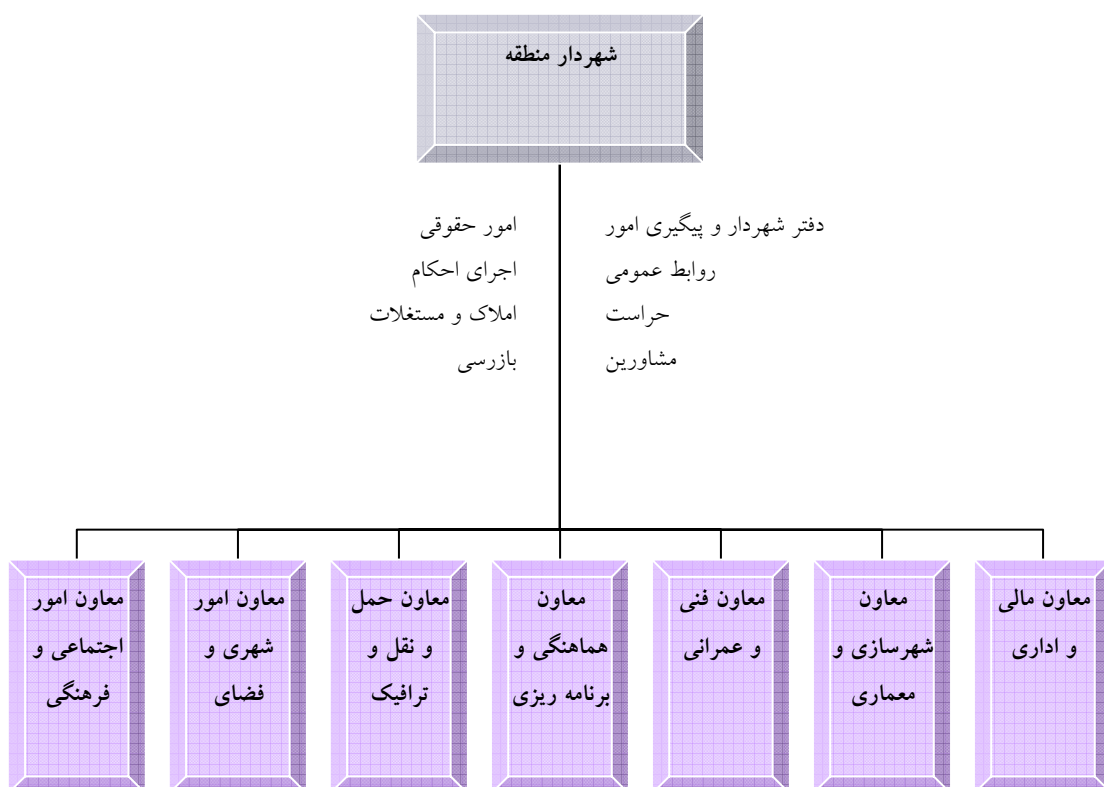
نمودار شماره (۱): نمودار کلان سازمانی مصوب شهرداری شهر تهران

منبع: معاونت هماهنگی و برنامه ریزی تهران، ۱۳۸۱، ص ۳۹

براساس نمودار شماره (۲)، شهرداری تهران علاوه بر حوزه دفتر شهردار تهران، دارای ۸ حوزه معاونت با بیش از ۶۰ واحد یا حوزه پایین دست می باشد. این در حالی است که ساختار موجود شهرداری تهران، بسیار متفاوت و وسیع تر از تشکیلات مصوب است. بطوریکه تعداد این واحدها در سال ۱۳۸۰ در یک وضعیت تجمعی با احتساب سازمانها، شرکتها و مؤسسات به بیش از ۱۱۰ مورد می رسید. بر این اساس حدود ۱۷ سازمان و ۵۰ شرکت مختلف در شهرداری تهران شناسایی شده بودند.

