

شهرزیست پذیر شهر وند مشارکت پذیر

برنامه پیشنهادی شهر و شهرداری تهران

سید محمدعلی افشانی

اردیبهشت ۱۳۹۷



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





فهرست مطالب

۱	فصل اول: نگرش کلی به شهر و نظام مدیریت شهری
۱-۱	مقدمه
۲-۱	ارتقای زیست‌پذیری شهری
۳-۱	توسعه پایدار محله‌ای
۴-۱	برنامه‌ریزی همکارانه
۵-۱	بازآفرینی فرهنگ-مبنا
۶-۱	هوشمندسازی
۷-۱	تبعیض مثبت
۱۹	فصل دوم: دیدگاه کلی درباره اسناد بالادست موجود در مدیریت شهری
۱-۲	مقدمه
۲-۲	طرح‌های جامع و تفصیلی
۳-۲	برنامه عملیاتی شهرداری تهران
۲۷	فصل سوم: شاخص‌ها و نحوه تعیین مدیران ارشد اجرایی
	فصل چهارم: رابطه شهردار با شورای اسلامی شهر تهران، دولت، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه
۲۹	مقدمه
۳۰-۴	نحوه هماهنگی شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری تهران
۳۱-۴	رابطه شورای شهر و شهرداری از بعد سیاست‌گذاری برای شهر
۳۱-۴	رابطه شورای شهر و شهرداری در حوزه نظارت بر شهرداری
۳۲-۴	نحوه هماهنگی شهرداری تهران با دولت، مجلس و قوه قضائیه
۳۲-۴	نحوه همکاری شهرداری تهران با سازمان‌های همکار
۳۳	فصل پنجم: سیستم مالی و اقتصادی شهر تهران

۳۴	..... ۱-۵ مقدمه
۳۵	..... ۲-۵ اقتصاد شهرداری تهران در یک نگاه
۳۹	..... ۳-۵ درآمدهای پایدار و سهم آن در بودجه شهرداری تهران
۴۰	..... ۴-۵ چالش‌های پیش روی سیستم مالی و اقتصادی مدیریت شهر تهران و آرایه راهکارها

فصل ششم: ساختار شهرسازی در شهر تهران ۴۵

۴۶	..... ۱-۶ مقدمه
۴۸	..... ۲-۶ هدایت توسعه محلی
۵۰	..... ۳-۶ بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری
۵۶	..... ۴-۶ مدیریت تحولات حریم پایتخت
۵۸	..... ۵-۶ ارتقاء کیفیت ساخت و ساز
۵۹	..... ۶-۶ صیانت و حفاظت از باغات و اراضی مشجر شهر تهران

فصل هفتم: چالش‌های زیست‌محیطی، سلامت و خدمات شهری تهران ۶۳

۶۴	..... ۱-۷ مقدمه
۶۴	..... ۲-۷ مدیریت آلودگی هوا
۶۷	..... ۳-۷ مدیریت پسماند
۷۰	..... ۴-۷ مدیریت منابع آب
۷۳	..... ۵-۷ حوزه سلامت شهروندان با تاکید بر سلامت انسانی
۷۵	..... ۶-۷ توسعه فضای سبز در کلان شهر تهران

فصل هشتم: حمل و نقل با محوریت حمل و نقل عمومی ۷۷

۷۸	..... ۱-۸ مقدمه
۷۹	..... ۲-۸ آسیب‌شناسی مأموریت‌های حوزه حمل و نقل و ترافیک
۸۲	..... ۳-۸ اهداف حوزه حمل و نقل و ترافیک
۸۲	..... ۴-۸ راهبردهای مأموریت‌های حوزه حمل و نقل و ترافیک

فصل نهم: حوزه فنی و عمرانی ۸۹

۱-۹ مقدمه ۹۰

۲-۹ چالش‌های حوزه فنی و عمرانی ۹۱

۳-۹ اهداف حوزه فنی و عمرانی ۹۲

۴-۹ راهبردهای حوزه فنی و عمرانی شهر تهران ۹۳

فصل دهم: وضعیت نیروی انسانی در شهرداری تهران ۹۹

۱-۱۰ مقدمه ۱۰۰

۲-۱۰ وضعیت موجود نیروی انسانی شهرداری تهران ۱۰۰

۳-۱۰ موضوعات راهبردی منابع انسانی شهرداری تهران ۱۰۱

۴-۱۰ چالش‌ها و مشکلات پیش روی حوزه منابع انسانی ۱۰۳

۵-۱۰ راهکارهای حوزه منابع انسانی ۱۰۵

فصل یازدهم: چالش‌های ایمنی و مدیریت بحران در شهر تهران ۱۰۷

۱-۱۱ مقدمه ۱۰۸

۲-۱۱ آسیب‌شناسی و چالش‌های حوزه مدیریت بحران شهر تهران ۱۰۹

۳-۱۱ اهداف حوزه ایمنی و بحران شهر تهران ۱۱۱

۴-۱۱ راهبردهای تاب‌آوری و ایمنی شهر تهران ۱۱۳

فصل دوازدهم: چالش‌های فرهنگی و اجتماعی شهر تهران ۱۲۱

۱-۱۲ مقدمه ۱۲۲

۲-۱۲ نگاهی به حوزه‌های اجتماعی فرهنگی شهر تهران ۱۲۳

۳-۱۲ راهبردهای فرهنگی و اجتماعی ۱۲۳

۴-۱۲ چالش‌ها و راهکارهای حوزه اجتماعی و فرهنگی شهر تهران ۱۲۴

۵-۱۲ جهت‌گیری‌های راهبردی در تدوین برنامه ۱۲۷

۶-۱۲ سیاست‌های اجرایی بخش فرهنگی و اجتماعی ۱۲۸

فصل سیزدهم: شفافیت و نحوه نظارت‌پذیری شهرداری، شهرداری‌های مناطق و مؤسسات و

شرکت‌های وابسته	۱۳۵
۱-۱۳ مقدمه	۱۳۶
۲-۱۳ گزارشگری شفافیت و انضباط مالی و تاریخچه آن در شهرداری تهران	۱۳۷
۳-۱۳ مشکلات و چالش‌های حوزه شفاف‌سازی و انضباط مالی	۱۳۸
۴-۱۳ ارزیابی راهکارها و پیشنهادات	۱۳۹

فصل چهاردهم: مشارکت‌پذیری و نحوه تعامل با سمن‌ها، انجمن‌های تخصصی و حرفه‌ای و

شورایاری‌ها	۱۴۱
۱-۱۴ مقدمه	۱۴۲
۲-۱۴ ضرورت واگذاری امور به مردم	۱۴۲
۳-۱۴ عوامل مؤثر در موفقیت سازمان‌های مردم‌نهاد	۱۴۴
۴-۱۴ انجمن‌های شورایاری محلات	۱۴۶
۵-۱۴ چالش‌های پیشرو	۱۴۶
۶-۱۴ راهکارها و پیشنهادات	۱۴۸

فصل اول:

نگرش کلی به شهر و نظام مدیریت شهری

۱-۱ مقدمه

پیش از تشریح نگرش و رویکرد کلی به شهر تهران و چگونگی مدیریت آن، دو ملاحظه کلی در این خصوص لازم به توضیح است؛ این دو ملاحظه در تمام مراحل تدوین کلیت و اجزای این برنامه مدنظر قرار خواهد گرفت:

در ابتدا هر برنامه‌ای برای مدیریت شهر از طریق سازمان شهرداری، ناگزیر در پی ارتقای "کیفیت زندگی" در شهر است؛ کیفیت زندگی مفهوم گسترده‌ای است که ابعاد عینی و ذهنی و جنبه‌های فردی، بین فردی و اجتماعی زندگی را شامل می‌شود و حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، محیطی، سیاسی، کالبدی و ادراکی را دربر می‌گیرد. هدف از ارتقای کیفیت زندگی، در عام‌ترین شکل ممکن، بهبود سطح رضایت‌مندی شهروندان از زندگی در شهر است؛ رضایت‌مندی که در عین حال که باید دارای مصادیق ملموس و عینی باشد، می‌بایست به صورت ذهنی نیز رخ دهد.

در ادامه، هر چشم‌انداز و راهبردی برای مدیریت شهر باید با توجه به سطوح مختلف آن طراحی گردد. به نظر می‌رسد در خصوص شهر تهران نیز، حداقل دو سطح متمایز برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی قابل تشخیص است:

سطح شهر: به معنای کلیت، ساختار اصلی و سازمان فضایی آن؛

سطح محلات: به مفهوم سلول‌ها و اجزای حیاتی تشکیل‌دهنده شهر که در عین حال که از کلیت آن جدا نیستند، از هویت و جایگاه مستقلی در شهر برخوردارند. دلیل تمرکز بر سطح محله، اهمیت آن در زندگی فردی و تعاملات اجتماعی و نقش آن در ارتقای نظارت اجتماعی و فرهنگ شهروندی است.

این سطح‌بندی بدان معناست که برنامه مدیریت شهر تهران باید در عین حال که دارای راهبردهای مشخصی در خصوص چگونگی مواجهه با کلیت شهر باشد، اجزای حیاتی آن را نیز - به طور مستقل و ویژه - مورد توجه قرار دهد. البته بدیهی است که هر سیاستی برای کلیت شهر، سلول‌های آن را تحت تاثیر قرار می‌دهد؛ اما مقصود از تمرکز بر سطح محله در این برنامه، پیشنهاد و تحقق دسته‌ای از راهبردها و سیاست‌هاست که صرفاً در سطح محله‌ای از قابلیت اجرا برخوردارند.

مبتنی بر دو ملاحظه ذکر شده، برنامه پیشنهادی برای مدیریت شهری تهران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) دارای سه رویکرد کلی است. در این قسمت، چارچوب این رویکردها به صورت اجمالی توضیح داده می‌شود؛ اما نکته مهم در چگونگی کاربست رویکردهای کلان در تدوین اجزای برنامه است. به بیان دیگر، در آماده نمودن قسمت‌های مختلف برنامه، این سه رویکرد به عنوان سیاست‌های کلیدی و نقاط اتصال اجزای برنامه به یکدیگر مدنظر قرار گرفته است.

۲-۱ ارتقای زیست‌پذیری شهری

زیست‌پذیری شهری به عنوان یکی از اجزای کیفیت زندگی به شمار می‌رود که تمرکز بر مقیاس شهری در تشریح کیفیت‌های مورد انتظار از زندگی دارد. شهرهای جهان (و به ویژه کلان‌شهرهای آسیایی) در طول ۵۰ سال گذشته چالش‌های متعددی را شاهد بوده‌اند که از رشد جمعیت در این شهرها و فشار بر خدمات پایه، زیرساخت‌ها، اراضی شهری، مسکن و محیط ناشی می‌شود. این فشارها در دهه‌های اخیر منجر به پیامدهایی همچون از بین رفتن محیط طبیعی، گسترش فیزیکی شهرها، فرسودگی شهری و حاشیه‌نشینی، آلودگی هوا، ازدحام و در نهایت کاهش کیفیت سکونت، فعالیت و فراغت در شهر شده‌اند. به طوری که بسیاری از کلان‌شهرها با مشکلاتی همانند زیرساخت‌های ناکافی و ناکارآمد، ازدحام ترافیک، شکل شهری نامتناسب، انواع آلودگی‌ها و فضاهای عمومی فرسوده مواجه هستند. گستردگی و شدت این چالش‌ها تا اندازه‌ای است که منجر به پیدایش الگویی جدید در سازماندهی و مدیریت شهرها با عنوان "زیست‌پذیری" شده است.

تعاریف متعددی برای زیست‌پذیری قابل ارایه است و باید توجه کرد که تعریف شهر زیست‌پذیر تا اندازه زیادی وابسته به ویژگی‌های زمینه شهری از یک سو و جایگاه شهر و مدیریت شهری در ساختار حکمروایی ملی از سوی دیگر است. در یک تعریف عمومی، "شهر زیست‌پذیر به عنوان مکانی ایمن، پاک، زیبا، به لحاظ اقتصادی پویا، دارای حس اجتماع محلی، قابل استطاعت برای طیف وسیع جمعیت متنوع، دارای نظام اداره کارآمد، با زیرساخت‌های کارآ، با نهادها و فعالیت‌های فرهنگی متنوع، حمل‌ونقل عمومی کارآمد، پارک‌های وسیع و فرصت‌های فراوان برای اشتغال" معرفی می‌شود. به عبارت دیگر، شهر زیست‌پذیر باید حس اجتماع

محلی و محیطی صمیمی و دوست داشتنی برای همه به ویژه افراد جوان تأمین کند تا در آن به خلق و توسعه مهارت‌ها، کسب حس استقلال و هویت دست یابند.

از میان اصول متنوع زیست‌پذیری شهری، ارزش‌هایی که با شرایط تهران انطباق دارند و لازم است در چارچوب برنامه پیگیری شوند، عبارتند از:

حمل و نقل پایدار: توسعه گزینه‌های متنوع، امن، قابل اطمینان و اقتصادی حمل و نقل به همراه توسعه مختلط و توسعه ریل پایه با هدف کاهش وابستگی به سوخت‌های فسیلی، بهبود کیفیت هوا، کاهش گازهای گلخانه‌ای و ارتقای سلامت عمومی؛

مسکن عادلانه و قابل استطاعت: امکان دسترسی به مسکن کارآمد برای تمام شهروندان در تمام گروه‌های اجتماعی-اقتصادی؛

شفافیت عملکردی: قابل دسترس نمودن فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی شهر برای تمام شهروندان و پاسخگویی در خصوص عملکرد اجرایی و چگونگی هزینه‌کرد منابع در شهر؛

مدیریت همکارانه: کاهش و رفع موانع هماهنگی بین‌دستگاهی و دستیابی به "همکاری" در مدیریت شهر؛

اصالت بخشی به محلات: تقویت "حس محله" و ارتقای ویژگی‌های محلی از طریق بهبود کارایی سرمایه‌گذاری عمومی و سرمایه‌گذاری در محلات برای دستیابی به محلات سالم، امن و قابل پیاده‌روی در تمام شهر (به طور عام) و در محلات فرسوده شهری (به طور ویژه)؛

ارتقای زیست‌پذیری شهری بر اساس معیارها و شاخص‌های متنوعی، قابل برنامه‌ریزی، مدیریت، پایش و ارزیابی است. در یک نگاه کلی، موضوعاتی همانند نرخ جرم و جنایت، وضعیت سلامت، بازیافت و فاضلاب، آلودگی، دارایی‌های فرهنگی، مسکن، خدمات عمومی، فضای سبز، زیرساخت‌ها، حمل و نقل عمومی، محلات شهری به عنوان حوزه تمرکز زیست‌پذیری شهری قابل ذکر هستند. این موضوعات در اجزای این برنامه و در بخش‌های بعدی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

به منظور ارتقاء زیست‌پذیری شهر تهران چهار اقدام ذیل می‌بایست در دستورکار مدیریت شهری قرار گیرد:

- تعریف زیست‌پذیری بر اساس شرایط تهران
 - سنجش و پایش زیست‌پذیری در مقیاس «محلها»، «ناحیه‌ها» و «منطقه‌های» شهر
 - فراهم شدن امکان مقایسه وضعیت زیست‌پذیری مکان‌های مختلف با یکدیگر
- ل قرار دادن چارچوب «برنامه‌ریزی» بر زیست‌پذیری مکان‌های مختلف (توجه به تفاوت‌های موجود بین ویژگی‌ها، ظرفیت‌ها و مشکلات مکان‌های مختلف)

۳-۱ توسعه پایدار محله‌ای

رویکرد کلیدی دوم این برنامه، در تکمیل و تقویت زیست‌پذیری شهری و با هدف اصالت‌بخشی به نقش و جایگاه محله در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، توجه به توسعه پایدار در سطح محلات شهر است. امروزه مشارکت شهروندان در مراحل مختلف برنامه‌ریزی و مدیریت شهری از اصول پذیرفته‌شده اداره شهر به شمار می‌رود و اساساً با توجه به وسعت موضوعات و مشکلات کلان‌شهری همچون تهران، مدیریت کارآمد شهر بدون دربرگیری مهم‌ترین ذینفعان آن (شهروندان) امکان‌پذیر نیست. توسعه پایدار محله‌ای در این برنامه از دو جنبه مکمل و دارای ارتباط متقابل برخوردار است:

جنبه فرآیندی: به مفهوم ارتقای کمی و کیفی مشارکت شهروندان در تمام مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و تقویت حکمروایی شهری در تمام محلات شهر؛

جنبه محتوایی: به معنای بهبود کیفیت زندگی محله‌ای در جنبه‌های کالبدی، فعالیتی، محیط زیستی، اجتماعی و اقتصادی در کلیه محلات شهر (به طور عام) و محلات نابسامان و فرسوده شهری (به طور خاص)؛

جنبه فرآیندی در توسعه پایدار محله‌ای بدین معنا است که برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه برای محلات شهر تهران باید با محوریت ساکنان محله و بر اساس نیازها و تقاضاهای آنها از یک طرف و ویژگی‌های خاص و منحصربه‌فرد محله‌ای از طرف دیگر صورت گیرد. در حال حاضر، علاوه بر برنامه‌ها و هزینه‌های شهرداری در سطح شهری (در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل عمومی، پروژه‌های عمرانی، اقدامات اجتماعی و فرهنگی و...)،

بخشی از منابع شهر در سطح محلات صرف می‌گردد. توجه به این جنبه در توسعه پایدار محله‌ای بدین معنا است که: نخست، پروژه‌ها و اقدامات شهرداری در محلات شهر نمی‌تواند از الگویی واحد پیروی نماید و متناسب با مقتضیات محله‌ای، از محتوایی خاص و ویژه برخوردار می‌گردد؛ و دوم، تعیین پروژه‌ها و اقدامات و به تبع آن چگونگی مصرف منابع عمومی بر اساس دیدگاه ذی‌نفعان هر یک از محلات تعیین می‌شود. این ذی‌نفعان به دو گروه تقسیم می‌شوند:

الف) نهادهای رسمی همانند سرای محله، هیات امنای محله، شهرداری ناحیه، سازمان‌های اجتماع‌محور و...؛

ب) ساکنان محله؛

بنابراین، جنبه فرآیندی توسعه پایدار محله‌ای به معنای منتقل کردن فرآیند برنامه‌ریزی به سطح محله و قرار دادن آن بر بستر محله و ساکنان آن است.

جنبه محتوایی توسعه پایدار محله‌ای، حق برخورداری ساکنان محلات را از کیفیت مناسب زیست در جنبه‌های مختلف به رسمیت می‌شناسد. این ملاحظه در عین حال که به تأمین استانداردهای معینی در تمام محلات شهر منجر می‌شود، توجه ویژه و "تبعیض مثبت" را در مواجهه با محلات محروم شهر می‌پذیرد؛ محلاتی که به دلیل فرسودگی اقتصادی، اجتماعی، محیطی و کالبدی، دچار محرومیت چندگانه بوده و از عدم مزیت در تمام جنبه‌ها رنج می‌برند. بنابراین، محروم‌ترین محلات شهر از بالاترین جایگاه در توسعه پایدار محله‌ای برخوردارند و یکی از اولویت‌های برنامه‌ای شهرداری را تشکیل می‌دهند.

بر اساس دو جنبه توسعه پایدار محله‌ای، اصول و ارزش‌های آن که باید توسط مدیریت شهری مورد توجه قرار گرفته و رعایت شود، عبارت است از:

برخورداری: حق برخورداری از خدمات شایسته پشتیبان سکونت، حمل‌ونقل عمومی و زیرساخت‌های شهری برای تمام ساکنان محلات؛

ایمنی، امنیت و پایداری محیطی: ایمنی و امنیت عینی و ذهنی محیط اجتماعی، ایمنی ابنیه در مواجهه با مخاطرات طبیعی، بهداشت و سلامت محیطی، حفاظت از محیط زندگی و کنترل آلاینده‌ها؛

نهادسازی: تقویت سازمان‌های اجتماع‌محور و اعطای اختیارات مشخص به آنها برای مشارکت در فرآیند برنامه‌ریزی و تقویت جایگاه محلات در برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی؛

دربرگیری: توجه به تمام‌جنبه‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه محله، آموزش، مشارکت تمام گروه‌های ذی‌نفع و توجه به تمام جنبه‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه محله‌ای؛

رعایت این اصول در توسعه پایدار محله‌ای منجر به طرح مجموعه‌ای از اهداف برای تحقق این رویکرد می‌گردد. اهداف توسعه پایدار محله‌ای عبارتند از:

۱. ارتقای عدالت در فرآیند توسعه محله‌ای؛
۲. افزایش ایمنی و امنیت اجتماعی و کالبدی؛
۳. بهبود سطح برخورداری از فرصت‌ها، خدمات و زیرساخت‌های پشتیبان سکونت؛
۴. افزایش کیفیت محیط عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی؛
۵. ارتقای سطح اعتماد اجتماعی و مشارکت شهروندی؛
۶. افزایش اهمیت جایگاه محلات در برنامه‌های بخش عمومی و تقویت نهادهای محلی؛

جهت دست‌یافتن به اهداف فوق، ضروری است راهبردهای توسعه محله‌ای با رویکرد تعیین جهت‌گیری‌ها و محدوده فعالیت‌های برنامه‌های توسعه محله‌ای در زمینه تحقق اهداف تعریف‌شده، تدوین گردند. راهبردها به عنوان حلقه اتصال اهداف و سیاست‌ها و همچنین راهنمای اتخاذ تدابیر بهینه در خصوص تخصیص و توزیع نیروها و منابع می‌توانند راه‌های مؤثر دستیابی به اهداف را مشخص نمایند. تدوین راهبردها به تعریف سیاست‌های متناظر با هر راهبرد منتهی می‌شود که به ارایه راهکارهای تحقق و انتخاب ابزارهای مورد استفاده و تبیین طرز حرکتی که به میان گذاشته خواهد شد، می‌پردازند. در ادامه راهبردها و سیاست‌های تحقق اهداف توسعه محله‌ای ارایه می‌گردند:

هدف ۱: ارتقای عدالت در فرآیند توسعه محله‌ای:

راهبرد ۱-۱: برنامه‌ریزی و تعیین اقدامات بر اساس نیاز و تقاضای تمام ذی‌نفعان:

- شناسایی، تحلیل، دسته‌بندی و اولویت‌بندی نظرات ساکنان محله
- شناسایی نظرات دستگاه‌های مؤثر
- توجه به انطباق حداکثری برنامه اقدام (نتیجه برنامه توسعه محله) با نظرات ساکنان محله و دستگاه‌های مؤثر

هدف ۲: ارتقای ایمنی و امنیت اجتماعی و کالبدی:

راهبرد ۱-۲: افزایش ایمنی و امنیت اجتماعی در فضاهای عمومی:

- تسهیل و فراهم‌نمودن زمینه نظارت اجتماعی در فضاهای عمومی
- ایجاد و تقویت مراکز نظارتی در اجتماع محلی برای بهبود امنیت در فضاهای عمومی، فضاهای بی‌دفاع و ساختمان‌های متروکه و فاقد استفاده

راهبرد ۲-۲: بهبود ایمنی ابنیه‌های زیرساخت‌های شهری در برابر مخاطرات طبیعی:

- امکان‌پذیر نمودن روش‌های متنوع افزایش ایمنی مسکن (ترویج همزمان روش‌های نوسازی، بهسازی و مقاوم‌سازی ابنیه) از طریق پیش‌بینی ضوابط متناسب ساخت و مشوق‌های مالی
- ترویج و تسهیل روش‌های افزایش کیفیت در ساخت و سازهای جدید از طریق روش‌هایی همانند تقویت سازوکار نظارت بر ساخت و اجرای بیمه تضمین کیفیت ساخت و ساز
- الزام دستگاه‌های متولی زیرساخت به تقویت ایمنی شبکه‌های زیرساختی

هدف ۳: بهبود سطح برخورداری از فرصت‌ها، خدمات و زیرساخت‌های پشتیبان سکونت:

راهبرد ۱-۳: فراهم نمودن زمینه مهارت‌افزایی و اشتغال نیروی کار محلی:

- تسهیل برگزاری دوره‌های آموزشی مهارت‌افزایی
- تشویق کارآفرینان به سرمایه‌گذاری در محلات و استفاده از نیروی کار محلی

راهبرد ۲-۳: بهبود خدمات پشتیبان سکونت:

- حفظ و تقویت فضاهای سبز و امکانات تفریحی و فرهنگی

- تأمین سرانه‌های خدماتی با قابلیت دسترسی پیاده

- بهبود زیرساخت‌های شهری

- بهبود شبکه حمل‌ونقل عمومی و مکان‌یابی بهینه ایستگاه‌های حمل‌ونقل

راهبرد ۳-۳: ارتقای سطح سلامت شهروندان:

- استفاده از ظرفیت‌های بخش‌های عمومی و غیردولتی (همانند سرای محله، سازمان بهزیستی، خیریه‌ها،

مساجد و...) برای ارائه خدمات مشاوره به ساکنان محله

هدف ۴: افزایش کیفیت محیط عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی:

راهبرد ۱-۴: بهبود بهداشت محیط عمومی:

- بهینه‌سازی مدیریت زباله و پسماند

- بهسازی و مناسب‌سازی معابر

- اجرا و ساماندهی شبکه جمع‌آوری فاضلاب و شبکه جمع‌آوری آب‌های سطحی

راهبرد ۲-۴: بهینه‌سازی مصرف انرژی:

- تسهیل، تشویق و نظارت بر بکارگیری فناوری‌های نوین معماری در ساخت، توسعه و مرمت ابنیه

هدف ۵: ارتقای سطح اعتماد عمومی و مشارکت شهروندی:

راهبرد ۱-۵: آموزش و آگاهی‌بخشی به شهروندان:

- استفاده از ابزارهای متنوع ارتباطی و آموزشی مرتبط با توسعه محله‌ای

- تأمین بسترهای مناسب ارتباط دوسویه شهروندان و مدیران محلی

راهبرد ۲-۵: جلب اعتماد متقابل ساکنان و مدیران محلات

- فراهم نمودن امکان مشارکت ساکنان در روند تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه محله‌ای
- رسمیت‌بخشی به جایگاه برنامه توسعه محله‌ای در برنامه‌های توسعه شهری
- تقویت شفافیت عملکردی و مالی نهادهای محلی از طریق ارائه گزارش‌های دوره‌ای و موردی

هدف ۶: افزایش اهمیت جایگاه محلات در برنامه‌های بخش عمومی و تقویت نهادهای محلی:

راهبرد ۱-۶: ظرفیت‌سازی در اجتماع محلی

- تقویت، تسهیل و رسمیت‌بخشی به حضور سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های اجتماع‌محور در فرآیند برنامه‌ریزی و توسعه محله‌ای
- حمایت از فعالیت گروه‌های بومی در سازمان‌های اجتماع‌محور

راهبرد ۲-۶: تقویت جایگاه محله در منابع و اختیارات بخش عمومی

- افزایش سهم محلات دارای بافت فرسوده و ناکارآمد در بودجه دستگاه‌های بخش عمومی
- اعطای اختیارات بیشتر به سطح خرد مدیریت در پیشبرد برنامه‌های توسعه محله‌ای
- تاثیر این رویکرد بر برنامه پیشنهادی در قسمت‌های دیگر با تفصیل بیشتری تشریح شده است.

واقعیت آن است که تدوین چنین برنامه‌ای در چارچوب اسناد توسعه شهری موجود نظیر طرح‌های جامع و تفصیلی، امکان‌پذیر نیست. تحلیل محتوای فرآیند تهیه و چگونگی اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی از یک طرف و برنامه عملیاتی شهرداری تهران از طرف دیگر نشان می‌دهد که این برنامه‌ها در مقایسه با رویکردهای مدنظر در خصوص چگونگی اداره شهر - به صورت عام تهیه شده و در آنها تأکید خاصی بر ویژگی‌های محلی صورت نمی‌گیرد؛ همچنین، اجتماعات محلی در این برنامه‌ها مشارکت ندارند. از طرف دیگر، این برنامه‌ها در فرآیند اجرا تأکید و تمرکز بر سازمان شهرداری داشته و از سازوکار همکاری و هماهنگی بین‌بخشی بی‌بهره هستند. به عبارت دیگر و با توجه به تأکید این برنامه بر قراردادن برنامه‌ریزی در مقیاس محله، مهم‌ترین مشکلات مرتبط با یک برنامه توسعه محله‌ای در تهران عبارت است از:

- عدم تعریف برنامه توسعه محله‌ای به عنوان یک سطح مشخص در سلسله مراتب برنامه‌ریزی و نبود جایگاه حقوقی و قانونی مشخص در برنامه‌های توسعه شهری و در نتیجه، نبود مرجع معینی برای تصویب برنامه؛
- عدم مشارکت بخش‌های مختلف بدنه عمومی (شهرداری، دستگاه‌های اجرایی و سایر متولیان) در فرآیند تدوین برنامه؛
- عدم اطمینان از مشارکت کامل شهروندان و اجتماعات محلی در فرآیند برنامه‌ریزی؛
- عدم تناسب پروژه‌ها و اقدامات پیشنهادی برنامه با اختیارات (مالی و اجرایی) دستگاه متولی؛
- نبود سازوکار هماهنگی و همکاری بین‌بخشی در فرآیند اجرای برنامه؛
- عدم تحقق کامل و متوازن تمام جنبه‌های برنامه (به دلیل هزینه‌بر بودن برخی جنبه‌ها و عدم تمایل بخش عمومی به همکاری در اجرا)؛

برنامه توسعه محله‌ای که خوشبختانه در رویکردهای تدوین برنامه مورد توجه قرار گرفته است، برنامه‌ای است که از طریق شناسایی مشکلات کلیدی پیش‌روی توسعه محله (موجود در حال حاضر از یک سو و قابل شکل‌گیری در آینده از سوی دیگر) اقدام به تدوین چارچوبی برای دستیابی محله به شرایط توسعه‌یافتگی می‌نماید. این برنامه از چارچوبی انعطاف‌پذیر برخوردار بوده و وابسته به شرایط خاص و منحصر به فرد فضای محلی است؛ بنابراین، تمامی دخیلان توسعه را در فرآیند برنامه‌ریزی و اجرا در بر می‌گیرد و مبتنی بر مشارکت حداکثری اجتماع محلی، همکاری کامل دستگاه‌های مؤثر در بخش عمومی و زمینه‌های نهادی، امکان تحقق توسعه را در سطح محلی فراهم می‌کند.

۴-۱ برنامه‌ریزی همکارانه

در شرایط حاضر، فقدان همکاری و هماهنگی بین بخشی به عنوان خلاء اصلی مدیریت در تهران قابل ذکر است. این مشکل منجر به اتلاف منابع، موازی کاری، نگاه جزیره‌ای به شهر، بروز چالش‌های جدی بین

شهرداری و سایر دستگاه‌ها شده است. مواجهه با شرایط کنونی صرفاً از طریق حرکت به سوی "برنامه‌ریزی همکارانه" امکان‌پذیر است. از اواخر قرن بیستم می‌توان شاهد تحولی در برنامه‌ریزی به سوی رویکردهای ارتباطی و همکارانه بود؛ این دوران همزمان با مطرح شدن مفاهیم شهروندی فعال و مشارکت عمومی و پیدایش تعبیر تازه‌ای از دموکراسی است که مفهوم دموکراسی فراگیر را جانشین دموکراسی نمایندگی می‌کند. این چرخش در برنامه‌ریزی به معنای حرکت از رویکردهای مداخله متمرکز به سوی برنامه‌ریزی با افزایش و تنوع گروه‌های ذینفع و رویکردهای مداخله‌ای پایین به بالا و غیرمتمرکز است.

برنامه‌ریزی همکارانه با تأکید بر شیوه‌های بازتوزیع قدرت میان بخش‌های مختلف جامعه، تعادلی را میان اعضای جامعه به منظور دستیابی به اجماع در زمینه‌های مختلف به دست می‌آورد. این رویکرد بر پایه شبکه‌های اجتماعی و استفاده از ارتباطات درون - گروهی در مواجهه با چالش‌های پیچیده طرح می‌شود. برنامه‌ریزی همکارانه که سبب درگیر شدن مردم در فرآیند مباحثه و گفتگو و همچنین مواجهه با چالش‌های پیچیده و چندوجهی و ایجاد اعتماد دوجانبه و ظرفیت‌های نهادی است، ابزاری مؤثر و کارآمد برای مدیریت تعارض و دستیابی به اجماع در جامعه پیچیده معاصر قلمداد می‌گردد. در رویکرد برنامه‌ریزی همکارانه، شهروندان می‌توانند شبکه‌های تعاملی ایجاد کرده و چالش‌ها و درگیری‌های پیچیده را حل و فصل نمایند. در جامعه پیچیده معاصر که غالباً چالش‌ها و درگیری‌ها میان بخش‌های مختلف از طریق فرآیندهای ایجاد وفاق رفع می‌شوند و شهروندان در فرآیندی تعاملی با جایگاه قدرتی برابر و اطلاعات مشترک، قرار گرفته، و ایده‌های نوین را از طریق ادراک دوسویه یاد می‌گیرند، و به یافته‌های نوآورانه رسیده و ظرفیت نهادی به صورت همکارانه ایجاد می‌نمایند.

۱-۵ بازآفرینی فرهنگ - مبنا

در کنار دو رویکرد گفته شده در خصوص نحوه مدیریت شهر که ناشی از چالش‌های اساسی پیش روی شهر تهران در حال حاضر می‌باشند، باید خاطرنشان کرد که شهر تهران در حال حاضر در بسیاری از جنبه‌ها با فرسودگی مواجه است. فرسودگی شهری به معنای ناکارآمدی اقتصاد شهری و شکل‌گیری محرومیت اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و محیطی است که در نبود مداخله بیرونی از امکان تداوم و پایداری برخوردار است؛ در

نتیجه، بسیاری از عرصه‌های شهری در نبود مداخله چرخه پایدار زوال را در بسیاری از جنبه‌ها تجربه می‌کنند. به بیان دیگر، وجه مشخصه شهر امروزی، همجواری عرصه‌های برخوردار و فقیر است.

چارچوبی که در حال حاضر برای مواجهه با فرسودگی شهری ارائه می‌گردد، بازآفرینی شهری است. اهمیت بازآفرینی شهری از این واقعیت ناشی می‌شود که مشکلات مربوط به فرسودگی تمام شهروندان را تحت تاثیر قرار می‌دهد. آنچه که عرصه‌های مختلف را در بازآفرینی شهری در کنار هم قرار می‌دهد، انگیزه سیاسی قدرتمند دولت برای مداخله در سطح محلی از طریق ابتکارات متنوع است. بازآفرینی شهری یکی از اجزای مهم سیاست‌گذاری شهری است؛ سیاست بازآفرینی شهری به عنوان سیاستی تعریف می‌شود که در پی بازآفرینی کالبدی، محیطی و اجتماعی عرصه‌هایی است که از تمرکز محرومیت رنج می‌برند.

بازآفرینی شهری - در عمومی‌ترین سطح - به عنوان هر شکلی از توسعه تعریف می‌گردد که در شهرها رخ می‌دهد. همچنین بازآفرینی شهری به بهبود رفاه ساکنان محلی و پشتیبانی از توسعه اقتصاد محلی ارتباط پیدا می‌کند. به طور کلی می‌توان بازآفرینی شهری را به عنوان مجموعه‌ای از فعالیت‌ها برای ایجاد تغییر جهت در فرسودگی اقتصادی، اجتماعی و کالبدی عرصه‌هایی تعریف کرد که به صورت خودکار از امکان رفع مشکلات خود برخوردار نیستند.

بازآفرینی فرهنگ-مبنا را می‌توان اصلی‌ترین رویکرد بازآفرینی شهری در دو دهه اخیر دانست. به‌کارگیری فرهنگ در جایگاهی راهبردی و با هدف دستیابی به سازوکاری اقتصادی و پررونق (که می‌تواند در عین حال متضمن اهداف توسعه‌ای بوده و چهره‌ای فرهنگ‌گرا برای شهرها ترسیم کند)، رویه‌ای است که در حال حاضر شهرهای بزرگ دنیا به آن اهمیت فراوانی می‌دهند. این رویکرد اعتقاد دارد که فرهنگ، کالایی اقتصادی به شمار می‌رود و می‌تواند به عنوان محرک اقتصادهای محلی به کار گرفته شود. بازآفرینی فرهنگ مبنا، با طرح موضوعاتی همانند استفاده از حوزه‌های نوآورانه اقتصادی و آنچه که صنایع خلاق نامیده می‌شود، به این نکته اساسی می‌رسد که می‌توان در بافت‌های درونی و هسته‌های مرکزی شهرها، از رهیافت فرهنگی و ویژگی‌های مثبت آن برای دستیابی به نتایج بازآفرینی بهره برد. بازآفرینی فرهنگ مبنا، با احترام به کالبد دیروز، ساختارهای نو را در همخوانی با ساختارهای دیروز به شهر می‌افزاید و محتوا و کارکردی را ارائه می‌دهد که ساخت آن، جریان فرهنگی و اجتماعی و زیرساخت آن، سازوکاری اقتصادی و پربازده است. در یک کلام، استفاده از

بازآفرینی شهری فرهنگ‌مبنا و اشاعه آن می‌تواند هم به نیازهای توسعه‌ای شهرها پاسخ دهد و هم موجب صیانت از میراث شهری و حفاظت از ساختارها و کارکردهای تاریخی و هویت‌آفرین شهری باشد.

بازآفرینی فرهنگ‌مبنا تحت عناوین متعددی همانند هنر-مبنا، میراث-مبنا، رویداد-مبنا، سرگرمی-مبنا، المپیک-مبنا، ورزش-مبنا و... بکار گرفته می‌شود. در این رویکرد، کارکردهای فرهنگی، هنری، آموزشی و ورزشی بالفعل و بالقوه شهر به عنوان جزئی از راهبردهای توسعه آن مورد پذیرش قرار می‌گیرد و عنصر فرهنگ به عنوان نقطه اتصال عوامل زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی توسعه قلمداد می‌شود. بنابراین، فرهنگ می‌تواند موجب رونق اقتصادی، سرزندگی اجتماعی و ارتقای کیفیت زیست‌محیطی گردد. به عبارت دیگر، بازآفرینی فرهنگ‌مبنا از ظرفیت فعالیت‌ها و رویدادهای فرهنگی به عنوان تسهیل‌کننده و نیروی محرکه بازآفرینی شهر بهره می‌گیرد. در این رویکرد، "رویدادمداری" محوریت بازآفرینی را تشکیل می‌دهد و فضاهای شهری در ارتباط با رویدادهای متنوع (رویدادهای ورزشی همچون المپیک یا بازی‌های قاره‌ای، رویدادهای فرهنگی همانند پایتخت فرهنگی، پایتخت کتاب و... و رویدادهای هنری مثل جشنواره‌های موضوعی متنوع) با استفاده‌های تازه‌ای مواجه می‌شوند و رویدادها و فعالیت‌های جدیدی که می‌تواند در آینده موجب شهرت و محبوبیت مکان‌ها شود، پیشنهاد می‌گردد.

