

# نهادبرنامه ریزی توسعه شهری تهران: گذشته، حال و آینده



علیرضا عندلیب  
دکترای شهرسازی

اصولاً انجام هیچ کاری بدون برنامه ریزی، به درستی صورت نمی پذیرد. مدیریت کلان شهر تهران به عنوان پایتخت کشور بزرگی چون ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست و نیازمند برنامه‌ای هوشمند و کاراست. مدیریت توسعه شهر به عنوان زیرمجموعه‌ای از مدیریت کلان شهر تهران نیازمند چنین برنامه‌ای است، چراکه از یکسو عوامل و نیروهای گوناگونی بر آن تأثیرگذارند و از سوی دیگر، نیروهای مختلفی نیز از آن شکل گرفته و یا تأثیر می پذیرند. هماهنگی، تلفیق، یکپارچه سازی اهداف، راهبردها، سیاست‌ها، آرزوها و توان نیروها و عوامل ذی نفع و ذی نفوذ، کاری بس پیچیده و نیازمند اندیشه‌های قوی، راهکارهای متقن و سازمانی توانمند و در عین حال اندیشمند است.

استقرار نهادهای حکومتی و ساختمان‌های دولتی در شهر تهران به همراه نمایندگی‌های سیاسی دیگر کشورهای جهان و دفاتر شرکت‌ها و سازمان‌های بخش خصوصی، انبوهی از فعالیت‌ها و گستره‌ای از منافع و قلمروها را در کنار یکدیگر قرار داده است. همین امر باعث می شود رقابت شدیدی برای کسب حداکثر منافع و قلمروها صورت پذیرد. در این میان، به سازمان یا نهادی نیاز است که در میان انبوه سازمان‌ها و نهادها و رقابت‌های ایشان بر سر منافع میانجگری نماید، اندیشه برتر و راهکار بهینه را برگزیند و تعادل لازم میان تقاضا و رقابت را برقرار سازد تا حرکت به سوی توسعه شهری با چالش‌های کمتری مواجه گردد و اقدامات بر اساس برنامه ریزی‌های از پیش تعیین شده صورت پذیرد.

تهران، به عنوان پایتخت کشور بزرگ ایران و به عنوان الگویی برای توسعه سایر شهرهای کشور، برای دستیابی به نیازها و همچنین تحقق چشم‌اندازهای کلان خود نیازمند ساختاری توانمند است که بتواند هماهنگی میان نهادهای دخیل در این امر و تلفیق برنامه‌های مختلف برای توسعه یکپارچه شهر را به وجود آورد. گرچه نیاز به وجود چنین ساختاری که در حقیقت می تواند همواره نقش کلیدی در برآورده ساختن نیازهای شهر تهران داشته باشد همواره مطرح بوده، در دوره‌های مختلف تاریخی نیز مباحث مختلفی توسط مسئولان، صاحب نظران و اندیشمندان در راستای تشکیل چنین نهادی ارائه شده است، اما تا پیش از تهیه طرح جامع جدید تهران هرگز این امر به سرانجام نرسیده است.

بدین ترتیب، با عدم تشکیل نهاد در حالی که نیاز به اسناد به هنگام برای هدایت توسعه شهری در مقاطع مختلف زمانی به شدت حس می گردید، اما نهادی که بتواند این اسناد را تهیه نماید، آن را به مرحله اجرا بگذارد و برانجام آن نیز نظارت داشته باشد، در عمل هرگز به منصفه ظهور نرسیده بود.

با امضاء توافق نامه دو جانبه وزیر مسکن و شهرسازی و شهردار وقت تهران مبنی بر ایجاد نهادی جهت تهیه همزمان طرح‌های توسعه شهری تهران و راهبری آن‌ها در سال ۱۳۸۲ گامی ابتدایی در جهت رفع این کمبود از طریق ایجاد سازمانی میان بخشی برای حل معضلات اساسی برنامه ریزی در تهران برداشته شد. این تجربه در طول زمان اندک و فعالیت خویش با فرصت‌ها و چالش‌های متعددی روبرو بوده است.

نوشتار حاضر تلاش می نماید فرآیند شکل گیری نهاد از ابتدا تا امروز را بررسی نموده و با استفاده از شناخت فرصت‌ها و تهدیدهای پیش رو، آینده نهاد را ترسیم نماید. همچنین سعی شده است، با بررسی خلأ ناشی از عدم وجود نهاد در طول دوره‌های مختلف برنامه ریزی و تهیه طرح‌های مختلف برای تهران، ضرورت تشکیل نهاد مورد بررسی قرار بگیرد و در ادامه ضمن بیان دامنه وظایف و فعالیت‌های نهاد با اشاره به رخدادهای مختلف در مراحل تکامل تدریجی آن تا به امروز، چشم‌انداز آتی نهاد به منظور حرکت به سوی توسعه شهری پایدار معرفی گردد.

بررسی موارد فوق در چهار بخش کلان به شرح زیر صورت پذیرفته است: در بخش اول، طرح مسئله و ضرورت تشکیل نهاد مورد بررسی قرار می گیرد. در بخش دوم، پیشینه نهاد و مراحل شکل گیری و تأسیس آن از آغاز تا به امروز و چگونگی شروع دور جدید فعالیت نهاد و آسیب شناسی عدم شکل گیری بنیادی آن در گذشته مرور می شود. سپس در بخش سوم، جایگاه نهاد در فرآیند تحقق سند طرح جامع شهر تهران و اقدامات صورت گرفته در این زمینه مورد بررسی قرار می گیرد و در نهایت در بخش چهارم الزامات موفقیت نهاد در انجام مأموریت‌های مورد انتظار معرفی می گردد.

## ۱. توسعه تهران و نیاز تاریخی آن

در این بخش، سابقه برنامه‌ریزی در تهران طی شش دوره مشخص مورد بررسی قرار می‌گیرد. این بررسی نشان‌گر پیامدهای ناشی از فقدان وجود عنصری مستقل و تخصصی برای برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری تهران و نیاز به شکل‌گیری آن است. شایان ذکر است این دوره‌بندی با توجه به مجموعه عوامل گوناگون مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری مطرح گردیده است، همان‌گونه که ممکن است با توجه به شاخص‌های دیگری امکان دوره‌بندی متفاوتی ارایه گردد.

برای بررسی سابقه تاریخی برنامه‌ریزی در ایران با تأکید ویژه بر تهران، می‌توان آن را به شش دوره تاریخی تقسیم نمود. این دوره‌ها از لحاظ بازه‌های زمانی چندان در تناسب نیستند، اما اتفاقات و رخداد‌های مهمی این شش دوره را به صورت مشخص از یکدیگر تفکیک می‌نماید.

■ **دوره اول:** پیش از مدرنیسم (۱۳۰۳-۱۲۵۰): در زمان حضور سلسله قاجار در رأس حکومت ایران، ارتباط با دنیای پیرامون وارد مرحله جدیدی می‌شود. شاهان قاجار که هر از چندگاهی به فرنگ سفر می‌کنند خواستار آن هستند که از نظام برنامه‌ریزی و مدیریت این کشورها الگوبرداری نمایند. نشانه‌های مقدماتی آغاز برنامه‌ریزی شهری در تهران را در همین دوره و تهیه نقشه موسوم به نقشه "عبدالغفار خان" می‌توان دانست. با تهیه این نقشه، مدیریت و تصمیم‌گیری برای توسعه شهر تهران آغاز می‌گردد که ویژگی کلیدی آن مدیریت و برنامه‌ریزی کاملاً متمرکز و اقتدارگراست. در شرایط حاکم بر وضعیت اجتماعی ایران، هیچ‌گونه فرصت تعامل و ارتباط قابل رؤیت نیست. بنابراین مدیریت و برنامه‌ریزی در این دوره فاقد روحیه اجتماعی و مردم‌گرایی است.

■ **دوره دوم:** مدرنیسم (۱۳۵۷-۱۳۰۳): به رغم تفاوت‌های حاکمیت پهلوی اول و دوم، در مجموع این سلسله را می‌توان به این نام مورد مطالعه قرار داد. با به قدرت رسیدن رضاخان، نظام مدیریت و برنامه‌ریزی نیز دچار تحول می‌گردد. نقطه آغازین این تحولات را می‌توان در سال ۱۳۰۳ و اولین اقدامات وی دانست که تا سال ۱۳۵۷ یعنی زمان به پیروزی رسیدن انقلاب اسلامی ادامه می‌یابد. نقطه اوج این دوره از دیدگاه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری سال ۱۳۴۷ و زمان تصویب طرح جامع است. این دوره با نیاز به حل مسئله عبور و مرور اتومبیل و تمرکز بر ضرورت خیابان‌کشی‌های جدید آغاز می‌شود. پهلوی اول با اقدامات شبه‌هوسمانی خود بافت قدیمی منسجم و یکپارچه شهرهای ایرانی را با یک شبکه خیابانی چلیپایی می‌شکافتد و راه را برای ورود اتومبیل به داخل شهرها هموار می‌کند.

