

## ضرورت‌ها و الزامات برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه توسعه

# کلان شهر تهران

کلان شهر تهران نمونه‌ای از یک نقطه کوچک جمعیتی است که از زمان آقا محمدخان قاجار با اراده سیاسی به عنوان پایتخت انتخاب شده و تا به امروز رشدی انفجاری داشته و در حال حاضر بیش از ۱۳,۰۰۰,۰۰۰ نفر را در هسته مرکزی و در منطقه شهری خود جای داده و در پهنه‌ای به وسعت بیش از ۱۶,۰۰۰ کیلومتر مربع عمل می‌کند. متناسب با این رشد، مسایل و مشکلات آن نیز از حد یک شهر کوچک و میانی به یک کلان شهر و منطقه شهری پیوسته رسیده است.



محمد شیخی  
دکترای شهرسازی

بر این مبنای روزگاری قانون بلدیة و انجمن‌های ایالتی و ولایتی می‌توانست راه حلی نسبی برای اداره امور این شهر باشد، امروز دیگر حتی قانون شهرداری‌ها و اصلاحات بعدی آن، ضوابط و مقررات طرح‌های شهری و شهرسازی، آئین‌نامه‌ها و مصوبات موردی برای پاسخگویی به مسایل روز افزون آن - توأم با پیچیدگی‌های ناعملکردی آن در شرایط تولد، رشد تا بلوغ خود و به ویژه در روند حرکت به سمت جهانی شدن - پاسخگو نیست. از سوی دیگر مشکلات ساختاری مدیریت و برنامه‌ریزی در دو عرصه شهری و منطقه شهری آن، عملاً برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری را با چالشی بزرگ مواجه کرده است. مضاف بر این، تعدد و تفرق نهادها و دستگاه‌های متولی امر مدیریت شهری و تضاد نگرش بخشی - ملی با نگاه منطقه‌ای - فضایی و محلی، مدیریت تهران را هم در عرصه شهر و هم منطقه شهری ناکارآمد کرده است.

این در شرایطی است که تهران به عنوان پایتخت ایران اسلامی از یکسو و به عنوان کلان شهری مهم و تاثیرگذار - حداقل در جهان اسلام - از سوی دیگر در کوران جهانی شدن و حرکت به سمت تجدید ساختار برای تاثیرگذاری جدی (جزء شهرهای جهانی محسوب شدن) نیازمند دگرگونی‌های اساسی و بنیادی در عرصه‌های گوناگونی است که این مقاله مروری بر جنبه‌هایی از آن خواهد داشت.

تعدد و تفرق نهادها و دستگاه‌های متولی امر مدیریت شهری و تضاد نگرش بخشی - ملی با نگاه منطقه‌ای - فضایی و محلی، مدیریت تهران را هم در عرصه شهر و هم منطقه شهری ناکارآمد کرده است.

### مقدمه :

### مرور نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کلان شهر و شهر تهران

۱- مرور جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلان شهری  
مجموعه بررسی‌های به عمل آمده از سوی صاحب‌نظران و حرفه‌مندان در ارتباط با مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلان شهری حاکی از آن است که در حال حاضر علی‌رغم ضرورت‌ها و پیچیدگی‌های موجود در برخورد با ارائه راه حل برای مشکلات منطقه کلان شهری تهران (و دیگر کلان شهرهای کشور)، نظام مدیریت یکپارچه‌ای برای این کلان شهر وجود ندارد. چنانکه «بصیرت» در یک بررسی اجمالی نشان داده است، نظام مدیریت منطقه کلان شهری وقتی به حکمروایی کلان شهری (Urban Governance) ارتقاء می‌یابد که بتواند یک همکاری هدفمند را بین شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و

هدف این مقاله کوتاه، نشان دادن این واقعیت است که برای دستیابی به چشم‌اندازهای ترسیم شده در طرح‌های توسعه شهری از یکسو و نیز حرکت در راستای اهداف و سیاست‌های برنامه‌های سوم و چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران برای ایجاد مدیریت واحد شهری، راهی به جز تجهیز این کلان شهر به سامانه مدیریتی و برنامه‌ریزی واحد و یکپارچه وجود ندارد و این خود نیازمند تجدیدنظر در ساختار و نظام مدیریت و برنامه‌ریزی کلان شهر تهران و بازنگری، تکمیل و تدقیق ساختار حقوقی قانونی است. لذا در ابتدا مروری سریع بر وضعیت موجود نظام مدیریت و برنامه‌ریزی تهران خواهیم داشت و در ادامه ضرورت و الزامات موجود در این دو عرصه را مورد بحث قرار خواهیم داد.

