



بررسی علل نارضایتی شهروندان از شهرداری‌ها مورد مطالعه شهرداری اسکو

هادی منافزاده^۱، سحر طوفان^{۲*}

کد مقاله: ۲۱۴۰۵

چکیده

شهرداری نهادی است عمومی و غیردولتی که در قبال اخذ وجوهات و عوارض‌های مصوب، اقدام به ارائه خدمات مندرج طی ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها می‌نماید. هدف از این پژوهش بررسی علل نارضایتی شهروندان از شهرداری اسکو -علی‌الخصوص در حوزه‌های مدیریتی، خدماتی و شهرسازی- بوده که حسب آن سعی شده است تا با بهره‌گیری از ادبیات موجود به بررسی علل نارضایتی از بخش‌های مذکور پرداخته شود. روش جمع‌آوری اطلاعات در این پژوهش به صورت میدانی و کتابخانه‌ای بوده که حسب آن از تحلیل اطلاعات به دست آمده از پرسشنامه‌ها، اطلاعات مربوطه استخراج، جمع‌بندی، آسیب‌شناسی و رفع آسیب شده‌اند. جامعه‌ی آماری پژوهش حاضر نیز شهروندانی هستند که در طول این پژوهش به نحوی از خدمات شهرداری اسکو بهره برده‌اند. نتایج پژوهش حاصله حاکی از آن است که منفک و مجزا سازی برخی از وظایف محوله به شهرداری‌ها و واگذاری آن به سایر ادارات، نبود ردیف بودجه مصوب و یا منابع مالی پایدار برای شهرداری‌ها، تبعیض در ارائه خدمات به نواحی مختلف شهر، تفسیر به رای نمودن قوانین، عدم کارایی شهردار منتخب شوراهای در اداره امورات شهر و شهرداری و وجود پروسه‌های زائد اداری از جمله عواملی هستند که ضمن ایجاد ضعف در شهرداری‌ها، سبب ایجاد نارضایتی در شهروندان گردیده و همین امر نیز سبب کاهش مشارکت شهروندان در اداره امورات شهر گردیده است. به نظر می‌رسد با مجزا نمودن قدرت از بدنه تخصصی شهرداری‌ها، تمرکزگرایی در سیستم خدمات رسانی شهری، کاهش موازی کاری‌ها، رفع اختلاف در وظایف دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی و مشخص نمودن دستگاه مسئول، شفافیت مالی شهرداری‌ها و تسریع در پاسخگویی، کاهش بهاء خدمات ارائه شده و... می‌توان به مشکلات و معضلات مطروحه فائق آمد.

واژگان کلیدی: شهرداری، مدیریت شهری، مشارکت، نارضایتی، عملکرد.

۱- کارشناس معماری و شهرسازی شهرداری اسکو، دانشجوی مقطع دکتری تخصصی معماری، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز. تبریز، ایران.

۲- استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تبریز. تبریز، ایران. (نویسنده مسئول) sahar.toofan@gmail.com

۱- مقدمه

شهرداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر مدیریت شهری می‌تواند نقش تأثیرگذاری در ارائه خدمات عمومی و اداره پاره‌ایی از امور شهری داشته باشد. آن‌ها در مقوله مدیریت و اداره امورات مربوط به مدیریت شهری وظایف متنوع و متعددی دارند که این درجات و وظایف از حاکمیت تام محلی گرفته تا اجرای امورات شهری کم‌اهمیت، متغیر است. (رستمی-عامری، ص: ۱۴۱) در نظام حقوقی ایران، قانون شهرداری‌ها، به‌عنوان یک قانون معیار بوده که علی‌رغم رشد آگاهی سیاسی و اجتماعی مردم، با نسخ مواد متعددی از آن، رویکردی واپسگرایانه به خود گرفته است بدین نحو که اساسی‌ترین وظایف و اختیارات شهرداری، از آن ستانده و به دولت و یا سایر نهادها و ارگان‌های دولتی واگذار شده است (رستمی-عامری، ص: ۱۴۱) از نتایج این امر می‌توان به افزایش فرآیند زائد اداری، اتلاف وقت، کاغذبازی و ... نهایتاً به نارضایتی مردمی و به‌تبع آن کاهش مشارکت شهروندان در اداره امور محلی شهر، اشاره نمود.

احساس رضایت شهروندان از محیط شهر و خدمات شهرداری، عامل مهمی در جهت ایجاد انگیزه در مردم برای مشارکت در توسعه شهری و بهبود کیفیت محل سکونت آن‌هاست. علاوه بر آن رضایت شهروندان از عملکرد مدیریت شهری می‌تواند موجب ترغیب آنان برای همکاری با نهادهای شهری در جهت انجام بهتر وظایف و ارائه خدمات مطلوب‌تر در سطح شهر شود، درحالی‌که نارضایتی از عملکرد نهادهای عمومی و احساس تبعیض در ارائه خدمات از سوی شهرداری‌ها در مناطق مختلف شهر موجب یاس، ناامیدی و بی‌مسئولیتی آن‌ها خواهد شد.

ایجاد حس رضایت در شهروندان و مشارکت آنان در اداره شهر نیازمند برنامه‌ریزی منظم و همه‌جانبه است تا مدیریت شهری را قادر سازد با ارائه تصویری مطلوب از شهرداری و ایجاد تعاملی مؤثر، شهروندان را در عرصه فعالیت‌های شهری امیدوار سازد. گام اول در این زمینه طراحی سازوکار مناسب به‌منظور شناسایی و درک چگونگی نگرش مردم نسبت به عملکرد شهرداری و به‌تبع آن میزان رضایت‌مندی شهروندان از خدمات شهری است. برای اداء بهتر موضوع، مطلوب است قبل از ورود به بحث اصلی و پرداختن به آسیب‌شناسی و علل نارضایتی مردم از شهرداری‌ها، گریزی به مفاهیم و اهداف مدیریت شهری، وظایف قانونی شهرداری‌ها و چالش‌های پیش روی آن‌ها بیفکنیم.

