



## تحلیل نقش شهرداری به عنوان ارگان اصلی مدیریت شهری و اثرات آن بر ساختار فضایی شهر بابل

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸ | تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۲/۱۲/۲۷

سعید هادی‌زاده فیروز جایی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه هنر اصفهان

hadizadeh\_saeed@yahoo.com

زهره خدائی

دانشجوی دکتری شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس

z.khodaee@modares.ac.ir (مسئول مکاتبات)

### چکیده

**مقدمه و هدف پژوهش:** ساختار فضایی محصول فرایند (تحولات و شکل‌گیری) سازمان فضایی است که در این فرایند نظامات فضایی اسکان و فعالیت بر سطح یا پهنه شهری سازمان می‌یابد و دارای پایداری نسبی است. شهرداری در وجه حاکمیتی خود فاقد الگوی نظام‌مند در روابط با مردم است که این مسئله با ساختار شهر در تعارض است. چالش میان این دو یعنی سرشت غیر مشارکتی مدیریت شهری و ساختار مشارکتی شهر، چالشی است که شهر بابل با آن همواره روبرو بوده است. در این پژوهش سعی شده است ضمن بررسی عمل آشفتگی فضایی شهر بابل میزان نقش اقدامات شهرداری و تأثیر آن در ساختار فضایی شهر مورد بررسی قرار گیرد.

**روش پژوهش:** مقاله حاضر با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی و مرور متون و منابع و تشریح نقش شهرداری به عنوان رکن اصلی مدیریت شهری و تأثیر آن بر ساختار فضایی شهر بابل با استفاده از تکنیک SWOT به این موضوع می‌پردازد.

**یافته‌ها:** یافته‌ها نشان داد شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن مدیریت شهری نقش بسزایی در ساختار فضایی شهر بابل و شناسایی درست توان‌ها و مشکلات و محدودیت‌ها جهت ارائه راه‌کارهای مناسب و بهره‌گیری از تصمیمات مدیریتی کارا و کنترل تغییرات سیمای شهر بابل داشته و هدایت‌کننده آن به گونه‌ای است که از مخدوش شدن سیمای شهر از لحاظ کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی، جلوگیری نماید تا از این طریق ساختار فضایی شهر چه در ارتباط با گذشته و چه در رابطه با اجزای متشکله در حال حاضر حفظ شود.

**نتیجه‌گیری:** تغییر مکرر متصدیان مسئولیت‌های مرتبط با مدیریت شهر و در نتیجه ضعف کارایی آن‌ها، همچنین تعدد مراجع تصمیم‌گیری در امور مدیریت شهری و موانع پیش روی شهرداری در انجام وظایف محوله خود منجر به شکل‌گیری زائده‌های فیزیکی در پیکره شهر بابل شده است.

**واژگان کلیدی:** شهرداری، مدیریت شهری، ساختار فضایی، بابل

## مقدمه

شهر موجودی زنده فراتر از یک مکانیزم کالبدی یا یک بنای مصنوع می‌باشد. از این رو ساختار فضایی شهر در رابطه تعاملی با محیط انسانی و طبیعت تکوین می‌یابد در بررسی ساختار فضایی شهر، همواره دو عامل طبیعی و انسانی دیده می‌شود. طبیعت در شئون مختلف خود مانند اقلیم مناسب، دسترسی به آب، ویژگی‌های طبیعی، دفاعی، دسترسی به مصالح ساختمانی بر چهره شهر تأثیر می‌گذارد. با این دو رهیافت «نقش طبیعت» و تأثیر انسان، می‌توان ساختار فضایی شهرها را در بستر تاریخی بررسی نمود. برای مثال رشد و توسعه ارگانیک بسیاری از شهرهای ما قبل مدرن بیانگر ساختار فضایی متفاوتی است. در این الگوی طبیعی، شهر عمدتاً ساختاری توصیف‌ناپذیر دارد در حالی که سیر تحول شهرهای قرون وسطی تا مدرن از دیدگاه نقش انسان در ساختار فضایی متأثر از دو عامل نهادهای اجتماعی و تکامل تاریخی اجتماعات انسانی است. این دیدگاه به مختصات اقتصادی به ویژه نقش بازار، ارتباط شهر-روستا، مفهوم سیاسی-اداری شهر، خصیصه‌های نظامی، نقش طبقات، عامل دین و ... تأکید دارد. به سخن دیگر روابط متقابل این دو عامل در شکل‌گیری شهر و در نتیجه ساختار فضایی آن مؤثر می‌باشد. فضاهای سامان یافته بر اساس طرح تفضیلی، بیانگر نظام برنامه‌ریزی متمرکز و واحدهای مسکونی احداث شهری، توسط مردم به عنوان فضایی صرفاً مردمی، رابطه تعاملی این سه فضا و نوع نگرش مردم نسبت به فضای شهری، ترکیبی از همراهی و مقاومت را نشان می‌دهد که شکل کارکرد و نظام نهایی فضا را در فرایند زمانی تعیین می‌کند. بنابراین طرح‌های از پیش اندیشیده شده یا اعمال قدرت متمرکز و دیدگاه‌ها و نظرات مردم به تنهایی تعیین کننده نیست و شهر بابل همچون سایر شهرها در اثر تصمیمات مدیران شهری، «ساختار فضایی نامتوازن» پیدا کرده است و با توجه به پراکندگی قابلیت‌ها و امکانات محیطی، ساخت و سازهای بی‌ضابطه و ضعف شهرداری و نهادهای مدنی و نبودن برنامه‌ریزی مشارکتی، باعث عدم تعادل در ساختار فضایی در سطح شهر (بابل) و ناپایداری ساختار فضایی موجود گردیده است.

در این پژوهش سعی می‌شود به بررسی نقش شهرداری در ساختار فضایی شهر بابل و شناسایی درست توان‌ها و مشکلات و محدودیت‌های شهرداری جهت ارائه راه‌کارهای مناسب و بهره‌گیری از تصمیمات

مدیریتی کارا و کنترل تغییرات سیمای شهر بابل و هدایت آن به گونه‌ای که از مخدوش شدن سیمای شهر از لحاظ کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی، جلوگیری به عمل آید پرداخته شود تا از این طریق ساختار فضایی شهر چه در ارتباط با گذشته و چه در رابطه با اجزای متشکله در حال حاضر حفظ شود.

