

بررسی چشم انداز مدیریت منظر شهری در ایران و جهان با تاکید بر توسعه پایدار

سودا محمدی دلبنده^۱، سارا قهری للکو^۲، فرحناز خادم فسقندی^۳

^۱ دانشجوی دکترای طراحی شهری، دانشگاه آزاد تبریز.

^۲ دانشجوی دکترای طراحی شهری، دانشگاه آزاد تبریز.

^۳ دانشجوی دکترای طراحی شهری، دانشگاه آزاد تبریز.

نام نویسنده مسئول:

سودا محمدی دلبنده

چکیده

ساختار مدیریت شهری در ایران به منظور گذر از نظام متمرکز و حرکت به سمت نظام غیر متمرکز و بیرون رفت از چالش های رخ داده، لاجرم باید ایجاد تحول در نظام برنامه ریزی مدیریت توسعه شهری در رابطه با سیما و منظر شهری را به عنوان یک راه حل اساسی پذیرا باشد. این امر یک انتخاب نیست بلکه یک ضرورت انکار ناپذیر جهت ارتقا کیفیت منظر شهری تلقی میگردد. چراکه در شرایط فعلی این ساختار علیرغم سعی و تلاش فراوان در ایجاد ارتباط و تعامل میان سه عامل اصلی شکل گیری شهر، انسان، فضا و محیط عاجز از پاسخگویی و حل مشکلات رو به تزاید اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی شهرها به ویژه در شهرهای بزرگ کشور بوده و شیوه های کنونی برنامه ریزی و مدیریت توسعه شهری در زمینه سیما و منظر نه تنها در مواجهه با این معضلات، ضعف و ناکارآمد جلوه می نماید بلکه موجب تشدید اوضاع بحرانی نمودن آن به خصوص از طریق ایجاد تمرکز و دفع نظام مشارکتی می باشد.

پژوهش حاضر با هدف تحلیل نظام مدیریت شهری در ایران و خارج از ایران (تحلیل چند شهر از جهان) با بهره گیری از قوانین مورد عمل با استناد به رویکرد دولت می باشد و در ادامه با توجه به سلسله مباحث و موضوعات پیرامون مدیریت منظر شهری، افق آتی مدیریت شهری با رویکرد ساماندهی منظر از دید توسعه پایدار تحلیل و ارزیابی گردد.

روش پژوهش به صورت توصیفی و تحلیلی با بررسی نظام مدیریت منظر شهری از نقطه نظر مفهومی در ایران و جهان و نیز بررسی مفهوم شهرداری و وظایف آنها در ایران و جهان و نیز بررسی اجمالی قوانین مدیریت منظر شهری در ایران و چند شهر جهان و در نهایت ارائه الگوهایی در رابطه با مدیریت نظام منظر شهری مورد بررسی قرار گرفته است.

نتیجه گیری پژوهش حاضر نمایانگر این موضوع است که تغییر نظام مدیریت شهری تمرکزگرا به سوی نظام مدیریت غیر شهری متمرکز شهری متمرکز در راستای ارتقا سطح سیما و منظر شهری، لاجرم بایستی براساس رویکرد توسعه پایدار شهری میباشد.

واژگان کلیدی: مدیریت منظر، توسعه پایدار شهری، دفع نظام مشارکتی، غیر متمرکز شهری

مقدمه

مدیریت امور شهری، آنهم در رابطه با سیما و منظر در شرایط کنونی که شهرها با رشد شتابان و خلق مستمر مسائل جدید بدون توجه به ساختار فضایی، مواجه می‌باشند، وظیفه‌ای بسیار دشوار است که پایداری برآن متصور نمیتوان شد. اداره کنندگان شهر آنچنان دست به گریبان حل مشکلات حادی همچون آلودگی زیست محیطی، بدمسکنی، ترافیک شهری، امنیت شهری، اشباع زیرساختها، کمبود سرانه‌های خدماتی، سیل عظیم جمعیت و... می‌باشند که کمتر فرصت و یا حتی توان چاره جویی برای حل ریشه‌ای منظر شهری از نقطه نظر بصری را دارند و مسائل و حرکت به سوی چشم اندازی مطلوب را را مد نظر قرار میدهند. از اینرو میتوان گفت مدیریت شهری در چنین حالتی لاجرم هدف و اساس اقدامات خود را آن چنان محدود مینماید که بدون دغدغه به حیات شهر در افق بلند مدت، تنها به آب و جاروی شهر بسنده نموده است.

همزمان با افزایش درک اهمیت روزافزون و تأثیرات شگرف تحولات شهری از جنبه سیما و منظر در توسعه ملی، شاهد ناتوانی دولت در تمامی سطوح در اداره امور شهرها و پاسخگویی به نیازهای فزاینده و متنوع شهروندان خصوصاً در شهرهای بزرگ هستیم. این امر در مقایسه با دهه‌های گذشته بسیار ملموستر می‌باشد.

این در حالی است که بطور وضوح توسعه هر کشوری در تمامی ابعاد با نحوه اداره شهرهای آن همبستگی عمیقی دارد. بنابراین شیوه جدیدی در نحوه اداره شهرها لازم است که مبتنی بر نگرش نوینی از حاکمیت و حکمرانی شهری باشد تا در اداره شهر بگونه‌ای عمل نماید که نه تنها دولت بلکه مشارکت مردمی را نیز به باری طلبیده و زمینه و توان جذب همکاری آنان را داشته باشد. نباید این موضوع فراموش گردد که هرگونه تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در اداره شهر و نحوه مدیریت و راهبرد توسعه آن کاملاً تحت تأثیر نظام و سیستم حکومتی حاکم بر کشور و بالطبع ایدئولوژی، تفکرات و نگرش حاکمان آن میباشد.

