



دانشگاه آزاد اسلامی واحد اهر
فصلنامه‌ی علمی- پژوهشی فضای جغرافیایی

سال دوازدهم، شماره‌ی ۳۷
بهار ۱۳۹۱، صفحات ۱۸۱-۱۵۹

کریم حسین زاده دلیر^۱
محمد اکبر پور سراسکانرود^۲
محمد حسین حسینی^۳

مدیریت شهری در شهرهای میانی ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۱۰/۰۷ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۰/۰۲/۱۶

چکیده

اداره یک شهر بدون مدیریت امکان‌پذیر نیست. گسترش شهرها، طراحان، برنامه‌ریزان و کارشناسان امور شهری را به مطالعه بیشتر در ابعاد گوناگون توسعه مناطق شهری و تجزیه و تحلیل وجود گوناگون مدیریت شهری به منظور ارائه راهکارهای نوین واداشته است. شهرهای بزرگ از یک سو به نسبت جمعیت و تراکم شان دارای پیچیدگی‌های خاصی در مدیریت و اداره شهر هستند و از سوی دیگر شهرهای کوچک و میانی نیز با معضلات و مشکلات و مسائلی مواجه‌اند؛ لذا اگر با برنامه و هدفمند در جهت حل این مسائل اقدام نشود، در آینده گره مدیریت شهری کشور در سطح ملی و منطقه‌ای و محلی کورتر خواهد شد. در اغلب کشورهای در حال توسعه گرایش برنامه‌ریزان به تمرکززدایی فضایی، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و دوگانگی شهری- روستایی در دهه‌های اخیر، منجر به اتخاذ

Email: kdalir@tabrizu.ac.ir

۱- استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

۲- دانشجوی دوره دکتری جغرافیا، دانشگاه تهران.

Email: h.hosseini86@yahoo.com

۳- کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرند.

راهبردهای شهرنشینی متفاوتی گردیده و یکی از مهم‌ترین این راهبردها؛ تقویت شهرهای میانی و حمایت از آنهاست. در این مقاله سعی شده تا ضمن اشاره به نقش شهرهای میانی در توسعه منطقه‌ای و توسعه پایدار شهری، اهمیت و ضرورت مبحث مدیریت شهری و مسائل و مشکلات مربوط به آن در شهرهای میانی تجزیه و تحلیل گردد.

کلید واژه‌ها: مدیریت شهری، شهرهای میانی، مشارکت، شبکه شهری.

مقدمه

کاستن از میزان نارضایتی شهروندان از سازمان‌های شهری، کاهش مشکلات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، تقویت روحیه مشارکت شهروندان در امور شهر، بازگرداندن آرامش و آسایش و زیبایی به محیط‌های شهری، اجرای عدالت اجتماعی به نحو موثر و باز گرداندن امنیت به ابعاد گوناگون، همه و همه در گرو مدیریت بهینه شهری است. جوهره مدیریت شهری احساس مسوولیت در پاسخگویی به نیازهای حال و آینده جامعه و تحقق اهداف تعیین شده است که تنها در پرتو توازن و هماهنگی در تحولات ساختاری جامعه محقق می‌گردد (شایبرجیما ۱۳۷۹: ۱۲). شهرداری به عنوان هسته مرکز مدیریت شهری نقش هدایت، نظارت، راهبری و جلب مشارکت سایر بازیگران عرصه شهر را بر عهده دارد. در نتیجه مدیریت شهر به عهده نهادی بنام شهرداری است. مستند به تمام مفاهیم علمی و سوابق قریب به اتفاق شهرهای جهان تعدد در تصمیم‌گیری و مدیریت یک عرصه جغرافیایی (کشور، استان، شهر) موجب اغتشاش و در هم ریختگی را فراهم خواهد نمود، همانگونه که کشور توسط یک نهاد تحت عنوان دولت اداره می‌شود. شهر نیز باید توسط یک نهاد اداره گردد، آن هم شهرداری است. در غیر این صورت عدم انسجام و یکپارچگی در مدیریت شهر موجبات عدم توسعه یا توسعه ناموزون شهر می‌گردد (مزینی، ۱۳۷۵: ۱۵۲). در بیشتر کشورهای در حال توسعه، توجه برنامه‌ریزان به تمرکز زدایی قضایی- کالبدی سرزمین با هدف توازن بخشیدن به نظام سکونتگاهی، مهار رشد ناهنجار کلان شهرها، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و دوگانگی شهری- روستایی به اتخاذ راهبردهای متفاوتی در زمینه توزیع جمعیت و شهرنشینی منجر شده است. یکی از مهم‌ترین راهبردهای موجود در این خصوص، توجه به تقویت شهرهای میانی^۴ و حمایت از ایجاد اینگونه شهرها در شبکه شهری کشور است

(امچکی، ۱۳۸۳: ۱۴). در طی سال‌های اخیر در کشور ایران نقش شهرهای کوچک و میانی به ضعف گراییده و شبکه شهری زنجیره‌ای باعث ضعیف‌تر شدن این شهرها از نظر اقتصادی، اجتماعی و فضایی شده است (حسامیان و همکاران، ۱۳۷۷: ۱۵). در سال‌های اخیر بیشتر سیاست‌ها و توجهات به سمت شهرهای بزرگ و کلان شهرها تا حد زیادی بستگی به ساماندهی و حل مشکلات شهرهای کوچک و میانی دارد (Hansen, 1990:33). به عنوان مثال، با گسترش امکانات و خدمات در شهرهای میانی می‌توان از مهاجرت به سمت شهرهای بزرگ جلوگیری کرد و اقتصادی پویا برای این شهرها به وجود آورد.

طرح مسأله

بر اساس دیدگاه‌های موجود، یکی از عوامل موثر در مشکلات ناشی از شهرنشینی و شهرگرایی، کم توجهی به آثار فضایی خط مشی‌های اقتصادی در کشورهاست به طوری که عدم ارتباط منطقی بین توزیع و تخصیص سرمایه گذاری‌ها با عامل مکان و فضا از یک طرف و توزیع منابع به صورت بخشی از سوی دیگر، آثار فضایی ناخواسته‌ای را در پی داشته که از آن جمله می‌توان به عدم تعادل در توزیع امکانات و نابرابری‌های درآمد بین مناطق و گرایش به تمرکز در یک یا چند نقطه محدود اشاره کرد. در این میان به دلیل اهمیت نقشی که شهرهای میانی می‌توانند ایفا کنند، ضرورت پژوهش پیرامون آن احساس می‌گردد. اما یک خلاء مطالعاتی در این زمینه وجود دارد. در کشور ایران با وجود اهمیتی که در متن برنامه‌های توسعه در دهه‌های اخیر (بویژه برنامه‌های اول و سوم) به شهرهای متوسط (میانی) داده شده، توجه چندانی به شناخت ساز و کارهای ظرفیت سازی و تقویت جایگاه این شهرها در کل نظام شهری به عمل نیامده است. بر اساس دیدگاه‌های موجود به نظر می‌رسد اهمیت دادن به نقش شهرهای متوسط در راهبردهای توسعه، گام موثری در تمرکززدایی، توزیع مجدد منابع و درآمدها و همچنین کاهش فشار بر محیط زیست شهری در مناطق مرکزی می‌باشد (محمد زاده تیتکانلو، ۱۳۸۱: ۱۲). اما سوالات زیادی در این زمینه مطرح است:

مفهوم شهر میانی چیست؟ ویژگی‌های این شهرها کدام است؟ مسائل و مشکلات شهرهای میانی چه عواملی هستند؟ آیا این شهرها در نظام شبکه شهری به جایگاه خود دست یافته‌اند؟ و ... در کشور ایران تحقیقات کافی در این زمینه صورت نپذیرفته است. احتمال می‌رود یکی از دلایل عدم موفقیت شهرهای میانی در ایفای نقش‌های مورد انتظار، مربوط به فرض‌های پایه در مورد جایگاه و اهمیت و نقش این شهرها باشد، ولی این پژوهش نشان می‌دهد

که شناخت ما از ماهیت عملکرد شهرهای میانی و عوامل موثر بر پویایی رشد و توسعه آنها محدود است و تحقیقات آکادمیک غالباً متمرکز بر کلان شهرها، شهرهای جهانی، قطب‌های رشد و مجموعه‌های شهری بوده، و اثرات کارکردی آنها بر بسط و انتقال توسعه به پیرامون مورد توجه قرار نگرفته است.

مواد و روش‌ها

این پژوهش با روش «کمی، تحلیلی» انجام گرفته است. گرچه از سایر روش‌ها نیز در مطالعات بهره گرفته شده است، اما روش مذکور در مراحل پژوهش به عنوان مبنا اولویت داشته است. در این مقاله بعد از دست‌یابی به مبانی و دیدگاه‌ها با رجوع به اسناد و مدارک کتابخانه‌ای و آمارنامه جمعیتی سرشماری عمومی نفوس و مسکن از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵، آمار و اطلاعات جمعیتی شهرهای ایران و شهرهای میانی مورد نیاز استخراج گردید. سپس با بررسی جمعیت شهرهای ایران و شهرهای میانی در سال‌های مذکور، آمارهای استخراج شده مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت تا وضعیت این نوع شهرها در شبکه شهری کشور مشخص گردد.

