



بررسی طرح مدیریت یکپارچه شهری

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۲۰

کد مقاله: ۶۲۷۴۴

حسینی سادات شمس دولت آبادی^۱

چکیده

سیر صعودی روند شهرنشینی بر جوامع کنونی تأثیر قابل ملاحظه‌ای داشته و همراه با آن مدیریت شهری به خصوص در کلان‌شهرها تکامل یافته است. خواست غایی مدیریت شهری اطمینان از برقراری کارکردهای روزانه شهر برای تسهیل و تشویق فعالیت‌های مختلف به منظور تأمین نیازهایی مانند: دسترسی به تسهیلات، خدمات و فرصت‌های تولید است. اگرچه به واسطه عدم هماهنگی میان نهادهای حاکم و تداخل فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در اجرای وظایف مدیریت شهری خلل جدی وارد شده است، به منظور ایجاد تحول در این وضعیت و دستیابی به توسعه پایدار بر اساس استانداردهای مدیریتی نیاز است که شیوه اداره شهرها بر محور مدیریت واحد و یکپارچه شهری تغییر کند تا از طریق ماهیت چندوجهی آن تأثیر کمبودها در ابعاد منابع مالی، نیروی انسانی و اعتبارات کاهش یابد. به این منظور در سال‌های اخیر چند طرح در این زمینه ارائه شده که سعی در حل چالش‌های موجود داشته است. مقاله اخیر تلاش دارد مروری بر برخی نقدهای وارد بر این طرح‌ها داشته باشد. این پژوهش، با به کارگیری روش تحقیق اسنادی، با بررسی مطالب مختلف پیرامون موضوع مدیریت یکپارچه شهری، عوامل موردنظر در این زمینه را استخراج کرده است.

واژگان کلیدی: مدیریت یکپارچه شهری، طرح مدیریت جامع شهری، طرح‌های مدیریت یکپارچه شهری

۱- استادیار گروه معماری دانشکده هنر و معماری دانشگاه خوارزمی

موضوع مدیریت یکپارچه شهری همگام با اهداف کوچک‌سازی دولت از اولویت‌های سیاست‌گذاری‌های شهری بوده و عدم تحقق آن هزینه‌های غیرقابل جبرانی را برای کشور در پی دارد. وجود انواع ناامنی و خطرات شهری، بزهکاری، مرگ‌ومیر ناشی از ترافیک، محرومیت و نابرابری اجتماعی و اقتصادی، آلودگی‌های محیط‌زیستی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق فقیرنشین، بخشی از مشکلات یادشده به شمار می‌آیند. علاوه بر این در کلان‌شهرهایی مانند تهران، مسائل جدیدی همچون آلودگی هوا، بافت‌های فرسوده، خطر زلزله، فرونشست زمین و تهدید زیرساخت‌ها، بر پیچیدگی اوضاع دامن زده و مجموعه این عوامل، تأثیر نامطلوب بر شاخص‌هایی همچون زیست‌پذیری، کیفیت زندگی و محیط شهری گذاشته است (برک‌پور، ۱۳۹۹).

تحقق مسئله مدیریت یکپارچه در کوتاه‌مدت، نیازمند تدوین نقشه راه در سطح منطقه/شهر برای ارائه به قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران است تا با به‌کارگیری این راهنما به ایجاد انطباق بین تقسیمات مدیریتی و سیاسی، رفع تعارضات موجود در این زمینه، بازنگری در محدوده تقسیمات کشوری، توقف سیاست ایجاد شهرداری‌های جدید و کاستن از شهرداری‌های موجود کمک کند (اسدی، برک‌پور، ۱۳۹۹).

در این میان، از ضروری‌ترین و مؤثرترین ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه شهری، قوانین و مقررات متناسب و کارآمد هستند. هم‌اکنون در کلان‌شهرهایی مانند تهران با سازمان‌های متعدد و متنوع متولی امور شهر روبه‌رو هستیم که می‌تواند ناشی از قوانین و مقررات ناهماهنگ و اغلب ناقص باشد که نیاز به تجدیدنظر جدی دارند. این سازمان‌ها و نهادها نیز هریک قوانین و مقررات مربوط به خود را دارند (لطیفی، ۱۳۸۸). از این رو، توجه به تحول در قوانین و مقررات شهری باهدف ایجاد هماهنگی در اداره امور مجموعه شهری کشور، ضروری می‌نماید. لذا، پژوهش حاضر سعی دارد تا به بررسی طرح موجود در زمینه مدیریت یکپارچه شهری پرداخته و از این منظر آن‌ها را موردبررسی قرار دهد.

