

لزوم تحول مدیریت شهری در ایران

دکتر اسماعیل شیعه

دانشیار معماری و شهرسازی دانشگاه علم و صنعت ایران

چکیده

در این مقاله که به لزوم تحول در مدیریت شهرهای ایران می‌پردازد، در ابتدا مشکلات شهرهای امروزی ایران و تنگناهای موجود آن برشمرده می‌شود. سپس با بررسی مبانی نظری در عرصه‌های شهرسازی و مدیریت شهری، اهداف مدیریت شهری در دنیای امروز مورد بررسی قرار می‌گیرد. آنگاه به چگونگی فایق آمدن شهرداری‌های کشورهای صنعتی بر مشکلات خود پرداخته شده و به اقداماتی که آنان در عرصه‌های مدیریتی خود به منظور ارتقاء سطح شهرسازی و رفع مشکلات شهرها انجام داده‌اند، اشاره می‌نماید. در ادامه بحث و باختصار، مشکلات امروزی مدیریت شهری در ایران مورد بررسی قرار داده‌اند. در نهایت، این مشکلات با مبانی نظری، اصول مدیریت شهری و نحوه کار شهرداری‌های کشورهای صنعتی مقایسه می‌شود. در نتیجه گیری، ضمن تأکید بر تخصصی کردن مدیریت شهری و تحولاتی که در این عرصه باید معمول گردد، به لزوم تحول در قوانین و تشکیلات مدیریت شهری به منظور بهبود ساختار کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهرها اشاره شده و به پیشنهاد برای بهبود وضعیت آن‌ها پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: مدیریت، قانون، فرهنگ، تخصص، کالبد، تشکیلات، برنامه ریزی، برنامه نویسی

مقدمه

شهر به‌عنوان یک منبع توسعه مطرح است و جایگاه مدیریت شهری در روند توسعه شهر و بهبود سکونتگاه‌های شهری نقش بسیار مهم و تعیین کننده دارد. از دیدگاه دیگر، می‌توان مدیریت شهری را در مسیر یک توسعه قانونمند و پایدار مورد توجه قرار داد. این مورد، بیشتر از این جهت اهمیت دارد که نحوه مدیریت بر جریان مطلوب زندگی شهری، می‌تواند در بهبود سکونتگاه‌های انسانی و پایداری توسعه شهری، مهمترین نقش را ایفا کند. زیرا عامل اجازه دهنده و تنظیم کننده برنامه‌های شهری از کارایی مدیریت شهری نشأت می‌گیرد. در این زمینه، تولید منطقی انرژی، کاهش مصرف

غیرضروری و بازیافت منابع طبیعی از جمله زمینه‌های تلقی شهر به عنوان یک منبع توسعه است (گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل، ۱۳۷۳: ۸-۵). روند شهرنشینی و شهرگرایی جمعیت در ایران در طول چند دهه اخیر شدت گرفته است. به نحوی که سنگینی کفه را نسبت به جمعیت روستایی و ایل نشین، به نفع خود تغییر داده و غالب جمعیت کشور شهرنشین شده است. آمارهای رسمی حکایت از آن دارد که حدود ۳۷ میلیون نفر از جمعیت ۶۰ میلیون نفری سال ۱۳۷۵ در نقاط شهری می‌زیسته‌اند. آمار جمعیت شهر نشین در سال ۱۳۸۱ با توجه به افزایش تعداد مراکز سکوتی که از حالت روستایی به شهری تبدیل گردیده‌اند و همچنین استمرار مهاجرت‌های جمعیت به نواحی شهری باعث آن شده است که سهم جمعیت شهر از ۶۲ درصد در ۱۳۷۵، رفته رفته خود را به مرز ۷۰ درصد برساند. در این برهه، جمعیت کشور نیز در طول چند دهه اخیر از این قافله عقب نمانده و به عنوان مثال، در حد فاصل ۳۰ سال، جمعیت ۲۶ میلیون نفری سال ۱۳۴۵ با حدود ۲/۳ برابر افزایش و به مرز ۶۰ میلیون نفر در سال ۱۳۷۵ رسیده است. بنابر این کشور ما در آغاز دهه ۱۳۸۰ با جمعیتی که با حدس و گمان به مرز ۷۰ میلیون نفر رسیده و با تمرکز جمعیت در نقاط شهری که تعداد آن‌ها از مرز ۹۰۰ واحد گذشته است، اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال کرده است.

علاوه بر موارد فوق، گسترش بافت‌های شهری، نیاز به مسکن و تحول در انواع فناوری‌ها که نتیجه آن بر شرایط زندگی در شهرها مؤثر افتاده، بسیاری از شهرهای ما را با بحران رو در رو ساخته است. افزایش تعداد اتومبیل، افزایش قیمت زمین و مسکن، نیاز به انواع خدمات عمومی، مسایل بهداشت شهری، نیاز به انجام انواع فعالیت‌های عمرانی مانند گسترش فضای سبز، ایجاد یا تسطیح آسفالته معابر، تأسیسات عمومی و زیر بنایی و نظایر آن‌ها در مواجهه با چند عامل اساسی قرار داشته است. این عوامل شامل سازماندهی تشکیلاتی مناسب، دارا بودن برنامه، استفاده گسترده از نیروهای متخصص، تأمین نیازهای شهری و دارا بودن بودجه کافی و بالاخره کارآیی مدیریت شهری بوده است. به دیگر سخن، شهرهای ما دارای قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقرراتی از نظر شهرسازی بوده اند که مصوبات بسیاری از آن‌ها به دهه‌های بسیار قبل باز می‌گردد، که نه شهرنشینی در ایران دارای چنین وسعتی بود و نه شهرداری‌ها آنچنان بودند که نیازمند وضع قوانین و مقررات شهری جدیدی باشند تا در سایه آن‌ها اداره امور شهرها را به نحوی درست و با بهره‌وری مناسب به پیش ببرند. دارا بودن برنامه، سازماندهی تشکیلاتی، استفاده از نیروهای متخصص و تأمین بودجه‌های مورد نیاز نیز نیازمند بهبود

مدیریت شهری است تا بتواند شهرهای امروزی ما را بخوبی اداره کند. در چنین مواردی، کشور شاهد آن بوده است که مدیریت شهری در کشور ما به‌طور عمده در برابر باری از مشکلات ساختاری و تشکیلاتی، تخصصی و بودجه‌ای، در اداره امور شهرها در تنگنا قرار داشته و در سایه این تنگنا، مشکلات شهرهای ما نه تنها به‌نحو قانونمندان‌های حل نشده، بلکه توان‌های موجود آن‌ها را نیز به هدر داده و مشکلات را به صورت لاینحل باقی گذارده است.

مبانی نظری در عرصه‌های شهر و مدیریت شهری

مدیریت، روش دستیابی به اهدافی است که برای یک سازمان در نظر گرفته می‌شود و وظایفی است که بر عهده مدیر گذارده می‌شود. مدیریت به معنای برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است. چنانچه شهر به مثابه یک سازمان قلمداد گردد، لازم است که در رأس آن و به منظور اداره امور شهر از فنی استفاده گردد که مدیریت شهری نام دارد. مدیریت شهری باید برای شهر، برنامه‌ریزی‌هایی را به انجام برساند، فعالیت‌های شهری را سازمان دهد و بر فعالیت‌های انجام شده نظارت کند و حتی برای انجام بهینه امور، انگیزش ایجاد نماید (سعیدنی، ۱۳۷۹: ۲۱-۲۰). انجام چنین مواردی به آگاهی از اصول مدیریت، برنامه‌ریزی، ارتباطات، انگیزش، سازماندهی، هدایت و رهبری و نظارت و کنترل باز می‌گردد.

مهمترین هدف مدیریت شهری را می‌توان در ارتقای شرایط کار و زندگی جمعیت ساکن در قالب اقشار و گروه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی و حفاظت از حقوق شهروندان، تشویق به توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و حفاظت از محیط کالبدی دانست. (سعیدنی، ۱۳۷۹: ۴۶). بنابراین، هنگامی که شهر، دارای مشکلات و نارسایی‌هایی در چرخه امور خود بود و از مشکلات بهداشت شهری و آلودگی‌های محیطی برخوردار و از اقسام آسیب‌های اجتماعی رنج می‌برد و بحران‌هایی همچون مسکن، نقص در ظرفیت کافی تأسیسات عمومی، بیکاری، کمی درآمد، زاغه نشینی، مشقات اجتماعی، رشد خودروی شهری و بی‌هویتی در شکل‌گیری بافت‌ها و ساختمان‌ها را تجربه می‌کرد، می‌توان به این نتیجه رسید که مدیریت شهری آن در تنگنا و نارسایی به سر می‌برد. در این باره مدیریت شهری باید ضمن دارا بودن برنامه برای وضع موجود شهر و فایق آمدن بر مشکلات آن، برنامه‌های آینده شهر را تدوین کرده و بر اساس آن‌ها، به ترسیم آینده ایده‌آلی که بر مبنای واقعیت‌ها و شرایط زمان و مکان قرار دارد، بپردازد. در این مورد، مدیریت شهری باید حافظ شهرها و منافع مردم شهرها باشد.

به نظر وگان^۱ دست‌اندرکاران امور شهری، اعم از مدیران شهر، سازندگان و بخش خصوصی باید با ترویج هنر و مهیا ساختن آموزش، زندگی ساکنان شهرها را بهبود بخشند (Lees, etal, 1976:1815-1914). شهرها باید به گونه ای مدیریت شوند که جای ترس و اضطراب برای شهر و مردم شهر باقی نگذارند. به نظر لوئیس مامفورد^۲ شهرهای گسترش یافته امروزی با شهرهای گذشته تفاوت بسیاری دارند؛ در شهرهای امروزی به طور عمده تولید بی هدف، گسترش بدون حد و مرز، به شهر شخصیتی به مثابه یک کارخانه، یک راه آهن و یک زاغه داده است. در این گذر است که باید بر این نکته تأکید کرد که شهرنشینی و مدیریت شهری باید با رشد معیارها و رفاه اجتماعی توأم باشد. (همان منبع، XV). به نظر گپی^۳ اندیشمندی، شهر یک حقیقت فرهنگی است. زیرا که فرهنگ بارزترین و میرهن‌ترین عامل در پدیده‌های بشری است (Gopi, 1980:42-43). به نظر مایلز فریدمن^۴ نیز، باید در تدوین برنامه‌های مدیریت توسعه‌ای و برنامه‌های منطقه‌ای و کشوری، جایگاه شهر و مدیریت شهری به روشنی تبیین گردد. باید مشخص شود که برنامه‌های مختلفی که در سطح شهر اجرا می‌شود، چگونه بر آن تأثیر می‌گذارد و چگونه برنامه‌ای را باید تنظیم کرد که برنامه‌های توسعه شهری و منطقه‌ای را بدون وقفه به پیش راند (Friedman, 1982). یکی از مشکلات شهرهای امروزی، وجود محله‌های ناباب و زاغه نشین و فاقد هر گونه رفاه یا تسهیلات اجتماعی است. بنابراین در ابتدا نیاز به آن است که در کنار برنامه‌ریزی^۵ برای شهرها به برنامه نویسی^۶ نیز پرداخت (Meltzer, 1984:50-57). منظور از برنامه نویسی برای شهرها نیز می‌تواند در لوای تدوین برنامه‌هایی در جهت رفاه اجتماعی، حفاظت از شهر در برابر منفعت طلبی‌ها، توجه به ساختار اجتماعی و کالبدی و حفظ نظم و شکل توسعه شهری، حفظ ارزش‌های اجتماعی و تدوین برنامه به منظور بهبود محیط کالبدی معنی شود. در این مورد وظیفه مدیریت شهری ایجاد تسهیلات و رفاه اجتماعی، رعایت ضوابط کاربری زمین، جلوگیری از قالبی شکل گرفتن کالبد شهرها و ایجاد ساختار قانونمند تشکیلاتی آنها است. باید با ایجاد تسهیلات اجتماعی برای تمام اقشار جامعه شهری، فرصت‌های مناسب را به حداکثر رساند و محیط شهری را در جهت عرصه‌ها و ارزش‌های فرهنگی و انسانی ارتقا بخشید.

