

## احیای نهاد توسعه تهران ضرورت‌های تداوم برنامه‌ریزی توسعه شهری

علیرضا عندلیب<sup>۱\*</sup>

۱. دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۲/۲۰

تاریخ پذیرش: ۹۷/۴/۵

تاریخ قرارگیری روی سایت: ۹۷/۶/۲۶

چکیده | حدود دو دهه از ایده تشکیل نهاد به منظور مطالعه و تهیه طرح‌های توسعه شهری، به ویژه طرح جامع شهر تهران در جهت ارتقای جایگاه مدیریت و برنامه‌ریزی این طرح‌ها در کشور سپری شده است. نهاد، نهالی بود که می‌توانست در آینده شهر تهران و سایر کلان‌شهرهای کشور به درختی تنومند تبدیل شود، اما امروز در حالی به بیان این تجربه پرداخته می‌شود که جز نام گمشده‌ای از آن در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری کشور به یادگار نمانده است؛ گمشده‌ای تاریخی که در سند طرح جامع شهر تهران به عنوان نقطه کانونی و امتیاز گران‌بهای این سند به محاق فرو رفته است.

مقاله حاضر تلاش می‌کند به روش توصیفی-تحلیلی و با مستندسازی، فرایند شکل‌گیری نهاد از آغاز تا انحلال را بررسی کرده و با استفاده از شناخت آسیب‌شناسانه، فرصت‌ها و تهدیدهای پیش‌رو، تصویری از نهاد مورد نظر در مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری را ارائه کند. همچنین سعی شده با بررسی خلاء ناشی از عدم وجود نهاد در طول دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های توسعه شهری برای تهران، ضرورت تشکیل آن را شناسایی کند. نتایج بررسی‌های تحقیق نشان می‌دهد تشکیل نهاد در شهر تهران ضرورتی تأخیرناپذیر است که سرانجام روزی مجدداً احیاء خواهد شد. پرسش مهم این خواهد بود که نهاد چه زمانی تشکیل خواهد شد و این نهاد چگونه نهادی خواهد بود؟ پرسشی که آینده به آن پاسخ خواهد داد.

واژگان کلیدی | نهاد، طرح جامع، طرح‌های توسعه شهری، مدیریت و برنامه‌ریزی، شهر تهران.

### طرح مسئله و ضرورت تشکیل نهاد تهران

اصولاً انجام هیچ کاری بدون برنامه‌ریزی، به درستی صورت نمی‌پذیرد. مدیریت کلان‌شهر 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 کلان‌شهر تهران نیازمند چنین برنامه‌ای است، چرا که از یک سو عوامل و نیروهای گوناگونی بر آن تأثیرگذارند و از سوی دیگر، نیروهای مختلفی نیز از آن شکل گرفته یا تأثیر می‌پذیرند. هماهنگی، تلفیق

و یکپارچه‌سازی اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و آرزوهای عوامل ذی‌نفع و ذی‌نفوذ، 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 می‌شود 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

\* نویسنده مسئول : a.andalib@srbiau.ac.ir

شماره تماس : ۰۹۱۲۱۴۴۱۰۵۶

فقدان وجود عنصری مستقل و تخصصی برای برنامه‌ریزی و مدیریت طرح‌های توسعه شهری تهران و نیاز به شکل‌گیری آن است. برای بررسی سابقه تاریخی برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری در ایران با تأکید ویژه بر تهران، می‌توان آن را به هفت<sup>۳</sup> دوره تاریخی تقسیم کرد. این دوره‌ها از لحاظ بازه‌های زمانی چندان در تناسب نیستند، اما اتفاقات و رخداد‌های مهمی این هفت دوره را به صورت مشخص از یکدیگر تفکیک می‌کند.

- دوره اول: پیش از تجدّد (۱۳۰۳-۱۲۵۰)
- دوره دوم: تجدّد (۱۳۵۷-۱۳۰۳)
- دوره سوم: تجدّد ستیزی بی‌الگو و نفی گذشته (۱۳۶۷-۱۳۵۷)
- دوره چهارم: تفکر احیای شهر مدرن (نئومدرن) (۱۳۷۸-۱۳۶۷)
- دوره پنجم: رویکرد فن‌سالارانه تضعیف شده (۱۳۸۲-۱۳۷۸)
- دوره ششم: رویکرد ترمیم و اصلاح کوچک‌مقیاس (۱۳۸۴-۱۳۸۲)
- دوره هفتم: رویکرد نهادسازی و حیات‌بخشی نهاد محلی (۱۳۹۶-۱۳۸۴)

تقسیم‌بندی تحلیلی دوره‌بندی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران و به طور مشخص در شهر تهران نشان می‌دهد 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 شده است. به عبارت دیگر، به رغم آنکه از منظر نهادسازی، شهر باید به عنوان یک کل واحد دیده شود که اجزای داخلی آن بر یکدیگر تأثیرات متقابل و مستقیم دارند (چراکه در واقع شهر به صورت یک مجموعه پویا با هماهنگی اجزای داخلی خود توسعه پیدا می‌کند)؛ 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 و هماهنگ 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 کرد. چراکه تاکنون بین ۳ تا ۶ طرح و نقشه جامع<sup>۴</sup> در تهران تهیه و قسمت‌های زیادی از آن نیز به اجرا در آمده است. مشکل اساسی‌تر را باید در فقدان قوه و نیرویی دانست که این طرح‌ها و نقشه‌ها را در فرایندی مطالعه‌شده مطابق با اقتضائات زمانی و مکانی برنامه‌ریزی و اصلاح و بازبینی کند.

طرح، برنامه و نقشه محصولی قابل تولید است که با نهاد یا بدون نهاد، توسط مشاور داخلی یا خارجی قابل

میانجی‌گری کند، 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 شود و اقدامات براساس برنامه‌ریزی‌های از پیش تعیین‌شده صورت پذیرد.

در تهران، به عنوان پایتخت کشور بزرگ ایران و الگویی برای توسعه سایر شهرهای کشور، گرچه نیاز به اسناد به هنگام برای هدایت توسعه شهری در مقاطع مختلف زمانی به شدت حس می‌شود، اما نهادی که بتواند این اسناد را تهیه کند، آن را به مرحله اجرا بگذارد و بر انجام آن نیز نظارت داشته باشد، در عمل هرگز به منصفه ظهور نرسیده بود. بدین ترتیب، در حالی که نیاز به وجود چنین ساختاری که می‌تواند نقش کلیدی در برآورده ساختن نیازهای شهر تهران داشته باشد، همواره مطرح بوده و در دوره‌های مختلف تاریخی نیز مباحث مختلفی توسط مسئولان، صاحب‌نظران و اندیشمندان در راستای تشکیل چنین نهادی ارائه شده است، اما تا پیش از تهیه سند طرح جامع جدید تهران هرگز این امر به سرانجام نرسیده است.

