

موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری تهران

دکتر موسی کمانرودی کجوری

مدرس دانشگاه

و شاغل در مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

چکیده

در این مقاله ویژگیها و محدودیتهای ساختاری نظام مدیریت و برنامه ریزی شهر تهران پی جویی و تبیین می گردد. بدین منظور ضمن بررسی ویژگیهای ساختاری عمومی مدیریت و توسعه شهری تهران در چارچوب مدیریت سنتی و شبه مدرنیستی چند دهه گذشته، شاخصهای ساختاری نظام مدیریت موجود با توجه به ترکیب و روابط بین اجزای آن در فرایند تصمیم گیری، برنامه ریزی و اجرای طرحهای توسعه شهری تهران بررسی می شود. از آنجا که ویژگیهای مدیریت و برنامه ریزی کلان شهر تهران تفاوت چندانی با مدیریت شهری کشور ندارد، این مقاله بیشتر متوجه ساختار مدیریت شهری تهران می باشد.

واژه های کلیدی: مدیریت شهری، توسعه شهری، فضای شهری، ساخت مدیریت، ساخت شهری، نظریه شهری.

مقدمه

شهر تهران که نقش اساسی در توسعه کشور دارد، امروزه به دلیل مسائل و مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی، زیرساختی و زیست محیطی به مرحله بحران شدید مدیریتی رسیده است. آنچه که بیش از هر چیز در این سرنوشت حایز اهمیت بوده و هست، نظام سیاسی - مدیریتی حاکم بر آن است. به طوری که امروزه موضوع مدیریت این شهر به یکی از مهمترین پیچیده ترین مباحث توسعه شهری کشور تبدیل شده است.

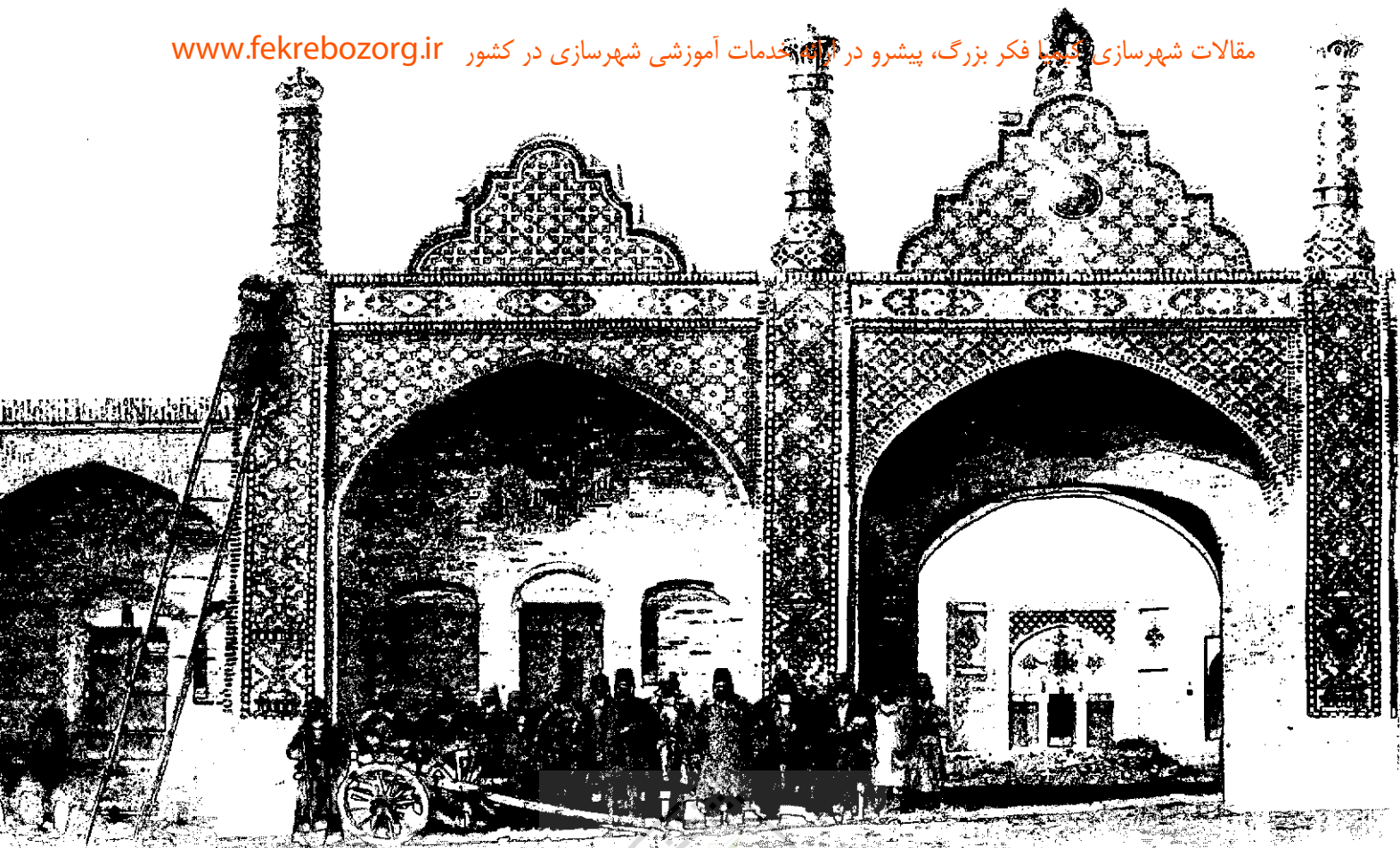
در نظام مدیریت شهری ایران، نقش شهرداریها در توسعه و عمران شهرها مهم و اساسی است. در این بین شهر تهران در جایگاه پایتخت و بزرگترین کلان شهر ملی با حدود ۷ میلیون نفر جمعیت (۱۵: ص ۱۴) و ۶۶۵ کیلومتر مربع وسعت (۲۲: ص ۸)، تنوع و تراکم بیش از حد فضا، جمعیت و فعالیت، حایز اهمیت ویژه ای است. شهرداری تهران در دهه ۱۳۷۰ به دلیل رویکرد مدیریتی تکنوکراتیک و افزایش فوق العاده درآمد حاصل از فروش تراکم مازاد و تغییر کاربری، به اقدامات عمرانی وسیعی در این شهر دست زد. این تحولات که تحت تأثیر سیاستهای دولت در برنامه دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۸: ص ۴-۷ و ۹: ص ۲۶۷-۲۷۸)، خصوصاً سیاست «تعديل اقتصادی» و قطع کامل کمکهای دولت از محل بودجه سالیانه کشور به شهرداری تهران قرار داشته، تأثیر عمیقی بر ساختار فضای شهر تهران گذاشته است. اما شهرداری تهران به رغم انجام حجم وسیعی از اقدامات عمرانی مذکور، به دلیل برخوردار نبودن از یک برنامه توسعه میان مدت (پنج ساله) و نداشتن انتظام ساختاری، نه تنها نتوانست عدم تعادل توزیع جغرافیایی کاربریهای شهر تهران در بین مناطق را ساماندهی کند، بلکه آن را تشدید کرد.