پیشینه تحقیق

بر اساس نظریه‌های مدافع شهرهای میانی، این شهرها می‌توانند در درون یک شبکه شهری متوازن، نقش‌های مورد انتظار را به عنوان یک «کاتالیزور رشد و توسعه» ایفا کنند. با بررسی و جمع‌بندی دیدگاه‌های صاحب‌نظرانی که به کارکرد شهرهای میانی توجه داشته‌اند می‌توان دریافت که اکثر آنها ابتدا مسائل ناشی از نابرابری‌های منطقه‌ای، تقدم و تسلط تک شهری، دوگانگی شهری-روستایی، کاهش کیفیت زندگی در شهرهای بزرگ و بالاخره عدم توازن در توزیع فضایی امکانات و منابع و سرمایه‌گذاری‌ها را مطرح کرده‌اند و سپس با بیان دلایل شکست راهبردهای مبتنی بر قطب‌های رشد و تمرکزگرایی صنعتی، به دنبال توجیه نظری برای راهبردهای شهرنشینی غیر متمرکز با تاکید بر حمایت از شهرهای میانی بوده‌اند. به طور کلی در این دیدگاه‌ها، نقش‌های مورد انتظار برای شهر میانی شامل موارد متعددی است که جهت رعایت اختصار فقط به چند مورد اشاره می‌گردد: ایجاد تحرک در اقتصاد جوامع روستایی و مناطق شهری پیرامون، کمک به برقراری توازن شهرنشینی در سطح منطقه‌ای، مقابله با مسائل نخست شهری و کاهش فشارهای جمعیتی بر روی شهرهای بزرگ، جذب بخشی از جمعیت مهاجر و پله‌ای کردن مهاجرت‌های روستا-شهری، در دسترس قرار دادن تسهیلات و امکانات شهری برای مناطق پیرامون، تأمین دسترسی مردم سکونتگاه‌های پیرامون به شبکه‌های حمل و نقل ملی و منطقه‌ای و مانند آن (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۱: ۱۶).

مفهوم مدیریت شهری

شهر به عنوان مکانی برای سکونت در زندگی آدمیان، سابقه‌ای بس طولانی داشته و در گذر زمان، تحولات عدیده‌ای را به خود دیده است و از عوامل و عناصری تأثیر پذیرفته که کم و بیش در طول تاریخ به صورت مختلف تکرار گردیده‌اند. فراهم آوردن شرایط خاص در مقاطع زمانی به دگرگونی‌هایی در سازمان و ساخت شهر منجر گردیده است، در نتیجه شناخت شهر و تحولاتش جهت تأمین تداوم و رشد و توسعه آن امر ضروری بوده و تجربیاتی را که در طول تاریخ به بهایی گران حاصل آمده نمی‌توان در اقدامات آتی نادیده گرفت (مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۲: ۱). مدیریت مطلوب شهر به معنای بررسی مشکلات برنامه ریزی، نظارت بر هماهنگی بخش‌های مختلف و چگونگی امکان تأمین و اجرای طرح‌ها و نیازهای عمومی مردم است که قبل از تولد تا هنگام مرگ با آن سرو کار دارند. به عبارت دیگر مدیریت باید بر کلیه جهات اجرایی که افراد ساکن شهر با آن تماس دارند و در جهت اجرای صحیح امور و دفع مشکلات و تأمین نیازها بکوشد (رجاء، ۱۳۷۰: ۱۰۸). هدف کلان مدیریت شهری، ایجاد محیطی قابل زندگی برای همه و همراه با عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی و پایداری زیست محیطی است و مدیریت شهری در محدوده‌های زمین و مسکن شهری، خدمات اجتماعی و زیر بنای توسعه اقتصادی و زیست محیطی به طور یکپارچه وارد می‌شود (صرافی، ۱۳۷۹: ۶۸).

چالش مدیریت شهری

رشد سریع شهرها در کشورهای در حال توسعه، مشکلات اجتماعی، اقتصادی، فیزیکی را به وجود آورده است مانند فقر زیاد در شهر، مسکن نامناسب و خدمات اصلی شهر، بیگانگی شهروندان از هم، به وجود آمدن زاغه و مسکن غیرقانونی، سیستم حمل و نقل ناکافی و نبود امکانات شهری و... است. دو راه حل برای برخورد با این مساله وجود دارد: ۱- کاستن فشار جمعیتی در شهرها از طریق جلوگیری از مهاجرت به شهرها و کاهش زاد و ولد ۲- بهبود مدیریت شهری (ثانی نژاد، ۱۳۸۱: ۱۴). در ابتدا لازم است بسیاری از باورهای رایج، برای نسبت دادن مشکلات و مسائل مدیریت شهری ایران به مهاجرت‌های روستا- شهری مورد بازنگری قرار گیرد، چون که برنامه‌های مهار مهاجرت از روستا به شهر و تمرکززدایی جمعیت شهری موفق نبوده است و روز به روز بیشتر این درک حاصل می‌شود که رشد شهرها اجتناب ناپذیر است و رهیافت‌های مشکلات شهری تا حد زیادی به مدیریت کارآمد شهری

بستگی دارد. مدیریت شهری یک مفهوم فراگیر است و هدف از آن تقویت سازمان‌های دولتی و غیر دولتی برای شناسایی برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگون و پیاده سازی آنها با نتایج بهینه است. بنابراین واکنش کارآمد در برابر با مشکلات و موضوعات شهرها به منظور فعال کردن، چالشی است که مدیریت شهری با آن مواجه است (سازمان اجرایی شهرداری‌ها، ۱۳۸۲: ۲۵).

مسئله اصلی و کلیدی مدیریت شهری این است که چگونه بهره وری را بالا ببریم و در عین حال به طور مستقیم فقر فزاینده شهری را مرتفع نموده، عدالت را بهبود بخشیم.

تاریخچه مدیریت شهری

۱- مدیریت شهری در ایران- قبل از انقلاب اسلامی

سابقه مدیریت شهری به روش امروزی به نود سال پیش یعنی تصویب قانون بلدیه در سال ۱۲۸۶ ه. ش برمی گردد، اما قانون مصوب سال ۱۳۰۹ تحت عنوان قانون جدید بلدیه در زمان رضاشاه را باید زیربنای نظام مدیریت شهری و شهرداری در ایران قلمداد نمود (تشکر، ۱۳۷۸: ۵). گرچه در سال ۱۳۲۸ با تصویب قانون شهرداری‌ها، سهم مؤثرتری به مردم در اداره امور شهر داده شد، اما به دلیل اختلافاتی که بین حکومت مرکزی و انجمن‌های شهر به وجود آمد براساس قانون تصحیح قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۱ قدرت انجمن‌های شهر کاهش داده شد که متعاقباً در سال ۱۳۳۴ کلیه انجمن‌های شهر مجدداً منحل گردید. انحلال انجمن‌های شهر و عدم اجرای قانون شوراهای شهری در طول عمر مدیریت شهری در قرن اخیر که باعث عدم ارتباط سازمان یافته و نهادینه شده بین جامعه شهری و مدیریت شهری و شهرداری گردید که موجب شکل گیری مسائل و مشکلات عدیده در نظام شهری و شهرنشینی و شهرسازی ایران گردیده است.

۲- مدیریت شهری در ایران- بعد از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب، به دلیل تنفر مردم از نظام سابق و از شهرداری از یک سو و قوی‌ترین ابزار حکومت برای اعمال سیاست‌های تبعیض آمیز و تحریک کننده، از سوی دیگر مورد اعتراض مردمی قرار گرفته بود؛ لذا دخالت پذیرفته شده دولت در ارائه خدمات مختلف مورد نیاز مردم، باعث تضعیف بیشتر اقتدار شهرداری و تجزیه مدیریت شهری گردید. به نحوی که شهرداری‌ها بخصوص شهرداری تهران از رفع سد معبر در پیاده رو و خیابان‌های اصلی شهر،

نظیر ولی عصر عاجز بودند. شهرداری در واگذاری زمین در سال‌های اول انقلاب و در فاصله ۶۱-۱۳۵۷ تقریباً هیچ نقشی نداشت. در این دوره شهرداری تبدیل به سازمانی تضعیف شده و وابسته‌تر از قبل به دولت گردید. شهرداری در این برهه از زمان، از نظر مالی کاملاً وابسته به دولت و اعتبارات و کمک‌های دولتی بود. در عوض علاوه بر تقویت نقش وزارت کشور در تأمین امنیت شهری به خاطر مدیریت کمیته‌های انقلاب اسلامی، به موازات نیروی پلیس، سازمان عمران اراضی و سازمان زمین شهری، وزارت نیرو، وزارت جهاد سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی دارای نقش‌های برجسته‌تری در مدیریت شهری نسبت به شهرداری به عنوان سازمان مسئول مدیریت شهری بودند. تجربه ناموفق اجرای قانون شوراهای شهری مصوب ۱۳۶۱ که به صورت آزمایشی در چند شهر انجام شده بود، لطمه بیشتری به حیثیت و اختیارات شهرداری وارد نمود و باعث شد تا دولت از طریق وزارت خانه‌های مختلف دخالت مستقیم‌تری در اداره امور شهر بکند (کامروا، ۱۳۷۷: ۸۳). به دنبال تقسیم مدیریت شهرها تحت عنوان شهرهای بزرگ دارای طرح جامع و شهرهای کوچک با طرح هادی در قانون وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۳)، بعد از انقلاب، خدمات شهری به اجرای جداگانه با مسوولیت نهادها و ارگان‌های دولتی به صورت موازی با رابطه مستقیم دولت تجزیه گردید. توزیع اعتبارات عمران شهری نشان دهنده نقش دولت در هزینه‌های عمران شهری و همچنین تجزیه و تقسیم اختیارات مدیریت شهری بین دستگاه‌های موازی است. با توجه به افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی در فاصله ۶۱-۱۳۵۷ اعمال چنین سیاستی از طرف دولت علی‌رغم ادامه دفاع مقدس در جبهه‌ها، مشکل حادی برای دوات به وجود نمی‌آورد. در این دوره نقش مدیریت شهری در برنامه‌ریزی توسعه آینده شهری به قدری ناچیز است که عملاً می‌توان گفت وجود ندارد (همان، ۱۳۷۷: ۸۵). سال ۱۳۶۹ برای شهرداری تهران یک نقطه عطف به شمار می‌رود، در این دوره با خاتمه جنگ و استقرار دولت جدید حرکت به سوی اصلاحات لیبرال آغاز شد و با روی کار آمدن شهردار جدید سیاست شهرداری حرکت به سوی استقلال مالی و اداری شهرداری بود (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۹: ۲۶).