از طرح ایده اولیه<sup>۱</sup> دو جانبه وزیر مسکن و شهرسازی و شهردار وقت تهران در سال ۱۳۷۶ مبنی بر ایجاد نهادی جهت تهیه همزمان طرح‌های توسعه شهری تهران و راهبری آنها تا کنون دو دهه می‌گذرد. این مهم تا سال ۱۳۸۲ جنبه عملیاتی و اجرایی به خود نگرفت و با امضاء تفاهم‌نامه<sup>۲</sup> اولیه، گام ابتدایی آن در جهت رفع کمبود تاریخی از طریق ایجاد سازمانی میان‌بخشی برای حل معضلات اساسی برنامه‌ریزی در تهران برداشته شد. این تجربه در طول زمان اندک فعالیت خویش با فرصت‌ها و چالش‌های متعددی روبرو بوده است.

مقاله حاضر تلاش می‌کند فرایند شکل‌گیری نهاد را از آغاز تا زمان ادغام و پایان کار خود بررسی کرده و با استفاده از شناخت آسیب‌شناسانه فرصت‌ها و تهدیدهای پیش‌رو، تصویری از نهاد مورد نظر را ارائه کند. همچنین سعی شده با بررسی خلأ ناشی از عدم وجود نهاد در طول دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های توسعه شهری برای تهران، ضرورت تشکیل نهاد را مورد بررسی قرار دهد و در ادامه ضمن بیان دامنه وظایف و فعالیت‌های آن، با اشاره به رخداد‌های مختلف در مراحل تکامل تدریجی تا به امروز، چشم‌انداز آتی نهاد را به منظور حرکت به سوی توسعه شهری پایدار معرفی کند.

## توسعه تهران و نیاز تاریخی آن

سابقه برنامه‌ریزی در تهران نشان‌گر پیامدهای ناشی از

جهت تحقق این امر به انجام رسانده‌اند، اما به دلیل نبود ماهیت میان‌بخشی کمتر توانسته‌اند به هماهنگی و برنامه‌ریزی یکپارچه و هماهنگ 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.

بدین ترتیب، ضرورت وجود نهادی میان‌بخشی به عنوان نقطه تعامل و همگرایی سازمان‌ها و نهادهای مذکور کاملاً حس می‌شود. 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 نهاد محلی عمل کند.

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 کردن 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 کردن طرح جامع، در طول چهار دهه گذشته همواره با مشکلات جدی روبرو بوده است و بنا به نظر صاحب‌نظران، عدم اجرا براساس طرح جامع را می‌توان به عنوان یکی از آسیب‌های جدی فرایند تحقق طرح جامع معرفی کرد. بدین ترتیب، تشکیل نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران باید این نیاز جدی (یعنی فرایند تحقق، پیاده‌سازی و اجرای این طرح‌ها جدید تهران) را در مسیر خویش برآورده سازد.

### فلسفه وجودی نهاد در مطالعات تطبیقی

ضرورت وجود نهادی برای مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران از بررسی‌های تطبیقی صورت گرفته در سایر کلان‌شهرها نیز مشخص می‌شود. مطالعه تطبیقی<sup>۶</sup> فرایند تهیه طرح‌های شهرسازی در بعضی کلان‌شهرهای مهم جهان نشان از واگذاری اختیار تهیه طرح‌های مشابه 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 بررسی تطبیقی، حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام‌های متمرکز و غیرمتمرکز حکومتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت

تهیه و تولید است، اما برنامه‌ریزی توسعه نیازمند بینشی دقیق، واقعی و مطابق با شرایط ویژه‌ای است که توسعه قرار است در آن اتفاق بیفتد. از همین رو باید اذعان کرد مشکل جدی کشورهای جهان سوم را باید در برنامه‌های بدون برنامه‌ریزی (Plan without planing)<sup>۵</sup> جستجو کرد. واضح است 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 برنامه‌ریزی توسعه امکان‌پذیر نخواهد بود.

توسعه شهر نیازمند دستگامی میان‌بخشی است تا بتواند به مرور زمان آن را در بطن جامعه، نهادینه، مستقر و جاری کند. این دستگاه که از آن به طور خلاصه می‌توان به نام «نهاد توسعه شهر» یاد کرد، نیازی تاریخی و دغدغه‌ای طولانی‌مدت برای همه دلسوزان و آینده‌نگران توسعه شهری بوده که تاکنون نظام توسعه شهری تهران از آن محروم بوده است. محرومیتی که زمینه‌ساز بروز و ظهور عینی یک نیاز اساسی و مورد اجماع برای توسعه شهری تهران شده است: «نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران».

در واقع می‌توان گفت برای سازماندهی و مدیریت وجوه کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و غیره در تهران که با پیچیدگی‌های فراوان در درون و همچنین ابهام در روابط میان وجوه 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 ذی‌نفوذ 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، چراکه ارتقای وضعیت زیست پایدار در این شهر می‌تواند به شهرهای دیگر کشور نیز تسری یافته و باعث ارتقای شرایط زیست در کل کشور باشد. با این وجود، نهادها و سازمان‌های ذی‌نفوذ در حوزه توسعه شهری تهران هرچند در حوزه‌های فعالیتی خویش اقدامات گسترده‌ای را

- 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 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.

سازمانی و یگانگی در فرایند تهیه و تصویب طرح‌هایی که شبیه طرح‌های جامع و تفصیلی است در تمام موارد برقرار است. در مطالعه تطبیقی می‌توان نکات مهمی را استخراج کرد که اهم آن به شرح زیر هستند:  
 - تهیه طرح‌های شهرسازی توسط شهرداری به طور مستقیم و با استفاده از تخصص‌های درون‌سازمانی یا مؤسسات وابسته یا مستقل تخصصی، یا از طریق مهندسان مشاور طرف قرارداد؛

جدول ۱: مقایسه تطبیقی سازمان‌ها / نهادهای تهیه‌کننده و مجری طرح در برخی کلان‌شهرهای مهم جهان. مأخذ: نگارنده.