در تب و تاب جهانی شدن و رقابت شدید شهرها در جذب سرمایه‌ها و ارتقاء رفاه شهروندان در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، و... پیامدهای زیانباری همچون کاهش حس تعلق خاطر، از دست رفتن هویت محلی، دوقطبی شدن جامعه، نزول شرایط زیست محیطی و... نیز بروز مینماید که از همه مهمتر کاهش توجه به سیما و منظر شهرها از نظر مدیریت شهری است لاجرم برای مواجه شدن با این تبعات چاره‌ای نیست جزء اینکه هدایت و راهبری خردمندان و اصولی توسعه شهرها را بجای خوشبختی و رهاسازی رشد شهرها جایگزین نمود. در چنین حالتی مدیریت شهری دیگر صرفاً مدیریت مشکلات شهر را بر عهده ندارد بلکه فراتر از این موضوع، راهبری شهر به سوی توسعه‌ای همه جانبه و زیبانگر و پایدار را بر عهده دارد در این مقاله سعی گردیده است تا ابتدا با اشاره‌ای گذرا بر سیستمهای حکومت شهری و مدیریت شهری و بررسی ابعاد مدیریت قوانین حاکم بر منظر شهری و مقایسه نظام مدیریت شهری و منظر شهری در ایران و جهان اقدام به ارائه مختصری از مدیریت منظر شهری از نقطه نظر پایداری پرداخته است.

ضرورت و اهداف تحقیق

ضرورت انجام پژوهش حاضر برای پی بردن و بررسی ابعاد مدیریت قوانین حاکم بر منظر شهری و مقایسه نظام مدیریت شهری و منظر شهری در ایران و جهان اقدام به ارائه مختصری از مدیریت منظر شهری از نقطه نظر پایداری پرداخته است. در این راستا هدف پژوهش حاضر با هدف تحلیل نظام مدیریت شهری در ایران و خارج از ایران (تحلیل چند شهر از جهان) با بهره‌گیری از قوانین مورد عمل با استناد به رویکرد دولت می‌باشد و در ادامه با توجه به سلسله مباحث و موضوعات پیرامون مدیریت منظر شهری، افق آتی مدیریت شهری با رویکرد ساماندهی منظر از دید توسعه پایدار تحلیل و ارزیابی گردد.

مفهوم مدیریت شهری

مفهوم و ساختار مدیریت شهری در ایران

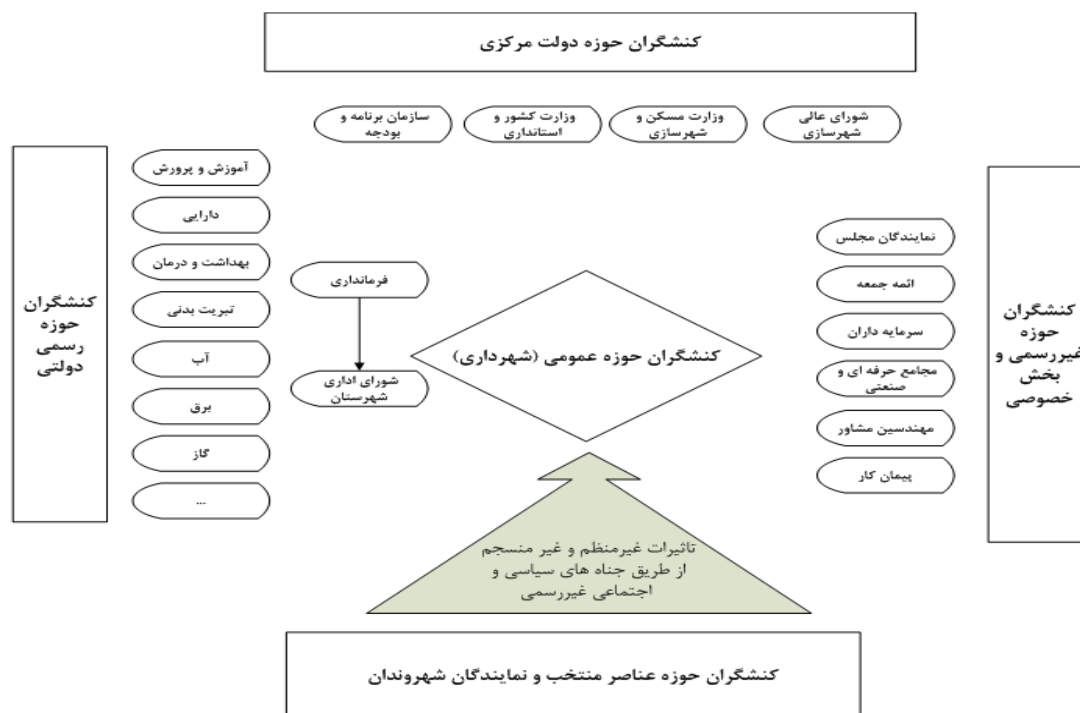
مدیریت شهری در ایران یک فرایند است که در مجموع به یک نظام تصمیم‌گیری منجر خواهد شد، میزان موفقیت و یا عدم موفقیت مدیریت شهری بستگی به قدرت و مشروعیت و ساختار حقوقی و اجتماعی و اقتصادی جامعه مورد نظر است. از نگاهی این نوع مدیریت را می‌توان نوعی حکومت محلی و خودگردان برای جلب مشارکت پذیری مردم دانست که باعث سبک شدن بار دولت‌هایی نظیر ایران خواهد شد. (لطیفی، ۱۳۸۷: ۱۴)

[۱] (۱۴)

برای شناخت مفهوم مدیریت شهری، توجه به ترکیب دو واژه مدیریت و شهر لازم است. مدیریت شامل هنر انجام کارها به وسیله دیگران است و می‌توان آن را فرایند برنامه‌ریزی، ساماندهی، هدایت و کنترل اعضای سازمان برای دستیابی به اهداف تعریف شده دانست.

