

## تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان طرح راهبردی - ساختاری (جامع) تهران\*

سید مصطفی جلیلی<sup>۱\*</sup>، غلامرضا کاظمیان<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

<sup>۲</sup> استادیار مدیریت شهری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۳/۳، تاریخ پذیرش نهایی: ۹۴/۱۲/۲۲)

### چکیده

درخشش و موفقیت شهرها، حاصل فرایندهای پیچیده سیاست‌گذاری در زمانی مشخص بوده و محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح‌های توسعه شهری می‌تواند بستری برای این موفقیت‌ها فراهم‌کند. پژوهش حاضر بر تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح جامع تهران در دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۰ متمرکز شده و بدین منظور مدل تحلیلی تحقیق طراحی و برآن اساس، نمونه مطالعاتی تحلیل شده است. یافته‌های این پژوهش که از طریق ۲۲ مصاحبه نیمه ساختاریافته با نخبگان حوزه مدیریت شهری گردآوری شده، نشان می‌دهد که محیط سیاست‌گذاری طرح جامع تهران در این زمان به دلایل رویه‌ای مختلفی چون: سازوکار قدرت نامتوازن در نهاد مشترک و در جریان تصویب طرح جامع، قدرت و خاصیت تحمیل‌شوندگی بالای نظام بوروکراتیک شهرسازی، تفسیرپذیری غیرمتناسب طرح جامع و به خصوص طرح‌های تفصیلی با شرایط اجرایی موجود، رقابت بین سازمان‌های دولتی و شهرداری تهران، تضعیف و انحلال نهاد مشترک، از فضای فهم مشترک نیازهای شهری میان نهادهای قدرت شهری در اواخر دهه ۷۰ به فضای منفی رقابت‌های غیرشفاف و آسیب‌زا برای منافع شهر در نیمه دوم دهه ۸۰ حرکت کرده است. بنابراین محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع شهر تهران در وضعیت عدم تعادل و بی‌ثباتی بوده و این شرایط عدم تعادل، به تحقق‌پذیری اهداف طرح خدشه وارد کرده و موجب تضعیف مدیریت شهری تهران شده است.

### واژه‌های کلیدی

محیط سیاست‌گذاری شهری، مدیریت شهری تهران، طرح جامع تهران، توزیع قدرت نامتعادل.

\* مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد نگارنده اول با عنوان «ارزیابی فرآیند سیاست‌گذاری کلان مدیریت شهری تهران: نمونه مطالعاتی: فرآیند سیاست‌گذاری کلان طرح راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران (۱۳۷۸-۱۳۹۰)» که به راهنمایی نگارنده دوم و دکتر فرشاد نوریان می‌باشد که در بهمن ۱۳۹۲ در دانشکده شهرسازی دانشگاه تهران از آن دفاع شده است. هم‌چنین این پایان‌نامه با حمایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران صورت پذیرفته است.

\*\* نویسنده مسئول: تلفکس: ۰۲۱-۴۸۳۹۲۸۳۸، E-mail: s.mostafajalili@alumni.ut.ac.ir

## مقدمه

سازمان‌های مدیریت شهری، تفرق نهادی-برنامه‌ای موجود در میان نهادهای سیاست‌گذار، برنامه‌ریز و مجری به حداقل برسد. بررسی محیط سیاست‌گذاری کلانی که منجر به تدوین طرح جامع شهر تهران (محصول و دستاورد نهاد مشترک) شد، هدف این تحقیق به شمار می‌رود. از سوی دیگر نیز کلانشهر تهران به دلیل موقعیت ممتاز سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن، الگوی مهمی برای مدیریت شهرهای دیگر کشور به حساب می‌آید و بررسی تاریخی تجارب مدیریتی آن از اهمیت بالایی برخوردار است. بنابراین در این پژوهش تلاش می‌شود به این سؤال پاسخ داده شود که چه ویژگی‌های محیطی (مجموعه عوامل نهادی، سیاسی، اجتماعی) باعث شد تا طرح جامع تهران در ساختار نهاد مشترک تعریف شود؟ چه ویژگی‌هایی بر عملکرد نهاد تدوین‌کننده طرح جامع مؤثر بود و در چه فضایی از تعاملات نهاد مشترک منحل و یا در شهرداری تهران ادغام شد؟ در این تحقیق سعی بر آن است که با تحلیل روند تاریخی به این سؤال پاسخ داده شود.

«نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران» با هدف ایجاد همگرایی و تعامل میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف در برنامه‌ریزی و مدیریت شهر تهران بر اساس تفاهم‌نامه میان شهرداری تهران، وزارت مسکن و شهرسازی و شورای اسلامی شهر تهران در مهرماه ۱۳۸۲ تشکیل شد. سه هدف عمده را می‌توان به عنوان اهداف اولیه برای نهاد مشترک در نظر گرفت که عبارتند از: ۱. نزدیک کردن دولت به مردم، ۲. نزدیک کردن نظام برنامه‌ریزی (تهیه طرح‌های توسعه شهری) و نظام اجرایی (اجرای طرح‌های توسعه شهری) و ۳. پیوند هرچه بیشتر دولت، شهرداری و شورای شهر و در حقیقت برنامه‌ریزی و اجرا (عندلیب، ۱۳۸۸، ۳۱). با این حال نهاد مشترک بوجود آمده که به عنوان یک دستاورد تاریخی و گام برجسته و پیشرو در نظام مدیریت شهری تهران به حساب می‌آید، در مهرماه ۱۳۸۹ منحل و در ساختار شهرداری تهران ادغام می‌شود. این نهاد، اهداف بلندمدتی را پیگیری می‌کرد و در تلاش بود تا در سایه همگرایی

## ۱. سیاست شهری و سطوح سیاست‌گذاری شهری

جنکینز، سیاست‌گذاری و یا خط‌مشی‌گذاری عمومی<sup>۲</sup> را فرآیند اتخاذ مجموعه تصمیمات متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی در مورد انتخاب اهداف و ابزار دست‌یابی به آنها در شرایط مختلف می‌داند به شرط آنکه این تصمیمات به صورت قانونی در چارچوب اختیارات بازیگران باشد و در حوزه منابع و امکانات عمومی تعریف شود. وی خط‌مشی یا سیاست را، مجموعه‌ای از تصمیمات برای برطرف کردن مشکل یا دستیابی به هدفی متناظر تعریف می‌کند (درج در هاوالت و رامش، ۱۳۸۰، ۸ و ۹). در بررسی مطالعات سیاست‌گذاری، سه سطح سیاست‌گذاری قابل شناسایی است، در سطح اول که سطح ملی یا کلان<sup>۳</sup> بوده، موضوعاتی هم‌چون منافع کلان یا ایدئولوژی‌ها مطرح می‌شود. سطح دوم که سطح نهادی یا میانی<sup>۴</sup> نام برده می‌شود، همچنان موضوعاتی هم‌چون منافع کلان یا ایدئولوژی‌ها مطرح می‌کند با این تفاوت که این موضوعات حول نیازها و دغدغه‌های محلی مطرح شده و گروه‌های بهره‌ور را در مقیاس محلی در نظر می‌گیرد. یکی از موضوعات کلیدی در این سطح، تنش میان سیاست‌های ملی و نیازها، اولویت‌ها و دستورکارهای محلی است که باعث می‌شود در برخی اوقات، نیازهای کوتاه‌مدت بر برنامه‌های بلندمدت غلبه کند (Ferlie & Ongaro, 2015, 52). لایه سوم سیاست‌گذاری که در مقیاس خرد<sup>۵</sup> مطرح می‌شود را می‌توان به معنای مجموعه تصمیمات برای هموارسازی اجرای راهبردها در طرح‌ها قلمداد کرد (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰، ۲۹-۳۰). سیاست‌ها در

