فصلنامه علمی تخصصی مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری
سال نهم، شماره ۲ (پیاپی: ۳۷)، بهار ۱۴۰۵ (ویژه‌نامه)
ISSN: 2645-4424

ارزیابی عملکرد واحد شهرسازی شهرداری‌ها در مدیریت رشد کالبدی شهر

مونا‌السادات حسینی محمدی[1]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۲۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۰
کد مقاله: ۷۳۴۴۸

چکـیده

رشد کالبدی شهرها در دهه‌های اخیر به یکی از چالش‌های اساسی مدیریت شهری در ایران تبدیل شده است. گسترش نامتوازن، توسعه افقی بی‌رویه و وابستگی مالی شهرداری‌ها به درآمدهای ساختمانی، کیفیت فضایی و پایداری شهری را با تهدید مواجه کرده است. در این میان، واحد شهرسازی شهرداری‌ها نقش محوری در هدایت، کنترل و تنظیم فرآیند توسعه شهری بر عهده دارد؛ زیرا تصمیمات مرتبط با صدور مجوز، تغییر کاربری و اعمال ضوابط طرح‌های توسعه در این واحد اتخاذ می‌شود. پژوهش حاضر با رویکردی مروری و تحلیلی به بررسی جایگاه، کارکردها و چالش‌های عملکردی واحد شهرسازی در مدیریت رشد کالبدی شهر می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد که وابستگی درآمدی، چندپارگی نهادی، ضعف داده‌محوری و کمبود شفافیت، از مهم‌ترین عوامل محدودکننده عملکرد حرفه‌ای این واحد هستند. در نهایت، بر ضرورت تقویت استقلال تخصصی، توسعه سامانه‌های اطلاعات مکانی و اصلاح ساختار مالی شهرداری‌ها برای ارتقای کیفیت مدیریت رشد شهری تأکید می‌شود.

واژگـان کلـیدی: شهرسازی، شهرداری، مدیریت، شهر، رشد کالبدی شهر

۱- کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد یادگار امام خمینی (ره)

۱- مقدمه

رشد کالبدی شهرها صرفاً توسعه فیزیکی اراضی نیست، بلکه بازتابی از الگوهای حکمرانی، ساختار اقتصادی و کیفیت سیاست‌گذاری شهری است. در ادبیات برنامه‌ریزی شهری، مدیریت رشد به معنای هدایت توسعه در چارچوب ظرفیت‌های زیست‌محیطی، زیرساختی و اجتماعی شهر تعریف می‌شود. اگر این رشد بدون کنترل و نظارت تخصصی صورت گیرد، پیامدهایی مانند افزایش هزینه خدمات شهری، گسترش نابرابری فضایی و افت کیفیت محیط زندگی را به دنبال خواهد داشت. از این رو، وجود نهادی تخصصی برای تنظیم و نظارت بر این روند ضروری است. (Hall, 2019)

در ساختار مدیریت شهری ایران، واحد شهرسازی شهرداری مهم‌ترین مرجع اجرایی در حوزه هدایت رشد کالبدی به شمار می‌رود. این واحد با بررسی درخواست‌های ساخت‌وساز، انطباق آن‌ها با طرح‌های جامع و تفصیلی و صدور مجوزهای قانونی، عملاً مسیر توسعه فضایی شهر را تعیین می‌کند. هر تصمیم در این سطح، اثر مستقیمی بر شکل‌گیری سیمای شهری، توزیع تراکم و الگوی استقرار فعالیت‌ها دارد. به همین دلیل، عملکرد این واحد نه‌تنها اداری، بلکه راهبردی و ساختاری است. (حبیبی، ۱۳۹۹)

رابطه میان برنامه‌ریزی و اجرا یکی از موضوعات مهم در نظریه‌های مدیریت شهری است. در بسیاری از موارد، طرح‌های توسعه شهری در مرحله اجرا با چالش‌هایی مواجه می‌شوند که ناشی از فاصله میان اسناد بالادستی و فرآیندهای اداری است. واحد شهرسازی به‌عنوان حلقه واسط میان این دو حوزه عمل می‌کند و کیفیت عملکرد آن می‌تواند از بروز شکاف میان طرح و واقعیت جلوگیری کند. هرچه این واحد از ظرفیت تحلیلی و استقلال حرفه‌ای بیشتری برخوردار باشد، احتمال تحقق اهداف توسعه پایدار افزایش می‌یابد. (Alexander, 2006)

۲- چالش‌های نهادی و ساختاری

یکی از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت رشد شهری در ایران، وابستگی مالی شهرداری‌ها به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز است. این وابستگی سبب می‌شود صدور پروانه‌های ساختمانی و افزایش تراکم به منبع اصلی تأمین بودجه تبدیل شود و در نتیجه، تعارضی میان منافع مالی کوتاه‌مدت و اهداف توسعه بلندمدت شکل گیرد. چنین وضعیتی می‌تواند اصول برنامه‌ریزی فضایی را تحت‌الشعاع قرار دهد و به رشد نامتوازن منجر شود. (مدنی‌پور، ۱۳۹۸)

