

خلاصه کتاب مطالعات راهبردی - تطبیقی در شهرهای جهان و تهران

انتشارات جدید شرکت
پردازش و برنامه ریزی شهری

مقدمه:

اگر چه میزان شهرنشینی هنوز هم یکی از شاخصهای توسعه و پیشرفت در کشورهای مختلف محسوب میگردد، ولی این ویژگی در مناطق مختلف جهان متفاوت است. مسائل عام شهری که به دنبال مطالعه شهرهای بزرگ و مهم جهان مطرح شده در این کتاب ارائه میشود، مقایسه شهرداری تهران با سایر شهرها (از نقطه نظر تشکیلات که انعکاسی از عملکرد سازمانی است) و دریافت نقاط ضعف و امکانات، ارائه چشم اندازهای تهران آینده است.

این کتاب از بخشهای زیر تشکیل شده:

- ۱- بخش نظریه پردازی که به همان موضوعات عمده شهرنشینی در کشورهای مختلف دنیا می پردازد.
- ۲- بخش دوم مطالعات تطبیقی که در آن وضعیت تهران با ۱۴ شهر بزرگ جهان مقایسه شده است (پیوست).
- ۳- بخش سوم مطالعه نقاط قوت، ضعف، فرصتها و تهدیدات
- ۴- بخش آخر پیوستها و ضامم

بخش اول: نظریه پردازی شهرنشینی:

شهر نقطه اتصال فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. شهرنشینی پیدایش انسان نوینی به نام Homo Urbanos را باعث گردیده است. شهرها دستخوش کاستیهای عدیده ای هستند. امروز نیمی از مردم جهان در شهرها زندگی می کنند. شهرنشینی به صورت رایج بر اثر تحولات صنعتی رواج یافت. کشورهای توسعه یافته در زمینه نرخ رشد شهرنشینی پیشگام بودند ولی اکنون این نرخ کاهش یافته است به طوری که در سال ۱۹۸۰ نرخ رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه ۴ برابر کشورهای توسعه یافته بود.

ظهور ابر شهرها (Mega Cities) یکی از نمودهای نو تمدن بشری است. در کشورهای در حال توسعه ابرشهرهای زیادی شکل گرفته اند و یا در حال به وجود آمدن میباشند.

شهرهای لاگوس در نیجریه، داکا در بنگلادش، قاهره در مصر، تیان جین در چین، حیدرآباد در هندوستان و لاهور در پاکستان از جمله این ابرشهرها می باشند. مطالعه ۳۰ شهر بزرگ اولیه جهان نشان میدهد که ابرشهرهای کشورهای در حال توسعه، جایگزین ابرشهرهای کشورهای توسعه یافته می شوند.

شهرنشینی در آفریقا: ۳۴٪ جمعیت ۶۱۱ میلیونی مناطق کویری (Sub-Sahara) در شهرهای زندگی می کنند. درآمد سرانه شهرداریها ۱۴ دلار در سال است. تعریف شهر در آفریقا بسیار متفاوت است. در اوگاندا هر شهر با ۱۰۰ نفر تعریف میشود و در نیجریه با ۲۰۰۰۰ نفر. نرخ بالای رشد جمعیت و مهاجرت علت اصلی بزرگ شدن شهرها است. بزرگ شدن شهرها با افزایش کمبودها و کاستیها همراه است. تلاش برای جلب مشارکت مردم و رواج شیوه های از پائین به بالا برای رفع مشکلات جدیداً مطرح شده است.

مطالعات راهبردی - تطبیقی

شهرهای جهان و تهران

(سازمان اجرایی شهرداریها)



انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری
(وابسته به شهرداری تهران)

شهرنشینی در کشورهای عربی: ۵۶٪ جمعیت ۲۷۰ میلیونی کشورهای عربی در شهرها زندگی میکنند. نرخ رشد شهرنشینی بین ۳ تا ۵/۵٪ است. نرخ شهرنشینی در کویت ۹۷٪ (بیشترین) و سودان با ۳۶٪ (کمترین) است.