رویکردهای مختلفی در مورد مسائل مرتبط با مدیریت یکپارچه در حوزه قوانین و مقررات به‌منظور ورود به حوزه اجرا وجود دارد. اولین، رویکرد کنار گذاشتن تمام قوانین و مقررات موجود در مجموعه شهری و تدوین قانونی جدید برای تمامی شهرهای ایران است. رویکرد دیگر قانونی مستقل را برای کلان‌شهرها و یا پایتخت بدون در نظر گرفتن قوانین قبلی به‌صورت ویژه پیشنهاد می‌دهد. اما رویکرد سوم، شامل در نظر گرفتن سلسله‌مراتب شهرها (شهرهای میانه، کوچک و بزرگ) و طراحی قوانین و مقتضیات جداگانه‌ای برای هریک آن‌ها هست.

به نظر می‌رسد که در بررسی پیشنهادات جدید، نمی‌توان انتظار داشت که تمامی قوانین فعلی را زیر پا گذاشت و باید یک حرکت اصلاحی نسبت به قوانین موجود صورت گیرد. بدون اصلاح قوانین در رابطه با دستگاه‌های مرتبط نیز نمی‌توان انتظار اصلاح در قانون مدیریت شهری را در نظر داشت.

هرچند به‌واسطه عدم وجود اراده لازم برای ایجاد مدیریت یکپارچه شهری در سطوح بالای تصمیم‌گیری (همچنین، عدم وجود اجماع و همگرایی در میان نخبگان مؤثر در این زمینه) این رویکرد همچنان محقق نشده است. از دیگر دلایل عدم تحقق رویکرد مذکور می‌توان به عدم وجود اهمیت یکسان به موضوع مدیریت یکپارچه شهری در تمامی دوره‌های مدیریت شهری، عدم وجود اجماع بین همه ذینفعان؛ شامل شورای عالی استان‌ها، مجمع شهرداران کلان‌شهرها، مجموعه وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها، پژوهش‌زدگی و عدم ورود جدی به حوزه اجرا، اشاره کرد. فقدان ارزیابی از سهم نبود مدیریت یکپارچه، فقدان تعریف عملیاتی و نبود چشم‌انداز اجرایی از ارزیابی پیامدهای مثبت و منفی آن نیز از دیگر عوامل عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری است (هاشمی طاهری، ۱۳۹۲).

اگرچه، همچنان موضوع مدیریت یکپارچه تحقق نیافته اما در سال‌های اخیر، ضرورت این موضوع توسط نهادهای سیاست‌گذار درک شده و در این راستا، اقداماتی به‌منظور اعمال آن به انجام رسیده است. از جمله این اقدامات، می‌توان به تهیه پیش‌نویس لایحه مدیریت جامع شهری توسط دولت، در سال ۹۳ و تهیه طرح جامع مدیریت شهری از سوی مجلس، در سال ۹۶ اشاره کرد. بازنگری این پیشنهادات نشان‌دهنده ابهام، از هم‌گسیختگی و ناهماهنگی است که سبب شده مراکز مختلف با کلیات طرح، به دلایل؛ ایجاد هزینه و بار مالی برای دولت، مخالفت با اصول مختلف قانون اساسی^۱، تداخل وظایف سایر دستگاه‌های اجرایی در شهرها، تغییر در ساختارها و افزایش هزینه‌های مدیریت شهر مخالفت کنند.

فقدان یک سیستم فکری واحد حاکم بر سیاست‌ها، راهبردها و تدوین قوانین و مقررات مربوط به مدیریت یکپارچه شهری همواره اثربخشی قوانین در حوزه مدیریت شهری را با مشکلات جدی روبه‌رو کرده و سبب ایجاد نابسامانی در فرآیند تصمیم‌گیری شهری می‌شود (کاظمیان و سعیدی‌رضوانی، ۱۳۸۲). به همین دلیل، نیاز به ارائه یک مدل مدیریت شهری متناسب با ظرفیت قانون اساسی، ساختار کلان مدیریتی کشور، سیاست‌های ابلاغی رهبری و همچنین تجربیات کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه به

