

مدیریت شهری

دکتر غلامرضا لطیفی

www.ketab.ir

نشر علم
تهران - ۱۳۹۱

پیشگفتار

رشد شتابان شهرنشینی و شهرگرایی به ویژه در کشورهای در حال توسعه، اداره شهرها را با مشکلات جدی روبرو ساخته است. رشد مسائل اجتماعی، اقتصادی و کالبدی و فرهنگی در شهرها، بر پیچیدگی موضوع افزوده است. به همین سبب و با توجه به شرایط فوق شهرهای جهان سومی و به طور خاص کاذب شهرها از مشکلات عمده‌ای چون مهاجرت روستائیان به شهر، ترافیک، آلودگی هوا، مسکن، آب و فاضلاب، کمبود سرانه‌ها و بسیاری از فاکتورهای دیگر، بر معضلات اداره شهرها افزوده است. شیوه‌های مناسب مدیریت شهری می‌تواند ضمن اداره شهرها به تدریج از حجم مشکلات کم نمایند و شرایط بهتری را برای یک زندگی شهری فراهم نماید. از آنجایی که انسان‌ها شهرها را می‌سازند و به نوعی دیگر، شهرها نیز بر شرایط روحی و جسمی ساکنان اثر می‌گذارند، بنابراین فرایندی تعاملی و دوسویه پیوسته بر آنها اثر گذار است. با وقوع انقلاب اسلامی و متعاقب آن جنگ تحمیلی شهرهای کشور از جمله تهران از رشد فیزیکی و جمعیتی بیشتری برخوردار شدند. جایی که در سال ۱۳۶۵ نرخ رشد جمعیت کشور به ۳/۹ رسید و در این زمان جمعیت شهرنشین کشور نسبت به دهه‌های قبل از جمعیت روستایی پیشی گرفت و بالغ بر ۵۰ درصد جمعیت کشور شهرنشین شد و طبق آمار رسمی بیشترین تعداد جمعیت در شهرهای بزرگ کشور از جمله تهران اسکان یافته‌اند، بعد از پایان جنگ، کشور ایران از نظر اقتصادی سعی نمود با رویکرد اقتصادی جدید و کاستن از بار هزینه‌ای دولت به اداره کشور بپردازد و شهرداری تهران نیز با روی کار آمدن کرباسچی، مدعی اداره شهر تهران بدون دریافت درآمد بودجه عمومی می‌گردد و مناسب‌ترین راه کسب درآمد از طریق فروش تراکم ساختمانی مازاد و عوارض تغییر کاربری در دستور کار خود قرار می‌دهد. این شیوه مدیریتی تغییراتی را در شهر ایجاد نمود که دارای تاثیرات مستقیم و غیرمستقیم می‌باشد. نکته حائز اهمیت این است که حجم زیادی از کار عمرانی در شهر تهران در این دوره صورت پذیرفته است که اثرات مختلفی را بر شهرسازی کشور به طور عام و بر شهرسازی تهران به طور خاص گذاشته است. در این رساله سیاست‌های مدیریت شهری در مقطع مورد نظر مورد کنکاش و تحقیق قرار گرفته است. سؤال اصلی این است که آیا این شیوه مدیریت شهری پاسخگوی نیاز شهرسازی کشور بوده است؟ این شیوه با چه محدودیت‌ها و یا چه چالش‌هایی همراه بود؟ و آیا این شیوه موفقیتی در مدیریت شهری به دست آورد؟ شهر تهران طی سالهای ۷۶-۱۳۶۸ با اقدامات گوناگون مدیریت شهری روبرو شد که باعث شد هزینه‌های شهری و تغییرات مختلفی در کالبد شهر شد که تاکنون بررسی مستقیم و جامعی در مورد آن صورت نگرفته است که این شیوه مدیریت شهری چگونه شکل گرفت و از چه مشروعه‌یتی برخوردار بود؟ و به طور مشخص این شیوه مدیریتی چه پیامدهایی را بر شهرسازی کشور به جا گذاشت؟ بنابراین، با امکانات محدود آماری و اطلاعاتی که متأسفانه دستگاه‌های اجرایی در ارایه آن نشان می‌دهند سعی گردیده است که حتی المقدور به آن محدودیت‌ها فائق گردیم. و این دوره تجزیه و تحلیل گردد.