اما شهر مفهومی بسیار پیچیده و غامضی دارد. از سویی اشاره به نوعی زندگی و از سوی دیگر اشاره به سبکی از ساخت و ساز و ترکیب محیط های انسان ساخت با محیط های طبیعی است. در تعاریف ارائه شده از شهر، آستانه های جمعیتی، اشتغال غالب، خودگردانی عمومی و چگالی جمعیتی به چشم می خورد. البته بنابر ملاحظات جغرافیایی و اجتماعی، تعاریف متفاوت از این نوع سکونتی به وجود آمده است. (شعیه، ۱۳۸۷: ۲۹)[2]

ترکیب مدیریت و شهر نشان دهنده استقرار فرایند برنامه ریزی تا کنترل تمامی ابعاد مرتبط با شهر چه از نظر اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و محیطی است. وظیفه ای که با توجه به گستردگی میان سازمان ها و نهادهای مختلفی تقسیم شده است. در کشور ایران مدیریت شهری که به اداره امور شهری تقلیل یافته است شامل شهرداری، شورای شهر، شهروندان و نهادهای جامعه مدنی است. اما حقیقت این مفهوم نشان از گستره بزرگتری از نهادهای دخیل در اداره شهرها است. شکل زیر که از کتاب امکان سنجی واگذاری وظایف جدیری به شهرداری های دکتر کاظمیان و سعیدی رضوانی انتخاب شده است نشان دهنده کنشگران حیطة مختلف است که بر فرایند مدیریت شهری در ایران اثرگذاراند.



(منبع: کاظمیان و رضوانی، ۱۳۹۱: ۳۲)[3]

مفهوم و ساختار مدیریت شهری در جهان

مدیریت شهری فقط شامل شهرداری نیست. شامل یک سلسله سیاستگذاری ها، برنامه ریزی ها و اقداماتی است که به طور هماهنگ توسط شهرداری، دولت، نهادهای قانونگذاری و قضائی، بخش خصوصی و مردم با رهبریت شهرداری صورت می گیرد تا بتواند مشکلات ناشی از شهرنشینی را کاهش داده و شهرها را به چشم انداز ترسیم شده آنها برساند.

سه عامل مدیریت برنامه ریزی، اجرای برنامه های مدیریت شهری، نظارت و ارتقای برنامه های مدیریت شهری مهم ترین اصول الگوی مدیریت شهرها در کشورهای اروپایی است. توسعه برنامه های مدیریت شهری در گرو تلاش و ممارست شهرها در جهت پیشرفت و رفاه منابع انسانی میسر می شود.

از نظر کارشناسان آسیایی مدیریت شهری، این اقدامات، شامل جذب مشارکت های دولتی، بهره وری اقتصادی، حفظ تساوی و عدالت اجتماعی، کاهش فقر و بهبود شرایط زیست محیطی است که در سایه استفاده بهینه و توزیع عادلانه منابع، امکان پذیر خواهد بود.

مدیریت شهری طی سه مرحله از آغاز سال ۱۹۸۶ میلادی تاکنون، دستخوش یک سری تغییرات بنیانی شده به طوری که در مرحله اول، برنامه مدیریت شهری در سال های ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۱ شکل گرفته است. این برنامه ها بر روی تحقیقات کاربردی در چهار موضوع مدیریت اراضی، امور مالی و مدیریت شهری، زیرساخت ها و محیط زیست شهری با هدف توسعه راهبردهای عملی و ابزارهای کاربردی مدیریت شهری در سطح جهانی

متمرکز شده بود. (نجاتی، ۱۳۹۱: ۲۳۱)[4]

اهداف این مرحله در خصوص چگونگی استفاده از این راهبردها و ابزارها در جهت ارتقای کارایی و سطح تولیدات، ابتدا به صورت منطقه‌ای و سپس بسط آن به تمام کشورهای جهان بوده است.

در مرحله دوم، مکانیزم اساسی به سطح کارایی و تولیدات از قبیل تشکیل هیات کارشناسان منطقه و تاسیس کارگاه‌ها و همایش‌های مشاوره‌ای در سطح کشوری می‌پرداخته که به منظور معرفی این خط مشی‌ها و ابزارهای کاربرد به کل کشور، معطوف می‌شده به صورتی که ساختار این برنامه‌ها، تمرکززدایی و واگذاری مسوولیت انجام این فعالیت‌ها به ادارات منطقه بوده است.

در مرحله بعدی، مدیریت شهری به منظور ایجاد و تحکیم کارایی دولت، بانک‌ها و مراکز تامین اعتبار در جهت مرتفع ساختن معضلات شهری اختصاص یافته است و در مرحله آخر (۲۰۰۴-۲۰۰۱) در ادامه مرحله سوم بیش از پیش بر فعالیت‌ها و اقدامات دولتی که شرایط زندگی قشر مستمند و کم درآمد جامعه شهری را متاثر می‌ساخت، متمرکز شده بود. (سعیدی، ۱۳۸۹: ۲۳) [5]

هم اکنون این برنامه‌ها به زمینه‌هایی خاص مانند کاهش سطح فقر در شهرها، مدیریت محیط زیست شهری، جذب مشارکت‌های دولتی و حل معضل ایدز و اعتیاد در جامعه شهری می‌پردازد به طوری که هم اکنون این برنامه‌ها در ۲۱ شهر در آسیا در حال اجرا شدن است.

سیستم شهرداری

سیستم شهرداری در ایران

شهرداری در ایران یک نهاد اجرایی محلی است که زیر نظر شهردار اداره می‌شود. وظیفه این سازمان، پاکیزه نگاهداشتن شهر، جمع‌آوری و حمل زباله شهری، صدور مجوزهای ساخت و ساز شهری، دریافت عوارض شهری از شهروندان و همچنین برقراری نظم در شهر و فرماندهی بر نیروهای راهنمایی و رانندگی را بر عهده دارد. شهرداری یک نهاد عمومی و غیردولتی است.