در این مقاله ضمن بررسی ویژگیهای ساختاری عمومی مدیریت و توسعه شهری تهران در چند دهه گذشته، شاخصهای ساختاری نظام مدیریت موجود با توجه

www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop



با کودتای ۱۲۹۹ و روی کار آمدن رضاخان، مناسبات نظام سرمایه‌داری در ایران تشدید شد و منتهی به نظام شب مدرنیستی در دوره پهلوی دوم گردید. در این دوره با توجه به استقرار دستگاه حکومتی متمرکز در تهران، جایگاه و نقش آن در مناسبات داخلی و بین‌المللی بیش از پیش اهمیت یافت و بر ساختار کالبدی آن تأثیر جدی گذاشت. توسعه زیرساخت‌ها، امکانات، تأسیسات و تجهیزات شهری با استفاده از الگوها و عناصر میلان شهری جدید آغاز شد. با تخریب حصار قدیمی شهر تهران در سال ۱۳۱۱، مرحله جدیدی در توسعه فضایی آن ایجاد شد. اما در این دوره نیز توسعه شهری با تأثیر مستقیم دولت، در قالب دستگاه‌های دیوان‌سالاری و برنامه‌ریزی توسعه شهری مبتنی بر رویکرد مدرن به کمک مشاوران خارجی اتفاق افتاد. طرح توسعه شهری تهران در سال ۱۳۱۶ به وسیله وزارت داخله و به کمک مشاوران خارجی با الگوی شطرنجی و جدایی کارکردهای شهری براساس منطقه‌بندی تهیه گردید. براساس این طرح کارکردهای جدید شهری در هسته قدیمی شهر جای گرفت (۱۲: ص ۲۲۳).

با سقوط حکومت رضاشاه در سال ۱۳۲۰ و نفوذ روزافزون آمریکا در ایران، خصوصاً پس از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ و تثبیت رژیم پهلوی دوم، نظام برنامه‌ریزی جامع و متمرکز دولتی توسعه شهر تهران با کمک کارشناسان خارجی (آمریکایی - گروه هاروارد) شکل گرفت. با انجام اصلاحات

به ترکیب و روابط بین اجزای آن در فرایند تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های توسعه شهری تهران بررسی می‌شود. در این راستا سعی می‌گردد به سؤالات اساسی ذیل پاسخ داده شود:

- ۱- ویژگیهای عمومی ساختار سیاسی - مدیریتی و توسعه فضایی شهر تهران چیست؟
- ۲- اجزا و عناصر نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهرداری تهران و روابط بین آنها چیست؟ فرایند تهیه برنامه‌های توسعه شهر تهران در آن چگونه است؟
- ۳- شاخص‌ها و محدودیتهای ساختاری نظام مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهرداری تهران چیست؟

ویژگیهای ساخت سیاسی - مدیریتی

و توسعه فضایی شهر تهران

توسعه واقعی تهران از دوره صفویه و با توجه خاص شاه طهماسب صفوی آغاز شد. اگرچه روند توسعه شهر تهران در دوره قاجاریه، خصوصاً دوره ناصر، تحت تأثیر الگوهای مدیریت و توسعه شهری اروپا قرار گرفت، اما این شهر تا آن زمان همچنان به صورت یک شهر سنتی ما قبل سرمایه‌داری باقی مانده بود. تا زمان پهلوی اول، شهر تهران تحت تأثیر مستقیم شاه و دربار و به دور از برنامه مشخص رسمی توسعه درازمدت و تأثیر مستقیم مناسبات سرمایه‌داری قرار داشته است.

www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

به شدت تحت تأثیر برنامه‌های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، خصوصاً برنامه سوم قرار داشته است. به طوری که بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراهای اسلامی شهر از اهداف حرکت در جهت واگذاری اداره امور شهرها به مدیریتهای انتخابی و توسعه اختیارات و وظایف و تقویت نقش سازمانهای محلی (شهرداری‌ها) و بازرگری در قوانین و مقررات و تشکیلات و روشهای آنها و برقراری نظام نوین مدیریت شهری و نظارت بر فعالیتهای محلی از طرف منتخبین مردم از خط‌مشی‌های اساسی و سیاستها، ایجاد و تأمین منابع جدید درآمدی برای شهرداری‌ها از طریق وصول عوارض قانونی و مالیاتهای محلی در محدوده هر شهر و تقویت شهرداری‌ها به منظور خوداتکایی و خودکفایی نسبی و تأمین قسمتی از هزینه‌های شهرداری‌های مناطق نیازمند و محروم با ایجاد صندوق مشترک شهرداری‌ها و کمک‌های دولت از اهداف کمی برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران بوده است. اقدامات شهرداری تهران در ارتباط ناقص با بندهای فوق و ناقص بندهای دیگر است که توسعه منظم و برنامه‌ریزی شده شهرها، اداره اقتصادی واحدهای ارائه خدمات شهری، بهبود کیفی تأسیسات و تجهیزات شهری، سیستم‌های حمل و نقل عمومی، حفظ هویت بافت شهری، بهبود شرایط زیست‌محیطی، تهیه طرحهای توسعه شهری، ارتقای کیفیت طراحی شهری و مناطق مسکونی براساس منطقه‌بندی و رعایت حقوق همسایگی و تدوین معیارها و ضوابط و مقررات طراحی فضاها، گسترش تحقیقات شهرسازی و معماری از جمله آنهاست (۸: ص ۹-۴).

ساختار مدیریت شهرداری تهران

آخرین تغییرات جدی در ساختار سازمانی شهرداری تهران در سال ۱۳۶۷ ایجاد گردید که در آن شهرداری تهران به هفت معاونت مالی و اداری، فنی و عمرانی، شهرسازی و معماری، هماهنگی و برنامه‌ریزی، حمل و نقل و ترافیک، خدمات شهری و امور مناطق، تقسیم گردید (نمودار ۱). بر این اساس برای اولین بار در ساختار شهرداری تهران ضرورت حوزه هماهنگی و برنامه‌ریزی دیده و گنجانده شده است، اما عناصر متشکله آن به خوبی سازماندهی نشد و پیوند سازمانی لازم آن با اجزای دیگر سازمان برای ایفای نقش هماهنگی و برنامه‌ریزی فراهم نگردید. وظایف و عملکرد شهرداری تهران همچنان با غلبه امور مستمر اجرایی-عمرانی و ارائه خدمات شهری و یا حداکثر، برنامه‌ریزی در ابعاد فیزیکی محدود شد و شهر تهران از جنبه‌های برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بی‌بهره مانده است (۱۹: ص ۸۸-۸۵).

ارضی اوایل دهه ۱۳۵۰ و همزمان با سرمایه‌گذاری‌ها در تهران در پی افزایش بهای نفت، روند مهاجرت به تهران تشدید گردید. در طول این دهه، تهران به یک متروپل با نقش فراملی و بین‌المللی تبدیل شد (۲۸: ص ۲۶-۲۱ / ۲۹: ص ۳۸).