سیاست (خط‌مشی) شهری<sup>۱</sup> جزئی از سیاست و سیاست‌گذاری عمومی جوامع بوده و می‌باید در همین چارچوب تحلیل شود (کاظمیان و دیگران، ۱۳۹۲). سیاست شهری از سویی اساساً درباره رفاه ساکنین محلی در یک جامعه شهری است که شامل برنامه‌ریزی و تحویل خدمات عمومی و حمایت از توسعه اقتصاد محلی می‌شود (Blackman, 1995, 5). اصطلاح سیاست شهری تا پیش از دهه ۱۹۶۰ که طیفی از ابتکارات در ایالت متحده (از جنگ علیه فقر به بعد) انجام شود، واژه‌ای نبود که به شکل متداول استفاده شود و از آن زمان به بعد، با پیگیری سیاست‌های فقرزدایی در آمریکا به تدریج مورد استفاده قرار گرفت (کاکرین، ۱۳۸۷، ۲۲). ساده‌ترین تعریف از سیاست شهری، تلاش برای انتظام، کنترل و مدیریت نیروهایی است که نواحی شهری را شکل می‌دهند. همچنین می‌توان سیاست شهری را در این ایده به شکل تا حدودی مطلوب و اتوبیایی خلاصه کرد که هیچ‌کس نباید به دلیل جایی که در آن زندگی می‌کند در محرومیت قرار بگیرد؛ با این وجود شکل و معنای دقیق سیاست شهری را نمی‌توان از پیش تعریف و تحدید نمود (همان، ۸ و ۱۶). درک ماهیت و کارکرد مفهوم و فرآیند سیاست شهری، مستلزم درک و تعریف «مسئله شهری» است (کاظمیان و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۸۷). به عبارت دیگر زمانی که مسایل و معضلات در یک شهر به منزله معضلات شهری تفسیر شوند، مستلزم راه‌حل‌هایی مبتنی بر سیاست و سیاست‌گذاری شهری می‌شوند (کاکرین، ۱۳۸۷، ۱۵).

که آغازگر بحث‌های مختلف نظیر عدالت شهری است (Ward, 1956-85, Imbroscio, 2011). تئوری‌های کلاسیک موجود در موضوع سیاست شهری و با تأکید بر فهم قدرت شهری شامل نظریه تکنوکراسی، نظریه نخبه‌گرا، ماشین رشد، تئوری رژیم شهری می‌شوند که تلاش دارند در زمینه مطالعات قدرت در اجتماعات محلی چگونگی اداره و حکمروایی شهرها را توضیح دهند (Judge, Stoker & Wolman, 1995, 13-54). افزون بر موارد گفته شده، سیاست شهری موضوعات مختلف دیگری را نیز در برمی‌گیرد که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: ماهیت قدرت شهری و انواع آن، رقابت‌های محلی میان نهادهای قدرت شهری، همکاری‌های بین نهادهای ائتلاف‌های شکل یافته به شکل رسمی و غیررسمی، رهبری سیاسی شهری، بوروکراسی و دموکراسی در مقیاس شهری، نقش قدرت و سیاست در تدوین دستورکارهای شهر (چشم‌اندازها و برنامه‌های پیش‌رو)، خشونت‌ها و جنبش‌های اجتماعی شهری، تمرکزگرایی و تمرکززدایی نهادی در شهرها، نقش زنان در حکمروایی شهری، تعیین قدرت و منافع بهره‌وران کلیدی در فرآیندهای سیاست‌گذاری شهری، سطح استقلال و محدودیت‌های شهرها در نظام‌های حکومتی.

## ۲. سیر تحول رویکردهای سیاست‌گذاری شهری

تعداد زیادی از دانشمندان و نظریه‌پردازان شهری تا به حال در خصوص چیستی شهر که می‌توان سیاست شهری را در رابطه با آن تعریف کرد، سخن گفته‌اند و به همین میزان نیز در خصوص تعریف سیاست‌گذاری تلاش شده است. سیاست شهری و سیاست‌گذاری شهری در بیان برخی از تحلیل‌گران اولیه سیاست شهری مانند پیون و کلوارد (۱۹۷۲)، به منزله واکنشی در قبال فشار سیاسی (از طریق تهدید یا واقعیت‌شورش‌ها و یا ضرورت جذب طبقه متوسط سیاه‌پوست) ارزیابی کرده‌اند و در نتیجه اهمیت فشارهای سیاسی در تکوین مفهوم سیاست شهری و تولید آن را به خصوص در ایالت متحده (بیشتر از سایر کشورها نظیر انگلستان) نباید از نظر دور نگاه داشت. در این زمان (دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی)، سیاست‌های شهری در فرآیند بازتولید اجتماعی و مصرف جمعی متمرکز بود و ریشه‌ها و حوزه‌های آغازین سیاست‌گذاری شهری عبارتند بود از: ۱. فقر شهری، ۲. نژاد و قومیت‌های شهری و ۳. بی‌نظمی و آشوب‌های شهری

در دهه ۱۹۸۰، سیاست‌های شهری به شکل بارزی تغییر کرد و نقطه کانونی مباحث سیاست شهری به شکل فزاینده‌ای بر نقش شهرها در فرآیند تولید یا بر تحقق سود از مجرای توسعه مستغلات تغییر جهت داد و در این زمان به تعبیر مولاج و لوگان (۱۹۸۷)، شهر به مثابه «ماشین رشد» تعریف شد و سیاست‌های شهری حسب ائتلاف‌های رشد حول منابع سرمایه‌ای سود آور در شهرها قابل درک است و به تبع فرآیند سیاست‌گذاری شهری، به سمت شهرها مزیت‌های اقتصادی حرکت می‌کند بدین معنا که این

این مقیاس، مجموعه‌ای از تدابیر قانونی، فنی اجرایی و مالی را در برمی‌گیرد که اتخاذ آنها، تسهیلات لازم جهت تحقق راهبردها را فراهم می‌سازد. برای مثال در طرح‌های توسعه شهری، سیاست استفاده از انرژی‌ها و فناوری‌های نو برای روشنایی بوستان‌ها و سیاست تبدیل باغات مسکونی به باغات فرهنگی برای تحقق راهبرد حفاظت از محیط زیست شهری قابل تعریف است (معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری شهرداری تهران، ۲۰۱۳۹۰).

تمرکز این پژوهش بر سطح دوم سیاست‌گذاری معطوف است که در آن مجموعه‌ای از تصمیمات و سیاست‌های راهبردی هدایت‌کننده برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری وجود دارد. در این سطح از سیاست‌گذاری شهری، سیاست‌های کلان، معطوف به تصمیمات در عرصه‌هایی است که از یک سو حدود بخش‌هایی خاص را در می‌نوردد و از سوی دیگر بر جهت‌گیری سیاست‌گذاری بخش‌های مختلف تأثیر می‌گذارد (وحید، ۱۳۸۷، ۲۸۹). این سطح از سیاست‌گذاری در چارچوب سازمانی و تشکیلاتی نظام مدیریت شهری رویکردی سیاسی-اجتماعی دارد و از طریق مدیریت نیروهای است که نواحی شهر را شکل می‌دهند. سیاست‌های شهری در مقیاس برنامه‌ریزی (با رویکرد علمی-محاسباتی) و اجرایی (با رویکرد فنی-عملیاتی) نیز مطرح می‌شود که در این مقاله بدان آنها پرداخته نشده است (کاظمیان، ۱۳۹۱؛ اقوامی مقدم، ۱۳۸۷).

