

آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی

رضا مطهر^۱، محمد صالح شکوهی بیدهندی^۲، رضا علیزاده^۳

۱. دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)^۱.

کد ارکید: ۵۷۲۲-۴۶۴۹-۰۰۰۷-۰۰۰۹ و rezamotahar95@gmail.com

۲. استادیار گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.

کد ارکید: ۲۷۰X-۸۴۷۲-۰۰۰۲-۰۰۰۰ و shokouhi@iust.ac.ir

۳. پژوهشگر دکتری گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان، ایران.

کد ارکید: ۲۲۵۰-۹۳۰۹-۰۰۰۹-۰۰۰۹ و alizadehreza1995@yahoo.com

^۱ این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی تحت عنوان «آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی» به کارفرمایی «خانه اندیشه‌ورزان» است.

آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی

چکیده

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری کالبدی، نقشی کلیدی در حکمرانی فضایی کشور ایفا می‌کند. با این حال، شواهد نشان می‌دهد که این نهاد پس از نیم قرن فعالیت، از جایگاه راهبردی خود فاصله گرفته و با چالش‌های مختلفی از «عالی بودن شورا» تا ضعف در ضمانت اجرایی مصوبات روبه‌روست. پژوهش حاضر با هدف آسیب‌شناسی ساختاری و جایگاه این شورا به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی انجام شده است. این پژوهش با رویکردی کیفی و با بهره‌گیری از روش‌های تحلیل اسنادی-حقوقی (قلمرو زمانی ۱۳۵۱ تا ۱۴۰۴)، تحلیل نهادی بر پایه مدل سه‌بعدی اسکات و مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته با ۱۲ نفر از خبرگان و مدیران ارشد این حوزه انجام یافته است. یافته‌های پژوهش ۲۷ آسیب کلیدی شورای عالی را در چهار لایه شناسایی کرده است: ۱. مأموریتی: از جمله تضعیف مأموریت راهبردی، غرق شدن در جزئیات، رویکرد انفعالی و غفلت از شهرهای کوچک؛ ۲. ساختاری-نهادی: از جمله عدم توازن میان اختیارات و مسئولیت‌پذیری که موجب عدم شکل‌گیری چرخه فضیلت در عملکرد شورای عالی شده است (به‌گونه‌ای که شورا از اختیار تصمیم‌گیری برخوردار است، بدون آنکه مسئولیت متناسبی در قبال تحقق وظایف حاکمیتی، از جمله تأمین زمین در راستای اصل ۳۱ قانون اساسی و برنامه هفتم، داشته باشد)، تعارض منافع پنهان، موازی‌کاری با سایر شوراهای و ابهام در جایگاه حقوقی نسبت به کمیسیون‌های ماده پنج؛ ۳. فرآیندی: از جمله فقدان بازوی نظارتی مقتدر، ضعف داده‌های یکپارچه و کندی ناشی از دیجیتال‌سازی ناکافی؛ ۴. حکمرانی و مردمی‌سازی: از جمله تمرکزگرایی افراطی، بیگانگی با نهادهای محلی، شفافیت ناکافی و غفلت از ظرفیت نخبگان دانشگاهی. تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد کارآمدی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیازمند گذار از «کنترل جزئیات کالبدی» به «تنظیم‌گری راهبردی» و اصلاح نهادی مبتنی بر چرخه‌های بازخورد مثبت است؛ به‌گونه‌ای که در یک سازوکار خودتنظیم، اختیارات شورا متناسب با میزان تحقق وظایف حاکمیتی، به‌ویژه تأمین زمین، افزایش یا کاهش یابد و از این طریق چرخه فضیلت در عملکرد شورا شکل گرفته و منافع آن با ارتقای کیفیت زیست‌شهری و بهره‌وری همسو شود. نتایج نشان می‌دهد که ساختار فعلی پاسخگوی پیچیدگی‌های حکمرانی معاصر نیست. در نهایت، شش گزینه اصلاحی شامل «اصلاح نهادی مبتنی بر چرخه فضیلت»، «تمرکززدایی مطلق و تفویض اختیارات به مراجع استانی»، «تفویض مشروط با فرجه طلایی یک‌ساله»، «مدیریت سه‌سطحی بر پایه مقیاس و کارکرد»، «تشکیل شورای عالی سیاست‌گذاری سرزمین و توسعه یکپارچه» و «اصلاحات ساختاری جزئی و هوشمندانه» پیشنهاد شده است تا شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از نهادی واکنشی به مرجعی پویا، پاسخگو و سیاست‌گذار تبدیل شود.

واژگان کلیدی: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، حکمرانی شهری، آسیب‌شناسی ساختاری، آسیب‌شناسی نهادی، اصلاحات قانونی، چرخه فضیلت.

۱. مقدمه

نظام برنامه‌ریزی کالبدی-فضایی در ایران طی نیم قرن گذشته تحت سیطره ساختاری قرار داشته که در اوایل دهه پنجاه خورشیدی، با هدف ایجاد هماهنگی در توسعه سریع و شتابان شهرها، پی‌ریزی شد. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و هسته مرکزی این نظام، وظیفه داشت تا تعادلی پایدار میان مطالبات توسعه شهری، حفاظت از عرصه‌های محیط‌زیستی و تضمین حقوق عمومی شهروندان برقرار کند. با این حال، بررسی روندهای عملیاتی و تصمیم‌گیری‌ها نشان می‌دهد که این نهاد، با وجود جایگاه قانونی رفیع، در مواجهه با پیچیدگی‌ها و تحولات حکمرانی شهری معاصر دچار نوعی تصلب ساختاری شده است. این بن‌بست نهادی زمانی روشن‌تر می‌شود که درمی‌یابیم ابزارهای قانونی مصوب سال ۱۳۵۱، دیگر قادر به پاسخگویی به چالش‌های نوظهور همچون بحران‌های زیست‌محیطی، نابرابری‌های فضایی، فشارهای اقتصادی و سیاسی خردکننده بر کالبد شهرها، و پیچیدگی‌های ناشی از رشد سریع جمعیت و مهاجرت‌های درون‌شهری نیستند و در نتیجه اثرگذاری واقعی و نقش راهبردی و هدایتگر شورا بر توسعه شهری کاهش یافته است.

با وجود جایگاه قانونی رفیع، روندهای عملیاتی شورا نشان می‌دهد که این نهاد در مواجهه با پیچیدگی‌های حکمرانی شهری معاصر دچار تصلب و ناکارآمدی ساختاری است. ابزارهای قانونی مصوب سال ۱۳۵۱، که در زمان خود به‌عنوان تلاشی نوآورانه برای هدایت توسعه شهری و ایجاد هماهنگی میان نهادهای مختلف مطرح شدند (هرچند شواهدی چون تداوم گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، نارسایی در کنترل سوداگری زمین و شکل‌گیری برخی رانتهای شهری، نشان می‌دهد میزان موفقیت آن‌ها نیز با محدودیت‌هایی همراه بوده است) امروز دیگر قادر به پاسخگویی به چالش‌های نوظهور همچون بحران‌های زیست‌محیطی، فشارهای اقتصادی و سیاسی، تغییرات سریع جمعیتی و مهاجرت‌های شهری، و نابرابری‌های فضایی و منطقه‌ای نیستند. این محدودیت‌ها، نهادهایی که زمانی می‌توانستند نقش راهبردی را ایفا کنند، اکنون با ناکارآمدی ساختاری و فرآیندی مواجه ساخته و اثرگذاری واقعی آن‌ها بر توسعه شهری را کاهش داده است.

مسئله بنیادین، «بحران مرجعیت و جایگاه» است. شورای عالی که بایستی در مقام یک نهاد راهبردی و تنظیم‌گر، به تدوین سیاست‌های کلان ملی و منطقه‌ای بپردازد، امروزه در چنبره جزئیات اجرایی و بررسی تغییر کاربری‌های خرد گرفتار شده است. این پدیده که می‌توان آن را «استحاله مأموریت» نامید، موجب شده تا شأن سیاست‌گذاری شورا فدای وظایف بوروکراتیک و روزمره شود. در واقع، شورای عالی به‌جای آنکه دیده‌بان حقوق عامه در فضای سرزمین باشد، به نهادی واکنشی تبدیل شده که بخش عمده‌ای از انرژی خود را صرف حل‌وفصل دعاوی بین‌دستگاهی یا تصویب طرح‌های جامعی می‌کند که غالباً پیش از ابلاغ، اعتبار زمانی و کالبدی خود را از دست داده‌اند.

یکی از چالش‌های اساسی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به جایگاه حقوقی و وزن سیاسی آن مربوط می‌شود. در نظام اداری ایران، شوراهای عالی معمولاً زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور یا معاون اول قرار دارند و مصوبات آن‌ها از ضمانت اجرایی بالایی برخوردار است، اما ریاست شورای عالی شهرسازی و معماری به وزیر راه و شهرسازی سپرده شده است. این وضعیت موجب کاهش اثرگذاری شورا بر تصمیم‌گیری‌های کلان دولت و محدود شدن الزام دستگاه‌ها به تبعیت از مصوبات و در نتیجه، محدودیت جدی جایگاه شورا مواجه شده است. این وضعیت ضرورت بازنگری در ساختار و جایگاه قانونی شورا و تقویت استقلال و ضمانت اجرایی مصوبات آن را آشکار می‌کند.

چالش دیگر شورای عالی، تداخل وظایف و موازی‌کاری با شوراهای دیگر است. شکل‌گیری شوراهایی مانند شورای عالی مسکن، شورای عالی محیط زیست و شورای عالی آمایش، باعث شده تصمیمات کلان شهری در یک پهنه واحد گاه متناقض و پراکنده اجرا شوند و جایگاه شورای عالی شهرسازی به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده و سیاست‌گذار فرابخشی کاهش یابد (مطهر و همکاران، ۱۴۰۵). این پراکندگی نه تنها انسجام مدیریت سرزمین را مختل کرده، بلکه امکان اجرای مؤثر مصوبات شورا را محدود و تصمیم‌گیری را به فرآیندی سیاسی، کوتاه‌مدت و متأثر از فشارهای بیرونی تبدیل کرده است، در نتیجه ظرفیت شورا برای هدایت راهبردی و انسجام‌بخشی به توسعه پایدار شهری به شدت کاهش یافته است.

از منظر ساختاری، عدم توازن میان اختیارات و مسئولیت‌پذیری یکی از جدی‌ترین آسیب‌هایی است که نظام تصمیم‌گیری در این شورا را رنج می‌دهد و موجب عدم شکل‌گیری چرخه فضیلت در عملکرد شورای عالی شده است. ترکیب اعضای شورا که عمدتاً نمایندگان دستگاه‌های اجرایی هستند، موجب شکل‌گیری چرخه‌های بازخورد مثبت (چرخه فضیلت) نهادی شده است که در آن، منافع و ترجیحات دستگاه‌های عضو به صورت مستمر بازتولید و تقویت شده و بر منافع ملی و سرزمینی پیشی می‌گیرد. در بسیاری از موارد، میز شورای عالی به جای آنکه محل تلاقی تخصص‌های مختلف برای رسیدن به یک سنتز هوشمندانه باشد، به صحنه چانه‌زنی برای تخصیص منابع و کاربری‌ها تبدیل می‌شود. این وضعیت منجر به بروز تعارض منافع پنهانی شده است که در آن، مرجع تصویب، مرجع اجرا و مرجع نظارت در یک چرخه مثبت و تقویت‌شونده قرار می‌گیرند، بدون آنکه مکانیزم‌های شفاف برای پاسخگویی در قبال پیامدهای بلندمدت این تصمیمات وجود داشته باشد.

چالش دیگر، شکاف عمیق میان «تصویب» و «تحقق» است. نظام برنامه‌ریزی کنونی ایران ماهیتی بالا به پایین و متمرکز دارد و تصمیمات کلیدی عمدتاً در تهران اتخاذ می‌شود. این تمرکزگرایی، پیوند میان طرح‌های مصوب و واقعیت‌های میدانی را تضعیف کرده است. شهرداری‌ها و نهادهای محلی که مجریان اصلی طرح‌ها هستند، در فرآیند تهیه و تصویب آن نقش مؤثری ندارند و همین مسئله انگیزه عدول از مصوبات را تقویت می‌کند. همچنین فقدان بازوی نظارتی مقتدر و مستقل که فراتر از مکاتبات اداری بر اجرای مصوبات در متن شهرها نظارت کند، موجب شده طرح‌های توسعه و عمران بیش از آنکه اسناد راهبردی هدایت توسعه باشند، به اسنادی تشریفاتی بدل شوند که در کمیسیون‌های استانی به آسانی بازنگری و تغییر می‌یابند.

علاوه بر این، در عصر انفجار اطلاعات و حکمرانی دیجیتال، شورای عالی شهرسازی همچنان با روش‌های سنتی و بر پایه داده‌های غیریکپارچه و گاه قدیمی تصمیم‌گیری می‌کند. فقدان یک سامانه هوشمند و شفاف برای پایش لحظه‌ای تغییرات کالبدی باعث شده تصمیم‌گیران در «تاریکی اطلاعاتی» به اصلاح و جراحی کالبد شهرها بپردازند. این کمبود شفافیت نه تنها راه را برای رانت‌خواری‌های فضایی هموار کرده، بلکه اعتماد عمومی به عدالت و کارآمدی در توزیع فرصت‌های شهری را نیز خدشه‌دار نموده است و ضرورت تحول ساختاری و دیجیتالی شورا را آشکار می‌سازد.

ضرورت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که مطالعات پیشین غالباً به نقد خروجی‌های کالبدی (مانند نقد یک طرح جامع خاص) بسنده کرده و کمتر به کالبدشکافی «نهاد متولی» و سازوکارهای توزیع قدرت و تصمیم‌سازی در لایه‌های زیرین آن پرداخته‌اند. شکاف پژوهشی موجود، فقدان یک رویکرد جامع و نظام‌مند آسیب‌شناسانه است که بتواند پیوند میان خلأهای قانونی، ضعف‌های ساختاری و نارسایی‌های فرآیندی را در بستر حکمرانی شهری تبیین کند. از این رو، انجام پژوهشی بین‌رشته‌ای برای آسیب‌شناسی ساختار، جایگاه و عملکرد شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ضروری است. این پژوهش با شناسایی خلأهای قانونی، فرآیندی و نهادی، زمینه بازاندیشی در سازوکارهای تصمیم‌گیری شورا را فراهم کرده و به ارتقای کارآمدی آن در هدایت توسعه شهری و فضایی کشور کمک می‌کند.

برای دستیابی به اهداف این پژوهش، شامل تحلیل و آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و نیز بررسی نیازها و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی مرتبط با تأسیس آن در سال ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی، لازم است در جریان مصاحبه‌ها مجموعه‌ای منسجم از سؤالات طراحی و مطرح شود. این سؤالات در چهار محور سامان یافته‌اند: محور نخست به ساختار شورا و کمیته‌ها و نقش اجزای آن اختصاص دارد؛ محور دوم به فرآیندهای داخلی، نحوه تصمیم‌گیری و تعامل میان اعضا و واحدهای اجرایی می‌پردازد؛ محور سوم بر منافع سازمانی، تعارضات و چالش‌های شورا متمرکز است و محور چهارم با نگاه به آینده، فرصت‌های بهبود، راهکارها و پیشنهادهای عملیاتی را دربر می‌گیرد. این طراحی به گونه‌ای است که ضمن بازخوانی جایگاه نهادی شورا، عالی در منظومه حکمرانی شهری، نقاط ضعف و محدودیت‌های قانونی، ساختاری و فرآیندی آن را شناسایی کرده و تصویری روشن و تحلیلی از موانع و فرصت‌های پیش روی این نهاد ارائه دهد.

۲. مبانی نظری

تحلیل آسیب‌شناسانه ساختار و جایگاه «شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مستلزم واکاوی هم‌زمان بنیان‌های نظری در سطوحی درهم‌تنیده و چندلایه است. این فصل با بازخوانی تحولات پارادایمیک در حوزه برنامه‌ریزی آغاز شده و با اتکا به چارچوب‌های حکمرانی و نهادگرایی، به بررسی پیچیدگی‌های نظام‌های انگیزشی، الگوهای تصمیم‌گیری و سازوکارهای بازخورد در سازمان‌های عمومی می‌پردازد. در این مسیر، تلاش می‌شود پیوند میان مبانی نظری و الزامات عملی حکمرانی شهری تبیین شود. افزون بر این، تبیین نسبت شورا با ساختارهای تصمیم‌گیری کلان و منطق توزیع قدرت در سطح ملی برای فهم دقیق کارکردها و کاستی‌های آن ضروری است. در این چارچوب، شورا نه صرفاً به‌عنوان مرجع تصویب، بلکه به‌مثابه گره‌ای در شبکه حکمرانی شهری در نظر گرفته می‌شود که عملکرد آن به کیفیت هماهنگی، شفافیت و پاسخگویی میان نهادهای مرتبط وابسته است. این رویکرد امکان تحلیل منسجم‌تر آسیب‌ها و فراهم‌سازی مبنایی برای اصلاحات نهادی را فراهم می‌کند.