چندپارگی نهادی نیز از دیگر موانع مهم در عملکرد مؤثر واحد شهرسازی است. وجود نهادهای متعدد تصمیم‌گیر در حوزه زمین و توسعه شهری، مانند کمیسیون‌های مختلف و دستگاه‌های اجرایی موازی، موجب می‌شود تصمیمات نهایی حاصل مصالحه‌های اداری باشد نه تحلیل‌های تخصصی. این پراکندگی ساختاری اغلب انسجام فضایی شهر را کاهش می‌دهد و زمینه‌ساز بی‌ثباتی در سیاست‌های توسعه می‌شود. (Cullingworth, 2014)

علاوه بر این، نبود سامانه‌های یکپارچه اطلاعات مکانی و ضعف در به‌کارگیری فناوری‌های نوین، کارایی فرآیندهای شهرسازی را کاهش داده است. در بسیاری از شهرهای پیشرفته، تحلیل داده‌های مکانی و مدل‌سازی رشد شهری ابزار اصلی تصمیم‌گیری محسوب می‌شود؛ در حالی که کمبود داده‌های به‌روز و نبود زیرساخت دیجیتال در برخی شهرداری‌های ایران، تصمیمات را به سمت روش‌های سنتی و بعضاً سلیقه‌ای سوق می‌دهد. (UN-Habitat, 2022)

۳- شاخص‌های ارزیابی عملکرد

ارزیابی عملکرد واحد شهرسازی باید مبتنی بر شاخص‌های کیفی و کمی باشد. تمرکز صرف بر تعداد پروانه‌های صادره یا سرعت پاسخگویی اداری، تصویر دقیقی از کارآمدی این واحد ارائه نمی‌دهد. شاخص‌هایی نظیر میزان انطباق با طرح‌های مصوب، کاهش تخلفات ساختمانی، سهم توسعه درونی در مقابل گسترش افقی و سطح رضایت شهروندان از شفافیت فرآیندها می‌توانند معیارهای مناسب‌تری برای سنجش باشند. (Carmona, 2020)

از منظر عدالت فضایی، توزیع مجوزهای ساخت‌وساز در سطح شهر نیز اهمیت دارد. اگر توسعه عمدتاً در مناطق برخوردار متمرکز شود و مناطق کم‌برخوردار سهمی از سرمایه‌گذاری کالبدی نداشته باشند، نابرابری فضایی تشدید خواهد شد. بنابراین، تحلیل الگوی مکانی صدور مجوزها می‌تواند شاخصی مهم برای ارزیابی عملکرد این واحد باشد. (بحرینی، ۱۳۹۶)

۴- تجارب جهانی و مسیرهای بهبود عملکرد واحد شهرسازی

بررسی تجربه شهرهای موفق جهان نشان می‌دهد که مدیریت رشد کالبدی زمانی اثربخش است که سیاست‌های توسعه شهری بر پایه کنترل توسعه افقی، تقویت توسعه درونی، بازآفرینی اراضی رهاشده و هدایت سرمایه‌گذاری به درون محدوده‌های موجود انجام شود. در بسیاری از کشورها، واحدهای شهرسازی با تکیه بر چارچوب‌های قانونی روشن و ابزارهای تحلیلی پیشرفته، توانسته‌اند میان نیاز به توسعه و ضرورت حفظ کیفیت محیط شهری تعادل ایجاد کنند. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که نقش واحد شهرسازی صرفاً صدور مجوز نیست، بلکه هدایت آینده فضایی شهر بر مبنای منافع عمومی است. (Hall, 2019)

در برخی شهرهای اروپایی، به‌ویژه در الگوهای برنامه‌ریزی یکپارچه، واحدهای شهرسازی با بهره‌گیری از سامانه‌های اطلاعات مکانی، ارزیابی اثرات توسعه و مشارکت ذی‌نفعان، فرآیند تصمیم‌گیری را از حالت صرفاً اداری خارج کرده و به فرایندی تحلیلی و شفاف تبدیل کرده‌اند. نتیجه چنین رویکردی، کاهش تخلفات ساختمانی، افزایش هماهنگی میان طرح‌ها و اجرا و ارتقای اعتماد عمومی به مدیریت شهری بوده است. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که داده‌محوری و شفافیت، دو پایه اصلی موفقیت در حکمرانی کالبدی هستند. (Carmona, 2020)

