



## ظرفیت سنجی ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن شهری ایران

سیاوش صادقی<sup>۱</sup>، مهرزاد ایرانپور مبارکه<sup>۲</sup>

۱-ارشناسی ارشد مدیریت تکنولوژی

۲-کارشناس عمران

### ۱-۱-چکیده

ضرورت توجه به مقوله مسکن شهری و مشکلات موجود در بخش مسکن در ایران، تعدد سازمان های مسئول در امر مدیریت مسکن و همچنین ظرفیت و پتانسیل شهرداری ها جهت ارتقای نقش آنها با توجه به وضعیت موجود کشور و عدم انجام فعالیت های پژوهشی مناسب و فاصله علمی ایران با سایر کشورها در این زمینه، محقق را بر آن داشت تا با انجام این پژوهش به ظرفیت سنجی ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن شهری پرداخته و راهکارهایی جهت انسجام و یکپارچگی مدیریت مسکن شهر های ایران ارائه دهد. برای این اساس از طریق مطالعه تجربیات سایر کشورها و مصاحبه با مسئولان و صاحب نظران این امر، ابعاد مدیریت مسکن شهری در قالب ۶ بعد شامل: برنامه ریزی، تامین زمین، تامین مالی، هدایت و کنترل ساخت و ساز، سیاست گذاری و سازماندهی و هدایت نقش آفرینان مسکن مورد کنکاش قرار گرفته و ظرفیت موجود و ممکن شهرداری ها در این ابعاد بررسی یگردد. نتایج حاصل از جمع آوری و تجزیه و تحلیل داده ها نشان می دهد که ظرفیت موجود شهرداری ها در تمامی ابعاد مدیریت مسکن زیر حد متوسط بوده، این در حالی است که ظرفیت ممکن برای ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن بالای حد متوسط بوده که این امر شان می دهد امکان افزایش مسئولیت های شهرداری ها در امر مدیریت مسکن وجود دارد.

کلید واژه: ظرفیت سنجی، شهرداری، مدیریت مسکن شهری

### ۱-۲-مقدمه

موضوع مسکن در تمام دوران حیات بشری، مخصوصاً در قرن اخیر که شهرنشینی با سرعت زیادی در حال افزایش است، از مسائل مهم اقتصادی و اجتماعی جوامع مختلف می باشد و جمعیت به عنوان مهمترین عامل در توسعه کالبدی- فضایی، نقش انکارناپذیری در میزان تقاضای مسکن دارد. در جهانی که هر ۳ روز، یک میلیون نفر به جمعیت شهری آن اضافه می شود (هیل، ۱۳۸۷: ۱۰۰) تأمین نیازمندیهای اساسی، بویژه مسکن برای همه، در هر کشوری جهت اطمینان از ثبات اقتصادی، اجتماعی و ارتقای توسعه ملی بسیار سخت و دشوار به نظر می رسد (Shuid, 2001: 1).

حق تأمین مسکن برای جامعه، از ابتدای قرن بیستم در کشورهای بیشتر توسعه یافته به عنوان یکی از "حقوق شهروندی" به رسمیت شناخته شده و به تدریج به یکی از وظایف دولت های آن جوامع تبدیل گشته است. با اینحال، در کشورهای در حال



توسعه، علیرغم تأکید دائمی بر اهمیت مسکن بعنوان نیازی پایه ای و حقی بنیادین، درصد قابل توجهی از خانوارهای شهری قادر به تأمین آن نیستند. از این رو، مشکل یاد شده روز به روز پیچیده تر شده و شرایط خانوارهای بیشتر و بیشتری بحرانی میگردد (Guy, 2002). بنابر این لزوم توجه به امر مسکن به خصوص در شهرها در قالب یک سیستم کارآمد مدیریتی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. در مورد پاسخگویی به این وظیفه در شهرها معمولاً دو سازمان رسمی به صورت مشخص مسئول می باشند: بخش دولتی که شامل سازمان های دولتی و وابسته به حکومت مرکزی است و بخش عمومی که شهرداری ها و شوراهای را در بر می گیرد. در کشورهای در حال توسعه، نظام برنامه ریزی متمرکز و از بالا به پایین ایجاب میکند که سیاستهای مسکن بوسیله حکومتهای مرکزی، تنظیم یا هماهنگ شوند و حکومتهای منطقه ای یا محلی (شهرداری ها) وظیفه دارند سیاستها و برنامه های مربوط به مسکن را که در سطح ملی طراحی شده اند، به اجرا در آورند (Adams, 2005).

اما امروزه شهرداریها در اکثر کشورهای توسعه یافته به عنوان یکی از انواع سازمان های محلی، در اداره ی شهرها و عرضه ی کالاها و خدمات عمومی محلی، نقش مهم و برجسته ای بر عهده دارند. در این میان شهرداری به صورت بالقوه یکی از عناصر مهم مدیریت مسکن شهری می باشد و تامین مسکن و مدیریت آن از وظایف برجسته ی شهرداری ها در کشورهای توسعه یافته به شمار می آید.