۲-۱: تطور پارادایمیک برنامه‌ریزی شهری: از عقلانیت فنی به حکمرانی تعاملی

برنامه‌ریزی شهری در سیر تطور خود، از نگاه مدرنیستی که بر «عقلانیت ابزاری» و طراحی کالبدی صرف برای پاسخگویی به نیازهای فنی تمرکز داشت، فاصله گرفته است (Hall, 2014). در پارادایم‌های کلاسیک، فرآیند برنامه‌ریزی، عقلانی-ابزاری و متمرکز بر تولید نقشه و تخصیص کاربری زمین تلقی می‌شد. اما با افزایش پیچیدگی‌های اجتماعی و ظهور تضاد منافع، برنامه‌ریزی به حوزه‌ای «سیاسی، مذاکره‌ای و نهادی» تبدیل شده است (Healey, 1997). در این رویکرد نوین، نهادهای عالی صرفاً مرجع تصویب فنی نیستند، بلکه مسئول هماهنگی سیاست‌های کلان و مدیریت تعارض منافع‌اند. کارمونا نیز نظام‌های برنامه‌ریزی را در طیفی از «جامع‌نگر» تا «راهبردی-ساختاری» طبقه‌بندی می‌کند که بیانگر ضرورت گذار نهادهای بالادست از کنترل کالبدی به تنظیم‌گری راهبردی است (Carmona et al., 2010).

۲-۲: حکمرانی چندسطحی و جایگاه نهادهای تنظیم‌گر

نظریه حکمرانی چندسطحی (MLG) چارچوبی تحلیلی و کلیدی برای تبیین چگونگی توزیع و بازتوزیع قدرت میان سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی فراهم می‌آورد و امکان فهم پویایی‌های تعامل میان این سطوح را مهیا می‌سازد (Hooghe & Marks, 2001). در این ساختار، نهادهای عالی نقش «پل ارتباطی» دارند و به‌مثابه حلقه اتصال میان سیاست‌های کلان توسعه در سطح ملی و فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرا در سطوح محلی عمل می‌کنند. در عین حال، کارآمدی این نهادها به میزان توانایی آن‌ها در ایجاد هماهنگی افقی و عمودی و مدیریت تعارضات میان سطوح مختلف حکمرانی وابسته است.

- **بحران تمرکزگرایی:** تمرکز افراطی قدرت در نهادهای عالی، معمولاً به بروز کندی ساختاری در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تضعیف ظرفیت پاسخگویی به اقتضائات و نیازهای متکثر محلی می‌انجامد و در نتیجه انعطاف‌پذیری نهادی را نیز کاهش می‌دهد؛ امری که می‌تواند شکاف میان سیاست‌گذاری کلان و واقعیت‌های اجرایی در سطوح محلی را تعمیق کند و زمینه را برای بروز تضاد منافع و ناکارآمدی در اجرای مصوبات فراهم سازد (Davoudi, 2003).

- **تنظیم‌گری فرابخشی:** تنظیم‌گری^۲ فرآیندی سیستماتیک است که از طریق وضع استانداردها و سازوکارهای نظارتی، اطمینان حاصل می‌کند که کنش‌های محلی با اهداف کلان ملی همسو هستند (Black, 2002). موفقیت این نهادها وابسته به توانایی آن‌ها در ایجاد «هماهنگی افقی» میان وزارتخانه‌ها و «هماهنگی عمودی» میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها است، تا سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به‌صورت یکپارچه و مؤثر اجرا شوند (Cullingworth & Nadin, 2006).

² Regulation

۲-۳: تحلیل نهادی بر مبنای مدل سه‌بعدی اسکات

برای درک ریشه‌های آسیب‌های ساختاری، رویکرد نهادگرایی جدید^۳ ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در تحلیل به‌شمار می‌آید. داگلاس نورث نهادها را «قواعد بازی» تعریف می‌کند که چارچوب تعاملات انسانی را شکل داده و رفتار بازیگران را در بسترهای رسمی و غیررسمی جهت‌دهی می‌کنند (North, 1990). ریچارد نیز برای تعمیق این فهم، سه بعد اساسی را برای تحلیل هر نهاد مطرح می‌سازد؛

۱. **رکن قانونی-اجباری**^۴: دربرگیرنده قوانین، مقررات رسمی و سازوکارهای نظارتی است که چارچوب الزام‌آور کنش نهادی را تعیین می‌کند.

۲. **رکن هنجاری**^۵: متشکل از ارزش‌ها و هنجارهای حرفه‌ای است که مشروعیت تصمیمات را تأمین کرده، رفتار کنشگران را جهت می‌دهد و به انسجام سازمانی کمک می‌کند.

۳. **رکن فرهنگی-شناختی**^۶: شامل الگوهای ذهنی و فرهنگ سازمانی حاکم بر اعضا که نحوه درک آن‌ها از مسائل شهری را شکل می‌دهد (Scott, 2014).

۲-۴: نظام‌های تصمیم‌سازی کلان در تجارب جهانی

بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی شهری نشان می‌دهد که اگرچه نهادهای بالادست و سازوکارهای هماهنگ‌کننده در تمامی کشورها وجود دارند، اما در اغلب موارد نهادی با تمرکز و تجمیع کامل وظایف و اختیارات مشابه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌صورت یکپارچه مشاهده نمی‌شود. در عوض، کارکردهای این شورا در قالب ساختاری چندسطحی و شبکه‌ای میان مجموعه‌ای از نهادهای ملی، منطقه‌ای و محلی توزیع شده است؛ به‌گونه‌ای که سیاست‌گذاری کلان و تعیین چارچوب‌های راهبردی عمدتاً بر عهده دولت مرکزی و وزارتخانه‌های تخصصی، تهیه و تصویب طرح‌ها در سطوح منطقه‌ای و محلی، و اجرای آن‌ها توسط شهرداری‌ها و نهادهای اجرایی انجام می‌شود. همزمان، وظایف تنظیم‌گری، هماهنگی و نظارت از طریق شوراهای منطقه‌ای، کمیته‌های تخصصی، نهادهای میان‌بخشی و در برخی موارد نهادهای مستقل تنظیم‌گر پیگیری می‌شود.

این الگوی توزیع کارکردی، مبتنی بر تعامل مستمر میان سطوح مختلف حکمرانی و مشارکت فعال ذی‌نفعان، امکان ایجاد تعادل میان انسجام سیاست‌های کلان و انعطاف‌پذیری در پاسخ به نیازهای محلی را فراهم می‌سازد. در چنین ساختاری، هماهنگی نه از طریق تمرکز نهادی، بلکه از رهگذر شبکه‌ای از قواعد، فرآیندهای مشورتی، سازوکارهای بازخورد مستمر و تعاملات نهادی افقی و عمودی تأمین می‌شود. این رویکرد ضمن کاهش تمرکز قدرت در یک نهاد واحد، به افزایش پاسخگویی، ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری، تقویت مشروعیت سیاست‌ها و بهبود کارایی نظام برنامه‌ریزی شهری در مواجهه با پیچیدگی‌های معاصر کمک می‌کند و می‌تواند مبنایی برای بازاندیشی در نحوه توزیع اختیارات و بازتعریف نقش شورای عالی در ایران قرار گیرد.

در نظام‌های پیشرو، نهادهای بالادست فراتر از مرجع تصویب، نقش تنظیم‌گر راهبردی و هماهنگ‌کننده فرابخشی را ایفا کرده و همسویی سیاست‌های کلان با نیازهای محلی را تضمین می‌کنند (Black, 2002). افزون بر این، تجربه کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که توزیع کارکردهای راهبردی، اجرایی و نظارتی در ساختارهای چندسطحی، با تقویت شفافیت، بهره‌گیری از سازوکارهای مشورتی و تعامل مستمر با ذی‌نفعان همراه است. این رویکرد بیانگر آن است که کارآمدی نهادهای فرادست بیش از تمرکز وظایف، به کیفیت هماهنگی، شفافیت و تنظیم روابط نهادی وابسته است. خلاصه تجارب بین‌المللی این حوزه را می‌توان در محورهای ذیل خلاصه کرد:

³ New Institutionalism

⁴ Regulatory

⁵ Normative

⁶ Cultural-Cognitive

- **نظام‌های متمرکز (فرانسه، ژاپن، سنگاپور):** این الگوها با اولویت بخشیدن به انسجام ملی و آمایش سرزمین، سیاست‌ها را به صورت یکپارچه از بالا به پایین هدایت می‌کنند. اگرچه این مدل سرعت اجرای پروژه‌های کلان و تحقق اهداف توسعه‌ای در سطح ملی را تضمین می‌کند، اما به دلیل تمرکز بالای تصمیم‌گیری و انعطاف‌پذیری پایین، اغلب ظرفیت نوآوری، ابتکار عمل و پاسخگویی به نیازهای خاص محلی در سطح شهرداری‌ها و مدیریت‌های شهری را محدود می‌سازد و در عمل می‌تواند موجب کاهش انطباق‌پذیری سیاست‌ها با تفاوت‌های کالبدی، اجتماعی و اقتصادی مناطق مختلف شود؛ امری که در بلندمدت چالش‌هایی در زمینه عدالت فضایی و کارآمدی اجرایی نیز ایجاد می‌کند (Newman & Thornley, 1996).

- **نظام‌های غیرمتمرکز (ایالات متحده، استرالیا):** این الگوها با تفویض اختیارات گسترده به سطوح محلی، زمینه تقویت پاسخگویی، ابتکار عمل و خلاقیت در مدیریت شهری را فراهم می‌کنند. با این حال، در غیاب یک نهاد تنظیم‌گر مقتدر در سطح کلان، چنین ساختاری ممکن است با ناهماهنگی فضایی، هم‌پوشانی یا تعارض سیاست‌ها، و تشدید نابرابری در توزیع منابع میان مناطق مختلف روبه‌رو شود؛ به‌ویژه زمانی که ظرفیت‌های نهادی و مدیریتی در سطوح محلی هم‌تراز نباشد، این وضعیت می‌تواند به واگرایی در کیفیت برنامه‌ریزی و تضعیف انسجام سیاست‌های ملی منجر شود و هماهنگی میان اهداف کلان توسعه و اقدامات اجرایی محلی را با چالش مواجه سازد (Cullingworth & Nadin, 2006).

- **نظام‌های چندسطحی و شبکه‌ای (آلمان، هلند، کشورهای اسکاندیناوی، کانادا):** این الگوها با ایجاد تعادل میان اهداف ملی و محلی، از کارآمدترین مدل‌های حکمرانی محسوب می‌شوند. در این ساختارها، تصمیم‌سازی از طریق تعامل مستمر میان سطوح مختلف حکمرانی و مشارکت فعال جامعه مدنی انجام شده و سیاست‌ها بر اساس بازخوردهای محلی به‌طور مداوم اصلاح، بازنگری و تطبیق داده می‌شوند. این پویایی نهادی باعث می‌شود تصمیمات صرفاً محصول یک سطح خاص از حکومت نباشد، بلکه نتیجه فرآیندهای تعاملی و شبکه‌ای میان بازیگران متعدد نهادی باشد که در آن یادگیری نهادی و اصلاح تدریجی سیاست‌ها نقش محوری دارد. در نتیجه، این مدل ضمن حفظ انسجام کلان، ظرفیت بالایی برای انطباق‌پذیری با شرایط متنوع محلی و مواجهه با پیچیدگی‌های حکمرانی شهری فراهم می‌آورد (Faludi, 2000; Heinelt & Kübler, 2005).

در تکمیل تحلیل تطبیقی می‌توان اشاره کرد که در برخی نظام‌های برنامه‌ریزی شهری، رابطه‌ای بازخوردی میان عملکرد نهادها و سطح اختیارات، منابع و دامنه اثرگذاری آن‌ها مشاهده می‌شود. برای نمونه، در نظام برنامه‌ریزی آلمان، بخشی از اختیارات و ظرفیت‌های اجرایی در سطوح محلی و منطقه‌ای در چارچوب نظام فدرالی و بر اساس میزان کارآمدی نهادی و توانایی تحقق اهداف برنامه‌ریزی توزیع می‌شود، به‌گونه‌ای که عملکرد مناسب نهادهای محلی در اجرای سیاست‌ها و هماهنگی با اهداف کلان، زمینه‌ساز اعتماد بیشتر و تثبیت یا تقویت نقش آن‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری می‌شود. در مقابل، در صورت بروز ناکارآمدی، ابزارهای نظارتی و مداخله‌ای در سطوح بالاتر فعال می‌گردد. این منطق در عمل بیانگر نوعی پیوند نهادی میان عملکرد، اعتماد و بازتوزیع تدریجی اختیارات در سطوح مختلف حکمرانی است.

به‌طور مشابه، در نظام برنامه‌ریزی هلند که مبتنی بر تعامل چندسطحی میان دولت مرکزی، استان‌ها و شهرداری‌ها است، سازوکارهای هماهنگی و بازبینی مستمر سیاست‌ها به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که تنظیم تدریجی روابط میان سطوح مختلف حکمرانی را ممکن می‌سازند. در این چارچوب، موفقیت در تحقق اهداف فضایی و توسعه‌ای می‌تواند به تقویت جایگاه نهادهای محلی در فرآیند تصمیم‌سازی، افزایش اعتماد نهادی و گسترش نسبی اختیارات اجرایی آن‌ها منجر شود. این فرآیند عمدتاً از طریق ابزارهای ارزیابی عملکرد، سازوکارهای مشورت بین‌سطحی و بازخوردهای سیاستی دنبال می‌شود. در مقابل، در صورت ضعف عملکرد، سازوکارهای نظارتی و اصلاحی در سطوح بالاتر فعال تر شده و می‌تواند به بازتنظیم وظایف یا محدودسازی نسبی اختیارات منجر شود. در مجموع، این الگو بیانگر نوعی منطق بازخوردی در روابط میان سطوح حکمرانی است که در آن عملکرد و دامنه اختیارات به‌صورت تدریجی بر یکدیگر اثر می‌گذارند.

بر این اساس، در بخش‌هایی از ادبیات تطبیقی این حوزه می‌توان از وجود نوعی منطق بازخوردی میان عملکرد نهادی، پاسخگویی و دامنه اختیارات سخن گفت؛ منطقی که در آن کیفیت عملکرد نهادها می‌تواند به صورت تدریجی بر میزان اعتماد نهادی، سطح اختیارات عملیاتی و نحوه تخصیص منابع اثرگذار باشد، و در مقابل، سازوکارهای پاسخگویی و نظارت نیز به عنوان عنصر تنظیم‌گر، رفتار نهادی را در مسیر تحقق اهداف هدایت کنند. در چنین چارچوبی، این رابطه صرفاً یک پیوند خطی و ساده میان عملکرد و اختیار نیست، بلکه شبکه‌ای از تعاملات نهادی، ارزیابی‌های مستمر و بازخوردهای سیاستی است که به تدریج به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری منجر می‌شود. با این حال، این منطق را نمی‌توان به عنوان یک الگوی واحد، قطعی و جهان‌شمول در تمامی نظام‌های حکمرانی در نظر گرفت. بلکه تحقق آن به صورت طیفی، زمینه‌مند و وابسته به بسترهای نهادی متفاوت شکل می‌گیرد و شدت و نحوه بروز آن به عواملی همچون میزان تمرکززدایی، ظرفیت نهادی سطوح محلی، کیفیت نظام‌های نظارتی و میزان نهادینه‌شدن سازوکارهای مشارکتی وابسته است. از این رو، کارکرد این منطق در هر نظام برنامه‌ریزی شهری نیازمند تفسیر در چارچوب شرایط تاریخی و نهادی همان نظام است.

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد کارآمدی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیازمند گذار از «کنترل جزئیات کالبدی» به «تنظیم‌گری راهبردی» و ایجاد چرخه‌های بازخورد مثبت است، به طوری که منافع شورا به جای وابستگی به رانت زمین و تراکم‌فروشی، به ارتقای کیفیت زیست‌شهری و بهره‌وری گره بخورد. این تغییر پارادایم، تنها مسیر ممکن برای همسوسازی منافع دیوان‌سالارانه با خیر جمعی و تضمین تحقق توسعه پایدار و عدالت فضایی در مدیریت شهری محسوب می‌شود و علاوه بر آن، زمینه تقویت پاسخگویی، شفافیت و مشارکت فعال ذی‌نفعان محلی و ارتقای اعتماد عمومی را نیز فراهم می‌آورد.

۲-۵: نظام انگیزشی و پویایی سیستم‌ها: حلقه‌های بازخورد مثبت

در تحلیل سیستم‌های پیچیده حکمرانی، مفهوم «حلقه بازخورد مثبت» به سازوکارهایی اشاره دارد که در آن پیامد یک تصمیم به جای اصلاح مسیر، همان الگوهای اولیه را تقویت کرده و آن‌ها را در طول زمان تثبیت می‌کند. این وضعیت زمانی رخ می‌دهد که خروجی‌های تصمیم‌گیری دوباره به همان چرخه بازگردند و بدون وجود مداخله اصلاحی مؤثر، روندهای موجود را تشدید کنند. در نتیجه، ناکارآمدی‌ها عمیق‌تر شده، پیچیدگی مسائل افزایش می‌یابد و اصلاحات ساختاری با مقاومت بیشتری مواجه می‌شوند، به گونه‌ای که ظرفیت تطبیق سیاست‌ها با تغییرات محیطی و نهادی به تدریج کاهش می‌یابد. این فرآیند در نهایت می‌تواند به قفل‌شدگی نهادی و تضعیف توان یادگیری و اصلاح در نظام حکمرانی منجر شود. در چنین شرایطی، حتی مداخلات اصلاحی نیز ممکن است اثر محدود یا کوتاه‌مدت داشته باشند و خود در دل همان چرخه بازتولید شوند (Meadows, 2008).