در این دوره سعی می‌شود الگوی توسعه تهران با تکرار الگوی شهری لس‌آنجلس صورت پذیرد و بنیان‌های برنامه‌ریزی بر اساس منشور آتن پایه‌ریزی شود. پهلوی اول در این دوره برای آن‌که نمایشی از قدرت و اقتدار ایرانی را برای دنیا به نمایش بگذارد، سعی می‌کند تهران را به نماد پیشرفت و ترقی تبدیل نماید. اما اقدامات این دوره اغلب سطحی و ظاهری است. در این دوره مطابق با ساختار حاکمیتی کشور همه چیز از جمله دولت محلی در ید قدرت دولت مرکزی است و در واقع دولت محلی اختیاری برای

مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری در اختیار ندارد. پس از تهیه اولین طرح جامع در سال ۱۳۴۷ تا سال ۱۳۵۷ سعی و تلاش حکومت مرکزی در همین راستا ادامه می‌یابد. با مشخص شدن نقش کلیدی تهران در توسعه کل کشور، تأکید بیش از پیش بر نقش ملی تهران صورت می‌پذیرد. اما باز هم همان هدف کلیدی یعنی پیشرفت ظاهری و نمایش شهر متجدد در دستور کار قرار می‌گیرد.

■ **دوره سوم:** مدرن ستیزی بی‌الگو و نفی گذشته (۱۳۶۷-۱۳۵۷): در دوره ۱۰ ساله پس از انقلاب اسلامی به دلایل مختلفی رویکرد مقابله با تبدیل تهران به کلان‌شهر و اساساً مقابله با جریانات مدرنیستی اتخاذ می‌گردد. برنامه‌ریزی و مدیریت نیز به عنوان زیرمجموعه‌ای از رشته شهرسازی جزو همین جریانات مدرنیستی مطرح می‌گردد و بنابراین نگاه مثبتی نسبت به آن وجود ندارد.

در این دوره طرح جامع مصوب کنار گذاشته می‌شود. شعار کاهش مهاجرت و معکوس نمودن روند مهاجرت به تهران مطرح می‌گردد، اما مجموعه سیاست‌ها و اقدامات به خصوص در سال‌های (۱۳۶۰-۱۳۵۸) موجب تشدید مهاجرت به تهران می‌گردد. به تبع این مهاجرت، توسعه بدون برنامه‌ای به سمت شمال، غرب و جنوب تهران اتفاق می‌افتد. در این دوره نیز شهرداری به عنوان دولت محلی چندان در عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری فعال نیست و از لحاظ عملکردی از دولت مرکزی نیز فاصله زیادی دارد و بدین ترتیب در این دوره با نفی الگوی گذشته، رخداد مثبتی در حوزه شهرسازی و برنامه‌ریزی قابل تشخیص است.

■ **دوره چهارم:** تفکر احیای شهر مدرن (نئومدرن) (۱۳۷۸-۱۳۶۷): در فاصله سال‌های ۱۳۶۷ (پایان جنگ تحمیلی) تا ۱۳۷۸ (تشکیل اولین دوره شوراهای اسلامی) تفکر شهر مدرن مجدداً احیا می‌شود و مدیریت شهری در تهران در تلاش برای متجلی ساختن این شهر مدرن است. بنابراین رویکرد تکنوکراتیک به صورت مدیریت دستورالعملی، ابلاغی و بخشنامه‌ای در سرلوحه کار قرار می‌گیرد. شهرداری تهران به عنوان مدیریت اجرایی شهر، وارد صحنه می‌شود و اجرای پروژه‌های بزرگ شهری از سنخ و جنس پروژه‌های مدرن مانند احداث بزرگراه نواب و مجموعه‌های مسکونی مدرن پیرامون آن، برج‌سازی در شمال تهران و فروش تراکم مدنظر قرار می‌گیرد. تسلط این رویکرد آن چنان قدرتمند است که طرح تهیه شده تحت عنوان طرح ساماندهی تهران، عملاً توسط شهرداری به فراموشی سپرده می‌شود.

فرآیند توسعه این دوره که با شتاب و عدم تبعیت از برنامه همراه می‌شود عوارض اقتصادی، اجتماعی و کالبدی زیادی را به شهر وارد می‌کند، اما در عین حال باید اذعان داشت طی همین دوره نقش ملی شهر تهران دوباره احیاء می‌گردد.

■ **دوره پنجم:** رویکرد تکنوکراتیک تضعیف شده (۱۳۸۲-۱۳۷۸): دوره پنجم را می‌توان نوعی استمرار دوره چهارم دانست که با تضعیف رویکرد تکنوکراتیک همراه است. در این دوره شدت برخورد دستورالعملی، بخشنامه‌ای و سیستمی به نحو چشمگیری کاهش پیدا می‌کند، ولی به لحاظ رویکرد توسعه‌ای و شهرسازی استمرار دوره قبل قابل مشاهده است. هر چند در ابتدای این دوره شورای

در فاصله سال‌های ۱۳۶۷ (پایان جنگ تحمیلی) تا ۱۳۷۸ (تشکیل اولین دوره شوراهای اسلامی) تفکر شهر مدرن مجدداً احیا می‌شود و مدیریت شهری در تلاش برای متجلی ساختن این شهر مدرن است. بنابراین رویکرد تکنوکراتیک به صورت مدیریت دستورالعملی، ابلاغی و بخشنامه‌ای در سرلوحه کار قرار می‌گیرد.

اسلامی شهر تهران نیز شکل می‌گیرد، اما همچنان به دلیل بروز تنش در روابط میان شهرداری تهران و این شورا قدرت لازم را پیدا نمی‌کند و نمی‌تواند به ایفای نقش کلیدی خود در عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران بپردازد.

■ **دوره ششم:** رویکرد ترمیم و اصلاح مردم‌گرایانه (۱۳۸۴-۱۳۸۲): در این دوره دو رویکرد متمایز در حوزه برنامه‌ریزی و اقدامات قابل تشخیص است. دو اتفاق مهم در این مجموعه، آغاز تهیه طرح جامع توسط نهاد توافقی به عنوان نطفه اولیه رویکرد جدید برنامه‌ریزی در تهران و تأسیس نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری مطرح می‌شود. البته این که ایده نهادسازی تا چه میزان عملی می‌شود، موضوعی است که در بخش‌های بعدی بدان پرداخته می‌شود. با این حال و علی‌رغم این اتفاقات مثبت می‌توان مشاهده نمود که در حوزه اقدامات و سطوح فعالیت‌های صورت‌گرفته در این دوره بیشتر در مقیاس خرد و محلی است و کمتر در فرایندهای توسعه شهری تأثیرگذار بوده است. در واقع، به رغم اقدام مثبت تأسیس نهاد، جریان مدیریت شهری به همان منوال دوره‌های قبل ادامه پیدا می‌کند و هدف این جریان عمدتاً به دنبال رفع نیازهای جاری است و کمتر چشم‌انداز، دورنما و آینده تهران مورد توجه قرار می‌گیرد.

■ **دوره هفتم:** رویکرد نهادسازی و حیات بخشی دولت محلی (۱۳۸۴-۲۰۰۰): دوره حاضر را می‌توان دوران نهادسازی شهری دانست. در همین دوره است که مدیریت محلی به صورت یک بدنه ترکیبی فعال و کارآمد برای مدیریت شهری شامل شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری تهران به صحنه می‌آید. به واقع می‌توان گفت به رغم وجود کاستی‌های جدی، و با وجود تفاوت در رویکردهای دولت مرکزی و دولت محلی، این دوره مدیریت شهری از قدرت نسبی برخوردار می‌شود. در این دوره به طور مشخص چند اقدام اساسی انجام می‌شود. با تصویب برنامه و طرح جامع، فرصت مناسبی برای دست‌یابی به اهداف توسعه فراهم می‌گردد. عملکرد و فعالیت در زمینه توسعه شهر تهران در چارچوب برنامه آغاز می‌شود و عملکرد برنامه محور سرلوحه کار قرار می‌گیرد. شهرداری تهران تلاش برای تبدیل شدن از یک نهاد خدماتی به یک نهاد اجتماعی را آغاز و بدین منظور تلاش می‌کند تا رابطه تضعیف شده با مردم در طول زمان را احیا نماید (برای مثال طرح جامع تهران پس از تصویب به منظور اطلاع‌رسانی در وبسایت اینترنتی شهرداری تهران و در معرض دید عموم مردم قرار می‌گیرد). همچنین با پیگیری جدی مدیریت شهری (شهردار تهران و نیز مصوبه شورای اسلامی شهر تهران) نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران جایگاه خود را تا سیر مراحل تصویب قانون (به عنوان یک نهاد دائمی) تا حدود زیادی تثبیت شده ارزیابی می‌کند.