در ایران بر اساس اصل سی و یک قانون اساسی، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. و دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند. در واقع متولی اصلی تامین مسکن بر طبق قانون اساسی دولت می باشد البته از لحاظ قانونی مطابق بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها اتخاذ تدابیر لازم برای ساخت خانه های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت ساکن شهر نیز از جمله وظایف شهرداری ها در نظر گرفته شده که عملاً چندان محقق نشده و صرفاً وظیفه صدور پروانه ساختمانی بر عهده شهرداری ها می باشد. این پژوهش درصدد است تا لزوم و امکان ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن شهری را مورد مطالعه قرار داده و صحت این رویکرد را مورد سنجش قرار دهد.

### ۳-۱- هدف پژوهش

هدف اصلی این پژوهش، ظرفیت سنجی برای ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن شهری در چارچوب یکپارچه سازی مدیریت شهری می باشد.

### ۴-۱- سوال پژوهش

- ظرفیت شهرداری ها برای ارتقای نقش آن در مدیریت مسکن شهری چگونه است؟

### ۵-۱- روش پژوهش



روش کلی این پژوهش تحلیلی- توصیفی می باشد. همچنین از لحاظ ماهیت داده ها، کمی و به لحاظ هدف کاربردی و از نظر زمان پژوهش مقطعی می باشد. جهت گردآوری داده های مربوط به مبانی نظری از روش مطالعات کتابخانه ای شامل بررسی اسناد مرتبط، کتب، مقالات، پایان نامه ها و گزارش های منتشر شده از پایگاه های اطلاعاتی داخلی و خارجی استفاده شده است.

#### ۶-۱- مفاهیم

**مسکن:** مسکن در لغت به معنی "سکنی گزیدن در مکان" آمده و ابعاد متنوعی دارد. مسکن یک مکان فیزیکی است و به عنوان سرپناه، نیاز اولیه و اساسی خانوار به شمار می رود. مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز در بر می گیرد که شامل کلیه خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز در بهزیستن افراد است. در واقع تعریف و مفهوم عام مسکن، یک واحد مسکونی نیست بلکه کل محیط مسکونی را شامل می شود و به عبارت دیگر مسکن چیزی بیش از یک سرپناه صرفاً فیزیکی است (مخبر، ۱۳۶۳: ۱۸).

**شهرداری:** شهرداری موسسه مستقل و عمومی است که به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران، آبادی، بهداشت شهر و تأمین رفاه و آسایش اهالی شهر و بعنوان زیستگاهی مطلوب برای شهروندان تأسیس شده است و مردم در اداره این امور مستقیماً شرکت و دخالت دارند. شهرداری دارای شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری است و از خود دارای اموال، بودجه، درآمد، حقوق، تکالیف مخصوص و متمایز از دولت است. مشخصه های شهرداری را می توان شامل شهری بودن، غیر دولتی بودن، استقلال، انتخابی بودن، رسمیت داشتن و موظف به اداره ی امور محل و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز ساکنان شهر دانست. (شیع، ۱۳۸۷، ۵۴۷)

**ظرفیت:** در زبان فارسی معادل هایی مانند گنجایش و وسعت برای این کلمه بکار رفته است. این واژه در ادبیات انگلیسی به معنای "دستیابی کارا به اهداف"، "وسیله ای برای حل مشکلات" شناخته شده است. ظرفیت دارای خصوصیات عمومی مانند وابستگی به متغیرهای محیطی و دینامیک است. به عبارتی مانند هدفی در نظر گرفته می شود که به دلیل متحرک بودن عناصر، انگیزه ها و روابط اجتماعی به طور مداوم در حال افزایش یا کاهش است. به طور مستقیم یا غیر مستقیم از محیط اقتصاد، سیاست، قانون و فرهنگ اثر می پذیرد. بر این اساس ارزیابی و سنجش ظرفیت در محیط ها و موقعیت های مختلف همواره در حال تغییر و تحول بوده و روش ها و ابزارهای مختلفی را می طلبد (شعیبا، ۱۳۸۹، ۶۱).

**ظرفیت سازمانی:** ظرفیت سازمانی عبارت است از ظرفیت بالقوه هر شرکت در به کارگیری موفقیت آمیز مهارت ها و منابع سازمانی برای دستیابی به هدف های سازمان و برآورده کردن انتظارات سهامداران. ظرفیت های سازمان دارای دو بعد اصلی به



شرح ظرفیت منابع و ظرفیت مدیریت است. این ابعاد برای تمام سازمان ها وجود داشته و از آن استفاده می کنند. منابع شامل مواردی است که به گونه سنتی به آن بخش سخت ظرفیت سازمانی می گویند که شامل کارکنان، زیرساختارها، تسهیلات، تجهیزات و وجوه نقد می شود. مدیریت به شرایطی گفته می شود که تحت آن هدف های سازمان وضع شده و در آینده به این هدف ها جامه عمل پوشانده می شود. فعالیت های مدیریتی شامل برنامه ریزی، هدف گذاری، تعیین مسئولیت ها، رهبری، تخصیص منابع، انگیزش و نظارت بر کارکنان و حفظ رابطه با سهامداران است. سازمان های مختلف دارای ظرفیت های مختلفی هستند که بستگی به ماموریت، محیط بیرونی و نقاط ضعف و قوت سازمان دارد (باغبان، ۱۳۸۸).