## بیان مسئله

مورفولوژی شهرها در طول تاریخ متأثر از عوامل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، مدیریتی و ... علاوه بر فراهم ساختن مرزبندی تاریخی میان دوره‌های مختلف، تفاوت ساختار فضایی شهرها را نیز بیان می‌کند. چگونگی شکل‌گیری فضای شهر در هر دوره‌ای، نشانگر نحوه مدیریت و اداره شهر و ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی حاکم در آن دوره است. بنابراین می‌توان منظور تاریخی، اجتماعی و اقتصادی حیات انسانی را در تکوین شهرها ردیابی نمود. از این رو مورفولوژی شهرهای یونانی، رومی، قرون وسطی، رنسانس، ما قبل صنعتی، صنعتی، استعماری، فرا صنعتی با یکدیگر متفاوت و هر یک متعلق به دوره خاصی از مناسبات و ساختار اجتماعی میان انسان‌هاست. بی‌تردید از جمله بارزترین صور تجلی اندیشه بشری در عرصه روابط اجتماعی، که نقش و تأثیر غیرقابل انکاری بر پیدایی و تکامل مرزها داشته، نقش مدیریت شهری در ایجاد ساختار فضایی خاص است. تحولات در مدیریت شهری بر تفاوت ماهیت شهرهای سنتی، ماقبل و مابعد صنعتی اشاره دارد. شهرهای ایران و از جمله شهر بابل متأثر از دخالت‌های مدیران شهری چه به صورت مستقیم و گاه به شکل غیرمستقیم، دست خوش تغییرات بزرگی در ساختار فضایی خود شده و نمود این امر ایجاد مشکلاتی از قبیل ترافیک سنگین، کمبود پارکینگ، عدم ایمنی معابر و پیاده‌روها، کمبود پارک‌های تفریحی و زمین بازی کودکان، کیفیت نازل مناطق مسکونی، دسترسی ضعیف به مدارس و تأسیسات شهری است. موارد فوق و دیگر موارد موجب عدم شفافیت و خوانایی در الگوی کلی شهر و بی‌توجهی به زندگی سنتی، از میان رفتن هویت محله‌ها، تخریب منابع ذی‌قیمت طبیعی، بستن دید و منظر طبیعت، هجوم ساخت و سازهای بی‌تفاوت نسبت به محیط، فقدان تمایز بصری میان مناطق و کارکردهای مختلف-شهری که خود موجب ناتوانی شهروندان از دریافت مناسب «حس

مکان» و کمبود شفافیت و استمرار در شبکه خیابان‌ها و معابر گردیده، شده است.

ساختار فضایی موجود شهر بابل تحت تأثیر دیدگاه‌ها و رفتارهای پنهان و آشکار اقدامات مدیریت شهری (شهرداری) را نشان می‌دهد. در این عرصه، فضای شهر بابل طی دهه‌های اخیر متأثر از تحولات نظام مدیریتی و نظام اجتماعی-اقتصادی کشور (نیروهای بیرونی) بوده است. برآیند این شرایط، توسعه برون‌زای شهر را در پی داشته که گسترش فضایی نامناسب شهر بابل از پیامدهای تبعی این گونه توسعه است. توسعه بی‌رویه شهر بابل که به هم ریختگی ساختار فضایی این شهر را نیز در پی داشته است ناشی از عوامل متعددی از جمله ناکارآمدی مدیریت شهری (شهرداری) در سطح کلان و خرد است؛ بنابراین بررسی نقش شهرداری و چگونگی تأثیر آن بر ساختار فضایی شهر بابل از طریق تحقیق و پژوهش میسر است و این از عواملی است که طرح مسئله پژوهش را شکل می‌دهد.

#### اهداف پژوهش

۱. تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید شهرداری بابل در ارتباط با انجام وظایف خود با استفاده از مدل SWOT.
۲. بررسی علل ناکارآمدی شهرداری بابل و معضلات به وجود آمده در ساختار فضایی شهر.

#### چارچوب نظری تحقیق

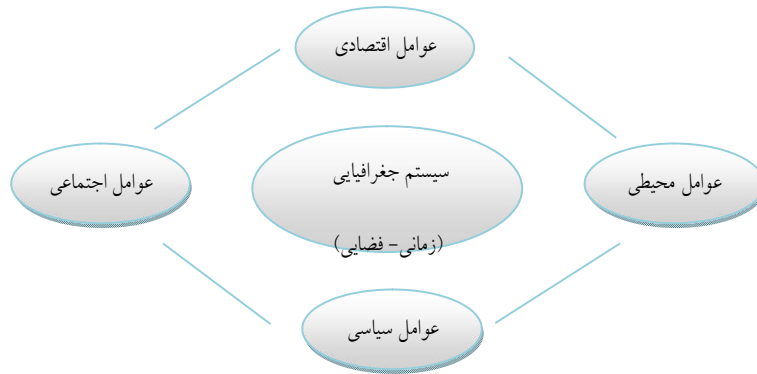
از آنجا که در بررسی‌های شهری به بررسی یک مجموعه خاص (شهر) که مرکب از اجزاء نظام یافته و دارای هدف است پرداخته می‌شود، مطالعه در قالب نگرش سیستمی کارا است. برای درک بهتر مدیریت شهری می‌توان آن را به یک سیستم تشبیه کرد. «سیستم عبارت است از ترکیبی از اجزای قسمت‌های مختلف یک مجموعه که به یکدیگر وابسته اند و تقابل میان آن‌ها به شکل خاصی سازمان یافته است». مدیریت شهری نیز از قسمت‌های مختلفی چون معاونت‌ها و سازمان‌ها یا داده‌های وابسته تشکیل شده که با یکدیگر در قالب ساختاری واحد، روابط متقابل دارند. این ارتباط ممکن است ضعیف یا قوی باشد. نظام مدیریت شهری از نظر رده‌بندی نظام‌ها، در رده نظام‌های اجتماعی قرار می‌گیرد زیرا متشکل از تعداد زیادی افراد بوده، دارای ساخت سلسله مراتبی و تقسیم کار دقیق است. اگرچه