نیز بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی و مجموعه‌ای بسیار ناهمگن و نامتجانس از کنشگران و عوامل مختلف با زمینه‌های متنوع و صلاحیت‌ها و قابلیت‌های قانونی متفاوت ایجاد کند. دیدگاه‌ها و نظریات بسیار متفاوتی در این رابطه وجود دارد که ۸ مورد زیر چکیده‌ای از برخی از آن‌ها را نشان می‌دهد. چنانکه ملاحظه می‌شود علیرغم آنکه در ۹ مورد از ۱۵ مورد بررسی شده مکانیسم‌های قانونمندی در رابطه با اداره و مدیریت منطقه شهری وجود دارد؛ اما در بسیاری از کلان‌شهرها و مناطق رو به گسترش آن‌ها هنوز نظامات برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه و قانونمندی وجود ندارد و این بدان معناست که در مقیاس جهانی نیز برنامه‌ریزی و مدیریت کلان‌شهرها سابقه چندانی ندارد. در عین حال در مواردی چون ونکوور بزرگ، تورنتو بزرگ، سانفرانسیسکو و پاریس بزرگ و حتی مانیل بزرگ و منطقه کلان شهری بمبئی با ساختارهای مدیریت منطقه‌ای ویژه خود امور منطقه شهری را پوشش می‌دهند.

#### مدل‌های ممکن برای حکمروایی مناطق کلان‌شهری

گزینه‌های زیر، زمانی که توسعه شهری و نیازهای خدماتی پا را فراتر از مرزهای شهرداری و یا ظرفیت‌های خدماتی می‌گذارند، مورد توجه قرار می‌گیرند:

۱ الحاق (Annexation) بخش‌های پیرامونی:

■ توسعه‌های حومه‌ای جدید

■ نواحی ساخته شده

۲ ادغام (Amalgamation) یا تلفیق: (Merger)

■ شهر و حومه‌های اطراف

■ دو یا چند شهر مجاور

■ شهر و شهرستان

۳ ایجاد نهادهای عمومی، هیئت‌ها و یا موسسات خدمات رسانی منطقه‌ای که عضویت در آن‌ها ممکن است داوطلبانه و یا اجباری باشد :

■ نهاد، موسسه و یا هیئت واحد دارای اهداف عام (چند منظوره) نهادها و هیئت‌های دارای مقاصد خاص (تک منظوره) که هر کدام برای یکی از خدمات ارائه می‌شوند.

۴ همکاری و مشارکت برای خدمات‌رسانی منطقه‌ای

■ بین واحدهای حکومت محلی

■ بین واحدهای حکومت محلی، ایالت و یا استان

■ بین واحدهای حکومت محلی و موسسات خصوصی

۵ ایجاد ساختار دو سطحی حکومت

■ با اعضای منتخب محلی اما منصوب برای سطح بالاتر

■ همه اعضا در هر دو سطح (به طور مستقیم و یا غیر مستقیم) منتخب‌اند.

۶ تمرکز زدایی از قدرت و خدمات

■ انتقال کارکردها و وظایف به سطوح کلان حکومت (ایالت و استان)

■ انتقال کارکردها و وظایف به موسسات خدمات رسانی تشکیل شده در خارج از واحد حکومت محلی.

۷ خصوصی سازی: انتقال تمامی یا بخشی از کارکردها و وظایف موجود در قلمرو شهرداری

۸ عدم اقدام (حفظ وضع موجود)

(برگرفته از: بصیرت، میثم، ۳۶ و ۳۵ : ۱۳۸۶)

هم او در یک بررسی مقایسه‌ای جایگاه مجموعه شهری تهران را در میان ۱۵ کلان‌شهر جهان نشان داده که در جدول زیر مشاهده می‌شود:

نام قلمرو	وسعت (کیلومتر مربع)	قلمروهای حکومتی	سازوکارهای اصلی منطقه‌گرایی در اداره منطقه کلان‌شهری (منطقه عملکردی)	توضیحات
منطقه کلان‌شهری ملبورن	۸۸۳۱	۳۱ شورای شهر	-	سازمان یا موسسه خاصی برای کل قلمرو منطقه کلان‌شهری ملبورن وجود ندارد. عمده وظایف کلان‌شهری به وسیله حکومت ایالت ویکتوریا انجام می‌شود.
ناحیه کلان‌شهری استانبول	۵۳۴۲	یک استان یک شهرداری کلان‌شهری: استانبول چهار شهرداری بخش ۱۷ شهرداری شهر کوچک	-	شهرداری کلان‌شهری استانبول با ایجاد ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلان‌شهر مرکزی منطقه را بر عهده دارد.
منطقه ونکوور بزرگ	۲۸۷۸	۲۱ شهرداری و یک ناحیه انتخاباتی	سازمان خدماتی چند منظوره کلان‌شهری	عنوان سازمان مورد بحث سازمان خدمات منطقه‌ای ونکوور بزرگ (GVRD) است