**ظرفیت سنجی:** تعریف ظرفیت سنجی با توجه به منطق و هدف و زمان ارائه دهنده تعریف، متفاوت است. اما آنچه در همه تعاریف مشترک است این است که آن را راهی برای مقایسه سطح ظرفیت کنونی با ظرفیت مورد نظر در آینده و تحلیل شکاف بین این دو می دانند. اگرچه در اینکه آیا ظرفیت سنجی یکی از مراحل چرخه توسعه ظرفیت است یا یک ابزار تحلیلی برای مجموعه فرآیند توسعه ظرفیت، تفاوت هایی وجود دارد ولی همه آن را به عنوان مرحله اول و ضروری در تسهیل توسعه ظرفیت پذیرفته اند (رنجبر، ۱۳۹۱: ۲۲).

**مدیریت شهری:** مدیریت عبارت است از فرآیند طراحی و نگهداری از محیطی که در آن افراد به صورت گروهی با یکدیگر کار می کنند و اهداف خود را به شیوه موثری محقق می سازند. این تعریف را می توان برای سکونتگاه های انسانی و شهرها نیز به کار گرفت؛ زیرا در آنها سازمان های شهری مختلف در سطوح سازمانی متفاوتی وجود دارند و جهت دستیابی به اهداف سازمانی خود به صورت سلسله مراتبی (سطوح محلی، منطقه ای و ملی) با یکدیگر تشریک مساعی دارند و در هریک از این سازمان ها افراد برای دستیابی به اهداف ذکر شده با یکدیگر همکاری می کنند؛ بنابراین مدیریت شهری نه تنها در بر گیرنده مدیریت سازمان ها و مجموعه های شهری است، بلکه مدیریت امور مرتبط به فرآیندهای توسعه و کارکرد شهری را نیز در سطوح سازمانی مختلف شامل می شود. تعریف دقیقی از مدیریت شهری وجود ندارد و مشخص نیست که این مفهوم یک هدف، فرآیند یا ساختار است. در ابتدا این مفهوم به معنای توزیع منابع و بکارگیری قدرت بوده است. در این حالت، مدیریت شهری در واقع فصل مشترکی میان بوروکراسی به عنوان مرجع قانونی توزیع منابع و جامعه ی محتاج این منابع از طریق زیربنایها و خدمات تلقی می شد. در این زمان تاکید مدیریت شهری بر امر تصمیم گیری بوده است. در این زمینه، ویلیامز (۱۹۷۸) تلاش کرده تا تعریفی از مدیریت شهری ارائه نماید. از دیدگاه وی مدیریت شهری یک بستر تئوریک یا یک دیدگاه نیست، بلکه چهارچوبی برای بررسی است. او مدیریت شهری را مرتبط با ارتباطات و قدرت، ماهیت شهر و ساختار اقتصادی- اجتماعی آن می داند ( کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۸۳-۳۸۴).



- مدیریت شهری در ایران: محیط کلان مدیریت شهری در ایران را می توان در قالب نهاد ها و کنشگران موثر بر آن ترسیم کرد. با توجه به حیثه مسئولیت، اهداف و ماهیت کنشگران آنها، به پنج دسته ی نهاد های حکومتی- دولتی، نهاد های حکومتی - عمومی، نهاد های غیر دولتی، نهاد های بخش خصوصی و نهاد های بین المللی قابل تقسیم هستند (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲: ۸۷). شهرداری ها در ایران از زمره سازمان های حکومتی عمومی محسوب می شوند.

#### ۷-۱- پیشینه پژوهش

- هوپی و همکارانش (۲۰۰۹) در پروژه ای تحقیقاتی با عنوان نقش حکومت های محلی در توسعه مسکن ارزان قیمت در پکن تلاش می کنند تا نقش حکومت های محلی همچون شهرداری ها را در توسعه مسکن ارزان قیمت با استفاده از مصاحبه، پرسشنامه و همچنین مرور ادبیات و اسناد سیاسی اشکار سازند.

- اسمیت و همکارانش (۲۰۰۷) در پژوهشی با عنوان حکومت های محلی و مسکن ارزان قیمت تهیه شده برای مرکز تحقیقات مسکن نیوزلند، به بررسی نقش فعلی حکومت های محلی در تامین مسکن ارزان قیمت، پتانسیل بهینه سازی نقش حکومت های محلی در فعالیت های مسکن، تسهیل دسترسی به مسکن، موانع و چالش های آن ها در ساخت و اجاره مسکن پرداخته اند. - احدنژاد روشتی و مرادی مفرد (۱۳۹۸)، در مقاله ای با عنوان "نقش استراتژی توسعه شهری (CDS)، در سیاستهای تامین مسکن گروه های کم درآمد شهری (مطالعه موردی، ناحیه صفراآباد و بی سیم شهر زنجان)"، که با استفاده از مطالعات میدانی و کتابخانه ای به دست آمده، در نهایت با استفاده از نرم افزارهای spss و Matlab به تجزیه و تحلیل داده پرداخته اند.