1 R. Vaughan

2 L. Mumford

3 K. Gopy

4 M. Friedman

5 Planning

6 Programing

پراساد میسرا^۱ معتقد است که شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه به مراکز تجمع کارفرمایان اقتصادی تبدیل شده است. در فاصله بین این شهرها، شهرهای کوچک و متوسطی قرار دارند که کیفیت زندگی در آنها بهتر از روستاها نیست (میسرا، ۱۳۶۶: ۲۴-۱۴). در این مورد تکلیف مدیریت شهری چیست و چگونه باید به تدوین برنامه‌هایی بپردازد که ضمن برقراری اعتدال در استقرار جمعیت در حوزه‌های منطقه‌ای، بر مشکلات ناشی از روان سازی جریان زندگی شهری فائق آمد. بنا براین، مدیریت شهری فقط در چارچوب نظارت بر حمل و نقل، ساخت و ساز، آبیاری و گسترش فضای سبز، تسطیح و آسفالت معابر و یا جمع آوری زباله و حفظ بهداشت شهری و نظایر آنها روی نمی‌نمایاند، بلکه دامنه‌های آن بسیار گسترده‌تر از آن چیزی است که معمولاً شهرهای امروزی جهان شاهد آن هستند. به نظر فرانک لوید رایت،^۲ شهرهای بزرگ جهان پس از ادای سهم خود به بشریت، به نیروی جاذبه غیر قابل نظارت و مراقبتی تبدیل شده‌اند که توسط منطق سود، حیات یافته و تحت تسلط نیروهایی قرار گرفته‌اند که به طور روزمره و لاینقطع آنها را دگرگون می‌کند. به شهرهایی که می‌شناسید، بیندیشید و ببینید که ابزار معجزه آسایی که امروز در اختیار داریم، برای نفی فاصله و فضا با این شهرها چه کرده‌اند (شوای، ۱۳۷۵: ۳۰۰-۲۹۸). از این نظر باید در اداره امور شهرها به مسایل و نکاتی که نتیجه آن به از بین بردن این فاصله‌ها می‌انجامد و مسایل شهرها را از درون مورد توجه قرار می‌دهد، توجه اساسی مبذول داشت. نهادهای شهری، از جمله مهمترین وظایفشان، اعمال سیاست‌هایی است که مردم شهرها را از مشکلاتی همچون یأس و بی‌تفاوتی برهاند (Wright, 200: 34-46). مدیریت شهری خود در چارچوب ضوابط و مقررات دانش شهرسازی معنی پیدا می‌کند و هدف شهرسازی ایجاد محیط‌هایی است که سبب بقای بشر و ارزش خصایص عالی او گردد (گوتن، ۱۳۵۸: ۱۱۱-۱۷).

در موارد فوق، نظر لوئیس مامفورد بسی مهم و قابل توجه است. وی شهر را مظهری از یک پدیده اجتماعی می‌داند. او معتقد است که شهرهایی که باقیمانده‌های رسوم کهن را در خود دارند، چگونه با تحولات بی پروای زمین می‌توانند وابستگی خود را به گذشته قطع نکنند (Mumford, 1976: 83). شهرها بیان‌کننده جان انسان هستند که شخصیت انسانی را با خود درگیر می‌کنند. تعریف شهر در اندازه جمعیت یا تراکم یا وابستگی به محیط ساخته شده، کافی نیست. بخش انسانی شهرها، جوهره این تعریف است. خیابان‌های شهر یک مرحله از نمایش این زندگی است که از صحنه خارج شده

1 R.P.Misra

2 F.L.Wright

است (Legates, et al, 2000:89). منظور لوئیس مامفورد بیشتر آن است که شهرها به طور باری به هر جهت رشد یافته‌اند، ارتباط خود را رفته‌رفته با گذشته خود از دست می‌دهند. مشکلات زندگی شهری، فرصتی در جهت بروز ارزش‌های انسانی باقی نمی‌گذارد و شهرها، فضایی برای کار و خواب و بدون انسجام اجتماعی گردیده‌اند. همه نوع وسایل زندگی در عرصه‌های شهری آماده شده؛ بزرگراه‌ها و خیابان‌ها در کوتاه‌ترین زمان، فاصله بین نقاط مختلف شهر را با یکدیگر مرتبط می‌سازد. و این درست همپای دور شدن انسان‌ها از یکدیگر است که فاصله‌های روحی و روانی بین آن‌ها را روز به روز بیشتر می‌کند. هر برنامه عمرانی و هر اقدامی که به گسترش کالبدی یا رفاه شهری می‌انجامد، باید به نحوی عمیق مورد توجه قرار گیرد، تا در این رهگذر جایگاه انسان و ارزش‌های انسانی را ارج نهاده و مرتبت دهد. منظور آن است که مدیریت شهری تشخیص دهد که چه چیزهایی برای سلامت زندگی در شهرها لازم و چه چیزهایی مضر است. مدیریت شهری، در ابتدا و با حفظ اصول باید برای این مسایل به چاره‌اندیشی بپردازد. در این زمینه اشراف بر مسایل اجتماعی و ارزش‌های فرهنگی، تنظیم برنامه‌های اعتدال بخش شهر، سلسله مراتب کاربری زمین، اعتدال در سکونت و نیازمندی‌های شهری، حفظ هویت‌ها و ارج نهادن به آن‌ها، آموزش، رفع مشکلات و عوارض اجتماعی، رفع بیکاری، کاهش جرم و جنایت، رعایت حقوق شهروندی، زیباسازی بصری و حفظ سیمای شهری، تأمین نیازمندی‌های عمومی و زیربنایی، نظارت بر زمین و ساختمان از جمله وظایف انکارناپذیر مدیریت شهری است. ایجاد اعتدال در اثر تمدن‌ساز بودن شهر و عدم اضطراب و نگرانی نهادهای شهری و مردم شهر نیز در این چارچوب قرار دارد.

کشورهای توسعه یافته صنعتی چگونه بر مشکلات شهرها فائق آمدند؟

از جمله مهم‌ترین اتفاقاتی که به گسترش شهرنشینی و رشد شهری انجامید، بروز انقلاب صنعتی بود. در اثر تحولات ناشی از اتفاقات صنعتی، شهرهای متأثر از آن به یکباره رو به گسترش نهادند و با مشکلاتی همچون کمبود زمین و بالا بودن قیمت آن، زاغه‌نشینی، فاضلاب و مسایل بهداشتی، تراکم جمعیت و ساختمان، آلودگی‌های محیطی و بسیاری مانند آن‌ها روبرو بودند. قرن نوزدهم اروپا و به‌ویژه مهم‌ترین خاستگاه‌های انقلاب صنعتی یعنی کشورهای بریتانیا، آلمان و فرانسه با شهرهایی دارای این مشکلات مواجه بودند. فقدان تأسیسات زیربنایی، افزایش جمعیت و مهاجرت، تحولات اقتصادی شهرها و مسایلی همچون بیکاری و بیماری از مسایل پیش روی

شهرسازی قرن نوزدهم اروپا بود. شرایط شهرهای قرن نوزدهم اروپا را می‌توان در نوشته‌های نویسندگان و متفکران و حتی فیلسوفان و نظریه‌پردازان این عصر بوضوح مشاهده کرد. اما، این نهادهای شهری در کشورهای مورد بحث بودند که با تدوین برنامه، طرح و تصویب قوانین و متقاعد شدن به بهره‌وری از دانش شهرسازی و تحول در مدیریت شهری، شهرهای متمرکز آن زمان را سامان بخشیدند و زمینه رشد و دگرگونی ساختاری در آن‌ها را برای ورود به قرن بیستم آماده ساختند.

شهرنشینی ناشی از انقلاب صنعتی، به افزایش و رشد آگاهی‌ها و جستجوی آنچه که به بی‌سامانی شهری انجامیده بود، کمک کرد. تلاش آن بود که راه‌حل‌های جدید برای حل مشکلات شهرها، توزیع جمعیت و ساختن الگوی قابل قبولی از سکونتگاه‌های انسانی ارائه گردد. ساختن خانه‌های مناسب، آموزش عمومی، احداث صحیح راه‌ها از جمله این تلاش‌ها بود. باید اقداماتی صورت می‌گرفت تا وضع شهرها از نظر فرتوت شدن و تخریب محیط فضایی رهایی یابد و ارزش‌های والایی که در بافت‌های قدیم شهری متجلی بود، بیش از پیش در معرض تهدید قرار نگیرد و اوضاع بیش از حد وخیم نشود (Meltzer, 1984: 18-19).

شهرهای قرن نوزدهم اروپا، با کارگران فقیر و مسایل خشونت‌زا، جدایی گروه‌ها و طبقات اجتماعی، در کنار آلودگی‌های صدا و هوا همراه بود. شهرها از پوسته خود خارج شده و به سوی نواحی اطراف رو به رشد نهاده بودند. انفجار محدوده‌های شهری باعث رشد زاغه‌نشینی برای اقشار فقیر و شکل‌گیری نواحی حومه‌ای برای اقشار مرفه گردیده بود. مسابقاتی که در معاملات زمین جریان داشت، روزه‌روز بر جدایی گروه‌های اجتماعی شهر گسترده‌تری می‌داد (Sutcliffe, 1981: 1-8).

