



سهراب مشهودی شهردار

با گذشت بیش از یک دهه از پایان دوره طرح جامع اول تهران، بالاخره شهرداری تهران به تهیه طرح جدید رضایت داد. این هم‌زمان بود با پایان کار یک کمیته مشترک از حرفه‌مندان، دانشگاهیان و وزارت مسکن و شهرسازی که طرح‌های منقطع پهneh بندی را جایگزین طرح‌های صلب مبتنی بر قطعه پیشنهاد داده بود.

با توجه به نارسایی‌های روند تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی که مهم‌ترین آن تطویل روند بررسی و تصویب طرح جامع بود که در نتیجه اغلب تهیه طرح‌های تفصیلی برای طرحی با تاریخ رو به اتمام بود و همچنین نقایص دیگر «روش تهیه هم‌زمان» از سوی برخی از اعضای کمیته فوق برای تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی جدید تهران پیشنهاد شد، این روش در روزنامه ایران مورخ ۲۳ مرداد ۱۳۷۹ منتشر شد.

در این روش طرح‌های جامع و تفصیلی به شکل هم‌زمان و رفت‌وبرگشتی تدوین می‌شود؛ به این ترتیب که مشاوران مناطق ۲۲گانه شهر تهران

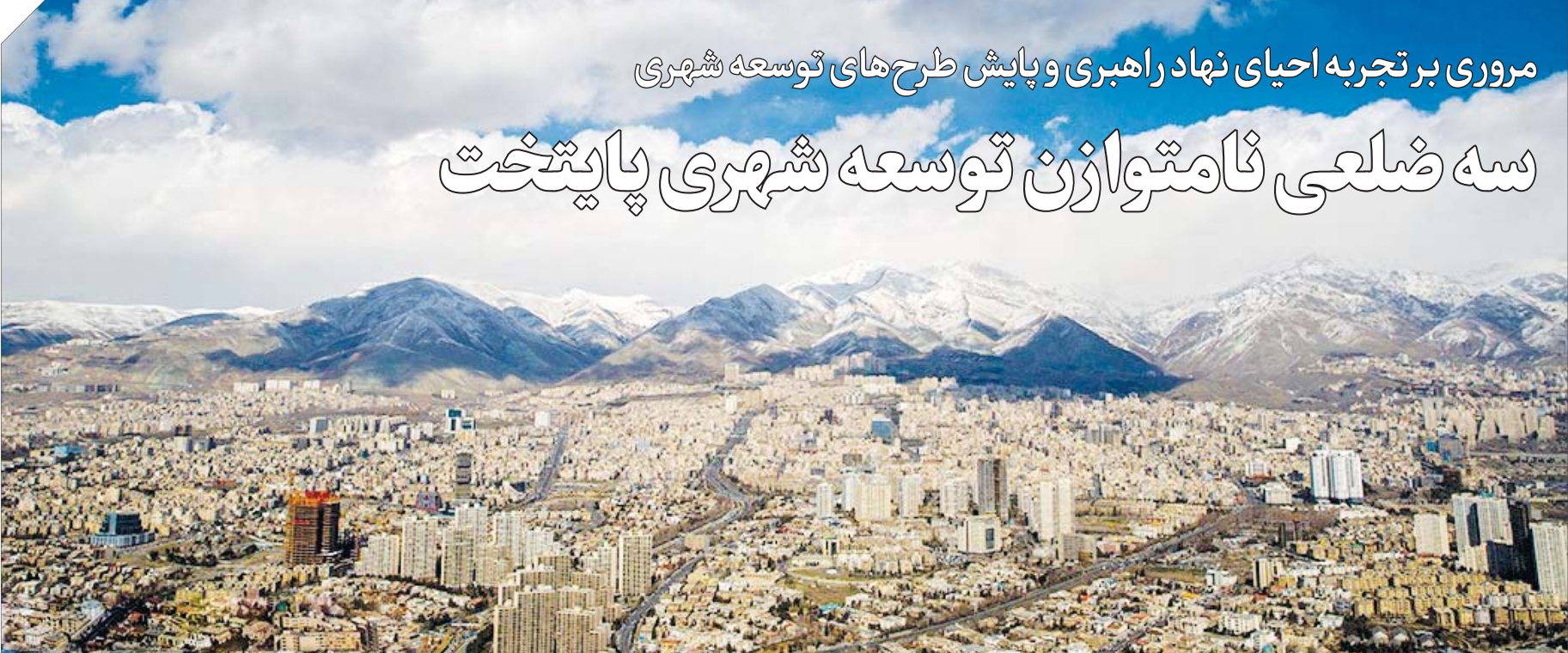
(هم‌زمان با مشاور طرح جامع که مطالعات کلان را آغاز کرده بود)، طرح توسعه مناطق را تهیه می‌کردند و در اختیار مشاور طرح جامع قرار می‌دادند و آن مشاور با تکیه بر این مطالعات و مطالعات کلان خود، طرح جامع کل شهر را تدوین می‌کرد و مجدداً در اختیار مشاوران مناطق قرار می‌داد و آنها طرح تفصیلی نهایی را در چار‌چوب طرح جامع و دستورالعمل‌های آن تهیه می‌کردند.