پژوهش حاضر قصد دارد تا به سوالات زیر پاسخ دهد:

- چرا علیرغم خدمات ارائه‌شده از شهرداری اسکو، شاهد نارضایتی عامه از این مجموعه هستیم؟
- چگونه می‌توان بر اعتماد مردمی و به‌تبع آن مشارکت مردمی در اجرای خدمات شهرداری‌ها افزود؟

۲- ضرورت تحقیق

شناخت و بررسی علل شکل‌گیری شهرداری‌ها، تدقیق در وظایف قانونی محوله به این اداره و به‌تبع آن سنجش میزان رضایت عمومی و بررسی و شناسایی علل نارضایتی عموم از این مجموعه، توأم با معرفی راهکارهایی جهت رفع یا کاهش این نارضایتی‌ها می‌تواند ضمن افزایش اعتماد عمومی به بدنه شهرداری‌ها - در مقیاس کلان دولت مرکزی - سبب افزایش مشارکت آنان گردد. همین امر نیز سبب خواهد شد تا مدیریت شهری بتواند در اجرای وظایف محوله گام‌هایی اساسی‌تر بردارد. بی‌شک بدون شناسایی آسیب‌ها و معضلات موجود در بدنه شهرداری‌ها، امکان رفع و ارائه راهکار جهت رفع آسیب‌های مطروحه میسر نخواهد بود.

۳- اهداف پژوهش

در این پژوهش، دستیابی به اهداف زیر مورد نظر بوده است:

۱. شناخت و معرفی وظایف محوله به شهرداری‌ها با رویکردی به سیر تکوینی قانون ملاک عمل آن‌ها
۲. بررسی مسائل و مشکلات فرا روی مدیریت شهری و شهرداری‌ها
۳. آسیب‌شناسی و بررسی علل نارضایتی عامه از شهرداری اسکو
۴. جمع‌بندی و ارائه راه‌کارهایی در جهت رفع آسیب‌های مطروحه

۴- روش تحقیق

روش تحقیق اتخاذ شده در این پژوهش، روش تحقیق کیفی می‌باشد که با جمع‌آوری اطلاعات به‌صورت میدانی و کتابخانه‌ای، با رویکرد توصیفی به تشریح داده‌ها پرداختیم و سپس با تحلیل بر روی یافته‌ها در پی حصول نتیجه می‌باشد.

۵- پیشینه پژوهش

قبلا مقالاتی در خصوص سنجش میزان رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری‌ها به انضمام مقالاتی با مضامین نقش مدیریت شهری در افزایش مشارکت مردمی، شهر و شهرداری الکترونیک کار شده ولی بطور تحلیلی و گسترده، هیچ مقاله ای به مسایل و مشکلات موجود در بدنه شهرداری‌ها و بررسی علل نارضایتی از مجموعه شهرداری‌ها نپرداخته است. علی اکبر نجفی کانی و همکاران طی مقاله ی تدوین شده در سال ۱۳۹۳، با عنوان بررسی رضایت شهروندان در حاشیه شهرهای میانی (مطالعه موردی شهر بابل) صرفا به مقوله خدمات شهری پرداخته و طی آن موفقیت شهرداری را منوط به تامین آسایش و امنیت شهروندان دانسته است. سعید هادی زاده فیروز جایی و همکارانش، در سال ۱۳۹۲، در مقاله ایی با عنوان تحلیل نقش شهرداران به‌عنوان ارگان اصلی مدیریت شهری و اثرات آن بر ساختار فضایی شهر بابل، تغییر مکرر متصدیان مسئولیتهای مرتبط با مدیریت شهری و ضعف کارایی آن‌ها، به انضمام تعدد در مراجع تصمیم گیری در امور شهری را سبب شکل گیری زائده های فیزیکی در پیکره شهر بابل دانسته است. میر نجف موسوی و همکارانش، در سال ۱۳۹۲، در مقاله ایی با عنوان تحلیلی بر نقش عوامل تأثیر گذار بر عملکرد شهرداری‌ها و سنجش میزان رضایت‌مندی شهروندان (مطالعه موردی یزد) احساس رضایت شهروندان از محیط شهر و خدمات ارائه‌شده شهرداری را عامل مهمی در ایجاد انگیزه در مردم برای مشارکت در توسعه شهری دانسته و با بررسی وضعیت مالی شهرداری‌های یزد بر سنجش میزان رضایت‌مندی شهروندان یزد از خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری‌های مناطق مختلف یزد پرداخته است. علی قربانی و همکارانش در سال ۱۳۹۵، در مقاله ایی با عنوان بررسی زیرساخت‌های استمرار شهرداری الکترونیک در شهر تبریز، ایجاد شهرداری الکترونیک را در بهبود ارائه خدمات شهری و رضایت شهروندان مؤثر دانسته اند. عبدالله محمودی و همکارانش در سال ۱۳۹۳، در نوشتاری با عنوان تأثیر استمرار شهرداری الکترونیکی بر شفافیت عملکرد شهرداری‌ها، ایجاد شهرداری الکترونیکی را باعث کاهش هزینه های پرسنلی و اداری و سیستماتیک شدن فرآیند های خدماتی دانسته اند. محمود یزدانی امیری و همکارانش در سال ۱۳۹۲، در پژوهشی با عنوان مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در اداره شهرهای ایران، پراکندگی قوانین شهرداری‌ها و مؤثر نبودن آن‌ها، منطبق نبودن قوانین با نیازهای جامعه، برخورد سلیقه ایی با قوانین و ... را موجب ایجاد مشکلات پیچیده برای شهرداری‌ها دانسته است.

