

تحلیل ارتباط دوسویه عملکرد مدیریت شهری بر سکونتگاه‌های غیررسمی (مطالعه موردی محله دره گرم غربی خرم آباد)

رضا مستوفی الممالکی

عضو هیئت علمی گروه جغرافیا دانشگاه یزد

ابراهیم رستم گورانی

مدرس دانشگاه پیام نور واحد بندرعباس

تاریخ پذیرش ۱۳۸۸/۱۰/۱۹

تاریخ دریافت ۱۳۸۸/۹/۱۲

چکیده

شهر به عنوان سیستمی به هم پیوسته از عناصر انسانی و طبیعی، مؤثرترین فضا در ارائه امکانات و خدمات رفاهی و زیستی به اجتماعات انسانی است. با توجه به پیچیدگی و تنوع خاص مسائل مربوط به شهرها، اداره آنها نیاز به مدیریتی تحول خواه، کیفی، مشارکت جو، واحد و همه جانبه نگر دارد. حاشیه نشینی شهری یکی از مسائل مرکب شهری و اجتماعی می باشد. که در اغلب شهرهای کشور به صورت معضلی پیچیده رخ می نماید، شهر خرم آباد به عنوان یکی از شهرهای میانه اندام ایران، در سال های اخیر دچار تغییرات اساسی و ساختاری در ابعاد کالبدی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی شده است. پدیده حاشیه نشینی به عنوان یکی از پیامدهای اولیه این گونه تغییرات است. پژوهش حاضر سعی بر آن دارد عملکرد مدیریت شهری خرم آباد را در شکل گیری این سکونتگاه ها با تأکید بر محله دره گرم غربی و به تبع آن تأثیری که این سکونتگاه ها به عنوان چالش های فرا روی مدیریت شهری بر فعالیت شهرداری ها داشته اند، پردازد. نتایج حاکی از آنست که تمرکز در سرمایه گذاری در مناطق جدید در شمال و جنوب (گلدشت) شهر در مقایسه با مناطق قدیمی مانند محلاتی چون پشت بازار، درب باباطاهر، محله زیدبن علی به عنوان هسته های اولیه و قلب تپنده شهر، عدم تعادل در بازار عرضه و تقاضا، موقعیت مهاجرت پذیری شهر خرم آباد در جوار با روستاهای اطراف و دیگر شهرستان های استان، متورم شدن قیمت زمین و سایر امکانات شهری، نامشخص بودن جایگاه مدیریت شهری به لحاظ دخالت شواری شهر در وظایف شهرداری ها، دخالت در طراحی و اجرای پروژه های شهری توسط افراد غیر متخصص، عملکرد عناصر مختلف رسمی و ها، ناتوانی در مدیریت بهینه منابع سازمانی از جمله مدیریت نیروی انسانی، مدیریت منابع مالی و مدیریت بحران و ... از دیگر عواملی است که به گسترش این پدیده در شهر خرم آباد دامن زده است.

واژگان کلیدی: مدیریت شهری، حاشیه نشینی، شهر خرم آباد.

مقدمه

شهر به عنوان سیستمی به هم پیوسته از عناصر انسانی و طبیعی، مؤثرترین فضا در ارائه امکانات و خدمات رفاهی و زیستی به جماعات انسانی است، این مزیت شهرها باعث جذب جمعیت آنها در طول زمان شده است، آمارهای جهانی نیز مبین افزایش تعداد شهرها و شهرنشینان و به تبع آن گسترش افقی و عمودی شهرها هستند (رهنما، ۱۳۷۷). شهرها به عنوان یک سامانه (System) نیازمند مدیریت هستند که به تعیین اهداف و برنامه‌ها پرداخته و فعالیت و عناصر مختلف شهری را هماهنگ نماید (کیاکجوری و ملک محمدی زنجان، ۱۳۸۵). مدیریت شهری به مثابه نظامی است که دارای ورودی‌ها و خروجی‌های مشخصی است که کنترل‌کننده آن شخصی به نام شهردار می‌باشد، که مسئول اجرای بهینه خدمات شهری با بهره‌گیری از کلیه امکانات و منابع مالی و انسانی است. بدون شک، پرداختن به معضلات امروزی شهرها و روستاها بدون در نظر گرفتن ساختار مدیریتی حاکم بر آنها امکان‌پذیر نیست.

