

جایگاه حکمروایی خوب برنامه‌ریزی شهری طرح متروی تهران

حسن اسماعیل زاده^{۱*}، مظفر صراف^۲

۱- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲- استادیار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

پذیرش: ۸۴/۱۱/۲۹

دریافت: ۸۴/۸/۱۰

چکیده

به‌طورکلی نظریه‌های برنامه‌ریزی به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند. دسته اول برنامه‌ریزی را از جنبه فرایند بررسی می‌کند (برنامه‌ریزی فرایندی)^۱ و دسته دوم با محصول و نتیجه برنامه‌ریزی سروکار دارد (برنامه‌ریزی محصولی)^۲. در تحقیق حاضر، برنامه‌ریزی برای اجرای طرح متروی تهران (که مورد مطالعه این تحقیق است) از دیدگاه فرایندی بررسی شده است. به این معنا که مراحل تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای اجرای طرح مزبور و آثاری که این برنامه‌ریزی از خود به‌جای گذاشته است، مورد مطالعه قرار گرفته است. در این میان، جایگاه الگوی حکمروایی خوب (نظام اداره خوب) که شامل اصولی از قبیل مشارکت، پاسخگویی، شهودندی، شفاف بودن، کارآمدی، قانون‌مداری و نظایر اینهاست، در جهت بررسی نقش مردم در فرایند برنامه‌ریزی برای طرح یاد شده و میزان تعامل اضلاع حاکمیت (مسئولان، مردم و بخش خصوصی) بررسی شده است. الگوی مربوط به آن (حکمروایی خوب) که از اواخر دهه ۱۹۸۰م. مطرح شده است، به‌طورکلی به فرایندی اشاره دارد که تصمیمها و اعمال قدرت در آن شکل می‌گیرد و جایگاهی است که دولت، مردم و بخشهای خصوصی به تعامل با یکدیگر می‌پردازند. الگوی حکمروایی خوب در زمان حاضر در مجامع بین المللی و محافل کارشناسی تنها راه خروج از بن‌بست فقر و توسعه نیافتگی تلقی می‌شود و مدیریت سطح محلی، گریز و گزیری از آن ندارد، زیرا

اثر بخش ترین، کم هزینه ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریتی است که توسعه منطقه‌ای و در نتیجه توسعه ملی را نیز به دنبال دارد.

به این ترتیب ابتدا کلیاتی در زمینه تاریخچه مترو (زمان و علت طرح مترو، مطرح کنندگان و مشارکت کنندگان در برنامه ریزی و اجرای طرح) ارائه شده است، سپس مصاحبه‌ای با مسؤولان مترو و افراد ساکن یکی از ایستگاههای مترو (ایستگاه امام خمینی تهران) در زمینه میزان مشارکت مردم در طرح یاد شده و میزان رعایت اصول حکمروایی خوب از طرف مسؤولان، صورت گرفته است. در ادامه نیز به بررسی، تجزیه و تحلیل آنها به صورت توصیفی-تحلیلی و با استفاده از آزمون Spss، پرداخته می‌شود. در نهایت نیز به جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات مربوط به آن اقدام خواهد شد. نتیجه کلی که از این تحقیق حاصل شد، این است که در طرح یاد شده، برنامه ریزی برای مردم بوده است نه برنامه ریزی با مردم، زیرا که مردم در فرایند برنامه ریزی و اجرای طرح نقش خاصی نداشتند و تنها نظاره‌گر و استفاده کننده از نتایج طرح بوده‌اند (برنامه ریزی از بالا و دیوان سالارانه). در این تحقیق، اصول حکمروایی خوب به هیچ عنوان رعایت نشده است. بدیهی است که تبعات نامطلوبی را هم از خود به جای گذاشته است، زیرا زمانی که مسؤولان به حقوق شهروندی توجهی نمی‌کنند، به طور طبیعی مردم نیز خود را در قبال طرح، مسؤول نخواهند دید و این عوامل مانع توسعه منطقه‌ای و در نهایت توسعه ملی خواهد شد.

کلید واژه‌ها: برنامه ریزی شهری، حکمروایی، توسعه منطقه‌ای، مترو، تهران.

۱- مقدمه

۱-۱- طرح مسأله

عدم مشارکت مردمی از مسائل عمده‌ای است که کشور ما از آن رنج می‌برد. به این معنا که در فرایند برنامه ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای یک طرح، مردم یا اصلاً نقشی ندارند و یا نقشی کم‌رنگی دارند و این مسأله، ریشه‌های تاریخی دارد. نبود حکومت‌هایی که از مشروعیت مردمی برخوردار بوده‌اند، می‌تواند بارزترین مصداق آن باشند (مثل حکومت‌های پاتریمونالیستی و استبدادی در تاریخ گذشته کشور) [۱، ص ۴۷].

به‌رحال، پس از مطرح شدن الگوی حکمروایی خوب یا نظام اداره خوب^۱ در جهان (که اکثر کشورهای توسعه یافته، امروزه از این الگو استفاده می‌کنند و کشورهای در حال توسعه فاقد ابزارهای اجرایی آن هستند) لازم است بازنگری کلی در شیوه‌های حکومتی و مدیریتی این کشورها (کشورهای در حال توسعه) صورت گیرد؛ زیرا که پس از مشاهده مشکلات عدیده ناشی از شیوه‌های مدیریتی متمرکز، می‌توان به این نتیجه رسید که برای دستیابی به توسعه منطقه‌ای، باید خود مردم را درگیر مسأله کرد و این امر نیازمند ایجاد جوامع مدنی است. اصلی‌ترین ویژگی این جوامع (جوامع مدنی)، وجود نهادهای حایل میان مردم و حکومت است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به‌علت بنیانهای غیر دموکراتیک، ذهنیت عمومی جامعه و به‌تبع آن حکومت، جامعه از پردازش نهادهایی که ناظر به عملکرد حاکمیت و حفظ منافع جمعی باشند، ناتوان است. برای تشریح این ناتوانی می‌توان به‌روندهای متضاد و خط سیر متفاوت جامعه‌پذیری سیاسی در جوامع مدنی و جوامع توسعه یافته اشاره کرد [۲، ص ۱۵].