۳- الگوی فعلی نظام مدیریت شهری در ایران

نظام مدیریت شهری ایران در حال حاضر با شکل‌گیری شورای اسلامی شهر تقریباً با اندکی تفاوت به لحاظ افزایش یک عنصر به سیستم مدیریت شهری در آن در چارچوب همان نظام قبلی است. چرا که افزایش این عنصر به سیستم مدیریت شهری هنوز نتوانسته است حرکت کند و پراکنده و ناهماهنگ و حتی در بعضی از مواقع فعالیت‌های غیر

مشروع (مشروعیت اجتماعی اقدامات از نظر شهروندان) سیستم مدیریت شهری را سرعت و وحدت بخشد و به جوابگویی نیازهای جامعه شهری پردازد. بنابراین شهروندان در انتخاب شوراهای اسلامی شهر دخالت مستقیم دارند ولی شوراها در اداره امور جاری خود فقط با شهرداری و فرمانداری ارتباط مستقیم دارند که البته این ارتباط با شهرداری به صورت ناقص انجام می‌گیرد. آن چنان که این شورا را شورای شهرداری هم نامیده‌اند. ارتباط شورای اسلامی شهر با فرمانداری نیز در حد کنترل و نظارت بر مصوبات شوراها توسط فرمانداری و جلب نظرات آنها توسط شوراها می‌باشد. شورای اسلامی شهر نمی‌تواند به طور مستقیم با سایر سازمان‌های ذیربط در امور شهری ارتباط کاری داشته باشد و باید از مجموعه وزارت کشور این ارتباط فراهم گردد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵: ۲۱).

وظایف مدیریت شهری در ایران

در ایران مطابق با فصل ششم قانون شهرداری (مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴) شهرداری‌های کشور در یک تقسیم بندی کلی وظایف چهارگانه، عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی را بر عهده دارند وظایف عمرانی نظیر احداث خیابان و فضای سبز، وظایف خدماتی مانند تنظیف معابر و دفع زباله، وظایف نظارتی مانند صدور پروانه ساختمانی و نظارت بر امور صنفی اصناف، وظایف رفاه اجتماعی مواردی نظیر مسکن ارزان قیمت برای نیازمندان در بر می‌گیرند (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۴: ۱۶).

اهداف مدیریت شهری در ایران

در ایران منابع گوناگونی اهداف مدیریت شهری را تعیین می‌کنند، عمده‌ترین این منابع عبارتند از: ۱- برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی کشور ۲- طرح‌های شهری ۳- قانون شهرداری‌ها (سعیدنیا، ۱۳۸۳: ۴۸).

نقش شهرهای میانی در توسعه پایدار شهری

در طی سال‌های اخیر رشد سریع شهرهای بزرگ کشورهای در حال توسعه، منجر به ظهور مسائلی مانند کمبود واحدهای مسکونی، بالا بودن میزان بیکاری، مشکلات اقتصادی، فقر، حاشیه نشینی، آلودگی زیست محیطی و جز اینها شده است (Kundu, 2001:15). همین امر خود موجب نابرابری خدمات و امکانات و کم‌رنگ شدن عدالت اجتماعی در سطح منطقه‌ای و ملی گردیده است. بر همین اساس عده زیادی از محققان عقیده دارند که بایستی برنامه ریزی‌های توسعه بر اساس تاکید بر پویایی شهرهای کوچک و متوسط تهیه شوند، چرا که با وجود امکانات و

خدمات مشابه در شهرهای میانی از مهاجرت‌های بی رویه روستاییان به کلان شهرها در سطح منطقه‌ای جلوگیری خواهد شد و مهاجران شهرهای درجه دوم را برای زیست خود انتخاب می‌کنند. به هر حال این شهرها نسبت به شهرهای بزرگ بار اقتصادی کمتری را بر خانوارها تحمیل می‌کنند و در مقابل انواع آلودگی‌های زیست محیطی که در کلان شهرها به طور جدی وجود دارند، مصونیت بیشتری دارند. جذب مهاجران در شهرهای کوچک، با کند کردن روند افزایش جمعیت شهرهای بزرگ در تعدیل مسائل این قبیل شهرها کمک فراوان می‌کند. از طرفی هم تأمین امکانات لازم در شهرهای کوچک و میانی، سیستم سکونتگاهی کشورهای در حال توسعه را متعادل و متوازن می‌سازد و این سیستم در توسعه اجتماعی- اقتصادی ملی نقش اساسی دارد. در نتیجه بدین ترتیب روابط شهر و روستا در مسیر توسعه همه سکونتگاه‌ها گسترش می‌یابد و با این دگرگونی، پایگاه بخش کشاورزی در ناحیه نیز تقویت می‌شود (شکوئی، ۱۳۷۷: ۴۱۴). از طرف دیگر، توسعه و تقویت شهرهای میانی سیاستی است که با اهداف تمرکز زدایی انطباق دارد و در دراز مدت منجر به ایجاد شرایطی می‌گردد که توان فعالیت‌های تولیدی را در درون این کانون‌ها تقویت می‌کند، اینها کل منطقه را تحت تأثیر عملکرد و نقش خود قرار می‌دهند و می‌توانند مجموعه عوامل لازم را برای شکوفائی مناطق پیرامونی خود فراهم سازند. این امر فقط با پیگیری تأمین امکانات زیر بنایی، آموزشی و بهداشت و درمان در این شهرها تحقق پذیر خواهد بود. بنابراین کانون‌های کوچک شهری با توسعه متوازن و هماهنگ با شرایط محیطی خود، ضمن کاهش تفاوت‌های اقتصادی اجتماعی درون منطقه‌ای، به تحقق عوامل و زمینه‌های توسعه پایدار می‌انجامند (فنی، ۱۳۷۹: ۴۷).

دنيس راندنيلي در نظريه خود ضمن تاكيد بر شهرهای درجه دوم در توسعه اجتماعی اقتصادی کشورها نقش‌های زیر را برای این شهرها در توسعه منطقه‌ای عنوان می‌کند:

- شهرهای میانی از مشکلاتی که مسکن، حمل و نقل، اشتغال، آلودگی و تأمین خدمات شهری در بزرگ‌ترین شهرها ایجاد می‌کند، می‌کاهند.

- شهرهای میانی از نابرابری‌های ناحیه‌ای می‌کاهند، زیرا امکانات و خدمات عرضه شده در حوزه‌های مادر شهری از شهرهای میانی بیشتر است و گسترش خدمات و امکانات در شهرهای میانی نابرابری‌های موجود را کاهش می‌دهد.

- شهرهای میانی از طریق ایجاد خدمات، امکانات و بازار برای تولیدات کشاورزی حوزه‌های روستایی به اقتصاد روستایی تحرک و پویایی می‌بخشند.

- شهرهای میانی تمرکز اداری را در شهرهای بزرگ کاهش می‌دهند. در این صورت تمرکز سرمایه گذاری در شهرهای بزرگ صورت نمی‌گیرد و برای سرمایه گذاری‌های بخش عمومی و خصوصی در شهرهای میانی و دیگر شهرها زمینه‌های مساعدی ایجاد می‌شود.

- با توجه به اینکه در کشورهای در حال توسعه فقر بیشتر در شهرهای میانی و کوچک دیده می‌شود. سرمایه گذاری در این شهرها برای بیکاران و مهاجران روستایی فرصت‌های اشتغال ایجاد می‌کند و در نتیجه باعث کاهش فقر می‌شود (شکوئی، ۱۳۷۷: ۳۱۵). همچنین شهرهای کوچک و میانی به دلیل این که جمعیت کمتر فشار کمتری بر محیط زیست و منابع وارد می‌کنند، ضمن ایجاد کم‌ترین آلودگی زیست محیطی در خود و محیط‌های اطراف اغلب شرایط پایداری را در نحوه میزان بهره برداری از منابع و سازگاری با شرایط طبیعی ارائه می‌دهند و عملیات کنترل و نظارت مداوم نیز در آنها میسر می‌گردد. پس با توجه به مساله رشد بی رویه جمعیت و همچنین رشد شهرنشینی سریع و محدودیت منابع طبیعی، رشد و توسعه شهرهای میانی می‌تواند نقش بسیار موثری در توسعه شهری و منطقه‌ای ایفا کند.