حکومت مرکزی بود. این روند تا انقلاب مشروطیت استمرار داشت و با وقوع انقلاب مشروطیت و نوپایی نظام جدید سیاسی تحدیدهایی در جهت قدرت سیاسی به تثبیت می‌رسد. و در بین مصوبه‌های قانونی، قدرت مشروع و مشروط به منصف ظهور می‌رسد، تدوین قانون بلدی، اولین حرکت به سوی اداره کردن قانونی شهرها است ولی همین قانون و تغییرات داده شده در آن در سال ۱۳۱۲ مستمسکی می‌گردد در جهت تغییرات سریع و مداخله‌های زیاد در شهرها از جمله تهران و مجدداً در سال ۱۳۳۴ قانون شهرداریها به تصویب می‌رسد و نهاد شهرداری هویتی قانونی می‌یابد. هر چند که در انتخاب شهرداران بیشترین نقش در اختیار وزارت کشور بود و قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۲ بیشتر به خاطر رشد شهرنشینی و اجرای طرح‌های شهری شکل می‌گیرد و با وقوع انقلاب اسلامی بسیاری از مصوبات طرح‌های جامع مسکوت مانده و به اجراء در نمی‌آید. وقوع جنگ، مجالی برای تدوین راهبردی خاص برای هدایت شهرها باقی نمی‌گذارد و همین حادثه یکی از عوامل رشد جمعیت شهرها به دلیل جابجایی جمعیت و نیز رشد طبیعی جمعیت شهرها می‌گردد.

به تدریج بر مشکلات شهری افزوده می‌شود و با پایان یافتن جنگ، هم‌بحث انتقال پایتخت به میان می‌آید و هم ساماندهی وضعیت و کیفیت شهر و از سویی دیگر بحث درآمد و

مدیریت شهری در ایران فراز و نشیب‌های زیادی را طی نموده و نحوه اداره شهرها در ایران بیشتر از هر چیزی، جنبه سیاسی و حکومتی داشته و رنگ و بوی حیات مدنی در آن کمرنگ بوده و بیشتر از هر پدیده‌ای فرایندی سیاسی و برخواسته از خواستگاه

چکیده

ساکنان شهر فراهم نماید به قول کی بل شهرسازی چیزی نیست جز ایجاد آسایش و آرامش برای ساکنان شهر. در این رساله پس از معرفی مدیریت شهری و نیز مفهوم شهر، تعاریف مرتبط مرور شده و نیز تجارب مدیریت شهری در چند کشور مطالعه گردیده و سپس مؤلفه های اثرگذار در دوران مورد بررسی مورد توجه قرار گرفت و بعد از آن، از طریق تدوین پرسشنامه های تحقیق سعی گردید با استفاده از پرسش شونده گان که عمدتاً کارشناسان شهرداری و مشاور می باشند، چالش ها و خلاءهای مدیریت شهری در دوره مورد بررسی شناخته شود و در پایان به یک شیوه مناسب مدیریت شهری دست یابیم. هدف رساله شناخت و تحلیل عملکرد شهرداری تهران در دوران بعد از جنگ می باشد.

فرایند گذار از اقتصاد متمرکز دولتی و نیز رکود تحمیل شده در دوران جنگی به کشور و حرکت به سوی اقتصاد باز و غیردولتی، چالش های عمده ای را در پیش روی نظام تصمیم گیری کشور قرار داد. از جمله این چالش ها می توان نیاز به بازسازی کلی اقتصاد و قرار دادن آن در مسیر رشد پایدار و بازسازی های همه جانبه را در شهرها نام برد، مدیریت شهری تهران مدیریتی چندلایه و چندسویه است یعنی دستگاه های مختلفی در امر مدیریت شهری اثرگذار می باشند که در بسیاری موارد اجرای تصمیم گیری و ظرفیت سازی برای شهر به سادگی امکان پذیر نیست.