شهرنشینی در آسیا و سواحل اقیانوس آرام: ۳۵٪ جمعیت ۳ میلیارد و ۵۱۵ میلیون نفری آسیا و سواحل اقیانوس آرام در شهرها زندگی میکنند. بعضی از کشورهای آسیایی در برخی از دوره ها با استفاده از اهرمهای قدرت، از رشد شهر جلوگیری کرده اند. در مدیریت جدید شهری توجه به اقتصاد شهر، افزایش اقتدار محلی و گرایش به سوی مدیریت غیر متمرکز دیده میشود.

شهرنشینی در کشورهای پیشرفته: ۸۰٪ از جمعیت ۵۹۷ میلیون نفری این کشورها در شهرها زندگی میکنند. در آمد ناخالص ملی این کشورها ۳ برابر متوسط کشورهای جهان است. پیر شدن جمعیت، مهاجرت بین المللی، قطبی شدن اجتماعی و اقتصادی از ویژگیهای این شهرهاست. مرزبندی شهر و روستا در این مناطق کمتر است. ۵۰٪ جمعیت شهرنشینی در شهرهای کوچک زندگی میکند (در شهرهای کوچک و در شهرهای بزرگ). Urban Segregation (جدایی شهری) پدیده جدیدی در این مناطق شهری است.

شهرنشینی در آمریکای لاتین و دریای کارائیب: ۷۵٪ جمعیت از ۵۱۹ میلیون جمعیت این نقشه در شهرها زندگی میکنند. الگوی شهرنشینی در این مناطق بر محوریت یک شهر بسیار بزرگ در هر کشور قرار دارد. از دیگر ویژگیهای افزایش تدریجی شهرهای متوسط در این مناطق است.

شهرنشینی در کشورهای در حال گذار: ۷۰٪ از جمعیت ۵۴۳ میلیونی این کشورها در شهر زندگی میکنند. نرخ شهرنشینی در این کشورها رو به کاهش است. افزایش بیکاری و نابرابری اقتصادی از عوارض تبدیل شدن اقتصاد متمرکز به اقتصاد آزاد است. مدیریت این مناطق (شهری و غیره) هنوز از هم از تمرکز رنج می برد.

امور اجتماعی شهرها:

مدیریت شهرها نتوانسته است از فاصله بین گروههای دارا و ندار بکاهد. پدیده جهانی شدن احتمالاً وضعیت محرومان شهری را بدتر خواهد کرد و چنانچه چاره ای سازمان یافته برای آن اندیشیده نشود به معضلات اجتماعی عظیمی تبدیل خواهد شد. در جهت جبران این چالش شعار «شهر برخوردار» یا «شهر کامل» (Inclusive City) در برابر «شهر منفصل» (Exclusive City) هر چه بیشتر مطرح میگردد.

مسکن:

بیش از یک میلیارد نفر در شهرهای جهان در خانه های نامتناسب زندگی می کنند. ۱۸٪ خانه های شهری جهان دارای سازه پایدار نیستند. بیش از ۵۰٪ از خانه های نامتناسب جهان در آسیا واقع شده است. دولتهای جهان میکوشند با کمک و تامین یارانه و یا حمایتهای مختلف از طرحهای تامین مسکن حمایت کنند و از حمایت مستقیم خودداری نمایند. یکی از ویژگیهای مسکن مناطق محروم، واحدهای مسکونی غیرقانونی است. این نوع مالکیتهای غیرقانونی به نوبه خود باعث مقایسه اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی عدیده میگردد. در شهرهای بزرگ مساله زمین به یک مساله ای ملی تبدیل شده و در بسیاری نقاط بوروکراسی، عامل دیگری برای افزایش درصد محرومیت از مسکن مناسب می باشد. به طور کلی در امر مسکن و زمین باید این موارد ملاک عمل قرار گیرد:

- ۱- زمین و مسکن با شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی همخوانی داشته باشد.
- ۲- مردم فرصت انطباق با تغییرات و تحولات شهری داده شود.