این رویکرد از دهه ۱۹۹۰ به این سو در بسیاری از شهرهای آسیایی، اروپایی و آمریکایی بکار گرفته شده است. بازآفرینی بارسلون (برای المپیک ۱۹۹۲)، آتن (برای المپیک ۲۰۰۴)، پکن (برای المپیک ۲۰۰۸)، لیورپول (به عنوان پایتخت فرهنگی اروپا در سال ۲۰۰۸) و لندن (برای میزبانی بازی‌های المپیک ۲۰۱۲) از مهم‌ترین نمونه‌های بازآفرینی فرهنگ‌مبنا است که در همه آنها یک رخداد فرهنگی به عنوان محرکی برای ارتقای کیفیت شهر در جنبه‌های گوناگون (کاهش آلودگی هوا، بهبود حمل‌ونقل عمومی، توسعه گردشگری شهری، ارتقای سرزندگی شهری و...) مورد استفاده قرار گرفته است. بنابراین می‌توان با استفاده از ظرفیت رخدادهای فرهنگی، هنری و ورزشی و تلاش برای هدایت آنها به تهران، فرسوده‌ترین و ناکارآمدترین بخش‌های شهر را با استفاده از این ظرفیت مورد بازآفرینی قرار داد.

۶-۱ هوشمندسازی

فناوری اطلاعات و ارتباطات از مهم‌ترین علل تحول همه جانبه ابعاد زندگی انسان در چند دهه اخیر به شمار می‌رود. به جرات می‌توان ادعا نمود که یافتن فعالیت‌ها یا کسب و کارهایی که از اشاعه فناوری اطلاعات و ارتباطات متأثر نشده‌اند، بسیار اندک است. در کنار توسعه سریع و روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات، آهنگ رشد شهر و شهرنشینی نیز افزایش چشم‌گیری داشته است و از سال ۲۰۰۷ میلادی، برای اولین بار در تاریخ بشر، تعداد جمعیت شهرنشین جهان از جمعیت روستانشین پیشی گرفته است. رشد سریع جمعیت شهری و افزایش تعداد شهرهای بزرگ و پرجمعیت منجر به سبقت گرفتن چالش‌های شهری از توانایی‌ها و منابع شهرها و مدیران شهری شده و ارائه خدمات شهری مناسب را به یک دغدغه اساسی تبدیل نموده است. در این راستا، بکارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات به عنوان ابزاری قدرتمند در تقابل با پیچیدگی‌ها و چالش‌های شهری و هوشمندسازی نظام‌ها و فرآیندهای اداره و کنترل امور شهری شده است.

در سالیان اخیر نقش فناوری‌ها و ابزارهای نوین اطلاعات و ارتباطات در مدیریت کلانشهر تهران به عنوان پایتخت ایران و ام‌القرای جهان اسلام اهمیت و توسعه فراوانی یافته است. این شهر که هم‌اکنون قریب به ۹ میلیون جمعیت دارد، به دلیل مزیت‌های سیاسی و اقتصادی، همواره بزرگترین کانون جذب جمعیت و فعالیت کشور در نیم قرن اخیر بوده است. این امر مدیریت تهران را با چالش‌ها و مسائل منحصر به فرد و پیچیده‌ای مواجه کرده است که پاسخگویی به آنها نیازمند ارائه راه‌حل‌های خلاقانه و توجه ویژه به رویکردها، فناوری‌ها و ابزارهای روزآمد مدیریت شهری است.

ارزیابی اجمالی وضعیت کنونی خدمات و تعاملات اطلاعاتی در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری تهران، نشانگر اقدامات ارزشمند و زیربنایی در زمینه ساماندهی، تجمیع، یکپارچه‌سازی سیستم‌های متنوع مدیریت شهری تهران است. از جمله فعالیت‌های زیرساختی می‌توان به تأسیس پایگاه داده‌های پیشرفته شهری به منظور میزبانی ایمن و پایدار بانک‌های اطلاعاتی و پردازش‌های حجیم اطلاعاتی و اجرای ده‌ها کیلومتر شبکه فیبر نوری برای فراهم نمودن بستری سریع و قابل اعتماد برای تسهیل جریان اطلاعات میان اجزا نظام مدیریت شهر تهران اشاره نمود. این اقدامات زمینه‌ساز پردازش مؤثر اطلاعات شهری و ارائه خدمات اطلاعاتی پویا و هوشمندسازی در حوزه‌هایی چون معماری و شهرسازی، مدیریت بحران، آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، حمل و

نقل و ترافیک، خدمات شهری، فنی و عمرانی، پارک‌ها و فضای سبز و نوسازی شده است. علاوه بر موارد فوق، تهیه و بروزرسانی داده‌های شهری در بازه‌های منظم مبتنی بر روش‌های نوینی چون دریافت و پردازش تصاویر ماهواره‌ای و سامانه موقعیت‌یاب آتی مورد توجه شهرداری تهران قرار گرفته است.

همچنین، تأسیس رصدخانه شهری تهران به عنوان یک مرکز پشتیبان تصمیم با قابلیت رصد آمار و اطلاعات ایستا و پویای شهری، تحلیل تغییرات و رفتار موجودیت‌های شهر و تلفیق این اطلاعات با فناوری‌هایی چون واقعیت افزوده برای تلفیق وضع موجود و نتایج اجرای برنامه‌های آتی به اهمیت فناوری‌های نوین اطلاعات و ارتباطات در مدیریت شهری صحنه می‌گذارد.

شهرداری تهران اقدامات دیگری نیز در راستای تسهیل دسترسی شهروندان به برخی از خدمات شهری انجام داده است که از میان آن‌ها می‌توان به راه‌اندازی دفاتر خدمات الکترونیک شهر، سامانه حساب شهروندی و سامانه شهرداری تهران اشاره کرد.

باید خاطر نشان کرد که هرچند برنامه‌ها و اقدامات حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در شهرداری تهران ارزشمند و در خور تقدیر و توجه می‌باشند، اما به نظر می‌رسد که تا رسیدن به شرایط مطلوب همچنان مسیری طولانی در پیش است. این امر بویژه در ترکیب با ماهیت پویا و سیال فناوری اطلاعات و ارتباطات، پیچیدگی‌های برنامه‌ها و اقدامات این حوزه را دو چندان می‌کند. لذا علاوه بر ادامه مسیرهای کارآمد موجود و تدوین سیاست‌های کلان آتی در زمینه توسعه هر چه بیشتر فناوری اطلاعات و ارتباطات در مدیریت شهری تهران، لازم است از نقش ویژه و انکارناپذیر پژوهش و آموزش مستمر به عنوان موتور محرک و متضمن به‌روز بودن و اثربخشی برنامه‌ها غفلت نشود. در این راستا سیاست‌های کلان توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در شهرداری تهران به شرح زیر اعلام می‌شود:

- افزایش نقش کلیدی فناوری اطلاعات و ارتباطات در مدیریت شهری و تأکید بر یکپارچگی بیش از پیش آن
- تحقق کامل پنجره واحد شهروندی به عنوان ابزاری برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری

- تولید درآمد از اطلاعات سازمانی از طریق مراوده با کسب و کارها و تدوین مدل‌های نوین داد و ستد داده
- تقویت ارتباط دو سویه میان شهروندان و شهرداری و توسعه بسترهای مناسب جهت استفاده از توان مردم در تولید و بروزرسانی اطلاعات (توصیفی و مکانی) شهری
- استخراج دانش شهری از داده‌های شهری
- حرکت از بستر وب به سمت موبایل و توسعه الگوهای تجارت مبتنی بر موبایل در ارایه و دریافت خدمات شهری
- تأسیس واحدهای پژوهش و توسعه حمایت از طرح‌ها و تحقیقات بنیادی فناوری اطلاعات و ارتباطات

۷-۱ تبعیض مثبت

قاعده کلی در اکثر کشورهای جهان، حمایت یکسان از مردم در برابر قوانین و در برخورداری از حقوق و تکالیف است. با این وجود در بسیاری از نظام‌های حقوقی بنا به دلایل نژادی، قومی، جنسیتی، ملیتی و بسیاری عوامل دیگر تبعیض‌هایی در جامعه به وجود می‌آید و گروه‌های خاص را تحت تاثیر قرار می‌دهد. شکل‌گیری و گسترش برخی عرصه‌های شهری به دلیل غفلت و بی‌توجهی بخش عمومی، عدم بهره‌مندی متوازن همه محلات شهر از منابع و خدمات بخش عمومی در طول (حداقل) نیم قرن گذشته، شکل‌گیری «شهر دوگانه» و وضعیت دوقطبی در تهران (به معنای همنشینی محلات برخوردار و محلات محروم) و یا حتی برخی از تبعیض‌های جنسیتی همه گوشه‌ایی از تبعیض‌های شهری هستند که با تداوم، انباشت و تشدید محرومیت در طول زمان و گسترش آن به جنبه‌های مختلف (اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و جز آن) منجر به شکل‌گیری محرومیت چندگانه در سطح شهر گردیده‌اند.

برای رفع این تبعیض‌ها یکی از مهم‌ترین این راهکارها اعمال سیاست تبعیض مثبت است. این سیاست بدین معناست که جامعه‌ای که سالهاست دچار تبعیض است را نمی‌توان صرفاً با رفع تبعیض به حیات مدنی بازگرداند. این اقدامات امکان تداوم حیات آن جامعه و یا گروه را فراهم نمی‌نماید بلکه آن گروه را به خط شروع

حیات اجتماعی و مدنی می‌رساند. تنها برداشتن تبعیض نمیتواند در ریشه کن کردن آن مؤثر باشد و در نتیجه نیاز به اعمال سیاست‌هایی نیز خواهد بود که بتواند حقوق از دست رفته گذشته را به صاحبان آن بازگرداند و سطحی از برابری را در جامعه پدید آورد. بدین منظور اولویت‌دهی به برخی عرصه‌های شهری و گروه‌های اجتماعی خاص نظیر زنان، سالمندان، معلولان و... در برنامه‌ریزی‌ها، بودجه بندی‌ها و تخصیص منابع در شهر تهران به عنوان یکی از سیاست‌های کلیدی خواهد بود.

فصل دوم:

دیدگاه کلی درباره اسناد بالادست موجود در مدیریت شهری

۱-۲ مقدمه

در حال حاضر، برنامه‌ریزی شهری در تهران قابل تفکیک به سه حوزه معین است: برنامه‌ریزی کالبدی: که دارای تمرکز بر جنبه کالبدی و موضوعاتی همانند کاربری زمین و تراکم ساختمانی است و از طریق طرح‌های جامع و تفصیلی صورت می‌گیرد. برنامه‌ریزی عملیاتی شهرداری تهران: که در برگیرنده مجموعه پروژه‌ها و اقدامات بخش‌های مختلف شهرداری تهران است و به صورت پنج ساله تدوین می‌گردد. برنامه‌های سایر دستگاه‌های اجرایی: که شامل برنامه‌های مربوط به دستگاه‌هایی اجرایی وابسته به دولت ملی است که در سطح شهر به اجرا در می‌آیند.

۲-۲ طرح‌های جامع و تفصیلی

نفس تهیه یک برنامه شهرسازی برای شهر تهران را می‌توان یک گام رو به جلو در قانون‌پذیری دانست. به ویژه برای شهر تهران که پیش از تصویب طرح جامع جدید، سال‌ها بدون برنامه اداره می‌شد، اقدام برای تهیه و تصویب یک برنامه‌ی توسعه شهری یک گام به جلو در مسیر عدالت به حساب می‌آید. لیکن بررسی نقادانه همین طرح (برنامه) نشان می‌دهد این برنامه نیز در بردارنده نقاط مثبت و منفی متعددی است که می‌بایست از فرصت موجود به منظور بازنگری در آن استفاده گردد. در ادامه مجموعه‌ی نقاط مثبت و منفی طرح جامع که از زمان انجام مطالعات این سند تا امروز منتشر شده‌اند، در ادامه فهرست خواهند شد:

الف) نقاط مثبت:

نهادسازی: شاید برجسته‌ترین نقطه قوت در دوره تهیه طرح جامع، ایجاد نهاد توسعه شهری تهران بود. بر این اساس، برای اولین بار، نهادی فرابخشی زمینه همگرایی گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ را فراهم آورد تا در بلندمدت، برنامه‌ریزی مستمر را جایگزین برنامه‌ریزی محصول‌گرا و مبتنی بر تهیه طرح نماید. اما در عمل، این نهاد نتوانست دائمی و پابرجا بماند. از دست رفتن فرصت تصویب قانونی این نهاد موجب شد تا با بی‌توجهی

به ضرورت تشکیل یک نهاد دائمی ناظر بر توسعه شهر تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری در سال ۱۳۸۹ وظایف نهاد مطالعات برنامه‌ریزی و توسعه شهری تهران را به شهرداری تهران واگذار کند.

وجود طرح به جای بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موردی و سلیقه‌ای: شهر تهران طی سال‌های مدیریتی به علت عدم تبعیت از طرح ساماندهی و عدم اجرای طرح مجموعه شهری تهران، بر مبنای برنامه و طرحی جامع، مدیریت نشده بود. ضرورت نوسازی شهر تهران و قطع کمک‌های دولت برای عمران و نوسازی شهر تهران، موجب گرایش به فروش تراکم و توافق با مالکان برای نحوه استفاده از اراضی گردید. این وضعیت، پس از چندسال پیامدهای مخربی در ساخت و ساز و نحوه استفاده از اراضی پدید آورد. با تصویب و صدور پی‌در پی بخش‌نامه‌ها و ضوابط محدود کننده تلاش شد که وضعیت نابسامان ساخت و ساز تا حدودی کنترل شود. لیکن نابسامانی‌ها تداوم یافت و به تدریج جایگزین کردن برنامه و طرح به جای بخش‌نامه و دستورالعمل، بین برخی از مسئولان تقویت شد.

(ب) نقاط منفی:

ضعف در جلب مشارکت اجتماعی: طرح جامع، موضوع مشارکت مردمی را در زمان تهیه و تنظیم خود سند به طور کلی مورد غفلت قرار داد و در محتوای سند نیز، آن را به ایجاد نهادهای محلی تقلیل داده است. اما مسئله این است که این نهادها (شورایاری‌های محلات) از اختیارات اجرایی یا نظارتی برخوردار نشده‌اند و صرفاً نقش مشورتی دارند. حتی اجرای طرح مدیر محله نیز نتوانسته است شهرداری را مجاب کند که اختیارات خود را به نهادهای محلی تفویض نماید. اما در خصوص مشارکت بین‌بخشی، طرح جامع مجدداً به رویکرد نهادسازی گرایش دارد. در این حوزه پیشنهاد طرح جامع تهران روشن‌تر است، گرچه در اولین اصلاحیه به طرح جامع، پیشنهاد این طرح در خصوص شکل‌گیری نهاد دائمی نظارت بر طرح جامع و تفصیلی تهران، از متن سند حذف می‌شود. این اقدام به انحلال نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری و ادغام آن با مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (بیشتر به شکل صوری) منجر شد که عملاً موضوع مشارکت بین‌بخشی نیز، همچون مشارکت مردمی، از حیز انتفاع ساقط گردید.

مباحث مغفول مانده: طرح جامع تهران موضوع مسکن را به طور جدی مورد بررسی قرار نداده است و به جز پیشنهاد حداقل سرانه‌ی ۱۷/۵ مترمربع در سطح نواحی و دو پیشنهاد "ایجاد صندوق‌های محلی اعتباری مسکن" و "ساماندهی قانونی بنگاه‌های معاملات املاک" تقریباً هیچ پیشنهاد یا راه‌حلی برای مشکلات این بخش ارائه نشده است. این در حالی است که موضوع مسکن همواره یکی از مسائل مهم شهروندان تهرانی به حساب آمده است. طرح جامع تهران همچنین برای بسیاری از مسائل اجتماعی و اقتصادی شهر تهران پاسخی ندارد.

سوال‌های بی‌پاسخ: طرح جامع، بسیاری از سؤالات مهم تهران را بی‌پاسخ گذاشته است. پیش از این به موضوع حریم پایتخت به عنوان یکی از اساسی‌ترین سوال‌هایی که طرح جامع از پاسخ‌گویی به آن ظفره می‌رود و حل آن را به طرح‌های آینده موکول می‌کند، یاد شد. از دیگر نمونه‌های واگذاری مسائل اساسی شهر تهران به مطالعات آتی (طرح‌های موضوعی و موضعی) را در خصوص برنامه "راهبردی طراحی شهری و مدیریت منظر شهری تهران"، برنامه "ساماندهی عرصه‌ها و محورهای شهری (شرقی - غربی و شمالی - جنوبی)" و "تهیه تراز مالی شهر تهران در اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی جدید" می‌توان مشاهده کرد.

ناسازگاری‌های درونی: از انتقادات جدی‌ای که نسبت به طرح جامع وارد شده این است که اجزای این سند، کاملاً همسو با یکدیگر نبوده‌اند. برای مثال، علی‌رغم وجود یک چشم‌انداز بلندپروازانه، دستاورد نهایی طرح به هیچ وجه توان و ادعای تحقق این چشم‌انداز را ندارد و در مواردی حتی می‌توان نتایج متناقض با توصیه‌های چشم‌انداز را احصاء نمود. علاوه بر این، پهنه‌بندی طرح جامع نیز، نسبت به سازمان فضایی این طرح، انحرافات جدی داشته است. از سوی دیگر، حتی میان راهبردهای طرح جامع نیز گاه تناقضاتی یافت می‌شود.

تناقض میان مقیاس‌های برنامه‌ریزی: یکی دیگر از انتقادهایی که به طرح جامع تهران می‌شود، مغایرت این طرح با اسناد بالادستی و به ویژه طرح مجموعه شهری است. از سوی دیگر، تهیه‌کنندگان طرح جامع، یکی از نقاط قوت فرآیند تهیه این طرح را همزمان طرح جامع و تفصیلی شهر تهران می‌دانند. اما دقیقاً همین موضوع سرفصل بسیاری از نقدها به فرآیند تهیه طرح جامع بوده و رویکردی "غیرمتعارف" خوانده شده است.

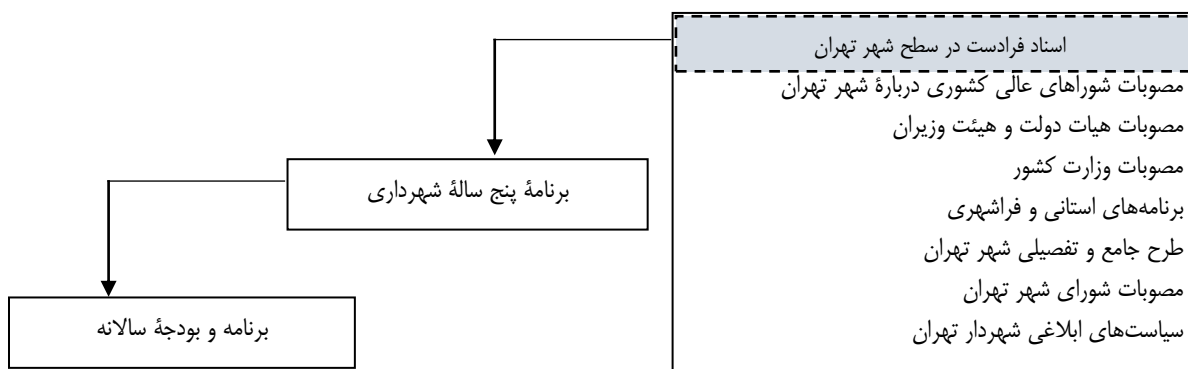
در هر حال، طرح جامع با همه‌ی نقاط قوت و ضعف خود، امروزه سند مصوبی است که باید ملاک عمل دستگاه‌های مختلف دولتی و عمومی در تهران قرار گیرد.

۳-۲ برنامه عملیاتی شهرداری تهران

برنامه پنج‌ساله شهرداری یکی از اسناد برنامه‌ریزی شهر و شهرداری‌ها در ایران است که سابقه‌ای طولانی از تهیه آن در شهرداری تهران و برخی دیگر شهرها وجود دارد (در شهرداری تهران از سال ۱۳۴۷ برنامه پنج‌ساله تهیه شده است). این برنامه بر اساس ماده ۱۵ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب سال ۱۳۴۷) و همچنین با پشتیبانی قوانین دیگری شامل بند هشتم ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۱) و ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶) تهیه می‌شود و شهرداری‌ها بر اساس آن مکلف هستند که برنامه عملیاتی عمران و نوسازی و اصلاحات پنج‌ساله شهر را (بر اساس طرح جامع شهر) از یک طرف و بودجه‌بندی شهرداری را بر اساس برنامه‌های مشخص از طرف دیگر تهیه کنند و به تصویب انجمن شهر (شورای شهر) و تایید وزارت کشور برسانند.

برنامه‌های پنج‌ساله شهرداری تهران پایین‌تر از برنامه‌های جامع و تفصیلی و سیاست‌های موضوعی شهر تهران که به تصویب نهادهای بالادستی همچون شورای شهر، شوراهای عالی کشوری و موارد مشابه رسیده‌اند و بالاتر از برنامه و بودجه سالانه قرار می‌گیرند (نمودار شماره ۱). آشکار است که برنامه‌های بخشی تنها در این چارچوب معنای حقوقی معین خواهند داشت.

نمودار (۱) جایگاه برنامه پنج‌ساله شهرداری تهران در میان سایر برنامه‌ها و قوانین و مقررات



یکی از ویژگی‌های مهم فرآیند تدوین برنامه عملیاتی شهرداری تهران، آموزش برنامه‌ریزی به کارشناسان دستگاه‌های متولی و آشنا نمودن آنها با فرآیند تدوین برنامه است؛ به طوری که تدوین برنامه از طریق تشکیل کمیته‌های موضوعی (در چارچوب حوزه‌های مأموریتی) و با حضور نمایندگان بخش‌ها صورت می‌گیرد.

در مرحله تدوین برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران سه مسیر متفاوت طی بود که عبارتند از:

- مسیر بررسی حوزه‌های مأموریتی؛

- مسیر بررسی مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران؛

- مسیر بودجه‌ریزی؛

در چارچوب مسیر بررسی حوزه‌های مأموریتی و مناطق ابتدا اسناد فرادست یا موازی شناسایی و گردآوری شده و چشم‌اندازها، اهداف، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های موضعی و موضوعی استخراج شده‌اند. در گام‌های بعدی، تحلیل سوات و ترسیم درخت‌واره اهداف و درخت‌واره اقدام بر اساس چشم‌اندازها (شامل هدف راهبردی، هدف عملیاتی، شاخص‌های هدف عملیاتی، راهبرد، سیاست، گروه طرح و طرح) انجام شده‌است. در ادامه شروع پیگیری تدوین برنامه با مشارکت تمامی اجزای سازمانی شهرداری اعم از معاونت‌ها و شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه و سازمان‌ها و مراکز صورت گرفته و منجر به تولید اقدامات و اهداف و احکام و بودجه شده‌است. پس از آن مسیر سوم به برآورد منابع درآمدی و سیاست‌های مالی شهرداری در دوره زمانی برنامه پنج‌ساله دوم اختصاص یافته‌است.

مهم‌ترین نقاط ضعف در تدوین برنامه پنج ساله دوم به شرح زیر قابل توضیح است:

نکته مغفول در این برنامه، گروه‌های مختلف ذی‌نفعان خارج از شهرداری (به ویژه شهروندان) هستند؛ به طوری که چگونگی تشخیص نیازهای شهروندان و اجتماعات محلی و جایگاه مردم در تعریف اهداف، برنامه‌ها و پروژه‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی روشن نمی‌باشد.

همچنین برنامه دوم در خصوص چگونگی حضور گروه‌های درگیر (همانند مسئولان شورای شهر، انبوه‌سازان، سرمایه‌گذاران در املاک، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش‌های مختلف دولت و جز آن) که مستقیم یا با واسطه بر فعالیت‌های شهرداری و اداره شهر اثر می‌گذارند، بحثی نکرده است. بنابراین آشکار نیست که شهروندان و نمایندگان آنها و گروه‌های مختلف چگونه بر محتوای این برنامه اثر گذاشته‌اند و مجریان برنامه تا چه حد برطرف شدن خواست و نیاز بخش خود را در این برنامه می‌بینند و در نتیجه با آن همسو هستند.

هر چند در برنامه در دست تدوین (برنامه سوم) شهرداری تهران نیز بخشی از این مشکلات همچنان به قوت خود باقی است. برای رفع آنها تا زمان ارایه برنامه به شورای اسلامی شهر تهران (تیرماه) کار فشرده صورت گیرد تا اجزای برنامه پیشنهادی پیش از آنکه برنامه‌ای برای ۵ سال آتی شهرداری تهران باشد برنامه توسعه شهر بوده بر مسائل کلیدی شهر تمرکز نموده و از اصول کلیدی ذیل تبعیت کند:

- توجه همزمان مقیاس شهر و محله
- توجه به زیست‌پذیری و شاخص‌های آن به عنوان یکی از خروجی‌های اصلی برنامه
- اعمال سیاست تبعیض مثبت به منظور رفع محرومیت از گروه‌ها و عرصه‌های محروم شهری
- استفاده از ظرفیت رخدادهای به منظور بازآفرینی شهری

فصل سوم:

شاخص‌ها و نحوه تعیین مدیران ارشد اجرایی

سازمان‌ها بدون وجود نیروی انسانی نه تنها مفهومی ندارند، بلکه اداره آنها نیز میسر نخواهد بود. حتی با وجود فناوری شدن سازمان‌ها، همچنان نقش انسان به عنوان عاملی حیاتی و راهبردی در بقای سازمان، کاملاً مشهود است. مدیریت، نقش رهبری سازمان را دارد صرفاً مدیرانی با دانش و تجربه مرتبط و توانایی و سلامت لازم و با نگاه فرایندی نتیجه‌گرا می‌توانند در انجام مأموریت سازمان و به کارگیری تمام منابع بویژه منابع انسانی و تعامل و ارتباط با تمام مخاطبان و اثرگذاران و تأمین منابع مالی و درک مدیریت نوین و استقرار سیستم‌های مدیریتی از جمله مدیریت کیفیت و شفاف‌سازی و... می‌توانند رضایت ذی‌نفعان را فراهم سازند و با این نگرش، برخی از شاخص‌ها و نحوه تعیین مدیران ارشد اجرایی شامل معاونین، رؤسای سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات، شهرداران مناطق و ذی‌حسابان و نقش زنان و جوانان در مدیریت شهرداری عبارتند از:

- حاکمیت قانون و رعایت مقررات و ضوابط و شرایط احراز مسئولیت‌ها
- رشته‌های تحصیلی مرتبط، دانشگاه محل تحصیل و سوابق علمی و آموزشی
- تجربه مرتبط با حوزه مأموریت
- پاک‌دستی و حساسیت نسبت به اموال عمومی و سلامت اخلاقی
- عدالت جنسیتی در توزیع مسئولیت‌ها
- توان انجام مأموریت سازمانی
- بررسی موفقیت‌ها و ضعف‌های گذشته
- کادرسازی از جوانان و واگذاری متناسب مسئولیت‌ها به آنان

فصل چهارم:

رابطه شهردار با شورای اسلامی شهر تهران، دولت، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه

۴-۱ مقدمه

تجربه نشان می‌دهد برای اجرای سیاست‌های شهری احتیاج به یک محیط تعاملی میان شهرداری تهران و دیگر کنشگران شهری است، در این صورت امکان افزایش کیفیت زندگی شهروندان برای شهرداری تهران فراهم می‌شود. بنابراین برای ایجاد یک محیط تعاملی میان شهرداری تهران با دیگران کنشگران شهری دو حوزه هماهنگی و همکاری تعریف می‌شود که در این بستر شهرداری تهران به ایفای نقش می‌پردازد و برای رسیدن به کیفیت زندگی بهتر برای شهروندان تلاش می‌کند.

حوزه هماهنگی: مجموعه‌ای از کنشگران شهری که شهرداری تهران برای رسیدن به توسعه پایدار و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان احتیاج به هماهنگی با آنها دارد؛ این حوزه، سازمان‌های با وظیفه قانونگذاری و نظارت را در بر می‌گیرد و شامل شورای اسلامی شهر، دولت، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و شوراهای عالی معماری و شهرسازی، محیط زیست و ترافیک است که در این میان هماهنگی با شورای اسلامی شهر تهران نسبت به دیگر سازمان‌ها برای شهرداری تهران در اولویت است.

حوزه همکاری: مجموعه‌ای از کنشگران شهری که با شهرداری تهران از نظر مأموریتی اشتراک دارند و در حال حاضر بعنوان سازمان‌های اجرائی موازی در سطح شهر تهران در حال فعالیت هستند که شامل سازمان محیط زیست، شرکت آب و برق و گاز، نیروی انتظامی و راهنمایی و رانندگی، استانداری، سازمان نظام مهندسی است.

نوع ارتباط شهرداری تهران با دیگر کنشگران شهری در این محیط تعاملی از نظر سطح و مقیاس عملکرد بایکدیگر تفاوت ماهوی دارد، اما هرکدام از این سازمان‌ها می‌توانند تاثیر مهمی بر شهر و زندگی شهروندان تهرانی داشته باشند؛ بدین معنی که با تغییر سیاست می‌توانند شرایطی مثبت و سازنده یا بالعکس آن را برای شهرداری تهران فراهم کنند. از این رو به اختصار، نحوه تعامل شهرداری تهران با دیگر کنشگران شهری در این محیط تعاملی شرح داده می‌شود.

۴-۲ نحوه هماهنگی شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری تهران

شورای شهر به عنوان نهاد برخاسته از رای مردم، با توجه به ارتباط مستقیم با شهرداری مهم‌ترین نقش را در میان کنشگران شهری برای شهرداری تهران برعهده دارد و در حوزه تشخیص مسائل شهری، تدوین و اجرای

سیاست‌های شهری و پشتیبانی از سیاست‌های شهری (نظارت و بازنگری) نقش ایفا می‌کند. از این رو مهم‌ترین وظیفه شورای شهر، سیاست‌گذاری برای شهر و نظارت بر شهرداری برای اجرای این سیاست‌ها است. اما بدلیل نقص مکانیزم نظارت شورای شهر بر شهرداری و نبود چارچوبی برای تعادل بخشی رابطه میان شورا و شهرداری، تاکنون همکاری لازم میان شورای شهر بعنوان نهاد سیاست‌گذار و شهرداری تهران بعنوان مجری مصوبات شورا شکل نگرفته است. در این خصوص پیشنهادات ذیل برای تنظیم این مکانیزم ارائه می‌شود:

۳-۴ رابطه شورای شهر و شهرداری بعد سیاست‌گذاری برای شهر

در حوزه سیاست‌گذاری رابطه شورای شهر و شهرداری تهران باید تلاش برای رسیدن به استراتژی واحدی برای اجرای سیاست‌ها باشد و به گونه‌ای تداعی‌گر همکاری و هماهنگی این دو نهاد باشد. در این خصوص، چگونگی تعیین موضوعات راهبردی شهر تهران و اجرای آنها می‌تواند مورد تعامل قرار گیرد. این تعامل می‌تواند قانونی، دانش‌محور و پویا باشد و رابطه میان سیاست‌گذار و اجراکننده نیز مدنظر قرار گیرد. در این خصوص، شهرداری تهران هر آنچه که در حوزه سیاست‌گذاری لازم است فراهم می‌کند و در اختیار شورای شهر برای تصمیم‌گیری قرار می‌دهد.

۴-۴ رابطه شورای شهر و شهرداری در حوزه نظارت بر شهرداری

هرفرایند پویا و جاری توسعه شهری نیازمند نظارت و ارزیابی است که در قانون، این وظیفه بر عهده شورای اسلامی شهر گذاشته شده است. در این خصوص شهرداری تهران اجرای قانون بالاخص ماده ۷۱ قانون شهرداری‌ها را برای شفافیت و نظارت‌پذیر کردن شهرداری تهران مدنظر قرار می‌دهد و با توجه به ظرفیت‌های محدود شورای اسلامی شهر تهران در حوزه نظارت بر شهرداری تهران از نظر منابع انسانی و امکانات، مدیریت شهری، بسترهای لازم برای این موضوع را فراهم می‌کند؛ و در این خصوص هوشمندسازی فرآیندها، اقدامات و خدمات شهرداری با امکان دسترسی شورای شهر تهران در اولویت قرار می‌گیرد. از طرف دیگر امکان نظارت شورایاری‌ها، انجمن‌های محلی و جامعه مدنی را فراهم می‌کند.

۵-۴ نحوه هماهنگی شهرداری تهران با دولت، مجلس و قوه قضائیه

در این خصوص تلاش می‌شود ظرفیت‌های قانونی موجود در کشور فعال شوند. برای تعامل فعالانه با ارکان دولت از جمله وزارت راه و شهرسازی، وزارت کشور، نیرو و... تلاش می‌شود. برای تعامل با مجلس شورای اسلامی از ظرفیت شورای عالی استان‌ها با کمک شورای اسلامی شهر تهران و از ظرفیت فراکسیون مدیریت شهری مجلس برای پیشبرد اهداف مدیریت شهری تهران استفاده می‌شود. در تعامل با قوه قضائیه برای پیشگیری از تخلفات اقدامات لازم برای تسریع و برخورد با متخلفان صورت خواهد گرفت تا زمینه کاهش تخلف را در شهر فراهم کرده و از طرف دیگر زمینه همکاری با قوه قضائیه برای شفاف‌سازی در شهرداری در کنار جلوگیری از جسارت و اقدام مدیران تعامل صورت می‌گیرد.

۶-۴ نحوه همکاری شهرداری تهران با سازمان‌های همکار

برای استفاده از ظرفیت بالای سازمان‌های موازی باید با شناسایی موارد باعقد تفاهم نامه برای بهبود خدمات اقدام نمود. تعامل یکسان و در محیط همکاری و تعامل، باید شریک‌های استراتژیک شناسایی شده و برای هر یک از موضوعات مشترک، برنامه‌های مشارکت خاصی طراحی گردد. یکی از این سازمان‌ها و نهادها سازمان نظام مهندسی ساختمان است که با توجه به جامعه حرفه‌ای تحت پوشش آن و موضوعات همکاری فراوان در شهر تهران خصوصاً در حوزه کیفیت ساخت و ساز می‌توان با آنان به چارچوب‌های همکاری مناسبی دست یافته و بسیاری از هزینه‌های آتی شهر را کاهش داد.

فصل پنجم: سیستم مالی و اقتصادی شهر تهران

۱-۵ مقدمه

اقتصاد شهری، اقتصاد و جغرافیا را به یکدیگر پیوند داده و به بررسی انتخاب‌های جغرافیایی یا مکانی خانوارهای حداکثرکننده مطلوبیت و بنگاه‌های حداکثرکننده سود می‌پردازد. اقتصاد شهری، ناکارآمدی‌های انتخاب‌های مکانی را تشخیص داده و سیاست‌های عمومی جایگزین جهت گسترش انتخاب‌های کارآ را مورد بررسی قرار می‌دهد. با توجه به اینکه در اقتصاد، بدنال حداکثر کردن سود بنگاه‌ها و حداکثر کردن مطلوبیت خانوار هستیم و شهر به موقعیت جغرافیایی و مکان اشاره دارد، در اقتصاد شهری بدنال حداکثر کردن سود تولیدکننده و مطلوبیت خانوار با لحاظ مکان و موقعیت جغرافیایی خواهیم می‌باشند. بطور خلاصه اقتصاد شهر بدین معناست که شهرداری‌ها (با توجه به محدودیت منابع، رفاه افراد را حداکثر کنند) در تعیین و نوع درآمدها و هزینه‌ها آزادند.

شهرداری‌های ایران مانند شهرداری‌های سایر نقاط جهان، به عنوان مهم‌ترین عامل رفاه و آسایش شهروندان جهت انجام وظایف و ارائه خدمات بهتر نیاز به تأمین اعتبار و منابع مالی مناسب دارند. شهرداری‌ها، برای تأمین هزینه‌های جاری خود و همچنین تأمین هزینه پروژه‌های عمرانی، نیازمند منابع مالی هستند. رکود تورمی سال‌های اخیر، دولت شهرداری‌های کشور را برای تأمین منابع مالی جهت امور جاری و عمرانی دچار مشکل کرده است. به همین دلیل است که تعدادی از شهرداری‌های ایران، مانند شهرداری‌های بسیاری از شهرهای دنیا، کوشیده‌اند تا در مسیر خودکفایی مالی و بی‌نیاز شدن از کمک‌های مالی دولت‌ها گام بردارند و شیوه‌هایی برای جذب منابع مالی غیردولتی را در پیش گرفته‌اند.

در این بخش سعی می‌شود، ابتدا تصویری کلی از وضعیت موجود حوزه مالی و اقتصاد شهری شهرداری تهران ارائه گردد و سپس، با تأکید بر موضوع درآمدهای پایدار و سهم آن در بودجه شهرداری تهران، مهم‌ترین چالش‌های این حوزه استخراج و در نهایت راهکارهایی برای حل این مسایل ارائه گردد.

۲-۵ اقتصاد شهرداری تهران در یک نگاه

جدول (۱) وضعیت بودجه‌های مصوب شهرداری تهران طی سال‌های ۹۷-۱۳۹۴ را نشان می‌دهد. همانطور که در جدول نشان می‌دهد، سه عنوان اصلی درآمد شامل، درآمدها، واگذاری درآمدهای سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. لازم به ذکر است که درآمد مصوب آماده در جدول بدون در نظر گرفتن تبصره‌های بودجه می‌باشد. درآمدها شامل ۷ کد اصلی می‌باشد که مهم‌ترین آنها، درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر) و درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری است.

جدول (۱) بودجه مصوب ۹۶-۱۳۹۴ شهرداری تهران حسب مهم‌ترین اقلام درآمدی (میلیارد تومان)

۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	عنوان
۸۲۶۰	۷۰۳۳	۷۶۸۰	۷۷۰۰	درآمدها
۵۸۰۰	۴۴۰۰	۵۰۱۶	۴۹۲۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
۳۵۵	۳۴۶	۴۴۶	۴۶۰	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
۲۵۰	۲۳۹	۲۴۱	۲۱۰	بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
۱۸۵۰	۱۸۸۵	۱۸۲۸	۱۹۲۰	درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری
۰	۰	۰	۰	کمک‌های اعطای دولت و سازمان‌های دولتی
۱۵۰	۱۴۳	۱۳۲	۱۹۴	اعانات، هدایا و دارایی‌ها
۱۹	۱۹	۱۵	۱۲	عوارض و درآمدهای وصولی حریم استحفاظی شهرها
۷۴۴۰	۸۴۷۰	۸۹۰۰	۸۰۰۰	واگذاری درآمدهای سرمایه‌ای
۶۷۵۰	۷۹۲۰	۸۲۰۰	۷۴۰۰	عوارض بر پروانه ساختمانی
۷۰۳	۷۰۷	۶۹۷	۶۰۰	فروش اموال شهرداری
۱۷۰۰	۲۳۹۵	۱۲۹۰	۱۵۴۰	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۰۰۰	۱۲۰۰	۷۰۰	۶۰۰	وام‌های دریافتی
۷۰۰	۱۱۹۵	۵۹۰	۹۴۰	سایر منابع
۱۷۴۰۰	۱۷۹۰۰	۱۷۹۰۰	۱۷۲۰۰	جمع کل

عوارض نوسازی که در همه شهرداری‌های دنیا سهم مهمی را در درآمد آنها به عهده دارد، سهم ناچیزی در بودجه شهرداری تهران دارد که برای امسال معادل ۶۰۰ میلیارد تومان (حدود ۳ درصد کل درآمد) است که این منبع درآمدی طی سالهای گذشته، عملکردی در حدود ۱۰۰ میلیارد تومان (حدود ۱ درصد) داشته است.