همان‌طور که عنوان شد، سطح دوم سیاست‌گذاری رویکردی سیاسی-اجتماعی دارد، بنابراین نیاز است تا ترکیبی از موضوعات سیاسی، اجتماعی و شهرسازی مورد ملاحظه قرار گیرد که علم سیاست شهری<sup>۶</sup> به آن می‌پردازد. به طور کل می‌توان گفت آنچه در سیاست اتفاق می‌افتد، بستگی به راهی دارد که در آن مردم به احزاب، گروه‌ها و طبقات مختلف تقسیم می‌شوند، خروجی بازی سیاست نیز بستگی به آن دارد که کدام یک از گروه‌های مختلف متعارض جایگاه مسلط را به دست آورند (Eisinger, 1977, 220). بنابراین منشأ سیاست، نابرابری و کنش جمعی به منظور مصالحه بر سر این نابرابری‌ها و موتور محرک آن، منافع ناهم‌خوان است و سیاست در معنای معاصر آن بر حوزه تعارض و مصالحه بر مسایل مبتلا به توزیع منابع معطوف است (اقوامی مقدم، ۱۳۸۷، ۹ و ۱۰). سیاست شهری در این میان، زیرمجموعه متکثری از علوم اجتماعی و هم‌چنین رشته‌های انسانی به حساب می‌آید که در حوزه‌های مختلف تاریخی، اقتصادی، جغرافیا، برنامه‌ریزی و حقوق گسترده شده است. بنابراین سیاست شهری تنها علوم سیاسی شهری به عنوان زیرمجموعه‌ای از علوم سیاسی مطرح نیست، بلکه در معنایی وسیع‌تر، در علوم مختلف هم‌چون اقتصاد و جامعه‌شناسی ریشه دارد. در واقع اگر علوم سیاسی بیشتر به حیطة عمل حکومت‌ها نگاه می‌کند، سیاست شهری علاوه بر نقش حکومت‌ها، به اهمیت سایر بازیگران نیز تأکید می‌کند. سیاست شهری علم بین‌رشته‌ای تلقی می‌شود که از سویی شامل فرآیندهای سیاسی نظیر نقش دولت‌ها، احزاب و منافع گروه‌ها و از سوی دیگر بررسی این فرآیندها در قلمرو شهر می‌شود، فرآیندهایی که به تولید فضای شهری منجر می‌شود

شهری در فرآیند سیاست‌گذاری، میزان تمرکزگرایی نظام مدیریت شهری، روابط و ساختارها (سلسله مراتب، قوانین و مقررات) نظام شهرسازی باشد، این عوامل سبب شکل‌گیری موضوعات محتوایی در فرآیند سیاست‌گذاری شهری می‌شوند. در تحقیق حاضر و در تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح جامع تهران تلاش شده تا این محیط از بُعد رویه‌ای مرتبط با نهادهای کلیدی فعال در فرآیند تهیه طرح جامع تهران تحلیل شود که در این زمینه مدل تحلیلی تحقیق ارائه شده است.

#### ۴. مدل تحلیلی تحقیق

به منظور تحلیل محیط سیاست‌گذاری هدایت‌کننده کلان طرح جامع تهران در دومین سطح سیاست‌گذاری و در چارچوب رویکردهای جدیدترین عرصه، مدل تحلیلی تحقیق به شکل نمودار ۱ سامان یافته است. این مدل نشان می‌دهد که برای تحلیل این محیط نیاز است تا عوامل رویه‌ای مؤثر در درون و بیرون نهاد مشترک مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

#### ۵. سنجش مدل تحلیلی و ارائه یافته‌های تحقیق

برای نیل به اهداف پژوهش و در چارچوب روش تحقیق کیفی و با استفاده از ابزار مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با نخبگان، اقدام به مصاحبه با افراد کلیدی حوزه مدیریت شهری در پنج بخش نهادهای دولتی، عمومی، خصوصی، مردمی و نهاد مشترک تهیه طرح جامع تهران (با ماهیت بینبخشی) شد که در فرآیند سیاست‌گذاری طرح راهبردی - ساختاری (جامع) تهران (۱۳۸۶) حضور داشته و اثرگذار بوده‌اند، با این وجود به دلیل گستردگی جامعه آماری، با استفاده از تکنیک «گلوله برفی» یا «زنجیره‌ای» اقدام به نمونه‌گیری میان مصاحبه‌شوندگان شد. بنابراین با ۲۲ نفر از نخبگان حوزه مدیریت شهری مصاحبه شد که جایگاه شغلی و حرفه‌ای این افراد در جدول ۲ آورده شده است. در مرحله استخراج و تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز از روش کدگذاری باز استفاده شده است. روش کدگذاری باز فرآیند تحلیلی است که در آن از طریق بررسی داده‌ها (نظیر مصاحبه‌ها، مشاهده‌ها، اسناد و...)، مفاهیم و یا عبارات مفهومی شناسایی

رویکرد از سیاست‌گذاری شهری، موفقیت اقتصادی را پیش شرط ضروری برای رفاه شهروندان در اولویت بر وجود دولت گسترده رفاه (سوسیال دموکراتیک) می‌داند و از اشکالات آن این است که وجود زیرساخت‌های رفاهی و برخی از جنبه‌های سیاست شهری را که بر موضوع مصرف اجتماعی متمرکز است، نادیده می‌گیرد.

در حرکتی رو به جلو، سیاست شهری و سیاست‌گذاری شهری در اشکال معاصر آن بر امکان نوعی سکونت‌گاه رفاهی و سیاسی جدید به رغم آن که شدیداً مشروط و مناقشه‌برانگیز است، دلالت دارد و با گسترش تلاش شهرها در زمینه‌های مختلف برندسازی و بازاریابی شهری، شهر جهانی، معرفی شهرها به عنوان مراکز فرهنگی، رواج کلان - پروژه‌ها، شهرها به منبع بالقوه و واقعی رشد و توسعه تبدیل می‌شوند. در این رویکرد معاصر، سیاست‌گذاری شهری تفسیری اثباتی تراز نقش اقتصادی شهرها به عنوان محور رفاه اقتصادی کشور و هم‌چنین محرک رونق و رقابت‌پذیری اقتصادی کشور ارائه می‌کند و به جای تلقی شهر به منزله «مسئله»، بر آن است که از «فرصت‌ها» در شهر سود ببرد و بر اساس فرصت‌ها، شهر و ساکنان آن می‌توانند برآیندهای بسیار مثبت‌تری را شکل دهند (کاکرین، ۱۳۸۷، ۳۲-۳۶).

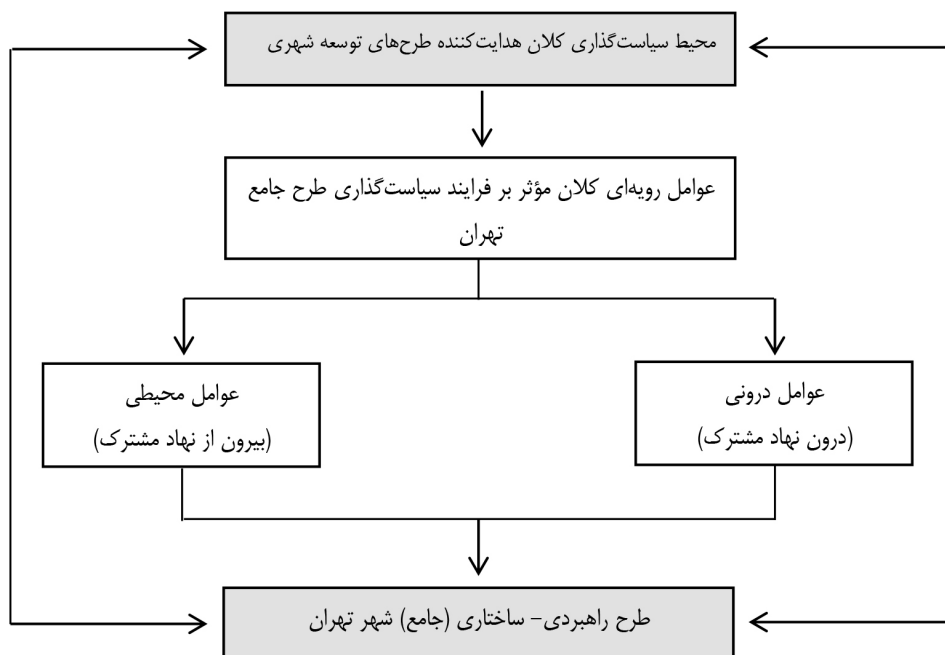
#### ۳. محیط سیاست‌گذاری شهری و عوامل مؤثر بر آن

دو دسته عوامل رویه‌ای و محتوایی بر محیط سیاست‌گذاری شهری اثر می‌گذارند. عوامل محتوایی را می‌توان چالش‌هایی اجرایی یا کارکردی نامید که پیرامون موضوع و وظیفه هر یک از حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، حقوقی و... اثرگذار بر فرآیند سیاست‌گذاری عمل می‌کنند و عوامل رویه‌ای را چالش‌های رویه‌ای و نهادی معرفی کرد که به خود برنامه‌ریزان، تشکیلات و روش کار آن مربوط می‌شود، عوامل رویه‌ای با این که ناملموس و پنهان است، اما به مسائل بنیادی و کلی تراز عوامل شکلی و محتوایی می‌پردازد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۰، ۴۴-۴۶). عوامل رویه‌ای مؤثر بر سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح‌های توسعه شهری می‌تواند شامل عوامل نهادی، تشکیلات، فرآیندها و روش‌ها همچون: روندهای جهانی شدن شهرها در ابعاد مختلف، تحریم‌های اقتصادی و سیاسی، سازوکار دریافت و پرداخت وام‌ها و مزایای نهادهای بین‌المللی، نقش و نفوذ نهادهای قدرت

جدول ۱- سیر تحول رویکردهای سیاست‌گذاری شهری.

دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به بعد	دهه ۱۹۸۰ به بعد	دو دهه اخیر
رویکرد اجتماعی	رویکرد اقتصادی	رویکرد دوجانبه
دولت رفاه کینزی	تئوری ماشین رشد و رژیم شهری	رویکرد حکمروایی شهری و جهانی شدن
بازتولید اجتماعی و مصرف جمعی	فرآیند تولید و رشد با محوریت توسعه مستغلات	شکل‌دهی دوباره دولت رفاه و رقابت میان شهرها
بازار اجتماعی	بازار اقتصادی (ریگانسیسم و تاجریسم)	شهر رقابتی و شهر کارآفرین
غلبه برخورد با مسائل اجتماعی شهری	غلبه توسعه اقتصادی در شهرها	غلبه بهره‌مندی از فرصت‌های شهری

مأخذ: (کاکرین، ۱۳۸۷، ۲۳-۳۶)



نمودار ۱- مدل تحلیلی تحقیق.

جدول ۲- دسته‌بندی افراد مصاحبه‌شده بر مبنای حضور در نهادها و نقش‌های مختلف.

نهادها	حضور در فرآیند تصمیم‌سازی طرح جامع تهران (برنامه‌ریزی و سازماندهی)	حضور در فرآیند تصمیم‌گیری طرح جامع تهران (سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت)
دولتی (سه نفر)	✓	✓
عمومی (چهار نفر)	✓	✓
خصوصی (چهار نفر)	✓	-
دانشگاهی (چهار نفر)	✓	-
نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران (نهاد بین بخشی) (هفت نفر)	✓	✓

رئیس شورای شهر و وزیر مسکن و شهرسازی رسید، عملیاتی شد و در سال ۱۳۸۶، طرح جامع تهران در شورای عالی شهرسازی و معماری کشور به تصویب رسید. در طراحی فرآیند تهیه این طرح تصمیم گرفته شد تا طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران همزمان تهیه شوند و در تدوین طرح‌های تفصیلی مناطق ۲۲گانه شهر تهران نیز از ۲۲ مهندس مشاور معمار و شهرساز استفاده شد که نتایج مطالعات این مشاوران توسط مشاور طرح جامع هماهنگ و به اسناد و گزارش‌های نهایی تبدیل شد. آتلیه شهرسازی پاریس<sup>۷</sup> نیز به عنوان مشاور خارجی با نهاد مشترک تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران در مراحل اولیه تهیه طرح جامع همکاری کرده است.

همان‌طور که عنوان شد، بر مبنای نتایج مصاحبه‌های انجام‌شده، بازه زمانی ۱۳۷۶-۱۳۹۰ به سه زیر بازه زمانی طبقه‌بندی شده است. ملاک دسته‌بندی‌های تاریخی، نقاط عطفی است که در این زیر بازه‌ها در محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح جامع تهران قابل تشخیص است، این دسته‌بندی‌ها عبارتند از:

ویژگی‌ها و ابعاد این مفاهیم کشف می‌شود (Strauss & Corbin, 1998, 101). یافته‌های تحقیق حاضر که بر مبنای استخراج عبارت کلیدی از نتایج مصاحبه‌ها به دست آمده، نشان دادند که بازه زمانی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۹۰ به سه زیر بازه زمانی متمایز قابل تقسیم‌بندی بوده و هر دوره از ویژگی‌ها و مشخصاتی برخوردار است که در ادامه به آن پرداخته شده است.

### ۱.۵. شناخت و تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح جامع تهران (۱۳۷۶-۱۳۹۰)

از آن جهت که طرح جامع تهران، مبین اصلی‌ترین سندهای سیاستی قانونمند کردن و کنترل تحولات توسعه شهر تهران است، لذا محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح، موضوعی مهم و حساس به شمار می‌رود. در این طرح، جهت‌گیری‌های کلان توسعه شهر تهران تدوین و چشم‌انداز و اهداف کلان پیش‌روی آن تعیین شده است. سازوکار تهیه و تدوین طرح جامع تهران، توسط نهاد مشترک برنامه‌ریزی و مدیریت شهر تهران و از سال ۱۳۸۲ با تفاهم‌نامه‌ای که به امضای شهردار،



تهران با وجود تغییر و تحولات بسیار در مقایسه با شهرهای دیگر کشور که طرح جامع دارند، بدون طرح جامع است و نبود طرح، خلاء جدی برای نظام مدیریت شهری تهران محسوب می‌شود. از سوی دیگر در اواخر دهه ۷۰، شهردار تهران و تنی چند از شهرداران و همکاران وی به دلیل مسایل مختلف در آن زمان محاکمه می‌شوند و این در حالی است که در این شرایط، فشارها و تقاضاهای انباشته‌ای برای افزایش ضریب برنامه‌پذیری شهر تهران روز به روز بیشتر می‌شود. همه این موارد، شهرداری را در موقعیت تضعیف و شرایط خلاء قدرت قرار داده است و انتظار می‌رود شهرداری تهران قدم جدی برای حل شرایط موجود بردارد. در این شرایط، فهم مشترک و باور به تغییر شرایط موجود در میان نهادهای مؤثر مدیریت شهری تهران از جمله: دانشگاهیان، مهندسان مشاور معمار و شهرساز، شورای شهر و شهرداری بوجود می‌آید و در این زمینه کمیته‌های پیشران تغییر در نهادهای مختلف مدیریت شهری با هدف گفت‌وگو در مورد مسائل شهر تهران و پیدا کردن راه‌حل‌های آن تشکیل می‌شوند.

#### تلاش برای تغییرات هدفمند در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران

در این دوره، نقش افراد و نهادهای کلیدی در وزارت خانه مسکن و شهرسازی و شورای شهر و رایزنی‌های آنان در تشکیل نهاد مشترک تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران و هم چنین کمیته‌های مختلفی که برای تعیین تکلیف شهر و گریز از بی‌برنامه‌گی به دنبال راه‌حلی برای قانونمند کردن اداره شهر تهران بوده‌اند، بسیار قابل ملاحظه است. در همین زمینه، یکی از بحث‌های کلیدی در این کمیته‌ها، چگونگی هدایت و پیشبرد تهیه سند بالادست برای تهران بوده است که با توجه به دامنه گسترده و پیچیدگی فرآیند تهیه طرح‌ها تصمیم گرفته شد هیچ مهندس مشاور وی به تنهایی نمی‌تواند این کار را انجام دهد. بنابراین و با توجه به حضور نهادهای مختلف در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در طرح جامع تهران، ایده تأسیس نهاد مشترک تهیه طرح‌های توسعه شهری قوت گرفت. یکی دیگر از انگیزه‌های تأسیس نهاد مشترک نیز، اختلافات موجود میان نهادهای سیاست‌گذار و مجری طرح‌های توسعه شهری تهران بود و تجربه کنار گذاشته شدن

۱. دوران تکاپو برای دستیابی به سند بالادستی برای تهران (۷۶-۸۲)

۲. تشکیل نهاد مشترک و فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع تهران (۸۲-۸۶)

۳. دوران اجرا، پشتیبانی و نظارت بر طرح جامع تهران (۸۷-۹۰)

#### ۱.۱.۵ دوران تکاپو برای دستیابی به سند بالادستی برای تهران (۷۶-۸۲)

در جدول ۳، مشخصات دوران تکاپو برای دست‌یابی به سند بالادستی برای تهران (۷۶-۸۲) آورده شده و در ادامه توضیحات تکمیلی جدول بیان شده است.

