

پیدا و پنهان مدیریت طرح جامع شهر تهران

کاوشی در مدیریت طرح راهبردی - ساختاری (جامع)
شهر تهران ۱۳۸۶ و طرح تفصیلی آن

سیدمصطفی جلیلی

با مقدمه سید محمد مهدی معینی

انتشار کتاب در نشست شماره ۲۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۳

شورای چاپ و نشر شهرداری تهران

به تصویب رسیده است.

سرشناسه	: جلیلی، سیدمصطفی، ۱۳۶۷-
عنوان و نام پدیدآور	: پیدای و پنهان مدیریت طرح جامع شهر تهران: کاوشی در مدیریت طرح راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران ۱۳۸۶ و طرح تفصیلی آن/نویسنده سیدمصطفی جلیلی؛ مقدمه سیدمحمد مهدی معینی؛ ویراستار علمی سیدمحمد مهدی معینی، امیر شفیعی؛ ویراستار فاطمه رشوند.
مشخصات نشر	: تهران: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری	: ۳۸۲ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۸۸۴۲-۹۲-۷-۷
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
عنوان دیگر	: کاوشی در مدیریت طرح راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران ۱۳۸۶ و طرح تفصیلی آن.
موضوع	: شهرداری تهران -- برنامه ریزی
موضوع	: طرح جامع شهر تهران
موضوع	: Comprehensive Plan of Tehran City-
موضوع	: شهرسازی -- ایران -- تهران -- طرح و برنامه ریزی
موضوع	: City planning -- Iran -- Tehran -- Design
موضوع	: عمران شهری -- ایران -- تهران
موضوع	: Community development, Urbarn -- Iran -- Tehran
موضوع	: شهرداری -- ایران -- تهران -- برنامه ریزی -- تاریخ
موضوع	: Municipal government -- Planning -- Iran -- Tehran -- History
شناسه افزوده	: معینی، سیدمحمد مهدی، ۱۳۳۷ -، ویراستار، مقدمه نویسنده
شناسه افزوده	: شفیعی، امیر، ۱۳۶۰ -، ویراستار
شناسه افزوده	: شهرداری تهران - مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
شناسه افزوده	: Tehran Municipality, Tehran Urban Planning and Research Center
رده بندی کنگره	: ۷۴۶۹
رده بندی دیویی	: ۷۲۵۳/۵۵۱۲۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۷۳۱۳۴۸۶



مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

پیدا و پنهان مدیریت طرح جامع شهر تهران

تألیف: سیدمصطفی جلیلی

ویراستار علمی: سیدمحمد مهدی معینی و امیر شفیعی

صفحه آرای و طراحی جلد: موسسه فرهنگی و هنری نگاه نو تهران

ویراستار ادبی: فاطمه رشوند

نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۹

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

بها: ۴۰۰۰۰۰ ریال

ناشر: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۸۴۲-۹۲-۷-۷

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان آقابزرگی، شماره ۳۲

کدپستی: ۱۹۶۴۳۵۶۱۱ تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۲

info.rpc@tehran.ir rpc.tehran.ir

۱۳	سخن نخست
۱۵	پیشگفتار
۱۷	مقدمه
۳۹	فصل اول: گذری بر داشته‌ها
۵۷	فصل دوم: کندوکاوی در پنداشته‌ها
۷۷	فصل سوم: تصویب یافته‌ها
۱۷۷	فصل چهارم: راهبری دستاوردها
۲۱۷	فصل پنجم: تدقیق یافته‌ها
۲۷۳	فصل ششم: بیان دغدغه‌ها
۲۸۷	منابع
۲۹۳	پیوست