به طور خلاصه، تقسیم‌بندی تحلیلی دوره‌های فوق برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران و به طور مشخص در شهر تهران نشان می‌دهد که عدم حضور و تشکیل نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران به عنوان نظام مدیریت و برنامه‌ریزی تحقق توسعه پایدار شهری همواره با عدم موفقیت طرح‌ها و برنامه‌های ارائه‌شده و بخشی‌نگری در سطوح مختلف همراه گردیده است. به عبارت دیگر، متأسفانه به رغم آن که از منظر نهادسازی، شهر باید به عنوان یک کل واحد دیده شود که اجزای داخلی آن بر یکدیگر تأثیرات متقابل

و مستقیم دارند (چرا که در واقع شهر به صورت یک مجموعه پویا با هماهنگی اجزای داخلی خود توسعه پیدا می‌کند)؛ متأسفانه توسعه شهر شاهد نگرش غالب تجزیه‌ای و یا به تعبیر دیگر نگرش جزیره‌ای بوده است. سازمان‌ها و نهادهای دخیل در امر توسعه شهر تهران به دنبال اجرای برنامه‌های مجزای خود بوده و مدیریت یکپارچه شهری هرگز اتفاق نیفتاده است. به عبارت دیگر، مشکل اساسی شهر تهران را نمی‌توان صرفاً در فقدان طرح جامع در برخی از دوره‌های تاریخی گذشته خلاصه نمود. چرا که تاکنون بین سه تا شش طرح و نقشه جامع در تهران تهیه و قسمت‌های زیادی از آن نیز به اجرا درآمده است. مشکل اساسی‌تر را باید در فقدان قوه و نیروی دانست که این طرح‌ها و نقشه‌ها را در فرآیندی مطالعه شده مطابق با اقتضائات زمانی و مکانی برنامه‌ریزی نموده و اصلاح و بازبینی نماید.

طرح، برنامه و نقشه محصولی قابل تولید است که با نهاد یا بدون نهاد، توسط مشاور داخلی یا خارجی قابل تهیه و تولید است، اما برنامه ریزی توسعه نیازمند بینشی دقیق، واقعی و مطابق با شرایط ویژه‌ای است که توسعه قرار است در آن اتفاق بیفتد. از همین رو باید اذعان نمود مشکل جدی کشورهای جهان سوم را باید در برنامه‌های بدون برنامه‌ریزی (Plan without planing) جستجو نمود. واضح است که برای تثبیت یک اندیشه، اگر نهاد آن ساخته نشود، آن اندیشه نهادینه نمی‌شود. همان‌طور که برای توسعه آموزش عالی، نیازمند نهاد مورد نیاز توسعه آموزش عالی یعنی دانشگاه هستیم، امر توسعه شهر نیز بدون نهاد لازم آن یعنی نهاد برنامه ریزی توسعه امکان‌پذیر نخواهد بود.

توسعه شهر نیازمند دستگامی میان‌بخشی است تا بتواند به مرور زمان آن را در بطن جامعه، نهادینه، مستقر و جاری نماید. این دستگاه که از آن به‌طور خلاصه می‌توان به نام "نهاد توسعه شهر" یاد نمود، نیازی تاریخی و دغدغه‌ای طولانی‌مدت برای همه دلسوزان و آینده‌نگران توسعه شهر تهران بوده که تاکنون نظام توسعه شهری تهران از آن محروم بوده است. محرومیتی که زمینه ساز بروز و ظهور عینی یک نیاز اساسی و مورد اجماع برای توسعه شهری تهران گردیده است: "نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران".

## ۲. طرح مسئله و ضرورت تشکیل نهاد تهران

تهران امروز، با تمام مشکلات و چالش‌های فزاینده پیش روی خود، حاصل و متأثر از فرایند نامتناسب مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران در گذشته است؛ فرایندی که مراحل مختلف آن با مشکلات و مسائل متعددی روبرو بوده و به همین دلیل، کمتر توانسته است انتظاراتی که از آن توقع می‌رفته را برآورده نماید. چالش‌های متعدد پیش‌روی کشور در چهار دهه گذشته که به صورت ویژه با ورود برنامه‌ریزی به شیوه‌ای غربی به ایران و به کارگیری آن در سطوح مختلف نیز مقارن و هم‌زمان بوده است، آثار و تبعات فراوانی را بر شهر تهران به عنوان پایتخت و متأثر از تمام جریان‌های حاکم بر کشور داشته است. اما نباید این نکته را از نظر دور داشت که در صورت مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح برای توسعه شهری، این امکان وجود داشت که وضعیت بسیار متناسب‌تر و پایدارتری بر شهر تهران حاکم باشد. اما متأسفانه به دلایل متعدد که بررسی و اشاره به آن‌ها مجال دیگری را می‌طلبد چنین مدیریت و برنامه‌ریزی صورت‌نگرفته است.

دوره حاضر را می‌توان دوران نهادسازی شهری دانست. در همین دوره است که مدیریت محلی به صورت یک بدنه ترکیبی فعال و کارآمد برای مدیریت شهری شامل شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری تهران به صحنه می‌آید.

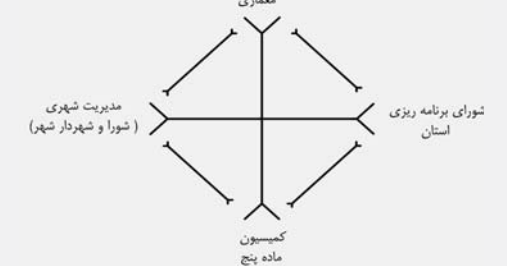
بدین ترتیب، با عدم تحقق مدیریت و برنامه‌ریزی برای توسعه شهری تهران، یکی از بزرگترین چالش‌ها بر سر راه تحقق اهداف و چشم‌اندازهای متعالی در تهران شکل گرفته است و این چالش چیزی نیست جز واگرایی و عدم همگرایی در جهت‌گیری‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای برنامه‌ها توسط عوامل مؤثر و تأثیرگذار بر مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهر تهران.

در واقع می‌توان گفت برای سازماندهی و مدیریت و جوجه‌کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و غیره در تهران که با پیچیدگی‌های فراوان در درون و همچنین ابهام در روابط میان جوجه مختلف روبرو هستند، سازمان‌ها و نهادهای مختلفی شکل گرفته‌اند و هر یک در جایگاه قانونی خود به برنامه‌ریزی و مدیریت یک یا حداکثر دو وجهی تهران پرداخته‌اند. این سازمان‌ها و نهادهای ذی‌نفع و صاحب قدرت در بعضی وجوه شاخص، در طول چند دهه گذشته هرگز نتوانسته‌اند با رویکردی میان‌بخشی و فرابخشی به ارتباط با سایر سازمان‌ها و نهادها بپردازند و گرچه در موارد معدودی چنین ارتباطاتی شکل گرفته است، اما به دلیل ماهیت غیرمنعطف ساختار سازمانی و عدم تمایل به مشارکت برای حل مشکلات مشترک و اغلب پیچیده، چنین روابطی در طول زمان با شکست مواجه شده‌اند و دستاوردهای چندانی را برای کلان‌شهر تهران به ارمغان نیاورده‌اند. این در حالی است که دغدغه تمام مسئولان، ارتقای وضعیت پایدار کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر تهران است، چرا که ارتقای وضعیت زیست پایدار در این شهر می‌تواند به شهرهای دیگر کشور نیز تسری یابد و باعث ارتقای شرایط زیست در کل کشور باشد.

در همین حال و علی‌رغم نکاتی که در بالا بدان اشاره شد، نهادها و سازمان‌های ذی‌نفع در حوزه توسعه شهری تهران هرچند در حوزه‌های فعالیتی خویش اقدامات گسترده‌ای را جهت تحقق این امر به انجام رسانده‌اند، اما به دلیل نبود ماهیت میان‌بخشی کمتر توانسته‌اند به هماهنگی و برنامه‌ریزی یکپارچه در کنار سایر سازمان‌ها و نهادها دست یابند و لذا دو عامل کلیدی و مهم، یعنی یکپارچگی و هماهنگی در میان این سازمان‌ها و نهادها به معنای واقعی کلمه کمتر شکل گرفته‌اند.

مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری نیز از این قاعده مستثنی نشده است و نهاد و سازمان‌های دخیل در امر برنامه‌ریزی نیز هر یک به برنامه‌ریزی و مدیریت درون‌سازمانی در طول زمان اکتفا نموده‌اند. همان‌طور که نمودار (۱) نشان می‌دهد:

نهادهایی همچون شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای شهر، شورای برنامه‌ریزی و معماری



نمودار (۱): واگرایی در میان سازمان‌ها و نهادهای دخیل در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری تهران

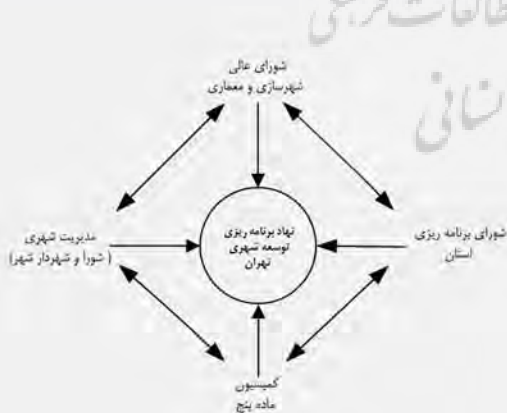
برنامه‌ریزی استان تهران و کمیسیون ماده پنج شهرداری تهران و شورای شهر تهران به دلیل ماهیت فراسازمانی خود نتوانسته‌اند به حل مشکلات و چالش‌های متعدد حاصل از ویژگی‌های چند وجهی موجود در شهر تهران بپردازند. به کلامی دیگر، ارتباطات میان‌بخشی و تصمیم‌گیری‌های یکپارچه و مورد پذیرش و مطابق با اهداف سازمانی از یکسو و مطابق با تحقق هدف توسعه متناسب و پایدار برای کلان‌شهر تهران از سوی دیگر، کمتر در طول زمان در میان این سازمان‌های مشاهده شده است و گرچه در مواردی با تشکیل کارگروه‌ها، عقد تفاهم‌نامه‌ها و غیره، همکاری‌های میان‌سازمانی بین این سازمان‌ها و نهاد آغاز شده است، اما به دلایل مختلف از جمله تغییر مدیران، تغییر رویکرد مدیران جدید و یا در برخی موارد تعارض در منافع چنین همکاری‌هایی هرگز ادامه نیافته است.

حاصل چنین امری هدر رفتن منابع، ناسامان شدن وضع موجود، عدم توسعه متناسب و متوازن شهر، بروز ناعدالتی و پایمال شدن منافع عمومی شهروندان در جهت منافع بخش اندکی از جامعه بوده است.

بدین ترتیب، ضرورت وجود نهادی میان‌بخشی به عنوان نقطه تعامل و همگرایی سازمان و نهادهای مذکور کاملاً حس می‌گردد. ایجاد چنین نهادی که هدف اصلی آن مدیریت و برنامه‌ریزی برای توسعه شهری کلان‌شهر تهران است می‌تواند به عنوان کانون همگرایی و وحدت برای تصمیم‌گیری در سطح میان‌بخشی و به ویژه در میان دولت مرکزی و دولت محلی عمل نماید.

نمودار (۲) رابطه تعاملی و همگرایی‌های را نشان می‌دهد که با تشکیل چنین نهادی که برآمده از رشد یافتگی، عقلانیت و خردمندی مراجع ذی‌ربط است، می‌تواند و باید شکل بگیرد.

چنین نهادی که خوشبختانه در حال حاضر در تهران شکل گرفته است و انتظار می‌رود به زودی با تصویب قانونی در سایر کلان‌شهرهای کشور نیز شکل بگیرد، در پی نیاز به وجود رابطه تعاملی و هم‌گرایی همان‌گونه که نمودار (۲) نشان می‌دهد



نمودار (۲) تشکیل نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران: فرصت ایجاد تعامل در میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری تهران

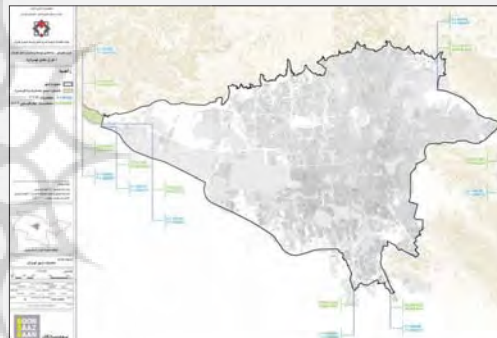
با تشکیل این نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران، مجموعه‌ای از روابط متقابل میان این نهاد و سایر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌نفع و

**ضرورت وجود نهادی میان‌بخشی به عنوان نقطه تعامل و همگرایی سازمان و نهادهای مذکور کاملاً حس می‌گردد. ایجاد چنین نهادی که هدف اصلی آن مدیریت و برنامه‌ریزی برای توسعه شهری کلان‌شهر تهران است می‌تواند به عنوان کانون همگرایی و وحدت برای تصمیم‌گیری در سطح میان‌بخشی و به ویژه در میان دولت مرکزی و دولت محلی عمل نماید**



تأثیرگذار در کلان‌شهر تهران شکل می‌گیرد که در صورت شناخت امکانات و فرصت‌های بالقوه‌ی حاصل از ایجاد چنین روابط تعاملی می‌توان برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری کلان‌شهر تهران را به سمت پایداری هر چه بیشتر رهنمون نمود.

جدای از نیاز به ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در میان سازمان‌ها و نهادهای دیگر در جهت تحقق توسعه شهری پایدار برای تهران، نیاز دیگری که تشکیل نهاد می‌توانست به آن پاسخی کامل و متقن ارائه دهد، اجرایی نمودن طرح جامع بود. طرح‌های جامعی که در گذشته برای تهران تهیه شده بودند، پس از تصویب برای اجرا به صورت مستقیم به شهرداری تهران ابلاغ شده و اجرای آن‌ها، به دلایل مختلف همواره تبدیل به یکی از دغدغه‌های اصلی مسئولان، متخصصان و مردم شده و در واقع، اجرا و محقق نمودن طرح جامع، در طول چهار دهه گذشته همواره با مشکلات جدی روبرو بوده است و بنا به نظر صاحب‌نظران، عدم اجرا بر اساس طرح جامع را می‌توان به عنوان یکی از آسیب‌های جدی فرایند تحقق طرح جامع معرفی نمود. بدین ترتیب، تشکیل نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران باید این نیاز جدی (یعنی فرآیند تحقق، پیاده‌سازی و اجرای طرح جامع جدید تهران) را در مسیر خویش برآورده سازد.



نقشه (۱): محدوده شهر تهران در سند مصوب طرح جامع

### ۳- پیشینه نهاد: مراحل شکل‌گیری و تأسیس آن ۳-۱- فلسفه، ضرورت و اهداف اولیه

همان‌طور که در بخش پیشین ذکر گردید، مشکلات متعدد و پیچیده‌ای از واگرایی و عدم یکپارچگی در جهت‌گیری‌ها، سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای برنامه‌ها حاصل شد. یکی از این مشکلات اساسی جدایی نظام برنامه‌ریزی شهری از اجرای آن‌ها بود که به تبع خود باعث بروز مشکلاتی پیچیده می‌گردید.

نطفه اولیه مشکل از آن‌جا شکل می‌گرفت که نظام برنامه‌ریزی و اجرای توسعه شهری در ایران به صورت بنیادین در قانون مجزا از یکدیگر تعریف شده‌اند. بدین معنی که از یکسو نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دارد که برای این منظور بدنه کارشناسی گسترده‌ای را در خود تجهیز نموده است. این بدنه کارشناسی که به صورت مستقیم با امر برنامه‌ریزی توسعه شهری در سراسر کشور مرتبط است، زیر نظر یکی از ارکان اصلی وزارت مسکن و شهرسازی، یعنی شورای عالی شهرسازی و معماری فعالیت می‌نماید. از سوی دیگر، نظام اجرای برنامه‌های مصوب به گونه‌ای دیگر تعریف شده است و بر اساس این تعریف، نظام اجرایی به صورت کامل در اختیار شهرداری‌ها و در شهر تهران در اختیار شهرداری

کلان‌شهر تهران قرار گرفته است. این امر موجب بروز فاصله و جدایی شدید میان برنامه و اجرای آن در همه ابعاد شده است و به دلیل وجود دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف به مشکلات موجود در حوزه شهرها، میان آن‌چه به واقع در طرح‌ها مطرح گردیده و آن‌چه در عمل توسط شهرداری اجرا شده است اختلاف و جدایی واضحی قابل ردیابی است. این اختلاف شدید میان طرح و اجرای آن در مورد طرح‌های گذشته به حدی شدت یافته است که در بسیاری موارد این شبهه را به وجود می‌آورد که طرح‌های جامع گذشته کاملاً ناکارآمد بوده‌اند و از شیوه‌های نامتناسب برنامه‌ریزی برای تهیه طرح استفاده شده است. اما، به زعم کارشناسان، اجرای سلیقه‌ای طرح‌های جامع گذشته و یا در مواردی انجام اقداماتی در مغایرت با طرح جامع نقش زیادی در عدم تحقق این طرح‌ها ایفا نموده است. بنابراین کاهش این فاصله میان برنامه‌ها و اجرای آن‌ها و ایجاد ارتباط متقابل میان دو سازمان مؤثر در این دو بخش کاملاً احساس می‌شده است.