#### ضرورت تحول در نظام برنامه‌ریزی شهری

یکی از موارد مهم تاریخی در این زمینه، عقب‌ماندگی نظام شهرسازی پس از انقلاب اسلامی در مقایسه با زمینه‌های دیگر سیاسی و اجتماعی در کشور است. این عقب‌ماندگی باعث می‌شود که نظام شهرسازی در واقع هیچ تغییر بنیادینی نکند و قوانین، تبصره‌ها و آیین‌نامه‌های تکمیلی به جای قانون جامع شهرسازی وضع شود و این شرایط، متفکران و متخصصان حوزه شهرسازی را به این نظر می‌رساند که برای تغییرات در نظام برنامه‌ریزی شهری موجود در کشور باید فکری کرد، آنچنان که طرح‌های جامع موجود برای برنامه‌ریزی شهرها پاسخگو و کارآمد نیستند و باید دنبال جایگزینی بود. این بحث‌ها در «کمیته بازنگری طرح‌های توسعه شهری» به طور جدی دنبال شده و سبب تغییرات جدی در نظام برنامه‌ریزی شهری و حرکت به سمت طرح‌های ساختاری و راهبردی می‌شود. نتایج این بحث‌ها در نهایت به تغییراتی در فرآیند سیاست‌گذاری طرح جامع تهران (۱۳۸۶) می‌انجامد.

#### ضرورت ارتقای برنامه‌پذیری مدیریت شهری تهران

در اواخر دهه ۷۰، نظام مدیریت شهری تهران با مسایل مختلفی به دلیل نبود برنامه بلندمدت و راهبردی تهران و اداره شدن با چند بخشنامه و شهرسازی بخشنامه‌ای دست و پنجه نرم می‌کند. شهر

جدول ۳- دوران تکاپو برای دست‌یابی به سند بالادستی برای تهران (۷۶-۸۲).

موضوع	عبارات مفهومی	مقوله‌های حاکم
تحلیل محیط و فرآیند سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران	<ul style="list-style-type: none"> <li>عقب‌ماندگی نظام شهرسازی پس از انقلاب اسلامی</li> <li>تشکیل کمیته بازنگری در طرح‌های توسعه شهری در وزارت مسکن و شهرسازی</li> </ul>	ضرورت تحول در نظام برنامه‌ریزی شهری
	<ul style="list-style-type: none"> <li>خلاء قدرت شهرداری تهران به دلیل نبود برنامه مدون توسعه شهر</li> <li>تقاضاهای انباشته شده برای قانونمند کردن مدیریت شهری تهران</li> <li>فهم مشترک و باور به تغییر شرایط موجود در میان نهادهای مؤثر مدیریت شهری تهران و تشکیل کمیته‌های پیشران تغییر در جهت قانونمند کردن شهر تهران</li> </ul>	ضرورت ارتقای برنامه‌پذیری مدیریت شهری تهران
	<ul style="list-style-type: none"> <li>نقش مؤثر افراد کلیدی و رایزنی‌های متعدد آنان برای تشکیل نهاد مشترک تهیه طرح تهران</li> <li>باور به اینکه هیچ مهندس مشاور شهرسازی ایرانی به تنهایی نمی‌تواند برای تهران طرح تهیه کند</li> <li>تجربه ناقص نهاد مشترک وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران</li> <li>کلید خوردن فرآیند تهیه طرح تهران در اسفند ۱۳۸۰</li> <li>شکل‌گیری زمینه تشکیل دوباره نهاد مشترک تهیه طرح تهران</li> </ul>	تلاش برای تغییرات هدفمند در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران

مأخذ: نگارندگان بر اساس نتایج و یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها)

طرح ساماندهی تهران توسط شهرداری تهران نشان می‌داد که طرحی موفق خواهد بود که همگرایی این نهادها از ابتدا و در فرآیند تهیه طرح، مدنظر قرار گرفته باشد. با این حال پیش از آنکه در مهرماه ۱۳۸۲ با موافقت وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری تهران و شورای شهر نهاد مشترک تهران به سرانجام برسد، در سال ۱۳۷۶ نهاد بین‌بخشی یکبار تجربه شده و به دلیل تصمیمات مقطعی در شهرداری تهران با شکست مواجه شده بود اما تلاش مجدد برای تعریف و تشکیل نهاد مشترک ثمربخش بوده و از اسفند ماه ۱۳۸۰ مقدمات تشکیل این نهاد در شهرداری تهران کلید می‌خورد.

**۲.۱.۵. تشکیل نهاد مشترک و آغاز فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع تهران (۸۲ - ۸۶)**

مشخصات بازه زمانی سال‌های ۸۲ تا ۸۶ که با عنوان دوره «تشکیل نهاد و فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع تهران» تعیین شده، در جدول ۴ آمده است.

**- سازوکار قدرت نامتوازن نهاد مشترک در جریان تهیه و تصویب طرح جامع**

بر مبنای مصاحبه‌های صورت گرفته، اجماع نظر نخبگان، تأسیس نهاد مشترک را اتفاق برجسته و پیشرفت بزرگی در نظام

جدول ۴- تشکیل نهاد و فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع تهران.

موضوع	عبارات مفهومی	مقوله‌های حاکم
تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری کلان مدیریت شهری تهران	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ائتلاف قدرت‌های سه‌گانه (شهرداری تهران، شورای شهر تهران و وزارت مسکن و شهرسازی)</li> <li>- مدیریت شهر برای تهیه طرح جامع تهران</li> <li>- ابهام در فرآیند انتخاب و به‌کارگیری مشاور مادر طرح جامع</li> <li>- برهم خوردن تعادل قدرت در نهاد مشترک</li> <li>- رقابت دو دیدگاه فکری حاکم (دیدگاه مبتنی بر تهیه طرح جامع و تفصیلی و دیدگاه مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی و ساختاری) در فرآیند تهیه و تدوین طرح جامع تهران</li> <li>- شکست تفکر راهبردی در برابر تفکر برنامه‌ریزی جامع به دلیل قدرت و خاصیت تحمیل‌کنندگی بالای ساختارهای بوروکراتیک نظام شهرسازی</li> <li>- زیر سؤال رفتن استقلال کارشناسی نهاد به دلیل اختلاف نظرهای شدید در آن</li> <li>- اعمال قدرت نهاد‌های دولتی در فرآیند تصویب طرح جامع تهران</li> </ul>	سازوکار قدرت نامتوازن نهاد مشترک در جریان تصویب طرح جامع
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دو نگاه متعارض مثبت و منفی به طرح جامع تهران</li> <li>- سند طرح جامع و طرح‌های تفصیلی سیال، منعطف و قابل تفسیر</li> </ul>	دستاوردهای نهاد مشترک

مأخذ: (نگارندگان بر اساس نتایج و یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها)

جدول ۵- دو دیدگاه فکری حاکم بر فرآیند تهیه و تدوین طرح جامع تهران.

موضوع	محور اصلی دو دیدگاه غالب	حامیان دیدگاه‌ها	القاب و ویژگی‌ها دو دیدگاه غالب
دو دیدگاه فکری حاکم بر فرآیند تهیه و تدوین طرح جامع تهران	دیدگاه مبتنی بر طرح جامع و تفصیلی	مشاوران قدیمی و افراد با سابقه و باتجربه در نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی (همچنین بدنه کارشناسی شهرداری و دولتی‌ها هم پیرو این گروه بودند زیرا ساختار قانونی از این گروه حمایت می‌کند و سال‌ها به این شرایط عادت کرده‌اند)	سنتی، طرفدار طرح جامع، افرادی با سابقه قوی و تجارب زیاد حرفه‌ای
	دیدگاه مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی و ساختاری	بیشتر از دانشگاهیان و برخی از مشاوران	گروه آکادمیک، آوانگارد، پیرو طرح‌های جدید ساختاری و طرح‌های راهبردی، نسل جدید شهرسازان، مخالف طرح‌های جامع و تفکر طرح‌های جامع

مأخذ: (نگارندگان بر اساس نتایج و یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها)

این دو جریان غالب اشاره شده است.