نام قلمرو	وسعت (کیلومتر مربع)	قلمروهای حکومتی	سازوکارهای اصلی منطقه‌گرایی در اداره منطقه کلان‌شهری (منطقه عملکردی)	توضیحات
ناحیه تورنتوی بزرگ	۷۲۰۰	۲۵ شهرداری ۲ شهرستان	حکومت فراشههری در قالب ایجاد شش شهرداری منطقه‌ای در پیرامون	در زمان حاضر فاقد سازوکار برای حکمروایی یکپارچه منطقه عملکردی - یعنی ناحیه تورنتوی بزرگ - است، اما سوابقی از آن وجود دارد.
ناحیه خلیج سانفرانسیسکو	۱۸۵۹۳	۱۰۱ شهر و شهرداری ۹ شهرستان صدها واحد یا سازمان خدماتی ویژه	شورای منطقه‌ای یکپارچه سازی شهر و شهرستان	عنوان سازوکار منطقه‌گرایی اتحادیه حکومت‌های محلی ناحیه خلیج سانفرانسیسکو (ABAG)
منطقه کلان‌شهری سنول	۲/۹۸۶	یک حکومت کلان‌شهری (شهر ویژه سنول) یک کلان‌شهر یک استان	فاقد نهاد یا سطحی از حکومت است که در آن سیاست‌های عمومی منطقه مورد توجه قرار گیرد.	تنها کمیته مدیریت منطقه پایتخت زیر نظر نخست‌وزیر کره به فعالیت می‌پردازد.
مجموعه شهری تهران (منطقه کلان‌شهری تهران)	۱۶۰۰۰	بیش از ۴۰ محدوده شهری ۱۰ شهرستان	-	تاکنون سازوکاری برای منطقه‌گرایی و رفع چالش‌های موجود به کار گرفته نشده است.
منطقه کلان‌شهری بمبئی	۴۳۵۵	۶ شرکت شهرداری، ۱۳ شورای شهرداری و ۹۸۲ دهکده	نهاد برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای	نهادی موسوم به نهاد توسعه منطقه کلان‌شهری بمبئی (MMRDA) به فعالیت می‌پردازد
منطقه کلان‌شهری مانیل	۶۳۶	۱۳ شهر (از جمله مانیل و گوینز) و ۴ ناحیه شهرداری	نهاد برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای	عنوان سازمان ویژه نهاد توسعه منطقه مانیل است.
ناحیه توکیو بزرگ	۱۳۵۰۰	کلان‌شهر توکیو و سه استان	-	تاکنون هیچ نهاد ویژه‌ای با وظایف سیاسی خاص در ارتباط با این سطح (Greater Tokyo Area) تعریف نشده است.
قدرت منطقه کلان‌شهری بانکوک	۷۷۶۱	استان بانکوک و پنج استان مجاور آن	حکومت منطقه کلان‌شهری	قدرت اداری کلان‌شهر بانکوک Bangkok Metropolitan Administration
منطقه ایل دوفرانس	۱۲۰۰۰	۸ دپارتمان دارای شورای عمومی - دارای ۱۳۰۰ شهرداری که تنها ۱۰ شهرداری آن بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت دارند	ترکیبی از شورای منطقه‌ای منتخب (حکومت منطقه ایل دو فرانس) و فرماندار منطقه که از سوی حکومت مرکزی منصوب می‌شود.	حکومت منطقه ایل دو فرانس
منطقه کلان‌شهری لندن	۸۳۸۲	۳ منطقه ۵۰ واحد حکومت محلی مستقر در سه منطقه مذکور از جمله حکومت لندن بزرگ	-	حکومت لندن بزرگ با ایجاد یک ناحیه شهری یکپارچه بدون وجود تفرق سیاسی اداره کلان‌شهر مرکزی منطقه - یعنی لندن - را بر عهده دارد.
منطقه استکهلم - مالار	۳۴۵۲۳	پنج شهرستان - ۶۲ شهرداری	شورای منطقه‌ای (کمیسیون منطقه‌ای)	این سازمان با کمک مدل کمیسیتی مدیریت شهری با حضور نمایندگان سازمان‌های خصوصی و عمومی (شهرداری‌ها شهرستان‌ها و دانشگاه‌ها) منطقه مسئولیت اداره این منطقه را برعهده دارد.
قاهره	۷۹۴	۱۶۲ دهاری، شش شهرداری شهرهای کوچک، و سه فرمانداری	-	فرمانداری قاهره (محافظة القاهرة) با تقسیم به ۲۳ بخش شهری دارای ساختاری دو سطحی برای اداره کلان‌شهر مرکزی منطقه است.



در رابطه با تهران بزرگ تا این زمان برنامه‌ریزی در مقیاس منطقه شهری تنها در قالب طرح مجموعه شهری (یک دهه گذشته) و نیز طرح‌های ساختاری حوزه‌های شهری (دهه اخیر) صورت گرفته که ارزیابی و تحلیل دقیق آن‌ها مجال بیشتری می‌طلبد. این گونه طرح (۴) ها علیرغم همه فایده‌مندی‌های خود، تاکنون نتوانسته‌اند به عنوان «برنامه» ای واحد مجموعه اقدامات بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی را یکپارچه نموده، در جهت اهداف توسعه شهری و منطقه‌ای به کار گیرند. گو اینکه در سرلوحه شرح خدمات و شیوه تهیه آن‌ها نیز چنین هدفی دیده نشده است!