نام طرح(های) توسعه شهری	نهاد تهیه‌کننده طرح	نحوه تأیید طرح (نهاد) تصویب‌کننده	بازنگری‌کننده	نظارت بر اجرا
لندن طرح لندن و ۸ برنامه راهبردی دیگر در قالب طرح لندن	شهرداری کلان‌شهر (گروه طرح لندن)	شورای شهر بررسی و اصلاح توسط یک هیأت دولتی و تصویب توسط معاون نخست‌وزیر	شهرداری و شورا (گروه طرح لندن)	معاون نخست‌وزیر، شهرداری و شورا
پاریس طرح هادی آمایش و شهرسازی (مشابه طرح جامع) طرح آمایش (عمران) پاریس (SDAU) طرح کاربری زمین (POS) و تفصیلی (PLU) (مشابه طرح تفصیلی)	اپور از طرف شهرداری (APUR)	وزارت تجهیزات (زیرساخت‌ها) (مسئول شهرسازی در دولت فرانسه) شورای شهر و (شهرداری)	اپور (کمک‌کننده) و شهرداری (تعیین جهت‌گیری‌ها)	شهرداری و شورای شهر
استانبول طرح کلان: طرح ناظم منطقه شهری Istanbul Metropolis Area Sub-Region Master Plan	اداره شهرسازی (مسئول اصلی) اداره شهرداری کلان‌شهر با همکاری ۹ گروه تحقیقاتی	شورای شهر	اداره شهرسازی با همکاری بقیه ارگان‌ها (اداره شهرداری کلان‌شهر) (مجموعه تهیه‌کننده)	اداره شهرداری کلان‌شهر
سئول شهرداری (اداره شهرداری) و ۲۵ شهرداری منطقه‌ای و مشاوران و مؤسسه توسعه سئول با کمک شهرداری	شهرداری (اداره شهرداری) و ۲۵ شهرداری منطقه‌ای و مشاوران و مؤسسه توسعه سئول با کمک شهرداری	اداره شهرسازی کلان‌شهر (بررسی اولیه) شورای شهر کمیسیون شهرسازی تصویب نهایی شهرداری	اداره شهرسازی کلان‌شهر به همراه مؤسسه توسعه سئول (مجموعه تهیه‌کننده)	شهرداری واحد برنامه‌ریزی شهری

به احیاء و تداوم فعالیت مجدد نهاد در آینده کمک نماید، مهم‌ترین آسیب‌های نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران از سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶ را می‌توان در زمینه‌های مدیریتی، برنامه‌ریزی و نهادسازی مورد بررسی<sup>۷</sup> قرار داد که عبارتند از:  
 ۱. نهاد به دلیل مشکلات و موانع مختلف تنها بر یک وظیفه متمرکز می‌شود و آن وظیفه، مطالعه، تهیه و تصویب طرح جامع است. این تمرکز باعث می‌شود فرصت نهادینه‌سازی نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری فراهم نشود. هرچند نبود

پیشینه نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران و آسیب شناسی عدم شکل‌گیری آن: ۱۳۸۶ - ۱۳۸۲  
 بررسی مراحل شکل‌گیری و تکامل نهاد مشخص می‌کند که در دوره مشخص (۸۶-۱۳۸۲) نهاد در عرصه برنامه‌ریزی و مدیریت طرح‌های توسعه شهری شکل متناسب با وظایف از پیش تعیین شده خود را پیدا نکرده و لاجرم تداوم نیافته است. از آنجایی که شناسایی نقاط ضعف می‌تواند

## تجدید حیات نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران: ۱۳۸۹-۱۳۸۷ الزام سند طرح جامع به تشکیل نهاد

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد مشکل عمده عدم توسعه پایدار در تهران نه در وجود برنامه (آن‌گونه که بسیاری از کارشناسان و متخصصان باور دارند و می‌اندیشند که این نواقص طرح‌ها و رویکردها و شیوه‌های تهیه آنهاست که آنها را ناکارآمد کرده است)، بلکه در عدم وجود برنامه‌ریزی به ویژه برنامه‌ریزی برای اجرا و تحقق برنامه‌هاست. در واقع وجود «برنامه بدون برنامه‌ریزی» است که می‌تواند به عنوان عمده‌ترین آسیب وارد بر دوره چهل‌ساله تهیه طرح‌ها و برنامه‌های نوین شهرسازی ایران و به ویژه در کلان‌شهر تهران معرفی شود. با این باور، می‌توان اذعان داشت که حضور نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری می‌تواند نقش عمده و بسزایی در تحقق سند طرح جامع ایفا کند. این باور و عقیده در سند<sup>۱</sup> مصوب طرح جامع تهران نیز به وضوح مورد تأکید قرار گرفته است. در بند ۴-۴-۸ از این سند بیان می‌شود: «با توجه به ماهیت راهبردی-ساختاری طرح جامع تهران، در پایان هر یک از دوره‌های پنج ساله (۱۳۹۰-۱۳۹۵-۱۴۰۰ و ۱۴۰۵) و در فعالیتی مستمر و پیوسته به منظور اعمال بازخوردهای ناشی از فرایند تکمیل، تدقیق و اجرا و در جهت کارآمدی و تحقق‌پذیری هر چه بیشتر اهداف و راهبردها و طرح‌های اجرایی فرودست آن، متناسب با تحولات، شرایط و مقتضیات زمان و ضمن حفظ اصول کلی و راهبردهای مصوب آن، این طرح توسط نهاد دائمی مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران مورد بازبینی و انجام اصلاحات قرار گرفته، پس از به‌هنگام‌سازی، برای روز آمد شدن آن به تصویب مراجع ذی‌ربط خواهد رسید».

همان‌گونه که مفاد این بند نشان می‌دهد، سند اصلی مصوب طرح جامع شهر تهران (۱۳۸۶) با رویکردی آینده‌نگر و مترقی، نهاد دائمی مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران را برای تحقق‌پذیری خود مطرح می‌کند. همچنین در ادامه در بند ۵-۴-۸ همین سند، ایجاد ساختار رسمی و قانونی چنین نهادی نیز مورد تأکید ویژه قرار می‌گیرد و با اشاره مستقیم به آن، از امکان ورود هر نوع سوء تعبیر یا اهمال احتمالی در ایجاد بستر قانونی آن نیز ممانعت می‌شود. این بند اشاره می‌کند: «در راستای تحقق هدف فوق و به منظور برقراری فرایندی پویا و مستمر در هدایت و راهبری دائمی تحولات کالبدی-فضایی و عملکردی شهر تهران و رفع نیازهای به‌هنگام مدیریت شهری آن، و نظارت بر تحقق کامل طرح‌های

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. از این‌رو نهاد، به منظور تسریع در تهیه و تصویب طرح جامع بسیج می‌شود و اساساً در خلال این کار هیچ اقدامی در جهت تشکیل نهاد صورت نمی‌گیرد، بلکه فرصت‌های ارزشمندی نیز از دست می‌رود.

