

مروری بر ۳۰ سال مدیریت شهری تهران

♦ دکتر سید موسی پور موسوی
استادیار دانشگاه و مشاور شهردار تهران
♦ مرجان رحیمزاده
کارشناس مسائل اجتماعی حوزه مشاورین



مردم نهاد و حوزه‌های مربوط به دیپلماسی شهری اشاره دارد تا بتواند مدیریت شهری مشارکتی و تعامل‌گرا را داشته باشد. مدیریت شهری تهران طی ۳۰ سال گذشته فراز و فرود زیادی را تجربه و خود نیز منشأ تحولات بسیاری بوده که در این پژوهش به طور اجمال مورد بررسی قرار گرفته است.

مقدمه

نظام مدیریت شهری در ایران در طول سی سال گذشته مراحل مختلفی را طی کرده و بتدریج از مدیریت متمرکز دولتی به مدیریت مشارکتی و تعامل‌گرا تمایل نشان داده است. اداره امور شهرهای ایران مبتنی بر نظام شورا-مدیرشهر به بازساخت هوشمندانه نیاز دارد تا در پرتوی آن ضمن تعامل سازنده با مدیریت ملی در مقیاس محلی وظایف و مأموریت‌های خود را به نحو شایسته‌ای انجام دهد. ضعف ساختاری و قانونی در محیط تعاملی مدیریت شهری به ناپایداری‌های چند بعدی در ارائه خدمات بهینه به شهروندان تبدیل شده است. شرایط کنونی مدیریت شهری متأثر و حاصل رویه‌های برنامه‌ریزی و توسعه‌ی برون‌زایی محسوب می‌شود که شرایط جهانی شدن و الزامات آن نقشی بی‌بدیل در شکل‌گیری آن داشته است. مدیریت شهری در ایران نه

چکیده

نظام مدیریت شهری کشور در شرایط فعلی وارد مرحله جدیدی از رشد و توسعه خود شده است. بر همین اساس اداره امور شهرهای ایران مبتنی بر نظام شورا-مدیرشهر به بازساخت هوشمندانه نیاز دارد تا با تعامل سازنده با مدیریت ملی در مقیاس محلی وظایف و مأموریت‌های خود را به نحو شایسته‌ای انجام دهد.

از سال ۱۳۵۷ همزمان با وقوع انقلاب اسلامی، فقدان یک سیستم نظارتی در شهر از یک سو و از سوی دیگر سیاست‌های تشویقی در ارتباط با مسکن شهری، وقوع جنگ و ورود مهاجرین مناطق جنگی به سوی شهرهای بزرگ به‌ویژه شهر تهران باعث شد تا نظام کالبدی شهر تهران با چالش‌های عمده‌ای روبه‌رو شد و عوامل مختلف شهر را از یک نظام هدفمند به سوی یک سیستم خودجوش کشاند. بر همین اساس سیستم مدیریت شهری در سه سطح مدیریت سیاسی-اجتماعی، مدیریت سازمانی-برنامه‌ریزی و مدیریت اجرایی-فنی شکل گرفت تا بتواند هماهنگی و انطباق لازم بین سیاست‌ها، برنامه‌ها و خواسته‌های سیستم با مؤلفه‌های کلی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی حاکم بر جامعه را ایجاد و برقرار نماید. به طور مشخص می‌توان ادعان کرد که تحقق مدیریت شهری مطلوب به نقش مؤثر سازمان‌های



امور شهرها به مدیریت‌های انتخابی و توسعه اختیارات و وظایف و تقویت نقش سازمان‌های محلی (شهرداری‌ها) بوده است.

اوج اقدامات سازندگی تهران که در دهه ۱۳۷۰ با رویکردی تکنوکراتیک در مدیریت شهرداری تهران و برنامه دوم و سوم توسعه جمهوری اسلامی و جنبش اصلاحات اتفاق افتاده بود، در دهه ۱۳۸۰ تعدیل شد.