دومین درآمد مهم، یعنی درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری، برای سال ۱۳۹۷ حدود ۱۹۰۰ میلیارد تومان است که مهم‌ترین بخش‌های آن شامل درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در بخشی خصوصی به مبلغ حدود ۸۰۰ میلیارد تومان و سود حاصل از فروش دارایی‌های ثابت به مبلغ حدود ۸۰۰ میلیارد تومان است.

کد اصلی دیگر بودجه شهرداری تهران، واگذاری درآمدهای سرمایه‌ای است که مبلغ آن از همه کدهای موجود در بودجه بزرگ‌تر و برای سال ۱۳۹۶ حدود ۷۵۰۰ میلیارد تومان است که نسبت به سال قبل حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان کاهش داشته که یک خبر خوب می‌باشد. کد آخر درآمدی، واگذاری دارایی‌های مالی است که این سال‌ها نقش مهمی را بازی می‌کند. این کد شامل وام‌های دریافتی از بانک‌ها به میزان مصوب ۱۰۰۰ میلیارد تومان و سایر منابع (که مهم‌ترین آن وصول مطالبات از محل اسناد دریافتی یا همان نقد کردن طلب‌های شهرداری) به میزان مصوب حدود ۶۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۷ است.

البته برای سال ۱۳۹۷ گام‌های خوبی در خصوص کاهش سهم درآمدهای ناپایدار برداشته شده است. به عنوان نمونه، مقدار عوارض نوسازی، عوارض ورود به طرح ترافیک و درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی رشد بالایی دارند و همچنین درآمدهای جدیدی مانند درآمد حاصل از تابلوهای معرف تبلیغات و جرایم مربوط به اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا وارد کدهای برنامه بودجه شده‌اند. برای بررسی وضعیت هزینه در شهرداری تهران، از جدول تفریغ بودجه ۱۳۹۵ که در زیر آمده، استفاده می‌شود. همانطور که ملاحظه می‌شود، سهم هزینه‌ها شامل سه قسمت اصلی: بودجه هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است.

تفریغ بودجه نشان می‌دهد که شهرداری تهران در سال ۱۳۹۵ بیش از ۵۰۰۰ میلیارد تومان تسهیلات از بانک‌ها دریافت کرده و این در حالی است که مصوب تسهیلات در بودجه سال ۱۳۹۵ برابر با ۷۰۰ میلیارد تومان و این یعنی یک انحراف بیش از ۷ برابر است. با مطالعه مهم‌ترین اقلام درآمدی در بودجه شهرداری تهران می‌توان به

صراحت اذعان کرد که بودجه به شدت ناپایدار است و اگر برای این موضوع چاره‌ای اساسی اندیشیده نشود، این سازمان در کوتاه‌مدت با مخاطرات جدی روبرو خواهد شد.

برای بررسی وضعیت هزینه در شهرداری تهران، از جدول تفریغ بودجه ۱۳۹۵ که در زیر آمده، استفاده می‌شود. همانطور که ملاحظه می‌شود، سهم هزینه‌ها شامل سه قسمت اصلی: بودجه هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است.

جدول (۲) وضعیت هزینه شهرداری تهران در سال ۱۳۹۵ به تفکیک بخش‌های مختلف (ارقام به میلیارد تومان)

طبقه‌بندی	شرح	نقدی	غیرنقدی	جمع
۱۰۰۰۰	مأموریت اجتماعی و فرهنگی	۵۵۰	۰	۵۵۰
۲۰۰۰۰	مأموریت حمل و نقل و ترافیک	۱۴۰۰	۰	۱۴۰۰
۳۰۰۰۰	مأموریت خدمات شهری	۱۱۵۰	۰	۱۱۵۰
۴۰۰۰۰	مأموریت ایمنی و مدیریت بحران	۴۲۰	۰	۴۲۰
۵۰۰۰۰	مأموریت شهرسازی و معماری	۵۰	۰	۵۰
۶۰۰۰۰	مأموریت توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری	۲۵۳۰	۴۰	۲۵۴۰
بودجه هزینه‌ای				
۱۰۰۰۰	مأموریت اجتماعی و فرهنگی	۴۸۰	۵۲۰	۱۰۰۰
۲۰۰۰۰	مأموریت حمل و نقل و ترافیک	۵۴۰۰	۱۳۰۰	۶۷۰۰
۳۰۰۰۰	مأموریت خدمات شهری	۴۸۰	۱۰۲۰	۱۵۰۰
۴۰۰۰۰	مأموریت ایمنی و مدیریت بحران	۹۰	۲۰	۱۱۰
۵۰۰۰۰	مأموریت شهرسازی و معماری	۸۰	۶۰	۱۴۰
۶۰۰۰۰	مأموریت توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری	۲۴۰	۲۱۰	۴۷۰
بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای				
۵۰۰۰۰	مأموریت شهرسازی و معماری	۴۰	۰	۴۰
۶۰۰۰۰	مأموریت توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری	۱۳۹۰	۲۱۲۰	۳۵۰۰
بودجه تملک دارایی‌های مالی				
جمع هزینه‌های مناطق، واحدها				
		۱۴۲۰۰	۵۳۰۰	۱۹۵۰۰

همانطور که در جدول بالا نیز مشخص است، حدود یک-سوم هزینه‌های شهرداری مربوط به هزینه‌های جاری است که در همین هزینه‌های جاری، حدود ۵۰ درصد آن به بخش توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری

مرتبط است. لازم به ذکر است که بیش از ۵۰ درصد هزینه‌های بخش توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری مربوط به تعهدات و دیون سال‌های قبل است. در همین موضوع بودجه هزینه‌ای (هزینه‌های جاری)، بخش حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری و اجتماعی و فرهنگی با مبالغ ۱۱۵۰، ۱۴۰۰ و ۵۵۰ در رتبه‌های دوم تا چهارم قرار دارند.

در بخش بودجه تملک دارایی‌های سرمایه ای، مقام اول به بخش حمل و نقل با هزینه ۶۷۰۰ میلیارد تومان اختصاص دارد که سهم اصلی این مبلغ به توسعه مترو در شهر تهران اختصاص دارد. بخش خدمات مالی شهر و اجتماعی و فرهنگی با هزینه‌های ۱۵۰۰ و ۱۰۰۰ میلیارد تومان، در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. علیرغم آنکه موضوع مأموریت توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری بیشترین هزینه‌های جاری را به خود اختصاص داده بود، در این معادل ۴۷۰ میلیارد تومان را به خود اختصاص داده است. همچنین در بخش فرهنگی اجتماعی، جذب منابع و کارگزاری آنها توسط شرکت توسعه فضاهای فرهنگی انجام می‌شود.

و قسمت آخر ساختار هزینه شهرداری تهران تحت عنوان بودجه تملک دارایی‌های مالی با مبلغ ۳۵۵۰ میلیارد تومان است که تقریباً همه آن مربوط به تادیه دیون و بدهی‌های شهرداری تهران است. بنابراین ملاحظه می‌شود که در سال قبل، حدود ۳۵۰۰ میلیارد تومان از بدهی‌های شهرداری تهران با طلبکاران تسویه شده است.

در پایان لازم به ذکر است که بخش حمل و نقل حدود ۴۰ درصد هزینه‌های شهرداری تهران را به خود اختصاص داده و بعد از آن، بخش مربوط به توسعه مدیریت و هوشمندسازی شهری، با حدود ۳۰ درصد در مقام دوم قرار دارد. بخش خدمات شهری حدود ۱۵ درصد و بخش فرهنگی و اجتماعی نیز حدود ۸ درصد از کل بودجه شهرداری تهران را به خود اختصاص داده‌اند.

اما حال سوال اساسی این است که این حجم عظیم از منابع مالی چگونه باید تأمین شود؟ نگاهی به بخش درآمدی شهرداری تهران نشان داده که تأمین این حجم عظیم از درآمد، توسط منابع غیرپایدار ایجاد می‌شوند که در ابتدای این بخش به آن اشاره شد.

در ادامه سعی می‌شود تا مسایل و مشکلات پیش روی بخش مالی و اقتصادی شهرداری تهران با تأکید بر موضوع درآمدهای پایدار مورد بررسی قرار گیرد.

۳-۵ درآمد‌های پایدار و سهم آن در بودجه شهرداری تهران

عدم اجرای کامل سیاست خودکفایی و خوداتکایی شهرداری‌ها در اوایل دهه ۶۰ (طبق بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۲، دولت مکلف شد تا حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداریهای کشور طی یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند اما این مهم تاکنون از سوی دولت انجام نگرفته است)، منجر به وابستگی شدید شهرداری به درآمد‌های ناپایدار از جمله ساخت و ساز شهری و فروش تراکم مازاد گردید که اتکاء بیش از حد به این منابع درآمد در مواقع رکود بخش مسکن، باعث بروز و اخلال در ارائه خدمات خواهد شد. لذا در اواخر دهه ۷۰، موضوع ناپایداری منابع درآمدی شهرداری‌ها مورد توجه مدیران شهرداری قرار گرفت اما خلاء وجود یک سند سیاست‌گذاری و راهبردی در این زمینه موجب شد هیچکدام از این دغدغه‌ها به اقدام و تجربه عملی منجر نگردد. از سال ۱۳۸۵، موضوع درآمد‌های پایدار به عنوان یک سیاست اصولی و راهبردی مورد توجه مجدد قرار گرفت و اقدامات لازم برای تدوین سند و فعالیت‌های مورد نیاز برای تدوین راهبردهای مرتبط آغاز گردید. طرح جامع درآمد‌های پایدار در قالب محورهای هشت گانه و سیاست‌های کلی در سال ۱۳۸۶ در قالب ۲۷ ماده به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسید و در چارچوب محورهای مذکور منابع درآمدی شهرداری تهران نیز در قالب کدهای درآمدی پایدار و ناپایدار تقسیم‌بندی و مقرر شد سهم درآمد‌های پایدار سالانه ۵ درصد افزایش یابد. آمارها و اطلاعات موجود نشان می‌دهد که شهرداری تهران در افزایش سهم درآمد‌های پایدار از کل بودجه شهرداری تهران به توفیق چندانی دست پیدا نکرده و با وظایفی که قانون به عهده آن گذاشته، فاصله بسیار دارد. جدول زیر وضعیت درآمد‌های پایدار و سهم آن در بودجه شهرداری تهران را مشخص می‌نماید.

جدول ۳) درآمد‌های نقدی شهرداری تهران، طی سال‌های ۹۳-۱۳۸۶ (میلیارد ریال)

موضوع	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
درآمد نقد	۲۶.۶۶۴	۳۰.۴۸۵	۳۱.۰۴۵	۳۱.۴۷۳	۴۶.۶۶۳	۶۴.۵۷۸	۷۲.۹۱۹	۸۸.۴۵۴
درآمد پایدار	۳.۲۹۹	۳.۹۰۵	۶.۰۳۷	۱۱.۵۶۹	۱۵.۱۴۹	۲۱.۵۰۰	۲۷.۱۰۱	۳۹.۴۷۲
سهم در وصولی نقد	۱۲	۱۳	۱۹	۳۷	۳۲	۳۳	۳۷	۴۵
نرخ رشد درآمد پایدار %	۳۳	۱۸	۵۵	۹۲	۳۱	۴۲	۲۶	۴۶

هر چند که سهم درآمدهای پایدار در بودجه شهرداری تهران افزایش یافته، اما باید توجه کرد که در اینجا تنها به بودجه نقد شهرداری اشاره شده و اگر بودجه غیرنقد اضافه شود، این سهم حدود ۲۰ درصد خواهد بود. همچنین نکته مهم دیگری که اطلاعات جدول به خوبی آن را تایید می‌کند مربوط به جهش دو برابری درآمدهای پایدار در سال ۱۳۸۹ است که این به دلیل اجرایی شدن قانون مالیات بر ارزش افزوده توسط دولت است و ارتباطی به برنامه و یا تلاش شهرداری تهران ندارد. بنابراین اگر میزان مالیات بر ارزش افزوده از مجموع درآمدهای پایدار شهرداری تهران کم شود، ملاحظه می‌شود که باز هم سهم شهرداری تهران کمتر از قبل است که این اتفاق با تصویب قانون برنامه ششم توسعه نیز رخ داده است.

بنابراین می‌توان ادعا کرد که اگر چه در حوزه مالی و اقتصادی شهرداری تهران، مسایل و مشکلات زیادی وجود دارد، اما مهم‌ترین چالش این حوزه پایین بودن سهم درآمدهای پایدار در کل بودجه است. در قسمت بعدی تلاش می‌شود که مهم‌ترین چالش‌های مالی و اقتصادی شهرداری تهران مورد بررسی و تدقیق قرار گیرد.

۴-۵ چالش‌های پیش روی سیستم مالی و اقتصادی مدیریت شهر تهران و آرایه راهکارها

مهمترین چالش‌های حوزه مالی و اقتصادی عبارتند از:

- سهم پایین منابع پایدار درآمدی
- عدم تمایل شهروندان و بخش خصوصی به مشارکت و سرمایه‌گذاری در شهر
- عدم بکارگیری روش‌ها و ابزارهای نوین تأمین منابع مالی
- نداشتن استراتژی مناسب برای مدیریت کاهش هزینه‌ها (نبود الگوی صحیح مصرف)
- عدم توجه به رشد، بالندگی و توسعه اقتصاد شهر
- ابهام و عدم شفافیت در فرایندهای مالی و اقتصادی

در ادامه سعی می‌شود که برای هر کدام از این چالش‌ها، راه حل‌هایی اجرایی آرایه گردد.

استفاده از ظرفیت‌های ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی

- انتشار اوراق مشارکت ارزی و ریالی
- ایجاد شعب خارجی برای مؤسسات پولی و مالی وابسته به شهرداری تهران
- ▽ تقویت و گسترش ارتباطات بین‌المللی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی
- استفاده از ظرفیت‌های بانک توسعه اسلامی به منظور سرمایه‌گذاری و تشویق بخش خصوصی
- استفاده از ظرفیت و توانمندی‌های بانک توسعه آسیایی (ADB)

توجه به اقتصاد خلاق و دانش بنیان

- توجه و حمایت از سرمایه‌انسانی خلاق موجود در شهر تهران
- توجه به نقش و جایگاه بنگاه‌های و اقتصادهای دانش بنیان
- تقویت زمینه همکاری بین شهرداری تهران و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری
- حمایت‌های قانونی، مالی و سخت افزاری از شرکتهای دانش بنیان
- ایجاد قطبهای تخصصی فناوری در پهنه‌های مجاز شهر

معرفی ظرفیتهای موجود بخش های گوناگون شهر برای بخش خصوصی

در این زمینه می توان به ظرفیتهای بالای موجود در بخش های پسماند، حمل و نقل، بازارهای میوه و تره بار، مراکز تفریحی و شهرسازی، پارکینگهای عمومی و ... اشاره کرد.

تنوع بخشی به راههای تامین مالی داخلی

- استفاده از روش های نوین تامین مالی (صکوک اجاره، صندوق زمین و ساختمان و)
- اخذ مالیات و عوارض از زمینهای رها شده و یا خانه های خالی
- تصرف بخشی از اضافه ارزش زمین (Land Value Capture)
- استفاده از تسهیلات بانکی یا اوراق بهادار
- استفاده از قراردادهای جدید در حوزه سرمایه گذاری
- توسعه قراردادهای مشارکتی بخش خصوصی و عمومی (PPP)

شفاف سازی و فرهنگ سازی برای افزایش درآمد پایدار شهرداری

- اطلاع رسانی عمومی در خصوص هزینه کرد، اطلاعات مالی و پیشرفت فیزیکی پروژهها
- به منظور تأثیرگذاری تبلیغات و اطلاع رسانی در درآمدهای پایدار شهرداری تهران
- برون سپاری فعالیت های حوزه تبلیغات
- برگزاری منظم و هم چنین اطلاع رسانی در خصوص طرح تکریم شهروندان

توجه به اقتصاد گردشگری

- معرفی چشم اندازهای بصری و بناهای تاریخی شهر تهران
- معرفی موزه های تاریخی، طبیعی و نمایشگاههای صنایع دستی

- معرفی ظرفیتهای حوزه گردشگری شهر تهران برای سرمایه گذاران داخلی و خارجی

اخذ عوارض بهره‌برداری از شبکه معابر و زیرساخت‌های حمل‌ونقل

- هوشمند سازی شهر برای گرفتن عوارض مربوط به پارک خودروها
- تجهیز اتوبانها و تونل های شهری برای دریافت عوارض
- بروزرسانی و استفاده از تجربه های موفق جهانی در خصوص عوارض محدوده طرح ترافیک

اصلاح قوانین و انجام تمهیدات لازم به منظور استفاده از ظرفیتهای اقتصاد غیررسمی

- افزایش و ساماندهی بازار های روز در شهر
- حمایت شهرداری در خصوص ایجاد پارک‌های صنعتی برای کسب‌وکارهای خرد

اصلاح الگوی مصرف و مدیریت هزینه ها

- مصرف بهینه انرژی در ساختمانهای شهرداری
- بازیافت و مدیریت پسماند شهری و استفاده از پتانسیلهای این صنعت
- کاهش هزینه های زمانی و ریالی پروژه های عمرانی
- کاهش هزینه های جاری شهرداری (در خصوص منابع انسانی و دستمزد، رفت و روب شهری، نگه داشت فضای سبز و ...)
- توسعه شهرداری الکترونیک و شهر الکترونیکی

و در ادامه مواردی دیگر از راهبردهای بخش مالی و اقتصاد شهری ارائه می شود:

تدوین چشم‌انداز مناسب برای شهر در حوزه مالی و اقتصاد شهری

تقویت و توسعه اقتصاد حوزه فرهنگ

تقویت و بستر سازی های لازم برای مشارکت زنان در اقتصاد شهر

هوشمندسازی شهر و راههای ایجاد درآمد

فصل ششم: ساختار شهرسازی در شهر تهران

۱-۶ مقدمه

مهم‌ترین تحول مدیریت شهری در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، حرکت به سمت خودکفائی مالی و استقلال شهرداری‌ها از دولت (پس از ابلاغ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ - بند (ب) تبصره ۵۲) و تفویض برخی مسئولیت‌ها و وظایف دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها (که از ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه - مصوب سال ۱۳۷۹ - "به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به تواناییهای شهرداریها، آن گروه از تصدیهای مربوط به دستگاههای اجرائی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداریها واگذار کند." جهت نیل به «مدیریت یکپارچه شهری» بوده است. تا قبل از سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در ایران، بیشتر درآمد شهرداری‌ها مبتنی بر منابع دولتی بود. لیکن، در پی اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی دولت سازندگی، سهم پرداخت‌های مالی دولت به شهرداری‌ها، بدون تعریف و پیش‌بینی منابع درآمدی پایدار و جدید، کاهش جدی یافت. رشد سریع جمعیت شهری به همراه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها، موجب افزایش شدید نیازهای مالی شهرداری‌ها گردید.

شهرداری‌ها، بخشی از این نیازها را از طریق مالیات‌های محلی، وجوه انتقالی از دولت مرکزی و دیگر منابع درآمدی‌شان برآورده می‌کردند. اما این منابع درآمدی، تکافوی تأمین تمام نیازهای سرمایه‌گذاری و عمرانی شهرداری‌ها را نداشت. راه حل شهرداری‌ها بهره‌گیری از اهرم افزایش تراکم ساختمانی در شهر به منظور تأمین این نیازهای مالی و ارتقاء درآمد حاصل از اخذ عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی بود. این امر منجر به تعریف نقش حوزه شهرسازی و معماری به عنوان «متولی صدور پروانه و دستگاه اصلی استحصال درآمد در شهرداری تهران» گردید. به این ترتیب که، شهرداری‌ها بر اساس مصوبه سال ۱۳۶۹ شورایی شهرسازی و معماری ذیل عنوان «ضوابط و مقررات تراکم و بلندمرتبه‌سازی» که با هدف «استفاده بیشتر و بهتر از سطح زمین در شهرها» مطرح گردیده بود (در شهر تهران بر اساس مصوبات ۲۶۹ و ۳۲۹ کمیسیون ماده پنج، مصوب سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۹)، مبادرت به فروش تراکم و تأمین هزینه‌های اداره شهر از طریق اخذ عوارض صدور پروانه ساختمانی و متعاقب آن تغییر و تثبیت کاربری اراضی و املاک، حذف پارکینگ‌های مورد نیاز و... نموده-

اند که علاوه بر ناپایداری منابع حاصله از این قبیل اقدامات، با مصالح شهر در تناقض بوده و آتیۀ شهر و شهروندان را با مخاطره مواجه می‌سازد.

شایان ذکر است، در حال حاضر، بالغ بر دو سوم درآمد شهرداری‌های کل کشور از محل عوارض ساخت و ساز است. در واقع درآمد اصلی شهرداری‌ها، پس از سال ۱۳۶۲، از راه تراکم‌فروشی و عوارض ساخت و ساز تأمین شده است. شهر تهران نیز از این قاعده مستثنی نبوده است. تا آنجا که بازنگری‌های طرح‌های تفصیلی شهر تهران در اوایل دهه ۱۳۹۰ که تا سال ۱۳۹۵ نیز ادامه داشته، عملاً منجر به عبور و تخطی از خطوط قرمز طرح جامع مصوب ۱۳۸۶ گردید. مقایسه مفاد نقشه‌های پهنه بندی اراضی شهر تهران در مقیاس ۱/۱۰۰۰۰ (طرح جامع مصوب ۱۳۸۶) با نقشه‌های موجود (طرح تفصیلی ملاک عمل، بارگذاری شده در سامانه شهرسازی) مبین موارد بی‌شمار و گسترده تغییر زیرپهنه‌ها و کاربری‌های تثبیت شده در راستای افزایش تراکم ساخت و ساز و کاهش ظرفیت‌ها و امکانات تأمین و توسعه سرانه‌های خدماتی و فضای سبز در سطح شهر تهران است. در سرشماری سال ۱۳۹۵، حدود ۴۹۰ هزار واحد مسکونی خالی در شهر تهران ثبت شده و تعداد واحدهای مسکونی موجود بیش از تعداد خانوار ساکن شهر تهران است. هر چند، علیرغم نوسازی‌های صورت گرفته و وجود واحدهای نوساز خالی و بلااستفاده در شهر تهران، محدوده‌های وسیعی از شهر (بالغ بر ۳۲۶۸ هکتار) همچنان مبتلا به فرسودگی کالبدی و زیرساختی است و وقوع تغییرات مشهود در کیفیت محیطی این محدوده‌ها، مستلزم صدور پروانه و انجام نوسازی با تراکمی متناظر تراکم وضع موجود (با اعمال سیاست‌های تشویقی و معافیت از عوارض صدور پروانه) است.

به این ترتیب که حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران می‌بایست از «متولی صدور پروانه‌های ساختمانی (فروش تراکم مازاد) و مسئول اصلی استحصال درآمدهای شهرداری تهران» به «نهاد برنامه ریز شهری» تغییر نقش داده و تهیه برنامه و هدایت ارتقاء زیست پذیری محلات شهر تهران مهم‌ترین مأموریت آن تلقی گردد.

در این چارچوب، می‌توان دو مأموریت اصلی ذیل را برای مدیریت شهری در حوزه شهرسازی و معماری مطرح نمود:

نخست: "هدایت توسعه محلی" از طریق تهیه، پایش و نظارت بر برنامه‌های محلی که از ماهیتی راهبردی و عملیاتی برخوردار بوده و با مشارکت جامعه محلی تهیه می‌شود.

دوم: "برون‌سپاری و هوشمندسازی" فرآیندهای موجود خصوصاً در حوزه صدور مجوزها با هدف ایجاد شفافیت، کاهش تصدی‌گری و بالتبع ایجاد تمرکز بر مأموریت نخست.

در کنار دو مأموریت فوق، با توجه به مسائل مبتلابه شهر تهران، می‌بایست به چهار چالش بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (اعم از تاریخی و فرسوده)، مدیریت تحولات حریم پایتخت، کیفیت ساخت و سازهای شهری و صیانت از باغات نیز پرداخته شود.

۲-۶ هدایت توسعه محلی

با توجه به تشریح چارچوب و فرآیند برنامه ریزی در بخش مربوط به اسناد بالادست و ارایه چارچوب برنامه توسعه محله ای، در این قسمت چارچوب نهادی مربوط به چگونگی تهیه برنامه‌های مذکور ارایه می‌گردد.

راهبرد توسعه از پایین به بالا، بر توجه مطالبات، اندیشه‌ها و اهداف توسعه‌ای ساکنان در جریان برنامه ریزی توسعه تأکید می‌نماید. با شکل‌گیری و طرح راهبرد توسعه از پایین، به عنوان راهبردی که در آن اهداف توسعه بر مبنای اهداف مورد نظر مردم تعیین می‌شود، به مرور اهمیت و ضرورت ایفای نقش مؤثر مردم در تضمین اهداف و اولویت‌های برنامه‌های توسعه‌ای برای سیاستمداران و مجریان ملی و محلی همانند شهرداری‌ها، مشخص شده و به تبع آن مباحث ارتقاء سطح مشارکت ساکنان از جمله آموزش، توانمندسازی گروه‌های مختلف جامعه و نهادسازی و بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای موجود برای مشارکت فعال در عرصه‌های مختلف طراحی و برنامه ریزی، اجرا و نظارت بر مبنای توسعه محلی مطرح می‌شود.

در وضع موجود، با بهره‌گیری از برخی ظرفیت‌های نهادی محلی، اعم از شورایاری، هیئت امنای و مدیریت محلات در همکاری با شهرداری‌های نواحی و مدیریت مناطق شهر تهران، سعی شده تا رفع رجوع امور محلات و ساکنین آنها در دستور کار مجموعه مدیریت شهری قرار گیرد. لیکن، الگوی فعلی، توفیق چندانی در توانمندسازی، ارتقاء ظرفیت و بسیج منابع جامعه محلی نداشته است. ایجاد و استقرار نهاد متخصص برنامه

ریزی (ذیل عنوان «دفاتر توسعه محلی» با حضور مستمر در محلات) جهت ایفای خدمات رایگان مشاوره فنی در چارچوب طرح‌های توسعه شهری و نظامات فنی و اجرایی و سایر ضوابط و مقررات ملاک عمل شهرداری تهران به نهادهای محلی مذکور، به منظور نیل به تصمیمات و اقدامات کارشناسی با حضور کلیه ذینفعان محلی و جلب مشارکت چهره به چهره عموم شهروندان به منظور پیشبرد پروژه‌های خردمقیاس محلی (و حتی کاستن از بار مالی اداره شهر، از طریق جذب منابع مورد نیاز اجرای برخی پروژه‌های محلی با مشارکت داوطلبانه شهروندان) جهت ارتقاء کیفیت محیطی اجتناب ناپذیر می‌نماید.

نقش «دفاتر توسعه محلی» با توجه به حضور مستمر در سطح محلات و ارتباط با کلیه نهادها و ساختارهای محلی و منطقه‌ای رسمی و غیررسمی، معتمدان و کنشگران محلی، در حوزه‌های مختلف شناخت، برنامه ریزی مشارکتی و انعطاف‌پذیر، جلب مشارکت کلیه ذینفعان و ذی‌نفعان در اجرا و انجام اقدامات لازم، اجرا، ارزیابی و پایش مداوم اقدامات تبیین می‌گردد.

برون‌سپاری و هوشمندسازی فرآیند صدور مجوزها و استعلامات

همانگونه که در مقدمه شرح آن رفت اصلی‌ترین وظیفه کنونی حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، صدور مجوزها (پروانه و گواهی‌ها) و پاسخ به استعلامات سایر دستگاه‌ها است. وظیفه‌ای که این حوزه را از اجرای مأموریت نخست باز خواهد داشت. از این رو به نظر می‌رسد استراتژی اول برون‌سپاری شفاف فعالیت‌های قابل واگذاری به سایر مجموعه‌ها و بخش خصوصی است.

بخش مهمی از مطابقت با طرح‌های بالادستی، ایمن‌سازی، اعتمادسازی، جلوگیری از فساد و رانت و داشتن شهری استاندارد است که به سالم‌سازی روند صدور مجوزهای ساختمانی برمی‌گردد. این در حالی است که در صورت ایجاد بسترهای مناسب می‌توان تمامی مراحل صدور مجوزها و پاسخ‌گویی به استعلامات را از طریق تکمیل سامانه‌های هوشمند موجود انجام داد. ایجاد نظام نوین و سیستمی صحیح و مناسب و متکی به روش‌های منطقی و واقعیات مشهود مسائل شهرسازی تهران در زمینه صدور پروانه‌های ساختمانی در برگیرنده

عنصر مهم تسهیل و تسریع کار و تصمیم متقابل و فیما بین شهرداری و شهروندان باشد. به منظور تحقق این مهم انجام اقدامات ذیل پیشنهاد و توصیه می‌گردد:

- تنقیح و تکمیل قوانین، ضوابط و دستورالعمل‌های موجود (تهیه دفتر چه ملاک عمل شهرداری تهران)
 - تکمیل سامانه شهرسازی موجود بر اساس قوانین، ضوابط و دستورالعمل‌های تنقیحی به گونه‌ای که امکان اعمال تغییر توسط کاربر در آن وجود نداشته باشد.
 - ایجاد دسترسی "در سطح بازبینی پرونده" به ازای هر درخواست به متقاضیان
- در نهایت نیز به منظور افزایش تاثیر اقدامات فوق می‌بایست به افزایش سطح آگاهی متقاضیان پروانه‌های ساختمانی و مهندسین، طراحان و ناظرین نسبت به قوانین، مقررات، ضوابط و معیارهای فنی، بهداشتی و ایمنی ساختمان از طریق آموزش و تهیه و تدوین کتب و جزوات ذی‌ربط و تشکیل دوره‌های توجیهی به عنوان اصلی مهم در این حوزه اشاره نمود.

۳-۶ بهسازی و نوسازی بافت‌های ناکارآمد شهری

الف) بافت‌های فرسوده شهری

وجود گستره‌ای وسیع و فراگیر از بافت‌های ناکارآمد و مساله دار در شهر یکی از مهم‌ترین مشکلات پیش روی مدیریت شهری در ابعاد متنوع کالبدی و عملکردی، محیط زیستی، اجتماعی و... است. بافت فرسوده شهری، به عرصه‌هایی از محدوده قانونی شهرها اطلاق می‌شود که به دلیل فرسودگی کالبدی، عدم برخورداری مناسب از دسترسی سواره، تأسیسات و خدمات و زیرساخت‌های شهری آسیب‌پذیر بوده و از ارزش مکانی، محیطی و اقتصادی نازلی برخوردارند. عوامل چندی در بروز و شکل‌گیری بافت‌های فرسوده دخیل‌اند که از میان آنها می‌توان به عوامل کالبدی، عملکردی، زیست محیطی، اقتصادی-اجتماعی، فرهنگی اشاره کرد. تأثیر مخرب هر یک از عوامل فوق سبب کاهش ارزش‌های کمی و کیفی محیط زیست، در محدوده‌هایی از شهر می‌شود و با

نزول ارزش‌های سکونتی - عملکردی در این قبیل محدوده‌ها امر نوسازی، بازسازی و بهسازی در آنها متوقف می‌گردد و میل به عدم تغییر و تحول در آنها فزونی می‌یابد.

قریب به ۸۰ درصد سطح این مناطق را خطر جدی زلزله تهدید می‌کند که در صورت عدم توجه به نوسازی و مقاوم‌سازی آنها در آینده باید هزینه‌های چند برابری را صرف بازسازی این مناطق نمود و این صرف نظر از خسارات جبران‌ناپذیر تلفات انسانی و صدمات روحی در کنار فرصت‌های از دست رفته ملی است. در این محدوده‌ها، فقر شهری اعم از فقر کالبدی و فقر خدماتی متراکم شده و به دلیل فقر اقتصادی ساکنان، امکان تغییر خود به خودی و ارتقاء محیط زندگی مناسب تقریباً از بین رفته است. در سال ۱۳۹۵ در مجموع ۳۲۶۸ هکتار (معادل ۵ درصد) از کل وسعت شهر تهران به عنوان بافت‌های فرسوده تعیین گردید. این محدوده‌ها ۱۵ درصد جمعیت شهر و ۲۰ درصد پلاک‌های شهر تهران را شامل می‌شدند. تاکنون با اعمال مشوق‌های موصوف قریب به ۳۴ درصد بافت‌های فرسوده نوسازی شده است.

رویکرد اصلی در این بافت‌ها مبتنی بر استراتژی **تبعیض مثبت** است. مراد از این تبعیض تفاوت موقت در سیاست‌ها است که آن را به نفع ساکنین این بافت‌ها و به زیان گروهی دیگر و با هدف رفع نابرابری‌های پیشین تجویز می‌کند. به عبارتی، در حال حاضر ارزش افزوده موجود در بافت‌های میانی و محدوده‌های برخوردار از خدمات و دارای ارزش اقتصادی بالاتر، منجر به جذب سرمایه بیشتر و در نتیجه ارتقاء وضعیت حاصل از این ارزش افزوده می‌گردد و بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، سهم کوچکی از ارزش افزوده اقتصادی و توسعه محلات را دارا هستند. با این رویکرد، با محدود کردن سیاست‌ها و اقدامات در بافت‌های دارای ارزش اقتصادی و محلات میانی به صورت موقت، جریان سرمایه‌گذاری و توجه به بافت‌های فاقد ارزش اقتصادی روانه می‌گردد و به مرور از فاصله میان آنها و شدت دو قطبی بودن کاسته می‌شود. ضروری است همزمان با محدود کردن و کاستن از سرعت تحولات در بافت‌های غیرفرسوده، اقدامات ارزش‌افزا (اعم از ایجاد خدمات و زیرساخت‌های مورد نیاز و نیز مشوق‌ها و تسهیلات و ضوابط مربوطه) در بافت‌های فرسوده انجام پذیرد. به منظور تحقق این مهم اقدامات ذیل می‌بایست در دستور کار قرار گیرد:

حرکت از نوسازی کالبدی (صرفاً مسکونی) به توسعه محلی

چالش مداخله در این بافت‌ها چنانکه شرح آن رفت به دلیل پیچیده و چند وجهی بودن ماهیت مسئله در همان روزهای اول، مداخله در این بافت‌ها را با پروژه‌های ساده عمرانی متمایز می‌سازد. تا آنجا که نحوه و نوع نگرش به موضوع نیز بایستی از همان چندلایگی و چند جانبه‌نگری برخوردار باشد. در رویکرد مدرن، نمود عینی نوسازی و توسعه، صرفاً بر اساس شاخص‌های کالبدی ارزیابی می‌گردد؛ اما در نگرش نوین و در رویکرد محله‌محور، توسعه همه جانبه محلات، نیازمند برنامه ریزی در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی، اقتصادی و زیست محیطی علاوه بر اقدامات صرفاً کالبدی به عنوان زمینه‌ساز و عامل توسعه است. لذا، کلیه برنامه ریزی‌ها، می‌بایست در این راستا و با نگرش جامع و همه جانبه به ابعاد مختلف توسعه محله صورت پذیرد. ایجاد خدمات مورد نیاز محلات، توجه به ظرفیت‌های درونی اقتصادی و تقویت آن در راستای ایفای نقش محلی و شهری به تناسب این ظرفیت‌ها، توجه به سرمایه اجتماعی و ارتقاء سطح هویت محلی از جمله اقداماتی است که در راستای توسعه همه جانبه محلات، علاوه بر ابعاد کالبدی (افزایش آمار نوسازی، ارتقاء کیفیت ساخت و ساز، بهسازی‌های محیطی و ساماندهی فضایی و ارتقاء کیفی محیط) می‌بایست مورد توجه قرار گیرد.

بهبود هماهنگی بین‌بخشی

با راه‌اندازی ستاد ملی بازآفرینی کشور در سطح کلان و ستاد بازآفرینی پایدار کلان‌شهر تهران در سطح میانی، ستاد بازآفرینی پایدار در سطح مناطق و کارگروه‌های ذیل آن در سطوح پایین‌تر (نواحی) تشکیل شد. هدف از تشکیل این ستادها، درگیر ساختن کلیه متولیان و نهادهای مؤثر اعم از دولتی و عمومی و در مقیاس‌های مختلف جهت بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های موجود، هم‌افزایی در اقدامات قابل انجام و برنامه ریزی منسجم و هماهنگ و جلوگیری از انجام اقدامات ناهماهنگ است. این اقدامات در سطوح میانی و پایین‌تر آن، منجر به عملیاتی شدن و اجرای برنامه‌های توسعه محله محور تدوین شده بر مبنای مشارکت کلیه متولیان و ذی‌نفعان گردیده اما به دلیل عدم تثبیت ساختاری، عدم پشتیبانی مالی و تخصیص ردیف بودجه‌های مناسب به مصوبات آنها، همچنان به کارکرد اصلی خود دست نیافته‌اند. از این رو اقدامات ذیل می‌تواند در بهره‌گیری مناسب از امکانات ستادهای مذکور مؤثر واقع گردد:

- واگذاری برخی از اختیارات توسط شهرداری و شورای شهر به این ستادها

- اختصاص بودجه‌های اهرمی به منظور ترغیب سایر دستگاه‌ها به مشارکت

تقویت و توسعه مشوق‌های موجود

مشوق‌های نوسازی در بافت‌های فرسوده شهر تهران از سال ۱۳۸۸، بر مبنای مصوبات مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر تهران به متقاضیان اخذ پروانه تخریب و نوسازی اختصاص یافت. در طی سال‌های مختلف، بر مبنای برنامه ریزی‌های کلان و میانی، شرایط اقتصادی و تقاضای موجود و نیاز به حمایت‌های لازم این مشوق‌ها مورد بازنگری و تدقیق قرار گرفت. رویکرد موجود در خصوص مشوق‌های نوسازی در بافت‌های فرسوده، مبتنی بر ارتقاء کیفیت ساخت و ساز و هدفمند نمودن این مشوق‌ها در این راستا است. لذا، ایجاد تناسب میان اقدامات مرتبط با ارتقاء کیفیت ساخت (از قبیل بیمه تضمین کیفیت، عدم تخطی از ضوابط و نقشه‌های مصوب، احداث نمای باکیفیت و...) با مشوق‌ها (از قبیل بخشودگی عوارض، تسهیلات، کمک هزینه نما و...) اقدامی ضروری است.

مشوق‌های موجود صرفاً ۲۵ درصد هزینه‌های ساخت^۱ را پوشش می‌دهد. این در حالی است که می‌توان با تخصیص مناسب بودجه و همکاری سایر دستگاه‌های ذیربط، مشوق‌های موصوف را بیش از پیش افزایش داد. هزینه‌هایی نظیر بیمه اجباری کارگران ساختمانی، هزینه‌های ثبتی و... نمونه‌هایی از این هزینه‌ها هستند.