امنیت شهری:

نامنی یک پدیده فزاینده در زندگی اجتماعی در شهرها محسوب میگردد. افزایش جرم و جنایت شهری در کشورهای در حال توسعه بسیار سریع است. هزینه فقدان امنیت برای شهرها بسیار سنگین است.

مصرف شهری:

مشکل بزرگ مصرف در جهان این است که منابع به سرعت در حال کاهش است. یکی از مشکلات مصرف، کم شدن منابع آب است. مدیریت شهری در هدایت الگوی مصرف جایگاه ویژه دارد.

آموزش شهروندان:

مشارکت شهروندان عمده ترین رویکرد برای رفع مشکلات شهری است که آموزش در این راستا نقش مهمی را ایفا می نماید. استفاده از فناوریهای نوین میتواند در تحقق این هدف کارساز باشد.

امور اقتصادی شهر:

ویژگیهای اقتصادی یکی از وجوه عمده شهرهای امروزی است. سهم شهرهای بزرگ از تولید ناخالص ملی بالاست. یکی از دستاوردهای اقتصاد شهری اشتغال است. زیر ساختهای شهری نقش مهمی در رشد اقتصادی شهرها دارد و متقابلاً "کاستی آنها باعث رکورد اقتصادی شهر میگردد. گفته می شود که مدیریت واحد شهری زمینه ای لازم برای رفع موانع رشد اقتصادی شهرهاست. بیکاری در شهرهای پیشرفته به مراتب کمتر از شهرهای توسعه نیافته است. مدیریت شهر باید ضابطه مند و اقتصاد غیر رسمی شهرها نیز باید شفاف باشد.

منابع مالی شهرداری:

شهرداری کشورهای در حال توسعه بیشتر متکی به کمکهای دولتی هستند که یکی از علل آن عدم درک روشن مدیریت شهری از گردش مالی شهرها می باشد. در کشور اندونزی کمکهای دولت به شهرداری ۸۴٪ است، بالعکس در شهرهای پیشرفته این نسبت به حداقل میرسد. سازمان Habitat (سازمان ملل) رهنمودهایی در مورد ثبات درآمدی شهرداریها را ارائه کرده است.

امور خدمات شهر

خدمات شهری:

سرمایه گذاری برای این بخش بسیار زیاد است. در شهرهای کشورهای در حال توسعه به دلیل کمبود سرمایه این امکانات به صورت ناقص ارائه میشود و به همین دلیل ممکن است وضعیت در این شهرها نه تنها بهبود پیدا نکند بلکه بدتر هم بشود.

سلامت شهری:

زمینه سازی برای دسترسی همگان به خدمات پایه بهداشتی از وظایف ملی است. بخشی از این مهم بر دوش مدیریت واحد شهری است. جلب مشارکت مردم در این راستا بسیار اساسی است.

بحرانهای شهری:

در ۴۰ سال گذشته بلایای طبیعی و حوادث غیر طبیعی چند برابر شده است. برنامه ریزی کاربری زمین و ساخت و ساز در شهرها باید با توجه به ارزیابی در این زمینه صورت گیرد. مدیریت بحران از وظایف عمده مدیریت واحد شهری است.

از پیامدهای جهانی شدن، گرایش شهرها به همسان شدن است. بافتهای قدیمی در حال از بین رفتن است و برنامه ریزی در این زمینه ضروری می باشد.

امور فنی و شهرسازی

- از پیامدهای جهانی شدن، گرایش شهرها به همسان شدن است. بافتهای قدیمی در حال از بین رفتن است و برنامه ریزی در این زمینه ضروری می باشد.
- افزایش رشد وسایل نقلیه شخصی از ویژگیهای قرن جدید است. ایجاد سیستم کارآمد حمل و نقل شهری موضوعی بنیادی در شهر و مدیریت شهری است. باید وضعیتی ایجاد شود که فرهنگ رفت و آمد شهر وندان دگرگون گردد.
- ضایعات شهری در محیط زیست: یکی از هزینه های سنگین شهرداریهای جهان مدیریت زباله شهری است. ۲۰٪ - ۳۰٪ بودجه شهرداریهای جهان به این امر اختصاص می یابد. لازم است عوارض زیست محیطی افزایش ضایعات شهری به مردم آموزش داده شود. در زمینه حفظ محیط زیست باید به محدودیت منابع و مشارکت مردم (همراه با آموزش) دقت زیادی بشود.