کشور ایران به عنوان یکی از کشورهای پرجمعیت جهان طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ جمعیتش ۴ برابر افزایش یافته در حالی که این رشد، برای جمعیت جهان کمتر از $\frac{2}{3}$ برابر بوده است. رشد جمعیت شهری کشور طی همین مدت (۵۰ سال) بیش از هفت برابر بوده است، امروزه با افزایش جمعیت در شهرها شاهد بروز مشکلات عدیده‌ای هستیم که از جمله این مشکلات می‌توان به آلودگی‌های صوتی، هوا و آب، مشکلات حمل و نقل درون شهری و از همه گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی اشاره کرد و اگر چاره‌ای اساسی اندیشیده نشود این مشکلات در زمینه زندگی شهری به صورت مسایلی حاد جلوه می‌کند. همچنین جمعیت‌پذیری شهرها به همراه مسایل اجتماعی - اقتصادی آنها، شکل کاملاً تازه‌ای از شهر، شهرنشین و شهرگرایی به وجود آورده است که با آنچه در نیمه اول قرن بیستم در شهرها دیده می‌شد تفاوت بسیاری دارد. در حال حاضر با توجه به اینکه بخش عمده جمعیت کشور در شهرها ساکن هستند لزوم به کارگیری تدابیری مؤثر از سوی سازمان‌ها و ارگان‌هایی که در مدیریت شهری نقش تعریف شده‌ای دارند احساس می‌شود، یکی از این نهادها که نقشی محوری در جهت بالا بردن کیفیت زندگی در محیط‌های شهری، فراهم نمودن امکانات، ارائه خدمات و ... را ایفا می‌کند، شهرداری است. حاشیه‌نشینی تبعات مدیریتی، فرهنگی و اجتماعی زیادی برای شهرداری دارد و شهرداری باید مطالبه جدی از همه نهادها داشته باشد و نگاه را به این سمت هدایت کند که حاشیه‌نشینی یک مسأله جدی ملی است. در کشورمان به دلیل گسترش شهرنشینان لجام گسیخته و مهاجرت‌های روستایی به شهرهای بزرگ و گسترش فقر شهری در حدود ۵/۵ میلیون نفر حاشیه‌نشین برآورد شده است که نمود آن در گسترش مناطق حاشیه‌ای در غالب ساخت و سازهای غیرمجاز قابل مشاهده است (خواجه دلویی، ۱۳۸۳). اگرچه این اضافه جمعیت یکسره ناشی از مهاجرت روستائیان به شهر نبوده است بلکه پدیده اسکان غیر

رسمی در ایران نه ناشی از ناموزونی توزیع جمعیت و مهاجرت‌های سیل آسا، بلکه عمدتاً مسئله‌ای مدیریتی است که باید با مدیریت صحیح آنها و از آن جمله ساماندهی اسکان غیررسمی، شرایط و موجبات توسعه پایدار کشور را فراهم نمود (اطهاری، ۱۳۷۹: ۱۵). شهر خرم‌آباد نیز همانند دیگر شهرهای ایران از این قاعده مستثنی نبوده است. با توجه به آخرین آمار سرشماری در سال ۱۳۸۵ این شهر جمعیتی حدود ۳۳۳۹۴۵ نفر داشته است که از این میزان جمعیت حدود ۲۵۰۰۰ نفر در محلات حاشیه‌نشین زندگی می‌کنند که گستره‌ای به وسعت ۵/۹۲ از کل محدوده قانونی شهر را اشغال کرده‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵). پژوهش حاضر با هدف ارزیابی ارتباط دو سویه عملکرد مدیریت شهری بر سکونتگاه‌های غیر رسمی، مطالعه موردی محله دره گرم غربی خرم‌آباد تدوین گردیده است.

نظریه خاص تبیین پدیده اسکان غیررسمی (مدیریت شهری)

این نظریه از نظریات جدید در علم جغرافیای شهری به شمار می‌آید. در این نظریه منظور از مدیران شهری، همان تصمیم‌گیرندگان در مسائل و مشکلات شهری و مسئولان سازمان‌های دولتی مرتبط با این مسائل هستند. بدین سان که مدیران شهری به مسئولانی اطلاق می‌شود که تصمیمات آنها در سیستم مشخص سیاسی یا اقتصادی صورت می‌گیرد، منتهی این تصمیمات در سطوح محلی تأثیر می‌گذارد، در نتیجه بر نقش تصمیم‌گیری‌های کلیدی در زمینه مسائل شهری تأکید می‌شود. آن چیزی که به جغرافیای شهری بیشتر مربوط می‌شود توزیع فضایی تخصیص منابع توسط مدیران شهری است که این توزیع فضایی تخصیص منابع می‌تواند در راستای تحقق عدالت اجتماعی در شهرها صورت پذیرد. منتهی در کشورهای جنوب با توجه به عدم وجود سیستم مشخص مدیریت شهری توزیع منابع با علایق شخصی مدیر رابطه داشته و متغیر می‌باشد، لذا در اکثر شهرهای این کشورها نوعی بی‌عدالتی در توزیع فضایی و تخصیص منابع وجود دارد. بنابراین تحلیل عمیق تخصیص منابع می‌تواند به تعادل بخشی در پراکندگی و تراکم جمعیت و کارکردها، در جامعه شهری یک کشور و نواحی جغرافیایی آن بیانجامد و از بسیاری از نارسائی‌ها و کمبودها بکاهد. تخصیص منابع با توجه به میزان تأکید بر عدالت اجتماعی رضایت جامعه شهری را به دنبال دارد، زیرا تخصیص منابع به همراه عدالت اجتماعی، مردم شهری را در سهولت دسترسی به امکانات درمانی، مسکن مناسب و الگوی مناسب تولید و توزیع یاری می‌دهد و چون میزان این قبیل منابع در شهرها محدود است، در صورت عدم کنترل در توزیع آن، تنها افراد کمی از مردم شهری می‌توانند از این منابع بهره‌مند شوند (شکویی، ۱۳۵۴). در کشورهای جهان سوم با توجه به تمرکز و اختیار تخصیص منابع در دست دولت، امروزه در جوامع شهری جهان سوم، تحلیل عملکرد بخش‌های دولتی در تخصیص منابع کمیاب شهری از اولویت‌های تحقیقات شهری است. با توجه به محدودیت‌های