چشم می‌خورد. هرچند، تلاش‌هایی در قالب پروژه‌های مطالعاتی در سال‌های اخیر به انجام رسیده است که از آن میان می‌توان به تدوین پیش‌نویس قانون مدیریت شهری کلان‌شهر تهران اشاره کرد. این پیش‌نویس برای حرکت گام‌به‌گام به سوی هماهنگی و اثربخشی بیشتر مدیریت شهری در تهران تهیه شد تا در صورت تصویب قابلیت تسری به سایر کلان‌شهرها را داشته باشد (مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران، ۱۴۰۱). همچنین، سند جامع سیاستی مدیریت یکپارچه تهران نیز تدوین شده که با واکاوی و شناخت دقیق بر مجموع نارسایی‌های موجود و نیازها تنظیم شده است. تدوین این سیاست‌های عملیاتی و اجرایی؛ باید‌ها و نبایدهایی را برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در سطح کلان هدف قرار می‌دهند (برک‌پور، ۱۳۹۹).

جدول ۲- سابقه موضوع در دستگاه‌های اجرایی و قانون‌گذار (مأخذ: نویسنده)

سال	احکام و مواد
۱۳۶۸	برنامه اصلاح نظام اداری و مدیریت کشور و مناطق در پیوست برنامه اول توسعه
۱۳۷۳	برنامه توسعه دوم جمهوری اسلامی ایران ^۱
۱۳۷۹	برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران ^۲
۱۳۹۸	برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران ^۳
۱۳۹۰	اقدام اولیه بر اساس گزارش شهرداری تهران عدم توجه به مقتضیات محلی
۱۳۹۵	ارسال لایحه به دولت با در نظر گرفتن کلیه نقاط شهری مخالفت دولت، بازگرداندن لایحه به کمیسیون تخصصی
۱۳۹۶	طرح موضوع در کمیسیون و جمع‌بندی نهایی
۱۳۹۶	خروج لایحه از دستور کار نظرخواهی از: شورای عالی استان‌ها، شهرداری تهران و شورای شهر تهران
۱۳۹۷	مطرح‌شدن موضوع در قالب طرح در مجلس
۱۳۹۷	دستور کار مجمع مشورتی رؤسای شوراهای شهرهای مراکز استان‌ها
۱۳۹۷	ارسال جمع‌بندی به رئیس شورای عالی استان‌ها رد کلیات و جزئیات طرح

۲- نکات مورد توجه در تدوین طرح‌های مدیریت یکپارچه شهری

رابطه بین حکمروایی ملی و محلی (دولت و شهرداری‌ها) از مسائلی است که تأثیر به‌سزایی در موفقیت مدیریت یکپارچه شهری دارد. از این‌رو، در طرح‌های مورد نظر مدیریت یکپارچه شهری نیاز به تبیین نقش نظارتی وزارت کشور، وظایف حاکمیتی آن و شورای عالی استان‌ها در حوزه مدیریت شهری به صورت شفاف به نظر می‌آید.

نکته حائز اهمیت این است که در صورت انتقال وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها، با مشکل هماهنگی بین سطوح ستادی و محلی مواجه خواهیم بود (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۲). نبود ارتباط مؤثر و تعریف شده میان امور محلی با سطوح ملی، موجب ایجاد ابهام برای پاسخگویی به کمبودها و نارسائی‌ها در سطوح محلی، برای مراجع نظارتی در سطوح ملی است.

تجربیات کشورهای موفق در حوزه مدیریت شهری بیانگر بازنگری مجموعه مقررات شهری در یک دوره گذار است که در قالب آن تغییرات به‌صورت تدریجی و مرحله‌به‌مرحله به انجام می‌رسد. برای مثال در شهر لندن تا رسیدن به حکومت محلی آن، ۴-۵ مرحله گذار و تغییر جدی قانون را شاهد هستیم (حاجی‌لو و همکاران، ۱۳۹۶).