میان این دو دیدگاه فکری پیش از شکل‌گیری نهاد درگیری نظری وجود داشته و هرکدام سعی می‌کردند دلایل بیشتری بر حقانیت نظرات خود بیاورند. درگیری فکری و منفعتی این دو طرز فکر در نهاد مشترک نیز شکل جدی‌تری به خود می‌گیرد و باعث می‌شود این دو طرز فکر رقیب در نهاد به تدریج از آن حذف شوند. با این وجود به نظر می‌رسد به دلیل قدرت و خاصیت تحمیل‌کنندگی بالای ساختارهای بوروکراتیک نظام شهرسازی، دیدگاه مبتنی بر طرح جامع و تفصیلی بر گروه دیگری در نهایت غلبه کرده است و سند بلندمدت توسعه شهر تهران بیشتر از نوع طرح جامع است تا طرح‌های ساختاری و راهبردی. علاوه بر موارد بالا، ابهام در جایگاه حقوقی نهاد، بی‌ساختار بودن، نامنسجم بودن و نوسانات مرتب در شرکت مشاور مادر علیرغم حضور افراد قوی در آن، فشارهایی که از کانال نهاد توسط نهادهای قدرت بیرون از نهاد به آن وارد می‌شود و در نهایت اعمال قدرت نهادهای دولتی در فرآیند تصویب طرح جامع تهران همگی به زیر سؤال رفتن استقلال کارشناسی نهاد و سازوکار قدرت نامتوازن در آن دامن می‌زند.

نیست و نمی‌تواند برای نظام مدیریت شهری تهران کارآمد و پاسخگو باشد و چشم‌اندازها و راهبردها هم در عمل جدی گرفته نمی‌شود. آنچه بیشتر مورد توافق صاحب‌نظران است، آن است که برای تهران طرح جامع تهیه شد با این تفاوت که در طرح جامع تهیه شده تا حدودی تغییرات اعمال شده است.

در خصوص سیال بودن و منعطف بودن طرح‌های جامع و تفصیلی به طور خلاصه می‌توان گفت آنچه در عمل به عنوان سند بلندمدت به شهرداری تهران تحویل گردید، از مزیت انعطاف‌پذیری و پهنه‌بندی برخوردار بود. اگر همزمان این امکان وجود داشت که نهاد مشترک دائمی با قوت به نظارت بر اجرای طرح جامع و طرح‌های تفصیلی مبادرت ورزد، امکان سوء استفاده‌ها و تالی فاسد موجود در سیاست پهنه‌بندی کم‌رنگ می‌شد که با انحلال نهاد مشترک و رهاکردن مسایل شهرداری تهران توسط وزارت راه و شهرسازی و منفعل بودن این وزارت در آن دوره و تفسیرپذیری بیش از حد طرح جامع و به ویژه طرح‌های تفصیلی، ابزار مناسبی برای درآمدزایی و افزایش قدرت شهرداری‌ها می‌شود و امکان سوء استفاده و تخطی از طرح به راحتی وجود دارد.

### ۳.۱.۵. دوران اجرا، پشتیبانی و نظارت بر طرح جامع تهران (سال‌های ۸۷ تا ۹۰)

آخرین زیربازه زمانی این تحقیق، در این قسمت مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ابتدا مطابق با جدول ۷، مشخصات دوران اجرا، پشتیبانی و نظارت بر طرح جامع تهران آورده شده و سپس توضیحات تکمیلی در پی آن آمده است.

### - رقابت بین دولت و شهرداری تهران بر مبنای نظر مصاحبه‌شوندگان، مشی عدم همکاری و

### - دستاوردهای نهاد مشترک

تحلیل محتوای مصاحبه‌ها نشان می‌دهد دو نگاه غالب به طرح جامع تهران وجود دارد که در این دو نگاه طرح جامع به مسائلی پاسخ داده که در ادامه در جدول ۶ به آن اشاره می‌شود. عمده نظرات در خصوص دستاورد طرح جامع تهران نشان می‌دهد که با وجود اینکه سعی شده تا نظرات مختلف در طرح جامع پیاده شود، اما نه چشم‌انداز و راهبردها و نه حتی بخش ساختاری، مورد موافقت و اجماع تهیه‌کنندگان و مسئولان

جدول ۶- دیدگاه‌های مواجهه با طرح جامع جدید تهران و نتایج آن.

موضوع	نگاه‌ها به طرح جامع تهران	نقطه نظرات در خصوص طرح جامع تهران
	نگاه مثبت	<p>۱. «شهر تهران پس از سال‌ها بی‌برنامه‌گی و نبود طرح جامع و کل‌نگرداری برنامه است»</p> <p>۲. «عدالت در طرح جامع تهران دیده شده است، تا بدین وسیله بی‌عدالتی‌های فضایی در شمال و جنوب شهر تهران جبران شود»</p> <p>۳. «راهبردهای ۱۷گانه تدوین شده، راهبردهای قوی هستند که از منظرهای متفاوت به بخش‌های مختلف مدیریت شهری توجه کرده‌اند»</p> <p>۴. «طرح‌های موضوعی و موضوعی خوبی تدوین شده است برای مثال طرحی با موضوع ارزش ذاتی زمین وجود دارد که عمل به آن جلوی بسیاری از زیاده‌خواهی‌ها را می‌گیرد»</p>
دو نگاه غالب به سند طرح جامع تهران	نگاه منفی	<p>۱. «شهرداری برای رسیدن به طرح‌های تفصیلی که دغدغه آنهاست نیاز به آن داشت تا طرح جامع تهیه شود که طرح جامع به این دلیل تهیه شد»</p> <p>۲. «وجود طرح جامع جلوی بی‌اعتبار بودن شهرداری تهران را که در سال‌های دهه ۷۰ با چند بخشنامه اداره می‌شد، می‌گرفت و از این بابت صرف اینکه طرح جامع وجود داشته باشد کافی است»</p> <p>۳. «مشاوران می‌توانستند به بهانه طرح جامع پروژه‌های متعددی تعریف کنند و تا سال‌های متمادی این پروژه‌ها حضور آنان را در نظام مدیریت شهری تضمین کند»</p> <p>۴. «برخی از افراد نیز به دلیل حضور در بخش‌های تصمیم‌گیری نهاد تهیه طرح جامع و تفصیلی می‌توانستند بر اعتبار علمی و حرفه‌ای خود بیافزایند و از این منظر که اعتبار و شهرت از منابع اصلی قدرت است، بر قدرت خود بیافزایند و پیگیری و مطرح شدن طرح جامع به همین دلیل است»</p>

مأخذ: نگارندگان بر اساس نتایج و یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها



تأکید بیشتر بر نگاه منفی و ناکارآمدی به طرح جامع تهران باعث شد تا در عمل، همگرایی تمامی نهادها در پذیرش طرح جامع به عنوان میثاق و پیمان مشترک تمامی دستگاه‌ها و نهادهای مدیریت شهری محقق نشود. در نتیجه در این فضا، طرح جامع عملاً خیلی توسط دستگاه بهره‌بردار جدی تلقی نمی‌شود زیرا نهاد ناظر بر طرح جامع تهران (نهاد مشترک مدیریت و برنامه‌ریزی تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران) در این دوران منحل شده و طرح‌های تفصیلی بیشتر مورد توجه مجری طرح‌ها قرار گرفته است. بنابراین تمامی نهادهای کلیدی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر در فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع در ناکارآمدی طرح جامع تهران در عمل سهم داشته‌اند.

#### - فرآیند تضعیف قدرت و انحلال نهاد مشترک

یافته‌های حاصل از نظر مصاحبه‌شوندگان نشان می‌دهد اصلی‌ترین دلیل انحلال نهاد مشترک تهیه طرح جامع تهران و ادغام آن در شهرداری تهران، مسایل سیاسی و اختلافات سیاسی میان دولت و شهرداری بوده است و انحلال نهاد، باعث تضعیف نظام مدیریت شهری تهران شد، زیرا طرح جامع تهران، تنها یک سند و خروجی این نهاد است و در اصل، این نهاد دائمی و مستمر است که باید اصل قرار می‌گرفت و لایحه قانونی آن به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسید. یکی از ضررهای اصلی نبود نهاد مشترک آن است که با انحلال نهاد و با سازوکار سنتی نمی‌توان طرح راهبردی را اجرایی کرد.