فهرست تفصیلی

۳۹	فصل اول: گذری بر داشته‌ها
۴۰	۱-۱. طرح جامع اول تهران
۴۴	۲-۱. طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران
۴۷	۳-۱. اسناد راهبردی شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران و برنامه‌های پنج‌ساله شهر تهران
۴۷	۱-۳-۱. سند مشور شهر تهران
۴۸	۱-۳-۲. سند چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های راهبردی تهران در افق ۱۴۰۴
۵۰	۱-۳-۳. برنامه‌های میان‌مدت و عملیاتی شهرداری تهران
۵۲	۱-۴. جمع‌بندی
۵۷	فصل دوم: کند-کاو-سر نداشته‌ها
۵۸	۲-۱. بررسی زمینه‌ها و شکل‌گیری ایده تدوین طرح جامع اخیر شهر تهران
۵۸	۲-۱-۱. عقب‌ماندگی نظام راهبردی پس از انقلاب اسلامی و زرمه‌های تغییرات اساسی در نظام برنامه‌ریزی شهری
۵۸	۲-۱-۲. سیاست خودکفایی مالی شهر، ای‌ها، اتخاذ سیاست تراکم‌فروشی، نهادینه‌شدن الگوی توافق و رواج سوداگری زمین و مسکن در شهر تهران
۶۱	۲-۱-۳. شانزده سال پلاتکلیفی و نبود طرح جامع برای شهر تهران، خلأ برنامه بلندمدت توسعه شهر و حاکمیت مدیریت بخشنامه‌ای
۶۶	۲-۱-۴. خلأ قدرت شهرداری تهران به دلیل متزلزل شدن جایگاه شهرداری قوی
۶۷	۲-۱-۵. تقاضاهای انباشته‌شده برای قانونمند کردن توسعه شهر تهران و تشکیل کمیته‌های پیشران تغییر
۷۴	۲-۲. جمع‌بندی
۷۷	فصل سوم: تصویب یافته‌ها
۷۸	۳-۱. بررسی زمینه‌ها و اقدامات عملی شکل‌گیری نهاد اول
۷۸	۳-۱-۱. تجربه ناقص اجرایی شدن نهاد مشترک وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران
۷۹	۳-۱-۲. کلید خوردن فرایند تهیه برنامه توسعه شهری تهران
۸۳	۳-۱-۳. شکل‌گیری زمینه تشکیل همکاری مشترک تهیه طرح تهران
۸۳	۳-۱-۴. نقش افراد کلیدی و رایزنی‌های متعدد آنان برای تشکیل نهاد مشترک و تدوین برنامه توسعه

- شهری جدید شهر تهران ۸۵
- ۲-۳. بررسی ضرورت‌ها و مأموریت‌های شکل‌گیری نهاد اول و تدوین طرح توسعه شهری تهران ۸۷
- ۱-۲-۳. محتوای موافقت‌نامه همکاری و مشارکت وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران ۸۷
- ۲-۳-۳. محتوای پیوست موافقت‌نامه (تشکیل سازمان مسئول تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران) ۸۹
- ۳-۳. بررسی فرایند و سازوکار اداری و اجرایی نهاد اول ۹۳
- ۱-۳-۳. ساختار اداری و اجرایی و چگونگی ارتباط میان ارکان نهاد اول ۹۳
- ۲-۳-۳. ائتلاف قدرت‌های سه‌گانه مدیریت شهر برای تهیه طرح شهر تهران و شروع اقدامات اجرایی نهاد ۱۰۰
- ۳-۳-۳. شورای راهبری نهاد و برهم‌خوردن تعادل قدرت در نهاد مشترک ۱۰۱
- ۴-۳-۳. تشکیل کمیته هماهنگی امور اجرایی تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران ۱۰۶
- ۵-۳-۳. ابهام در فرایند انتخاب کارگزار به کارگیری مشاور مادر طرح جامع ۱۰۷
- ۶-۳-۳. چگونگی پیدایش مؤسسه شرکت توسعه بوم‌سازگان پایدار ۱۱۲
- ۷-۳-۳. قرارداد «طرح راهبردی راه‌آهن کنترل تحولات کالبدی تهران (تهیه اسناد طرح جامع)» ۱۱۴
- ۸-۳-۳. چگونگی پیدایش شرکت «مهندسان مشاور همکار پارس‌بوم» ۱۱۷
- ۹-۳-۳. مشاوران موضوعی طرح جامع ۱۱۹
- ۱۰-۳-۳. ماجرای همکاری ایور (آلیه شهرسازی پاریس) با نهاد اول ۱۲۱
- ۱۱-۳-۳. دو دیدگاه فکری حاکم بر فرایند تهیه و تدوین طرح جامع تهران ۱۲۵
- ۱۲-۳-۳. «ایرانی پلان»؛ الگوی غالب فکری و متدولوژیک پشتوانه تدوین طرح‌های توسعه شهری تهران ۱۲۶
- ۱۳-۳-۳. ابهام در فرایند تهیه و تدوین همزمان طرح جامع و طرح تفصیلی شهر تهران ۱۲۷
- ۱۴-۳-۳. پست‌های همزمان رئیس نهاد و تمرکز قدرت و اختیارات در نهاد اول و ریاست آن ۱۲۹
- ۱۵-۳-۳. فرایند تدوین و تصویب طرح جامع ۱۳۱
- ۱۶-۳-۳. اعمال قدرت نهادهای دولتی در فرایند تصویب طرح جامع تهران ۱۳۵
- ۱۷-۳-۳. فرایند تدوین و تصویب طرح‌های تفصیلی ۱۳۶
- ۱۸-۳-۳. ابزار تهیه طرح ۱۳۷
- ۱۹-۳-۳. اندک و ناچیز بودن مشارکت شهروندان در فرایند سیاست‌گذاری طرح جامع ۱۳۸
- ۲۰-۳-۳. رویکرد مواجهه با مخالفان رویه‌های حاکم بر نهاد ۱۴۱
- ۲۱-۳-۳. فرایند تضعیف نهاد اول ۱۴۲