بررسی و شناسایی سیستم موجود مدیریت شهری در شهرهای میانی ایران

در تعیین نقاط مناسب برای ورود به شبکه مدیریت شهرهای میانی مقیاس از مطلوب‌ترین موقعیت برخوردارند . (Schmitt & Henry, 2000:22) این گروه از شهرها با توجه به اندازه‌شان از نظر جمعیت و مرکزیتی که نسبت به حوزه تحت پوشش خود خواهند داشت. مجموعه الزامات از جمله دفاتر، شعبات سازمان‌ها، مؤسسات سیاسی، اداری، انتظامی را در خود خواهند پذیرفت. بدین ترتیب علاوه بر قرار گیری در مدار نظام مدیریت کشور، حوزه نفوذ خود را نیز به شبکه مدیریتی سرزمین پیوند می‌دهند (امچکی، ۱۳۸۳: ۵۶).

تعریف شهرهای میانی

در واقع مفهوم متوسط نسبی است و دامنه چنین شهرهایی که سطوح میانی از سلسله مراتب شهری را می‌سازند، همیشه در میان کشورها متفاوت خواهند بود و بستگی به الگویشان از سکونت شهری، سطوح توسعه‌یافتگی و ساختمان اقتصادیشان خواهد داشت. لیکن به منظور ایجاد درک عمومی از آنچه یک شهر میانی است، باید کوشش‌ها بر تجزیه و تحلیل‌های مقایسه‌ای استوار گردد. در این خصوص شایسته‌ترین معیاری که مکرراً هم به کار گرفته شده، اندازه نسبی جمعیت می‌باشد.

ویژگی‌های جمعیتی شهرهای میانی

مقیاس جمعیتی به تنهایی مفهوم متوسط بودن در نظام‌های شهری به صورتی رضایت‌مندانه تعریف نمی‌کند. تراکم جمعیتی، سطح فیزیکی واحد شهری، تناسب نیروی کار به کار گماشته در مشاغل غیر کشاورزی، اختلاط و تنوع فعالیت اقتصادی و ویژگی‌های فیزیکی و ارتباطات شهرها با مقیاس‌های دیگر شهرها مورد استفاده قرار گرفته‌اند تا تعریف جمعیت شناسانه یک شهر میانی را پالایش نمایند (راندنلی ۱۳۶۸: ۴-۳). تعریف برنامه (UIA1999) طیف وسیعی از این شهرها شامل شهرهای متوسط می‌شود. در سطح کشورها شهرهایی با جمعیت کمتر از ۵۰۰ هزار نفر و در مقیاس جهانی جمعیتی بین ۲۰ هزار تا ۲ میلیون نفر به عنوان شهر متوسط تعریف شده‌اند. این شهرها از لحاظ عملکردی، آنهایی هستند که حد واسط بین سکونتگاه‌های کوچک و کلان شهرها در سطح کل کشورهای جهان قرار دارند. تعاریف در مورد شهرهای متوسط در سطح جهانی متنوع است. جدول شماره (۱) تنوع و تعدد تعاریف در مورد این شهرها را نشان می‌دهد (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۰: ۸۳).

جدول شماره (۱) تعریف مراکز شهری متوسط به حسب اندازه جمعیت در منابع مختلف

منبع	عنوان گروه شهری	تعریف جمعیتی (نفر)
ریچاردسون (۱۹۷۷)	شهرهای متوسط	۲۵۰۰۰۰-۵۰۰۰۰۰
راندنلی (۱۹۸۲)	شهرهای متوسط	تمام شهرهای دارای جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر به استثنای بزرگ‌ترین شهر
سازمان ملل (نایروبی ۱۹۸۵)	شهرهای متوسط	۱۰۰۰۰۰-۲۰۰۰۰۰
اسناد رسمی اکوادور (۱۹۸۰)	شهرهای متوسط	۴۰۰۰۰-۱۰۰۰۰۰
اسناد رسمی شیلی (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	۲۰۰۰۰-۱۰۰۰۰۰
اسناد رسمی نیکاراگوئه (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	۱۰۰۰۰-۲۰۰۰۰
هند (۱۹۸۲)	مقاله بهالا و کانوا (شهرهای متوسط)	۵۰۰۰۰-۹۹۹۹۹
چین (۱۹۹۱)	مقاله یانگ (شهرهای متوسط)	۲۰۰۰۰-۵۰۰۰۰۰
اتحادیه بین‌المللی معماران (۱۹۹۹)	شهرهای متوسط	۲۰۰۰۰-۲۰۰۰۰۰
طرح ستیران (سال ۱۳۶۵ ایران)	شهرهای متوسط	۲۵۰۰۰-۲۵۰۰۰۰

مأخذ: (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۰: ۸۳).

کارشناسان سازمان ملل جمعیت این شهرها را بین ۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر دانسته‌اند. در ایران از شهرهای میانه اولین بار به طور رسمی در گزارش آمایش سرزمین (طرح ستیران) سخن به میان آمده و طبقه بندی ۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر برای آن بر گزیده شده؛ و در مطالعات بعدی طبقه بندی ۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر پذیرفته شده است (ارجمندیا، ۲۹: ۶۳). طبقه بندی که در این مبحث مورد نظر ماست، همان طبقه بندی پذیرفته شده کارشناسان سازمان ملل (۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر) است.

ویژگی‌های اقتصادی شهر میانی

شهرهای میان مقیاس به دلیل افزایش سهم جمعیت به درصد مناسبی از نیروی کار دست می‌یابند که موقعیت خوبی برای تاسیس منابع و واحد اقتصادی که در مراحل نخست سرمایه نبوده و به نیروی کار زیاد نیازمندند، ایجاد می‌کند. از سوی دیگر این گروه از شهرها به دلیل موقعیت مکانی خود بازاری برای محصولات کشاورزی مراکز اطراف خود محسوب شده و علاوه بر مصرف این محصولات به دلیل تقاضای جمعیت به عنوان مجرای عبور این محصولات به شبکه تجاری سرزمین نیز عمل می‌نمایند.

- ۱- شهرهای میانی به تمایل به داشتن ترکیبی از ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی و فیزیکی شهری و روستایی دارند.
- ۲- اقتصاد شهرهای میانی تمایل دارد که به وسیله فعالیت‌های بازرگانی و خدماتی اشتغال کارگاهی متمرکز شده در سنجش صنایع کوچک مقیاس، مورد حکم فرمایش قرار گیرند.
- ۳- شهرهای میانی گرایش به داشتن تنوع بیشتر و کیفیت بهتری از تسهیلات و رفاه اجتماعی نسبت به شهرهای کوچک و دهات دارند و لیکن سهم کمتر از خدمات و تسهیلات نسبت به شهرهای بزرگتر دارند (راند نیلی، ۱۳۶۸: ۱۹).

ویژگی‌های اجتماعی شهرهای میانی

شهرهای میانی از نظر اجتماعی بخشی از ویژگی‌های مربوط به شهرهای بزرگ و نیز کوچک و روستا-شهر را در خود دارند. بروز چنین دوگانگی از حیث اجتماعی به دلیل ساختار دوگانه اقتصادی در این گروه از شهرهاست. از طرفی سهم صنایع و اشتغال صنعتی و خدمات و ... الگویی نظیر شهرهای بزرگ و از طرف دیگر سهم بخش کشاورزی و صنایع کوچک وابسته بدان و فعالیت‌های تجاری در بازار کشاورزی حوزه اطراف، الگویی نظیر شهرهای کوچک و روستاها را به شهرهای میانه از نظر اجتماعی القا می‌کند.

نقش شهرهای میانی در نظام شبکه شهری^۵ ایران

شهرهای میانی از طریق اثرات مضاعف جانبی و نیز اثرات عمیق تسلسلی گسترش می‌یابند، به این ترتیب که مثلاً با ایجاد یک صنعت یا خدمات در این مکان جدید (شهر میانی) عملاً اشتغال و جمعیت گسترش می‌یابد و از طرفی عامل رشد ثروت و رفاه عمومی در منطقه شده و موجب ایجاد زیر ساخت‌های لازم جهت ایجاد سایر فعالیت‌ها می‌شوند و سرانجام این رشد به نقاط پیرامونی سرایت می‌کند. بنا بر نظر ارجمندنیا (۱۳۶۸) راه چاره در تدوین سیاست ملی اسکان با تاکید بر نقش شهرهای میانی است که در یک تعریف عام آن‌را شهرهایی با جمعیت بین ۲۵۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفر می‌داند. او شهرهای میانی را راه حل مناسبی در جهت توسعه روستایی، کاهش مهاجرت از روستا به شهر و کاهش فاصله مهاجرتی می‌داند. شهرهای میانی با عملکردهای خاص خود موجب بهره‌گیری هنر استعدادها و قابلیت‌های توسعه و تحرک شبکه شهری - منطقه‌ای می‌شوند. آنها همچنین نقش متعادل کردن و تقویت شبکه شهری و نظام سلسله مراتب شهری را بر عهده گیرند. به طور کلی می‌توان گفت که شبکه شهری ایران عملکرد سلسله مراتبی ندارد و شمار کانون‌های زیست محیطی، توزیع فضایی و حجم جمعیتی آنها از نظام کارکردی سلسله مراتبی تبعیت نمی‌کند. شبکه شهری همچنان در جهت تمرکز گرایی (تمرکز در تهران و شهرهای بزرگ) در حال تحول است. فاصله تهران و شهرهای بزرگ با شهرهای میانه و کوچک هر دم بیشتر می‌شود و تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردی آنها با یکدیگر آشکارتر می‌گردد. در مجموع سطوح شبکه شهری نامتعادل و ناتوان در عملکردهاست. نتیجه آنکه اقدامات و تصمیم‌گیری‌های اجرایی به زیان سطوح میانی و پایینی شبکه شهری و به سود تهران و شهرهای بزرگ دیگر شده است (احمدیان، ۱۳۷۸: ۲۱). با توجه به آنکه ایران استعدادهای طبیعی و بسترهای اکولوژیکی مناسب جهت توسعه کلان شهرها را ندارد، شهرهای میانی عامل مهمی در تمرکز زدایی در سطح ملی و منطقه‌ای محسوب می‌شود (ارجمندنیا، ۱۳۶۸، ۶۰). جداول شماره (۲) و (۳) تعداد و درصد جمعیت شهرهای میانه را در نظام شبکه شهرنشینی ایران نشان می‌دهند. این جداول نشان می‌دهند که سطوح شبکه شهری کشور در زمان حاضر نامتعادل و نامتوازن است و اقدامات و تصمیم‌گیری‌های اجرایی و سیاست‌گذاری‌ها در مقیاس‌های مختلف به ضرر سطوح میانی و پایینی شبکه شهری و به سود کلان شهرها و شهرهای بزرگ بوده است. در حقیقت می‌توان گفت که شبکه شهری ایران عملکرد سلسله مراتبی ندارد و این شبکه شهری همچنان در جهت تمرکز گرایی در حال تحول است؛ و با گذشت زمان فاصله شهرهای بزرگ با شهرهای میانی بیشتر می‌شود و تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردی آنها با یکدیگر آشکارتر می‌گردد. با نگاهی به جدول (۲) می‌توان دریافت که