نظام مدیریت شهری در ایران نتوانسته تأمین کننده منافع درازمدت شهروندان باشد. رژیم قدرت برای عملکرد مدیریت شهری در ایران نه قدرت قانون بلکه قدرت سوداگری می‌باشد؛ که موجب می‌شود مدیران تاجر مسلک شهری با یکدیگر داد و ستد کرده و حقوق مردم به فراموشی سپارند. در ایران شهرداری تجارت پایه وجود دارد که در آن مقررات و ضوابط قابل خرید و فروش هستند. (آخوندی، ۱۳۹۵: ۲۳) [6]

برخی معتقدند که مدیریت شهری در ایران تبدیل به فاجعه شده است. (همان، ۲۵) کلانشهرها در ایران در حال حاضر عمدتاً از محل فروش ارزشها و ظرفیت‌های زیست‌محیطی و ظرفیت‌هایی که باید حفاظت شوند اداره می‌شوند. این روند شیرازه شهرها را از بین برده و اجازه نمی‌دهد بدنه تخصصی در شهرها شکل پیدا کند. این مختص شهر تهران نبوده از تهران شروع و به کل کلانشهرهای کشور و حتی شهرهای کوچک سرایت نموده است. (احمدی نیاز، ۱۳۹۲: ۵۸) [7]

از ویژگی‌های مدیریت در حوزه‌های تخصصی شهرداری این بوده است که همواره در آن افراد غیر متخصص دارای مسوولیت بوده‌اند. اساساً این افراد متوجه نبوده‌اند یا دانش کافی نداشته‌اند که بدانند مدیریت شهر به این صورت مصحلت نبوده و قابل ادامه دادن نیست. روش انتخاب برای اداره سیستم شهرداری در ایران با توجه به قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن از نوع اول " سیستم شورای شهر - شهردار " می باشد.

سیستم شهرداری در جهان

در سطح جهان سه نظام شهرداری شناخته شده است که عبارتند از:

سیستم شورای شهر - شهردار:

این سیستم در اوائل قرن بیستم ابداع گردید. در این سیستم مردم شهر عدهای را به نمایندگی از خود تحت عنوان شورای شهر برمیگزینند و سپس شورای منتخب مردم فرد واجد شرایط و متخصصی را به عنوان شهردار انتخاب و انتصاب نموده و اداره امور شهر را به وی واگذار مینماید و بر نحوه فعالیتها و عملکرد شهرداری و پیشرفت امور مطابق با برنامه های تصویری و ابلاغی نظارت بعمل می‌آورد. (شیعه، ۱۳۸۷: ۵۴۸) [2-2]

سیستم شهردار - شورای شهر:

در این روش مردم شهر، شهردار و شورای شهر را در یک روند انتخاباتی بصورت جداگانه برمیگزینند و در این سیستم شهردار منتخب مردم ریاست شورای شهر را بر عهده دارد. (شیعه، ۱۳۸۷: ۵۴۹) [2-3]

سیستم شورایی مطلق :

در این سیستم هر یک از اعضای شورای شهر منتخب مردم مسئولیت بخشی از امور در شهرداری را عهده‌دار بوده و در عین حال با یکدیگر جلسه مشورتی داشته و در این جلسات در باره کلیه امور تصمیم‌گیری مینمایند و تصمیم‌جمعی که حائز اکثریت آراء باشد از ضمانت اجرایی برخوردار است. در این سیستم یکی از اعضای شورا بعنوان رئیس ارشد برای اداره کردن جلسههای شورا انتخاب میشود و در بعضی از موارد در نقش شهردار و رئیس انجمن شهر " در هر دو سمت " انجام وظیفه مینماید. (شبیخه، ۱۳۸۷: ۵۴۹) [4]

مدیریت منظر و زیباسازی شهری**سیستم مدیریت منظر در ایران (قوانین و لوایح مرتبط با سیما و منظر)**

شهرداری‌ها به عنوان نهاد محلی و مجری توسعه شهری در کشور، مکلفند از اغتشاشات بصری، درهم ریختگی فضاهای شهری از خیابان‌ها و کوچه‌ها گرفته، تا مبادی ورودی شهرها، از محدوده شهر گرفته تا حریم شهر، از نمای ساختمان‌های شهری گرفته تا تامین فضای سبز شهری، تدابیر خاصی اتخاذ نمایند، این تدابیر از جلوگیری از مخاطرات و بلایای طبیعی تا رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته واقع در معابر شهری و جلوگیری از گذاشتن هر نوع شی در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف به معابر عمومی شهری را شامل می‌شود.

یکی از مشکلات اساسی موجود در شهرها که برنما و سیمای شهری اثر نامطلوب و ناخوشایندی دارد، ساختمان‌های متروکه و نیمه ساخته‌ای است که به عنوان یک معضل اساسی در شهرها خود نمایی می‌کند. به منظور جلوگیری از رها کردن ساختمان‌های نیمه تمام و مدیریت بر ساخت و سازهای شهری و جلوگیری از اتلاف منابع ملی و معطل ماندن بناهای نیمه کاره و نیز کسانی که در میدان‌ها و معابر اصلی شهر اقدام به ساختمان می‌کنند، مالکان املاک و اراضی مکلفند براساس زمانبندی قید شده در پروانه ساختمانی اقدام به اتمام بنا نمایند، در غیر اینصورت مشمول جرایم موضوع تبصره (۲) ماده (۲۹) قانون نوسازی و عمران شهری خواند شد. (قانون شهرداریها، مصوب ۱۳۳۵).