تأمین منابع مالی

انجام اقدامات توسعه‌ای فوق نیازمند تأمین منابع لازم از طریق دولت، شهرداری و جذب منابع در اختیار بخش خصوصی و مردم است که در ذیل به آن اشاره می‌شود:

۱. پیگیری اختصاص بودجه دولتی به دستگاه‌های متولی از طریق ستاد ملی بازآفرینی و سایر نهادهای ذی‌مدخل و دریافت مطالبات شهرداری تهران از دولت بابت اعمال تخفیفات صدور پروانه ساختمانی (موضوع ماده ۱۶ قانون حمایت از تولید و عرضه مسکن)

^۱. بر اساس آخرین برآورد اتحادیه انبوه‌سازان، ۵۰ درصد هزینه‌های ساخت مربوط به دستگاه‌های عمومی و دولتی نظیر ثبت، شهرداری‌ها و... است.

۲. افزایش سهم بافت‌های فرسوده از کل بودجه شهرداری تهران (در حال حاضر صرفاً ۰/۷ درصد از بودجه شهرداری به موضوع نوسازی بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دارد).

۳. استفاده از ابزارهای جدید مالی نظیر اوراق سفارش ساخت (صکوک)، اوراق مرابحه و... بر اساس آیین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۷ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری) به منظور جلب سرمایه‌های مردمی به درون این بافت‌ها

۴. تخصیص بخشی از عوارض صدور پروانه حاصل از اراضی ذخیره توسعه و نوسازی شهری بر اساس لایحه‌ای که تقدیم شورا خواهد گردید.

ب) بافت تاریخی شهر

بر اساس مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مرکز تهران (منطقه ۱۲)، ۵۹۳ هکتار بافت فرسوده وجود دارد. این در حالی است که با توجه به سابقه تاریخی ۵۰۰ ساله محدوده، بخش قابل توجهی از این بافت را می‌بایست در زمره بافت تاریخی قلمداد کرد. در حال حاضر به غیر از سه مجموعه بازار بزرگ تهران، ارگ و میدان مشق، تنها بافت تاریخی محله عودلاجان در زمره محدوده‌های قانونی ثبت شده توسط سازمان میراث فرهنگی و گردشگری استان تهران قرار دارد. این در حالی است که تنها محدوده حصار صفوی تهران (مشمول بر محلات سنگلج، سیروس، بازار، ارگ و عودلاجان)، ۳۲۴ هکتار از مجموع ۵۹۳ هکتار بافت فرسوده مصوب شورای عالی را به خود اختصاص داده است. محلات مذکور به دلیل قرارگیری در مجاورت بازار و اعمال محدودیت در بهره‌مندی از امتیازات رایج طرح‌های جامع و تفصیلی (ناشی از مصوبات حفاظت و صیانت از میراث تاریخی شهر) با چالش‌های زیر مواجه است:

- تبدیل خانه‌های مسکونی، مخروبه و بایر به انبار، کارگاه‌های تولیدی و خدمات پشتیبان بازار
- کمبود خدمات پشتیبان سکونت
- کاهش تمایل به سکونت

- اخلال در روند نوسازی و بهسازی

- افت مداوم کیفیت عرصه عمومی

مجموعه عوامل مذکور باعث گردیده است تا جمعیت ساکن منطقه بر اساس مقایسه سرشماری سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰، قریب به ۳۴٪ کاهش یابد. در صورت ادامه روند مذکور با محلاتی خالی از سکنه، متروکه و از کارافتاده با فرسودگی به شدت بالا مواجه خواهیم بود که به مأمنی برای تمرکز انواع آسیب‌های اجتماعی و سکونت اقشار آسیب‌پذیر و فرودست شهری تبدیل می‌گردد. به منظور کاهش تبعات چالش‌های موجود دو هدف اصلی ذیل مورد توجه قرار خواهد گرفت:

- فراهم نمودن بستر لازم جهت مهاجرت معکوس به درون این بافت‌ها

- فراهم نمودن زمینه لازم به منظور رونق گردشگری در بافت‌های تاریخی

در این راستا با هماهنگی و همکاری با سایر دستگاه‌ها بالاخص سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی سیاست‌ها و اقدامات ذیل مورد توجه قرار خواهد گرفت:

الف) بهسازی (مرمت و احیاء) ابنیه واجد ارزش، به منظور تخصیص کاربری‌های جاذب گردشگری

اعطاء تسهیلات و مشوق‌های ویژه به مالکین و یا سرمایه‌گذاران جهت مرمت ابنیه واجد ارزش

اطلاع‌رسانی و آموزش ساکنین

ب) بهسازی عرصه‌های عمومی (گذرها، میادین، مراکز محلی، فضای سبز، پارکینگ‌های محلی)، تأمین خدمات مورد نیاز محلی

بهسازی و ساماندهی عرصه‌های عمومی بافت همچون کف‌سازی و جداره‌سازی محورها و مراکز محلی به همراه توجه به خدمات هفت‌گانه و فضای سبز به منظور پاسخگویی به نیازهای ساکنین بافت

راه‌اندازی "صندوق توسعه و احیاء محلی" به عنوان راهکاری ارزشمند در دستور کار شهرداری تهران قرار گیرد. تأمین منابع مالی این صندوق می‌تواند از محل درآمدهای دولت و شهرداری و به شکل ذیل تأمین گردد:

۱. کلیه درآمدهای شهرداری در محدوده بافت تاریخی شامل عوارض نوسازی و عمران شهری املاک غیرمسکونی و خدماتی هفت‌گانه (خدمات هفت‌گانه مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری)، عوارض کسب و پیشه (مشاغل)، بهای خدمات مدیریت پسماند (مسکونی و غیرمسکونی)
۲. بخشی از مالیات‌های ماخوذه شامل مالیات بر درآمد و مالیات بر اجاره املاک
۳. مالیات‌های ماخوذه سازمان‌های خدمات‌رسان آب، برق، گاز و مخابرات (درج شده بر روی قبض‌های مصرف‌کنندگان)

ج) نوسازی و بازسازی ابنیه موجود (غیرارزشمند) در بافت تاریخی

- تهیه و ابلاغ ضوابط ملاک عمل «بهسازی و بازسازی ابنیه واقع در بافت تاریخی»
- اصلاح رویه صدور پروانه «ویژه نوسازی، بهسازی و بازسازی ابنیه واقع در بافت تاریخی»
- اعطاء تسهیلات و مشوق‌های ویژه به مالکین و یا سرمایه‌گذاران جهت ورود به بافت تاریخی
- تعریف سازو کار مناسب انتقال حق توسعه با استفاده از ظرفیت املاک و اراضی ذخیره و منابع صندوق توسعه محلی و یا پرداخت یارانه‌ای تحت عنوان یارانه عدم النفع

د) پالایش عملکردی فعالیت‌ها (حذف عملکردهای مزاحم و ناسازگار)

- جلوگیری از تثبیت و تشدید جرایم استقرار فعالیت‌های ناسازگار با بافت‌های تاریخی

۴-۶ مدیریت تحولات حریم پایتخت

گستره حریم پایتخت، کمتر از ۶۰۰۰ کیلومترمربع مساحت دارد. پیش‌بینی شده است که در سال ۱۴۰۵، بیش از ۲۰٪ جمعیت کل کشور در "گستره حریم پایتخت" و کانون‌های جمعیتی واقع در حوزه بلافضل و فراگیر آن، سکونت خواهند داشت؛ و این در حالی است که مساحت این گستره، کمتر از ۰/۴٪ از مساحت ایران است!

تاثیر منفی توسعه و رشد شهرهای اطراف تهران بر ساختار سکونت گاهی و فعالیت‌های حریم از مهم‌ترین چالش‌های حوزه حریم شهر تهران است. برای حریم شهر تهران می‌توان سه چالش مهم (۱) وجود تعارضات

قانونی ناشی از قانون اصلاح تقسیمات کشوری، طرح جامع و... (۲) تعدد کنشگران در حریم پایتخت و تعارض منافع آنان و (۳) مساله مدیریت حریم پایتخت را برشمرد.

در حال حاضر مدل ارتباطی مناسب میان شهر تهران و سکونتگاه‌های رسمی و غیررسمی در حریم شهر تهران وجود ندارد. بدین خاطر هویت روستاهای واقع در حریم شهر تهران از بین رفته است و آنهابه نقاط خوابگاهی شهر تهران تبدیل شده‌اند، بدین خاطر مشکلات و مسائل حریم، دامن شهر تهران را گرفته است و از طرف دیگر این موضوع به شکل گیریسکونت‌گاه‌های غیررسمی و گسترش سکونتگاه‌های رسمی در حریم شهر تهران منجر شده است و روز به روز شاهد شکل‌گیری کانون‌های فعالیتی در محدوده حریم شهر تهران هستیم.

یکی از مهم‌ترین مشکلات حریم شهر تهران تعدد کنشگران و تداخل وظایف ادارات و سازمان‌های ذی‌مدخل و دارای قدرت در حریم پایتخت است. این دستگاه‌ها هر کدام وظایف و مسئولیت‌های جداگانه‌ای در حریم شهر دارند و همیشه از نظر عملکردی تداخل وظایف و نقش‌آفرینی متعدد، هم‌پوشانی مسئولیت و گاهی یکسان نیز داشته‌اند. نکته دیگر در مورد مدیریت حریم شهر تهران این است که در حریم شهرها، شهرک‌های جدیدی ساخته شده است که در مورد آنها خلاءهای قانونی وجود دارد. همچنین در داخل حریم پایتخت مجموعه‌ای از حریم شهر در قالب تعریف طرح‌های و جامع تعریف گردیده‌اند که این خود معضل دیگری است. زیرا در درون حریم پایتخت حریم‌های دیگری برای شهرها و روستاها وجود دارد و این موضوع تداخل قانونی و خلاء بزرگ مدیریتی بوجود آورده است.

از این رو به منظور ساماندهی، نظارت و صیانت از حریم شهر تهران سه راهبرد اصلی ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- مستثنی نمودن شهر تهران و حریم آن از شمول مفاد ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها

- تعیین تکلیف ۲۱ نقطه جمعیتی موضوع مصوبه شماره ۱۶۰/۸۹۹/۶۱۶۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۸ شورای

اسلامی شهر تهران

- تشکیل «سازمان مدیریت حریم شهر تهران» با همکاری استانداری و سایر دستگاه‌های ذی‌مدخل به منظور مدیریت هماهنگ و فراهم نمودن بستر لازم به منظور اجرای «طرح راهبردی مدیریت و برنامه ریزی حریم پایتخت» مصوب مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷ شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران

۵-۶ ارتقاء کیفیت ساخت و ساز

در طول ۱۲ سال گذشته ۱۵٪ وسعت شهر و ۲۵٪ تعداد پلاک‌های شهرنوسازی گردیده‌اند. در دوران مدیریت گذشته شهرداری تهران، قریب به یک و نیم میلیون واحد مسکونی با زیربنای ناخالص ۲۴۰ میلیون مترمربع ساخته شده است. تمامی موارد عنوان شده خود دلالت بر حجم عظیمی از سرمایه‌های ملی کشور دارد که در حوزه ساخت و ساز و تولید مسکن، مصرف گردیده‌اند. می‌توان گفت اگر در طول این مدت نظارت دقیقی بر روند ساخت و ساز وجود داشت در حال حاضر می‌بایست خیال مدیریت شهری از یک چهارم واحدهای مسکونی پایتخت به هنگام بروز حوادث قهری راحت می‌بود.

این در حالی است که گزارش‌ها و آمار صادره از تخلفات گزارش شده از سوی مهندسين ناظر ساختمان، حکایت از بروز تخلفات گسترده در حوزه اجرا دارد. مشکل کیفیت پایین ساخت و ساز هنگامی دوچندان می‌گردد که موقعیت جغرافیایی شهر تهران و قرارگیری آن بر روی گسل‌هایی با قابلیت لرزه‌خیزی بالا، خطر نازل بودن ایمنی این ساختمان‌ها را به هنگام بروز زلزله دو چندان نشان می‌دهد. از این رو ضرورت اتخاذ رویکرد مناسب و کارا که بتواند بر روند ساخت و ساز نظارت داشته و موجبات ارتقاء کیفیت ساخت را به همراه داشته باشد از برنامه‌های مهم شهرداری تهران در دوره جدید قلمداد می‌گردد.

دستیابی به "تأمین کیفیت"، مستلزم تشخیص روشها و الگوهای سنجیده و تجربه شده‌ای است تا هم با رعایت صرفه‌های اجتماعی و اقتصادی موجب علاقه‌مندی دست‌اندرکاران اعم از مالکان، سازندگان و مهندسان گردد و هم با رعایت الزامات فنی، ایمنی، زیست محیطی و... موجب رضایت مندی متولیان اعم از شهرداری، سازمان نظام مهندسی، دولت و سایر مراجع اداری و شهری مرتبط گردد.

شناخته شده و لیکن صرفاً در ۵ درصد این املاک، ضوابط و مقررات باغات رعایت گردیده است. در واقع، تغییر کاربری باغات و احداث بنا مغایر ضوابط و مقررات موجود (عمدتاً، در سطح اشغال بیش از ۳۰ درصد) به رویه جاری شهر تهران بدل گشته و مدیریت شهری در حفظ و صیانت از باغات و فضای سبز خصوصی ناتوان عمل نموده است.

مجموعه نتایج مصوبات و مجوزهای پیشین احداث بنا در باغات، حاکی از آن است که ضعف نظارت شهرداری و فضای سوداگری حاکم بر بازار ساختمان و مسکن، منجر شده تا ذینفعان باغات متصل یا منفصل موجود در شهر تهران، با هدف انتفاع حداکثری از اراضی تحت مالکیت خویش، مبادرت به احداث بنا در سطح اشغال فراتر از ۳۰ درصد وسعت باغ نمایند. همین امر موجب شده تا گودبرداری‌های صورت گرفته عملاً بخش عمده باغ را ویران و قریب به اتفاق درختان موجود قطع و باقیمانده درختان نیز در اثر نشت و سرایت سیمان پی و طبقات زیرزمین پس از مدتی خشک و قطع گردند.

بخش عمده عدم توفیق شهرداری در اجرای مصوبات و قوانین موجود را می‌توان به غلبه رویکرد سلبی و تنبیهی در مواجهه با حقوق مالکانه صاحبان باغات و اراضی مشجر نسبت داد. واقعیت این است که محاسبات اقتصادی ذینفع در جهت انتفاع از ظرفیت‌های اراضی خود مشابه سایر اراضی همجوار غیرمشجر و غیرباغ، در غیاب جبران عدم‌النتفع (ناشی از محدودیت در سطح اشغال و تراکم متعلقه) توسط مدیریت شهری و ملاحظات دستگاه قضایی در اجرای مواد قانونی تنبیهی مقرر در «لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب» و اصلاحیه آن («قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۴»)، به نابودی باغات و قطع گسترده اشجار طی سنوات گذشته دامن زده است.

با اتکا به تجارب سه دهه گذشته و به منظور خروج از وضعیت موجود حفاظت و صیانت از املاک و اراضی مشجر شهر تهران، پیشنهادات به شرح ذیل مطرح می‌گردد:

- تأکید بر اجرای ماده (۲) مصوبه «ساماندهی، صیانت و حفاظت از باغات و اراضی مشجر شهر تهران» جهت تملک باغات باقیمانده ارزشمند در شهر و پیش‌بینی و تخصیص اعتبارات سالیانه مستمر در بودجه‌های سنواتی شهرداری تهران
- بازنگری در دستورالعمل ماده (۱۴) قانون زمین شهری (پیوست شماره سه سند اصلی طرح جامع ۱۳۸۶) و تقلیل سطح اشغال و تراکم ساخت و ساز در کلیه باغات اعم از باغات پیوسته و یکپارچه و باغات پراکنده و تک‌باغ‌ها در کلیه زیرپهنه‌های طرح تفصیلی به ترتیب به ۷/۵ درصد (هفت و نیم درصد) و ۲۲/۵ درصد (سه طبقه روی پیلوت یا زیرزمین) به منظور حفاظت مؤثر از درختان موجود در باغات
- طراحی ساز و کار جبران عدم‌النفع ناشی از تقلیل سطح اشغال و تراکم ساخت و ساز در باغات با بهره‌گیری از مکانیزم «انتقال حق توسعه» (TDR)



فصل هفتم:

چالش‌های زیست‌محیطی، سلامت و خدمات شهری تهران

۱-۷ مقدمه

کلان‌شهر تهران، دارای مشکلات متعدد زیست‌محیطی است که برای مردم وجه مشخص آلودگی هواست اما واقعیت امر این است که شهر تهران با بحران آب رو به رو است و در زمینه آلودگی صوت و خاک، پسماند و... نیز شرایط خوبی ندارد. افزایش جمعیت و توسعه بی‌رویه کلان‌شهر تهران، عدم هماهنگی و نبود مدیریت یکپارچه در حوزه زیست‌محیطی و شرایط خاص طبیعی شهر تهران باعث تشدید مسائل زیست‌محیطی در کلان‌شهر تهران شده و زیست‌پذیری شهر تهران را با مخاطره روبه‌رو کرده است.

مواجهه با مشکلات و مسائل زیست‌محیطی در حوزه وظایف و اختیارات معاونت خدمات شهری و محیط زیست شهرداری تهران و نیز سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه‌ی آن است. **مأموریت‌ها و وظایف معاونت خدمات شهری و محیط زیست شهرداری تهران** را می‌توان به دو دسته عمده به شرح ذیل تقسیم نمود. **دسته اول؛** شامل مأموریت‌هایی است که اجرای آن‌ها در نهایت به ساماندهی و حفظ و بهینه‌سازی محیط زیست شهر تهران کمک می‌کنند و **دسته دوم؛** فعالیت‌هایی را در بر می‌گیرد که منتج به ارائه خدمات عمومی به شهروندان، ایجاد حس تعلق به شهر در آن‌ها و نهایتاً تبدیل مفهوم «ساکن شهر» به «شهروند» می‌شوند.

چالش‌های حوزه محیط زیست و خدمات شهری شهرداری تهران در پنج حوزه آلودگی هوا، پسماند، منابع آب، سلامت و فضای سبز مورد بررسی قرار می‌گیرد و برای هر کدام از این حوزه‌ها راهبردهای لازم ارائه می‌شود.

۲-۷ مدیریت آلودگی هوا

مسئله آلودگی هوا فقط مختص ایران نیست و یکی از مهم‌ترین مسائل زیست‌محیطی و بهداشتی در کشورهای پیشرفته و خصوصاً در حال توسعه به شمار می‌رود. تهران با جمعیتی بالغ بر ۱۲ میلیون نفر در روز به دلایل متعدد از جمله تردد بسیار بالای خودروهای فرسوده و غیراستاندارد، موقعیت اقلیمی و توپوگرافی خاص و استقرار صنایع بی‌شمار در مسیر باد غالب، یکی از آلوده‌ترین شهرهای جهان است. در مورد منابع آلودگی و آلاینده‌های هوا، می‌توان گفت عوامل زیر به عنوان عواملی که به طور عمومی بر کیفیت هوا و میزان آلاینده‌ها در هوای شهرها تأثیر گذارند، قابل بررسی هستند:

۱) تناژ بالای تولید آلودگی

۲) میزان، تراکم و پراکنش فضایی منابع آلاینده هوا در شهر

۳) جابجایی هوا و باد

چالش‌های آلودگی هوا

کلان‌شهر تهران برای سال ۱۳۹۵، تنها ۱۷ روز سال دارای هوای پاک بوده و ۸۹ روز، هوای ناسالم داشته است. منابع آلودگی در شهرهای بزرگ به دو گروه عمده تقسیم می‌شوند: ساکن و متحرک. عامل اصلی تولید آلودگی در این دو نوع منبع، احتراق سوخت‌های فسیلی است. منابع متحرک شامل ناوگان‌های خودروهای سواری، تاکسی، موتورسیکلت، وانت، مینی‌بوس، اتوبوس و کامیون و منابع ساکن شامل صنایع آلاینده، بخش خانگی و تجاری، تبدیل انرژی، پایانه‌های اتوبوس‌های درون شهری و جایگاه‌های بنزین هستند.

با توجه به سهم بالای آلاینده‌های محرک در تولید آلودگی هوا شهر تهران، کمبود زیرساخت‌های مناسب حمل‌ونقل عمومی و فرسودگی ناوگان موجود حمل‌ونقل عمومی، کمبود یا نبود زیرساخت‌های مناسب و ایمن برای ترغیب شهروندان به استفاده از حمل‌ونقل پاک (مسیرهای دوچرخه‌سواری و پیاده‌روی)، عدم مدیریت تقاضای سفر در کلانشهر تهران و تردد موتورسیکلت‌ها و خودروهای فرسوده در سطح شهر و تردد خودروهای سنگین آلاینده در داخل شهر تهران (به ویژه در ساعات شب) از جمله چالش‌هایی هستند که شهر تهران در این حوزه با آن‌ها روبه روست. در حوزه صنایع نیز چالش‌های از قبیل نبود ضمانت سخت‌گیرانه در اجرای قوانین مرتبط موجود، تولید خودروهای غیرمنطبق با استانداردهای بین‌المللی و تردد آنها در سطح شهر و فاصله میان استانداردهای موجود معاینه فنی خودروها از استانداردهای جهانی، مهم‌ترین چالش‌ها در این حوزه است. در حوزه صنعت ساخت و ساز نیز هیچ‌گونه نظارتی بر چگونگی تولید مصالح ساختمانی و میزان آلاینده تولید شده آنها وجود ندارد. از طرف دیگر براساس سالنامه انرژی کشور سرانه مصرف انرژی در ساختمانهای کشور ۲,۵ برابر میانگین جهانی است.

راهبردهای بهبود کیفیت هوا

توسعه حمل و نقل عمومی پاک و افزایش سهم آن در سفرهای شهری

- ✓ خرید و ساخت واگن برای مترو
- ✓ توسعه خطوط مترو
- لا پیگیری‌های لازم برای دریافت سهم دولت در خصوص حمل و نقل عمومی
- ✓ جلب مشارکت بخش خصوصی در سیستم حمل‌ونقل اتوبوس‌رانی

تحدید تردد وسایل نقلیه آلاینده از طریق اعمال نظارت و ساز و کارهای بازدارنده

- ✓ متوقف نمودن تردد موتورسیکلت‌های
- ✓ توقف استفاده از وسایل و کامیونهای آلاینده پیمانکاران، خصوصا پیمانکاران شهرداری
- ✓ تجهیز و گسترش مراکز معاینه فنی
- ✓ الزام جدی معاینه فنی برای موتورسیکلت‌ها و کامیون‌ها
- ✓ انجام اقدامات لازم برای جایگزینی خودروهای فرسوده حمل‌ونقل عمومی

هم‌پیوندی حمل و نقل و کاربری اراضی شهری و اصلاح تراکنش مشاغل و فعالیت‌ها در تهران

- ✓ معافیت از مالیات و عوارض برای صاحبان مشاغل و ارائه تسهیلات به آنها در صورت جابه‌جایی به مراکز کم تراکم
- ✓ الزام مطالعات حمل و نقل برای پروژه‌های شهری جاذب سفر
- ✓ همزمان کردن طرحهای جامع شهرسازی و طرحهای جامع ترافیک

استقرار نظام سازمانی شهر الکترونیک و هوشمندسازی سیستم‌های اطلاعاتی

- ✓ اخذ عوارض استفاده از معابر شهری با راه‌اندازی سیستم‌های هوشمند
- ✓ اخذ عوارض از خودروهای فرسوده در مناطق مرکزی و پرجمعیت شهر
- ✓ استفاده وسیع و فراگیر از ابزارهای اینترنتی برای روندهای شهرداری تهران

پایش آلاینده‌های هوا و منابع مولد آن

- ✓ تهیه و بروز رسانی فهرست منابع انتشار آلودگی هوا
- ✓ پایش و پیش‌بینی روزانه کیفیت هوا و اطلاع‌رسانی

بکارگیری توان اکولوژیکی شهر تهران در فرآیند برنامه‌ریزی شهری از طریق شکل‌گیری اطلس اقلیمی

- ✓ - شناسایی وضعیت اقلیمی محلات شهر تهران
- ✓ - تهیه اطلس اقلیمی شهر تهران
- ✎ - تهیه اطلس الگوهای باد محلی، جریان‌های هوای سرد
- ✓ تهیه نقشه محل‌های تمرکز آلودگی هوا به عنوان لایه‌های جی.آی.اس

ترویج احداث ساختمان سبز برای کاهش آلاینده‌های منابع خانگی

- ✓ الزام به رعایت استاندارد ساختمان‌های سبز
- ✓ ارائه معافیت‌های مالیاتی و کاهش عوارض نوسازی سالانه برای احداث ساختمان سبز

فرهنگ سازی عمومی

- ✓ تشویق هوشمندانه شهروندان به استفاده از حمل و نقل عمومی
- ✓ تشویق به استفاده کمتر از خودروهای تک سرنشین
- ✓ آموزش و ترویج فرهنگ ترافیک از طرق مختلف
- ✓ آموزش و اطلاع رسانی اهمیت اثرات آلودگی هوا بر سلامت

۳-۷ مدیریت پسماند

پسماند یکی از مهمترین منابع آلودگی و ویرانی زمین است و مدیریت پسماندهای شهری یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین وظایف کلان‌شهرها در سراسر جهان است. بخش زیادی از پسماندهای جامد شهری چنانچه به موقع تفکیک و جداسازی شوند، دارای ارزش اقتصادی فراوانی هستند. پسماند عادی، نخاله‌های ساختمانی، پسماند بیمارستانی، پسماند صنعتی از انواع پسماندهای تولیدی در تهران می‌باشند.

شهر تهران در شش ماهه اول سال ۱۳۹۶ روزانه با بیش از ۹ هزار تن پسماند شهری و بیش از ۵۰ هزار تن نخاله ساختمانی روبرو بوده است (فلوچارت آماری سازمان پسماند شهر تهران). سهم تولید پسماند خانگی در کل پسماند تولیدی شهر تهران (خانگی و اداری-تجاری-آموزشی) ۷۳ درصد است. بیش از ۶۰ درصد پسماند تولیدی شهر تهران را مواد فسادپذیر (پسماند تر) تشکیل می‌دهند. این مقدار به‌طور متوسط در جهان معادل ۴۶ درصد است. علاوه بر این سالانه بیش از ۴۵ هکتار زمین برای دفن پسماند شهر تهران نیاز است.

چالش‌های حوزه پسماند

در سطح شهر تهران سیاست منسجم و یکپارچه‌ای که مبتنی بر اصول علمی و مدیریتی و اقتصادی برای اقلام بازیافتی باشد، دیده نمی‌شود. در حال حاضر می‌توان گفت برنامه تفکیک از مبدأ در شهرداری تهران به اهداف موردنظر خود نرسیده است و بیشتر اقلام بازیافتی توسط عوامل غیرمجاز از سطح مخازن در سطح مناطق ۲۲گانه شهر تهران جمع‌آوری می‌شوند و نمی‌توان نام «پسماند پاک» روی آن گذاشت. از مهم‌ترین چالش‌های حوزه ایرادات وارد به آن، مخلوط شدن اقلام بازیافتی با زباله و ضایعات دفنی و غیربهداشتی است که تفکیک و جداسازی اقلام را با مشکلات زیادی مواجه می‌کند.

عدم تأمین اعتبار کافی و سرمایه‌گذاری در تهیه و خرید ملزومات و تجهیزات مرتبط و همچنین احداث مراکز پردازش و بازیافت از دیگر چالش‌های حوزه پسماند در شهر تهران می‌باشد. به دلیل شیوه نادرست مدیریت شیرابه‌های محل دفن و نفوذ آنها به خاک و منابع آب زیرزمینی شهر تهران از دیگر چالش‌های این حوزه است و انتشار گازهای گلخانه‌ای در محل‌های دفن در حال افزایش است.

نظارت ناکافی سازمان محیط زیست بر پسماندهای پزشکی در سطح شهر تهران باعث اختلاط پسماندهای پزشکی با سایر پسماندها و رهاسازی در مخازن سطح شهر شده است که می‌تواند مشکلات بهداشتی بسیاری برای شهر تهران به همراه داشته باشد. رهاسازی پسماندهای غیرقابل بازیافت مراکز تولیدی و صنایع کارگاهی در مخازن مکانیزه سطح شهر و یا تخلیه در حاشیه معابر و پهنه‌های شهری تهران از دیگر مشکلات این حوزه است.

راهبردهای حوزه پسماند

اتخاذ رویکرد سلسله‌مراتبی در مدیریت پسماند شامل جلوگیری از تولید، کاهش تولید، استفاده مجدد، بازچرخش، بازیابی، تصفیه و در انتها دفع پسماند

یکی از اساسی‌ترین راهکارهای کاهش دفع و دفن پسماندهای شهری تفکیک پسماندهای خشک از پسماندهای تر و آلی است. تفکیک از مبدأ بهترین و مؤثرترین شیوه کاهش حجم پسماند، هزینه‌های حمل، پردازش و دفع است. برای انجام تفکیک از مبدأ نیاز به امکانات سخت افزاری و نرم افزاری فراوانی است. لازمه موفقیت در این عرصه، همکاری همه جانبه تیم اجرایی و مدیریت پسماندها، مردم، واحدهای اداری و تجاری فعال در سطح شهر تهران است. سپس افزایش میزان بازیافت و پردازش انواع پسماندهای جامد و تولید انرژی در برنامه قرار می‌گیرد.

اعمال نظارت‌های سخت‌گیرانه از سوی سازمان حفاظت محیط زیست بر مراکز درمانی و صنعتی جهت بی‌خطر سازی پسماندهای شان، و ممانعت از اختلاط آنها با پسماندهای خانگی، تجاری و اداری

نزدیک به ۱ درصد کل زباله‌های روزانه تهران را ضایعات خطرناک مراکز درمانی تشکیل می‌دهد که با توجه به میزان محدود اینگونه زباله‌ها از نظر کمی و اهمیت ویژه آن از نظر کیفی که می‌تواند موجب اشاعه انواع بیماری‌ها و آلودگی شدید آبهای سطحی و زیرزمینی شود. با توجه به اینکه ضوابط جمع‌آوری زباله‌های بیمارستانی در این خصوص وجود دارد لازم است در خصوص اجرای این قوانین نظارت و کنترل مداوم و سخت‌گیرانه صورت گیرد.

استفاده از روش‌هایی غیر از دفن برای دفع پسماند از جمله هضم بی‌هوازی و کمپوست و زباله‌سوزی

هضم بی‌هوازی، تجزیه بیولوژیکی مواد آلی در غیاب اکسیژن است که نتیجه این فرایند تولید بیوگاز و مواد تثبیت شده است. بیوگاز تولیدی به خاطر داشتن گاز و درصد بالایی از متان دارای ارزش حرارتی متوسطی بوده و می‌تواند برای مصارف خانگی و صنعتی به کار رود. فضولات دامی و پسماندهای کشتارگاهی، زائدات

کشاورزی، پسماندها و پسابهای صنایع غذایی، فاضلاب و پسماندهای فسادپذیر شهری از جمله مواردی است که در فرایند هضم بی‌هوازی برای تولید بیوگاز بکار می‌روند.

فرهنگ‌سازی، آموزش و ارائه تسهیلات به شهروندان جهت کاهش تولید پسماند

در سیستم نوین مدیریت پسماند یکی از مهم‌ترین دلایل موفقیت، ایجاد تغییرات مثبت نسبت به پسماندها در لایه‌های مختلف اجتماعی است. بنابراین آموزش لازم برای کاهش تولید پسماند در مبدأ و آموزش جداسازی پسماندها به شهروندان مهم‌ترین گام بازیافت پسماند است. از طرف دیگر دخالت مردم در سود حاصل از بازیافت و خصوصی‌سازی مدیریت پسماندهای شهری و مشارکت عمومی جامعه به ویژه سازمان‌های غیردولتی و جداسازی پسماند در مبدأ از مهم‌ترین شروط کاهش تولید پسماند و تفکیک آن در مبدأ محسوب می‌شود.

تسهیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حوزه پسماند شهری و طبقه بندی خدمات سازمان مدیریت پسماند برای واگذاری

در حال حاضر راهکار اقتصادی سبب مدیریت مصرف و وارد کردن بخش خصوصی به حل مشکل پسماند خواهد شد. از این رو شهرداری تهران می‌بایست زمینه ورود و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فراهم کند. و در این خصوص لازم است هر یک از فعالیت‌های سازمان پسماند با توجه به نوع خدمات طبقه بندی گردد و در قالب یک بسته خدمتی برای ارائه به بخش خصوص جمع‌بندی گردد. تسهیل فرایند اخذ وام از صندوق توسعه ملی و یا معافیت‌های مالیاتی از مهم‌ترین اقدامات در این زمینه است.

۴-۷ مدیریت منابع آب

شهر تهران مثل بسیاری از کلان‌شهرهای دنیا با افزایش تقاضا برای آب بهداشتی و محدودیت منابع آب مواجه است. مهم‌ترین چالش‌های حوزه مدیریت منابع آب عدم یکپارچگی در امر مدیریت منابع آبی پایتخت (آبهای سطحی و زیرزمینی) و بحث مهم بهره‌برداری نظام‌مند و علمی از زیرساختها و شبکه احداثی آبهای سطحی است.

در سال‌های میان ۱۳۹۴-۱۳۷۳ سطح ایستابی آبخوان دشت تهران حدوداً به میزان ۸ متر و حجم این آبخوان کاهش چشمگیری داشته است. براساس مطالعه صورت گرفته در مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران فرونشست از سال ۹۵-۱۳۸۳ در مناطق جنوب غرب شهر تهران و حوالی آن تا ۶۴۵ / ۱ متر نشست بوده است.

چالش‌های حوزه منابع آب شهر تهران

فضای سبز شهری یکی از مصرف‌کنندگان عمده آب در شهر تهران است. جمع کل فضای سبز شهری و جنگلکاریهای مناطق برابر با ۴۱۹۲۵/۸ هکتار است، لذا کل نیاز آبی سالانه فضای سبز شهر تهران ۱۸۵ میلیون مترمکعب برآورد میگردد که در حدود ۲۵ درصد آب مصرفی کل شهر تهران است.

افزایش برداشت از منابع آب زیرزمینی؛ افت سطح و آلودگی‌های آنها، برداشت غیرمجاز از چاه‌ها، آلودگی میکروبی مسیل‌های شهری تهران و چاه‌ها، نشت، هدررفت و آلودگی نسبی شبکه آب شرب ناشی از فرسودگی شبکه توزیع آب، عدم تکمیل و بهره‌برداری از شبکه فاضلاب شهری، تخریب آبخیزهای مؤثر بر شهر تهران، افزایش سرانه مصرف آب توسط شهروندان تهرانی و عدم تناسب پوشش گیاهی با شرایط اقلیمی بومی شهر تهران و به تبع آن افزایش بی‌رویه مصرف منابع آبی برای انجام عملیات آبیاری چالش‌های مرتبط با کاهش، هدررفت و آلودگی منابع آب زیرزمینی و سطحی در سطح کلانشهر تهران است.

راهبردهای مدیریت منابع آب

پیاده‌سازی مدیریت واحد و یکپارچه و هماهنگ مصرف منابع آبی

در حال حاضر با توجه به پراکندگی مسوولیت‌ها و تقسیم وظایف صورت گرفته مابین نهادهای مختلف (وزارت نیرو، وزارت جهادکشاورزی، شهرداری و...) متولی واحدی در امر مدیریت منابع آبی شهر خصوصاً در حوضه‌های آبریز درون‌شهری وجود ندارد و متأسفانه در خود شهرداری تهران نیز در بخش آبهای سطحی انجام مطالعات و برنامه‌ریزی، اجرا و بهره‌برداری توسط متولیان مختلف صورت می‌گیرد. با عنایت به ضعف ساختار سستی کنونی، راندمان پایین مدیریت آبی شهر، مشکلات و معضلات مبتلابه همچنین استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب در اکثر کشورهای توسعه یافته و با توجه به چالش کم آبی در شهر تهران می‌توان ساماندهی نهادی

برای موضوع آب در شهرداری تهران را در اولویت قرار داد و در مرحله بعد این تعامل با دیگر کنشگران حوزه مدیریت آب صورت گیرد.

افزایش راندمان آبیاری در بخش فضای سبز از طریق کاشت گیاهان سازگار با اقلیم خشک تهران و استفاده از سامانه‌های بازیافت و بازچرخانی آب

در مناطق خشک و نیمه خشک مانند اقلیم تهران می‌باید از گیاهانی استفاده کرد که با آب و هوای خشک، سازگاری داشته باشند. وضعیت اقلیمی تهران در سه ناحیه شمالی، مرکزی و جنوبی سه نوع پوشش را شامل می‌شود که این موضوع می‌بایست در نوع کاشت گیاهان مدنظر قرار بگیرد. از طرف دیگر با توجه به آلودگی هوای تهران می‌بایست این نکته نیز در انتخاب گیاهان مدنظر قرار گیرد. به عنوان مثال در بخش جنوبی شهر تهران می‌بایست گونه‌های درختی و درختچه‌های مقاوم در برابر شوری کاشته شود.

بهره‌گیری از سیستم‌های زهکشی طبیعی در فضاهای عمومی جهت تسهیل نفوذ روان‌آب‌های شهری

در شرایط بارندگی مشابه، در مناطق شهری با مقدار بیش‌تر از ۵۰ درصد سطوح نفوذناپذیر حدود ۴۰ درصد از بارندگی به روان‌آب سطحی تبدیل می‌شود، در حالی که در مناطق جنگلی این مقدار به ۱۳ درصد کاهش می‌یابد. در سال‌های اخیر برای کاهش در تأثیرات منفی شهرنشینی روش‌هایی با رویکرد "توسعه با اثرات کمینه" برای کنترل کمیت و کیفیت روان‌آب‌های شهری توصیه شده است. بهترین حالت مدیریت روان‌آب‌های جمع شده استفاده از آبگیر بیولوژیکی در مقیاس محلی است. این سیستم در حکم مکمل یا حتی جایگزینی برای مخازن سیل گیر به کار روند و نقش اصلی شان علاوه بر آرام سازی جریان رواناب، زدودن آلاینده‌ها و رسوبات از رواناب است. برای افزایش استفاده از این سیستم و سایر روشهای مدیریت روان‌آب در منبع باید در هنگام تدوین طرح‌های جامع به این نکته به صورت الزام قانونی مورد توجه شود که هر منطقه بایستی مسئولیت بار تولیدی روان‌آب خود را برعهده بگیرد.

توسعه ساختمان سبز و اصلاح الگوی مصرف در بخش خانگی و غیر خانگی از طریق اعمال تعرفه‌های آبی سنگین‌تر و مشوق‌ها و معافیت‌های مقتضی

آب در صنعت ساختمان در شست و شو، پخت و پز، استحمام، آبیاری گیاهان و ساخت و ساز ساختمان مورد استفاده قرار می‌گیرد که با در نظر گرفتن نادر بودن این منبع حیاتی راه‌هایی برای صرفه‌جویی در این منبع وجود دارد. در این حوزه سه هدف می‌بایست پی‌گیری شود: ۱- کاهش مصرف آب (سرانه مصرف آب خانوار) این مهم می‌تواند با استفاده از فن‌آوری‌های نوین، نظام تعرفه‌گذاری و فرهنگ‌سازی محقق شود. ۲- صرفه‌جویی در مصرف آب سیستم آبیاری بالاحص استفاده از آب باران ۳- قضیه بازیافت فاضلاب با استفاده از سیستم‌های مختلف بسیار مهم است. شهرداری برای تشویق افراد به ساخت ساختمان‌های سبز یک سری بسته‌های انگیزه-بخش (اقتصادی، فنی و...) در نظر گیرد.