تهیه این طرح‌ها از سوی مهندسين مشاور - معمار - شهرساز و به کارفرمایی وزارت مسکن و شهرسازی (دفتر طرح‌های کالبدی شهری و ناحیه‌ای) صورت گرفته و تا جایی که نگارنده اطلاع دارد، در تهیه این «طرح» ها همکاری بین دستگاهی و بین بخشی ضعیف بوده و صرفاً در حد جمع‌آوری اطلاعات و نظر خواهی اولیه و یا پاسخگویی به هنگام تصویب طرح‌ها مطرح بوده است! با این وصف علاوه بر مشکلات این دسته طرح‌ها از جهت انتگره کردن مجموعه سیاست‌ها و اقدامات اجرایی بازیگران عرصه منطقه شهری تهران، ناکارآمدی آن‌ها از جهت پاسخگویی به نیازهای روزمره ملموس مردم، نهادها و سازمان‌های مسئول و درگیر در این محدوده آشکار است.

در وجه مدیریت منطقه کلان‌شهری نیز در حال حاضر منطقه شهری تهران فاقد یک نظام مدیریت منطقه‌ای است بلکه در حال حاضر نظام تصمیم‌گیری و مدیریت در حوزه‌ها و مناطق کلان شهری کشور و از جمله تهران در سطوح مختلفی به شرح زیر صورت می‌گیرد:

**۱ سطح محلی:** شامل شهرداری‌ها و شورای شهر، دهیاری‌ها و شورای روستا

**۲ سطح بخشی:** شامل دستگاه‌ها و نهادهای اداری که وزارتخانه‌ها و بخش‌های خود در سطح ملی را نمایندگی می‌کنند چون سازمان مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن، راه و ترابری، ...

**۳ سطح بین بخشی / پهنه‌ای چون:** استانداری، فرمانداری، بخشداری

فارغ از مشکلات ساختاری و ماهوی هر یک از سطوح فوق نحوه برقراری ارتباط و تعامل آن‌ها با یکدیگر مشکلات جدی را در محدوده‌های بینابینی آن‌ها ایجاد کرده و در محدوده مناطق شهری موجود پراکندگی مراکز جمعیتی و فعالیتی و فقدان انتظام در زیر ساخت‌های توسعه و نیز در ساخت و سازها و کلیه فعالیت‌های عمرانی شده است.

چنانچه کاظمیان و سعیدی رضوانی اشاره می‌کنند: "در شرایط فقدان سطح محلی دولت در ایران و حتی نهادی مشابه آن، که بتواند مجموعه مسائل یک محدوده فضایی را به‌طور یکپارچه و جامع مدیریت کند، تداخل و تفکیک امور بخشی از امور فضایی مشکل آفرین است. در واقع مدیریت شهری اصولاً به عنوان یک سطح و رده فضایی مدیریت محلی برای اداره همه امور شهر به عنوان یک واحد

فضایی، مطرح است اما در نظام کلان‌اداری - اجرایی کشور چنین طرز تلقی و نگرشی نسبت به مدیریت شهری و هویت مستقل و مجزای آن وجود ندارد و ساختار اداره بخشی و تمرکزگرا امکان چندانی برای پیدایش و تکوین سیستم‌های مدیریت فضایی و افقی ایجاد نکرده است". (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۷ و ۱۳۸۱: ۱۲۶)

بر این مبنا عدم تعامل کافی، ناسازگاری و ناهمخوانی دستگاه‌ها و نهادهای بخشی با نهادهای مدیریت فضایی - محلی در سطح نقطه‌ای (شهر - ده) بروز کرده و در عرصه منطقه‌ای ابعاد پیچیده‌تری پیدا می‌کند. حال چنانچه به دلیل پیش‌گفته مدیریت منطقه شهری شکل نگیرد، عملاً وظایف بر زمین مانده و یا موازی‌کاری‌ها موجب گسترش ناهماهنگی و آشفتگی شده و نتیجه آن در قالب بی‌سامانی در حوزه‌ها و مناطق کلان شهری ضمن آنکه زمینه ساز رانت خوری بازیگران بخش دولتی، عمومی و خصوصی شده، موجب ضرر و زیان‌های جبران‌ناپذیر برای توسعه شهر و منطقه شهری و در نهایت ساکنین آن‌ها خواهد شد.

عسگری و کاظمیان به یک نکته مهم و کلیدی در این رابطه اشاره کرده‌اند و آن دوگانگی و اغتشاش مفهومی تقسیمات کشوری است در جایی که شهر و روستا به عنوان یک نقطه دارای تعریف حقوقی و مدیریت مستقل حقوقی و اداری هستند در حالی که آن‌ها به ترتیب تابع بخش و دهستان خود قلمداد شده‌اند که خود به نوعی پهنه جغرافیایی‌اند و آن‌ها نیز مدیریت‌های خاص خود را دارند. در این حالت شهرها و روستاها با مدیریت‌های مستقل خود ارتباط مدیریتی تعریف شده و هماهنگی با پیرامون خود (در پهنه تعریف شده بخش و دهستان) ندارند و این امر موجب تعارض مدیریتی شهر و ده با بخش، دهستان و شهرستان شده که در برخورد با خصلت انتصابی و دولتی بودن سطح مدیریتی آن‌ها موجب تشدید تعارض‌ها شده و کارایی نظام مدیریت منطقه شهری را به ویژه در محدوده‌های با تراکم بالای نقاط شهری و روستایی به شدت زیر سوال می‌برد. (با استفاده از عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۶: ۲۱)

