



محمد صالح شکوهی بیدهندی،
پژوهشگر دکتری شهرسازی،
دانشگاه تهران
Saleh.shokouhi@gmail.com

از فکر تا عمل

فرایند برنامه ریزی و اجرای پروژه های شهری تهران

چکیده: شهرداری تهران در سال های اخیر دست به اقدامات متنوع و متعددی در انجام پروژه های شهری و در راستای محورهای مختلف توسعه زده که چهره و مناظر جدیدی را برای شهر ایجاد کرده است. آسیب شناسی انجام گرفته نشان می دهد ویژگی های مثبت و منفی بسیاری در این پروژه ها قابل بحث و بررسی است که می توان در چهار گام تعریف پروژه، برنامه ریزی و طراحی، اجرای پروژه و ارزیابی و بازنگری به آنها پرداخت. عدم توجه به اولویت ها و ضرورت های پیش بینی شده در طرح های بالادست و «برنامه - محور» نبودن روند تعریف پروژه از آسیب های موجود در طرح های تهران امروز است. همچنین عدم «نیازسنجی» در کنار امکان سنجی پروژه ها نیاز به لزوم یا ضرورت آنها را مشخص نمی کند. در برنامه ریزی و طراحی پروژه ها، آسیب هایی در روند انتخاب مشاوران برنامه ریزی و طراحی و همچنین نظارت بر عملکرد آنها وجود دارد. به علاوه، پیوسته های مختلف اجتماعی، اقتصادی، و زیست محیطی در برخی موارد از استقلال و استحکام لازم برخوردار نیستند. روند تصویب پروژه های شهری و ضعف در مشارکت مردمی در فرایند تهیه و تصویب برنامه ها جزء نقاط ضعف پروژه های تهران است. در بخش اجرا، عدم تبیین نظام تحقق پذیری و شفافیت پروژه ها مورد تحلیل و نقد است. در نهایت نیز در مرحله بازنگری و ارزیابی عدم وجود شاخص های ارزیابی و نیز فقدان سازمان ناظر بر این بازنگری از دیگر مسائلی هستند که نقاط قوت و ضعف این پروژه ها را مشخص می کنند. در این میان نقد و تحلیلی ساختاری در این فرایند می تواند به راهکارهایی برای ارتقای کیفی پروژه ها کمک کند.

واژگان کلیدی: پروژه، شهر، شهرداری، تهران، فرایند

تصویر ۱: پروژه تعریض
زیرگذر میدان امام حسین
عکس: محمد صالح شکوهی
بیدهندی، ۱۳۹۱.

Pic1: The project of Imam
Hossein square, photo: Mo-
hammad Saleh Shokouhi
Bidhendi, 2012.

مقدمه

پروژه های شهری برنامه های عمرانی زمان مندی هستند که در جهت تأمین منافع عمومی شهروندان، با محور شهرداری (و همکاری سایر نهادهای دخیل در مدیریت شهری) انجام می گیرند. شهرداری تهران از جمله سازمان هایی است که در چند دهه اخیر مجری برخی از بزرگ ترین اقدامات توسعه ای در مقیاس ملی بوده است. در سه دهه گذشته پروژه هایی نظیر بازسازی منطقه نواب، ساخت متروی تهران و حومه، ایجاد تعداد زیادی بزرگراه، توسعه فضاهای سبز، ساخت پایانه های مسافربری، بهسازی شبکه ترافیکی، اقدامات فرهنگی با ساخت فرهنگسراها، ساماندهی شبکه فاضلاب و آب های سطحی، جمع آوری زباله با سیستم های مکانیزه و ... از سوی شهرداری تهران انجام شده است که در همه آنها نیاز به نوعی فراتر رفتن از معیارهای اقتصادی و شهرسازی احساس می شود (مصطفوی، ۱۳۸۷: ۱۱). این نوشتار با آسیب شناسی فرایند برنامه ریزی و اجرای پروژه های منظر شهر تهران تلاش می کند مشکلات موجود در این فرایند را بشناسد و راهکاری برای بهبود آن ارائه دهد.