برای پایش طرح‌ها نیز مقرر بود مشاوران مناطق تا پایان دوره طرح به‌عنوان بازوی فنی شهرداری تهران، به کار خود ادامه دهند که این امر به دلایلی خارج از فرصت این مقاله محقق نشد. این وظیفه در عمل بر عهده نهاد نظارت و پایش طرح‌های توسعه شهری تهران قرار گرفت.

علاوه بر مهم‌ترین وظایف نهاد یعنی نظارت بر اجرای طرح، کمک به شهرداری برای حل مباحث فنی شهرسازی نیز از جمله وظایف این نهاد بود. به‌علاوه کمک بزرگ دیگری که می‌توانست انجام دهد، تحلیل دقیق مباحث مطرح‌شده در

مروری بر تجربه احیای نهاد راهبری و پایش طرح‌های توسعه شهری

سه ضلعی نامتوازن توسعه شهری پایتخت



عکس: امید زمینی، مشاور پیشه‌فرد مشاوران تهران

وجود نداشت و در نتیجه، درصد کمی از طرح‌های یادشده محقق می‌شدند و به عبارت دیگری از نقش و اثر این طرح‌ها در هدایت و توسعه «کالبدی - فضای» به‌شدت کاسته شده بود.

البته شایسته‌تر آن بود که چون گذشته قبل از قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ و بر اساس قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۴، شهرداری‌ها کارفرمای تهیه طرح‌های جامع می‌شدند، اما مقاومت دولت و به‌ویژه وزارت مسکن و شهرسازی، مسئولان وقت مدیریت شهری تهران و وزارت یادشده را بر آن داشت که با انعقاد تفاهم‌نامه، تهیه و نظارت بر اجرای این طرح‌ها را به نهادی مشترک بسپرند که حاصل آن نیز تهیه طرح جامع مصوب سال ۱۳۸۶ بود.

اما در مصوبه اخیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران وظیفه اصلی این نهاد یعنی «راهبری و هدایت» بر طرح‌های توسعه و عمران حذف شده و صرفاً بر پایش و نظارت توسط این نهادها تأکید شده است. به عبارت دیگر، وزارت راه و شهرسازی با اصرار بر دولتی‌بودن تهیه طرح‌های یادشده و عدم مشارکت شهرداری‌ها در تهیه طرح‌هایی که تماماً شهری است، صرفاً با شکل‌گیری نهادی موافقت کرده است که با نیروی انسانی مستخدم شهرداری‌ها و نیز اعتبارات آنها ایجاد می‌شود و صرفاً به پایش و نظارت طرح‌های توسعه و عمران می‌پردازد و حاصل این نظارت‌ها را دو دستتی تقدیم وزارتخانه مذکور می‌کند و در واقع خوزار را یادشده، تشکیلاتی را در شهرداری‌ها ایجاد می‌کند برای اینکه انجام وظایف خود را از این نهادهای بخواهد و بر آن اساس بر شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های یادشده نظارت کند.