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 شد. دلیل این امر، خوش‌باوری نسبت به شأن مراکز و سازمان‌هایی بود که نهاد در مقاطع مختلف متصل به آنها شده بود. 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 خود به‌وجود آورد.

۳. عدم تثبیت جایگاه قانونی نهاد و وجود قوانین محدودکننده نهادسازی باعث می‌شود ادامه کار نهاد با مشکلات اساسی مواجه شود. به عبارت دیگر تأسیس نهادی توافقی میان سه عضو مؤسس آن، که از پشتوانه قانونی و حقوقی محکمی برخوردار نبود، همواره آن را با خطر انحلال، عدم تخصیص اعتبار و بودجه لازم برای ادامه حیات، ابهام در پاسخگویی به مراجع تصمیم‌گیری، خطر کاهش یا قطع حمایت از کار یا محصول، مواجه می‌ساخت.

۴. اختلاط مسئولیت (مدیریت نهاد و ساختار شهرداری تهران) به‌گونه‌ای که هم‌زمان ریاست نهاد درگیر با مسایل روزمره مسئولیتی جاری مناطق شهرداری ساخته و از سوی دیگر لزوم تمرکز بر مسایل دراز مدت توسعه شهری، مطالعه و تهیه طرح جامع و مهم‌تر از همه نهادسازی مانع بزرگی در مسیر تشکیل نهاد و هویت‌بخشی به سازمان و ساختار آن شد.

۵. کم‌رنگ‌شدن نقش مردم در فرایند تهیه طرح جامع به دلایل مختلف، ضمن واردآوردن ضربه‌ای بزرگ به طرح جامع و کاهش فرصت‌های بالقوه موجود جهت اجرایی‌ساختن آن، باعث شد هدف اولیه نهاد به عنوان رابط و واسطه‌ای کارآمد برای دخالت و مشارکت مردم در تهیه طرح، کمتر برآورده شود. به عبارت دیگر، اشتغالات ناشی از انجام مطالعات و تهیه طرح جامع بر پایه نیروهای تخصصی مانع از مشارکت مردم در فرایند این طرح شده و نهادسازی مردمی به فراموشی سپرد می‌شود.

اقدامات و عملکرد مربوط به پیاده‌سازی<sup>۱۶</sup> سند طرح جامع تدوین برنامه پیاده‌سازی سند طرح جامع و رویکرد تحقق‌پذیری آن در چهار محور کلان به شرح زیر تعیین شد:

۱. تعیین اولویت‌ها
  ۲. نظام مالی
  ۳. نظام مدیریت
  ۴. الگوی تحقق با بالاترین بهره‌وری.
- برهمن اساس مقرر شد موارد زیر دنبال شود:
۱. تعیین رئوس فعالیت‌ها و اقدامات
  ۲. مشخص کردن دستگاه‌های مسئول و مرتبط
  ۳. تدوین فرایندها و روال پاسخ‌گویی به سؤالات و استعلامات
  ۴. تعیین روش‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها
  ۵. تعیین نیازمندی‌ها و منابع لازم

به این ترتیب اقدامات پیاده‌سازی سند طرح جامع شهر تهران در سه حوزه اصلی طرح جامع، طرح‌های تفصیلی و طرح‌های موضوعی موضعی به عنوان مجموعه اقدامات ثانویه برای تحقق سند طرح جامع تقسیم‌بندی و در دستور کار قرار گرفت.

و اقدامات راه‌اندازی<sup>۱۷</sup> تشکیلات داخلی نهاد شامل سازماندهی اداری و پشتیبانی نهاد، تهیه و تنظیم آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری و مالی لازم که با توجه به شخصیت مستقل حقوقی آن باید تهیه می‌شد.

### زمینه‌های ادغام و انحلال نهاد

از آنجا که اساساً رویکرد واحدی میان سه عضو مؤسس نهاد شامل وزیر مسکن (راه) و شهرسازی، رییس شورای شهر و شهردار تهران در تعریف جایگاه و نقش نهاد در مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران شامل طرح جامع، طرح‌های تفصیلی و طرح‌های موضوعی موضعی وجود نداشت، هریک از سه عضو اصلی شورای عالی (راهبری<sup>۱۸</sup>) نهاد بنا به شرایط سازمانی، تجربیات مدیریتی، دانش و علاقمندی به مباحث شهری، نهاد را برای خود تعریف می‌کردند. به عبارت دیگر درک مشترکی از موضوع میان آنها وجود نداشت. چنین وضعیتی از ابتدای کار نهاد (در دور جدید فعالیت) وجود داشت، ولی به هر حال تا پایان کار دولت نهم و تغییر وزیر مسکن و شهرسازی، همین وضعیت ادامه یافت. جلسات شورای عالی نهاد تشکیل و تصمیمات اتخاذ می‌شد. با تغییر مدیریت جدید در وزارت مسکن و شهرسازی، به رغم ارسال چندین نامه از سوی

جامع و تفصیلی مصوب شهر، و تهیه طرح‌های موضوعی و موضعی آن، مدیریت شهری تهران (شورای اسلامی شهر و شهرداری)، با همکاری و مشارکت وزارت مسکن و شهرسازی، نسبت به ایجاد رسمی و قانونی «نهاد دائمی مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران» و در تداوم همکاری‌ها و فعالیت‌های گذشته که در فرایند تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران شکل گرفته است، اقدام خواهند کرد». با توجه به این دو بند از سند اصلی مصوب طرح جامع، می‌توان بیان کرد که طرح جامع جدید تهران نقشی خاص و متفاوت از طرح‌های گذشته را برای نهاد متولی آن در نظر گرفته است و بر آن بوده که با ایجاد بستر قانونی و سازمانی چنین نهادی تحقق خود را ممکن سازد.