- **چرخه ردیلت در شهرداری‌ها:** چرخه ردیلت به وضعیتی اشاره دارد که در آن خروجی یک سیاست، همان شرایطی را تقویت می‌کند که آن سیاست برای حل آن طراحی شده است. وابستگی نهادها به درآمدهای حاصل از افزایش قیمت زمین و تراکم‌فروشی، تصمیماتی ایجاد می‌کند که ارزش زمین را افزایش داده و نیاز به درآمد بیشتر از همین راه را تشدید می‌کند، چرخه‌ای بازخوردی که ثبات مالی و عدالت فضایی را تهدید می‌کند (Sterman, 2000). این وضعیت منجر به «قفل‌شدگی نهادی^۷» می‌شود، که در آن هزینه تغییر برای ذینفعان بالاست و هرگونه بازنگری در سیاست‌ها و ساختارها با مقاومت و موانع مواجه می‌شود (Pierson, 2000).
- **نظریه ماشین رشد:** لوگان و مولوچ (۲۰۰۷) تبیین می‌کنند که چگونه ائتلافی از نخبگان سیاسی و اقتصادی، شهر را به «ماشین رشد» تبدیل می‌کنند که هدف آن حداکثرسازی «ارزش مبادله‌ای» زمین به قیمت سرکوب «ارزش مصرفی» و حقوق شهروندی است. پدیده‌ای که نه تنها نابرابری‌های فضایی و اجتماعی را تشدید می‌کند، بلکه فرآیندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شهری را نیز تحت تأثیر فشارهای اقتصادی و سیاسی قرار می‌دهد.

⁷ Path Dependency

۲-۶: نظریه انتخاب عمومی و سازگاری انگیزشی

بر اساس نظریه انتخاب عمومی، کنشگران دولتی موجوداتی عقلانی هستند که به دنبال حداکثرسازی بودجه، قدرت و امنیت شغلی خود هستند (Buchanan & Tullock, 1962). در این چارچوب، رفتار نهادهای تصمیم‌گیر الزاماً بر اساس خیر جمعی شکل نمی‌گیرد، بلکه تحت تأثیر ساختارهای انگیزشی، قواعد نهادی و توزیع منافع قرار دارد. بنابراین، مقاومت در برابر اصلاحات قانونی را نمی‌توان صرفاً ناشی از ناکارآمدی شناختی یا ضعف اطلاعاتی دانست، بلکه باید آن را تا حدی محصول تضاد منافع نهادی و تثبیت الگوهای توزیع رانت در ساختار تصمیم‌گیری تفسیر کرد. راهکار خروج از این بن‌بست، طراحی «سازگاری انگیزشی»^۸ است (Hurwicz, 1972). به‌گونه‌ای که سازوکارهای نهادی به نحوی تنظیم شوند که پیگیری منافع فردی یا سازمانی هم‌زمان به تحقق اهداف جمعی منجر شود. در این رویکرد، کارآمدی نظام نه از طریق کنترل مستقیم، بلکه از طریق طراحی قواعد و مشوق‌هایی حاصل می‌شود که رفتار مطلوب را به انتخاب عقلانی تبدیل می‌کند؛ به‌طوری که هم‌راستایی منافع خصوصی و اهداف عمومی شرط کلیدی حکمرانی مؤثر و جایگزینی رانت با پاداش مبتنی بر عملکرد از ابزارهای اصلی اصلاح نهادی تلقی می‌شود. همچنین بهره‌گیری از مدل‌های «تسهیم ارزش زمین»^۹ (LVC) می‌تواند به‌عنوان یکی از سازوکارهای مؤثر هم‌راستاساز منافع نهادی و منافع عمومی مورد توجه قرار گیرد؛ به‌گونه‌ای که منافع مالی و نهادی تصمیم‌گیران و نهادهای مرتبط، به جای اتکا بر امتیازات اداری یا رانت‌های کالبدی، به ارتقای کیفیت زیست‌شهری، افزایش بهره‌وری زمین و تحقق توسعه پایدار گره بخورد (Alterman, 2012). در چنین چارچوبی، منطق انگیزشی نظام به‌گونه‌ای بازطراحی می‌شود که تحقق خیر جمعی به پیامد طبیعی رفتار عقلانی بازیگران تبدیل شود.

۲-۷: چارچوب نظری پژوهش

چارچوب نظری این پژوهش برای آسیب‌شناسی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بر پایه تلفیق چهار محور اصلی شکل گرفته است، که هر محور به‌طور مکمل، امکان تحلیل ساختاری، نهادی، انگیزشی و راهبردی شورا را فراهم می‌آورد. این چارچوب، با پیوند نظریه و عمل، ضعف‌ها و ناکارآمدی‌ها را شناسایی و راهکارهای اصلاحی را امکان‌پذیر می‌سازد؛ به‌گونه‌ای که تحلیل جامع و چندسطحی از محدودیت‌ها و فرصت‌های نهادی ارائه شود.

۱. تحلیل ساختاری-نهادی (مدل اسکات): به‌منظور شناسایی ناسازگاری‌ها میان قوانین رسمی، هنجارهای

تخصصی و الگوهای ذهنی اعضای شورا و بررسی چگونگی تأثیر این ناسازگاری‌ها بر کارکرد کل سیستم.

۲. تحلیل تنظیم‌گری و حکمرانی چندسطحی: برای ارزیابی جایگاه شورای عالی در ایجاد هماهنگی میان بخش‌ها

و هماهنگی عمودی میان سطوح ملی و محلی، و سنجش توانایی شورا در مدیریت تضادها و تعارضات.

۳. تحلیل پویایی سیستم (حلقه‌های بازخورد): این پژوهش با هدف درک مکانیسم‌هایی انجام می‌شود که

ناکارآمدی‌ها را بازتولید کرده و وابستگی شورای عالی شهرسازی و معماری به منابع درآمدی ناپایدار را تشدید می‌کنند، و با شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و گلوگاه‌های نهادی، زمینه طراحی مداخلات اصلاحی هدفمند فراهم می‌آید، به‌طوری که نهادها با انگیزه ارتقای کارآمدی و تحقق خیر و منفعت جمعی، ترغیب به اجرای اصلاحات ساختاری و فرآیندی شوند.

۴. تحلیل انگیزشی (انتخاب عمومی): برای طراحی اصلاحات قانونی و نهادی که منافع شورا و وزارتخانه‌ها را با

اهداف پایداری شهری و خیر جمعی همسو سازد، ظرفیت پاسخگویی به نیازهای محلی را تقویت کند و انگیزه‌های مثبت برای مشارکت فعال ذی‌نفعان ایجاد نمایند. این چارچوب می‌تواند مبنایی برای اصلاحات قانونی و نهادی باشد که منافع نهادی را با اهداف پایداری شهری و خیر جمعی همسو کرده و پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان را تقویت کند.

⁸ Incentive Compatibility

⁹ Land Value Capture - LVC

۳. پیشینه پژوهش

مطالعات و پژوهش‌های معاصر پیرامون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را می‌توان در پنج محور بنیادین «نقد سیاست‌های کالبدی»، «تحلیل‌های حقوقی و نهادی»، «تعارض منافع و حقوق مالکانه»، «هویت و منظر شهری» و «ابعاد فقهی-اخلاقی» دسته‌بندی کرد. در حوزه نقد سیاست‌ها، خورسند و همکاران (۱۴۰۳) نشان می‌دهند که مصوبات بلندمرتبه‌سازی شورا، با نادیده گرفتن ابعاد اجتماعی و فرهنگی، سبک زندگی ایرانی-اسلامی را تحت تأثیر قرار داده و تعاملات محله‌ای را تضعیف کرده است. رستمی (۱۴۰۲) معتقد است تمرکز شورا بر «مداخله در جزئیات اجرایی» به جای «سیاست‌گذاری راهبردی»، باعث سردرگمی در اجرای سیاست‌ها و کاهش اثرگذاری کلان آن شده است. همچنین، هاشمی طغرالجردی (۱۳۹۶) با تأکید بر غیبت قواعد اخلاقی و فقهی، کم‌توجهی به اصولی مانند «لاضرر» را تهدیدی برای مشروعیت حقوقی و عدالت فضایی تصمیمات شهری می‌داند.

از منظر حقوقی و نهادی، پژوهش‌ها عمدتاً بر ناکارآمدی ساختارهای نظارتی شورا تمرکز داشته‌اند. حسین‌پوری و همکاران (۱۴۰۲) نشان دادند که بخش قابل توجهی از ابطال مصوبات کمیسیون‌های ماده ۵ ناشی از ضعف نظارت پیشینی و خروج شورا از حدود اختیارات قانونی است. حیدری (۱۴۰۲) و محسنیان (۱۴۰۱) تعارض میان مصوبات شورا و حقوق مالکانه شهروندان را ناشی از فقدان بدنه حقوقی متخصص و شفافیت ناکافی در فرآیندهای مشورتی دانسته‌اند. همچنین گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰ و ۱۳۹۲) اصلاح مواد ۳ و ۵ قانون تأسیس شورا را برای جلوگیری از تداخل وظایف و افزایش پاسخگویی ضروری معرفی کرده‌اند. مطالعات تطبیقی محمدی‌نژاد و همکاران (۱۴۰۴) و لطفی و همکاران (۱۴۰۳) نشان می‌دهد که تمرکز بر تفویض اختیار به نهادهای محلی و استفاده از سازوکارهای بازخورد مستمر، کلید تحقق عدالت فضایی و ارتقای کارایی نهادی است.

در لایه‌ای دیگر، پژوهش‌ها مانند معصومی (۱۳۹۸)، روستا و قاسم‌پور (۱۳۹۷) و کول‌آبادی و همکاران (۱۳۹۵) درباره کیفیت زیست شهری نشان می‌دهد که سهم «طراحی شهری» و «منظر» در مصوبات شورا بسیار محدود و عمدتاً معطوف به جنبه‌های فنی و کالبدی است. سلطانی (۱۳۹۸) و منفرد و همکاران (۱۴۰۱) با نقد این رویکرد تقلیل‌گرایانه، تأکید می‌کنند که نادیده گرفتن هویت بومی و ابعاد فرهنگی در سیاست‌گذاری کلان، موجب پراکندگی سیاست‌ها و کاهش کیفیت زندگی شهری شده است. همچنین، رشیدی و همکاران (۱۴۰۲) با اتکا به مفهوم «حق به شهر»، ناکارآمدی نظام حقوقی مصوبات شورا را تبیین کرده و بر ضرورت بازنگری ساختار تصمیم‌گیری برای تضمین عدالت فضایی و حقوق شهروندان تأکید دارند.

مرور نظام‌مند ادبیات موجود (تحلیل اسنادی-حقوقی در قلمرو زمانی ۱۳۵۱ تا ۱۴۰۴)، نشان می‌دهد که پژوهش‌ها درباره شورای عالی عمدتاً موضوع‌محور و بخشی‌نگر بوده‌اند و کمتر رویکردی میان‌رشته‌ای و یکپارچه برای تحلیل ساختار، فرآیند و خروجی‌های شورا ارائه کرده‌اند. فرآیندهای داخلی شورا، تعاملات میان‌سازمانی و اثر منافع سازمانی بر تصمیمات کلان کمتر واکاوی شده و مکانیسم‌های منجر به ناکارآمدی قوانین موجود، همچنان مبهم باقی مانده است. همچنین، امکان‌سنجی نظام‌مند اصلاحات قانونی و ساختاری شورا در پاسخ به نیازهای نوین شهری، به ندرت مورد توجه قرار گرفته است. این پژوهش با رویکرد میان‌رشته‌ای و تمرکز بر تحلیل ساختار، فرآیندهای تصمیم‌گیری، منافع سازمانی و تدوین راهکارهای عملیاتی، به دنبال پر کردن این ۳ خلاء و ارائه نقشه راه برای بازتعریف جایگاه شورا است.

- **پراکندگی و بخشی‌نگری:** مطالعات پیشین عمدتاً موضوع‌محور و محدود به یک حوزه (حقوقی، کالبدی یا فقهی) بوده‌اند و تصویر یکپارچه‌ای از ساختار، فرآیند و خروجی‌های شورا ارائه نکرده‌اند.
- **غفلت از پویایی‌های نهادی:** تعاملات داخلی شورای عالی شهرسازی و معماری و میان‌سازمانی و تأثیر منافع سازمانی بر کیفیت تصمیمات کلان، کمتر مورد بررسی علمی قرار گرفته است.
- **فقدان نگاه آسیب‌شناسانه به زیرساخت قانونی:** امکان‌سنجی نظام‌مند اصلاحات قانونی و ساختاری شورا بر اساس چالش‌های نوظهور شهری، به ندرت در کانون توجه پژوهشگران بوده است.

۴. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، در زمره پژوهش‌های کاربردی-توسعه‌ای و از نظر ماهیت و روش، یک تحقیق کیفی با استراتژی تحلیل محتوای کیفی^{۱۰} است. هدف بنیادین در این مسیر، واکاوی عمیق ساختار، فرآیندها و چالش‌های نهادهای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای ارائه مدل اصلاحی است. با توجه به پیچیدگی‌های ساختار قدرت و نظام تصمیم‌گیری در این نهاد، از رویکرد آسیب‌شناسی استفاده شده است تا شکاف میان وضع موجود و وضع مطلوب شناسایی شود و مسیرهای عملی برای اصلاحات قانونی، نهادی و اجرایی تدوین شود. همچنین، این پژوهش تلاش می‌کند تا از طریق تلفیق داده‌های اسنادی، مصاحبه‌های تخصصی و تحلیل‌های مقایسه‌ای، تصویری جامع و راهبردی از نقاط قوت، ضعف و فرصت‌های بهبود شورا ارائه دهد.

جامعه آماری این پژوهش متشکل از ۱۲ نفر از خبرگان و نخبگان کلیدی در حوزه سیاست‌گذاری شهری است که با روش نمونه‌گیری هدفمند و تکنیک گلوله‌برفی انتخاب شده‌اند. این جامعه شامل چهار گروه اصلی است: ۱. مدیران و کارشناسان ارشد دبیرخانه شورای عالی؛ ۲. اعضای کمیته‌های فنی و تخصصی؛ ۳. متخصصان حقوق شهری و اساتید دانشگاهی مسلط بر قوانین ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی؛ ۴. مدیران اجرایی در سطح وزارتخانه‌های عضو و شهرداری‌های کلان‌شهرها؛ که تجربیات عملی و دانش حقوقی و برنامه‌ریزی آن‌ها مبنای تحلیل‌های پژوهش قرار گرفته است. فرآیند نمونه‌گیری و انجام مصاحبه‌ها تا رسیدن به مرحله اشباع نظری ادامه یافته است، به گونه‌ای که مصاحبه‌های نهایی داده‌های جدیدی افزون بر یافته‌های قبلی تولید نکرده‌اند و اطمینان حاصل شده است که تمامی ابعاد موضوع به‌طور جامع پوشش داده شده‌اند. ابزار اصلی گردآوری داده‌ها در این پژوهش، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته^{۱۱} است. پروتکل مصاحبه‌ها بر اساس چهار محور استراتژیک طراحی شده تا دیدگاه‌های خبرگان به‌صورت سازمان‌یافته و هدفمند جمع‌آوری شود:

- **محور اول (ساختار و ارکان):** بررسی دقیق نقش کمیته‌های فنی و تخصصی شورا و وزن و سهم هر یک از اجزا در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها، به‌منظور درک چگونگی تأثیر ساختار داخلی بر کیفیت و اثربخشی مصوبات
- **محور دوم (فرآیندها و تعاملات):** کالبدشکافی نحوه جریان تصمیم‌سازی از سطوح پایین تا تصمیمات کلان و تحلیل تعاملات میان واحدهای اجرایی و کمیته‌ها، برای شناسایی گلوگاه‌ها و نقاط ضعف ارتباطی
- **محور سوم (تحلیل نهادی و تعارض منافع):** شناسایی موانع بازدارنده و تضادهای احتمالی میان منافع سازمانی، بررسی چالش‌های ناشی از ساختار فعلی و نحوه تأثیر آن بر تصمیم‌گیری‌های کلان و هماهنگی میان نهادهای
- **محور چهارم (امکان‌سنجی اصلاحات):** جمع‌آوری و تحلیل پیشنهادهای عملیاتی برای بازنگری در قانون تأسیس و الحاقات آن، با هدف ارائه گزینه‌های راهبردی برای بهبود پاسخگویی و کارآمدی شورای عالی.

جهت تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها، از روش کدگذاری^{۱۲} در سه مرحله استفاده شده است. این مصاحبه‌ها به صورت حضوری یا غیرحضوری انجام شده و فایل‌های صوتی آن‌ها ابتدا به متن تبدیل شده‌اند تا تحلیل‌های کیفی دقیق و مستند ممکن شود. در مرحله نخست (کدگذاری باز)، مفاهیم اولیه از متن مصاحبه‌ها استخراج شد. در مرحله دوم (کدگذاری محوری)، پیوندهای میان این مفاهیم در قالب مقوله‌های اصلی (مانند ضعف ضمانت اجرا، تداخل وظایف و...) دسته‌بندی شدند و در مرحله نهایی (کدگذاری انتخابی)، مدل نهایی آسیب‌شناسی و الزامات اصلاح قانونی تدوین شد. برای تضمین روایی و پایایی تحقیق، از استراتژی‌های بازبینی توسط مشارکت‌کنندگان و مثلث‌سازی داده‌ها شامل انطباق یافته‌های مصاحبه با اسناد قانونی و مصوبات تاریخی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران استفاده شده است. این مسیر متدولوژیک اجازه می‌دهد تا پژوهش حاضر فراتر از توصیف، به لایه‌های پنهان ناکارآمدی ساختاری نفوذ کرده و بستری علمی برای اصلاحات قانونی فراهم آورد.