همچنین، در این چرخه برنامه‌ریزی و اجرا، جایگاه مشخصی برای مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی دیده نشده بود. در حقیقت با واگذاری امر برنامه‌ریزی به وزارت مسکن و شهرسازی که نماینده دولت در این بخش محسوب می‌شود، مشارکت مردم در امر برنامه‌ریزی به حداقل ممکن کاهش یافته بود. از سوی دیگر، شهرداری نیز به عنوان بازوی اجرایی تعیین شده برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مختلف جایگاهی متناسب برای مشارکت مردمی و تعامل با نیروهای مردمی را در خود ایجاد نکرده بود. این در حالی است که به باور کارشناسان و صاحب‌نظران، مشارکت و ابراز نظر توسط گروه‌های مختلف بهره‌بردار که دربرگیرنده اقشار مختلف مردم هستند برای تحقق هر طرح و برنامه توسعه شهری الزامی است.

با تشکیل شوراهای اسلامی شهر از یک‌سو و همچنین تأکید بر مشارکت مردمی و مداخله مردم در امور مربوط به خود از جانب مسئولان عالی‌رتبه نظام مقدس جمهوری اسلامی از سوی دیگر مشخص گردید به منظور نهادینه کردن نظام برنامه‌ریزی شهری تهران، وجود یک نهاد مدیریتی و برنامه‌ریزی که امر برنامه‌ریزی و اجرا را به یکدیگر مرتبط و مجموعه آن دو را از ابتدا تا انتها مورد نظارت و کنترل قرار می‌دهد می‌تواند به ارتباط بیشتر مردم با دولت در قالب یک نهاد تخصصی کمک کند. در حقیقت از چنین نهادی انتظار می‌رود به عنوان نهادی تخصصی همان نقشی را ایفا نماید که در رویکردهای نوین برنامه‌ریزی به آن اشاره شده است، یعنی قرارگیری متخصص به عنوان حلقه وصل و ارتباط بیشتر مردم با دولت در تمام شئون مختلف برنامه‌ریزی و اجرا. این ارتباط به گونه‌ای است که از سویی خواسته‌های مردم با بررسی تخصصی، به برنامه‌های اجرایی بهتری تبدیل می‌شود و از سوی دیگر خواسته‌های دولت توسط یک نهاد تخصصی از خواسته‌های مردم عبور داده می‌شود.

تا پیش از شکل‌گیری این نهاد یکی از مشکلات اساسی و عمده، قرارگیری بدنه تخصصی در ساختار یکی از دو سازمان مهم بود. به عبارت دقیق‌تر، وزارت مسکن و شهرسازی در ساختار داخلی خود و یا با استفاده از شرکت‌های مهندسان مشاور که در ساختار موجود تابع اراده آن وزارتخانه است، به برنامه‌ریزی و

نطفه اولیه مشکل از آن‌جا شکل می‌گرفت که نظام برنامه‌ریزی و اجرای توسعه شهری در ایران به صورت بنیادین در قانون مجزا از یکدیگر تعریف شده‌اند.

در این مقایسه تطبیقی، حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام‌های متمرکز و غیرمتمرکز حکومتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت سازمانی و یگانگی در فرآیند تهیه و تصویب طرح‌هایی که شبیه طرح‌های جامع و تفصیلی است در تمام موارد برقرار است.

طراحی برای توسعه شهری مبادرت می‌نمود و خواسته یا ناخواسته حاصل کار برنامه‌ریزی صورت گرفته در این مجموعه، در انطباق با رویکرد این وزارتخانه بود. از طرفی، شهرداری نیز با استفاده از نیروی تخصصی خود به شیوه‌ای، برنامه ارائه شده از سوی وزارت مسکن را به مرحله اجرا هدایت می‌نمود که مطابق با سیاست‌ها و اهداف از پیش تعیین شده خود باشد. بدین ترتیب، گرچه هر دو سازمان هدف مشترکی را پیگیری می‌نمودند، اما برای تحقق این هدف مشترک ضرورتاً شیوه‌های مشابهی به کار نمی‌گرفتند، بلکه رویکردهای متفاوتی را مدنظر قرار می‌دادند و بنابراین سلسله اقدامات منتج از این رویکردها برای تحقق هدف مشترک نیز دارای تفاوت‌های ماهوی بود. این امر باعث می‌گردید که نیروهای تخصصی حاضر در هر یک از این دو سازمان نیز بالاجبار به منظور تحقق رویکردهای اهداف یکی از این دو سازمان قرار بگیرند گرچه برای تحقق اهداف تخصصی خود به دلیل حرکت در چارچوب طرح جامع فاقد اختیارات و آزادی‌های لازم برای این کار باشند. به بیانی دیگر، نیروهای تخصصی دخیل در عرصه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در تمام شهرها و به خصوص کلان‌شهر تهران به دلیل قرارگیری در ساختار مشخص و محدود یکی از دو سازمان مذکور، ویژگی نمایندگی مردم و برنامه‌ریزی از سوی مردم برای مردم را به عنوان یکی از ویژگی‌های ارزشمند در فرایند برنامه‌ریزی تا حدود زیادی از دست بدهند. افزون بر این، ضرورت وجود چنین نهادهای برای مدیریت و

برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران از بررسی‌های تطبیقی صورت گرفته در سایر کلان‌شهرها نیز مشخص می‌گردد. مطالعه تطبیقی فرایند تهیه طرح‌های شهرسازی در بعضی کلان‌شهرهای مهم جهان نشان از واگذاری اختیار تهیه طرح‌های مشابه با جامع و تفصیلی به شهرداری‌ها و شوراهای محلی و انجام آن در نهاد یا سازمانی تخصصی است که اصولاً به همین منظور تشکیل می‌شود. در این مقایسه تطبیقی، حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام‌های متمرکز و غیرمتمرکز حکومتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت سازمانی و یگانگی در فرآیند تهیه و تصویب طرح‌هایی که شبیه طرح‌های جامع و تفصیلی است در تمام موارد برقرار است. در مطالعه تطبیقی می‌توان نکات مهمی را استخراج نمود که اهم آن به شرح زیر هستند:

- تهیه طرح‌های شهرسازی توسط شهرداری به طور مستقیم و با استفاده از تخصص‌های درون سازمانی یا مؤسسات وابسته یا مستقل تخصصی، و یا از طریق مهندسان مشاور طرف قرارداد.
- تصویب مقدماتی یا نهایی طرح‌ها توسط شورای شهر یا شهرداری برحسب نظام‌های مختلف حقوقی-حکومتی.
- تصویب نهایی و حق وتوی دولت مرکزی یا نمایندگان آن در طرح‌های ملی و یا فرادستی.
- مشارکت مؤثر و مستقیم مردم از طریق نظرخواهی و پرسش و پاسخ و اعلان پیش‌نویس طرح‌ها.
- جایگاه مستقل مناطق شهرداری در تهیه طرح‌های محلی با الزام به رعایت ضوابط طرح بالادست.