قسمت‌های گوناگون مدیریت شهری هر یک در کار خود استقلال نسبی دارند اما برای تحقق اهداف نظام، باید با یکدیگر هماهنگی داشته باشند و انجام این وظیفه مهم بر عهده مدیر نظام یا شهردار است. بنابراین در این پژوهش با توجه به عنوان مورد بررسی و رابطه و تقابلی که بین هر یک از اجزاء کلی شهر به عنوان زیرسیستم وجود دارد «نگرش سیستمی» مورد توجه است. نگرش سیستمی به «مجموعه» عوامل و عناصری که با یکدیگر رابطه متقابلی دارند و به صورت یک کل واحد، ساختار یافته‌اند اطلاق می‌گردد. عوامل تشکیل دهنده یک سیستم به شرح زیر است:

۱. مجموعه‌ای از عناصر با صفت مشخص
۲. مجموعه‌ای از روابط میان عناصر سیستم
۳. مجموعه‌ای از روابط میان عناصر سیستم و محیط آن
۴. خصیصه سلسله مراتبی سیستم
۵. امر تحول، بیانگر تغییرات در ساختار و کاربرد سیستم در طول زمان است.

عناصر سیستم کوچک‌ترین بخش یک سیستم هستند که هر کدام کارکرد نسبتاً مستقلی دارند و بین این عناصر رابطه متقابلی وجود دارد. دگرگونی در هر کدام از این عناصر بر روی سایر عناصر تأثیر گذاشته و کلیت سیستم بر عناصر سیستم تأثیر قرار داده و سپس از طریق کلیت سیستم، همه اجزاء و عناصر سیستم از تغییرات حاصل، تأثیر می‌پذیرند» (شکویی، ۱۳۷۵، ۴۵). در نگرش سیستمی، کلیت و جامعیت سیستم اساسی‌ترین مفهوم آن است. بنابراین برای مطالعه و شناخت یک پدیده می‌بایست آن را به صورت کلی مورد شناخت و بررسی قرار داد.

در این نگرش شهرها تحت تأثیر نیروهای درونی و بیرونی طی روندهای زمانی شکل گرفته و ساختار و کارکردهای ویژه خود را عرضه می‌نمایند. نگرش سیستمی سعی دارد تا عوامل مؤثر بر «پیدایی، شکلیابی و ریخت‌زایی ساختار فضایی شهر را شناسایی نماید و نوع ارتباط و نحوه تغییرپذیری شهر را نمایان سازد. بر اساس دیدگاه سیستمی، هر فضای جغرافیایی، هر چشم‌انداز جغرافیایی و هر محیط ساخته شده (از جمله شهر) یک سیستم مکانی-فضایی است که تحت تأثیر و هم پیوندی عوامل و عناصر مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و طبیعی در سطوح محلی، ناحیه‌ای و جهانی شکل گرفته است و شکوفایی، رکود و توقف اقتصادی، توسعه اجتماعی و کیفیت زندگی مردم (شهرها) با اوضاع مذکور ارتباط می‌یابد (شکل شماره ۱).



شکل ۱: عوامل پیدایش سیستم جغرافیایی در دیدگاه سیستمی (ماخذ: شکویی ۱۳۷۵، ۴۹)

حفظ تعادل درازمدت در سیستم های شهری، تنها از همکاری متقابل زیر سیستمها و فرا سیستمها ممکن است و این امر از طریق مدیریت یکپارچه شهری قابل اعمال است. بر این اساس، رویکرد سیستمی در مسئله یابی حوزه مدیریت شهری دارای مزایای زیر است: در این روش، شهر به عنوان یک سیستم و با توجه به پیرامونش مطالعه و به بررسی روابط متقابل اجزای آن پرداخته و آثار ناشی از روابط متقابل اجزاء و عوامل شهر بررسی و شهر را در زمان واقعی بررسی می شود. نتیجه به کار بردن این روش، برنامه ریزی با توجه به اهداف شهر است نه با توجه به جزء به جزء فعالیتها و با به کار بردن این روش، هدفهای شهری را می توان کاملاً روشن کرد اما شناخت جزئیات، دقیق و کامل نیست و در حد لزوم برای درک شهر است.

#### نوع تحقیق

با توجه به تعاریف ارائه شده از ماهیت تحقیق<sup>۱</sup>، پژوهش حاضر، از نوع توصیفی- کاربردی است که با انتخاب روش مناسب برای تحقیق از طریق تکنیک SWOT، راه رسیدن به هدف را میسر می نماید.

در این پژوهش با توجه به فرضیه های مطرح شده از شیوه مصاحبه عمیق<sup>۲</sup> که از جمله روش های کیفی گرا است، برای دستیابی به اهداف مورد نظر استفاده شده است. جهت تحلیل و استنتاج نتایج مورد نظر از مصاحبه های انجام شده از «روش تحلیل محتوا که برای تحلیل مصاحبه کاربرد دارد» (اتسلندر) بهره گرفته شده است. «تحلیل محتوا یکی از اشکال مشاهده است، که با کشف ویژگی های یک متن، یک گفتار (سخنرانی ضبط شده) یک فیلم و یا یک پوستر و ... اطلاعاتی راجع به هنجارها، ارزشها، نهادها و ... جامعه به دست می دهد»

بنابراین شهر نیز یک کلیت سیستمی مکانی- فضایی و از نوع سیستم های باز است که دارای اجزاء و عناصر طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و کالبدی است و دائماً در حال پویایی و تحول است. اجزاء این سیستم در ارتباط و تأثیر متقابل با یکدیگر بوده و کلیت سیستم نیز در تلاش برای حفظ تعادل سیستم است. لذا جهت حفظ و برقراری تعادل در سیستم، نیازمند مدیریت قوی و کارآمد است؛ زیرا عدم هماهنگی و تعادل در سیستم موجب ضعف کارایی آن خواهد شد.

در حال حاضر در سیستم های شهری نبود مدیریت کارآمد جهت هماهنگی و تبیین وظایف اجزاء و عناصر سیستم اختلالاتی در کلیت سیستم شهر ایجاد نموده است. ضعف های اجتماعی، اقتصادی، گسترش بی رویه فضای کالبدی شهر و به هم ریختگی شکل شهر و نابسامانی فضاهای شهری ناشی از ناتوانی مدیریت شهر در تجهیز منابع و امکانات موجود سیستم برای هدایت آن است. لذا در پرتو نگرش سیستمی به شهر که متشکل از عناصر، ساختارها، وظایف و کارکردهای مشخصی است، می توان به تبیین و تعریف روابط میان این عناصر پرداخت و علل و عوامل ایجاد کننده نابسامانی های شهری را شناخت.