با وجود این یکی از بزرگترین مسائل و مشکلات دیرینه شهرداری تهران، نداشتن انسجام ساختاری در برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های اجرایی بوده است. به طوری که مؤسسه توسعه بین‌المللی هاروارد نیز در بررسی مسائل و مشکلات شهر تهران در سال ۱۳۵۷، علاوه بر طرح نبود هماهنگی عملی و نهادینه شده بین نهادهای مرتبط با برنامه‌ریزی شهری تهران، بر ناهماهنگی بین بخشها و معاونتهای مختلف درون شهرداری تهران اشاره می‌کند و آن را از دلایل اصلی سازمان‌ناپاافتگی فضایی شهر تهران می‌داند. طبق این بررسی، نه تنها شهر تهران فاقد چارچوب عملی نظام‌مند و هماهنگ برای رویارویی مؤثر با مسائلی که بر شکل سه بعدی شهر و عملکردها تأثیر می‌گذارند بوده، بلکه شهرداری تهران فاقد ظرفیت لازم پرسنلی، منابع مالی و تجهیزات فنی برای هدایت مؤثر توسعه کالبدی شهر تهران بوده است (۳۶: ص ۴ و ۲۲).

در سالهای اول انقلاب به دلیل از هم پاشیدگی دستگاه دولت، نظام اقتصادی و سازمان مدیریت شهری کشور، توسعه تهران به صورت هرج و مرج طلبانه در آمد و نوعی ساخت و ساز بی‌رویه زیر لوای «مسکن‌سازی انقلابی» رواج یافت. در دهه اول انقلاب اگرچه نظام سیاسی کشور تغییرات بنیادی کرد و نظام سلطنتی به نظام جمهوری تبدیل شد، ولی نظام شهرسازی و مدیریت شهری کشور تغییر اساسی پیدا نکرد و روال برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه همچنان ادامه یافت. در این شرایط، نهادهای مسئول توسعه و عمران تهران نتوانستند به یک برنامه جامع توسعه و مدیریت یکپارچه دست یابند و ناگزیر تهران در معرض یک رشته اقدامات اصلاحی، مقطعی و پراکنده قرار گرفت که با افت و خیزها و آزمون و خطاهای بسیار همراه بوده است (۲۹: ص ۳۴).

سال ۱۳۶۹ نقطه عطف مهمی برای شهرداری تهران به شمار می‌آید. حرکت به سوی اصلاحات لیبرال که با خاتمه جنگ و استقرار دولت جدید آغاز شده بود، در این مقطع به مدیریت شهری در پایتخت تسری یافت. شروع برنامه خصوصی‌سازی بعضی از خدمات شهری، اجرای موج جدیدی از طرحهای عمده توسعه شهری، طرح مسائل پایداری و کیفیت زیست‌محیطی، رویکرد ویژه به مسائل و فضاها اجتماعی و فرهنگی، توجه و تأکید بر برنامه‌ریزی بلندمدت، استقلال مالی شهرداری، حضور قدرتمند شهردار در عرصه سیاسی و هیأت دولت و تأسیس واحدهای زنجیره‌ای بزرگ تجاری از ویژگیها و تحولات این دوره بوده است (۱۴: ص ۱۱۷). این تحولات

نمودار ۱- نمودار کلان سازمانی مصوب شهرداری شهر تهران



مأخذ: اداره کل تشکیلات و آموزش شهرداری تهران، ۱۳۸۴

جدول ۱- تعداد عناصر ساختاری (واحدهای اداری) موجود معاونت‌های شهرداری تهران - سال ۱۳۸۰

چارت جاری	چارت موجود	چارت مصوب	حوزه - معاونت
۱۳	۱۰	۱۴	حوزه شهردار
۲۵	۹	۷	معاونت مالی و اداری
۹	۷	۶	معاونت فنی و عمرانی
۶	۵	۵	معاونت شهرسازی و معماری
۶	۶	۷	معاونت همایشی و برنامه ریزی
۱۲	۶	۵	معاونت حمل و نقل و ترافیک
۱۲	۹	۸	معاونت خدمات شهری
۷	۲	۲	معاونت امور اجتماعی و فرهنگی
۲۱	۲۱	۲۲	امور مناطق
۱۱۱	۷۵	۷۶	جمع

(مأخذ: ۲۴: ص ۲۴)