مهم‌ترین تحول در عرصه مدیریت شهری تهران در طول یک دهه گذشته شکل‌گیری شورای اسلامی شهر تهران می‌باشد، که هم‌اکنون دوره سوم آن دومین سال فعالیت خود را پشت سر می‌گذارد. نظام مدیریت شهری تهران پس از تشکیل شورای اسلامی شهر تهران می‌باشد، که هم‌اکنون دوره سوم آن دومین سال فعالیت خود را پشت سر می‌گذارد. نظام مدیریت مشارکتی و اثربخش تبدیل شد تا از یک سو نیازهای متنوع شهروندان را در برنامه‌ریزی شهری لحاظ کرده و از سوی دیگر برنامه‌های مدیریت ملی را در چارچوب مدیریت محلی مدنظر قرار داده و حاصل آن را در قالب یک برنامه تلفیقی به اجرا گذارد. گرچه تاکنون شورای اسلامی شهر تهران فراز و نشیب‌های متعددی را طی کرده است، لیکن در نگاه کلی می‌توان به روند مثبت آن اذعان کرده و با تکیه بر شاخص‌های موجود اثربخشی آن را تأیید نمود.

شهر تهران برخوردار از طرح جامع راهبردی- ساختاری بوده، طرح‌های تفصیلی آن در مقیاس مناطق شهری تهیه و نهاد مسئول پایش و نظارت طرح‌های توسعه شهری حاصل از توافق وزارت مسکن و شهرسازی، شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری تهران پدید آمده است. این رویداد را می‌توان زمینه‌ای برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری و مبنایی برای همکاری و تعامل در حل مسائل و مشکلات شهر تهران دانست.

پژوهش حاضر با روش توصیفی و تاریخی، روند مدیریت شهری پس از پیروزی انقلاب اسلامی را در سه مقطع مورد بررسی قرار می‌دهد.



بحث نظری

مدیریت شهری در کشورهای مختلف بنا بر ساخت سیاسی- اداری و حدود اختیارات و منابع تعریف شده برای آن، متفاوت می‌باشد. در تبیین نظری تشکیلات سیستم مدیریت شهری دو نکته بسیار اساسی باید مورد توجه قرار گیرد:

بر اساس هدف‌گرایی بلکه بر طبق مسأله‌گرایی تعریف شده است. شهرها به دلیل عملکرد ضعیف اجتماعی- اقتصادی در مقیاس کلان به مشکلاتی دچار شده‌اند که اگر اقدامی با هدف و برنامه برای مرتفع ساختن آن صورت نگیرد به بحرانی فراگیر تبدیل می‌شود.

تأمین نیازمندی‌های شهری از وظایف اساسی شهرداری‌ها تلقی می‌گردد و شهرداری‌ها برای این وظایف مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی شده‌اند. تهیه طرح‌های توسعه شهری بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی است و شهرداری، سازمان مسئول اجرایی و نظارتی طرح جامع و تفصیلی مصوب و ضوابط و مقررات شهرسازی به شمار می‌رود. از این رو، طرح‌های توسعه شهری به همراه ضوابط و مقررات اجرایی آنها پس از تصویب به شهرداری ابلاغ می‌شوند.

در زمان حاضر در نظام مدیریت شهری سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و دولتی متعددی با وظایف خود عهده‌دار بخشی از وظایف مدیریت شهری هستند. در واقع نظام مدیریت شهری موجود متشکل از نظامی یکپارچه نیست. به‌عنوان نمونه، بخش مسکن، آب و فاضلاب، برق و برخی دیگر در زمره وظایف شهرداری قرار ندارند (صالحی، ۱۳۸۲: ۶۸-۶۵).

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، سرنوشت شهر بحران‌زده تهران به دست تقدیر سپرده شد. 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 درآمد و نوعی ساخت‌وساز بی‌رویه زیر لوای «مسکن‌سازی انقلابی» رواج یافت و در نتیجه، اسکان غیررسمی، استقرار غیرمجاز صنایع و خدمات و تخریب محیط‌زیست تشدید شد. در دهه‌ی دوم انقلاب اسلامی، اگرچه نظام سیاسی کشور تغییرات زیادی پیدا کرد ولی نظام شهرسازی و مدیریت شهری کشور تغییر اساسی پیدا نکرد، 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 (مهدی‌زاده، ۱۳۸۲: ۳۴).

سال ۱۳۶۹ نقطه عطف مهمی برای شهرداری تهران به‌شمار می‌رود. 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. این تحولات در انطباق با برنامه‌های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، خصوصاً برنامه سوم نیز قابل بررسی است. به‌طوری که بالا بردن توان مدیریتی، برنامه‌ریزی، فنی و اجرایی شهرداری‌ها و سوق دادن شهرداری‌ها به سمت خودکفایی با ایجاد شوراها و اسلامی شهر از اهداف و حرکت در جهت واگذاری اداره



الف) لزوم پوشش و نظارت کامل سیستم بر تمام فضای جغرافیایی و عملکردی شهر و حوزه شهری مربوطه، اعم از هسته توسعه یافته و حاشیه های توسعه نیافته؛

ب) لزوم ادغام و یکپارچگی کلیه عناصر ذی ربط در مدیریت و برنامه ریزی شهری در چارچوب تشکیلاتی مدیریت شهری.