۵-۷ حوزه سلامت شهروندان با تاکید بر سلامت انسانی

در جهان مدرن و رقابتی، مولفه‌هایی که به سلامت جامعه کمک می‌کند، همان مولفه‌هایی هستند که موجب ثروت‌اندوزی می‌شوند. در واقع سلامت بزرگترین سرمایه‌ای است که منجر به اندوختن ثروت می‌شود. برخورداری از بالاترین استاندارد سلامتی یکی از حقوق بنیادی هر انسان، بدون توجه به تفاوت‌های نژادی، مذهبی، اعتقادات سیاسی و وضعیت اقتصادی یا اجتماعی به شمار می‌رود. ارتباط و پیوند متقابل میان طیف گسترده‌ای از عوامل مؤثر بر سلامتی در جامعه نقش دارد. طبق تعریف سازمان بهداشت جهانی، سلامتی حالت آسایش جسمی، ذهنی و اجتماعی است و صرفاً به نبود بیماری یا ناتوانی اطلاق نمی‌شود.

چالش‌های حوزه سلامت شهر تهران

در حوزه سلامت انسانی، مهم‌ترین چالش‌های این بخش عبارتند از:

- استفاده از سموم و کودهای شیمیایی ماندگار و آلاینده محیط زیست با مواد بیولوژیک در فضای سبز
- نداشتن نظام گواهی محصولات کشاورزی ارگانیک

- عدم مطالبه‌گری غذای سالم و ارگانیک از طرف شهروندان
- نبود ساختار کارآمد هماهنگ کننده‌ی متولیان مختلف سلامت شهروندان در تهران
- فقدان سیاست مشخص و شفاف در مورد نظام سلامت شهری

راهبردهای حوزه سلامت

همکاری، تعامل و پیگیری برای اجرای نظام سلامت شهری تهران به منظور ارتقاء سلامت شهروندان

با وجود ابلاغ نظام سلامت شهرداری تهران اما هنوز تغییر ساختار و تعیین سهم و نقش هر کدام از واحدهای شهرداری مشخص نشده است. بنابراین ایجاد مدیریت واحد سلامت شهری با رویکرد محله محوری مشارکت مردمی و هماهنگی بین بخشی (دانشگاه‌های علوم پزشکی، شهرداری، سازمان بهزیستی و کمیته امداد) در اولویت است. این مدیریت علاوه بر نیازسنجی سلامت مردم محله در همه ابعاد، نظارت بر حسن اجرای آن را به همراه خواهد داشت.

ارتقاء کیفیت نظام توزیع محصولات ارگانیک و انجام فعالیت‌های ترویجی و فرهنگی برای افزایش سرانه

مصرف محصولات ارگانیک

یکی از بزرگترین چالش‌های جهان تأمین سلامت غذایی جوامع است که در این میان کشاورزی سالم و تولید محصولات کشاورزی ارگانیک استراتژی مدیریتی است که در راستای کاهش آلودگی محیط زیست گام بر می‌دارد. شهرداری برای ارتقاء سلامت شهروندان ارائه محصولات ارگانیک را در اولویت میادین میوه و ترابره قرار می‌دهد و سعی بر این است تا اثر سموم در غذا و محیط بر زندگی شهروندان را به حداقل برساند. علاوه بر طراحی بازار و انجام حمایت موثر به منظور تضمین عرضه محصولات ارگانیک، در این خصوص انجام اقدامات فرهنگ سازی و ترویجی بسیار مهم است.

۶-۷ توسعه فضای سبز در کلان شهر تهران

فضاهای سبز جزء اصلی برای توسعه پایدار شهرها هستند که برای بهره‌مندی از تمامی مزیت‌های آن می‌بایست در سطح شهر از یک توزیع متوازن برخوردار باشند. اما پراکندگی فضای سبز در سطح شهر تهران متوازن نیست. در بخشی از مناطق شهر تهران بالاخص مناطق مرکزی و جنوبی شهر که دارای بیشترین آلودگی محیطی هستند و احتیاج حیاتی به فضای سبز دارند با کمبود فضای سبز مواجه هستند، و حتی به همان سرانه کم فضای سبز دسترسی ندارند.

چالش‌های توسعه فضای سبز شهران

عدم توزیع متوازن فضای سبز از مهم‌ترین مشکلات فضای سبز شهر تهران است. براساس آمار ارائه شده توسط شهرداری تهران، در مناطق ۷، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۶ و ۱۷ شهر تهران سرانه فضای سبز زیر ۹ مترمربع است. این در حالیست که بعضی از این مناطق با آلودگی محیطی شدیدی روبه‌رو هستند، به طوری که در چند سال اخیر، توسعه فضای سبز زیر ۵ درصد بوده و حتی در بعضی از این مناطق سرانه فضای سبز بدون تغییر بوده است. اما از سوی دیگر در مناطق ۴، ۲۱ و ۲۲ شهرداری که سرانه فضای سبز برای هرکدام از این مناطق بیشتر از میانگین جهانی بوده و بالای ۲۴ مترمربع است (در منطقه ۲۲ نزدیک ۶۰ مترمربع). بطوریکه این افزایش سرانه در منطقه ۴ نزدیک به ۷۰۰ درصد و در منطقه ۲۲ نزدیک به ۲۴۰ درصد بوده است. این نشان از توسعه نامتوازن فضای سبز در شهر تهران است. یکی دیگر از چالش‌های مهم فضای سبز کمبود منابع آب مورد نیاز آن است. با توجه به اینکه کمبود آب به عنوان عامل محدود کننده اصلی و تعیین کننده‌ی رشد و نمو گیاهان است، اغلب پوشش گیاهی شهر تهران فاقد پوشش گیاهی و یا دارای لکه‌های بسیار پراکنده از گونه‌های مقاوم به خشکی هستند. تخریب باغات از دیگر چالش‌های حوزه فضای سبز شهر تهران است، قوانین و مقررات نتوانسته‌مانع قطع درختان و نابین بردن باغات شود. کمبود منابع مالی برای حفظ و نگهداری فضای سبز یکی دیگر از مهم‌ترین مشکلات حوزه فضای سبز شهر تهران است.

راهبردهای توسعه و ساماندهی فضای سبز در سطح شهر تهران

ایجاد وحدت و انسجام در پهنه‌های سبز و پیوستگی میان آنها در مقیاس کلان‌شهری

توسعه فضای می‌بایست با در نظر گرفتن بستر سیمای سرزمین و تعامل آنها با محورهای طبیعی و انسان ساخت انجام پذیرد، بدین منظور لازم است فضاهای سبز را بعنوان پازلی از شبکه سبز اکولوژیکی در سه مقیاس کلان، میانی و خرد در نظر گرفت. در مقیاس کلان شهری نقش رود دره‌ها در شبکه اکولوژیک سبز شهری می‌بایست مورد توجه قرار گرفته و به چگونگی ارتباط مؤثر آن با مورفولوژی شهر تهران پرداخته شود.

حفاظت و صیانت از فضای سبز و باغهای سبز شهر تهران با کاهش تعارض منافع عمومی و خصوصی و طرحی برنامه برد-برد برای کلیه کنشگران

یکی از دلایل عدم توانایی مدیریت شهری در حفظ و صیانت از فضای سبز و باغهای تهران، عدم همراستایی منافع بخش عمومی و گروه‌های کوچکتر (همچون مالکان، اجتماع محلی، بنگاه‌های اقتصادی و غیره) است. در حقیقت این مساله که با موضوع تعارض منافع بین کنشگران عرصه عمومی از آن یاد می‌شود، ریشه بسیاری از تخلفات در این حوزه و حل آن، یکی از مهم‌ترین چالش‌های متولیان توسعه شهری است. در همین راستا دو روش مشارکت بخش عمومی و خصوصی و نیز انتقال حق توسعه، برای حل مسأله پیشنهاد می‌گردد.

توسعه متوازن فضای سبز شهر تهران با روش‌های نوین مانند بام سبز و دیوار سبز

در بعضی از مناطق شهرداری تهران سرانه فضای سبز کافی و فضای باز برای توسعه فضای سبز وجود ندارد و تنها راهکار توسعه فضای سبز در این مناطق استفاده از ایده بام سبز است. بنابراین با توجه به اینکه شهر تهران در مناطق مرکزی با کمبود فضای سبز مواجه است، اولویت را می‌بایست به این بخش‌ها اختصاص داد و ضوابط تشویقی در این زمینه در نظر گرفت. علاوه بر این سازمان‌های متولی امر فضای سبز شهری با بالابردن سطح آگاهی جامعه و معرفی پتانسیل‌های و امکانات مزایایی احداث فضای سبز عمودی، فرهنگ سازی مناسب را در سطح جامعه به انجام رسانند.

فصل هشتم:

حمل و نقل با محوریت حمل و نقل عمومی

۸-۱ مقدمه

شهرها محل‌هایی با انباشتگی و تمرکز بالای فعالیت‌های اقتصادی بوده و دارای ساختار فضایی پیچیده‌ای هستند که به وسیله سامانه‌های حمل و نقل پشتیبانی می‌شوند. از این رو موضوع جابجایی انسان و کالا از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین دغدغه‌های جوامع انسانی و به خصوص جوامع شهری بوده است. تاثیر متقابل سیاست، اقتصاد، فرهنگ عمومی و رفتارهای انسانی بر حوزه حمل و نقل و ترافیک، انکارناپذیر است و همین امر پیچیدگی رو به رو شدن با این حوزه را به دنبال داشته است. هرچه که شهر بزرگ‌تر باشد پیچیدگی و پتانسیل اختلال در آن بیشتر است علی‌الخصوص هنگامی که این پیچیدگی به نحوی موثر مدیریت نگردد. مهم‌ترین مشکلات حمل و نقل اغلب به نواحی شهری مرتبط بوده و به واسطه عدم توانایی سامانه‌های حمل و نقل، بنا به دلایل مختلف، در پاسخگویی به الزامات فراوان تحرکات دورن شهری ایجاد می‌گردند. بنابراین با رشد و توسعه شهرها نیاز به برنامه ریزی هدفمند و منسجم جهت افزایش کارایی سیستم‌های حمل و نقل شهری و اصلاح روش‌های مدیریتی با نگاهی جامع است.

شهرداری تهران به عنوان یکی از نهادهای متولی اصلی و اثرگذار در کنترل و مدیریت حمل و نقل و ترافیک شهری دارای شرح وظایف و مأموریت‌هایی است که در صورت توجه ویژه به آن‌ها قادر است تا بخش عمده‌ای از این مشکلات را حل و فصل نماید. سرفصل مأموریت‌های مذکور به شرح زیر است:

- ۱- توسعه حمل و نقل عمومی
- ۲- توسعه حمل و نقل پاک و غیرموتوری (ایجاد پیاده‌روها، پیاده راه‌ها، مسیرهای دوچرخه‌سواری)
- ۳- مدیریت تقاضای سفر
- ۴- طراحی و تهیه برنامه عملیاتی کنترل هوشمند ترافیک
- ۵- مدیریت عرضه تسهیلات حمل و نقل
- ۶- ایجاد ارتباط بین کاربری زمین و حمل و نقل (ضرورت وجود ارتباط دائم و هماهنگ بین حوزه‌های شهرسازی، عمران و حمل و نقل و ترافیک)
- ۷- تهیه برنامه عملیاتی ایمنی ترافیک شهر تهران (Traffic Safety Action Plan)

۲-۸ آسیب‌شناسی مأموریت‌های حوزه حمل و نقل و ترافیک

هر یک از مأموریت‌های حوزه حمل و نقل و ترافیک در حال حاضر دارای آسیب‌هایی هستند که مانع از دستیابی مدیران شهری به چشم‌انداز ترسیم‌شده می‌گردند. در این بخش ابتدا به آسیب‌شناسی کلی مجموعه حمل و نقل و ترافیک و سپس هر یک از مأموریت‌های حوزه حمل و نقل و ترافیک پرداخته شده است.

۱- آسیب‌شناسی کلی وضعیت مأموریت حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران

مشکلات شهر تهران در زمینه حمل و نقل ترافیک که شامل آلودگی هوا، تراکم ترافیک، کمبود حمل و نقل عمومی کارآمد و با کیفیت، پایین بودن ایمنی سفرهای درون شهری می‌شود، برای همه مردم قابل احساس و درک است چرا که این مشکلات موجب کاهش چشمگیر فضاهای زیست پذیر که در خدمت آسایش شهروندان باشد شده است. اما این مشکلات معلول یک علت اساسی تر هستند، و آن علت استیلاي چندین دهه ای خودرومحوری بر برنامه ریزی و مدیریت شهر است و بدیهی است در شهری که برنامه ریزی، خودرومحور باشد، انسان‌ها در اولویت اول قرار نمی‌گیرند و باعث می‌شود که همه این مشکلات ایجاد شود. آنچه زمینه ساز بروز این شرایط شده است این است که در دهه‌های گذشته کنش شهرداری تهران، کنشی با رویکرد انسان محوری نبوده است. برای نمونه در بحث مصارف بودجه تأکید بر خودرو محوری بوده است؛ به عنوان مثال، مقایسه میزان توسعه شبکه معابر و شبکه حمل و نقل عمومی با اسناد بالادستی (طرح جامع حمل و نقل و ترافیک و برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران) نشان دهنده آن است که تقریباً همه توسعه شبکه معابر پیش بینی شده برای سال افق (۱۴۰۴) به انجام رسیده و علاوه بر آن اقدام به توسعه‌هایی فراتر از این دو سند در دستور کار قرار گرفته است. درحالی که در زمینه توسعه حمل و نقل عمومی انبوه بر، حدود ۵۰٪ عقب ماندگی از برنامه ۵ ساله وجود داشته است.

۲- آسیب‌های موجود در توسعه حمل و نقل عمومی

- چالش‌های حوزه حمل و نقل از سه جنبه کمیت، کیفیت و دسترسی به شیوه‌های حمل و نقل عمومی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. مهم‌ترین چالش‌های حمل و نقل عمومی شهر تهران به شرح ذیل است:
- عدم وجود مطالعات منسجم جهت توسعه حمل و نقل عمومی شهر تهران (علیرغم وجود مطالعات پراکنده)
 - مشکلات مربوط به تأمین منابع مالی جهت افزایش و نوسازی ناوگان اتوبوسرانی، افزایش واگن مترو، توسعه و تکمیل خطوط مترو و...
 - عدم پوشش مناسب شبکه حمل و نقل عمومی در وضع موجود
 - کمبود ظرفیت و مطلوبیت در شبکه حمل و نقل عمومی به ویژه در ساعات اوج ترافیک
 - عدم وجود طرح توسعه هدفمند شبکه حمل و نقل عمومی در راستای سیاست‌های توسعه شهر تهران و شهرهای اقماری
 - در نظر نگرفتن سیاست‌های حمل و نقل انسان‌محور در توسعه حمل و نقل عمومی

۳- آسیب‌های موجود در توسعه حمل و نقل پاک و غیرموتوری

- در حال حاضر مهم‌ترین چالش‌های توسعه حمل و نقل پاک و غیرموتوری عبارتند از:
- عدم وجود پیاده‌رو مناسب و استاندارد در حاشیه بسیاری از معابر شهر تهران
 - عدم توجه به عبور و مرور عابر پیاده، سالمندان و معلولان در طرح‌های شهرسازی و عمران شهری
 - عدم وجود مسیرهای مناسب و ایمن دوچرخه‌سواری در حاشیه معابر محلی و شریانی
 - عدم وجود برنامه منسجم و عملیاتی جهت توسعه دوچرخه‌سواری در شهر تهران با تأکید بر مسیرهای کوتاه و حتی به عنوان فیدر حمل و نقل عمومی

- عدم توجه جدی به موضوع آلودگی صدا علیرغم تشکیل کارگروه‌های مقطعی

۳- آسیب‌های موجود در مدیریت تقاضای سفر

تقاضای سفر در شهر تهران در حال افزایش است. لذا به موازات تغییرات تقاضای سفرهای درون‌شهری می‌بایست به مدیریت تقاضای سفر نیز پرداخت. مهمترین چالش‌های این حوزه عبارتند از:

- عدم وجود برنامه عملیاتی جهت مدیریت یکپارچه تقاضای سفرهای شهر تهران (تغییر ساعات شروع به کار، ساعات کاری شناور، قیمت‌گذاری هدفمند پارکینگ، افزایش هم‌پیمایی، بکارگیری سرویس ادارات، ایجاد خطوط پرسرشتین، طرح‌های سلبی و ایجابی و...)
- عدم وجود هماهنگی بین سازمان‌های ذی‌ربط جهت اجرای راهکارهای مدیریت تقاضای سفر
- عدم وجود برنامه جامع برای ساماندهی نظام حمل و نقل بار و کالا
- نبود نظام پایش و بررسی اثربخشی راهکارهای اجرا شده مدیریت تقاضای سفر در شهر تهران

۴- آسیب‌های ناشی از عدم طراحی و تهیه برنامه عملیاتی کنترل هوشمند ترافیک

- عدم وجود مطالعات یکپارچه کنترل هوشمند حمل و نقل شهر تهران
- کمبود منابع مالی توسعه و نگهداری تجهیزات کنترل هوشمند حمل و نقل و ترافیک

۵- آسیب‌های موجود در مدیریت عرضه تسهیلات حمل و نقل

- عدم توجه به سیاست‌های توسعه حمل و نقل انسان‌محور در عرضه تسهیلات حمل و نقلی
- تخصیص غیر هدفمند منابع جهت مدیریت عرضه تسهیلات حمل و نقل
- پیاده‌نشدن سیاست‌های اخذ عوارض از معابر و تأسیسات حمل و نقل شهری

۶- آسیب موجود در عدم ایجاد ارتباط بین کاربری زمین و حمل و نقل

- عدم هماهنگی معاونت‌های شهرسازی، معماری و حمل و نقل و ترافیک شهرداری در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی

- در نظر گرفتن سیاست‌های درآمدی شهرداری در تخصیص تراکم به کاربری‌های زمین بدون در نظر گرفتن عوارض ترافیکی متعاقب آن

- عدم انجام مطالعات عارضه‌سنجی برای کاربری‌های تولید/جذب کننده عمده سفر

۳-۱۸ اهداف حوزه حمل و نقل و ترافیک

- افزایش مطلوبیت سفر با حمل و نقل عمومی نسبت به حمل و نقل شخصی

- کاهش تقاضای سفرهای درون شهری و هدایت آن به سمت سفرهای کوتاه

- افزایش سطح ایمنی عبور و مرور در سطح شهر تهران

۴-۸ راهبردهای مأموریت‌های حوزه حمل و نقل و ترافیک

توسعه و تکمیل حمل و نقل عمومی با تأکید بر سامانه های ریلی

توسعه حمل و نقل عمومی شامل توسعه در یک نظام چند لایه ای می شود که لایه اول و اصلی آن، خطوط ریلی به عنوان ستون فقرات سیستم حمل و نقل شهر است که با سامانه نیمه انبوه بر نظیر اتوبوس تندرو (BRT) تکمیل می شود. لایه دوم خطوط تغذیه کننده شامل اتوبوس های معمولی است که لازم است با بهره گیری از تسهیلاتی نظیر خطوط ویژه ای اولویت حرکتی پیدا کنند و دسترسی شهروندان را به لایه اول برقرار سازند. در لایه سوم خطوط اتوبوس و مینی بوس محلی قرار می گیرد که عمدتاً به سفرهای کوتاه برد و رفع

نیازهای درون منطقه ای اختصاص می یابد. ضمن این که هر چند می توان تاکسی های خطی را در این لایه بندی در نظر گرفت ولی با عنایت به اسناد بالادستی و در جهت کاهش وابستگی سیستم حمل و نقل شهر به این گونه، باید برنامه ها بر مبنای کاهش تقاضای تاکسی و پوشش عمده تقاضا با سایر گونه های باشد. به دنبال توسعه حمل و نقل عمومی و برخورداری آحاد مردم جامعه از امکانات یکسان حمل و نقلی عدالت اجتماعی نیز افزایش خواهد یافت. لازمه این موارد ابتدا تهیه طرح توسعه حمل و نقل عمومی شهر تهران است. بنابراین باید طرح جامع حمل و نقل ترافیک با اولویت تهیه و طرح های قبلی در این زمینه مورد بازنگری قرار گیرد و بر اساس منابع مالی موجود و با تاکید بر توسعه حمل و نقل عمومی با محوریت مترو طرح توسعه و برنامه عملیاتی آن تهیه می گردد. در این طرح شبکه جدید با تأمین حداکثر دسترسی در مناطق فاقد پوشش بالاخص مناطق اطراف شهر تهران با قطار حومه ای و همچنین مناطقی که در شبکه پیشین فاقد دسترسی بودند، طراحی می شود.

بی شک توسعه حمل و نقل همگانی، مهم ترین راهبرد برای برخورد با معضل ترافیک شهر تهران است. اما باید به این مسئله مهم هم توجه داشت که نباید تهران را به عنوان یک قطعه مجزا و منفرد محسوب نمود، بلکه شهر تهران در منطقه شهری تهران تعریف شده است، منطقه ای که شهرهای کرج، پردیس، پرند، اسلامشهر، بومهن و رودهن و شهرهای دیگر جزو آن هستند و هر روز چند میلیون سفر از این شهرها به تهران انجام می شود و به دلیل فقدان زیر ساخت حمل و نقل همگانی مناسب، این سفرها که نسبت حجم به ظرفیت مسیرهای ورودی شهر تهران را در شرایط بحرانی قرار داده است، از طریق وسیله نقلیه شخصی انجام می شود و این وسایل در داخل شبکه معابر تهران هم تردد می کنند و مشکلات بیشتری را برای شهر ایجاد می کنند. لذا لازم است که با همکاری دولت، احداث شبکه ریلی ای شهرهای اقماری را در اولویت قرار گیرد.

اقدامات اساسی که ذیل این راهبرد می توان تعریف نمود به قرار زیر است:

- تکمیل شبکه خطوط مترو با توجه ویژه به خطوط اکسپرس
- جلب مشارکت بخش خصوصی از طریق طراحی و ارائه بسته های جذاب اقتصادی سرمایه گذاری و مشارکت و پرداخت یارانه حمل مسافر به شرکتها

- ایجاد خطوط ریلی سبک جهت تکمیل پوشش ریلی در مناطق مختلف شهر به ویژه در پهنه‌های گردشگری و اقتصادی
- یکپارچه سازی شبکه حمل و نقل عمومی به تناسب مسیرهای عبوری با بکارگیری تمامی ظرفیت‌ها
- اعمال اصلاحات در نظام کاربری زمین متناسب با توسعه حمل و نقل عمومی

توسعه حمل و نقل پاک و انسان‌محور با تمرکز بر پیاده محوری، دوچرخه سواری و موتور برقی

بخش مهمی از عقب ماندگی شهر تهران نسبت به شهرهای پیشرفته دنیا، در بخش حمل و نقل پاک و غیر موتوری است. از آنجا که متوسط طول سفرهای شهر تهران حدود ۱۵ کیلومتر است، نمی توان مثل برخی شهرها به سفرهای کاملاً غیرموتوری فکر کرد، و می توان با تمرکز بر پاره سفرهای پیاده و دوچرخه این مدهای حمل و نقل را در شهر با حجمی قابل توجه ایجاد کرد و در گام های بعدی به توسعه آن و استفاده در سفرهای منطقه ای و کوتاه فکر کرد.

از طرف دیگر یک بخش دیگر از توسعه حمل و نقل پاک ترویج وسایل با آلایندهی کمتر است.

اقدامات مهم بر دست یابی به اهداف این راهبرد به شرح زیر قابل ارائه است:

- توسعه و بهبود شبکه پیاده روی و دوچرخه سواری به صورت یکپارچه با سایر شیوه‌های حمل و نقل به عنوان شیوه‌ای جذاب برای پاره سفرها
- تغییر نظام عوارض سالیانه خودرو و متناسب نمودن آن با میزان تردد و آلایندهی خودرو
- توسعه بدون خودرو از طریق بهبود نواحی شهری (مانند مراکز شهر یا مناطق مسکونی)
- در نظر گرفتن تسهیلات خاص و مناسب برای وسایل نقلیه برقی و هیبریدی جهت افزایش تمایل به استفاده از آن ها

استفاده از مدیریت تقاضای سفر برای کاهش سفرهای درون شهری

مدیریت تقاضای سفر یک عنوان کلی برای تمام سیاست‌های مدیریتی سلبی و ایجابی در حوزه ترافیک شهری است. سیاست‌هایی نظیر ایجاد محدودیت عبور و مرور برای وسایل نقلیه شخصی در برخی معابر (محدوده‌های طرح ترافیک و زوج و فرد)، مدیریت هدفمند پارک خودرو (اعم از حاشیه‌ای و غیرحاشیه‌ای)، ساعات کار شناور، ایجاد خطوط پرسرنشین (HOV) در بزرگراه‌ها و معابر شهری پر تراکم، مدیریت خطوط عبوری یا همان خطوط برگشت‌پذیر، قیمت‌گذاری سوخت و اعطای سوبسید سوخت به خودروهای حمل و نقل عمومی، اخذ عوارض از وسایل نقلیه شخصی و بسیاری از روش‌های مدیریت حمل و نقل و ترافیک در راستای محدود کردن استفاده از وسایل نقلیه شخصی و تشویق شهروندان به استفاده از وسایل نقلیه عمومی صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر در عین حال که توسعه حمل و نقل همگانی به عنوان یک اقدام ایجابی در دستور کار قرار می‌گیرد، باید برای برخی کارهای سلبی را هم (به عنوان یک اقدام مکمل) برنامه ریزی نمود که بحث سیاست‌های قیمت‌گذاری و ایجاد ناحیه‌های بدون اتومبیل و اولویت به خوردروهای پرسرنشین از همین دست کارهاست.

پیاده‌سازی این راهبرد از طریق اقدامات زیر امکان‌پذیر است:

افزایش هزینه‌های مستقیم سفر با وسیله نقلیه شخصی با استفاده از ابزارهای اقتصادی مدیریت تقاضای سفر

ایجاد خطوط ویژه خودروهای پرسرنشین

ارائه مشوق‌های مؤثر برای توسعه خدمات الکترونیک

طرح ساعات کار شناور و یا تغییر زمان شروع به کار

توسعه خطوط برگشت‌پذیر

احیاء سرویس ادارات جهت کنترل حجم سفرهای اجباری کاری در ساعات اوج تردد

توسعه کمی و کیفی کنترل هوشمند ترافیک برای توزیع مناسب حجم ترافیک

موضوع سیستم‌های حمل و نقل هوشمند (ITS) در بسیاری از شهرهای پیشرفته جهان بر اساس یک نقشه راه و طرح و برنامه عملیاتی در حال انجام است و روز به روز بر گسترش این سیستم‌ها در جهان افزوده می‌گردد. این موضوع به‌گونه‌ای است که تمام معابر شهر به صورت یکپارچه تحت پوشش سیستم‌های هوشمند کنترل ترافیک قرار می‌گیرند و به خصوص در ساعات اوج ترافیک عملکرد این سیستم‌ها سبب توزیع مناسب حجم ترافیک در سطح معابر شده و ضمن شمارش و رصد حجم ترافیک در معابر، مکانیزم‌هایی نظیر کنترل رمپ‌های بزرگراهی، هماهنگ کردن چراغ‌های راهنمایی رانندگی، ارسال پیام روی تابلوهای متغیر خبری و سایر راهکارهای مدیریت ترافیک را به طور همزمان در سطح شبکه معابر فعال می‌سازد. در تهران نیز حرکت به سمت طراحی سیستم‌های کنترل هوشمند ترافیک جهت برنامه ریزی دقیق برای ترافیک شبکه معابر از اهمیت بالایی برخوردار است.

اقداماتی که جهت پیاده سازی مناسب این راهبرد باید مورد نظر قرار گیرد عبارتند از:

- توسعه سیستم‌های هوشمند کنترل و ثبت تخلفات رانندگی
- بکارگیری سیستم‌های هوشمند در جهت ایجاد یکپارچگی و افزایش مطلوبیت حمل و نقل همگانی
- تدوین برنامه‌های عملیاتی ارائه خدمات به گروه کاربران خاص (افراد معلول و کم توان) از طریق توسعه سیستم‌های هوشمند
- توسعه زیر ساخت ها و حمایت از استارت‌آپ ها
- مدیریت تقاضای سفرها بر بستر فناوری های نوین (ارائه اطلاعات آنی در رابطه با شرایط ترافیک، اطلاع رسانی ظرفیت خالی پارکینگ های عمومی سطح شهر بصورت لحظه ای بر روی اپلیکیشن های تلفن همراه، تجهیز مراکز دوچرخه به امکانات نقشه دیجیتال در جهت توسعه استفاده از دوچرخه اشتراکی، ارائه جدول زمانی وسایل نقلیه عمومی و تاکسی‌ها و خودروهای اشتراکی با هدف موجب کاهش استفاده از خودروهای شخصی

ایجاد ارتباط بین کاربری زمین و حمل و نقل با هدف کاهش سفرهای فرامنطقه ای

تقاضای سفر شهروندان اغلب تحت تاثیر عواملی همچون سفرهای کاری، خدماتی، تفریحی و ... است. لذا سامانه های حمل و نقل عمومی می بایست افراد را به نقاطی با حداقل مسافت به مقصد مورد نظر برسانند. از آن جایی که گسترش و توسعه سامانه های حمل و نقل عمومی به تمامی نقاط شهری امری پرهزینه و همراه با محدودیت های فراوانی است لذا می توان با ایجاد اصلاحات و گسترش نقاط سفر به تناسب مسیرهای حمل و نقل عمومی موجود و در حال گسترش از سفرهای مازاد کاسته و به علاوه مانع استفاده متقاضیان از وسایل نقلیه شخصی به منظور مراجعه به آن نقاط شد.

در شهرسازی امروز، توسعه شهر و حمل و نقل نمی توانند مستقل از یکدیگر تحقق یابند. از این رو ارتباط تنگاتنگ و انکارناپذیری با یکدیگر و معیارهای کیفی شهر، سیاست گذاری ها و اقتصاد شهری دارند. مطالعات و بررسی ها حاکی از آن است که حمل و نقل عمومی و به ویژه حمل و نقل ریلی به تنهایی قادر به حل مشکلات ترافیکی در شهرها نبوده است. در این راستا ادغام سیاست هایی همچون ادغام برنامه های حمل و نقل با کاربری زمین، توجه بسیاری را به خود جلب کرده است. طرفداران این توسعه، تراکم زیاد و توسعه مبتنی بر حمل و نقل ریل پایه (TOD) مراکز فعالیتی با کاربری های مختلط را که به وسیله سامانه های حمل و نقل عمومی با کیفیت بالا به یکدیگر مرتبط شده، به عنوان پاسخی برای مشکلات ترافیکی معرفی می کنند. در توسعه مبتنی بر TOD ایستگاه حمل و نقل عمومی و کاربری های مختلط که نسبتاً توسعه با تراکم بالا هستند قلب دهکده را تعریف می کنند. در نظر گرفتن طرح جامع حمل و نقل و ترافیک شهر تهران در تهیه طرح های جامع و تفصیلی شهرسازی و توجه ویژه به پوسته معابر در این طرح ها که به تبع آن به حذف یا کاهش پیاده رو می انجامد و در راستای توسعه حمل و نقل انسان محور نبوده و به افزایش استفاده از خودروی شخصی کمک می کند. از طرف دیگر توجه به تأمین پارکینگ در مبدا و الزامی نمودن تأمین پارکینگ متناسب با تعداد واحد و سطح زیربنای کاربری ساختمان ها به جهت کاهش مشکلات کنونی که حاشیه بسیاری از معابر تبدیل به فضای پارک و وسایل نقلیه شخصی شده است. اقدامات مرتبط با این راهبرد را می توان به قرار زیر برشمرد:

^۲ - **تعریف:** TOD (Transit Oriented Development) مجموعه ای با کاربری های مختلط بر اساس شبکه حمل و نقل عمومی و در فاصله های متفاوت مسیر پیاده از کاربری های مسکونی، خرده فروشی، ادارات، فضاهای باز و هسته تجاری است. TOD ها کاربری های مسکونی، خرده فروشی، ادارات، فضاهای باز و عمومی را با هم به شکل مطلوب ترکیب می کنند به نحوی که شرایط مناسب را برای سفرهای پیاده، دوچرخه، اتومبیل و استفاده از حمل و نقل عمومی ساکنین و شاغلان (در قشرهای مختلف درآمدی، نژادی، سنی و جنسیتی) ایجاد نمایند.

الزام به استفاده از شهرسازی ریل پایه

بازنگری ضوابط شهرسازی شهر تهران متناسب با توسعه شبکه حمل و نقل عمومی

ایجاد توازن در توزیع مراکز تولید و جذب سفر با هدف کاهش سفرهای فرامنطقه‌ای

الزامی شدن مطالعات عارضه‌سنجی ترافیک برای زیربناهای بالا و دارای کاربری‌های مختلط

افزایش سطح نظارت و ایمنی معابر و کنترل تصادفات ترافیکی شهر تهران

مشخص شدن وظایف هر یک از سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در قبل، حین و بعد از تصادف سبب ارتقای مدیریت ایمنی ترافیک می‌گردد و همین امر زمینه‌ساز به اشتراک گذاشتن آمار و اطلاعات هر سازمان در خصوص تصادف می‌گردد و در نهایت به سمت برنامه‌ریزی عملیاتی ایمنی ترافیک شهر تهران حرکت خواهد شد.

ضمن این که آنچه که می‌تواند به عنوان عاملی مهم و تاثیرگذار بر وقوع تصادفات مطرح گردد، طراحی، ساخت و توسعه معابر و سامانه‌های حمل و نقلی است. وسایل نقلیه به خودی خود عامل وقوع حادثه نیستند بلکه خطاهای انسانی ناشی از خود راننده و یا نقایص ساختاری و طراحی معابر موجب وقوع حوادث می‌گردند. لذا شهرداری می‌بایست با افزایش دقت در نظارت و رعایت الزامات ایمنی در طراحی، ساخت و بهره‌برداری از سامانه‌های حمل و نقلی و معابر از وقوع حوادث جلوگیری نماید و موجب آن شود که در تمامی گستره سرعت مجاز تردد خودروها و عابران با ایمنی کافی به عبور و مرور پردازند.

اقداماتی که می‌تواند ذیل این راهبرد مورد توجه باشد به شرح زیر است:

- راه‌اندازی سامانه جامع آمار و اطلاعات تصادفات شهر تهران
- تهیه نقشه راه ارتقای ایمنی ترافیک شهر تهران و تعیین سهم اجزای مختلف سیستم حمل و نقل در دستیابی به اهداف تعریف‌شده
- بازنگری و بروزرسانی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجود و به کارگیری استانداردهای جدید و تعیین متولیان حوزه ایمنی ترافیک

فصل نهم: حوزه فنی و عمرانی

۹-۱ مقدمه

از آنجا که پروژه‌های عمرانی، منابع عظیمی از سرمایه‌ی ملی را به خود اختصاص می‌دهد، در دستیابی به توسعه‌ی پایدار و کیفیت زندگی شهری نقش مؤثری ایفا می‌نماید. هر سه حوزه‌ی توسعه پایدار یعنی اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی ارتباط تنگاتنگی با احداث پروژه‌های ساخت و ساز دارند؛ با وجود ارتباط و ضرورت بررسی تأثیر پروژه‌های عمرانی بر شاخص‌های توسعه پایدار، اما تاکنون چنین اقدام و ارزیابی صورت نگرفته و این موضوع در سیاست‌گذاری‌های مدیریت شهری در اولویت نبوده است، بدین خاطر شهر تهران به شهر سازه مشهور شده است، بنابراین در این خصوص می‌بایست اقدامات لازم صورت گیرد و در اجرای پروژه‌های عمرانی، توسعه کمی و کیفی توأمان در اولویت قرار گیرد. مهم‌ترین مأموریت‌های حوزه عمران شهرداری به شرح ذیل است:

انجام مطالعات و طراحی و اجرای کلیه پروژه‌های فنی و عمرانی با توجه به اولویت‌ها و نیازهای تعیین شده در چارچوب برنامه‌های مصوب و سیاست‌های شهرداری تهران

مطالعه و بررسی مقررات و ضوابط در زمینه فنی و عمرانی به منظور تهیه و تدوین مقررات و ضوابط جدید و بازنگری در مقررات و ضوابط موجود و پیشنهاد اصلاحات و لغو موارد غیراصولی و غیرعملی

مطالعه و تحقیق در خصوص شیوه‌های طراحی و اجرایی و روش‌های نوین جهت انتخاب بهینه و ابلاغ به دفاتر تابعه و معاونت‌های فنی و عمرانی مناطق

برنامه ریزی و تدوین برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت عمران شهری و طراحی در زمینه‌های مختلف مطالعاتی

ارتقاء کمی و کیفی و تسریع در اجرای طرح‌های عمرانی و اقتصادی

مدیریت و راهبری پروژه‌های مطالعاتی و اجرایی مناطق شهرداری تهران

احداث برج مخابراتی میلاد و ساختمانهای جنبی آن

بررسی و مطالعات لازم برای شناخت پروژه‌های قابل مشارکت با شهروندان و سرمایه گذاران

ایجاد زمینه‌های لازم برای اجرای پروژه‌های عمرانی و اقتصادی دارای توجیه اقتصادی و اجتماعی البته فعالیت‌های عمرانی در سطح مناطق نیز به نوعی با هماهنگی ادارات کل و نهادهای وابسته معاونت فنی و عمرانی شهرداری صورت می‌پذیرد و به این مجموعه عملکردی، باید ساماندهی شبکه جمع‌آوری و مدیریت آب‌های سطحی و همچنین تعمیر، مرمت، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای پل‌های شهر تهران را نیز افزود.

۲-۹ چالش‌های حوزه فنی و عمرانی

مهم‌ترین چالش پروژه‌های عمرانی لحاظ نکردن شاخص‌های توسعه پایدار در تعریف پروژه و طراحی آن، به منزله عدم توجه به شهروندان و نیاز دقیق شهر به زیرساخت موردنظر است. لذا، اجرای زیرساخت خاص بدون توجه به این الزامات، منجر به عدم کارایی مناسب طرح شده و به تبع آن مشکلات مختلفی را در زمان بهره‌برداری ممکن است بوجود آورد. همچنین، در صورت توجه کم به کیفیت مصالح، کیفیت اجرای پروژه و عدم بکارگیری مصالح نوین و سازگار با محیط‌زیست و همچنین نبود برنامه مدون مدیریت، تعمیر و نگهداری زیرساخت‌ها، علاوه بر خرابی‌های مکرر زیرساخت‌ها، هزینه‌های بسیار زیادی را نیز به دست‌اندرکاران مدیریت شهری تحمیل خواهد نمود.

یکی دیگر از مهم‌ترین چالش‌های حوزه عمرانی عدم وجود سیستم مدیریت یکپارچه و هماهنگ‌کننده داده‌های تاسیسات زیربنایی شهر تهران است و ساز و کار مشخص و مناسب برای هماهنگی‌ها و تفکیک وظایف بین‌سازمانی وجود ندارد، برای نمونه در حوزه رود دره‌های شهر تهران به صورت همزمان، معاونت فنی و عمرانی، سازمان زیباسازی، معاونت شهرسازی و معماری و شهرداری مناطق مطالعه، طراحی و اجرا انجام می‌دهند. این موضوع باعث بالارفتن هزینه اداره شهر برای شهرداری شده است.