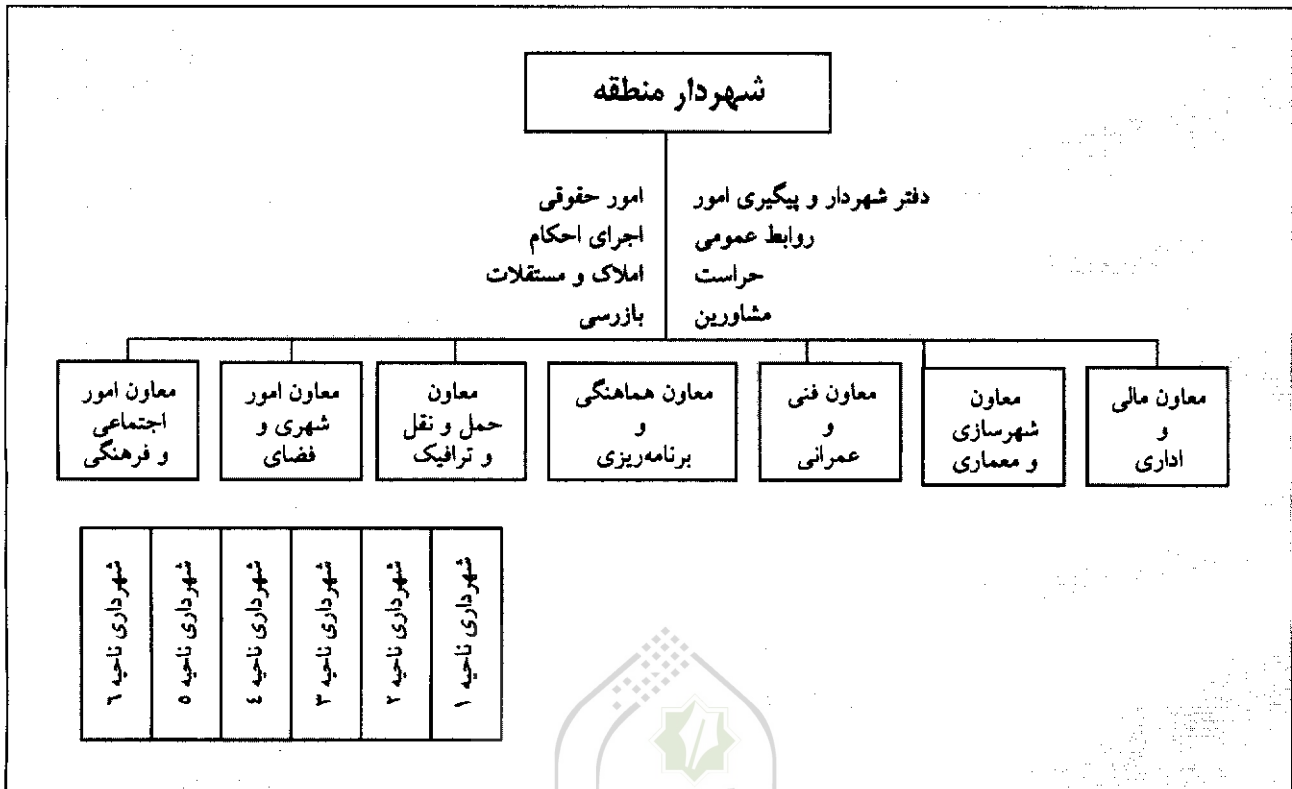
www.fekrebozorg.ir/paper

www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

براساس این نمودار، شهرداری تهران علاوه بر حوزه دفتر شهردار تهران، دارای ۸ حوزه معاونت با بیش از ۶۰ واحد یا حوزه پایین دست می‌باشد. این در حالی است که ساختار موجود شهرداری تهران، بسیار متفاوت و وسیع‌تر از تشکیلات مصوب است. به طوری که تعداد این واحدها در سال ۱۳۸۰ در یک وضعیت تجمعی با احتساب سازمانها، شرکتها و مؤسسات به بیش از ۱۱۰ مورد می‌رسید. بر این اساس حدود ۱۷ سازمان و ۵۰ شرکت مختلف در شهرداری تهران شناسایی شده بودند (جدول ۱). براساس نمودار سازمانی شهرداری‌های مناطق شهر تهران، کلیه وظایف و اقدامات شهرداری‌های مناطق و نواحی از نوع وظایف متمرکز نظارتی، خدماتی و اجرایی است. در ساختار شهرداری‌های مناطق شهر تهران هیچ بخش مشخص برنامه‌ریزی که بتواند به طور متمرکز و مشخص برنامه‌های عمرانی (نوسازی و بهسازی) منطقه، ناحیه و محله را برای حوزه‌های اجرایی به منظور تحقق طرحهای توسعه شهری (جامع و تفصیلی) انجام دهد وجود ندارد. اگرچه در برخی مناطق شهر تهران از اواسط دهه ۱۳۷۰ حوزه برنامه‌ریزی و همایشی به صورت غیررسمی وجود داشته و در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۸۲ تصویب شد و در کلیه مناطق ایجاد و تثبیت گردید.

نمودار ۲- نمودار سازمانی موجود شهرداری‌های مناطق شهر تهران در سال ۱۳۸۰
(نمونه: شهرداری منطقه ۶)



مأخذ شهرداری منطقه ۶، ۱۳۸۴

بر اساس طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران، سلسله‌مراتب سازمان فضایی شهر تهران از پنج سطح: شهر و فراتر، حوزه، منطقه، ناحیه و محله تشکیل شده است. بر همین اساس سازمان مدیریتی شهرداری تهران تا سه رده شهرداری تهران، شهرداری‌های مناطق و شهرداری‌های نواحی و شورای شهر تهران شکل گرفته‌اند. اما گذشته از بسیاری مسائل و نارسایی‌های موجود در سازمان مذکور، واحد محله در ساختار مدیریتی شهر تهران فاقد مدیریت مشخص و سازمان یافته است. در سازمان شهرداری تهران، مسؤلیت اداره محلات شهری بر عهده شهرداری‌های نواحی مناطق شهر تهران است. این در حالی است که وظایف سازمان شهرداری‌های نواحی، عموماً خدمات شهری - رفت و روب و جمع‌آوری زباله، لایروبی انهار، مسیله‌ها و قنوات، آبیاری فضای سبز، جلوگیری از سدمعبر و نظارت بر امور ساخت و ساز شهری - است. بنابراین محلات بدون سازمان مستقل و مشخص مدیریتی بوده و توسط عوامل مدیریتی خدمات شهری شهرداری‌های نواحی اداره می‌گردند (نمودار ۲).

فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اجرایی در شهرداری تهران فرایندی متمرکز و یکجانبه به‌ویژه از بالا به پایین است.

www.fekrebozorg.ir/paper

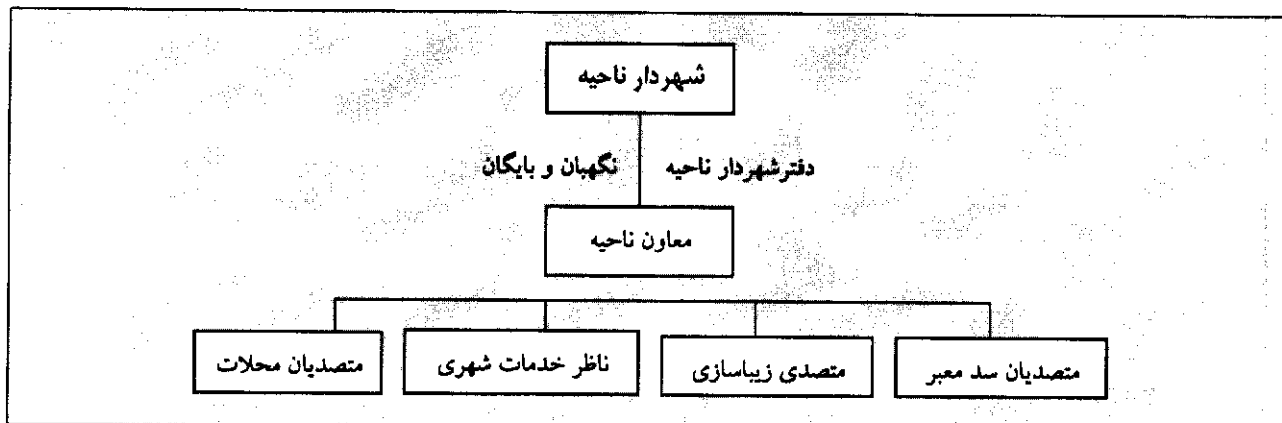
www.fekrebozorg.ir/blog

www.fekrebozorg.ir/shop

اما تاکنون امکان فعالیت مؤثر آن فراهم نشد و در وضع موجود ساختار و عملکرد سازمان شهرداری‌های مناطق و شهرداری تهران، به زودی امکان ایفای نقش محوری آن در توسعه مناطق و هماهنگی عملکرد سازمان شهرداری‌های مناطق نیز فراهم نمی‌گردد.

در نمودار مصوب سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران، شهرداری‌های مناطق شهر تهران در یک وابستگی شدید سازمانی به حوزه‌های ستادی شهرداری تهران، نقش اجرایی - خدماتی مستمر و جاری در مناطق شهر تهران در قالب بودجه سالیانه، بدون وجود برنامه‌های بالادست بلندمدت و میان‌مدت توسعه را بر عهده داشتند. این روند از دهه ۱۳۷۰ به سمت استقلال، خودکفایی، مدیریت جامع و متمرکز در شهرداری‌های مناطق پیش رفت. این جهتگیری حتی در اواخر دهه ۱۳۷۰ نیز ادامه یافت و بر دقت و وسعت آن افزوده شد. تلاشهای صورت گرفته در این خصوص موجب شد تا از اواسط دهه ۱۳۷۰، حوزه معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی در سازمان برخی شهرداری‌های مناطق به‌طور غیررسمی و غیرمصوب تشکیل و فعالیت نماید. این معاونت در سال ۱۳۸۲ در ساختار سازمانی شهرداری‌های مناطق به تصویب رسید (نمودار ۲).