هزینه های شهری مطرح می شود و با توجه به راهبردهای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که مبتنی بر خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی در کشور می باشد و قرار بود که دستگاه های اجرایی هزینه ای خود را تأمین نمایند به همین سبب یکی از دستگاه هایی که در این مورد پیشواز می شود شهرداری تهران است که مدعی است که می تواند بدون دریافت بودجه از دولت به اداره شهر بپردازد و با فروش تراکم و عوارض تغییر کاربری شروع به فعالیت می نماید و عمده این درآمدها را در اجرای طرح های عمرانی به کار می گیرد، تاجایی که عملکرد شهردار با توجه به شرایط سیاسی نیز که به وجود آمده بود متجربه برکناری و دستگیری وی می شود، از آنجایی که این سیاست نه تنها در شهر تهران بلکه به عنوان سیاستی اثرگذار در عرصه مدیریت شهری در کشور شکل گرفت و به نوعی نیز استمرار یافت. شناخت و تحلیل این دوره مستلزم پژوهش گسترده ای است. بنابراین سعی شد که با بررسی موضوع و سابقه آن در قالب یک بحث نظری و یک برداشت میدانی مورد توجه قرار گیرد. هرچند کنکاش در مورد مدیریت شهری و اینکه چه شیوه و روش مدیریتی در شهر می تواند سازگارتر و مناسب تر باشد، قدری مشکل و نیاز به تحقیقات سازمانی و حمایت از نهادهای مرتبط را طلب می کند. بنابراین فرایند شهرسازی می باید بر پایه اصول و چارچوبی باشد که شرایط یک زندگی اجتماعی مناسب را برای

مقدمه

از سال ۱۳۵۷ همزمان با وقوع انقلاب و فقدان یک سیستم نظارتی در شهر از یک سو، و از سوی دیگر سیاست‌های تشویقی در ارتباط با مسکن شهری و وقوع جنگ و ورود مهاجرین مناطق جنگی به سوی شهرهای بزرگ و عمدتاً شهر تهران، نظام کالبدی شهر تهران را با چالش‌های عمده‌ای روبرو کرد، و عوامل مختلفی شهر را از یک نظام هدفمند به سوی یک سیستم خودجوش و خودبخودی کشانده بود، که حتی بحث انتقال پایتخت مطرح شد. با پایان یافتن جنگ و شروع اولین برنامه توسعه در سال ۱۳۶۸ و تأکید عمده بر خوداتکایی دستگاه‌های دولتی و عمومی بر منابع داخلی، و اجرای سیاست‌های آزادسازی و خصوصی سازی در قالب استراتژی کلان نظام برنامه‌ریزی کشور، مدیریت شهری، تهران نیز با اعلام آنکه از بودجه دولتی هیچگونه استفاده‌ای نخواهد کرد و صرفاً به منابع داخلی شهرداری، متکی خواهد بود شروع به اداره شهر تهران کرد و برای آنکه بتواند هزینه‌های شهری را تأمین نماید برای اولین بار در تاریخ شهرسازی کشور بویژه در شهر تهران بحث فروش تراکم مازاد را مطرح کرد و به یکباره حجم گسترده‌ای از ساختمان سازی را در شهر تهران مشاهده می‌کنیم و به دنبال آن طرح‌های مختلف شهری از قبیل طرح نواب، توسعه بزرگراه‌های درون شهری و فرهنگسراها و توسعه فضای سبز از عمده‌ترین کارهایی است که در این دوران صورت می‌گیرد و بنابراین هزینه‌های آن از طریق منابع درآمدی شهرداری تأمین می‌شود. سیاست‌های مدیریتی شهری در این دوره با حمایت

ها و انتقادهای مختلفی روبرو شد که عمدتاً با خب و بغض‌هایی همراه بوده است ولی به صورت یک پژوهش عمده دانشگاهی مورد توجه قرار نگرفت هرچند یکی دو رساله در خارج از کشور به صورت توصیفی به این دوره اختصاص یافت. ولی به صورت ریشه‌ای این روند بررسی نگردیده است. بررسی این دوره از چند جهت قابل تأمل است

- بعد اقتصادی:

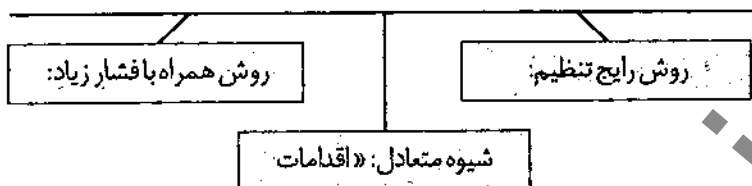
همانطور که اشاره شد با شروع برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اجرای سیاست‌های خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی که از دهه قبل در قالب اقتصاد جهانی و توسط دو باروی مالی، یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به عنوان الگویی جهت رشد اقتصادی در کشورهای مختلف جهان بویژه در کشورهای در حال رشد تشویق و توصیه می‌گردید. هرچند که اجرای این سیاست برای کشور ایران که به تازگی از جنگی تحمیلی و طاقت فرسا رهایی یافته بود، جای سؤال بر جای گذارده که آیا این شیوه اجرایی با جامعه ایران بعد از جنگ چه میزان تطابق و هماهنگی داشت؟

در تعریف خصوصی سازی و آزادسازی چنین آمده است:

“مجموعه عملیات حقوقی، اقتصادی، برای انتقال دارائیه‌ها و فعالیت‌های عمومی به افراد، جهت استفاده خصوصی از آنها توسط یک یا چند شخص حقیقی و حقوقی” (مدیریت دولتی، شمس، ۱۳۷۱، ۴۲)

هرچند این تعریف کامل نیست و به دنبال آن بحث مقررات زدایی و حذف مقررات دست و پاگیر مطرح می‌شود.

نمودار زیر روش های تنظیم اقتصادی اجتماعی توسط دولت را نشان می دهد



ماخذ: (همان منبع، ۴۲)

در این دوران شیوه متعادل می خواست به شرایط مطلوب اقتصادی کمک نماید، که به دلیل محدودیت های ساختاری و موانع مختلف از جمله حجم سرمایه گذاری گسترده و منابع زیادی که در اختیار دولت بود فقط منجر به افزایش هزینه ها و نرخ رشد تورم گردید، تا جایی که متوسط نرخ تورم هر ساله در این دوره ۲۰ درصد بوده است.

در این شرایط اقتصادی بود که مدیریت شهری شهر تهران نیز به تبعیت از این کار بست سعی نمود که بدون دریافت درآمد از دولت به سوی راههای برود که بتواند هزینه های جاری و عمرانی شهر را تأمین نماید.

- بعد اجتماعی:

از این بعد شرایط جنگی حاکم بر جامعه نیازمند تغییر و تحولی در سطح جامعه بود که مردم از شرایط دوران جنگ به شرایط جدید وارد شوند به همین سبب نیز کارهایی که صورت می گرفت بویژه از نگاهی اجتماعی قابل تعمق بود، مانند رشد بوستانها و ایجاد فرهنگسراها و اقدامات مشابه نوعی دگرگونی در افکار جمعی را بوجود می آورد. تمیز این شرایط شاید برای ساکنان خود شهر زیاد ملموس نباشد ولی وقتی کسی که در مقاطع مختلف از تهران دیدن کرده است به خوبی این تغییرات برای وی هویدا است. دگرگونی که از نظر ریخت شناسی در شهر تهران پدید آمد نسبت به دوره جنگی، قابل توجه است.

- بعد فرهنگی:

از نظر فرهنگی معمولاً تغییرات در دراز مدت قابل مشاهده است ولی عاملی که از نظر فرهنگی می تواند در این دوره مورد نظر قرار گیرد، تغییرات رفتاری و ظاهری نسل جوان است. نسلی که به دلیل گسست و فقدان برنامه ریزی های لازم فرهنگی، از نبود هویت در رنج است. بسیاری از رفتارهای ما در قالب ویژگیهای فرهنگی به نوعی تقلیدی است.

"ملتی در جهان یافت نمی شود که چنین آسان همانند پارسیان، عادات خارجی را تقلید کند. بنابراین آنان با دریافتن این که لباس مادیان از لباس آنها بهتر است البسه مادها را اقتباس کرده اند و در جنگ، لوحه سیسنه مصریان را به تن می کنند. به مجرد آنکه از هر وسیله ای رفاهی یا خبر شوند، آن را از آن خویش می سازند" (هرودت، قرن ۵: ق. م)