### ۶. جمع‌بندی و استنتاج نظرات نخبگان در تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران

در بخش یافته‌های تحقیق به تفصیل در سه زیربازه زمانی، محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران تحلیل شد. به عنوان جمع‌بندی می‌توان در این بخش اتفاقات مؤثر به وقوع

تشریح مساعی میان دولت و شهرداری تهران در موضوعات مختلف نیازمند همکاری متقابل این دو برای اداره شهر تهران؛ نظیر توسعه مترو و بحران آلودگی هوا؛ باعث شد تا نظام مدیریت شهری تهران در این مقطع زمانی آسیب ببیند. در واقع رقابت منفی میان دولت و شهرداری تهران در این بازه زمانی، به منافع شهر لطمات جدی وارد کرده است. یکی از دلایلی که بر مبنای مصاحبه‌ها منجر به اختلاف و کشمکش میان دولت و شهرداری تهران شده است، عدم تفکیک وظایف امور محلی و ملی بوده و از آنجایی که مدیریت یکپارچه شهری شکل نگرفته و وظایف و جایگاه قانونی شهرداری تهران و دولت در امور محلی در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری شهری به شکلی منسجم روشن نیست، تداخل، موازی‌کاری، اتلاف سرمایه و افزایش هزینه‌های زندگی در شهر تهران را در پی داشته است.

در کنار موضوعات عنوان شده در مصاحبه‌ها می‌توان گفت، رکود در بخش‌های مختلف صنعتی و بازارهای سرمایه‌ای در کشور و رونق ساخت و ساز در شهر تهران به دلایل مختلف باعث شد تا این حوزه از سرمایه‌گذاری (سرمایه‌گذاری در بازار زمین و مسکن در شهر تهران)، نقطه اتکاء قوی برای تأمین منافع برای دولت و شهرداری تهران به حساب آید و این بازار، بخش قابل ملاحظه‌ای را از منافع اقتصاد سیاسی دولت و منافع اقتصادی سازمانی شهرداری فراهم کند. در واقع فشار تحریم‌های سیاسی و اقتصادی بر کشور، ناکارآمدی و کم‌بازدهی بازارهای سرمایه‌ای در کشور، اتکاء به نسبت بالای نظام درآمدی شهرداری تهران به درآمد ناشی از ساخت و ساز (که از آن تعبیر اقتصاد تک‌پایه شهر تهران می‌شود) و تأمین منافع دولت از رونق ساخت و ساز در شهر تهران در کنار مشی عدم همکاری میان این دو نهاد، دولت و شهرداری را در فضایی قرار می‌دهد تا با یکدیگر بر سر منافع خود در شهر تهران رقابت کنند، رقابتی که تبعات زیادی برای آینده شهر تهران بوجود می‌آورد.

همان‌طور که در قسمت پیشین اشاره شد، مواجهه با طرح جامع تهران دیدگاه‌های مثبت و منفی را توأمان در پی داشت و

جدول ۷- دوران اجرا، پشتیبانی و نظارت بر طرح جامع تهران

موضوع	عبارات مفهومی	طبقه‌ها	مقوله حاکم
تحلیل فرآیند سیاست‌گذاری کلان مدیریت شهری تهران	- پیدایش معادلات جدید در فضای سیاست‌گذاری مدیریت شهری تهران - برخورد چندمرحله‌ای شهرداری تهران با طرح جامع جدید	رقابت بین دولت و شهرداری تهران	دوران اجرا، پشتیبانی و نظارت بر طرح جامع تهران (سال‌های ۸۷ تا ۹۰)
	- فرآیند تضعیف شدن نهاد مشترک پس از تصویب طرح جامع تهران - رقابت قدرتی شورای شهر و شهرداری تهران برای تسلط بر نهاد مشترک - انحلال نهاد مشترک و تضعیف مدیریت شهری تهران - نظارت شهرداری بر خود با انحلال نهاد مشترک	فرآیند تضعیف قدرت و انحلال نهاد مشترک	

مأخذ: نگارندگان بر اساس نتایج و یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها

۸۰ تبدیل شده است، با این وجود، بر مبنای مصاحبه نخبگان حوزه مدیریت شهری در این تحقیق، کمتر طرح جامع به عنوان میثاق پذیرفته شده میان نهادهای قدرت شناخته می‌شود و با شکاف و اختلافاتی که میان دولت و شهرداری تهران در سال‌های نیمه دوم دهه ۸۰ شدت گرفت، فضای سیاست‌گذاری، عرصه رقابت‌های منفی شده است که انتقادات بسیاری از سوی دانشگاهیان و مشاوران معمار و شهرساز به عملکرد دولت و شهرداری تهران در این زمینه وارد شده است. در نمودار ۲، مقاطع کلیدی محیط و فرآیند سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران (۱۳۷۶-۱۳۹۰) آورده شده است.

پیوسته در بین سال‌های ۷۶ تا ۹۰ را در سه زیربازه زمانی مورد مطالعه، دسته‌بندی کرد.

در ادامه می‌توان با توجه به یافته‌های جدول ۸ و تعیین مقاطع کلیدی اثرگذار بر محیط سیاست‌گذاری کلان مدیریت شهر تهران، تحلیلی تاریخی از این فرآیند بدست آورد.

### مقاطع کلیدی محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران (۱۳۷۶-۱۳۹۰)

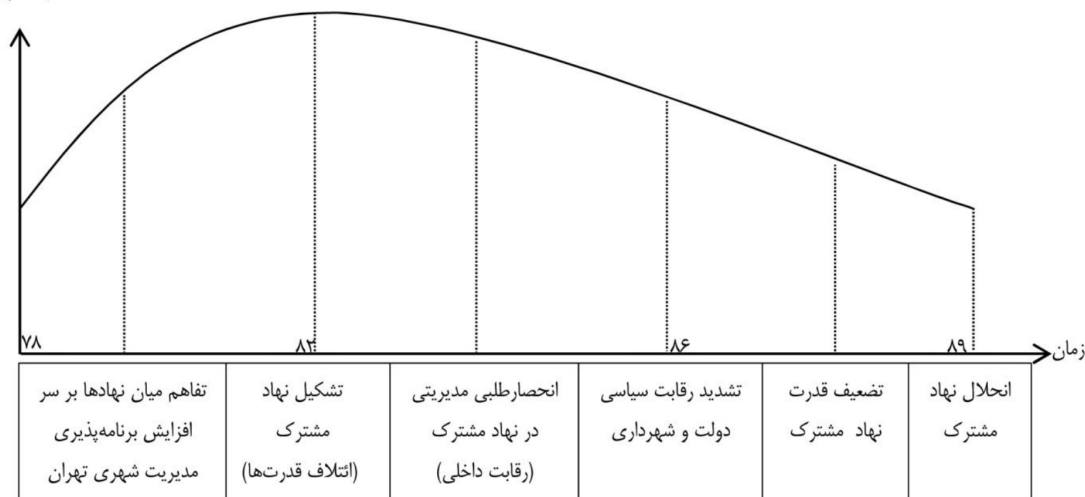
در نگاهی تاریخی، شهر تهران از شهرسازی بخشنامه‌ای در دهه ۷۰ و پیش از آن به شهرسازی با طرح و برنامه در اواخر دهه

جدول ۸- تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران (۱۳۷۶-۱۳۹۰).

