

میزگرد

بررسی "نظام" برنامه ریزی شهری در ایران

تنظیم گزارش: مرضیه محمودی

ناخشنودی از شهرهای امروز ایران تجربه مشترک شهروندان، متخصصان و مدیران است. نگاه عامیانه به این موضوع تنها به دنبال "یک" راه حل برای آن می‌گردد. اما شهر، محصول عالی تمدن بشر است که تحت تأثیر مؤلفه‌های بی‌شماری پدید می‌آید و پذیرش تأثیر بیش از حد یک عامل در این زمینه، در حقیقت نوعی غفلت از مسئله است. تهران، بزرگ‌ترین شهر ایران با نقش ملی و بین‌المللی خود، به خصوص با توجه موقعیت ویژه ایران در جهان، نماد و مصداق عام روش‌های مدیریت شهری ماست. از این رو هرگاه بحث برنامه‌ریزی شهری مطرح می‌شود، طرح جامع تهران از نقد بی‌نصیب نمی‌ماند و حق نیز جز این نیست.

در میان عوامل مهم تأثیرگذار بر ساخت شهرهای ایران، **نظام** حاکم بر تهیه، تصویب و مدیریت طرح‌های توسعه شهری سهم قابل توجهی را به خود اختصاص می‌دهد. ساختار قدرت در جامعه، نگاه مدیران به حقوق شهروندان، فضای شهر در منظر مردم و تصمیم‌گیران، نقش‌های مربوط به شهر و مولفه‌های دیگری از این دست در تبیین چگونگی و چیستی نظام برنامه‌ریزی سهم به‌سزایی دارد.

نخستین ویژه‌نامه نهاد توسعه تهران با دعوت از برخی صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی شهری به تبیین این نظام در ایران پرداخته است. دکتر ماجدی، دکتر مطوف، دکتر دانشپور، مهندس سعید نیا و دکتر کاظمیان، از صاحب‌نظران حاضر در این نشست هستند که دیدگاه‌هایی موافق و معارض با یکدیگر دارند که برای نخبگان مسائل شهری ایران جالب توجه است و نقدهای بسیاری را طلب می‌کند. توافق حاضران در نتیجه پایانی بحث از دستاوردهای قابل تأمل این جلسه بود.

میزگرد "نظام" برنامه‌ریزی جامع شهری در ایران، که شامل مراحل تشخیص ضرورت و تعریف مسئله، تهیه طرح و تصمیم‌گیری در مورد محتوا و تصویب‌کنندگان آن و مرحله نهایی که شامل مدیریت و پایش طرح است، را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

که انقلاب اسلامی پیروز شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی اولین برنامه توسعه اجتماعی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تدوین شد که به دلیل بروز جنگ، این برنامه هیچ‌گاه به تصویب نرسید. در اولین برنامه توسعه اجتماعی و اقتصادی تلاش شد انتقاداتی که به طرح قبلی وارد شده بود برطرف شود. حدود ۱۰ انتقاد نسبت به طرح جامع پیشین عنوان شده بود که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به فقدان نظام برنامه‌ریزی ملی، تهیه طرح‌های منطقه‌ای و انحصار آن‌ها به طرح‌های جامع تفصیلی برای شهرها اشاره کرد. یکی دیگر از انتقادات وارد شده به طرح‌های جامع و تفصیلی این بود که این طرح‌ها صرفاً جنبه‌های فیزیکی و کالبدی شهرها را مورد توجه قرار می‌داد و علی‌رغم انجام مطالعات اقتصادی و اجتماعی، دستاورد طرح تنها شامل پیشنهادات فیزیکی بود. با توجه به نگاه انتقادی به طرح پیشین، برنامه جدید در سال ۵۷ به دور از مشکلات فوق آمده شد که بروز جنگ تحمیلی آن را متوقف ساخت.

وزارت کشور و مسکن و شهرسازی طرح جدید را مورد بررسی قرار دادند. سرانجام در سازمان برنامه و بودجه، کمیته‌ای متشکل از مشاوران، نمایندگان این دو وزارت‌خانه تشکیل و نواقص طرح بررسی شد. در بررسی‌های انجام شده به دو سوال اساسی و بسیار مهم پاسخ داده شد: اول آن که در شرایط فقدان طرح‌های بالادست

دکتر ماجدی: سوال مطرح شده بسیار مهم و پاسخ آن بسیار مفصل است. زمانی که صحبت از نظام شهرسازی می‌شود از سه زاویه محتوای طرح‌های شهرسازی؛ قوانین و مقررات مورد نیاز، و ساختار و تشکیلات لازم برای طراحی، تصویب و اجرای طرح می‌توان به موضوع نگریست. در پاسخ به این سوال من روی موضوع اول؛ یعنی محتوای طرح‌های شهرداری تمرکز کرده و در این زمینه تاریخچه‌ای را عنوان می‌کنم.

پس از ارائه یکی دو طرح جامع در اوایل سده جاری، از دهه چهل شهرسازی به صورت آن‌چه اکنون در ایران رایج است، شروع شد. آغاز فعالیت شهرسازی در ایران با طرح‌های هادی در دفتر فنی وزارت کشور و براساس اعتباراتی صورت گرفت که اصل چهار ترومن به این موضوع اختصاص داده بود. پس از آن، دیری نگذشت که ارائه طرح‌های جامع آغاز شد. طرح جامع شهر تهران جزء اولین طرح‌هایی است که قرارداد آن با "عبدالعزیز فرمانفرمایان" منعقد و در دو مرحله طی سال‌های ۴۷ و ۴۹ به تصویب رسید.

از این زمان به بعد طی چند مرحله نظام تهیه طرح‌ها تغییر کرد. اولین طرح جامع شهر تهران در اوایل دهه چهل مطرح و در نیمه دوم همین دهه تصویب شد، اما دیری نگذشت که در اوایل سال ۵۵ نخستین زرمه‌های انتقاد نسبت به طرح‌های جامع به گوش رسید. هنوز دو سال از اولین انتقادات به طرح موجود نگذشته بود

یکی دیگر از انتقادات وارد شده به طرح‌های جامع و تفصیلی این بود که این طرح‌ها صرفاً جنبه‌های فیزیکی و کالبدی شهرها را مورد توجه قرار می‌داد و علی‌رغم انجام مطالعات اقتصادی و اجتماعی، دستاورد طرح تنها شامل پیشنهادات فیزیکی بود.



(طرح‌های آمایشی در مقیاس ملی، سرزمینی و منطقه‌ای) می‌توان ضمن تهیه طرح‌های جامع، روستاهای پیرامون شهر را که ارتباط مستقیمی با شهر دارند، مورد مطالعه قرار داد و طرحی تهیه کرد که علاوه بر شهر، روستاها را هم دربرگیرد.

دوم آن که طرح جامع صرفاً به مسائل کالبدی نپردازد و مسائل اقتصادی و توسعه‌ای شهر را نیز در نظر بگیرد. اعمال این تغییرات، موجب تغییر نام طرح‌های جامع به "طرح‌های توسعه عمران و حوزه" نفوذ گردید؛ توسعه و عمران به دلیل اینکه این طرح‌ها به توسعه اقتصادی شهر می‌پردازد و حوزه نفوذ هم به دلیل اینکه وسعت محدوده مورد مطالعه باید از شهر فراتر رود.

بر این اساس، قرارداد تیپ ۱۲ با ۶ پیوست در سال ۶۲ تهیه شد که پیوست یک و ۲ آن به تعاریف و نکات راهنما و پیوست‌های ۳ تا ۶ به محتوای طرح می‌پرداخت. لازم به ذکر است انجام چهار پیوست مذکور سلسله مراتبی داشت که تحقق آن می‌توانست تحولات بسیاری ایجاد کند. پیوست ۳ به ارائه طرح جامع، پیوست ۴ به طرح تفصیلی، پیوست ۵ به تهیه نقشه جزئیات شهرسازی پرداخت که مهمتر از همه این‌ها پیوست شماره ۶ بود که شامل تدوین برنامه عمران پنج ساله شهرداری توسط مهندس مشاور طرح و نظارت و بازنگری طرح در مقاطع زمانی مختلف می‌شد، که متأسفانه به هیچ‌کدام از آن‌ها جامه عمل پوشانیده نشد. بنابراین از سال ۶۲ با ارائه قرارداد تیپ ۱۲ تا سال ۷۰، طرح‌هایی تحت این عنوان تهیه شد. در این دوره نه تنها پیشنهادات توسعه عمران در این طرح‌ها ارائه نشد، بلکه مطالعات حوزه نفوذ هم تنها به بررسی تأثیرات روستاها بر شهر می‌پرداخت و جنبه اجرایی نداشت.

در این دوره طرح‌های توسعه عمران و حوزه نفوذ مورد انتقاد قرار گرفت؛ تا این‌که در سال ۶۹ که من مسئول دفتر طرح برنامه‌ریزی وزارت مسکن بودم برای تحول این طرح کمیته‌ای را تشکیل دادیم و سعی شد نگاه ساختاری، جایگزین نگاه جامع‌نگری قبلی شود. با تکیه بر نظام برنامه‌ریزی شهری انگلستان و از آنجا که بالاترین سطح تقسیمات کشوری در آن‌جا، شهرستان (county) است ما هم تصمیم گرفتیم طرح‌ها را در سطح شهرستان و با نگاه استراتژیک تهیه کنیم.

در نتیجه این اقدام طرح‌های توسعه عمران شهرستان مطرح شد. این طرح بر پهنه‌بندی جمعیتی، توزیع خدمات از شهرها به روستاهای بزرگ و کوچک و ارتباطات و زیرساخت‌ها در سطح شهرستان تمرکز داشت.

در نتیجه این بحث‌ها طرح‌های توسعه و عمران شهرها مطرح

شد که با گذشت چند سال این طرح‌ها در سطح ناحیه‌ای جای خود را باز کرد. مرحله دوم این طرح‌ها در سال ۷۶ با ایجاد کمیته‌های مختلف در وزارت مسکن و شهرسازی تشکیل شد تا راجع به محتوا، قوانین و ساختار طرح‌ها اندیشیده و تحولاتی ایجاد شود. در مرحله دوم، تهیه طرح‌های استراتژیک با اتکا به نظام شهرسازی آمریکا و انگلستان و انجام مطالعاتی در این حوزه مدنظر قرار گرفت. در جلسات برگزار شده در این کمیته لغت "ساختاری-راهبردی" پیشنهاد شد. لغت ساختاری از strategic structure plan انگلستان و لغت راهبردی از strategic plan آمریکا گرفته شد. با توجه به تعریف آقای سعیدنیا، که یکی از اعضای حاضر در آن جلسات بودند، در لغت راهبردی - ساختاری ابتدا ساختار توسعه شهر با تکیه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی و کالبدی تهیه و سپس راهبردهای تحقق این ساختار ارائه می‌شود. نکته جالب توجه در طرح جامع تهران، ارائه لغت "راهبردی-ساختاری" است. یعنی با توجه به تعریف موجود، ابتدا ساختار تهیه و سپس راهبردهای آن مطرح می‌شود. نکته دیگر آن که لغت ساختار در طرح جامع تهران، به مفهومی متفاوت از آن چیزی که ما در نظر داشتیم، اشاره می‌کند.

طرح ساختاری - راهبردی انگلستان، که یکی از الگوهای اصلی ما در ارائه طرح جامع بود، در دو سطح شهرستان و شهرهای بزرگ تهیه می‌شود. بعد از تهیه طرح ساختاری شهر (city structure plan) سه نوع طرح در آن جا ارائه شد: subject plan ، action area plan و district plan که بر اساس جلسات و بحث‌هایی که در جلسات فوق داشتیم آن‌ها را به ترتیب طرح‌های موضعی، موضعی و بخشی نامیدیم. طرح‌های موضعی برای موضعی از شهر و طرح‌های موضعی برای موضوعات خاصی تهیه می‌شد. آن چه در این میان از سطح شهر باقی می‌ماند تحت عنوان طرح‌های بخشی یا طرح‌های پایه نام گرفت.

هدف اصلی از ایجاد طرح‌هایی با این نام این بود که چنانچه بعد از اتمام مراحل طرح نیاز به توسعه شهر داشتیم، تنها برای بخش جدید نیازمند توسعه توسعه، طرح‌های پایه را تزیق کنیم و دائماً در حال تغییر شرایط نباشیم. طرح‌های موضعی و موضعی نیز به‌صورت پروژه‌هایی که مدیریت، اعتبار و زمان مشخصی داشته باشد، تعریف شد.

با تکیه بر این تحولات می‌توانیم بگوییم در فاصله بین سال‌های ۶۹ تا ۷۹ این دو گام اساسی در وزارت مسکن و شهرسازی برداشته و چندین قرارداد تهیه طرح‌های ساختاری-راهبردی

در لغت راهبردی - ساختاری ابتدا ساختار توسعه شهر با تکیه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی و کالبدی تهیه و سپس راهبردهای تحقق این ساختار ارائه می‌شود.

برای شهرهای ایران از جمله شهر شیراز منعقد شد. در سال ۸۰ که من نیز در معاونت شهرسازی تهران مشغول بودم، موقعیت مناسبی برای اجرای این طرح پیش آمد. بنابراین ۲۱ مشاور برای مناطق بیست و یک گانه تهران انتخاب شدند تا مطالعات پایه را ظرف مدت شش ماه انجام دهند. همچنین قرار بود کنسرسیومی متشکل از این ۲۱ مشاور تشکیل شود تا پس از آن طرح جامع تهران را تهیه کند.

با توجه به اظهارات دکتر ماجدی، ما الگوهایی را از کشورهای توسعه یافته اقتباس و آن را با شرایط جامعه خود هماهنگ کردیم. در اینجا به نکته‌ای از جمله بحث تقسیمات کشوری در انگلستان اشاره کردند. اما باید توجه کرد تقسیم بندی شهرستان‌های ما بیشتر از نوع تقسیم اعتباری است تا تقسیم رسمی. با توجه به این مسائل می‌توانیم بگوییم در نظام شهرسازی ایران ما با عدم انطباق دیگری هم مواجهیم و آن ساختار قدرت است. یعنی در کشور ما یک قدرت مرکزی وجود دارد که تمام تصمیم‌گیری‌ها در دست او متمرکز است و نهادهای مدنی و عمومی که در کشورهای دیگر سهم به‌سزایی در مداخله و تهیه طرح‌های شهری دارند، در کشور ما هنوز شکل نگرفته است. آیا می‌توانیم نظام برنامه‌ریزی را از این زاویه نیز بررسی کنیم و ببینیم که در حال اقتباس الگو و روش‌هایی هستیم که به دست نهادهای قدرت شکل گرفته است. در حالی که ساختار قدرت در جامعه ما کاملاً متمرکز است؟

دکتر ماجدی: ما برای تهیه این طرح سه کمیته تشکیل دادیم؛ کمیته محتوای طرح، تهیه قوانین و مقررات و ساختار اجرایی و تشکیلات. کمیته دوم وسوم تشکیل نشد اما کمیته محتوا تشکیل شد و اسنادی را هم منتشر کرد. در مصوبه کمیته محتوای طرح ذکر شده بود ساختار باید به‌گونه‌ای تحقق پیدا کند که شوراهای شهرستان هم مانند شورای شهر باز و و قدرت اجرایی داشته باشد تا بتواند اقدامات عمرانی خارج محدوده و حریم شهرها را کنترل کند. بنابراین ما در نظر گرفتیم که شورای شهر باید بازوی اجرایی داشته باشد و به‌عنوان یک نهاد محلی فعالیت‌های عمرانی را کنترل کند که البته این کار عملی نشد.

در کشورهای مذکور بالاترین تقسیم‌بندی در سطح شهرستان صورت می‌گیرد. اما در ایران باتوجه به وسعت کشور، اگر طرح‌های مذکور با موفقیت طراحی شود و شوراهای هم به‌عنوان نهادهای مردمی در این کار دخیل باشند، طرح کالبدی منطقه‌ای، ملی و آمایش سرزمین تنها جنبه سیاست‌گذاری‌های کلی دارد و آنچه جنبه اجرایی پیدا می‌کند، در سطح شهرستان است. یعنی ما سعی نمودیم طرح را با این تفکر ارائه دهیم که موفق نشدیم.

دکتر مطوف: نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران از دو دروازه و بدون ارتباط با یکدیگر وارد کشور شد. از سال ۲۷ با تأسیس سازمان برنامه و تصویب اولین سند برنامه‌ریزی کشور، که به شکل

برنامه‌ریزی اقتصادی و بخشی بود و هنوز نشانه‌هایی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای و طرح‌های عمرانی در آن دیده می‌شد نظام جدید شکل گرفت و اولین برنامه هفت ساله به تصویب رسید که ضمن توجه به کل کشور به طرح‌های عمرانی هم می‌پرداخت.

برنامه اول با هدف تأمین زیرساخت‌های توسعه در کشور اجرا می‌شد. برنامه اول، دوم و سوم توسعه، به‌گونه‌ای تصویب و اجرا شده‌اند که به نظر می‌رسد تابع تفکرات نظریه‌های روز جهانی از جمله نظریه "قطب رشد" بود. بر اساس نظریه قطب رشد اعتقاد بر این بود که ما باید تهران را توسعه دهیم و به توسعه صنعت در کشور بپردازیم. بر همین اساس از این زمان تا سال ۴۰ کارخانه‌های فولاد، ذوب آهن و خودروسازی در ایران تأسیس و حرکت بزرگ و گسترده صنعتی آغاز شد. برنامه چهارم توسعه در سال ۴۵ در شرایطی تدوین شد که به دلیل اجرای سه برنامه توسعه قبلی، تهران با هجوم گسترده جمعیت روبه‌رو شده بود. بنابراین، در این زمان ما با دو معضل عدم تعادل منطقه‌ای و رشد روزافزون جمعیت در تهران روبه‌رو شدیم. در این شرایط هجوم جمعیت و رشد تهران بدون هیچ برنامه‌ریزی خاصی ادامه می‌یابد. از این زمان وزارت مسکن تأسیس و مسئول تهیه طرح‌های جامع شهری می‌شود. از همین زمان است که وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان برنامه به صورت جدا از هم فعالیت می‌کنند، اما تمام تلاش متصدیان و مسئولان این است که این دو خط موازی را به هم نزدیک و با هم یکی کنند. اما به جای قرابت این دو حوزه، روز به روز تضادها و چالش‌های بین این دو نظام بیشتر شد. به دنبال یافتن راه‌حلی برای مشکلی که نظریه "قطب رشد" در ایران ایجاد کرد و به‌منظور مبارزه با عدم تعادل منطقه‌ای، تلاش شد راه‌حل کشورهای دارای نظام سیاسی و اداری متمرکز مانند فرانسه عیناً الگوبرداری و برنامه‌ریزی کالبدی و آمایشی اجرا شود.

از نظر من نظام برنامه‌ریزی ۶۰ ساله ایران را می‌توان به دو دوره ۳۰ساله تقسیم کرد؛ یکی از سال ۲۷ تا ۵۷ و دیگری از فاصله پیروزی انقلاب تاکنون.

با توجه به مشکلات و چالش‌های پیش آمده تلاش شد با برنامه‌ریزی آمایشی الگو گرفته از کشورهای متمرکز، اثرات برنامه‌ریزی بخشی را متعادل کنند، بنابراین به برنامه‌ریزی منطقه‌ای روی آوردند که این مسئله خود باعث ایجاد یک چالش جدی و اساسی بین برنامه‌ریزی اقتصادی بخشی و آمایشی شد. از دهه ۵۰ به بعد با قانون تغییر نام، وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، اجرای طرح‌های کالبدی به وزارت مسکن واگذار شد که این خود چالش دیگری را به وجود آورد. زیرا بین طرح‌های آمایشی و کالبدی مشکلات و درگیری‌هایی ایجاد شد و این درگیری‌ها تا جایی پیش رفت که سرانجام در سال ۶۸ شورای عالی کشور این دو بخش را از هم جدا نمود و تولید هر کدام را به یک سازمان سپرد. در صورتی که ما انتظار داشتیم میان این دو نهاد توافق ایجاد شود. البته نکته جالب این‌جاست که پس از گذشت زمان طولانی، اکنون وزارت مسکن به این نتیجه رسیده

نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران از دو دروازه بدون ارتباط با همدیگر وارد کشور شد. سازمان برنامه و وزارت مسکن و آبادانی از سوی دیگر.



است که طرح‌های آمایشی و کالبدی باید با همدیگر اجرا شود نه به دور و جدای از یکدیگر. با این اقدام روز به روز اختلاف بین این دو نوع نظام برنامه‌ریزی بیشتر شد. اما به نظر من چالش عمده‌ای که رشد شهرنشینی را شتابان کرد، رشد اقتصادی کشور است که هر روز بیشتر به این مشکلات دامن می‌زند.

بعد از انقلاب به دلیل بروز جنگ، نظام برنامه‌ریزی شهری کشور به مدت ۱۰ سال تعطیل شد. البته در این دوران وزارت مسکن و شهرسازی تلاش کرد طرح‌هایی را ارائه و اجرا کند، اما به دلیل شرایط ناپایدار، این طرح‌ها عقیم ماند. در کلیه طرح‌های مصوب آن دوران، نوعی شتاب‌زدگی و فقدان نظریه و دیدگاه نظری را می‌توان مشاهده کرد که نمونه بارز آن، طرح بازسازی خرمشهر است. نکته دیگری که نباید فراموش شود، مدرنیزه کردن شهرسازی به جای اسلامی کردن آن است. همان‌طور که می‌دانید یکی از مهم‌ترین اصول مدرنیست‌ها نفی گذشته و هر چیزی است که به آن تعلق دارد. ما نیز بعد از انقلاب با نگاه مدرنیستی، گذشته خود را نفی کردیم. نمونه بارز این دید، در طرح بازسازی خرمشهر و آبادان مشهود است.

بعد از پشت سرگذاشتن این دوره ۱۰ ساله، ما با چالش‌ها و مشکلات موجه شدیم و سعی نمودیم طرح‌های آمایشی و کالبدی را به هم نزدیک کنیم و پیوندی میان وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان برنامه ایجاد کنیم.

براساس مطالعاتی که در این زمینه انجام شد ملاحظه می‌کنیم که بیشتر طرح‌های آمایشی تصویب نشده است، اما مطالعات انجام شده مورد استفاده در طرح‌های پایین دستی قرار گرفت.

البته نباید بدبینانه به این موضوع نگاه کرد زیرا حاصل این تجربیات، افزایش دانش برنامه‌ریزی و جمع شدن تجربه‌های پراکنده‌ای است که در این سال‌ها کسب کرده‌ایم. به طوری که در سال ۸۳ نظام برنامه‌ریزی اقتصادی به سمتی حرکت کرد که در برنامه چهارم توسعه دیدگاه طرح‌های آمایشی به تصویب رسید. از طرف دیگر، وزارت مسکن در مطالعات خود به سمت طرح‌های کالبدی حرکت کرد.

مهندس سعیدنیا: اگر بخواهیم با یک نگاه آکادمیک به این موضوع نگاه کنیم، می‌توان گفت تمام مشکل شهرسازی ما به دلیل تمرکز قدرت و کلان‌نگری است. یعنی ما تلاش می‌کنیم در یک سیستم اداری، سلسله مراتبی و غیرمتمرکز، نگاه کلان و متمرکز را سامان دهیم. این در حالی است که این نگاه متعلق به کشورهای کمونیستی است که کلیه ابزارها، امکانات و سرمایه‌های جامعه را در اختیار داشتند و با اتکا به این امکانات، تمام برنامه‌ها و دستورات از بالا به پایین در جامعه اجرا می‌شد.

در ایران و اکثر کشورهای در حال توسعه تلاش شد برای حل مشکلات مختلف از کشورهای کمونیستی الگوبرداری شود. زیرا سرعت اجرای توسعه در این کشورها بسیار بالا بود و آن‌ها با اتکا به سرعت توسعه خود توانستند مشکلات مسکن، شهرسازی، صنعت و بهداشت را حل کنند و به پیشرفت برسند. ایران و سایر کشورهای در حال توسعه تلاش کردند برای حل مشکلات خود از سیستم کشورهای دیگر استفاده کنند، حتی در این میان از نظریه‌های مطرح در کشورهایی مانند آمریکا هم الگوبرداری شد، اما رسیدن به پیشرفت و حل مشکلات موجود یک سیستم متمرکز و بروکراسی اداری قوی را می‌طلبد که ما فاقد آن هستیم. در دوران قبل از انقلاب قدرت، تنها در دست یک نفر بود و ما به دلیل تمرکز بیش از حد قدرت نتوانستیم این مشکلات را حل کنیم. متأسفانه بعد از انقلاب هم این مشکل لاینحل باقی ماند. جنگ، وقوع انقلاب، بازسازی تخریب‌ها و نیاز به تدوین یک برنامه شهرسازی همه از جمله مشکلاتی بود که حل مشکل را به تأخیر انداخت. اکنون و در شرایط موجود، همچنان مشکل ما پابرجاست. در ابتدا باید به ساختار قدرت و دامنه آن در جامعه توجه کنیم. برنامه‌ریزی باید در سطح محلی و سیاست‌گذاری در سطح ملی صورت بگیرد. برای تأسیس یک واحد صنفی نیاز به سیاست‌گذاری در سطح ملی نیست. شهرسازی را هم باید از همین منظر نگاه کنیم. برنامه‌ریزی شهری نیز یک برنامه محلی است که شهرداری‌ها و شوراهای شهر باید آن را باید به صورت

بعد از انقلاب به دلیل بروز جنگ، نظام برنامه‌ریزی شهری کشور به مدت ۱۰ سال راکد شد. البته در این دوران وزارت مسکن و شهرسازی تلاش کرد طرح‌هایی را ارائه و اجرایی کنند اما به دلیل شرایط ناپایدار این طرح‌ها عقیم ماند.



دکتر شریف مطوف
عضو هیئت علمی
دانشگاه شهید بهشتی

اصلاح شد. در ماده ۹۷ این قانون اشاره شده است که شورای عالی شهرسازی تشکیل شود؛ که به دنبال آن نخستین طرح جامع شهرسازی تهران نیز توسط این شورا به تصویب رسید. ماده ۹۸ نیز پیش‌بینی می‌کند شهرداری‌ها مکلفند نسبت به تهیه طرح‌های جامع اقدام نمایند. همچنین بر اساس ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری سال ۴۷، شهرداری‌ها موظفند پس از تهیه طرح جامع طی سه سال، طرح تفصیلی برای خود تهیه نمایند. عقب‌گرد تاریخی در این خصوص در سال ۵۱ و به دنبال تأسیس شورای عالی شهرسازی ایران و در سال ۵۳ به دنبال قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، اتفاق افتاد. در این دوره کلیه طرح‌های شهرسازی از شهرداری‌ها گرفته و به وزارت مسکن واگذار و ماده ۹۷ و ۹۸ نیز به موجب قانون شهرسازی لغو شد.

دکتر دانشپور: در طول یک دوره حدوداً ۶۰ ساله موفق به ساخت برنامه‌ها و طرح‌های کاغذی نسبتاً زیادی شده ایم. البته با توجه به ورود مان به یک دوره نو و مدرن و برای هم‌نوایی با دیگران در جریان تجربیات جدید جهانی به چنین طرح‌ها و تجربه‌هایی نیاز داشتیم و می‌بایست چنین دورانی را پشت سر می‌گذاشتیم.

در این نظام تعریف برنامه‌ریزی، تجربیات نسبتاً وسیع و در عین حال پراکنده و در مجموع ارزنده‌ای در سطوح و مقیاس‌های مختلف ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای، منظومه‌ها و مجموعه‌های شهری، شهر و حتی جزئی‌تر از آن داشته ایم. اما همیشه پس زمینه مفقود و پنهانی در این میان وجود داشته که منشأ نیاز واقعی به این موارد برنامه‌ها را به خوبی نشان نمی‌دهد.

به نظر من در ۳۰ ساله نخست، این دوره آرمان و اهداف در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی توسعه، حرکت به سوی سرمایه‌داری است؛ اما رویکردها، ابزارها و مدل‌های عملیاتی کردن طرح‌ها و برنامه‌ها از نگرش دیگران الگو می‌گیرند. تمرکزگرایی و تصمیم‌گیری در فضای اقتدارگرایانه و از بالا، از خصوصیات این دوران است. در واقع این‌ها از مؤلفه‌های اصلی سازنده نظام برنامه‌ریزی محسوب می‌شوند. اهداف طرح‌ها و برنامه‌ها نیز در همین قاعده و قالب تعیین می‌شوند و وسایل و ابزارهای رسیدن به آن‌ها نیز نامشخص است. الزامات تحقق اهداف هم در این نظام برنامه‌ریزی چندان روشن و مشخص نیست.

طرح جامع اول تهران که در محدوده زمانی برنامه سوم پیش از انقلاب تهیه و وارد اجرا شد، در همان حال و هوا تهیه شده و نوعاً دارای همان خصوصیات است، و این در شرایطی است که بحث عدم تعادل و گفتمان منطقه‌ای نیز مطرح می‌شود. نگرانی اساسی این طرح، مجموعه محدودیت‌هایی است که تهران با آن دست و پنجه نرم می‌کند. از این منظر، در طرح جامع جدید نیز تا حدودی هنوز همان نگاه تمرکز گرایانه و از بالا به چشم می‌خورد که به نظر می‌رسد منبع تغذیه آن همان اجزا سازمان نظام برنامه‌ریزی گذشته است. اگر چه گفتمان تغییر کرده و روش‌ها

جداگانه اما هماهنگ با یکدیگر اداره کنند.

برنامه‌ریزی متمرکز و از بالا به پایین برای ما اثرات منفی و هزینه بردارد. ما باید پروژه شهرسازی را از پایین آغاز کنیم. زیرا هر شهر

دارای هویت حقوقی و قانونی است و از انجمن‌ها و نهادهای محلی تشکیل شده است. این نهادها باید در شهرسازی با یکدیگر همکاری کنند و در برنامه‌ریزی دخیل باشند. اما متأسفانه اکنون تنها شهری که با این شیوه حرکت می‌کند و شهرداری آن حق دخالت و اعمال نظر در پروژه‌های شهرسازی را دارد، تهران است. در بقیه شهرها اعتماد به شهرداری ایجاد نشده است.

بر این اساس، به نظر من طرح راهبردی - ساختاری تهران نقطه عطفی در نظام برنامه‌ریزی ایران به‌شمار می‌رود. زیرا این طرح، اولین موقعیتی است که شهرداری توانسته در نظام برنامه‌ریزی شهری حضور داشته باشد و به اعمال نظر در این زمینه بپردازد. این نکته از این نظر مهم است که با اعمال نظر شهرداری، چالش و تبادل نظر بین سازمان ارائه‌دهنده و سازمان مجری طرح به وجود می‌آید که حاصل تضارب آرا و چالش‌های موجود می‌تواند در این زمینه موثر باشد و به ایجاد یک طرح جامع، کاربردی و به دور از نقص کمک کند. دومین نکته مثبت بارقه‌امیدی است که با حضور شوراهای شهر در این طرح به چشم می‌خورد. شوراهای شهر تهران توانستند در این طرح برای نخستین بار جایگاه خود را بیابند و در برنامه‌ریزی ساختاری حق دخالت و اعمال نظر داشته باشند.

سومین مورد، تولید یک طرح معکوس در نظام برنامه‌ریزی شهری تهران است. زیرا این طرح از پایین به بالا طراحی شد. به این معنا که شهرداری‌های کلیه مناطق تهران برای تهیه بهترین طرح بسیج شدند و سپس برای ترکیب و ایجاد یک طرح جامع ۲۲ مشاور در جلساتی طولانی به بحث و بررسی این مباحث پرداختند که مسلماً حاصل این جلسات، که بیش از یک‌سال به طول انجامید، ارائه نظرات کارشناسانه و طرحی کامل و کاربردی می‌باشد.

پس از تهیه طرح راهبردی - ساختاری شهر تهران، بارقه‌هایی از طراحی و ایجاد این طرح در شهرهایی مانند اصفهان و شیراز دیده شد و سایر شهرها نیز اکنون آماده‌تر از گذشته‌اند. راه‌حل توسعه شهری این است که تهیه این طرح‌ها به نهادهای محلی سپرده شود تا آن‌ها با توجه به توانایی‌ها و امکاناتشان در این راستا حرکت کنند. آن‌چه در این میان لازم و ضروری به نظر می‌رسد ایجاد قوانین مورد نیاز است؛ چون نبود قانون موجب پیدایش اشتباهات و بی‌پهلو کاری‌هایی می‌شود.

دکتر ماجدی: در تأیید گفته‌های مهندس "سعیدنیا" باید بگویم ما متأسفانه در این زمینه عقب‌گرد تاریخی داشته‌ایم. از سال ۴۵ موادی به قانون شهرداری‌ها الحاق و برخی از مواد آن

برنامه‌ریزی پایدار سطح محلی و سیاست‌گذاری در سطح ملی صورت بگیرد. برای تأسیس یک واحد صنفی نیاز به سیاست‌گذاری در سطح ملی نیست. شهرسازی راهم باید از همین منظر نگاه کنیم. برنامه‌ریزی شهری نیز یک برنامه محلی است که شهرداری‌ها و شوراهای شهر باید آن را بایند به صورت جداگانه اما هماهنگ با یکدیگر اداره کنند.



دکتر سید عبد الهادی دانشپور
عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت

باشد، نه حاصل مطالعات نظری و بدون پشتوانه عملی. تشکیل شوراهای نقطه عطفی است تا طرح‌ها از یک طرف، متولی اجرا و پیاده سازی و از طرف دیگر مخاطبی برای طرح سوال و بررسی پیدا کند.

مواجه بودن طرح‌ها با سوالات دایمی به زنده و کاربردی بودن آن کمک می‌کند. مراجعی که امروزه تحت عنوان نهادهای برنامه‌ریزی برای توسعه تشکیل شده‌اند، اگر راهی جز این طی نکنند تنها می‌توانند تجربه گذشته را در قالبی دیگر تکرار کنند و این تکرار ما را به نتیجه نمی‌رساند. اگر بتوان بین بخش عمومی، مردم و بخش دولتی مراتب و نزدیکی لازم را فراهم کرد، می‌توان امید داشت این نگاه موجب عملیاتی شدن طرح‌های کاغذی شود.

من فکر می‌کنم اگر ما پیوسته در تعریف توسعه و برنامه‌ریزی و تدوین نظام مناسب برنامه‌ریزی انتظاراتی را که از پایین به بالا مطرح می‌شود مدنظر قرار دهیم و محتوا را بر اساس این انتظارات بنا ننهیم و از صحنه‌های واقعی استفاده کنیم، می‌توانیم به نتیجه برسیم. اما اگر محتوا را شناسیم نمی‌توانیم رویه‌ها را به خوبی پیدا کنیم. مسیری که ما اکنون در آن قرار داریم، نشانگر بارقه‌هایی از امید در فضای برنامه‌ریزی کشور است. باید تلاش کنیم آن را توسعه داده و نهادینه سازیم.

نظام‌های برنامه‌ریزی فاقد ظرفیت‌های مشارکتی هیچ‌گاه اجرایی نمی‌شوند. برنامه‌ها و طرح‌هایی که عده قلیلی را مدنظر قرار دهد و عده کثیری را نادیده بگیرند، به این معنا که عدالت محور نباشد، اجرا نخواهند شد. اصولاً واژه توسعه پایدار، شهرسازی پایدار و معماری پایدار در واقع به معنای شهرسازی و معماری واقعی است. بنابراین، تلاش جدی ما باید بر تدوین نظام مناسب برنامه‌ریزی مشارکتی و در یک فضای فرابخشی و بین‌بخشی متمرکز شود.

دکتر کاظمیان: در این بحث تلاش من بر این است که نظام برنامه‌ریزی سه طرح جامعی که تاکنون برای تهران ارائه شده است را مورد بررسی قرار داده و مشخصات، شرایط عمومی و ابزارهای اجرایی هر یک را به صورت خلاصه بحث کنم.

شرایط کلان حاکم بر دوره طراحی نظام برنامه‌ریزی شهری تهران سبک و نظام کلی است که در آن زمان بر کشور حاکم بوده و برنامه‌ریزی توسعه شهری نیز از همان نظام تبعیت می‌کرده است. دهه ۱۳۴۰ یعنی دوره شکل‌گیری نظام جدید برنامه‌ریزی شهری در ایران و تهیه اولین طرح جامع تهران تحت تاثیر نظریه توسعه مدرنیستی است. در این دوره بحث توسعه شهری در کشور ما تابع دو پدیده شهرنشینی و صنعتی شدن مدرنیستی است. نظام برنامه‌ریزی تهران هم در همین چارچوب و برای آماده کردن تهران به عنوان پایتخت و پذیرش امواج وسیع این دو پدیده (شهرنشینی و صنعتی شدن) طراحی و مستقر شد.

این دو ویژگی، به علاوه پایتخت بودن از مهمترین شاخص‌هایی

و سازو کارهای تهیه طرح نیز دستخوش تحول شده است، با این حال ظرفیت‌ها و بسترهای علمی و دانشگاهی در حوزه برنامه‌ریزی نیز گسترش یافته و طبعاً مطالبات خود را دارند. این درحالی است که طرح مذکور نسبت به طرح‌های قبلی امتیازاتی دارد؛ از جمله آن‌ها پویایی و انعطاف‌پذیری است که برای نشان دادن آن‌ها سازمانی را نیز معرفی می‌کنند.

اما مشکل دیگری که ما همیشه با آن روبرو بوده‌ایم این است که هیچ‌گاه برنامه‌های نداشته‌ایم که مشخص کند تهیه نظام برنامه‌ریزی شهری از کدام نیاز سرچشمه می‌گیرد و به کدام نیاز پاسخ می‌دهد، شاید مسئله محور بودن برنامه‌ها را امروز ببینیم اما در گذشته این مسئله کار دشواری بود. در حالی است که امروزه این امر پذیرفته شده‌ای است که طرح‌ها باید برنامه محور و به دنبال حل مسائل و مشکلات باشند، خواه مسائل کوچک و ساده، خواه بزرگ و پیچیده. اگر امروز در طرح جامع جدید تهران امتیازاتی نسبت به طرح‌های قبل می‌بینیم، مهم‌ترین دلیل آن، انعطاف‌پذیری روشنی است که این طرح‌ها از خود نشان می‌دهد اگر چه شاید بسیاری از دوگانگی‌ها و نواقص همچنان در آن مشاهده شود.

از همه مهم‌تر آن‌که، در فضای برنامه‌ریزی بخشی که طرح‌های گذشته در آن فضا تهیه شده‌اند متولی و قیمی برای جهت‌دهی و برنامه‌ریزی وجود نداشته و این طرح‌ها بیشتر بر جنبه کالبدی تمرکز داشته‌اند حتی از این منظر تا امروز نیز کلیه طرح‌های پیشنهادی و مطرح شده از جمله طرح جامع جدید و طرح مذکور نیز از این قاعده مستثنی نیست و در این طرح هم، توجه به ابعاد و جنبه‌های کالبدی به سایر ابعاد به مراتب بیشتر است.

بنابراین از مهم‌ترین تفاوت‌های این طرح با طرح‌های قبلی این است که سازمانی را معرفی می‌کند تا پویایی و انعطاف‌پذیری خود را نشان دهد و ثابت کند در عرصه‌های مدیریت، تحقق طرحی ایستاد، قطعیت گرا، یکپارچه نگر و انسجام‌خواه، ناممکن است. طرح جدید ادعا می‌کند که به دنبال واقع‌گرایی است و درصدد است با حرکت به سمت محیط‌های واقعی به این ویژگی دست یابد. چنین خواسته‌ای از یک طرح در هیچ‌کدام از کتاب‌های برنامه‌ریزی شهری دیده نمی‌شود. ما در ارائه و تهیه طرح‌های پیشین، جزمی‌نگر بودیم و تلاش می‌کردیم مسئله را به هر صورت حل کنیم و اصلاً به پدیده تغییر توجه نمی‌کردیم و هیچ نهاد و سازمانی را برای ایجاد تغییرات در طرح در نظر نمی‌گرفتیم. انتظار داشتیم طرح پیشنهادی بدون هیچ‌گونه تغییری از طرف مجریان پذیرفته شده و به اجرا گذاشته شود، اما باید اعتراف کنیم این روش در تمام این سال‌ها هیچ‌وقت پاسخگوی نیاز ما نبوده است. همین ویژگی‌ها محل ایجاد یک شکاف عمیق شد. به این ترتیب بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌ها روی کاغذ باقی ماندند و تا حدود زیادی هنوز به آن‌ها جامع عمل پوشانیده نشده است. به نظر من هنوز عمده ترین چالش این طرح‌ها، عدم پاسخگویی به نیازهای واقعی و واقع‌گرایی آن‌ها است. برای رسیدن به چنین هدفی، طرح پیشنهادی باید برگرفته از تجربیات واقعی و نیازها

مشکل دیگری که ما همیشه با آن روبرو بودیم این است که هیچ‌گاه برنامه‌های مشخصی که تهیه نظام برنامه‌ریزی شهری از کدام نیاز سرچشمه می‌گیرد و به کدام نیاز پاسخ می‌دهد، نداشته‌ایم



دکتر سید امیر منصور
سر دبیر ماهنامه منظر

است که در نظام برنامه‌ریزی شهر تهران به آن توجه شده است. از طرف دیگر نظام برنامه‌ریزی ما بر اساس روال رایج در آن زمان، تکنوکراتیک است و بر اساس نگرش رایج دهه ۱۹۶۰ نگرش برنامه‌ریزی جامع غالب است. طرح جامع اول تهران در این شرایط و با تکیه بر روش‌ها و نظریه‌های رایج از لحاظ تکنیکی و نظری محصولی به هنگام و خوب است اما هیچ نظام اجرایی در آن مشاهده نمی‌شود.

در اولین طرح جامعی که برای شهر تهران ارائه شد موارد و مشکلات چندی را می‌توان برشمرد. اول آن که سازمان برنامه و بودجه وقت، به‌عنوان هدایت‌کننده اصلی و وزارت آبادانی و مسکن به‌عنوان کمک‌کننده، از جمله سازمان‌های درگیر طرح بودند و شهرداری و اتحادیه شهرداری‌ها به خصوص در تهران امکان هیچ گونه دخالت در آن نداشتند.

نکته بعدی، موضوع قوانین اجرایی طرح است که در فاصله بین سال‌های ۴۵ تا ۵۸ اوج دوره قانون‌گذاری در ایران است و تلاش شده پشتوانه‌های قانونی لازم برای اجرای طرح فراهم شود. منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح، از منابع دولتی تأمین می‌شده و هیچ‌گونه تأکیدی بر منابع محلی و شهری نبوده است. البته نباید از نظر دور داشت که در سال ۵۵، بیش از ۶۰ درصد منابع شهرداری تهران از محل درآمدهای دولتی تأمین شده است.

در هر سه دوره برنامه‌ریزی شهری، موضوع پایتخت بودن شهر تهران و علاقه دولت مرکزی برای هدایت این شهر به شکل دلخواه خود از جمله مواردی است که همواره برنامه‌ریزی این شهر را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اگر چه به دلیل وقوع انقلاب نمی‌توان ارزیابی دقیقی از اجرای طرح اول جامع برنامه‌ریزی شهری ارائه دهیم، اما در مجموع می‌توان گفت آن‌چه عملاً مشاهده می‌کنیم این است که شهر چه به لحاظ شکلی و چه به لحاظ محتوایی، چندان بر اساس طرح اول گسترش نمی‌یابد.

دوره دوم تهیه طرح همزمان با دوران بعد از جنگ است. بنابراین برنامه دوم تحت تأثیر جنگ و محدودیت‌های بعد از آن و نظریه وابستگی طراحی می‌شود. با شروع طرح جدید تلاش می‌شود تهران به‌عنوان پایتخت ایران مجدداً احیا شود که این نظریه توأم با احیای مجدد شهرداری‌ها به‌عنوان عضوی موثر پیش می‌رود. اما احیای شهرداری‌ها نیز یک احیای تکنوکراتیک است که با پشتوانه دولت مرکزی مطرح می‌شود. ارائه طرح دوم با رشد فضای کالبدی و پیراشهری و همزمان با شکل‌گیری مجموعه شهری و شهرک‌های پیرامون و گسترش روستاهای اطراف تهران همراه است. بنابراین اگر خوب دقت کنیم می‌بینیم نظام برنامه‌ریزی تفاوت زیادی با دوره قبل ندارد و نگرش برنامه‌ریزی غالب همان نگرش جامعی است که بعدها عنوان جامع هم از آن گرفته می‌شود و تبدیل به "طرح ساماندهی تهران" می‌شود. بنابراین این طرح، تکنوکراتیک

است و به نظام اجرایی توجه نمی‌کند. عناصر موثر در این دوره همگی دولتی است و هیچ عنصر دخیل و موثر مردمی را در این دوره مشاهده نمی‌کنیم. در این دوره قوانین زیادی تصویب نمی‌شود، جز مصوبه هیات دولت که شهرداری‌ها را مکلف می‌کند از نظر مالی خودکفا باشند. این قانون، خود سرچشمه تبعات و آثار بسیار زیادی است. به نظر من خودکفایی مالی شهرداری‌ها عملاً نظام برنامه‌ریزی شهری را دچار مشکل مضاعف می‌کند. با تکیه به این قانون، طرح‌ها به‌نوعی منبع درآمد شهرداری تبدیل می‌شوند و ساختار قدرت نظام مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری را تغییر می‌دهد.

در این مرحله، سازمان‌های دولتی قدرت خود را برای دخالت موثر در برنامه‌ریزی شهری از دست می‌دهند. شهرداری هم که با رونق ساخت و سازهای کالبدی به شدت قدرتمند شده است، از نظر مالی شدیداً به ساخت‌وسازهای خود وابسته می‌شود، تا جایی که ۷۰ تا ۹۰ درصد درآمد آن منوط به ادامه فعالیت‌های ساخت‌وساز است. در چنین فضایی مسلماً تمام تلاش شهرداری روی ادامه ساخت و سازها تمرکز می‌یابد؛ خواه این ساخت‌وسازها بر اساس طرح جامع باشد، خواه نباشد. کنشگر دیگر این حوزه؛ یعنی مردم در برنامه‌ریزی شهری نقش ندارند. بخش خصوصی هم با تمرکز ساخت‌وساز به فعالیت خود ادامه می‌دهد. به عبارت دیگر می‌توان گفت تنها کنشگر پیروز این میدان، بخش خصوصی است. بنابراین نظام برنامه‌ریزی در دوره دوم کاملاً تضعیف می‌شود، و ابزارهای اجرایی و پشتوانه‌های دولتی را از دست می‌دهد و پشتوانه محلی هم به دست نمی‌آورد.

ما با این میراث به دوره سوم طراحی طرح جامع شهرسازی تهران می‌رسیم. در این دوره مباحث نوینی مانند جهانی‌سازی و کلان‌شهر شدن در سطح دنیا مطرح است و تهران هم در تلاش است از این قافله عقب نماند. برای این اساس، نگرش‌های جدید توسعه شهری مانند برنامه‌ریزی ساختاری، راهبردی، دموکراتیک و مدیریت شهری با توسعه نهادگرا مطرح می‌شود. اتفاق جدیدی که در این دوره پیش می‌آید تشکیل مجدد شورای شهر در سال ۷۸ است. البته در این دوران گسترش و رشد شهرنشینی در تهران کند شده است اما کاهش رشد کالبدی این شهر با گسترش و بهبود شاخص‌های کیفی همراه نیست.

طرح جدید شهر تهران درصدد است تمام ویژگی‌های مطلوب را داشته باشد؛ یعنی مشارکتی، ساختاری، راهبردی، جامع و دارای تغییرات نظری و تکنیکی باشد. اما محدودیت‌های زیادی در این تغییرات بر آن حاکم می‌شود. بنابراین با کمی دقت درمی‌یابیم نظام برنامه‌ریزی ترکیبی بر این طرح حاکم است. مفاهیم و مولفه‌های جدید همچون چشم‌انداز، ماموریت، طرح‌های موضعی و موضوعی تا مفاهیم قدیمی مانند طرح تفصیلی، اما به لحاظ نظام و مکانیزم‌های تحقق همچنان دچار مشکل و تنگنای جدی است و تنها دلیل آن عدم وجود نظام اجرایی است و این که برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک متناسب وجود ندارد تا زمینه تحقق آن را فراهم و آن را پشتیبانی کند. این طرح محصول ترکیبی نظام‌های

طرح جدید شهر تهران درصدد است تمام ویژگی‌های مطلوب را داشته باشد، می‌خواهد مشارکتی، ساختاری، راهبردی، جامع و دارای تغییرات نظری و تکنیکی باشد. اما محدودیت‌های زیادی در این تغییرات بر آن حاکم می‌شود. این طرح محصول ترکیبی نظام‌های برنامه‌ریزی متعددی است و اسم آن نیز مویذ همین مسئله است، طرح جامع راهبردی - ساختاری!



دکتر غلامرضا کاظمیان
عضویت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

دکتر ماجدی: برنامه‌ریزی شهری را انجام می‌دهیم تا به توسعه اجتماعی، اقتصادی و کالبدی در سطح شهر دست یابیم. تنها ابزار برای رسیدن به این هدف، توسعه است. پیشرفت این ابزار در هر کشوری وابسته به توسعه اجتماعی و اقتصادی است. نظام برنامه‌ریزی کشور ما

متناسب با شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور حرکت می‌کند و شکل می‌گیرد. زمانی این نظام می‌تواند ارتقا یابد که نظام توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور متحول شود و سطح پیشرفت ما بالا برود. یعنی ما نمی‌توانیم نظام برنامه‌ریزی کشور را ارتقا دهیم در حالی که نظام اجتماعی و اقتصادی عقب‌مانده داشته باشیم، زیرا این دو متناسب با یکدیگر حرکت می‌کنند.

دکتر مطوف: اگر نظام برنامه‌ریزی شهری را جدای از دیگر شرایط جامعه بدانیم، هم‌چنان در حال تکرار اشتباهات گذشته هستیم. حتی فوتبال کشور ما هم نمی‌تواند جدای از شرایط جامعه فعالیت کند. این مسئله را می‌توان به تمام ابعاد و مسائل موجود در کشور تسری داد. من در رساله دکتری خود به بازسازی خرمشهر پرداخته‌ام و به این نتیجه رسیدم ما شش برابر هزینه‌ای که می‌توانست خرمشهر را بهشت کند به این شهر منابع مالی تزریق کرده‌ایم اما هنوز آن شهر یک ششم یک شهر معمولی هم نیست. مشکل ما در این دوره نبود عزم و اراده ملی برای ساخت این شهر نیست، بلکه مشکل نبود نظریه متناسب و منطبق با شرایط کشور است. عقب‌ماندگی در دیدگاه‌های نظری و ناتوانی در تولید علم مشکلی است که ما همواره و در هر دوره‌ای با آن مواجهیم و برای جبران این نقیصه در کنار سایر اقلام و اجناس مصرفی، نظریه هم وارد می‌کنیم بدون توجه به این که آیا آن نظریه با ساختار جامعه ما هماهنگی دارد یا خیر، آن را مصرف کنیم.

دکتر دانشپور: رسیدن به یک نظام برنامه‌ریزی جامع، هماهنگ و پیشرفته نیاز به چند مؤلفه دارد. داشتن اراده جمعی، مهم‌ترین اصل در این زمینه و فهم مشترک دومین عامل مؤثر است. رسیدن به یک نظام جامع نیازمند عزم و اراده همگانی و رسیدن به یک فهم مشترک عامل کلیدی و تعیین‌کننده‌ای در این زمینه است. ما نمی‌توانیم از هر سو به توسعه نگاه کنیم. تقویت پشتوانه‌های علمی نیز عاملی است که نباید فروگذار شود. ما در حوزه نظریه‌پردازی با وقوف به شرایط کشور و شهرهایمان باید فعالیت کنیم، در غیر این صورت حرکت بدون تکیه به شرایط موجود، نتیجه‌ای جز تکرار مکررات در بر نخواهد داشت.

ما همواره در این زمینه‌ها سخن می‌گوییم اما کمتر به آن عمل می‌کنیم دلیل این موضوع نیز ممکن است عدم عزم و اراده ملی و یا نبود فهم مشترک باشد. ما باید بسترهای واقعی توسعه را بشناسیم و دور از این بسترها برای آن نظام‌نامه ننویسیم.

برنامه‌ریزی متعددی است و اسم آن نیز مؤید همین مسئله است: " طرح جامع راهبردی - ساختاری!"

البته باید گفت عناصر سازمانی دخیل در تهیه طرح این دوره نشانه‌هایی از امیدواری را ایجاد می‌کند زیرا شروع طرح با ایده تشکیل نهاد خاصی همراه می‌شود. نهادی لازم است که به‌صورت یک سازمان فرابخشی و میان بخش کار توسعه شهری را بر عهده بگیرد. در این دوره برای نخستین بار سه سازمان با یکدیگر همراه می‌شوند و یک سازمان میان بخشی را ایجاد می‌کنند. می‌توان گفت کنار هم قرار گرفتن شورای شهر، شهرداری تهران و وزارت مسکن و شهرسازی نقطه عطفی است که این طرح را به‌طور کلی از طرح‌های پیشین جدا می‌کند. این اولین باری است که شهرداری به عنوان متولی تهیه طرح در کنار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد و در این شرایط جدید، برنامه سوم توسعه شهر تهران تهیه می‌شود.

اما در قانون‌گذاری شهری، تغییرات و تحولاتی که همراه و همگام با این طرح باشد و پشتوانه‌های قانونی و اجرایی لازم آن را فراهم کند موجود نیست و حتی چند قانون معارض وجود دارد که تحقق طرح را با چالش جدی مواجه می‌کند.

منابع مالی همچنان دشواری و مشکل اصلی است، زیرا دولت سهم خود را برای اداره پایتخت پرداخت نمی‌کند و یا با اختلال بسیار پرداخت می‌کند. پس عدم حمایت مالی طرح جدید مانع دیگر است.

با تمام این تفاسیر باید اقرار کرد ما همچنان میراث‌دار مدیریت برنامه‌ریزی شهری گذشته هستیم و مشکلات و کمبودهای گذشته و حال را با خود حمل می‌کنیم و آن را از دوره‌ای به دوره دیگر انتقال می‌دهیم.

مهندس سعیدنیا: با تجربه دیروز و آن چه در این طرح‌ها بر سر ما و شهرهای ما آمده است ما چه تجربه‌ای می‌توانیم بیندویم و آن را چراغ راه آینده کنیم؟

دکتر کاظمیان: ما این موضوع را در سه سطح تحلیلی ساختارها، نهادها و افراد می‌توانیم بررسی کنیم. افراد در چارچوب نهاد و نهادها در چارچوب ساختارها فعالیت می‌کنند به همین دلیل ما نمی‌توانیم این سه رکن را از هم جدا کنیم. بخشی از عدم نتیجه‌گیری در این زمینه به سطح ساختاری بر می‌گردد، بخشی به سطح نهادی و بخشی هم به سطح فردی. تجربه به دست آمده به ما می‌گوید ما در سطح نهادی باید فعالیت کنیم تا به نتیجه برسیم. البته در اینجا باید ذکر کنم منظور از نهاد در این گفتگو، مجموعه قواعد ذهنی حاکم بر رفتار کنشگران است. باید بدانیم سازمان‌های ما چگونه می‌توانند خود را برای اجرای تغییرات درازمدت آماده نموده و سپس افراد و اشخاص را در چارچوب خود جهت دهند و قواعد ذهنی حاکم بر رفتار را کنترل کنند، بهبود بخشند و اصلاح نمایند. بنابراین توجه و دقت به سه دوره‌ای که ذکر کردم می‌تواند ما را برای حرکت در این مسیر یاری دهد.

نظام برنامه‌ریزی کشور
ما متناسب با شرایط
سیاسی، اجتماعی
و اقتصادی کشور
حرکت می‌کند و شکل
می‌گیرد. زمانی این
نظام می‌تواند ارتقا
یابد که نظام توسعه
اجتماعی و اقتصادی
کشور متحول شود