دولتی در تخصیص منابع هرکدام از سازمان‌های دولتی، سهمی از هزینه‌های خود را به خدمات عمومی از قبیل بهداشت و درمان، خانه‌سازی، آموزش و خدمات اجتماعی اختصاص می‌دهند. تصمیم‌گیری در مورد اختصاص سهمی از هزینه‌ها، به وسیله مدیران سازمان‌های دولتی صورت می‌گیرد، پس لازم است در حل مسائل شهری امروزی، مدیران و مسئولان شهری از کارایی و تخصص بیشتری برخوردار شوند و نگرش‌های سیاسی - اقتصادی آنها در تحلیل مسائل شهری مورد توجه بیشتر قرار گیرد.

روش تحقیق و محدوده‌ی جغرافیایی تحقیق

با توجه به ماهیت موضوع، رویکرد حاکم بر این پژوهش روش توصیفی - پیمایشی است. محدوده جغرافیایی مورد بررسی در این تحقیق محله حاشیه نشین علی دره گرم غربی با مساحت ۱۹/۸ هکتار و جمعیت ۳۹۴۰ نفر در شهر خرم‌آباد است. ابتدا اطلاعات مورد نیاز از سازمان‌های ذیربط (مرکز آمار ایران، مسکن و شهرسازی و غیره) جمع‌آوری شده است. برای مطالعه و بررسی ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی، کالبدی خانوارها و واحدهای مسکونی ۱۰ درصد از ساکنین محله (۳۶۹ نفر) در آن انتخاب می‌گردید. با استفاده از ابزار پرسشنامه مشخصات آنها ثبت و در نهایت نتایج حاصله در جداولی استخراج و تلخیص شده، جهت تحلیل و محاسبه آمارها و داده‌های کمی از نرم افزارهای تحلیل آماری (EXCELL, SPSS) استفاده شده، در ادامه به معرفی و ساختار مدیریتی حاکم و چالش‌های موجود در شهرداری پرداخته و نقشی که این سازمان مدیریتی در شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی دره گرم غربی داشته را تحلیل نموده‌ایم، سپس با استفاده از یافته‌ها و نتایج مطالعات بخش‌های قبلی مبادرت به تجزیه و تحلیل داده‌ها گردید. در پایان به جمع‌بندی مطالب و یافته‌ها، ارائه راهکارها و پیشنهاداتی برای ساماندهی اسکان غیررسمی در محله مورد مطالعه می‌پردازیم. شهر خرم‌آباد به عنوان مرکز استان لرستان در غرب کشور، گستره‌ای به وسعت ۳۵۰۰ هکتار را تحت پوشش خود قرار داده است. سابقه تاریخی منطقه شهری خرم‌آباد اگرچه به قدمت تاریخ ایران است، اما مانند هر شهر قدیمی ایران مراحل تکاملی متفاوتی را در عمر تاریخی خود سپری کرده است. با این وجود تحولات شهرنشینی ناشی از حوادث سیاسی در بعضی مقاطع تاریخی منطقه باعث گردیده است. که تأثیر پذیری بافت شهری از پدیده‌های انسانی - اجتماعی (مربوط به دوران شکوفایی شهر)، محدود و قابل مقایسه با شهرهای قدیمی ایران نباشد، جمعیت این شهر ۳۳۳۹۴۵ نفر و دارای سه منطقه و ۲۲ ناحیه شهری است. بر اساس مصوبه جلسه کمیسیون ماده پنج مسکن و شهرسازی مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۳ خورشیدی، نقاط حاشیه‌ای و فرسوده شهر خرم‌آباد به شرح زیر تعیین گردید:

بافت حاشیه‌ای:

نقاط حاشیه‌ای موجود در سطح شهر ۱۱ نقطه به شرح ذیل است:

۱- محدوده شمالی شهر: ۵ نقطه (دره گرم شرقی ۳۲/۸۸ هکتار- دره گرم غربی ۱۹/۸ هکتار - پاچنار ۱۵/۳۳ هکتار- جهانگیر آباد ۸/۸۱ هکتار- فلک الدین ۳۴/۷ هکتار).