- ۳-۲۲. اهمال در تدوین لایحه قانونی تشکیل نهاد..... ۱۴۵
- ۳-۴. بررسی چگونگی شکل‌گیری محورهای محتوایی طرح جامع..... ۱۴۵
- ۳-۴-۱. چگونگی پیدایش الگوی راهبردی-ساختاری و طرح‌های موضوعی و موضعی در فرایند تهیه طرح توسعه شهری اخیر تهران..... ۱۴۶
- ۳-۴-۲. چرخش از الگوی ساختاری- راهبردی به ایرانی پلان (طرح راهبردی- ساختاری (جامع))..... ۱۴۹
- ۳-۴-۳. چگونگی شکل‌گیری چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای طرح جامع جدید شهر تهران..... ۱۵۲
- ۳-۴-۴. چگونگی شکل‌گیری موضوعات جمعیت، محدوده و حریم شهر تهران..... ۱۵۸
- ۳-۴-۵. چگونگی شکل‌گیری موضوعات سازمان فضایی و پهنه‌بندی در طرح جامع شهر تهران..... ۱۶۱
- ۳-۴-۶. چگونگی شکل‌گیری ضوابط و مقررات ساخت‌وساز و چگونگی استفاده از اراضی و شرایط تحقق‌پذیری و سازوکارهای اجرایی..... ۱۶۵
- ۳-۵. جمع‌بندی..... ۱۶۸
- فصل چهارم: راهبری در ساز و کار**..... ۱۷۷
- ۴-۱. بررسی زمینه‌ها، ضرورت‌ها و اقدامات عملی شکل‌گیری نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران..... ۱۷۸
- ۴-۱-۱. ضرورت ایجاد دیده‌بان طرح‌های توسعه شهری اخیر تهران و تشکیل نهاد دوم..... ۱۷۸
- ۴-۱-۲. تشکیل اتاق فکر راه‌اندازی مجدد نهاد مشترک..... ۱۸۱
- ۴-۱-۳. امضای موافقت‌نامه دور جدید فعالیت نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه شهری تهران..... ۱۸۲
- ۴-۱-۴. نگرانی شورای عالی نهاد در خصوص بینش و گرایش ریاست نهاد دوم..... ۱۸۳
- ۴-۲. بررسی مأموریت‌ها، فرایند و سازوکارهای اداری و اجرایی تشکیل نهاد دوم..... ۱۸۳
- ۴-۲-۱. قانونی کردن نهاد دوم توسط شورای اسلامی شهر تهران..... ۱۸۳
- ۴-۲-۲. جلسات چهارگانه شورای عالی نهاد..... ۱۸۵
- ۴-۲-۳. تدوین اساسنامه نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران..... ۱۸۶
- ۴-۲-۴. بررسی سازوکارهای اداری و اجرایی تشکیل نهاد دوم..... ۱۸۷
- ۴-۲-۵. برخورد چندمرحله‌ای شهرداری تهران با طرح جامع جدید..... ۱۹۱
- ۴-۲-۶. مناقشه در موضوع فرایند تهیه طرح‌های موضعی و موضوعی میان نهاد و حوزه معاونت شهرسازی شهرداری..... ۱۹۲