بنابراین رویکرد تحقیق حاضر بر اساس آنچه گفته شد، «مدیریت یکپارچه با رویکرد سیستمی» می باشد که از یک سو به ارتباطات متقابل میان سطوح و مراحل مختلف برنامه ریزی توجه می شود و از سوی دیگر، تمرکز خود را به مسائل و منابع اصلی، متمرکز می سازد. در واقع رویکرد سیستمی، نشان می دهد که میان تمام پدیده های شهری، ارتباط هدفمند و قانونمند وجود دارد و ایجاد هر نوع تغییر و اصلاح در هر سیستم، بدون در نظر گرفتن آن با سیستم های دیگر عملی نخواهد بود.

(طالب ۱۳۸۰، ۲۳۴). پژوهش حاضر قصد دارد با استفاده از روش‌های ذکر شده و با توجه به اهداف تعیین شده در پژوهش، نارسایی‌ها و ناکارآمدی‌های شهرداری به عنوان ارگان اصلی مدیریت شهری و تأثیرات آن در ساختار فضایی شهر را شناسایی و راهکارهای مناسبی جهت نیل به مدیریت واحد شهری پایدار و کارآمد پیشنهاد کند.

### شناخت وضع موجود منطقه مورد مطالعه

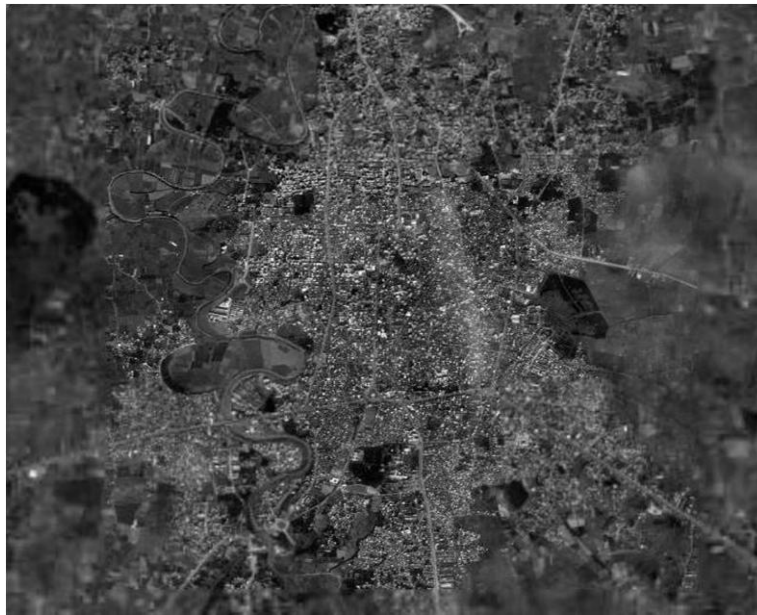
#### موقعیت تاریخی و جغرافیایی شهر بابل

موقعیت جغرافیایی شهر: شهر بابل بین ۳۶ درجه و ۵ دقیقه و ۳۵ ثانیه عرض شمالی و ۵۲ درجه و ۳۰ دقیقه طول شرقی از نصف‌النهار گرینویچ قرار دارد. مساحت شهر بابل حدود ۲۲۹۵ هکتار و در ۲۱۰ کیلومتری شمال شرقی تهران واقع شده است. این شهر واقع در شهرستان بابل در استان مازندران است که از شمال به شهرستان بابلسر و دریای خزر، از جنوب به رشته کوه‌های البرز، از غرب به شهرستان آمل و از شرق به شهرستان قائم‌شهر و ساری مرتبط است (مهندسین مشاور زیستا ۱۳۷۹، ۲۱). مطابق با سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵ جمعیت شهر بابل برابر با ۲۰۱۳۳۵ نفر در قالب ۵۵۹۷۵ خانوار و تراکم نفر در واحد جمعیتی ۸۸ نفر در واحد هکتار می‌باشد. است (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵).

موقعیت تاریخی شهر: غالب پژوهش‌های انجام گرفته در ارتباط با تاریخ شهر بابل بر این عقیده‌اند که شهر بابل کنونی همان «مه میترا» باستانی است. پژوهشگرانی که هر دو شهر را یکی دانسته‌اند معتقدند مه میترا باستانی در بیست کیلومتری شهر بابل کنونی است و اینکه دو شهر با بیست کیلومتر فاصله را یکی بدانیم با توجه به ساختار فضایی ویژه ناحیه شمال که پراکندگی نقاط شهری متوسط تا نسبتاً بزرگ وجه مشخصه آن است امری نادرست خواهد بود. در مورد شکل‌گیری شهر بابل برای اولین بار در سال ۸۸۱ هجری قمری

ظهیرالدین مرعشی در تاریخ رویان، از دهی به نام «بار فروش ده» نام برده است. این ده در همین مکانی واقع بوده که امروزه شهر بابل است لذا می‌توان آن را هسته اولیه بابل کنونی به حساب آورد (بابل نامه، ۱۳۹۰).