در یک جامعه مدنی، جامعه‌پذیری سیاسی به‌مقابله پرسشگری از قدرت و لزوم سامان‌بخشیدن به‌کنش سیاسی و آشنایی با مفاهیم جدید سیاسی جلوه می‌کند؛ ولی، در یک جامعه توسعه نیافته، جامعه‌پذیری سیاسی صرفاً تحمیل خواست حاکمیت بر تفکر سیاسی و واکنش سیاسی افراد است. در یک جامعه مدنی، حاکمیت خود را با کنش سیاسی شهروندان هماهنگ می‌کند ولی در جامعه توسعه نیافته، افراد کنش سیاسی خود را با حاکمیت منطبق می‌سازند. در یک جامعه مدنی، خواست شهروندان سرلوحه حکومت است ولی در جامعه توسعه نیافته، خواست حاکمیت بدل به‌عمل اجتماعی شهروندان می‌شود. در جامعه مدنی به‌واسطه حضور نهادهای مدنی و عدم دست‌اندازی حاکمیت به‌حوزه‌های عمومی، مانند آموزش و پرورش و عدم تفوق یک ایدئولوژی حکومتی بر نهادهای غیردولتی (NGO)، جامعه‌پذیری سیاسی روند مستقلی از حکومت‌ها طی می‌کند و الگوی پیشنهادی آن به‌جای آنکه معطوف به منافع حاکمان باشد، ناظر به آینده اجتماعی شهروندان است. اگر تعریف دیرلیو از شهروند ملاک قرار داده شود، باید گفت تا فرد از لحاظ سیاسی، جامعه‌پذیر نشود (در معنای مدرن آن)، حقوق مدنی او صرفاً مفهومی شیک خواهد بود، نه جزئی از زندگی روزمره او [۳، ص ۱۶].

در‌حال‌به‌نظر می‌رسد جوامع در حال توسعه (از جمله کشور ما) برای حل مشکلات

1. good governance

مدیریتی و دستیابی به توسعه منطقه‌ای، ناگزیر به استفاده از الگوی حکمروایی خوب هستند و لازم است تا در برنامه ریزی و اجرای طرحها از مشارکت مردمی سود ببرند، زیرا که تنها از این طریق می‌توانند مشکلات عدیده شهری و منطقه‌ای را کاهش دهند و به یک الگوی بهینه مدیریتی دست پیدا کنند. در این راستا، اهداف عمده‌ای که تحقیق حاضر دنبال می‌کند عبارتند از:

(۱) بررسی نقش مردم در فرایند برنامه ریزی و اجرای طرح متروی تهران (میزان مشارکت مردم در طرح مزبور)؛

(۲) بررسی میزان موفقیت طرح یاد شده در توسعه منطقه‌ای تهران؛

(۳) توجه به این نکته که ویژگیهای حکمروایی خوب (از قبیل مشارکت^۱، شفاف بودن^۲، پاسخگویی^۳، عدالت^۴، کارایی^۵، شهروندی^۶، قانون‌مداری^۷ و ...) تا چه اندازه در طرح یاد شده لحاظ شده است؛

(۴) شناخت پیامدهای فرایند برنامه ریزی متروی تهران.

متأسفانه همان‌گونه که قبلاً نیز ذکر شد، در کشور ما بیشتر برنامه ریزیها و طرحها تا به حال بدون مشارکت مردمی تهیه و اجرا شده است و نتایج آن را هم امروزه می‌توان به وضوح مشاهده کرد. در تحقیق حاضر، هدف این است که بدانیم مردم در فرایند برنامه ریزی و تصمیم‌گیری، برای اجرای طرح مترو چه نقشی داشته‌اند و سؤالی که اینجا مطرح می‌شود این است که :

(۱) آیا فرایند برنامه ریزی برای اجرای طرح مترو در قالب حکمروایی خوب صورت گرفته است؟

به عبارت دیگر، آیا ویژگیهای حکمروایی خوب در قالب پارامترهای زیر در طرح مربوط به آن لحاظ شده است؟

(الف) پارامترهای اجتماعی-سیاسی شامل مشارکت، پاسخگویی، عدالت^۸، شفاف بودن، فراگیری، قانون‌مداری، شهروندی و ... ؛

1. participation
2. transparency
3. accountability
4. equity
5. efficiency
6. citizenship
7. rule of law

۸. برنامه ریزی عدالتی (equity planning) ابتدا به وسیله پل داویدف مطرح شد.

ب) پارامترهای اقتصادی شامل کارایی، اثربخشی و ...؛

ج) پارامترهای اجتماعی-سیاسی-اقتصادی شامل پایداری، امنیت و ...

۲- چارچوب نظری تحقیق

۲-۱- پیشینه تحقیق

مشارکت بخشی از مقوله دموکراسی است و در چارچوب روابط شهروندان، دولت و رابطه قدرت در جامعه شکل می‌گیرد. در اواخر دهه ۱۹۶۰م. نقش مشارکت در توسعه جوامع به‌عنوان موضوع اساسی مورد توجه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران قرار گرفت. ارنشتاین^۱ در زمره اولین افرادی بود که مشارکت شهروندی را در سال ۱۹۶۹م. با تعبیر قدرت شهروندی به‌کار گرفت و برای توضیح آن از استعاره نردبان مشارکت^۲ استفاده کرد [۴، ص ۴۳]. نردبان مزبور، از هشت پله تشکیل شده است که این هشت پله در سه‌دسته کلی مربوط به موضوعهای زیر تنظیم شده‌اند:

الف) اشکال غیرمشارکتی که صرفاً بیانگر نوعی ظاهر فرییبی از قدرت می‌باشد؛

ب) درجایی از مشارکت صوری یا محدود مبتنی بر استراتژیهای یک طرفه «بالا به پایین»

شامل اطلاع‌رسانی، مشاوره و تسکین بخشی؛

ج) درجات بالای قدرت شهروندی^۳ [۵، ص ۴۲۰].

I. Arnstein

۲. در این زمینه مقاله‌ای نیز با عنوان «مشارکت شهروندان، از فریبکاری تا اختیار» از ناصر برک پور ارائه شده است.
۳. ارنشتاین در پایین‌ترین سطح نردبان، هیچ قدرتی را برای شهروندان متصور نیست و به‌عبارت دیگر، عدم مشارکت در دو رده خود را نشان می‌دهد که وی آنها را ظاهر فرییبی و درمان معرفی می‌کند. در پلکان بعدی، نزدیک به پایین نردبان، شکل دیگری از عدم مشارکت معرفی می‌شود که درمان نام گرفته است. این نوع عدم مشارکت، هم غیرصادقانه و هم خودخواهانه است. پله‌های دیگر این نردبان که به‌عنوان یک قدم اولیه مفید توجیه‌شدنی است، اطلاع‌رسانی و مشاوره است. آگاه کردن شهروندان از حقایق موجود درباره برنامه‌های حکومت، حقوق، مسؤولیتهای آنان و راهکارهای موجود، بخصوص اگر طوری طراحی شده باشد که جریان اطلاعات یکسویه نباشد، گامی مثبت در جهت حرکت به‌سوی مشارکت شهروندان به‌شمار می‌آید.