به مساحت: ۱۲۳/۱۲ هکتار

۲- محدوده مرکزی شهر: ۴ نقطه (کرگانه ۴/۷۸ هکتار- بخشی از اسدآبادی ۰/۳۴ هکتار- بخشی از علی آباد: ۵/۵ هکتار- بخشی از گل سفید ۱/۴۶ هکتار).

به مساحت: ۱۲/۰۸ هکتار.

۳- محدوده جنوبی شهر: ۲ نقطه (اسبستان ۵۰/۶۴ هکتار- پشته مطهری ۳۳/۱۵ هکتار).

به مساحت: ۷۹/۸۳ هکتار

مساحت کل بافت‌های حاشیه‌ای: ۲۱۹ هکتار

جمعیت کل: ۲۵۰۰۰ نفر.

۵/۹۲ درصد از کل محدوده قانونی شهر، بافت‌های حاشیه‌ای می‌باشد.

محدوده قانونی شهر: ۲۳۴/۲۴ هکتار.

بافت فرسوده:

نقاط فرسوده موجود در سطح شهر ۲۸ نقطه به شرح ذیل است:

۱- محدوده مرکزی شهر: ۲۶ نقطه به مساحت: ۲۳۴/۳۹ هکتار

۲- محدوده جنوبی شهر: ۲ نقطه به مساحت: ۲۴/۳۶ هکتار

مساحت کل بافت‌های فرسوده: ۲۵۸/۷۵ هکتار

۷/۵ درصد از کل محدوده قانونی شهر، بافت‌های فرسوده می‌باشند.

محدوده قانونی شهر: ۳۴۵۰ هکتار (سازمان نوسازی و بهسازی شهر خرم‌آباد، ۱۳۸۶).

جدول شماره ۱: مهم‌ترین ویژگی‌های جمعیتی محله دره گرم

سال	جمعیت	تعداد خانوار	بعد خانوار	تراکم ناخالص جمعیتی	تراکم خالص مسکونی
۱۳۶۵	۱۵۹۹	۲۷۷	۵/۸	۸۰	*****
۱۳۷۵	۲۲۹۳	۳۸۴	۵/۹	۱۱۵	۳۸۱
۱۳۸۵	۳۹۴۰	۹۱۸	۴/۲	۱۹۸	۴۷۸

مطالعات نشان می‌دهد ۴۴ درصد جمعیت ۱۰ سال و بیشتر محله را فعالان اقتصادی تشکیل می‌دهند که در یکی از گروه‌های شاغل یا بیکار (جویای کار) قرار می‌گیرند. نرخ اشتغال در محله دره گرم غربی معادل ۶۷/۱ درصد و نرخ بیکاری ۳۲/۹ درصد است، بیش از نیمی از شاغلین محله را کارگران ساده با حداقل حقوق و مزایا تشکیل می‌دهند.

جدول شماره ۲: وضعیت درآمد خانوارهای محله دره گرم

درصد	میزان درآمد
۱/۲	بدون درآمد
۵/۸	کمتر از ۵۰۰ هزار ریال
۲/۳	۵۰۱ الی ۱۰۰۰ هزار ریال
۳۸/۴	۱۰۰۱ الی ۲۰۰۰ هزار ریال
۳۸/۴	۲۰۰۱ الی ۳۰۰۰ هزار ریال
۱۰/۵	۳۰۰۱ الی ۴۰۰۰ هزار ریال
۳/۵	۴۰۰۰ هزار ریال و بیشتر
۱۰۰	جمع

با توجه به اینکه خط فقر در شهرهای میانی ایران ماهانه ۴۰۰ هزار تومان برای هر خانوار اعلام شده است، بیشتر ساکنین محله زیر خط فقر زندگی می‌کنند، فقر اقتصادی، فقر فرهنگی، فقر کالبدی مصالح ساختمان‌ها، عدم استحکام بنا، افزایش تخلفات ساختمانی را به دنبال دارد. با توجه به اینکه محله دره گرم غربی از محلات نوظهور در شهر خرم‌آباد می‌باشد، بیش از نیمی از واحدهای مسکونی محله نوساز و حدود ۴۰ درصد قابل بهره‌برداری می‌باشند، خوشبختانه شاخص کیفیت واحدهای مسکونی در محله از وضعیت خوبی برخوردار می‌باشد. بیش از نیمی از واحدهای مسکونی محله از مصالح آجر و آهن می‌باشند، ۴۱/۴ درصد واحدها نیز از رده مصالح بادوام (اسکلت فلزی) می‌باشند.