در پروانه‌های ساختمانی که از طرف شهرداری‌ها صادر می‌شود، باید حداکثر مدتی که برای پایان یافتن ساختمان ضروری است قید گردد و کسانی که در میدان‌ها و معابر اصلی شهر اقدام به ساختمان می‌کنند باید ظرف مدت مقرر در پروانه‌ها، ساختمان خود را به اتمام برسانند و در صورتی که تا دو سال بعد از مدتی که برای اتمام بنا در پروانه قید شده باز هم ناتمام بگذارند عوارض مقرر در این قانون به دو برابر افزایش یافته و از آن به بعد نیز اگر ساختمان همچنان ناتمام باقی بماند، برای هر دو سالی که بگذرد عوارض به دو برابر مآخذ دو سال قبل افزایش خواهد یافت تا به ۴ درصد در سال بالغ گردد. (قانون مالیات بر ارزش افزوده، ۱۳۸۷).

از طرفی اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و آتش سوزی، جلوگیری از خطر ریزش بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در اماکن عمومی و خصوصی، که مخل زیبایی شهر است از وظایف شهرداری‌ها تعریف شده است. بعلاوه امروزه یکی از معضلات اساسی شهرها اغتشاشات بصری ناشی از گذاشتن انواع و اقسام اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف بر معابر عمومی است، که جلوگیری از آنها در حیطه وظایف شهرداری‌ها است. (همان، ۱۳۸۷).

اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد. (احمدی نیاز، ۱۳۹۲: ۱۹۷) [7]

در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مامور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب، ابلاغ مهلت‌دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به موقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری راسا با مراقبت مامورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد. مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها، گرمابه‌ها، مهمانخانه‌ها، دکاکین، قهوه‌خانه‌ها، کافه رستوران‌ها، پاساژها و امثال آن که محل رفت و آمد مراجعه عمومی است نیز می‌باشد. (قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۱۳۴۷).

یکی دیگر از مسائلی که در زیباسازی شهر و بهبود سیمای شهری بسیار تاثیرگذار است، استفاده از مصالح و ابزار مناسب و با کیفیت در ساخت فضاهای شهری است، این ابزار که به عنوان تجهیزات و مبلمان شهری از آنها نام برده می‌شود، از لوحه‌های مربوط به نام گذاری معابر شهری گرفته تا جدول گذاری طرفین خیابان‌ها و کوچه‌ها و نصب تابلوهای الصاق اعلانات و تجهیز فضاهای شهری به مبلمان مناسب از جمله وظایف شهرداری‌ها تعریف شده است، لذا ضرورت دارد شهرداری‌ها برای این منظور با بهره‌گیری از دانش متخصصین و فنآوری‌های نوین ضمن طراحی مناسب در خصوص مکان یابی نصب و وضع ضوابط مناسب برای نصب آنها اقدام نمایند، تا از نظر بصری، فضاهای شهری دستخوش نابسامانی و اغتشاش نشوند. ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روهای معابر و کوچه‌های عمومی و آنها را و جدول‌های طرفین از سنگ، آسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری هر محل.

وضع مقررات خاصی برای نام گذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و شماره گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیر مجاز و هر گونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر موثر باشند. (جمشیدزاده، ۱۳۸۷: ۹۳) [8]

یکی از اغتشاشات بصری موجود در شهرهای ایران، نصب و الصاق انواع آگهی‌های تبلیغاتی است که بر سیمای شهری و نماهای ساختمان‌های شهری چهره‌ای نازیبا ایجاد می‌کند و نهاد متولی این امر شهرداری‌ها هستند که علاوه بر وظیفه جلوگیری از نصب و الصاق آنها مکلفند محل‌هایی را در نقاط مختلف شهر مشخص نمایند تا شهروندان از این محل‌ها برای نصب آگهی‌های خود استفاده نمایند.

نوشتن هر نوع مطلبی یا الصاق هر نوشته‌ای بر روی دیوارهای شهر که مخالف مقررات انجمن شهر باشد ممنوع است، مگر در محل‌هایی که شهرداری برای نصب و الصاق اعلانات معین می‌کند و در این محل‌ها فقط باید به نصب و الصاق آگهی اکتفا کرد و نوشتن روی آن نیز ممنوع است متخلف علاوه بر تادیه خسارت مالکین به پرداخت پانصد تا یک هزار ریال جریمه محکوم خواهد شد. (جمشید زاده، ۱۳۸۷: ۱۲۴) [1-8]

نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیر مناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه و یا میدان قرار گرفته و منافی با پاکی و پاکیزگی و زیبایی شهر یا موازین شهرسازی باشد شهرداری با تصویب انجمن شهر می‌تواند به مالک اخطار کند، اما ظرف دو ماه به ایجاد نرده یا دیوار و یا مرمت آن، منطبق با نقشه انجمن شهر اقدام کند. اگر مالک مسامحه و یا امتناع کرد، شهرداری می‌تواند به منظور تامین نظر و اجرای طرح مصوب انجمن در زمینه زیبایی و پاکیزگی و شهرسازی هر گونه اقدامی را که لازم بداند معمول و هزینه آن را به اضافه صدی ده از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه دریافت نماید... (قانون نوسازی و عمران شهری، ۱۳۴۷).

امروزه بخش عمده‌ای از اغتشاشات بصری در فضاهای شهری کشور در بخشی از شهر اتفاق می‌افتد که به عنوان بافت فرسوده از آن نام برده می‌شود. این فضاها یکی از معضلات اساسی شهرهای کشور و دغدغه اساسی مدیریت شهری است که بخش اعظم فضاهای شهری ایران را در بر گرفته است، همان‌طوری که در سطور پیشین بیان شد، گرچه متولی اجرای برنامه‌های توسعه شهری شهرداری‌ها هستند و جایگاه قانونی هم برای این نهاد محلی متصور می‌باشد، ولی به دلیل راهبردهای توسعه‌ای، مرکز گریز طرح‌های توسعه شهری - که اجرای آنها توسط شهرداری‌ها الزام آور است - گسترش بافت‌های فرسوده روز افزون است، مع الوصف در ماده (۱) قانون نوسازی و عمران شهری وظیفه نوسازی شهری بر عهده شهرداری‌ها بوده و (همان، ۱۳۴۷) این نهاد در چارچوب مفاد ماده (۱۱۱) قانون شهرداری مکلف به تاسیس نهاد تخصصی برای بهسازی نوسازی این فضاها می‌باشد. (قانون شهرداری ها، ۱۳۳۵).