براساس نمودار سازمانی شهرداریهای مناطق شهر تهران، کلیه وظایف و اقدامات شهرداریهای مناطق و نواحی از نوع وظایف متمرکز نظارتی، خدماتی و اجرایی است. در ساختار شهرداریهای مناطق شهر تهران هیچ بخش مشخص برنامه ریزی که بتواند بطور متمرکز و مشخص برنامه های عمرانی (نوسازی و بهسازی) منطقه، ناحیه و محله را برای حوزه های اجرایی به منظور تحقق طرحهای توسعه شهری (جامع و تفصیلی) انجام دهد، وجود ندارد. اگر چه در برخی مناطق شهر تهران از اواسط دهه ۱۳۷۰ حوزه برنامه ریزی و هماهنگی به صورت غیر رسمی وجود داشته و در اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۲ تصویب شد و در کلیه مناطق ایجاد و تثبیت گردید. اما تاکنون امکان فعالیت مؤثر آن فراهم نشد و در وضع موجود ساختار و عملکرد سازمان شهرداریهای مناطق و شهرداری تهران، به زودی امکان ایفای نقش محوری آن در توسعه مناطق و هماهنگی عملکرد سازمان شهرداریهای مناطق نیز فراهم نمی گردد.

در نمودار مصوب سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران، شهرداریهای مناطق شهر تهران در یک وابستگی شدید سازمانی به حوزه های ستادی شهرداری های تهران نقش اجرایی - خدماتی مستمر و جاری در مناطق شهر تهران در قالب بودجه سالیانه بدون وجود برنامه های فرادست بلند مدت و میان مدت توسعه را برعهده داشتند. این روند از دهه ۱۳۷۰ به سمت استقلال، خودکفایی مدیریتی جامع و متمرکز در شهرداریهای مناطق پیش رفت. این جهت گیری حتی در اواخر دهه ۱۳۷۰ نیز ادامه یافت و بر دقت و وسعت آن افزوده شد. تلاش های صورت گرفته در این خصوص موجب شد تا از اواسط دهه ۱۳۷۰ حوزه معاونت هماهنگی و برنامه ریزی در سازمان برخی شهرداریهای مناطق به طور غیر رسمی و غیر مصوب تشکیل و فعالیت نماید. این معاونت در سال ۱۳۸۲ در ساختار سازمانی شهرداری های مناطق به تصویب رسید (نمودار شماره ۲).



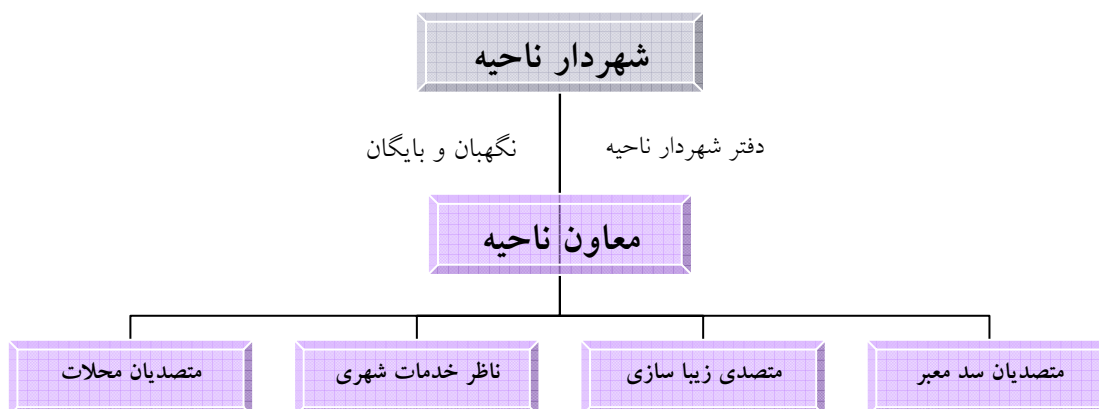
نمودار شماره (۲): نمودار سازمانی موجود شهرداریهای مناطق شهر تهران در سال ۱۳۸۰ (نمونه موردی):