به این ترتیب، ساختار سازمانی مدیریت شهری بسیار گسترده، پیچیده و متنوع بوده و موظف به انجام وظایف متعدد و گوناگون است و جزو سازمان های چند عملکردی و چند منظوره محسوب می گردد. این ماهیت متنوع و چند عملکردی ایجاب می کند که چارچوب سازمانی مربوطه به صورت چند سطحی، طراحی و اجرا شود. به گونه ای که هر سطح بتواند پاسخ گوی ملاحظات و نیازهای ناشی از هر یک از گونه های عملکردی و سطوح جغرافیایی سیستم باشد.

بر همین اساس، سیستم مدیریت شهری را می توان یکی از سه سطح مدیریتی زیر دانست:

۱. مدیریت سیاسی - اجتماعی (نهادی)؛
۲. مدیریت سازمانی و برنامه ریزی؛
۳. مدیریت اجرایی و فنی.

ویژگی ها و وظایف هر یک از این سطوح به شرح زیر است:

الف) مدیریت سیاسی - اجتماعی: وظیفه اصلی این سطح ایجاد ارتباط و هماهنگی بین سیستم با محیط بیرونی آن، تصمیم گیری و سیاست گذاری برای سیستم و اتخاذ شیوه های مناسب برای برخورد با عوامل بیرونی است.

سطح مدیریت سیاسی و اجتماعی با سازمان ها و نیروهای سیاسی از قبیل هیأت دولت، مجلس، وزارت کشور، شهروندان، گروه های فشار و جناح های سیاسی و سایر مقامات اجتماعات ارتباط دارد.

ب) مدیریت سازمانی و برنامه ریزی: وظیفه اصلی این سطح، تصمیم سازی و سیاست سازی برای سطح مدیریت نهادی و همچنین برنامه ریزی بر اساس اهداف، راهبردها و سیاست های تعیین شده و بالاخره سازماندهی و ایجاد هماهنگی بین عناصر و اجزای درونی سیستم است. به این ترتیب، این سطح مدیریتی به عنوان رابط بین مدیریت سیاسی - اجتماعی با مدیریت اجرایی و فنی و تغذیه کننده کل سیستم عمل می کند.

مهمترین روش برای انجام این وظایف، روش مذاکره و میانجی گری بین طرفین و عناصر ذی نفع است. این کار معمولاً به وسیله برنامه ریزان و یا شهردار صورت می گیرد. این لایه با نظام عمومی برنامه ریزی، نهادهای مسئول شهرسازی و کمیته های برنامه ریزی سطوح ملی، منطقه ای و محلی ارتباط دارد.

پ) مدیریت اجرایی و فنی: این سطح مدیریتی موظف به انجام فعالیت های علمی، تحقیقاتی و عملیاتی لازم برای تحقق و اجرای اهداف برنامه های تدوین شده در سطوح بالاتر است. به این منظور، باید برنامه ها به طرح ها و پروژه های اجرایی و عملیاتی تبدیل شده و نیروها و امکانات انسانی و مادی و تجهیزاتی لازم برای اجرای آنها آماده شود. مسئولیت این وظایف بر عهده مدیران فنی، اداری و مهندسی است.

این سطح از مدیریت با کلیه عناصر اجرایی و فنی مستقر در سطح شهر ارتباط دارد (نجاتی حسینی، ۱۳۸۱: ۱۱۲-۱۰۹).

در شماری از کشورها، شهرداران و اعضای شورای شهر انتخابی می باشند. این سیستم حکومت شهری بر پایه تفکیک قوا قرار دارد. بدین معنی که هم قوه مقننه شامل شورای شهر و هم شهردار که رئیس قوه مجریه می باشد توسط رأی مستقیم مردم شهر انتخاب می شوند.

شهردار معمولاً رؤسای ادارات و قسمت های مختلف حکومت شهری و هم چنین برخی از مقامات پایین تر را منصوب می کند، ولی شورای شهر در پاره ای موارد حق دارد تا این انتصابات را تأیید و یا رد کند. شهردار نیز می تواند مصوبات شورای شهر را تأیید و یا وتو کند. در صورتی که مصوبات شورای شهر با امضای شهردار به صورت قانون درآمد مسئولیت اجرای آن با شهردار خواهد بود. در اجرای این مقررات شماری از کارگزاران حکومت شهری با شهردار همکاری می کنند. گاهی شهردار مکلف به تهیه و پیشنهاد بودجه شهر می باشد. این بودجه که شامل درآمد و هزینه های شهری است باید به تصویب شورای شهر برسد. در این شکل از حکومت شهری، شورای شهر نقش قوه مقننه را ایفا می کند (شکیبا مقدم، ۱۳۷۴: ۱۵۸).