جدول ۱- جدول واژه شناسی تخصصی پژوهشی-منبع: نگارندگان، ۱۳۹۹

ردیف	واژه/ اصطلاح	تعریف	مضمون
۱	مدیریت	به فرآیند سازماندهی و بکارگیری مؤثر و کارآمد منابع سازمانی-اعم از مادی و انسانی- و همچنین هدایت و کنترل آن‌ها در راستای تحقق اهداف سازمانی، اطلاق می گردد. در حقیقت مدیریت، فرآیند و روش نیل به اهدافی است که برای یک سازمان لحاظ شده است(والائی؛ ۱۳۸۷: ۳۶۹).	سازماندهی
۲	مدیریت شهری	عبارت است از اداره امور شهری در راستای ارتقای مدیریت پایدار در مناطق مختلف شهری، با لحاظ اهداف و سیاست های اقتصادی و اجتماعی کشور یا می‌توان گفت مدیریت شهری به‌عنوان چارچوب سازمانی توسعه شهر، به سیاست‌ها، برنامه ها، طرح ها و عملیاتی اطلاق می شود که بتواند بین دو مقوله اساسی رشد جمعیت و تامین زیرساخت‌های اساسی مورد نیاز آن توازن و هماهنگی ایجاد نماید(والائی؛ ۱۳۸۷: ۳۷۰).	چارچوب سازمانی
۳	مدیریت یکپارچه شهری	به معنی یکپارچه سازی برنامه‌ریزی، تامین زیرساخت ها ی شهری و همچنین یکپارچه سازی نهادی و سازمانی است (Mc Gill.2001,347-354).	تعریف و قانونمندی
۴	رضایت	عبارت است از میزان ارضای امیال فرد، به گونه ایی که با رفع نیازها ی فرد، رضایت و خشنودی وی بیشتر شود (کوشا؛ ۱۳۷۹: ۸۸).	خشنودی جمعی
۵	مشارکت	معادل واژه Participation است. این کلمه از کلمه Part به معنی جز، بخش گرفته شده و از ریشه لاتین Participation به معنای با خود داشتن و سهیم شدن در چیزی یا گرفتن قسمتی از آن است(آریانپور و کاشانی؛ ۱۳۷۴: ۲۸۵).	همکاری عمومی

۶- شهرداری‌ها و سیر تکوینی آن در ایران

سابقه تشکیل شهرداری، به مفهوم امروزی، مربوط به زمان تشکیل حکومت مشروطه (در دوره قاجار) بوده که حسب آن شهرداری‌ها با تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ شمسی پا به عرصه وجود نهادند. عبارتی اولین مجوز قانونی تشکیل شهرداری در ایران مصادف با زمان تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۶ است. این قانون با این طلیعه که مقصود اصلی تاسیس بلدیة، حفظ منافع شهر و ایفای حوائج اصلی شهر (منجمله نظافت و تامین نان) در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده به تصویب رسیده است (نیامی؛ ۱۳۴۹: ۲۳-۱۹). با روی کار آمدن دولت سید ضیاء وی برای عملی کردن اهدافش، تصمیم به ادغام و یکپارچه سازی نهادهای مستقلی نظیر شهرداری با دولت نمود به این جهت با تدوین نظام نامه ای در هیات دولت اداره بلدیة را به دولت وابسته نمود. رضاخان نیز با تصویب لایحه جدیدی برای بلدیة ها - سال ۱۳۰۹- دست دولت را در اداره انجمن بلدیة باز گذاشت(رضایی

زاده؛ ۱۳۹۰: ۴۹). در قانون بلدیة سال ۱۳۰۹ شمسی، سبک و روش اداره شهر ترکیبی از تمرکز و عدم تمرکز بود (طاهری؛ ۱۳۸۹: ۲۰۱). از یک سو با اعطای شخصیت حقوقی به شهرداری‌ها بر اختیار و اعتبار مالی آن‌ها افزوده شد و از سوی دیگر با متمرکز ساختن حق تصمیم‌گیری درباره مسائل مهم شهری در وزارت داخله و هیات دولت، شرکت مردم در اداره امور به میزان قابل توجهی کاهش یافت (بهرامی؛ ۱۳۸۸: ۲۰-۱۹). در سال ۱۳۱۵ شمسی، واژه شهرداری جایگزین واژه بلدیة شد (زمانیان چهارمی؛ ۱۳۹۰: ۷۹). نهایتاً در سال ۱۳۳۴، لایحه پیشنهادی وزارت کشور به انضمام لوایح متمم آن، با اصلاحاتی به تصویب رسید. هدف تئوریک سیستم مدیریت شهری، تقویت فرآیند توسعه شهری و به دنبال آن تامین آسایش شهروندان است. در قالب این هدف کلان میتوان سه هدف خرد برای تمامی سیستم‌های مدیریت شهری تعیین نمود:

- حفاظت از محیط فیزیکی و کالبدی شهر
 - تلاش در راستای توسعه اقتصادی و اجتماعی شهر و نهایتاً تلاش برای رسیدن به یک توسعه پایدار شهری
 - ارتقاء، تسهیل و بهبود شرایط کار و زندگی شهروندان (طاهرخانی؛ ۱۳۷۹: ۴ و ۵).
- سازمان ملل متحد برای ارتقای مدیریت شهری، ارتقای مردم‌سالاری و تحقق اهداف آن، به موضوعات ذیل تاکید نموده است:
- بازنگری در ماهیت دولت و جایگاه مدنی آن
 - تعیین راهبردهای شهری و توسعه آن با تکیه بر جلب مشارکت مردمی
 - شفافیت مالی در تمام سطوح مالی و اجرائی
 - آزادی اطلاعات
 - اخلاق مداری و تبیین ضوابط اخلاقی بر رفتارهای مدیران شهری (صرافی؛ ۱۳۷۹: ۸۱).