شهرداری منطقه ۶

منبع: معاونت هماهنگی و برنامه ریزی تهران، ۱۳۸۱، ص ۳۹

براساس طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران، سلسله مراتب سازمان فضایی شهر تهران از ۵ سطح: شهر و فراتر، حوزه، منطقه، ناحیه و محله تشکیل شده است. بر همین اساس سازمان مدیریتی شهرداری تهران تا سه رده شهرداری تهران، شهرداریهای مناطق و شهرداریهای نواحی و شورای شهر تهران شکل گرفته اند. اما گذشته از بسیار مسایل و نارسائیهای موجود در سازمان مذکور، واحد محله در ساختار مدیریتی شهر تهران فاقد مدیریت مشخص و سازمان یافته است. در سازمان شهرداری تهران، مسئولیت اداره محلات شهری برعهده شهرداریها نواحی مناطق شهر تهران است.

این درحالیست که وظایف سازمان شهرداریهای نواحی، عموماً خدمات شهری، رفت و روب و جمع آوری زباله، لایروبی انهار، مسیل ها و قنوت، آبیاری فضای سبز، جلوگیری از سد معبر و نظارت بر امور ساخت و ساز شهری است. بنابراین محلات بدون سازمان مستقل و مشخص مدیریتی بوده و توسط عوامل مدیریتی خدمات شهری شهرداریهای نواحی اداره می گردند (نمودار ۳).



نمودار شماره (۳): نمودار سازمانی موجود شهرداریهای نواحی شهر تهران در سال ۱۳۸۰ (نمونه موردی: شهرداری منطقه ۶)

منبع: معاونت هماهنگی و برنامه ریزی تهران، ۱۳۸۱، ص ۳۹

فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری اجرایی در شهرداری تهران، فرایندی متمرکز و یکجانبه بویژه از بالا به پایین است. کانون های تصمیم گیری در این فرایند حوزه های ستادی و معاونت های گوناگون بخشی شهرداری می باشند. این مراکز به عنوان شبکه گسترده در سطح کلان شهرداری تهران به اخذ تصمیمات و ارائه خدمات می پردازد (معاونت هماهنگی و برنامه ریزی تهران ۱۳۸۱، ص ۳۹).

مهمترین مشکلات این فرایند از بالا به پایین عبارتست از:

۱. زیرساختارهای اقتصادی - اجتماعی (عدم ثبات نظام سیاسی، عدم تعادل اقتصادی، نرخ رشد بالای جمعیت، ارتباط یک جانبه روستا با شهر می باشد).
۲. ساختارهای حقوقی اداری و مالی (عدم وجود قوانین جامع شهر سازی، نبود مقررات زمین، عدم وجود سلسله مراتب حکومتی ملی و محلی و منابع مالی و سازمانی ...)
۳. ساختارهای علمی و فرهنگی (عدم رشد دانش های برنامه ریزی و طراحی شهری، روشها و تجهیزات تولید و پردازش اطلاعات و ...)
۴. ساختارهای مشارکت و اجرا (عدم آگاهی عمومی، تشکل های حرفه ای، تشکل های اجتماعی، نهادهای اجرایی و ...)

ارائه راهبردها و پیشنهادات

الگوی برنامه ریزی ساختاری - راهبردی به تبع خاستگاه نظری و اجتماعی خود تا حدود زیادی از نظریه ها و دانش های علمی و فلسفی مثل نظریه سیستم ها، نظریه تصمیم، نظریه مشارکت، نظریه کثرت گرایی و دموکراسی، نظریه توسعه پایدار، نظریه عدالت اجتماعی و مانند اینها تأثیر پذیرفته است. بنابراین از خصایص عام علوم فلسفی و اجتماعی برخوردار است. الگوی طرح های ساختاری - راهبردی فقط یک شیوه فنی و راهکار عملی برای تهیه و اجرای طرح های توسعه شهری در کشور یا کشورهایی خاص نیست، بلکه نوعی رویکرد جدید در شهرسازی جهان محسوب می شود، که تا حدود زیادی محصول خرد جمعی و تجارب جامعه بشری محسوب می شود و هدف نهایی آن تأمین توسعه پایدار و کیفیت بهتر زندگی برای تمام شهروندان جهان است.