در ادامه مروری سریع بر وضعیت مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران خواهیم داشت:

## مرور جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران

۱- مرور وضعیت مدیریت شهری تهران در حال حاضر شهرداری تهران به عنوان یک نهاد عمومی و غیر دولتی که تا این زمان از سوی شورای شهر تهران - منتخب مردم انتخاب و تحت نظارت شورا کار می‌کند - اصلی‌ترین نهاد مدیریت شهری شهر تهران محسوب می‌شود که به موجب قانون (ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها) وظایف زیر را باید تصدی نماید.

### الف- بخش عمرانی

■ ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌های عمومی و به طور کلی احداث، اصلاح و توسعه معابر شهری





■ ایجاد پارک‌ها، باغ‌های عمومی، پارکینگ‌های عمومی و فضای سبز (فضای سبز شهری)؛  
 ■ ایجاد محل مناسب برای تخلیه زباله و نخاله ساختمانی و بازیافت؛  
 ■ اتخاذ تدابیر پیشگیری از حوادث، مثلاً ایجاد سیل‌بند برای حفظ شهر از خطر سیل؛  
 ■ پیشگیری از آلودگی محیط زیست؛  
 ■ تعمیر و نگهداری از تونل‌های شهری؛  
 ■ حفظ و گسترش فضای سبز شهری؛  
 ■ پیشنهاد اصلاح نقشه‌های جامع و هادی شهرها؛  
 ■ ایجاد میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و دام؛  
 ■ احداث ساختمان و بناهای مورد نیاز شهر، از قبیل کشتارگاه، آتش‌نشانی، گورستان‌ها، پایانه‌های مسافری.

### ب- بخش خدماتی

■ نظیف و نگاهداری معابر و رفع سد معبر نظیف انهار عمومی و مجاری آنها؛  
 ■ ایجاد موسسات فرهنگی و بهداشتی، نوانخانه و پرورشگاه، درمانگاه و شیرخوارگاه، تیمارستان و نظایر اینها و کمک به این قبیل موسسات،  
 ■ انجام امور مربوط به متوفیات،  
 ■ تهیه مقررات صنفی و مراقبت در امور اصناف (در شهرهایی که اتحادیه‌های صنفی تشکیل نشده است)؛  
 ■ جلوگیری از تاسیس اماکن و مشاغل مزاحم و مخالف اصول بهداشت در محدوده شهرها؛  
 ■ صدور پروانه ساختمانی برای ساختمان‌های احداثی و نظارت بر نحوه احداث آن‌ها.

### ج- بخش امور جاری

■ همکاری در جلوگیری از تكدی‌گری و توسعه آموزش برای متكديان  
 ■ همکاری در تاسیس کتابخانه‌های عمومی، موسسات فرهنگی و بهداشتی، درمانگاه، بیمارستان، کلاس‌های مبارزه با بیسوادى و کمک به تربیت بدنی و زندان‌ها، موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی  
 ■ تشریک مساعی در حفظ ابنیه و آثار باستانی  
 ■ همکاری در مراقبت و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.  
 آن‌چه در بالا آمد چکیده‌ای از وظایف شهرداری‌هاست که اگر وظایف مذکور در ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ را بدان بیفزاییم وظایف شهرداری‌ها به حریم شهر نیز گسترش یافته و حتی وظیفه تهیه «نقشه جامع حریم شهرسازی» نیز برعهده شهرداری قرار گرفته است.  
 از نظر تشکیلات و ساختار نیز براساس آخرین تغییرات مصوب شهرداری تهران در سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران دارای ۱۹ سازمان، ۳۵ اداره کل، ۲۸ شرکت تابعه، ۱۳ واحد ستادی، ۱۵ مرکز و دفتر است.  
 مضاف بر این شهرداری‌های مناطق تهران در ۲۲ منطقه زیر نظر معاونت امور مناطق فعالیت دارند. که البته از سال ۶۷ تا کنون تغییراتی نیز در ساختار ایجاد شده که غالباً مصوب نیست. (همان، ۵۵۵: ۱۳۸۷)  
 بر مبنای تشکیلات مصوب و ملاک عمل شهرداری تهران واحدهای سازمانی مصوب به قرار زیر است.

۱- حوزه دفتر شهردار

۲- حوزه معاونت مالی و اداری

- ۳- حوزه معاونت شهرسازی و معماری
- ۴- حوزه معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی
- ۵- حوزه معاونت حمل و نقل و ترافیک
- ۶- حوزه معاونت خدمات شهری
- ۷- حوزه معاونت امور اجتماعی و فرهنگی
- ۸- حوزه معاونت امور مناطق

در مناطق شهرداری نیز جز معاونت امور مناطق سایر حوزه‌ها وجود داشته و عمل می‌نمایند.