به منظور نوسازی شهرها، شهرداری‌ها می‌توانند از طریق تاسیس موسساتی با سرمایه خود، خانه‌ها و مستغلات و اراضی و محلات قدیمی و کهنه شهر را ... خریداری نمایند و در صورت اقتضا برای تجدید ساختمان طبق طرح‌ها مصوب شهرداری بفروشند و یا این که راسا اقدام به اجرای طرح‌های ساختمانی بنمایند... (قانون نوسازی، ۱۳۴۷).

علاوه بر عناصر مصنوع، عناصر طبیعی، خواه ثابت و خواه متحرک و آن چه که توسط حواس انسان قابل درک است نظیر فضای سبز هم از عناصری هستند که در زیبایی شهرها نقش داشته و به عنوان عناصر بصری سیمای شهری از آنها یاد می‌شود، به طوری که قطع درختان یا تخریب فضای سبز شهری باعث برهم خوردن منظر شهری شده و علاوه بر جنبه زیست محیطی، بر سیمای شهری اثر نامطلوب خواهد داشت. شهرداری‌ها به عنوان تنها نهاد مسئول اجرای توسعه شهری متولی نظارت و حفظ و نگهداری از فضای سبز شهری بوده و با مدیریت صحیح علاوه بر جلوگیری از زد منظری در قالب کاشت درختان و فضای سبز می‌توانند باعث بهبود سیمای شهری نیز شوند. به طوری که وظیفه حفظ و گسترش فضای سبز و نظارت بر آن در چارچوب «لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ و اصلاحیه سال ۱۳۸۷» بر عهده شهرداری‌ها می‌باشد. (قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، مصوب ۱۳۸۷).

به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابودکردن آن به هر طریق در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات و نیز محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر، باغ شناخته شوند در محدوده و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است... (همان، مصوب ۱۳۸۷).

سیستم مدیریت منظر در جهان (قوانین و لوايح مرتبط با سيما و منظر)

در این قسمت به دلیل وجود ضوابط و قوانین متعدد در شهرهای گوناگون جهان برای ساماندهی منظر شهری در این قسمت به آوردن نمونه‌هایی در این زمینه اشاره میشود.

در شهر پاریس، طبق قانونی که مارشال دوگل در زمان ریاست جمهوری خود تصویب نمود، هر ده سال یکبار نمای اصلی شهر میبایستی نوسازی و بازسازی شود. بدینوسیله که در معابر اصلی و مهم، نمای ساختمانها و چهره شهر با بودجه شهرداری شستشو میشود و در بقیه سال نیز مردم موظف هستند نمای ساختمان خود را تمیز نگهدارند.

شاید سخت گیرانه ترین قوانین ساخت و ساز شهری در پاریس وجود داشته باشد. در این شهر هیچکس نمیتواند بدون اجازه شهرداری کوچکترین تغییری در نمای ساختمان انجام دهد.

از نظر شهرداری و اعضای شورای شهر، پاریس گنجینه ای از هنر و معماری است و میبایستی با دقت از آن مواظبت نمود. البته شهرداری برای کمک به مردم از تمامی امکانات استفاده مینماید و به شهروندان احترام میگذارد.

نکات جالب بسیاری در قوانین و ضوابط و رفتار مجموعه شهرداری این شهر وجود دارد. بطور مثال:

- گروه کارشناسی و متخصصین شهرداری در صورت نیاز و درخواست مردم آنها را راهنمایی میکنند که چگونه مراحل قانونی را برای انجام کارهای ساخت و ساز و نوسازی بنا و نمای ساختمان انجام دهند.
- گروه معماری دولتی که وابسته به شهرداری هستند و در یکی از ساختمانهای دولتی کار میکنند در صورت درخواست، برای شما نمای ساختمان و یا هر نوع طراحی دیگری را انجام میدهند.
- همین گروه متخصص میبایستی کلیه طرحها و نقشه های شما را بازدید، بررسی و تایید نمایند تا از مراحل کامل کار بصورت سیستماتیک اطمینان حاصل کنند و مجوزهای مربوطه را امضا نمایند. بعنوان مثال، یک ساختمان میبایستی تمام نقشه های سازه، آب، برق، فاضلاب، طرح نما، و چگونگی ارتباط با ساختمانهای مجاور را داشته باشد...
- پاریس به شهر بامها معروف است، زیرا در ساخت و ساز معماری به طرح نمای پنجم یا سقف ساختمانها بسیار توجه شده و شما نمیتوانید ساختمان ناقص از نظر انتهای بالایی و ارتباط آن با خط آسمان مشاهده کنید. (Allan, ۲۰۰۹: ۱۲۹) [9]

اگر با کمی دقت به تصاویر پاریس دقت کنید، تعجب خواهید کرد که تا چه اندازه طراحی قسمت بالای ساختمان و سقف بیرونی در این شهر اهمیت دارد و رعایت این شیوه تفکر، چه منظر ویژه و جالبی را بوجود آورده است.



اتصال بالای ساختمان که بعنوان تمام کننده به آسمان شهر میرسد همراه با فضای سبز پشت بام، منظر بسیار زیبایی بوجود آورده.



نمای ساختمان یک هتل با ترکیب رنگهای سفید و سبز و گل‌های قرمز رنگ، منظره خوشایند و شاد را بوجود آورده است.