شکل کمیسیون در حکومت شهری جدیدتر از شکل قبلی است. در این شکل حکومت شهری، اهالی شهر سه مقام شهری یا بیشتر را به عنوان «کمیسیون» انتخاب می کنند. این کمیسیونها معمولاً به وسیله تمامی اهالی شهر انتخاب می شوند و اهالی هر بخش به انتخاب یکی از اعضای کمیسیون اقدام نمی کنند. اعضای این کمیسیون هم قوه مقننه و هم قوه مجریه حکومت شهری محسوب می شوند. آنان می توانند درباره ی نرخ مالیات های شهری و چگونگی هزینه ی آن تصمیم بگیرند.

در این شکل از حکومت شهری یکی از کمیسیونها معمولاً به ریاست انتخاب گردیده و «شهردار» خوانده می شود، ولی، قدرت و اختیارات او غالباً بیش از سایر کمیسیونها نیست. امور شهر در این شکل حکومت نیز به ادارات و قسمت های مختلف تقسیم می گردد. این ادارات با مسائل مربوط به ایمنی و بهبود وسایل مورد نیاز عمومی و امور مالی و پارک ها و وسایل تحت مالکیت عمومی سروکار دارند. هر یک از کمیسیونها بر یک یا چند اداره ی حکومت شهری نظارت می کند و مسئول امور مربوط به آن می باشد.

اختلاف اساسی که بین انتصاب و انتخاب شهردار به وسیله ی شورای شهر وجود دارد این است که در انتخاب منظور فقط اشغال محل خالی پُست ریاست شهرداری توسط یک سیاستمدار و یا یک شخص معمولی است، در حالی که در مورد انتصاب چون مشاغل انتصابی بایستی به وسیله ی یک «مدیر حرفه ای» تصدی گردد، لذا شورا می کوشد تا چنین فرد شایسته ای را از هر جایی که احتمال دارد دعوت کرده و اداره ی امور شهر را به او واگذار نماید (دانش خوشبو، ۱۳۷۹: ۱۸۲).

در شکل دیگر از حکومت شهری، مردم اعضای یک گروه کوچک به نام شورا را برای تدوین احکام و مقررات شهری و نظارت بر امور شهر انتخاب می کنند. این شورا علاوه بر اجرای وظایف قوه مقننه، وظیفه ی مهم انتخاب شخص واجد صلاحیت و مجری را نیز برای مدیریت سازمان حکومت شهری به عهده دارد. در این شکل حکومت، مردم به شورای شهر اختیار کامل می دهند تا هر فرد را ولو اهل آن شهر و یا ساکن شهر نباشد



۱۳۵۷ به پیروزی رسید و به دنبال آن در چند سال اول به دلیل شرایط اوایل انقلاب، مدیریت شهری از سازمان خاصی تبعیت نمی‌کرد. به موجب تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۳ هیأت وزیران در نقاطی که شهر شناخته می‌شد شهرداری تأسیس کرد و نیز به موجب ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ مجلس، شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده است. در سال ۱۳۵۹ در نمودار تشکیلات شهرداری و در لایه‌های مدیریتی آن عناصری از اداره سازمان، به صورت شورایی دیده می‌شود. به طوری که تشکیلات شهرداری تهران از شورای مدیریت اداری و مالی، شورای مدیریت سازمان‌های خدمات شهری، شورای مدیریت واحدهای مطالعاتی، شورای عالی ترافیک، شورای مدیریت شهرسازی و شورای شهرداران مناطق تشکیل می‌شود. با وجود مدیریت شهرداری در لایه‌های میانی به صورت شورایی و وجود شورای هماهنگی شهرداری تهران، سازمان شهرداری با دو مشکل مواجه است، یکی نداشتن مدیریت هماهنگ و دیگری فقدان برنامه‌ریزی آینده‌نگر. به علاوه تشکیل شورای شهر به شکل انتخابات مردمی که از لحاظ قانونی به جای انجمن شهر تصویب شده بود، به علت وقوع جنگ تحمیلی به تعویق افتاد.