هرچند تصویب این آیین‌نامه توسط شورای عالی شهرسازی و معماری، از بابت شکل‌گیری نهاد، کامی رو به جلو است، اما در عمل دچار نارسایی‌های جدی می‌شود و مهم‌ترین آن وجود تعارض منافع است. به این معنی که چگونه ممکن است تشکیلاتی در درون شهرداری شکل بگیرد که ریاست آن را شهردار بر اساس همفکری و هماهنگی با وزیر راه و شهرسازی و ریاست شورای شهر تعیین می‌کند و حقوق خود را از این شهرداری‌ها دریافت می‌کند و پرسنل آن، پرسنل شهرداری هستند و بودجه آن را نیز شهرداری و شورای شهر تعیین می‌کند، اما گزارش‌های پیمایش و نظارت خود را از اجرای طرح‌های جامع، تفصیلی، موضوعی و موضعی به وزارت راه و شهرسازی منعکس می‌کند؛ گزارش‌هایی که می‌تواند نشان‌دهنده اشکالات و انحرافات شهرداری در اجرای طرح‌های یادشده باشد و شهرداری را پاسخ‌گو در مقابل شورای عالی شهرسازی و معماری کشور می‌کند، امری که چندان خوشایند مدیریت شهرداری نخواهد بود و در صورت ارسال گزارش از سوی این نهاد که مغایرت‌ها را گزارش دهد، با نگرانی یا برخورد مدیران شهرداری و شورا روبه‌رو خواهد شد.

از سوی دیگر، در کشور ما اغلب پایش به عنوان وظیفه‌ای کم‌اهمیت شناخته شده و جایگاه درخوری برای آن در نظر گرفته نشده است. فقدان پایش و ارزیابی طرح‌های توسعه شهری نقش مهمی در عدم تحقق طرح‌ها در کشور دارد. یکی از اهداف مهم تشکیل نهاد، ایجاد زمینه‌ای مشترک بین ذی‌مدخلان در هدایت و پایش طرح‌های شهری تهران بود که در آیین‌نامه نیز مورد تأکید قرار گرفته است؛ اما آنچه آسیب‌زا به نظر می‌رسد این است که نبود نظارت واحد و تعدد ناظران بدون تبیین دقیق جایگاه آنان در پایش و ارزیابی می‌تواند منجر به موازی‌کاری، هدررفت منافع و تضارب آرا شود. در ماده ۱۲ آیین‌نامه، شهرداری‌های کشور موظف شده‌اند به منظور نظارت مستمر بر اجرای طرح‌های تفصیلی، با مشاور تهیه‌کننده طرح قرارداد منعقد کنند که از منظر تداوم مسئولیت مشاور تهیه طرح در مرحله اجرا امری پسندیده است، اما با توجه به اینکه مسئولیت «پایش دائمی و نظارت بر تحقق طرح‌های جامع، تفصیلی، موضوعی و موضعی مصوب» در حوزه وظایف نهادهای پایش و ارزیابی‌سی نیز قرار دارد، در این بخش هم‌پوشانی وظایف به وجود آمده که نیاز به تبیین، شفافیت و هماهنگی بیشتر وظایف برای جلوگیری از موازی‌کاری و تعارضات دارد و بهتر است پایش و ارزیابی مشاور در هماهنگی با نهاد صورت پذیرد.

کسری خدمات جمعیت حاصل از اجرای پروانه‌های صادره بیندیشد و برای انتقال جمعیت اضافه بر طرح جامع تهمیداتی اخذ کند که در این صورت وظیفه نهاد علاوه بر پایش به نوعی بازگردانیدن برنامه‌ها و طرح‌های جامع و تفصیلی به جایگاه خود خواهد بود.

دومین اقدام این است که تهیه «طرح بازنگری جامع و طرح‌های تفصیلی» در دستور کار قرار گیرد. این موضوع با توجه به روند طولانی تهیه، بررسی و تصویب این طرح‌ها (تهران هشت سال، مشهد ۱۵ سال و دیگر طرح‌ها حداقل پنج سال) دست‌کم پنج سال دیگر تهران باید با طرحی مرده اداره و با تغییراتی مواجه شود که طرح تجدید نظر را هم ناکارآمد می‌کند.