در شهرهای دیگر فرانسه مانند بوردو، نیس، لیون و ... قوانین با پاریس فرق میکند. بطور مثال هنوز در این شهرها مسابقه بهترین محله، و بهترین شهروندان برگزار میشود تا فرهنگسازی فراگیر شود و شهری یکپارچه و زیبا در کنار پاریس قادر باشد به جذب توریست بپردازد و زیباییهای خود را نشان دهد. نمونه ای از قوانین و لواحق سیما و منظر برای مدیریت بهینه شهرهایی نظیر پاریس و فرانسه: راهکارهای تشویقی شهرداریها برای تمیزی نمای ساختمان و زیبایی آنها متفاوت است. معمولا بخشودگی مالیات و عوارض شهرداری از ۱۰٪ تا ۵۰٪ و همینطور جوایز دیگر را شامل میشود. در شهرهای دیگر اروپا مانند شهرهای آلمان نیز نگهداری تمیز نما از مالیات و عوارض سالانه شهرداری می‌کاهد. در حقیقت بتدریج این موضوع تبدیل به فرهنگ عمومی شده و همگان برای زیبایی و تمیزی در رقابت و تلاش هستند. (Arendt, Hannah, [10])

پایداری و منظر شهری در سیستم مدیریت شهری هر کدام دارای اصولی هستند که در ادامه رابطه میان آنها با ابعاد چهارگانه (هویتی، عملکردی، زیباشناختی و زیست محیطی) منظر شهری و پایداری مورد بررسی قرار میگیرد.

معیارهای پایداری در بعد زیبایی شناسی و منظر شهری

رسیدن به پایداری در بعد زیباشناسی به وسیله مکمل بودن مجموعه سیاستهای مدیریت شهری در ارتباط با منظر شهری و طراحی فضاهای شهری امکان پذیر است. سیاستهای رسیدن به پایداری در این بعد از لحاظ مدیریتی را می توان به شرح زیر دانست. (ICMA, ۲۰۱۰:۱۳۷) [11]

منطقه بندی براساس نوع ساختمان نه نوع استفاده آن: در منطقه بندی مرسوم، بر جدایی عملکردها از هم تکیه میشود، اما باید به مالکین اجازه داده شود تا نوع کاربری را مشخص کنند. این دیدگاه اجازه تغییر پویای کاربریها و منظر شهری را برای نیازهای ساکنین در همه زمانها در بر میگیرد.

هماهنگی بین مقیاس ساختمان با نوع خیابان در منطقه: توجه به ارتباط خیابان و بناهای موجود در آن و اهمیت مقیاس مناسب بناهایی که در خیابان طراحی و اجراء میگردد فضای خیابان را دلنشین میسازد.

به کارگیری هیأت نظارت بر طراحی برای اطمینان از رعایت استانداردها: عملکرد هیأت نظارت، ابزاری برای حفظ شخصیت محله میباشد و اینکه توسعه های جدید مکمل و انعکاس مناسب از نوع و سبک ساختمان سازی موجود محله باشد، تا منظر محله دچار اغتشاشات بصری نشود. تصمیم گیری مربوط به منظر شهری خیابان ها و همچنین مقیاس بناها همراه با سایر عوامل تأثیر گذار در مقیاس محله مواردی است که میتواند توسط این هیأت مورد بررسی قرار گیرد.

سیاستهای رسیدن به پایداری در بعد زیباشناسی در سطح طراحی فضاهای شهری را میتوان به شرح زیر دانست:

وحدت فضایی

منظور ادراک و تجربه مجموعه ای از عناصر متعدد و متنوع فضا به صورت کل واحد است، به صورتی که عناصر تشکیل دهنده فضای محله باید به کلیت یگانه ای منتهی شوند و معماری محله باید ویژگی های متفاوت ناشی از ترکیب متنوع و موارد زیبایی شناسی برآمده از هماهنگی و تضادها را در کلیتی معنادار به وحدت برساند.

پیوستگی جداره بیرونی

اتصال و یکپارچگی بدنه ها یکی از متداولترین و قابل درک ترین شیوه ها در تعریف حدود فضا است، که به تحقق اصل محصوریت و ایجاد وحدت فضایی کمک مینماید. اتصال بدنه ها در قالب ضوابط شناخته شده شهری نقش مهمی در بهبود منظر محیط و مطلوبیتهای بصری آن دارد و میتواند به غنای فضائی منجر شود. بدین منظور باید سکانسهای حرکتی از پیوستگی برخوردار باشند (سازمان نوسازی، ۱۳۸۵؛ (Asami ۲۰۰۷:۱۵۶) [12]

سازگاری سبکهای ساختمانی

در ساختمانهای متفاوت میتوان با ایجاد روابطی معنادار و مشخصه های مشترک در آنها محله را به سمت ارزشهای پایدار بصری و کارکردی سوق داد تا بتوان به سیمای یک محله تشخیص خاص بخشند. (Asami and Gao, ۲۰۰۷:۱۵۹) [12]

زیبایی خط آسمان شکل گرفته به وسیله ساختمانها

بی نظمی خط آسمان در لبه ها مگر در صورتی که آگاهانه و در جهت نیل به اهدافی مهمتر (نظیر انواع ریتمها و وجود نقاط عطف و ..) باشد، به اغتشاش فضایی و حس های ادراکی ملهم از آن دامن می زند. بدنه ها و عمق صفحه آن ها نیز در صورتی که از انتظام اندیشیده شده خاصی

پیروی نکند و دامنه نوسان و بی نظمی پراکنش آن ها هر چه بیشتر باشد به همان نسبت به وحدت فضایی لطمه می زند و درک کلیت و ارتباط کارکردی - معنایی عناصر مختلف آن را بیش از پیش مخدوش مینماید (سازمان نوسازی، ۱۳۸۵) (Asami and Gao, ۲۰۰۷:۱۵۹) [12_2]