تسکین بخشیدن و فرو نشاندن خشم شهروندان (placation) پله‌ای از نردبان مشارکت است، براساس آن مدلی از مشارکت ارائه می‌شود که نتیجه‌اش بهره‌مند شدن شهروندان ضعیف از سهمی است که از آن طریق خشم آنها فرومی‌نشیند و به‌طور موقت تسکین پیدا می‌کند. این الگو رضایتبخش برای مشارکت واقعی به‌نظر نمی‌رسد. ارنشتاین این سه پله از نردبان مشارکت را زیرعنوان مساوات‌طلبی نمایشی قرار می‌دهد. به‌عبارت دیگر، هنوز اقتدار یافتن شهروندان در مفهوم کنترل آنان بر برنامه‌ها و اجرای آن تحقق پیدا نمی‌کند و حق تصمیم‌گیری نهایی برای صاحبان قدرت باقی می‌ماند. در بالاترین پله‌های این نردبان «شراکت، قدرت تفویض شده» (delegated power) و «کنترل شهروندی» به‌عنوان شکلهای واقعیتری از مشارکت شهروندی شناسایی و مطرح می‌شوند. ارنشتاین مشارکت واقعی را در نردبان هشت پله‌ای خود در بالاترین جایگاه می‌بیند، زیرا آن را نشانگر توزیع قدرتی می‌داند که از طریق مذاکره به‌دست می‌آید [۶، ص ۱] (شکل ۱).

در اواخر دهه ۱۹۷۰م. سازمان بهداشت جهانی، اصطلاح مشارکت شهروندی را برای نخستین بار در بحث مراقبتهای اولیه بهداشتی مطرح کرد. در سال ۱۹۹۶م. مشارکت شهروندی به عنوان یکی از طرحهای مؤثر در بهبود زندگی شهری از سوی اجلاس سازمان ملل در زمینه اسکان بشر (Habitat2) تحت عنوان طرح مشارکت مردم در امور شهری ارائه شد. طی سالهای اخیر، دیویدسون^۲، نظریه گردونه مشارکت^۳ را به عنوان چهارچوبی نظری برای بحث درباره مشارکت شهروندان مطرح ساخته است [۴، ص ۴۴].

۸	کنترل شهروندی	درجاتی از
۷	تقویض قدرت	قدرت
۶	شراکت	شهروندی
۵	تسکین بخشیدن	درجاتی از
۴	مشاوره	مساوات طلبی
۳	اطلاع رسانی	
۲	درمان	نیود قدرت
۱	ظاهر فریبی	شهروندی

شکل ۱ نمودار نردبان مشارکت شهروندی ارنشتاین [۷، ص ۲۱۶].

حکمروایی خوب، کلاً به اداره و تنظیم امور محلی و ملی و رابطه شهروندان و حکومت کنندگان توجه فراوان دارد. براساس تعاریف برنامه عمران ملل متحد، حکمروایی خوب عبارت است از: مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومتداری [۸، ص ۲۵۸].

بانک جهانی، حکمروایی را به عنوان روشی معرفی می کند که براساس آن، قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع آن برای رسیدن به توسعه اعمال می شود. کمیسیون

۱. اشاره به نشست جهانی اسکان بشر سازمان ملل در کلان شهر استانبول دارد که در سال ۱۹۹۶م. برگزار شد.

2. Davidson

3. participation wheel

حکمروایی جهانی، تعریف دقیقتری ارائه کرده است: حکمروایی مجموعه‌ای از روشهای فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمروایی فرایندی پیوسته است که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع، همساز می‌شود و اقدام همکاری‌جویانه اتخاذ می‌شود. حکمروایی شامل نهادهای رسمی و نظامهایی است که برای تضمین و رعایت قانون، قدرت پیدا کرده‌اند و همچنین قرارهای غیررسمی که مردم و نهادها بر سر آن توافق کرده‌اند یا می‌اندیشند که به نفعشان است [۹، ص ۱۱] (شکل ۲).

در نوشته‌های بسیاری که در سطح جهانی طی ده سال گذشته شکل گرفته و گسترش پیدا کرده است، موضوع حکمروایی خوب بر چگونگی دست یافتن به حکومتی که بتواند زمینه‌ساز توسعه‌ای مردم سالار و برابر خواهانه باشد، تأکید شده است [۹، ص ۱۱].

با نگاه کلی به اهداف کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور که عبارتند از: توسعه دانش پایه، عدالت محور و در تعامل با جهان، تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه‌جانبه، صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی- ایرانی و حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته [۱۱، ص ۱۰].

می‌توان گفت که اهداف این برنامه می‌تواند با اهداف، شاخصها و ویژگیهای حکمروایی خوب تلاقی پیدا کند و در ابعاد مختلف اهداف مشابهی را تعقیب کند [۱۲، ص ۱۲].

از طریق حکمروایی خوب، می‌توان به توسعه منطقه‌ای نائل شد. از جمله اهداف عمده‌ای که توسعه منطقه‌ای آنها را دنبال می‌کند، عبارتند از:

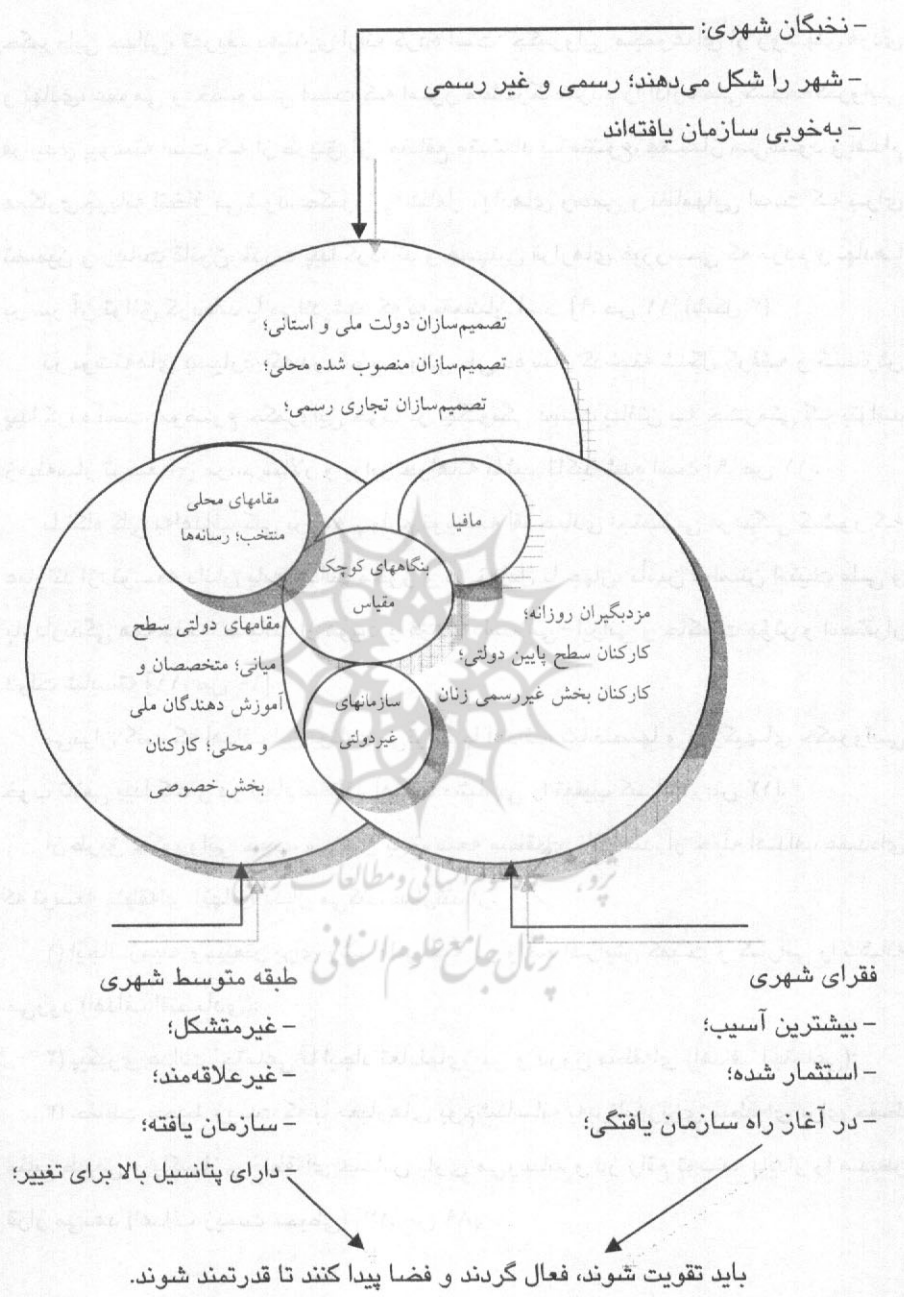
۱) ایجاد زمینه وسیعتر برای رشد ملی که در واقع افزایش کمیّت و کارایی را نشانه می‌رود (اهداف اقتصادی):

۲) پیگیری عدالت اجتماعی با ایجاد تعادل‌های بین و درون منطقه‌ای (اهداف اجتماعی):

۳) حفاظت محیط زیست که با معیارهای بوم‌شناسانه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای حفظ منابع طبیعی و پاکسازی منطقه‌ای حساس یاری می‌رساند و در واقع توسعه پایدار را مدنظر قرار می‌دهد (اهداف زیست محیطی) [۱۳، ص ۸۹].

۲-۲- دستگاه نظری محقق

کشور ایران از نظر شیوه حکومتی تا قبل از انقلاب، به شیوه پادشاهی اداره می‌شد و تنها



شکل ۲. نمودار کنشگران شهری [ص ۱۰، ۶۹]

چند سالی است که موضوع جمهوری خواهی و دموکراسی در کشور مطرح شده است. طبیعی است که نوع برنامه‌ریزیها هم به‌صورت از بالا به پایین، دیوان‌سالارانه و متمرکز صورت می‌گرفت. با مطالعه تاریخ سیاسی کشور می‌توان ادعان داشت که در راه توسعه سیاسی، بیشتر به‌افزایش کارایی و قدرت حکومت تأکید می‌شد تا برافزایش فرصتهای رقابت و مشارکت سیاسی [۱۴، ص ۲۳].

مفاهیم شهروندی و حکمروایی خوب، چندسالی است که در کشور مطرح شده است و با وجود این، بستر برای اجرای اصول حکمروایی خوب، چه از طرف دولت و چه از طرف مردم وجود ندارد (یعنی واگذاری برخی اختیارها به سطح محلی). لزوم دستیابی به حکمروایی خوب، ایجاد جوامع مدنی است؛ به‌طوری‌که تعامل بین دولت، مردم و بخشهای خصوصی صورت گیرد. در ایران به‌لحاظ اینکه تا گذشته‌ای نزدیک، بار عظیم مدیریت شهری کاملاً به‌دوش دولت بوده است، از یک‌طرف عادت شده است که ترک آن به‌سادگی و آسانی میسر نیست. از طرف دیگر، واگذاری اختیارها به سطح محلی برای دولت مرکزی این ترس را ایجاد می‌کند که مدیریتهای محلی به‌صورت نهادهایی خودسر درآید که این امر باعث بروز برخی مشکلات برای حکومتهای محلی در کشور ما شده است. برای حل این آسیب، باید ضمن تقویت فرهنگ خود مدیریتی در شهروندان، فرهنگ همکاری متقابل در کارگزاران حکومت مرکزی و کارگزاران محلی ایجاد شود [۱۵، ص ۹۸].

پروژه گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رتال جامع علوم انسانی

۳- مواد و روشها

روش تحقیق برای تبیین وضع موجود و یافتن پاسخی به‌سؤالات تحقیق، روش توصیفی-تحلیلی است که در یک کلیت منطقی در قالب فرایند علمی تحقیق صورت می‌پذیرد. رویکرد کلی حاکم بر فضای تحقیق، رویکرد سیستماتیک-براساس نگرش سیستمی- است که ضمن مطالعه طرح مربوط به آن در قالب برنامه‌ریزی فرایندی، جایگاه حکمروایی خوب در طرح مربوط و در نهایت نیل به توسعه منطقه‌ای بررسی خواهد شد.

در این میان، روش گردآوری اطلاعات به دو صورت کتابخانه‌ای (مطالعه اسناد و منابع

مربوط) و میدانی، هم با استفاده از پرسشنامه^۱ (نظرخواهی از افراد ساکن اطراف ایستگاه مترو) و هم به صورت مصاحبه (مصاحبه با چند تن از مسؤولان مترو) صورت می‌گیرد. تجزیه و تحلیل اطلاعات به دو صورت تحلیل استنباطهای توصیفی (استفاده از مبانی تئوریک) و با استفاده از آزمون SPSS (نتایج به دست آمده از پرسشنامه‌ها) انجام می‌گیرد. لازم به ذکر است که جامعه آماری تحقیق، متروی تهران می‌باشد. نمونه‌گیری به صورت تصادفی ساده و از ۳۵ نمونه آماری در پیرامون ایستگاه امام خمینی تهران خواهد بود.

