

عمران شهری؛ بخشی یا فر ابخشی

تنظیم: جواد علی آبادی - محمد سالاری راد

۱- بهاء الدین ادب، نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو کمیسیون

عمران مجلس

۲- حسین جعفری جبلی، شهردار قزوین

۳- سید نصیرالدین شاهرخی، معاون امور عمران استانداری مازندران

۴- اسماعیل صالحی، سرپرست مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری

وزارت کشور

۵- علی نوذریپور، مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور و

سر دبیر ماهنامه شهرداریها

۶- احمد نوروزی، شهردار مشهد

اسماعیل صالحی: ضمن خیرمقدم به اعضای شرکت کننده در این

میزگرد و تشکر از اینکه دعوت ما را برای حضور در این جلسه پذیرفتند، در این

میزگرد می‌خواهیم به بحث دربارهٔ تعریف عمران شهری در طرحها و برنامه‌های

توسعه کشور، مشکلات عمران شهری و راهکارهای برطرف کردن این مشکلات

بپردازیم.

بحث عمران شهری از ابتدای شکل‌گیری برنامه‌ریزی شهری یکی از

مهم‌ترین اجزای آن بوده است. سابقه تاریخی برنامه‌ریزی شهری به ۴ هزار سال

وقتی صحبت از عمران شهری به میان می‌آید همه به یاد بحث‌های

صرف فیزیکی می‌افتند و تصور می‌کنند که عمران شهری یعنی احداث راه،

بزرگراه، پل و نظایر اینها. در حالی که به واقع این گونه نیست و عمران

شهری را نمی‌توان در قالب چند شاخص خاص فیزیکی محدود کرد و

تعامل آن را با دیگر مباحث اجتماعی و اقتصادی نادیده گرفت بلکه به آن

باید در چارچوب توسعه پایدار نگریست، یعنی توسعه‌ای که هدف آن

تأمین رفاه برای افراد بدون لطمه زدن به محیط زیست است. لازمه چنین

توسعه‌ای برنامه‌ریزی از پایین و یا به عبارتی برنامه‌ریزی محلی در

چارچوب سیاست‌های استراتژیک ملی است. این کاری است که متأسفانه در

کشور ما انجام نمی‌گیرد و به عمران شهری به صورت بخشی نگریسته

می‌شود و در سطح ملی برای آن تصمیم‌گیری می‌گردد، بدون توجه به

واقعیات متفاوت مناطق مختلف. از طرفی هر قسمتی از این برنامه‌ها هم به

سازمانی خاص، بدون نظارتی واحد واگذار می‌شود که این خود موجب

آشفته‌گی مدیریتی می‌گردد. به منظور بررسی مشکلات و تنگناهای عمران

شهری میزگردی در محل ماهنامه شهرداریها با حضور افراد زیر برگزار

گردید، که خلاصه‌ای از مطالب آن در اینجا ارائه می‌گردد:

پیش و مصر قدیم می‌رسد. در مصر قدیم برای کنترل طغیانهای رود نیل و استفاده مطلوب از این طغیانها اقداماتی صورت می‌گرفته که جنبه‌ی عمرانی داشته است. در حدود سه هزار سال پیش در ایران قدیم به دلیل شرایط بید اقلیمی که باعث کم آبی می‌شد، برنامه‌ریزی‌هایی برای رفع این مشکل انجام می‌گرفت که این کارها هم نوعی کار عمرانی بود. بنابراین عمران شهری از گذشته تاکنون ارتباط تنگاتنگی با برنامه‌ریزی شهری داشته و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر قلمداد می‌شده است - هر چند که در گذشته برنامه‌ها به صورت مدون نبوده‌اند.

برنامه‌ریزی برای توسعه کشور در قرن اخیر از ۵۰ سال پیش آغاز شد. قبل از انقلاب چند برنامه توسعه برای کشور تهیه گردید که بعد از انقلاب هم این برنامه‌های توسعه ادامه پیدا کرد. از برنامه عمرانی چهارم قبل از انقلاب به بعد بود که بحثهای عمران شهری به صورت مشخص، و به عنوان بخش جداگانه‌ای از برنامه‌های توسعه کشور، مورد توجه قرار گرفت.

بعد از انقلاب در برنامه توسعه پنجساله اول کشور از عمران شهری تعریفی کلی و جامع به عمل آمد و چنین عنوان شد که رسالت برنامه عمران شهری در برنامه ۵ ساله عبارت است از انجام کلیه امور مربوط به طرح‌ریزی و نظارت بر توسعه مراکز جمعیتی در مقیاس محلی، منطقه‌ای و ملی که به موجب قوانین موضوعی به عهده سازمانهای محلی مسئول تأمین خدمات شهری و روستایی قرار گرفته است. در این برنامه به عمران شهری فراتر از مقیاس شهری نگریسته شده بود.

در برنامه دوم توسعه پنجساله کشور بعد از انقلاب شاخصهایی برای عمران شهری تعریف گردید، که عبارت بودند از: طرحهای توسعه شهری، تأسیسات حفاظتی، تأسیسات و تسهیلات شهری، فضای سبز شهری، مواد زائد و جامد شهری، ماشین‌آلات عمرانی و خدماتی، سامانه حمل‌ونقل عمومی درون شهری، سیستمهای رایانه‌ای شهرداریها، سیستمهای ارتباطی مستقل اضطراری شهرها و خدمات آتش‌نشانی شهرها.

بدین ترتیب عمران شهری در همین قالبها محدود شد. برنامه سوم توسعه کشور نیز در قالب همین شاخصها تدوین گردید اما در آن سعی شد به روح کلی مدیریت واحد شهری اهمیت داده شود؛ و در واقع در تجمیع خدمات شهری و مدیریت آنها تحت نظر شهرداریها کوشش شد. پس از این مقدمات، از حضار محترم می‌خواهم در ابتدای جلسه تعریف خود را از عمران شهری و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور ارائه بفرمایند تا بعد به سراغ مشکلات این تعریف برویم.

بهاءالدین ادب: به نظر من قبل از اینکه وارد بحث عمران شهری شویم باید دو واژه را در این زمینه به روشنی تعریف کنیم: اول واژه شهر و بعد هم واژه توسعه. پس از تعریف این دو واژه است که می‌توان وارد بحث عمران شهری شد. از نظر من شهر موجودی است زنده که زیستگاه انسانها و شهروندان است. این تعریفی بسیار ساده از شهر است. وقتی با این دید به شهر بنگریم، شهر به صورت موجود زنده‌ای دیده می‌شود که حیات در شریانهای آن جریان دارد و زیستگاه موجوداتی است به نام انسان که اشرف مخلوقات است. پس شهرها مهم‌ترین بخشهای هر کشورند که ثروت و جمعیت هر کشور در آنها متمرکز شده است. این حرف دلیل بر این نیست که روستاها اهمیتی ندارند و نباید وجود داشته باشند بلکه به این معناست که مهم‌ترین بخشهای یک کشور که ثروت مادی و معنوی آن در آنجا تجمع یافته است شهرها هستند. اگر این تعریف را از شهر بپذیریم، دیگر برخورد ما با شهر برخوردی صرفاً فیزیکی نخواهد بود. در مورد لفظ توسعه هم باید بگویم که در کشور ما متأسفانه درک درستی از لفظ توسعه و مخصوصاً توسعه پایدار وجود ندارد. متأسفانه بحث توسعه پایدار در شهرها و بخصوص کلانشهرها مهجور مانده است و به آن توجهی نمی‌شود. به نظر من، توسعه‌ای که موجب لطمه به محیط زیست شود و ظرفیتهای زیست محیطی را به خطر اندازد، دیگر نمی‌تواند مفهوم توسعه داشته باشد. پس از روشن شدن تعریف شهر و توسعه، اکنون می‌توانیم به تعریف عمران شهری پردازیم و بگویم که عمران شهری چیست. اگر از زاویه توسعه پایدار به عمران شهری نگریسته شود، چه بسا بسیاری از عملیاتی که اکنون عمران شهری نام گرفته‌اند، دیگر نه عمران شهری بلکه حتی تخریب محیط زیست باشند که توسعه شهری را هم به خطر می‌اندازند. پس اگر عملیات عمرانی در خدمت رفاه انسانها و شهروندان نباشد، دیگر نمی‌توان نام عمران شهری بر آن گذاشت.