در کشورهای در حال توسعه نیز نمونه‌هایی از اصلاح نظام شهرسازی وجود دارد که بر دیجیتالی‌سازی فرایندها، کاهش زمان پاسخگویی، شفاف‌سازی ضوابط و ارتقای نظارت متمرکز بوده‌اند. در این کشورها، ایجاد پنجره واحد خدمات شهرسازی و ثبت الکترونیکی درخواست‌ها، زمینه کاهش فساد اداری و افزایش قابلیت پیگیری پرونده‌ها را فراهم کرده است. چنین اقداماتی نشان می‌دهد که حتی در شرایط محدودیت منابع نیز می‌توان از طریق اصلاح سازوکارهای نهادی، کیفیت عملکرد واحد شهرسازی را بهبود بخشید. (UN-Habitat, 2022)

در ایران نیز ارتقای عملکرد واحد شهرسازی مستلزم اصلاح هم‌زمان در چند سطح است. نخستین سطح، اصلاح ساختار مالی شهرداری‌هاست. تا زمانی که بخش عمده‌ای از درآمد شهری از محل ساخت‌وساز و عوارض ناشی از توسعه فیزیکی تأمین شود، فشار برای افزایش تراکم و تسهیل ساخت‌وساز همچنان باقی خواهد ماند. در چنین شرایطی، واحد شهرسازی نمی‌تواند به‌طور کامل نقش حرفه‌ای و تنظیم‌گر خود را ایفا کند. بنابراین، ایجاد منابع درآمدی پایدار و غیرساختمانی برای شهرداری‌ها، یکی از پیش‌شرط‌های اساسی اصلاح عملکرد این واحد است. (مدنی‌پور، ۱۳۹۸)

سطح دوم اصلاح، به بازآرایی نهادی و تقویت هماهنگی میان سازمان‌های مؤثر در تصمیم‌گیری شهری مربوط می‌شود. یکی از ضعف‌های مهم در مدیریت رشد کالبدی ایران، پراکندگی مراکز تصمیم‌گیر و نبود انسجام میان سیاست‌گذاری و اجراست. برای رفع این مشکل، لازم است نقش و اختیارات واحد شهرسازی در تعامل با سایر نهادها به‌صورت شفاف تعریف شود و از مداخلات متعدد و متعارض در فرآیند تصمیم‌گیری کاسته شود. انسجام نهادی، شرط لازم برای اجرای مؤثر طرح‌های شهری و جلوگیری از تصمیمات مقطعی و موردی است. (حبیبی، ۱۳۹۹)

سطح سوم به توسعه ظرفیت حرفه‌ای و تخصصی بازمی‌گردد. واحد شهرسازی زمانی می‌تواند در مدیریت رشد کالبدی موفق عمل کند که از نیروهای متخصص، آموزش‌دیده و آشنا با فناوری‌های جدید برخوردار باشد. آموزش مداوم کارشناسان، تقویت توان تحلیل فضایی، آشنایی با سامانه‌های GIS و استفاده از مدل‌های پیش‌بینی رشد شهری، از جمله اقداماتی است که می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری را بهبود بخشد. بدون سرمایه انسانی توانمند، حتی بهترین قوانین و ساختارها نیز در عمل به نتایج مطلوب نخواهند رسید. (Alexander, 2006)

سطح چهارم اصلاح، به استقرار سامانه‌های هوشمند و یکپارچه اطلاعات شهری مربوط است. وجود بانک‌های اطلاعاتی به‌روز، نقشه‌های دقیق، سوابق الکترونیکی پرونده‌ها و امکان تحلیل فضایی داده‌ها، زمینه تصمیم‌گیری دقیق‌تر و عادلانه‌تر را فراهم می‌کند. همچنین، سامانه‌های هوشمند می‌توانند شفافیت را افزایش دهند، فرایندها را کوتاه‌تر کنند و امکان نظارت عمومی بر تصمیمات را تقویت نمایند. حرکت به سمت شهر هوشمند، بدون اصلاح سیستم اطلاعاتی واحد شهرسازی، امکان‌پذیر نخواهد بود. (Cullingworth, 2014)

سطح پنجم، تقویت رویکرد مشارکتی در تصمیم‌گیری‌های شهرسازی است. در الگوهای جدید حکمرانی شهری، شهروندان تنها دریافت‌کننده خدمات نیستند، بلکه بخشی از فرایند تصمیم‌سازی به شمار می‌آیند. مشارکت عمومی در تهیه و اجرای طرح‌ها، موجب افزایش مشروعیت تصمیمات، کاهش تعارضات اجتماعی و بهبود انطباق سیاست‌ها با نیازهای واقعی شهر می‌شود. هرچه واحد شهرسازی بتواند از ظرفیت نهادهای محلی، کارشناسان مستقل و شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری استفاده کند، کیفیت حکمرانی فضایی ارتقا خواهد یافت. (Healey, 2007)