- ۳-۴. بررسی تقابلی‌های نهاد و معاونت شهرسازی و معماری در جریان تهیه طرح‌های تفصیلی..... ۱۹۴
- ۴-۴. فرایند تضعیف نهاد پس از تصویب طرح جامع تهران و کناره‌گیری وزارت مسکن و شهرسازی از موافقت‌نامه تأسیس نهاد مشترک..... ۱۹۸
- ۴-۴-۱. رقابت قدرتی شورای شهر و شهرداری تهران برای تسخیر نهاد مشترک و سناریوهای تعیین تکلیف آینده نهاد..... ۲۰۱
- ۴-۴-۲. ادغام نهاد در ساختار شهرداری و در نظر گرفتن شهرداری به عنوان ناظر خود..... ۲۰۳
- ۴-۵. بررسی مأموریت‌ها، فرایند و سازوکارهای اداری و اجرایی شورای عالی نظارت بر توسعه شهری تهران..... ۲۰۴
- ۴-۶. جمع‌بندی..... ۲۱۳
- فصل پنجم: دقیق یافته‌ها**..... ۲۱۷
- ۵-۱. بررسی فرایند تهیه، بررسی، تصویب و ابلاغ طرح‌های تفصیلی..... ۲۱۸
- ۵-۱-۱. مصوبه شورای شهر بزام به تدوین برنامه پنج‌ساله شهرداری تهران و قرارداد خدمات مدیریت طرح با کنسرسیوم پارس‌بوم نابار..... ۲۲۷
- ۵-۱-۲. مصوبه ۴۵۴ کمیسیون ساده و مسئله امضا نشدن نقشه‌های ۱:۱۰۰۰۰ طرح تفصیلی شهر تهران..... ۲۳۲
- ۵-۱-۳. تغییر عامل چهارم طرح‌های تفصیلی در سال ۱۳۸۸ و مسئله کلاه چارلی چاپلین..... ۲۳۶
- ۵-۱-۴. ریسک مدیریت شهری در ابلاغ طرح تفصیلی بدون امضا و تصویب دفترچه ضوابط و مقررات طرح تفصیلی و نقشه‌های آن..... ۲۴۳
- ۵-۱-۵. بررسی اختلاف‌ها و کشمکش‌ها میان مهندسان مشاور مناطق، معاونت شهرسازی و معماری بر سر قراردادهای گام دوم و خاتمه همکاری..... ۲۴۶
- ۵-۲. بررسی فراز و نشیب‌های اجرای طرح جامع شهر تهران..... ۲۴۹
- ۵-۳. فراز و نشیب‌های اجرای طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران..... ۲۵۰
- ۵-۳-۱. سال اول اجرای طرح تفصیلی شهر تهران؛ سال آزمون و خطا، بازتولید بخشنامه‌ها و خلأ نهاد بین بخشی ناظر بر اجرای طرح تفصیلی یکپارچه..... ۲۵۱
- ۵-۳-۲. تشکیل کمیته تخصصی شبکه معابر شهر تهران در سال ۱۳۹۱ و الزام کمیسیون ماده ۵ به تدوین نقشه یکپارچه شبکه معابر طرح تفصیلی شهر تهران در سال ۱۳۹۵..... ۲۵۹
- ۵-۳-۳. سلسله‌مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری در موضوع مغایرت اساسی و انطباق طرح

۲۶۱	تفصیلی با طرح جامع در سال ۱۳۹۳.....
۲۶۴	۴-۳. ضرورت پایش طرح تفصیلی در سال ۱۳۹۴.....
۲۷۰	۴-۵. جمع‌بندی.....
۲۷۳	فصل ششم: بیان دغدغه‌ها.....
۲۷۵	۱-۶. بررسی موشکافانه آرای افراد و گروه‌ها در قالب کمیته‌ها در پایان دهه ۱۳۷۰.....
۲۷۶	۲-۶. مسئله حل شدن موضوعاتی از جنس منفعت عمومی در چارچوب نگاه‌های بخشی و ساختارهای موجود اداری.....
۲۷۸	۳-۶. رابطه معادس میان تقید به رعایت مقررات در عقد قراردادهای و میزان اهمیت و مقیاس قراردادهای برنامه‌های توسعه شهری تهران.....
۲۷۹	۴-۶. تقابل نگاه منقطع برنامه‌های توسعه شهری اخیر تهران با نگاه صلب نشئت‌گرفته از اختیارات سازمانی و بخشی شهرداری تهران.....
۲۸۰	۵-۶. ضرورت آسیب‌شناسی بارگرن در خدمات مشاوره مدیریت طرح (عامل چهارم) طرح تفصیلی شهر تهران؛ میزان اختیارات و انتظارات.....
۲۸۴	۶-۶. مسئله شهرسازی فست فودی و سایر زمینه‌ها موازین و کانال‌های قانونی.....
۲۸۷	منابع.....
۲۹۳	پیوست‌ها.....