علاوه بر این، تجارب گذشته در کشور نیز نشان می‌دهند که فرآیند واگذاری مدیریت امور ملی به محلی الزاما نیاز به ارائه طرح یا لایحه و فرآیندهای پیچیده تصویب قانون جامع در مجلس ندارد و بهتر است بر اساس نیازهای روز و طی فرآیندی گام‌به‌گام صورت گیرد. مسئله دیگر این‌که، مقررات کارآمد که سیر قانونی خود را در زمان طولانی طی کرده‌اند و اثر مطلوب بر

۱ تبصره‌های ۳۱ تا ۳۸ ماده واحد

۲ مواد ۱ الی ۳، فصل اول

۳ مواد ۱۵۴، ۷۳، ۷۷، ۸۱، ۸۳ و بند (ج) ماده ۱۳۹

مدیریت شهری دارند، نباید دوباره در مسیر رسیدگی قرار گیرند. یعنی بر بازننگری و به‌روزرسانی قوانین موجود مدیریت شهری و روستایی کشور تأکید شود.

به نظر می‌رسد، به دلیل تنوع واحدهای مدیریت محلی و پهنه سرزمینی، تعریف سطح مدیریت محلی در کشور ضرورت دارد. به‌طوری‌که در مقیاس مشخص که دارای ارتباط عملکردی و کارکردی باهم هستند، یک مدیریت محلی و نهاد مقررات گذار و مجری واحد داشته باشیم و به‌تدریج تعداد واحدهای مدیریت محلی ساماندهی و بازننگری شوند (فرهودی و همکاران، ۱۳۸۷). از سوی دیگر، مسئله درآمدهای پایدار شهری به‌طور جدی بر وضعیت و آینده مدیریت شهری تأثیرگذار است و مدیریت یکپارچه شهری بدون توجه به درآمدهای پایدار شهرداری، غیرقابل اجراست. نیاز است، نهاد ناظر بر فعالیت‌های مالی و اقتصادی شهرداری‌ها در طرح‌های مدیریت یکپارچه شهری مشخص شود. هرچند، اختیارات مالی و اجرائی، توانایی شهرداران را نسبت به حالت موجود به شدت افزایش می‌دهد اما، همچنان فقدان قالب مشخص برای هزینه‌کردهای شهرداری به چشم می‌خورد (کاظمیان و میرعابدینی، ۱۳۹۰).

درنهایت، در حوزه نظام انتخابی شورا و شهرداری، از مهم‌ترین مشکلات مدیریت شهری که در صورت اصلاح قانونی قادر است تأثیر مثبتی در ارتقا مدیریت یکپارچه داشته باشد، شکل‌گیری شورای محله و منطقه به‌عنوان شوراهایی در سطح پایین‌تر است که می‌توانند امکان مشارکت مردمی و انتقال صحیح خواسته‌ها و اعمال نظارت بر نهاد اجرایی را به عهده گیرند. علاوه بر این، نظام انتخاباتی شورای اسلامی شهر که نحوه انتخاب آن متفاوت با نمایندگی مجلس نیست، باید موردتوجه و رسیدگی واقع شود زیرا، این موضوع فرایند انتخاب را محدود به ورود افراد شناخته شده و اغلب سیاسی به شوراها می‌کند. همچنین، پیشنهاد دیگر شامل انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم است که البته بدون طراحی سیستم‌های نظارت و ایجاد تعادل بین روابط شورا و شهردار، تغییر مناسبی را ایجاد نخواهد کرد.

جدول ۱- نکات موردتوجه در تدوین طرح‌های مدیریت یکپارچه آتی شهر تهران (مأخذ: نویسنده)

ردیف	موارد
۱	تبیین رابطه دقیق بین حکمروایی ملی و محلی
۲	بازنگری مجموعه قوانین و مقررات شهری به‌صورت تدریجی
۳	هماهنگی بین سطوح ستادی و محلی
۴	تنظیم قانون جدید، به معنای عدم حذف قوانین و مقررات متنوع و مؤثر پیشین
۵	توجه به درآمدهای پایدار شهرداری
۶	شکل‌گیری شورای محله و منطقه
۷	بازنگری نظام انتخاباتی شورای اسلامی شهر
۸	سیستم انتخاب مستقیم شهردار توسط مردم با توجه به طراحی سیستم‌های نظارت و ایجاد تعادل در روابط شورا و شهردار

۳- نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد، بحث در خصوص مدیریت یکپارچه شهری به معنای یک نهاد محلی یا نهاد منتخب در شورا و شهرداری است که کانون اصلی سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت مطابق قانون اساسی است و علیرغم همه فعالیت‌های صورت گرفته، نیازمند یک بازخوانی دوباره از قانون اساسی است تا به لحاظ حقوقی جایگاه شوراها را حداقل در سطح پژوهش تقویت کرده و برای مواجهه با خلأهای قانونی تدابیر لازم را بیاندیشد.