۵- تعارض‌های نهادی و اقتصادی در مدیریت رشد کالبدی

یکی از بنیادی‌ترین چالش‌های واحد شهرسازی، تعارض میان منطق برنامه‌ریزی و منطق اقتصاد شهری است. از یک سو، اصول برنامه‌ریزی بر کنترل تراکم، حفظ سرانه‌های خدماتی و رعایت ظرفیت زیرساختی تأکید دارد؛ از سوی دیگر، فشارهای اقتصادی ناشی از بازار زمین و نیازهای مالی شهرداری‌ها، تمایل به افزایش سطح ساخت‌وساز را تقویت می‌کند. این تعارض ساختاری باعث می‌شود تصمیم‌گیری‌های شهرسازی در بسیاری از موارد تحت تأثیر ملاحظات مالی کوتاه‌مدت قرار گیرد و اهداف بلندمدت توسعه پایدار تضعیف شود. (Harvey, 2012)

بازار زمین و مسکن نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به رشد کالبدی شهر دارد. در شرایطی که زمین به کالایی سرمایه‌ای تبدیل می‌شود، تقاضا برای تغییر کاربری، افزایش تراکم و توسعه در اراضی پیرامونی افزایش می‌یابد. واحد شهرسازی در چنین شرایطی در معرض فشارهای مستقیم و غیرمستقیم برای انعطاف در ضوابط قرار می‌گیرد. نبود سازوکارهای شفاف و ضابطه‌مند برای مدیریت این فشارها می‌تواند به بی‌ثباتی در سیاست‌های توسعه شهری منجر شود. (فلاح‌نژاد، ۱۳۹۷)

از سوی دیگر، گسترش ساخت‌وسازهای غیررسمی و سکونتگاه‌های فاقد مجوز یکی دیگر از چالش‌های جدی در مدیریت رشد کالبدی است. در بسیاری از شهرهای بزرگ، رشد سریع جمعیت و ناتوانی بازار رسمی مسکن در پاسخگویی به تقاضا، منجر به شکل‌گیری توسعه‌های خارج از چارچوب طرح‌های مصوب شده است. این وضعیت، واحد شهرسازی را در موقعیتی دوگانه قرار می‌دهد؛ از یک سو وظیفه کنترل و برخورد قانونی دارد و از سوی دیگر با واقعیت‌های اجتماعی و نیازهای معیشتی شهروندان مواجه است. (UN-Habitat, 2022)

۶- چالش‌های حقوقی و مقرراتی

نظام حقوقی شهرسازی در ایران مبتنی بر مجموعه‌ای از قوانین، آیین‌نامه‌ها و مصوبات پراکنده است که در دوره‌های مختلف تدوین شده‌اند. این پراکندگی گاه موجب تداخل وظایف، ابهام در تفسیر ضوابط و ایجاد زمینه برای تصمیمات سلیقه‌ای می‌شود. واحد شهرسازی در چنین فضایی ناگزیر است میان الزامات قانونی متعدد و گاه متعارض تعادل برقرار کند که این امر می‌تواند فرآیند تصمیم‌گیری را پیچیده و زمان‌بر سازد. (حبیبی، ۱۳۹۹) همچنین کمیسیون‌های تخصصی نظیر کمیسیون ماده ۵ و ماده ۱۰۰ نقش مهمی در تغییرات طرح‌ها و رسیدگی به تخلفات ساختمانی دارند. در برخی موارد، تصمیمات این کمیسیون‌ها می‌تواند چارچوب‌های اولیه طرح‌های توسعه را دستخوش تغییر کند. اگرچه این سازوکارها برای انعطاف‌پذیری پیش‌بینی شده‌اند، اما استفاده گسترده یا غیرهدفمند از آن‌ها ممکن است انسجام کالبدی شهر را تضعیف کند و جایگاه کارشناسی واحد شهرسازی را کمرنگ سازد. (Cullingworth, 2014)

۷- پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی تصمیمات شهرسازی

تصمیمات واحد شهرسازی صرفاً آثار فیزیکی ندارند، بلکه پیامدهای اجتماعی گسترده‌ای ایجاد می‌کنند. نحوه توزیع کاربری‌ها، تعیین تراکم و صدور مجوزهای خاص می‌تواند بر قیمت زمین، ترکیب جمعیتی محلات و حتی الگوهای تعامل اجتماعی تأثیر بگذارد. اگر سیاست‌های شهرسازی بدون توجه به عدالت فضایی اتخاذ شوند، ممکن است به تقویت شکاف‌های طبقاتی و جدایی‌گزینی اجتماعی منجر شوند. (Soja, 2010) از منظر زیست‌محیطی نیز رشد کنترل‌نشده شهری منجر به کاهش اراضی سبز، افزایش آلودگی هوا و مصرف بی‌رویه منابع می‌شود. واحد شهرسازی با تعیین حدود توسعه، حفاظت از پهنه‌های حساس و الزام به رعایت ضوابط زیست‌محیطی، می‌تواند نقشی اساسی در کاهش این پیامدها ایفا کند. با این حال، در صورت ضعف نظارت یا غلبه نگاه درآمدمحور، این کارکرد حفاظتی تضعیف خواهد شد. (Carmona, 2020)