نمودار ۳- نمودار سازمانی موجود شهرداری‌های نواحی شهر تهران در سال ۱۳۸۰
(نمونه: شهرداری منطقه ۶)

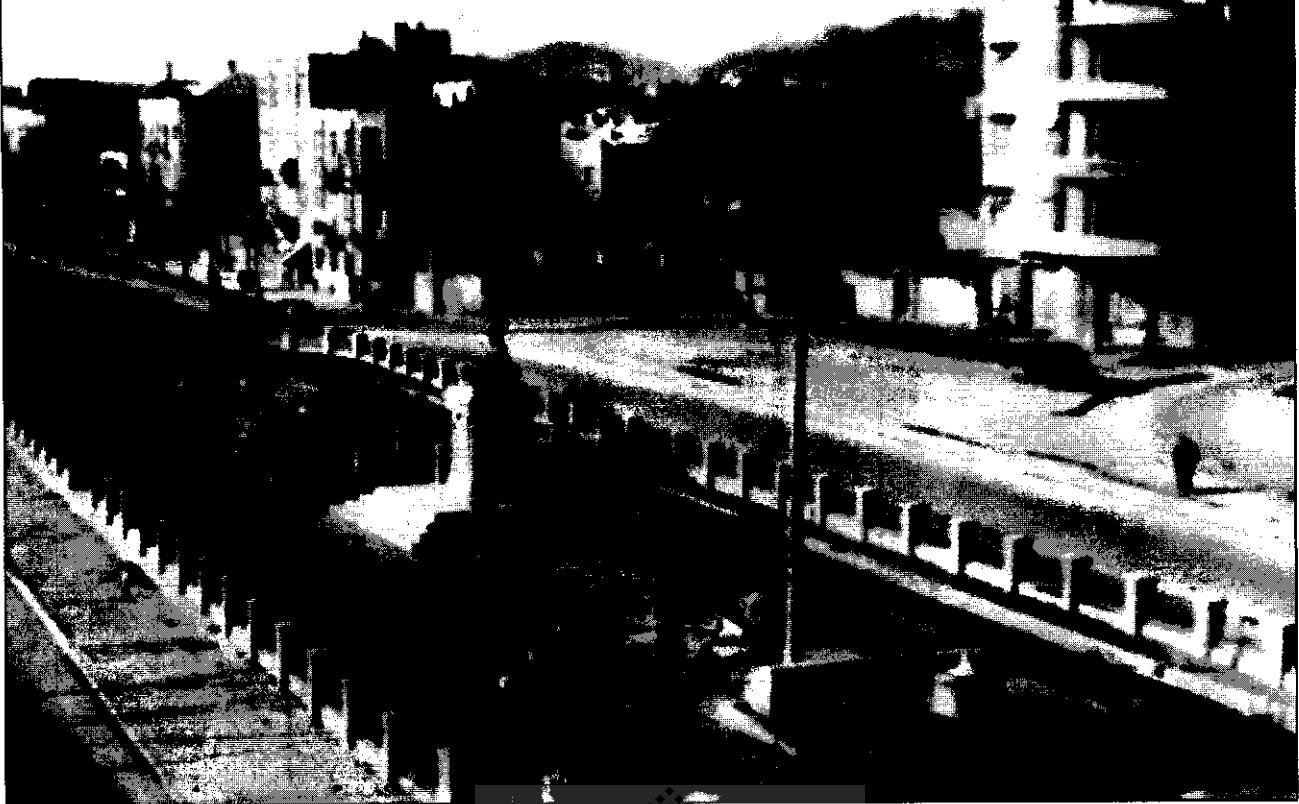


مأخذ: شهرداری منطقه ۶، ۱۳۸۰

- ۳- ضرورت اجرایی، توجیه اقتصادی، مکان‌یابی، ارتباطات فضایی و ارزیابی طرحها بسیار کمرنگ است.
- ۴- ضرورت اجرایی و مکان‌یابی برخی از طرحها با طرح جامع و تفصیلی تطبیق نمی‌نماید.
- ۵- خواست و نقش شهروندان در این طرحها بسیار کمرنگ بوده و نادیده گرفته می‌شود.
- ۶- فرایند تهیه طرحها یا پروژه‌ها از جامعیت در برنامه‌ریزی برخوردار نیست (۱۳: ص ۳۹).

کانونهای تصمیم‌گیری در این فرایند حوزه‌های ستادی و معاونتهای گوناگون بخشی شهرداری تهران می‌باشند. این مراکز به‌عنوان شبکه‌ای گسترده در سطح کلان شهرداری تهران به اخذ تصمیمات و ارائه دستورالعمل‌های مختلف می‌پردازند (۲۴: ص ۶۵). این فرایند سلسله‌مراتبی بالا به پایین، در مقیاس تصمیمات و فعالیتهای منطقه‌ای نیز وجود دارد. در این فرایند: ۱- نظر شهردار منطقه نقش اساسی و تعیین‌کننده دارد. ۲- نقش کارشناسان بیشتر در تهیه طرح است، تا تصمیم‌سازی.





میدان فردوسی تهران (۱۳۳۰ شمسی)

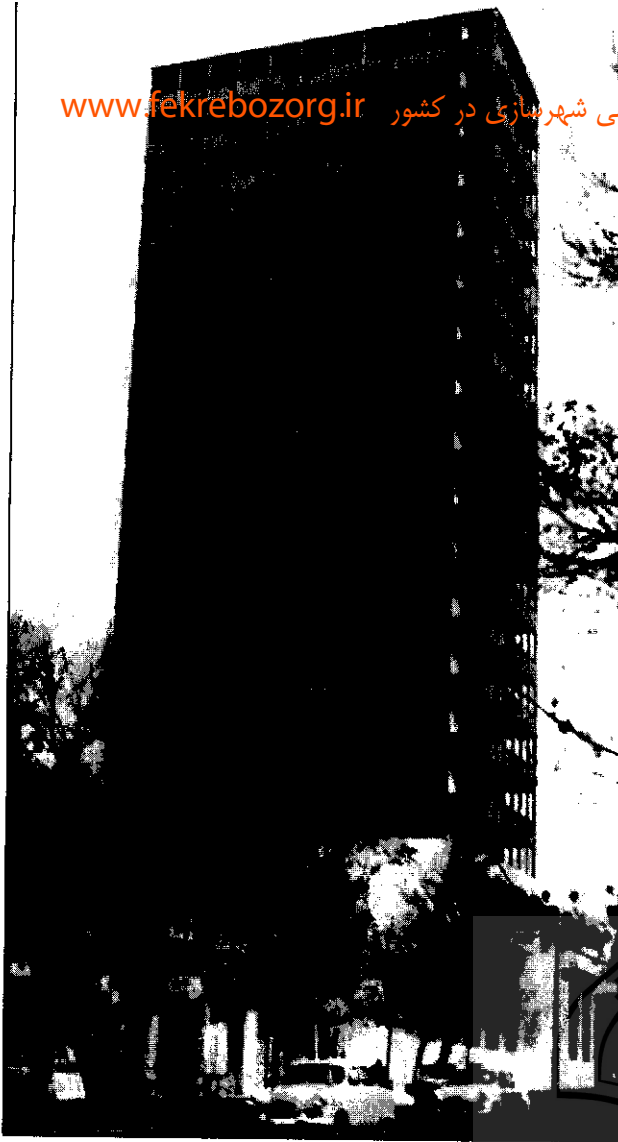
طی نامه شماره ۸۰۱/۱۳۸۳/۷/۴۳۷۶۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۸/۴ ضمن درج ایرادهای مشروحي بر طرح، اعلام کرد که این طرح نمی‌تواند به عنوان «طرح بالاسری» طرح تفصیلی مورد استفاده قرار گیرد و حداقل شهرداری مسؤلیت تبعات اجرای این طرح را بر عهده نمی‌گیرد. سرانجام وزارت مسکن و شهرسازی با تکیه بر بند ۱۴ صورت جلسه مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۲ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - با این عنوان که طرح جامع ساماندهی براساس تعریف قانونی طرحهای جامع تهیه گردیده است - نام «طرح حفظ و ساماندهی» را به «طرح جامع شهر تهران» تغییر داد. از این رو از همان ابتدا با رویکردانی شهرداری از این طرح و عدم تجدیدنظر و تصویب به موقع طرح تفصیلی شهر تهران، موجب شد تا شهر تهران محروم از مدیریت و طرح منسجم توسعه شهری گردد.