جدول شماره ۴: مساحت قطعات اراضی محله دره گرم

درصد	مساحت زمین
۶/۷	کمتر از ۵۰ مترمربع
۱۹/۱	۵۰-۱۰۰ مترمربع
۵۳/۲	۱۰۰-۲۰۰ مترمربع
۱۳/۶	۲۰۰-۳۰۰ مترمربع
۳/۸	۳۰۰-۵۰۰ مترمربع
۳/۶	بیش از ۵۰۰ مترمربع

بررسی‌های میدانی و برداشت جامعه نمونه مطالعه شده در محله دره گرم که شامل ۵۹ واحد مسکونی و ۸۶ خانوار از کل محله بوده است، نشان می‌دهد که متوسط تعداد خانوار در واحد مسکونی محله ۱/۴ بوده است. تراکم متوسط واحد مسکونی در سال ۱۳۸۸ محله دره گرم ۶/۸ نفر بوده که نسبت به سال ۱۳۷۵ کاهش تراکم را نشان می‌دهد، این میزان در سال ۱۳۷۵، معادل ۸/۱ نفر بوده است. در ۵۹ واحد مسکونی جامعه نمونه، جمعاً ۱۵۵ اتاق وجود داشته که با توجه به جمعیت ۳۶۹ نفری ساکن در این تعداد واحد مسکونی، تراکم متوسط نفر در اتاق محله ۲/۳۸ نفر خواهد بود. تراکم متوسط اتاق در واحد مسکونی محله، ۲/۶۲ اتاق است. تراکم متوسط اتاق در اختیار خانوار ۱/۸ اتاق می‌باشد.

جدول شماره ۵: کاربری اراضی محله دره گرم شهر خرم‌آباد

کاربری	سطح (مترمربع)	سرانه (مترمربع)	درصد
مسکونی	۸۲۲۴۴	۲۰/۸	۴۱/۳
تجاری	۴۵۲/۵	۰/۱۱	۰/۲۳
تجاری - مسکونی	۰	۰	۰
دبستان	۹۱۵/۲	۰/۴۹	۰/۴۶
سایر آموزشی	۲۰/۴	۰/۰۱	۰/۰۱
ورزشی	۰	۰	۰
درمانی	۰	۰	۰
اداری - انتظامی	۰	۰	۰
تاسیسات و تجهیزات	۲۱۴۹/۳	۰/۵۵	۱/۰۸
انبار	۰	۰	۰
در حال ساخت	۳۷۷/۲	۰/۰۹	۰/۱۷
مخروبه - متروکه	۱۲۴۳/۷	۰/۳۲	۰/۶۳
باغ مسکونی	۰	۰	۰
باغ	۰	۰	۰
بایر و باز	۲۵۱۶۳/۸	۶/۳	۱۲/۶
دامداری	۰	۰	۰
کل	۱۹۸۷۷۱/۴	۵۰/۴۵	

وضعیت شبکه معابر

از لحاظ میزان شیب، محله دره گرم در منطقه ای نسبتاً هموار و کم شیب واقع شده و به جز مناطقی در قسمت های غربی محله و در حاشیه رودخانه که بدون برنامه و به صورت غیر قانونی و خودرو ساخته شده، سایر معابر محله دارای شیب مناسب جهت تردد پیاده و سواره است. معابر اصلی عموماً در جهت شرقی - غربی و منطبق با شیب طبیعی زمین شکل گرفته است و مقدار شیب زمین در قسمت شرقی محله بسیار کم است که برای جهات توسعه مسکونی مناسب به نظر می رسد.

نحوه دفع فاضلاب و آب های سطحی

محله دره گرم از لحاظ موقعیت در بخش شرقی رودخانه رباط واقع شده و این امر موجب شده آب های سطحی حاصل از بارش های فصلی به صورت طبیعی به داخل رودخانه ریخته شود و وجود شیب عمومی شرقی - غربی این شرایط را تا حد زیادی تسهیل نموده است. دفع فاضلاب خانگی محله به جز قسمت های شمالی و شرقی غالباً به واسطه تعبیه لوله هایی که با فاضلاب شهر متصل است دفع می شود. اما در قسمت های ذکر شده به دلیل انجام ساخت و سازها به صورت غیر قانونی سیستم مناسب جهت دفع فاضلاب پیش بینی نشده و فاضلاب برخی واحدها به صورت مستقیم داخل رودخانه می ریزد.

بررسی میزان رضایت ساکنین محله از نظر عملکرد شهرداری

نتیجه بررسی ها نشان می دهد به طور تقریبی ۷۰ درصد از خانوارهای ساکن در محله از عملکرد شهرداری ناراضی هستند، که عمده ترین دلایل خود را بدین صورت اعلام نموده اند، ۳۳ درصد ضعیف بودن عملکرد شهرداری را در ارائه حمل و نقل عمومی در سطح محله اعلام نموده اند، ۴۰ درصد نیز کیفیت نامناسب معابر که از وظایف عمده شهرداری در جهت بالا بردن سطوح کمی و کیفی معابر می باشد را بیان نموده اند، مابقی پاسخگویان، کمبود امکانات خدماتی، زیر بنایی و فضای سبز را از مشکلات عمده محله که ناشی از عملکرد شهرداری می باشد، دانسته اند.