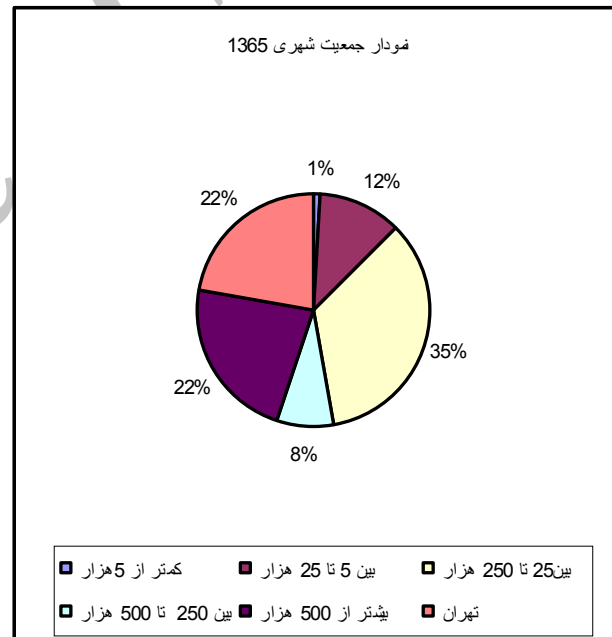
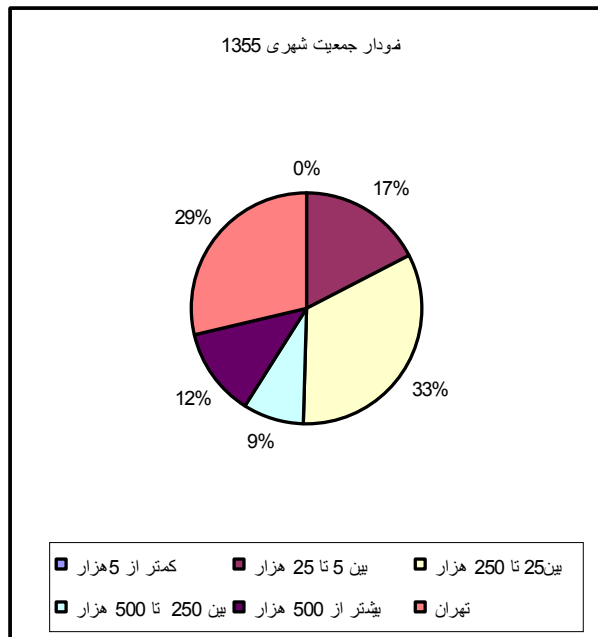
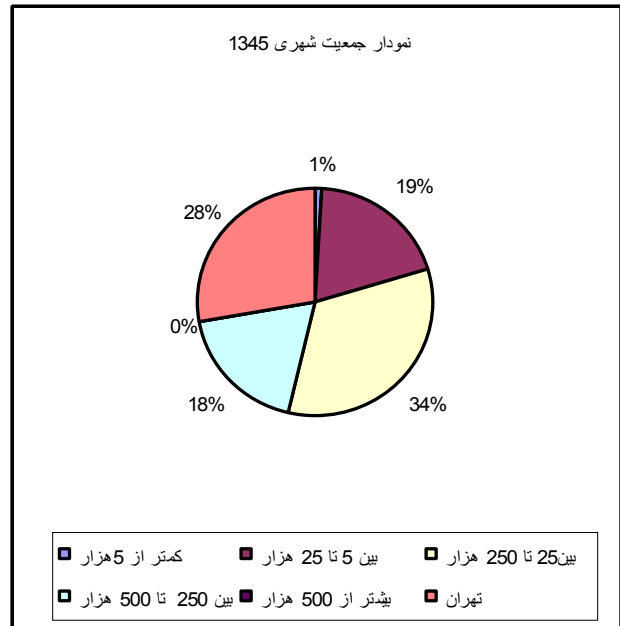
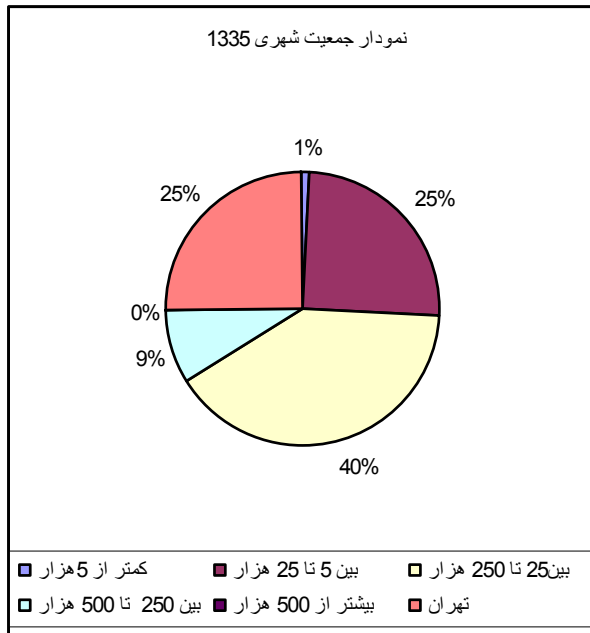
ناهمگونی جمعیت در میان مناطق مختلف نیز وجه دیگری از ساختار نامناسب توزیع جمعیت ایران است و نابرابری منطقه‌ای را به وضوح نشان می‌دهد.

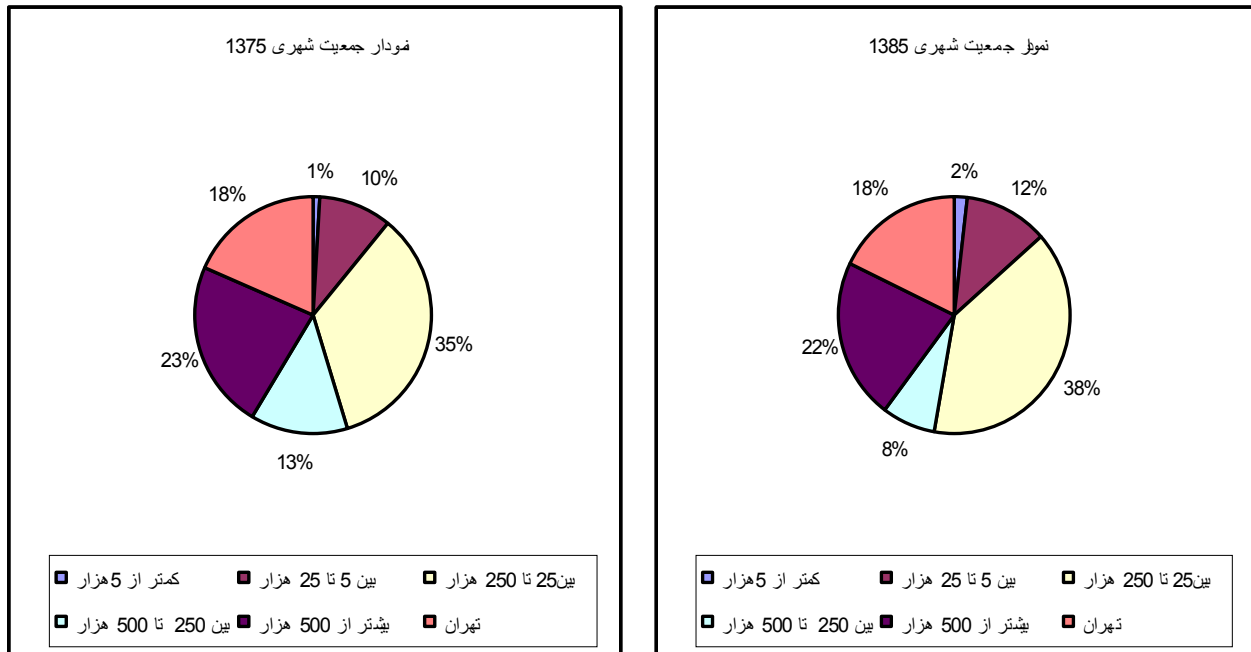
جدول ۲: تحول جمعیت شهری ایران از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵

۱۳۸۵			۱۳۷۵			۱۳۶۵			۱۳۵۵			۱۳۴۵			۱۳۳۵			طبقات جمعیت شهرها
درصد	جمعیت	تعداد شهر	درصد	جمعیت	تعداد شهر	درصد	جمعیت	تعداد شهر	درصد	جمعیت	تعداد شهر	درصد	جمعیت	تعداد شهر	درصد	جمعیت*	تعداد شهر	
۳۷/۷۱	۶۶۸۸	۱	۳۳/۳۴	۷۵۷۶	۱	۲۲/۳	۲۲۰۶	۱	۶/۷۸	۳۶۳۵	۱	۷/۷۸	۲۷۲۰	۱	۲۵/۲	۱۱۵۱	۱	تهران
۸۸/۱	۷۱۵۶	۶	۳۳/۳۹	۳۱۶۷	۷	۲۲/۳	۵۱۰۶	۸	۱/۲۱	۱۸۸۶	۳	-	-	-	-	-	-	بیش از ۵۰۰۰۰۰ هزار نفر
۵۶/۸	۳۳۳۸	۱۰	۸۶/۱۱	۷۸۸۳	۳۱	۳/۷	۵۳۸۸	۷	۵/۷	۱۵۳۸	۳	۲/۸۱	۰۷۸۱	۵	۱/۶	۵۳۵	۲	۲۵۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰ نفر
۸۷/۶۱	۱۱۶۷	۸۵	۳۶/۱۱	۳۸۱۵	۶۳	۵/۳۱	۱۳۶۳	۳۱	۶/۳۱	۳۵۱۸	۵۱	۶/۱۱	۱۶۱۱	۷	۵/۶۱	۳۶۶	۶	۱۰۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفر
۸۰/۱۱	۶۸۷۳	۲۸	۸۵/۱۱	۰۶۲۳	۰۶	۳/۲۱	۳۳۳۸	۶۳	۸/۶	۱۵۵۱	۲۲	۶/۰۱	۱۶۰۱	۵۱	۶/۰۱	۳۸۶	۶	۵۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰ نفر
۱۳/۷	۸۸۶۳	۲۰۱	۷۶/۷	۰۱۳۳	۳۶	۶/۷	۶۰۸۸	۸۶	۸/۶	۰۳۵۱	۵۳	۱۱	۱۷۰۱	۳۰	۷/۲۱	۵۶۸	۲۲	۲۵۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰ نفر
۱۵/۱۱	۳۲۰۵	۱۵۳	۰۱	۳۱۶۳	۶۱۳	۶/۱۱	۶۲۸۳	۶۵۱	۱/۸۱	۶۰۷۸	۸۸	۳/۵۱	۷۶۷۱	۵۶۱	۵/۲۱	۱۰۵۱	۶۳۱	۵۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰ نفر
۳۰/۲	۸۷۷	۶۱۳	۸۷/۰	۶۷۲	۳۷	۱	۸۶۸	۳۷	۱/۰	۸۸	۶	۷/۰	۵۸	۲۲	۷/۰	۸۳	۳۱	کمتر از ۵۰۰۰ نفر
۰۰۱	۱۳۸۸۳	۷۱۰۱	۰۰۱	۱۱۱۶۳	۳۱۶	۰۰۱	۳۵۶۶۸	۶۵۳	۰۰۱	۵۵۷۵۱	۳۸۸	۰۰۱	۶۷۶	۱۸۸	۰۰۱	۶۶/۵	۶۶۱	کل

مأخذ: سرشماری مرکز آمار ایران، ۱۳۳۵-۱۳۸۵

* جمعیت شهری بر حسب میلیون نفر می‌باشد.





نمودار (۱) تحول جمعیت شهری ایران از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵

جدول (۳) تعداد، درصد و میزان جمعیت شهرهای میانه (۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر)

۱۳۸۵			۱۳۷۵			۱۳۶۵			۱۳۵۵			۱۳۴۵			۱۳۵۵		
درصد	جمعیت	تعداد	درصد	جمعیت	تعداد	درصد	جمعیت	تعداد	درصد	جمعیت	تعداد	درصد	جمعیت	تعداد	درصد	جمعیت*	تعداد
۳۹/۲	۱۳۱۲۸	۲۳۱	۳۴/۴۹	۱۲۷۰۳	۱۹۰	۳۴/۵	۹۲۳۸	۱۳۷	۳۳	۵۲۳۵	۸۲	۳۳/۸	۳۳۱۷	۵۳	۳۹/۹	۲۳۹۲	۳۷

*جمعیت شهری بر حسب میلیون نفر می‌باشد. (مأخذ: نگارندگان: ۱۳۸۶)

بررسی نتایج سرشماری‌های عمومی نشان می‌دهد که میزان شهرنشینی در ایران در فاصله پنج دهه گذشته به طور مداوم در حال افزایش بوده و از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۶۸/۴ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده و با وجود کاهش نسبت تمرکز گرایی شهری^۱ کماکان تمرکز در شهر تهران بالاست که ۱۷/۸۴ درصد جمعیت شهری کشور را به خود اختصاص داده است، در حالی که کل شهرهای میانی کشور (۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر) در سال ۱۳۸۵ که جمعاً ۲۳۱ شهر

6. City Concentration Ratio

کشور را در بر می‌گیرد، فقط ۳۹/۲ در صد جمعیت شهری کشور را در خود جای داده‌اند. در سال ۱۳۸۵، ۴۲/۲۶ درصد جمعیت شهری کشور فقط ۲۰ شهری بودند جمعیت آنها بیشتر از ۲۵۰ هزار نفر بوده است و ۶۱/۷۴ درصد در ۹۹۸ شهر دیگر استقرار پیدا کرده‌اند. در این میان ۴۵۱ شهر نیز بین ۵ هزار تا ۲۵ هزار نفر جمعیت داشته و در حدود ۵/۰۳۴ میلیون نفر یا ۱۱/۵۱ درصد جمعیت شهری کشور را در خود جای داده‌اند. سهم جمعیت شهرهای میانه از جمعیت شهری کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که این شهرها همواره در حدود یک سوم جمعیت شهری را در خود جای داده‌اند. طبق سرشماری ۱۳۸۵، این شهرها حدود ۱۳۱۲۸ میلیون یا ۳۹/۲ در صد جمعیت شهری را در بر گرفته‌اند، بنابراین در اولویت قرار دادن توسعه و تقویت این شبکه شهری در نظام شهری اهمیت بسیار دارد. تمام این شاخص‌ها در مجموع نشان می‌دهند که توسعه در ایران به زیان شهرهای متوسط و کوچک و به نفع شهرهای بزرگ مقدم و مسلط بوده و در واقع کشور فاقد سیاست تعادل بخشی در فضاهای شهری بوده است.

اهمیت مدیریت شهری در شهرهای میانی ایران

مطالعات مربوط به مسائل و سلسله مراتب شهری ایران بدون استثنا عملکرد و نقش در حال تزايد متروپل‌ها و کلان شهرها را نشان می‌دهد که در نهایت به ضرر شهرهای میانی تمام می‌شود. به این جهت با توجه به مجموعه شرایط و مسائل عنوان شده و تجربیاتی که در طول دهه‌های گذشته به دست آمده است، هرگونه تصمیم‌گیری در سیاست تعادل بخشی نظام شهری ایران باید از پایین شروع شود تا ضمن حفظ روابط ارگانیکی مکان‌های مرکزی و بالآخره شهرها با نواحی کوچک و قلمروهای طبیعی جوامع انسانی در داخل یک سیستم با حفظ وابستگی بنیادی و متعلق به مجموعه‌ها در داخل یک سیستم با حفظ وابستگی بنیادی و متعلق به مجموعه‌ها در مفهوم فضایی آن شکل گیرد. به هر حال تمرکز زدایی بی رویه جمعیت و خدمات شهری در کلان شهرها و شهرهای بزرگ مدیران و برنامه ریزان شهری را با مشکلات عدیده ای در زمینه مدیریت و برنامه ریزی شهری مواجه کرده است.

از جمله معضلات مدیریتی شهرهای میانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) مشکلات فیزیکی و کالبدی (شکل‌گیری حاشیه‌نشینی، زاغه‌نشینی، بلندمرتبه سازی و مشکلات ناشی از آن در محیط‌های شهری و ...)

ب) عوارض زیست محیطی (انواع آلودگی‌ها شامل آلودگی آب‌ها، هوا، خاک، صوت و جز آن)

ج) عوارض سیاسی، اجتماعی و اقتصادی (بیکاری، فقر، اعتصابات کارگری، رشد فساد و جرایم شهری و جز آن).