در نمونه بریتانیا، با تقویت مدیریت شهری در شهرداری‌ها، از سال ۱۸۳۵ ابتدا به بهبود مسکن در شهرها پرداخته شد. در این کشور، تا نیمه اول قرن نوزدهم، قوانینی به تصویب رسید که در سایه آن‌ها به تقویت انجمن‌ها یا شوراهای شهری، انتخاب شهرداران و ارتقای سطح بهداشت عمومی و بهسازی واحدهای مسکونی غیر بهداشتی و نظارت بر کار سازندگان مسکن و ساختمان پرداخته شد.

در سال ۱۸۴۸ شهرداری‌ها به موجب قانون این اجازه را یافتند که به تفکیک زمین به منظور بهبود وضع خیابانها و معابر بپردازند. به موجب قانون سال ۱۸۷۵ نسبت به ایجاد تسهیلات عمومی در شهرها اقدام گردید و به بهداشتی کردن مسکن در شهرها پرداخته شد. در دهه‌های ۱۸۶۰ و ۱۸۷۰ شهرداری‌ها نسبت به خرید زمین در اراضی اطراف شهرها اقدام کردند و با نظارت خود زمینه ایجاد خانه‌سازی مناسب را

فراهم آوردند (Ashworth, 1954:94). در همین دهه‌ها تصمیم‌گیری در امور مربوط به شهرها در صلاحیت شهرداری‌ها و شوراهای شهری قرار گرفت و به‌رواج بهسازی و بازسازی شهری و ایجاد تأسیسات زیربنایی بویژه در مناطق فقیرنشین پرداخته شد. در بریتانیا از دهه ۱۸۸۰ گرایشهای بسیاری در جهت ایجاد بهداشت روانی و جسمی ساکنان و تقید به برنامه‌ریزی شهری به‌وجود آمد (Sutcliffe, 1981:56). تکامل ساختاری شهرها با بهبود فنون مدیریت شهری، در برنامه‌های گسترش ترامواها، تخفیف بلیط و گسترش مسکن در اراضی ارزان قیمت تجلی نمود و به کاهش تراکم جمعیت و ساختمان در مرکز شهرها انجامید (Dyos, etal, 1969:219). ایجاد مسکن ارزان قیمت، محله‌های بهداشتی، گسترش راه‌ها و بسط وسایل حمل و نقل عمومی ارزان، وجهه همت شهرداری‌ها گردید.

در دهه‌های آخر قرن نوزدهم، مهمترین مسوولیتی که بر عهده شهرداری‌ها و مدیریت آن‌ها قرار داشت، تنظیم برنامه و سیاست خانه‌سازی در نواحی حومه‌ای شهرها بود. شهرداری‌ها به‌خرید زمین اقدام و آن را آماده‌سازی می‌کردند، به‌تعبیه راه می‌پرداختند و از این طریق جلوگیری ایجاد واحدهای مسکونی نامناسب بودند (Gaskell, 1976:18). دومین عامل مهم پس از مسکن‌سازی، ایجاد تعاونی‌های مسکن بود. در حقیقت شهرداری‌های بریتانیا بر مسکن و ساختار کالبدی شهرها وارد شدند و عملاً مدیریت جریان عادی و روند رشد شهرها را بر عهده گرفتند و یکی پس از دیگری مشکلات شهرها را از میان برداشتند.

در نمونه فرانسه، قانون سال ۱۸۰۷ اجازه ایجاد فضاهای عمومی در شهرها را نوید داد. شهرداری‌ها به ساماندهی نسبی وضع شهرها پرداختند. در دهه ۱۸۲۰ در بعضی از شهرها واز جمله پاریس به تفکیک زمین و احداث ساختمان در نواحی حومه‌ای پرداخته شد. اگر چه این مورد در ابتدا با موفقیت همراه نبود، ولی از دهه ۱۸۴۰ بهبود وضع خیابان‌ها و برداشتن مساکن غیر بهداشتی، در دستور کار شهرداری‌ها قرار داشت. محور زاغه نشینی و خانه‌های نامناسب، رواج بهداشت عمومی، بهبود تفکیک اراضی، رشد و گسترش شبکه آب و فاضلاب و ایجاد خیابان‌های جدید، از جمله اقداماتی بود که در جهت بهبود وضع شهرها انجام گرفت این موارد با سال‌های دهه ۱۸۵۰ که جرج هاسمان^۱ به آماده سازی شهر پاریس در برابر صنعت اقدام کرد، مقارن است. شهرداری‌ها حتی با اعطای وام یا پرداخت یارانه و در نهایت جلب سرمایه‌گذاری بخش

1 G.Hussmann

خصوصی (ولی با نظارت کامل بر آن) و سرمایه‌گذاری بر منافع عمومی شهر به بهبود شرایط شهرها پرداختند.

قانون سال ۱۸۵۲ فرانسه در جهت سلامتی و ارتقای سطح بهداشت عمومی مردم وضع گردید. شهرداری‌ها نیز به تبعیت از آن به بهبود وضع مسکن و تدوین ضوابط مربوط به عرض معابر، ارتفاع ساختمان‌ها و دیگر مقررات ساختمانی ملزم شدند. برای تنظیم برنامه‌های استفاده از اراضی و تفکیک زمین و توسعه قانونمند شهری، مدیریت شهرهای بزرگ فرانسه از دهه ۱۸۹۰ گسترش زیادی یافت. مجلس فرانسه در سال ۱۹۰۲ مجدداً بر بهداشت عمومی شهرها تأکید کرد. همین مورد بود که شهرداری‌ها و مدیریت شهرداری‌های فرانسه را متقاعد کرد که شهرها باید از نظر روال کار و شرایط زیست از معیارهای قابل قبولی برخوردار باشند (Mc.Kay, 1976:82) رشد اقتصادی فرانسه، بهبود شبکه‌های حمل و نقل، گسترش خانه‌سازی، ایجاد شبکه حمل و نقل عمومی و ایجاد تسهیلات زندگی برای شهروندان را به دنبال داشت که این مورد دلیلی بر پیونده شدن مدیریت شهری در شهرهای بزرگ فرانسه نیز به شمار می‌آید.

در نمونه آلمان نیز مدیریت و اداره امور شهرها بسی قانونمند و عمیق وارد عرصه کار گردیده است. عمده برنامه‌های توسعه قانونمند بافت‌ها و اداره امور شهرهای آلمان از شهر برلین آغاز شد و نسبت به دیگر شهرها تعمیم یافت. اگر چه آلمان با مشکلات زیادی در عرصه‌های شهری خود روبرو بود، ولی مدیریت شهرها از سال ۱۸۵۵ به‌طور کامل در دست شهرداری‌ها قرار گرفت. سال‌های ۱۸۵۰ تا ۱۸۵۵ آلمان را می‌توان سال‌های تقویت صلاحیت شهرداری‌ها لقب داد. افزایش قدرت شهرداری‌ها و انجمن‌های شهری آلمان (که متشکل از گروه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی و به تعداد مساوی بود) زمینه‌های بهبود وضع شهرها را به نفع مردم آن‌ها فراهم آورد. در دهه‌های ۱۸۵۰ و ۱۸۶۰ شهرداری‌ها به تبعیت از انجمن‌های شهر، برنامه رشد و توسعه شهرها را زیر نظر داشته و به تهیه برنامه توسعه برای شهرها اقدام کردند. در همین مسیر ابتدا شهرداری‌ها به خریداری اراضی اطراف شهرها به منظور جلوگیری از رشد بی‌قاعده شهری و افزایش قیمت زمین پرداختند. سپس رشد و توسعه شهرها را بر مبنای ضوابط و برنامه‌های تدوین شده، مورد توجه قرار دادند (Sutcliffe, 1981:19). اگرچه در سال ۱۸۶۰ شهرداری‌های آلمان با مشکلات مالی روبرو گردیدند، ولی دولت‌های وقت آلمان سرمایه لازم را در جهت بازسازی و بهسازی شهرها در اختیار شهرداری‌ها قرار دادند.

مصوبات سال‌های ۵-۱۸۷۴ مجلس آلمان در جهت بازسازی و بهسازی شهرها و نگرش مثبت به برنامه‌های منطقه‌ای و ایالتی شدن اداره مناطق بود. قانون دیگری نیز به منظور ایجاد راه‌ها و بهبود برنامه توسعه شهری به تصویب رسید که در لوای آن شهرداری‌ها مالکان اراضی اطراف خیابانها را موظف به تأمین بودجه، احداث راه و روشنایی و زهکشی معابر نمودند (Aldridge 1915:84-87). این شیوه کاهش هزینه شهرداری‌ها را در بهسازی شهری به دنبال داشت.

از دهه ۱۸۷۰ کمتر ساختمانی در شهرهای آلمان ساخته می‌شد که شهرداری بر آن ناظر نبوده و مقررات حفظ بهداشت مسکن را رعایت نکرده باشد. در این سال‌ها بهبود وضع معابر، تأمین شبکه‌های آب و فاضلاب، نظارت بر فعالیت ساختمان‌سازان و بخش خصوصی و اعتدال در کیفیت زندگی شهری با اعمال مدیریتی که از سوی شهرداری‌ها صورت می‌گرفت، وجهه همت شهرداری‌ها بود. برنامه منظم رشد شهری در لوای همکاری نیروی انتظامی شهرداری، در هر مکانی از شهر مشخص بود.

یکی از اقداماتی که در دهه‌های پایانی قرن نوزدهم در آلمان صورت گرفت، شکل‌گیری انجمن‌های تخصصی و اجتماعی بود. انجمن‌های معماری، مهندسی، سیاست اجتماعی و انجمن ارتقای سطح بهداشت شهری در دهه ۱۸۷۰ به وجود آمد. حوزه کار آن‌ها، اداره امور شهرها، مسایل کالبدی و مسایل اجتماعی آن‌ها بود. شهرداری‌ها رأساً اداره امور شهرها را بر عهده داشتند و انجمن‌های حرفه‌ای اجتماعی و تخصصی نیز در اختیار آن‌ها بودند. روان‌سازی توسعه شهری و آموزش فنی از جمله اقدامات انجمن‌های تخصصی بود که اداره امور شهرها را در عرصه‌های کالبدی، زیست محیطی و اجتماعی برای شهرداری‌ها تسهیل می‌کرده و بازوی اجرایی آن‌ها محسوب می‌گردید. در سایه چنین برنامه‌هایی بود که مدیریت شهرهای آلمان به‌صورتی قانونمند، بر رشد و توسعه شهری و انجام امور خدمات عمومی ناظر بودند و بر کالبد شهرها وارد شدند (Sutcliffe, 1981:25-27).