با توجه به ملاحظات فوق الگوی طرحهای ساختاری - راهبردی به عنوان یک مدل و رویکرد عام، می تواند با توجه به شرایط و نیازهای بومی هر کشوری از جمله ایران مورد استفاده قرار گیرد. مهمترین قابلیت ها و توانهای این الگو در جهت حل مشکلات مدیریت شهری جاری و پاسخگویی به نیازهای مبرم کنونی به قرار زیر است:

- ایجاد تنوع و سلسله مراتب در طرح های توسعه و عمران شهری
- اصلاح روشهای مطالعه، تهیه، تصویب و تدوین اسناد طرح
- ایجاد پیوستگی میان روند تهیه طرح و مدیریت اجرایی آن
- تقویت انعطاف پذیری، تحقق پذیری و اصلاح پذیری طرحها
- تقویت جایگاه طراحی شهری در طرحهای توسعه و عمران شهری
- اصلاح نحوه رویکرد به ضوابط و مقررات شهرسازی

لازم به ذکر است که بکارگیری این الگو مستلزم فراهم بودن پیش شرطهایی است که بدون آنها نمی توان آنرا در عمل به اجرا درآورد و نیز فراهم کردن زمینه کاربرد این الگو به یک فعالیت مستمر، همه جانبه و آگاهانه نیاز دارد.

پیش شرطهای لازم در بکارگیری این الگو به شرح ذیل می باشد:

- زیرساختهای اقتصادی - اجتماعی (ثبات نظام سیاسی، تعادل اقتصادی، رشد متوازن جمعیت، تعادل شهرنشینی و روستانشینی).
- زیرساختهای حقوقی اداری و مالی (قوانین جامع شهرسازی، مقررات زمین، سلسله مراتب حکومت های ملی و محلی و منابع مالی و سازمانی...).
- زیرساختهای علمی و فرهنگی (رشد دانش های برنامه ریزی و طراحی شهری، روشها و تجهیزات تولید و پردازش اطلاعات...).
- زیرساختهای مشارکت و اجرا (آگاهی عمومی، تشکل های حرفه ای، تشکل های اجتماعی، نهادهای اجرایی...).

در حال حاضر مهمترین موانع و تنگناهای موجود در راه کاربرد الگوی طرح های ساختاری - راهبردی در ایران و بویژه کلانشهر تهران عبارتند از:

الف - ناپایداری زیرساختهای اقتصادی - اجتماعی شهر سازی

ب - ناهماهنگی در نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه و عمران

ج - مشکلات حقوق مالکیت و مقررات کاربری زمین

د - ضعف بنیادهای مدیریت شهری و برنامه ریزی محلی

ه - ضعف بنیادهای مشارکت در توسعه عمران شهری (مهدیزاده و همکاران، ۱۳۸۲، صص ۴۷۲ و ۵۰۸)

برای حل مشکلات، موانع و تنگناهای فوق الذکر راهکارهای زیر پیشنهاد می شود:

۱- راهکارهایی جهت ایجاد مدیریت یکپارچگی شهر

۱. کاهش تعداد سازمان های دولتی مسئول مدیریت شهری.

۲. ایجاد هماهنگی بیشتر بین سازمانهای مجری مدیریت شهری.

۳. ایجاد دستور العمل های یکسان برای برخورد با مسائل مشابه.

۴. مشخص کردن حوزه وظایف هرکدام از سازمانها بطور دقیق و واضح.

۵. قرار دادن شهرداری در رأس مدیریت یکپارچه و هماهنگ شهری.

۲- راهکارهایی جهت افزایش اختیارات شهرداری

۶. برقراری و ایجاد تناسب بین وظایف و اختیارات شهرداری.

۷. محول شدن وظایف بنیادی مدیریت شهری به شهرداری.