گام اول: تعریف پروژه

اولین گام در مسیر یک پروژه شهری، تعریف آن است (روچ، ۱۳۸۷: ۳۷). پرسش این است که چه عاملی اولویت و ضرورت انجام یک پروژه شهری را مشخص می کند تا ردیف بودجه ای برای آن در نظر گرفته شود و در دستور کار مدیران شهرداری قرار گیرد.

با توجه به محدودیت منابع مالی در شهرداری تهران، شیوه



تصویر ۱

Pic 1

مطلوب برای تعریف پروژه می‌تواند تعیین اولویت‌ها براساس اسناد برنامه‌های فرادست و مبتنی بر راهبردهای طرح جامع تهران باشد. اما به نظر می‌رسد در شرایط کنونی، تعریف پروژه‌ها عمدتاً متکی بر اندیشه مدیران شهری است. به عنوان مثال در سال‌های اخیر، بخش مهمی از بودجه شهرداری تهران، صرف احداث تونل‌هایی در مسیر بزرگراه‌های شهری شده است. صرف نظر از میزان توفیق یا عدم توفیق این پروژه‌ها، نکته شایان ذکر این است که در سراسر طرح جامع تهران، هیچ اشاره‌ای به ضرورت احداث این تونل‌ها نشده است. در نتیجه فرایند تعریف پروژه‌ها در شرایط کنونی، بیش از آنکه «برنامه-محور» باشد، «رئیس-محور» است.

نکته دیگر مطالعاتی است که تحت عنوان «امکان‌سنجی» صورت می‌گیرد. در برخی از موارد، پس از آنکه ایده اولیه یک پروژه طرح می‌شود، مطالعاتی تحت عنوان امکان‌سنجی صورت می‌گیرد که شامل برآورد هزینه‌های اجرای طرح و بررسی مغایرت یا عدم مغایرت با طرح‌های جامع و تفصیلی است. در رویه جاری در تهران جای خالی مطالعات «نیازسنجی» به شدت محسوس است. در این مرحله باید مشخص شود آیا انجام این پروژه، اولویت کنونی شهر تهران است و انجام آن توسط شهرداری تهران چه «هزینه فرصت»‌هایی را به وجود می‌آورد و از پاسخگویی به چه نیازهای دیگری بازمی‌دارد. اگر بودجه این پروژه در پروژه دیگری متمرکز شود، آیا نتیجه مطلوب‌تری برای منافع عمومی تحصیل خواهد شد؟ این‌گونه سؤالات معمولاً در مطالعات امکان‌سنجی بدون پاسخ می‌مانند.

گام دوم: برنامه‌ریزی و طراحی

پس از اینکه انجام یک پروژه در دستور کار قرار گرفت، انجام مطالعات برنامه‌ریزی و طراحی موضوعیت پیدا می‌کند. در این مرحله در مواردی با برگزاری مسابقه و در مواردی، با تهیه فهرستی از مشاوران پیشنهادی، مشاور برای انجام مطالعات انتخاب می‌شود. در هر دو صورت، فرد یا افرادی به عنوان داور مسابقه یا ناظر علمی مطالعات انتخاب می‌شوند. مجموعه مرجع برای انتخاب این داور/ ناظران، تعداد بسیار محدودی از اساتید دانشگاه هستند که اسامی ایشان در بسیاری از این

مدیریت شهری، مدیریت پروژه‌های شهری نیست. شهر را نمی‌توان به مجموعه‌ای از پروژه‌ها فروکاست. آنچه شخصیت و هویت شهر را شکل می‌دهد «بافت» اجتماعی، زیست‌محیطی، اقتصادی، فرهنگی و کالبدی شهر است. با این حال، کنترل پروژه‌های شهری در شهر تهران نیز با آسیب‌هایی مواجه است.