### اقدامات راه‌اندازی تشکیل نهاد دوم

اقدامات، عملکرد و مجموعه فعالیت‌های صورت‌گرفته نهاد دوم<sup>۱۹</sup> در مدت ۳۰ ماه فعالیت خود از آغاز تا پایان را می‌توان در چهار بخش تقسیم کرد: اقدامات توجیهی در جهت ایده‌سازی<sup>۲۰</sup> نهاد؛ این اقدام به عنوان اقدام پایه و بستر اقدامات بعدی به شمار می‌رود. در حقیقت بیان‌کننده نوع نگرش به ماهیت و نقش نهاد در ساخت آن است. بنابراین در مرحله ایده‌سازی مجموعه داشته‌های نظری و تجربی مرتبط با موضوع به کار گرفته شده و سازمان‌دهی، ساختار بندی و اعمال مدیریت نهاد را شکل می‌دهد. بر این اساس، با تکیه بر دانش روز، تجارب پیشین، گفتگوها، مشورت‌های انجام شده و بررسی‌های کارشناسی، ایده‌سازی تشکیل نهاد با تعریف و مفهوم نو به شرح زیر صورت پذیرفت.

اقدامات نهادسازی<sup>۲۱</sup> شامل شکل‌گیری و تشکیل چهار جلسه شورای عالی نهاد<sup>۲۲</sup> و دو کارگروه تخصصی<sup>۲۳</sup> آن به عنوان اصلی‌ترین رکن تشکیل‌دهنده نهاد، تثبیت موقعیت نهاد در شورای شهر تهران که علاوه بر مصوبه تشکیل نهاد ردیف مستقل بودجه را برای نهاد به دنبال داشت. تشکیل شورای مشورتی<sup>۲۴</sup> و اتقاق فکر نهاد که محل تبادل نظرات صاحب‌نظران و اندیشمندان مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بود. برگزاری نشست‌های تخصصی، کارگاه‌های هم‌اندیشی و جلسات هم‌فکری گامی دیگر به سوی نهادسازی به شمار می‌رفت. از مهم‌ترین اقدامات نهادسازی، تشکیل کارگروه تدوین<sup>۲۵</sup> لایحه قانونی نهاد بود که چگونگی تداوم بخشی نهاد با پشتوانه قانونی را در دستور داشت. سایر مناسبات در مسیر نهادسازی شامل نشست‌ها با مهندسين مشاور مناطق شهر تهران، انجمن‌های صنفی شهرسازی و اقدامات زمینه‌ای در زمینه نشر ادبیات نهادسازی و فرهنگ‌سازی در این خصوص قابل توجه بود.

مجموعه‌های دولتی و حاکمیتی و شهرداری به وجود آورد که ادامه حیات آن را دچار تردید می‌ساخت.

۵. ضعف ارتباطات با بدنه شهرداری یا وزارت مسکن و یا حتی شورای شهر و مدیران ارشد آنها در بروز تردیدهای فوق، مؤثر و جایگاه آن را متزلزل می‌ساخت.

۶. ارتباطات غیر رسمی معاونت شهرداری و وزارت مسکن در تشکیک ادامه وظایف نهاد بدون شک مؤثر و تعیین‌کننده بوده است.

۷. نگاه‌های بخشی‌نگر شهرداری از یک‌سو و شورای شهر از سوی دیگر در عدم تعریف جایگاه درست نهاد و برداشت‌های یکسوگرانه به آن نیز در این فرایند بی‌تأثیر نبوده است.

۸. تبلیغات منفی و حتی جوسازی‌های مخرب علیه نهاد از سوی شهرداری و شورای شهر که هریک نهاد را علیه خودش متهم به تخریب می‌کرد، نیز در تزلزل جایگاه نهاد بسیار مؤثر بوده است.

۹. بلوغ نیافتگی در همه عرصه‌های مدیریتی، کارشناسی و تخصصی و ایجاد نهادی توسعه‌یافته در شرایط توسعه‌نیافتگی نیز در عدم فعالیت نهاد تأثیر بسزایی داشته است.

۱۰. ماهیت میان‌بخشی نهاد یا حتی فرابخشی آن و عدم تعریف وظایف دقیق چنین دستگاه‌هایی در کشور و اصولاً حساسیت به وجود دستگاه بالاسر و ناظر نیز در بروز نگاه منفی به آن اثر داشته است.

۱۱. عدم پذیرش دستگاه‌هایی که در جهت برنامه‌ریزی با ثبات، مانع از انجام اقدامات بی‌برنامه یا تعجیلی شده و با ایجاد سؤال و ابهام در انجام آن، مانع پیشرفت امور روزمره مدیریتی می‌شود، در عدم موفقیت نهاد نیز مؤثر بوده است.

۱۲. وجود پیشینه درگیرانه نهاد اول با دستگاه‌های مرتبط به ویژه شهرداری در ایفای نقشی غیر مثبت در ادامه وضعیت آن مؤثر بوده است.

۱۳. بر آورده نشدن انتظارات مورد نظر مؤسسين آن که هریک در پی تحقق انتظارات بخشی خود بوده‌اند نیز در این فرایند قابل توجه است.

۱۴. فرایند برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری و نظارت بر کار اعضاء نهاد و هماهنگ‌سازی فعالیت‌های نهاد با سایر سازمان‌ها و مراکز مرتبط و تعیین اولویت‌بندی امور و صرف زمان برای انجام آنها که مجموعاً نشأت گرفته از سبک مدیریت خاص رییس نهاد بود نیز می‌تواند موجب برانگیختن حساسیت سایرین در جهت تضعیف و حتی توقف فعالیت نهاد باشد. زیرا سبک مدیریتی وی اصولاً با ذائقه بعضی مدیران و سازمان‌ها هم‌خوانی نداشت.

رئیس نهاد به وزیر مسکن و درخواست گفتگوی حضوری و دعوت به نهاد، متأسفانه پاسخ هیچ یک از تماس‌ها داده نشد و همین وضعیت در ارتباط با معاون شهرداری وزارت مسکن نیز تکرار شد.