¹⁰ Content Analysis

¹¹ Semi-structured Interviews)

¹² Coding

۵. یافته‌ها و تحلیل

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و نظارت شهری، نقش مهمی در هدایت توسعه فضایی و تحقق عدالت شهری دارد. با توجه به جایگاه فرابخشی و اثرگذاری تصمیمات آن بر ابعاد کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهرها، بررسی سازوکارهای تصمیم‌گیری و عملکرد نهادی شورا ضروری است. با این حال، بخش زیادی از منطق واقعی تصمیم‌گیری و تأثیر بازیگران در چارچوب‌های رسمی شفاف نیست، امری که شکافی میان ساختار قانونی و رویه‌های عملی ایجاد کرده و نیاز به تحلیل عمیق‌تر شورا را آشکار می‌سازد.

از این‌رو، این پژوهش با هدف عبور از سطح توصیف رسمی و دستیابی به درکی عمیق‌تر از فرآیندهای عملی و غیررسمی حاکم بر شورای عالی، از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کنشگران کلیدی، کارشناسان و افراد دارای تجربه مستقیم در فرآیندهای شورا بهره گرفته است. این رویکرد روش‌شناختی امکان واکاوی ابعاد پنهان‌تر تصمیم‌گیری را فراهم می‌سازد؛ ابعدی که در آن نقش و وزن واقعی کمیته‌های تخصصی، سازوکارهای حل یا تشدید تعارض‌ها و نسبت میان ملاحظات کارشناسی و ملاحظات سیاسی - نهادی به‌طور دقیق‌تری قابل بررسی است. در این پژوهش، برای تحلیل عملکرد شورای عالی و آسیب‌شناسی سازوکارهای آن، ۱۲ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته مبتنی بر چهار محور اصلی طراحی و انجام شد: ساختار و کمیته‌ها، فرآیندهای داخلی شورا، منافع و چالش‌ها، و آینده و پیشنهادها. این چهار محور امکان شناسایی نقش کمیته‌ها، منطق تصمیم‌گیری، محدودیت‌ها و گلوگاه‌های نهادی، و نیز ارائه راهکارهای اصلاحی برای ارتقای کارآمدی و پاسخگویی شورا را فراهم ساخت.

این مصاحبه‌ها با هدف شناسایی نقاط قوت، محدودیت‌ها، گلوگاه‌های نهادی، تعارضات و میزان اثرگذاری فشارهای سیاسی و اقتصادی بر تصمیم‌گیری شورا طراحی شد. یافته‌های میدانی از وجود شکاف میان وظایف قانونی و عملکرد واقعی شورا حکایت دارد و تحلیل داده‌ها درک دقیق‌تری از سازوکارهای داخلی و چالش‌های اجرایی آن ارائه می‌دهد. داده‌ها با روش کدگذاری تماتیک و محوری تحلیل شد تا محورهای کلیدی عملکرد، ناکارآمدی‌ها و فرصت‌های بهبود استخراج شود. این رویکرد ضمن بازنمایی واقع‌بینانه فرآیند تصمیم‌گیری و تعامل کمیته‌ها، مبنایی برای ارائه راهکارهای اصلاحی، ارتقای شفافیت و تقویت نقش شورا در سیاست‌گذاری کلان و توسعه پایدار شهری فراهم می‌کند.

پس از کدگذاری اولیه ۱۲ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، در مجموع ۵۰۴ کد استخراج شد که بیانگر غنای داده‌های کیفی و تنوع دیدگاه‌های خبرگان است. این کدها در چهار بخش اصلی سازمان‌دهی شدند تا ابعاد ساختاری، عملیاتی و نهادی عملکرد شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌صورت جامع پوشش داده شود. بخش نخست (C1) به ساختار شورا و نقش کمیته‌های تخصصی، میزان اثرگذاری و تعامل آن‌ها می‌پردازد. بخش دوم (C2) فرآیندهای داخلی و منطق تصمیم‌سازی و نقش بازیگران درون و برون‌سازمانی را تحلیل می‌کند. بخش سوم (C3) به منافع، چالش‌ها و گلوگاه‌های نهادی با هدف شناسایی تعارض منافع و محدودیت‌های ساختاری اختصاص دارد. بخش چهارم (C4) نیز با تمرکز بر چشم‌انداز آینده، پیشنهادها، اصلاحی ساختاری و قانونی را در راستای ارتقای کارآمدی، شفافیت، پاسخ‌گویی و تحقق اهداف برنامه هفتم توسعه بررسی می‌کند. در ادامه، تحلیل روابط میان کدها و مقولات محوری ارائه می‌شود تا تصویری منسجم و مبتنی بر شواهد از عملکرد شورا و چالش‌های آن ترسیم شود.

در این بخش، نتایج تحلیل دوازده مصاحبه تخصصی به‌صورت نظام‌مند ارائه می‌شود. داده‌ها بر اساس کدگذاری چندمرحله‌ای سامان‌دهی شده و تنظیم شده‌اند تا ابعاد مختلف عملکرد شورای عالی به‌طور یکپارچه بررسی شود. این تحلیل صرفاً بازگویی دیدگاه‌ها نیست، بلکه با رویکردی مقایسه‌ای، اشتراکات، تفاوت‌ها، تعارض‌ها و نقاط تأکید را واکاوی می‌کند تا الگوهای غالب و گلوگاه‌های نهادی آشکار شود. همچنین نسبت میان ساختار رسمی، رویه‌های عملی، نقش کمیته‌های تخصصی و میزان نفوذ بازیگران مختلف تبیین شده است. بدین ترتیب، شکاف میان قواعد قانونی و عملکرد واقعی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران روشن شده و زمینه‌ای مستدل برای اصلاح فرآیندها و ارتقای کارآمدی، شفافیت و پاسخ‌گویی فراهم می‌شود.

۵-۱: ساختار و کمیته‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

شورای عالی نهادی چندلایه و پیچیده است که شامل صحن شورا، کمیته‌های تخصصی و شورای برنامه‌ریزی استانی می‌شود. تحلیل مصاحبه‌ها نشان می‌دهد این ساختار ظرفیت هماهنگی بین‌بخشی و سیاست‌گذاری کلان را دارد، اما تفویض اختیار و تقسیم وظایف گاهی مانع عملکرد روان شورا می‌شود. مصاحبه D1 و D2 بر نقش کمیته‌های فنی و شورای برنامه‌ریزی استان در کاهش حجم کار صحن شورا و تمرکز بر سیاست‌گذاری کلان تأکید دارند؛ D3 و D4 ضعف هماهنگی میان کمیته‌ها را عامل پراکندگی تصمیمات می‌دانند. اعضای شورا شامل نمایندگان چندوزارتی، کارشناسان حرفه‌ای و بعضاً نمایندگان شهرداری‌ها هستند، که می‌تواند هم فرصت ایجاد هم‌افزایی میان‌بخشی فراهم کند و هم زمینه تضاد منافع را ایجاد نماید. D5, D6, D7, D8, D9, D10 و D11 تأکید می‌کنند که غلبه نگاه عمرانی بر اعضای شورا، توان شورا در شکل‌دهی به هویت شهری و کیفیت فضایی شهرها را محدود کرده است.

مصاحبه‌ها نشان می‌دهند که یکی از نقاط ضعف اصلی شورا، عدم تفکیک روشن میان سیاست‌گذاری کلان و وظایف اجرایی است. D1, D2, D11 و D12 اشاره دارند که تمرکز بیش از حد اختیارات در صحن شورا و کمیته‌های مرکزی باعث شده است بسیاری از تصمیمات، چه سیاستی و چه اجرایی، از یک مسیر واحد عبور کنند که ظرفیت انعطاف و پاسخگویی را کاهش می‌دهد. D7, D9, D10 و D11 این موضوع را تشدید شده می‌دانند و بیان می‌کنند که این تمرکز باعث ایجاد گلوگاه در تصمیم‌گیری‌ها شده و امکان بهره‌گیری از ظرفیت استان‌ها و شهرداری‌ها به‌طور مؤثر محدود شده است. همچنین، این ساختار تمرکزگرا موجب طولانی شدن بررسی پرونده‌ها و کندی تصویب طرح‌ها در شورای عالی شده و نقش کارشناسان محلی را تضعیف می‌کند.

یکی دیگر از مسائل، فرآیند ارجاع پرونده‌ها و تقسیم وظایف میان کمیته‌ها است. تحلیل D3, D4 و D12 نشان می‌دهد که ارجاع پرونده‌ها گاه مبهم و سلیقه‌ای است و این باعث شده است که تصمیمات حتی پس از تصویب، به شکل پراکنده و غیرهماهنگ اجرا شوند. D6, D11 و D12 این موضوع را ناشی از فقدان سازوکارهای شفاف پایش و بازخورد می‌دانند که اجرای سیاست‌های کلان شورا را دشوار کرده است. همچنین شورا در طراحی کمیته‌های تخصصی، هدفمند عمل کرده است، اما فقدان هماهنگی میان کمیته‌ها مانع استفاده کامل از ظرفیت کارشناسی شده است. همچنین خروجی مصاحبه‌های D1, D5, D8 و D11 اشاره می‌کنند که فقدان هماهنگی میان کمیته‌ها مانع استفاده کامل از ظرفیت کارشناسی شده و باعث پراکندگی سیاست‌ها شده است.

در بعد نهادی همچنین، شورای برنامه‌ریزی استان به عنوان نهادی مکمل تلاش می‌کند تصمیم‌گیری‌ها را به سطح اجرا نزدیک کند. D2 و D4 اشاره دارند که با وجود کاهش بار کاری شورای عالی، فقدان هماهنگی و نظارت دقیق گاهی به تعارض منافع و تأخیر در اجرا منجر می‌شود و D9 و D10 تأکید دارند که بدون تعریف روشن اختیارات، تفویض اختیار اثربخش نیست. از منظر پویایی سازمانی، شورا ظرفیت تحلیل بین‌بخشی دارد اما انعطاف‌پذیری محدود است؛ همچنین مصاحبه‌های D5 و D6 تمرکز تصمیم‌گیری در کمیته‌های مرکزی و وابستگی به نظر دبیر را مانعی برای شنیده شدن دیدگاه‌های منطقه‌ای و تخصصی می‌دانند. شفافیت و مستندسازی نیز چالشی مهم است؛ D3, D6, D7 و D11 نشان می‌دهند که نبود سیستم شفاف برای ثبت و انتشار مراحل بررسی پرونده‌ها باعث دشواری پیگیری و نظارت بر تصمیمات دشوار و نیز کاهش مسئله اعتماد ذی‌نفعان به شورا شده است؛ مصاحبه‌های D8, D9, D10 و D12 بر شفاف‌سازی گردش پرونده‌ها و مستندسازی دقیق به‌عنوان پیش‌نیاز افزایش پاسخگویی و کاهش تعارض منافع تأکید دارند.

تحلیل مصاحبه‌ها نشان می‌دهد شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با ساختار چندکمیته‌ای و ظرفیت کارشناسی، نقش مهمی در سیاست‌گذاری کلان دارد، اما تمرکز اختیارات، ضعف هماهنگی و کمبود شفافیت عملکرد شورا را محدود کرده است. مصاحبه‌شوندگان به محدودیت اثرگذاری بر نهادهای محلی و تأخیر در اجرای مصوبات اشاره کردند. کارشناسان اصلاح ساختار، تقویت هماهنگی کمیته‌ها و شفاف‌سازی گردش پرونده‌ها را ضروری می‌دانند. این اقدامات می‌تواند شورا را از نهادی تصویب‌کننده به نهادی راهبردی و هماهنگ‌کننده تبدیل کند.

۵-۲: فرآیندهای داخلی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

مصاحبه‌ها نشان می‌دهند که فرآیند تصمیم‌گیری در شورای عالی از ارجاع پرونده‌ها به کمیته‌های تخصصی آغاز و پس از بررسی‌های کارشناسی، تا تصویب نهایی در صحن شورا ادامه می‌یابد. تحلیل داده‌های D1، D2 و D3 نشان می‌دهد که این جریان صوری در عمل اغلب پیچیده، غیرشفاف و زمان‌بر است، به‌ویژه برای پرونده‌های چندبعدی که نیازمند نظر چندین کمیته‌اند. مصاحبه‌های D4 و D5 اکید دارند که این پیچیدگی موجب تداخل مسئولیت‌ها، تأخیر طولانی و انباشت کارها می‌شود. در نتیجه، شورا که باید نقش سیاست‌گذاری کلان و هدایتگر را ایفا کند، درگیر فرآیندهای طولانی داخلی شده و توانایی خود را برای پاسخ سریع به چالش‌های شهری محدود می‌بیند.

نکته دیگر، نقش دبیرخانه شورا در مدیریت جریان پرونده‌ها است. مصاحبه‌های D6 و D7 بیان می‌کنند که دبیرخانه نقطه مرکزی اتصال کمیته‌ها، صحن شورا و نهادهای اجرایی است و هر ضعف یا تأخیری در این سطح، کل فرآیند تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. D8 و D11 تأکید می‌کنند که دبیرخانه با جمع‌آوری داده‌ها، تنظیم گزارش‌های کارشناسی و تهیه پیش‌نویس مصوبات، نفوذ قابل توجهی بر محتوای نهایی تصمیمات دارد. طبق D1 و D2 دبیرخانه نه تنها تسهیل‌گر فرآیند، بلکه بازیگری مؤثر در شکل‌دهی سیاست‌هاست و در صورت نبود چارچوب شفاف، توازن و استقلال رأی شورا با چالش مواجه می‌شود.

مصاحبه‌ها نشان می‌دهند که فرآیند ارجاع و بررسی پرونده‌ها در کمیته‌های تخصصی هم نقطه قوت و هم ضعف شورا محسوب می‌شود. D3 و D5 تأکید دارند که کمیته‌ها امکان تحلیل تخصصی و ارائه پیشنهادها را فراهم می‌کنند و تصمیمات شورا را مستندتر و حرفه‌ای‌تر می‌سازند. D9 و D11 یادآور می‌شوند که نبود معیارهای شفاف برای ارجاع و اولویت‌بندی پرونده‌ها باعث بررسی طولانی برخی پرونده‌ها و تصویب عجولانه برخی دیگر می‌شود، که این وضعیت کیفیت تصمیم‌گیری، رضایت اعضا و اثربخشی شورا در اجرای سیاست‌های کلان را کاهش می‌دهد.

مصاحبه‌ها بر اهمیت مراحل مشورتی و جمع‌آوری دیدگاه‌های ذی‌نفعان تأکید دارند و نشان می‌دهند این بخش از فرآیند تصمیم‌گیری شورا نیازمند تقویت است. D5 و D6 اشاره می‌کنند که جلسات مشورتی برگزار می‌شود، اما شورا فاقد مکانیزم رسمی برای ثبت، تحلیل و پیگیری بازخوردهاست. D7 و D8 تأکید دارند که این خلا باعث شده دیدگاه‌های تخصصی و محلی به‌طور کامل در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ نشود و تصویب‌ها غالباً به شکل مرکزی و بالا به پایین انجام شود. مصاحبه D9 و D10 یادآور می‌شوند که پس از تصویب طرح‌ها، پایش و جمع‌آوری بازخورد محدود و غیرسیستماتیک است. D11 و D12 معتقدند که فقدان سامانه نظارتی منسجم کیفیت اجرا و اعتماد ذی‌نفعان را کاهش داده است.

تحلیل داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌ها همچنین بر نقش جلسات صحن شورا و تعامل میان کمیته‌ها در تصمیم‌گیری‌ها تأکید دارند. D4 و D8 بیان می‌کنند که این جلسات فرصت برای تبادل دیدگاه‌ها و ایجاد اجماع هستند، اما D7 و D9 اشاره دارند که اغلب به بحث‌های فرمالیته و تکراری تبدیل می‌شوند و توان تحلیل موضوعات پیچیده کاهش می‌یابد. همچنین D5 و D10 بر نبود سیستم جامع برای ثبت جلسات، نظرات کارشناسان و مراحل بررسی پرونده‌ها تأکید دارند که شفافیت و پیگیری تصمیمات را محدود می‌کند. D3 و D11 یادآور می‌شوند که شفاف‌سازی فرآیندها می‌تواند پاسخگویی و کیفیت تصمیمات شورا را ارتقا دهد.

تحلیل داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد نقاط قوت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شامل کمیته‌های تخصصی، امکان مشورت میان‌بخشی و نقش مرکزی دبیرخانه در مدیریت جریان پرونده‌ها است. با این حال، ضعف‌هایی مانند پیچیدگی و طولانی شدن فرآیندها، مکانیزم ناکافی ارجاع و اولویت‌بندی، محدودیت مشورت با ذی‌نفعان، نبود سامانه نظارت و کمبود شفافیت و مستندسازی مشاهده می‌شود. مصاحبه‌ها بر ضرورت اصلاح فرآیندها برای کوتاه‌سازی زمان بررسی، تقویت معیارهای شفاف ارجاع، ایجاد مکانیزم رسمی مشورت و تقویت سامانه‌های نظارت و مستندسازی تأکید دارند. اجرای این اصلاحات جریان تصمیم‌گیری شورا را روان‌تر، پاسخگوتر و اثرگذارتر می‌کند و اعتماد عمومی و تأثیر تصمیمات بر سیاست‌ها و برنامه‌ها را پایدارتر می‌سازد.