اسناد برنامه‌های فرادست را تنها به چشم عاملی محدودکننده می‌شناسند (که البته گاهی قابل تعدیل است). در حالی که این برنامه‌ها، علاوه بر تعیین ضوابط محدودکننده، اولویت‌های توسعه شهر را نیز مشخص می‌کنند. بنابراین، معیارهای فرهنگی، اجتماعی و زیست‌محیطی در پروژه‌ها اهمیت کمتری پیدا می‌کند. نقدهایی که به تحت تأثیر قرار گرفتن محیط زیست تحت تأثیر ساخت‌وسازهای منطقه ۲۲ می‌شود، را می‌توان در این چارچوب تحلیل کرد (عابدینی، ۱۳۹۲). در نهایت پرسش این است که معیارهای تصویب یک پروژه شهری چیست و این معیارها را چه کسی مشخص کرده است؟ چهارمین و مهم‌ترین نکته، سطح مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی و طراحی است. نگارنده پیش از این در مطالعه‌ای که برای ارزیابی پروژه یک طرفه کردن خیابان ولی عصر انجام داده بود، نشان داد سطح مشارکت در این پروژه، کمتر از حد «اطلاع‌رسانی» و در «تردبان مشارکت ارزشتان» بوده است (محملی ابیانه و شکوهی بیدهندی، ۱۳۸۹). نمونه‌های جدیدتر، طرح پیاده‌راه‌سازی خیابان هفده شهریور است. از سال ۱۳۹۱، شهرداری تهران، با همکاری پلیس راهور، طرح پیاده‌راه‌سازی این محور را در دستور کار قرار داد. دسترسی اتومبیل‌ها به این خیابان قطع و این خیابان به مسیر مخصوص عابران تبدیل شد. در اواخر سال ۱۳۹۱، عملیات عمرانی طرح تعریض میدان امام حسین و محدود کردن ورود اتومبیل‌ها به خیابان هفده شهریور آغاز شد و با استفاده از فرصت تعطیلات نوروز و خلوت شدن شهر، این عملیات با سرعت زیادی پیش رفت. عملیات عمرانی شامل دو بخش است. بخش اول شامل تعریض زیرگذر میدان امام حسین و تبدیل فضای سطح به محدوده حرکت عابران پیاده است (تصویر ۱) و با استقبال نسبتاً خوبی مواجه شده است. اما بخش دوم، که شامل سنگ‌فرش کردن خیابان هفده شهریور و بستن دسترسی اتومبیل‌ها به این خیابان است (تصویر ۲)، با نارضایتی ساکنان و کسبه خیابان هفده شهریور همراه شد. ارزیابی‌های نگارنده در مصاحبه با اهالی محل نشان دهنده گلایه‌های جدی آنها از این طرح است. این گلایه‌ها نشان می‌دهد سطح مشارکت اجتماعی در این طرح بسیار پایین بوده است.

پروژه‌ها تکرار می‌شود. حضور مستمر این افراد آسیب‌هایی را متوجه پروژه‌ها می‌کند: الف- این افراد سلیقه محدودی دارند و تنوع ناظران و داوران می‌تواند، امکان بروز رویکردهای جدید را در برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌های شهری ایجاد کند. تجربه شهر پاریس در دهه نود، نشان می‌دهد می‌توان برای روزآمد کردن طرح‌ها و ایده‌های معماری و شهرسازی، از داوران جدید (حتی خارجی) دعوت کرد تا خلاقیت‌هایی که از نظر داوران پیشین واجد امتیاز بالایی نبوده‌اند، دوباره به چشم بیایند. ب- تجارب کنونی نشان می‌دهد گروه داوری و نظارت کنونی، بیشتر بر مبانی نظری علمی تمرکز دارند و ابعاد فنی و اجرایی پروژه‌ها با دخالت مدیران طراحی می‌شود. این امر به کم‌رنگ شدن نقش برنامه‌ریزان در تصمیم‌سازی و ادامه نگاه رئیس-محور منجر خواهد شد. دومین نکته، پیوسته‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی پروژه‌هاست (برج، ۱۳۸۹). اقدام مثبتي که در سال‌های اخیر در شهرداری تهران صورت گرفته، توجه ویژه به این پیوسته‌هاست. با این حال، در برخی موارد این مطالعات جنبه گزارش توجیهی پیدا می‌کنند و متأثر از نهاد قدرت، نمی‌توانند مانع آسیب‌های احتمالی شوند و تنها در جهت کم کردن برخی از تبعات تلاش می‌کنند. نکته سوم، مربوط به فرایند تصویب پروژه است. در این فرایند، وزن معیارهای سیاسی و اقتصادی بسیار بالاتر از اهمیت واقعی این معیارهاست. تصویب‌کنندگان پروژه‌ها،