در حدود سال ۱۹۰۰، قانون برنامه‌ریزی عمومی برای شهرها و واگذاری آن به سازمان‌های شهری به تصویب رسید. در این راه شهرداری‌ها ضمن احداث خیابان‌ها و طرح شبکه فاضلاب و خدمات زیربنایی، به خرید اجباری زمین به منظور مصارف عمومی پرداختند و بساز و بفروشان و سازندگان ساختمان‌های شهری را به تبعیت از ضوابطی که توسط شهرداری‌ها و در جهت منافع عمومی شهرها صورت می‌گرفت، وا داشتند. ایجاد فضاهای سبز وسیع، حفاظت محیط و زیباسازی شهر، کاهش تراکم در

خانه‌سازی و این‌که شهرهای بزرگ باید به عنوان محیط بزرگ اجتماعی نیز مطرح باشند، از جمله برنامه‌های مورد توجه شهرداری‌های آلمان بود (Lees, 1979: 67-83). مواردی که درباره نحوه مدیریت شهرها، چگونگی فایق آمدن شهرهای کشورهای بریتانیا، فرانسه و آلمان بر مشکلات خود، باختصار آورده شد، در سال‌های سده بیستم میلادی نیز استمرار یافت. به ویژه آن‌که گسترش دامنه فناوری، پیشرفت دانش شهرسازی و تخصصی شدن مدیریت اداره شهرها، به یاری نهادهای شهری این کشورها شتافت. امروزه شهرهای کشورهای مورد بحث، اگر چه بر حسب گسترش فناوری‌های جدید با برخی از مشکلات نیز روبرو هستند، ولی از نظر ساختاری و کالبدی و مسایل عدیده شهری مشکلات خود را حل نموده‌اند. شهرداری‌ها در کنار خدمات بهداشتی و عمرانی و نظارت بر ساختمان‌ها و خدمات زیربنایی و عمومی شهر، بر مسایل اجتماعی شهرها نیز نظارت دارند. برای انواع خدمات اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، تفریحی، زیباسازی، عمرانی، رفاهی و خدمات عمومی دارای تشکیلات وسیعی گردیده‌اند. شوراهای شهری این کشورها از دو سوی گسترش یافته است. علاوه بر شوراهای شهری، در رده‌های بالاتر نیز شوراهای ایالتی و منطقه‌ای و کشوری قرار دارد. در رده‌های پایین‌تر نیز شوراهای محله‌ای و ناحیه‌ای که در نوع خود به شوراهای اجتماعی مانند شورای تفریح و ورزش، شورای خدمات، شورای فرهنگی و نظایر آن‌ها تقسیم می‌شوند، در ارتباط با یکدیگر و با پشتیبانی از برنامه‌ها و مدیریت‌های شهر به رتق و فتق امور می‌پردازند. مسایل تراکم و تمرکز جمعیت کار، رفاه اجتماعی، بهداشت و درمان، آموزش و بسیاری مانند آن‌ها در ارتباط با هم انجام می‌گیرد.

مدیریت شهری امروز در جهان

امروزه، مدیریت شهری در جهان تحول اساسی یافته است. شهرها برای آن مدیریت می‌شوند که بتوانند رفاه و آسایش ساکنان خود را تأمین سازند. مدیریت شهری امروز جهان دارای تشکیلات وسیعی شده و مهمترین نقش را در موفقیت انواع برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری و همچنین رفع نیاز جمعیت، جریان عبور و مرور در شهر، رفاه عمومی، مسکن، کاربری زمین، تفریح، فرهنگ، اقتصاد، تأسیسات زیربنایی و امثال آن‌ها بر عهده دارد. مدیریت شهری در سایه پیشرفت علم مدیریت، بکلی متحول گردیده است. شوراهای شهری مدافع برقراری اعتدال در شرایط زیست شهری هستند. آنان برگزیده اقشار مختلف شهر هستند که باید بر نیکبختی مردم، رفع نیازمندی‌های آنان و گسترش زمینه‌های رشد و تعالی شهر بیندیشند. اعضای شوراهای شهر به عنوان

نمایندگان اقشار مختلف مردم و در جهت حفظ و ارتقای ارزش‌های شهر و مردم شهر در کنار یکدیگر می‌نشینند و اداره امور شهرها را به پیش می‌برند. این شهرداری و نمایندگان شورای شهر هستند که باید بدرستی تشخیص دهند که چه موردی برای شهر، مردم شهر و آینده آن خوب و کدام چیزها مضر است. در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهر، دولت‌ها نقش ارشادی دارند و به تأمین بعضی از منابع بودجه شهرداری‌ها به منظور تأمین رفاه عمومی شهرها می‌پردازند. اما در تصمیمات مربوط به شهرها، این شهرداری‌ها هستند که در چارچوب ساختار و تشکیلات مربوط به خود، اداره امور شهرها را به پیش می‌برند.

شهرداران باید با مسایل شهر و مردم شهر و همچنین فنون مدیریت شهری آشنایی کافی و تخصصی داشته باشند. در این مورد شهرداران و شهرداری‌ها باید تابع برنامه‌های تدوین شده برای شهر و آینده شهر باشند. حوزه کاری و تشکیلاتی آنان، روان‌سازی اجرای برنامه‌هایی است که در اثر آن، اهداف تدوین شده برای شهر، در حوزه‌های مختلف کالبدی، فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی و ارزش‌های مترتب بر طراحی و برنامه‌ریزی شهری تحقق می‌یابد. شهرداری‌ها در این مورد تمام اقشار جمعیت اعم از فقیر و غنی، پیر و جوان و کودک، زن و مرد، خاص و عام و آشنا و غریبه را باید تحت پوشش برنامه‌های حمایتی خود قرار دهند. آن‌ها باید در برنامه‌های شهر، برای فقر و بیکاری، جرم و جنایت، آشنایی و غریبگی، حقوق فردی و اجتماعی، اشتغال، درآمد، مسکن و آنچه که در برنامه‌های شهر تدوین شده، نقشی مؤثر داشته باشند. اگر خود به اخذ تصمیم بپردازند، باید در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای شهر و در حفظ منافع عمومی شهر باشد. شهرداری‌ها باید در حوزه‌های مربوط به خود و با استفاده از نیروهای متخصص، جریان امور شهرها را در بهترین وضعیت به پیش برند. حفظ ارزش‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی و هویت شهری، آینده‌نگری برای شهر و اعتدال بخشی به سکونت تمام اقشار جامعه در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای شهر از جمله وظایف شهرداری‌هاست. برنامه کار مدیریت شهرها، نظارت بر قیمت زمین و ساختمان، ساختار فضایی مناسب شهری، حفظ محیط زیست در لوای یک توسعه پایدار، برنامه مناسب کاربری زمین، رفع مشکلات و تنگناهای ناشی از فعالیت‌های شهر و آرامش روانی برای ساکنان آن است. مدیریت شهری امروز، علاوه بر آشنایی با فنون مدیریت، باید به گونه‌ای اعمال شود که با توجه به مسایل اجتماعی و اقتصادی، بر مبنای الگوی مشخصی به اعمال نقش پردازد. در هر برنامه‌ای که حتی برای ایجاد یک ساختمان وجود دارد، باید علاوه بر شرایط موجود، آینده آن‌ها را در میان بافت شهرها مورد توجه

قرار دهد. هر اقدامی که در شهر صورت می‌گیرد، عملی است که نتایج آن برای سال‌ها، دهه‌ها و سده‌ها باقی می‌ماند. بنابراین توجه به این‌که چه تصمیم گرفته می‌شود، چه ساخته می‌شود و کدام فرهنگ را تبلیغ یا تشویق می‌کند و بر کدام شکل و هویت، دست رد می‌زند و آغوش خود را بر روی چه آینده‌ای برای شهر و مردم شهر می‌گشاید، بسیار اهمیت دارد. تعریف مدیریت شهری امروز به گفته لوئیس مامفورد، نظارت بر جان مردم شهرها به عنوان جوهره تعریف شهر است. اگر چه برنامه‌های توسعه شهری، ساختار آینده شهرها را ترسیم می‌کند، ولی به جریان انداختن روال مناسب زندگی در شهرها بر عهده مدیریت شهری است. سلسله مراتب مناسب راه‌ها، آرامش و آسایش جمعیت، جلوگیری از ورود وسایط نقلیه گذری به درون محله‌ها، کاهش سر و صدا و انواع آلودگی‌ها در سطح محله‌ها، نظارت بر قیمت‌ها، گسترش دامنه وسایل حمل و نقل عمومی سالم، آینده نگری در زمینه انواع آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی، مقابله با بحران‌های طبیعی، نظارت بر حسن انجام برنامه‌های تدوین شده برای شهر، حسن تفاهم اجتماعی و ارتقای مودت محله‌ای از جمله وظایف مدیریت شهرداری‌هاست.

مدیریت شهری باید به گونه‌ای باشد که با تغییر مسوولان، برنامه‌ها به هم نریزد. در حقیقت در این مورد باید مسوولان شهر تابع برنامه‌های تدوین شده برای شهر باشند نه آن‌که با تغییر یک مدیر، برنامه‌ها مجدداً با تغییراتی که صدمات مالی و زمانی زیادی را بر پیکره شهر وارد می‌آورد، رو درو گردند. مدیران شهر در عرصه مدیریت خود نباید به اتخاذ تصمیماتی بپردازند که با برنامه‌های تدوین شده برای شهر مغایر باشد و به مجرد تعویض و تغییر آنان برنامه‌ها به گونه دیگری آغاز شود.

وظیفه اصلی مدیران شهر در حوزه مدیریت خود، همان‌گونه که آمد، گره‌گشایی از مشکلاتی است که رفع آن‌ها، اهداف تعیین‌شده در برنامه‌های شهر را محقق می‌سازد. آنان باید سیاست‌هایی را در پیش گیرند، که ضمن حفظ منافع عمومی شهرها، تحقق برنامه‌ها را تسهیل نماید. در این مورد، نظر به این‌که کتاب‌ها و نشریات مختلفی در زمینه دانش مدیریت شهری به بحث می‌پردازند و وظایف و اهداف آن‌را برمی‌شمارند، از اطالۀ کلام خودداری می‌شود.

مدیریت شهری در ایران

قوانین مدیریت شهری در ایران، به مفهوم امروزی خود، تقریباً راهی صد ساله را طی کرده است. در سال ۱۲۸۶ خورشیدی و یک سال پس از گشایش اولین مجلس شورای وقت، سه قانون بلدی، انجمن‌های ایالتی و تشکیل ایالات و ولایات به تصویب

مجلس وقت رسید. انجمن‌های بلدی نیز قبل از آن که بتوانند کاری را از پیش ببرند، بعد از چهارسال به پیشنهاد دولت وقت منحل گردیدند (احمدی، ۱۳۷۹: ۴). در سال ۱۳۰۹ خورشیدی نیز قانون بلدی و تغییر نام آن به شهرداری به تصویب رسید. در سال ۱۳۱۱ تعریض معابر و تخریب دیوارهای کهن، در سال ۱۳۱۶، نقشه جدید تهران و دگرگونی شکلی در شهر، در سال ۱۳۱۸ تصویب آیین‌نامه پیش‌آمدگی ساختمان‌ها در گذرگاه‌ها، در سال ۱۳۲۸ تصویب لایحه قانونی تشکیل شهرداری و انجمن شهر، در سال ۱۳۳۱ لایحه قانونی ثبت اراضی موات تهران، در سال ۱۳۳۹ قانون تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی، در سال ۱۳۴۲، اصلاح قانون توسعه و تعریض معابر و زمین، در سال ۱۳۴۳ قانون تملک آپارتمانها، در سال ۱۳۴۵ طرح جامع تهران، در سال ۱۳۵۲، قانون نظارت بر گسترش شهر تهران به تصویب مجلس‌های وقت رسید (حیابی، ۱۳۷۵: ۲۰۴-۲۰۰).