۸- ضرورت گذار از رویکرد واکنشی به رویکرد راهبردی

در بسیاری از شهرداری‌ها، عملکرد واحد شهرسازی بیشتر حالت واکنشی دارد؛ یعنی پاسخ به درخواست‌های ساخت‌وساز و رسیدگی به تخلفات، بخش عمده انرژی سازمانی را مصرف می‌کند. این رویکرد سبب می‌شود برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه و تحلیل روندهای آینده در اولویت قرار نگیرد. گذار به رویکرد راهبردی مستلزم آن است که این واحد علاوه بر رسیدگی روزمره، به تحلیل سناریوهای رشد، ارزیابی ظرفیت زیرساختی و پیش‌بینی تحولات جمعیتی نیز بپردازد. (Alexander, 2006) رویکرد راهبردی همچنین مستلزم تعریف چشم‌انداز فضایی روشن برای شهر و هماهنگی کامل میان طرح‌های توسعه، برنامه‌های عمرانی و سیاست‌های اقتصادی است. در چنین چارچوبی، واحد شهرسازی نه‌تنها مجری ضوابط، بلکه یکی از بازیگران کلیدی در

سیاست‌گذاری شهری خواهد بود. تحقق این تحول نیازمند حمایت مدیریتی، اصلاح ساختار سازمانی و ارتقای فرهنگ حرفه‌ای در بدنه شهرداری است. (Healey, 2007)

۹- تحلیل تطبیقی عملکرد واحد شهرسازی در کلان‌شهرها و شهرهای متوسط

عملکرد واحد شهرسازی در کلان‌شهرها به دلیل پیچیدگی ساختار فضایی، تنوع کاربری‌ها، شدت سرمایه‌گذاری و تعدد ذی‌نفعان، ماهیتی متفاوت از شهرهای متوسط و کوچک دارد. در کلان‌شهرها حجم بالای پرونده‌های ساختمانی، فشار بازار زمین و نقش پروژه‌های بزرگ‌مقیاس شهری موجب می‌شود تصمیمات شهرسازی ابعاد اقتصادی و سیاسی گسترده‌تری پیدا کند. در چنین شرایطی، واحد شهرسازی ناگزیر است میان الزامات فنی، فشارهای سرمایه‌گذاران و سیاست‌های کلان شهری توازن برقرار کند که این امر سطح مسئولیت و پیچیدگی عملکرد را افزایش می‌دهد. (Hall, 2019)

در مقابل، در شهرهای متوسط، اگرچه حجم پروژه‌ها کمتر است، اما محدودیت منابع انسانی و مالی می‌تواند مانع از شکل‌گیری ساختار حرفه‌ای قدرتمند در واحد شهرسازی شود. در بسیاری از این شهرها، کمبود نیروی متخصص و ضعف سامانه‌های اطلاعاتی سبب می‌شود تصمیمات بیشتر بر پایه تجربه فردی یا رویه‌های سنتی اتخاذ شود. این مسئله ممکن است موجب کاهش دقت در انطباق طرح‌ها و اجرای ضوابط گردد. (بحرینی، ۱۳۹۶) از منظر نظارتی نیز تفاوت‌هایی مشاهده می‌شود. در کلان‌شهرها، به دلیل حساسیت رسانه‌ای و نظارت عمومی گسترده‌تر، فرآیندهای شهرسازی تا حدی شفاف‌تر هستند؛ در حالی که در برخی شهرهای کوچک، نبود سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی می‌تواند زمینه بروز تخلفات ساختمانی یا تغییرات غیررسمی در ضوابط را فراهم کند. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌های اصلاحی برای ارتقای عملکرد واحد شهرسازی باید متناسب با مقیاس و شرایط هر شهر طراحی شوند. (Cullingworth, 2014)

۱۰- مدل پیشنهادی اصلاح ساختار واحد شهرسازی در ایران

برای ارتقای عملکرد واحد شهرسازی می‌توان مدلی چهاربُعدی پیشنهاد کرد که شامل اصلاح نهادی، تقویت ظرفیت حرفه‌ای، تحول دیجیتال و بازآرایی نظام مالی باشد. در بُعد نهادی، لازم است حدود اختیارات، مسئولیت‌ها و فرآیندهای تصمیم‌گیری به‌صورت شفاف تعریف شود تا از تداخل نهادی و تصمیمات موردی جلوگیری گردد. ایجاد ساختارهای هماهنگ‌کننده میان بخش‌های مختلف شهرداری و سایر نهادهای شهری می‌تواند انسجام تصمیمات فضایی را افزایش دهد. (حبیبی، ۱۳۹۹)

در بُعد حرفه‌ای، سرمایه‌گذاری در آموزش مستمر کارشناسان، جذب نیروهای متخصص در حوزه‌های برنامه‌ریزی فضایی، اقتصاد شهری و تحلیل داده، و ارتقای استانداردهای حرفه‌ای ضروری است. حرفه‌ای‌سازی ساختار شهرسازی موجب می‌شود تصمیمات مبتنی بر تحلیل و شواهد علمی اتخاذ شوند و از مداخلات غیرتخصصی کاسته شود. (Alexander, 2006)