- طرح تفصیلی: تهیه طرح تفصیلی شهر تهران برخلاف شهرهای دیگر کشور، به جای سازمان مسکن و شهرسازی استان، به عهده شهرداری است. اما به علت رویکردانی شهرداری تهران از طرح جامع جدید و عدم تجدیدنظر و تصویب به موقع طرح تفصیلی، بررسی و تصویب تغییرات طرح تفصیلی شهر تهران به مرور توسط کمیسیون ماده ۵ انجام پذیرفت. از این رو نقش این کمیسیون در توسعه فضایی شهر تهران در دهه ۱۳۷۰ فراتر از ماهیت واقعی آن که نظارت و تصمیم‌گیری در خصوص تغییرات موردی طرح تفصیلی می‌باشد، بوده است.

برنامه‌های توسعه شهری تهران

برنامه‌های توسعه شهری تهران در واقع همان برنامه‌های توسعه سایر شهرهای با جمعیت بالای ۵۰۰۰۰ نفر است. اما برخی ویژگیهای منحصر به فرد طرحهای توسعه شهری تهران به شرح زیر است:

- طرح جامع: با تصویب اولین طرح جامع تهران در سال ۱۳۲۹ و گذشت افق زمانی آن، در سال ۱۳۶۵ کمیته هماهنگی شورای نظارت بر گسترش شهر تهران، به پیشنهاد معاون وزیر مسکن و شهرسازی وقت، مقرر داشت که شهرداری تهران رأساً به تهیه طرح تجدیدنظر در طرح جامع تهران اقدام نماید و اعتبار مربوط نیز از طریق وزارت مسکن و شهرسازی در اختیار شهرداری تهران قرار گیرد. با عدم اجرا و تحقق این تصمیم، وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۶۶ در کمیته هماهنگی شورای نظارت و روند موجود نحوه تجدیدنظر و تهیه طرحهای جامع و تفصیلی شهرها، شرح خدمات «طرح موقت حفظ و ساماندهی شهر تهران» را تهیه کرد. علی‌رغم برخی مخالفت‌های سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور و شهرداری تهران، این طرح پس از تهیه (طبق نامه شماره ۸۰۱/۲۳۵۸-۸/۵۱۶۹ مورخ ۱۳۷۱/۶/۸ وزیر مسکن و شهرسازی به شهرداری تهران)، در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۸/۲۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به تصویب رسید. وزیر مسکن و شهرسازی در همین نامه از شهردار تهران برنامه تجدیدنظر در طرح تفصیلی شهر تهران را خواستار شد. شهرداری تهران



ساختمان شرکت نفت، خیابان طالقانی (تخت جمشید) فروردین ۱۳۴۲

خلاصه و جمع‌بندی

ساختار مدیریت شهری تهران نیز دارای همان ویژگیها و محدودیتهای ساختاری شبه‌مدرنیستی نظام کلان‌مدیریت شهری کشور است. این ویژگیها را می‌توان در موارد زیر برشمرد:

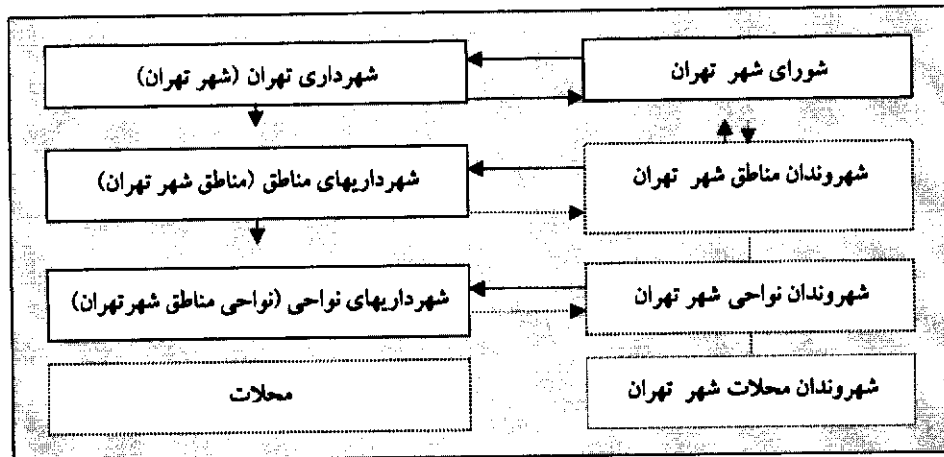
- ۱- متمرکز، بخشی و از بالا به پایین
- ۲- گسترده و دیوان‌سالارانه
- ۳- غیرمشارکتی
- ۴- فاقد انطباق سلسله‌مراتب ساختاری مدیریتی با سازمان فضایی شهر
- ۵- عدم انتظام ساختاری از حیث ارتباط لازم سطوح ساختار سازمانی
- ۶- خلأ برخی عناصر ساختاری مصوب در ساختار موجود
- ۷- وجود عناصر ساختاری خارج از ضرورت و اراده سازمان در ساختار موجود
- ۸- عدم انعطاف الگوی ساختار سازمانی در انجام مشارکتی
- ۹- فعالیتهای گروهی درون‌سازمانی
- ۹- پایداری ساختاری در برابر تحول

- برنامه‌نویسی، عمران و اصلاحات شهری (پنجساله): طبق قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷ و آخرین ابلاغ آن از سوی وزارت کشور به شهرداری تهران در سالهای ۱۳۷۰ و ۱۳۷۹، شهرداری تهران موظف بود همانند سایر شهرداری‌های کشور برنامه توسعه عمرانی شهر تهران را برای مدت پنج سال براساس طرح جامع تهیه و پس از تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) و تأیید وزارت کشور به اجرا در آورد. در پی دستورالعمل وزارت کشور به شهرداری تهران در سال ۱۳۷۹، شهرداری تهران اقدام به تهیه برنامه پنج‌ساله عمرانی شهر تهران (۱۳۸۲ - ۱۳۷۸) کرده است که در مراحل پایانی تصویب خود در شورای اسلامی شهر تهران مسکوت ماند و عملاً نقشی در راهبری و ملاک عمل اجرایی شهرداری تهران ایفا نکرد. از این رو برنامه‌های اجرایی سالیانه شهرداری تهران در رویکردانی شهرداری تهران از طرح جامع و تفصیلی و برنامه میان‌مدت اجرایی صورت گرفته است.

