

پنج مانع

در تحقق مدیریت یکپارچه شهری



مصاحبه با دکتر صرامی، مدیر کل دفتر عمران شهری سازمان شهرداری‌های کشور پیرامون موضوع مدیریت یکپارچه شهری

شهر و مدیریت شهر

در ابتدا لازم است از تعریف شهر شروع کرده تا به تعریف «مدیریت شهر» برسیم. در یک تعریف شهر جایی است که بیش از پنج هزار نفر جمعیت داشته، دارای شهرداری بوده و شغل غالب ساکنین آن غیر کشاورزی است. اما امروزه این تعریف، مرز بین شهر و روستا را به هم ریخته است. با این تعریف بسیاری از نقاط کشور تنها با دارا بودن جمعیت پنج یا شش هزار نفر، شهر تلقی شده که ما را در «مدیریت واحد» دچار مشکل کرده است. اگر برای تهران با ۱۳ میلیون نفر جمعیت، مدیریت واحدی تعریف کنیم، در شهرهای کوچک‌تر این تعریف راه‌گشا نخواهد بود. بنابراین بهتر است شهر را با ویژگی‌هایی فراتر از جمعیت و با شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بسنجیم.

مدیریت واحد شهری، مدیریت هماهنگ شهری

به لحاظ کارشناسی بی‌تردید مدیریت واحد یا هماهنگ یک ضرورت است. به عنوان یک کارشناس امور شهری معتقدم که تجربه کشورهای پیشرفته دنیا در این زمینه نشان داده که بدون «مدیریت واحد» برای شهر نباید انتظار توسعه و پاسخ‌گویی به نیاز مردم حتی در کوتاه‌مدت را داشته باشیم. دلیل این که از

«مدیریت واحد» نام می‌برم آن است که در وضعیت کنونی امکان تعریف «مدیریت یکپارچه» برای ما وجود ندارد. این یکپارچگی به معنای وجود یک مدیریت برای هدایت شهر است. «مدیریت واحد» یعنی یک نفر مدیر شهر است و همه تابع او هستند و امور خدماتی چون آب، برق، گاز و تلفن همه در یک جا جمع شده و زیر نظر همان مدیریت اداره شوند. البته این مقوله در حال حاضر در کشور ما امکان‌پذیر نیست. چرا که وزارتهای مختلف از واگذاری اختیارات خود امتناع می‌کنند و عدم توانایی شهرها در پرداخت هزینه‌ها را نیز به عنوان دلیل ذکر می‌کنند. بسیاری از شهرها توان علمی، فنی و اجرایی این مدیریت را هم ندارند. اگر شهرها سطح‌بندی می‌شد، این یکپارچگی نیز امکان داشت. بنابراین دو گزینه برای برنامه‌ریزی داریم؛ «مدیریت واحد شهری» که اولویت اول ما است، اما به لحاظ مشکلات فرایند اجرا ممکن نیست و «مدیریت هماهنگ شهری» که ناگزیر از رفتن به سمت آن هستیم. در نشست‌های میان سازمان شهرداری‌ها، وزارت کشور و مجلس شورای اسلامی تصمیماتی گرفته شده که مطابق آن‌ها، «مدیریت هماهنگ شهری» بیشتر مورد نظر قرار خواهد گرفت تا از این راه، زمینه تحقق «مدیریت واحد شهری» مهیا شود.