نام طرح(های) توسعه شهری	نهاد تهیه‌کننده طرح	نحوه تأیید طرح (نهاد) تصویب‌کننده	بازنگری‌کننده	نظارت بر اجرا
لندن	طرح لندن و برنامه راهبردی دیگر در قالب طرح لندن	شهرداری کلانشهر (گروه طرح لندن)	شورای شهر بررسی و اصلاح توسط یک هیأت دولتی، و تصویب توسط معون نخست‌وزیر	معاون - نخست‌وزیر و شهرداری و شورا
پاریس	طرح هادی لامیش و شهر سازی (مشابه طرح جامع) طرح لامیش (بمباران) پاریس (SDAU)	اپوراز طرف شهرداری	اپور (کمک‌کننده) و شهرداری (تعیین جهت‌گیری‌ها)	شهرداری و شورای شهر
	طرح کاربری زمین (POS) و تفصیلی (PLU) (مشابه طرح تفصیلی)	اپور (APUR)	وزارت تجهیزات (زیرساختها) (مسئول شهرسازی در دولت فرانسه) شورای شهر و (شهرداری)	
استانبول	طرح کلان- طرح ناظم منطقه شهری Istanbul Metropolitan Area Sub - Region Master Plan	اناره شه-ر سازی (مسئول اصل) اناره شهرداری کلانشهر با همکاری ۶ گروه تحقیقاتی	شورای شهر	اناره شهرداری کلانشهر
مسول	شهرداری اناره شه-ر ذری) و ۲۵ شهرداری منطقه‌ای و مشاوران و مؤسسه توسعه مسول با کمک شهرداری	اناره شه-ر سازی کلانشهر (بررسی اولیه) شورای شهر کمیسیون شهرسازی تصویب نهایی شهرداری	اناره شه-ر سازی شهرداری کلانشهر به همراه مؤسسه توسعه مسول (مجموعه تهیه‌کننده)	شهرداری واحد برنامه‌ریزی شهری

جدول (۱) خلاصه‌ای از دستاوردهای این مطالعه تطبیقی را نشان می‌دهد:

بنابراین تشکیل نهادی برای برنامه‌ریزی و مدیریت شهری تهران می‌توانست مشکلات و آثار تبعی ناشی از این مسائل را تا حدود زیادی رفع کند و در حقیقت جایگاهی واقعی را برای بدنه نیروی تخصصی فراهم نماید که در صورت نهادینه شدن و تدوین بنیان‌های اساسی آن، این فرصت را به وجود می‌آورد که به عنوان حلقه ارتباطی واقعی میان دولت و مردم در جهت تحقق منافع و حقوق شهر و شهروندان عمل کند.

بنابراین نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران با چنین دیدگاهی و به منظور پاسخ به نیازهایی که در مدیریت شهری بروز کرده است، ایجاد شد و اهداف متعددی را بنا بر مسائل و مشکلات مربوط دنبال کرد.

سه هدف عمده را می‌توان به عنوان اهداف اولیه تأسیس نهاد برشمرد و این سه هدف عبارتند از:

- ۱ نزدیک کردن دولت به مردم؛
- ۲ نزدیک کردن نظام برنامه‌ریزی به نظام اجرایی؛ و
- ۳ پیوند هر چه بیشتر دولت، شهرداری و شورا، و در حقیقت برنامه ریزی و اجرا.

در واقع، نهاد به عنوان بدنه و ساختاری از نیروهای تخصصی فارغ از هرگونه رویکرد بخشی و سازمانی که می‌تواند سبب شود دیدگاهی خاص بر آن حاکم گردد، برای نزدیک‌تر کردن دولت، شهرداری، شورای اسلامی و مردم، و نظام برنامه‌ریزی شهری و نظام اجرایی و در نهایت برنامه و اجرای آن در راستای تحقق منافع و حقوق مردم و شهر ایجاد گردید.

برای تشکیل چنین نهادی لازم بود که اقدامات مشخصی صورت پذیرد. تهیه بستر قانونی به عنوان اولین ضرورت تشکیل چنین نهادی، نخستین اقدام مهم در این زمینه به شمار می‌آید که با توافق وزیر مسکن و شهرسازی با شهرداری تهران در سال ۱۳۸۲ این بستر قانونی ایجاد گردید.

دومین اقدام در این زمینه ایجاد بستر اداری متناسب با اهداف اولیه آن بود که علی‌رغم نوسانات بسیار زیاد نهایتاً در همان ابتدای تشکیل نهاد مشخص گردید. این نوسانات و ایجاد شرایط نامطمئن در برخی مقاطع زمانی در طول دوره کوتاه تشکیل نهاد باعث بروز مشکلاتی گردید که خود موجب ناکارآمدی نهاد شدند. این مشکلات و پیامدهای آن در بخش‌های بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۳-۲- مراحل تکاملی ایجاد نهاد

مراحل تکامل ایجاد نهاد از طرح ایده اولیه تا استقرار کامل را می‌توان به چهار مرحله مختلف تقسیم نمود. ذکر این نکته ضروری است که نهاد به دلیل تنوع دیدگاه‌ها و رویکردهای مؤسسی و مدیران آن در مقاطع مختلف با عناوین متفاوتی شناخته شده است. به منظور پرهیز از اطاله کلام، صرفاً عنوان مصوب شورای عالی نهاد "نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران" مورد استفاده قرار می‌گیرد و از بیان عناوین دیگر در مراحل شکل‌گیری نهاد، پرهیز می‌شود. این مراحل عبارتند از:

- ۱ مرحله ایجاد (۸۵-۱۳۷۶)
- ۲ مرحله رکود (امید) (۸۶-۱۳۸۵)
- ۳ مرحله تثبیتی (۸۷-۱۳۸۶)

### ۴- مرحله پایداری (۰۰۰۰-۱۳۸۷)

این چهار مرحله به صورت کلی معرفی می‌شوند:

#### ۱- مرحله ایجاد (۸۵-۱۳۷۶)

در مرحله اول یا مرحله ایجاد، برای نخستین بار ایده ایجاد نهاد با هدف تغییر نظام تهیه سلسله مراتبی طرح‌های توسعه شهری به نظام هماهنگ تهیه و با تمرکز بر تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی مطرح می‌گردد. در این مرحله که از آن می‌توان به عنوان مرحله تفاهمی (توافقی) یاد نمود، فرآیند ایده‌سازی اولیه تشکیل نهاد آغاز می‌شود. این دوره که اصولاً ماهیتی موقتی دارد به سه مقطع تقسیم می‌شود: در مقطع اولیه (۷۸-۱۳۷۶) با توجه به مسایلی که در حوزه شهرسازی و توسعه شهری تهران تا قبل از ایجاد نهاد به وقوع پیوسته بود، چند رویکرد مورد توجه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در خصوص تهران مورد نظر جدی قرار گرفت: اولاً تعامل بین وزارت مسکن و شهرداری در خصوص قانونی کردن مصوبات پیشین تهران و دوم تهیه طرح تفصیلی که منجر به تشکیل کمیته ویژه مشورتی جهت مباحث اصلی برنامه‌ریزی شهر تهران و تدوین برنامه سوم کشور گردید. در این مقطع ایده‌سازی نهاد در سطح فردی و افراد خاص مطرح می‌شود ولی توسعه نمی‌یابد. مقطع دوم (۸۲-۱۳۷۸) توسعه ایده اولیه تشکیل نهاد به دلیل ضرورت و نیاز به تهیه همزمان طرح جامع و تفصیلی موضوع تأسیس نهاد به صورت تدریجی پیگیری می‌گردد و در نهایت به موجب موافقتنامه مهر ماه ۱۳۸۲ میان وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران، برای نخستین بار تشکیل نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران مطرح می‌گردد.

فعالیت اصلی در این دوره، مدیریت و هدایت شرکت‌های مهندسی مشاور است که از سال ۱۳۷۹ تهیه طرح‌های شناخت مسایل توسعه شهری مناطق مختلف تهران را آغاز کرده‌اند. تلاش اصلی نهاد در مقطع دوم این مرحله (۸۵-۱۳۸۳) اساساً بر تهیه طرح جامع شهر تهران متمرکز می‌شود.

در این مرحله، ریاست نهاد با توافق وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران برای مدت معینی منصوب می‌شود. لیکن به منظور حل مسائل حقوقی و اداری و مالی مقرر می‌گردد ریاست نهاد همزمان رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران نیز باشد. بدین منظور، نهاد عملاً در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران ادغام می‌گردد و تا سال ۱۳۸۵ اساساً هیچ اقدامی در جهت تثبیت جایگاه قانونی و هویت بخشی آن صورت نمی‌گیرد. بنابراین از دیدگاه ماهیت سازمانی، نهاد در این دوره کاملاً وابسته به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران اقدامات خود را تنظیم می‌نماید.