۵-۳: منافع و چالش‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

مصاحبه‌ها نشان می‌دهند که تصمیم‌گیری در شورا همواره تحت تأثیر مجموعه‌ای از منافع و انگیزه‌های مختلف قرار دارد که گاهی با اهداف عمومی و شهری همسو و گاهی در تضاد هستند. تحلیل مصاحبه‌های D1، D2 و D3 بیان می‌کند که هر یک از اعضای شورا، بسته به نقش و پیشینه حرفه‌ای خود، دیدگاه‌ها و اولویت‌های متفاوتی دارند که بر نحوه بررسی پرونده‌ها تأثیر می‌گذارد. برخی اعضا بر منافع توسعه اقتصادی، جذب سرمایه و تسهیل پروژه‌های بزرگ تمرکز دارند، در حالی که دیگران به حفظ هویت شهری، معیارهای محیط‌زیستی و ملاحظات فرهنگی و اجتماعی اهمیت می‌دهند. این تنوع دیدگاه‌ها تصمیم‌گیری را غنی می‌کند، اما گاهی باعث کشمکش و تأخیر در تصویب تصمیمات می‌شود، زیرا رسیدن به اجماع میان دیدگاه‌های متضاد دشوار است.

مصاحبه‌های D4، D5 و D6 نشان می‌دهند که این تضاد منافع گاهی به تعویق در تصویب طرح‌ها منجر می‌شود، زیرا تلاش برای رسیدن به اجماع میان دیدگاه‌های متفاوت باعث طولانی شدن جلسات و بررسی‌ها در شورای عالی می‌شود. همچنین D7، D8 و D9 یادآوری می‌کنند که در چنین شرایطی، فشارهای بیرونی از سوی نهادهای اجرایی، دستگاه‌های دولتی یا سرمایه‌گذاران می‌تواند به تصمیمات شورا جهت دهد و چالش تعارض منافع را تشدید کند. این وضعیت باعث می‌شود برخی پرونده‌ها تحت تأثیر منافع خاص قرار گیرند و پرونده‌های عمومی به تعویق بیفتند، بنابراین علاوه بر مدیریت داخلی، ایجاد مکانیزم‌هایی برای کاهش فشارهای بیرونی و تضمین شفافیت تصمیم‌گیری ضروری است.

یکی از نکات برجسته مصاحبه‌ها، انگیزه‌های فردی و نهادی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات است. D10 بیان می‌کند که برخی اعضا با حمایت از طرح‌های خاص به دنبال تقویت جایگاه حرفه‌ای، اعتبار شخصی و شبکه‌های ارتباطی خود هستند و این موضوع به‌ویژه در پرونده‌های با منافع اقتصادی یا پروژه‌های بزرگ شهری، روند تصمیم‌گیری را به سمت منافع خاص هدایت می‌کند. در عین حال، D11 و D12 که شورا فاقد مکانیزم رسمی و شفاف برای شناسایی و مدیریت تضاد منافع است و این فقدان ساختار باعث می‌شود برخی تصمیمات غیرشفاف یا جانبدارانه گرفته شوند و اثرگذاری افراد یا گروه‌ها بدون کنترل باقی بماند. این وضعیت ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای نظارت، افشا و مدیریت تضاد منافع را برجسته می‌کند تا تصمیم‌گیری‌ها عادلانه، پاسخگو و مبتنی بر منافع عمومی انجام شود. مصاحبه‌ها همچنین بر چالش‌های نهادی و فرآیندی اشاره دارند. D2 و D3 بیان می‌کنند که محدودیت‌های ساختاری شورا، مانند نبود معیارهای اولویت‌بندی شفاف، پیچیدگی فرآیندها و تمرکز تصمیم‌گیری در کمیته‌ها، باعث می‌شود که اعضا برای دستیابی به اهداف خود از شیوه‌های غیررسمی یا فشارهای پشت‌صحنه استفاده کنند. D4 و D5 یادآوری می‌کنند که این وضعیت نه تنها اعتماد عمومی را کاهش می‌دهد بلکه کیفیت تصمیم‌گیری را هم تحت تأثیر قرار می‌دهد.

یکی از نکات مورد تأکید مصاحبه‌ها، تأثیر فشارهای اجتماعی و شهری بر تصمیمات شورای است. D6 و D7 بیان می‌کنند که انتظارات شهروندان، رسانه‌ها و گروه‌های مدنی گاهی شورا را به تصمیمات سریع و واکنشی هدایت می‌کند، حتی اگر با تحلیل‌های کارشناسی همخوانی نداشته باشد. D8 و D9 اضافه می‌کنند که فقدان ابزارهای رسمی برای ثبت و تحلیل بازخوردهای عمومی، این فشارها را تشدید می‌کند و باعث تصمیمات موقتی و غیرپایدار می‌شود. تحلیل مصاحبه‌های D10، D11 و D12 بر ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای ثبت بازخوردهای عمومی تأکید دارند تا شورای عالی هم پاسخگو و هم مبتنی بر تحلیل تخصصی و ملاحظات بلندمدت عمل کند.

تحلیل مصاحبه‌ها بر رقابت میان نهادها و کمیته‌ها به عنوان یک چالش مهم اشاره دارند. D1 و D10 توضیح می‌دهند که رقابت بر سر منابع، اعتبار و نفوذ باعث می‌شود که کمیته‌ها و اعضا بیشتر به اهداف داخلی و صنفی خود توجه کنند تا به اهداف کلی و استراتژیک شهری. این مسئله گاهی باعث می‌شود که اولویت‌های محلی یا تخصصی یک کمیته بر تصمیمات شورا غلبه کند و در نهایت منفعت جمعی را در نظر نگیرد. D2 و D11 یادآوری می‌کنند که این رقابت‌ها می‌تواند به تصمیمات ناسازگار میان کمیته‌ها و صحن شورا منجر شده و هماهنگی و اجرای مصوبات را دشوار کند، همچنین موجب اتلاف زمان و کاهش اعتماد ذی‌نفعان می‌شود.

تحلیل نشان می‌دهد که تنوع منافع، انگیزه‌های فردی و نهادی و فشارهای درونی و بیرونی هم فرصت و هم چالش ایجاد می‌کنند. مدیریت صحیح این انگیزه‌ها می‌تواند تصمیمات شورای عالی شهرسازی و معماری را جامع، متوازن و پاسخگو کند، اما فقدان مکانیزم‌های شفاف برای کنترل تضاد منافع باعث تصمیم‌گیری جانبدارانه، تأخیر و سردرگمی می‌شود و بهره‌گیری کامل از تجربه اعضا را محدود می‌کند. در شرایط فعلی، نبود شفافیت، ابزارهای سیستماتیک برای جمع‌آوری بازخورد و مکانیزم مدیریت تضاد منافع بزرگ‌ترین موانع تصمیم‌گیری مؤثر هستند و اصلاح آن‌ها برای ارتقای کیفیت، مشروعیت و پاسخگویی شورا ضروری است. توجه به این مسائل علاوه بر افزایش کارآمدی، اعتماد عمومی و همکاری میان نهادها و ذی‌نفعان را تقویت کرده و زمینه تحقق اهداف کلان شهری و توسعه پایدار را فراهم می‌آورد.

۴-۵: آینده و پیشنهادهایی برای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

مصاحبه‌ای نشان می‌دهد که شورای عالی با مجموعه‌ای از چالش‌های همزمان مواجه است که هم بر کیفیت تصمیم‌گیری و هم بر اعتماد عمومی تأثیرگذار هستند. یکی از مهم‌ترین مسائل، وجود تضاد منافع و تفاوت انگیزه‌ها میان اعضاست. نتایج حاصل از داده‌های D1 بیان می‌کند که دیدگاه‌ها و اولویت‌های شخصی اعضا گاهی بر نحوه بررسی پرونده‌ها اثر می‌گذارد و ممکن است تصمیم‌گیری‌ها به تعویق بیفتد. داده‌های D2 نیز نشان می‌دهد که انگیزه‌های حرفه‌ای و جایگاه اجتماعی اعضا می‌تواند باعث شود برخی پرونده‌ها تحت فشارهای شبکه‌ای یا منافع فردی بررسی شوند.

تحلیل داده‌های مصاحبه‌های D3 و D4 نشان می‌دهد که تفاوت نگرش‌ها و اهداف اعضا باعث پیچیدگی در جلسات و طولانی شدن زمان تصویب طرح‌ها می‌شود، زیرا تلاش برای رسیدن به اجماع میان دیدگاه‌های مختلف، فرآیند تصمیم‌گیری را کند می‌کند. همچنین داده‌های D5 بیانگر این است که فقدان چارچوب رسمی برای مدیریت تضاد منافع، اعضا را در مواجهه با پرونده‌های حساس دچار سردرگمی و فشارهای غیررسمی می‌کند. D6 نیز نشان می‌دهد که در نبود مکانیزم‌های روشن، تصمیمات ممکن است تحت تأثیر فشارهای بیرونی از سوی سرمایه‌گذاران یا نهادهای اجرایی قرار گیرد و این چالش، ریسک جانبداری در تصمیم‌ها را افزایش می‌دهد.

نتایج D8 و D9 تأکید دارند که انگیزه‌های فردی و نهادی، اگر مدیریت نشوند، می‌توانند منجر به تصمیمات غیرشفاف و کم‌اثر شوند و اعتماد ذی‌نفعان به شورا کاهش یابد. داده‌های D10، D11 و D12 نشان می‌دهد که فقدان سامانه‌ای برای ثبت و تحلیل تضاد منافع، باعث می‌شود فرصت‌های یادگیری و اصلاح فرآیندها از دست برود و روند تصمیم‌گیری، هم پیچیده‌تر و هم کم‌اثرتر شود. در مجموع، این داده‌ها حاکی از آن است که مدیریت شفاف تضاد منافع و انگیزه‌ها، ایجاد مکانیزم‌های رسمی برای حمایت از تصمیم‌های مستقل و تقویت سیستم‌های بازخورد، برای ارتقای کیفیت و مشروعیت تصمیمات شورا حیاتی است.

همچنین ساختار فرآیندی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و نحوه سازماندهی کمیته‌ها به گونه‌ای است که پیچیدگی و تمرکز تصمیم‌گیری در تعداد محدودی از اعضا گاهی منجر به تصمیمات ناسازگار یا غیرمتعادل می‌شود. نتایج حاصل از داده‌های D2 و D7 نشان می‌دهد که محدودیت در توزیع مسئولیت‌ها و تمرکز قدرت در دست برخی اعضا باعث می‌شود دیدگاه‌ها و تحلیل‌های تخصصی تمام اعضا به‌طور کامل لحاظ نشود. داده‌های D8 و D11 نیز بیان می‌کنند که نبود هماهنگی کافی میان کمیته‌ها و روندهای تصمیم‌گیری غیرشفاف، اعضا را به سمت استفاده از روش‌های غیررسمی برای پیشبرد اهداف خود سوق می‌دهد.

این شرایط نه تنها به کیفیت تصمیم‌ها آسیب می‌رساند، بلکه زمینه‌ساز بروز اختلافات درون‌سازمانی نیز می‌شود و می‌تواند همکاری میان کمیته‌ها و اعضا را تضعیف کند. تحلیل داده‌های D4 و D12 نشان می‌دهد که این وضعیت همچنین تأثیر مستقیمی بر اعتماد عمومی دارد، زیرا تصمیمات غیرمتعادل یا ناسازگار باعث کاهش شفافیت و احساس پاسخگویی در میان ذی‌نفعان می‌شود. در مجموع، این داده‌ها حاکی از آن است که اصلاح ساختار فرآیندی شورا، بهبود هماهنگی میان کمیته‌ها و شفاف‌سازی روند تصمیم‌گیری، از الزامات ضروری برای ارتقای کیفیت تصمیمات است و زمینه تحقق توسعه پایدار و ارتقای عدالت فضایی در شهرها را نیز فراهم می‌کند.

فشارهای بیرونی از سوی شهروندان، رسانه‌ها و گروه‌های مدنی نیز به‌طور مداوم بر عملکرد شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأثیرگذار است. نتایج حاصل از داده‌های D1 و D5 نشان می‌دهد که انتظارات و خواسته‌های مکرر جامعه، گاهی شورا را وادار می‌کند تا تصمیمات سریع و واکنشی اتخاذ کند، حتی اگر این تصمیمات با تحلیل‌های تخصصی همخوانی نداشته باشند. همچنین داده‌های D8 و D11 نیز بیان می‌کنند که فقدان ابزارها و مکانیزم‌های رسمی برای جمع‌آوری، ثبت و تحلیل بازخورد عمومی باعث می‌شود این فشارها غیرقابل کنترل شوند و تصمیمات شورا بیشتر حالت مقطعی و موقت پیدا کنند. این وضعیت، علاوه بر کاهش انسجام و کیفیت تصمیم‌گیری، می‌تواند اعتماد ذی‌نفعان و شهروندان را نیز تضعیف کند و توان شورا برای برنامه‌ریزی بلندمدت و اتخاذ تصمیمات راهبردی را محدود نماید. در چنین شرایطی، شورای عالی ممکن است از اهداف کلان و بلندمدت شهری فاصله بگیرد و تصمیماتی اتخاذ کند که صرفاً پاسخگوی انتظارات کوتاه‌مدت جامعه باشد. این وضعیت نه تنها کیفیت تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهد، بلکه اعتماد عمومی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد و احساس ناکارآمدی یا بی‌ثباتی در تصمیمات شهری را تقویت می‌کند. همچنین انسجام کمیته‌ها و هماهنگی نهادهای مرتبط تضعیف شده و اجرای مصوبات با مشکل مواجه می‌شود. بنابراین، مدیریت سیستماتیک این فشارها و ایجاد سازوکارهای رسمی برای ثبت، تحلیل و پیگیری بازخوردها، الزامات ضروری برای ارتقای پایداری، شفافیت و اثرگذاری تصمیمات شورا است و تضمین می‌کند که تصمیم‌ها همسو با اهداف کلان و منافع عمومی اتخاذ شوند.

با توجه به این یافته‌ها، ارتقای عملکرد شورا نیازمند اصلاحات همزمان در ابعاد ساختاری و فرآیندی است. ایجاد مکانیزم‌های رسمی برای شناسایی و مدیریت تضاد منافع و مستندسازی دقیق مراحل تصمیم‌گیری می‌تواند کیفیت تصمیمات، پاسخگویی اعضا و اعتماد عمومی را افزایش دهد. این اصلاحات همچنین امکان تحلیل و پیگیری منظم بازخورد ذی‌نفعان را فراهم می‌کند و تضمین می‌کند تصمیمات همسو با اهداف کلان شهری و دیدگاه‌های تخصصی اتخاذ شوند. در نهایت، شفافیت، پاسخگویی و مدیریت تضاد منافع پایه‌ای محکم برای تصمیم‌گیری‌های راهبردی و پایدار شورا ایجاد می‌کند. نتایج حاصل از داده‌های D1 و D2 نشان می‌دهد که فقدان چارچوب مشخص برای مدیریت تضاد منافع باعث سردرگمی اعضا و بروز تصمیمات جانبدارانه یا غیرمتعادل می‌شود، و داده‌های D10 و D12 تأکید دارند که شفاف‌سازی فرآیندها و مستندسازی دقیق می‌تواند به کاهش اختلافات داخلی و افزایش اعتماد ذی‌نفعان کمک کند.

همچنین فراهم آوردن کانال‌های رسمی و نظام‌مند برای جمع‌آوری و تحلیل بازخورد شهروندان و گروه‌های تخصصی، این امکان را برای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ایجاد می‌کند که تصمیمات خود را مبتنی بر شواهد و دیدگاه‌های ذی‌نفعان شکل دهد. این روند به شورا اجازه می‌دهد تا تصمیمات مقطعی، واکنشی یا تحت فشارهای کوتاه‌مدت اتخاذ نشود و به جای آن، سیاست‌گذاری‌های کلان و پایدار شهری با دقت و هماهنگی بیشتری اجرا شود. تحلیل داده‌های D4 و D6 نشان می‌دهد که نبود این کانال‌ها موجب می‌شود شورا تحت فشارهای بیرونی کوتاه‌مدت قرار گیرد و تصمیمات موقتی اتخاذ کند، در حالی که داده‌های D8 و D10 یادآوری می‌کنند که سیستم بازخورد منسجم می‌تواند مسیر تصمیم‌گیری را پایدارتر و اثرگذارتر سازد.

همچنین بازنگری در ساختار کمیته‌ها و فرآیندهای شورا می‌تواند تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری در تعداد محدودی از اعضا را کاهش دهد و هماهنگی میان کمیته‌ها را بهبود ببخشد. تقویت فرهنگ تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد، استفاده از تحلیل‌های شهری و محیط‌زیستی و ارائه آموزش‌های تخصصی به اعضا در استفاده از داده‌های مستند، به شورا کمک می‌کند تا تصمیماتی پایدار و متوازن اتخاذ کند. در جمع‌بندی، مصاحبه‌ها نشان می‌دهند که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با تضادهای فشارهای بیرونی و چالش‌های ساختاری روبه‌رو است، اما امکان ارتقای عملکرد، شفافیت، پاسخگویی و کیفیت تصمیم‌ها وجود دارد و با اصلاحات هدفمند می‌توان اثرگذاری آن را در سیاست‌گذاری کلان شهری افزایش داد. اصلاحات فرآیندی و نهادی می‌تواند شورا را به نهادی متوازن، شفاف و مبتنی بر داده تبدیل کند که هم منافع عمومی را تأمین کرده و هم ظرفیت‌ها و انگیزه‌های اعضا را به شکل سازنده به کار گیرد.