نگاهی به لیست سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران حاکی از گستردگی و پیچیدگی وظایف در طول زمان است. (همان: ۵۶۳-۵۵۵)

◀ شرکت واحد اتوبوسرانی (۱۳۳۱)

◀ سازمان بهشت زهرا (۱۳۴۷)

◀ سازمان حمل و نقل و ترافیک (۱۳۵۳)

◀ سازمان میادین میوه و تره‌بار و فرآورده‌های کشاورزی (۱۳۵۸)

◀ سازمان تاکسیرانی شهر تهران (۱۳۶۰)

◀ شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر (۱۳۶۸)

◀ شرکت کنترل ترافیک شهرداری تهران (۱۳۶۹)

◀ سازمان مهندسی و عمران شهر تهران (۱۳۶۹)

◀ سازمان زیبا سازی (۱۳۷۰)

◀ سازمان بازیافت و تبدیل مواد (۱۳۷۰)

◀ سازمان آمار و اطلاعات و خدمات کامپیوتری (۱۳۷۰)

◀ سازمان پارک‌ها و فضای سبز (۱۳۷۰)

◀ سازمان پایانه‌های مسافری و پارک سوارها (۱۳۷۱)

◀ شرکت کنترل کیفیت هوا (۱۳۷۲)

◀ شرکت کالا و خدمات شهری (۱۳۷۲)

◀ سازمان فرهنگی - هنری شهرداری تهران (۱۳۷۵)

◀ سازمان سردخانه و کشتارگاه شهرداری تهران

◀ سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهر تهران

چنانکه ملاحظه می‌شود در طول سال‌های بعد از انقلاب و به موازات گسترش اندازه (فیزیکی و جمعیتی) و پیچیدگی عملکردی شهر و کلان‌شهر تهران، سازمان‌ها و نهادهای جدیدی در حوزه‌های معاونت شهرداری شکل گرفته و هر بار با گسترش‌های بعدی و پیچیده شدن ساختار، نهادی جدید و اساسنامه و وظیفه‌ای جدید؛ با این همه اما باز هم به نظر می‌رسد عرصه‌های جدیدی چه در هسته مرکزی شهر و چه در منطقه کلان‌شهری وجود دارد که در قانون شهرداری‌ها اصلاحیه‌های مکرر آن بر عهده شهرداری است اما نارسایی‌های ساختاری-تشکیلاتی و نیز تضاد مذکور در مبحث پیشین (مدیریت بخشی-مرکزی در مقابل مدیریت فضایی - محلی) توأم با مشکلات جدی بودجه‌ای - مالی و اعتباری از یکسو و فقدان یکپارچگی نظام مدیریت شهری مانع از آن بوده است که مدیریت شهری حتی در مقیاس هسته مرکزی شهر بتواند عملکرد قابل قبولی داشته باشد.

این در حالی است که برابر ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه مقرر بود مدیریت واحد شهری از خلال یکپارچه نمودن (ادغام، الحاق یا ایجاد نهادهای جدید) ساختاری - نهادی و حقوقی - قانونی شهرداری (حداقل در کلان‌شهرها) ایجاد شود تا کلیه وظایف بر زمین مانده یا به عبارت بهتر تعلیق شده را برابر قانون عهده‌دار شود.

تا جایی که نگارنده به خاطر دارد مقرر بود برای وظایفی که قرار بود به شهرداری‌ها واگذار شود، ساختار اجرایی و سازمانی و نیز چارچوب‌های

از نظر تشکیلات و ساختار نیز براساس آخرین تغییرات مصوب شهرداری تهران در سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران دارای ۱۹ سازمان، ۳۵ اداره کل، ۲۸ شرکت تابعه، ۱۳ واحد ستادی، ۱۵ مرکز و دفتر است.

حقوقی، مدیریتی در طرح‌های مطالعاتی مشخص شود که حتی آن نیز در پیچ و خم بوروکراسی اداری و مشکلات مالی معطل ماند و به نتیجه مشخص و کاربردی نرسید. به نحوی که تا این زمان وظایفی چون تهیه طرح‌های توسعه شهری در شهرهای بزرگ، حمایت‌های فردی و جامعه‌ای از اقبال کم درآمد و امثال آن به شهرداری‌ها واگذار شده و البته به موازات آن در تشکیلات شهرداری‌ها تحولاتی نسبی ایجاد کرده است اما هنوز حتی شهرداری‌های کلان‌شهرها نیز در اجرای این ماده قانون برنامه راه به جایی نبرده‌اند. حتی تنفیذ ماده ۱۳۶ در بندهای ۱۳۵ و ۱۳۶ و تشخیص وظایف قابل واگذاری به شهرداری طبق ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه نیز به دلایل پیش گفته تغییر جدی را در نظام مدیریت شهری و شهرداری‌ها به دنبال نداشته است.