دوران	مهمترین خصوصیات و ویژگی‌های محیط سیاست‌گذاری کلان مدیریت شهری تهران را در بازه زمانی سال‌های (۷۶ تا ۸۲)
۱. دروان تکاپو برای دستیابی به سند بالادستی برای تهران (۷۶-۸۲)	- تقاضاهای انباشته شده برای افزایش برنامه‌پذیری مدیریت شهر تهران - شکل‌گیری فضای تفاهم برای دست‌یابی به برنامه مشخص برای مدیریت شهر تهران میان نهادهای مختلف مؤثر در مدیریت شهری تهران - غلبه منافع اجتماعی شهر بر منافع سیاسی و اقتصادی. - خلاء قدرت شهرداری تهران به دلیل نبود برنامه مدون توسعه شهر
۲. تشکیل نهاد مشترک و فرآیند تهیه و تصویب طرح جامع (۸۲-۸۶)	- ائتلاف قدرت‌های سه‌گانه (شهرداری تهران، شورای شهر تهران و وزارت مسکن و شهرسازی) مدیریت شهری و تشکیل نهاد مشترک - برهم خوردن تعادل قدرت در نهاد مشترک به دلیل تسلط فضای انحصارگرایی بوروکراتیک در داخل نهاد - غلبه دیدگاه فکری معتقد به طرح جامع بر دیدگاه معتقد به برنامه‌ریزی راهبردی و ساختاری در نهاد مشترک - زیرسؤال رفتن استقلال کارشناسی نهاد مشترک به علل مختلف
۳. دوران اجرا، پشتیبانی و نظارت بر طرح جامع تهران (۸۷-۹۰)	- رقابت سیاسی دولت و شهرداری تهران؛ پیدایش معادلات جدید در فضای سیاست‌گذاری مدیریت شهری تهران - تضعیف قدرت و انحلال نهاد مشترک تشدید فضای رقابتی میان نهادهای قدرت شهری بر سر کسب حداکثر سود از شهر تهران (فضایی که در آن نهادهای قدرت شهری سود می‌برند و شهر ضرر می‌کند و به مرور کیفیت زندگی در شهر رو به اضمحلال می‌رود) - تبدیل فضای تفاهم میان قدرت‌های شهری پیش از شکل‌گیری نهاد به فضای تخاصم در این دوره

توسعه تعادل میان نهادهای

قدرت شهری



نمودار ۲- نمایش شماتیک مقاطع کلیدی محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران (۱۳۷۶-۱۳۹۰).

## نتیجه

حال تغییر بوده است.

۲. قرار گرفتن محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح‌های توسعه شهری تهران در شرایط عدم تعادل سبب شده تا به تحقق‌پذیری اهداف طرح خدشه وارد شده و مدیریت شهری تهران تضعیف شود.

۳. در سایه نبود نهاد مشترک و سازوکاری که بتواند مورد وفاق اکثریت بهره‌وران کلیدی در شهر باشد و منافع آنان را در چارچوب منافع شهر تضمین کند، تصمیمات کلان به صورت مقطعی و گروه‌گرایانه گرفته می‌شود و طبیعی است در این شرایط نهادها و فرایندهای غیررسمی، با هدف به حداکثر رساندن منافع خود، اثرگذاری بسیاری بر تصمیمات و اقدامات مدیریت شهری بگذارند. در این شرایط اصلی‌ترین آسیب متوجه وضعیت حال و آینده شهر تهران خواهد بود که با بارگذاری و استفاده بیش از حد سرمایه‌های شهر، کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی در شهر با محدودیت‌های جدی و بحران مواجه می‌شود.

۴. پس از تصویب طرح جامع تهران نیز این طرح در عمل به عنوان میثاق پذیرفته شده برای تمامی نهادهای مدیریت شهری به حساب نیامده و از این نظر نتوانسته مبنای سیاست‌گذاری کلان شهر تهران قرار گیرد.

۵. به نظر می‌رسد قرار گرفتن فرآیند سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران در شرایط عدم تعادل و بی‌ثباتی سبب می‌شود تا منافع عمومی شهر حداقل در اولویت دوم قرار گیرد که این موضوع می‌تواند در پژوهشی جداگانه مورد مطالعه قرار گیرد.

جمع‌بندی نظرسامعیه‌شوندگان در زمینه محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع تهران در بازه زمانی تحقیق مشخص می‌کند که در این محیط و در عمل، منافع کوتاه‌مدت و مقطعی نهادهای مؤثرتر، مؤلفه غالب در هدایت فرآیند کلان طرح بوده و آسیب به منافع بلندمدت و سرمایه‌های آیندگان شهر تهران را توجیه کرده است. یکی از دلایل مهم و تأثیرگذار بر وجود آمدن این محیط، قرار گرفتن فرآیند سیاست‌گذاری کلان طرح جامع در شرایط عدم تعادل و بی‌ثباتی متأثر از عوامل رویه‌ای همچون: سازوکار قدرت نامتوازن در نهاد مشترک و در جریان تصویب طرح جامع، قدرت و خاصیت تحمیل‌شوندگی بالای نظام بوروکراتیک شهرسازی، تفسیرپذیری بیش از حد و غیرمتناسب طرح جامع و به خصوص طرح‌های تفصیلی با شرایط اجرایی، رقابت بین دولت و شهرداری تهران و تضعیف و انحلال نهاد مشترک است.

در نتیجه پس از بررسی‌های تفصیلی در تحلیل محیط سیاست‌گذاری کلان هدایت‌کننده طرح جامع تهران در سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۹۰ می‌توان مشخصات شرایط حاکم بر این محیط را در بندهای زیر خلاصه کرد که عبارتند از:

۱. به دلیل قرارگرفتن محیط سیاست‌گذاری کلان طرح جامع در شرایط عدم تعادل و بی‌ثباتی متأثر از عوامل رویه‌ای، نمی‌توان در این فضا چارچوب مشخصی برای سیاست‌گذاری شهری و رویکردهای منبعث از آن تعیین کرد. زیرا تلقی از این مفاهیم و رویکردها متناسب با نیازها و منافع مقطعی دائماً در

## پی‌نوشت‌ها

علی، جاجرمی، حسین، سعیدی، نوید و مجید عبدالهی (۱۳۹۲)، مدیریت شهری؛ جلد اول: مبانی و حوزه‌ها، انتشارات تپسا، اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.

کاظمیان، غلامرضا (۱۳۹۱)، جزوه کلاسی درس روش‌ها و تکنیک‌های مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.

کاکرین، آلن (۱۳۸۷)، سیاست‌های شهری، عارف اقوامی مقدم، انتشارات آدرخش، تهران.

معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری شهرداری تهران (۱۳۹۰)، نظام‌نامه تدوین برنامه عملیاتی شهرداری تهران ۱۳۹۰-۱۳۹۲، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری، مدیریت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی شهرداری تهران، تهران.

وحید، مجید (۱۳۸۷)، تهران در آیین سیاست‌گذاری شهری، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴، صص ۲۹۷-۲۷۹.

هاولت، مایکل، رامش، ام (۱۳۸۰)، مطالعه خط‌مشی عمومی، عباس منوریان، ابراهیم گلشن، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.

Blackman, Tim (1995), *Urban Policy in Practice*, Routledge press,

- 1 Urban Policy.
- 2 Public Policy Making.
- 3 Macro.
- 4 Meso.
- 5 Micro.
- 6 Urban Politics.
- 7 APUR.

## فهرست منابع

اقوامی مقدم، عارف (۱۳۸۷)، یادداشت مترجم در کتاب «سیاست‌های شهری»، انتشارات آدرخش، تهران.

برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۹۰)، مدیریت و حکمروایی شهری، انتشارات دانشگاه هنر، معاونت پژوهشی، تهران.

عندلیب، علیرضا (۱۳۸۸)، نهاد برنامه‌ریزی و توسعه شهری تهران (گذشته، حال، آینده)، نشریه منظر، شماره اول، مرکز پژوهشی هنر، معماری و شهرسازی، صص ۳۳-۲۵.

کاظمیان، غلامرضا، صالحی، اسماعیل، ایازی، سید محمدهادی، نوذریور،

*Urban Politics*, Sage publications, Thousand Oaks, California, USA.

Strauss, Anselm C & Corbin, Juliet (1998), *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Sage Publication, Thousand Oaks, California, USA.

Ward, Kevin & Imbroscio, David (2011), Urban Politics: An Interdisciplinary Dialogue, *International Journal of Urban and regional research*, Vol. 35.4, pp. 853-871.

London and New York.

Eisinger, Peter K (1977), Understanding Urban Politics: A Comparative Perspective on Urban Political Conflict, *Polity*, Vol.10, No.2, pp. 218-240.

Ferlie, Ewan & Ongaro, Edoardo (2015), *Strategic Management in Public Services Organizations*, Routledge Press, London, UK.

Judge, David; Stoker, Gerry & Wolman, Harold (1995), *Theories of*