۵-۵: آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

این آسیب‌شناسی بر پایه تحلیل نظام‌مند داده‌های کیفی حاصل از دوازده مصاحبه عمیق و نیمه‌ساخت‌یافته با نخبگان، مدیران ارشد، سیاست‌گذاران و کارشناسان باسابقه حوزه شهرسازی و معماری انجام شده است. داده‌ها پس از پیاده‌سازی دقیق، در چندین مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی مورد تحلیل قرار گرفته‌اند تا الگوهای تکرارشونده، مفاهیم مسلط و روابط علی و تعاملی میان آن‌ها به‌صورت نظام‌مند استخراج شود. در این فرآیند، تلاش شده است تا صرفاً به سطح توصیف تجربیات اکتفا نشود، بلکه لایه‌های پنهان ادراکی و ساختاری نیز مورد واکاوی قرار گیرد و منطق درونی شکل‌گیری مسائل شناسایی شود. شورای عالی شهرسازی و معماری در این پژوهش نه تنها به‌عنوان یک نهاد رسمی و حقوقی، بلکه به‌مثابه یک سازوکار پیچیده تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در نظام حکمرانی شهری مورد بررسی قرار گرفته و ابعاد نهادی، فرآیندی و تعاملی آن به‌صورت هم‌زمان تحلیل شده است.

در این چارچوب، لایه‌های پنهان ناکارآمدی شورا فراتر از مسائل اجرایی روزمره آشکار شده و نشان می‌دهد که چالش‌های موجود صرفاً به ضعف‌های عملکردی محدود نیست، بلکه ریشه در ساختارهای قانونی، نحوه توزیع قدرت، و الگوهای تثبیت‌شده تصمیم‌گیری دارد. تحلیل داده‌ها حاکی از آن است که مجموعه‌ای از اختلالات نهادی شامل ضعف در انسجام سیاستی، تعارض منافع میان بازیگران، و فاصله معنادار میان سطح سیاست‌گذاری و واقعیت‌های میدانی، به‌صورت درهم‌تنیده عمل کرده و یکدیگر را تقویت می‌کنند. این وضعیت موجب تداوم ناکارآمدی‌ها در طول زمان شده و اصلاحات مقطعی را کم‌اثر ساخته است. در نتیجه، این بررسی نه تنها چرایی استمرار مشکلات را تبیین می‌کند، بلکه زمینه‌ای برای بازاندیشی در نقش، کارکرد و جایگاه نهادی شورای عالی فراهم می‌آورد و تصویری تحلیلی، چندلایه و جامع از وضعیت موجود ارائه می‌دهد که می‌تواند مبنای اصلاحات ساختاری آینده قرار گیرد.

رتبه‌بندی آسیب‌های شناسایی‌شده در این پژوهش بر اساس تحلیل کیفی داده‌های حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان و با استفاده از روش وزن‌دهی خبرگانی انجام شده است. در این فرآیند، از خبرگان حوزه شهرسازی و حکمرانی شهری خواسته شد تا هر یک از ۲۷ آسیب استخراج‌شده را در مقیاس پنج‌درجه‌ای (از ۱ به معنای کم‌اثر تا ۵ به معنای بسیار اثرگذار) امتیازدهی کنند. سپس برای هر آسیب، میانگین امتیازات خبرگان محاسبه شده و به‌عنوان وزن نهایی در نظر گرفته شد. به‌منظور افزایش دقت در تمایز سطح اثرگذاری آسیب‌ها، از ضرایب غیررند در تجمیع نهایی استفاده شده است تا تفاوت‌های ظریف میان ارزیابی‌ها نیز منعکس شود. در نهایت، بر اساس وزن نهایی هر آسیب، رتبه‌بندی از بیشترین تا کمترین اثرگذاری انجام شده است. هدف از این رتبه‌بندی، شناسایی گلوگاه‌های اصلی نظام تصمیم‌گیری و تفکیک آسیب‌های ساختاری از پیامدهای اجرایی بوده است. این روش کمک می‌کند تا اولویت‌بندی آسیب‌ها بر پایه نظر جمعی خبرگان انجام شود و بر برداشت فردی یا توصیفی تکیه نکند. همچنین امکان مقایسه دقیق‌تر میان شدت اثرگذاری هر یک از آسیب‌ها را فراهم می‌سازد و تصویر روشن‌تری از وضعیت موجود ارائه می‌دهد.

در گام دوم، این رتبه‌بندی مبنایی برای فهم نحوه شکل‌گیری و تکامل ناکارآمدی در ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار گرفته است. نتایج نشان می‌دهد که تمرکز اصلی آسیب‌ها در سطوح بالای رتبه‌بندی، مربوط به مسائل ساختاری و تعارضات نهادی است که نقش مولد در ایجاد سایر اختلالات دارند. در مقابل، آسیب‌های سطوح پایین‌تر عمدتاً ماهیت پیامدی داشته و از ترکیب و انباشت مشکلات ساختاری و فرآیندی ناشی می‌شوند. این الگو بیانگر آن است که اصلاحات کارآمد نباید صرفاً معطوف به پیامدها باشد، بلکه باید بر گلوگاه‌های نهادی و ساختاری متمرکز شود. در این چارچوب، وزن‌دهی خبرگانی نه تنها ابزار رتبه‌بندی، بلکه روشی برای آشکارسازی منطق درونی سیستم آسیب‌ها محسوب می‌شود. چنین نگاهی امکان ارائه راهبردهای اصلاحی مبتنی بر شواهد و اولویت‌بندی‌شده را فراهم می‌آورد و از پراکندگی سیاستی در مواجهه با مسائل جلوگیری می‌کند. همچنین این نتایج نشان می‌دهد که روابط میان آسیب‌ها ماهیتی شبکه‌ای دارد و تغییر در گره‌های مرکزی می‌تواند اثرات زنجیره‌ای در کل ساختار ایجاد کند.

جدول ۱: آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی مستخرج از تحلیل داده‌های کیفی مصاحبه‌ها

رتبه	آسیب	وزن
۱	غلبه نگاه بخشی و تأثیر منافع جزیره‌ای دستگاه‌ها بر منافع کلان و هویت یکپارچه شهری	۴.۹۲
۲	تعارض منافع پنهان و درهم‌تنیدگی نقش‌های کارشناسی، مشاور و پیمانکار	۴.۸۸
۳	استحاله مأموریت راهبردی شورا و تمرکز بر مسائل جزئی به‌جای مدیریت ساختاری اراضی	۴.۸۱
۴	مسائل حاکم بر کمیسیون‌های ماده پنج	۴.۷۶
۵	بی‌ثباتی سیاست‌ها و تضعیف استقلال شورای عالی در مواجهه با فشارهای سیاسی و اقتصادی	۴.۶۹
۶	غفلت شورای عالی از پرداختن به مسئله تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطوح محلی	۴.۶۳
۷	ضعف توجه به مسائل کلان موثر بر شهر و شهرسازی	۴.۵۷
۸	فقدان شفافیت و کندی تصمیم‌گیری ناشی از ضعف دیجیتال‌سازی فرآیندهای شورای عالی	۴.۴۹
۹	فقدان بازوی نظارتی مقتدر و تضعیف اثرگذاری شورای عالی	۴.۴۴
۱۰	فرسودگی ابزارهای حقوقی و ضعف قانونی در اساسنامه شورای عالی	۴.۳۸
۱۱	تصمیم‌گیری بالا به پایین (رویکرد تمرکزگرا) و بیگانگی شورا با شهروندان و نهادهای محلی	۴.۳۱
۱۲	موازی‌کاری نهادی، تشتت آرا و تضعیف مرجعیت شورای عالی شهرسازی و معماری	۴.۲۵
۱۳	رویکرد منفعل نسبت به مسائل کلان شهرسازی و معماری کشور	۴.۱۸
۱۴	ضعف شورای عالی در پرداختن به مسائل منطقه‌ای	۴.۱۰
۱۵	غفلت از شهرهای کوچک و تمرکز افراطی بر مسائل کلان‌شهرها (به‌ویژه تهران)	۳.۸۸
۱۶	ضعف ساختار حقوقی و محدودیت شورا در اتخاذ تصمیمات انعطاف‌پذیر شهری	۳.۸۰
۱۷	نگاه سلبی و مسئول نبودن نسبت به مسائل کشور (به‌ویژه در حکمرانی زمین)	۳.۷۲
۱۸	مسئله‌ی مشروعیت برای تقنین شورای عالی	۳.۶۴
۱۹	ضعف داده‌های یکپارچه و تصمیم‌گیری مسائل شهری مبتنی بر داده‌های ناکافی	۳.۵۵
۲۰	عدم اهتمام شورای عالی به نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاح قانون تأسیس	۳.۴۷
۲۱	فقدان شفافیت مالی و نظارتی و افزایش آسیب‌پذیری شورا نسبت به فساد	۳.۳۹
۲۲	فرهنگ سازمانی مبتنی بر رویه‌های کند و پاسخگویی کم شورای عالی	۳.۲۸
۲۳	ابهام در «عالی بودن» شورای عالی شهرسازی و معماری	۳.۱۱
۲۴	مسئله تحقق کم طرح‌های توسعه و عمران شهری	۳.۰۴
۲۵	فقدان توجه به سازوکارهای نوین مشارکت مردمی	۲.۹۵
۲۶	غفلت شورای عالی از بهره‌گیری از ظرفیت دانشگاه‌ها و نهادهای تخصصی	۲.۷۶
۲۷	تضعیف شهرسازی و معماری کشور و کاهش کیفیت فضای سکونت در نتیجه تمرکز کمی و مهندسی‌محور	۲.۵۲

مأخذ: پژوهشگران.

این ۲۷ مورد حاصل تحلیل چندلایه و انتقادی بر پایه کدگذاری دوازده مصاحبه تخصصی و مرور اسناد و داده‌های کیفی است. یافته‌ها نشان می‌دهد چالش‌های شورای عالی عمدتاً ریشه در ضعف‌های ساختاری، قانونی و حکمرانی دارد. شورا از نقش راهبردی و نظارتی فاصله گرفته و بیشتر درگیر فرآیندهای بروکراتیک شده است. همچنین ترکیب اعضا و سازوکار تصمیم‌گیری، استقلال کارشناسی و شفافیت را تضعیف کرده و اثرپذیری تصمیمات از فشارهای بیرونی را افزایش داده است. تحلیل‌ها نشان می‌دهد که اصلاحات جزئی یا تدریجی کافی نیست و ریشه مشکلات در ساختار و بنیان‌های نهادی شورا قرار دارد. منظور از «اصلاح اساسی» مجموعه‌ای از تغییرات مشخص شامل بازتعریف جایگاه حقوقی شورا، ایجاد تعادل میان اختیارات و مسئولیت‌ها، و بازنگری در ترکیب اعضا به گونه‌ای است که نقش کارشناسی تقویت شود. همچنین تقویت نظارت مستقل، شفاف‌سازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و افزایش پاسخگویی از دیگر الزامات این اصلاحات است. این تغییرات می‌تواند شورا را از تصمیمات کوتاه‌مدت دور کرده و نقش راهبردی آن را تقویت کند، و در نهایت به بهبود هماهنگی نهادی، عدالت فضایی و کیفیت زندگی شهری کمک کند.

۶. نتیجه‌گیری

این پژوهش با تکیه بر تحلیل محتوای اسنادی و داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌های تخصصی، به تدوین شش گزینه اصلاحی برای بازنگری قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌پردازد. این گزینه‌ها به‌صورت مستقیم مبتنی بر ۲۷ آسیب شناسایی شده در پژوهش طراحی شده‌اند و هر یک مجموعه‌ای از آسیب‌های هم‌خانواده را در سطوح ساختاری، نهادی، فرآیندی و انگیزشی پوشش می‌دهند؛ به‌گونه‌ای که بتوانند گلوگاه‌های اصلی نظام تصمیم‌گیری را هدف قرار دهند و امکان اولویت‌بندی اصلاحات نهادی را فراهم کنند و مبنایی برای مقایسه میان سناریوهای مختلف اصلاحی نیز ارائه دهند. در این چارچوب، تلاش شده است میان تحلیل آسیب‌ها و طراحی راهکارها پیوندی مستقیم و نظام‌مند برقرار شود تا هر گزینه اصلاحی معطوف به یک منطق نهادی مشخص باشد. همچنین این رویکرد امکان می‌دهد اصلاحات پیشنهادی نه به‌صورت اقدامات پراکنده، بلکه در قالب بسته‌های سیاستی منسجم و قابل ارزیابی مورد توجه قرار گیرند.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد بخش مهمی از ناکارآمدی شورا ناشی از ناهم‌ترازی میان اختیارات و مسئولیت‌ها، ضعف‌های قانونی، و تعارض منافع نهادی است که در نهایت به تقویت تصمیم‌گیری‌های کوتاه‌مدت، جزیره‌ای و غیرهماهنگ منجر شده است. بر این اساس، گزینه‌های پیشنهادی بر تفکیک روشن میان سیاست‌گذاری کلان و مداخلات اجرایی، بازتعریف روابط نهادی با سطوح محلی، و تقویت شفافیت و پاسخگویی تأکید دارند. در واقع هر گزینه، پاسخی هدفمند به یک خوسه مشخص از آسیب‌های شناسایی شده است. در نهایت، هدف این چارچوب اصلاحی، تبدیل چرخه‌های بازخورد مخرب به سازوکارهای خودتقویت‌شونده و فضیلت‌آفرین است تا هم‌زمان منافع عمومی، اصلاحات نهادی و انگیزشی به‌صورت پایدار در نظام حکمرانی شهری نهادینه شود و زمینه ارتقای کارآمدی و انسجام تصمیم‌گیری در سطوح مختلف حکمرانی فراهم شود.

• گزینه اول: اصلاح نهادی مبتنی بر چرخه بازخورد مثبت

این گزینه بر بازتعریف بنیان‌های نهادی و بازطراحی رابطه میان عملکرد، اختیار و مسئولیت در ساختار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران استوار است. در این رویکرد، فرض اساسی آن است که کارآمدی نهادی نه صرفاً از طریق تفویض یا جابجایی اختیار افزایش یا نظارت یا تقویت ابزارهای کنترلی (که در وضعیت فعلی نیز تا حد زیادی وجود دارد)، بلکه از طریق ایجاد یک سازوکار خودتنظیم و انگیزشی قابل ارتقا است. به این معنا که میان میزان تحقق وظایف حاکمیتی شورا، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند تأمین زمین در راستای اصل ۳۱ قانون اساسی و الزامات برنامه‌های توسعه، و سطح اختیارات، منابع و دامنه اثرگذاری نهادی آن، رابطه‌ای بازخوردی و تدریجی برقرار می‌شود. در این چارچوب، تحقق اهداف و ایفای مؤثر مأموریت‌ها می‌تواند به‌صورت مرحله‌ای منجر به تقویت جایگاه نهادی، افزایش اعتماد سازمانی، توسعه اختیارات عملیاتی و گسترش ظرفیت تصمیم‌گیری شورا شود.

در مقابل، در شرایطی که عملکرد در تحقق وظایف محول‌شده با کاستی مواجه باشد، این سازوکار می‌تواند به بازتنظیم تدریجی سطح اختیارات، تقویت پاسخگویی و فعال‌سازی سازوکارهای اصلاحی درون‌ساختاری منجر گردد. بدین ترتیب، به‌جای تمرکز صرف بر کنترل بیرونی، نوعی پیوند نهادی میان «عملکرد» و «پاداش یا محدودیت نهادی» شکل می‌گیرد که ماهیت آن مبتنی بر تشویق رفتارهای کارآمد و اصلاح انحرافات عملکردی در سطح ساختار است. در چنین الگویی، «چرخه فضیلت نهادی» به‌عنوان نتیجه هم‌راستاسازی سه مؤلفه کلیدی یعنی اختیار، مسئولیت و عملکرد قابل تعریف است؛ به‌گونه‌ای که هرچه کیفیت حکمرانی و میزان تحقق اهداف ارتقا یابد، ظرفیت نهادی نیز تقویت می‌شود و این امر خود انگیزه‌های درونی برای بهبود عملکرد بیشتر را ایجاد می‌کند. این منطق، در امتداد تجربه‌های تطبیقی حکمرانی چندسطحی، می‌تواند مبنایی برای گذار از الگوی متمرکز و کنترل‌محور به الگوی تنظیم‌گر و یادگیرنده در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران فراهم آورد و در نهایت به هم‌سوسازی منافع نهادی با اهداف کلان پایداری شهری، عدالت فضایی و بهره‌وری منجر شود.

• **گزینه دوم: گزینه تمرکززدایی مطلق و تفویض فراگیر اختیارات شورای عالی به مراجع استانی**

این گزینه رادیکال‌ترین سناریوی اصلاح شورای عالی است و بر تمرکززدایی کامل اختیارات به استان‌ها تأکید دارد تا تصمیم‌گیری به واقعیت‌های محلی نزدیک‌تر شده و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران استانی افزایش یابد. در این مدل، شورای عالی نقش راهبردی و سیاست‌گذاری کلان خود را حفظ کرده و با تدوین چارچوب‌ها، استانداردها و شاخص‌های ملی، نظارت عالی را اعمال می‌کند. اجرای این سناریو مستلزم طراحی سازوکار نظارتی چندلایه و هوشمند شامل پایش برخط مصوبات، دسترسی عمومی به داده‌ها و گزارش‌دهی مستمر است تا امکان ارزیابی نتایج تصمیمات استانی و اصلاح سریع انحراف‌ها فراهم شود. تمرکززدایی از این منظر می‌تواند با ایجاد چرخه بازخورد مثبت، هم‌زمان هم انطباق تصمیمات با نیازهای محلی را افزایش دهد و هم انسجام سیاست‌گذاری ملی را حفظ کند، به‌گونه‌ای که هم‌راستاسازی منافع نهادی با اهداف جمعی به ارتقای همکاری و کاهش مقاومت نهادی منجر شود. موفقیت این رویکرد در گرو بلوغ نهادی و هماهنگی میان سطوح مختلف حکمرانی است و در نهایت می‌تواند به شکل‌گیری الگوی حکمرانی چندسطحی کارآمدتر در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور بینجامد.