سید نصیرالدین شاه‌رخی: در تعریف عمران شهری واژه و لفظ اهمیتی ندارد و مشکل ساز نیست بلکه اصل مفهوم است. برای تعریف عمران شهری در ابتدا باید به مفهومی مشترک از این لفظ رسید تا در مراحل بعد همین مفهوم مشترک را مورد استفاده قرار داد. مهندس ادب تعریف جامع و مانعی از شهر و توسعه و عمران شهری به دست دادند. در تکمیل سخنان ایشان باید بگویم شهر موجود زنده‌ای چند بعدی است. چون موقعی که در تعریف شهر می‌گوییم موجودی است زنده، این موجود زنده می‌تواند از انسان چند بعدی تا جانداران تک سلولی را شامل شود که ابعاد وجودی و پیچیدگی آنها با هم تفاوت دارد. پس منظور از موجود

زنده در تعریف شهر، موجود زنده چند بعدی‌ای مانند انسان است که مسیر رشد و تکامل را طی می‌کند و ابعاد گوناگونی هم دارد. به نظر من صفت مشخصه و ممیزه شهر این است که خدمت دهنده و خدمتگذار به انسان است. با این تعریف، شهر با تعریف قانونی‌ای که از آن به عمل آمده تفاوت پیدا می‌کند.

در مورد مفهوم توسعه استنباط من این است که توسعه مجموعه اقداماتی است که برای استفاده از ابعاد مختلف شهر یا توسعه شهری مطرح می‌شود، به گونه‌ای که هر بعد از آن معترض بعد دیگر نشود و مانع از بهره‌برداری و استفاده از دیگر ابعاد نگردد. می‌توان این نوع توسعه را در قالب توسعه پایدار دید. به نظر من اگر به جای لفظ عمران شهری از لفظ برنامه‌های توسعه شهری استفاده می‌کردیم بهتر می‌توانستیم به مفهوم مورد نظر در این بحث نزدیک شویم. برنامه‌های عمرانی فعالیتهای صرف فیزیکی را به ذهن متبادر می‌سازد، در حالی که لفظ توسعه لفظ عام‌تری است و جنبه‌های غیرفیزیکی قضیه را نیز در برمی‌گیرد و شامل اقدامات همه جانبه‌ای است که برطبق آن می‌توان تحولاتی را در سطح شهر و منطقه - چه از نظر فیزیکی و چه از نظر فرهنگی - ایجاد کرد. مثلاً اگر برای بهبود عبور و مرور شهری فقط از زاویه مهندسی ترافیک و ابعاد فیزیکی به مسئله نگریسته شود، برنامه‌ریزیها چندان قرین به توفیق نخواهند بود.

بهاءالدین ادب: در مورد تعریف شهر به عنوان زیستگاه انسانها که خدماتی را برای برآورده کردن نیاز و رفاه آنها تأمین می‌کند، من هم با نظر آقای شاهرخی موافقم. متأسفانه ما در مورد بعضی مسائل از جمله رفاه دچار پارادوکس یا نوعی تناقض تعریف هستیم و کمتر دوست داریم از این کلمه استفاده کنیم. از رفاه به عنوان تجمل و تشریفات نام برده می‌شود و گاه حتی حرام تلقی می‌گردد، در حالی که این گونه نیست و باید برای مردم رفاه ایجاد کرد. یکی از وظایف شهر و کارهایی که شهر برای شهروندان انجام می‌دهد - از جمله توسعه شهر و جزیی از توسعه که شامل عمران شهری می‌شود - تأمین رفاه شهروندان است. اگر هدف از عمران شهری جز این باشد به خطا رفته‌ایم.

به نظر من، عمران شهری به طور اعم باید در خدمت توسعه موزون و پایدار شهری باشد. در واقع اگر عمران شهری به گونه‌ای مرتبط با توسعه فرهنگی دیده نشود (هم از نظر سخت‌افزاری و هم از نظر نرم‌افزاری) آن گاه عمران شهری به معنای واقعی کلمه انجام نگرفته است. توسعه فرهنگی اگر همراه با توسعه اقتصادی، و توسعه اقتصادی نیز همراه با توسعه اجتماعی، و به طور کلی توسعه این سه همپای توسعه سیاسی نباشد، گنه کارها غلط است و نمی‌توان انتظار توسعه

موزون داشت.

و بالاخره اینکه عمران شهری باید در خدمت توسعه موزون و پایدار شهری باشد و همه بخشهای آن هماهنگ با یکدیگر کار کنند - نه تنها در قالب شهر بلکه در قالب منطقه‌ای و حتی ملی. سیاستهای کلی در سطح ملی است که موجب توزیع جمعیت و امکانات می‌شود و مشخص می‌سازد که هر منطقه چقدر جمعیت بپذیرد و چه امکاناتی داشته باشد. هنگامی که به توزیع متناسب جمعیت و امکانات پرداخته شد، آن گاه می‌توان انتظار رشد موزونی را داشت.

علی نوذریپور: به نظر من تعریف شهر و توسعه از بحثهای فرعی این

جلسه است و در محدوده بحثهای آکادمیک قرار می‌گیرد. هدف ما در این جلسه بیان بحثهایی فراتر از این موضوع است که شهر چه تعریفی دارد و آیا زیستگاه خدماتی است یا دارای نوعی هویت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی. با کلیه این تفصیلات، همگان می‌پذیرند که شهر زیستگاهی است که برای این ایجاد شده تا مردم آن بتوانند از خدمات مشخص و معینی بهره‌مند شوند. از شهر هر تعریفی با هر دیدگاهی ارائه شود، در آخر بحث به اینجا ختم می‌گردد که این شهر بالاخره باید اداره شود و نیاز به مدیریت و برنامه‌ریزی دارد. باید بررسی شود که این مدیریت و برنامه‌ریزی در قالب چه نظام تشکیلاتی و اداری بهتر انجام می‌گیرد. در وضعیت فعلی کشور در این زمینه‌ها ابهاماتی به چشم می‌خورد. از یک طرف معتقدیم - و قانوناً اعلام می‌کنیم - که شهرداریها سازمانهایی غیردولتی، مستقل و مردمی‌اند؛ و از طرف دیگر به دولت و وزارت کشور اجازه می‌دهیم که در کارهای شهرداریها اعمال سیاست، مدیریت و نظارت کنند - که این دو بحث با همدیگر سازگار نیستند. به نظر من به جای پرداختن به تعریف شهر و توسعه، بهتر است جایگاه نهاد مدیریتی و اداره کننده شهر، و ارتباط آن با سایر قوای مجریه، مقننه و قضائیه روشن گردد.

در ادامه می‌خواهم به جایگاه عمران شهری در برنامه‌های توسعه کشور اشاره کنم. در برنامه‌های توسعه ملی بخشی به عنوان بخش عمران شهری وجود دارد و در نظام تدوین برنامه‌های توسعه برای تعیین چارچوب عمران شهری شورایی به نام شورای برنامه‌ریزی بخش مسکن و عمران شهری در نظر گرفته شده است که در برنامه توسعه سوم کشور، نام این شورا تبدیل به شورای بخش مسکن و عمران شهری و روستایی شد.

در برنامه اول توسعه کشور بعد از انقلاب شاخصهای کمی برای عمران شهری تعریف نشده بود، و عمران شهری صرفاً با تعریف چند پروژه محدود گردیده

بود؛ و تعیین هم شده بود که در بخش عمران شهری ۵۵۰۰ پروژه اجرا شود. در واقع عمران شهری فقط در همین حد بود. در برنامه توسعه دوم کشور بخش عمران شهری با شاخصهایی از این دست تعریف شد: طرحهای توسعه شهری، تأسیسات حفاظتی، تأسیسات و تسهیلات شهری، فضای سبز شهری، مواد زائد جامد شهری، ماشینآلات عمرانی و خدماتی، سامانه حمل و نقل عمومی درون شهری، سیستمهای رایانه‌ای شهرداریها، سیستمهای ارتباطی مستقل اضطراری شهرها و خدمات آتش نشانی شهرها. همه استانداردها در زمینه این شاخصها با توجه به آماری که در دست برنامه‌ریزان وجود داشت تعریف شده بود. در برنامه سوم توسعه کشور در مورد عمران شهری این‌گونه تصمیم گرفته شد که شاخصهای کمی برای عمران شهری وجود داشته باشد، ولی نه در خود برنامه بلکه به عنوان لایحه‌ای پیوست برنامه، که در اختیار دولت قرار گیرد. یعنی مجلس سیاستها و خطمشی‌های کلی را تنظیم کند و تنظیم شاخصهای کمی و بخش اعتبارات به عهده دولت باشد و نیازی به آوردن این شاخصها به مجلس نباشد.