#### ۸-۱- یافته های پژوهش

ضرورت توجه به مقوله مسکن شهری و مشکلات موجود در بخش مسکن در کشور و همچنین ظرفیت و پتانسیل شهرداری ها جهت ارتقای نقش آنها با توجه به وضعیت موجود کشور و عدم انجام فعالیت های پژوهشی مناسب و فاصله علمی ایران با سایر کشورها در این زمینه، محقق را بر آن داشت تا با انجام این پژوهش ضمن ارائه فهرستی از شاخص های مدیریت مسکن بر اساس تجارب جهانی و فعالیت هایی که شهرداری ها در زمینه مدیریت مسکن در سایر کشورها دارا می باشند، به ارزیابی ظرفیت شهرداری ها در ایران برای ارتقای نقش آنها در مدیریت مسکن شهری بپردازد. از این رو تحقیق حاضر با هدف ظرفیت سنجی ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن شهری انجام شد.

یافته های پژوهش در مورد ابعاد مختلف فرآیند مدیریت مسکن نشان داد که در حال حاضر ظرفیت موجود شهرداری ها در تمامی ابعاد مدیریت مسکن و شاخص های آنها پایین تر از سطح متوسط بوده است؛ در حالی که از نظر پاسخگویان ظرفیت های لازم (ممکن) جهت تحقق این امر با در نظر گرفتن شرایط و بسترهای موجود در جامعه کافی می باشد و امکان ارتقای نقش شهرداری ها در مدیریت مسکن شهری وجود دارد. با توجه به آمارهای توصیفی پژوهش و مقایسه دو وضعیت موجود و ممکن در تمامی شاخص های ابعاد مدیریت مسکن وضعیت ممکن از وضعیت موجود بیشتر می باشد. متغیرهای شناسایی زمین و هماهنگی



در شرایط ممکن از نظر پاسخگویان بیشترین ظرفیت را دارا می باشند. برای شاخص انتخاب گزینه مطلوب همانگونه که مشاهده شد از نظر پاسخگویان ظرفیت موجود و ممکن برابر و زیر حد متوسط می باشد. بیشترین تفاوت میان وضعیت موجود و ممکن برای شاخص اولویت بندی نیاز مسکن و کمترین تفاوت نیز مربوط به شاخص نظارت بر رعایت استانداردها و ضوابط ساختمانی می باشد. پس بیشترین ظرفیت سازی برای شاخص اولویت بندی و کمترین آن برای نظارت بر رعایت استانداردها و ضوابط ساختمانی نیاز است.

مقایسه وضعیت موجود و ممکن ابعاد سوالات با یکدیگر نیز نشان می دهد که در تمامی ابعاد وضعیت ممکن از وضعیت موجود بیشتر است. در شرایط موجود و ممکن بعد هدایت و کنترل ساخت و ساز نسبت به بقیه ابعاد میانگین بیشتری دارد. وضعیت موجود دو متغیر سازماندهی و هدایت نقش آفرینان مسکن و سیاست گذاری و وضعیت دو متغیر تامین مالی و تامین زمین نیز در شرایط موجود از نظر پاسخگویان یکسان است اما در شرایط ممکن متغیر تامین زمین میانگین بیشتری نسبت به متغیر تامین مالی دارد. بیشترین تفاوت میان وضعیت موجود و ممکن برای بعد برنامه ریزی مسکن و کمترین آنها برای سیاست گذاری می باشد.

مقایسه وضعیت موجود و ممکن ظرفیت ها نیز همانطور که مشاهده شد نشان می دهد که در تمامی ظرفیت ها وضعیت ممکن از وضعیت موجود بیشتر است. در شرایط موجود و ممکن ظرفیت نهادی نسبت به بقیه ابعاد میانگین بیشتری دارد. متغیر ظرفیت اجتماعی از نظر پاسخ گویان هم در شرایط موجود و هم در شرایط مطلوب میانگین کمتری را به خود اختصاص داده است. از نظر پاسخگویان وضعیت موجود ظرفیت سازمانی و قانونی یکسان است اما در حالت ممکن برای ظرفیت سازمانی نسبت به ظرفیت قانونی بیشتر می باشد.

بررسی سوالات تشریحی پژوهش نیز نشان می دهد که اکثر پاسخ دهندگان ضرورت حضور فعال تر شهرداری ها را در زمینه مدیریت مسکن شهری حس کرده و بیشترین ضرورت را در تقویت نظارت بر رعایت استانداردها و ضوابط ساختمانی، تامین مسکن اقشار کم درآمد، برنامه ریزی در راستای تامین مسکن، ایجاد هماهنگی میان نقش آفرینان مسکن و نوسازی و بهسازی بافت های فرسوده می دانند. در این راستا به نقاط قوتی از شهرداری تهران همچون در اختیار داشتن روند صدور پروانه ساختمانی تا پایان کار، شناخت دقیق و تسلط بر حوزه، امکان جلب مشارکت های مردمی، دسترسی به زمین ذخیره و برخورداری از سرمایه های انسانی، فیزیکی و اجتماعی کافی اشاره کرده اند. متأسفانه موانعی نیز در سر راه شهرداری تهران برای مداخله در مدیریت مسکن شهری وجود دارد که مهم ترین آنها از دید پاسخگویان موانع مدیریتی و عدم یکپارچگی، الزامات قانونی ضعیف و نقص قوانین موجود، عدم هماهنگی میان نقش آفرینان و عدم وجود درآمد پایدار برای شهرداری ها می باشد.