قوانین صریح و شفاف اما غیر قابل اجرا

از لحاظ قانونی هم در ماده ۱۳۶ برنامه سوم و هم در ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه از «مدیریت واحد شهری» نام برده شده است که البته در هیچ یک از این برنامه‌ها اجرایی نشده است. اما تکرار این بند در هر دو برنامه توسعه که به تصویب مجلس می‌رسد و نیز در سند چشم‌انداز که به تایید شخص مقام معظم رهبری می‌رسد، نشان از اهمیت توجه به این اصل در برنامه‌ریزی دارد. در حالی که دولت و تمامی وزرا بر این موضوع تاکید دارند، برای ما جای سوال دارد که چطور امری با این اهمیت به مرحله اجرا در نمی‌آید؟ ما به دنبال این حلقه مفقوده هستیم. جدای از این که عملکرد مدیریت شهری ضعیف است، بسیاری از مشکلات کنونی شهرهای ما به دلیل ناهماهنگی در مدیریت شهر است. برای مثال در سال ۱۳۷۲ قانونی برای اجرای تونل مشترک تاسیسات شهری در مجلس تصویب شد و چند سال بعد دولت آیین‌نامه اجرایی آن را هم تهیه کرد. اما با این اوصاف، حتی هنوز در تهران اقدامی در زمینه تونل تاسیساتی صورت نگرفته است. این در حالی است که قوانین پس از سال‌ها کار کارشناسی و با طی فرایندی به تایید مجلس و شورای نگهبان می‌رسد. ولی محدودیت‌های نهادها باعث بر زمین ماندن قانونی با این صراحت و شفافیت می‌شود. یکی از عواقب این تاخیر، صرف هزینه‌های کلان و اتلاف سرمایه ملی است. به‌طور مثال شهرداری بارها معابر را زیرسازی و آسفالت کرده و مدتی بعد ادارات آب، برق، گاز و ... شروع به حفاری می‌کنند و در این بین مردم با مشکلات ناشی از این ناهماهنگی دست و پنجه نرم می‌کنند. از نظر من اگر مقام معظم رهبری امسال را سال «اصلاح الگوی مصرف» نامیده‌اند، این سال باید آغاز برنامه‌ریزی برای حذف این هزینه‌ها در سال‌های آتی باشد. کاهش تصدی‌گری دولت در شهر بسیاری از مشکلات و موازی‌کاری‌ها را نیز حذف خواهد کرد. برای نمونه در پرونده هر شهروند

تجربه کشورهای پیشرفته حاکی از آن است که دستیابی به توسعه مطلوب شهری بدون «مدیریت واحد شهری» امکان‌پذیر نیست



از شهرها بیشتر از میانگین است. این در حالی است که ساختار شهرها و مدیریت آن‌ها همگام با این رشد پیش نرفته است. در نتیجه اکنون واحد کردن مدیریت شهری کاری پرهزینه است. به طور مثال در پنج یا شش شهر کشور، حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی یک سوم جمعیت آن شهر را تشکیل می‌دهد و این به معنای گسترش شهر قبل از تامین زیر ساخت‌های آن مناطق است. مراقبت از این بخش‌ها به مراتب سخت‌تر و دشوارتر است. علاوه بر این، برای ارائه خدمات شهری درگیر موانع ساختاری-کالبدی نیز هستیم.

۵ مورد دیگر توجه به اهمیت سرمایه‌گذاری در بخش آموزش مدیریت شهری است. با وجود رشد رشته‌های شهرسازی، هنوز دانشکده‌ای به نام مدیریت شهری تحت نظارت سازمان شهرداری‌ها یا وزارت کشور نداریم. در نتیجه پرورش مدیران کارآمد شهری ممکن نیست و پی‌آمد این فقدان به کارگیری مدیران سایر ادارات نظیر آموزش و پرورش، نهادهای نظامی و ... در حوزه شهری است که قادر به کسب نمره عالی در مدیریت شهر نیستند.

راهکار اول: آموزش هدفمند مردم

سرمایه‌گذاری در بخش آموزش هدفمند، ضروری است. بدون مشارکت مردم هیچ کاری به موفقیت کامل دست پیدا نمی‌کند. اساس برنامه‌ریزی در دنیا، مشارکت است که مهم‌ترین میحث در دانشگاه‌های شهرسازی نیز به‌شمار می‌رود. اگرچه مردم مانع برقراری «مدیریت واحد شهری» نیستند، اما می‌توانند تحقق این امر را تسریع کنند. نهادهای مردمی (NGO) می‌توانند «مدیریت واحد شهری» را به عنوان یک خواسته از مجلس، دولت و سایر نهادهای موثر بر این فضا طلب کنند.