ساختار مدیریت امور شهری: خرم آباد

در ایران بر اساس فصل ششم قانون شهرداری (مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴) شهرداری های کشور در یک تقسیم بندی کلی وظایف چهارگانه عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی را بر عهده دارند. وظایف عمرانی نظیر ساماندهی اسکان غیررسمی، احداث خیابان و فضای سبز، وظایف خدماتی مانند نظافت معابر و دفع زباله، وظایف نظارتی مانند صدور پروانه ساختمان و نظارت بر امور اصناف و رفاه اجتماعی

جزیره‌های فقر در حاشیه و درون شهر به دلیل حذف اقشار کم‌درآمد از نظام برنامه‌ریزی یا لحاظ نکردن آنها به صورت فعال به عنوان گروه‌های هدف در سیاست‌گذاری‌هاست. مطالعات بیانگر این موضوع است که اسکان کم‌درآمدهای شهر خرم‌آباد و سامان‌دهی و توانمندسازی بافت‌های نابسامان شهری از موضوعات و مسائل مهم توسعه‌ی شهری خرم‌آباد است که باید مدیران شهری به عنوان تصمیم‌گیرندگان اصلی و برنامه‌ریزی شهری در اولویت‌های عمرانی شهر مد نظر قرار دهند. بسیاری از ناهنجاری‌های شهری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی از جمله محله دره گرم در خرم‌آباد ناشی از اجرا نشدن و یا نبود طرح‌های جامع و تفصیلی باز می‌گردد. امروز اگر شاهد گسترش ناموزون و رویش قارچ‌گونه شهرک‌های اقماری در گوشه‌وکنار این شهر هستیم علت اصلی آن به فراموشی سپردن طرح اصلی جامع شهر خرم‌آباد می‌باشد. به عنوان مثال در طرح جامع پیشین شهر خرم‌آباد که در سال ۱۳۶۵ تصویب شده بود، سطح محدوده شهر را به مساحت ۲۹۳۴ هکتار پیش بینی نمود ولی در وضع موجود محدوده شهر ۳۴۸۶ هکتار می‌باشد که بیش از سطح پیشنهادی طرح پیشنهادی می‌باشد که این امر ناشی از مصوبات بعدی شورای عالی شهرسازی و معماری و سایر مراجع و عدم تمایل شهرداری به گسترش بی‌رویه شهر، در جهت کسب درآمد بیشتر بوده است و در گسترش شهر، محدوده‌هایی را نیز پیشنهاد کرده است. مناطق جنوبی به مساحت ۳۰۰ و ۱۲۰ هکتار، شمالی به مساحت ۱۲۰ و شرقی شهر به مساحت ۴۰ هکتار در طول اجرای طرح به محدوده اضافه نموده است. شایان ذکر است که انگیزه افزایش درآمد شهرداری خرم‌آباد را به سمت عدول از اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی سوق می‌دهد در حالی که طرح‌های جامع و تفصیلی می‌تواند الگو و ملاک توسعه و شهرسازی باشد. متأسفانه سال‌های زیادی است که سلیقه‌ای عمل کردن متولیان شهرسازی در شهری چون خرم‌آباد، رهاورد و پیامدهای منفی بسیاری را به ارمغان آورده است. از دیگر چالش‌هایی که شهرداری خرم‌آباد با آن مواجه است محدودیت منابع مالی شهرداری خرم‌آباد، عدم توان پرداخت عوارض توسط شهروندان با توجه به محدودیت سرانه درآمد خانوارها یا فرار از پرداخت عوارض با انگیزه‌های مختلف از جمله دلایلی است که عدم تحقق بودجه در شهرداری را موجب می‌شود و در نتیجه شهرداری‌ها در انجام مأموریت خویش همواره با چالش مواجه هستند و اغلب مشاهده می‌گردد که برای جلوگیری از بحران مالی و انجام حداقل خدمات مورد نیاز شهروندان برخی ضوابط و مقررات شهری به خصوص در اجرا طرح‌های جامع و تفصیلی نادیده گرفته می‌شود و عملاً شاهد آن هستیم که با اخذ عوارض و یا جرائمی شهرداری‌ها خیلی راحت از مقررات عدول می‌کنند. تا جایی که گاهی این موضوع موجب تضییع حقوق سایر شهروندان می‌گردد (شاهرخی، ۱۳۸۸). نکته قابل توجهی که وجود دارد این است که گاهی شهرداری خرم‌آباد علیرغم عدم رعایت استحکام بنا، اصول بهداشتی و عدم رعایت اصول شهرسازی توسط شهروندان، درخواست شهرداری

صرفاً جریمه متخلفین بوده‌است و رأی هم بر جریمه صادر شده و هیچگاه شهرداری نیز تقاضای تجدید نظر و درخواست مراعات اصول شهرسازی را نکرده‌است. زیرا تنگناهای مالی موجب گردیده‌است که هر ساله رقم بیشتری را در کد درآمد مربوط به تخلفات ساختمانی پیش‌بینی وصول نمایند، این در حالی است که افزایش جرائم ساختمانی منجر به بهم‌ریختگی سیما و منظرشهری خرم‌آباد و ظهور سکونتگاه‌های غیررسمی در شمال شهر (محلات دره گرم شرقی و غربی) مرکز شهر (فلک‌الدین)، جنوب شهر (علی‌آباد) شده‌است. از دیگر چالش‌های موجود در شهرداری خرم‌آباد که در مباحث قبلی بدان اشاره گردید، تغییر مکرر شهرداران، عدم نظارت دقیق بر ساخت و سازهای شهری، کمبود نیروی متخصص شهری در شهرداری است.