در حال حاضر وظیفه تدوین الگوی مسکن و برنامه ریزی مسکن متناسب با نیازهای جامعه از وظایف وزارت راه و شهرسازی می باشد و شهرداری ها در هیچ یک از شاخص های برنامه ریزی مسکن مسئولیتی را دارا نمی باشد. مطالعات صورت گرفته نیز



نشان می دهد که بسترهای قانونی لازم نیز برای فعالیت شهرداری تهران در زمینه برنامه ریزی مسکن وجود ندارد. بررسی تجارب کشورهای موفق در امر مسکن نشان می دهد که تقریباً در اکثر کشورهایی که وظیفه تامین مسکن بر عهده شهرداری ها می باشد یکی از مهم ترین فعالیت هایی که توسط شهرداری ها صورت می گیرد برنامه ریزی مسکن می باشد. که این امر ناشی از میزان اطلاع بیشتر شهرداری ها نسبت به ارگان های دولتی از نیازها و خواسته های شهروندان می باشد. شهرداری ها نیز به عنوان اصلی ترین نهاد اداره کننده شهر ها و میزان آگاهی که از شرایط شهروندان و نیازهای آنها دارد می تواند در صورت ارتقای نقش شهرداری در فرآیند برنامه ریزی مسکن اهداف را به گونه ای تنظیم نماید که در نهایت پاسخگوی نیازهای واقعی شهروندان باشند. به طور کلی با توجه با توجه به ساختار شهرداری تهران، منابع کارشناسی و انسانی آن و میزان آشنایی و آگاهی از نیازهای شهروندان امکان ارتقای نقش شهرداری ها در برنامه ریزی مسکن به میزان قابل توجهی وجود دارد.

در ارتباط با مساله تامین زمین مسکن شهری اصلی ترین نهاد در زمینه تامین زمین مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن که از سازمان های تابعه وزارت راه و شهرسازی است می باشد. با توجه به شناخت دقیقی از محیط شهر ها، یکی از نقاط قوت شهرداری تهران در امر تامین مسکن را می توان توانایی آن در شناسایی زمین های مناسب برای احداث پروژه های ساخت مسکن ذکر نمود که از جمله این زمین ها می توان به بافت های فرسوده شهری اشاره کرد که شهرداری ها می تواند با شناسایی آن ها و سرمایه گذاری و حتی تخصیص این زمین ها نقش قابل توجهی را ایفا نماید. اکثر پاسخگویان یکی از نقاط قوت شهرداری ها را در موضوع بافت فرسوده می دانستند. در واقع یکی از راهکارهای مدیریت زمین مسکن می تواند ساخت و ساز در بافت های فرسوده شهر تهران به جای استفاده از زمین های خارج شهر نظیر پردیس و پزند که امکانات و شرایط زندگی نیز در آن ها مناسب نمی باشد، باشد. که این امر خود می تواند به توسعه درونزای شهر ها و جلوگیری از گسترش و رشد بیش از اندازه شهر از اطراف کمک بسزایی نماید. در واقع شناسایی زمین مناسب در جهت ساخت مسکن از جمله وظایف مدیریت شهری می باشد که توجه به سایر فاکتورها نظیر دسترسی مناسب به خدمات رفاهی، مسائل زیست محیطی، تراکم جمعیتی، حمل و نقل را الزامی می سازد. همچنین از آنجایی که شهرداری دسترسی به زمین ذخیره قابل ملاحظه ای در سطح مناطق دارد می تواند در تخصیص زمین برای ساخت مسکن ارزان قیمت نیز نقش مفیدی داشته باشد. اما باید به این نکته توجه داشت که به دلیل نبود بسترهای قانونی در حال حاضر با وجود داشتن زمین های ذخیره و توانایی شهرداری ها در شناسایی زمین های مناسب، ظرفیت موجود شهرداری ها در این امر پایین می باشد و برای ارتقای نقش شهرداری ها در تامین زمین مسکن در اولین گام نیاز به ایجاد بسترهای قانونی به منظور اجازه مداخله شهرداری تهران در مدیریت زمین مسکن می باشد.

شاید بتوان گفت یکی از مهم ترین ابعاد مدیریت مسکن، تامین مالی مسکن می باشد که نیاز به سرمایه گذاری های وسیع را شامل می شود. در شرایط ک نونی کشور، فقدان سیستم کارای تامین مالی مسکن مانع حضور خانوارهای فاقد پس انداز و ثروت اندوخته کلان در بازار مسکن می شود. بنابراین خرید مسکن برای اکثریت آحاد اقتصادی تنها با گسترش پرداخت هزینه های