در چنین وضعیتی اخبار غیر رسمی از دیدگاه‌های کارشناسی وزارت‌خانه و وزیر و معاون شهرداری آن می‌رسید که با ادامه کار نهاد مخالفت دارند. این شرایط به مدت چند ماه به ویژه از آغاز سال ۸۹ ادامه داشت. سرانجام این مخالفت به جلسه کمیسیون ماده ۵ در ماه‌های آغازین سال ۸۹ رسید که طی آن میان شهردار و معاون شهرداری وزارت موضوع ادامه فعالیت نهاد مورد بحث و چالش قرار گرفت. این وضعیت موجب شد تا شهردار و رئیس شورای شهر نسبت به اصل وجودی نهاد دچار شک و تردید شوند؛ امری که تا پیش از این تاریخ، به رغم وجود ابهامات و اشکالات، مانعی در ادامه فعالیت نهاد به شمار نمی‌رفت.

ارسال نامه وزیر<sup>۱۹</sup> مسکن و شهرداری وقت به شهردار تهران مبنی بر انتقال مأموریت نهاد به شهرداری وارد دوره جدیدی شد. به این ترتیب، یکی از ارکان اصلی مؤسس نهاد که در واقع اصلی‌ترین آن نیز به شمار می‌رفت، رسماً انصراف خود را از ادامه تفاهم‌نامه فی مابین با شهرداری و شورای شهر اعلام کرد. سرانجام مقاومت چندماهه ادامه فعالیت نهاد با ابلاغ مصوبه<sup>۲۰</sup> شورای عالی شهرداری و معماری مبنی بر واگذاری مأموریت نهاد به شهرداری با صدور دستورالعمل ادغام<sup>۲۱</sup> نهاد در شهرداری در تاریخ ۸۹/۸/۲۲ رسماً کار نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی شهر تهران که نهالی نوپا به حساب می‌آمد، پایان یافت.

## نهاد از آغاز تا پایان در یک نگاه

۱. ایده تشکیل نهاد، که اگر هر کسی این ایده را داده باشد قابل ستایش و در خور تقدیر است.

۲. نهاد در آغاز کارش و در مرحله تهیه طرح جامع، در اسم ماند اما اختیارات آن مورد استفاده قرار گرفت، در جهت پیش‌برد تهیه طرح عملاً از ظرفیت‌های آن درست یا غلط استفاده شد. ولی هرگز نهاد به عنوان یک دستگاه مشخص با ظرفیت‌های حقوقی قابل تشخیص تأسیس نشد.

۳. در دور جدید فعالیت و با کمک سه عضو آن، شهردار، وزیر و رئیس شورای شهر نهاد با قوت کار را شروع کرد و در این مسیر بی‌تردید، بیشترین کمک مربوط به شهردار وقت تهران بود که هیچ‌گونه مضایقه‌ای در این امر نداشت و به همین دلیل شایسته تقدیر و قدردانی است.

۴. ابهام در جایگاه حقوقی نهاد همواره تردیدهایی را در

۹. هماهنگی میان بخشی دستگاه‌های ستادی و اجرایی ذی‌ربط در راستای تحقق طرح جامع شهر تهران علاوه بر این طراحی و پیاده‌سازی نظام تهیه، بررسی، ارزیابی و تصویب طرح‌های توسعه شهر تهران جهت ارتقاء سطح برنامه‌ریزی توسعه شهری نیز که از اهداف تداوم نقش نهاد در مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری کشور محسوب می‌شد، بر زمین مانده و تحقق نمی‌یابد.

### نهاد آینده؛ ضرورتی تأخیرناپذیر

تشکیل نهادی برای برنامه‌ریزی و مدیریت طرح‌های توسعه شهری تهران می‌توانست مشکلات و آثار تبعی ناشی از مسائل مختلف شهر را تا حدود زیادی رفع کند و در حقیقت جایگاهی واقعی را برای بدنه نیروی تخصصی فراهم کند 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.

به همین منظور، 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. امروز نیز این نیاز بیش از گذشته و فردا بیش از امروز ضرورت تحقق این اهداف احساس می‌شود.

سه هدف عمده را می‌توان به عنوان اهداف اولیه<sup>۲۲</sup> تأسیس نهاد برشمرد که امروز نیز ضرورت دارد:

۱. نزدیک کردن دولت به مردم؛
۲. نزدیک کردن نظام برنامه‌ریزی به نظام اجرایی؛
۳. پیوند هرچه بیشتر دولت، شهرداری و شورا، و در حقیقت برنامه‌ریزی 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 شود، 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 باید ایجاد و احیاء شود.

چنین نهادی دارای پنج ویژگی شاخص زیر خواهد بود: ویژگی نخست نهاد، تجربه‌شدگی: ناشناختگی و ابهام در جایگاه نهاد در تجربه قبلی که به دلیل نو بودن و به هم زدن معاملات ساختار سنتی موجود سلسله‌مراتب مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری کشور موجب پیدایش

### پیامدهای خلأ نهاد در عدم تداوم فعالیت؛ طرح جامع بدون نهاد

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، به طور کلی می‌توان آغاز تا پایان عمر کوتاه نهاد را به دوره‌ها و مقاطع زیر تقسیم کرد:

۱. با نهاد اول (نهاد برای تهیه طرح جامع): این دوره را که باید بعد از سپری شدن مقطع اولیه عدم رسمیت آن در نظر گرفته شود، دوره تهیه طرح نامید. نهاد ایجاد می‌شود برای آنکه به مطالعه و تهیه طرح جامع نایل آید.

۲. با نهاد دوم (طرح جامع با نهاد): نهادسازی، اجرا و بازنگری طرح جامع در دستور کار قرار می‌گیرد. در واقع اصالت این رویکرد، تأکید بر دو عنصر مؤثر در توسعه شهر، یعنی هم طرح جامع و هم ایجاد نهاد می‌شود.

۳. بدون نهاد (طرح جامع بدون نهاد): این دوره که با پایان یافتن فعالیت نهاد دوم آغاز و تاکنون ادامه دارد، در واقع دوره‌ای است که طرح جامع بدون نهاد سپری می‌شود. دوره‌ای که بازنگری و اصلاح طرح بر طبق سند طرح جامع مورد غفلت قرار گرفته و اساساً نهادی وجود ندارد تا به این مهم بپردازد. وزارت راه و شهرسازی به عنوان متولی اصلی طرح جامع، بازنگری و اصلاح آن را به بوتله فراموشی سپرده و همین امر موجب بروز آثار و پیامدهای ناگواری بر توسعه شهر و آینده آن شده و می‌شود.