۲- مدیریت شهری از سال (۶۷-۶۷): در نمودار سازمانی سال ۱۳۶۷ شهرداری تهران، فعالیت‌های شهرداری به صورت مشخص‌تری نمایان می‌شود و تشکیلات شهرداری به هفت معاونت مالی و اداری، معاونت فنی و عمرانی، معاونت شهرسازی و معماری، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، معاونت حمل و نقل و ترافیک، معاونت خدمات شهری و معاونت امور مناطق تقسیم می‌شود. در بین این سال‌ها، با برقراری ارتباط مستقیم میان شهردار و اداره کل روابط عمومی و بین‌الملل، سازمان نظارت و پیگیری، دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، اداره کل حقوقی، دبیرخانه شورای نظارت بر گسترش شهر تهران و شورای عالی ترافیک، لایه مدیریت تشکیلاتی به شدت تقویت شد. اما همچنان فاقد نقش ارتباطی میان لایه‌های مدیریت قانونی و فنی بود. هسته‌های فنی نیز منظم‌تر و از نظر عملکرد همگن‌تر شدند.

۳- مدیریت شهری از سال ۱۳۷۷ تاکنون: یک سال پس از استقرار دولت هشتم در سال ۱۳۷۷، انتخابات سراسری شورای اسلامی شهرهای ایران برگزار شد که حاکی از سازماندهی مجدد نظام مدیریت شهری در کشور است. چنانکه گفته شد مدیریت شهری در ایران با سیستم شورا-مدیرشهر تعریف شده و همین شکل اداره امور شهر در شهر تهران تبلور فضایی یافته است. مجموعه تحولات نظام مدیریت شهری تهران طی استقرار شورای اول و دوم به تدریج نهاد مردمی شورا را به سمت اهداف واقعی خود هدایت نمود به گونه‌ای که می‌توان گفت نظام شورایی و مشارکتی مدیریت شهری تهران پس از شورای دوم شکل گسترده به خود گرفته است.

از عمده‌ترین تحولات در مدیریت شهری تهران پس از سال ۱۳۸۴، تبدیل شهرداری به یک نهاد اجتماعی است که می‌تواند در استقرار و پویایی نظام مدیریت شهری کارآمد و اثربخش نقش به‌سزایی داشته باشد.

در صورت تشخیص لیاقت و صلاحیت به ریاست سازمان حکومت شهری برگزینند. این فرد که «مدیر امور شهر» نامیده می‌شود می‌تواند مقامات شهری و روسای ادارات مختلف را با نظر و تشخیص خود انتخاب کند. مدیر امور شهر مسئول اجرای احکام و مقرراتی است که از سوی شورای شهر به تصویب می‌رسد. او درباره‌ی احتیاجات شهر و چگونگی مصرف بودجه شهر و اصلاحاتی که باید به عمل آید به شورا گزارش می‌دهد. مردم شهر در این شکل حکومت، سازمان حکومت شهری را تحت نظارت و کنترل دائمی دارند، زیرا شورای منتخب آنان در هر زمانی که بخواهد می‌تواند رئیس سازمان حکومت شهری یعنی شهردار را از کار برکنار نماید (قالیباف، ۱۳۸۶: ۱۲۱-۱۱۸).



در کشور ما پس از تشکیل اولین شورای اسلامی شهرها تاکنون به شیوه شورا-مدیرشهر نظم مدیریت شهری، تجدید سازمان شده است. جایگاه شورا در مدیریت شهری را باید با توجه به فلسفه وجودی و ابعادی مشارکتی آن مورد توجه قرار داد. بنابراین جامعیت مفهوم مدیریت شهری و جایگاه شورا در آن به‌عنوان مفهومی عمده و اساسی مطرح می‌شود که عبارتند از:

- ۱- تمرکززدایی و بازساخت نظام اداری و تصمیم‌گیری در سلسله‌مراتب تشکیلاتی؛
 - ۲- رشد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم؛
 - ۳- هویت شهری و انسجام اجتماعی؛
 - ۴- بسط عدالت اجتماعی و حفظ حقوق شهروندی؛
 - ۵- تسریع در تهیه و اجرای طرح‌ها و تطابق آن با خواسته‌ها و نیازهای مردم؛
 - ۶- نظارت اجتماعی (پرهیزگار، ۱۳۸۱: ۱۲).
- بنابر آنچه که گفته شد مدیریت شهری (شورا-شهرداری) به طرق زیر در تسریع فرآیند توسعه شهری مشارکت می‌نماید:

- ۱- ارتقاء کیفیت حمل‌ونقل شهری؛
- ۲- مدیریت بخش مسکن و صنعت ساختمان‌سازی؛
- ۳- نظارت بر بهداشت شهرها؛
- ۴- حفاظت از محیط‌زیست (شیخ‌زاده، ۱۳۸۶: ۹).