جدول ۱. آسیب‌شناسی فرایند پروژه‌های منظر شهر تهران و راهکارهای ارائه شده برای بهبود وضع موجود. مأخذ: نگارنده، ۱۳۹۲.

Table 1. Pathology of processes of landscape projects in Tehran and the approaches taken to improve the situation, Source: Author, 2013.

تصویر ۲: تبدیل خیابان هفده شهریور به مسیر پیاده. عکس: محمد صالح شکوهی بیدهندی، ۱۳۹۱.

Pic2: The project of converting 17 Shahrivar Street to pedestrian way. Photo: Mohammad Saleh Shokouhi Bidhendi, 2012.

گام اول: تعریف پروژه	آسیب‌های کنونی در شهر تهران	شیوه‌های بهبودبخشی به وضع موجود
تعیین اولویت‌ها مبتنی بر صلاحیتهای مدیریتی	تعیین اولویت‌ها مبتنی بر صلاحیتهای مدیریتی	تعیین اولویت‌ها مبتنی بر برنامه‌های فرادست ضرورت مطالعات نیازسنجی
گام دوم: برنامه‌ریزی و طراحی	دایره محدود داوران و ناظران علمی نقش گزارش توجیهی برای پیوسته‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی تصویب پروژه بر اساس معیارهای سیاسی و اقتصادی سطح مشارکت شهروندان پایین‌تر از حد اطلاع‌رسانی	استفاده از داوران با سلیقه‌های مختلف و حتی داوران بین‌المللی نقش پررنگ‌تر پیوسته‌ها تبیین معیارهای تصویب بر اساس ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فنی و زیست‌محیطی مشارکت شهروندان در تمام مراحل تعریف پروژه و تهیه برنامه
گام سوم: اجرای پروژه	فقدان نظام تحقق پروژه ضعف در شفافیت مالی کیفیت پایین‌تر مصالح نسبت به محاسبات طرح	تأکید بر تبیین دقیق نظام تحقق در شرح خدمات مطالعات پروژه مداخله جدی‌تر شورای شهر و انعکاس گزارش‌های تراز مالی پروژه‌ها برای افکار عمومی
گام چهارم: ارزیابی و بازنگری	فقدان شاخص‌های ارزیابی و بازنگری فقدان نهاد مستقل نظارت تخصصی	تدوین شاخص‌های ارزیابی و بازنگری در برنامه پروژه احیای مجدد نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران

From Contemplation to Action

Planning and Implementing Process of Projects in Tehran

Mohammad Saleh Shokouhi Bidhendi, Ph.D. Candidate in Urbanism, University of Tehran, Iran.
Saleh.shokouhi@gmail.com

Abstract: In recent years Tehran Municipality has undertaken several projects that have changed the landscape of the city. A pathology of these projects shows that there are positive and negative issues in the four steps of definition of the project, planning and design, project implementation and project evaluation and review. In the first step, neglecting the priorities and needs of the city which have been mentioned in the strategic plan of Tehran is a problem. In the planning process of the projects, there are restrictions in the selection of consultants of planning and design and supervision on their studies. In some cases, social, economic, environmental and cultural appendices of the study are not independent and strong. In addition, the procedure of approval of projects has problems because of lack of certain criteria. In addition, poor public participation in the process of preparing and approving projects can be considered as weaknesses in Tehran. In the implementation step, the lack of financial transparency of the projects is has been criticized. Finally, the lack of evaluation indicators and a monitoring institute are some other questions in these projects. The review and analysis of the process can help to improve the quality of projects.