مرآة البلدان (از کتب معتبر دوره قاجار) نیز بنای اولیه شهر بار فروش را در دوره صفویه می‌داند که با تاریخ فوق هم‌خوانی دارد زمانی که مرعشی از شهر بابل نام برد، سلسله سادات مرعشی حاکم در مازندران آخرین سال‌های حکومت خود را در این منطقه می‌گذراند تا اینکه در سال ۱۰۰۶ هـ.ق آخرین آن‌ها به طور کامل، حکومت مازندران را به شاه عباس صفوی واگذار کرد. تا پیش از دوره صفوی بابل کنونی، محل آب‌بندان کوچکی بود (که پشت آن استخرمانندی شکل گرفته بود)، زارعان نواحی مجاور آن جا آب مزارع خود را تقسیم می‌کرده‌اند. این سد در محله کنونی آستانه واقع بود. اطراف سد را جنگل و مزارع فرا گرفته بود و تپه‌ای نیز در آن قرار داشت که سطح تپه مناسب برای فعالیت کشاورزی نبوده و به عنوان محل استراحت، انبار ابزار و محصولات و خرید و فروش از آن استفاده می‌شد و شهرها و روستاهای اطراف را به هم پیوند می‌داد. لذا هفته‌بازاری در آنجا تشکیل شد و ساکنان مناطق مجاور در روزهای پنج‌شنبه کالاهای مازاد بر نیاز خود را برای مبادله و فروش به این بازار هفتگی می‌آوردند. با توجه به شرایطی که به لحاظ فضایی - فرهنگی پیش آمد و نیز وجود مقبره امامزاده قاسم، جمعیت این مکان کم‌کم متراکم شد و دهی در همین محل با نام «بار فروش» شکل گرفت. بنابراین هسته اولیه شهر بابل در محل آستانه و پنج‌شنبه بازار فعلی به وجود آمدند و علل شکل‌گیری آن عبارت بود از وجود سد و تپه، مرکزیت کشاورزی، قرار داشتن در محل تقاطع شهرها و سپس شکل‌گیری پنج‌شنبه بازار و امامزاده قاسم (بابل نامه، ۱۳۹۰).



تصویر ۱: تصویر هوایی شهر بابل

کرد و به مدت یک سال شهردار بابل بود. هم اکنون شورای شهر بابل در جستجوی چهره جدیدی به عنوان چهل و چهارمین شهردار بابل است تا وضعیت شهر بابل را از وضعیت بغرنج فعلی نجات دهد (بابل نامه، ۱۳۹۰).

#### وضعیت کنونی مدیریت شهری (شهرداری) بابل

بررسی و تحلیل اسناد و منابع قانونی مرتبط با شهرداری‌ها و اداره امور شهر، معتبرترین روش برای استخراج نوع نظام مدیریت شهری است. از طریق بررسی روابط قانونی شورا، شهرداری و دولت می‌توان وضعیت مدیریت شهری (شهرداری) را استخراج کرد. مدل اداره شهر بابل همانند اکثر شهرهای ایران به صورت «شورا-مدیر شهر» می‌باشد که این مدل دارای نقص‌هایی از جمله محدودیت در وظایف نهاد مدیریت شهری، نبود مکانیزم نظارتی در تنظیم رابطه شورا و شهردار، نبود شوراهای محله‌ای زیرمجموعه شورای شهر، عدم تفکیک رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی می‌باشد که خود مشکلات بسیاری را برای ساختار مدیریتی و فضایی شهر به وجود آورده است.

با نگاهی به مدت خدمت شهرداران بابل در ۷۵ سال گذشته، مدت عمر مدیریت شهرداری بسیار کوتاه و در حدود ۱۹ ماه به طور متوسط برای هر شهردار بوده است. اگر امروز بابل حال و روز خوبی ندارد به خاطر همین تغییرات گسترده و ناپایدار در رأس مدیریت شهرداری

سیر تطور مدیریت شهری (شهرداری) در شهر بابل وضعیت شهر بابل آن‌چنان اسفبار و دردآور است که باید گفت مدیریت شهری بابل در شرایط زیر صفر قرار گرفته است و این تلاش مضاعف مردم و مسئولان را می‌طلبد تا بابل را به جایگاه اصلی و واقعی آن باز گردانند. عمر تأسیس بلدیه (شهرداری) در ایران به بیش از یک-صد و دو سال می‌رسد. نخستین بلدیه در ایران در سال ۱۲۸۶ خورشیدی تأسیس شد. در شهرستان بابل برای نخستین بار بلدیه بار فروش در سال ۱۳۰۴ خورشیدی در محله پنج‌شنبه بازار این شهر تأسیس و راه‌اندازی شد. در سال ۱۳۰۷ خورشیدی در محله قادریه (برج بن) و چهار راه موزه که قبلاً در آن حوزه علمیه قادریه برپا بود، ساختمان جدید بلدیه بار فروش در دوران حکومت رضاخان پهلوی اول شکل گرفت. این بنای زیبا در شهریور سال ۱۳۰۷ احداث شد و هم اکنون در شمار آثار ملی کشور به شماره ۱۵۲۶ در تاریخ ۵۴/۵/۸ در ساختار میراث فرهنگی و گردشگری کشورمان به ثبت رسیده است و به عنوان موزه مردم‌شناسی از آن استفاده می‌شود. از شهرداران بار فروش در سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۳ اطلاعات دقیقی موجود نیست؛ اما طبق اطلاعات موجود در بایگانی شهرداری بابل، تاکنون ۴۳ شهردار در بابل به عمران و آبادانی این شهر اشتغال داشته‌اند. نخستین شهردار بابل میرزا محمدخان روشن بود که در تاریخ ۱۳۱۳/۹/۱۷ فعالیت خود را در ساختمان شهرداری آغاز

محوه خود منجر به برون داد زائده‌های فیزیکی در پیکره شهر بابل شده است.