سنگین آن در طول زمان و با استفاده از ابزارهای تامین مالی ممکن است. سرمایه گذاری در بخش مسکن در اکثر کشورها بر عهده دولت مرکزی بوده و شهرداری ها بودجه مورد نیاز برای ساخت مسکن اقشار کم درآمد را از طریق حکومت مرکزی دریافت می نمایند. در ایران نیز در حال حاضر وظیفه تامین مالی پروژه های مسکن بر عهده دولت می باشد. با توجه به ناپایدار بودن درآمدهای شهرداری تهران و عدم تخصیص بودجه به شهرداری تهران از سوی دولت، به نظر می رسد که امکان سرمایه گذاری شهرداری تهران در امر مسکن امکان پذیر نباشد. البته نتایج حاصل از پرسشنامه عکس این امر را بیان می کند. با وجود اینکه اکثر پاسخ دهندگان معتقدند درآمدهای شهرداری ناپایدار و عمدتاً از راه فروش تراکم بوده و ظرفیت موجود شهرداری تهران نیز در امر بودجه ریزی و سرمایه گذاری زیر حد متوسط می باشد، اما اعتقاد دارند که ظرفیت ممکن شهرداری تهران در امر تامین مسکن بالا بوده و امکان ارتقای نقش شهرداری تهران در هر دو شاخص بودجه ریزی و سرمایه گذاری وجود دارد.

یکی از مهم ترین و بحث بر انگیز ترین ابعاد مدیریت مسکن هدایت و کنترل ساخت و ساز مسکن می باشد که در حال حاضر مهم ترین وظیفه شهرداری تهران در امر مسکن بوده و بررسی ها نشان می دهد متأسفانه شهرداری ها در زمینه نظارت بر رعایت استانداردها و ضوابط ساختمانی در حد قابل قبولی عمل نکرده و گاهی به منظور کسب درآمد، این ضوابط و استانداردها نادیده گرفته می شوند. به همین علت است که پاسخگویان به پرسشنامه نیز معتقد بودند که ظرفیت موجود شهرداری ها در این موضوع زیر حد متوسط می باشد. از آنجایی که مسئولیت این امر به عهده شهرداری بوده و ظرفیت ممکن بالایی را نیز دارا می باشد نیاز به ظرفیت سازی و ارتقای نقش شهرداری ها در این بعد بیشتر از سایر ابعاد احساس می شود.

وظیفه سیاست گذاری کلان مسکن در ایران بر عهده وزارت راه و شهرسازی (دولت) بوده و تنها تدوین اهداف، سیاست ها و برنامه های نظام جامع شهرسازی و معماری منطقه تهران بزرگ و همچنین سیاست گذاری در امر ساخت و ساز بر عهده شهرداری تهران می باشد. بررسی تجربیات بین المللی نشان می دهد که رهبری سیاسی محلی در مورد مسائل مسکن می تواند موفق ترین نوع دخالت در امر مسکن باشد. البته در ایران با توجه به قوانین بالادستی در حال حاضر امکان مداخله شهرداری تهران در امر سیاست گذاری مسکن به هیچ عنوان وجود ندارد. بنابر این به منظور ارتقای نقش شهرداری تهران در سیاست گذاری مسکن، که به نظر می رسد یکی از نقاط قوت شهرداری ها باشد، ابتدا نیاز به بازنگری در قوانین بالادستی حس می شود.

بطور کلی مدیریت مسکن مانند سایر فرآیندهای مدیریتی نیازمند مشارکت و تقسیم کار میان ارگانهای مختلف و هماهنگی بین آنها می باشد. بررسی های انجام شده نشان می دهد که شهرداری با توجه به اینکه یک نهاد عمومی بوده و وابسته به دولت نمی باشد می تواند با در نظر گرفتن منافع تمام کنشگران مسکن، در سازماندهی و هدایت این کنشگران از طریق تقسیم کار و ایجاد مشارکت بین تمامی ذی نفعان نقش بسزایی را ایفا نماید.





بر اساس ماده ۵۵ قانون محاسبه عمومی کشور، شهرداری سازمانی عمومی و غیر دولتی است که دارای استقلال و شخصیت حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری ها آمده، تاسیس شده است.

بنابراین اگر شهرداری به عنوان نهادی محلی تلقی گردد، قاعدتا می بایست در عرضه و تقاضای مسکن محدوده حاکمیت خود نقش اصلی را ایفا کند و هریک از تعاریف ارائه شده از مفهوم شهرداری نیز به چنین امری صحه می گذارند، چراکه مسکن از مشخص ترین عناصر محلی به شمار می رود. هنگامی که بررسی مقایسه ای را در خصوص وظایف قانونی شهرداری ها در برخی از مهم ترین شهرهای جهان صورت می دهیم، متوجه می شویم که تامین مسکن به عنوان یکی از وظایف شهرداری ها پذیرفته شده است و امری رایج به شمار می رود. در یک تقسیم بندی کلی، شهرداری ها در ایران هر چند که دارای وظایف چهارگانه عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی هستند و این وظایف از حیث تنوع با وظایف قانونی سایر شهرداری های جهان قابل مقایسه است، اما در امر مسکن و تامین آن، این نقش در وظایف شهرداری های ایران کمرنگ دیده شده و این مساله را می توان از عملکرد شهرداری ها متوجه شد.

طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، ۵۳ وظیفه قانونی متوجه شهرداری های کشور است که آنچه بیش از پیش مورد توجه قرار دارد بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری است که در آن آمده احداث بناها وساختمان های مورد نیاز محل از قبیل رختشوی خانه، مستراح، حمام عمومی، کشتارگاه، میدان، باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصول صحیح و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه های ارزان قیمت برای اشخاص بی بضاعت ساکن شهر از جمله وظایف شهرداری ها می باشد. بنابراین ملاحظه می شود که در بخش انتهایی بند مذکور قانونگذار به نوعی امر تامین مسکن را از جمله وظایف شهرداری ها معین کرده است، اما نکته ای که در این بین وجود دارد این است که شهرداری ها خود به صورت مستقیم در تولید مسکن نقشی ایفا نمی کنند و برخی از محدود عملکردهای شهرداری تهران نیز در این زمینه، اساسا در میان سایر شهرداری ها عمومیت ندارد. به عبارت بهتر، شهرداری ها به لحاظ برخی موانع و محدودیت های اعتباری و قانونی و تشکیلاتی، خود مستقیما به عنوان تولید کننده و عرضه کننده در این عرصه فعال نیستند، چراکه در امر سیاستگذاری بازار مسکن نقشی برای شهرداری ها در نظر گرفته نشده و یا بسیار کمرنگ به آن توجه شده است. ولی اجرای هریک از وظایف دیگر شهرداری ها به نوعی بر بازار مسکن و قیمت زمین و مستغلات و هم چنین بر نرخ تولید مسکن اثر می گذارد.

بررسی سوابق نشان می دهد، وظیفه ساخت مسکن ارزان قیمت برای افراد بی بضاعت هیچ گاه به وسیله شهرداری های کشور به اجرا در نیامده است و تقریبا هیچ تجربه ای مبنی بر ورود شهردار یها به فرآیند برنامه ریزی یا ساخت مسکن وجود ندارد. شهرداری ها به دلیل هزینه نگهداری، اداره و مدیریت این مجموعه های مسکونی انگیزه ای برای احداث این گونه واحدها ندارند. علاوه بر این اگر شهرداری به عنوان پیمانکارموظف باشد که هم زمین را خریداری نموده و هم خانه احداث نماید، به دلیل



مشکلات و موانع موجود رغبتی برای ساخت خانه های ارزان قیمت نخواهد داشت. همچنین وابستگی و اتکای شهردار یها به درآمد های ناشی از فروش تراکم نیز مزید بر علت شده، امکان صرف نظر نمودن از این منبع درآمدی به منظور کاهش هزینه های ساخت واحدهای استیجاری برای اقشار کم درآمد را از آنها سلب کرده است. ایجاد تنوع در منابع درآمدی و عمل در حیطه وظایف از جمله راه کارهایی است که شهردار یها با فراغ بال به اسکان کم درآمدها بیندیشند. در حال حاضر شهرداری ها مجری ضوابط تعیین شده از بالا هستند. اما چنانچه همان گونه که در قانون پیش بینی شده است، مدیریت این فعالیت بر عهده شهردار یها باشد و مشکلات بودجه ای در اتکا به منابع فروش تراکم برطرف شود، قطعاً شهرداری ها از پذیرش پروژه های ساخت واحدهای ارزان قیمت برای قشر مورد نظر استقبال می کنند. لازم به ذکر است در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه، به منظور تحقق مدیریت واحد شهری پیش بینی شده بود که وظایف و اختیارات دستگاه های دولتی و اجرایی کشور که مرتبط با مدیریت شهری هستند به تدریج و بر اساس اولویت های مشخص به شهرداری ها واگذار شود. از جمله این وظایف مرتبط با مقوله مسکن شهری، می توان به تهیه طرح های جامع و تفصیلی، ساخت مسکن ارزان قیمت و استیجاری و مدیریت امور زمین شهری اشاره نمود که می بایست از وظایف وزارت راه و شهرسازی منفک و به شهرداری ها واگذار شوند.

#### ۹-۱- نتیجه گیری

بر اساس بررسی های صورت گرفته در قوانین موجود کشور، در هیچ یک از قوانین بالادستی به ارائه نقش شفاف شهرداری جهت فعالیت در امر مدیریت مسکن پرداخته نشده است و فقط در مواردی به صورت مختصر به لزوم همکاری شهرداری با سایر ارگان ها اشاره شده است. از آنجایی که مسکن شهر شامل حیطه وسیعی از موضوعات می باشد، لذا وجود قوانین و مقررات شفاف در خصوص لزوم همکاری هریک از نهادها، سازمان ها و مراکز دولتی و خصوصی موجود در شهر از جمله شهرداری ها می تواند نقش بسزایی در هماهنگی و ضمانت اجرایی این فعالیت ها داشته باشد. بسیاری از موازی کاری ها و عدم هماهنگی در برنامه های انجام شده از سوی سازمان های مختلف به دلیل مشخص نبودن نقش، وظایف و مسئولیت های هریک از سازمان ها به صورت مشخص و شفاف در قوانین و آئین نامه ها می باشد. چه بسا در صورت وجود قوانین حمایتگر در این زمینه، شهرداری تهران بتواند با همکاری سایر سازمان ها هرچه بهتر در جهت ارتقای مدیریت مسکن شهری گام بردارد. این امر همان موضوعی است که تحت عنوان مدیریت یکپارچه شهری مطرح گردیده ولی در عمل به علت نقص در قوانین و سایر موانع اجرایی نشده است.