مدیریت واحد شهری، گامی موثر در عملکرد شهرداری در برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی

یکی از اصلی‌ترین موانع فراروی مدیریت شهری، به‌خصوص در کلان‌شهرها، چند پارگی مدیریت شهری در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است.

با نیم‌نگاهی به تحلیل وضعیت شهرنشینی و مدیریت شهری در ایران متوجه می‌شویم، در شرایط کنونی فاقد حکومت‌ها و سازمان‌های توانمند محلی مستقل هستیم؛ در شرایط کلان، عدم شکل‌گیری این نهادها و سازمان‌های محلی به ساختار متمرکز و استبدادی تاریخی و اقتصاد رانتی دولت بر می‌گردد. با وجود آنکه در اکثر کشورهای جهان چه با مشخصه‌های تمرکزگرا و چه با مشخصه‌های فدرالی، شهرداری‌ها دارای قدرت بالا در امور محلی هستند و به‌عنوان نهادی فرابخشی عمل می‌کنند و شهرداری‌ها همراه با شوراها دارای حکومت محلی‌اند و تمام امور محلی در حیطه اختیارات و وظایف آنها می‌گنجد (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۳). ولی متأسفانه با وجود عمر ۱۰۰ ساله مدیریت شهری «از اولین قانون بلدیة ۱۲۸۶ که اولین قانون مدون راجع به مدیریت شهری ایران است» در ایران، شهرداری‌ها در عرصه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری امور محلی جایگاه بایسته پیدا نکرده‌اند و هر بار که قانون شهرداری‌ها و شوراها در دستور تغییر دولت و مجلس قرار گرفته‌اند از اهداف اولیه فرابخشی بودن و همچنین اقتدار حکومت محلی کاسته می‌شود. دلیل واقعیت این امر به عواملی چون وابسته بودن منابع درآمدی مدیریت شهری به دولت، ضعف نهادهای مدنی و محلی و به‌طور کلی مشارکت در اداره امور شهر و برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین و ... بر می‌گردد.

بنابراین نظام اداره امور شهر در طی صد سال گذشته از وظایف اصلی مدیریت شهری بازمانده و بیشتر به امور بر زمین مانده شهر پرداخته‌اند. نتیجه این رویکرد و سیاست‌گذاری، رشد بی‌قواره و ناندیشیده دولت و ضعف و ناتوانی مفرط شهرداری‌ها بوده‌است. مسأله جدی حاصل از این اتفاق،

روی گردانی شهروندان از شهرداری‌ها و تصور مغشوش و غلط از شهرداری در ذهن شهروند ایرانی است. شهروند ایرانی از شهرداری‌ها و به طور کلی از مدیریت شهری جز وظایفی اولیه چون شست و شوی خیابان‌ها، جمع‌آوری زباله و مسائل این‌چنین در ذهن ندارند.

در حالی که مدیریت شهری کارآمد و پایدار کل امور محلی سیستم شهر را بایستی برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت، ساماندهی، نظارت و هماهنگی کند. بنابراین اموری چون تهیه طرح‌های توسعه شهری، مدیریت زمین و مسکن، امور آموزش و پرورش، حمل و نقل، بازیافت، مدیریت اسکان غیررسمی، نواحی کهن و قدیمی شهر، گردشگری، امور فرهنگی، محیط‌زیست و ... جزوظایف محلی و به عبارتی در حوزه اختیارات شهرداری‌ها و شوراها هستند، در حالی که مدیریت شهری ما در شرایط کنونی بین ۲۵ نهاد دولتی و شهرداری تقسیم شده است. ناراحت‌کننده‌تر از این وضعیت این است که این متولیان گوناگون فاقد هماهنگی و همسویی اند، نتیجه این چند پارگی در مدیریت شهری بازتولید مسائل شهری چون ترافیک، اسکان غیررسمی، اشتغال غیررسمی، بورس بازی زمین و مسکن و مسایل گسترده‌ای از این دست است. سرانجام، این نابسامانی در عرصه مدیریت شهری در برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کارشناسان را به چارجویی واداشت، البته ناگفته پیداست این چاره‌اندیشی خود به طور جدی تحت تأثیر، دولت حداقل و گسترش نهادهای محلی و مدنی بود که زایش شوراها نمونه عینی این سیاست‌گذاری جدید بود، در ماده ۱۳۶ برنامه سوم توسعه آمده است «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی را در حیطه مدیریت شهری که ضروری تشخیص می‌دهد بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، همراه با منابع اعتبار ذیربط به شهرداری‌ها واگذار کند، همه این مسائل ناشی از عدم توجه به مسائل هویت شهری است.