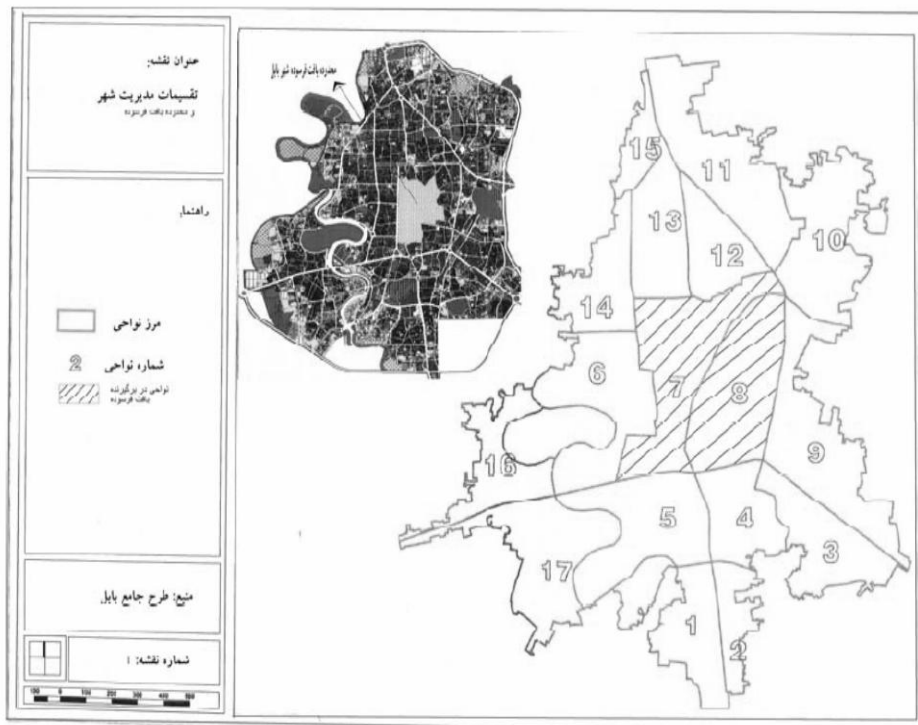
### تقسیمات مدیریتی شهر بابل

شهر بابل مطابق با طرح جامعی که در سال ۱۳۷۹ برای شهر تهیه شده دارای تقسیم‌بندی ۱۷ گانه مدیریت شهری است. این تقسیم بندی از یک طرف برای تسهیل در روند مدیریت شهر برای شهرداری و از طرفی دیگر برای کنترل بر ساختار فضایی شهر انجام گرفته است.

### وضعیت کنونی ساختار فضایی شهر

بررسی فرایند تحولات ساختار فضایی بابل نشان می‌دهد که در سال‌های قبل از ۱۳۰۰ ه.ش، محلات مختلف شهر بر اساس ویژگی‌های قومی، صنفی و مذهبی شکل گرفته و از رشد آرام و ارگانیک برخوردار بود. علیرغم توسعه ارگانیک شهر و هماهنگی میان محلات طی سال‌های گذشته، اجرای سیاست‌های عمرانی و بدون اندیشه و انطباق با واقعیات موجود، در دهه‌های اخیر باعث رشد کالبدی و افزایش جدایی‌گزینی فضایی میان محلات شهری گردیده است (نوازی، ۱۳۸۱، ۲۰).

است که موجب شده است تا مسایل و معضلات شهری و اجتماعی بابل لاینحل بماند. در ده سال گذشته یعنی از سال ۱۳۷۸ با حضور اعضای سه دوره شورای شهر بر مسند قدرت شاهد تعداد هفت شهردار یا سرپرست در شهرداری بابل می‌باشیم و در صورت انتخاب چهل و چهارمین شهردار، تعداد شهرداران منصوب شورای شهر اول، دوم و سوم بابل به هشت نفر افزایش خواهد یافت که آمار مناسبی نیست و این آمار نشان می‌دهد که شوراییان در انتخاب و معرفی شهرداران ناموفق بوده‌اند. مدیریت شهری و به خصوص مدیریت شهرداری بابل در حالی زیر صفر قرار گرفته است که با بحران‌های به وجود آمده در شهرداری، ضربه مهلکی بر پیکره بابل در سطح استان وارد آورده است که تا سال‌ها به این زودی‌ها قابل جبران نیست. کار به آنجا رسیده است که به خاطر ضعف‌های موجود نظارتی در شورای شهر بابل و شهرداری، موجبات ناراحتی مردم نسبت به ارگان شهرداری شده است. تغییر مکرر متصدیان مسئولیت‌های مرتبط با مدیریت شهر و در نتیجه ضعف کارایی آن‌ها، همچنین تعدد مراجع تصمیم‌گیری در امور مدیریت شهری و موانع پیش پای شهرداری در انجام وظایف



نقشه: تقسیمات مدیریتی شهر بابل (مأخذ: طرح جامع شهر بابل، ۱۳۷۹)

جدول ۱: نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدهای تأثیرگذار شهرداری بابل بر ساختار فضایی شهر در وضعیت کنونی

بیرونی		درونی	
تهدید (T)	فرصت‌ها (O)	نقاط ضعف (W)	نقاط قوت (S)
- آلودگی زیست‌محیطی ناشی از ورود زباله و پساب‌های صنایع به رودخانه‌های شهر	- تهیه طرح تفصیلی ویژه بافت قدیم شهر	- جایه‌جایی سریع شهرداران قبل از به ثمر رساندن رسالت خود	- توجه عمومی مدیریت شهری به عبور و مرور شهری
- عدم کفایت شهرداری در خدمات‌رسانی به شهروندان	- پتانسیل مناسب شهر برای تبدیل شدن به شهر پایدار به خاطر داشتن موقعیت جغرافیایی مناسب	- نبود برنامه‌ریزی مدون برای اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مدیریت شهری در شهرداری	- اجرای طرح تفکیک زباله تخصیص بودجه برای اجرای برخی پروژه‌ها مانند احداث کارخانه زباله‌سوز، احداث پارک بانوان، احداث ترمینال مسافری
- عدم توجه به بافت فرسوده شهر	- امکان استفاده از مشارکت مردمی در تصمیم‌گیری‌ها و تهیه طرح‌ها	- ضعف‌های موجود نظارتی در شورای شهر و شهرداری	- تعریف تسهیلات ویژه برای نوسازی بافت‌های فرسوده شهر
- تک درآمدی بودن شهرداری	- گردشگری و جذب گردشگر	- نامشخص بودن جایگاه اصلی شهرداری‌ها به عنوان سازمانی مردمی و فرا بخشی در نظام مدیریت شهری	- تهیه طرح مدیریت بحران شهر
- عدم هماهنگی مناسب میان دیگر سازمان‌های دخیل در امر مدیریت شهری با شهرداری	- مبنی بر اکوتوریسم در منطقه	- راکد ماندن طرح‌های عمرانی شهری به خاطر عزل شهردار	- پیگیری رفع معضلات زیست‌محیطی
- امکان فرسودگی تأسیسات فاضلاب شهری	- ضرورت انجام مطالعات در زمینه مدیریت راهبردی	- نهادینه نشدن فرهنگ مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی	- دیدگاه استفاده از قابلیت‌های موجود شهر جهت کسب درآمد‌های پایدار
- عدم تحقق مدیریت واحد شهری	- احداث و توسعه زیرساخت‌های راه و جاده	- بهره‌گیری شهرداری از درآمد‌های ناپایدار مانند تراکم فروشی	- اهمیت دادن به طرح تکریم ارباب‌رجوع و ملاقات‌های حضوری مستمر شهردار با شهروندان
- عدم اطلاع‌رسانی مناسب از نظر کمیت، سبک و محتوا در رسانه‌های عمومی در موارد مربوط به شهر و شهرداری	- توجه به حکمروایی شهری در مدیریت شهری	- عدم تهیه طرح ساماندهی مشاغل دست‌فروشی	- حرکت به سمت مکانیزه نمودن خدمات در حوزه شهرسازی
	- تهیه برنامه CDS باهدف کاهش فقر و توسعه پایدار و ارتقای فرهنگ مشارکت	- محدود بودن اختیارات شهردار در اجرای پروژه‌های شهری	- تلاش برای تعامل مثبت با شورای شهر و مدیریت جمعی عقلانی شهر
	- ایجاد زیرساخت‌های شهر الکترونیک و مدیریت شهری الکترونیک و شهروند الکترونیک	- نبود اعتبارات کافی برای اجرای طرح‌های مصوب شهری	- رونق اقتصادی منطقه به خاطر اجرای پارک بزرگ ساحلی در حاشیه بابلرود
	- اصلاح کاربری بیشتر اراضی بایر به غیره در طرح بازنگری طرح تفصیلی	- معضل سد معبر در سطح خیابان‌های اصلی شهر و عدم ساماندهی آن توسط شهرداری	- اطلاع‌رسانی مناسب در راستای آگاهی دادن به مردم از معضلات کاربری‌های غیرمسکونی و املاک قولنامه عادی
	- امکان جذب پیمانکاران مجرب جهت انجام پروژه‌های مصوب		- توانایی آزادسازی املاک در مسیر اجرای پروژه‌ها به صورت ملکی و امتیازی
	- اعتقاد شهردار شهر به برقراری ارتباط مستقیم با مردم		
	- ارتقای سطح آرامش، نشاط و شادابی و آسایش در زندگی مردم		