از چالش‌های مهم حوزه عمرانی مساله تأمین مالی پروژه‌ها و انحراف از قیمت برآورد اولیه است. در حوزه تأمین مالی پروژه‌های عمرانی، سازوکارهای تأمین بودجه ضعیف و غیرشفاف است و از طرف دیگر بدلیل فراهم نشدن بسترها، سرمایه‌گذاری برای توسعه زیرساخت‌های شهری به سختی صورت می‌گیرد. تخصیص اعتبار مصوب برای برخی از پروژه‌های عمرانی به صورت کامل صورت نمی‌گیرد و از طرف دیگر بودجه

دولتی به پروژه‌هایی که نیازمند پرداخت سهم دولت می‌باشند (نظیر مقاوم‌سازی پل‌ها، تونل مشترک تاسیسات و...) تخصیص صورت نمی‌گیرد. تغییر (افزایش) حجم عملیات پروژه‌ها پس از انجام برآورد و عقد قرارداد، توسط بهره‌بردار و تحمیل هزینه‌های اضافی و خارج از اعتبارات از دیگر مشکلات حوزه‌های عمرانی شهر است.

عدم وجود سامانه جامع پایش و نگهداشت زیرساخت‌های شهری از دیگر مشکلات حوزه عمرانی شهر تهران است. در حال حاضر سازوکارها و ضوابط مناسب برای بهره‌برداری و تعمیر و نگهداری پروژه‌های زیرساختی وجود ندارد و از طرف دیگر سیستم یکپارچه و هماهنگ‌کننده داده‌های تاسیسات زیربنایی شهر تهران برای چگونگی مدیریت پروژه‌های عمرانی وجود ندارد.

۳-۹ اهداف حوزه فنی و عمرانی

بنابراین موضوعات اولویت‌دار حوزه عمران و زیرساخت شهری به شرح ذیل است:

- **پایداری و کارآمدی زیرساخت‌ها بر اساس معیارهای توسعه پایدار**

یکی از مشکلات اساسی کلان‌شهرها در کشورهای در حال توسعه و از جمله کلان‌شهر تهران مدنظر قرار ندادن معیارهای توسعه پایدار در فرآیند طراحی، اجرا و بهره‌برداری از زیرساخت‌های شهری می‌باشد. این در حالی است که موضوع توسعه پایدار و معیارهای ملاک عمل آن در سرتاسر جهان، وارد جریان اصلی برنامه‌ریزی‌های شهر در تمامی حوزه‌ها از جمله در بخش ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها شده است؛ و در این برنامه‌ها اثر احداث زیرساخت‌های شهری در تمامی ابعاد توسعه پایدار یعنی زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی بر سلامت انسان و نظام‌های اکولوژیکی در بازه زمانی بلندمدت مورد توجه قرار می‌گیرد. «بهبود کیفیت توسعه پایدار زیرساخت‌ها» طیف وسیعی از فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد اعم از انطباق با معیارهای زیست‌محیطی در مرحله طراحی و اجرا، استفاده از تکنولوژی‌های نوین و سازگار با محیط زیست در مرحله اجرا و انتخاب طراح و مجری براساس داشتن شرایط مدنظر توسعه پایدار و... یکی از وظایف اصلی مدیران

شهری پیاده‌سازی سیستم بهبود کیفیت (معیارهای) توسعه پایدار زیرساخت‌ها در شهرداری می‌باشد که این رویکرد سیستمی، کنترل و نظارت مداوم و بهبود مستمر فرآیندها و... را شامل می‌شود.

• مدیریت جامع و یکپارچه نگهداری در حوزه پروژه‌های عمرانی

یکی از مراحل مهم و مرتبط با روند پیاده‌سازی پروژه‌ها، سطح کیفی بهره‌برداری از زیرساخت‌ها است. بهره‌برداری از زیرساخت‌ها با مسئولیت شهرداری صورت پذیرفته و لذا می‌بایست نهایت دقت به کار گرفته شود. علاوه بر مرحله عملیاتی و اجرایی پروژه‌ها، این مرحله نیز مستقیماً با دیدگان شهروندان گره خورده و آسیب‌های ناشی از عدم بهره‌برداری صحیح از زیرساخت نیز در مرحله نخست بر شهروندان وارد خواهد آمد. هرچند نباید فراموش کرد که بهره‌برداری ناصحیح خود عاملی مؤثر در کاهش عمر سازه‌ها و افزایش هزینه‌های تعمیر و نگهداری است. دقت در امور پایش، ارزیابی و نگهداشت که می‌تواند مبتنی بر اصول مدیریت دانش استوار گردد از جمله عواملی هستند که این هدف را به نحوی بهتر و با هزینه‌ای کمتر عملی می‌سازند زیرا دسترسی به اطلاعات به روز و دقیق بوده و به علاوه تحلیل جامع آن‌ها موجب می‌شود تا متولیان بهره‌برداری در کمترین زمان و هزینه به نگهداشت زیرساخت‌ها بپردازند.

• تأمین مالی و کاهش هزینه تمام شده پروژه‌های عمرانی

کمبود نقدینگی موجب می‌شود پیمانکاران و مشاوران تمایلی به همکاری با شهرداری تهران در اجرای پروژه‌های شهری نداشته باشند. همچنین این امر می‌تواند موجب کاهش کیفیت اجرای پروژه‌ها، نیمه‌کاره ماندن آن‌ها و در نتیجه هدررفت منابع و سرمایه‌ها گردد. علاوه بر این، توقف پروژه‌ها موجب ایجاد خساراتی به بخش‌های انجام شده پروژه خواهد شد. در این ارتباط، حوزه عمرانی می‌تواند در زمینه کاهش هزینه تمام شده پروژه‌های عمرانی، اقدامات مؤثری انجام دهد.

۴-۹ راهبردهای حوزه فنی و عمرانی شهر تهران

سعی شده است در راهبردهای حوزه عمران مراحل سیاست‌گذاری و تعریف پروژه، طراحی پروژه، اجرای پروژه و بهره‌برداری مدنظر قرار گیرد.

الف- راهبردهای مربوط به پایداری و کارآمدی زیرساختها براساس معیارهای توسعه پایدار

۱- سیاست گذاری بر اساس الزامات توسعه پایدار و نیازهای شهروندان

توسعه پایدار شهری، یعنی تغییراتی که در کاربری زمین و سطوح تراکم جهت رفع نیازهای ساکنان شهر در زمینه مسکن، حمل و نقل، اوقات فراغت و غذا بعمل می‌آید تا در طول زمان، شهر را از نظر زیست محیطی قابل سکونت و زندگی (هوای پاک، آب آشامیدنی سالم و...)، از نظر اقتصادی بادوام (اقتصاد شهری هماهنگ با تغییرات فنی و صنعتی جهت حفظ مشاغل پایه‌ای و تأمین مسکن مناسب و در حد استطاعت ساکنان و...) و از نظر اجتماعی همبسته (الگوهای کاربری اراضی همبستگی اجتماعی و احساس تعلق شهروندان به میراث‌های شهر را ارتقا خواهد داد) نگه دارد. در این خصوص، یکی از راهبردهای متناظر با بهبود کیفیت سیاست‌گذاری در حوزه معاونت فنی و عمرانی بهبود فرآیندهایی است بتواند پیاده‌سازی پروژه‌ها را از مناظر اجتماعی، مالی و محیط زیستی در حالتی بهینه قرار دهد. از آن جایی که ماهیت سیاست‌گذاری همگام و در پیوند با فرایندهای تصمیم‌گیری است لذا آن چه که می‌بایست مورد نظر قرار گیرد آن دست از فرایندهایی هستند که در صورت اجرای موفق آن‌ها سیاست‌هایی اتخاذ می‌گردند که متناسب با معیارهای توسعه پایدار و نیازهای شهروندان بوده و مانع پیاده‌سازی پروژه‌هایی می‌گردد که می‌توانند هزینه‌های بسیار زیادی را بر پیکره شهر وارد آورند.

۲- ارتقای کیفیت پروژه‌های عمرانی با پیاده‌سازی و الزامی کردن مدیریت کیفیت

در این حالت، کیفیت محور و اساس پروژه‌های عمرانی قرار می‌گیرد، سازمان‌های سنتی فکر می‌کنند که اغلب هزینه‌کردن برای کیفیت، هزینه اضافی است و سبب کاهش سود و عایدی می‌شود. اما اطلاعات بدست‌آمده از مدیریت کیفیت پروژه‌ها، چیزی خلاف این تفکر سنتی را نشان می‌دهد. در مطالعه‌ای که انستیتوی صنعت ساختمان ایالات متحده در زمینه هزینه دوباره‌کاری‌های نواقص کیفیتی در ۹ پروژه ساختمانی انجام داده است، نشان داد که میانگین هزینه‌های این دوباره‌کاری‌ها برابر ۱۲/۴ درصد از هزینه کل پروژه است. مدیریت کیفیت در پروژه‌های عمرانی یعنی نظارت بر فرآیندهای طراحی، ساخت و بهره‌برداری از محصول (خدمت) و ارائه خدماتی با کیفیت با آنچه مورد نظر طراح و کارفرما بوده و این محصول یا خدمت رضایت مشتریان را نیز

جلب نماید. این رویکرد سیستمی، کنترل و نظارت مداوم، نشان دادن ریسک‌ها و فرصت‌های موجود در مسیر انجام پروژه، بهبود مستمر فرآیندها و مستندسازی تمامی وقایع و اتفاقات را شامل می‌شود.

۳- راهبردهای مدیریت جامع و یکپارچه نگهداری در حوزه پروژه‌های عمرانی

در مرحله بهره‌برداری، شهرداری به عنوان بهره‌بردار زیرساخت‌های موجود در شهر می‌بایست به حفظ، نگهداری و تعمیر به موقع زیرساخت‌ها بپردازد. بدیهی است که هرچه مراحل پیشین به نحوی بهینه صورت پذیرند سطح کیفی بهره‌برداری از زیرساخت‌ها نیز بهبود خواهد یافت. بدین خاطر چنانچه طراحی و تعمیر و نگهداری به صورت دو عامل مجزا دیده شوند ممکن است طرح با کمترین هزینه اجرا گردد و در سال‌های آتی چندین برابر صرفه جویی اعمال شده در سال نخست، صرف تعمیر و نگهداری راه گردد و عملاً خسارتی قابل پیشگیری را به بهره‌برداران و کارفرمایان وارد نماید.

۴- بهبود دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات طراحی، ساخت و بهره‌برداری پروژه‌های زیرساخت شهری از طریق رویکرد مدیریت دانش

سامانه‌های مدیریت دانش که به نحوی پیوسته مجریان را در ارتباط با فرایندها آگاه می‌سازند از اساسی‌ترین ابزارهای مدیریتی‌اند که در پروژه‌های فنی و عمرانی نیز کمک‌های شایانی را ارائه خواهند نمود. رابطه میان سامانه‌های مدیریت دانش و مراحل سه‌گانه‌ی طراحی، اجرا و بهره‌برداری پروژه‌ها به صورت متقابل بوده و با بهبود کیفیت و دقت در این مراحل، اطلاعات جامع‌تر و فنی‌تری در اختیار سامانه‌های مدیریت دانش قرار می‌گیرد که می‌تواند در ادامه روند پروژه‌ها اثرات مثبتی را در پی داشته باشد. بنابراین مدیریت دانش فرایندی است که به سازمان‌ها یاری می‌دهد تا اطلاعات مهم را بیابند، گزینش، سازماندهی و منتشر کنند؛ و تخصصی است که برای فعالیت‌هایی چون حل مشکلات، آموختن پویا، برنامه‌ریزی راهبردی و تصمیم‌گیری ضروری است. مدیران پروژه در کارهای عمرانی، می‌توانند با ثبت و مستندسازی اطلاعات و تجارب و دانش‌های کسب شده در هر یک از پروژه‌ها به موفقیت و پویایی و نیز سرعت عمل در پروژه‌های مشابه بعدی کمک نمایند، که این فرایند تحت عنوان (مدیریت دانش) معرفی می‌گردد. تعبیر و تعریف دیگری که می‌توان از مدیریت دانش

داشت، جمع‌آوری تجارب و اطلاعات ضروری پروژه‌هاست که به خوبی به اهمیت آن در کارهای عمرانی به دلیل تشابه در فازهای مختلف چندین پروژه واقف هستیم.

۵- پایش و ارزیابی مداوم به منظور افزایش طول عمر زیر ساخت‌ها از طریق مدیریت یکپارچه نگهداری

پایش و ارزیابی از ملزومات مهم و اساسی در سلامت و اصلاح به موقع طرح‌ها و پروژه‌ها است. یکی از ویژگی‌های پایش و ارزیابی آن است که به صورت مستمر و مرحله‌ای انجام خواهد گرفت. زیرا که در نظر است برنامه مبتنی بر واقعیات استوار گردد، خطاهای آن به کمینه‌ی ممکن برسد و راه را برای برنامه‌های آینده هموارتر و روشن‌تر نماید. این راهبرد به متولیان امر نگهداشت کمک می‌کند تا با صرف هزینه‌هایی کمتر و به کارگیری اصول علمی دقیق مانع از هزینه‌کدهای مازاد و بی‌اثر گشته و موجب به حداقل رسیدن عدم اطمینان موجود در اذهان مدیران شهرداری و البته شهروندان گردد. از دیگر نتایج دنبال نمودن کارا و درست این راهبرد حفظ طول عمر مفید فنی زیرساخت‌ها بوده که نیاز شهر به بازسازی سریع و پرهزینه زیرساخت‌ها را کاهش می‌دهد.

ب- راهبردهای مربوط به تأمین مالی و کاهش هزینه تمام شده پروژه‌های عمرانی

۱- واگذاری مسئولیت نگهداری پروژه‌های زیرساختی به پیمانکاران ساخت به منظور ارتقای کار

پیمانکاران

در صورتی که پیمانکاران و مشاوران پس از اتمام مراحل طراحی و ساخت و تحویل پروژه مسئولیت حفظ و نگهداری از پروژه‌های به بهره‌برداری رسیده را بر عهده داشته باشند و پیامدهای ناشی از خرابی‌های زودرس و دور از انتظار شامل حال آن‌ها شود، این پیمانکاران و مشاوران با رعایت اصول و استانداردهای طراحی و ساخت، مانع از ایجاد هزینه‌های مضاعف در آینده برای خود خواهند شد و لذا از وقوع کاستی در طرح و اجرای پروژه‌ها تا حد امکان ممانعت به عمل می‌آورند.

۲- کاهش هزینه تمام‌شده پروژه‌های عمرانی با استفاده رویکردهای نوین بالاخص مدلسازی اطلاعات

ساختمان و مدیریت روسازی معابر

در صد سال اخیر، صنعت ساخت و ساز به شکل چشم‌گیری تغییر پیدا کرده و پیچیده شده است از این رو در دهه‌های اخیر، معماران، مهندسان و پیمانکاران خود را با تغییرات جدید وفق دادند و با استفاده از فناوری‌های نوین کیفیت انجام پروژه‌ها را بالا برده و از طرفی هزینه تمام شده پروژه‌های عمرانی را کاهش دادند.

یکی از این فناوری‌های نوین مدلسازی اطلاعات ساختمان^۳ (BIM) است که یک ماکت دیجیتال جامع از وضعیت فیزیکی و نیز خصوصیات یک ساختمان است. یک مرجع مشترک از اطلاعات مرتبط با ساختمان را ایجاد می‌کند که مبنایی قابل اطمینان برای تصمیم‌سازی‌ها در تمامی چرخه حیات پروژه، از زمان طراحی مفهومی تا زمان بازسازی و حتی تخریب آن پروژه است.

یک راهکار نسبتاً جدید در طراحی و مستندسازی است، پتانسیل‌های زیادی برای بکارگیری آن در پروژه‌های عمرانی وجود دارد و در حال حاضر کاربرد این روش در مرحله طراحی، ساخت و بهره‌برداری در حال فراگیر شدن است. بدین خاطر این مدل هم اکنون در سطح بین‌المللی به چنان اهمیتی دست یافته است که در حال حاضر به عنوان یک روشی الزامی برای شرکت‌های مشاور و پیمانکاری تبدیل شده است به طوری که دولت انگلستان تمامی شرکت‌های ساختمانی را به استفاده از این فناوری از سال ۲۰۱۶ به بعد ملزم کرده است و مقامات دولتی دبی امارت استفاده از مدل‌های تدوین شده بر مبنای «مدلسازی اطلاعات ساختمان» را از سال ۲۰۱۴ اجباری کرده‌اند. با استفاده از این روش در کشور انگلستان توانسته‌اند هزینه اجرای زیرساخت‌های شهری را تا ۲۰ درصد کاهش بدهند.

استفاده از مدل اطلاعات ساختمان توسط پیمانکار و سازنده می‌تواند منجر به صرفه‌جویی در زمان انجام پروژه شود و درکی مشترک از پروژه میان تمامی عوامل آن پدید آورد و تعیین کند که چگونه عوامل مختلف به تنهایی و با یکدیگر تمامی مراحل پروژه شامل تعریف، طراحی، اجرا و بهره‌برداری را انجام خواهند داد. بعد از ساخت پروژه، مدل اطلاعات ساختمان همچنان می‌تواند برای مالک، کاربردی باشد.

^۳ Building Information Modelling

معايير شهر تهران به عنوان یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌های حمل و نقل شهر، به دلیل وجود عوامل مخرب در معرض اضمحلال هستند. با توجه به اینکه حفظ کیفیت خدمت‌دهی معابر از اهمیت شایان توجهی برخوردار است و از سوی دیگر، شناسایی دیر هنگام خرابی‌ها و رسیدگی دیرتر از زمان بهینه به آنها، باعث افزایش چشمگیر هزینه‌های تعمیر می‌شود. در این خصوص، سیستم مدیریت روسازی^۴ (PMS) یک روش سیستماتیک را برای درک نیازهای تعمیر و نگهداری و اولویت‌های این عملیات فراهم می‌نماید و همچنین با توجه به وضعیت آینده روسازی، زمان بهینه به منظور انجام عملیات تعمیر را مشخص می‌کند. مدیریت روسازی ابزاری است که شناخت شبکه راه‌ها و قطعه‌بندی آن، جمع‌آوری اطلاعات، تولید یا انتخاب شاخص عملکرد راه، تولید یا انتخاب مدل‌های اضمحلال، شناسایی خرابی‌ها و فرایند توسعه آنها، تولید یا انتخاب مدل‌های بهبود و هزینه، تحلیل چرخه عمر راه و نهایتاً اولویت بندی گزینه‌های ممکن برای تعمیر و نگهداری را بر اساس پارامترهای مختلف فنی و اقتصادی و همچنین زمان در پروژه اعمال می‌نماید. در گذشته، تنها به تعمیر روسازی پرداخته شده و بحثی به معنای مدیریت نگهداری آن وجود نداشت. همچنین، به منظور تعیین روش تعمیر و نگهداری، بدون آنکه توجهی به هزینه‌های چرخه عمر شود، تنها تجربه مهندسين روسازی لحاظ می‌گردید و یا اینکه مقایسه‌ای در خصوص اولویت‌های تخصیص بودجه در یک بخش از روسازی با سایر بخش‌های شبکه معابر انجام نمی‌پذیرفت. اما در فضای اقتصادنگر امروزی، زمانی که روسازی فرسوده می‌شود، رویکردی منظم‌تر و از پیش برنامه‌ریزی شده برای مشخص نمودن نیازهای تعمیر و نگهداری ضروری است. در صورتی که عملیات تعمیر و نگهداری در مراحل اولیه بهره‌برداری و قبل از افت شدید وضعیت روسازی انجام شود، می‌تواند بیش از ۵۰٪ در هزینه‌های تعمیر و نگهداری صرفه‌جویی نماید. علاوه بر این، می‌توان از بسته شدن مسیر به مدت طولانی‌تر جهت تعمیرات بیشتر نیز جلوگیری نمود.

^۴Pavement Management System

فصل دهم:

وضعیت نیروی انسانی در شهرداری تهران

۱-۱۰ مقدمه

سازمان‌ها برای بقاء در محیط پیچیده و پرچالش امروزی نیازمند نیروی انسانی توانمند و خلاق هستند. منابع انسانی مهم‌ترین دارایی یک سازمان است و مدیریت اثربخش آن کلید موفقیت سازمان است. اگر سیاست‌ها و رویه‌های مربوط به کارکنان سازمان با همدیگر تطابق و سهم قابل ملاحظه‌ای در دستیابی به اهداف سازمان و برنامه‌های راهبردی داشته باشند، دستیابی به موفقیت سازمان محتمل‌تر است. شهرداری تهران نیز به عنوان مهم‌ترین سازمان محلی از این قضیه مستثنی نبوده و نیروی انسانی به عنوان ارزشمندترین سرمایه این مجموعه به شمار می‌آید. در واقع توسعه پایدار شهری (به مثابه یک هدف راهبردی منطبق با آرمان‌های چشم‌انداز شهر تهران) ضرورت بهسازی نیروی انسانی را با تأکید بر دگرگونی در کمیت و کیفیت منابع انسانی شهرداری ایجاب نموده است. در این بخش سعی می‌شود تا در ابتدا، یک نمای کلی از وضعیت نیروی انسانی در سازمان شهرداری تهران ارائه و سپس مهم‌ترین چالش‌های پیش روی سازمان مذکور ارائه و در نهایت برای هر کدام، راهبردها و اقدامات اجرایی مطرح گردد.

۲-۱۰ وضعیت موجود نیروی انسانی شهرداری تهران

همانطور که در مقدمه نیز اشاره شد، منابع انسانی عامل توسعه و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی هر سازمان و کشوری است. ارزشمندی منابع انسانی زمانی خودنمایی می‌کند که سازمان متناسب با نیاز واقعی خود نیروهای متخصص و متعهد به کار را جذب و به نحو شایسته‌ای نگهداری و پرورش دهد و منافع سازمان و منافع کارکنان را هم جهت نماید. در غیر این صورت این منابع ارزشمند به صورت سربار و مزاحم در خواهند آمد و به جای افزایش اثربخشی سازمان، عامل رکود و عدم موفقیت سازمان‌ها می‌گردند. شهرداری تهران با داشتن حدود ۶۸ هزار نفر کارمند و کارگر جزء بزرگترین سازمان‌های موجود کشور است.

اما نکته جالب دیگر، تعداد بسیار زیاد نیروی کار در بخش ستادی سازمان شهرداری تهران است. نگاهی به تشکیلات سازمانی شهرداری تهران نشان می‌دهد که داشتن ۴۴۳۵ نفر مدیر و کارمند در بخش ستادی نامتعارف بوده و عملاً جایگاه و کارکرد بخش ستادی را دچار اختلال می‌کند.

۳-۱۰ موضوعات راهبردی منابع انسانی شهرداری تهران

در این بخش سعی می‌شود تا موضوعات راهبردی حوزه منابع انسانی استخراج شود. مهم‌ترین موضوعات راهبردی انسانی شامل: شفافیت و سلامت سازمانی، افزایش بهره‌وری و بهبود عملکرد کارکنان، عدالت سازمانی و انگیزش، مدیریت مبتنی بر شایستگی و عملکرد کارکنان و کیفیت زندگی کاری و فرهنگ سازمانی است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

شفافیت، انضباط و سلامت سازمانی: یکی از عمده‌ترین موضوعاتی که اثر تخریبی و بازدارنده بر توسعه دارد، فقدان سلامت اداری و وجود بحث‌انگیز «فساد اداری» بر پیکره سازمان‌ها است. واضح است «سلامت اداری» لازمه پیشرفت کشور و موجب افزایش راندمان است. در شهرداری تهران وجود نهادهای مختلفی همچون حراست، بازرسی، رسیدگی به تخلفات اداری، کمیته انضباط کار، ستاد ارتقاء سلامت اداری و... جهت پیشگیری و برخورد با تخلفات اداری وجود دارد، ولی نبود انسجام و یکپارچگی در بین این ادارات که در واقع یک فعالیت را انجام می‌دهند، موجب بروز مشکلاتی از جمله کاهش اعتماد عمومی نسبت به سازمان در این زمینه شده است. سوال اساسی این است، چگونه می‌توان سلامت فردی، اداری و سازمانی شهرداری تهران را افزایش داد؟

افزایش بهره‌وری و بهبود عملکرد کارکنان: نیروی انسانی ارزشمندترین دارایی سازمان‌هاست و از حساسیت خاصی برخوردار است. عملکرد انسان در درون سازمان انعکاسی از دانش، مهارت و ارزش‌های او است. به همین منظور شناخت عوامل مؤثر بر عملکرد کارکنان یکی از اهداف بهسازی نیروی انسانی در مدیریت بخش‌های دولتی است که برای سنجش دانش، توانایی، انگیزش، رفتار شغلی و عملکردی کارکنان پایه‌ریزی می‌شود. بنابراین بدیهی است که افزایش بهره‌وری سازمان‌ها و توسعه روزافزون آن‌ها، مستلزم رشد و بهره‌وری کارکنان و نیز تقویت نیروی انگیزش آنان است. به عبارت دیگر کارآیی و اثربخشی سازمان‌ها با کارآیی و اثربخشی نیروی انسانی آن‌ها وابستگی مستقیمی دارد. در شهرداری تهران به جهت اهمیت خدمت‌رسانی مناسب در کلانشهر تهران و انجام دقیق وظایف و تاثیر اساسی و مستقیم بر بهبود چهره شهر و ارتقا رفاه

شهروندان، مقوله بهره‌وری منابع انسانی و مدیریت عملکرد که مستقیماً بر بهره‌وری سازمان تأثیرگذار است، توجه خاصی را از سوی سیاست‌گذاران می‌طلبد. لذا با توجه به اهمیت این موضوع که مستقیماً با کیفیت نیروی انسانی در اقدام گروهی، انگیزه کارگروهی، خلاقیت و نوآوری و مشتری‌مداری همراه است، می‌توان آن را مقوله‌ای عام و فراسازمانی دانست.

عدالت سازمانی و انگیزش: عدالت، آرمانی بشری- مذهبی و جزء سیاست‌های راهبردی جمهوری اسلامی و به تبع آن شهرداری است. اگر به موضوع بی‌عدالتی موجود در شهرداری بین کارکنان (کارشناسان و مدیران) در موضوع حقوق و دستمزد و خدمات رفاهی، نوع قرارداد کارکنان و... پرداخته نشود، این بی‌عدالتی منجر به بی‌اعتمادی و نارضایتی کارکنان شده و انگیزه‌ی آن‌ها را برای انجام کار اثربخش از بین خواهد برد. بدیهی است که این موضوع باعث می‌شود که خدمات مثبت شهرداری نیز تحت الشعاع قرار گیرد. در مورد این موضوع نیز باید بررسی شود چگونه می‌توان عدالت سازمانی (حقوق و دستمزد، خدمات رفاهی، سلامت و بهداشت، ایثارگران) را در جهت ارتقاء سطح بلوغ سازمانی و جلب مشارکت کارکنان افزایش داد؟

مدیریت مبتنی بر شایستگی و عملکرد کارکنان: در دنیای متلاطم امروزی تغییرات سریع محیط بیرونی و محدود بودن منابع، سازمان‌ها را وادار به تکاپوی مداوم و رقابت با یکدیگر نموده و بدیهی است در چنین فضایی، مدیران به عنوان سکاندار سازمان‌ها نقش بسیار مهمی را در جهت بقا و پیشرفت سازمان ایفا می‌کنند و آنان به عنوان مهم‌ترین رکن موفقیت در سازمان محسوب می‌گردند. بنابراین طبیعی است که مدیران فاقد شایستگی‌های لازم مدیریتی که نمی‌توانند خود را با شرایط وفق دهند می‌توانند در زمانی کوتاه سازمان را به قهقرا ببرند. بنابراین ضروریست که این شایستگی‌ها به عنوان مجموعه دانش، مهارت‌ها، خصوصیات شخصیتی، علائق، تجربه‌ها و توانمندی‌های مرتبط با شغل که آن‌ها را قادر می‌سازد در سطحی بالاتر از حد متوسط به ایفای مسئولیت پردازد، شناسایی شده و به نحو احسن نسبت به نگهداشت آنان اقدام نمود. به عبارتی موضوع شایسته‌سالاری (شناسایی، نگهداشت و...) در شهرداری تهران از موضوعات اساسی منابع انسانی محسوب می‌گردد و با تأکید بر آن می‌توان رهبران و مدیرانی شایسته و لایق برای هدایت سازمان تربیت نمود.

کیفیت زندگی کاری و فرهنگ سازمانی: فرهنگ سازمانی بعنوان مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های مشترک بر رفتار، ایده‌ها و اندیشه اعضای سازمان اثر می‌گذارد و می‌توان آن را نقطه آغازین برای حرکت و پویایی و یا مانعی در مسیر پیشرفت به شمار آورد. از طرفی دیگر یکی از آفت‌های مهم مدیریت، بی‌توجهی به کیفیت زندگی کاری کارکنان سازمان است. بنابراین بی‌توجهی به فرهنگ سازمانی و کیفیت زندگی کاری کارکنان، اثربخشی و کارایی سازمان را به شدت کاهش می‌دهد. بدیهی است که عدم توجه به کیفیت زندگی کاری باعث می‌گردد که هر شخص به طور فردی در پی راه‌های ارضای نیاز خود بر آید که این امر غالباً با نفع جمعی در تضاد است و موجب اختلال بیشتر روابط اجتماعی و پیدایش یک دور باطل می‌شود.

۴-۱۰ چالش‌ها و مشکلات پیش روی حوزه منابع انسانی

شاید یکی از مهم‌ترین مسائلی که همواره و به طور مستمر باید توسط میران ارشد هر سازمانی مورد دقت و بررسی قرار گیرد، وضعیت کمی و کیفی نیروی انسانی سازمان است. هرچه مدیران سازمان به لحاظ گستردگی فعالیت، بزرگتر و به عبارتی عریض و طویل‌تر باشد، توجه به این منبع مهم و ارزشمند نیز باید بیشتر باشد. خیل عظیم نیروی انسانی که در مجموعه شهرداری تهران مشغول به کار هستند و در قسمت قبل نیز سعی شده تا به آن اشاره‌ای مختصر شود، نشان از اهمیت دوچندان آن دارد. از همین رو، در این قسمت کوشش می‌شود تا مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های حوزه منابع انسانی شهرداری تهران مورد ارایه و بررسی قرار گرفته و در نهایت، برای حل هر کدام از این موارد، راهکارهایی ارایه گردد.

چالش اول: تدوین و بروز نبودن مقررات اداری و استخدامی شهرداری تهران

تعدد و به روز نبودن آئین‌نامه‌های اداری و استخدامی سازمان شهرداری تهران (و همچنین شهرداری‌های سایر کلانشهرهای کشور) را می‌توان مهم‌ترین چالش پیش روی حوزه منابع انسانی این سازمان دانست. بروز مشکلات ناشی از این مسئله آنقدر باعث ایجاد هزینه‌ها و هدر رفت منابع گردیده که وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه ریزی به این موضوع ورود کرده‌اند که ماحصل آن، تهیه لایحه استخدامی شهرداری‌ها کشور است. ساماندهی امور اداری و استخدامی شهرداری‌های کل کشور متناسب با جمعیت و لزوم انعطاف در

پیش‌بینی مقررات متفاوت متناسب با تنوع و گستردگی وظایف شهرداری‌ها و نیز لزوم خروج امور استخدامی شهرداری‌ها از شمول قانون استخدامی کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ که با توجه به سپری شدن زمان طولانی، در بسیاری موارد قابلیت اجرا و پیشبرد امور استخدامی شهرداری‌ها را ندارد از دلایل توجیهی ارسال این لایحه به مجلس عنوان شده است. این لایحه در تیرماه سال گذشته به تصویب هیات وزیران رسید و به مجلس شورای اسلامی ارسال شد اما پس از گذشت حدود یکسال هنوز این لایحه که به گفته معاون عمرانی وزیر کشور می‌تواند امکان ساماندهی وضعیت کارکنان شهرداری‌ها را در سراسر کشور فراهم کند در مجلس مورد بررسی قرار نگرفته است و سرنوشت آن نیز در ابهام قرار دارد. همین موضوع باعث شده تا رویه استخدام شهرداری تهران به مانند سال‌های قبل، همچنان بدون رعایت شرایط و ضوابط در حال انجام باشد.

چالش دوم: نداشتن نظام واحد پرداخت حقوق و دستمزد

نداشتن یک ضابطه و رویه معین و مشخص در خصوص پرداخت حقوق و دستمزد، از مهم‌ترین چالش‌های منابع انسانی شهرداری تهران است. این مشکل ناشی از ساختار و گونه‌های متعدد استخدامی و سلسله مرتب سازمانی است. همانطور که در جدول ۱۰ نیز ملاحظه شد، بخشی از نیروی کار رسمی است، گروهی دیگر در استخدام سازمان‌ها و شرکت (خود سازمان و یا شرکت مربوطه مستقیماً فرد را استخدام کرده) می‌باشند، عده‌ای نیز از طریق شرکت‌های خدمات اداری شهر و هادیان شهر استخدام شده‌اند و بخشی نیز به صورت قراردادهای ساعتی در بخش‌های مختلف مشغول فعالیت هستند. این تنوع در استخدام افراد باعث شده تا یک رویه و نظام مشخص در حوزه پرداختها وجود نداشته باشد.

چالش سوم: تعداد بالای نیروی انسانی

جدول ۱۰ به خوبی نشان می‌دهد که سازمان شهرداری تهران حدود ۵۶ هزار نفر نیروی انسانی را در خود جای داده که از این منظر جزء بزرگترین سازمان‌های کشور است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که جذب این تعداد نیرو بدون رعایت ملاحظات قانونی، در نظر گرفتن شایسته‌سالاری، برگزاری آزمونهای استخدامی و توجه به تخصص و تجربه فرد و بدون در نظر گرفتن راندمان و کارایی لازم استخدام شده‌اند که فشار بالایی را بر بدنه مالی شهرداری وارد می‌کنند (به طوری که ماهانه می‌بایست بیش از ۳۰۰ میلیارد تومان حقوق و دستمزد

پرداخت گردد)، همچنین وجود چنین حجم عظیمی از نیروی انسانی و با عنایت به این موضوع که بخش قابل توجهی از خدمات و وظایف شهرداری تهران توسط نیروهای تحت پوشش شرکت‌های پیمانکاری و تأمین نیروی انسانی صورت می‌گیرد، عملاً باعث شده تا شهرداری تهران نتواند حمایت‌های رفاهی، بهداشتی-درمانی و مالی (در قالب اعطای تسهیلات و...) مناسبی را در قبال پرسنل خویش انجام دهد که باعث بروز نارضایتی در مجموعه شهرداری شده است.

مثلاً در حوزه سلامت، سردرگمی و پیچیدگی فراوانی پیش روی پرسنل سازمان وجود دارد. تعدد مراکز تصمیم‌گیری در حوزه سلامت و بیمه درمانی، عدم وجود تعاریف مشخص در حوزه نظارتی و اجرایی بهداشت و درمان، فقدان نظام جامع و آینده‌نگر در موضوع سلامت کارکنان و چندگانگی در نظام بهداشت و درمان و فقدان وحدت رویه در بیمه‌های تکمیلی درمان کارکنانی که تحت پوشش بیمه درمانی شهرداری قرار ندارند، از مهم‌ترین مشکلات بخش سلامت کارکنان شهرداری است.

سایر چالش‌های منابع انسانی به صورت خلاصه عبارتند از:

- عدم وجود برنامه ریزی جامع و استراتژیک نیروی انسانی در شهرداری تهران
- عدم تطابق ساختار فعلی با نیروهای موجود در شهرداری تهران
- نداشتن نظام جامع بازنشستگی
- عدم استقرار نظام مدیریت عملکرد کارکنان

عدم وجود نظام مدون پاسخگویی

۵-۱۰ راهکارهای حوزه منابع انسانی

- اصلاح آیین نامه استخدامی شهرداری تهران (مصوب سال ۱۳۸۵)
- اصلاح طرح طبقه‌بندی مشاغل (مصوب سال ۱۳۴۳)
- اصلاح ساختار و پستهای سازمانی متناسب با تعداد نیروی انسانی

- اصلاح و شفاف‌سازی قوانین، ضوابط و مقررات
- ایجاد تعادل بین میزان پرداختی به مدیران ارشد با پستهای کارشناسی و کارمندی
- بازنشستگی تشویقی، باخرید و عدم بکارگیری نیروهای بازنشسته
- جذب نیرو با تعیین شاخص‌ها و با آزمون عملی و دانش‌بنیان کردن نظام اداری
- شفاف نمودن اساسنامه‌ها و ساختارهای سازمان‌ها و شرکت‌ها و روشن نمودن ارتباط آنها با شهرداری

فصل یازدهم:

چالش‌های ایمنی و مدیریت بحران در شهر تهران

۱۱-۱ مقدمه

سوانح طبیعی همواره زندگی بشر را در کره زمین تهدید می‌کند و همه ساله در جهان حجم قابل ملاحظه‌ای از تأسیسات شهری، زیرساخت‌های اقتصادی، ابنیه و ساختمان‌های اداری، تجاری و مسکونی در اثر حوادث و بلایای طبیعی نظیر زلزله، سیل، طوفان، خشکسالی، رانش زمین و... آسیب دیده و یا از بین می‌روند و متأسفانه در بیشتر موارد این حوادث با تلفات انسانی نیز همراه است. مخاطرات طبیعی بسیاری تهران را تهدید می‌کنند که زلزله مهم‌ترین آنهاست و در صورت وقوع شهر تهران و حتی کشور را با بحران پیچیده‌ای روبه‌رو خواهد کرد و این به دلیل تراکم سکونت، سرمایه و تولید در این شهر نسبت به دیگر شهرهای کشور است، بنابراین سرنوشت شهر تهران پس از هر سانحه‌ای بر کل کشور تأثیر خواهد گذاشت. از این رو مدیریت بحران و ایمنی در شهر تهران نیازمند توجه خاصی می‌باشد.

مدیریت بحران با هدف کاهش ریسک بحران بوجود آمده و راه‌های دستیابی به این مهم بسیار متنوع و متفاوت و در طول زمان تکامل یافته است. مدیریت بحران یک فرآیند برنامه‌ریزی برای مقابله و پاسخ‌دهی به سوانح است، که شامل پیشگیری، کاهش خسارات و آمادگی در برابر سوانح (پیش از رخداد)، امدادسانی، اسکان موقت و بازسازی پس از رخداد سانحه است. مجموعه اقدامات مربوط به مراحل پیش از رخداد و پس از رخداد وابستگی متقابلی با یکدیگر دارند. مدیریت بحران مؤثر نیازمند یک رویکرد نظام‌مند است که مبتنی بر هوشیاری، حساسیت مدیریتی و یک درک خوب از اهمیت برنامه‌ریزی دقیق و آمادگی است. از این رو اقدامات پیشگیری و حذف یا کاهش اثرات، بکارگیری و ارتقاء امکانات و تجهیزات موجود جهت آمادگی و مقابله با حوادث، پیش‌بینی و تأمین نیازهای اساسی و اضطرابی آسیب دیدگان در هنگام رخدادهای طبیعی و ارائه خدمات جستجو، نجات و امدادسانی فوری و افزون بر آن، حفظ سلامت، ایمنی و بازگرداندن شرایط به حالت عادی ضرورتی انکارناپذیر است که باید در برنامه کار شهرداری تهران و سازمان‌های متولی قرار گیرد. در شهر تهران برای مقابله با بحران‌های احتمالی «سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران» در سال ۱۳۸۴ تأسیس شد و اهداف ذیل را مدنظر قرار داده است:

- ۱- افزایش سطح ایمنی و کاهش خطرپذیری شهر تهران، با انجام هماهنگی‌ها، بررسی‌ها، مطالعات، پژوهش‌ها، آموزش‌ها و اقدامات اجرایی ذیربط قبل از وقوع به منظور پیشگیری و آمادگی مقابله با بحران.
 - ۲- انجام اقدامات و هماهنگی‌های لازم جهت افزایش کارایی سیستم مدیریت بحران شهر تهران و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، هنگام وقوع بحران به منظور امدادسانی و کاهش خسارات و تلفات جانی و مالی.
 - ۳- انجام اقدامات و هماهنگی‌های لازم جهت افزایش کارایی سیستم مدیریت بحران شهر تهران و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، بعد از وقوع بحران به منظور جلوگیری از خسارات و تلفات جانی و مالی.
 - ۴- نظارت و مدیریت بر بازسازی بعد از بحران در چارچوب مقررات کشوری و کمک‌های دولتی و مردمی.
- این اهداف که شامل پیشگیری، کاهش خسارات و آمادگی در برابر سوانح، پیش از رخداد و امدادسانی، اسکان موقت و بازسازی، پس از رخداد سانحه است، منطبق با تعریف مدیریت بحران است.