افزایش جمعیت شهری که مسیر کلی آن در جهت تمرکز گرایی و برهم خوردن نظم فضایی پراکنش جمعیت شهری و در نهایت شکل گیری کلان شهرهای ناحیه‌ای است، مدیران و برنامه ریزان شهری را با دشواری‌های روز افزونی در زمینه ارائه خدمات شهری، تدارک مسکن و تأمین تأسیسات و تجهیزات لازم مواجه کرده است. این مشکلات که به دلیل ریشه داشتن در خارج از محدوده‌های شهری می‌توان آنها را مشکلات برونزای شهری نامید، فشار و سنگینی خود را بر دوش مدیران و برنامه ریزان شهری وارد ساخته و ارزیابی مدیران موفقیت آنان را در سازمان بخشیدن به مشکلات شهری با تردید مواجه کرده است (احمدیان، ۱۳۷۸، ۶۱). بنابراین یکی از مهم‌ترین مسائلی که باعث شده شهرهای میانی نتوانند جایگاه و نقش خود را آنگونه که شایسته است، در توسعه منطقه‌ای و نظام شبکه شهری کشور ایفا کنند، به مدیریت‌های کلان و مدیریت داخلی در این نمونه شهرها مربوط می‌شود. توسعه شهرهای میانی و یا توسعه روستایی موجب کاهش مهاجرت به کلان شهرها می‌شود و از طرف دیگر فشارهای زیست محیطی و مسائل و مشکلاتی که امروزه شهرهای بزرگ به نحوی جدی با آنها روبه رو هستند کاهش بسیار خواهد یافت. اگر قرار باشد که مشکلات کلان شهرها باشد که مشکلات کلان شهرها تعدیل گردد، با دادن خدمات و امکانات، پویا کردن اقتصاد این شهرها و تحول مدیریتی در سطح شهرهای میانی می‌توان این کار را به انجام رساند. بنابراین یکی از راهبردهای مهم توسعه شهرهای میانه، مهار و کنترل مهاجرت‌ها و هدایت آن به این شهرهاست. پیش بینی می‌شود که بخش مهمی از جمعیت رها شده از مراکز روستایی که راهی شهرهای بزرگ هستند جذب این نقاط خواهند شد. از طرف دیگر هزینه‌های عمومی با توسعه شهرهای میانه در شهرهای بزرگ کاهش خواهند یافت.

بنابراین با مدیریت جامع شهری و سیاست‌گذاری صحیح در زمینه مدیریت شهرهای کوچک و میانی می‌توان به موارد زیر جامه عمل پوشاند:

- ۱- از نظر زیست محیطی شهرهای پایدار و سازگار با محیط زیست به وجود آورد.
- ۲- با کنترل مهاجرت‌های روستایی به سمت شهرهای بزرگ می‌توان نوعی نظام سلسله مراتبی شهری سنجیده و متعادل ایجاد کرد.
- ۳- شهرهای میانه با درجه عالی از امکان مشارکت ساکنان، زمینه بهتری را برای توسعه و همبستگی اجتماعی فراهم می‌آورند.

- ۴- مقابله با مسکن اهمیت بسیاری در مدیریت شهری دارد و در شهرهای میانه امکان دادن پاسخ‌های متنوع به مشکلات مسکن فراهم است.
- ۵- عمران روستایی از طریق شهرهای میانه، بهتر امکان پذیر خواهد بود.
- ۶- با توزیع بهینه امکانات و خدمات در سطح این گونه شهرها و به وجود آوردن زمینه دسترسی برای همه اقشار جامعه می‌توان زمینه‌های ایجاد عدالت اجتماعی را فراهم ساخت (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۰: ۸۵).

مسائل و مشکلات مدیریتی شهرهای میانی

به رغم مزایا و پتانسیلهایی که برای شهرهای میانی ذکر شد، این شهرها در عمل و در زمینه مدیریت شهری با مشکلات و موانعی روبه‌رو هستند، که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

۱- نابرابری در تخصیص خدمات و امکانات

تمرکز اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در چند شهر بزرگ بویژه در تهران و سایر شهرهای بزرگ موجب توزیع نامتعادلی از رشد اقتصادی و جمعیتی در نقاط شهری گردیده است. این نقاط جاذب اصلی فعالیت و جمعیت بوده و بخش بزرگی از سرمایه‌گذاری‌ها و منابع را به خود اختصاص داده‌اند. این نابرابری در سطح منطقه‌ای که بیشتر ناشی از تأثیر اقتصادی سیاسی بر روی نظام شهری کشورهای در حال توسعه است، باعث شده که شهرهای کوچک و میانی از نظر اقتصادی و فعالیت‌های صنعتی فاصله بسیار زیادی با استانداردهای شهری داشته باشند و این موضوع فرایند مدیریت شهری را در این شهرها با مشکلاتی مواجه کرده است. به واقع شهری می‌تواند پویا باشد و بر مشکلات متعدد شهری فائق آید که در درجه اول دارای مدیریتی کارآمد باشد و این مدیریت تنها در صورتی تحقق می‌یابد که حداقل از نظر اقتصادی به خود کفائی برسد و بتواند نیازهای ساکنان را دست‌کم در آن سطحی که اینان مجبور به مهاجرت به سمت شهرهای بزرگ‌تر نشوند، برآورده سازد. از طرف دیگر، با رشد بیش از حد شهرهای بزرگ و مراکز کلان شهری، این مراکز و کانون‌های ضعیف و متوسط شهری قادر به رقابت نخواهند بود و موجبات تحکیم و حادث‌تر شدن تفاوت‌های توسعه‌ای میان مرکز و مراکز بزرگ شهری فراهم می‌آید. اما در صورتی که شهرهای کوچک و میانی بتوانند از نظر اقتصادی خودکفا باشند می‌توانند با پذیرش سهم عمده‌ای از عوامل، منابع تولید، سرمایه‌گذاری و نیروی انسانی منطقه موجب

شکوفایی و رونق ناحیه پیرامونی خود کردند و حتی از نظر منابع در آمدی نیاز چندانی به سازمان‌های بالا و تصمیم گیرندگان اصلی نداشته باشند.

۲- عدم مشارکت موثر مردم در طرح‌ها و برنامه‌های شهری

مشارکت عبارت است از دخالت موثر اعضای یک گروه یا جامعه و نمایندگان آنها در همه فعالیت‌ها و تصمیم گیری‌هایی که به کل گروه و جامعه مربوط می‌شود (احمدی، ۱۳۷۹: ۷۱). مدیریت محلی در شهر بر اساس مسوولیت شهروندی، عدم تمرکز و احساس تعلق شکل می‌گیرد. کارایی نهادهای حکومتی محلی بستگی به مشارکت فعال مردم در اداره امور محلی، استقلال مالی و خود کفایی، داشتن ضوابط و مقررات روشن، اختیارات گسترده و منفک از سایر نهادها دارد (شفیعی، ۱۳۷۸، ۲۸). متأسفانه در شهرهای میانی به دلیل این که راهبرد برنامه‌ریزی بیشتر از بالا به پایین است و سیاست‌گذاری‌ها در سطح کلان تصویب می‌شود و برای اینگونه شهرها به اجرا در می‌آید، شهروندان کمتر در امور شهرها دخالت می‌کنند و نسبت به امور شهری خود بیگانه‌اند. این در حالی است که حذف مشارکت مردمی و قطع ارتباط شهروند از شهرداری به مثابه حذف پتانسیل‌های شهری است و مساعد سازی افکار عمومی اگر به درستی انجام شود می‌تواند بسیاری از معضلات شهری را کاهش دهد. از طرف دیگر مردم می‌توانند در بسیاری از وظایف و کارکردها یار و یاور شهرداری و مسوولان شهری باشند. برنامه ریزی از پایین به بالا، به عبارتی استفاده از حداکثر مشارکت مردم در برنامه ریزی‌های شهری می‌تواند چنین امری را تحقق بخشد. بدین ترتیب در این میان نباید از توان بالا، اندیشه و خلاقیت همه جانبه مردم می‌توان برنامه ریزی مدیریت شهری را در بستری موزون و منطقی قرار داد و زندگی‌ای آرام و پر امید برای شهرنشینان ساخت.

۳- مشکل تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها

یکی از مسائل مهم فراوری شهرداری‌ها و مدیران شهری در شرایط حاضر کشور ما مشکل تأمین منابع در آمدی شهرداری‌ها و شکاف اساسی بین منابع در آمدی و هزینه‌های شهرداری‌هاست. این موضوعی است که هم اکنون شهرداری‌ها را در انجام وظایفشان با مشکلات جدی مواجه ساخته است و ضرورت آن است که نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها مجدداً بازنگری شود (آشتیانی، ۸). مجموع منابع درآمدی شهرداری‌ها را می‌توان به دو دسته پایدار و ناپایدار تقسیم کرد. عوارض صدور پروانه و فروش تراکم در سطح شهر در دسته منابع ناپایدار قرار می‌گیرند. بیشترین سهم عواید شهرداری‌ها از کمک‌های دولتی تأمین می‌شود و این دسته پی از انقلاب

کاهش یافته است (از ۵۲ در صد به ۳۴/۵ در صد). بیشتر این کاهش مربوط به شهرداری شهرهای بزرگ چون تهران و اصفهان و تبریز است ولی شهرداری‌های شهرهای کوچک همچنان وابسته به بودجه و کمک‌های دولتی‌اند (علی‌آبادی، ۱۳۳۸، ۷۵). همانگونه که در جدول (۴) مشاهده می‌شود، در شهرداری‌های کوچک تنها ۳۲ درصد درآمد از منبع عوارض محلی تأمین می‌شود و ۶۸ درصد بقیه باید از منابع دیگر که کمک‌های بلا عوض دولتی بخش عمده آن را به وجود می‌آورد تأمین گردد (مزینی، ۱۳۷۵: ۱۸۵).