## ۲- مرور وضعیت نظام برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهر تهران

با توجه به تصویب ضرورت تغییر رویه طرح‌های توسعه شهری از طرح‌های جامع و تفصیلی به رویکرد راهبردی - ساختاری و شروع آن از شهر تهران و نیز تفویض اختیار تهیه طرح به حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران و سپس کلان‌شهرهای کشور، اکنون حدود یک دهه از تهیه طرح‌های مناطق ۲۲ گانه و نیز تفصیلی این مناطق می‌گذرد و به جز تغییرات جزئی در ساختار حوزه معاونت، مجموعه‌ای (کارشناسی - اداری و مدیریتی) که بتواند از پس هدایت، نظارت و کنترل این طرح‌ها برآید در بدنه این حوزه شکل نگرفته و بلکه با استفاده از مهندسین مشاور بخش خصوصی در این رابطه راه میان بری انتخاب شد و به هر حال با تلاش بی‌گیر برخی مسئولین و به ویژه «نهاد نو پای برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» این طرح‌ها به سرانجامی - نه چنانکه شاید و باید - رسیدند. اما به گمان نگارنده این طرح‌ها علیرغم

## جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و طرح پیشنهاد:

با توجه به مباحث فوق و مروری بودن مقاله حاضر، ضمن تشخیص نیاز به برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه منطقه کلان‌شهری تهران، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری زیر قابل طرح است:

### ۱- ضرورت برنامه‌ریزی یکپارچه شهر و منطقه شهری تهران

با توجه به مباحث فوق، پیوستگی هسته مرکزی شهر تهران و منطقه شهری آن ضرورت برنامه‌ریزی با هم (توأم) شهر و منطقه شهری را ایجاد می‌کند. به نحوی که در یک برنامه واحد، شهر و منطقه تهران که در یک کنش و واکنش پیوسته، مستمر و گسترده و پیچیده قرار دارند با هم دیده شده و به صورت یکپارچه برنامه‌ریزی شوند. این یکپارچگی زمانی معنا دار خواهد بود که برنامه مجموعه نهادها، ساختارها، نظام‌ها و اقدامات بخش‌های دولتی را در رابطه با بخش غیر دولتی، خصوصی و مردمی در نظر گرفته و بردارهای حاصل از آن‌ها را هم‌سو و هماهنگ نماید. بدیهی است چنین برنامه‌ای نمی‌تواند صرفاً به ابعاد کالبدی مثل پیدا کردن اراضی مناسب گسترش شهر یا صنایع، سطح‌بندی خدمات و مانند آن بسنده کند، بلکه پیش از آن و بیش از آن باید متوجه مجموعه نیروهای عمل‌کننده (دولتی - عمومی - خصوصی و مردمی) واقعی در سطح شهر و منطقه تهران و نحوه هم‌سو کردن بردارهای آن‌ها برای تدارک مجموعه‌ای یکپارچه و هم‌پوند باشد.

البته در تهیه چنین برنامه‌ای نهاد اصلی هدایتگر می‌تواند شهرداری تهران - با تدارک ساختار متناسب و کارآمد - یا حتی وزارت مسکن و شهرسازی باشد اما ایجاد هماهنگی بین بخشی و بین مجموعه نیروهای مورد بحث ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

### ۲- ضرورت‌های مدیریت واحد تهیه، نظارت و تصویب طرح‌های توسعه شهری تهران

به دلایل پیش گفته تفرق و پراکندگی موجود و فقدان نظام مشخص و کارآمد در تهیه، نظارت و تصویب طرح‌های توسعه و عمران شهری در مقیاس‌های مختلف عملاً از یک‌سو موجب ناکارآمدی و عدم اجرا یا نتایج مشخص و مبتنی بر اهداف این طرح‌ها شده و از دیگر سو فقدان روابط عمودی و افقی این طرح‌ها موجب حرکات موازی و گاه نا هم‌سو و ناسازگاری شده است که نتیجه نهایی آن هرز روی مجموعه منابع کمیاب (مدیریت کارآمد، نیروی انسانی ماهر، بودجه و اعتبار و ...) بوده است.

لذا به نظر می‌رسد در صورت ایجاد ساختار و نظام مدیریتی توانمند و کارآمد با تشکیلات، نیروی انسانی، اعتبارات و امکانات سخت و نرم‌افزاری مناسب، یکپارچه سازی امر تهیه، بررسی، نظارت و تصویب طرح‌ها از طریق آن امکان‌پذیر شده و توسط ارتباط‌های تعریف شده این مجموعه با سایر

آن که تجربه جدیدی در نظام تهیه طرح‌های توسعه شهری محسوب شده و رویکرد نوینی در نوع خود محسوب می‌شوند، اما تاکنون از ایجاد یکپارچگی در طرح‌های موضوعی و موضوعی و هدایت و خط‌دهی آن‌ها بازمانده‌اند و حتی حین تهیه و تصویب دستخوش تغییرات اساسی در روش، شکل و حتی محتوا و ماهیت شده‌اند که خود دلایل ساختاری، نهادی و حقوقی ویژه دارند. بر این اساس حتی این طرح‌ها به عنوان طرح‌های فرادست و مادر نتوانسته‌اند به ایجاد هماختی طرح‌های توسعه پایین دستی یا موازی کمک موثری بنمایند.