در سال ۱۳۱۶، نظام اداری و تقسیمات کشوری، مبتنی بر قانون تشکیل ایالات و ولایات تغییر یافت و به جای آن قانون تقسیمات کشوری به تصویب رسید. براساس این قانون، سلسله مراتب استان، شهرستان، بخش و دهستان توسط استاندار، فرماندار، بخشدار و دهدار به اجرا درآمد. طبق این قانون شهرداری‌ها به منزله ادارات دولتی بودند و زیر نظر فرماندار به انجام وظیفه می‌پرداختند. تا سال ۱۳۱۲ نیز به علت ضعف در توان مالی شهرداری‌ها و عدم آشنایی مسوولان شهرداری و عمران شهری، توجه کافی به کیفیت کالبدی شهرها معطوف نمی‌شد. قانون احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها نیز اولین ابزار قانونی در زمینه فعالیت شهرداری‌ها محسوب می‌شد (احمدی، ۱۳۷۹: ۶-۵). از سال ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷، علاوه بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر، عناصر و نهادهای رسمی جدیدی بر اساس تصمیمات دولت‌های وقت به چرخه مدیریت شهری ایران وارد شدند که در رأس آنها باید از سازمان برنامه و بودجه، وزارت مسکن و شهرسازی، اتحادیه شهرداری‌ها و دفاتر فنی استناداری‌ها نام برد (احمدی، ۱۳۷۹: ۷).

در دوران بعد از انقلاب اسلامی نیز در زمینه کار و مدیریت شهرداری‌ها، قوانین و مقرراتی به تصویب رسید. اگرچه انجمن‌های شهری نیز در دوران قبل از انقلاب اسلامی به صورتی متناوب در کنار شهرداری‌ها بود، ولی عملاً فعالیت این انجمن‌ها براساس ضوابط قانونی و با نام شوراهای اسلامی شهر و روستا از دهه سوم بعد از انقلاب اسلامی آغاز گردید.

تجزیه و تحلیل

همان‌گونه که در مقدمه مقاله آمد، شهرهای امروزی ما و به ویژه شهرهای بزرگ، بامشکلات عدیده‌ای روبرو هستند، قوانین و ضوابطی که به منظور اداره شهرداری‌ها وجود دارد، به تحول و همزمان شدن با فناوری مدیریت جدید نیازمند است. شهرهای ما رو به رشد نهاده و یکی پس از دیگری، نقش‌های مختلفی را بر جمع دیگر نقش‌های اقتصادی خود اضافه می‌کنند. تحول در نحوه سکونت، وجود بازارهای کار و تمرکز فعالیت‌های رفاهی، عمده جمعیت را شهرنشین کرده است. ولی قوانین و مقررات مدیریت شهری در کشور ما، همچنان و بر اساس شرایط ساختاری خود، نشان خود را از آنچنان ضوابطی می‌گیرد که از دهه‌های بسیار قبل بر نحوه چنین مدیریت‌هایی حاکم شده است. ساختار مدیریتی شهرها به طور عمده در چارچوب ضوابطی عمل می‌کند که امروزه با تحولات مدیریت شهری تفاوت بسیاری دارد. امروزه، مدیریت شهرهای ما به طور عمده بر پایه صدور مجوز برای ساخت و سازها، بهبود شبکه راه‌ها، اقدامات عمرانی و زیربنایی، روشنایی معابر، جمع‌آوری زباله، گسترش فضاهای سبز، نظارت بر طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای قرار دارد. تنها در بعضی شهرها مانند شهر تهران است که دامنه امر از گستردگی بیشتری برخوردار شده و بعضی از اقدامات مانند نهادهای فرهنگی و هنری و زیباسازی و مؤسسات نوسازی و بهسازی شهری در آنها پای گرفته است. چنین به نظر می‌رسد که برای بعضی از آنها نیز بنا بر مسایل موجود، محتوای مورد نظر در سطحی محدود عمل می‌کند. بسیاری از اقدامات از ضوابط برنامه‌های مدون و عمیق برخوردار نیست.

مشکلات مدیریت شهری در شهرهای کشور ما، از جوانب مختلفی قابل بحث و بررسی است. مدیران اغلب شهرها از تخصص لازم در زمینه مدیریت تشکیلاتی و آشنایی عملی با فنون شهرسازی و مدیریت شهری برخوردار نیستند. شوراهای اسلامی شهر، از جمله نهادهایی است که در طول چند سال اخیر واقعیت یافته و تجربه جدیدی است که بر نحوه اداره شهر و مدیریت شهری نظارت می‌نماید. آنان در حقیقت نمایندگان اقشار مختلفی از شهر هستند که در آنچه که خیر و صلاح شهر و مردم شهر را در پی دارد، به تصمیم‌گیری می‌پردازند. هنوز به استثنای شورای اسلامی شهر، شوراهای دیگر مرتبط با آن در سطح شهرهای ما پای نگرفته است. هنوز هم تشکیل شوراهای اسلامی منتخب منطقه‌ای و ناحیه‌ای و محله‌ای و شوراهای منتخب استان که می‌توانند بر حسب وظایف و حیطه اختیارات خود، نقش مهمی در رفع مشکلات

داشته باشند و به‌عنوان نمایندگان حوزه‌ی منتخب‌خود، بهبود شرایط آن‌ها را در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی و کالبدی به پیش برند، تحقق نیافته است. مدیران شهری اغلب شهرها، ضمن عدم‌آشنایی کافی با عرصه‌های مدیریت شهری، اغلب با مسایل پیدا و پنهان‌شهر آشنا نباشند و مقررات دست و پاگیر اداری، این مشکلات را دوچندان می‌سازد. اقدامات و برنامه‌هایی که از طریق آن‌ها صورت می‌گیرد، اغلب از عمق لازم برخوردار نیست. اغلب آن‌ها به صورتی سلیقه‌ای و با وجود مشکلات ساختار اداری که نقش مهمی در اجرای درست برنامه‌ها دارد، به کار می‌پردازند. اگرچه دولت‌ها باید نقش پشتیبانی، ارشادی و هدایتی شهرداری‌ها را داشته باشند، ولی برنامه‌های آن‌ها بدون توجه به منافع و یا مضراتی که برای شهر دارد، بر امور شهرها سایه افکنده است. این مورد به‌مسایل ساختاری و تشکیلات موجود شهرداری‌ها بازمی‌گردد. به‌عنوان مثال در برنامه‌های مسکن‌سازی توسط بخش دولتی یا تصمیم‌گیری در ایفای یک نقش اقتصادی برای شهرها، شهرداری‌ها کمترین نقش را دارند. درحالی که براساس فنون پیشرفته مدیریت شهری، این شهرداری‌ها و شوراهای شهری هستند که باید بر سرنوشت شهرها دخالت داشته و با اجرای این برنامه‌ها و براساس ضوابط و مقرراتی که منافع شهرها را به دنبال داشته باشد، موافقت نمایند. شهرداری‌ها چنین تصمیماتی را معمولاً نباید به صورت سلیقه‌ای اتخاذ کنند. بلکه باید بر مبنای برنامه‌هایی که برای شهرها تدوین شده و اهدافی که مشخص گردیده، به صدور مجوزهای لازم بپردازند. شهرداری‌ها یعنی مردم شهرها حتماً منافع خود را بخوبی می‌شناسند و باید با وصلت‌های جدیدی که برای شهر آن‌ها تدارک دیده می‌شود، آشنایی و پیوند مناسب داشته باشند. هر اقدامی که برای شهر صورت می‌گیرد، باید برنامه خود را با برنامه‌های شهر هماهنگ سازد. در این میان، آنچه که به نفع شهر نیست، نباید به مرحله‌ی اجرا در آید.

از جمله مشکلات دیگر مدیریت در اغلب شهرهای ایران، فقدان نیروی انسانی متخصص است. عمده‌ی کارکنان شهرداری‌ها را یا افراد فاقد تخصص تشکیل می‌دهند، یا کسانی که با وجود داشتن تخصص، رسته و حوزه‌ی شغلی آن‌ها، با مشخصات تخصصی‌شان همخوانی ندارد. بخش عمده‌ای از آنان دارای تحصیلات عالی و تخصصی نیستند. بلکه آنچه را که انجام می‌دهند براساس تجربه آموخته‌اند. از نظر اداری، ساختاری بوروکراتیک بر تمام ضوابط شهرداری‌ها حاکم است، کاغذبازی و روال انجام برنامه‌ها، بسیاری از شهرداری‌ها را در کلافی سردرگم و انجام امور را به‌طریق روزمره‌گی گرفتار کرده است. شهرداری‌ها به‌طور عمده فاقد برنامه‌های بلندمدت، دورنگرانه برای

شهرهای خود هستند. تنها در چندسال اخیر است که فقط به تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله آنهم برای بعضی از شهرها اقدام گردیده است. ارتباط نهادهای دولتی شهرسازی و برنامه‌ریزی و عمران شهری از وضوح برخوردار نیست. در قالب انواع طرح‌ها و برنامه‌ها، تصمیماتی برای شهرها گرفته می‌شود و به مرحله اجرا درمی‌آید که شهرداری‌ها و شوراهای شهری به عنوان نمایندگان قاطبه اهالی شهر نقش چندانی در آنها ندارند. این طرح‌ها و برنامه‌ها، در شوراهای مختلف تخصصی و فنی که متشکل از مسوولان یا نمایندگان ادارات مربوط است، برای شهرها به تصویب می‌رسد و شهرداری‌ها بدون توجه به منابع بودجه‌ای و خیرات و میراث شهر، ملزم به اجرای آنها هستند. این مورد از ساختار بخشی‌نگری که از آغاز برنامه‌های توسعه‌ای در کشور و از سال ۱۳۲۷ آغاز شده، وجود داشته است. نمایندگان ادارات یا نهادهای مختلف در مرحله تصویب طرح‌ها و برنامه‌ها فقط ارتباط طرح‌ها و برنامه‌ها را با حوزه مدیریتی خود دنبال می‌کنند.