تحول دیجیتال نیز یکی از ارکان اساسی این مدل است. استقرار سامانه‌های یکپارچه صدور پروانه، بانک اطلاعات مکانی، پایگاه داده تخلفات ساختمانی و داشبوردهای تحلیلی می‌تواند فرآیندها را تسریع و شفافیت را تقویت کند. همچنین بهره‌گیری از مدل‌های پیش‌بینی رشد شهری امکان برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه را فراهم می‌آورد و از رویکرد صرفاً واکنشی جلوگیری می‌کند. (UN-Habitat, 2022)

در بُعد مالی، کاهش وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای ساختمانی و حرکت به سمت منابع پایدار نظیر مالیات بر ارزش افزوده محلی، عوارض خدمات شهری و ابزارهای تأمین مالی نوین، می‌تواند تعارض میان درآمدزایی و کنترل رشد را کاهش دهد. تا زمانی که توسعه کالبدی منبع اصلی درآمد باشد، استقلال حرفه‌ای واحد شهرسازی به طور کامل تحقق نخواهد یافت. (Harvey, 2012)

۱۱- چارچوب مفهومی پیشنهادی برای ارزیابی جامع عملکرد

برای ارزیابی عملکرد واحد شهرسازی می‌توان چارچوبی مبتنی بر چهار شاخص کلان طراحی کرد: کارایی اداری، انطباق برنامه‌ای، عدالت فضایی و پایداری محیطی. کارایی اداری شامل مدت زمان صدور مجوز، شفافیت فرآیندها و میزان رضایت شهروندان است. انطباق برنامه‌ای به میزان تطابق مجوزها با طرح‌های مصوب و کاهش تغییرات موردی اشاره دارد. عدالت فضایی بر توزیع متوازن فرصت‌های توسعه در سطح شهر تأکید می‌کند و پایداری محیطی نیز اثرات زیست‌محیطی تصمیمات شهرسازی را در نظر می‌گیرد. (Carmona, 2020)

در این چارچوب، ارزیابی باید ترکیبی از شاخص‌های کمی و کیفی باشد. تحلیل داده‌های مکانی، بررسی روند تغییر کاربری‌ها، مطالعه الگوی تراکم ساختمانی و ارزیابی میزان تخلفات می‌تواند تصویر دقیقی از عملکرد واقعی ارائه دهد. همچنین انجام نظرسنجی از شهروندان و کارشناسان مستقل می‌تواند بُعد کیفی ارزیابی را تقویت کند. (مدنی‌پور، ۱۳۹۸)

چنین چارچوبی امکان مقایسه عملکرد واحدهای شهرسازی در شهرهای مختلف را فراهم می‌کند و می‌تواند مبنایی برای اصلاح سیاست‌ها و تدوین برنامه‌های بهبود باشد. علاوه بر این، انتشار عمومی نتایج ارزیابی می‌تواند به افزایش پاسخگویی و تقویت اعتماد عمومی نسبت به مدیریت شهری کمک کند. (Healey, 2007)

۱۲- نتیجه‌گیری

تحلیل انجام‌شده در این مقاله نشان داد که مدیریت رشد کالبدی شهرها فرایندی چندبُعدی و پیچیده است که در آن، واحد شهرسازی نقشی محوری و ساختاری ایفا می‌کند. این واحد نه‌تنها مسئول اجرای ضوابط ساختمانی و کنترل توسعه فیزیکی است، بلکه در عمل یکی از تعیین‌کننده‌ترین بازیگران در شکل‌دهی آینده فضایی، اجتماعی و زیست‌محیطی شهر محسوب می‌شود. کیفیت تصمیمات آن مستقیماً بر الگوی استقرار جمعیت، نحوه توزیع خدمات، شدت بهره‌برداری از زمین و میزان پایداری شهری اثر می‌گذارد.

بررسی چالش‌ها نشان داد که عملکرد واحد شهرسازی در ایران با مجموعه‌ای از محدودیت‌های ساختاری مواجه است؛ از جمله وابستگی مالی شهرداری‌ها به درآمدهای ساختمانی، چندپارگی نهادی، پراکندگی قوانین، ضعف سامانه‌های اطلاعاتی و کمبود ظرفیت حرفه‌ای. این عوامل موجب شده‌اند که در بسیاری از موارد، منطق اقتصادی کوتاه‌مدت بر منطق برنامه‌ریزی بلندمدت غلبه کند و اهداف توسعه پایدار به حاشیه رانده شود. در چنین شرایطی، تصمیمات شهرسازی گاه به جای هدایت آگاهانه رشد، به مدیریت مقطعی درخواست‌ها و فشارها تقلیل یافته است.