به این ترتیب، به دلیل خلأ وجودی نهاد و در راستای تحقق مدیریت یکپارچه فضایی، کالبدی و عملکردی شهر تهران، وظایف و مسئولیت‌های مستخرج از سند طرح جامع بر زمین مانده و محقق نمی‌شود:

۱. هدایت و راهبری تحولات فضایی، کالبدی و عملکردی شهر در چارچوب طرح جامع شهر تهران
۲. پایش دائمی و نظارت بر تحقق طرح‌های جامع، تفصیلی، موضوعی و موضعی
۳. بازبینی و پیشنهاد اصلاحات مورد نیاز طرح جامع شهر تهران
۴. تهیه طرح‌های موضوعی و موضعی محوله به نهاد
۵. ظرفیت‌سازی تحقق مدیریت یکپارچه شهری
۶. مطالعه، پژوهش و برنامه‌ریزی توسعه شهری (در جهت زمینه‌سازی تحول و نوآوری در فرایند تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری)
۷. ترویج فرهنگ توسعه شهری از طریق انتشار کتب، مقالات، نشریات و برگزاری نشست‌های علمی و تخصصی با استفاده از ظرفیت‌های علمی داخل و خارج از کشور
۸. همکاری با سایر دستگاه‌های تهیه‌کننده طرح‌های موضوعی و موضعی مصوب سند طرح جامع



راهبردها نیست.

ویژگی پنجم نهاد، دائمی بودن: نهاد اساساً یک جایگاه به معنای سازمان یا دستگاه نیست، نهاد یک شأن است، یک بستر است برای تولید برنامه مورد وفاق همه، در جهت آینده‌سازی شهر. بارزترین خصیصه نهاد «دائمی» بودن آن است، زیرا ویژگی آن «دیده‌بانی» است یعنی «مراقبت» از حال، با توجه به آینده.

### جمع‌بندی

«نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران»، ساختاری است که به عنوان یک مرجع تشخیص، مسئولیت برنامه‌سازی و تزریق آن را به تمامی مجاری تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرایی دارد و سیر نهادینه‌شدن این ساختار، خود فرایندی است که مقدمه یک تحول در نظام شهرسازی کشور خواهد بود. اهم تلاش «نهاد» نیز باید این باشد که شبکه مناسب توزیع فعالیت را تا حد امکان بر شبکه تمرکزگرایی سیطره بخشیده و غالب گرداند. نهاد آینده، سرانجام در شهر تهران تشکیل خواهد شد و این امر ضرورتی تأخیرناپذیر است که روزی روزگاری تحقق خواهد یافت. پرسش مهم این است که نهاد چه زمانی تشکیل خواهد شد و این نهاد چگونه نهادی خواهد بود؟ پرسشی که آینده به آن پاسخ خواهد داد.

نیروی مقابله‌کننده و مانع‌تراشی‌های فراوان شد، نباید بار دیگر تکرار شود.

ویژگی دوم نهاد، مرضی‌الطرفین بودن: خصلت فرابخشی یا میان‌بخشی بودن نهاد، نیازی تاریخی که در کشورمان در آن بی‌تجربه و کم‌دانش است، جایگاهی که برای هماهنگی و همگرایی کلیه بخش‌ها در مسیر آینده توسعه شهر ضروری است.

ویژگی سوم نهاد، راهبردی بودن: خصلتی که بدنه کارشناسی و مدیریتی در سطوح مختلف سخت‌نیامند آن است، هرچند هنوز راهبردی اندیشیدن با طبع و ذائقه مدیران و برنامه‌ریزان نظام فعلی طرح‌های توسعه شهری سازگاری ندارد.

ویژگی چهارم نهاد، فرابخشی بودن: نمی‌توان مسائل کالبدی را از مسائل اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سایر مسائل جدا کرد. لازمه چنین امری این است که دیدگاه فرابخشی بر نهاد حاکم باشد، نه دیدگاه سیاسی. باید به‌گونه‌ای عمل کند که با تغییر مدیریت‌ها برنامه‌های شهری تغییر نکند. در این صورت دائماً مرکز و نهادی وجود دارد که به همه مسائل شهر حساس است و «طبق برنامه» عمل می‌کند. البته اولویت‌ها را می‌تواند تغییر دهد، چرا که هر مدیریتی یا هر شورای شهری، رویکردهای متفاوتی دارد، اما تغییر اولویت‌ها به معنی تغییر مبانی استخوان‌بندی برنامه‌ها و

### پی‌نوشت

۱. آن‌گونه که مهندس حبیب‌اللهیان، نخستین رییس نهاد مطرح می‌کند، اولین ایده نهاد در سال ۱۳۷۶ میان وزیر مسکن و شهردار تهران مطرح می‌شود، ولی به علت فراهم نبودن زمینه‌های روانی و بستری لازم، جنبه عملی به خود نمی‌گیرد.
۲. در سال ۱۳۸۲ تفاهم‌نامه ایجاد نهاد مشترک میان شهردار وقت دکتر احمدی‌نژاد و وزیر مسکن و شهرسازی دکتر عبدالعلی‌زاده امضاء شد.
۳. با انجام مطالعات صورت‌گرفته و نتیجه تحقیقات به عمل آمده بر مبنای فرضیات مورد نظر در زمینه وجود نهادهای اجتماعی مردمی و میان‌بخشی، ۶ مرحله حاصل آمد.
۴. در خصوص تعداد طرح‌های جامع شهر تهران و براساس مستندات موجود سه طرح رسمی طرح جامع فرمانفرما ۴۷، طرح ساماندهی آتک ۷۹ و طرح راهبردی ساختاری ۸۶ قابل شناسایی است. با این وجود برخی صاحب‌نظران تهیه سه نقشه جامع شهر تهران که در زمان قاجار را نیز به این عدد اضافه می‌کند.
۵. اشاره به تهیه طرح جامع شانديگار توسط لوکوروبوزیه می‌شود.
۶. تلاش شد مطالعات تطبیقی در کشورهایی که تا حدودی به شرایط ایران نزدیک بوده صورت بگیرد و با تکیه بر اسناد در دسترس آنها از شهرداری و نهادهای میان‌بخشی همچون اپور در پاریس استفاده شود و تجربه‌های آنها مورد مطالعه قرار گیرد.
۷. این بررسی توسط گروه اتاق فکری که به همین منظور به مدت چندین ماه قبل و بعد از فعالیت مجدد نهاد با حضور اساتید و صاحب‌نظران حرفه تشکیل می‌شد صورت گرفته است.
۸. بدون شک نقطه کانونی و وجه تمایزسند طرح جامع ۸۶ با طرح جامع قبلی را باید در پیش‌بینی ساز و کار نظارتی، پایش و به‌هنگام‌رسانی ایجاد نهاد مطالعاتی و مدیریتی آن دانست که در بندهای ۴-۸ و ۴-۵ بر آن تأکید مضاعف شده است.
۹. نهاد دوم از تاریخ تشکیل و راه‌اندازی رسمی تا انحلال آن از اردیبهشت ۱۳۸۷ تا آذر ماه ۱۳۸۶ به مدت ۳۰ ماه به طول انجامید.