۷- وظایف قانونی شهرداری

رشد سریع جمعیت و افزایش میزان جمعیت شهرنشین و تبعات ناشی از آن، توسعه شهری را با چالشی جدی مواجه نموده است. عدم هماهنگی بین نیازهای ساکنین شهر با امکانات و توانایی‌های سازمان‌های محلی و مدیریت شهری، سبب ایجاد نوعی گسست میان ساکنان شهری با مدیریت شهری گردیده و به نوعی مدیریت شهری را با یک چالش اساسی مواجه ساخته است. بورژوا و کاستلز چالش‌های فراروی مدیریت شهری را به شرح ذیل بیان نموده اند:

- ایجاد بنیه اقتصادی برای شهرها
- تامین زیرساختهای شهری
- افزایش سطح کیفی زندگی
- تضمین یکپارچگی اجتماعی
- تضمین و شکل‌گیری حکمروایی شهری

قانونگذار طی ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، اقدام به برشمردن وظایف شهرداری‌ها نموده است (حجتی اشرفی؛ ۱۳۸۶: ۲۶-۲۳). در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان وظایف شهرداری‌ها را در قالب وظایف و صلاحیتهای اجرایی و وظایف و صلاحیتهای پلیسی تقسیم‌بندی نمود؛ که صلاحیتهای اجرایی - شهرداری - مشمول وظایف مالی، عمرانی، حقوقی و اجتماعی آن بوده درحالی‌که وظایف پلیسی مربوط به نظم عمومی و مسایل مرتبط با آن است.

الف) وظایف اجرایی شهرداری‌ها را می‌توان به‌صورت زیر عنوان نمود:

وظایف مالی: برابر بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، برآورد و تنظیم متمم بودجه و اصلاح و تفریح بودجه شهرداری‌ها از وظایف شهرداری است (قربانی؛ فرج‌الله؛ ۱۳۷۶: ۷۵). از طرفی برابر با بند ۲۶ ماده ۵۵ همین قانون، پیشنهاد برقراری یا الغاء عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن - بر اساس وضعیت معیشتی مردم و اقتصاد جامعه - از وظایف شهرداری است (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۷۵).

وظایف حقوقی: وفق بند ۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، حفظ و اداره دارایی‌های شهری (اعم از منقول و غیر منقول) و اقامه دعوی علیه اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری، از وظایف حقوقی شهرداری‌هاست (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۷۵).

وظایف عمرانی: از جمله وظایف عمرانی شهرداری‌ها که در ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها به صراحت بیان شده است، عبارتند از: ایجاد و نگهداری خیابان‌ها و کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه مندرج در بندهای ۱ و ۲ ماده ۵۵ (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۷۳). ایجاد غسالخانه و گورستان عمومی، تهیه وسایل حمل‌اموات و مراقبت در انتظام امورات آن‌ها، موضوع بند ۱۳ (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۷۵). تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش اوراق و توقف وسائط نقلیه و غیره موضوع بند ۱۸، احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز عمومی نظیر رختشویخانه، سرویس بهداشتی، حمام عمومی، کشتارگاه، میدان‌ها و باغ کودکان مندرج در بند ۲۱ ماده ۵۵ (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۷۷) اشاره کرد.

وظایف اجتماعی: برابر با بند ۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، جلوگیری از تکدی‌گری و گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و ... از وظایف شهرداری‌هاست (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۷۴).

بند ۲۲ نیز به تشریح مساعی شهرداری در حفظ بناها و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی، مساعد و ... اشاره دارد. (ب) وظایف پلیسی شهرداری‌ها:

پلیس اداری: تامین نظم، امنیت، ایمنی و سلامت شهر از مهم‌ترین وظایف پلیس اداری است. از این رو نظافت، نگهداری، تسطیح معابر و نهرهای عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها، مندرج در بند ۲ ماده ۵۵، رفع سد معبر عمومی، اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز از آن‌ها و آزاد نمودن اماکن یاد شده از وظایف شهرداری‌ها مندرج در تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ است. مراقبت در امور بهداشتی ساکنین شهر، موضوع بند ۴ و اتخاذ تدابیر مؤثر و انجام اقدامات لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق موضوع بند ۱۴، جلوگیری از ایجاد و تاسیس کلیه اماکنی که به نحوی موجبات مزاحمت برای ساکنین را فراهم می‌آورند یا مخالف اصول بهداشتی در شهرها هستند، از دیگر وظایف شهرداری‌ها، مندرج در بند ۲۰ می‌باشد.

ج- وظایف پلیس قضایی: در قانون شهرداری و سایر قوانین موضوعه به صراحت به وظایف شهرداری‌ها از این منظر توجهی نشده است. لذا در این خصوص باید با تسامح به تبصره مندرج در بند ۲۴ ماده ۵۵، اشاره نمود که به شهرداری‌ها، راسا اجازه تعطیلی محل کسب بدون پروانه را به وسیله مأمورین خود اعطا نموده یا حسب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، به شهرداری اجازه جلوگیری از تخلفات ساختمانی را صادر نموده است.

در موضوع رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی - موضوع بند ۱۴ - قانونگذار صریحا مسئولیت رفع خطر یا مزاحمت از موارد اعلامی را در صورت استتکاف مالکین، به شهرداری‌ها واگذار نموده است. (رستمی-عامری، ص: ۱۵۵)

حال با توجه به موارد مطروحه و لحاظ محتوی قوانین مندرج در قانون شهرداری‌ها محرز و مشخص می‌گردد، قانون تدوین شده برای شهرداری‌های ایران - که عمدتا از قوانین کشورهای بلژیک و فرانسه اقتباس گردیده - علیرغم قدمت ۶۵ ساله خود، از جامعیت در حد قابل قبولی برخوردار بوده ولی علی‌رغم جامعیت قانون ملاک عمل شهرداری‌ها، میزان رضایت از عملکرد این نهاد نامطلوب است. میزان شکایات وارده به مراجع قضایی - منجمله دیوان عدالت اداری - اعتراضات رخ داده از عملکرد شهرداری‌ها و ... نیز گواه این ادعاست که در این مقاله به آن‌ها خواهیم پرداخت.

کیفیت مدیریت شهری نه تنها بر چگونگی پرداختن به این چالشها بستگی دارد بلکه با یکپارچگی آن‌ها برای ایجاد انسجام در توسعه شهری نیز مرتبط است (برک پور و اسدی؛ ۱۳۸۸: ۴۲).

۸- آسیب‌شناسی و بررسی علل عمده نارضایتی شهروندان

الف- انتخاب شهردار: فصل پنجم از قانون شهرداری‌ها طی مواد ۵۰ تا ۵۳ به انتخاب شهردار پرداخته است. به موجب ماده ۵۰ و نیز بند ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۵، قانونگذار انتخاب شهردار را از وظایف اصلی شوراهای شهر دانسته است. مطالعات صورت گرفته حاکی از آن است که با تصویب قانون مذکور و واگذاری حق انتخاب شهرداران به شوراهای شهر، شهرهای کشور عملا شاهد پسرفت و انحطاط نهاد حقوقی، عمومی و غیر دولتی شهرداری‌ها بوده‌اند. به بیان بهتر دیدگاه سنتی موجود در شوراهای شهر - علی‌الخصوص در شهرهای کوچک و کم جمعیت - سبب گردیده تا شوراهای شهر، بدون توجه به وظایف محوله قانونگذار به شهردار و شهرداری‌ها و لحاظ توانایی‌های فردی شهردار، اقدام به انتخاب و معرفی وی نمایند (زمانیان جهرمی، ص: ۸۳) که همین امر نیز سبب بروز مشکلات آتی در شهر و بدنه شهرداری‌ها گردیده و موجب نارضایتی شهروندان شده است.

از سویی شهردار منتخب برای حفظ منزلت و جایگاه خود مجبور به تمکین به نظر اعضای شورای شهر بوده و همین امر در بسیاری از موارد سبب نقض پارهایی از ضوابط و قوانین شهری و شهرسازی خواهد شد. به بیان دیگر انتخاب شهردار توسط شوراهای شهر، زمینه ساز قانون‌گریزی شهرداران - به جهت عدم نظارت مستمر - را فراهم ساخته است.

ب- تعدد ضوابط و قوانین و مغایرت آن‌ها با هم: تعدد قوانین و ضوابط و حتی وجود تناقض در قوانین، سبب گردیده تا عوامل شهرداری‌ها در اجرای قوانین یا تفسیر آن‌ها دچار ابهام شوند که این ابهام ضمن سردرگمی عوامل شهرداری، سبب ایجاد عملکرد سلیقه‌ای در عوامل شهرداری گردیده و همین تناقض ایجاد شده در اجرای امورات مشابه و در بازه‌های زمانی مختلف سبب ایجاد نارضایتی در افراد جامعه گردیده است. به‌عنوان مثال در تبصره ۵ ماده صد قانون شهرداری‌ها، فضای مورد نیاز پارکینگ برای هر واحد مسکونی ۲۵ مترمربع لحاظ گردیده که این مقدار در مبحث چهارم مقررات ملی ساختمان بر اساس نحوه آرایش خودروها تعریف و بسته به آن به میزان ۵٪*۲ یا ۶٪*۲ مترمربع تقلیل یافته است.

ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها، تهیه مقررات برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی، تفکیک اراضی، خیابان‌کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی حریم شهرها، با توجه به نقشه عمرانی شهر، از وظایف شهرداری‌ها دانسته (قربانی؛ ۱۳۷۶: ۸۷) و حسب آن قانونگذار طی ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، مالکین

کلیه اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها را مکلف به اخذ پروانه ساختمانی، قبل از هرگونه عملیات عمرانی دانسته و طی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها، قانونگذار شهرداری‌ها را مکلف به نظارت بر حریم شهری دانسته است.

این در حالی است که تاکنون، ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها در شهرهای ایران اجرا نشده و از طرفی برخی از وظایف محوله به شهرداری‌ها، طی ماده فوق‌الذکر، به اداره راه و شهرسازی-مسکن و شهرسازی سابق- واگذار گردیده است. از طرفی با تصویب قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها نقش و آزادی عمل شهرداری‌ها در اجرای ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها کم رنگ تر شده است. به بیان دیگر شهرداری‌ها که خود قبلاً به عنوان دولت محلی، راساً به استعلامات وارده مربوط به اراضی واقع در حریم شهرها پاسخگو بوده اند، حال مجبورند قبل از پاسخگویی به استعلامات وارده اقدام به اخذ نظر سایر ارگان‌ها، منجمله جهاد کشاورزی نمایند.

سلب برخی از اختیارات مقرر در قانون شهرداری، از شهرداری‌های کشور و واگذاری آن به سایر دستگاه‌های دولتی سبب عدم تمرکز گرایی در مدیریت شهری گردیده و همین امر سبب تنزل نقش مدیریت شهری به پیمانکار عمده که صرفاً مسئول انجام وظایف خدماتی است و نه مدیریتی گردیده است. همین امر سبب گسترش نامعقول و غیرکارشناسی بدنه دولت، تداخل وظایف و به تبع آن مخدوش شدن پاسخگویی ارکان دولتی گردیده است. از طرفی سلب برخی از اختیارات شهرداری‌ها و تجزیه و خودمختاری برخی از ادارات زیر مجموعه شهرداری از آن سبب، گردیده تا شهرداری‌ها در صدور پروانه ساختمانی-علی‌الخصوص در حریم شهرها- اقدام به استعلام از ۲۰ ارگان دولتی نمایند؛ که همین امر ضمن طولانی نمودن پروسه مربوطه، سبب زمان بر بودن فرآیند مذکور گردیده و زمینه ساز اعتراضات و عدم رضایت شهروندان خواهد شد. عدم هماهنگی ارگان‌های دولتی با هم و به تبع آن استقلال مالی نهادهای مطروحه ضمن بروز پارهایی از مسائل و کاغذبازی‌ها، سبب تحمیل هزینه‌های مضاعف به مالکین گردیده است.

ج- طرح‌های شهری و مسایل مربوط به آن: ماده ۷ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شهرداری‌ها را مکلف به اجرای ضوابط و طرح‌ها و مصوبات آن مرجع نموده و صلاحیت اظهار نظر در خصوص تغییرات اساسی و غیر اساسی مطروحه را به کمیسیون مندرج در ماده ۵ همین قانون، محول نموده است. (حجتی اشرفی؛ ۶۸۱) این در حالی است که طرح‌های توسعه شهری-اعم از طرح هادی، جامع، تفضیلی و...- توسط مشاورین غیر بومی و نا آشنا به شهر و محیط شهری شهر مورد مطالعه تدوین و تهیه شده و نهایتاً بدون بررسی سوابق پرونده‌های موجود در شهرداری، وضعیت موجود ملک، مصوبات قانونی اخذ شده از کمیسیون‌های ذیصلاح-نظیر کمیسیون ماده ۵- و بدون اطلاع مالکین، بر اساس نقشه هوایی و با مبنا قراردادن طرح قبلی مصوب، تهیه و پس از طی تشریفات قانونی مربوطه تصویب و جنبه اجرایی می‌یابند. از سویی فرآیند بررسی و تهیه آن‌ها زمان بر بوده به گونه‌ای که طرح تصویب شده-مثلاً- در سال ۱۳۹۰، بر پایه مطالعات رخ داده در سال ۱۳۸۰ تصویب و اجرا می‌شوند که همین امر نیز سبب بروز مشکلات عدیده‌ای هم برای مالکین و هم برای شهرداری‌ها شده است. استانی بودن کمیسیون‌های ماده ۵ و زمان بر بودن پروسه رسیدگی به تقاضای مالکین در کمیسیون‌های مذکور، اعمال سلیقه‌ای اعضا کمیسیون در مجوزات صادره و ... نیز از دیگر مواردی است که موجبات نارضایتی شهروندان از اقدامات شهرداری‌ها را فراهم آورده است.

د- اعلام خودکفایی شهرداری‌ها و الزام نمودن آن‌ها به تامین منابع مالی مورد نیاز خود: نبود بودجه مصوب دولتی برای شهرداری‌ها و اعلام خودکفایی آن‌ها با توجه به وضعیت اقتصادی جامعه و لحاظ وظایف خطیر محوله، شهرداری‌ها را در اجرای بخشی از وظایف و نیازهای عمومی به تنگنا کشانده است. همین امر سبب گردیده تا شهرداری‌ها در راستای تامین منابع مالی مورد نیاز خود اقدام به افزایش عوارضات شهری نمایند که این امر نیز به جهت وضعیت معیشتی مردم، تورم و ... سبب بروز نارضایتی‌هایی در سطح جامعه شده است.

استفاده از روش‌های سنتی و وقت‌گیر در پاسخگویی به استعلامات وارده-علی‌الخصوص در شهرهای کوچک-عدم وجود بایگانی منسجم-عدم وجود نقشه‌های بروز شهری و ... همه و همه از دیگر مواردی هستند که سبب ایجاد وقفه در پاسخگویی به شهروندان می‌باشند.

۹- پیشنهادها برای رفع آسیب‌ها

با عنایت به تجربیات اخذ شده در سنوات اخیر، پیشنهاد می‌گردد اولاً نظام سیاسی حاکم بر کشور از نظام تخصصی آن جدا گردد بدین صورت که شهرداری‌ها از مجموعه سیاسی وزارت کشور خارج و به زیر نظر ارگان تخصصی تر نظیر راه و شهرسازی هدایت شوند یا با تعریف مجموعه‌ای جدید و تجمیع یافته و در عین نظام مند و واحد، ارگان‌های تخصصی و مهندسی کشور- نظیر راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، نظام مهندسی، بنیاد مسکن و...- اقدام گردد و ثانیاً وفق آن انتخاب شهرداران از وضعیت کنونی خارج و شهرداران توسط نخبگان آن نهاد تخصصی شکل یافته، با لحاظ تجربه، توان مدیریتی افراد، کارایی و سوابق تخصصی انتخاب و بر اعمال آنان نیز مستمراً نظارت گردد.

البته این به معنی حذف شوراهای شهر نبوده و شوراهای شهر نیز می‌توانند کما فی السابق با اصلاح قوانین مربوطه، به‌عنوان شورای شهر و نه صرفاً شورای شهرداری، نسبت به شناسایی مسائل و مشکلات شهری، ارائه راه کارها، جلب مشارکت مردمی و از همه مهمتر به‌عنوان ناظر عام، بر وضعیت مالی شهرداری‌ها نظارت نمایند.

در خصوص تعدد ضوابط و قوانین و بعضاً مغایرت آن‌ها نیز پیشنهاد می‌گردد کارگروهی متشکل از حقوقدانها، نمایندگان مجلس، متخصصین و صاحب نظران حوزه مدیریت شهری و کارشناسان حوزه‌های تخصصی بخش عمرانی کشور (مجموعه معماران، شهرسازان، برنامه ریزان شهری و مهندسين عمران) تشکیل تا نسبت به بررسی دقیق قوانین و مصوبات موجود اقدام تا نهایتاً پس از جمع‌بندی مغایرتها، قوانین مربوطه اصلاح و در صورت لزوم نسخ و نهایتاً با لحاظ و همسو سازی وظایف مجموعه مدیریت یکپارچه شهری و وظایف ارگان‌های تحت نظر آن، بروز رسانی و ابلاغ گردند.

در خصوص طرح های شهری نیز پیشنهاد می‌گردد، مطالعات طرحهای مذکور قبل از اتمام مهلت طرح های جاری، با لحاظ وضعیت موجود شهر و چشم انداز افق طرح توسط مهندسين بومی آشنا به محل، عملیاتی شده و طرحهای پیشنهادی و ضوابط منضم به آن نیز در راستای مرتفع نمودن مشکلات شهری، حل و فصل و رفع معضلات و نیازهای اساسی شهر صورت پذیرد.

تشکیل کارگروه فنی در شهرستان، به‌منظور بررسی و اعلام نظر در خصوص مغایرتها اساسی و غیر اساسی طرح ها نیز می‌تواند مفید واقع گردد و از هدر رفت زمان و سرمایه های گزاف تشکیل کمیسیون های ماده ۵ استانی بکاهد.

در خصوص سایر موارد نیز می‌توان گفت پیگیری سیاستهای کلی نظام در زمینه تمرکزگرایی، واگذاری وظایف و اختیارات منفک شده قبلی به شهرداری‌ها، تعریف و ایجاد منابع پایدار مالی می‌تواند گره گشا باشد.

استقرار شهرداری الکترونیک و ایجاد شفافیت مالی نیز می‌تواند ضمن کاهش مراجعات به شهرداری، از هدر رفت انرژی بکاهد و زمینه را برای مشارکت مردمی مساعد نماید.

مدیران شهری با جلب مشارکت مردم می‌توانند بر توانایی های مدیریت شهری بیفزایند. هر چه توده مردم مشارکت بیشتری در امور خود داشته باشند، امکان کسب رضایت عمومی و به‌تبع آن کاهش مخالفت ها، تنش ها و موانع اجرایی بیشتر فراهم می‌شود.

مشارکت مردم در هر یک از مراحل مدیریت شهری، می‌تواند سبب افزایش رضایت‌مندی، مسئولیت پذیری و حس تعلق خاطر شهروندان گردد. از سویی فرآیند مشارکت، علاوه بر جلب رضایت عموم کیفیت تصمیم ها را بالا برده و دولت را تشویق می‌کند تا با توان بیشتری به یکپارچه سازی ساختارهای درونی خود بپردازد.

۱۰- نتیجه‌گیری

در نظام های توسعه یافته، شهرداری‌ها به‌عنوان قوه اجرایی محلی یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری به شمار می‌روند. قانونگذار طی قانون شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۳۴، توانسته است تا حد مطلوبی، جایگاه شهرداری‌ها را در حد جایگاه یک نهاد مدیریتی شهری پیش بینی نماید؛ اما متأسفانه با تصویب قوانین بعدی، پارهایی از وظایف و اختیارات شهرداری‌ها از آن‌ها ستانده شده و به سایر ادارات و ارگان‌های دولتی واگذار شده است، این امر افزون بر آنکه جایگاه مدیریتی شهرداری‌ها را به جایگاه یک پیمانکار عمده خدماتی تنزل داده، سبب افزایش غیر کارشناسی بدنه دولت - و تداخل وظایف سازمانی آن‌ها نیز گردیده است که همین امر ضمن طولانی تر نمودن پروسه اداری، سبب مخدوش شدن فرآیند پاسخگویی و کاهش مشارکت مدنی شهروندان در امورات شهری محل سکونت خود شده است.

با توجه به نتایج زیان بار واپس گرایی، قانونگذار در سالهای اخیر درصدد بهبود مدیریت شهری و تقویت عناصر اساسی این مدیریت برآمده است. از این رو در قانون برنامه سوم توسعه، به واگذاری وظایف کیفی دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها توجه و تاکید نموده است، اگر چه به دلیل همسو نبودن مدیران دولتی به ویژه در سطوح عالی، اراده ای برای تحقق مدیریت واحد شهری صورت نپذیرفته است.

بر اساس رویکردهای مورد وفاق، بطور کلی آنچه در این حوزه ضروری است پیگیری سیاست های کلی نظام در زمینه تمرکز زدایی، واگذاری وظایف، گسترش سطوح محلی نظام مدیریت محلی و نیز ایجاد پایداری مالی در اداره امور محلی کشور به انضمام تامین زیرساختهای اجتماعی، اقتصادی و شهروندی است.