جدول (۴) مقایسه درآمد شهرداری‌ها از منابع مختلف

نوع شهرداری	عوارض محلی (هزینه پرسنلی کل) - (درصد)	عوارض محلی (درصد کل)	سایر منابع (درصد)
شهرداری‌های کوچک	۳۲	۱۱۷	۶۸
شهرداری‌های متوسط	۵۱	۹۹	۴۹
شهرداری‌های بزرگ	۷۰	۷۳	۳۰

مأخذ: (مزینی، ۱۳۷۵: ۱۸۵)

بنابراین با توجه به مشکلات اقتصادی دولت، کمک‌های دولت به این شهرها (میانی) بسیار محدود است و اینها راه‌های درآمدی شهرهای بزرگ مانند فروش تراکم، مالیات‌های سنگین، پروانه‌های ساختمانی و تجاری را نیز ندارند و در نتیجه در زمینه تأمین هزینه‌های شهر با کمبودهایی مواجه می‌شوند و در اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی نمی‌توانند به نحو موثر عمل کنند.

نتیجه‌گیری

شهر یک فضای کالبدی است که مجموعه‌ای از فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... انسان‌هاست که با هم در ارتباط نزدیک بوده و از همدیگر متأثر می‌گردند. تحولاتی که طی چند دهه اخیر با سرعت گرفتن فزاینده شهرنشینی و پدید آمدن کلان شهرها در سطح جهان روی داده، لزوم بازنگری در مدیریت شهری و وظایف آن را مطرح کرده است. در این میان، یکی از مهم‌ترین نقش‌ها بر عهده مدیریت شهری است و باید با توجه به وظایف محوله آن، مشکلات را رفع کند. سیستم مدیریت شهری در ایران نیز دست کمی از کشورهای در حال توسعه نمی‌باشد. تا قبل از شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر نظام مدیریت شهری ایران مشروعیت خود را از حکومت مرکزی کسب کرده است نه از مردم. بحران مشروعیت از زمان رضاشاه تا انقلاب اسلامی وجود داشته و

بعد از انقلاب نیز کم و بیش ادامه یافته است. علت آن نیز فقدان هر نوع مشروعیت اعم از سنتی و منطقی در نظام اجتماعی برای مدیریت شهری در کشور است. همچنین توجه به برخی نقاط (شهرهای میانی) در پیرامون، در مقابل شمار بسیار زیاد نقاط کوچک و پراکنده از این نظر اهمیت می‌یابد که شبکه مدیریتی سرزمین نمی‌تواند چنین وسعتی را پوشش دهد. برای پیشگیری از ظهور ضایعاتی که از چنین پراکنشی ممکن است حاصل شود، تکیه بر شهرهای میانی از نظر قابلیت‌هایی که در اختیار دارند و حوزه‌ای که می‌توانند پوشش دهند مناسب‌ترین راه خواهد بود. رشد بیش از حد شهرنشینی در سه دهه اخیر علاوه بر افزایش جمعیت شهرها موجبات ناموزونی در شبکه شهری ایران شده است. در این زمینه تقویت و گسترش شهرهای کوچک و میانی می‌تواند به عنوان راهکارهای مناسب برای تعادل بخشی به نظام فضایی شبکه شهری کشور قلمداد شود و نظام شبکه شهری را در بستری موزون و منطقی گرایش دهد. این امر تنها با سیستم مدیریتی صحیح و همه‌جانبه در همه ارکان شهر با توجه به پتانسیل‌ها و استعدادهای شهرهای کوچک و میانی میسر خواهد شد.

منابع

- ۱- آشتیانی، محمد تقی «آینده مدیریت شهری ایران» *ماهنامه شهرداری‌ها*، سال سوم، شماره ۳۵، صص ۱۳-۱.
- ۲- احمدی، حسن (۱۳۷۹)، «مشارکت مردم در باز سازی شهرهای زلزله‌زده»، رساله دکتری در شهرسازی، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران.
- ۳- احمدیان، محمدعلی (۱۳۷۸)، «چالش‌های مدیریتی شهری با افزایش جمعیت، ماهنامه شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۲۱، صص ۷۰-۵۹.
- ۴- ارجمندیا، اصغر (۱۳۶۸)، «نقش شهرهای میانی در نظام اسکان جمعیت»، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، سال سوم، شماره ۲۹، صص ۸۸-۵۹.
- ۵- امچکی، حمیده (۱۳۸۳)، «شهرهای میانی و نقش آنها در چارچوب توسعه ملی»، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران.

- ۶- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۷۹)، «سرمایه‌های مدیریت شهری»، *مجله شهروندمداری*، شهریور ۱۳۸۱، ش ۲، صص ۲-۳۰.
- ۷- تشکر، زهرا (۱۳۷۸)، «وظایف شهرداری‌ها در ایران، *ماهنامه شهرداری‌ها*، سال اول، شماره ۲، صص ۱۲-۱.
- ۸- ثانی نژاد، غلامرضا (۱۳۸۱)، «سرمایه اجتماعی و چالش‌های عمده مدیریت شهری»، *مجله شهروندمداری*، صص ۱۸-۱۰.
- ۹- حسامیان، فرخ؛ گیتی، اعتماد؛ حائری، محمدرضا (۱۳۷۷)، «*شهرنشینی در ایران*»، تهران، انتشارات آگاه.
- ۱۰- دفتر برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری (۱۳۸۱)، «*برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مسایل نظری و چالش‌های تجربی*»، تهران.
- ۱۱- راندنیللی (۱۳۶۸)، «*تجزیه و تحلیل ویژگی‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی در شهرهای متوسط کشورهای در حال توسعه*»، ترجمه مجید محمدی خبازان، تهران.
- ۱۲- رجاء، اکبر (۱۳۷۰)، «مدیریت شهری و هماهنگی بین شهری»، مجموعه مقالات نخستین سمپوزیوم شهر سالم، تهران، انتشارات اداره کل روابط عمومی و بین‌المللی شهر تهران.
- ۱۳- سازمان اجرایی شهرداری‌ها (۱۳۸۲)، «*مطالعات راهبردی- تطبیقی شهرهای جهان و تهران*»، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری.
- ۱۴- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷)، «*مستندات برنامه سوم توسعه*»، جلد سوم.
- ۱۵- سعیدنیا، احمد (۱۳۸۳)، «مدیریت شهری»، کتاب سبز راهنمای شهرداری‌ها، جلد یازدهم، تهران.
- ۱۶- سلطان زاده، حسین (۱۳۶۷)، «*مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران*»، چاپ دوم، انتشارات امیرکبیر، تهران.
- ۱۷- شایرجیما، جی (۱۳۷۹)، «*مدیریت شهر، خط مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه*»، ترجمه پرویز زاهدی، تهران، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
- ۱۸- شفیعی، حسن، (۱۳۸۹)، «چشم انداز جهانی شوراهای شهر»، *ماهنامه شهرداری‌ها*، شماره ۱، صص ۲۸-۲۰.
- ۱۹- شکوئی، حسین (۱۳۷۷)، «*دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری*»، تهران، انتشارات سمت، چاپ سوم.

- ۲۰- صرافی، مظفر (۱۳۷۹)، «مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری»، *فصلنامه مدیریت شهری*، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، شماره ۲، صص ۷۱-۶۲.
- ۲۱- علی آبادی، جواد؛ معصوم جلال، «چالش‌های مدیریت شهری در ایران» *ماهنامه شهرداری‌ها*، شماره ۲۵، صص ۸۰-۷۱.
- ۲۲- کامروا، سید محمدعلی (۱۳۷۷)، «شورای شهر و بحران مدیریت شهری»، *فصلنامه پژوهش*، شماره دوم، صص ۹۳-۸۰.
- ۲۳- محمدزاده تیتکانلو، حمیده (۱۳۸۰)، «شهرهای متوسط و شهری شدن جهان»، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۵، صص ۹۰-۷۹.
- ۲۴- محمدزاده تیتکانلو، حمیده (۱۳۸۱)، «مدیریت شهری شهرهای متوسط مطالعه موردی بجنورد»، رساله دکتری، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران.
- ۲۵- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵)، «وظایف شوراها»، تهران.
- ۲۶- مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۲)، «شهر در ایران از تمدن ماد تا پیروزی انقلاب اسلامی»، تهران.
- ۲۷- مزینی، منوچهر (۱۳۷۸)، «بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران»، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور.
- ۲۸- مزینی، منوچهر (۱۳۷۵)، «مدیریت شهری و روستایی در ایران (مشکلات و امکانات آن)»، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
- ۲۹- نودریور، علی (۱۳۷۹)، «یادداشت سردبیر، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲».
- ۳۰- وزارت کشور (۱۳۷۰)، «معاونت هماهنگی امور عمرانی، دفتر برنامه‌ریزی عمرانی»، *شهرداری‌ها در ایران و جهان*، وظایف و منابع در آمدی، گروه مطالعات برنامه‌ریزی شهری.

31- Hansen N. (1990), "Impact of small and Intermediate Cities in Population Distribution", *Regional. Dev. Dialogue*, 33: 20- 45.

32- kundu, A. (2001), "Urban Development, Infrastructure Financing and Emerging System of Governance in India", *The Scout Report for Social Science Selection*, April.

33- Schmitt, B. and Henry, M. (2000), "Size and Growth of Urban Centers in French Labor Market Areas", *Regional Science and Urban Economics* 30: 20- 31.

Archive of SID