۱۰. با توجه به پیچیدگی ماهیت دستگاه‌های میان‌بخشی و وجود مخالفت‌ها، مقاومت‌ها، و سوء برداشت‌ها به دلیل مشکل هماهنگی و تفاوت خواسته‌ها از یک سو و ابهامات در قلمرو جغرافیایی، اختیارات و ابزارهای قانونی، تعریف و مفهوم نهاد ضرورت داشت، به همین جهت اقداماتی در جهت تبیین مبانی تشکیل نهاد صورت گرفت.
۱۱. اصولاً، مشکل کشورهای مثل کشور ایران، وابستگی صرف به طرح و غفلت از نهادسازی و تبدیل طرح و برنامه بدون برنامه‌ریزی است. در واقع آنچه در این کشور اهمیت و اصالت دارد صرف وجود طرح، محصول و برنامه است. بر همین اساس اقدامات مختلف در خصوص این امر مهم مغفول در ابعاد مختلفی چون تشکیل شورای عالی نهاد و سایر ساختار لازم آن صورت پذیرفت.
۱۲. شورای عالی نهاد متشکل از سه عضو مؤسس آن شامل وزیر مسکن (راه) و شهرسازی، شهردار تهران و رئیس شورای اسلامی شهر تهران بود که مسئولیت سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی‌های نهاد و تأیید برنامه‌های کلان آن را به عهده داشت.
۱۳. کارگروه‌های تخصصی شورای عالی نهاد متشکل از نمایندگان دو عضو اصلی وزیر و شهردار بود که معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی به نمایندگی از وزیر و معاون شهرسازی و معماری شهردار به نمایندگی از شهردار تهران و با حضور رئیس نهاد تشکیل جلسه داد و در خصوص نحوه اجرایی کردن تدابیر شورای عالی به مشورت و تبادل نظر می‌پرداخت.
۱۴. علاوه بر ساختارهای رسمی حقوقی پیش‌بینی شده در سازمان نهاد، استفاده از نظرات اندشمندان و اساتید حوزه‌های مختلف نیز از طریق تشکیل شورای مشورتی و اتاق فکر صورت می‌گرفت.
۱۵. از اساسی‌ترین و اصولی‌ترین اقدامات صورت گرفته در این مقطع، تشکیل کارگروه تدوین لایحه قانونی نهاد بود که با حضور کارشناسان موضوع به فرایند تدوین لایحه و چگونگی پیگیری تحقق آن می‌پرداخت.
۱۶. یکی از مهم‌ترین وظایف نهاد تازه تشکیل، تعیین فهرست اقدامات و تلاش برای تحقق آنها در چارچوب سند طرح جامع بود. بر این اساس با تشکیل کارگروه‌های مختلف به تبیین ابعاد و گوناگون این اقدامات پرداخته شد و بر آن اساس آغاز به اقدام اجرایی شد.
۱۷. اقدامات راه‌اندازی نهاد شامل اقداماتی مختلف می‌شد که مهم‌ترین آنها شامل شکل‌گیری نهاد (راه‌اندازی و تشکیل سازمان نهاد) در مرحله استقرار بود. از آنجا که هویت سازمانی یک تشکیلات به استقرار در جایگاه متناسب با آن است، ساختمانی مشخص و در در آن آغاز به کار کرد. همچنین تعریف مأموریت و جایگاه نهاد (تعیین قلمرو نظری و عملکردی مأموریت نهاد) نیز از اقدامات دیگر و حوزه اقدامات اجرایی و فعالیت‌های تکمیلی و پشتیبانی نیز فرایندهای دیگر طی شده در مسیر نهاد به شمار می‌رود.
۱۸. نخستین نام شورای متشکل از مؤسسين نهاد به نام شورای راهبری و پس از آن به شورای عالی نهاد تغییر نام یافت.
۱۹. در این نامه وزیر مسکن و شهرسازی وقت با استناد به تفاهم صورت گرفته در خصوص تشکیک نهاد مشترک برای مطالعه و تهیه طرح جامع و با توجه به پایان‌یافتگی کار آن انصراف خود از تداوم حضور در نهاد را اعلام و خواستار ادامه فعالیت آن در شهرداری می‌شود.
۲۰. نظر به عدم اعتقاد وزارت مسکن و شهرسازی به تداوم نقش نهاد و در ادامه اقدامات لازم جهت واگذاری این نقش به شهرداری، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری در اتمام کار نهاد و واگذاری وظایف آن به شهرداری کار را تمام کرد. در تاریخ ۸۹/۷/۲۱ نامه اعلام مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مبنی بر واگذاری وظایف نهاد در سند طرح جامع به شهرداری تهران از طرف معاون شهرسازی وزارت مسکن به آقای قالیباف شهردار تهران، آقای چمران رئیس شورای شهر و آقای تمدن استاندار تهران رسماً و کتباً انجام شد.
۲۱. پیرو مصوبه شورای عالی شهرسازی و ابلاغ آن به شهردار، ادغام وظایف نهاد در معاونت شهرسازی و مرکز مطالعات قطعی و دستورالعمل اجرایی مصوبه شورای عالی شهرسازی در تاریخ ۸۹/۸/۱۸ ابلاغ شد.
۲۲. مصاحبه با مهندس حبیب‌اللهیان اولین رئیس نهاد در سال‌های ۸۲ تا ۸۶ که در تبیین اهداف اولیه ایده نهاد مطرح کرده بود.

#### COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the authors with publication rights granted to Manzar journal. This is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



#### نحوه ارجاع به این مقاله

عدلیب، علیرضا. (۱۳۹۷). احیای نهاد توسعه تهران. *مجله منظر*، ۱۰ (۴۳): ۱۶-۲۵.

DOI: 10.22034/manzar.2018.68622

URL: [http://www.manzar-sj.com/article\\_68622.html](http://www.manzar-sj.com/article_68622.html)