باید تفاوت‌های موجود میان شهرهای مختلف به‌خصوص با کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت در نظر گرفته شود تا بر اساس ویژگی‌های خاص هر یک اقدامات لازم صورت گیرند. همچنین، رویکرد اصلاحی به قوانین با توجه به مقتضیات محلی (نکات مورد تأکید اصل ۱۰۱ قانون اساسی) می‌تواند راهکاری بهینه برای پوشش تدریجی نقاط ضعف قوانین فعلی باشد. در این دیدگاه، با لحاظ کردن واقعیت‌های جغرافیایی و محلی هر پهنه سرزمینی و متناسب با جمعیت آن، تدوین مجموعه‌ای از قوانین مدیریت‌های یکپارچه شهری پیشنهاد می‌شود.

باید توجه داشت که نمی‌توان تمام قوانین موجود در زمینه مدیریت شهری را نادیده گرفت و باید به سمت اصلاحات قوانین موجود حرکت کرد و مسئله مهم دیگر در این رابطه این است که نمی‌توان اصلاح قانون مدیریت شهری را بدون اصلاح قوانین در رابطه با دستگاه‌های مرتبط در نظر داشت.

نیاز است که تفکیک بین امور ملی و امور محلی قائل شویم و تعریف مشخص و جامعی از آن‌ها در قوانین و مقررات ارائه دهیم. موضوع دسترسی نهادهای محلی به نهادهای ملی، ارتباطات عمودی قدرت و ارتباطات پایین به بالا از اهمیت زیادی برخوردار است چراکه، از معیارهای سنجش فقدان مدیریت یکپارچه، سنجش میزان ارتباط و دسترسی سیاست‌گذاران محلی با سیاست‌گذاران ملی است.

منابع

۱. اسدی، ایرج و برک پور، ناصر، (۱۳۹۹)، سازمان رهبر، مدل متناسب مدیریت شهری یکپارچه در ایران. نشریه هنرهای زیبا: معماری و شهرسازی، ۲۵(۴)، ۱۷-۳۰. doi: 10.22059/zfaup.2021.326244.672648
۲. برک پور، ن. (۱۳۹۹). سند راهبردی مدیریت شهری یکپارچه کلان شهر تهران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. شهرداری تهران.
۳. پوراحمد، احمد، مهدیان بهمن میری، معصومه و مهدی، علی، (۱۳۹۲)، تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره دوم، بهار ۹۲.
۴. حاجی لو، زهرا، دریاباری، سیدجمال الدین، ارغان، عباس، و فرهودی، رحمت اله، (۱۳۹۶)، تحلیل تطبیقی مدیریت شهری در کلانشهرهای تهران و لندن و توانمندسازی مدیران در راستای مدیریت یکپارچه شهری، جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)، ۷(۴)، ۱۳۳-۱۵۱. SID. <https://sid.ir/paper/224081/fa>
۵. فرهودی، رحمت اله، قالیباف، محمدباقر، چهاراهی، ذبیح الله، جواهری، احمد، (۱۳۸۷)، تحلیل تقسیمات کالبدی شهری بر اساس مدیریت یکپارچه نمونه موردی شهر شیراز. مجله جغرافیا (انجمن جغرافیایی ایران).
۶. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۲). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها: مدیریت شهری و شهرداریها در ایران (جلد ۲). تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور
۷. کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، زهره، (۱۳۹۰)، آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست گذاری و تصمیم گیری شهری، نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، شماره ۴۶، تابستان ۹۰.
۸. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مدیریت شهری، تهران انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریها، میزگرد حکمروایی شهری، مبانی نظری و ضرورت شکل گیری آن در ایران، (۱۳۸۶)، مجله جستارهای شهرسازی، شماره نوزدهم و بیستم؛ ص ۸-۱۶.
۹. مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران. (۱۴۰۱). پیش نویس قانون مدیریت یکپارچه شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. شهرداری تهران.
۱۰. هاشمی طاهری، ع. (۱۳۹۲). شناسایی دلایل و عوامل عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. شهرداری تهران.