مدیریت شهری تهران پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران

مدیریت شهری تهران طی ۳۰ سال گذشته فراز و نشیب زیادی را طی کرده که به صورت زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

- ۱- مدیریت شهری از سال (۶۷-۱۳۵۷): انقلاب اسلامی در سال



طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری تهران

چنانکه می‌دانیم مسئولیت تهیه طرح‌های توسعه به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است و البته شهرداری نهاد مجری آن است.

• **طرح جامع:** به منظور تدوین برنامه و تعیین جهات توسعه شهر و نیز تأمین نیازمندی‌های آن بر مبنای پیش‌بینی‌ها و اهداف توسعه شهری، طرح جامع شهری تهیه می‌شود. این طرح برای شهرهای بزرگ با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر به مرحله اجرا در می‌آید. در حقیقت طرح جامع را می‌توان روشی دانست که خط‌مشی اصولی و کلی سیاست‌های شهری را تعیین می‌کند. تهران نیز از سال ۱۳۴۸ تاکنون از دو طرح جامع برخوردار شده است.

• **طرح تفصیلی:** پس از تهیه طرح جامع شهری برای یک شهر، طرح تفصیلی با هدف انجام برنامه‌های اجرایی یا تصویب‌شده آن طرح صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر در طرح تفصیلی چگونگی استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر، موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور، میزان تراکم جمعیت، تراکم در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی، توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیتی که عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد.

• **برنامه نوسازی، 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 بر اساس طرح جامع تهیه و پس از تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) و تأیید وزارت کشور به اجرا درآورد. 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 ایفاء نکرد. در سال ۱۳۸۷ برنامه پنجساله عمرانی شهر تهران توسط شهرداری تهران در چارچوب طرح جامع جدید (۱۳۸۶) شهر تهران تهیه شده است.

• **برنامه استراتژیک شهرداری تهران (تهران-۸۰):** اولین برنامه استراتژیک شهرداری تهران (تهران-۸۰) در سال ۱۳۷۴ با ۱۴ راهبرد و خط‌مشی، شش هدف کلی (شهرروان، 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. 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 محتوی آن پیداست با برنامه عمرانی و اصلاحات شهر تفاوت ماهوی و شکلی اساسی دارد.

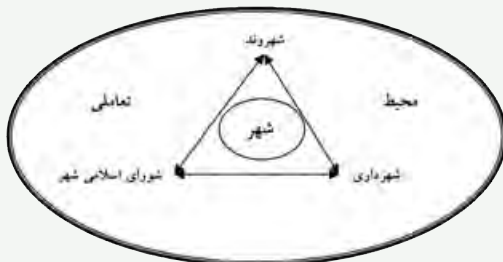
• **برنامه کوتاه‌مدت (سالانه) - بودجه:** خصیصه بارز بودجه شهرداری تهران

و ساز و کار تهیه و تنظیم آن، تصویب و اجرای مبتنی بر سلاقی مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌ها بدون هیچ‌گونه برنامه میان‌مدت (پنجساله) با روش غیرفنی در پیش‌بینی، روش چانه‌زنی در دفاع و تصویب بود. بر اساس ماده ۲۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، بودجه شهرداری‌ها از نوع بودجه برنامه‌ای است و باید بر اساس 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 سلسله مراتب فوق‌الذکر است، تهیه می‌گردد، اما پروژه‌ها و فعالیت‌های مندرج در بودجه سالیانه به صورت یکباره و از جمع‌بندی اعلام نیازهای حوزه‌های مختلف شهرداری مناطق و حوزه‌های ستادی، بدون وجود یک برنامه عمرانی منسجم و مدون پنجساله تهیه می‌گردید (شهرداری تهران، ۱۳۸۱: ۵۷-۵۰).