این در حالی است که نه فقط هماهنگی و وفاق بین بخشی بین دستگاه‌ها و نهادهای موثر در عمران و مدیریت شهری در رابطه با این طرح‌ها وجود نداشت بلکه در درون خود شهرداری نیز برخورد واحد و هماهنگی با این طرح‌ها و نه حتی باور و پذیرش هم‌سویی با آن‌ها شکل نگرفت.

در مقیاس‌های خردتر طرح‌هایی که در دیگر حوزه‌های معاونت شهرداری چون سازمان زیبا سازی، سازمان حمل و نقل و ترافیک، سازمان مهندسی و عمران، سازمان پارک‌ها و فضای سبز و شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر تهیه، تصویب و اجرامی شود نیز کمتر با هم هماهنگ و هم‌جهت شده و روابط عمودی - افقی ضعیفی دارند. در مجموع می‌توان گفت که علی‌رغم همه تلاش‌های درخور تقدیر صورت گرفته هنوز فقدان ساختار و نهاد واحد تعریف شده مشخص از نظر حقوقی و قانونی و متناسب با نظام تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری مانع از کارآمدی آن‌ها شده و تداوم وضع فعلی تنها به هرزروی منابع کمیاب (نیروی انسانی ماهر و متخصص، منابع مالی و اعتباری، ...) منجر شده و طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری به طور منظم دستخوش تغییر در اساس و بنیان خود شده و اثرگذاری آن‌ها بسیار محدود خواهد شد.

تا جایی که نگارنده به خاطر دارد مقرر بود برای وظایفی که قرار بود به شهرداری‌ها واگذار شود، ساختار اجرایی و سازمانی و نیز چارچوب‌های حقوقی، مدیریتی در طرح‌های مطالعاتی مشخص شود که حتی آن نیز در پیچ و خم بوروکراسی اداری و مشکلات مالی معطل مانده و به نتیجه مشخص کاربردی نرسید.







واحدهای دولتی، عمومی و خصوصی، مدیریتی واحد بر مجموعه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری تهران در مقیاس‌های کلان، میانی و خرد امکان‌پذیرتر خواهد شد. در این جهت البته تدوین و تصویب قوانین و ضوابط مشخص جهت حمایت قانونی از مجموعه اقدامات فوق‌الذکر و نیز ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخش ضرورت خواهد داشت.

### ۳- ضرورت مدیریت یکپارچه شهر و منطقه تهران

- با توجه به مشکلات و مسایل مورد اشاره در رابطه با مدیریت شهر و منطقه شهری تهران ضرورت‌های زیر جهت یکپارچه‌سازی مدیریت شهر و منطقه تهران احساس می‌شود:
- تعریف مدیریت یکپارچه منطقه کلان‌شهری بر مبنای بررسی‌ها و مطالعات صورت گرفته یا در حال انجام و با تعریف مشخص از نیازها، کمبودها، ساختار و تشکیلات، وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات، عناصر، مولفه‌ها، ارتباطات و ...
- باز تعریف و تدارک زیرساخت‌ها و پیش‌نیازهای حقوقی- قانونی لازم جهت بستر سازی هماهنگی و یکپارچگی کلیه نهادهای بخشی موثر در توسعه و عمران شهر و منطقه تهران
- تدوین قوانین و مقررات ویژه در راستای یکپارچه‌سازی مدیریت شهر و منطقه تهران و تصویب آن در سطوح متناسب (مجلس، قوه مجریه، قضاییه)
- باز تعریف، تقویت، تکمیل و ایجاد ساختار و تشکیلات متناسب با وظایف و ماموریت‌های قابل واگذاری به مدیریت یکپارچه از طریق تقویت و تجهیز شهرداری مرکزی و واحدهای تابعه و نیز شهرداری مناطق و گاه ساختارزدایی و تعریف ساختارهای جدید.
- تعریف نهاد بین بخشی مشخص برای اداره، مدیریت و ساماندهی حرایم و محدوده منطقه کلان شهری با امکانات و زیرساخت‌های نهادی- حوقی موجود در کوتاه مدت و ایجاد نهاد مدیریتی واحد شهر و منطقه تهران در بلندمدت.



#### منابع:

- ۱- برنامه توسعه چهارم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)
- ۲- بصیرت، میثم (۱۳۸۶) تجربیات جهانی حکمروایی مناطق کلان شهری، آموزه‌هایی برای ایران، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۸، تهران.
- ۳- عسگری، علی و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۶) شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور [۱]، فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۸، تهران.
- ۴- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۱) امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.
- ۵- کماترودی کجوری، موسی (۱۳۸۷) دانشنامه شهری و روستایی جلد دوم، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.
- ۶- کماترودی کجوری، موسی (۱۳۸۷) دانشنامه شهری و روستایی، جلد اول شهرداری تهران؛ انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.