نتیجه‌گیری

شهر نشین شدن و افزایش جمعیت شهرها و به تبع آن توسعه شهرهای کوچک و بزرگ و تشدید اسکان غیررسمی در شهرها، ویژگی عصر حاضر است و توسعه پایدار این شهرها در گرو برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کارآمد آن می‌باشد. خرم‌آباد به عنوان یکی از شهرهای میانی کشور، در مرحله گذار به توسعه یافتگی قرار دارد و در این فرآیند دچار تغییرات اساسی و ساختاری در ابعاد اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی گردیده، به نحوی که در این تغییرات، مسائل متعددی زائیده شده که گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی به عنوان یکی از پیامدهای اولیه این تحولات است. از آنجایی که پدیده حاشیه‌نشینی محصول تعامل عوامل چندوجهی و متعددی می‌باشد که از یک طرف عوامل بیرونی چون تمرکز سرمایه‌گذاری منطقه‌ای که به دنبال تمرکز سیاسی-اداری موقعیت شهر خرم‌آباد (مرکز استان) در مقایسه با شهرستان‌های استان، ضریب مهاجرپذیری را به شدت افزایش داده است. همچنین عوامل درونی نظیر تمرکز در سرمایه‌گذاری در مناطق جدید شهر در مقایسه با مناطق قدیمی، عدم تعادل در بازار عرضه و تقاضای نیروی کار، متورم شدن قیمت زمین و سایر امکانات شهری، تغییر مکرر شهرداران، عدم نظارت دقیق بر ساخت‌وسازهای شهری، کمبود نیروی متخصص شهری در شهرداری، به گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر خرم‌آباد دامن زده است، بنابراین در برخورد با حاشیه‌نشینی شهری باید به عنوان یک بحران مدیریتی برخورد کرد، محله دره گرم به عنوان یکی از محلات حاشیه‌نشین شهر خرم‌آباد نتیجه تدابیر نااندیشیده مدیران شهری خرم‌آباد در اجرای طرح جامع پیشین، مهاجرت بی‌رویه (غالباً کارگران ساختمانی) از شهرهای اطراف (بیشتر از الشتر و نورآباد) می‌باشد در جهت بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر خرم‌آباد و ساختار مدیریت امور شهری آن، توجه به این امور مهم است.

- به کارگیری مدیران توانمند و متخصص در امر مدیریت شهری.
- ثبات نسبی مدیریت شهری برای تداوم اجرای پروژه‌ها و برنامه‌ها.
- نظارت قوی و جدی بر اجرای پروژه‌های شهری.
- سامان‌دهی و بهسازی فضاهای موجود شهری اعم از سبز و تحت تملک شهرداری و کمک به درآمد مستمر و دائمی برای شهر
- کاهش و تعدیل مهاجرت‌های روستائی با برنامه‌ریزی و تقویت شهرهای میانی و کوچک
- تعیین مرجعی مشخص برای هماهنگ‌سازی کامل فعالیت‌های شهرسازی عمرانی در محل.
- سامان‌دهی حاشیه‌نشینی و رویکرد توانمندسازی آن از طریق جامعه و روش‌های مردمی توسط گروه‌های خودجوش مردمی.

منابع

۱. اطهاری، کمال، ۱۳۷۹، حاشیه نشینی در ایران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره دوم.
۲. ایمانی جاجرمی، حسین و دیگران، ۱۳۸۱، مدیریت شهری پایدار، تهران: انتشارات شهرداری های کشور.
۳. خواجه دلوئی، منوچهر، ۱۳۸۳، معاون وزیر مسکن و شهرسازی، برنامه تلویزیونی پرسمان، شبکه اول.
۴. ذیحساب، شهرداری مرکزی خرم آباد.
۵. رهنما، محمدرحیم، ۱۳۷۷، جدایی گزینی فضایی - مکانی شهری، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، شماره اول.
۶. سازمان نوسازی و بهسازی شهر خرم آباد، ۱۳۸۶.
۷. شاهرخی، سید سعید، ۱۳۸۸، تأثیر محدودیت های مالی شهرداری ها در اجرای برنامه ریزی های شهری، شهر خرم آباد، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد ملایر.
۸. شکوئی، حسین، ۱۳۵۴، حاشیه نشینان شهر تبریز، موسسه تحقیقات دانشگاه تبریز.
۹. کیاکجوری، داود و علی اصغر ملک محمدی، زنجان، ۱۳۸۵، ارائه و توسعه مدلی به منظور ایجاد هماهنگی بین دو یا چند سازمان متولی، مسائل مربوط به مدیریت شهری، اولین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، دانشگاه فردوسی مشهد.
۱۰. معاونت برنامه ریزی و توسعه دفتر تشکیلات و نیروی انسانی، شهرداری خرم آباد، ۱۳۸۸.