- برنامه استراتژیک شهرداری تهران (تهران - ۸۰): اولین برنامه راهبردی شهرداری تهران (تهران - ۸۰) در سال ۱۳۷۴ با ۱۴ راهبرد و خط‌مشی، شش هدف کلی (شهر روان، شهر پاک، شهر پویا، شهر سبز، شهر با فرهنگ غنی و شهر با بافت سنتی و مدرن)، ۱۲ هدف کیفی، ۳۲ هدف کمی، ۱۵ سیاست کلی و ۲۴ سیاست اجرایی تهیه گردید (۱۶: ص ۵۷-۵۰). اگرچه این برنامه در سالهای معدودی از نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ در تهیه برنامه سالانه شهرداری تهران مورد توجه و استناد قرار گرفت، اما همان‌گونه که از نام و محتوای آن پیداست، با برنامه عمرانی و اصلاحات شهر تفاوت ماهوی و شکلی اساسی دارد. این برنامه فاقد مقیاس برنامه پنجساله و نقش ارتباط ساختاری برنامه سالانه یا طرحهای توسعه شهری تهران بوده است.

- برنامه کوتاه‌مدت (سالانه) - بودجه: خصیصه بارز بودجه شهرداری تهران، سازوکار تهیه و تنظیم، تصویب و اجرای مبتنی بر سلیقه مناطق، سازمانها و شرکتهای، بدون هیچ‌گونه برنامه میان‌مدت (پنجساله) با روش غیرفنی در پیش‌بینی، روش چانه‌زنی در دفاع و تصویب و آزادی عمل و بدون نظارت سازمانند در هزینه است. همان‌گونه که قبلاً نیز آمده است: براساس ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداریها، بودجه شهرداریها از نوع بودجه برنامه‌ای است و باید براساس برنامه‌ها، وظایف و فعالیتهای مختلف و هزینه هر یک از آنها تنظیم گردد. اگرچه این سند مالی هم‌اکنون در شهرداری تهران در فرمهایی که حاوی سلسله‌مراتب فوق‌الذکر است تهیه می‌گردد، اما طرحها و فعالیتهای مندرج در بودجه سالیانه به‌صورت یکباره و از جمع‌بندی اعلام نیازهای حوزه‌های مختلف شهرداری مناطق و حوزه‌های ستادی، بدون وجود یک برنامه عمرانی منسجم و مدون پنجساله تهیه می‌گردد.

نمودار ۴- سازمان کلان مدیریت شهر تهران



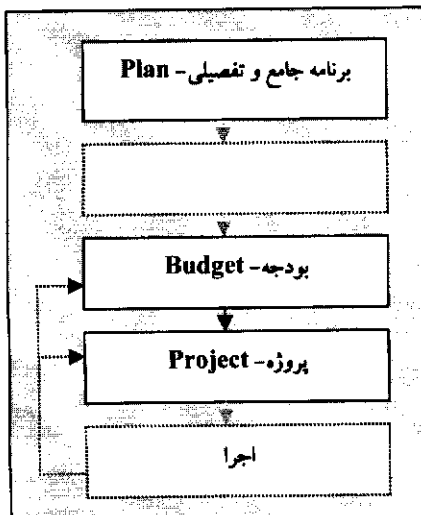
می‌توانست راهنما و ملاک عمل شهرداری تهران باشد. علاوه بر این، هرگونه رفتار مغایر با طرح مذکور در شهر تهران می‌بایست با تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری صورت پذیرد. فراتر از این، نارساییهای طرح جامع و تفصیلی به هیچوجه نافی تهیه برنامه اجرایی میان مدت شهرداری تهران جهت هدفمند نمودن روند مدیریت و توسعه شهر تهران نمی‌گردد.

اگر اسناد جامع و تفصیلی توسعه شهری را به عنوان «طرح Plan»، اسناد میانی و زمان بندی شده اجرای برنامه‌های توسعه شهری را به عنوان «برنامه اجرایی Progame» و اسناد یا نقشه‌های اجرایی هر برنامه اجرایی را «پروژه Project» بدانیم، بزرگترین مشکل شهرداری تهران در مدیریت توسعه شهر تهران عدم تهیه و برخورداری از برنامه عمرانی پنجساله شهری و برخورداری از بودجه غیربرنامه‌ای است (نمودار ۵ و ۶).

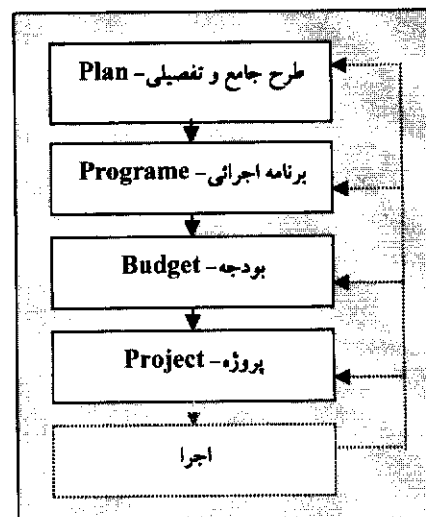
ساختار مدیریت شهری تهران به رغم شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر، فاقد ویژگیهای مدیریت محلی- مشارکتی مدرن و دموکراتیک است. در این نظام ارتباط بسامان بین شورا، شهرداری و شهروندان وجود ندارد. شورا و شهرداری به‌عنوان عوامل مستقیم و بلافصل مدیریت شهری تهران دارای ارتباط و نقش مدیریتی رسمی با کلیه سطوح سازمان فضایی موردنظر طرح جامع جدید شهر تهران نمی‌باشند (نمودار ۴).