از اتفاقات حائز اهمیت در این مرحله آن است که از نیمه دوم سال ۸۴ بین وزارتخانه مسکن و شهرسازی و شهرداری بعضی از کلان‌شهرها موافقتنامه‌هایی با هدف همکاری و مشارکت در "تهیه همزمان طرح‌های توسعه شهری و راهبری آن‌ها" به امضاء رسید. یکی از مواد این موافقتنامه‌ها بنا به نیاز و ضرورت مبرم، ایجاد "نهاد دائمی مطالعه و برنامه ریزی و مدیریت تهیه طرح‌های توسعه شهری" بود. در ضمن، در این موافقت‌نامه‌ها مقرر گردید که وزارتخانه مذکور و شهرداری تهران به نمایندگی از سوی شهرداری‌های کشور و شورای اسلامی شهر تهران، زمینه قانونی لازم را برای شکل‌گیری و نهادینه شدن این سازمان، به

توسعه ایده اولیه تشکیل نهاد به دلیل ضرورت و نیاز به تهیه همزمان طرح جامع و تفصیلی موضوع تأسیس نهاد به صورت تدریجی پیگیری می‌گردد و در نهایت به موجب موافقتنامه مهر ماه ۱۳۸۲ میان وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران، برای نخستین بار تشکیل نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران مطرح می‌گردد.

صورت نهاد دائمی برای تهیه، مدیریت و راهبری طرح‌های توسعه شهری و انجام مطالعات و برنامه‌ریزی‌های لازم برای توسعه پایدار و موزون شهر فراهم، و به مراجع ذی‌ربط پیشنهاد نمایند.

در مقطع سوم این مرحله (۱۳۸۵)، پیگیری بررسی و تصویب طرح جامع تهیه شده در دستور کار نهاد قرار می‌گیرد. به طور کلی به رغم ادعان بر این نکته که فرآیند ایده سازی نهاد را باید محصول و ثمره اندیشه مدیران و برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران این دوره دانست، با این وجود، بر حسب رویکرد نهاد می‌توان این دوره را به عنوان "نهاد تهیه طرح" معرفی نمود. نهادی که صرفاً با اتکا به عنوان مورد توافق و با برخورداری از پشتوانه مالی، اداری و حقوقی مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران اقدام به مدیریت شرکت‌های مهندسی مشاور تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی می‌نماید، ولی اقدام عملی و برنامه مشخصی برای سازماندهی و شکل‌گیری بدنه مدیریتی و هویت بخشی مستقل نهاد صورت نمی‌گیرد.

تقویت شده و راه اندازی تشکیل نهاد به طور رویکردی نو در دستور کار قرار می‌گیرد. برای اولین بار ردیف بودجه مستقل برای نهاد تعریف می‌شود. برنامه و بودجه سالانه آن تصویب می‌شود و شورای عالی نهاد به‌عنوان بالاترین مرجع سیاست‌گذاری نهاد شکل حقوقی به خود می‌گیرد.

تلاش اصلی در این مرحله تثبیت نهاد و پیاده سازی سند در دستور کار قرار می‌گیرد و ماهیت سازمانی آن برای نخستین بار به‌صورت مستقل و البته به مدیریت شهری (شورای شهر و شهردار شهر) تعریف می‌شود.

به عبارت دیگر این مرحله را که از آغاز سال ۸۷ آغاز شد و با تصویب مجلس شورای اسلامی شکل قانونی و رسمی دایمی به خود خواهد گرفت را می‌توان "نهاد توسعه" نامید که عمدتاً در راستای تبیین فرآیند نهاد سازی و پیاده سازی سند طرح جامع گام بر خواهد داشت.

#### ۴- مرحله پایداری

این مرحله با پایان مرحله تثبیتی و تصویب قانونی مجلس آغاز می‌شود. به عبارت دیگر نهاد با عبور از فرآیند موقتی، تفاهمی و تأثیری به شکل رسمی و قانونی هویت یافته و وارد عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری می‌شود. به همین دلیل می‌توان این مرحله را مرحله پایداری نامید و نهاد این دوره را "نهاد توسعه پایدار" شناخت. تلاش اصلی در این دوره که همچنان تا تحقق توسعه پایدار شهر تهران ادامه خواهد یافت بر نهادینه کردن و امر برنامه‌ریزی، در شهر تهران متمرکز خواهد بود. ماهیت نهاد در این دوره نیز ضمن تعامل با دولت مرکزی به مدیریت شهری (شورای شهر، شهرداری تهران) وابسته خواهد بود. در این صورت چنین نهادی می‌تواند الگویی برای سایر کلان‌شهرها را نیز تحقق سازد. بدین ترتیب، می‌توان مجموع مراحل تکامل نهاد را در شکل (۳) (در صفحه بعد) مشاهده نمود.

#### ۳-۳- آسیب شناسی شکل‌گیری و استقرار نهاد

بررسی مراحل چهارگانه شکل‌گیری و تکامل نهاد مشخص می‌نماید که در یک دوره مشخص (۸۶-۱۳۸۲) نهاد علی‌رغم حضور در عرصه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری با مشکلات خاصی دست و پنجه نرم کرده است و در واقع تا پایان این دوره، شکل متناسب با وظایف از پیش تعیین شده خود را پیدا نکرده است. از آنجایی که شناسایی نقاط ضعف می‌تواند به تحقق موفقیت‌آمیز اهداف نهاد در آینده کمک چشمگیری بنماید، در این جا به مهم‌ترین آسیب‌ها در این دوره اشاره می‌شود که علی‌رغم وجود امکانات و اختیارات بر حوزه مدیریتی نهاد وارد شده است. مهم‌ترین آسیب‌های نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران از سال ۱۳۸۲ تاکنون را می‌توان در زمینه‌های مدیریتی، برنامه‌ریزی و نهادسازی مورد بررسی قرار داد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. نهاد به دلیل مشکلات و موانع مختلف به اجبار تنها بر یک وظیفه متمرکز می‌گردد و آن وظیفه، تهیه و تصویب طرح جامع است. این تمرکز باعث می‌شود فرصت نهادینه‌سازی نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری چندان فراهم نگردد. هر چند نبود طرح جامع برای توسعه شهر تهران در دو دهه اخیر همواره به عنوان یکی از بزرگ‌ترین مشکلات این شهر مطرح بوده است، اما تأکید بیش از حد مسئولان بر این موضوع باعث می‌شود تا تهیه طرح به عنوان تنها وظیفه نهاد مدنظر قرار بگیرد.

#### ۲- مرحله رکود و امید (۸۶-۱۳۸۵)

در سال ۱۳۸۵، به دلیل سیاست‌های مدیریتی شهردار تهران با تجمع مسئولیت نهاد با شرکت پردازش و ریاست همزمان رئیس نهاد بر ریاست هیئت مدیره شرکت پردازش، کلیه اختیارات قانونی، اداری و حقوقی نهاد از مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری تهران منتزع و در شرکت یاد شده ادغام می‌گردد. فعالیت‌های نهادسازی در این دوره در مرحله رکود بود و هیچ اقدامی صورت نمی‌گیرد. با این وجود اقدامات خارج از نهاد منجر به تصویب طرح جامع و ابلاغ سند طرح جامع می‌شود. سندی که در خود، مجوز تشکیل قانونی نهاد را تأیید می‌نماید. بلا تکلیفی و سردرگمی حقوقی و وابستگی نهاد در این دوره باعث می‌گردد که فعالیت آن با رکود زیادی روبرو شود و ساختار، تشکیلات و وظایف نهاد، به همین دلیل با آشفتگی زیادی مواجه گردد. این امر باعث می‌شود ماهیت کلیدی نهاد از درون تهی شود و موجودیت آن به دلیل مشکلات و موانع متعدد و همچنین تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های مختلف در سازمان‌ها و نهاد‌های بالادست و عدم تحقق فعالیت در چارچوب توافقنامه شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی با خطر مواجه گردد. به طور کلی، به دلیل عدم برخورداری از شفافیت لازم در جایگاه نهاد از یک سو و پایان زمان و تاریخ توافق مؤسسی نهاد از سوی دیگر، نهاد در این دوره را باید "نهاد در ابهام" نامید. از طرف دیگر با توجه به مصوبات اطمینان بخش سند طرح جامع مبنی بر تأیید ایجاد نهاد دائمی قانونی امیدواری به تداوم فعالیت‌های نهاد در بستری مطمئن فراهم می‌گردد. به این ترتیب نهاد در سایه روشن حرکت می‌کند و لذا بر حسب رویکردهای متفاوت نهاد این دوره را باید "نهاد در خوف و رجاء" نامید.