راه‌حل سوم بهره‌گیری از رویکردها و روش‌های جدید است که برنامه‌ریزی و تحقق توأمان طرح‌های شهری را ممکن می‌کند و تشریح آن مجال دیگری می‌طلبد.

یادداشت

نقد ساختار اداری و حقوقی نهاد راهبری و پایش طرح‌های توسعه شهری

ساختار ناموزون نهاد



سجاد احمدوند

رئیس پیشین مرکز تحول و نوسازی شهرداری تهران

آنچه باعث شد این یادداشت را به رشته تحریر درآورم، اقدام شهرداری در راستای رسمیت‌بخشی به ساختار نهاد پایش طرح‌های توسعه شهری است که در ادامه به اختصار مواردی درباره پیشینه و نقد وجوه محتوایی و عملیاتی این ساختار بیان خواهد شد. با بررسی تاریخچه اجرای طرح‌های شهری در ایام پس از پیروزی انقلاب اسلامی درمی‌یابیم که با وجود پیچیدگی‌های فراوان در ساماندهی وجوه کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و… در تهران به دلیل وجود ابهام جدی در چگونگی روابط میان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌مدخل در مدیریت شهری، عملاً امکان اداره مطلوب و پایدار امور شهر فراهم نشده است. از سوی دیگر در شرایطی که با اجرائی شدن قانون شوراها و تشکیل شورای شهر اول در سال ۱۳۷۸ انتظار می‌رفت شورای شهر در مقام پارلمان شهری بتواند نقش بسزایی در بازتنظیم و تسبیق روابط نهادهای حاکمیتی، مدنی و اجرائی در اداره بهینه امور شهر ایفا کند، اما در عمل، حیطه اقدامات شورای شهر به مقرره‌گذاری و اقدامات کنترلی در قبال کارکردهای شهرداری محدود شده و این موضوع به صورت مضاعف به پیچیدگی‌های نهادی دامن زده است و ما را با این واقعیت مواجه کرده که غالب اقدامات ارکانی مانند شورای عالی شهرسازی و معماری،

شورای برنامه‌ریزی استان تهران، کمیسیون ماده ۵ و شورای اسلامی و شهرداری تهران نهایتاً به مدیریت و برنامه‌ریزی در مقیاس سازمان متبوع تقلیل یافته و بدون در نظر داشتن لزوم یکپارچگی در تصمیم‌گیری و اولویت‌گذاری موارد نیاز برای توسعه پایدار تهران، هریک به صورت انتراعی و صرفاً از زاویه نگاه مأموریت‌های محوله، به تحلیل و ارائه راه‌حل برای معضلات شهر تهران می‌پردازند. یکی از تبعات این رویکرد، تردید جدی در اثربخشی فرایند تدوین، تصویب و اجرای طرح‌های شهرب خواهد بود و مجموعه مدیریت شهری را با یک شکاف جدی و بوروکراسی زائد در حداقل‌سیاست‌گذاری تا اجرا مواجه کرده است. در این شرایط ضرورت وجود یک ساختار میان‌بخشی که بتواند به‌عنوان نقطه تعادل میان ارگان‌های خدمتی‌گذار، تسهیلاگر و مجری عمل کند و از سوی دیگر ضمن حفظ استقلال، اختیار عمل و قدرت رسمی، جهت ابلاغ امور سیاستی و نظارتی را داشته باشد، به‌وضوح احساس می‌شود. در یک دهه اخیر و در غیاب تصویر روشنی از نحوه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی در شهر تهران و گسست جدی بین برنامه‌های شهری و برنامه‌های سازمانی و تبعات ناشی از آن، اهمیت هماهنگی‌های فراسازمانی برای مدیران ارشد روشن شده و چند تفاهم‌نامه بین مدیران وقت، اعم از وزرای راه و شهرسازی، رؤسای شورا و شهرداران تهران، به منظور تشکیل نهاد برنامه‌ریزی و پایش طرح‌های توسعه شهری مبادله شد. پس از تشکیل نهاد مذکور، با وجود تغییرات چندباره ساختار غیررسمی، اقدامات مفیدی در جهت تسریع در ابلاغ طرح جامع شهر تهران به انجام رسید؛ اما به‌تازگی بدون توجه به اهداف راهبردی اولیه، جانمایی صحیح و توجه به الزامات حقوقی و قانونی در تاسیس نهاد، سند تصویب ساختار آن در حد اداره کل، ذیل حوزه شهردار، از سوی مرکز نوسازی و تحول اداری شهرداری تهران ابلاغ شده است که سوآلات و ابهامات ذیل را به ذهن متبادر می‌کند.