۴- فرایند برنامه‌ریزی و اجرای متروی تهران

سابقه بحث و گفتگو درباره احداث راه آهن شهری در تهران به یکصد سال قبل برمی‌گردد. سابقه تراموای شهری از جمله نکات پیش‌بینی شده در امتیازنامه‌ای بود که به نام قرارداد «بارون ژولیوس دورویتر» روی کاغذ آمد. دهنده امتیاز، مشیرالدوله - رئیس دولت و صدر اعظم ناصرالدین‌شاه - بود. براساس آن ژولیوس دورویتر (امتیازگیرنده)، اختیار استخراج و بهره‌برداری از کلیه معادن و منابع طبیعی را در سراسر خاک ایران به دست می‌گرفت و اجازه داشت تا برای احداث راه آهن سراسری ایران اقدام کند که تأسیس تراموای شهری نیز از آن جمله بود. امتیازنامه فوق، بر اثر مخالفت‌هایی که با آن شد، پس از یکسال ملغی شد و عملی نگردید.

در حدود یکصد سال قبل، با حضور بلژیکی‌ها، خط آهن تهران - ری احداث و در همین سالها یک خط آهن روی زمین بین دروازه شهرری (حضرت عبدالعظیم) و میدان باغ شاه به وجود آمد که به واگن اسبی معروف شد. این قطار که از وسط خیابانهای ری و چراغ گاز و سپه سابق روی ریل حرکت می‌کرد به وسیله چند اسب کشیده می‌شد. این اولین و آخرین تراموای تهران است که تا سال ۱۳۱۰ ه. ش. دایر بود. از آن تاریخ، اندیشه احداث مترو به جای واگن اسبی پیوسته مورد توجه دولت و مسؤولان شهر تهران قرار گرفت.

در سال ۱۳۳۴ ه. ش. شخصی به نام وفادار، پیشنهاد احداث تراموای برقی بین تهران و شمیران را داد که هیأت دولت وقت طرح فوق را مناسب دید و تصمیم گرفت در این مورد

۱. در طراحی پرسشنامه از طیف لیکرت استفاده شده است.

مطالعه بیشتری شود. در سال ۱۳۳۷ ه.ش. شخصی به نام مهندس کورس به‌عنوان مشاور دولت در امر ساختمان مترو، موضوع احداث متروی تهران را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرارداد. یکی از شرکتهای آلمانی نیز آمادگی خود را برای احداث مترو اعلام داشت.

در سال ۱۳۴۵ ه.ش. دولت شوروی در مقابل خرید گاز، پیشنهاد احداث متروی تهران را مطرح کرد. برطبق طرحی که از طرف کارشناسان شوروی تهیه شد، متروی تهران از میدان راه آهن شروع و به میدان تجریش ختم می‌شد. طرح اولیه در حدود ۷۰ کیلومتر و به‌صورت کمربندی و هزینه پیش‌بینی شده برای هر کیلومتر ۱۵ میلیون تومان اعلام شده بود.

در سال ۱۳۴۸ ه.ش. شهرداری تهران از یک گروه متخصص ژاپنی برای بررسی وضع حمل و نقل شهر تهران دعوت کرد. در آن هنگام بر طبق آخرین سرشماری (سال ۱۳۴۵ ه.ش.)، جمعیت تهران در حدود ۳ میلیون نفر و تعداد اتومبیلهای شخصی و عمومی، ۱۴۵۰۰۰ دستگاه بوده است.

این گروه پس از مطالعات لازم در سال ۱۳۴۹ ه.ش. در مورد طرحهای درازمدت لازم برای شهر تهران، ایجاد شبکه راههای سریع (بزرگراه- آزادراه) به طول نهایی ۲۰۰ کیلومتر و ایجاد شبکه قطار شهری (مترو) به طول تقریبی ۱۱۲ کیلومتر را ضروری دانست. طرح اصلی شبکه از چهار خط مترو تشکیل می‌شد که در آن اولویت به خط شماره یک (که شمیران را به ایستگاه راه آهن متصل می‌کند) به طول حدود ۲۱ کیلومتر داده شده بود. هزینه احداث شبکه بر مبنای وضعیت اقتصادی آن زمان ۴۳ میلیارد ریال برآورد شده بود.

در سال ۱۳۵۰ ه.ش. شهرداری تهران بررسی وضعیت حمل و نقل شهری را به شرکت فرانسوی Sofretu-Ratp واگذار کرد. این مؤسسه بر مبنای اطلاعات و آمار جمع‌آوری شده و پیش‌بینیهای مربوط به توسعه و رشد تهران در سال ۱۳۵۳ ه.ش. گزارش جامعی که همیشه به‌عنوان طرحهای ترافیک تهران در نظر گرفته شده است و خیابانها، اتوبانها، پلها و ... نیز بر اساس این طرح ساخته و در حال ساخت می‌باشد، تحت عنوان "طرح ترافیک و حمل و نقل تهران" عرضه شد. در این طرح جامع، سیستم «خیابان- مترو» با تکیه جدی آن روی حل ترافیک مرکز تهران بر اساس ایجاد ۷ خط مترو به طول ۱۴۷ کیلومتر که به‌وسیله توسعه شبکه روزمینی به‌حومه و یک شبکه کامل اتوبوسرانی با حداکثر ۳۵۰۰ اتوبوس برای سرویس‌دهی به شبکه مترو و یک شبکه بزرگراهی به‌صورت کمربندی در پیرامون منطقه

مرکزی و حومه می‌باشد، پیشنهاد شده است.

شایان ذکر است مطالعات انجام شده به وسیله شرکت سوفرتو در مورد ترافیک تهران از نظر کارشناسی مطالعات دقیق و قابل اعتنایی است و پس از گذشت حدود ۳۰ سال از ارائه گزارش سوفرتو، کارشناسان ترافیکی تهران، پیش‌بینیهای این گزارش را صحیح می‌دانند و به آن استناد می‌کنند. همچنین ذکر این نکته ضروری است که طرح سوفرتو برای حل مشکل ترافیک تهران، یک طرح جامع شامل مترو، بزرگراه و سیستم اتوبوسرانی است که در صورت اجرای ناقص آن کارایی کامل نخواهد داشت.

پس از ارائه گزارش فوق، در نهایت در سال ۱۳۴۵ ه.ش. احداث ۴ خط مترو در فاز یک از تصویب شهرداری، انجمن شهر و سازمان برنامه گذشت و اجرای آن مورد تأیید دولت وقت قرار گرفت. پس از آن، لایحه قانونی تأسیس شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه از طرف دولت به مجلس تقدیم شد که به تصویب دو مجلس شورای ملی و سنا رسید و به شهرداری تهران اجازه داده شد تا به منظور احداث راه‌آهن شهری، تأسیسات مربوط به آن و بهره‌برداری از آن شرکتی به نام شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه تأسیس کند [۱۶، ص ۶].