از منظر اجتماعی و زیست‌محیطی نیز مشخص شد که تصمیمات این واحد می‌تواند پیامدهایی فراتر از حوزه فنی داشته باشد. نحوه تعیین تراکم، تغییر کاربری‌ها و صدور مجوزهای خاص، بر عدالت فضایی، قیمت زمین، کیفیت محیط زیست و حتی انسجام اجتماعی اثرگذار است. بنابراین، شهرسازی صرفاً یک فعالیت اداری نیست، بلکه کنشی حاکمیتی با پیامدهای گسترده اجتماعی است و نیازمند رویکردی راهبردی، داده‌محور و مبتنی بر منافع عمومی است.

مقایسه تجارب جهانی نشان می‌دهد که موفقیت در مدیریت رشد کالبدی مستلزم وجود ساختار نهادی منسجم، نظام اطلاعاتی پیشرفته، منابع مالی پایدار و بدنه حرفه‌ای توانمند است. در شهرهایی که این مؤلفه‌ها تقویت شده‌اند، واحد شهرسازی توانسته است از حالت واکنشی خارج شود و به نهادی آینده‌نگر و سیاست‌گذار تبدیل گردد. در مقابل، ضعف در هر یک از این ابعاد، کارآمدی این واحد را کاهش داده و انسجام کالبدی شهر را با چالش مواجه ساخته است.

در مجموع می‌توان نتیجه گرفت که اصلاح عملکرد واحد شهرسازی، پیش‌شرط تحقق توسعه پایدار شهری در ایران است. بدون بازنگری در ساختارهای مالی، حقوقی و سازمانی، نمی‌توان انتظار داشت که مدیریت رشد کالبدی به‌صورت نظام‌مند و متوازن انجام شود. آینده شهرها تا حد زیادی وابسته به کیفیت حکمرانی فضایی است و واحد شهرسازی در قلب این حکمرانی قرار دارد.

۱۳- پیشنهادها

بر اساس یافته‌های مقاله، مجموعه‌ای از پیشنهادات کاربردی برای ارتقای عملکرد واحد شهرسازی ارائه می‌شود.

نخست، ضروری است ساختار مالی شهرداری‌ها اصلاح شود و وابستگی به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز کاهش یابد. ایجاد منابع درآمدی پایدار و غیرمرتبط با افزایش تراکم، می‌تواند تعارض میان منافع مالی و اصول برنامه‌ریزی را کاهش دهد و استقلال حرفه‌ای واحد شهرسازی را تقویت کند.

دوم، یکپارچه‌سازی نهادی و شفاف‌سازی حدود اختیارات در فرآیند تصمیم‌گیری ضروری است. کاهش تداخل میان نهادهای مختلف، تعریف دقیق مسئولیت‌ها و تقویت جایگاه کارشناسی واحد شهرسازی می‌تواند انسجام تصمیمات فضایی را افزایش دهد.

سوم، توسعه سامانه‌های هوشمند و یکپارچه اطلاعات شهری باید در اولویت قرار گیرد. ایجاد بانک‌های اطلاعات مکانی دقیق، دیجیتالی‌سازی کامل فرآیند صدور مجوز و استفاده از ابزارهای تحلیل داده، امکان تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد را فراهم می‌کند و شفافیت را افزایش می‌دهد.

چهارم، سرمایه‌گذاری در آموزش و ارتقای توان تخصصی کارکنان شهرسازی ضروری است. آموزش مستمر، آشنایی با فناوری‌های نوین و تقویت رویکرد تحلیلی می‌تواند کیفیت تصمیمات را بهبود بخشد و از غلبه نگاه صرفاً اداری جلوگیری کند.

پنجم، تقویت مشارکت عمومی در فرآیندهای شهرسازی توصیه می‌شود. شفاف‌سازی ضوابط، انتشار عمومی اطلاعات و فراهم‌کردن بسترهای مشارکت شهروندان می‌تواند مشروعیت تصمیمات را افزایش داده و از بروز تعارضات اجتماعی جلوگیری کند.

در نهایت، پیشنهاد می‌شود نظام ارزیابی عملکرد واحد شهرسازی بر اساس شاخص‌های جامع شامل کارایی، عدالت فضایی، انطباق با طرح‌های مصوب و پایداری محیطی طراحی و اجرا شود تا امکان پایش مست مر عملکرد فراهم گردد. چنین نظامی باید مبتنی بر داده‌های مکانی، شاخص‌های کمی و بازخوردهای کیفی از شهروندان باشد تا بتواند تصویر واقعی از کیفیت عملکرد واحد شهرسازی ارائه دهد. اجرای این نظام می‌تواند به ارتقای پاسخگویی، شفافیت و اعتماد عمومی نسبت به مدیریت شهری کمک کند و موجب شود تصمیم‌گیری‌ها از حالت سلیقه‌ای به سمت الگویی نظام‌مند و مبتنی بر شواهد حرکت کند.