فقدان ارتباط میان بخشی نهادها با یکدیگر و عدم ارتباط منسجم با شهرداری‌ها، نتایجی نه چندان رضایت بخش برای شهرها به دنبال داشته است. از نمونه‌های بارز آن، انجام خدمات مختلف عمومی و زیربنایی توسط نهادهایی است که هر یک از آنها، پوشش سطح خیابان‌ها و معابر شهر را بر عهده دارند و برنامه خود را به اجرا در می‌آورند و سپس بقیه کارها را از طریق انعقاد قرارداد به شهرداری‌ها واگذار می‌کنند و شهرداری‌ها نیز با تأخیر بسیار، با انعقاد قرارداد دیگری تسطیح سطح آسفالت را به مقاطعه‌کارانی که سودجویی بیش از انجام کار درست برای آنها اهمیت دارد، وامی‌گذارند. از این‌روست که سطح آسفالت معابر هرچند وقت یکبار به دلیلی برداشته می‌شود و با وصله‌های نامناسب، کارآیی لازم خود را از دست می‌دهد. وجود موج مانند آسفالت بر سطح معابر و دست‌اندازهای نامتعادل در خیابان‌ها و گذرها، نتیجه به کارگیری چنین روش‌هایی است. به‌طور عمده ایجاد تأسیسات زیربنایی اعم از آب و برق و گاز و تلفن و جمع‌آوری آب‌های سطحی که در هر برنامه شهری از اصولی‌ترین و مقدم‌ترین اقدامات است، به دلیل فقدان برنامه‌ها و ارتباطات میان بخشی و بودجه‌ای به‌صورتی موضعی رخ می‌دهد. این مورد در اثر اجرای متناوب برنامه‌ها، اغلب راه‌ها و معابر شهرها و مردم شهرها را به طور روزمره با مشکلاتی دست به گریبان می‌سازد.

برنامه‌ها و اقدامات شهری و شهرسازی در اغلب شهرهای کشور، ارتباط این شهرها را با محیط طبیعی خود دستخوش بحران کرده است. اجرای برنامه‌های غلط شهرسازی که شالوده آن‌ها برخلاف ضوابط و مقررات ساختمانی و برنامه‌های تفصیلی است

(به جای توجه به مسایل اساسی و ساختاری شهر) بیشتر موارد ظاهری مانند تخلف ساختمانی در برابر سطح زیربنا یا پیشروی در معبر یا سطح طبقات را دنبال می‌کند، شهرهای ما را با آسیب‌پذیری بیشتری در برابر اتفاقات طبیعی رو درو ساخته است. در کمتر برنامه‌ای از ضوابط ساختمانی شهرداری‌ها، به استحکام و مقاومت بناها در برابر زلزله، سیل، طوفان، رعد و برق، آلودگی‌های محیطی و منظرسازی شهری، توجه می‌شود. آنچه در این باره مورد توجه قرار می‌گیرد، آن است که ساختمان فقط با حدود و ثغور مصوب تراکم ساختمانی همخوانی داشته باشد. به‌طور عمده نظارتی بر نحوه جوش کاری‌ها و بتون‌ریزی‌ها یا محل توقف اتومبیل (پارکینگ) در ساختمان (که آن‌ها نیز با پرداخت جریمه مرتفع می‌گردد) صورت نمی‌گیرد.

اغلب شهرهای ما سیل‌گیر شده‌اند، دلایل آن‌را باید در گسترش نامناسب در اراضی پست، پوشش کامل سطح معابر توسط آسفالت و ریختن دوباره آسفالت بر سطح آسفالت قبلی، نحوه شکل‌گیری غلط معابر، محدود ساختن حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها و مواردی مانند آن‌ها جستجو کرد. در این مورد بسیاری از برنامه‌های اجرایی از تعمق لازم برخوردار نبوده است. در حال حاضر اغلب شهرداری‌ها در برابر بروز بحران‌های طبیعی نه تنها برنامه جامع و گویایی ندارند، بلکه با اجرای برنامه‌های غلط عمرانی و ساختمانی بر دامنه گسترش آن‌ها می‌افزایند.

نویسنده به خاطر ندارد که این گفته که (شهرداری فقط بولوارسازی و ایجاد میدان در ورودی شهرها نیست) از چه کسی است، ولی خاطر نشان می‌سازد که گفته مامفورد که وظایف شهرداری نظارت برجان شهرها است و جوهره تعریف شهر را با خود دارد، بیان گویایی از شهرداری ما و زمان ماست. رشد بافت‌های خودرو، زاغه‌نشینی، ایجاد ساختمان‌های نامستحکم، گسترش محله‌های فاقد زندگی، ایجاد بناهای زشت، همراه با موجی از تراکم ساختمانی و جمعیتی، آلودگی هوا و صدا، فقدان نیازمندی‌های اساسی محله‌ای، درکنار ساختمان‌های خشونت‌زا و بی‌هویت و همراه با ساختمان‌های مرتفعی که به‌طور عمده در شهرهای بزرگ پای گرفته‌اند، روز به روز مردم شهرها را از منظر طبیعی اطراف شهرها محروم‌تر می‌سازد، نمادی از شهرداری ما در بسط و ایجاد خوابگاه‌های بزرگ (به‌جای مسکن) گردیده است. مبلمان‌های شهری، به‌صورتی ظاهری به‌جای ترویج فرهنگ والای همسایگی و شهروندی و هویت محیطی، به فضای گسترده‌ای برای انواع تابلوهای تبلیغاتی برای فروش فلان محصول یا به همان کلاس تقویتی کنکور یا برچسب‌های تخلیه چاه و فاضلاب تبدیل شده است. بدون توجه به نقش طراحی شهری، نه بر بدنه‌سازی خیابان‌ها و ترکیب نما و سبک و رنگ

ساختمان‌ها با یکدیگر نظارت درستی صورت گرفته و نه نقش طراحی شهری در معنی‌دار کردن کالبد شهر و ایجاد فضای مناسب برای عرضه فضاهای مناسب آن مورد توجه قرار می‌گیرد. آنچه که انجام شده آن است که روز به روز از سطح پیاده روی معابر (که طراحی شهری برای آن صورت می‌گیرد) به نفع سطح سواره رو کاسته شده و با تعیین موقعیت نادرست بزرگراه‌ها، محله‌های موجود از یکدیگر جداگردیده و روز به روز ارتباط سوارگان با ساکنان شهرها به حداقل رسیده است. در این باره مدیریت شهری برای انسجام اجتماعی شهرها و محله‌های شهری برنامه درستی در دست نداشته است. اگر هم وجود داشته، به صورت سلیقه‌ای از کنار آن‌ها عبور شده است. به این مورد فکر نشده که آیا باید سلیقه‌ها در مبلمان شهری و زیباسازی شهر دخیل باشد یا نظرات و افکار و اعتقادات مردم و حفظ ارزش‌ها و هویت شهر، مبنایی برای زیباسازی‌ها به حساب آید.

از جمله نکات قابل اهمیت دیگر در عرصه‌های مدیریت شهری، به مدیریت کاربری زمین در شهرها باز می‌گردد. در طرح‌های تفکیک زمین برای بافت‌های جدید شهری به طور عمده محتوای کاربری‌های شهری بر اساس تفکیک بیشتر زمین مسکونی و بدون توجه به نیازمندی‌هایی همچون مدرسه، پارک، مسجد، راه، توقفگاه عمومی، مرکز خرید، مسیر عبور پیاده، فضای باز و فضای سبز معطوف شده و در طراحی ساختمان‌ها و تراکم ساختمانی، نقش و سیمای محیط تأثیر چندانی نداشته است. اغلب شهرها به صورت تک مرکزی باقی مانده‌اند. این خود علاوه بر نارسایی در بخش خدمات عمومی، بحران رفت و آمد سواره و در نتیجه آلودگی هوا و صدا و هدر رفتن سوخت و وقت را به دنبال داشته است. چنانچه مدیریت شهری به نحو درستی بر ساختار شهرها نظارت می‌کرد، عاملی در جلوگیری از بروز این نارسایی‌ها بود. وجود مشکلات اقتصادی و بودجه‌ای برای شهرها، کار را برای بسیاری از آن‌ها به جایی رسانیده است که با فروش مازاد تراکمی که اعتدال آن در برنامه‌های کاربری زمین پیش‌بینی شده، یا با دریافت جریمه برای بسیاری از تخلفات ساختمانی یا صدور مجوز برای هرگونه ساخت و ساز و با هرگونه سر و صدا، و برهم زدن آسایش ساکنان در محله‌ها، به تنظیم بودجه‌های مورد نیاز برای هزینه‌های خود بپردازند، این مورد برای بسیاری از شهرها به مثابه آن فردی است که برای تأمین مخارج خود به فروش اعضای بدن خود دست بزند. شهرهای ما به‌ویژه در بافت سنتی و سازمان‌یافته خود به انجام چنین اقداماتی دست‌یازیده و محله‌هایی را بدون ارتباط با ساختار و شرایط محیطی به صورت پیوندی و عاریه‌ای بر محیط پیرامون خود و همراه با جماعتی جدا از یکدیگر مجاز دانسته

است. سلسله مراتبی در شبکه راه‌ها وجود ندارد. خیابان‌های عریض در بافت‌های جدید، با توجه به تک قطبی باقی‌ماندن مراکز اداری و تجاری و کاری و خدماتی شهر، در ادامه مسیر خود به بافت‌های متمرکز و متراکم، همراه با خیابان‌ها و معابر کم‌عرض و مملو از جمعیت و ماشین رسیده است. ارتباطی بین تولیدکنندگان اتومبیل با برنامه‌های شهری وجود ندارد. در بسیاری از شهرها، اگر چه این امکان وجود داشت که از بروز بحران رفت و آمد جلوگیری شود، چنین بحران‌هایی قد برافراشته و تشدید شده است. در اثر ایجاد رقابت و مسابقات تولید و فروش اتومبیل، این فرآورده‌ها به راحتی وارد شهرها شده و معابر شهری را به پارکینگ بزرگی مملو از ماشین تبدیل ساخته است. حال آن‌که مدیریت شهری باید حتی در زمینه صدور مجوز ورود تعداد مشخصی اتومبیل به شهرها، در کنار گسترش دامنه‌های استفاده از وسایل حمل و نقل عمومی سالم و تنظیم برنامه‌های کاربری زمین که نیاز به سفر در شهرها را به حداقل برساند، صاحب‌نظر و تصمیم‌گیرنده باشد. در اغلب شهرهایی که دارای برنامه‌های هادی، جامع و تفصیلی شهری هستند و با توجه به آن‌که اصولاً در این برنامه‌ها به اعتدال در برنامه‌های کاربری زمین پرداخته می‌شود و جایگاه و موقعیت هر کاربری به نسبت عملکرد حوزه‌های آن تعیین می‌گردد، اقدام به تغییر کاربری آن‌ها می‌شود. این مورد نیز از خلاء وجود متخصصان کارآمد و کارآزموده کافی شهرسازی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به تغییر کاربری زمین، افزایش تراکم و طبقات ساختمانی، انهدام فضاهای سبز و باغات شهری، ایجاد یک کاربری بدون توجه به عرض و مساحت راه‌ها و ظرفیت فضای موجود برای آن‌ها، ناشی می‌شود. چنین اتفاقاتی نیز برخلاف مقررات و فنون مدیریت شهری است که باید کار خود و کار شهر را با تعمق، ژرف نگری و آینده نگری لازم همراه سازد.