اولین اساسنامه شرکت یاد شده، در تاریخ تیرماه ۱۳۵۴ ه.ش. به دولت ابلاغ شد. براساس آن اساسنامه، مجمع عمومی شرکت از شهردار تهران و دو نفر دیگر به پیشنهاد شهردار و تصویب هیأت وزیران تشکیل می‌شد. هیأت مدیره مرکب از سه نفر بود که به پیشنهاد مجمع عمومی و تصویب هیأت وزیران برای مدت ۳ سال انتخاب می‌شد و در نهایت رئیس هیأت مدیره از بین اعضای انتخاب و با فرمان شاه منصوب می‌گردید.

در سال ۱۳۵۵ ه.ش. قرارداد جدید با همان شرکتهای فرانسوی برای مطالعه و طراحی متروی تهران منعقد شد که تا سال ۱۳۵۹، نزدیک به ۴۰۰ میلیون فرانک فرانسه نیز از طرف دولت و با تأیید سازمان برنامه و بودجه به این شرکت پرداخت شده است. هم‌اکنون شرکت متروی تهران دارای مطالعات می‌باشد که با اصلاحات مختصری با وضعیت موجود تطبیق شده است و بر اساس همان طرح، نسبت به اجرای خطوط اقدام می‌کند.

نتیجه مطالعات شرکت فرانسوی، منجر به مصوبه دولت در سال ۱۳۵۵ ه.ش. برای ایجاد چهارخط مترو به طول ۶۳ کیلومتر در فاز یک در ۱۱ سال شد. فعالیتهای اجرایی قطعه یک در سال ۱۳۵۶ شروع و تا سال ۱۳۵۹ نیز زیر نظر مهندسان مشاور فرانسوی ادامه داشت.

حدود ۲۳۰۰ متر تونل و بخشی از سازه سه ایستگاه نیز حد فاصل بزرگراه شهید حقانی و خیابان شهید بهشتی به صورت ترانشه باز انجام شد.

به دلیل مشکلات ادامه فعالیت شرکت مترو در سال ۱۳۵۹ ه.ش. شورای انقلاب، لایحه قانونی اصلاح قانون تأسیس شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه را به تصویب می‌رساند که براساس آن، وابستگی شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو) از شرکتی تحت پوشش شهرداری تهران به شرکتی تحت پوشش دولت تغییر می‌یابد و وابسته به وزارت کشور می‌شود و نمایندگی سهام دولت در مجمع عمومی شرکت با ریاست وزیر کشور و به عهده شهردار تهران، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر راه و ترابری و رئیس سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) بوده است.

با انتقال شرکت مترو از شهرداری به دولت و قرار گرفتن شرکت زیر نظر وزارت کشور، متأسفانه در سال ۱۳۶۰ ه.ش. به دلیل جو خاص حاکم بر اجرای پروژه‌های بزرگ در تهران با هزینه‌های عمومی و دولتی و شروع جنگ تحمیلی هیأت وزیران توقف کامل طرح مترو را تصویب کرد [۱۷، ص ۱۲].

پیگیری‌های مدیران وقت مترو، شهردار و حمایت نمایندگان وقت تهران منجر به طرح مسأله ضرورت احداث مترو در نماز جمعه به وسیله آقای هاشمی رفسنجانی - ریاست وقت مجلس شورای اسلامی - شد و در نتیجه با پیگیری‌های مجدانه ایشان در مجلس و هیأت دولت در سال ۱۳۶۴ ه.ش. مصوبه هیأت وزیران لغو و این بار اجرای دو خط آن با حمایت سیستم بانکی و بازپرداخت اعتبارات دریافتی به وسیله شرکت مترو از قبل درآمدهای حاصل از تغییر کاربری زمینهای اطراف ایستگاهها و دریافت پذیره، عوارض خاص و ... به تصویب رسید.

اولین قرارداد مشارکت مدنی با بانکهای تجارت و ملت مربوط به سال ۱۳۶۶ به مبلغ ۵۰ میلیارد ریال به مدت سه سال می‌باشد که منجر به شروع فعالیت اجرایی شرکت مترو شد.

با توجه به مصوبه دولت مبنی بر ایجاد شهرهای اقماری در اطراف تهران، خط تهران - کرج - مهرشهر - هشتگرد نیز به دو خط داخل اضافه شد. در مجموع در فاز یک، شرکت مترو حدود ۹۰ کیلومتر مسیر (۴۰ کیلومتر مسیر زیرزمینی و ۵۰ کیلومتر روزمینی) با ۵۲ ایستگاه را در برنامه‌های خود قرارداد.

تا سال ۱۳۷۶ ه.ش. با همین اساسنامه، فعالیت مترو ادامه داشت ولی در دولت جناب

آقای خاتمی با توجه به مشکلات جدی شرکت و لزوم حمایت شهرداری تهران از شرکت مترو برای راه اندازی هر چه سریعتر بخشهایی از خطوط مترو با پیگیریهای انجام شده، عاقبت در سال ۱۳۷۹ ه.ش. شرکت با مصوبه دولت، شورای عالی اداری و شورای اسلامی شهر تهران، مجدداً به شهرداری تهران واگذار شد.

با واگذاری شرکت مترو به شهرداری تهران، تغییراتی نیز در اساسنامه شرکت انجام شد که در نهایت آخرین اساسنامه شرکت مترو در سال ۱۳۷۹ ه.ش. به تصویب شورای اسلامی شهر تهران و وزارت کشور رسید. مطابق این اساسنامه، اعضای مجمع عمومی شرکت مترو متشکل از پنج نفر به شرح زیر می باشد:

- ۱) شهردار تهران (رئیس مجمع)؛
- ۲) نماینده وزارت کشور که هم اکنون استاندار تهران، نمایندگی وزیر کشور را عهده دار است؛
- ۳) سه نفر از افراد مطلع و صاحب نظر در امور حمل و نقل و ترافیک به انتخاب شورای اسلامی شهر تهران.

همچنین اعضای هیأت مدیره شامل ۵ نفر عضو اصلی و ۲ نفر عضو علی البدل می باشند که اعضای اصلی عبارتند از: آقای محسن هاشمی (رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل)، آقای مسعود احمدی (قائم مقام مدیرعامل)، آقای دکتر حمید بهبهانی (معاون حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران)، آقای نادر شریعتمداری (عضو شورای اسلامی شهر تهران)، آقای علیرضا تابش (معاون وزیر مسکن و شهرسازی) و همچنین آقایان جعفر ربیعی (معاون پشتیبانی مدیرعامل) و محمدعلی آبادی (معاون عمرانی شهرداری تهران)، اعضای علی البدل می باشند.