توجه به توسعه پایدار و توسعه کرامت انسانی در وظایف و فعالیت‌های شهرداری، کاهش موازی کاریها، رفع اختلاف در وظایف دستگاههای ارائه‌دهنده خدمات عمومی و مشخص نمودن دستگاه مسئول، مجزی نمودن مدیریت سیاسی از مدیریت تخصصی، شفافیت مالی شهرداری‌ها بواسطه ارائه عملکرد مالی از طریق تدوین و ارائه تراز نامه ها و بیلان ها، برنامه‌ریزی مالی و عملکردی، تسریع در پاسخگویی و ارائه خدمات، کاهش بهاء خدمات ارائه‌شده و و تلاش برای ایجاد درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها، واگذاری صلاحیت انتخاب شهرداران به استانداری ها -البته در شرایط فعلی- و نظارت بر اعمال شهردار و کارکنان شهرداری، آموزش عوامل شهرداری، تربیت شهری و شهروندی، سوق دادن شهرداری‌ها به سمت هوشمند سازی، ارائه خدمات تحت وب، بدون نیاز به مراجعه افراد، حذف پروسه‌های زائد و تلاش برای یکپارچگی مدیریت شهری و به‌تبع آن حرکت بسوی تمرکزگرایی

مدیریت شهری به همراه افزایش مشارکت شهروندان در اداره امور شهری از دیگر مواردی است که توصیه می شود به آن ها پرداخته شود.

منابع

۱. آریانپور، عباس، کاشانی، منوچهر. ۱۳۷۴؛ فرهنگ دانشگاهی انگلیسی به فارسی. انتشارات سپهر.
۲. برک پور، ناصر، اسدی، ایرج. ۱۳۸۸؛ مدیریت و حکمروایی شهری. چاپ اول، دانشکده هنر. تهران.
۳. بهرامی، پورهنگ. ۱۳۸۸؛ بودجه شهرداری و مدیریت بودجه بندی در شهرداری های ایران. چاپ دوم. تهران. انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۴. رستمی، ولی و عامری، معصومه. ۱۳۹۵؛ شهر در نظام حقوقی ایران و فرانسه، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، صفحات ۱۴۱-۱۶۱.
۵. رضایی زاده، محمدجواد. ۱۳۹۰؛ حقوق برنامه ریزی شهری، چاپ اول. تهران. انتشارات مجد.
۶. زمانیان جهرمی، علی. ۱۳۹۰؛ حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری ها. چاپ اول. تهران؛ دانشگاه امام صادق (ع).
۷. صرافی، مظفر و عبدالهی، مجید. ۱۳۸۷؛ تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری کشور، فصلنامه پژوهش های جغرافیایی، شماره ۶۳ دانشگاه تهران.
۸. طاهرخانی، حبیب الله. ۱۳۷۹؛ بررسی موردی وظایف و اختیارات شهرداری ها، فصلنامه مدیریت شهری، شماره دوم.
۹. طاهری، ابوالقاسم. ۱۳۹۱؛ اداره امور سازمان های محلی. چاپ چهاردهم. تهران. انتشارات دانشگاه پیام نور.
۱۰. قربانی، فرج الله. ۱۳۷۶؛ مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی. چاپ پنجم. تهران. انتشارات فردوسی.
۱۱. کوشا، تیمور. ۱۳۷۹؛ بررسی نگرش بومیان نسبت به غیر بومیان و تأیید آن بر مشارکت اجتماعی در شهر بندر عباس. دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه اصفهان.
۱۲. حجتی اشرفی، غلامرضا. ۱۳۸۶؛ مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای شهرداری و شوراهای اسلامی. چاپ سوم. تهران. کتابخانه گنج دانش.
۱۳. محمودی، عبدالله و داوودی، کامل. ۱۳۹۳، تاثیر استقرار شهرداری الکترونیکی بر شفافیت عملکرد شهرداری ها، دوفصلنامه مدیریت شهری، دوره ۱۳، شماره ۳۵. سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۱۴. موسوی، میرنحف و سرور، رحیم و باقری کشکولی، علی. ۱۳۹۲، تحلیلی بر نقش عوامل تاثیرگذار بر عملکرد شهرداری ها و سنجش میزان رضایت مندی شهروندان مطالعه موردی: شهرداری یزد. فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، دوره ۵، شماره ۱۶. دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۱۵. نجفی کانی، علی اکبر و بابائیان، طاهره و کرمی، شهاب. ۱۳۹۲، بررسی رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری در حاشیه شهرهای میانی مطالعه موردی: شهر بابل، پنجمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
۱۶. نیامی، علی. ۱۳۴۹. مدیریت شهرداری، شهرداری در ایران. جلد ۳. چاپ اول. تهران. چاپخانه بازرگانی.
۱۷. والائی، ذکریا. ۱۳۸۷؛ مفاهیم کلیدی در مطالعات شهری و شهرسازی. تبریز؛ انتشارات افق دانش.
۱۸. هادی زاده فیروزجایی، سعید و خدایی، زهرا. ۱۳۹۲، تحلیل نقش شهرداری به عنوان ارگان اصلی مدیریت شهری و اثرات آن بر ساختار فضایی شهر بابل، فصلنامه مدیریت شهری، دوره ۵، شماره ۱۴. دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
۱۹. یزدانی امیری، محمود و کرمی، رقیه و نادری، افشین و سلطانی، فاطمه. ۱۳۹۲، مشکلات حقوقی شهرداری ها در اداره ی شهرهای ایران، پنجمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، مشهد.

20. Mc gill, Ronald. Urban Management Checklist. Cities. Vol18. no.5. pp347-354(2001)