Keywords: Urban Projects, Tehran Municipality, Planning Process, Pathology, Evaluation.

Reference list

- Abedini, Zahra. (2013). *Why are the activities of the mayor of Tehran harmful?* Available from: www.tabnak.ir. (Accessed 23 October 2013).
- Burdge, R. J. (2010). *A community guide to social impact assessment*. Translated from the English to Persian by Mohammad Ali Ramezani and Morteza Qelich. Tehran: Jame'e-Shenasan.
- Eftekharzadeh, S. (2013). More than a temporary shed for our martyrs. Available from: http://memarinews.com/Pages/News-12484.aspx. (Accessed 23 October 2013).
- Mahmeli abyaneh, H.R. & Shokouhi bidhendi, M. S. (2010). Social participation and public transportation. *Journal of MANZAR*, 2 (8): 40 _ 43.
- Mostafavi, S.R. (2008). *Introduction to Impact assessment development agencies*. Tehran: Akhtaran publication.
- Roche, Chris (2008). *Impact assessment development agencies: learning to value change*. translated by H. Chavoshian, The office of cultural and social studies of the municipality of Tehran, Akhtaran publication.
- Salmani (2013). *Pathology and analysis of the performance of the municipality of Tehran*. Available from: http://www.miandisham.ir. (Accessed 23 October 2013).
- Sharif University of Technology. (2011). *Performance evaluation of the municipality of Tehran*, prepared for Majlis Research Center.

و بازنگری در برنامه نیز با محدودیت جدی مواجه باشد. نظارت و بازنگری یک برنامه، علاوه بر شاخص‌های نظارتی، نیازمند نهادی نظارتی است. نهادی که با برخورداری از ظرفیت‌های تخصصی و کارشناسی، بتواند با استقلال از شهرداری، فرایند تحقق برنامه‌ها را پیش و در صورت ضرورت، پیشنهادهایی برای روزآمدسازی آنها ارائه کند. طرح جامع تهران، نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران را بدین منظور در نظر گرفته بود که متأسفانه در سال‌های گذشته منحل شد. بخش‌هایی از مسئولیت این نهاد به شورای عالی نظارت بر توسعه شهر تهران سپرده شد که تا کنون این شورا حتی یک جلسه نیز تشکیل نداده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مطالعه حاضر برخی از آسیب‌های فرایند تعریف، طراحی، اجرا و بازنگری پروژه‌های شهری تهران را برشمرد. جدول زیر، خلاصه‌ای از آسیب‌ها و راهکارهای بهبود وضع موجود را نشان می‌دهد.