خوشبختانه با همت و تلاش کارگران، کارمندان، کارشناسان، مشاوران و پیمانکاران داخلی و استفاده از سیستم فاینانس خارجی برای خرید تجهیزات، امکان افتتاح بخشهای مهمی از سه خط در طول سالهای ۱۳۷۷ - ۱۳۸۲ ه.ش. فراهم شد؛ به صورتی که امید جدیدی ایجاد شد. هم اکنون حدود ۷۱ کیلومتر از سه خط با ۲۴ ایستگاه مورد استفاده قرار گرفته است و تا پایان سال ۱۳۸۴، باقیمانده آنچه مربوط به برنامه اول می باشد به اتمام خواهد رسید و تهران صاحب حدود ۹۰ کیلومتر مترو با ۵۲ ایستگاه خواهد شد و ظرفیت انبوه جابه جایی در پرترافیک ترین، شلوغ ترین و آلوده ترین نقاط تهران در حدود ۱/۵ میلیون سفر

ایجاد خواهد شد [۱۶، ص ۹].

۵- تجزیه و تحلیل اطلاعات

۵-۱- بررسی اطلاعات پرسشنامه‌ای

در پرسشنامه‌های طراحی شده (که از طیف لیکرت استفاده شد) ۱۴ سؤال مطرح شد و از جامعه آماری که ساکنان اطراف ایستگاه امام خمینی (به دلیل اهمیت آن) شامل می‌شد، نظرخواهی گشت. سؤالات طراحی شده، بیشتر درباره نظرخواهی مسؤولان از مردم در زمینه طرح مربوط به آن و میزان تعامل آنها با یکدیگر بود. نتایج به دست آمده از این پرسشنامه‌ها (که در ذیل نمایش داده شده است) نشان می‌دهد در طول فرایند برنامه‌ریزی و حتی اجرای طرح از مردم نظرخواهی نشده است. به این معنا که مردم جایگاه خاصی در برنامه‌ریزی و اجرای این طرح نداشتند و بیشتر به عنوان نظاره‌گر و استفاده‌کننده از نتایج طرح عمل می‌کردند (نبود حکمروایی خوب). طبیعی است زمانی که مردم درگیر طرح نشده‌اند (مشارکت)، خود را مسؤول نیز نخواهند دید و درقبال مشکلات و نتایج طرح، احساس مسؤولیت نیز نخواهند کرد (شهروندی). در طول برنامه‌ریزی و اجرای طرح، مردم به طور مستقیم کمک خاصی (فکری- مالی) به مسؤولان و مجریان طرح نکردند. ضمن اینکه مسؤولان، مردم را در جریان برنامه‌ها و هزینه‌های طرح قرار ندادند (شفاف بودن).

طی نظرخواهی‌هایی که از ساکنان جامعه آماری به عمل آمد، این نتیجه حاصل شد که عدالت و دربرگیری (از اصول حکمروایی خوب) در این طرح، به خوبی رعایت نشده است؛ یعنی تنها افراد خاصی (بخصوص دراستفاده از نتایج اولیه طرح) به این طرح دسترسی دارند و بسیاری از ساکنان منطقه تهران، بی‌نصیب از استفاده از نتایج طرح مزبور می‌باشند (با استفاده از اصول حکمروایی خوب، بسیاری از مسائل ذکر شده، ایجاد نمی‌شد).

برخی از ساکنان معتقد بودند که عده زیادی با اجرای این طرح منتفع شدند (به این معنا که یک‌شبه صاحب سوده‌های کلانی شدند) و چه بسا برخی افراد نیز متضرر شدند (مثلاً افرادی که در حریم ایستگاهها، قبلاً منزل مسکونی مغازه یا زمینی داشتند و با احداث ایستگاه مجبور به ترک منطقه شدند). عده‌ای از نظردهندگان به پرسشنامه‌ها نیز بر زمان و هزینه‌های طرح انتقاد داشتند و معتقد بودند که مدت زمان و هزینه‌های برنامه‌ریزی و اجرای طرح منطقی

نمونه پرسشنامه

شهروند عزیز از جنابعالی تقاضا می‌شود تا در صورت امکان، نظریات خود را درباره مطالب زیر که در مورد طرح مترو و نحوه تعامل مسئولان و مردم در فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای طرح مربوط به آن می‌باشند، ارائه دهید. از همکاری شما نهایت قدردانی و تشکر به عمل می‌آید.

- ۱) اجرای طرح مترو، در کاهش ترافیک تهران مؤثر بوده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۲) اجرای طرح مترو متناسب با خواست مردم بوده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۳) اجرای طرح مترو، مدت زمان رسیدن به محل کار و محل مسکونی را کاهش داده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۴) اجرای طرح مترو براساس قوانین مدون و خواست دولت و مجلس بوده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۵) مردم در جریان فرایند تهیه و اجرای طرح مترو و هزینه‌های آن قرارداداشتند.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۶) در طول فرایند تهیه و اجرای مترو از مردم نظرخواهی شده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۷) در اجرای این طرح به سؤالات مردم دراین خصوص پاسخ داده شده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۸) مردم در تهیه و اجرای طرح کمکهای خاصی کرده‌اند.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۹) مردم خودشان را در تهیه و اجرای طرح مسؤول می‌دانستند.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۱۰) دسترسی به ایستگاههای مترو برای همه افراد ساکن شهر تهران یکسان است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۱۱) در اجرای طرح مترو، تنها افراد خاصی منتفع شدند.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۱۲) مسئولان در اجرای طرح مزبور، فقط به فکر حل مسأله حمل و نقل شهری بودند.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۱۳) مدت زمان و هزینه‌های اجرایی طرح مترو منطقی بوده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم
- ۱۴) در تهیه و اجرای این طرح، منافع گروه خاص بر مصالح عموم مقدم بوده است.
(الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

*** نظرات، پیشنهادات و توضیحات:

نموده و به دلیل عدم برنامه‌ریزی‌های دقیق کارشناسی و عدم تشریک مساعی زمان طولانی‌تر و هزینه‌های بیشتری صرف برنامه‌ریزی و اجرای این طرح شده است.

۵-۲- بررسی نتایج مصاحبه

در این قسمت سعی شد سؤالات مرتبط با حکمروایی خوب و جایگاه آن در فرایند برنامه‌ریزی مترو طرح شود. به این معنا که در جریان برنامه‌ریزی و اجرای طرح، مسؤولان تا چه اندازه، اصول حکمروایی خوب را رعایت کردند و آیا توانستند در تعامل با مردم، طرح را پیش ببرند.