ششمین پیشنهاد، بازنگری در چارچوب‌های قانونی و ضوابط شهرسازی است تا به جای تمرکز بر محدودیت‌های صوری، رویکردی انعطاف‌پذیر و عملکردمحور جایگزین شود. مقررات باید به‌گونه‌ای اصلاح شوند که در عین حفظ کنترل منطقی بر رشد، نوآوری شهری و تطبیق‌پذیری با نیازهای نوظهور را نیز ممکن سازند. این امر مستلزم نهادینه‌سازی سازوکارهای ارزیابی اثرات شهری پیش از اجرای طرح‌ها و پروژه‌هاست تا ابعاد اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی تصمیمات به‌درستی سنجیده شوند.

هفتم، لازم است سیاست‌گذاران شهری به سمت ایجاد «واحد شهرسازی راهبردی» حرکت کنند؛ نهادی که فراتر از وظایف اجرایی، قدرت شکل‌دهی به سیاست‌های کلان توسعه فضایی را داشته باشد. در این رویکرد، واحد شهرسازی باید حلقه اتصال میان طرح‌های توسعه‌ای، اسناد بالادست و تصمیمات اجرایی باشد و بتواند به‌عنوان بازوی راهبردی مدیریت شهری عمل کند. تمرکز بر تحلیل روندهای جمعیتی، داده‌های بازار زمین و شاخص‌های پایداری، جایگاه علمی و پیش‌نگرانه این واحد را تقویت می‌کند.

هشتم، ایجاد شبکه همکاری میان واحدهای شهرسازی شهرداری‌های مختلف کشور، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی می‌تواند به تبادل دانش و تجربیات منجر شود. چنین شبکه‌ای با برگزاری کارگاه‌ها و انتشار گزارش‌های تحلیلی، فرصتی برای یادگیری متقابل و ارتقای سطح حرفه‌ای در عرصه شهرسازی فراهم می‌سازد.

در نهایت، همه این پیشنهادات در صورتی به ثمر می‌نشیند که اراده نهادی و سیاسی لازم برای اصلاح ساختاری وجود داشته باشد. شهرسازی در عصر کنونی نه‌تنها ابزار ساماندهی فضا، بلکه ابزاری برای حکمرانی مؤثر شهری است. واحد شهرسازی اگر در جایگاه واقعی خود قرار گیرد، می‌تواند از عامل واکنش به رشد بی‌رویه، به محرک توسعه پایدار، عدالت فضایی و زیست‌پذیری شهری تبدیل شود. دستیابی به این هدف مستلزم بازنگری عمیق در شیوه حکمرانی شهری و تمرکز بر منافع عمومی به‌جای منافع کوتاه‌مدت است.

منابع

۱) بحرینی، س. ح. (۱۳۹۶). تحلیل فضاهای شهری و مبانی برنامه‌ریزی شهری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲) حبیبی، م. (۱۳۹۹). از شار تا شهر. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۳) مدنی‌پور، ع. (۱۳۹۸). طراحی فضاهای شهری: نگرشی بر فرآیند اجتماعی و فضایی. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
4) Alexander, E. R. (2006). Evaluation in planning: Evolution and prospects. Routledge.
5) Carmona, M. (2020). Public places urban spaces: The dimensions of urban design (3rd ed.). Routledge.
6) Cullingworth, J. B., & Caves, R. W. (2014). Planning in the USA: Policies, issues, and processes (4th ed.). Routledge.
7) Hall, P. (2019). Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880 (5th ed.). Wiley-Blackwell.
8) Harvey, D. (2012). Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution. Verso.
9) Healey, P. (2007). Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times. Routledge.
10) Soja, E. W. (2010). Seeking spatial justice. University of Minnesota Press.
11) UN-Habitat. (2022). World cities report 2022: Envisaging the future of cities. United Nations Human Settlements Programme.

Performance Evaluation of Municipal Urban Planning Departments in Managing Urban Physical Growth

Abstract

In recent decades, the physical growth of cities has become one of the fundamental challenges of urban management in Iran. Imbalanced expansion, excessive horizontal development, and municipalities' financial dependence on construction-related revenues have threatened spatial quality and urban sustainability. In this context, municipal urban planning departments play a central role in guiding, regulating, and controlling the urban development process, as decisions regarding building permits, land-use changes, and the enforcement of development plan regulations are made within these departments. This study adopts a review-analytical approach to examine the position, functions, and operational challenges of urban planning departments in managing urban physical growth. The findings indicate that revenue dependency, institutional fragmentation, weak data-driven practices, and lack of transparency are among the most significant factors limiting the professional performance of these departments. Ultimately, the study emphasizes the necessity of strengthening professional autonomy, developing spatial information systems, and reforming municipal financial structures in order to enhance the quality of urban growth management.

Keywords: Urban Planning, Municipality, Management, City, Urban Physical Growth