۲-۱۱ آسیب‌شناسی و چالش‌های حوزه مدیریت بحران شهر تهران

یکی از ابعاد کلیدی توسعه پایدار شهری، قابلیت شهر در آمادگی، پاسخگویی و بازیابی در برابر تهدیدات، بلایا و تغییرات شدید و ناگهانی با حداقل آسیب به ایمنی و سلامت عمومی، اقتصاد و امنیت است که به آن تاب‌آوری شهر گفته می‌شود. شهر تاب‌آور شبکه‌ای پایدار از سیستم‌های کالبدی و جوامع انسانی است که در حین حوادث هر دو بخش باید باقی بمانند. شهرهای تاب‌آور، در برابر حوادث شکست نمی‌خورند و کمترین آسیب به هر دو بخش فیزیکی و غیر فیزیکی شهر وارد می‌شود، با توجه به حجم فرسودگی کالبدی شهر تهران (۳۲۶۸ هکتار براساس سه مولفه نفوذناپذیری، ریزدانگی و عدم استحکام)، آسیب‌پذیری و فرسودگی ساختمانهای خصوصی و عمومی (بخصوص بیمارستانها، آتش‌نشانی، مدارس، مراکز پلیس و...)، تأسیسات شهری نظیر شبکه آب، گاز، مخابرات و راه‌ها (بخصوص پل‌ها) و عدم پاسخگویی ظرفیت جابجایی در شبکه راه‌ها در زمان رخداد بحران و خطر انسداد معابر، شهر تهران از نظر فیزیکی، شهری تاب‌آور نیست و می‌تواند با بروز حادثه‌ای مانند زلزله، کشور را با یک بحران بزرگ روبه‌رو کند. از نظر اجتماعی، تاب‌آوری، فرایند انطباق ظرفیت‌های آن جامعه (سرمایه اجتماعی، توسعه اقتصادی، اطلاعات و ارتباطات، مهارت‌های اجتماعی)

با شرایط پس از وقوع حوادث تعریف می‌شود. جامعه تاب‌آور، ظرفیت پاسخگویی به شیوه‌ای مؤثر و مثبت در برابر تغییرات را خواهد داشت. وضعیت نامطلوب محلات شهر تهران بالاخص در بافت فرسوده یکی از تهدیدهایی است که سلامت شهروندان را با مخاطره جدی روبرو خواهد ساخت. این مسئله لزوم برنامه‌ریزی برای افزایش میزان آمادگی روانی اجتماعی شهروندان را مشخص می‌نماید. ظرفیت‌های محلی و بهره‌گیری از روش‌های مشارکتی در راستای افزایش آگاهی مقابله با مخاطرات ضروری است.

از مهم‌ترین چالش‌های حوزه مدیریت بحران در شهر تهران عدم تحقق مدیریت یکپارچه و جامع در حوزه ایمنی و مدیریت است. این موضوع به‌خصوص در نهادهای نداشتن سیستم یکپارچه مدیریت بحران در نهادهای مرتبط، عدم هماهنگی و همکاری مؤثر و کافی نهادهای داخل و خارج شهرداری در حوزه مدیریت بحران، کمبود داده‌ها و اطلاعات منسجم و قابل اعتماد مورد نیاز برای تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت بحران و همچنین عدم به اشتراک گذاری داده‌های موجود به سبب نبود مکانیسم قانونی برای ارتباطات در بخش‌های مختلف نمایان‌تر است؛ از معایب سیستم مدیریت بحران موجود، فقدان مرکز ناظر و هماهنگ کننده، گردش اندک اطلاعات، عدم پیش‌بینی سازوکارهای به روزسازی اطلاعات موجود و عدم آگاهی دقیق از منابع و امکانات است.

از دیگر چالش‌های مدیریت بحران، مشارکت شهروندان در مرحله پیشگیری، امداد رسانی، اسکان موقت و بازسازی در زمان پس از رخداد سانحه است. عدم هماهنگی و انتظارات غیرواقعی شهروندان از سازمان‌ها و نهادهای خدمات اضطراری، خسارات مادی و انسانی قابل پیشگیری را کاهش می‌دهد. لذا آگاهی بخشی به شهروندان در زمینه‌ی وظایف سازمان‌ها و جلب مشارکت شهروندان جهت کاهش خسارات حوادث از اصلی و قابل توجه در این زمینه است.

از دیگر مشکلات شهر تهران در حوزه مدیریت بحران پدیده فرونشست زمین است که بدلیل استفاده بی‌رویه از منابع آب زیر زمینی دشت تهران و قطع شدن مسیرهای قنات موجود در این شهر رخ داده است. ساخت و ساز شهری و قطع مسیر قنات‌ها سبب فرونشست سالانه نزدیک به ۳۶ سانتیمتر فرونشست زمین در تهران می‌شود.

با ادامه روند فرونشست‌ها و در صورت نیاندیشدن تمهیداتی در این خصوص شهر تهران با تخریب مناطق مسکونی، تاسیسات شهری و خطرات جانی و مالی بسیاری روبه‌رو می‌شود.

۳-۱۱ اهداف حوزه ایمنی و بحران شهر تهران

برای غلبه بر چالش‌های حوزه بحران، رویکرد تاب‌آوری شهری با هدف کاهش آسیب پذیری در برابر سوانح آینده می‌بایست مورد توجه قرار گیرد. برای رسیدن به شرایط بهینه در زمان سانحه، اهداف ذیل برای تاب‌آوری شهر تهران مدنظر قرار می‌گیرد.

ارتقاء سطح ایمنی سیستم کالبدی کلانشهر تهران

با توجه به ایمن نبودن ساختار فیزیکی و کالبدی شهر تهران در برابر مخاطرات طبیعی و با توجه به سطح خطر زلزله و مخاطرات زمین‌شناختی، ارتقاء ایمنی در شهر تهران ضروری است. ایمنی ساختمان‌ها و اماکن به عنوان سپر دفاعی اولیه شهروندان عاملی تعیین‌کننده در کاهش خسارات وارده حین بحران بوده و عدم توجه به معیارهای استاندارد ایمنی، شهر و شهروندان را با خطرات جدی روبرو خواهد ساخت.

کاهش آسیب پذیری و ارتقاء ظرفیت تاب‌آوری شهر در هنگام وقوع بحران

شهر تاب‌آور شبکه‌ای پایدار از سیستم‌های کالبدی و جوامع انسانی است. سیستم‌های کالبدی، مولفه‌های ساخته شده و طبیعی شهرند که شامل جاده‌ها، ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها، ارتباطات و تاسیسات تأمین انرژی و همچنین مسیرهای آب، خاک، توپوگرافی، جغرافیا و سیستم‌های طبیعی هستند. در مجموع سیستم‌های کالبدی به مثابه بدن شهر هستند. سیستم کالبدی باید باقی‌ماند و در فشارهای شدید نیز به عملکرد خود ادامه دهد. جوامع انسانی، مولفه‌های اجتماعی و نهادی یک شهر هستند. آنها شامل اجتماعات انسانی رسمی و غیررسمی، پایدار و منفردند که در فضای شهری عمل می‌کنند؛ مدارس، همسایگان، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌ها و نظیر آنها که در واقع این بخش، جوامع را هدایت و نیازهایش را برآورده می‌کند و در حین حوادث هر دو بخش باید

باقی بمانند. بنابراین یکی دیگر از وجوه مدیریت بحران پیش از وقوع بحران‌ها مجموعه اقداماتی است که موجب می‌گردد تا بتوان از شدت آسیب‌های وارده بر پیکره شهر کاست. پیش از آن که خطر، شهر را در محاصره خود قرار دهد، شهر می‌بایست خود را از بند دام‌هایی که به علت بی‌توجهی به اصول فنی پدید آمده‌اند، برهاند. بنابراین تاب‌آوری به معنای خصوصیات بناها و زیرساخت‌ها نیست، بلکه ظرفیت خانوارها، اجتماعات و دولت محلی برای عمل را تعریف می‌کند (که این امر شامل فرآیند تاب‌آورتر نمودن بناها و زیرساخت‌ها نیز می‌شود). پس تاب‌آوری با یک ساختار نهادی حمایتگر که در شرایط ریسک پاسخگوست، ساخته می‌شود. به این ترتیب، تاب‌آوری هم مستلزم تمرکز بر ابعاد فیزیکی است و هم طالب تمرکز بر مقیاس‌های متفاوت اجتماعی (افراد، خانوارها، محله و مراکز شهری) و برای گروه‌های متفاوت در شهرها (شرکت‌ها، جامعه مدنی، دولت و سایر نهادها) و ارتباطات بین آنهاست.

ارتقاء آمادگی اضطراری در مقابل شرایط بحرانی و افزایش توان پاسخگویی

آمادگی از طریق برنامه‌ریزی، تجهیز، آموزش و مانور حاصل می‌شود. فرآیند برنامه‌ریزی مبتنی بر تحلیل آسیب‌پذیری است و برنامه‌ریزان تقاضاهای برآمده از آسیب‌شناسی و چگونگی مقابله با آن را شناسایی می‌کنند. این فرآیند مسئولیت اجرای نقش‌ها و تاکتیک‌ها را تعیین کرده و نیازهای تجهیزاتی را تأمین می‌کند و فرآیند آموزش این اطمینان را حاصل می‌کند که پرسنل با وظایف و تجهیزات آشنا هستند؛ تمرین‌ها و مانورها سامانه را کنترل و اصلاح می‌کنند. بنابراین یکی از وجوه مدیریت بحران میزان آمادگی شهر، متولیان امور شهری و شهروندان پیش از بحران می‌باشد. علت اهمیت این مساله آن است که پس از پدید آمدن بحران بدون تردید شهر با نیازهای متعدد و غیر قابل اجتناب روبرو خواهد شد. لذا بدیهی است که شهرداری می‌بایست به منظور رفع چنین نیازهایی ظرفیت‌سنجی‌های لازم را صورت داده و متناسب با آن‌ها امکانات، تجهیزات و سایر بسترهای مورد نیاز را پیش‌بینی کند. شهر تهران با وسعت و جمعیت بالا از بسیاری جهات آسیب‌پذیر و نیازمند توجه ویژه است و لذا به همان میزان نیز به آمادگی بالاتر و ظرفیت‌سازی‌های متناسب نیازمند است. لذا بررسی، نیازسنجی و تشخیص ظرفیت‌های پاسخ‌دهی مناسب به بحران‌ها موجب حل سریع‌تر معضلات خواهد شد.

بازسازی بهینه‌تر از پیش

برنامه‌های بازسازی پس از سوانح معمولاً در دستیابی به اهداف اولیه با شکست مواجه شده و با نتایج منفی و معضلاتی همراه می‌شوند. یکی از رویکردهای برای بازگشت‌پذیری پس از سوانح طبیعی، بازسازی بهینه‌تر از پیش^۵ است. هدف آن تنها بازگشت به وضعیت پیش از سانحه نیست، بلکه علاوه بر احیای مجدد شرایط پیشین زندگی برای جامعه آسیب دیده، دستیابی به وضعیت جدیدی است که در آن فرایند توسعه رونق یافته و اقتصاد محلی ارتقاء می‌یابد و از ایجاد دوباره آسیب‌پذیری‌های گذشته جلوگیری شده و ظرفیت‌های جامعه در سطوح مختلف برای مقابله با بحران‌های آتی تقویت می‌گردد. لذا شهرداری نیز می‌بایست پیش از وقوع بحران، کمک‌ها و اقدامات مرتبط به آسیب‌دیدگان را پیش‌بینی نموده و برای آن‌ها تمهیدات لازم را در نظر بگیرد.

۴-۱۱ راهبردهای تاب‌آوری و ایمنی شهر تهران

- مقاوم‌سازی و بهسازی زیرساخت‌ها و شریان‌های حیاتی شهر تهران به منظور کاهش آسیب‌پذیری،

حفظ و تداوم کارکردها در بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی و غیرطبیعی

در مدیریت حوادث غیر مترقبه، زمان و سرعت بررسی موضوع و تصمیم‌گیری درباره‌ی آن نقش اساسی ایفا می‌کند. کنترل یک سیستم در حالت اضطراری، نیازمند بسترهای ارتباطی ایمن و مناسب و حمل و نقل آسان جهت سرعت بخشیدن به خدمات‌رسانی است. از آنجا که شبکه حمل و نقل درون‌شهری نقشی تعیین‌کننده در موفقیت عملیات نیروهای مدیریت بحران در شرایط بحرانی دارد، لازم است برای مدیریت بحران، شبکه اضطراری امداد رسانی ایجاد شود. از دیدگاه مدیریت بحران راههای اضطراری را می‌توان به دو گروه راههای اضطراری اولیه و ثانویه تقسیم کرد. راههای اضطراری اولیه مسیر بین مراکز مدیریت بحران (در سطوح ملی تا ناحیه‌ای) با مبادی ورودی شهر نظیر خطوط حمل و نقل جاده‌ای یا فرودگاهی هستند. راههای اضطراری ثانویه مسیرهای ارتباطی بین مراکز واکنش اضطراری، مراکز امدادی، آتش‌نشانی، امنیتی و درمانی می‌باشند. از آنجائی که شبکه حمل و نقل در اثر تخریب پل‌ها، ریزش ساختمان‌های مجاور راهها، لغزش زمین، فرونشست

^۵ - Build Back Better

آن و... یا هجوم و رها شدن خودروها و... دچار اختلال می‌شود و مشکلاتی در دسترسی سریع نیروهای امداد و نجات به مناطق آسیب دیده ایجاد می‌شود. مقاوم‌سازی زیرساختها و مراکز حیاتی برای مقابله در شرایط بحرانی الزامی است. در این خصوص شناسایی خطرات ژئوتکنیکی شهر تهران نظیر گسل سطحی، زمین لغزش، روانگرایی و فرونشست زمین و همچنین ارائه دستورالعمل و ضوابط ویژه از نظر سیستم سازه‌ای برای بناهای اطراف شبکه حمل و نقل اضطراری در اولویت است.

• راه اندازی اوژانس هوایی در شهرداری تهران

با توجه به وسعت زیاد شهر تهران و همچنین جمعیت بالایی که در این شهر زندگی می‌کنند، شهر نیازمند داشتن یک سیستم اوژانس هوایی است. بدین منظور لازم است که در چهارگوشه شهر تهران، این سامانه هوایی مستقر گردد تا در زمان لازم، با سرعت و به موقع در صحنه حادثه حاضر گردد.

• شناسایی ساختمان‌های مهم با کاربری عمومی شهر تهران و ارزیابی درجه آسیب‌پذیری و ارتقاء

ایمنی آنها در برابر حوادث

تعداد زیادی از ساختمان‌های عمومی شهر تهران از نظر ایمنی در شرایط بحرانی هستند، از این رو ارزیابی آنها از نظر ایمنی در برابر حوادث مانند زلزله و آتش‌سوزی در اولویت است. از این رو لازم است اقدامات اساسی برای ایمن‌سازی ساختمان‌ها طی یک برنامه میان‌مدت صورت گیرد، هر چند مسئولیت همه اقدامات گاه خارج از حدود ظرفیت‌های موجود شهرداری است. لذا به کارگیری سایر نهادها در امر ایمن‌سازی بسیار موثر است. بالاخص در حوزه اصلاح سازوکار اجرایی قوانین موجود در چرخه ایمن‌سازی ساختمان‌های با کاربری عمومی که از جنبه حریق پر خطر تشخیص داده شده‌اند.

کشورهایی که از لحاظ فنی و قوانین مربوطه صنعت ساختمان پیشرفته‌تر هستند، بودجه‌ای سالانه برای بازرسی‌های فنی دوره‌ای متناوب از اماکن برای بررسی و ارائه گزارش به مسئولان ارشد تخصیص می‌دهند. در اصل فرایند ارتقاء کیفیت ساخت دارای ابعاد گوناگونی است که الزام شهرداری نیز به پذیرش مسئولیت همه

آنها گاه خارج از حدود ظرفیت‌های موجود شهرداری است. لذا به کارگیری سایر نهادها در امر ایمن‌سازی به ویژه حوزه‌های تخصصی می‌تواند بسیار مؤثر باشد. به کارگیری سایر نهادها و سازمان‌ها مترادف با واگذاری مسئولیت به کسانی است که با منافع اقتصادی پا به این عرصه گذاشته‌اند لذا تقویت و تشدید الزامات قانونی بر این سازمان‌ها حین انجام فرایندهای ایمن‌سازی ضروری است. هرچند که وجه اقتصادی مطلوب این سازمان‌ها نیز نباید مغفول بماند زیرا از بین رفتن جذابیت‌های اقتصادی منجر به کاهش کیفیت فرایندهای ایمن‌سازی خواهد شد. به نظر می‌رسد توجه به راهبردهای کلان آموزشی در جهت فرهنگ‌سازی می‌تواند امر ایمن‌سازی ساختمان‌ها ترویج دهد.

- ارتقاء تعادل هیدرولوژیکی و هیدروژئولوژی حوضه‌های آبریز درون‌شهری تهران بالاخص در حوزه قناتها به منظور کاهش فرونشست زمین

منابع آب زیرزمینی و زیرسطحی شهر تهران از طریق چشمه‌ها، قنات‌ها و چاه‌ها مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. در سال‌های اخیر به دلیل برداشت بی‌رویه از منابع آب‌های زیرزمینی شهر تهران و توسعه شهر تهران بالاخص در حوزه فضا‌های زیرزمینی با پدیده فرونشست زمین مواجه شده است. در حال حاضر به دلیل گودبرداری عمیق برای ساختمان و تونل‌سازی بسیاری از قنات‌های شهر تهران قطع گردیده است و این با کاهش حجم آب به دشت تهران همراه شده است و به دلیل کاهش رطوبت خاک در این منطقه، قسمت جنوب شهر تهران با پدیده فرونشست رو به رو شده است. بنابراین باید به اولویت‌بندی خدمات فضای زیرزمینی شهری و مدیریت منابع آب در طول برنامه‌ریزی توسعه شهری پرداخته شود؛ گرچه این وظیفه‌ای دشوار است. شناسایی مسیرهای قنات و حفاظت از آنها با اجتناب از تونل زدن در لایه‌هایی از خاک که دارای آب زیرزمینی است اولویت دارد.

- توسعه توانمندیها و تجهیزات سامانه هشدار سریع در شهر تهران با هدف کاهش اثرات بحرانیها

تلاش برای کاهش اثرات جانی، مالی و زیست محیطی به عنوان مهم‌ترین هدف مدیریت بحران در تمام جوامع شناخته شده و کاهش معنادار آثار بلایای طبیعی در بسیاری از کشورهای درگیر با این حوادث مبین و موید این

مقوله مهم و حیاتی است. از سوی دیگر تلاش برای ایجاد اقدامات ایستا و پویا به عنوان زیرشاخه‌های تاثیرگذار در مرحله پیشگیری چرخه مدیریت بحران نیز می‌تواند برای دستیابی به یک جامعه آماده در برابر حوادث احتمالی کمک شایانی کند. در حال حاضر یکی از مهم‌ترین موضوعات در حوزه سوانح و بلایای طبیعی به موضوع سیستم هشدار سریع اختصاص یافته است. پیشرفت تکنولوژی‌های نوین در چندسال اخیر از یک سو و استفاده از اطلاع رسانی سریع و مؤثر از سوی دیگر، سبب کاهش خسارات جانی و مالی فراوان شده است. همچنین افزایش ریسک مخاطرات طبیعی و بروز حوادثی از قبیل ریزگردها و ذرات گرد و غبار، آتش سوزی‌های گسترده در جنگل‌ها و مراتع، خشکسالی و بروز کم‌آبی شدید، سیل‌ها، موج‌های گرما و سرما، طوفان‌ها، زلزله‌ها، زمین لغزش‌ها و... که باعث ایجاد خسارات زیاد زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی شده، نقش سیستم‌های هشدار سریع را در مدیریت بحران‌ها برجسته‌تر از پیش کرده است. در اصل سیستم‌های هشدار و اطلاع‌رسانی مرتبط با اقداماتی از قبیل اتصال سامانه‌ها و قطع جریان سوخت، توقف قطارهای سریع و مترو... است که با توجه به تاثیر آن در کاهش خسارات و تلفات ناشی از مخاطرات و حوادث ثانویه در مقایسه با هزینه و زمان اجرا بسیار حائز اهمیت است. سیستم‌های هشدار و اطلاع‌رسانی چند هدف مهم را تأمین می‌کنند: شناخت و موقعیت‌یابی مخاطرات، پایش و پیش‌بینی رخداد‌های قریب الوقوع، پردازش و پخش هشدارهای قابل فهم به مقامات سیاسی و مردم و اتخاذ اقدامات مناسب و به موقع در واکنش به هشدارها. از سویی دیگر پیش‌بینی بسترهای پاسخ به بحران نیز ضروری و حتمی است زیرا که عدم وجود مسیرها و راه‌های اضطراری امکان امدادرسانی و حل مشکلات را با اختلال روبرو خواهد ساخت. لذا ایجاد تمامی بسترهای مذکور می‌تواند راهی مناسب برای به حداقل رساندن آسیب‌های ناشی از وقوع مخاطرات باشند.

• افزایش سطح سرانه فضاهای منعطف و چندعملکردی شهری بمنظور ارتقاء ظرفیت تاب آوری

شهر تهران

امروزه فضاهای شهری به اعتبار جایگاه‌شان در شهر به عنوان عنصری تاثیرگذار در زندگی مردم نقش مهمی را ایفا می‌کنند. هر فضای شهری که در اطراف ما وجود دارد استفاده و عملکردهای خاص خود را دارد. برخی فضاها در این میان استفاده‌های گوناگونی را دارند و پاسخگوی نیازهای متعددی هستند. فضاهایی که بتوان از

آنها در شرایط مختلف استفاده‌های متفاوتی کرد اصطلاحاً فضای چندمنظوره نام دارند. که در موضوع مدیریت بحران و بلایای طبیعی به سه بخش قبل از بحران، حین بحران و بعد از بحران تقسیم می‌شوند. فضاهای چندمنظوره مورد نظر باید بتوانند در هر یک از این زمان‌ها کارکرد و عملکردی در جهت مدیریت بحران را از خود بروز دهند. دراصل راهبرد مذکور در تلاش برای ارائه سیاست‌هایی جهت طراحی فضاهایی است که در حالت عادی یک فضای شهری سرزنده و در زمان بروز بحران، به عنوان یک فضای کارآمد در زمینه مدیریت بحران، جهت اسکان اضطراری و موقت مردم امنیت را برای بحران زدگان تأمین کرده و به آنان ارائه خدمات کند. با توجه به کاربرد بسیار مؤثر این فضاها بایستی اذعان نمود تلاش‌ها در راستای افزایش ظرفیت این فضاها با توجه به افزایش جمعیت و همچنین در معرض خطر بودن بیشتر مردم و فضاهای مسکونی الزامی است.

• راهبرد ظرفیت‌سازی نهادی تا سطح محلات و اصلاح ساختار مرکز فرماندهی بحران با اولویت

ایجاد مدیریت سیستم یکپارچه اطلاعات برای اقدام مشترک با تمامی کنشگران

برای آمادگی شهر تهران در برابر بحران ظرفیت‌سازی نهادی تا سطح محلات و اقدام مشترک کنشگران اهمیت بسیاری دارد. هنگام وقوع بحران همزمان بسیاری از سازمان‌ها ملزم به واکنش و پاسخگویی هستند و در صورت عدم وجود هماهنگی احتمال تداخل و تعارض میان آنها پدید آید که این تعارضات خود بر گستره بحران دامن زده و مانع از مدیریت صحیح و همه جانبه می‌شوند. این اقدامات متمرکز بر قبل از ایجاد حادثه، یعنی اقدامات پیشگیری، کاهش مخاطرات و آمادگی است که مدیریت کاهش خطر را تشکیل داده و همچنین اقدامات بعد از وقوع حادثه شامل فعالیت‌های مرحله پاسخ و بازتوانی است. عدم توجه به ظرفیت‌سازی نهادی برای اقدام مشترک نه تنها باعث افزایش تقاضای منابع پاسخ و بازتوانی می‌شود، بلکه جامعه را در معرض خطر بیشتری قرار می‌دهد. به عبارتی برای این هماهنگی در سطوح مختلف عملکردی همچون سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اقدام مشترک ظرفیت‌سازی هم از نظر نهادی و هم از نظر زیرساختی الزامی است.

از آنجائیکه سیستم مدیریت بحران سیستمی است متشکل از برخی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی، عمومی، خصوصی و افراد؛ که با هدف پیشگیری، کنترل، مدیریت و احیاء و بازسازی جامعه بحران زده؛ در

قالب تشکیلات از پیش تعریف شده و با وظایف تفکیک شده؛ فعالیت می‌نمایند. بهره‌گیری از یک سیستم یکپارچه اطلاعات برای کسب اطلاعات صحیح، دقیق و روزآمد است در اولویت است.

• ارتقاء سطح فناوری و کیفیت تجهیزات در مراکز عملیاتی بالاخص سازمان آتش‌نشانی

برای اجرای بهترین عملیات در شرایط وقوع بحران، نیاز به ارتقاء فناوری و تجهیز و البته ارتقاء کیفیت تجهیزات مورد استفاده است. اهمیت این موضوع زمانی آشکار می‌شود که مناطق آسیب پذیر شناسایی و ارتقاء فناوری این مناطق مورد توجه جدی قرار گیرد. چراکه احتمال بروز مشکل در نتیجه متحمل شدن خسارات فراوان در این مناطق بیشتر بوده و لذا نیاز به توجه بیشتری دارد. برنامه‌ریزی‌های قبلی برای پاسخ به شرایط اضطراری در سوانح انبوه که در واقع همان شرایط بحران می‌باشد نیاز به گردآوری برنامه‌های مدیریت از قبیل سیاست‌گذاری‌ها، الزامات و دستورالعمل‌ها در پاسخ به شرایط پیش‌بینی نشده و بازیابی و عملیات کمک‌رسانی دارد. از سوی دیگر باید به این نکته نیز توجه نمود که بنا به موقعیت و میزان آسیب‌پذیری پهنه‌ها نوع آمادگی و امکانات مورد نیاز متفاوت بوده و می‌بایست برای مناطق آسیب پذیر تمهیدات خاص و ویژه‌ای را در نظر گرفت.

• ظرفیت‌سازی در سطوح محلی برای مشارکت مردم در برنامه کاهش ریسک و مدیریت بحران

مشارکت عمومی و مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای از پایه‌ها و اساس تاب‌آوری جامعه در برابر بلایاست. زیرا مشارکت کنشگران اجتماعی می‌تواند پایه تاب‌آوری را در شهرها بنا کند. بنابراین تمرکز بر تقویت داشته‌های شهروندان می‌تواند نقش کلیدی‌ای در کمک به تحمل فجایع داشته باشد و همچنین باعث تقویت ظرفیت آنها برای سازمان‌دهی مؤثر شود و به دولت‌های محلی کمک نماید. تمامی افراد درخطر، سازمان‌ها و نهادها، پیش از وقوع بلایا برای کاهش سطح خطر آن مشارکت کرده و پس از آن در حوزه‌های مقابله، پاسخگویی و بازتوانی فعالیت می‌کنند. مسئولیت و مشارکت اجتماعی در تمامی مدیریت بلایا، بخش جدایی‌ناپذیر و مهمی از تاب‌آوری جامعه در بلایا است. بدون مشارکت و همکاری افراد در معرض خطر، تاب‌آوری جامعه در بلایا بی‌معناست و این می‌تواند به صورت انفرادی یا به صورت سازمان‌دهی شده و گروهی باشد. از طرف دیگر

بحران بیشترین اثرات خود را در سطح محلی دارند. بنابراین سازمان دهی و هماهنگی برای درک و کاهش مخاطرات براساس مشارکت گروه‌های شهروندی و جامعه مدنی در اولویت می‌باشد.

- **ارائه برنامه برای کاهش ریسک و بازتوانی جامعه برای بازسازی پس از بحران شهر تهران**

در این حالت برنامه‌ای برای ارتقاء شرایط کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی جامعه طی اقدامات بازتوانی و بازسازی و ایجاد یک جامعه تاب‌آورتر پس از سانحه است. در این حالت سانحه به عنوان دریچه‌ای از فرصت جهت کاهش خطر و ارتقاء روند توسعه به وجود آمده است. در این برنامه به عدالت و برابری و ارتقاء شرایط اقتصادی و تأمین دسترسی افراد به امکانات مشارکت و تصمیم‌سازی دارای اولویت است. همچنین سازمان‌های درگیر می‌بایست دارای نقش روشن و مشخص به ویژه در مراحل ابتدایی فرایند بازتوانی باشند. اکثر مزایای این رویکرد در مباحث تاب‌آوری یافت می‌شود. این نگرش بر این فرضیه استوار است که اقدامات کاهش خطر از طریق سرمایه‌گذاری در جهت ایجاد تاب‌آوری و تطبیق پذیری در برابر خطر بسیار مقرون به صرفه‌تر از پاسخ‌های بشر دوستانه است. در واقع از فرصت ایجاد تغییرات مهم و اساسی که در شرایط عادی ممکن نیست، در شرایط بحرانی برای ایجاد این تغییرات استفاده می‌شود.

فصل دوازدهم: چالش‌های فرهنگی و اجتماعی شهر تهران

۱۲- مقدمه

تهران امروز نه تنها پایتخت اقتصادی و سیاسی ایران که مهم‌تر از آن، پایتخت فرهنگی و اجتماعی کشور است. از این رو بخش عمده‌ای از اقشار و طبقات فرهیخته و فرهنگی، مراکز و موسسات علمی - پژوهشی، سالن‌های تئاتر، کتابخانه‌ها، پارک‌ها، فضاهای عمومی و سالن‌های سینما، سالن‌های ورزشی، ناشران، نویسندگان و کتابفروشی‌ها، چاپخانه‌ها و گالری‌های هنری در تهران هستند. همچنین تهران نماد تجدد ایران است بطوریکه نخستین دانشگاه، پارلمان، احزاب سیاسی، نهادهای مدنی، ادارات نوین، رادیو و تلویزیون در این شهر تکوین و تکامل یافت و بر اساس آمارها بیش از ۷۰ درصد از آفرینش‌های هنری - فرهنگی - ادبی در تهران تولید می‌شود.

از تهران می‌توان به عنوان نماد ملی یا خاطره مشترک همه مردم ایران یاد کرد و نام برد و همین امر خود فرصتی برای همگرایی بیشتر شهروندان تهرانی است.

از طرف دیگر طرح نظریه شهروند فرهنگی در دنیا ضرورت تبدیل شهرداری‌ها از یک نهاد خدماتی به یک نهاد اجتماعی را بیشتر کرده است. این موضوع باعث شده تا مفهوم شهروندی جایگاه متمایزی نسبت به گذشته پیدا کند. در این رویکرد، بسیاری از مفاهیم و مسائل مرتبط با شهروندی از جمله بهبود کیفیت زندگی، سرمایه اجتماعی، مشارکت اجتماعی، تعامل شهرداری با شهروندان و شهروندان با شهرداری در شمار کارکردها و اهداف اساسی شهرداری به عنوان یک نهاد اجتماعی است.

لذا ارتقای سطح خدمات اجتماعی و فرهنگی به شهروندان جهت تقویت تعاملات اجتماعی و احساس تعلق شهروندان به محله‌ی زندگی خود و تحقق توسعه پایدار شهری مستلزم فعالیت‌های سازماندهی شده مبتنی بر شهروندمداری؛ رعایت حقوق شهروندان و ارتقاء کیفیت زندگی آنها است. بدیهی است که همه مراکز فرهنگی - اجتماعی، مکان‌ها و فضاهای ورزشی، مدارس، سازمان‌های غیردولتی و کلیه نهادهای خدمت‌رسان شهری اعم از دولتی و غیردولتی و افراد و گروه‌های داوطلب بعنوان حلقه‌های آموزش و توسعه فعالیت‌های فرهنگی - اجتماعی شهر و با هدف تقویت مناسبات فی‌مابین شهرداری و مردم مورد توجه قرار گیرد.

بنابراین فعالیت‌هایی که در سایر حوزه‌های مدیریت شهری اعم از عمران، ترافیک، خدمات شهری، ساخت و ساز و... انجام می‌شود باید بصورت پیدا و پنهان فرصتی برای مرتفع ساختن نیازهای شهروندان و بستری برای ارتقای تعامل آنان و جلب مشارکت مردم جهت تحقق منشور حقوق شهروندی قلمداد شوند که حوزه اجتماعی و فرهنگی وظیفه طراحی و مدیریت معادلات انسانی را بگونه‌ای که فعالیت‌های شهرداری منطبق بر خواست مردم از یکسو و رسالت مدیریت شهری از سوی دیگر باشد را به عهده گیرد.

تقویت ارتباط و تعامل حوزه فرهنگی، اجتماعی شهرداری و شورای محترم اسلامی شهر تهران منجر به سازماندهی هرچه بهتر فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی شهر تهران خواهد شد.

۲-۱۲ نگاهی به حوزه‌های اجتماعی فرهنگی شهر تهران

نظر به اینکه شهر تهران، پایتخت کشور است لذا وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها، و نهادهای دولتی و غیردولتی مختلفی در این شهر هستند که به صورت مستقیم و غیرمستقیم در حوزه‌های فرهنگی و اجتماعی فعالیت می‌کنند و خدمات مختلفی را برای شهروندان تهرانی طراحی و اجرا می‌کنند. از این منظر شهر تهران نسبت به سایر کلان‌شهرهای کشور از فرصت و امکانات بیشتری برخوردار است اما از طرفی باید این نکته را هم یادآوری کرد که تراکم جمعیت یکی از معضلات شهر تهران است

۳-۱۲ راهبردهای فرهنگی و اجتماعی

- توجه به معماری اسلامی و هویت‌بخشی به سیما و منظر شهر تهران
- توسعه و ترویج سبک زندگی ایرانی اسلامی و ارتقاء و بازیابی سرمایه‌های فرهنگی و اجتماعی
- دانش‌بنیان کردن مدیریت شهر تهران
- مدیریت هوشمندانه و هوشمندسازی و استفاده از تجارب جهانی در مدیریت شهری

- توسعه زیرساخت‌های فرهنگی و اجتماعی شهر و بالا بردن کیفیت زندگی شهری با بهره‌گیری از تکنولوژی‌های نوین
- تعامل و برقراری روابط فرهنگی در ابعاد منطقه‌ای و جهانی با کشورهای مختلف
- تقویت نقش تهران در رویدادهای فرهنگی و جهانی و برگزاری رویدادهای فرهنگی بین‌المللی در تهران
- حضور مؤثر و پویا در مجامع شهری جهانی

۴-۱۲ چالش‌ها و راهکارهای حوزه اجتماعی و فرهنگی شهر تهران

الف: چالش‌ها

۱. کم‌توجهی به جنبه‌های تاریخی و هویتی شهر

(الف). کمتر شدن توجه به مبانی انسانی و ابعاد معنوی در شهر به سبب توسعه و شتاب رشد کالبدی شهر.

(ب) از بین رفتن هویت محله‌ای و غفلت از جریان زندگی شهری.

(ج) کم‌توجهی به روند شکل‌گیری بافت‌های جدید.

(د) فراموشی تدریجی هویت‌های تاریخی و فرهنگی به خاطر از بین رفتن محله‌ها و فضاهای قدیمی.

(ه) برتری جنبه‌های مادی بر جنبه‌های معنوی و قربانی شدن کیفیت زندگی در پای کمیت.

(و) کمبود زیرساخت‌های و فضاهای لازم برای تعامل بیشتر شهروندان.

۲. نگاه سخت‌افزاری به شهر:

(الف) نگاه موضعی و مقطعی سیاست‌گذاران به حوزه‌های فرهنگی و اجتماعی شهر.

(ب) نگرش سخت‌افزاری در مدیران شهری و اهمیت دادن مدیران به کالبد شهر.

(ج) تخریب ساختمان‌ها و آثار و ابنیه تاریخی شهر تهران در اثر ساخت و سازهای بی‌رویه.

(د) بی‌عدالتی در توزیع فضاهای فرهنگی در شهر.

(ه) احداث بزرگراه‌های متعدد بدون توجه به ضرورت حفظ هویت و یکپارچگی محله‌ها.

۳. موانع مدیریتی:

(الف) عدم انسجام در برنامه ریزی برای ارتقاء زندگی شهری.

(ب) گسترش بی‌رویه شهرها و اولویت دادن به مسائل خدماتی در مقابل نیازهای فرهنگی

(ج) ضعف ارتباط مستقیم شهروندان با مدیران شهری.

۴. ضعف آگاهی‌های شهروندان و نظام اطلاع‌رسانی شهری:

(الف) ناآگاهی مردم از میراث فرهنگی و تاریخی تهران و نقش آنها در انتقال تاریخ گذشتگان.

(ب) شناخت ضعیف شهروندان به ویژه جوانان از ظرفیت‌ها و پتانسیل تاریخی و طبیعی تهران.

(ج) ضعف شبکه‌های اطلاع‌رسانی و مدیریت شهری.

۵. تضادها:

(الف) نگاه سیاسی به جاذبه‌های تاریخی و میراثی.

(ب) عدم تناسب میان فرد، خانه، شهر و محل کار افراد.

(ج) تضاد و تقابل سنت و نوگرایی در بسیاری از بافت‌ها.

(د) عدم تناسب بافت‌ها و ساختارهای شهری با نیازهای حال شهروندان.

(ه) کوچک‌شدن و از بین رفتن حریم‌های خانوادگی و عمومی.

(و) بی‌توجهی به سنت‌های قدیمی وقف و نذر و مشارکت‌های سنتی مردم در امور شهری.

ب: راهکارها:

۱- توجه به جنبه‌های انسانی:

الف) توسعه مبتنی بر مبانی فرهنگ بومی و سازگار با آن.

ب: توجه به مبانی انسانی، معنایی و نیز آرامش افراد در جامعه (آرام‌سازی محیط شهری).

ج: تزریق زندگی و حیات شهری به بافت کالبدی شهر (توجه به حیات و زندگی، تا به کاربرد ساخت و سازها و شهرسازی).