گام بعدی

پیگیری مصوبات برای واگذاری ۲۲ وظیفه برشمرده شده باید ادامه یابد که در این راه سازمان شهرداری‌ها در قالب کمیته‌های تخصصی تلاش بسیاری کرده است. تمامی مقامات از رئیس‌جمهور تا شوراهای بر واگذاری تصدی‌گری دولت مطابق اصل ۴۴ تاکید دارند. بنابراین در رویارویی با مشکلات، به جای حذف صورت مسئله باید موانع را از سر راه برداشت. تحقق هدفمند شدن یارانه‌ها به همت دولت و نیز الزامات قانونی بیشتر برای مقابله با مقاومت‌های بدنه میانی دولت می‌تواند اثربخش باشد.



در شهرداری یک سند ساختمان و پایان کار آن بایگانی شده است. همین مدارک در اداره‌های آب، گاز و ... نیز موجود است و برای نگهداری این اسناد چند صد هزار نفر در کل کشور استخدام شده و حقوق دریافت می‌کنند تا کار مشترکی انجام دهند.

پنج مانع تحقق «مدیریت واحد شهری»

۱ شاید تهران که شهر بزرگی است، از عهده هزینه‌های خود برآید اما در همان ابتدای واگذاری اختیارات، شهرداری بسیاری از شهرها از تقبل هزینه‌ها طفره می‌روند. به طور مثال دولت بابت هر کیلو وات برق شهری هفتاد تومان یارانه پرداخت می‌کند که شهرها به تنهایی از عهده آن بر نمی‌آیند. شاید یکی از اثرات درازمدت طرح هدفمند کردن رایانه‌ها کمک به تحقق مدیریت شهری نیز باشد.

۲ در کشور ما از لحاظ فرهنگی، تفکر حاکم‌مداری حکمفرما است که ارتباطی هم به دولت‌ها ندارد. مقاومت در برابر هر تغییری از ویژگی‌های کشورهای جهان سوم است. در هر یک از ادارات با نوعی مقاومت برای انتقال وظایف روبه‌رو هستیم. به طور مثال سازمان شهرداری‌ها در نامه‌ای خواستار واگذاری تصدی‌گری وزارتخانه‌ها و ادارات به شهرداری شده بود. اما هر کدام از آن‌ها چندین دلیل در عدم امکان این واگذاری اعلام کرده بودند. به هر حال باید به سمت حذف این موانع برویم.

۳ عملکرد شوراهای شهر در ده سال گذشته نشان داده که شوراهای هنوز جایگاه واقعی خود را پیدا نکرده‌اند. نوپا بودن شوراهای و پایین بودن سطح مشارکت مردم در انتخاب اعضای آن‌ها بخشی از دلایل این ناکامی است. شوراهای شهر به عنوان یک نهاد مردمی نتوانستند در نظارت و هدایت شهرداری‌ها کارنامه قابل قبولی ارائه دهند که خود جای آسیب‌شناسی دارد. از لحاظ ساختار شهری، شوراهای ناظر بر مدیریت کامل شهر هستند ولی عملاً حوزه نظارت آن‌ها به شهرداری محدود شده است. این در حالی است که شهرداری هم به‌عنوان نهاد اجرایی شورای شهر، اختیارات کامل ندارد (از ابتدای تاسیس داشته ولی به مرور زمان از آن جدا شده است). اگرچه شورای شهر و شهرداری هر دو نهادهای قانونی هستند، اما در اکثر کشورهای پیشرفته دنیا مدیریت شهری (شهرداری) زیر نظر شورای شهر نیست.

۴ نکته دیگر توجه به مسایل ساختاری است. جمعیت ایران از سال ۱۳۳۵ تاکنون از حدود پنج میلیون نفر به بیش از پنجاه میلیون نفر رسیده که این رشد زیادی است. یعنی جمعیت ما در نیم قرن حدوداً نه برابر شده است و حتی سهم رشد برخی

اگرچه مردم مانع برقراری «مدیریت واحد شهری» نیستند، اما می‌توانند تحقق این امر را تسریع کنند.