نکته کلیدی در ارزیابی این سناریو آن است که تمرکززدایی به‌تنهایی، بدون اصلاح هم‌زمان در ساختارهای نهادی و نظام پاسخگویی، می‌تواند به بازتولید همان مسائل در سطح استانی منجر شود. در واقع، اگر اشکالات ساختاری و چرخه‌های ناکارآمد تصمیم‌گیری در سطح مرکزی اصلاح نشوند، انتقال اختیار صرفاً موجب تکرار همان الگوهای معیوب در مقیاس کوچک‌تر خواهد شد. از این رو، اجرای این گزینه منوط به ایجاد ساختارهای نظارتی متناظر در سطح استان‌ها، همراه با شفافیت داده‌محور، پاسخگویی قابل سنجش و اتصال مستقیم نتایج عملکرد استانی به ارزیابی و نظارت ملی است. همچنین ضروری است سازوکارهای مداخله اصلاحی در سطح ملی حفظ شود تا در صورت انحراف تصمیمات استانی از چارچوب‌های کلان، امکان اصلاح سریع وجود داشته باشد. در غیر این صورت، خطر تکثیر چرخه‌های نهادی ناکارآمد و تثبیت الگوهای خطا در قالب‌های جدید افزایش خواهد یافت.

• **گزینه سوم: مدل تفویض مشروط (تعیین فرجه طلایی یک‌ساله شورای عالی)**

این گزینه به عنوان یک راهکار میانه طراحی شده تا تعادلی میان حفظ جایگاه تخصصی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و پاسخگویی عملی به نیازهای توسعه شهری ایجاد کند. در مرحله اول، با «فرجه طلایی» یک‌ساله، شورا فرصت دارد پهنه‌های توسعه‌ای، طرح‌های نیمه‌کاره و گره‌های اجرایی را شناسایی، اولویت‌بندی و تصمیم‌گیری کند و از ظرفیت تخصصی و تجربه کلان‌ملی خود بهره‌گیرد تا انسجام و هماهنگی میان نهادها حفظ شود. مرحله دوم در صورتی اجرا می‌شود که شورا نتواند وظایف را در این بازه زمانی انجام دهد و اختیارات به شوراهای استانی منتقل می‌شود تا پاسخگویی محلی افزایش یابد و تصمیمات مبتنی بر شرایط واقعی هر منطقه اتخاذ شود. این مدل، ضمن جلوگیری از رکود و توقف پروژه‌ها، ظرفیت‌های توسعه‌ای کشور را فعال کرده، بازخورد مثبت را تقویت می‌کند و امکان اصلاح مستمر سیاست‌ها را فراهم می‌آورد. وجود سازوکار قانونی و نظارتی مشخص، شفافیت و گزارش‌دهی مؤثر را تضمین کرده و فساد، تعلل و تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای را کاهش می‌دهد. ترکیب تخصص‌گرایی ملی با پاسخگویی عملی محلی، انگیزه و فشار قانونی ایجاد کرده و هماهنگی میان نهادها و ذی‌نفعان را افزایش می‌دهد. در نهایت، این مدل هم‌راستایی منافع نهادی با اهداف جمعی (خیر و منفعت عمومی) را تضمین کرده و فرآیندی خودتقویت‌شونده برای ارتقای کیفیت توسعه شهری، عدالت فضایی و بهره‌وری منابع فراهم می‌کند.

از منظر تحلیلی، این پیشنهاد ماهیتی ترکیبی دارد و هم‌زمان شامل اصلاحات ساختاری (در توزیع اختیارات)، اصلاحات فرآیندی (در نحوه تصمیم‌گیری و زمان‌بندی) و اصلاحات مأموریتی (در بازتعریف نقش شورا در شرایط عدم تحقق اهداف) است. این هم‌پوشانی، مدل را در دسته اصلاحات نظام‌مند و چندسطحی قرار می‌دهد نه صرفاً تغییرات مقطعی؛ در نتیجه هدف آن بازطراحی هم‌زمان «نقش، فرایند و سطح مداخله نهادی» در نظام حکمرانی شهری است و انسجام تحلیلی میان ابعاد مختلف اصلاحات را تقویت می‌کند.

- **گزینه چهارم: مدیریت سلسله‌مراتب شهری بر پایه مقیاس و کارکرد (مدل سه‌سطحی)**

این گزینه بر پایه مدل سه‌سطحی مدیریت شهری طراحی شده است تا سازوکار واضح، سلسله‌مراتبی و نظام‌مند برای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ایجاد کند و همزمان حجم پرونده‌ها و بار تصمیم‌گیری را کاهش دهد. این مدل بر اساس تحلیل‌های جمعیتی، عملکردی و کارکردی شهرها شکل گرفته و به تفکیک دقیق وظایف و سطوح مدیریتی توجه دارد. در سطح خرد، شامل روستاها و شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر، مدیریت توسعه، بهسازی و الحاق اراضی به بنیاد مسکن و نهادهای محلی واگذار می‌شود تا تصمیمات سریع، پاسخگو و منطبق با واقعیت‌های محلی اتخاذ شود، بدون اینکه شورای عالی درگیر جزئیات اجرایی شود. در سطح میانی، شهرهای ۲۵ تا ۵۰۰ هزار نفر تحت اختیارات استان‌ها قرار می‌گیرند تا امور پیچیده‌ای مانند الحاق اراضی جدید، تملک زمین و تأمین منابع زیرساختی به‌صورت هماهنگ با ظرفیت‌ها و نیازهای محلی انجام شود؛ بازخورد عملکرد این سطح به شورای عالی منتقل می‌شود تا سیاست‌های کلان با شرایط بومی و اولویت‌های منطقه‌ای همسو شود. در سطح کلان، کلان‌شهرهای بالای ۵۰۰ هزار نفر همچنان تحت نظارت عالی شورای عالی باقی می‌مانند و شورا تمرکز خود را بر مدیریت راهبردی، سیاست‌گذاری کلان، ساماندهی جمعیت، کنترل کیفیت زیست شهری و انسجام ملی می‌گذارد.

سازوکار این مدل شامل تفکیک روشن اختیارات، ایجاد مسئولیت مستقیم مدیران محلی و استانداران، و استقرار حلقه‌های بازخورد از سطح اجرا به سطح سیاست‌گذاری کلان است تا اصلاحات مبتنی بر تجربه عملی و داده‌های واقعی صورت گیرد. این ساختار امکان هماهنگی میان نهادهای محلی و ملی، شفافیت فرآیندها، پیشگیری از تصمیمات جزیره‌ای و متناقض، و ارتقای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را فراهم می‌آورد. علاوه بر این، بازخورد مستمر و یادگیری نهادی، چرخه‌ای خودتقویت‌شونده ایجاد می‌کند که کیفیت تصمیم‌گیری‌ها را افزایش می‌دهد و تضمین می‌کند توسعه شهری در همه سطوح متوازن، پایدار و منطبق با ظرفیت‌ها و نیازهای واقعی باشد. این مدل همچنین زمینه بهره‌گیری از تخصص شورای عالی و هماهنگی میان ذی‌نفعان محلی، سازمان‌ها و بخش‌های ملی را فراهم کرده و امکان ایجاد یک نظام انگیزشی برای تحقق اهداف کلان توسعه شهری و عدالت فضایی را فراهم می‌آورد.

- **گزینه پنجم: تجمیع شوراهای عالی و تشکیل «شورای عالی سیاست‌گذاری سرزمین و توسعه یکپارچه»**

گزینه چهارم با تجمیع شوراهای عالی و تشکیل «شورای عالی سیاست‌گذاری سرزمین و توسعه یکپارچه» به عنوان راهکار راهبردی برای رفع موازی‌کاری و تداخل عملکردی در مدیریت شهری و توسعه ملی ارائه شده است. در این مدل، پنج نهاد سیاست‌گذار شامل شوراهای شهرسازی و معماری، مسکن، محیط‌زیست، آمایش سرزمین و ترافیک، در یک نهاد واحد ادغام می‌شوند تا «وحدت فرماندهی» در تصمیم‌گیری‌های کلان و هماهنگی میان وزارتخانه‌ها، نهادهای محلی و سازمان‌های تخصصی ایجاد شود. شورای عالی جدید، با ارتقای جایگاه به سطح حاکمیتی و ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول، بر سیاست‌گذاری راهبردی ملی تمرکز کرده و ورود به پرونده‌های خرد و جزئی را به نهادهای محلی و شورای برنامه‌ریزی استان‌ها واگذار می‌کند. در این رویکرد، تصمیم‌گیری‌ها بر پایه لایه‌بندی شهری انجام می‌شود: شهرهای کوچک و متوسط در سطح استانی مدیریت می‌شوند و بازخورد عملکرد آن‌ها به شورای عالی منتقل می‌شود، در حالی که کلان‌شهرها مستقیماً تحت نظارت کلان قرار دارند تا هماهنگی با سیاست‌های ملی حفظ شود.

این تفکیک روشن میان «سیاست‌گذاری کلان» و «اجرای استانی» باعث تقویت پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و بازخورد مستمر در همه سطوح می‌شود، به گونه‌ای که نتایج تصمیمات محلی به سطح کلان منتقل و اصلاحات بر اساس داده‌ها و تجربه عملی اعمال شود. سازوکار سلسله‌مراتبی و تجمیع‌شده، انسجام ملی، شفافیت فرآیندها، هماهنگی میان سطوح مدیریتی و استفاده بهینه از منابع انسانی، مالی و فنی را تقویت می‌کند، امکان یادگیری نهادی و اصلاح مستمر تصمیمات را فراهم می‌آورد و چرخه‌ای خودتقویت‌شونده ایجاد می‌کند که توسعه شهری و سرزمینی را به شکلی پایدار، متوازن، کارآمد و مبتنی بر داده پیش می‌برد، نقش شورای عالی را در سیاست‌گذاری کلان و نظارت راهبردی تقویت می‌کند، تعامل و هماهنگی میان نهادهای ملی و محلی را بهبود می‌بخشد.

نکته کلیدی در ارزیابی این گزینه آن است که تجمیع نهادی به تنهایی به معنای رفع چرخه‌های منفی نیست، بلکه تنها در صورتی می‌تواند منجر به بهبود عملکرد شود که هم‌زمان «منطق تصمیم‌گیری» نیز بازطراحی شود. به بیان دیگر، اگر سازوکارهای پاسخگویی، شفافیت داده، و تفکیک سطوح مداخله اصلاح نشوند، ادغام شوراها صرفاً باعث بزرگ‌تر شدن دامنه تعارض منافع و پیچیده‌تر شدن چرخه‌های ناکارآمد خواهد شد. از این منظر، شرط موفقیت این مدل، حرکت از تمرکز نهادی به سمت حکمرانی شبکه‌ای درون ساختار واحد است. همچنین لازم است سازوکارهای ارزیابی مستقل و بیرونی به گونه‌ای طراحی شوند که بتوانند عملکرد شورا را به صورت مستمر پایش و اصلاح کنند. در غیر این صورت، خطر شکل‌گیری یک ساختار متمرکز جدید با همان الگوهای ناکارآمد قبلی وجود دارد. بنابراین این گزینه بیش از آنکه صرفاً یک اصلاح سازمانی باشد، نیازمند یک بازطراحی عمیق در منطق حکمرانی شهری است.

- **گزینه ششم: «اصلاحات ساختاری جزئی و هوشمند»؛ انسداد منافذ رانت و گذار به حکمرانی دیجیتال**

این گزینه بر این فرض استوار است که تحول مؤثر و پایدار در نظام شهرسازی ایران لزوماً مستلزم بازنگری‌های گسترده و بنیادین در کل ساختار قانونی نیست، بلکه می‌توان از طریق شناسایی گلوگاه‌های کلیدی و اعمال مجموعه‌ای از «اصلاحات هدفمند، هوشمند و جراحی‌گونه» کارآمدی نظام موجود را به طور معنادار ارتقا داد. در این رویکرد، تمرکز بر اصلاح نقاط اثرگذار به جای بازطراحی کامل ساختار، امکان افزایش کارایی بدون ایجاد اختلال نهادی گسترده را فراهم می‌کند. بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، سامانه‌های یکپارچه داده و ابزارهای مدیریت نوین نیز به عنوان پیش‌ران اصلی این تحول، موجب تسریع در فرآیند تصمیم‌گیری، کاهش بار بروکراتیک و افزایش شفافیت در اجرای طرح‌ها می‌شود. در این چارچوب، شورا می‌تواند نقش خود را بیش از پیش بر سیاست‌گذاری کلان، تنظیم‌گری راهبردی و هماهنگی بین‌بخشی متمرکز کند و از مداخله در سطوح اجرایی و جزئی فاصله بگیرد. همچنین با تقویت سازوکارهای نظارت داده‌محور، ارزیابی عملکرد و پاسخگویی نهادی، امکان پایش مستمر سیاست‌ها و اصلاح تدریجی آن‌ها فراهم می‌شود. این ترکیب از اصلاحات تدریجی و هوشمند، ضمن کاهش تعارضات نهادی و تداخل اختیارات، زمینه شکل‌گیری یک نظام تصمیم‌گیری چابک‌تر و شفاف‌تر را فراهم می‌سازد و ظرفیت انطباق‌پذیری آن را با تحولات سریع شهری و نیازهای متغیر حکمرانی افزایش می‌دهد. تمرکز این گزینه بر پنج محور اصلی شامل:

۱. **تمرکز بر اقتصاد زمین و مدیریت زیرساخت‌ها:** مشکل اصلی ناکارآمدی نظام شهرسازی، تمرکز بیش از حد شورای عالی بر جزئیات خرد است، در حالی که گلوگاه توسعه در تولید زمین و زیرساخت‌هاست. در مدل پیشنهادی، الحاق اراضی و تأمین زیرساخت‌ها به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها واگذار می‌شود تا بار عملیاتی شورا کاهش یابد و پاسخگویی مدیران محلی افزایش یابد. این ساختار جریان پرونده‌ها را بهینه کرده و زمان اجرای پروژه‌ها را کاهش می‌دهد و شورا را به نقش نظارت عالی و راهبردی بازمی‌گرداند. در این چارچوب، تصمیم‌گیری‌ها با واقعیت‌های اجرایی و ظرفیت‌های محلی هم‌راستا شده و امکان واکنش سریع‌تر به نیازهای توسعه‌ای فراهم می‌شود. نتیجه، ارتقای کیفیت تصمیمات، بهره‌وری منابع و هماهنگی سیاست‌های توسعه شهری ملی است.

۲. **اصلاح تبصره‌های ماده ۵ و پایان استثنانگاری تهران:** اصلاح تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی بر پایان استثناء تهران و همسان‌سازی کمیسیون ماده ۵ با سایر شهرستان‌ها تأکید دارد تا انسجام ملی، شفافیت و پاسخگویی قانونی تقویت شود. با انتقال ریاست کمیسیون به فرماندار و استقلال دبیرخانه از شهرداری، تصمیم‌گیری‌ها مبتنی بر ضوابط عمومی و منافع ملی خواهد بود. در این ساختار، نقش شهردار و رئیس شورای شهر به سطح مشورتی محدود شده و مدیریت جلسات در اختیار مقام حاکمیتی قرار می‌گیرد تا تعادل نهادی میان منافع محلی و الزامات کلان حفظ شود. این بازآرایی نهادی می‌تواند از غلبه ملاحظات درآمدی و فشارهای مالی بر تصمیمات شهرسازی جلوگیری کرده و کیفیت حکمرانی شهری را به سمت منطق تنظیم‌گری عمومی سوق دهد. در نتیجه، اعتبار و انسجام تصمیمات در سطح ملی تقویت شده و زمینه برای کاهش تعارض منافع و افزایش پاسخگویی در فرایندهای شهری فراهم می‌شود.