شهرهای ما به طور عمده دارای نقشه‌های کامل وضع موجود شهر نیستند، هنوز جای نقشه‌های همزمانی که به طور دقیق جایگاه جنس مصالح ساختمانی شهر، کیفیت، میزان ایستایی و مقاومت بناها، طبقات ساختمانی، مجموعه نقشه‌های اراضی ثبتی، سلسله مراتب راه‌ها، پراکندگی درست مراکز خدماتی، تراکم ساختمانی و موقعیت تأسیسات زیر بنایی و نحوه استقرار جمعیت در ساختمان‌ها را نشان دهد، در شهرهای ما خالی است، اگر هم چنین نقشه‌هایی وجود داشته باشد، قدیمی است و با شرایط موجود شهر همخوانی ندارد. حتی در شهرهای بزرگ ما، در هنگام مراجعه ارباب رجوع برای تعیین موقعیت ساختمانی خود، به نقشه‌هایی استناد می‌شود که سازمان نقشه‌برداری در سال‌های بسیار قبل تهیه کرده و با شرایط موجود کاربری زمین شهر،

وفق ندارد. نمی‌توان پیشرفت کند در این زمینه را برای شهرهای بزرگ از نظر دور داشت، ولی قدر مسلم آن است که در این موارد جای کار بسیاری وجود دارد.

مطالبی که باختصار در عرصه‌های مشکلات موجود در مدیریت شهری در کشور ما ذکر شد، به طور عمده به مسایل کالبدی شهر مربوط می‌گردید. این موارد تنها یک قسمت از اقداماتی است که اجرای درست آن‌ها از وظایف اصلی مدیریت شهری در شهرداری‌ها محسوب می‌شود. جان کلام آن است که کارآیی مدیریتی شهر در چارچوب مسایل اجتماعی و اقتصادی آن رخ می‌نماید. در این زمینه، مدیریت شهری علاوه بر آن که باید حافظ منافع شهرها باشد، باید برنامه‌هایی را تدارک ببیند و تحقق بخشد که نتیجه آن به ارتقای سطح فرهنگ عمومی، حفظ ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی مثبت، اعتدال در زیست سالم مردم، رفاه عمومی و اجتماعی، سلامت جامعه، زمینه‌سازی و مشارکت در حل مشکلات مسکن، بیکاری، جرم و جنایت، اعتیاد، تفریح، تحصیل، رفت و آمد و مانند آن‌ها منجر شود. علاوه بر نهادهای ذیربطی که در زمینه‌های آموزش، درمان، رفاه، درآمد و فرهنگ تصمیم می‌گیرند، مدیریت شهری باید زمینه‌های تحقق اهداف مورد نظر در این عرصه‌ها را آماده نماید. مدیریت شهری باید گسترش آموزش را در کلیه زمینه‌ها و برای کلیه اقشار و در سنین مختلف آماده نماید. بسط و گسترش مراکز فرهنگی از جمله وظایف دیگری است که باید در مدیریت شهری مورد توجه قرار گیرد. سلامت مردم، رواج بهداشت، نظارت بر حفظ سلامت روحی و روانی ساکنان در عرصه‌های برخورد با شهر، به مدیریت شهری بازمی‌گردد. مردم شهرها در قالب گروه‌ها و اقشار مختلف اجتماعی نباید از زندگی، رفت و آمد و تماس با شهر دچار اضطراب و هراس شوند. مدیریت شهری باید مردم شهرها را از آینده‌ای مطمئن همراه با بسط مودت‌ها و صمیمیت‌های اجتماعی برخوردار سازد. اگرچه تأمین بسیاری از نیازهای عمومی و اجتماعی و فردی و شخصی مردم بر عهده نهادهای دیگر است، ولی مدیریت شهرها باید در نهایت سعی و تلاش و با تدوین برنامه، و با همکاری و مساعدت، زمینه تحقق اهداف اجتماعی، اقتصادی، تأمین، رفاهی، آموزشی، درمانی، و بالاخره فرهنگی این نهادها را آماده نماید. مردم شهرها در خانواده بزرگی به نام شهر زندگی می‌کنند که شهرداری‌ها رییس این خانواده محسوب می‌شوند. همان‌گونه که رییس خانواده در زمینه تأمین مسکن مطمئن، مخارج، سلامت، حفاظت، تربیت، درآمد و امثال آن‌ها برای یکایک افراد خانواده خود تلاش می‌کند، مدیریت شهری نیز باید از یکایک مردم شهر، به همین صورت حفاظت و حراست نماید. مدیریت شهری باید با

تدوین برنامه‌های درست، جایی برای زاغه‌نشینی، اعتیاد، جرم و جنایت، بیماری، بیکاری و بی‌خانمانی باقی نگذارد.

مدیریت شهری باید بر سرنوشت شهرها، نحوه شکل‌گیری بافت‌ها، نقش‌پذیری و اندازه جمعیت، نیازمندی‌های عمومی و زیربنایی، حفاظت از محیط زیست و ارتقای هویت‌های اجتماعی ناظر و حاکم باشد. اگر این‌گونه شد، شهرها از مشکلات رهایی خواهند یافت.

شهرهای ما از آغاز نوگرایی^۱ در دوره قاجار و گسترش آن از دوران پهلوی، با تدوین قوانین و مقرراتی که اغلب آن‌ها در عرصه‌های کالبدی شهرها، به صورتی ناقص تدوین شده و فقط برای زمان خود و فناوری زمان خود مناسب بوده است، از نظر ساختار و تشکیلات شهرداری به نحوی محدود عمل کرده است. هنوز هم هنگامی که نام شهرداری به میان می‌آید، در ذهن بسیاری، مجوز ساخت، پایان کار، عوارض و تخلف، آبدهی درختان، جمع‌آوری زباله، دفن اموات و آسفالت خیابان‌ها تداعی می‌شود. حال آن‌که وظایف شهرداری‌ها بسیار فراتر از آن چیزهایی است که به بعضی از آن‌ها اشاره شد. بنابراین باید به تحول ساختاری در مدیریت شهری پرداخت.

در بافت‌های جدید شهرهای ما با وجود رشد شهری در اطراف و اکناف بافت‌های سنتی، برای مسایل اجتماعی فکر چندانی نشده است. این موارد ضمن آن که میان بافت‌های جدید و قدیم به حالتی متضاد جدایی افکنده، نه بافت‌های قدیم را به تحول و همپایی با نیازمندی‌های روز واداشته و نه بافت‌های جدید از آن‌گونه شرایطی که در آن به ارزش‌های اجتماعی بها داده شود، برخوردار ساخته است. بزرگ‌ترین اقدام شهرداری‌ها، در عرصه برخورد با بافت‌های جدید، درختکاری، تعبیه شبکه‌های برق و آب، آسفالت معابر و پلاک‌گذاری برای ساختمان‌ها بوده است. این‌که کدام هویت و کدام زمینه اجتماعی در قالب بافت‌های جدید در حال شکل‌گیری است، یا چه استخوان‌بندی شهری و کدام بافت و با چه خصوصیت در حال به وجود آمدن است، موضوعی کم‌اهمیت بوده است. عمده برنامه‌ها در لوای آن بوده که تفکیکی صورت گیرد، سرپناهی ساخته شود، معبری آسفالت گردد تا ساکنان غریبه و آشنا بتوانند با اتومبیل از خانه تا هر نقطه دیگری از شهر را بپیمایند. حتی ما به معنای اخص کلمه به جای مرکز محله و ارتباط یافتن اهالی با هم و به جای «خیابان» یا «خیابان» که عبارت از یک فضای توأم با درخت و آب روان است، (معین، ۱۳۶۲: ۱۴۶۵) «معبر» ساخته‌ایم. مراد از «معبر» یعنی محل عبور و نه توقف؛ توقفی که بتواند پیوندهای

1 Modernism

اجتماعی را در قالب تماس ساکنان و در قالب افراد پیاده با یکدیگر تقویت کند. همان‌گونه که بیان شد، حتی در همین معابر، برای پیاده‌روها به اندازه کافی جا و مکان وجود نداشته است. مواردی که ذکر شد، در بافت جدید شهرها موردی عادی است و در شهرهای جدید کشور نیز در سطح وسیع‌تری در حال تکرار است.

به طور کلی در شهرهای عمده ما به جای مسایل اجتماعی، به مسایل اقتصادی توجه گردیده است. چنین موردی، تأثیر خود را حتی بر شرایط بافت‌های سنتی بر جای گذارده است. زندگی جمع‌گرا در اغلب شهرهای بزرگ ما در حال تبدیل به زندگی فردگرا است. خانه‌هایی که در قطعه‌بندی‌های مشخص روز به روز با مجوز شهرداری‌ها تخریب و به چند طبقه تبدیل می‌شوند و به فروش می‌رسند، ساختمان‌هایی که به حالت مطبّق در گوشه و کنار شهر و در میان بافت‌های موجود به مانند قارچ می‌روید، آیا جز استیلای اقتصاد بر فرهنگ و عوامل اجتماعی مورد دیگری را در ذهن تداعی می‌کند؟ ساختمان‌ها را ساخته‌ایم و به مسایل اجتماعی حاکم بر آن توجهی نکرده‌ایم. آنچه که بسیار مهم است و باید در برنامه‌های کارمندان شهرداری‌ها قرار گیرد، گسترش بخش‌های روانشناسی و جامعه‌شناسی و نقش فراوان آن در برنامه‌های مدیریت شهری است. از این جهت تمام برنامه‌های شهری و مدیریت شهری باید براساس مطالعات روانشناسی و جامعه‌شناسی و بر مبنای الگوهای مثبت رفتاری ساکنان و بهینه‌سازی آن‌ها تحقق یابد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

مطالبی که در مبحث مبانی نظری آمد، از آن جهت بود که شهرها از نظر مدیریت شهری چگونه باید اداره شوند و تاچه اندازه تصمیم‌ها، سیاست‌ها و مدیریت شهرداری‌ها می‌تواند گره‌گشای مسایل عدیده شهری، اعم از اجتماعی و اقتصادی و کالبدی باشد. در عرصه سنجش قابلیت‌های مدیریت شهری در ایران با مبانی نظری، اجرای برنامه‌های مدیریتی شهر در مغایرت است. در این مورد، اغلب شهرداری‌ها با مسایل شهری به طور عمده به عرصه‌های کالبدی و عمران شهری توجه کرده و به صورت مسکن‌وار از کنار آن گذشته‌اند.