در این ساختار طرح جامع شهری و تفصیلی شهر تهران به دلیل عدم انسجام مدیریتی دستگاه دولت و نهاد عمومی شهرداری متوقف و مسکوت ماند. رویکردانی مدیریت شهرداری از برنامه‌مندی در تحقق توسعه شهر تهران، موجب عدم تهیه برنامه عمرانی پنجساله شهرداری تهران در ذیل طرح جامع و تفصیلی گردید. این در حالی است که طرح جامع تهران علی‌رغم تمام نارساییهای روش‌شناختی و فنی، در حالت کلی

نمودار ۶- انواع و سلسله‌مراتب برنامه‌های موجود توسعه شهر تهران



نمودار ۵- انواع و سلسله‌مراتب قانونی برنامه‌های توسعه شهر تهران



منابع

- ۱- حاجتی اشرفی، غلامرضا. (۱۳۸۱)، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، با آخرین اصلاحات و الحاقات، تهران، نشر گنج دانش، چاپ سیزدهم.
- ۲- حناچی، سیمین. (۱۳۸۲)، «بررسی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران»، خلاصه مقالات همایش مسائل شهرسازی ایران - چالشها و چشم‌انداز آینده.
- ۳- حیدرینا، تورج. (۱۳۸۲)، «بررسی وظایف قانونی شهرداری‌ها»، ماهنامه شهرداری‌ها، سال پنجم، شماره ۵۲.
- ۴- ذواشتیاق، صمد. (۱۳۷۷)، چکیده طرح جامع جدید (طرح حفظ و ساماندهی) تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
- ۵- رئیس‌دانا، فریبرز. (۱۳۸۲)، «معرفی گونه تازه‌ای از رانت زمین شهری»، فصلنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی ۲، دفتر پژوهشهای فرهنگی، سال اول، شماره دوم.
- ۶- روزنامه رسمی، (۱۳۴۷)، قانون نوسازی و عمران شهری، ش ۶۹۶۱.
- ۷- زیستا، مهندسین مشاور. (۱۳۷۲)، طرح ارزیابی طرحهای جامع شهری در ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه، برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، ۱۳۷۳.
- ۹- سازمان برنامه و بودجه، سند برنامه (برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)، (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، شهریورماه، ۱۳۷۸.
- ۱۰- سازمان مشاور فنی و مهندسی شهرداری تهران، (۱۳۸۰)، قرارداد انجام مطالعات و بررسی مسائل توسعه شهری مناطق ۲۱ گانه شهر تهران.
- ۱۱- شهرداری تهران، (۱۳۸۰)، بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۱ شهرداری تهران، سازمانها و شرکتهای وابسته، ابلاغی به شماره ۸۰/۱۰/۸۰۵۰۷۵۴ مورخ ۸۰/۸/۳۰.
- ۱۲- عدل، شهریار و برنارد اورکاد. (۱۳۷۵)، تهران پایتخت دویست ساله، ترجمه ابوالحسن سروقدمقدم و سید احمد سید و فاطمه وثوقی خزائی، انتشارات سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران، چاپ اول.
- ۱۳- کمانرودی کجوری، موسی. (۱۳۷۹)، تطبیق مکانیزم تهیه برنامه‌های عمرانی شهرداری منطقه ۶ تهران با سنتهای برنامه‌ریزی، حوزه معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری منطقه ۶، گزارش شماره ۳۱/ ق ب / ۷۹.
- ۱۴- مدنی پور، علی. (۱۳۸۱)، تهران: ظهور یک کلان‌شهر، ترجمه حمید زرآزوند، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول.
- ۱۵- مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی شهر تهران، مناطق ۲۲ گانه، ۱۳۷۵.
- ۱۶- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۷۴) - الف: برنامه استراتژیک تهران، ۸۰.
- ۱۷- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۷۴) - ب: برنامه پنجساله درآمد مناطق (۱۳۸۲ - ۱۳۷۸).
- ۱۸- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۷۴) - ت: برنامه پنجساله عمرانی مناطق (۱۳۸۲ - ۱۳۷۸).
- ۱۹- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، (۱۳۷۴) - ج: تحول در مدیریت شهری تهران، گزارش شماره ۵۶ - ۷۴.
- ۲۰- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران (۱۳۸۲) - الف: گزارشات تلفیقی مطالعات طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق شهر تهران، مطالعات مراکز کار و فعالیت.
- ۲۱- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران (۱۳۸۲) - ب: گزارشات تلفیقی طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق شهر تهران، مطالعات مسکن.
- ۲۲- معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران (۱۳۸۲) - ت: گزارشات تلفیقی طرح بررسی مسائل توسعه شهری مناطق شهر تهران، مطالعات کاربری اراضی.
- ۲۳- معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران (۱۳۸۱)، مطالعات سازمان و تشکیلات شهرداری تهران - مطالعات اجمالی شرکتهای و سازمانهای شهرداری تهران، گزارش دهم - مرور اول.
- ۲۴- معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران (۱۳۸۰)، مطالعات سازمان و تشکیلات شهرداری تهران - مطالعه اجمالی سازمان و تشکیلات کلان شهرداری تهران، گزارش اول.
- ۲۵- ملک‌مدنی، محمدحسن. شهردار اسبق تهران. (۱۳۸۱) - الف: فراموشی، بی‌توجهی و تعطیلی تنها برنامه نوسازی و بهسازی شهرها - نامه به ریاست جمهوری شماره ۲۷۰۵.
- ۲۶- ملک‌مدنی، محمدحسن. شهردار اسبق تهران. (۱۳۸۱) - ب: تأمین هزینه‌های شهر تهران، نامه به رئیس‌جمهور، شماره ۸۱۲-۸۱۱۰/ مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴.
- ۲۷- مهدیزاده، جواد. (۱۳۸۲) - الف: «دوره تکوین کلان‌شهر تهران»، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره چهارم.
- ۲۸- مهدیزاده، جواد. (۱۳۸۱) - الف: «دوره تکوین و شکل‌گیری تهران قدیم»، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره دوم.
- ۲۹- مهدیزاده، جواد. (۱۳۸۲) - ب: «دوره شکل‌گیری مجموعه شهری تهران»، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره پنجم.
- ۳۰- مهدیزاده، جواد. (۱۳۸۱) - ب: «دوره نوسازی و پیدایش مادرشهر تهران»، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره سوم.
- ۳۱- نوروزی، کامبیز. (۱۳۷۹)، «جایگاه حقوقی شهرداری‌ها در نظام مدیریت شهری ایران»، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۱۵.
- ۳۲- وزارت کشور. (۱۳۷۰) - الف: دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شهرداری‌ها، ابلاغیه شماره ۱۹۲۲۳/۳ مورخ ۱۳۷۰/۹/۲.
- ۳۳- وزارت کشور. (۱۳۷۰) - ب: دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه پنجساله عملیات نوسازی و عمران و اصلاحات شهری در شهرداری‌ها - ابلاغیه شماره ۱۹۲۵۷/۳ مورخ ۱۳۷۰/۹/۲.
- ۳۴- وزارت کشور. (۱۳۷۹): دستورالعمل تهیه و تنظیم برنامه عملیات نوسازی، عمران و توسعه شهر (برنامه میان‌مدت عمرانی شهرداری).
- ۳۵- وزارت کشور. (۱۳۷۵): طرح مجموعه شهری تهران، مرحله اول، گزارش ۵: شناسایی و ارزیابی نظام موجود مدیریت مجموعه شهری تهران.
- ۳۶- هاروارد، مؤسسه توسعه بین‌المللی. (۱۳۸۱)، طرح شهر تهران، ترجمه فرشاد نوریان، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.