آمده، می‌توان ساختار فضایی شهر را به پنج لایه تقسیم کرد.

۱- «لایه بستر طبیعی شهر» که در عمق عرصه شهری قرار گرفته است. شهر بر روی این بستر طبیعی استقرار یافته است. توپوگرافی و مورفولوژی طبیعی و مورفولوژی شهر را شکل می‌دهد. این عناصر عبارت‌اند از شکل زمین که در برخی از جاها در لایه سطحی شهر ظاهر شده و در منظر شهر نمودار می‌گردد. تپه‌ها، کوهپایه‌ها، کوهستان‌ها، دره‌ها و (...).

۲- «لایه کاربری زمین» یا لایه میانی از نحوه توزیع فضایی جمعیت (اسکان) و فعالیت در مکان‌ها تشکیل می‌گردد. چگونگی توزیع عملکردهای

نوسازی‌های انجام شده در سطح بابل در سال‌های اخیر افزایش چشمگیری داشته و بخشی از آن در جوار بافت ارزشمند و تاریخی شهر صورت گرفته است و سبب عدم تناسب حجم و ارتفاع بنای ساخته شده با اطراف آن در زمینه و بافت ارزشمند شهر شده است. توسعه واحدهای ساختمانی بلندمرتبه و حجیم در درون این بافت گامی است برای تخریب واحدهای مجاور و به تدریج تمامی ارزش‌های کالبدی و هویتی آن محدوده را مخدوش می‌کند. توسعه میان افزا (توسعه در فضاهای خالی داخل بافت قدیم) سبب تسلط بصری واحدهای جدید بر اطراف شده و اشرافیت خاصی به محیط داشته که با فرهنگ اسلامی کشور ما مطابقت ندارد. با توضیحی که داده شد و با بررسی کلی که از شهر بابل به عمل



مراکز زیستی مشاهده می‌گردد و محیط فضایی و کالبدی را نیز رقم می‌زند.

شهرداری بابل به عنوان مهم‌ترین نهاد مدیریت شهری دارای نابسامانی‌های زیادی در انجام امور خود می‌باشد که این نابسامانی‌ها تأثیرات خود را بر ساختار فضایی شهر تحمیل کرده است. همچنین در شهر بابل، برنامه‌ها و طرح‌هایی که شهرداری مجری آن‌ها می‌باشد، غالباً فاقد بستر تئوریک روشن، بدون در نظر گرفتن دیدگاه‌های همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، زیست‌محیطی و کالبدی است و از طرف دیگر در مورد فرآیند رشد کالبدی بر آمارهای واقع‌بینانه اتکا ندارد و قادر به کنترل توسعه فضایی-کالبدی نیست. از طرفی تغییرات پی در پی که در مدیریت شهرداری بابل طی چند دهه گذشته رخ داده و همچنین نبود معتمدین و شورای زیر محلات در اداره امور محلات مختلف شهر، سبب نابهنجاری‌های فراوان در ساختار فضایی شهر بابل شده و تاوان این نابهنجاری‌ها را باید شهروندان بابل پرداخت کنند که به صورت عدم ارائه خدمات مناسب به شهروندان، معضلات ترافیکی، تراکم جمعیت، توسعه بی‌رویه افقی شهر، ساخت و سازهای بدون ضابطه، بهره‌گیری شهرداری از درآمدهای ناپایدار مانند تراکم فروشی، توزیع نامناسب کاربری‌های شهری در ارتباط بدون رعایت سلسله مراتب شبکه معابر و... خود را نشان داده است.

### منابع و مأخذ

- ۱) اتسلندر، پتر. (۱۳۷۵). روش‌های تجربی تحقیق اجتماعی، ترجمه بیژن کاظم‌زاده، مشهد، انتشارات آستان قدس رضوی.
- ۲) بابل نامه، هفته‌نامه فرهنگی، ورزشی استان مازندران، ۱۳۹۰.
- ۳) برک پور، ناصر و ایرج اسدی. (۱۳۸۸). مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، دانشگاه هنر.
- ۴) دو ورژه، موریس. (۱۳۶۶). روش‌های علوم اجتماعی، ترجمه خسرو اسدی، تهران، انتشارات سپهر.
- ۵) رجب صلاحی، حسین. (۱۳۸۱). ساختار حکومت محلی، مدیریت شهری و شهرداری، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مسائل نظری و چالش‌های تجربی، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها.