مدیریت شهری

در مدیریت شهری سه عامل تعامل دارند:

۱- سیاستهای بخش عمومی و دولتی

۲- راهبردهای بخش خصوصی که مبتنی بر عرضه و تقاضای بازار است.

۳- نهادهای مدنی (شامل شهروندان منفرد)

سازمان ملل اصول مدیریت شهری را چنین بیان میکند: تفویض، کارآیی، برابری، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت مدنی، امنیت و توجه به حقوق شهروندی.

دولتها باید به مردم (شهرداریها) اختیار کافی بدهند. در این زمینه حتی قانون اساسی کشور می تواند اصلاح شود.

نقش اطلاعات و فن آوری در مدیریت شهر روزافزون است. انتظار میرود که در عصر اطلاعات مشارکت مردم شکل نوینی داشته باشد. لازم است مدیریت شهرها برای بهبود خدمات شهری و کاستی هزینه ها و ارتقای فرهنگ شهروندان به ترویج فناوری اطلاعات و ارتباطات بپردازد.

یکی دیگر از مشکلاتی که مدیریت شهری با آن روبرو است، مساله فساد اداری است که برای جلوگیری از آن و یا محدود نمودن آن باید اقدامات زیر انجام شود: عدم تمرکز، تعیین شرح وظایف و اختیارات، تفکیک جایگاههای سازمانی مربوطه، ایجاد رقابت و ... خوشبختانه مبارزه با فساد اداری به یک حرکت جهانی تبدیل شده است.

بخش دوم: مطالعات تطبیقی

مطالعات تطبیقی با توجه به ۳سه معیار زیر انجام شده است:

۱- مقایسه پذیری: الگوی مبنا برای مقایسه وضعیت موجود با وضعیت دیگر انتخاب می شود. در اینجا تهیه یک الگوی مبنا مورد نظر نیست، بلکه توجه بر این است که بتوان وضعیت موجود را با وضعیتهای دیگر مقایسه نمود و نقاط ضعف و قوت نسبی آن را پیدا نمود.

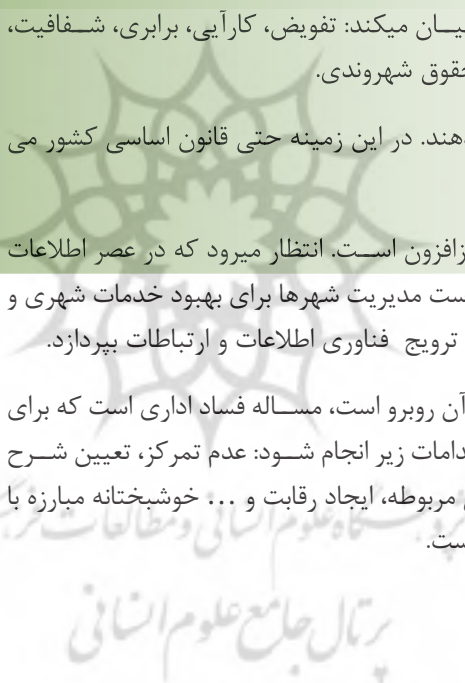
۲- راهنما بودن: از الگوی مبنا برای نشان دادن وضعیت آرمانی می توان بهره گرفت.

۳- جامع بودن: بهتر است الگوی مبنا دارای همه ویژگیها و جنبه های قابل مقایسه باشد.

برای آنکه قاطبه ویژگیها و فرایندهای شهرهای جهان منظور شود ۱۴ الگو از قاره های مختلف جهان برگزیده شده است که برخی از آنها جزء ابر شهرها و شهرهای بزرگ دنیا می باشند.