در نحوه فائق آمدن شهرداری‌های کشورهای رده اول صنعتی جهان، به آن اشاره شد که شهرداری‌ها در درجه نخست در لوای تنظیم لوایح و تصویب آن توسط نهادهای قانون‌گذاری آغاز به کار کردند. آنان برای آینده شهرها از طریق تنظیم برنامه برای وضع موجود به کار پرداختند. با محو واحدهای مسکونی غیر بهداشتی و ارتقای

سطح بهداشت شهری، در درجه نخست به ایجاد تأسیسات زیربنایی برای شهرها اقدام نمودند. شهرداری‌ها مالک اراضی اطراف شهرها شدند تا از این طریق بر نحوه قیمت زمین، شکل‌گیری بافت‌ها و قانون‌مند کردن رشد و توسعه شهری نظارت کامل داشته باشند. در حالی که ایجاد تأسیسات زیربنایی در هر برنامه شهری از مقدم‌ترین اقدامات به شمار می‌رود، ما در شهرهای خود، اجرای تأسیسات زیربنایی را به آخرین لحظات و حتی سال‌ها بعد از ایجاد بافت‌های شهری واگذاشته‌ایم. سراسر تاریخ قرن نوزدهم اروپا به بحث و مجادله در زمینه زیباسازی شهر، هویت بخشی، بهداشت بصری، اعتدال در قیمت زمین، رفع مشکلات اجتماعی، نحوه شکل‌گیری بافت‌های سالم از طریق انجمن‌ها و شوراهای برخاسته از اقلشار مختلف مردم گذشت. متأسفانه شهرهای ما از تجارب تاریخی استفاده لازم را نکرده‌اند. مراد آن نیست که با توجه به تفاوت فرهنگی و محیطی بین ایران و دیگر کشورها، به الگو برداری غلط و تقلیدی از کشورهای دیگر پرداخته شود. به ویژه آن‌که فرهنگ شهرسازی در کشور ما از غنای گسترده‌ای برخوردار است. ما در شهرهای گذشته خود، باغ‌شهرها را بسیار پیش از قرون نوزدهم و بیستم تجربه کرده‌ایم. محله‌های شهری ما از انسجام اجتماعی مناسبی برخوردار بوده است. نظری به بافت‌های باقیمانده در شهرهای گذشته، تا آن هنگام که اتومبیل بر آن‌ها غلبه نکرده بود، مؤید چنین نظری است. حتی در آخرین تحولات قبل از آغاز مدرنیسم در ایران و تأثیر آن بر پیکره و روال امور شهری، شهرهای ما بسیار ضابطه‌مند به کار پرداخته‌اند. شهر جدید اراک که در سال ۱۲۲۳ هجری قمری (۱۸۰۸ میلادی) به نام سلطان‌آباد، بنیانگذاری شد، شالوده‌ای بر مبنای معیارهای اجتماعی، ساختار کالبدی سلسله مراتبی شهری و محله‌ای و برنامه‌ریزی برای تعداد مشخصی از جمعیت و با بافت‌هایی برخاسته از شرایط محیط را در خود داشت. حتی براساس فن موجود زمان، ابتدا به تعبیه تأسیسات زیربنایی در آن پرداخته شد (شیعه، ۱۳۷۵: ۱۱).

تحولات جمعیتی چند دهه اخیر در کشور ما و افزایش مهاجرت به شهرها، رشد سریع بافت‌ها را بدون توجه به مسایل کاربری زمین، خصوصیات فرهنگی و اجتماعی و شرایط محیطی در پی داشته است. ضعف در مدیریت شهرداری‌ها و ساختار تشکیلاتی آن، شهرداری‌ها را به روزمره‌گی، انجام اقدامات رو بنایی و داشته و از گسترش فعالیت‌های زیربنایی در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی و کالبدی دور ساخته است. بنابراین باید به تحول در عرصه‌های مدیریت شهری پرداخت و این مدیریت را با دانش فنی و تحولات روز و نقش‌های پراهمیتی که امروزه برعهده آن‌ها قرار دارد و از وظایف آن‌ها به شمار می‌رود، مجهز ساخت.

در چارچوب تحول مدیریت شهری در ایران، ابتدا باید ساختار تشکیلاتی مدیریت شهری را متحول ساخت. تخصص و آشنایی به مسایل باید در مدیریت و کارکنان شهرداری‌ها گسترش یابد. شوراهای شهری باید افرادی آشنا با مسایل اجتماعی و اقتصادی مردم باشند و منافع شهر را مورد توجه قرار دهند. مدیران شهری باید بر اساس برنامه‌های مصوب شهر و بدور از هرگونه سلیقه‌ای که اساس برنامه‌های مصوب را تحت‌الشعاع قرار دهد، به کار پردازند. عمده سلیقه‌ها باید در به‌کارگیری سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی که تحقق اهداف و برنامه‌های مصوب را تسهیل می‌کند، معطوف شود. در همین رهگذر، طرح‌های شهری نیز باید بر مبنای ساختار محیطی، اصول شهرسازی و ارتقای ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی و رفاه اجتماعی پای گیرند. در این مورد برنامه‌های ارتقای سطح فرهنگ شهری، و ایجاد محیط‌های سالم از جمله وظایف خطیر مدیریتی در شهرداری‌هاست. اصلاح ساختار ارتباط نهادهای دولتی و شهرداری‌ها با توجه به آن‌که شهرداری‌ها یکی از مهمترین نهادهای رسمی شهرها محسوب می‌شوند، بسیار ضروری خواهد بود. تصویب برنامه‌های مربوط به شهر و آینده شهر علاوه بر تأیید کمیسیون‌های مرتبط که اعضای آن‌ها را متخصصان امر تشکیل داده است، در نهایت باید به تأیید مردم و نمایندگان آن‌ها برسد.

همان‌طور که در عرصه‌های کاربری اراضی شهری باید سلسله مراتبی در عرصه‌های ساختاری شهر وجود داشته باشد، به همان طریق نیز باید به سلسله مراتب مدیریت شهری در عرصه‌های شهر، منطقه شهری، ناحیه شهری و محله و زیرمحله شهری اهمیت داده شود. در همین مسیر باید در لوای سلسله مراتب مدیریت شهری، شهرداری‌ها برای تمام موارد مهم موجود و آینده شهر، دارای برنامه باشند. ارتباط میان بخشی بین برنامه‌های مالی، اداری، فرهنگی و هنری، عمرانی، شهرسازی، مسکن، حمل و نقل، خدمات عمومی و زیربنایی و طراحی شهری بسیار ضروری خواهد بود.

از جمله نکات بسیار مهم دیگر، تنظیم طرح‌ها و لوایح توسط شهرداری‌ها به منظور تقدیم به دولت و مجلس است. تصویب قوانین و مقررات عمومی برای اداره امور شهرها و برحسب مواردی که بتوانند در لوای آن‌ها شرایط شهرها را سامان بخشد، نقش مؤثری در ایفای پرواز درست مدیریت شهری دارد. البته در سطح کشور قوانین مصوب به اندازه کافی وجود دارد، ولی با توجه به شرایط روز، آن‌ها نیز باید همزمان شوند و به نسبت نیازهای جدید، موضع جدیدی اتخاذ کنند. مدیریت شهری در لوای قانون معنا پیدا می‌کند، و به منظور بهبود وضع شهرها و ارتقای سطح مدیریت شهری، ابتدا باید به تحول در قوانین و مقررات و ضوابط اداره امور شهرها همت گمارد. بر این اساس است که شهرها به هنر مدیریت شهری و زیور دانش شهرسازی مجهز خواهند گردید.

منابع و مأخذ :

- ۱- احمدی، ملیحه: وظایف شهرداری‌ها در ایران، مقاله تحقیقی مدیریت شهری، مرکز کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۱۳۷۹.
- ۲- حبیبی، سیدمحسن: از شار تا شهر، تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن، فکر و تأثر، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- ۳- سعید نیا، احمد: مدیریت شهری، سازمان شهرداری‌های کشور، جلد یازدهم، تهران، ۱۳۷۹.
- ۴- شوای، فرانسواز: شهرسازی، تخیلات و واقعیات، ترجمه سید محسن حبیبی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- ۵- شیعه، اسماعیل: اراک شهر جدید عصر قاجار در: راه دانش، فصلنامه تحقیقات فرهنگی - هنری استان مرکزی، شماره های ۱ و ۷، انجمن علمی، فرهنگی و هنری استان مرکزی، اراک، ۱۳۷۵.
- ۶- گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل (VNCHS) در نشست نایروبی در سال ۱۹۹۳، بهبود مدیریت شهری، ترجمه نوید سعیدی رضوانی، نشریه شماره ۴۳، گروه مطالعات و برنامه ریزی شهری وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۳.
- ۷- گوتن، آندره: شهرسازی در خدمت انسان، ترجمه هوشنگ ناقی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۵۸.
- ۸- میسرا، رامش. پراساد: برداشتی نو از مسایل توسعه، ترجمه حمید فراهانی راد، گزیده مسایل اقتصادی و اجتماعی، مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی سازمان برنامه و بودجه، شماره ۴۶، تهران، ۱۳۶۶.
- 9-Aldridge, H.R. *The case for town planning practical manual for the use of councillors officers and other Engaged in the preparation of town planning schemes, National Housing and Town planning Council, London, 1915.*
- 10-Ashworth, W. *the Genesis of modern British town planning, a study in economic and social history of nineteen and twentieth centuries, routledge and kegan, London, 1954.*
- 11-Dyos, H. J. etal, *British transport, an economic survey from the seventeenth century to twentieth, leicester Univ Press, Leicester, 1969.*
- 12- Friedman, M. *the political question: Can we have a national industrial policy or a national regional policy ? in: Regional dimentions of industrial policy (M. E. Bell and P. S. Lande, Eds.) copy right D. C. Health and Company, 1982.*
- 13-Gaskell, S. M. *sheffeild City Council and Development Suburban Area towards war I, S. Yorkshire Council, Barnsley, 1976.*
- 14-Gopi, K. N. *Urban Growth and Industrial Location, Mohan primalani, Oxford and IBG publishing Co. New Delhi, 1980.*
- 15- Lees, A. etal, Eds. *The Urbanization and Economic Development in Germany 1815- 1914, In : Town in Societies: Essays in economic history and historical society (P. Abrams and E.A. Wrigley,Eds.) Cambridge Univ. press, 1976.*