۱) آیا جانمایی امری چنین تخصصی و فنی ذیل ستاد شخصی شهردار تهران به لحاظ اصول طراحی سازمان درست است؟

۲) آیا به صرف تفاهم‌نامه بین شورای شهر، شهرداری و وزارت راه و شهرسازی می‌توان به یک ساختار رسمیت داد یا پیش از آن باید موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور را درباره طراحی ساختارهای جدید اخذ کرد؟

۳) با توجه به پیشینه کارکردهای نهاد در گذشته و موازی‌کاری‌های احتمالی بین ارکان معاونت‌های شهرسازی و معماری برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه انسانی و نیز مرکز مطالعات شهرداری، آیا هم‌زمان با ابلاغ ساختار جدید نهاد بازنامه‌ای نقش و مأموریت هریک از ارکان فوق به انجام رسیده است؟

۴) آیا ساختار در حد یک اداره کل، اساساً می‌تواند هماهنگ‌کننده ارکانی مانند شورای عالی شهرسازی و معماری شورای شهر تهران و شهرداری باشد؟

۵) این ساختار در فلسفه وجودی خود باید از استقلال و اعتبار قانونی برای ابلاغ سیاست‌های مورد قبول همه سازمان‌ها و نهادهای درگیر در امر برنامه‌ریزی و توسعه شهر برخوردار باشد، درحالی‌که تعریف این ساختار در ستاد شخصی دستگاه مجری طرح (و نه دستگاه حاکمیتی سیاست‌گذار) بر از ابهام و حاشیه خواهد بود!

۶) تنها زمانی می‌توان به پایداری نظام برنامه‌ریزی امیدوار بود که تمام شاخص‌های توسعه به‌تر تعریف حکمرانی خوب شهری، به صورت متوازن و یکپارچه پیگیری شوند؛ این در حالی است که حداقل در کارکردهای سنوات اخیر، نهاد تنها به وظیفه تهیه و پیگیری تصویب طرح جامع تمرکز کرده است. برپواضح است که پرداختن به طرح جامع و تفصیلی باید در هماهنگی با همه الزامات و زیرساخت‌های برنامه‌ریزی و توسعه شهری به صورت یکپارچه صورت گیرد؛ گو اینکه موضوعات مرتبط با محیط زیست، خدمات شهری، حمل‌ونقل و ترافیک در نظر شهری حتماً مداخلات کالبدی داشته و در تغییرات آنی طرح‌های شهری، الزاما باید مدنظر قرار گیرند. در چنین وضعیتی ساختار ابلاغی نه به لحاظ جانمایی در سلسله‌مراتب، نه به لحاظ ظرفیت حقوقی و اداری و نه در ابعاد محتوایی و مأموریتی واجد چنین شرایطی نیست.

۷) هرچند در شرح وظایف نهاد در سند ابلاغی اشاراتی به لزوم مشارکت مردم تدوین و تحقق طرح‌های شهری شده است، اما واضح است که تا تحقق زمینه‌ها و زیرساخت‌های لازم، در نقطه تماس ساختار رسمی مدیریت شهری با شبکه اجتماعی محلات عملاً تضییع آن برنامه‌ریزی مشارکتی یابین به بالا عملاً در حد شعار بوده و ساختار جدید نهاد کمکی به آن نخواهد کرد!