فهرست منابع

- افتخارزاده، ساناز. (۱۳۹۲). *شهیدان ما بیش از یک سوله موقت بر گردن ما حق دارند*. قابل دسترس در: <http://memarinews.com/Pag-es/News-12484.aspx>. (تاریخ مراجعه: ۹۲/۸/۱).
- برج، رابل جی. (۱۳۸۹). *راهنمای عملی ارزیابی تأثیرات اجتماعی*. ترجمه محمدعلی رضایی و مرتضی قلیچ. تهران: جامعه‌شناسان.
- روج، کریس. (۱۳۸۷). *ارزیابی تأثیر پروژه*. ترجمه: حسن چاوشیان. تهران: دفتر مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران، نشر اختران.
- سلمانی. (۱۳۹۲). *بلدیه بلدی می‌خواهد*. قابل دسترس در: <http://www.miandisham.ir/>. (تاریخ مراجعه: ۹۲/۸/۱).
- عابدینی، زهرا. (۱۳۹۲). *چرا ادامه فعالیت قالبیاف در شهرداری تهران زیانبار است؟*. قابل دسترس در: www.tabnak.ir/fa/news-336060. (تاریخ مراجعه: ۹۲/۸/۱).
- محملمی ابیان، حمیدرضا و شکوهی بیدهندی، محمدصالح. (۱۳۸۹). *مشارکت اجتماعی و حمل و نقل: تحلیل سطوح مشارکت اجتماعی در تعیین جهت شبکه معابر شریانی شهر، مجله منظر*, ۲ (۸): ۴۰ - ۴۳.
- مرکز مطالعات دانشگاه صنعتی شریف. (۱۳۹۰). *بررسی نظام ارزیابی عملکرد شهرداری تهران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مصطفوی، سیدرضا. (۱۳۸۷). *مقدمه کتاب ارزیابی تأثیر پروژه*. دفتر مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری. تهران: نشر اختران.

گام سوم: اجرای پروژه

پس از تعریف پروژه و تصویب برنامه و طرح آن، سومین گام، انجام عملیات اجرایی پروژه است. از آنجا که نظام تحقق پروژه‌ها معمولاً در طرح اولیه شده مشخص نمی‌شود، عملیات اجرا عموماً با مشکلات مختلفی مواجه می‌شود. ضعف در شفاف‌سازی مالی در عملیات اجرای پروژه‌های شهری تهران از موضوعاتی است که همواره مورد بحث واقع می‌شود. نظام مالی عملیات اجرا، گاه حتی برای نمایندگان شورای شهر تهران نیز مورد سؤال بوده است. عملیات اجرایی گاه با کارایی پایین و هزینه‌ی بالا همراه بوده و یا به خاطر تلاش برای افتتاح پروژه در زمانی کوتاه، هزینه‌های زیادی را به مدیریت شهری تحمیل کرده است. (تجربه بوسستان ولایت). موضوع دیگر کیفیت اجراست. در برخی پروژه‌ها، نوع مصالح به کار رفته، از کیفیت کمتری نسبت به طرح اولیه برخوردار بوده‌اند (سلمانی، ۱۳۹۲). برای مثال می‌توان به تجربه بزرگراه صدر و یا طرح باغ موزه دفاع مقدس اشاره کرد. افتخارزاده در مقاله‌ای به نام «شهیدان ما بیش از یک سوله موقت به گردن ما حق دارند» در خصوص باغ موزه دفاع مقدس می‌نویسد: «فضاهای نامعین، مصالح فلزی، خطوط شکسته و تصاویر و صداها دهشتناکی که تمام مدت فضای موزه را آکنده است چگونه نماد هنر و معماری ایران اسلامی است؟!» (افتخارزاده، ۱۳۹۲).

این‌گونه محدودیت‌ها سبب شده تلاش زیادی که مجموعه مدیریت و کارکنان شهرداری تهران برای عمران و آبادانی این شهر انجام می‌دهند، با آسیب‌هایی مواجه شود.

گام چهارم: ارزیابی و بازنگری

برای روزآمدسازی و رفع نواقص یک برنامه شهری، پیش‌از ارزیابی و بازنگری مستمر ضرورت دارد. برنامه‌ریزان و طراحان هر برنامه توسعه شهری باید در کنار سند برنامه، دو سند «نظام تحقق‌پذیری» و «شاخص‌های ارزیابی و بازنگری» را تدوین کنند (مرکز مطالعات دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۹۰). جای خالی این شاخص‌ها در برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه شهری تهران (چه در مقیاس کلان همچون طرح جامع و چه در مقیاس خرد همچون پروژه‌های طراحی شهری) موجب می‌شود امکان سنجش میزان توفیق یا عدم توفیق این برنامه‌ها وجود نداشته

تصویر ۲

Pic 2