رنگ و مصالح

خواص رنگها و تاثیرات روانی آنها و نقششان در ادراک و دستیابی به مراتبی از مطلوبیت های فضایی بسیار قابل تأمل است. اغتشاش بصری ناشی از بهم ریختگی انتظام رنگها و تأثیر منفی شان بر وحدت فضایی محیط، در مواردی کمتر از تأثیر مشابه عناصر کالبدی نیست. از این رو کنترل دامنه کاربرد آن و نحوه بکارگیری شان در فضاهاى شهری می تواند در کنار سایر موارد مطرح شده در ارتقاء کیفیت محیط و مطلوبیت های فضایی تأثیر بسزایی داشته باشد (Asami and Gao, ۲۰۰۷:۱۵۶) [12_3]

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات

آنچه که در قالب مصوبات دولت پیرامون اعمال مدیریت واحد شهری از طریق عملیاتی نمودن ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم و ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم در بالا بدان اشاره گردید در واقع افق آتی مدیریت یکپارچه شهری میباشد اما لازمه وقوع و از قوه به فعل درآمدن این آرمان و آرزو فراهم سازی بسترهای مورد نیاز می باشد. در شرایط کنونی شهرداریها بعنوان رکن اصلی مدیریت شهری در ایران مشروط به تحقق یکسری عوامل و عناصر تاثیر گذار آماده پذیرش این تصدیها می باشند. اما نکته حائز اهمیت اینست که هیچ یکی از قوانین مدیریت شهری ایران به صورت صرف نگاهی به سیما و منظر شهری ندارد و امروزه شهرها بر اساس نگاهی جدید در دو بعد منظر شهری و پایداری مورد مطالعه قرار میگیرند و از یک سو منظر شهری دارای اهداف عمده ای همچون عملکرد، هویت، زیبایی و مسائل زیست محیطی است و از سوی دیگر پایداری شهری دارای مفاهیم خاصی است که در آن مباحث نوینی همچون بحث مدیریت شهری، سازمان متولی این قوانین و... در شهرها مطرح است. با توجه به اینکه تصمیم گیری برای شهرها براساس هیچکدام از این رویکردها انجام نمی گیرد و فقط برای برخی کلانشهرها نظیر تهران سالهای گذشته از سوی سازمان شهرداری، نوسازی و... طرح های منظر شهری تهیه گردیده است. لازم است تا در نگاهی که سازمانهای ذی ربط در ارتباط با شهرها در مقیاس خرد دارند استفاده از آموزه های نوین منظر شهری و پایداری شهرها مدنظر باشد تا تصمیمگیریها مرتبط با معماری و شهرسازی که دارای اشکالات کمتری باشد. علاوه بر موارد فوق در بسیاری از کشورها در طراحی شهرها مقرراتی خاص به صورت دستورالعملهایی وجود دارد که لازم الاجراء بوده و نگاهی صرف به سیما و منظر شهری دارد.. این در حالی است که در ایران صرفاً برای تک بناها مقررات وجود دارد. اما نیاز است مقرراتی همچون مقررات ملی که در حال حاضر برای ساختمان ها و تک بناها وجود دارد، مقررات جامع در شهرها برای سیما و منظر به صورت حرفه ای و علمی نیز تدوین گردد. این امر موجب میگردد هرگونه طراحی در شهرها در سطح خرد و کلان براساس استانداردهای لازم مرتبط با منظر شهری و پایداری باشد. در پژوهش حاضر ضمن مقایسه ارکان مدیریت شهری و ضوابط حاکم بر آن ها در ایران و جهان به ارائه ارکان منظر پایداری پرداخته شده است. که در نتیجه میتوان گفت که در اغلب این ارکان ایران به خصوص کلانشهرها در وضعیت نابسامانی قرار دارند.

منابع و مراجع

- [۱] لطیفی، غلامرضا، ۱۳۸۷، مدیریت شهری، چاپ اول، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، تهران
- [۲] شیعه، اسماعیل، ۱۳۸۷، پایداری شهری، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، چاپ اول، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.
- [۳] رضوانی، سعید و کاظمیان، محمد، ۱۳۹۱، بررسی نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران، فصلنامه شهرسازی و معماری، سال چهاردهم، شماره ۴۲، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.
- [۴] نجاتی حسینی، سید محمود، ۱۳۹۱، برنامه ریزی و مدیریت شهری (مسائل نظری در چالشهای تجربی)، سازمان شهرداریهای کشور، تهران.
- [۵] سعیدی، عباس، ۱۳۸۹، مدیریت، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، چاپ اول، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.
- [۶] سعیدی، عباس، ۱۳۸۷، مدیریت شهری، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، چاپ اول، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.
- [۷] آخوندی، علیرضا، ۱۳۹۵، طراحی دوره دکتری مدیریت شهری، تهران، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۳۲.
- [۸] احمدی نیاز، فاطمه، ۱۳۹۲، توسعه پایدار، دانشنامه مدیریت شهری و روستایی، چاپ اول، سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور.
- [۹] رجمشیدزاده، رویا، ۱۳۸۷، توسعه مدیریت شهری با رویکرد ساماندهی بافت های فرسوده، اولین کنفرانس سیما و منظر شهری، تهران
- [10] Silver, Allan, (1997). Two different sorts of commers: friendship and stranership in civil society, in public and private in thought and action: perspective on a grand dichotomy, Weintraub, J. and Kumar, K. Eds, Chicago University press, Chicago: 43-74.
- [11] Arendt, Hannah, (1958). The Human Condition, University of Chicago press, Chicago.
- [12] ICMA, 2010. Effect of urban landscapes on land prices in two. Asami, X. Gao. Landscape and Urban Planning 81 /155-166. Japanese cities 100 policies for implementation. ICMA. Getting to smart growth Retrieved 2010/3/4. www.iCma.org
- [13] Asami and Gao, 2007. From Landscape Regulations to Landscape Laws: A Policy. Itoh Tokyo (in Japanese). Reform Originated from Autonomy. Mokutakusha.