در ۱۴ نمونه شهرداری مورد مطالعه، تلاش شده تصویری از جایگاههای سازمانی و یا فرآیندهای آنها فراهم شود از مطالعه این شهرداریها تعداد ۶۲ فرآیند استخراج گردیده که در جدول مربوطه دیده میشود.

نقش اطلاعات و فن آوری در مدیریت شهر روزافزون است. انتظار میرود که در عصر اطلاعات مشارکت مردم شکل نوینی داشته باشد. لازم است مدیریت شهرها برای بهبود خدمات شهری و کاستی هزینه ها و ارتقای فرهنگ شهروندان به ترویج فناوری اطلاعات و ارتباطات بپردازد.



استنتاج از مطالعات تطبیقی:

از بخش مطالعات تطبیقی کتاب، نکات زیر را می توان دریافت.

- ۱- شهرداری تهران فقط بخش کوچکی از مدیریت شهر را در اختیار دارد.
- ۲- فقدان مدیریت یکپارچه باعث اتلاف بخشی از منابع شهر می شود.
- ۳- ترویج و ارتقاء امور اقتصادی در تهران جایگاهی در فرآیندها و ساختار سازمانی شهرداری تهران ندارد.
- ۴- فقدان توجه به امور گردشگری
- ۵- به توسعه انبارهای شهری توجهی نشده است.
- ۶- فقدان نظامی سازمان یافته در مورد ارتقای فرهنگی شهر تهران
- ۷- محیط زیست در سازمان شهرداری تهران از جایگاهی ویژه ای برخوردار نیست.
- ۸- پرداختن به وضعیت اشتغال شهروندان یکی از موضوعات مدیریت شهری است، چرا که پیامدهای ناشی از بیکاری مثل رواج جرایم و فقر و ... بر دوش شهر سنگین خواهد کرد.
- ۹- پرداختن به امور اقتصادی شهر تهران نیز از موضوعاتی است که بر عهده مدیریت واحد شهری است. برای ارتقاء وضعیت اقتصادی تهران، مرجع خاصی وجود ندارد.
- ۱۰- وضعیت اجتماعی بسیاری از مسائل اجتماعی، مانند مساله کودکان خیابانی، هزینه ها و خساراتی را به شهرداری تهران تحمیل می کند، ولی در ساختار سازمانی شهرداری تهران برای امور اجتماعی فرآیندی پیش بینی نشده است.
- ۱۱- به طور کلی کمبود یک «مدیریت یکپارچه شهری» در شهر تهران به چشم میخورد.

بخش سوم: مطالعه SWOT (نقاط قوت و ضعف، فرصتها و تهدیدها)

از مطالعه نقاط قوت و ضعف، فرصتها و تهدیدها در مورد شهرداری تهران میتوان به نتایج زیر دست یافت.

- ۱- رسالت شهرداری تهران: عبارتست از تامین خدمات توسعه ای، مدیریتی، اجرائی شهر به طور پایدار و با کیفیت روزآمد و رقابتی.
- ۲- راهبردهای شهری تهران: برای ایجاد شهری سالم، پاک، امن، آگاه، همگانی، دارا، روان، سبز، جاذب، بهره ور، آشنا، میتوان راهبردهای زیر را ارائه داد:
 - ۱- افزایش اعتبار شهرداری در افکار عامه شهروندان
 - ۲- جلب مشارکت همگانی در اداره و اجرا
 - ۳- ایجاد مدیریت یکپارچه شهری
 - ۴- ارتقاء جایگاه شهرداری تهران به نهاد توسعه آفرین شهر با محوریت توسعه اقتصادی و اجتماعی
 - ۵- تامین منابع مالی پایدار
 - ۶- بهبود ایمنی و بهداشت شهروندان
 - ۷- ایجاد تحقیق و توسعه (R & D)
 - ۸- حفظ محیط زیست
 - ۹- مدیریت بحران با تاکید بر زلزله