د: توجه به کیفیت زندگی در شهر (توجه و تأکید بر فرهیختگان و فرزندان شهر).

ه: اهتمام به ارتقای سطح تعاملات مثبت مردم با یکدیگر در تهران (ارتقای سطح تحمل افراد، حوصله و مهربانی افراد با یکدیگر).

و: تبدیل آثار تاریخی و مراکز میراث فرهنگی به اماکنی برای تحقیق و مطالعه در تاریخ و فرهنگ کشور.

ز: تقویت هویت محله‌ای و متناسب کردن نام و مکان محله با فرهنگ ساکنان آن.

ح: تقویت و توسعه جاذبه‌های فرهنگی اقوام.

۲- توجه به یکپارچگی فرهنگی در کنار تنوع فرهنگی:

الف: توجه به تهران به عنوان شهری چندفرهنگی و برخاسته از یک پیشینه تاریخی.

ب: توجه به یکپارچگی فرهنگی شهر (وحدت در عین کثرت).

۳- ارتقای سطح آگاهی‌ها و نظام اطلاع‌رسانی:

الف: آگاه‌سازی مردم و به ویژه جوانان و نوجوانان از ظرفیت‌های تاریخی و طبیعی تهران.

ب: ایجاد و تقویت شبکه‌های اطلاع‌رسانی و ایجاد زمینه دسترسی سریع به نیازمندی‌ها و نیز مراکز و میراث فرهنگی، هنری و تاریخی

ج: راه‌اندازی نشریات محله‌ای و تدابیری برای تعامل بیشتر افراد محله.

د: تأسیس شبکه‌های صدا و سیما اختصاصی برای ارتباط مستمر شهرداری و مردم.

۴- راهکارهای کلان مدیریتی:

الف: تدوین طرح جامع فرهنگی برای شهر.

ب: اجرای تحقیقات بین‌رشته‌ای در جهت برنامه‌ریزی‌های فرهنگی.

ج: واگذاری مدیریت و سیاست‌گذاری امور فرهنگی به شهرداری.

د: بازنگری در قوانین و مقررات متناسب با تغییرات فرهنگی و اجتماعی.

ه: خروج شهرداری از تصدی‌گری فرهنگی و واگذاری آنها به مردم و بخش خصوصی.

۵-۱۲ جهت‌گیری‌های راهبردی در تدوین برنامه

جهت‌گیری‌های راهبردی در تدوین برنامه عبارتند از:

توسعه و تبیین گفتمان شهروندمداری، پاسخگویی و شفافیت

عدالت‌محوری و کم کردن فاصله‌های اجتماعی-فرهنگی

اهتمام ویژه به جایگاه و نقش زنان به عنوان نیمی از جمعیت تاثیرگذار شهر تهران

بهبود کیفیت زندگی با بهره‌گیری از سرمایه‌های فرهنگی و اجتماعی شهروندان و ترویج سبک زندگی اسلامی-

ایرانی

کیفیت بخشیدن به زندگی شهروندان و توسعه سرمایه‌های فرهنگی-اجتماعی

ترویج سبک زندگی ایرانی-اسلامی

فراهم ساختن فرصت برای آموزش‌های شهروندی و پذیرش مسئولیت‌های اجتماعی (شهروند یادگیرنده)

توسعه فضاهای فرهنگی در ابعاد ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی

توجه به تأکید مقام معظم رهبری در خصوص حل آسیب‌های اجتماعی اعم از حاشیه‌نشینی، بیکاری، طلاق، اعتیاد و...

اقتصادی کردن فرهنگ خصوصاً محصولات فرهنگی دانش‌بنیان

افزایش اشتغال فراگیر و مولد فرهنگی.

توجه به محرومین و طبقات فرودست شهری

۶-۱۲ سیاست‌های اجرایی بخش فرهنگی و اجتماعی

۱. ترویج فرهنگ ملی و دینی

الف) اهتمام به تقویت هویت و میراث ملی و دینی

ب) توسعه و ارتقاء دانش و فرهنگ قرآنی و دینی

ج) غنا بخشیدن به موضوعات ارزشی و پرهیز از قشری‌گری

د) توجه به تنوع فرهنگی و همگرایی ملی

ه) تعریف، تدوین و ترویج سبک زندگی ایرانی-اسلامی

۲. بازنگری در ساختار نظام مدیریت فرهنگی

الف) ایجاد فرصت‌های فرهنگی عادلانه برای محلات

ب) تقویت آموزش‌های فرهنگی و بهره‌مندی از فناوری‌های نوین در توسعه آموزش‌ها و معرفت دینی

ج) آینده‌پژوهی در حوزه فرهنگ و افزایش توان فعالیت فرهنگی

د) تقویت نهادهای اجتماعی و فرهنگی.

۳. به‌روزرسانی و توسعه زیرساخت‌های فرهنگی

الف) استانداردسازی و تجهیز و به‌روزرسانی کامل مجموعه‌های فرهنگی و هنری موجود

ب) ساخت و تأسیس مجموعه‌های فرهنگی و هنری (کتابخانه، گالری‌های هنری، سالن‌های سینما) در محلات کم درآمد و ایجاد تسهیلات برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در همه محلات.

ج) افزایش سرانه‌های فرهنگی - هنری متناسب با استانداردهای منطقه ای، جهانی

ه) احداث و توسعه کتابخانه عمومی.

۴. حمایت از نهادهای غیردولتی

الف) تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های فرهنگی - اجتماعی

ب) تعامل با اصحاب فرهنگ و هنر و تقویت تشکل‌های صنفی

ج) شناسایی و ایجاد فرصت‌های کارآفرینی فرهنگی هنری

د) مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشبرد مدیریت شهری

۵. تقویت اقتصاد حوزه فرهنگ و هنر

الف) حمایت و مشارکت با نهادهای مالی و پولی برای سرمایه‌گذاری در حوزه فرهنگ

ب) حمایت از نظام‌های توزیع محصولات فرهنگی و هنری

ج) حمایت از مبتکران فرهنگی

ه) حمایت از محصولات فرهنگی و صنایع دستی به منظور تقویت اقتصاد فرهنگی

۶. برقراری تعاملات فرهنگی

الف) توجه به تنوع فرهنگی - هنری اقوام مختلف ایرانی

ب) فراهم‌سازی امکان حمایت از برگزاری جشن‌ها و آئین‌های فرهنگی و هنری جوامع و گروه‌های مختلف با هدف نشاط‌آفرینی و حفظ آداب و سنن ایرانی-اسلامی

ج) برقراری ارتباطات و تعاملات فرهنگی کلان‌شهرها در عرصه منطقه‌ای و جهانی

د) ارائه برنامه‌های آموزش از طریق فناوری‌های نوین و در دسترس

۷. گسترش فناوری‌های نوین در حوزه فرهنگ

الف) توجه به مدیریت نوین اطلاعات و داده‌ها در بخش‌های گردآوری، پردازش، تحلیل و انتقال اطلاعات فرهنگی

ب) ایجاد فرصت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فناوری‌های نوین حوزه فرهنگ

۸. روابط بین‌الملل و دیپلماسی شهری

الف) بسترسازی علمی برای توسعه همکاری‌های دو و چندجانبه بین‌شهری

ب) دیپلماسی متقابل و چندجانبه با شهرداری‌های موفق در سطح جهان و تبادل تجارب

۹. ایجاد جوامع یادگیری محور

الف) ترویج و توسعه فرهنگ یادگیری در زندگی شهروندان

ب) حمایت از سیستم‌های ابتکاری یادگیری و دانش‌بنیان

۱۰. آینده‌پژوهی در حوزه فرهنگ

الف) ایجاد میز آینده‌پژوهی در شهرداری تهران در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، آموزش و یادگیری

ب) نهادینه کردن روش‌ها و مفاهیم آینده‌پژوهی در سیاست‌گذاری‌های فرهنگی شهر تهران.

۱۱- افزایش نشاط و شادکامی شهروندان

- سهولت دسترسی شهروندان به اماکن تفریحی-ورزشی
- افزایش اماکن تفریحی با مشارکت بخش خصوصی
- برنامه ریزی به منظور غنی‌سازی و هدفمند کردن اوقات فراغت و تفریحات سالم
- اولویت دادن به برنامه‌های تفریحی با محوریت حضور تمامی افراد خانواده
- ایجاد تسهیلات برای اجرای برنامه‌های شاد و مفرح فرهنگی به ویژه در مناسبت‌های ملی-مذهبی توسط بخش خصوصی

۱۲- گسترش ورزش به ویژه ورزش همگانی

- ترویج و توسعه فرهنگ ورزش همگانی در بین تمامی شهروندان
- توسعه اماکن ورزشی به ویژه با مشارکت بخش غیردولتی با تفکیک جنسیتی
- سهولت دسترسی آسان و ارزان شهروندان به اماکن ورزشی
- برگزاری مسابقات ورزشی، محله‌ای، منطقه‌ای، فرامنطقه‌ای
- استعدادیابی به ویژه در بین نوجوانان با مشارکت وزارت آموزش و پرورش و وزارت ورزش و جوانان

۱۳- توانمندسازی اقشار در معرض آسیب‌های اجتماعی

- آموزش مهارت‌های کسب اشتغال به افراد در معرض آسیب
- راه‌اندازی مراکز توانمندسازی و مشاوره اشتغال ویژه افراد در معرض آسیب
- حمایت از ظرفیت اشتغال خانگی و شناسایی ظرفیت کارآفرینی محلی
- ارائه مشاوره‌های فردی و معرفی افراد در معرض آسیب به سازمان‌های متولی (کمیته امداد، بهزیستی) و سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در این حوزه
- حمایت از فروش تولیدات محصولات افراد در معرض آسیب

۱۴- توسعه گردشگری شهری در تهران به منظور توسعه مدیریت شهری و ارتقاء سطح فرهنگی و

اجتماعی شهر تهران

- توسعه گردشگری و تهران‌گردی با هدف تبدیل تهران به یکی از نقاط گردشگرپذیر
- فعال کردن ظرفیت و ایجاد بسترهای گردشگری شهری در تهران
- ارائه خدمات تورهای گردشگری متنوع و تخصصی به شهروندان (تاریخی، فرهنگی، علمی، زیارتی، صنعتی)
- برپایی تورهای گردشگری-تفریحی خانوادگی به منظور افزایش نشاط و شادابی اجتماعی
- استفاده از ظرفیت‌های خواهرخواندگی شهر تهران برای مبادله گردشگر

۱۵- ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر تهران و نقاط بی‌دفاع شهر

- شناسایی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و آسیب‌پذیر شهر تهران
- ارائه خدمات اجتماعی مورد نیاز ساکنین آنان
- ساماندهی و حذف تمامی اسکان‌های غیررسمی
- شناسایی کلیه نقاط کالبدی آسیب‌زا

۱۶- کمک به گسترش سلامت و تندرستی شهروندان

- توسعه آموزش‌های همگانی سلامت و حساس‌سازی شهروندان نسبت به تندرستی
- توسعه مراکز مشاوره و روانشناسی در محلات
- کمک به افزایش سلامت روانی-اجتماعی شهروندان
- راه‌اندازی شبکه‌های اجتماعی سلامت‌محور در سطح محلات

۱۷- نهادینه کردن فرهنگ کار در میان شهروندان شهر تهران

- ترویج فرهنگ کار، تلاش و پشتکار به عنوان یک ارزش انسانی، دینی و ملی

- ایجاد بستر خلاقیت و نگاه تخصص‌گرایی شغلی
- ترغیب به کار جمعی، سازمانی و مدیریت علمی
- ترویج روحیه احساس تعهد، حساسیت، وفاداری، مهارت‌های ارتباطی، توانایی‌های مشارکتی و مهارت‌های فنی میان شهروندان

۱۸- گسترش مسئولیت‌پذیری اجتماعی بنگاه‌های اقتصادی

- ترویج اهمیت اخلاق کسب و کار شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در اجتماع
- ترغیب بنگاه‌ها و شرکت‌های اقتصادی به پذیرش نقش و تعهدات زیست محیطی
- کمک به ترویج و گسترش پاسخگویی اجتماعی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی
- زمین‌سازی برقراری روابط اجتماعی شرکت‌ها با محلات پیرامون خود

۱۹- رصد فرهنگی

مسئله‌شناسی و پایش جریان‌های فرهنگی هنری

ارزیابی عملکرد فرهنگی گذشته

ارزیابی وضعیت حال

آینده‌پژوهی به منظور شناخت فرصت‌ها و تهدیدها

فصل سیزدهم:

شفافیت و نحوه نظارت‌پذیری شهرداری، شهرداری‌های مناطق و مؤسسات و شرکت‌های وابسته

۱-۱۳ مقدمه

امروزه سازمان‌های بین‌المللی برای تدوین سیاست‌های شفافیت مالی و اجرای آن شاخص‌هایی در دسترس کشورها قرار داده‌اند که چهار حوزه اقتصاد کلان را پوشش می‌دهد: اطمینان‌بخشی به داده‌ها، چارچوب بودجه‌نویسی میان‌مدت، گزارش‌دهی از اجرای بودجه سالانه (امری حیاتی برای تصمیم‌گیری نمایندگان در تصویب متمم بودجه‌ها) و بالاخره افشای ریسک‌های مالی. کشورهای که شفافیت مالی را با جدیت و صداقت در دستور کار قرار می‌دهند، قصد دارند که با دسترسی به اهدافی چون بالا بردن رتبه اعتباری خود، افزایش انضباط مالی و مبارزه با فساد مالی و اداری، رشد اقتصادی خود را شتاب بیشتر و تداوم بهتر بخشند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حق حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش را مورد توجه قرار داده و به موجب اصل ششم این قانون «امور کشور به اتکای آرای عمومی اداره می‌شود و از راه انتخابات؛ رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اعضای شوراها انتخاب می‌شوند». بنابراین از شهرداری‌ها و به طور کلی از تمامی نهادهای عمومی انتظار می‌رود که در مقابل عملکردها و نتایج حاصل از آنها، در مقابل شهروندان و نمایندگان قانونی ایشان پاسخگو باشند. به بیان ساده می‌توان گفت که مسئولیت پاسخگویی، شهرداران را ملزم می‌نماید در مورد اعمالی که انجام می‌دهند به شهروندان توضیح دهند و نتایج حاصل از برنامه‌های مصوب را در معرض ارزیابی و قضاوت نهادهای مستقل نظارتیو در نهایت عموم مردم قرار دهند.

براساس بند ۸ قانون مذکور یکی از وظایف شوراها عبارت است از: "نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد". همچنین در بند ۱۰ در تشریح وظایف شورای شهر بیان شده: "تایید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزات کشور". و در بند ۲۶ نیز در تشریح وظایف شورای شهر آمده است: "تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها".

بنابراین، شهرداری‌ها به لحاظ نوع فعالیت‌ها و خدماتی که ارائه می‌دهند، مشابه سازمان‌های دولتی بوده و محیط گزارشگری و چارچوب نظری مورد استفاده برای این واحدها نیز متفاوت از واحدهای انتفاعی است. شفافیت

و انضباط مالی و به تبع آن نظارت‌پذیری شهرداری تهران و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه متأثر از نظام و مدل گزارشگری مالی آن است که در زیر به آن پرداخته می‌شود.

۲-۱۳ گزارشگری شفافیت و انضباط مالی و تاریخچه آن در شهرداری تهران

مدل گزارشگری مالی نهادهای بزرگ بخش عمومی به طور کلی تحت تأثیر ویژگیهای محیطی فعالیت‌ها، نیازهای اطلاعاتی استفاده‌کنندگان از گزارش‌های مالی و اهدافی که استفاده‌کنندگان برای تحقق آن از اطلاعات بهره می‌برند قرار می‌گیرد. از این رو، شناسایی استفاده‌کنندگان از گزارش‌های مالی، نیازهای اطلاعاتی آنها و اهدافی که استفاده‌کنندگان برای آن اطلاعات را مورد استفاده قرار می‌دهند. پیش شرط تدوین هدف‌های گزارشگری مالی است. این در حالی است که ویژگی‌های محیطی فعالیت‌ها و ملحوظ کردن قوانین و مقررات و ظرفیت تغییرپذیری قوانین نیز در تدوین این هدف‌ها مؤثر واقع می‌شوند. گزارشگری مالی جزئی از نظام پاسخگویی است و در تعامل با نظام پاسخگویی حاکم بر نهادهای بخش عمومی عمل می‌کند. از این رو، برای طراحی و اجرای سیستم حسابداری مناسب و انتخاب مدل گزارشگری مالی کارآمد برای شهرداری تهران و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه، باید به این موارد توجه جدی کرد.

از دیگر مواردی که در ارتقای شفافیت و انضباط مالی و به تبع آن نظارت‌پذیری شهرداری تهران و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه مؤثر است می‌توان به تکمیل حسابداری تعهدی و تطبیق آن با استانداردهای بخش عمومی در شهرداری تهران اشاره نمود.

تا قبل از سال ۱۳۶۰ سیستم حسابداری شهرداری تهران یکطرفه بود و بعد از این تاریخ نیز از «سیستم حسابداری دو طرفه بر مبنای نقدی» استفاده شد، که مشکلات و آفت‌های بسیاری را به همراه داشت. باید توجه داشت که هر چند سیستم حسابداری دو طرفه می‌تواند بر دو مبنای نقدی و تعهدی شکل گیرد ولی مدت‌ها است که سیستم حسابداری بر مبنای نقدی در دنیا منسوخ شده است. تبصره ۵۷ بودجه مصوب سال ۱۳۸۱ شهرداری تهران را مکلف نمود: حداکثر طی ۶ ماه اول سال ۸۲ نسبت به تهیه و تدوین نظام حسابداری تعهدی مناسب برای شهرداری تهران اقدام نماید و در ادامه سال به صورت موازی با نظام مالی موجود به صوت آزمایشی به

مورد اجرا بگذارد و پس از انجام اصلاحات لازم، سال ۱۳۸۴ جایگزین نظام نقدی نماید. در سال ۱۳۸۵ ساختار اجرایی پروژه حسابداری تعهدی از طریق تشکیل کمیته راهبردی شکل گرفت. در سال ۱۳۸۷ با استقرار سیستم جامع مالی (فاینانس) در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران، اجرای سیستم حسابداری تعهدی عملیاتی گردید.

۳-۱۳ مشکلات و چالش‌های حوزه شفاف‌سازی و انضباط مالی

مسئله شفافیت و انضباط مالی از مهم‌ترین اهداف و دغدغه‌هایی است که امروزه توسط سیاست‌گذاران بخش عمومی کشور دنبال می‌شود. از همین رو ملاحظه می‌شود که این موضوع به طور مستمر در اسناد بالادستی کشور مورد پیگیری و تأکید قرار گرفته است. اما علیرغم کارهای انجام گرفته شده، بنا بر دلایل و چالش‌هایی، هنوز توفیقی در این موضوع حاصل نشده است. در ادامه سعی می‌شود که به مهم‌ترین آنها اشاره شود:

ضعف نیروی انسانی: پیچیدگی مسایل مالی و حجم بالای فعالیت‌های مربوط به بنگاه‌ها و بخش‌های بزرگ عمومی باعث می‌شود تا افراد به راحتی نتوانند به فرایندها و ریز مسایل آنها پی ببرند، از همین رو، بخش‌های زیادی از فرایندهای سازمانی مصون از بررسی، بازبینی و حسابرسی باشند که اینها خود به مدخل‌های فساد تبدیل می‌شوند.

حل این مشکل نیازمند افزایش سطح تخصص‌ها و همچنین آموزش مستمر آنهاست. بنابراین توجه به آموزش‌های کاربردی و مستمر، افزایش انگیزه‌های شغلی، پرهیز از تقسیم نامناسب مسئولیت‌ها و وظایف و جلوگیری از فشار روانی ناشی از مراجعان و بستانکاران می‌تواند به شفافیت و کارایی سازمانی کمک نماید.

ضعف در سیستم‌های مالی: امروزه علیرغم پیشرفت‌های شگرفی که در صنعت IT و سیستم‌ها و بسترهای اطلاعاتی رخ داده است، هنوز بخش‌های زیادی از فعالیت‌ها و ضبط و ثبت‌های مالی به صورت دستی انجام می‌گیرد. این موضوع باعث می‌شود تا امکان رخ دادن اشتباهات به صورت عمدی و یا سهوی افزایش یابد.

فقدان نظام جامع مالی و تناقض بین قوانین و مقررات مالی حاکم بر شهرداری‌ها: از دیگر مشکلات این حوزه، تناقض ذاتی بین نظام حسابداری تعهدی و بودجه‌ای و فقدان یک نظام حسابداری پذیرفته شده و قانونی است. نبود یک رویه در فرایند ثبت و ضبط‌های مالی از مهم‌ترین مشکلات پیش‌روی فرایند شفاف‌سازی است.

در ادامه سعی می‌شود که به بخشی دیگر از مسایل این بخش به صورت تیتروار پرداخته شود:

- مغفول ماندن رسالت و اهداف حوزه مالی در بستر الزامات و تنگناها و اقتضائات اداره شهر (در نبود برنامه‌ها و پیش‌بینی‌های جامع در حوزه‌های اجرایی) اغلب قراردادهای به مسیر ترک تشریفات هدایت می‌شوند.
- توزیع نامناسب حجم کاری در طول سال به نحوی که بیش از ۴۰ درصد عملیات مالی در انتهای سال رخ می‌دهد.

- نبود عدالت در تناسب کار و مزایا در مقایسه با سایر حوزه‌ها و تجمع افراد سفارش شده و ناکارآمد در حوزه که موجب سرخوردگی در دیگر افراد و ضعف در مدیران میانی می‌گردد.

۴-۱۳ ارایه راهکارها و پیشنهادات

مهم‌ترین راهکارها و پیشنهاداتی که به شفافیت و نحوه نظارت‌پذیری بیشتر بر حوزه ستادی شهرداری تهران منجر می‌شود عبارتند از:

- ایجاد دیوان محاسبات در شهرداری تهران
- مکانیزه نمودن فرآیندهای مالی و کاهش نقش انسان در آن
- یکپارچه‌سازی کلیه رویدادهای مالی در سطح شهرداری تهران
- کاهش زمان بستن حساب‌های شهرداری تهران و ارائه بموقع گزارش تفریغ بودجه
- پاسخگویی مکانیزه به نهادهای نظارتی
- کاهش بندهای حسابرسی و اتخاذ راهبرد به سوی اخذ گزارش پاک
- پاسخگویی به حسابرسان مستقل و منتخب شورا
- همچنین در حوزه سازمان‌ها و شرکت‌ها می‌توان اقدامات زیر را انجام داد:
- استقرار و بهره‌برداری کامل سیستم جامع مالی (فاینانس) در سازمان‌ها و شرکتها.

- طراحی و استقرار متمرکز ارزیابی و پایش عملکرد با راهبری اداره کل امور مجامع، سازمان‌ها و شرکتها جهت تصحیح انحرافات احتمالی سازمان‌ها و شرکتها از اهداف کمی تعیین‌شده.
- برقراری نظام اخذ و کنترل گزارش‌های ماهیانه (یا سه ماهه) عملکرد بودجه، امتیازدهی و سیاست‌های تشویقی در میزان پایبندی و رعایت چارچوب بودجه ابلاغی با همکاری اداره کل برنامه و بودجه.

فصل چهاردهم:

مشارکت‌پذیری و نحوه تعامل با سمن‌ها، انجمن‌های تخصصی و حرفه‌ای و شورایی‌ها

۱-۱۴ مقدمه

در دنیای امروز می‌توان ادعا کرد دستیابی به پیشرفت مستلزم بهره‌مندی از عقلانیت، مشارکت عمومی و ترویج روحیه کار گروهی است.

براساس نتایج پژوهش‌های علمی؛ مشارکت مردم در اداره امور و تصمیم‌گیری درباره مسائل مختلف مرتبط با محل زندگی، خود عامل مهمی برای ارتقاء سطح زندگی اجتماعی آنان محسوب می‌شود.

نمود بارز مداخله و مشارکت مردم در امور اجتماعی را باید در تشکیل گروه‌های منسجم، هدفدار و خودجوش همانند تشکلهای غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد جست‌وجو کرد. به طور کلی، در فرآیند توسعه پایدار این سازمان‌ها از جمله گروه‌های تأثیرگذار (از سطح محلی تا ملی) محسوب می‌شوند و پایداری و نهادینه شدن طرح‌های توسعه مستلزم توجه به برنامه‌های اجتماع‌محور است.

از نظر سازمان‌های بین‌المللی (نظیر سازمان ملل) و قوانین بین‌المللی (نظیر منشور ملل متحد) حضور آحاد مردم و مشارکت آنها در تشکیل و گسترش سازمان‌های غیردولتی (به عنوان شخصیت‌های قانونی و حقوقی) بسیار مهم است.

همچنین در دین مبین اسلام نیز بر استفاده از ظرفیت‌های مردمی و مشارکت دادن آنها در تصمیم‌گیری و اجرای امور به وسیله آحاد مردم تأکید بسیاری شده است به گونه‌ای که مردم در تشکیل حکومت، قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری، اجرای قوانین و اداره کشور نقشی جدی و فعال دارند.

۲-۱۴ ضرورت واگذاری امور به مردم

در جامعه کنونی ما توجه به برخی مسائل علیرغم نیاز مبرم مجموعه‌های تصمیم‌گیر و مجری (نظیر دولت و مدیریت شهری) مغفول مانده است که واگذاری انجام امور مردم به دست مردم، حمایت از روحیه کار دواطلبانه و استفاده از ظرفیت تشکلهای غیردولتی از آن جمله به شمار می‌رود.

در واقع، به دلایلی همچون ساختار پیچیده، ناکارآمدی و فربه بودن چارچوب اداری کشور، نداشتن برنامه استراتژیک بلندمدت و عدم آشنایی مردم با رسالت این سازمان‌های مردم‌نهاد؛ الزامات و بسترهای ورود حداکثری تشکل‌های غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد به عرصه‌های اجرایی و مشارکتی به ویژه در حوزه‌های شهری کمتر فراهم شده است.

قطعا در این بین نمی‌توان نقش حمایتی دولت و نهادهای مسئول (از جمله شورای شهر و شهرداری‌ها) برای درگیر کردن آحاد جامعه با معضلات واقعی و ملموس موجود، سپردن امور به آنها و تقویت تشکل‌های مردمی را نادیده گرفت.

از این رو، تدوین آیین‌نامه‌ها و قوانین حمایتی در رابطه با سازمان‌های مردم‌نهاد خواهد توانست ضمن رفع موانع و چالش‌های پیش روی این سازمان‌ها، اجرای بهتر امور در جوامع شهری را میسر سازد.

حضور مردم در عرصه‌های عمومی، مشارکت اجتماعی در تصمیم‌گیری‌ها و اجرای برنامه‌ها نیز ضرورتی غیرقابل انکار است، به گونه‌ای که در کشورهای پیشرفته به استثنای مسائل مربوط به جنگ و دیپلماسی بین‌المللی، همه امور از جمله اقدامات مرتبط با محیط زیست، بهداشت و درمان، آموزش، مدیریت شهری و... بر عهده مردم (به ویژه در قالب تشکل‌های غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد) است.

همچنین حضور مردم (به ویژه در قالب تشکل‌های غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد) در فرآیند برنامه ریزی و اجرای برنامه‌ها بویژه در سطح شهرها؛ ضمن کاهش هزینه‌های مجموعه مدیریت شهری و افزایش رضایت شهروندان از عملکرد آنان، تحقق برنامه‌ها و طرح‌های تعریف‌شده در کوتاه‌ترین زمان ممکن را موجب خواهد شد.

از طرفی نیز این سازمان‌ها می‌توانند با ایجاد احساس با هم بودن، نقش‌آفرین بودن، مسئولیت در مقابل دیگران و ایجاد حس داشتن سرنوشت مشترک، تکالیف و حقوق شهروندی را موجب شوند.

در این میان نباید نقش آنان را در حساس‌سازی جامعه نسبت به برخی موضوعات مهم شهری و حل آنها نظیر آلودگی هوا، محیط زیست، ترافیک، آسیب‌های اجتماعی، سلامت عمومی و... فراموش کرد.

در نهایت اینکه نقش‌آفرینی سمن‌ها در مسائل اجتماعی و فرهنگی جامعه از جمله مداخله در رفع آسیب‌های اجتماعی مانند طلاق، اعتیاد، بالارفتن سن ازدواج، مسلک‌های انحرافی و مفسد اقتصادی و... بسیار مؤثر است. هرچند هم اکنون تشکل‌های مردمی از تعداد قابل توجهی برخوردارند ولی لزوم فراهم‌سازی بسترهای لازم برای این سازمان‌های مردم‌نهاد به خصوص در مراحل اولیه شکل‌گیری ضروری بوده، باید تسهیلات و امکانات موجود در مجموعه مدیریت شهری جهت همکاری در اختیار آنان قرار گیرد.

بنابراین باتوجه به تمام موارد فوق و با در نظر گرفتن اشتراکات فراوان (نظیر غیردولتی بودن، غیرسیاسی بودن، درگیر بودن مستقیم با مردم، داشتن کارکردها و وظایف مشابه، فعالیت در حوزه‌های متنوع و متفاوت و...)؛ لزوم تهیه سند همکاری مجموعه مدیریت شهری با سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در این حوزه‌ها با هدف ارائه طرح‌های مؤثر و منطبق بر نظرات کارشناسی و تخصصی در جهت رفع نیازها و چالش‌های مردم به شدت احساس می‌شود.

۳-۱۴ عوامل مؤثر در موفقیت سازمان‌های مردم‌نهاد

به طور کلی سازمان‌های مردم‌نهاد باید سعی کنند اثربخشی و کارایی سازمان خود را بهبود بخشند. برای افزایش اثربخشی باید فعالیت‌های تعیین هدف، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به درستی و با دقت و ظرافت‌های لازم انجام شود.

در افزایش کارایی نیز سازمان‌های مردم‌نهاد باید روی چهار محور اساسی کار کنند:

مشارکت، مدیریت، جذب و نگهداری عضو، بسترسازی

۱. مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در شهر:

لزوم مشارکت باید بعنوان یک اصل اساسی در همه فعالیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد مورد توجه قرار گیرد. برای دستیابی به مشارکت همه جانبه شهروندان این سازمان‌ها باید به ایجاد بستر و انگیزه بین لایه‌های مختلف اجتماعی جهت کمک به مدیریت شهری بپردازد. این کار می‌تواند از راه‌های زیر انجام شود.

- ایجاد تعریف فضای فعالیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد به منظور کمک به مدیریت شهری

- بسترسازی ایجاد حس مسئولیت اجتماعی میان شهروندان

- طراحی پروژه‌هایی که اثر قابل مشاهده درحل معضلات مدیریت شهری دارد

- محسوس کردن موضوعاتی که توسط مدیریت شهری مغفول مانده است.

۲. مدیریت سازمان‌های مردم‌نهاد:

در زمینه مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد، فعالیت‌های ذیل می‌تواند به افزایش کارایی سازمان‌های مردم‌نهاد در مدیریت شهری کمک کنند:

کمک به مدیریت شهری باید سرلوحه برنامه‌های مدیریتی سازمان‌های مردم‌نهاد باشد و این سازمان‌ها باید به طراحی نظام‌های مدیریتی مشارکتی و جمعی بپردازند.

سازمان‌های مردم‌نهاد نباید اجازه دهند شیوه‌های اقدام آنها دچار یکنواختی و رکود و تکرار گردد و باید همواره از شیوه‌های مناسب و نو استفاده کنند.

سازمان‌های مردم‌نهاد نه تنها در شکل خودشان بلکه در راهبری مدیریت شهری نیز باید فعال باشند آنها نباید به انتظار مناسب شدن شرایط زندگی در شهر بمانند بلکه باید برای ایجاد شرایط مناسب برای شهر، خود اقدام کنند.

سازمان‌های مردم‌نهاد باید در حوزه فعالیت‌های مدیریت شهری خود در جامعه بسترسازی کنند. آنها باید با در پیش گرفتن سیاست پافشاری استمرار و ایستادگی سعی کنند اهمیت و ضرورت وجود تشکل‌های داوطلبانه و انجام مشارکت‌های لازم توسط آنها را به شهروندان معرفی کنند و خواسته‌های خود را از راه ایجاد شبکه تخصصی پیگیری کنند همچنین آنها باید با استفاده از وسایل ارتباط جمعی و رسانه‌ها و نیز با استفاده از ظرفیت‌های گوناگون، سازمان‌های مردم‌نهاد را به جامعه معرفی کنند.

۴-۱۴ انجمن‌های شورایی محلات

انجمن‌های شورایی بعنوان یک نهاد نوپا در ۳۷۱ محله تهران و در قالب ۱۳۷ ناحیه شهری و ۲۲ منطقه شهرداری در اسفند سال ۸۴ شکل گرفت. تولد این نهاد در شهر تهران با توجه به مشکلات و تحقق مردم‌سالاری، کمرنگی مشارکت در عرصه‌های رسمی از یک سو و پذیرش این واقعیت که توسعه بدون مشارکت در عرصه‌های محلی امکان‌پذیر نیست، از سوی دیگر می‌تواند نقطه عطفی در تحولات و تحرکات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در سطح شهر تهران و کشور گردد. تجربه فعالیت‌های انجام شده توسط شوراییاران به عنوان یک نهاد اجتماعی و غیرسیاسی گویای این حقیقت است که توفیق شوراییاران ارتباط مستقیم با حمایت و ایجاد فرصت به این نهاد از سوی مدیران خصوصاً مدیران شهری دارد. طرح انتخاب شهردار نواحی توسط شوراییاران، اختصاص اعتبارات ویژه به محلات جهت غنی‌سازی اوقات فراغت با نظر شوراییاران، در اختیار گذاردن مکان جهت دفتر فعالیت این نهاد در محلات از جمله اقدامات ارزنده‌ای است که با هدف تقویت شوراییاران انجام شده است.

ولی با توجه به سمت و سوی سیاست‌های جاری مدیریت شهری در سپردن اداره امور شهری محلات به معتمدان محل و شوراییاران باید بپذیریم وضعیت موجود مدیریت شهری به دلایلی پاسخگوی مطالبات مردمی و جلب اعتماد شهروندان بنحوی که باید نیست.

۵-۱۴ چالش‌های پیشرو

- نوپا بودن این نهاد و عدم آشنایی کافی اعضاء با مناسبات تعامل و رسالت وجودی این تشکیلات به عنوان حلقه اتصال شهروندان با نهادهای خدمات رسان و ناتوانی در استفاده از حداکثر ظرفیت‌های محلی از حیث منابع انسانی، مالی، نظارتی و مدیریتی بعنوان سهم مشارکت و بکارگیری از این فرصت‌ها برای جلب و جذب سایر نهادها و ارگان‌های شهرداری در جهت توسعه محلات است. نتایج حاصل از تحلیل آماری، اولویت‌بندی مسایل و مشکلات شهر تهران نشان می‌دهد که حل بسیاری از خواسته‌های مردمی مستلزم مشارکت سایر

ارگان‌های خدمت رسان در سطح شهر است که به دلیل عدم وجود مدیریت واحد شهری، تحقق خواسته‌های شوراییاران مستلزم برقراری تعامل مؤثر در مشارکت‌پذیری سایر نهادها غیر از شهرداری است.

- ساختار سازمانی شهرداری متناسب با اساس فعالیت شوراییاران به عنوان معتمدین محل و مظهر نهادهای محلی در اجرای سیاست‌های جاری محله محوری نیست. در حال حاضر سازمان و تشکیلات شهرداری در نواحی و محلات، به گونه‌ای که سیاست‌های محلی را در قالب یک نظام، مدیریت و پشتیبانی نماید تحقق نیافته است. این مهم زمانی محقق خواهد شد که حلقه اتصال این نهاد در راستای تعامل با مدیریت شهری بصورت یک هرم (هرم سطوح ارتباطی شوراییاری با شهرداری) از عرصه محله با سازمان و تشکیلات شهرداری هم‌نوا و پشتیبانی گردد.

- محدودیت مالی و بودجه در پشتیبانی از طرح‌ها و برنامه‌های شوراییاری‌ها با توجه به حجم وسیع مسایل و مشکلات شهری در ابعاد مختلف عمرانی، زیست محیطی، ترافیکی و عمرانی از یک سو و نیازهای فزاینده شهری در عرصه محلات از سوی دیگر.

- فقدان آموزش‌های حرفه‌ای و مستمر برای اعضای شورا در خصوص آموزش نقش و جایگاه این نهاد با هدف برقراری تعامل مؤثر با سازمان‌های دولتی و غیردولتی خصوصاً شهرداری و همچنین کسب آگاهی‌های لازم از قوانین و رویه‌های جاری نهادها و سازمان‌های شهری.

- اتکاء به نهاد شهرداری در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها و کمرنگی حاکم در جلب مشارکت‌های مردمی به عنوان پتانسیل بالقوه و سهم مشارکت در تعامل با مدیریت شهری در جهت تحقق توسعه پایدار اجتماعی محلات.

- خارج شدن از نقش ذاتی شوراییاران به عنوان یک بازوی نظارتی و آلوده شدن به مسایل، امور اداری و اجرایی و به عنوان یک عامل بازدارنده تحقق اهداف و اضمحلال تمامی نهادهای مشارکتی و مشورتی.

- عدم وجود و یا ضعف آیین‌نامه‌ها و قوانین حقوقی، مالی و اجرایی به گونه‌ای که شوراییاران را در جهت تحقق سیاست محله‌محوری در تعامل با سازمان‌های شهری پشتیبانی نماید.

۶-۱۴ راهکارها و پیشنهادات

- لازم است نهاد شورایی دارای اهداف پایدار بوده و در جهت استمرار اهداف مشترک و ارتباط مطلوب با بخش‌های دولتی و دیگر سازمان‌های مردم‌نهاد تلاش نماید.
- بصورت داوطلبانه در چارچوب وظایف قانونی و بنا به نیاز طبیعی ناشی از شرایط محلات و منطقه تشکیل گردد.
- دارای ضوابط، روابط و سازوکار مشخص و از قبل تعریف‌شده شکل گیرد.
- دارای شخصیت حقوقی و هویت مردمی مستقل از دولت و شهرداری شکل گیرد.
- اهداف سودجویانه و انتفاعی نداشته باشند.
- ارتقاء جایگاه شورایی به شورای محله
- در کنار این موارد توجه به ملاحظات زیر توسط مدیران شهری در تعامل با سازمان‌های غیردولتی می‌تواند محور تصمیم‌گیری قرار گیرد:
- بسترسازی مناسب جهت فعالیت تشکلهای در عرصه‌های مدیریت شهری و سپردن تدریجی امور در قالب تعامل معنی‌دار با مردم
- حمایت و پشتیبانی اعتباری، مالی و تسهیلاتی با هدف تشویق و تقویت تشکلهای غیردولتی و حرکت‌های جمعی
- حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های مرتبط با رسالت ذاتی شهرداری تهران در عرصه‌های آموزش شهروندی، آسیب‌های اجتماعی، ترافیک و حمل و نقل شهری، زیست محیطی، سلامت شهروندان و...
- ساماندهی و حمایت از افراد، گروه‌ها و اقشار داوطلبانه مردمی علاقمند به فعالیت‌های خیرخواهانه و مردمی در زمینه ورزشی، هنری، ادبی، اجتماعی، علمی و...