برخی از چالش‌ها و مشکلات موجود در نظام مدیریت شهری ایران را می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

- ۱- مشکلات و محدودیت‌های شهرداری از نظر رابطه با بخش دولتی؛
 - ۲- مشکلات و محدودیت‌های شهرداری از نظر رابطه با بخش خصوصی؛
 - ۳- مشکلات دریافت عوارض از مردم؛
 - ۴- مشکلات شهرداری‌ها در زمینه طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۵- مشکلات شهرداری‌ها در حیطه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (پاراساتی، ۱۳۸۱: ۸۲).
- شهر به مثابه ارگانیک منسجم و سیستمی شناخته می‌شود که اجزای درونی و محیط پیرامونی در روابط با هم فضایی عملکردی آن را می‌سازند. در نظام مدیریت شهری سه رکن اساسی شهروندان، شورای اسلامی و شهردار قرار دارند که تعامل آنان منشأ بسیاری از دگرگونی‌هاست. در سطحی وسیع‌تر از محیط عملکرد مدیریت شهری، نظام سیاسی - اداری کشور قرار دارد که تعامل سازنده مدیریت شهری با آن می‌تواند در توسعه نظام مدیریت شهری کارآمد نقش مثبت و سازنده‌ای داشته باشد. مدیریت مناسب و سامان‌یابی اداره شهر و حل مشکلات آن وابسته به هماهنگی سه رأس این مثلث و جایگاه مناسب آن در نظام سیاسی - اداری کشور است.

«نظام سیاسی - اداری کشور»



کیفیت ارتباطات و تعاملات این سه رکن با یکدیگر و با نظام سیاسی و اداری کشور تعیین‌کننده سطح توسعه‌یافتگی شهر است.



۳- تلاش برای تحقق نظارت کامل شورا بر شهرداری؛

۴- پاسخ‌گو نمودن شهرداری به شورا و مردم؛

۵- تبیین نظریه‌های مینا در توسعه و مدیریت وجوه مختلف (فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی) شهر؛

۶- تعیین سیاست‌ها، راهبردها، شاخص‌های سنجش و ساز و کارهای تحقق توسعه شهری مطلوب؛

۷- شناسایی و تحقق راهکارهای توسعه اقتصاد شهری و تأمین منابع کافی و پایدار برای نگهداری و توسعه شهری (نظام مالیه شهری)؛

۸- اصلاح اساسی در حقوق و مسئولیت‌های شهر، شهروندان و مدیریت شهری.



نگاهی به آینده

بر اساس آن چه که گفته شد مدیریت شهری در ایران دوران گذار خود را از مدیریت شهری متمرکز و دولت‌گر به سمت مدیریت شهری مشارکتی و تعامل‌گر تا حدودی طی کرده است. از نشانه‌های مدیریت مشارکتی شهری تهران می‌توان به شکل‌گیری شوراباری‌ها در مقیاس ۳۷۴ محله شهری و طرح ناحیه محوری در ۱۲۱ ناحیه شهری تهران نام برد.

اساساً چنین رویکردی خود مستلزم تحول در سایر عرصه‌های مدیریت شهری است که به نوعی با دولت ملی در تماس خواهد بود. به طور مشخص می‌توان اذعان کرد تحقق اصول قانون اساسی مرتبط با مدیریت شهری به تغییر و تحولات چندسطحی نیازمند است. این تغییر و تحول خود به حوزه‌های قانونی، اجرائی و برنامه‌ریزی مربوط می‌شود. در صورت تحقق برخی از انتظاراتی که متصور است به توسعه مدیریت مشارکتی خواهد انجامید. اجماً می‌توان گفت حکومت محلی در طول چند سال گذشته وارد مرحله جدیدی از اثرگذاری و اثرپذیری در ۳ سطح محلی، ملی و فراملی شده است. کشور ما نیز از قاعده این تحول مستثنی نبوده و بی‌تردید تدبیر بر تغییرات جاری می‌تواند به فضا سازی مثبت و شایسته‌ای از مدیریت شهری کارآمد بینجامد.

از دیگر تحولات آینده می‌توان به نقش سازمان‌های مردم نهاد و حوزه‌های مربوط به دیپلماسی شهری اشاره نمود، به هر صورت دیپلماسی شهری به‌ویژه در مقیاس کلان‌شهری وارد مرحله جدیدی از تحولات خود شده است. در چنین فضایی مدیریت شهری نیز به تجدید ساختار، سازمان و مأموریت‌های خود سخت نیازمند است.

ساختار کنونی حتی قادر به حل مسائل پیچیده کلان‌شهری تهران نیست و بی‌تردید پذیرش اصل تغییر و تدبیر بر این تغییر امری عقلانی به نظر می‌رسد.

وضعیت موجود شهرداری تهران

شهرداری بیشتر به یک سازمان پر هزینه خدماتی (در عرض دیگر سازمان‌ها) شبیه است تا به سامانه‌ی توسعه و نگهداری شهر و زندگی شهروندان؛

در بعد ساختاری جایگاه شهرداری در سلسله مراتب مدیریت کشوری به صورت روشن تبیین نشده است؛

ساختار شهرداری متناسب با تغییرات محیطی و نیازها تحول مناسبی نداشته است؛

اختیارات و مسئولیت شهرداری هماهنگ و متناسب با هم نیست؛

تأمین منابع مالی کافی و پایدار برای شهرداری یکی از مشکلات اصلی شهرداری است.

مسائل و چالش‌های مدیریت شهری تهران

در یک نگاه کلی از چالش‌های مدیریت شهری تهران، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) مدیریت ناشدگی تهران، که نتیجه آن ساخت‌یابی غیرعقلانی فضای شهری بوده است.

از علل مدیریت ناشدگی:

فقدان مدیریت شهری یکپارچه و پایدار؛

فقدان منابع درآمدی کافی و پایدار برای نگهداری و توسعه شهر.

ب) عدم تعادل بین کالبد و کارکرد تهران که باعث شده تا نتواند نقش‌های مورد انتظار در مقیاس‌های مختلف را ایفا نماید.

ج) نارسایی، اختلال و آشفتگی در ارکان و سیستم‌های اساسی شهر

- حقوق و مسئولیت‌های شهروندی؛

- محیط و منابع زیستی؛

- حمل و نقل و ترافیک؛

- اقتصاد شهر؛

- هویت فرهنگی و انسجام اجتماعی؛

- سازمان فضایی شهر؛

- سیمای شهری و عملکرد آن؛

- شاخص‌های کیفیت زندگی شهری.

در بررسی از وضعیت موجود و چالش‌های مدیریت شهری تهران ریشه غالب مشکلات و معضلات شهری را می‌توان در دو بخش به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- ضعف در نظام مدیریت شهری که از تعریف، جایگاه و ساز و کارهای حقوقی و مدیریتی مناسب برخوردار نیست و مسأله «مدیریت ناشدگی» شهر و پیرامون را پدید آورده است؛

۲- ضعف در نظام برنامه‌ریزی شهری که از جامعیت، هویت، روزآمدی و کارآمدی لازم برخوردار نبوده است.

راهکارهای رفع چالش‌ها

۱- تحقق مدیریت یکپارچه شهری از طریق: مدیریت قوی، کارآمد و تعامل‌گرا؛

۲- رفع تداخل وظایف شورا و شهرداری؛

منابع و مأخذ
پارسایی، جابر، (۱۳۸۱)، نظام نوین مدیریت شهری، ماهنامه پژوهشی- آموزشی و اطلاع‌رسانی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، سال چهارم، شماره ۴۴، تهران، سازمان شهرداری‌های کشور.
پرهیزگار، اکبر، عطا غفاری گیلانده، (۱۳۸۱)، شورای اسلامی شهر، کارکردها و تنگناها، ماهنامه پژوهشی- آموزشی و اطلاع‌رسانی مدیریت شهری، سال سوم، شماره ۲۵، تهران، سازمان شهرداری‌های کشور.
دانش‌خوشبو، یوسف، (۱۳۷۹)، اداره امور حکومت‌های محلی، تهران، دانشگاه تهران.
رضویان، محمدتقی، (۱۳۸۴)، مدیریت عمران شهری، تهران، پیوند نو.
شکیبامقدم، محمد، (۱۳۸۴)، مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها، تهران، میر.
شهرداری تهران، ۱۳۸۱، سیاست‌های کلان شهرداری تهران، مجله همگامان، شماره ۲۳.
شیخ‌زاده، حسن، (۱۳۸۶)، ماهنامه اطلاع‌رسانی آموزشی و پژوهشی شوراها، شماره ۱۴، تهران، شورای عالی استان‌ها.
صالحی، اسماعیل، (۱۳۸۲)، فصلنامه پژوهشی- تحلیلی: آموزشی مدیریت شهری، شماره ۱۴، تهران، سازمان شهرداری‌ها، قالیباف، محمدباقر، (۱۳۸۶).
حکومت محلی یا استراتژی توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، تهران، امیرکبیر.
مهديزاده، جواد، (۱۳۸۱)، دوره تکوین و شکل‌گیری تهران قدیم، مجله جستارهای شهرسازی، شماره دوم.
نجاتی حسینی، سید محمد، (۱۳۸۰)، بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری ایران، تهران، انتشارات شهرداری‌های مرکز.