به طور کلی می‌توان گفت که اشکال ساختاری برنامه‌های توسعه کشور در مقوله عمران شهری، این است که عمران شهری نیاز به برنامه‌ریزی محلی دارد و امکان اینکه در نظام برنامه‌ریزی ملی تعریف گردند وجود ندارد، و تعیین شاخصهای کلی برای شهرها جز با در نظر گرفتن شاخصها و اهداف کمی امکان‌پذیر نیست.

اسماعیل صالحی: از بحثهایی که تا اینجا مطرح گردید، می‌توان این گونه جمع‌بندی به عمل آورد که متمرکزترین نقاط استفاده بشر از زمین شهرها هستند و استفاده از این نقاط متمرکز هر چه در مسیر توسعه پایدار پیش رود، و هم منافع آتی را تأمین کند و هم منافع فعلی را، توسعه و عمران مطلوب محسوب می‌شود.

در بخش بعد جلسه از شرکت کنندگان محترم می‌خواهم بر روی محور دیگر، که مشکلات عمران شهری است، متمرکز شوند. حال در مقدمه خود به بیان قسمتی از مشکلات عمران شهری می‌پردازم.

یکی از مهم‌ترین مشکلات عمران شهری در حوزه برنامه‌ریزی کلان، نبود آمار و اطلاعات کافی و صحیح است. مرکز آمار ایران در این زمینه فعال نیست و اطلاعات ناچیزی دارد، که آن هم عمدتاً محدود به اطلاعات سرشماری عمومی نفوس و مسکن است. به عنوان مثال، در هیچ یک از اسناد آماری اشاره‌ای به میزان فضای سبز عمومی، پارکها، میزان سرمایه‌گذاری در بخش عمران شهری، آمار فعالیت شهرداریها، بهسازی معابر، میزان جمع‌آوری و بازیافت مواد زائد جامد

شهری، فعالیتهای مربوط به خدمات شهری و نظایر اینها نمی‌شود. بخش عمران شهری در برنامه اول و دوم توسعه کشور با همه این نواقص و تنگنایهای آماری تدوین شد. در طول اجرای برنامه دوم توسعه کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور با تشخیص این نقیصه همه ساله اقدام به ارسال پرسشنامه‌ای موسوم به «فصل عمران شهری» برای سازمانهای ذی‌ربط کرد، که حاوی بیش از ۴۶ سؤال و ۱۹۰ متغیر آماری در زمینه‌های مختلف بود. بدین ترتیب در تدوین بخش عمران شهری برنامه سوم تا حدود نسبتاً کمی نقیصه کمبود آمار و اطلاعات بر طرف شد و امید می‌رود که در مرحله تدوین برنامه چهارم این مسئله با به تحقیق رسیدن پروژه‌های مطالعاتی - از جمله پروژه ثبت آمار و اطلاعات شهرداریها - به سرانجام مطلوب‌تری برسد.

از دیگر مشکلات حوزه برنامه‌ریزی عمرانی، مرحله اجرایی آنهاست. برای برخی از مهم‌ترین شاخصها و اهداف برنامه‌های عمرانی، سازو کار برنامه‌ریزی و هیچ نوع سازوکار اجرایی پیش‌بینی نشده است. به عنوان مثال، وقتی افزایش سرانه فضای سبز عمومی تا ۱۲ متر مربع در افق برنامه هدف‌گذاری می‌شود، هیچ نوع سازوکار اجرایی و پی‌گیری‌های مالی برای تحقق آن پیش‌بینی نمی‌گردد و برنامه تبدیل به نوعی «توصیه نامه» می‌شود. این در حالی است که در برخی از زمینه‌ها که اعتبارات ملی برای اجرای برنامه منظور گردیده است، به دلایل مختلف بخش عمده‌ای از اعتبارات به آن بخش تخصیص نمی‌یابد و عملاً اجرای برنامه‌ها عملی نمی‌شود.

مشکل دیگر حوزه عمران شهری عدم انسجام بخشی آن است، به طوری که بخش عمده‌ای از فعالیتهای مربوط به عمران شهری در حوزه وظایف وزارت مسکن و شهرسازی، بخشی در حوزه وظایف وزارت کشور و شهرداریها، و بخشی دیگر در حیطه وظایف وزارت نیروست. برای برطرف ساختن این نقیصه ماده ۱۳۶ در برنامه سوم توسعه کشور پیش‌بینی گردید تا به عنوان شاه بیت برنامه عمران شهری این عدم انسجام را در طول اجرای برنامه برطرف سازد، لیکن متأسفانه این ماده به اجرا نزدیک نشده است. مشکل دیگر برنامه‌ریزی عمران شهری، کمبود منابع و اعتبارات تحقیقات است. اختصاص مبلغ ۱۰۰۰ میلیون ریال به منظور انجام تحقیقات شهری برای نزدیک به ۹۰۰ شهر واقعاً ناچیز است.

و بالاخره اینکه، مهم‌ترین مسئله و تنگنا در حوزه عمران شهری عدم ارتباط ارگانیک برنامه‌ریزی کلان‌بخشی با برنامه‌ریزی فضایی و کالبدی ملی است. عدم تهیه و اجرای برنامه آمایش سرزمین به عنوان نوعی برنامه و سند

فراستِ طرح‌های منطقه‌ای و شهری، مهم‌ترین معضل اجرای طرح‌ها و برنامه‌های کلان ملی به شمار می‌آید.

حسین جعفری جبلی: با توجه به اینکه برنامه سوم توسعه کشور رو به اتمام است، هم در تعاریف و هم در مستندات آن اجماع نظری مشخص در مورد عمران شهری وجود ندارد تا بتوان برطبق آن به شکلی صحیح عمل کرد. با توجه به اینکه بیش از ۶۰ درصد جمعیت کشور در شهرها زندگی می‌کنند و برنامه‌ریزی برای آنها نیاز به طرح‌های آمایش سرزمین در سطح ملی دارد، ولی متأسفانه هنوز یک طرح سرزمینی آمایش ملی موجود نیست. بدون داشتن طرح آمایش سرزمین طرح‌های عمران یا توسعه شهری نمی‌توانند موفق عمل کنند.

اولین مسئله‌ای که به عنوان مشکل طرح‌های عمران شهری می‌توان به بررسی آن پرداخت، جایگاه عمران شهری در طرح‌های توسعه کشور است. طرح‌های عمران شهری را می‌توان در قالب طرح‌های جامع شهری گنجانده و خود اینها هم زیر مجموعه‌ای از طرح‌های آمایش سرزمین اند. به طرح‌های عمرانی باید در قالب سیستمی یکپارچه و مرتبط با طرح‌های بالادستی نگریست، نه به صورت انتزاعی. برای عمران شهری ما از پایین‌ترین نقطه برنامه‌ریزی شروع کرده‌ایم، در صورتی که حالت درست این است که ابتدا به تعریف و طراحی برنامه آمایش سرزمین، سپس آمایش ناحیه‌ای و بعد عمران شهری پرداخته شود و کل آنها در چارچوب سیستم ارگانیک واحدی قرار گیرند. تعریف کامل و جامع و مانعی از توسعه و طرح‌های توسعه وجود ندارد تا بر طبق آن بتوان به برنامه‌ریزی پرداخت. در حقیقت می‌توان گفت برای طرح‌های توسعه کشور - که طرح‌های عمران هم بخشی از آنها هستند - پایه‌ای علمی وجود ندارد؛ در نتیجه طرح‌هایی هم که تهیه می‌شوند با توان اجرایی دستگاه‌های ذی ربط مطابقت ندارند و چندان عمل‌کردنی نیستند.

بهاء‌الدین ادب: امروزه بسیاری از کشورها دیگر اعتقادی به برنامه‌های چند ساله برای توسعه کشور ندارند و آنها را کنار گذاشته‌اند. ولی متأسفانه در کشور ما این برنامه‌ها هنوز وجود دارند و برنامه‌های ۵ ساله توسعه در حال تعریف و اجراست. بسیاری از کارشناسان عقیده دارند که با برنامه‌های ۵ ساله نمی‌توان به اداره امور و برنامه‌ریزی کشور پرداخت و پیشرفتی حاصل کرد، زیرا تحولاتی که در زمینه علم و فناوری در جهان روی می‌دهد بسیار سریع است و نیاز جوامع به همان سرعت در حال تغییر است. این مسئله باعث می‌شود نتوان در قالب برنامه‌های ۵ ساله به برنامه‌ریزی پرداخت.

مسئله دیگری که در برنامه‌های توسعه کشور نمی‌توان بی‌توجه از کنار آن گذشت، بحث ظرفیتهای متفاوت زیست محیطی شهرهاست. برای برنامه‌ریزی برطبق این ظرفیتهای متفاوت زیست محیطی، به طرح آمایش سرزمین نیاز است. در برنامه‌ریزیها باید توجه داشت که وضعیت موجود چیست، چه اهدافی وجود دارند، در وضعیت موجود برای رسیدن به اهداف چه امکاناتی موجود است و با چه ابزارهایی قرار است به وضعیت مطلوب برسیم تا امکانات بالقوه را تبدیل به بالفعل کنیم. ما بدون داشتن طرح آمایش سرزمین به برنامه‌ریزی برای شهرها پرداخته‌ایم و اصلاً توجه نکرده‌ایم که مثلاً پتانسیل شهر قزوین یا مشهد چیست، تا ببایم برطبق این پتانسیلها برای آن برنامه‌ریزی کنیم و برنامه عمران و توسعه تهیه کنیم. در تهیه طرح‌های جامع - و به عبارت درست‌تر، برنامه‌های جامع - شهرها به صورت جریره‌ای غیرمرتبط با پیرامون خود نگریسته شده‌اند که هیچ ارتباطی با هم ندارند. این روند صحیحی در برنامه‌ریزی نیست. طرح‌های عمران و توسعه شهر باید در سیستمی ارگانیک و مرتبط با هم در قالب طرح کالبدی ملی - و بعد هم طرح‌های منطقه‌ای - دیده شوند تا مکمل یکدیگر باشند، نه در تضاد باهم.

علی نوذریپور: برای عمران شهری در سطح کلان و کشوری می‌توان سیاست‌های کلی را مشخص کرد که معمولاً در قالب طرح‌های آمایش سرزمین به اجرا در می‌آیند؛ و کارهای اجرایی را نیز می‌توان به مدیریت‌های محلی سپرد. سیاست‌های عمرانی در طرح‌های آمایش سرزمین می‌توانند به دو گونه باشند و بستگی به این دارند که بخواهیم به پخش جمعیت و امکانات به صورت عادلانه در سطح کشور بپردازیم، یا اینکه قطب‌های رشد ایجاد کنیم و جمعیت و امکانات را فقط در این مراکز متمرکز سازیم. اگر ما الگوی قطب رشد را در طرح آمایش سرزمین انتخاب کنیم، به این معناست که خواستار تمرکز منابع، جمعیت و امکانات در نقاط خاصی از کشوریم. این عمل خود ایجاد شهرهای بزرگ و کلان شهرها را در پی دارد و بخش عمده‌ای از کشور از نظر جمعیت و امکانات لاغر و نحیف باقی می‌ماند. در حالی که در سیاست توزیع عادلانه جمعیت، امکانات و منابع هر نقطه از کشور طبق ظرفیتهای و پتانسیلهایی که دارد از امکانات بهره‌مند می‌گردد و در همان سطح هم رشد می‌کند. این سیاست باعث پخش کهکشانی توسعه در سرتاسر کشور می‌شود و دیگر منابع، جمعیت و امکانات در یک نقطه متمرکز نمی‌گردند و اختلاف سطح توسعه بین نقاط مختلف ایجاد نمی‌شود. بنابراین برای داشتن طرح عمرانی مناسب برای نقاط مختلف کشور، در ابتدا باید استراتژیهای توسعه کشور در سطح کلان تعریف شوند. در گام بعد، باید بر طبق این استراتژیها طرح آمایش سرزمین

تهیه گردد که نحوه توزیع جمعیت و فعالیتها در آن مشخص می‌شود. بعد از طرح‌های آمایش سرزمین که طرح‌هایی ۲۰ تا ۲۵ ساله‌اند، برنامه‌های توسعه ملی در قالب همان اهداف که برنامه‌هایی ۵ ساله‌اند تعریف و اجرا می‌گردند.

برای تدوین برنامه‌های توسعه کشور ما در ابتدا نیاز به تعیین سیاستها و خط‌مشی‌های کلی توسعه کشور و سپس تهیه طرح آمایش سرزمین طبق این سیاستها را داریم تا در مرحله بعد بتوانیم برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور را طبق آنها تدوین کنیم. ایراد سیستم برنامه‌ریزی کشور ما این است که ما مراحل پیش از تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله را نداریم، و یگراست به سراغ تهیه برنامه‌های ۵ ساله توسعه کشور رفته‌ایم. ایراد دیگر برنامه‌های توسعه کشور نوع نگاه آنهاست، که نگاهی بخشی به مقوله‌های محلی است. در هنگام تهیه این برنامه‌ها به صورت صوری نیازهای استانها خواسته می‌شود. در نظام برنامه‌نویسی نیز جایی در نظر گرفته شده که برنامه‌هایی که از استانها می‌آید با برنامه‌های بخشهای مختلف تلفیق شود، تا از ترکیب آنها برنامه‌های توسعه ۵ ساله کشور تهیه گردند. در حالی که واقعیت این گونه نیست و برنامه‌هایی که از استانها می‌آید بایگانی می‌شود و نهایتاً برنامه‌ای که بخشهای مختلف پیشنهاد می‌دهند به اجرا در می‌آید. در این برنامه‌های بخشی طبعاً پتانسیلها، محدودیتها، مقدرات و ظرفیتهای توسعه مناطق لحاظ نمی‌گردد و صرفاً براساس منابع اعتباری که دولت پیش‌بینی می‌کند (و متکی بر درآمدهای نفتی است) برنامه‌ریزی صورت می‌پذیرد. تعارضی جدی که در بخش برنامه‌ریزی عمران شهرها و برنامه‌ریزی شهری وجود دارد، این است که برنامه‌ریزی شهری مقوله‌ای محلی است، در حالی که برنامه‌های عمرانی که در برنامه‌های توسعه کشور تعریف گردیده‌اند برنامه‌ریزی بخشی است.

احمد نوروزی: به نظر من اجزای یک مجموعه شهری باید هماهنگ با یکدیگر کار کنند. اگر این هماهنگی در شهر وجود نداشته باشد و وحدت بر این مجموعه حاکم نگردد، شهر به انسانی می‌ماند که بعضی از اجزای بدن او به صورت نامتجانس رشد کرده است و تناسبی با دیگر اجزا ندارد. گر چه در برنامه سوم توسعه کشور به بحث عمران شهری به صورت عام و کلی توجه شده و سعی در هماهنگی در این زمینه به عمل آمده است، اما دو مشکل در این برنامه‌ها به چشم می‌خورد. مشکل اول بخشی‌نگری در این برنامه‌ها نسبت به مسائل شهری و بحثهای عمران شهری است که در این برنامه‌ها هر سازمان و نهادی از منظر خودش به مسائل شهری می‌نگرد. این امر باعث ایجاد نوعی تشتت آرا در بحث عمران شهری می‌شود، به گونه‌ای که هر قسمتی از مسائل شهری به یک سازمان واگذار

می‌گردد. مثلاً اگر به مبلمان شهری به عنوان جزئی از عمران شهری توجه شود، می‌توان دید که مثلاً تیر برق را در شهر یک نفر می‌سازد، یک نفر دیگر آن را مکانیابی می‌کند، یا در مورد نحوه ساخت و نصب دکه‌های تلفن و صندوقهای پست افراد دیگری نظر می‌دهند و محل استقرار پلیس در شهر را دیگران مشخص می‌کنند، و ایجاد خدمات زیربنایی در شهر هر کدام به یک نفر واگذار شده است و در نتیجه نوعی تشتت و پراکندگی مدیریتی در این زمینه به چشم می‌خورد. در محتوای برنامه سوم توسعه کشور ایجاد روح کلی نگری و وحدت مدیریت در مورد امور شهرها وجود دارد و سعی شده است که این روح تقویت گردد تا شهرها به سمت رشد و توسعه متوازن پیش روند ولی عملاً می‌بینیم توفیقی در این راه حاصل نشده است.

همان‌طور که دوستان در تعریف شهر گفتند، شهر موجودی زنده و در حال پویایی و رشد سریع است. با نگاه به میزان شهرنشینی در کل کشور می‌توان دید که درصد شهرنشینی در کشور از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۶۵ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است و در واقع شهرنشینی چهار برابر ۲۵ سال گذشته شده است. این در حالی است که، برنامه‌هایی که برای شهرها تدوین می‌گردند برنامه‌هایی کاملاً استاتیک‌اند و طبقه روند رشد جمعیت شهری و تغییرات آن حرکت نمی‌کنند. مثلاً در زمینه طرح‌های توسعه و عمران شهری وزارت مسکن و شهرسازی مشاوری را انتخاب می‌کند و هدایت کارها را به او می‌سپارد و مشاور با دید و تشخیص خود برنامه‌ای برای شهر تدوین می‌کند. در هنگام تدوین این برنامه به دیدگاههای شهرداریها، که اداره کنندگان شهرند، اهمیتی داده نمی‌شود. از طرف دیگر این برنامه‌ها طبق برداشتی که از وضع موجود به عمل آمده است تدوین می‌گردند و تا هنگامی که به تصویب می‌رسند و برای اجرا به شهرداریها ابلاغ می‌شوند، بسیاری از شرایط آنها نسبت به هنگام تهیه برنامه‌ها تفاوت می‌کند. هنگامی که این برنامه‌ها به شهرداریها سپرده می‌شود، می‌بینیم فضاهایی که برای توسعه شهرنشینی پیش‌بینی شده و کاربریهایی که باید آنجا مستقر شوند زیرپوشش جمعیتی می‌روند و عملاً نمی‌توان کاری انجام داد. در حالی که همه از مدیریت شهری توقع پاسخگویی در زمینه مشکلات ایجاد شده در شهر را دارند، اختیارات آن محدود است و بیشتر وظایف آن در اختیار دیگر سازمانها قرار داده شده است.

اگر شهر را موجودی زنده و پویا که در حال رشد مداوم است بدانیم، در طرح‌های توسعه شهری کمتر به بعد فرهنگی این موجود زنده اهمیت داده می‌شود و معمول بر این است که به بعد کالبدی و فیزیکی‌اش بیشتر توجه شود. حال آنکه باید

کاملاً عکس این مسئله اتفاق بیفتد و هدف از کارهای عمرانی باید تقویت بعد فرهنگی شهر باشد. اکنون سازمانهایی که دست‌اندرکار امور فرهنگی در شهرها هستند، جزء ضعیف‌ترین سازمانهای اجرایی در شهرها به شمار می‌آیند و به مقوله فرهنگی در شهرها چندان اهمیت داده نمی‌شود.

در تکمیل بحث قبلی‌ای که در مورد شهر گفتم، باید بیفزایم که شهر ضمن اینکه موجودی پویاست، مجموعه‌ای واحد هم هست که باید بر روی آن مدیریت واحدی اعمال گردد. هنگامی که هر بخش از مجموعه‌ای واحد از جایی فرمان بگیرد، آن گاه رفتار متعادلی نخواهد داشت و رفتار کل مجموعه مختل خواهد شد. این به مانند کسی است که مغزش مختل شده است و هر قسمت از بدنش برای خود حرکت می‌کند و اعضایش ناهماهنگ‌اند و به هر حال مشخص است از چنین فردی چه اعمالی سرمی‌زند. در زمینه مدیریت شهری در کشور، عملاً چنین حالتی به چشم می‌خورد - درست مانند کسی که چشم او از جایی و دست و پایش هر کدام از جایی دیگر فرمان می‌گیرند.

بهاء‌الدین ادب: آقای نوروزی گفتند که مجموعه شهری باید هماهنگ عمل کند، در صورتی که من می‌گویم مجموعه مدیریت منطقه‌ای و کشوری باید هماهنگ با یکدیگر عمل کنند. برای این کار به نظام برنامه‌ریزی ارگانیک نیاز است که می‌توان آن را به بدن انسان تشبیه کرد. مثلاً هنگامی که من می‌خواهم کیک بخورم، مغز به دست دستور می‌دهد و دست هم این کیک را در دهان من می‌گذارد تا بتوانم آن را بخورم. اگر اراده کنم که از این در بیرون بروم، مغز به پاهایم فرمان می‌دهد که حرکت کند و در نتیجه من حرکت می‌کنم. اراده و تصمیم با مغز است، ولی با مغز به تنهایی نمی‌توان کارها را انجام داد بلکه به دیگر اعضای بدن هم برای انجام این دستورات احتیاج است. به نظر من معنای حرف آقای نوروزی به هیچ وجه این نیست که تمرکز مدیریتی وجود داشته باشد. امروزه تمرکززدایی اصل مسلمی در مدیریت است و ما هم به آن معتقدیم؛ ولی نمی‌توانیم اعتقاد داشته باشیم که مغز نباشد و دیگر اعضای بدن خود به تنهایی به اجرای وظایف بپردازند.

حسین جعفری جبلی: در ادامه بحثهای آقای نوروزی بهتر است بر این نکته تأکید کنم که مدیریت عمران شهری را چه کسی بر عهده دارد. آیا جز این است که دهها مدیر در این زمینه مسئولیت دارند و هیچ کدام هم پاسخگو نیستند؟ در مورد عمران شهری از چه کسی باید انتظار پاسخگویی داشت و کدام مدیر در این زمینه باید پاسخ دهد؟ در زمینه عمران شهری علاوه بر پراکندگی مدیریتی، ضعف مدیریتی، نظارتی و مالی هم وجود دارد.

من فکر می‌کنم عمران شهری در کشور ما جایگاهی ندارد و همه از شهرداریها در این زمینه توقع پاسخگویی دارند. با نگاه به بودجه عمران شهری و با مقایسه سهم پرداخت دولت برای عمران شهری و پرداخت خود شهرداریها در این زمینه، می‌توان دید که اختلاف فاحشی بین آنها وجود دارد.

در زمینه عمران شهری سیاست مشخصی وجود ندارد و هنوز سیاست کلان و کلی در سطح ملی به چشم نمی‌خورد و هیچ تعریفی از آن نشده است. در سیاست‌گذاریهای محلی در زمینه عمران شهری نیز مشکل وجود دارد. در خیلی از موارد نسخه واحدی برای همه شهرها پیچیده می‌شود، بدون توجه به تفاوت‌های جغرافیایی و فرهنگی آنها با یکدیگر.

باید سیاستهای عمران شهری در سطح کلان را مشخص ساخت و نحوه اجرای آنها را در سطح محلی به وسیله مدیریتی واحد مشخص کرد و ضعفهای مدیریتی، منابع مالی، نظارتی و نظایر اینها را بر طرف کرد. از همه مهم‌تر، باید تعریف درست و دقیقی از مستندات قانونی و طرحهای توسعه و عمران شهری، که زیربنای آنها طرحهای آمایش سرزمین و منطقه‌ای است، وجود داشته باشد.

بهاء‌الدین ادب: در این چند سال همگی شاهد رشد میزان شهرنشینی در کشور بوده‌ایم. من می‌خواهم در اینجا این سؤال را مطرح کنم که آیا هدف برنامه اول، دوم و سوم توسعه کشور این بوده است که شهرنشینی در کشور رشد پیدا کند؟ تصور نمی‌کنم جواب این سؤال مثبت باشد. من به عنوان کسی که عضو کمیسیون تلفیق مجلس در برنامه سوم توسعه کشور بودم، در زمان کارکردن بر روی این برنامه، این مسئله را حس نکردم؛ در حالی که می‌بینم شهرنشینی در کشور رشد پیدا کرده، یا اینکه جزء اهداف پیش‌بینی شده برنامه نبوده است. آیا نباید ارزیابی‌ای از برنامه به عمل آوریم که با وجود اینکه رشد شهری هدف ما نبوده چرا شهرنشینی رشد کرده است و چه جاذبه‌ای باعث شده که شهرها روزبروز رشد کنند؟ دلیل افزایش حاشیه‌نشینی در کنار شهرها چیست و چگونه می‌توان با این مسئله مقابله کرد؟ بسیاری از شهرهای ما که اخیراً شهر شده‌اند هیچ طرح و برنامه‌ای برای توسعه ندارند و تنها طرح و برنامه آنها همان طرح هادی روستایی قبلی آنهاست، که تازه معلوم نیست در چه زمانی تهیه شده است. دیگر اینکه اصولاً اینها چون به شهر تبدیل شده‌اند، دیگر عارشان می‌آید طبق آن عمل کنند، و آن را کنار می‌گذارند! این گونه شهرها مدام در حال رشدند و باعث ایجاد ناهنجاریهای مختلفی می‌گردند که بعداً حل ناهنجاریهای آنها به آسانی میسر نخواهد بود. برای این شهرها چه باید کرد؟

در مجموع درد دل ما در مملکت این است که از برنامه حرف می‌زنیم و به صورت درست یا غلط به هر حال برنامه‌ریزی می‌کنیم ولی اولاً با اهرمهای قانونی‌ای که خود می‌سازیم این قوانین را نقض می‌کنیم و در ثانی یک عده خود را بالاتر از قانون می‌دانند و در برنامه‌ریزیها دخالت می‌کنند و روند آنها را مختل می‌سازند. به عنوان مثال، کمیسیون ماده ۵ صاحب اختیاراتی است که می‌تواند طرح جامع را در زمینه کاربریها، تراکم و تقریباً همه موارد تغییر دهد. در واقع برنامه‌ریزی می‌کنیم و چیزی به طراحی به عنوان طرح جامع می‌پردازیم و اینها را به صورت قانون در می‌آوریم؛ ولی در کنار اینها اهرمهای دیگری هم قرار می‌دهیم که هیچ وقت در حد کل نیستند و نه امکانات کارشناسی و نه قدرت کل را دارند ولی آن را نقض می‌کنند. در مورد مسئله دوم و دخالت قدرتهای فرا قانونی در برنامه‌ها، باید بگوییم یکی از امراضی که در این کشور با آن روبرو هستیم، این است که تعدادی از افراد در کشور ما فکر می‌کنند که بالاتر از قانون‌اند و در نتیجه در برنامه‌ریزیها دخالت می‌کنند و آنها را تغییر می‌دهند؛ یعنی باعث می‌شوند که (۱-)

در خیلی از جاها برنامه نداشته باشیم؛ (۲- سیستم و ساختار علمی و اصولی در مورد برنامه‌ریزی که ارگانیک باشد نداشته باشیم؛ و (۳- همین برنامه‌های نیم‌بندی هم که داریم به طور کامل اجرا نگردد.

این روزها همه انتقاد می‌کنند که چرا پیکان می‌سازیم و فناوری آن را تغییر نمی‌دهیم. اگر در این کشور چیزی جز پیکان بسازیم، جای سؤال دارد. ما همه چیزمان پیکانی است و آن وقت فقط به پیکان ایراد می‌گیریم. مدیریت، شهرسازی و برنامه‌ریزی شهرهای مان پیکانی است و بعد توقع داریم بنز بسازیم. واقعیت این است که قانون باید بالاتر از همه باشد و حاکمیت قانون نیز باید وجود داشته باشد. مدیریت امروز نوعی هنر و علم است و باید آن را پذیرفت. بالاخره اینکه برنامه‌ریزیهای مان باید روزآمد باشد و هیچ احدی هم - جز نهادی که قانون گذار بوده و آن برنامه را تصویب کرده است - حق ندارد آن را تغییر دهد.

احمد نوروزی: در جواب سؤالهای آقای ادب صحبت‌هایی دارم که بیان

می‌کنم؛ در مورد دلیل ایجاد کمیسیون ماده ۵ باید بگوییم که دلیل این امر واضح است. چون ما برنامه‌ریزی را از راه دور و به صورت استاتیک انجام می‌دهیم، در نتیجه وقتی برنامه تصویب می‌شود و برای اجرا به شهرداری ابلاغ می‌گردد، می‌بینیم با واقعیات تفاوت بسیاری دارد و نمی‌توان عیناً آن را پیاده کرد بلکه ایجاد یک رشته تغییرات در آن ناگزیر است. نظام تصمیم‌گیری ما آنقدر در جزئیات برنامه‌ها و کارهای اجرایی دخالت می‌کند که دیگر فرصت سیاستگذارهای کلی و

نظارت بر برنامه‌ها در سطح کلان را ندارد و به جای اینکه به تعیین استراتژیها و سیاستهای کلی بپردازد و قسمتهای اجرایی برنامه‌ها را به سازمانهای محلی واگذار کند، خود به دخالت مستقیم در این امور می‌پردازد. اگر روند تصمیم‌گیری به صورت صحیحی در کشور انجام گیرد و کارهای اجرایی به سازمانهای محلی واگذار شود، دیگر نیازی به کمیسیون ماده ۵ نخواهد بود. ولی وقتی سیاستگذاران عملاً در تمامی مسائل شهر دخالت می‌کنند، مشکلات متعدد به وجود می‌آید. در مورد مسئله حاشیه‌نشینی و دلیل تشکیل آن، می‌بینیم که معیارها و ضوابطی که در طرحهای جامع پیش‌بینی شد، باعث تشدید این پدیده گردید. مثلاً در طرح جامع جهت توسعه شهر برخلاف جهت حاشیه‌نشینی پیش‌بینی می‌گردد؛ و یا معیارها و ضوابطی که برای بخشهای شهرسازی در نظر گرفته می‌شود با شرایط مردم شهر تناسب ندارد. مثلاً در طرح جامع آمده است که حداقل تفکیک زمین برای واگذاری باید ۲۵۰ مترمربع باشد که ما تازه توانسته‌ایم رقم آن را به ۷۵ مترمربع برسانیم. تصور کنید افرادی که در حاشیه شهر زندگی می‌کنند، آیا می‌توانند با توجه به توانایی اقتصادی پایین خود قدرت خرید این میزان زمین را داشته باشند؟ از طرفی، شهرداری هم ر اهکارهایی برای احداث و واگذاری واحدهای مسکونی ۷۵، ۴۰ و یا ۵۰ متری به آنها را ندارد. آن وقت توقع داریم به وضعیت حاشیه‌نشینی سامان دهیم و به فکر چارچوبی برای حل مشکل آن باشیم. اگر طبق توصیه طراحان طرحهای شهری کار کنیم، نباید اجازه دهیم شهر توسعه پیدا کند و حاشیه‌نشینان در کنار آن مستقر شوند. با نگاهی به شهر کنونی مشهد، می‌توان دید که تعداد زیادی از جمعیت آن همان حاشیه‌نشینان دیروز بوده‌اند که در طرحهای شهری قرار بود به آنها اجازه ساخت داده شود. جست و جو به دنبال ابزار مناسب برای جلوگیری از حاشیه‌نشینی، فقط سر از کمیسیون ماده ۱۰۰ و تخریب در می‌آورد که، همان‌طور که همگی می‌دانیم، استفاده از آن هم عملی نیست.

مشکل دیگری که در شهرداریها به چشم می‌خورد، این است که در هیئت دولت هر کدام از وزیران خود را رئیس یک بنگاه اقتصادی می‌داند که وظیفه‌اش حمایت از سازمان تحت نظرش است. هر تصمیمی که قرار است در مورد امور شهرداریها گرفته شود، از جمله اخذ عوارض، آنها آن را از دید منافع تشکیلاتی خود می‌بینند و به صورت بخشی با آن برخورد می‌کنند. در این میان هیچ هماهنگی‌ای بین آنها برای حل مشکل شهرداریها به چشم نمی‌خورد. در زمینه عوارضی که شهرداریها دریافت می‌کنند، مشاهده می‌شود که هیچ کدام از آنها روزآمد نیست و کفاف هزینه‌های شهرداریها را نمی‌دهد. وقتی درخواست افزایش آنها به هیئت

دولت مطرح می‌گردد، با آن به صورت بخشی برخورد می‌شود و در نتیجه مقصود حاصل نمی‌آید.