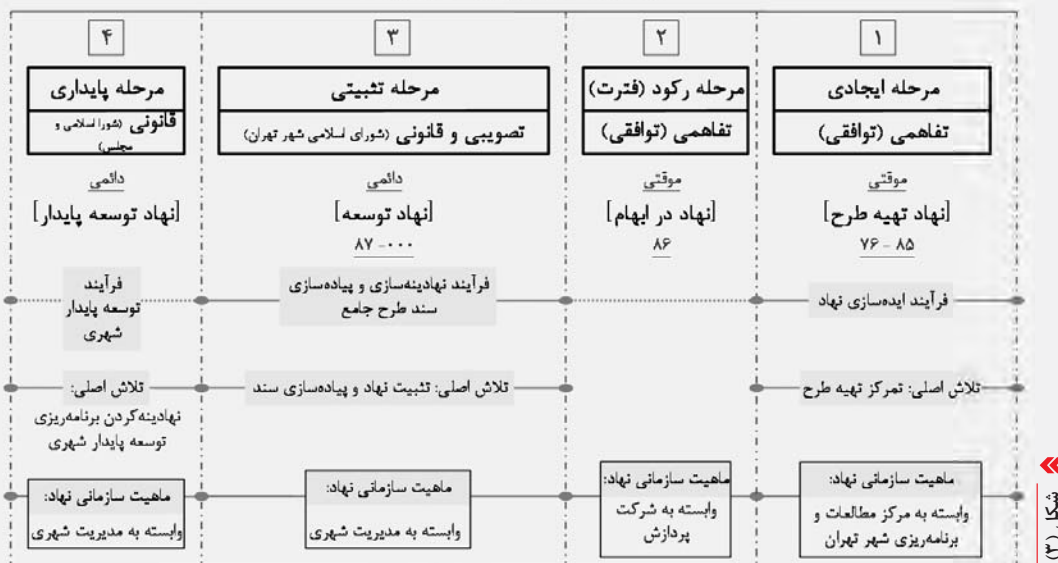
#### ۳- مرحله تثبیتی (۰۰۰۰-۱۳۸۷)

این مرحله با امضاء تفاهم‌نامه جدید میان وزیر مسکن و شهرسازی، رئیس شورای شهر و شهردار تهران در چهارم اردیبهشت ۸۷ آغاز می‌شود. در واقع، دور جدیدی از همکاری این سه دستگاه به عنوان مؤسسی اصلی نهاد در رویکرد به شکل‌گیری و تأسیس آن شکل می‌گیرد. این تفاهم‌نامه با طرح مصوب تأسیس نهاد در شورای شهر

نهاد با عبور از فرآیند موقتی، تفاهمی و تأثیری به شکل رسمی و قانونی هویت یافته و وارد عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری می‌شود. به همین دلیل می‌توان این مرحله را مرحله پایداری نامید و نهاد این دوره را "نهاد توسعه پایدار" شناخت.



## مراحل شکل‌گیری و تکامل نهاد



شکل (۳)

از این رو نهاد، به منظور تسریع در تهیه و تصویب طرح جامع بسیج می‌شود و اساساً در خلال این کار هیچ اقدامی در جهت تشکیل نهاد نگردید. شاید دلیل امر خویش باوری نسبت به شأن مراکزی بود که نهاد متصل به آن‌ها شده بود.

۲. بی‌ثباتی در ارکان نهاد و اعمال تغییرات مداوم بر حسب شرایط متزلزل و وابستگی مدیریتی حقوقی، پشتیبانی و مالی آن به دیگر مراکز و شرکت‌های مرتبط توسعه شهری تهران باعث عدم قوام و استقرار آن در ساختار مدیریت شهر تهران گردیده است. به عبارت دیگر، عدم تشکیل نهاد بدون اتصال به هیچ کس دیگر و مستقل از دستگاه‌های دیگر می‌توانست از ابتدا سنگ بنای محکمی را برای نهاد به‌وجود آورد.

۳. عدم تثبیت جایگاه قانونی نهاد و وجود قوانین محدود کننده نهاد سازی باعث می‌گردد ادامه کار نهاد با مشکلات اساسی مواجه شود. خطر انحلال، عدم تخصیص اعتبار و بودجه لازم برای ادامه حیات آن، ابهام در پاسخگویی به مراجع تصمیم‌گیری، خطر کاهش یا قطع حمایت از کار یا محصول بنا به مجموعه دلایل ذکر شده همواره نهاد را در این دوره تهدید کرده است.

۴. اختلاط مسئولیت (مدیریت نهاد و ساختار شهرداری تهران) به‌گونه‌ای که هم‌زمان درگیر با مسایل روزمره جاری مناطق شهرداری و از سوی دیگر تمرکز بر مسایل دراز مدت توسعه شهری، مانع بزرگی در مسیر تشکیل نهاد گردید.

۵. کم‌رنگ شدن نقش مردم در فرآیند تهیه طرح جامع به دلایل مختلف، ضمن وارد آوردن ضربه‌ای بزرگ به طرح جامع و کاهش فرصت‌های بالقوه موجود جهت اجرایی ساختن آن، باعث می‌شود هدف اولیه نهاد به عنوان رابط و واسطه‌ای کارآمد برای دخالت و مشارکت مردم در تهیه طرح، کمتر برآورده شود. در این‌جا باید دو

نکته را مدنظر قرار داد: اول آن که، به طور کلی بسترها و زمینه‌های لازم برای حضور و مشارکت مردم در هنگام تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌های مختلف شهری در ایران تا به حال کمتر فراهم شده است. دوم آن که، طرح جامع و نهاد تهیه‌کننده طرح در هنگام تهیه آن از طریق مصاحبه و پرسشگری در پی تحقق این موضوع بوده‌اند، اما متأسفانه این فعالیت به دلایل مختلف در تدوین نهایی طرح مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

۴- مبانی شروع دوره جدید فعالیت نهاد و ضرورت مهندسی مجدد آن علی‌رغم مشکلات و مسائل خاصی که در بالا به آن‌ها اشاره گردید با تصویب و ابلاغ سند طرح جامع در سال ۱۳۸۶، ضرورت اجرای آن توسط نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران کاملاً آشکار گردید. دو عامل زیر ضرورت مهندسی مجدد نهاد را مورد تأکید قرار می‌داد:

یکم: تصویب و ابلاغ سند طرح جامع و ضرورت اجرای آن: پس از پایان مرحله تهیه طرح جامع و تصویب آن، ضرورتاً باید ساز و کارهای پیاده‌سازی آن پیش‌بینی و اجرایی شود. به همین منظور نهاد تهیه طرح گذشته باید با شرایط جدید، ساختارهای مناسب جهت پیاده‌سازی سند در ابعاد مختلف پیش‌بینی شده و از جمله بازنگری و اصلاح آن را فراهم نماید و این امر نیازمند بازبینی مجدد جایگاه و مأموریت نهاد می‌گردد.

دوم: نهادینه سازی برنامه‌ریزی توسعه شهری: همان‌گونه که پیش از این مطرح گردید، توسعه شهری صرفاً با طرح جامع محقق نمی‌شود. توسعه شهری نیازمند ایجاد نهاد توسعه‌ای مناسب است. ضرورت برنامه‌ریزی آینده و تحول در رویکردها و فرآیندهای تهیه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه شهری نیازمند بازخوانی، مطالعه و ارایه الگوهای جدیدی است که مستلزم وجود نهادی کار کرده و فعال در این عرصه است.

کم‌رنگ شدن نقش مردم در فرآیند تهیه طرح جامع به دلایل مختلف، ضمن وارد آوردن ضربه‌ای بزرگ به طرح جامع و کاهش فرصت‌های بالقوه موجود جهت اجرایی ساختن آن، باعث می‌شود هدف اولیه نهاد به عنوان رابط و واسطه‌ای کارآمد برای دخالت و مشارکت مردم در تهیه طرح، کمتر برآورده شود.

### جمع‌بندی

این نوشتار تا این قسمت، با طرح مسئله، ضرورت و اهمیت موضوع تشکیل نهاد و اشاره به سوابق و مراحل ایجاد و تکاملی آن تا به امروز، به این نتیجه دست یافت که: از یک سو: فقدان چنین نهادی می‌تواند بزرگترین لطمات و ضربه‌ها را بر بیکره نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری تهران وارد سازد و از این رو تهدیدی بزرگ برای آینده این شهر محسوب می‌گردد. از سوی دیگر، تشکیل نهادی فعال، قوی و کارآمد، ضمن پاسخگویی به نیازهای فوق، می‌تواند موجب بستر سازی برای تولید فرصت‌های نوبه‌منظور رشد و توسعه پایدار شهر تهران فراهم نماید. به همین جهت فرصتی استثنایی را پیش‌روی سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، تصمیم‌گیران و مدیران شهری قرار داده است. قسمت دوم این نوشتار به بیان این فرصت‌ها خواهد پرداخت و نقش‌های چندگانه نهاد را تبیین خواهد نمود.