فهرست جداول

۵۵	جدول ۱-۱: شناسنامه طرح‌های توسعه شهری تهران در دهه‌های اخیر.....
۶۷	جدول ۱-۲: مشخصات کمیته‌های پیشران تغییر در جهت قانونمند کردن شهر تهران.....
۷۲	جدول ۲-۲: اعضای کمیته سیاست‌های راهبردی.....
۷۴	جدول ۳-۲: مقایسه دو الگوی پیشنهادی.....
۸۶	جدول ۱-۳: نقش افراد کلیدی و رایزنی‌های متعدد آنان برای تشکیل نهاد مسترک و تدوین برنامه توسعه شهری جدید شهر تهران.....
۹۰	جدول ۲-۳: وظایف شورای راهبری و نهاد تهیه‌کننده طرح.....
۹۲	جدول ۳-۳: وظایف کمیته‌های ذیل شورای راهبری و هدایت طرح توسعه شهری تهران.....
۹۴	جدول ۴-۳: فهرست مشاوران ۲۲ گانه طرح تفصیلی شهر تهران.....

سخن نخست

برنامه‌ها و طرح‌های توسعه در شهر تهران و به طور خاص طرح جامع و تفصیلی، سابقه‌ای پنجاه ساله دارد. با این حال، این برنامه‌ها نه تنها نتوانسته‌اند هدف‌های عالی خود را آنگونه که در صدر هر برنامه ربرباره کیفیت زندگی و شکوفایی شهر تهران در منطقه و جهان و دیگر موارد مشابه آمده، برآورده سازند، بلکه تقریباً نتوانسته‌اند شرایط کالبدی شهر تهران را آنگونه که مد نظر آنان بوده ساماندهی کرده و نظم بخشند. این در حالیست که با گذر زمان در این پنج دهه، در برنامه تلاش بر این بوده تا از رویکردها و فن و روش‌های روزآمد جهانی برای تهیه برنامه‌ها استفاده شود و حتی در برخی از این برنامه‌ها مشاوران خارجی - از مهندسين شهر آمريكايي و يكتور گروئن گرفته تا موسسه اپور پاریس، در فرآیند تهیه برنامه حضور داشته‌اند. حال مسئله اینجاست که با وجود امکان و تلاش برای بهره‌مندی از رویکردهای روزآمد جهانی، چه عامل‌هایی سبب عدم تحقق اهداف یا ضعف در رسیدن به مأموریت‌های این برنامه‌ها شده است؟

پاسخ به این پرسش نیازمند مستندنگاری و بررسی دقیق فرآیندها و به ویژه رویه‌های پنهان تهیه، تصویب و اجرای این برنامه‌هاست. خلاء چنین پژوهش‌هایی سبب می‌شود تا چرخه باطلی از تهیه برنامه‌ها بدون ایجاد کارآمدی و پیامدها و اثرات هدفمند شکل بگیرد. و برعکس تولید این محتواهای پژوهشی که به واکاوی تجربه‌های پیشین و شناسایی نقاط تاریک و کمتر شناخته شده می‌پردازد و دانش بیشتر شفاهی

و متکثر نزد افراد مختلف را تبدیل به دانش ماندگار و قابل تعامل میکند، می‌تواند بستر ایجاد نظریه‌های درون‌زا برای برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری در ایران و تغییر قانون و مقررات را بر اساس این گفتگوهای تجربی - نظری فراهم کند. چنین نیازی در سال‌های گذشته سبب شروع نگارش و انتشار مقاله و کتاب‌هایی که این تجربه و این دانش ضمنی را به رشته تحریر درآورده‌اند، شده است. در همین راستا، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و مدیریت شهرسازی و معماری این مرکز، با هدف شناسایی و تبیین وضعیت برنامه‌پذیری شهر تهران و چگونگی امکان ارتقاء آن اقدام به تعریف پژوهش‌های مختلفی کرده است چرا که تحقق شهری برای همه را در گرو تبدیل تجربیات دانش ضمنی همه مدیران و متخصصان گذشته را به دانش آشکار و استفاده از آن برای سیربایی آینده می‌داند.

کتاب حاضر به مدد یکی از چند پژوهش تعریف شده با هدف بررسی چگونگی امکان ارتقاء نظام مدیریت شهری در شهر تهران است که تلاش کرده تا تاریخچه شکل‌گیری و تولید برنامه «طرح ساختاری- راهبردی (جامع) تهران مصوب ۱۳۸۶» و طرح تفصیلی آن را بر اساس مسائلی پراکنده و دانش ضمنی نزد تهیه‌کنندگان این برنامه‌ها را مستند و مکتوب سازد. در نهایت جامعه ارائه دهد که دربرگیرنده روایت‌های گاه متناقض و متضاد با یکدیگر باشد. این کتاب با این پژوهش با ایجاد موضوع‌های جدید گفتگو زمینه این ارتقاء را برای همه مدیران و حرفه‌مندان و در نهایت همه ساکنان شهر تهران فراهم آورد.

محمدحسین بوستانی

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران