

تغییر رویکرد الزامی برای تحقق طرح‌های شهری

Email: g.maleki@rug.nl

قاسم ملکی / پژوهشگر دکترای شهرسازی

شده که در این بخش دست‌یابی به اهداف حتی کمتر از ده درصد بوده است. اجرای این بخش از طرح‌ها بر عهده بخش عمومی (دولت و شهرداری) است و بازار به آن گرایشی ندارد.

مدیریت واحد شهری؛ پایانی برای آشفتگی‌ها

اهدافی که در طرح‌های جامع ذکر می‌شوند، اهداف مدیریت شهر است. اما در حال حاضر مدیریت شهرهای ما پراکنده و نامنسجم است و هیچ سازمان هماهنگ‌کننده‌ای بین بخش‌های متولی امور شهری وجود ندارد. مطابق قانون، شهرداری حق دخالت در بخش زیادی از خدمات شهری ذکر شده در بالا به جز بخش‌های فرهنگی و ورزشی و آن هم به طور محدود - را ندارد. این بدین معناست که مردم باید چهار بخش از این خدمات (به جز فضای سبز که در شهرداری متولی دارد) را از دولت مطالبه کنند. در حالی که دولت از سال ۶۱ - به گواه قانون بودجه تمام این سال‌ها - و پس از اعلام خودکفایی شهرها، کمک‌های خود را قطع کرده است و اساساً قادر به پرداخت این بودجه هنگفت نیز نیست. بودجه کنونی شهرها مطلقاً تناسبی با نیاز شهر ندارد. این مبالغ به سختی برای گذران امور جاری کفایت می‌کند و به ندرت صرف خرید اراضی لازم برای توسعه خدمات می‌شوند. با این توضیحات ارائه تراز مالی از سوی دولت بدون اختصاص بودجه تأیید ندارد. یعنی در روندی که در ۲۵ سال گذشته داشتیم، همین بودجه‌های ناچیز هم به تدریج - ابتدا از تهران و سپس از سایر شهرها - حذف شده و کسی هم پاسخگو نیست.

ریشه این مسائل، توسعه و گسترش زیاد شهرها در سی سال گذشته است. شهرهای امروز در مقایسه با سی سال گذشته با تغییر کل دنیا، تفاوت زیادی کرده است. پیش‌تر شهرهای ما در اختیار کامل دولت بود و شهرداری نقشی صوری داشت. پذیرش مسئولیت امور شهرها در توان دولت نبوده و نیست. این وظیفه حتی خواسته دولت هم نبوده است. ضرر ابهام در قوانین و متصدیان شهر را، در آخر مردم با بلاتکلیفی املاک خود در طرح‌ها می‌دهند.

حال که دولت نقشی در شهر نداشته و بودجه‌ای هم بدان اختصاص نمی‌دهد، چرا اجازه واگذاری تصدی‌گری این امور به شهرداری‌ها را نمی‌دهد؟ و اگر دولت هنوز بر نقش تأمین‌کنندگی خود در این خدمات پافشاری دارد، باید بودجه این حوزه را نیز تأمین کند. مقصر اصلی عدم تحقق طرح‌های جامع طی این سال‌ها، شهرداری‌ها نیستند. دولت باید امور شهری را به مردم واگذار کرده و خود در امور محلی نقشی کم‌رنگ داشته باشد. وظیفه دولت سیاست‌گذاری در امور کلان است. نقش دولت در

توسعه خدمات عمومی؛ هدف تحقق نیافته

ابتدا باید دید که منظور از عدم تحقق طرح چیست؟ همان‌طور که می‌دانید هر طرح شامل نوع توسعه، جهت آن و اهداف است. بنابراین منظور از عدم تحقق طرح، عدم دست‌یابی به اهداف آن است. اهداف طرح‌های توسعه شهری به جمعیتی‌پذیری، شبکه دسترسی و معابر، ... و خدمات عمومی می‌پردازد. خدمات عمومی شامل مواردی است که بازار در حالت عادی به آنها گرایشی ندارد. می‌توان تحقق هر کدام از این اهداف را جداگانه بررسی کرد:

■ از آنجا که اهداف جمعیتی، بر مبنای وضع موجود تنظیم می‌شود، ممکن است محقق نشوند. چراکه تضمینی برای تکرار روند کنونی در آینده نیست. به طور مثال طرح‌های دهه پنجاه به هیچ وجه مسئله انقلاب و جنگ را در خود ندیده بود و یا طرح‌های دهه شصت تحت تأثیر رشد جمعیت و موج مهاجرت به شهرها بود، در حالی که پدیده مهاجرت و نرخ رشد جمعیت در دهه هفتاد کاهش یافت.

■ جهت توسعه شهر نیز تحت تأثیر تغییرات بزرگ اجتماعی، سیاسی و جمعیتی است که تا حدودی مشابه اهداف جمعیتی است. البته تعارض توسعه شهر با جهت پیش‌بینی شده همیشگی نبوده است. به طور مثال با ملی شدن زمین پس از انقلاب و مطابق قانون زمین شهری (به خصوص بندهای ۸ و ۹) امکان تملک بسیاری از اراضی به نفع شهر فراهم شد.

■ بیشتر اهداف مربوط به توسعه شبکه‌های ارتباطی، به دلیل وجود مکانیزم درونی، در این نوع طرح‌ها محقق شده است و گاهی حتی بیشتر از افق دیده‌شده در طرح توسعه یافته‌اند؛ چراکه کشش این توسعه را داشته‌اند. پس از انقلاب با رشد حق مرغوبیت زمین، مکانیزم خیلی ساده شد. مکانیزمی که به تسهیل روند این بخش از طرح‌ها کمک می‌کند، در مورد معابر با عرض بالای هجده متر، توافق مالکان با شهرداری و دادن امتیاز به آنها روش کار است. سایر بخش‌های شبکه نیز به طور تدریجی و یا با اتکا به ماده ۲۴ قانون نوسازی و تعریض معابر مشابه طرح نواب شکل می‌گیرند.

■ اما مشکل عمده تحقق‌پذیری طرح‌ها در بخش خدمات عمومی است. این خدمات در پنج بخش؛ پارک‌ها و فضای سبز، فضاهای آموزشی، بهداشتی - درمانی، فرهنگی و ورزشی است که هر یک در سیستم بخشی ما مسئولی دارد. متأسفانه در مطالعات ما دیده



مطالعات انجام‌شده نشان داده که دست‌یابی به اهداف در بخش خدمات عمومی کمتر از ده درصد بوده است. به جز فضای سبز که در شهرداری متولی دارد، مردم باید این خدمات را از دولت مطالبه کنند. در حالی که پس از اعلام خودکفایی شهرها در سال ۱۳۶۱، دولت نقشی در مدیریت شهر نداشته و بودجه‌ای هم به آن اختصاص نمی‌دهد.

شهرها بستر سازی و گاهی دخالت مستقیم برای تهیه زیرساخت‌ها (مخابراتی، راه‌ها، ...) است.

راه حل اساسی و پایای تحقق طرح‌های جامع، وجود مدیریت واحد شهری است. اداره امور شهر - شامل هماهنگی‌ها، تأمین مالی و تحقق اهداف - عمدتاً باید حول شهرداری و شورای شهر انجام شود. البته لازم است که پس از انتقال وظایف، مکانیزم‌های اجرایی آن هم ارائه شود. این حرف که امکان واگذاری امور به مدیریت شهری وجود ندارد، درست نیست. شهرها از عهده اداره خود برمی‌آیند. ما این توان و فرهنگ را در خود می‌بینیم. شاید در ابتدای واگذاری امور، مشکلاتی بروز کند، اما این امری طبیعی و گذرا است.

توزیع توسعه با طرح‌های شهری

وجود مکانیزم برقراری ارتباط بین مراحل تولید اراضی و مصرف فضا در خود طرح جامع نیز یکی از مسائل بستر سازی تحقق طرح‌های جامع است. با یک بیان ساده، طرح‌های توسعه اراضی شهر را به یک کاربری خاص و اتفاقاتی که در آن ممکن است رخ دهد، اختصاص می‌دهند. طرح‌های شهری تاکنون تنها تخصیص‌دهنده زمین بوده‌اند که این جای اشکال دارد. چراکه با این تخصیص کاربری‌ها، فضای شهری نیز تعریف می‌شود. طرح‌های ما مکانیزم اتصال تعریف کاربری‌ها (Land Use) به تعریف فضاهای شهر را ندارد. تعیین کاربری‌ها در طرح فقط بیان وضعیت ایده‌آل برای زمین است؛ غافل از اینکه منجر به تعریف کل فضاهای شهر می‌شود.

به جز کاربری‌ها، کیفیت فضای عمومی نیز مسئله مهمی است که هنوز مجال پرداختن به آن پیش نیامده است. به طور مثال پس از مکان‌یابی و ساخت یک خیابان، نمی‌دانیم آیا منظر شهری شایسته‌ای هم دارد؟ آیا مرکز شهری به درستی شکل گرفته است؟

طرح شهری، نه صرفاً یک نقاشی رنگی، بلکه توزیع‌کننده توسعه است و این توسعه باید در تمام جوانب خود و نه فقط هم‌سو با گرایش بازار محقق شود. روال درست تعریف فضاها، برقراری رابطه‌ای همه‌جانبه بین مصرف فضا و تولید آن است. در این راه باید ظرفیت و گرایش بازار را به سمت تولید فضاهای مورد نیاز هدایت کنیم.

حقوق عمومی، مقدم بر حقوق خصوصی

در این بین، یکی از اصلی‌ترین موانع تحقق طرح‌ها، بحث حقوق و مالکیت است. این امر در کشورهای اروپایی با ارجحیت مالکیت عمومی بسیار ساده‌تر است. نظام حقوقی ما متکی احترام به مالکیت خصوصی (ماده ۳۸ قانون مدنی) است. اما حد این حقوق تا کجاست؟ در متن همین ماده قانون، شرط «در چارچوب قانون» ذکر شده است. قانون به دولت و بخش عمومی اجازه تملک اراضی را با پرداخت خسارت داده است. چه کسی تعیین می‌کند که ملکی باید تبدیل به پارک شود، در توسعه مسکن عمومی قرار گرفته و یا مجتمع تجاری شود؟ مرجع تعیین حد تعادل

در این طیف، طرح شهری است. طرح مرجع توزیع حق توسعه در سطح شهر است. بخشی از این حق، متعلق به مالک است، اما مازاد آن باید به جامعه تعلق بگیرد. در این میان سازوکاری لازم است که این سهم مازاد را در جهت منافع عمومی توزیع کند. در صورت عدم وجود چنین سازوکاری، خود طرح جامع ضد توسعه می‌شود.

تحقق طرح‌ها در گرو چگونگی حکمرانی شهری

با وجود تمام بحث‌ها، به نظر نمی‌رسد که تحقق طرح‌های شهری هنوز برای دولت یک مسئله بحرانی و جدی باشد. ریشه حل مشکلات شهر، در یک حکمرانی درست است. اجزای مدیریت شهر باید رابطه درستی با یکدیگر داشته باشند. اجزای این مدیریت دولت، بخش عمومی (شهرداری و شورای شهر) و مردم هستند. نقش مردم در این طرح‌ها چیست؟ آیا آنها فقط موظف به پرداخت عوارض هستند؟ مردم شریک در طرح‌های توسعه شهری هستند. باید از تمام این ظرفیت‌ها استفاده شود. لازم است در نقش و جایگاه مردم، جامعه مدنی و گروه‌های مردمی (NGO) بازنگری جدی صورت بگیرد. به عقیده من مجموعه وظایف و عملیات لازم مدیریت شهری را می‌توان به پنج بخش تقسیم کرد:

- ۱ اقدام به سرمایه‌گذاری مستقیم در جایی که لازم است ولی بازار به آن گرایشی ندارد.
 - ۲ انگیزش و تحریک بازار به سمتی که باید گرایش داشته باشد.
 - ۳ کنترل گرایش بازار در بخشی که مخرب است.
 - ۴ دخالت بخش محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری (سیاسی، اجتماعی و اقتصادی).
 - ۵ هدایت و رهبری چهار عامل فوق در پیوند با یکدیگر، بستر سازی و استفاده درست از نیروی کار.
- با این اقدامات نیروی عظیمی به میدان خواهد آمد.

شهر: عرصه تعامل و کنش

طرح‌های گذشته ما تا دهه شصت، دولت‌محور و متکی به نقش آن در شهرها آن هم با پیش فرض وجود یک دولت قوی بود. اما شهرها بعد از دهه هفتاد، توسعه‌ای بازارمحور داشت. کالبد کنونی تهران حاصل همین بازار است. ولی می‌توان شهر را طوری نظم داد که به منافع عمومی هم دست پیدا کنیم. حضور کنونی مدیریت شهری محدود به سرمایه‌گذاری مستقیم دولت شده - که آن هم بدون بودجه - در واقع به معنای کنترل صرف شده است. باید یک تغییر رویکرد در مدیریت شهر داشته باشیم. خوشبختانه پس از شکل‌گیری شوراها از سال ۱۳۷۸، شهرداری نماینده شورا و مردم شد. اما جایگاه مردم در این طرح‌ها کجاست؟ به طور مثال اگر مدرسه‌ها برای مردم ساخته می‌شوند، خوب است که مردم را نیز در ساخت آنها مشارکت دهیم.

دو عنصر دیگر مدیریت شهری، بخش عمومی و خصوصی است. در تمام کشورهای توسعه‌یافته دنیا، دولت در مدیریت شهری به قانون‌گذاری اکتفا می‌کند. امروزه از مشارکت تمامی این اجزا در اداره شهرها، تحت عنوان «حکمرانی شراکتی» (Share Government) نام برده می‌شود.

طرح شهری، نه صرفاً یک نقاشی رنگی، بلکه توزیع‌کننده توسعه است و این توسعه باید در تمام جوانب خود و نه فقط هم‌سو با گرایش بازار محقق شود. روال درست تعریف فضاها، برقراری رابطه‌ای همه‌جانبه بین مصرف فضا و تولید آن است. در این راه باید ظرفیت و گرایش بازار را به سمت تولید فضاهای مورد نیاز هدایت کنیم. شهرها بعد از دهه هفتاد، توسعه‌ای بازارمحور داشت. کالبد کنونی تهران حاصل همین بازار است. ولی می‌توان شهر را طوری نظم داد که به منافع عمومی دست پیدا کنیم.