دیگر مشکل موجود در شهرداریها، سیاستهای ناهماهنگی است که دولت اتخاذ می‌کند. مثلاً از طرفی به شهرداریها گفته می‌شود که به خصوصی‌سازی روی بیاورند و از حجم اداری خود بکاهند و فعالیتهایی را که می‌توانند، به بخش خصوصی واگذار کنند و فقط نقش نظارتی و تصمیم‌گیری داشته باشند. ولی وقتی در شهرداری به این منظور وارد عمل می‌شویم قانون کار و نمایندگان دولت بر خلاف این تصمیم عمل می‌کنند و نتیجه معکوس به دست می‌آید.

سید نصیرالدین شاه‌رخی: ما نباید این تصور را داشته باشیم که با محدود کردن توسعه و رشد شهرهای بزرگ می‌توانیم امکانات و منابع را بصورت عادلانه در سطح کشور پراکنده سازیم اگر بخواهیم جلوی توسعه و گسترش شهرهای بزرگ را بگیریم، باید مشخص شود که این جلوگیری تا کجا باید ادامه پیدا کند. مثلاً شهر آلاشت در مازندران با ۴ هزار نفر جمعیت شهر است و تهران هم شهر است. آلاشت همان توقعی را در زمینه خدمات‌رسانی دارد که تهران دارد. همان قدر که ما باید حساس باشیم که شهرنشینی بیش از اندازه توسعه پیدا نکند، باید نسبت به این هم حساس باشیم که شهر بیش از حد کوچک نشود تا سرمایه‌گذاری در آن توجیه اقتصادی نداشته باشد. اگر به شهر در قالب یک موجود زنده نگریسته شود، باید نیازهای این موجود زنده نیز کاملاً مشخص گردد. این نیازها را چگونه می‌توان برطرف کرد؛ استعدادهایی که این موجود زنده دارد چیست؛ کارکردهای آن چگونه است؛ و ما چه توقعی از آن داریم؟ پس از شناخت این مسائل از شهر است که می‌توان به سراغ حل مشکلات آن رفت.

در مورد عمران شهری کدهایی به ما می‌دهند که طبق آن عمل کنیم، در این کدها ما بدون دید آمایشی در مورد عمران شهری عمل می‌کنیم و عمران شهری را مستقل از توسعه کشور می‌بینیم. اگر ما دید آمایشی نداشته باشیم و نتوانیم تکلیف تولیدکنندگان و کشاورزان را روشن سازیم و خدمات مناسب به آنها ارائه کنیم، آنها هم به دنبال خدمات مناسب‌تر، به شهرها مهاجرت خواهند کرد؛ و چون از نظر اقتصادی و فرهنگی قدرت سازگاری با شهر را ندارند، به حاشیه شهر رانده می‌شوند. در عمران شهری باید کدی هم برای مسائل آمایشی در نظر گرفته شود تا بزرگتر شدن یا کوچکتر شدن شهرها روال منطقی داشته باشد. یک رشته از مشکلات مربوط به عمران شهری هم به درون خود شهر و مدیریتهای شهری باز می‌گردد. بحث مدیریت واحد شهری مقوله‌ای بسیار اساسی در این زمینه است.

وحدت مدیریت شهری باید وجود داشته باشد تا کارهای عمرانی با موفقیت انجام شود، به گونه‌ای که مدیریت واحد شهری، هماهنگی و نظارت و مدیریت امور را در اختیار داشته باشد.

بهاء‌الدین ادب: بحث آخر آقای نوروزی بر این تأکید داشت که دولت واحدی استراتژیکی است که به جای اینکه به حاکمیت و تصمیم‌گیری بپردازد رو به تصدی‌گری آورده است - که ایراد ایشان کاملاً بجاست. در برنامه سوم توسعه کشور حکم روشن قانونی وجود دارد که دولت از تصدی‌گری خود بکاهد و فقط به بخش حاکمیت بپردازد؛ ولی متأسفانه نه تنها این نظارتها و تصدی‌گریها در دولت کاهش نیافته است، بلکه روز به روز هم افزایش می‌یابد. جالب است که بدانیم در طول برنامه سوم توسعه کشور تنها کاری که مثلاً برای کاهش حجم دولت و تصدی‌گری او انجام گرفته این است که دو وزیر ارشد با هم ادغام گردیده‌اند و دو تابلوی وزارت تبدیل به یک تابلو شده است. از بررسی اعداد و ارقام در دسترس می‌توان پی برد که در طول برنامه سوم توسعه نه تنها از عایله دولت کاسته نشده بلکه بر حجم آن افزوده هم شده است.

شهرداریها نباید در پی این باشند که ایرادی که اکنون به دولت وارد است روزی به آنها هم وارد شود - یعنی تبدیل به دولتهایی مطلق‌العنان در شهرها شوند. امروزه مدیریت مشارکتی حرف آخر را در دنیا می‌زند یعنی در واقع شهرداریها مگر تصمیم‌گیرنده و هماهنگ کننده سیستم شهری‌اند، نه اینکه در همه کارها دخالت کنند. شهرداریهای ما باید بدانند که امروزه در دنیا نه تنها محله‌ها بلکه حتی کوچه‌ها هم به دست ساکنان‌شان اداره می‌شود. در این شهرها شهرداری سیاستهای کلی و اصلی را طراحی می‌کند و در چارچوب این سیاستها نیز بر اعمال ساکنان نظارت می‌کند و شهروندان شهر، خود بخشی از تأمین خدمات مورد نیازشان را برعهده می‌گیرند. در حالی که در کشور ما وضع بدین گونه نیست. مثلاً در تهران شورای شهری تعیین شده است که باید تهران را باتمام وسعتش با تعداد افراد معدودی اداره کند. آیا در دنیایی که در آن هر کوچه برای خود مدیریت مستقلی دارد، ما باید با شهرهای مان این گونه برخورد کنیم؟ زمانی بود که وقتی به داروخانه مراجعه می‌کردیم و تقاضای دارو داشتیم، مسئول مربوطه می‌گفت اصل دارو را ندارم و مشابه آن موجود است. الان هم وضع شهرداری و شورای شهر ما فقط مشابه نهادی مدنی است - و نه اصل آن نهاد مدنی.

علی نوذرپور: به نظر من برای اینکه بتوان به سمت جایگاه واقعی عمران شهری حرکت کرد باید به سه نکته توجه داشت.

مبحث اول به نظام برنامه‌ریزی کشور باز می‌گردد. باید نظام برنامه‌ریزی ما از حالت بخشی به حالت بخشی - منطقه‌ای و یا منطقه‌ای تغییر جهت دهد - که اولین گامها در این زمینه در برنامه سوم توسعه کشور برداشته شده است. شکل‌گیری شورای برنامه‌ریزی توسعه استان، به استناد ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه و شکل‌گیری خزانه معین استان، گامهایی در راستای تحقق برنامه‌ریزی منطقه‌ای است که در برنامه سوم توسعه کشور به آن اشاره شده است. از جمله گامهای دیگری که در برنامه سوم توسعه در راستای برنامه‌ریزی منطقه‌ای برداشته شده، تقویت یا افزایش سهم اعتبارات عمرانی استان نسبت به اعتبارات عمرانی ملی است. مقرر شده است که این سهم - که اکنون نزدیک به ۲۰ درصد است - به ۵۰ درصد از اعتبارات کشور برسد؛ یعنی ۵۰ درصد از اعتبارات عمرانی کشور باید در استانها تعیین تکلیف شود. لذا نظام برنامه‌ریزی هم به تبع آن باید تغییر و پیدا کند و استانها نیز این اعتبارات را براساس برنامه استانی خرج کنند. هم اکنون برنامه استانی در زمینه عمران شهری وجود ندارد و تنها تصویری از برنامه‌های بخشی در استانها موجود است. یعنی سهم استانها در بخش آب و برق، آموزش و پرورش و مانند اینها محاسبه می‌گردد و به آنها پرداخته می‌شود. این را در هر حال نمی‌توان برنامه توسعه استان نام نهاد. برنامه توسعه و عمران استانی باید از پایین بیاید نه اینکه از بالا برای آن تعیین تکلیف شود. در زمان حاضر عمران شهری جز کاریکاتور یا مشابه عمران شهری به معنای واقعی کلمه نیست.

مبحث دوم به مدیریت واحد شهری برمی‌گردد. منظور از مدیریت واحد یا واقعی شهری، این است که حرکت به سمت تحقق شعارهای «دولت حداقل، شهرداری حداکثر» و «دولت حداقل، مدیریت شهری حداکثر» صورت پذیرد. یعنی اینکه دولت به سمت کوچک شدن برود و وظایف حاکمیتی، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت، حمایت، بازرسی و نظارت را بر عهده بگیرد. مدیریتهای شهری و روستایی نیز باید به سمت در اختیار گرفتن کلیه وظایف و فعالیتهای محلی و اجرایی پیش روند. وقتی این اتفاق افتاد، طبیعتاً عمران شهری به عمران واقعی شهری تبدیل می‌شود. منظور از اینکه شهرداریها وظایف دولت را بپذیرند، این نیست که شهرداریها همه این وظایف را خود انجام دهند بلکه شهرداریها باید مدیریت این کارها را به عهده بگیرند و بخشهایی از آن را که امکان واگذاری‌شان به بخش خصوصی وجود دارد، به آن واگذار کنند. مهم این است که مدیر شهر بر همه این امور نظارت برنامه‌ای اعمال کند و بتواند آنها را به سوی سیاست برنامه‌ریزی‌ای از پیش تعیین شده و پیش‌بینی شده هدایت کند. لازمه این کار این است که نظام

درآمدی کشور اصلاح شود و در بخش مالیاتها تغییرات جدی صورت گیرد؛ به این ترتیب که باید یک مالیات محلی به نام عوارض داشت و یک مالیات ملی. مالیات محلی، مالیات بر مصرف خدمات شهری است و تعیین میزان آن باید برعهده شهرداریها باشد تا شهرداریها به عنوان نهادی غیردولتی از نظر منابع مالی به دولت متکی نباشند. به هر حال اگر مدیریت شهری منابع مالی خود را از دولت بگیرد، استقلال و قدرت خود را از دست خواهد داد.

مبحث سوم ارتباط مدیریتهای محلی و شهرداریها و شوراها با دولت است. باید به این نکته توجه داشت که شهرداری و شورای شهر به عنوان یک نهاد واحد مدیریت شهری تلقی می‌شوند، نه به عنوان دو سازمان جدا و مستقل از هم. چون شورا قدرت و مشروعیتش را از مردم می‌گیرد، بنابراین امکان اعمال اراده ملی را خواهد داشت. لذا شورا مدیر شهر است که به انتخاب فردی برای اداره شهر می‌پردازد. در واقع دو سیستم شهرداری و شورای شهر مجزا از هم نیستند و نباید دو قانون تحت عنوان شهرداری و شورای شهر داشته باشند. بلکه باید قانونی واحد تحت عنوان قانون مدیریت شهری برای آنها تعریف گردد.

اسماعیل صالحی: از بحثهای این جلسه می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که با توجه به روند افزایش جمعیت شهری کشور، که در آینده هم ادامه پیدا خواهد کرد، توجه به عمران شهری دارای اهمیت خاصی است. عمران شهری را باید در چارچوب توسعه پایدار و موزون شهری نگریست و تعریف کرد. بنابراین باید در تعریف عمران شهری در برنامه‌های توسعه کشور تجدید نظر به عمل آید. نظام مدیریت شهری ما باید در راستای ایجاد یک مجموعه شهری هماهنگ و یکپارچه اصلاح شود و نظام حقوقی و قانونی خاص خود را داشته باشد.

اگر از زاویه توسعه پایدار به عمران شهری نگریسته شود، چه بسا بسیاری از عملیاتی که اکنون عمران شهری نام گرفته‌اند، دیگر نه عمران شهری بلکه حتی تخریب محیط زیست باشند که توسعه شهری را هم به خطر می‌اندازند. پس اگر عملیات عمرانی در خدمت رفاه انسانها و شهروندان نباشد، دیگر نمی‌توان نام عمران شهری بر آن گذاشت

یکی از وظایف شهر و کارهایی که شهر برای شهروندان انجام می‌دهد - از جمله توسعه شهر و جزیی از توسعه که شامل عمران شهری می‌شود - تأمین رفاه شهروندان است. اگر هدف از عمران شهری جز این باشد به خطا رفته‌ایم

ما بدون داشتن طرح آمایش سرزمین به برنامه‌ریزی برای شهرها پرداخته‌ایم و اصلاً توجه نکرده‌ایم که مثلاً پتانسیل شهر قزوین یا مشهد چیست، تا بیایم بر طبق این پتانسیلها برای آن برنامه‌ریزی کنیم و برنامه عمران و توسعه تهیه کنیم. در تهیه طرحهای جامع - و به عبارت درست‌تر، برنامه‌های جامع - شهرها به صورت جزیره‌ای غیرمرتبط با پیرامون خود نگریسته شده‌اند که هیچ ارتباطی با هم ندارند. این روند صحیحی در برنامه‌ریزی نیست

تعارضی جدی که در بخش برنامه‌ریزی عمران شهرها و برنامه‌ریزی شهری وجود دارد، این است که برنامه‌ریزی شهری مقوله‌ای محلی است، در حالی که برنامه‌های عمرانی که در برنامه‌های توسعه کشور تعریف گردیده‌اند برنامه‌ریزی بخشی است

اگر شهر را موجودی زنده و پویا که در حال رشد مداوم است بدانیم، در طرحهای توسعه شهری کمتر به بعد فرهنگی این موجود زنده اهمیت داده می‌شود و معمول بر این است که به بعد کالبدی و فیزیکی‌اش بیشتر توجه شود.

حال آنکه باید کاملاً عکس این مسئله اتفاق بیفتد و هدف از کارهای عمرانی باید تقویت بعد فرهنگی شهر باشد دیگر مشکل موجود در شهرداریها، سیاستهای ناهماهنگی است که دولت اتخاذ می‌کند. مثلاً از طرفی به شهرداریها گفته می‌شود که به خصوصی‌سازی روی بیاورند و از حجم اداری خود بکاهند و فعالیتهایی را که می‌توانند، به بخش خصوصی واگذار کنند و فقط نقش نظارتی و تصمیم‌گیری داشته باشند. ولی وقتی در شهرداری به این منظور وارد عمل می‌شویم قانون کار و نمایندگان دولت بر خلاف این تصمیم عمل می‌کنند و نتیجه معکوس به دست می‌آید

منظور از مدیریت واحد یا واقعی شهری، این است که حرکت به سمت تحقق شعارهای «دولت حداقل، شهرداری حداکثر» و «دولت حداقل، مدیریت شهری حداکثر» صورت پذیرد. یعنی اینکه دولت به سمت کوچک شدن برود و وظایف حاکمیتی، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت، حمایت، بازرسی و نظارت را بر عهده بگیرد. مدیریتهای شهری و روستایی نیز باید به سمت در اختیار گرفتن کلیه وظایف و فعالیتهای محلی و اجرایی پیش روند وقتی این اتفاق افتاد، طبیعتاً عمران شهری به عمران واقعی شهری تبدیل می‌شود

باید به این نکته توجه داشت که شهرداری و شورای شهر به عنوان یک نهاد واحد مدیریت شهری تلقی می‌شوند، نه به عنوان دو سازمان جدا و مستقل از هم. چون شورا قدرت و مشروعیتش را از مردم می‌گیرد، بنابراین امکان اعمال اراده ملی را خواهد داشت. لذا شورا مدیر شهر است که به انتخاب فردی برای اداره شهر می‌پردازد. در واقع دو سیستم شهرداری و شورای شهر مجزا از هم نیستند و نباید دو قانون تحت عنوان شهرداری و شورای شهر داشته

باشند. بلکه باید قانونی واحد تحت عنوان قانون مدیریت
شهری برای آنها تعریف گردد