#### ۱-۱۰- پیشنهادات پژوهش

- ایجاد شرایط لازم جهت انعقاد تفاهم نامه های همکاری مشترک شهرداری ها با سایر سازمان های دخیل در امر مسکن شهری مانند وزارت راه و شهرسازی؛



## دوازدهمین کنفرانس ملی شهرسازی، معماری، عمران و محیط زیست



- انتشار گزارش ارزیابی عملکردهای واحد های مختلف شهرداری ها در امر مسکن شهری به صورت سالانه و استفاده از نتایج ارزیابی ها؛
  - ایجاد بسترهای لازم جهت همکاری هرچه بیشتر وزارت راه و شهرسازی با شهرداری ها؛
  - بازنگری در قوانین بالادستی به منظور افزایش نقش شهرداری ها در امر مدیریت مسکن شهری؛
  - افزایش سطح دانش در کارکنان شهرداری ها در امر مدیریت مسکن شهری؛
  - ایجاد بستر های لازم برای استفاده شهرداری ها از بافت های فرسوده داخل شهر به منظور ایجاد واحدهای مسکونی برای افراد کم درآمد؛
  - بررسی و ارزیابی از توان اراضی بایر و مخروبه برای افزایش ظرفیت مسکن پذیری محدوده‌ی داخلی شهر ها؛
  - تشویق تعاونی های مسکن در سطح شهر ها توسط شهرداری برای سرمایه گذاری در بافت های فرسوده؛
  - تنظیم برنامه هایی توسط شهرداریها جهت بهره گیری بیشتر از سرمایه‌ها و توانایی های موجود بخش خصوصی در ساخت و ساز مسکن؛
  - کنترل و نظارت وسیع توسط شهرداری ها بر اراضی داخل شهرها و جلوگیری از ساخت وسازهای غیرمجاز؛
  - ایجاد قوانین و مقررات شفاف در خصوص لزوم همکاری هریک از نهادها، سازمان ها و مراکز دولتی و خصوصی موجود در شهر از جمله شهرداری ها
- در صورتی که محققان دیگری علاقه به ادامه پژوهش حاضر یا پژوهش در مورد موضوعاتی در همین راستا داشته باشند، پیشنهاد می شود موضوعات زیر را مد نظر قرار دهند:
- بررسی عوامل موثر بر ارتقای نقش شهرداری های داخل و خارج از ایران بطور کلی در فرآیند تامین مسکن شهری می توانند موضوعات جالب و مفیدی باشند.
  - پژوهش حاضر در سطوح فرا منطقه ای و خصوصا در سایر شهرداری های کشور انجام شود
  - در پژوهش دیگری به بررسی هزینه های مالی فعالیت های مسکن برای شهرداری تهران و هزینه منفعت انجام این فعالیت ها صورت پذیرد
  - هریک از عوامل مورد بررسی در این پژوهش، به طور مستقل و با عمق و وسعت بیشتری و همچنین بهره گیری از روش های کیفی نظیر مصاحبه ارزیابی شود.



#### ۱۱-۱-منابع

- احدنژاد روشتی، محسن؛ مرادی مفرد، سمیرا، (۱۳۹۲)، نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاستهای تامین مسکن گروه های کم درآمد شهری (مطالعه موردی، ناحیه صفراآباد و بی سیم شهر زنجان)، فصلنامه برنامه ریزی منطقه ای، سال سوم، شماره ۱۲، ص ۳۵-۴۸
- احمدی، وحید، (۱۳۸۴)، بررسی نقش و جایگاه دولت در تامین مسکن، مجله روند، شماره ۴۶، پاییز، تهران
- آخوندی، عباس، (۱۳۸۶)، حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالشها و روندها. نشریه علمی-پژوهشی هنرهای زیبا، شماره ۲۹، بهار، ص ۱۳۶
- باغبان، علی، (۱۳۸۸)، توسعه ظرفیت سازمانی، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۵
- پوراحمد، احمد؛ عمران زاده، بهزاد، (۱۳۸۹)، بررسی علل عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران، فصلنامه جغرافیای انسانی، ص ۱۹۸.
- دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن، (۱۳۸۵)، گزارشی از مطالعات طرح جامع مسکن، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۷ و ۳۸، وزارت مسکن و شهرسازی، تابستان.
- رنجبر، محمد جعفر، (۱۳۹۸)، نقش یابی و ظرفیت سنجی مدیریت شهری در تامین امنیت غذایی شهر، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران.
- Brown, R. (2008), Local Institutional Development and Organizational Change for Advancing Sustainable Urban Water Futures, Environmental Management, p223.
- McCarthy, Malcolm. (2010), Benchmarking Housing in South African Municipalities, VNG International The Hague, the Netherlands.
- Smith, Kay Saville; James, Bev; Scotts, Margie. (2007), Local Government and Affordable Housing, Centre for Housing Research Aotearoa New Zealand.