گوناگون شهر و نحوه توزیع جمعیت و اسکان و فعالیت‌های مختلف و ترتیب قرارگیری و سطوح اشغالی لایه کاربری زمین را به وجود می‌آورد.

۳- «لایه نماد های مصنوع و طبیعی» که جنبه ذهنی و هویتی شهر را تشکیل می‌دهد.

۴- «لایه تراکمی ساختمان‌ها» که مرفولوژی شهر را تشکیل داده و خود بر پایه کاربری استوار است و بخشی از لایه نمادها را به وجود می‌آورد. سیمای شهری و بخش قابل رویت (عینی) شهر، توده و فضا، خط آسمان و بسیار جنبه‌های هویتی شهر از طریق آن قابل شناسایی است.

۵- «نظام ارتباطی و شبکه ارتباطات» که نقش اصلی رابط میان عناصر شهر را به عهده دارد، خود از ویژگی چهار لایه بالا نیز برخوردار بوده و با آن‌ها در پیوند است. نحوه ترکیب و پیوند و در هم آمیختگی این نظامات و تراکم و پراکندگی این عوامل فرم ساختاری شهر را تشکیل می‌دهند و به اشکال گوناگونی از منظم، نامنظم، اندام وار و هندسی نمود می‌یابند.

ساختار فضایی-کالبدی شهر بابل هم اکنون بیش از همه تحت تأثیر فرآیند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های نامناسب، عزل و نصب‌های پی در پی مدیریت شهرداری است. این عوامل از عوامل اصلی می‌باشند که موجب تغییر و نابسامانی در لایه‌های پنج‌گانه ساختار فضایی شهر شده‌اند. در این میان، بر اساس آن چه گفته شد، به بررسی SWOT مدیریت شهر (شهرداری) بابل برای تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید شهرداری بابل پرداخته می‌شود.

### نتیجه‌گیری

امروزه، شهرنشینی و توسعه شهری یکی از پدیده‌های ویژه است. رشد سریع شهرها و پیشی گرفتن آن از توانایی‌ها و منابع مدیران شهری، ارائه خدمات شهری مناسب را برای مدیران شهری به یک چالش عظیم تبدیل نموده است. تراکم جمعیت، دشواری رفت‌وآمد در محیط‌های شهری، آلودگی‌های هوا و ناامنی‌های اجتماعی، برخی از مشکلات ساختار فضایی است که به طور خواه و ناخواه برآمده از سیاست‌گذاری‌ها و تصمیمات مدیریت شهری و ارگان‌های دخیل در امور مختلف شهری می‌باشد. اطلاع از اقداماتی که نتیجه آن در سیمای محیطی و روال زندگی اجتماعی و معیشتی

## یادداشت‌ها

<sup>۱</sup> «پژوهش یا تحقیق علمی، کوشش نظام‌مندی است برای پاسخ دادن به پرسش محقق و ساختار آن متکی بر یک نظام منطقی است که به آن روش علمی گفته می‌شود» (زاهدی، ۱۳۷۶، ۶۳). براساس هدف، تحقیقات علمی را می‌توان به دو گروه بنیادی و کاربردی تقسیم کرد (حافظ‌نیا، ۱۳۷۶).

الف- تحقیق بنیادی: تحقیق علمی با هدف گسترش مرزهای دانش و ارضای کنجکاوی‌های محقق در زمینه روابط بین پدیده‌ها و یافتن پاسخ چرایی‌ها است. این نوع تحقیقات را تحقیق ناب (*Pure*) پایه (*Basic*) و بنیادی (*Fundamental*) نامیده‌اند، هدف این نوع تحقیق طرح سؤال راجع به مسائل اساسی و یافتن پاسخ‌های آنهاست (حافظ‌نیا، ۱۳۷۶). ب- تحقیق کاربردی: این نوع تحقیق با هدف پاسخگویی به نیازهای مطرح در جامعه، شناسایی و توصیف پدیده‌ها به منظور حل مشکلات عینی و فوری صورت می‌گیرد (طالب ۱۳۸۰، ۱۱).

<sup>۲</sup> *Tiefen-Interview*

۶) زاهدی، شمس‌السادات. (۱۳۷۶). تجزیه و تحلیل طراحی سیستم‌ها (مبانی سیستم‌های اطلاعات مدیریتی)، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.

۷) حافظ‌نیا، محمدرضا. (۱۳۷۶). مقدمه‌ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

۸) حق‌جو، محمدرضا. (۱۳۸۴). جزوه کارگاه برداشت کالبدی، مجموعه مباحث ساختار فضایی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران.

۹) شکویی، حسین. (۱۳۷۵). دیدگاه‌های نو در فلسفه جغرافیا، چاپ اول، انتشارات گیتاشناسی، تهران.

۱۰) طالب، مهدی. (۱۳۸۰). شیوه علمی مطالعات اجتماعی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۱) فرنچ، درک و هیثر، ساورد. (۱۳۷۷). فرهنگ مدیریتی، ترجمه محمد صائبی، مرکز آموزش دولتی.

۱۲) مارشال، کاترین، گرچن، راسمن. (۱۳۷۷). روش تحقیق کیفی، ترجمه علی پارساییان و سیدمحمد اعرابی تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۱۳) مرکز آمار ایران. (۱۳۸۵). سرشماری نفوس و مسکن.

۱۴) مقدس خراسانی، ابوالقاسم. (۱۳۷۱). تأثیر ایجاد شهرهای جدید در روند شهرنشینی و توزیع جمعیت، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۵۶ و ۵۵.

۱۵) مهندسین مشاور شهرسازی و معماری زیستا. (۱۳۷۹). طرح جامع بابل، وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۶) نوازی، حمیدرضا. (۱۳۸۱). آسیب شناسی توسعه شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۳۹.

17) Azizi, Mohammad Mehdi (1995). "The Precision Of Urban Infrastructure In Iran: An Emprical Evaluation" Urban Studies, Vol.32, No.3.

18) Mattingly, Michael (1994). "Meaning of urban anagement, cities, Vol.11, No.3.