۳. **استقرار حکمرانی دیجیتال و سامانه‌های پلتفرمی:** استقرار حکمرانی دیجیتال با سامانه‌های پلتفرمی، سرعت تصمیم‌گیری، شفافیت و پاسخگویی را بهبود می‌بخشد و از تصمیمات سلیقه‌ای و رانتی جلوگیری می‌کند. تمام مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها در یک سامانه یکپارچه ثبت و رهگیری شده و امکان پایش لحظه‌ای برای شهروندان، کارشناسان و نهادهای نظارتی فراهم می‌شود. بهره‌گیری از هوش مصنوعی انطباق طرح‌ها با ضوابط کلان، کاهش خطا و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد را تضمین کرده و امکان اصلاحات به‌موقع و برنامه‌ریزی استراتژیک شهری را فراهم می‌کند. در این میان، یکپارچگی داده‌ها و استانداردسازی اطلاعات نیز نقش مهمی در افزایش قابلیت اعتماد و قابلیت تحلیل تصمیمات شهری ایفا می‌نماید و زیرساخت لازم برای یادگیری نهادی را تقویت می‌کند.
۴. **مشارکت مردمی و نظارت نخبگانی:** مشارکت مردمی و نظارت نخبگانی از طریق ابزارهای دیجیتال و پلتفرم‌های تعاملی، شفافیت، کیفیت و پذیرش اجتماعی تصمیمات شهری را افزایش می‌دهد. حضور شوراهای تخصصی دانشگاهی، نمایندگان بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز می‌تواند به تقویت تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و منافع عمومی کمک کرده و از نفوذ ملاحظات رانتی و سلیقه‌ای در فرایندهای تصمیم‌سازی و تصویب جلوگیری نماید. در این چارچوب، هم‌افزایی میان دانش تخصصی و بازخوردهای اجتماعی زمینه بهبود مستمر سیاست‌ها و ارتقای پاسخگویی نهادی را فراهم می‌سازد.
۵. **اصلاح ساختار حقوقی برای انعطاف‌پذیری و شفافیت مالی:** این رویکرد با اصلاحات ساختاری هدفمند حقوقی، ضمن کاهش بار عملیاتی شورا، مسئولیت‌پذیری مدیران محلی را افزایش می‌دهد. ایجاد مناطق آزمایشی و انتشار برخط مذاکرات، شفافیت و امکان پایش عمومی و نهادی تصمیمات را تقویت می‌کند. همچنین، سامانه‌های هوشمند با پشتیبانی از تصمیم‌گیری داده‌محور و قابل اصلاح، کیفیت و سرعت فرایندهای شهری را ارتقا می‌دهند. در مجموع، این مجموعه ابزارها با ایجاد چرخه یادگیری نهادی، امکان اصلاح تدریجی خطاها، به‌روزرسانی سیاست‌ها بر اساس داده‌های واقعی و افزایش هماهنگی ملی-محلی را فراهم می‌سازد.

❖ **بدین‌وسیله از حمایت و همراهی صمیمانه «خانه اندیشه‌ورزان» در راستای اجرای طرح پژوهشی تحت عنوان «آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی» صمیمانه سپاسگزاری و قدردانی می‌شود.**

فهرست منابع فارسی

۱. حسین‌پوری، احمد؛ رهبر فرش‌پیرا، ناصر؛ مولائی، آیت. ۱۴۰۲. تحدید حق مالکیت توسط کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری در آئینه آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری. پژوهش‌های نوین حقوقی / اداری، دوره ۵، شماره ۱۵، صص ۳۷۲-۳۴۵. <https://doi.org/mral.2022.543232.123210.22034/>
۲. حیدری، امین. ۱۴۰۲. تعارض تصمیمات کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری با حقوق مالکانه و مکتسبه افراد بر اراضی و املاک داخل در محدوده شهر. مطالعات علوم اجتماعی، دوره ۹، شماره ۱، صص ۱۸۵-۱۷۶. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2031641>
۳. خورسند، رامین؛ عمران‌زاده، بهزاد؛ مطهر، رضا. ۱۴۰۳. تحلیلی بر بلندمرتبه‌سازی در ایران: پیامدها، آسیب‌ها و راهبردها (بررسی و نقد مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون مکانیابی و ضوابط و مقررات ساخت بناهای بلندمرتبه در محدوده شهر تهران). پژوهش‌های معماری اسلامی (قطب معماری اسلامی)، دوره ۱۲، شماره ۲، صص ۹۶-۱۱۴. <https://doi.org/10.61186/jria.12.2.6>
۴. رستمی، حمیدرضا. ۱۴۰۲. مجموعه ضوابط، مقررات و مصوبات موردی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (گردآورنده). تهران: انتشارات پردیس علم. <https://pardis-elm.ir/product>

۵. رشیدی، محسن؛ صارمی، حمیدرضا؛ شیعه، اسماعیل. ۱۴۰۲. بررسی جایگاه حقوقی حق به شهر در مصوبه‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با تأکید بر روش‌شناسی طرح‌های توسعه شهری. *اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری*، دوره ۴، شماره ۴، صص ۱-۱۶. <https://doi.org/20.1001.1.28212118.1402.4.4.8.9>
۶. روستا، مریم؛ قاسم‌پور، محمود. ۱۳۹۷. بررسی جایگاه «طراحی شهری» در قوانین شهرسازی ایران: تحلیل محتوای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از سال ۱۳۴۳ تا ۱۳۹۵ ه.ش. *دانش شهرسازی*، دوره ۲، شماره ۲، صص ۱۹-۳۲. <https://doi.org/10.22124/upk.2018.10220.1074>
۷. سلطانی، لیلا. ۱۳۸۹. منظر، کالبد نیست؛ مروری بر مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص «ضوابط و مقررات ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری». *منظر*، شماره ۶، صص ۴۸-۴۶. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1029962>
۸. کول‌آبادی، فریده؛ افشارنیا، اعظم. ۱۳۹۵. ارزیابی مصوبات ابطال‌شده شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در دیوان عدالت اداری «از ابتدا تاکنون». *هویت شهر*، دوره ۱۰، شماره ۲۵، صص ۹۱-۱۰۰. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=154602>
۹. محسنیان، احمد. ۱۴۰۱. نقدی بر مصوبه مورخ ۱۴۰۱/۲/۱۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها. *وکیل مدافع*، دوره ۱۲، شماره ۲۲، صص ۱۸۸-۱۸۰. https://www.vakilmodefemag.ir/article_169423.html
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۱-۱۳۹۰. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۳) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری» (مجموعه گزارش‌های کارشناسی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1764501>
۱۱. مطهر، رضا؛ شکوهی بیدهندی، محمدصالح؛ یوسفی، امیرمحمد؛ عزیزاده، رضا. ۱۴۰۵. آسیب‌شناسی ساختار و جایگاه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به منظور نیازسنجی و امکان‌سنجی اصلاحات قانونی. *اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری*. (در دست چاپ). <https://doi.org/10.22034/uep.2026.583584.1903>
۱۲. معصومی، مسعود. ۱۳۹۸. ضرورت بازنگری در اهداف، ساختار و وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. *پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی*، دوره ۲، شماره ۲۰، صص ۲۶۸-۲۵۵. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1515593>
۱۳. هاشمی طغرالجردی، سید مجید. ۱۳۹۵. ارزیابی و نقد مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری پیرامون هویت اسلامی شهرسازی و معماری ایران. *پژوهش‌های معماری اسلامی (قطب معماری اسلامی)*، دوره ۴، شماره ۳، صص ۳۹-۲۲. <http://jria.iust.ac.ir/article-1-545-fa.html>

فهرست منابع لاتین

1. Alterman, Rachelle. 2012. *Land-Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited*. In *Property Rights and Land Policies*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195380620.013.0034>
2. Black, Julia. 2002. Critical Reflections on Regulation. *Legal Philosophy*, 27(1), 1-35. <https://journals.sfu.ca/ajlp/index.php/ajlp/issue/view/36>
3. Buchanan, James M., & Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press. https://press.umich.edu/books/title/3346/calculus_of_consent
4. Cullingworth, Barry, & Vincent Nadin. 2006. *Town and Country Planning in the UK (14th Edition)*. Routledge. <https://www.routledge.com/Town-and-Country-Planning-in-the-UK>
5. Davoudi, Simin. 2003. Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. *European Planning Studies*, 11(8), 979-999. <https://doi.org/10.1080/0965431032000126969>

6. Faludi, Andreas. 2000. The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15(4), 299–318. <https://doi.org/10.1080/02697450020010168>
7. Hall, Peter. 2014. *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century (4th Edition)*. Wiley-Blackwell. <https://www.wiley.com/en>
8. Hashemi Taghreljordi, Seyad Majid. 2016. Evaluation and critique of the resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture regarding the Islamic identity of urban planning and architecture in Iran. *Islamic Architecture Research*, 4(3), 22–39. <http://jria.iust.ac.ir/article-1-545-fa.html> [In Persian]
9. Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan. <https://www.macmillan.com/books/9780333702771>
10. Heinelt, Hubert, & Dietmar Kübler. 2005. *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge. <https://www.routledge.com>
11. Heydari, Amin. 2023. Conflict between decisions of Article 5 Commission of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture and acquired and ownership rights of individuals within urban areas. *Social Sciences Studies*, 9(1), 176–185. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/2031641> [In Persian]
12. Hooghe, Liesbet, & Gary Marks. 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield. <https://rowman.com/ISBN/9780847694167>
13. Hosseinpouri, Ahmad, Rahbar Farshpira, Naser, & Molaii, Ayat. 2023. Limitation of property rights by Article 5 Commission of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture in light of the decisions of the General Board of the Administrative Justice Court. *Modern Administrative Law Research*, 5(15), 345–372. <https://doi.org/mral.2022.543232.1232> [In Persian]
14. Hurwicz, Leonid. 1972. *On informationally decentralized systems*. In *Decision and Organization*. Amsterdam: North-Holland. <https://www.sciencedirect.com>
15. Islamic Consultative Assembly Research Center. 2011. Expert opinion on the bill for amendment of Article (3) of the Law on the Establishment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture (Expert Reports Series). *Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center*. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1764501> [In Persian]
16. Khorsand, Ramin, Omranzadeh, Behzad, & Motahar, Reza. 2024. An analysis of high-rise construction in Iran: Consequences, disadvantages and strategies (Review and critique of the Supreme Council of Architecture and Urban Planning of Iran's resolution on the location and regulations of high-rise buildings in Tehran). *Researches in Islamic Architecture*, 12(2), 96–114. <https://doi.org/10.61186/jria.12.2.6> [In Persian]
17. Koulabadi, Faridef., & Afsharnia, Azam. 2016. Evaluation of annulled resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran in the Administrative Justice Court from the beginning to the present. *Hoviat-e Shahr*, 10(25), 91–100. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=154602> [In Persian]
18. Logan, John R., & Harvey L. Molotch. 2007. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place (20th anniversary ed.)*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520934573>
19. Masoumi, Masoud. 2019. The necessity of revising the objectives, structure, and functions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran. *Journal of Modern Research in Geographical Sciences, Architecture and Urban Planning*, 2(20), 255–268. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1515593> [In Persian]
20. Meadows, Donella H. 2008. *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing. <https://www.chelseagreen.com/product/thinking-in-systems>
21. Mohsenian, Ahmad. 2022. A critique of the resolution dated 11 May 2022 of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran on the application of ownership rights in properties located in governmental and municipal plans. *Vakil-e Modafe*, 12(22), 180–188. https://www.vakilmodefemag.ir/article_169423.html [In Persian]

22. Molotch, Harvey L. 1976. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *Sociology*, 82(2), 309–332. <https://doi.org/10.1086/226311>
23. Motahar, Reza, Shokouhbidhendi, Mohammadaleh, Yousefi, Amirmohammad, & Alizadeh, Reza. 2026. An analytical and problem-oriented study of the missions, position, and structure of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran toward aligning its sectoral interests with the public interest. *Urban Economics and Planning*. (In Press). <https://doi.org/10.22034/uep.2026.583584.1903> [In Persian]
24. Newman, Peter, & Anthony Thornley 1996. *Urban Planning in Europe*. Routledge. <https://www.routledge.com/Urban-Planning-in-Europe/Newman-Thornley>
25. North, Douglass C. 1990. Institutions, *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
26. Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2580131>
27. Rashidi, Mohsen, Saremi, Hamidreza, & Shiee, Ismaeil. 2023. Examining the legal position of the right to the city in the resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran with emphasis on the methodology of urban development plans. *Urban Economics and Planning*, 4(4), 1–16. <https://doi.org/20.1001.1.28212118.1402.4.4.8.9> [In Persian]
28. Rosta, Maryam, & Ghasempour, Mahmoud. 2018. Investigating the position of “urban design” in Iranian urban planning laws: A content analysis of the resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran from 1964 to 2016. *Urban Planning Knowledge*, 2(2), 19–32. <https://doi.org/10.22124/upk.2018.10220.1074> [In Persian]
29. Rostami, Hamidreza. 2023. *Collection of regulations, rules, and case-based resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran (Compiler)*. Tehran: Pardis Elm Publications. <https://pardis-elm.ir/product> [In Persian]
30. Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities (4th Edition)*. Sage. <https://us.sagepub.com/en-us/nam>
31. Soltani, Leila. 2010. Urban landscape is not merely physical form: A review of the resolution of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran on “Regulations for the enhancement of urban landscape quality”. *Manzar*, (6), 46–48. <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1029962> [In Persian]
32. Sterman, John D. 2000. *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Irwin/McGraw-Hill. <https://www.mheducation.com>

Assessment of the Structure and Position of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran for Needs Assessment and Feasibility of Legal Reforms

Reza Motahar¹, Mohammad Saleh Shokouhi Bidehandi², Reza Alizadeh³

1. PhD in Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran (Corresponding Author).
ORCID: 0000-0007-4649-5722 | Email: rezamotahar95@gmail.com
2. Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran.
ORCID: 0000-0002-8472-270X | Email: shokouhi@iust.ac.ir
3. PhD Researcher, Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Art, Isfahan, Isfahan, Iran.
ORCID: 0000-0009-0009-9309-2250 | Email: alizadehreza1995@yahoo.com

Abstract

The Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran (SCUPAI), as the highest statutory authority responsible for national urban planning and spatial development policies, plays a central role in the country's spatial governance system. Since its establishment in 1972, the Council has been responsible for formulating national planning policies, approving comprehensive urban development plans, coordinating major planning decisions, and ensuring coherence among governmental institutions involved in spatial development. Owing to its broad legal mandate and cross-sectoral composition, the Council has served as the principal institution for coordinating spatial planning at the national level. However, evidence accumulated over more than five decades indicates that the Council has gradually departed from its original strategic mission and increasingly functions as an institution focused on reviewing detailed planning cases rather than guiding long-term spatial development. It also faces a range of institutional, structural, and procedural challenges, including ambiguities regarding its legal position, limited enforceability of its resolutions, and increasingly complex intergovernmental coordination. Consequently, its effectiveness in addressing emerging urban and territorial issues has declined. Accordingly, this study aims to diagnose the structural deficiencies and institutional position of the Supreme Council in order to identify the need for, and assess the feasibility of, legal and institutional reforms capable of improving its performance within Iran's contemporary spatial governance framework.

This research adopts a qualitative research design and employs a multi-method analytical strategy to achieve a comprehensive understanding of the Council's institutional challenges. The study combines documentary and legal analysis with institutional analysis and expert interviews. Documentary analysis covers the evolution of relevant legislation, regulations, executive directives, and official planning documents issued between 1972 and 2025. Institutional analysis is conducted using Scott's three-dimensional institutional framework, encompassing the regulative, normative, and cultural-cognitive pillars of institutions, thereby enabling a systematic evaluation of both formal legal arrangements and informal institutional dynamics. To complement documentary evidence, semi-structured interviews were conducted with twelve senior experts, policymakers, academics, and former executive managers possessing extensive experience in urban planning, architecture, land management, and public administration. The collected data were analyzed through qualitative content analysis, triangulating documentary evidence with expert perspectives to identify recurring institutional patterns, structural deficiencies, and potential reform pathways.

The findings identify twenty-seven key deficiencies grouped into four interrelated dimensions. The first dimension concerns mission-related deficiencies, including the erosion of the Council's strategic role, excessive involvement in detailed planning issues, a predominantly reactive approach to policymaking, and insufficient attention to the needs of small cities. The second dimension relates to structural and institutional weaknesses. A major finding is the imbalance between authority and accountability, which has prevented the formation of a virtuous institutional cycle. Although the Council possesses extensive decision-making authority, it bears no proportional responsibility for achieving governmental objectives or for the consequences of its decisions. This imbalance is particularly evident with respect to land provision in accordance with Article 31 of the Constitution and the objectives of Iran's Seventh National Development Plan. Additional institutional problems include hidden conflicts of interest, overlapping responsibilities with other national councils, ambiguities regarding the legal relationship between the Supreme Council and the Article 5 Commissions, and fragmented institutional responsibilities that weaken intergovernmental coordination. The third dimension includes procedural shortcomings such as the absence of a strong supervisory mechanism, fragmented spatial information systems, inadequate digitalization, and limited evidence-based decision-making capacity. The fourth dimension concerns governance and public participation, including excessive centralization, insufficient engagement with local governments, inadequate transparency, and underutilization of academic expertise in policymaking.

Comparative institutional analysis demonstrates that improving the Council's effectiveness requires a transition from detailed physical control toward strategic regulation supported by institutional reform based on positive feedback mechanisms. Under such a self-regulating framework, the Council's authority would increase or decrease according to its performance in fulfilling governmental responsibilities, particularly the provision of land for housing. This dynamic mechanism, grounded in performance-based accountability, ensures that institutional authority is continuously calibrated in response to actual outcomes rather than fixed legal mandates. Linking authority directly to institutional performance would establish a virtuous cycle in which accountability, implementation capacity, urban quality of life, and institutional effectiveness reinforce one another. The findings further indicate that the Council's current institutional structure is no longer capable of addressing the complexity of contemporary spatial governance. Based on the empirical findings, the study proposes six reform alternatives: (1) institutional reform based on a virtuous cycle; (2) full decentralization through the delegation of authority to provincial institutions; (3) conditional delegation accompanied by a one-year sunset period; (4) a three-level governance model based on spatial scale and functional responsibilities; (5) the establishment of a Supreme Council for Territorial Policy and Integrated Development; and (6) targeted and incremental structural reforms. Collectively, these alternatives aim to transform the Supreme Council from a reactive decision-making body into a dynamic, accountable, strategically oriented, and effective policymaking institution capable of meeting the evolving demands of Iran's spatial governance system.

Keywords: Supreme Council of Urban Planning and Architecture of Iran (SCUPAI), Urban Governance, Structural Pathology, Institutional Pathology, Legal Reforms, Virtuous Cycle.