۸. ایجاد ضمانت اجرایی برای وظایف محوله به شهرداری.

۹. افزایش اختیارات شهرداری در جهت ایجاد هماهنگی و همگامی سازمانهای مسئول مدیریت شهری.

۳- راهکارهایی جهت بوجود آوردن ساختارهای مشارکت دهنده شهروندان در اداره امور شهر

۱۰. ایجاد ساز و کارهایی جهت نظارت مستمر مردمی بر عملکرد تمام سازمانهای مسئول مدیریت شهری.

۱۱. ایجاد سایتهای اینترنتی مرتبط جهت آگاهی بیشتر شهروندان از امور شهر.

۱۲. ارتباط مستقیم مسئولین شهرداری با مردم.

۱۳. برگزاری جلسات هفتگی یا ماهانه میان شهرداران مناطق و شهروندان آن منطقه.

۱۴. ایجاد ساز و کارهای بیشتر جهت مشارکت شهروندان.

۱۵. اعمال نظرات شهروندان در طرح های شهری از مرحله تهیه تا اجرا.

۱۶. استفاده از تکنولوژیهای نوین مانند مکانیزاسیون سازمانی.

۴- راهکارهایی جهت حل مشکلات و ابهامات قانونی و حقوق مالکیت و مقررات مربوط به کاربری زمین

۱۷. شناسایی سازمانهایی که به تصویب قوانین در حیطه شهر و شهرداری می پردازند.

۱۸. وضع قوانین جدید با توجه به نیازهای جامعه.

۱۹. حذف قوانین منسوخ و از رده خارج شده.

۲۰. توجه به نظرات شهروندان در زمینه بازنگری قوانین و در صورت نیاز توجیه آنان.

۲۱. توجیه علت ناکارآمد بودن قوانین به مسئولین بالادست و لزوم انجام بازنگری.

۲۲. ایجاد گروههای بازنگری دوره ای قوانین (حداقل هر ۳ سال یکبار).

۲۳. تعدد زدایی مراجع اجرای قانون.
۲۴. متناسب نمودن اختیارات با وظایف در تعریف قوانین.
۲۵. تعیین مرزهای قوانین در صورت همپوشانی قوانین شهرداری با هم.
- ۵- راهکارهایی جهت ایجاد زیرساختهای اقتصادی - اجتماعی پایدار
۲۶. متوازن نمودن رشد جمعیت شهری.
۲۷. توجه به سلسله مراتب شهری با اعطای اعتبارات خاص به شهرهای کوچک و متوسط.
۲۸. دادن امکانات اقتصادی - اجتماعی به مناطق روستایی و محروم کشور.
۲۹. اجرای طرح های اقتصادی (کشاورزی، صنعت، خدمات) به مناطق مستعد و پتانسیل یابی مناطق
۳۰. اجرای طرحهای آمایش سرزمین.

نتیجه گیری

پژوهش حاضر نشان داد که علاوه بر مدیریتهای متعدد از جمله شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، شورای عالی شهرسازی و معماری، وزارت نیرو و ... که در برنامه ریزی شهر تهران دخیل هستند، عناصر ساختار شهرداری تهران نیز به عنوان متولی اصلی از انسجام و پیوند سازمانی لازم برخوردار نمی باشد. وظایف و عملکرد شهرداری تهران عمدتاً بر امور مستمر نظارتی، اجرایی و عمرانی و ارائه خدمات شهری سازماندهی شده است. در این ساختار هیچ بخش مشخص برنامه ریزی که بتواند بطور متمرکز و مشخص برنامه های عمرانی، نوسازی و بهسازی منطقه، ناحیه و محله را برای حوزه های اجرایی به منظور تحقق طرحهای توسعه شهری (جامع و تفصیلی) ارائه دهد، وجود ندارد. بررسیها نشان می دهد امکان تحول در ساختار و عملکرد سازمان شهرداریهای مناطق و شهرداری تهران بزودی امکان پذیر نمی باشد. در حال حاضر شهر تهران بدون وجود برنامه های فرادست بلندمدت و میان مدت به نقش اجرایی و خدماتی خود می پردازد. گرچه تحولاتی در زمینه استقلال، خودکفایی مدیریت جامع و متمرکز در شهرداریهای مناطق صورت گرفته است، ولیکن به دلیل پاره ای مشکلات اساسی به شرح ذیل این تغییرات با روند کندی همراه است.

۱. ناهماهنگی در نظام مدیریت شهری
۲. ناهماهنگی در نظام برنامه ریزی شهری و برنامه ریزی محلی
۳. ضعف بنیانهای مدیریت شهری و برنامه ریزی محلی
۴. نامشخص بودن حوزه وظایف هر سازمان بطور دقیق و مدون
۵. ضعف و نارسائیهها و ابهامات قوانین شهری
۶. مشکلات حقوق مالکیت و مقررات کاربری زمین
۷. عدم رشد دانش برنامه ریزی و طراحی شهری
۸. عدم مشارکت در توسعه و عمران شهری
۹. عدم ثبات نظام سیاسی و اقتصادی و اعمال سلائق متفاوت مدیریتهای شهری با خطوط فکری ناهماهنگ
۱۰. عدم انسجام در زیرساختهای حقوقی، اداری و مالی

۱۱. ناپایداری منابع درآمد شهرداری و ...

همه این مشکلات باعث شده است تا مدیریت شهر تهران نتواند به یک برنامه ریزی درست و زمانبندی شده نایل آید. لذا برای رفع این معضل در وهله اول بایستی شهرداری تهران به عنوان متولی اصلی شهر شناخته شود و با افزایش اختیارات و ایجاد هماهنگی بین سازمانهای مسئول برنامه ریزی شهری به نظام مدیریت شهری انسجام داده شود. بعلاوه با وضع قوانین جدید و حذف قوانین منسوخ به نیازهای شهروندان توجه گردد و نیز با ایجاد ساز و کارهای بیشتر به مشارکت شهروندان در امور شهر بها داده شود.

منابع و مأخذ:

۱. برآبادی. محمود (۱۳۸۲): ماهنامه شهرداریها، مقاله «مدیریت شهر با کیست»، شماره ۴۸، سال چهارم.
۲. رحمانیان. مجید (۱۳۸۵): سمینار «مسایل اساسی مدیریت واحد شهری، مطالعه موردی شهر تهران».
۳. سرشماری عمومی نفوس و مسکن سالهای ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵، مرکز آمار ایران.
۴. عدل. شهریار و برنارد اورکاد (۱۳۷۵): تهران پایتخت دویست ساله، ترجمه ابوالحسن سروقند مقدم و سید احمد سید و فاطمه وثوقی خزایی، انتشارات سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران، چاپ اول.
۵. کمانرودی کجروی. موسی (۱۳۸۴): فصلنامه جستارهای شهرسازی، مقاله «موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری تهران»، شماره سیزده و چهارده.
۶. کمانرودی کجروی. موسی (۱۳۷۹): تطبیق مکانیزم تهیه برنامه های عمرانی شهرداری منطقه ۶ تهران با ستهای برنامه ریزی، حوزه معاونت هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری منطقه ۶، گزارش شماره ۳۱.
۷. معاونت هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری تهران (۱۳۸۱): مطالعات سازمان و تشکیلات شهرداری تهران، مطالعات اجمالی شرکتها و سازمانهای شهرداری تهران، گزارش دهم،
۸. مهدیزاده. جواد و همکاران (۱۳۸۲): برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری، انتشارات حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.
۹. مهدیزاده. جواد (۱۳۸۱): فصلنامه جستارهای شهرسازی، مقاله «دوره تکوین و شکل گیری تهران قدیم»، شماره دوم.
۱۰. مهدیزاده. جواد (۱۳۸۲): فصلنامه جستارهای شهرسازی، مقاله «دوره شکل گیری مجموعه شهری تهران»، شماره پنجم.