مسؤولان طرح اظهار داشتند که در فرایند برنامه‌ریزی از سازمانهای مختلفی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت کشور و شهرداری تهران) و کارشناسان قوی (از متخصصان رشته‌های برق، مکانیک، سازه، شهرسازی، معماری، محیط زیست، ژئوتکنیک و ...) دعوت به عمل آمده است. در اجرا نیز، پیمانکاران قوی و مشاوران بسیارخوب به خدمت گرفته شده‌اند. ضمن اینکه معتقد بودند که مردم نه از نظر فکری و نه از نظر اجرایی نمی‌توانستند در این طرح به ما کمک کنند (نیود حکمروایی خوب) و ما اصلاً در این زمینه فکر نکردیم.

ایشان ادامه دادند که در این طرح سعی شده است عدالت، شفاف بودن (مشخص کردن نقاط ایستگاهی آینده طرح)، قانون‌مداری، کارایی (از نظر اقتصادی) و پاسخگویی (پاسخ به سؤالات مردم پس از اجرا) تا حدود زیادی رعایت شود. در جریان این طرح، بیشتر به حل مسائل اجتماعی^۱ توجه شده است نه منافع اقتصادی؛ زیرا که اگر منافع اقتصادی در اولویت بود، دولت به اجرای طرحهای دیگری مثل سدسازی، ماشین‌سازی و ... روی می‌آورد که سود بیشتری از طرحهایی مثل طرح مترو دارد (ضمن اینکه منافع اقتصادی هم دربرداشت). همچنین سعی شده است که قبل از مشخص کردن نقاط ایستگاهی، مجوز خرید و فروش زمینهای محدوده طرح، به وسیله شهرداری به کسی داده نشود و این زمینها در کنترل شهرداری قرارگیرد تا از سوء استفاده‌های مالی به وسیله برخی افراد جلوگیری به عمل آید.

ایشان در پاسخ به سؤالی در مورد با یکپارچگی طرح با منطقه تهران (برای توسعه منطقه‌ای)، اشاره به فاکتورهای جغرافیایی کردند. به این معنا که اولاً شیب بالای تهران در

1. social planning
2. corporate planning

محدوده این طرح تعدیل شده است (بیش از ۵ درصد نیست). ثانیاً وسعت زیاد منطقه تهران نیز در این طرح لحاظ شده است. به این معنا که شهرهای اطراف تهران و شهرکهای جدید نیز در محدوده طرح قرار دارند و این عوامل می توانند در یکپارچگی منطقه ای مؤثر واقع شوند. در ادامه به استفاده از یک منطق علمی در فرایند برنامه ریزی و اجرای طرح اشاره شد. به این معنا که در استفاده از کارشناسها و ابزارهای مختلف، انتخاب علمی مکان ایستگاهها، توجه به موضوعات مختلف جغرافیایی - اقتصادی - زیست محیطی و ...، تلاشهای زیادی انجام شده است. در زمینه اجرای طرح نیز معتقد بودند بسیاری از مسائل شهروندان تهران با اجرای این طرح حل شده است و این طرح مزایای اقتصادی - اجتماعی - زیست محیطی زیادی به دنبال داشت. از جمله: کاهش زمان سفر، افزایش سرعت جابه جایی و تردد ایمن با بالاترین تکنیکهای ممکن، جلوگیری از اتلاف میلیاردها ریال سرمایه در تراکم ترافیک، صرفه جویی در مصرف سوخت، کاهش آلودگی هوا، کاهش میزان تصادفات، کمک به رشد اقتصادی و توسعه پایدار شهری، کاهش تنشها و استرسهای ناشی از ترافیک، افزایش امکان جابه جایی مردم و در نتیجه امکان دستیابی به نقاط دور افتاده شهری، توجه به مسائل زیست محیطی با کاستن از حجم شبکه های حمل و نقل آلوده کننده، امکان استفاده از ایستگاهها و تونلهای مترو به عنوان پناهگاه در مواقع اضطراری، ایجاد گسترش فرهنگ نظم و ارزشهای والای وقت در زندگی روزمره شهروندان.

در نهایت به آینده نگری طرح چه در برنامه ریزی و چه در اجرا (در تعامل با مردم) و تأثیر طرح متروی تهران (که یک طرح منطقه ای است) بر کل کشور از جنبه های مختلف اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی و ...، اشاره شد و این نتیجه حاصل شد که به علت تأثیر این طرح در فضای ملی، باید به مشارکت هر چه بیشتر مردم در طرح و تعامل مسئولان با مردم و بخشهای خصوصی توجه کافی به عمل آید.

۵-۳- جمع بندی و نتایج به دست آمده از بررسیهای میدانی

نتایج حاصل شده از بررسیهای به عمل آمده میدانی (مصاحبه و پرسشنامه) نشان می دهد که در طرح مربوطه، اصول حکمروایی خوب، آن گونه که باید رعایت می شد، رعایت نشده است. اتکای مسئولان در برنامه ریزی و اجرای طرح، بیشتر به کارشناسان، متخصصان، مشاوران، پیمانکاران و کمکهای خارجی بخصوص کشور چین بوده است و مردم جایگاه خاصی در این

طرح نداشتند و بیشتر به‌عنوان نظاره‌گر، ایفای نقش می‌کردند. به نظر می‌رسد عدم رعایت اصول حکمروایی خوب در این طرح، ناشی از دو دلیل عمده باشد: اولاً سیاست برنامه‌ریزی در این طرح به‌مانند اکثر طرح‌های اجرا شده در کشور، دیوان‌سالارانه و از بالا به پایین بوده است و این ناشی از عاداتی است که در سیستم برنامه‌ریزی ما ریشه تاریخی دارد. ثانیاً این امر به‌خاطر نگاهی است که مسئولان به مردم دارند. عدم اعتمادی که به‌دلیل شیفتگی علمی برنامه‌ریزان و مسئولان، نسبت به مردم وجود دارد. علل یاد شده، مانع شکل‌گیری جایگاهی شده است (حکمروایی خوب) که در آن مسئولان، مردم و بخش‌های خصوصی به‌تعمیل با یکدیگر بپردازند و فرایند برنامه‌ریزی و اجرای طرح را در راستای توسعه منطقه‌ای انجام دهند.

۶- نتیجه‌گیری

۶-۱- ارزیابی وضعیت موجود

در تحقیق حاضر که به بررسی طرح متروی تهران از طریق برنامه‌ریزی فرایندی و جایگاه حکمروایی خوب در آن می‌پردازد، طی بررسی‌های صورت‌گرفته این نتیجه حاصل شده است که مردم در طرح یاد شده، نقش خاصی در فرایند برنامه‌ریزی و اجرا نداشتند (مشارکت نداشتن مردمی). مسئولان، تنها با اتکا به جامعه علمی و استفاده از تجارب کشورهای مختلف، این طرح را در منطقه تهران پیاده کردند و در این طرح، باز مشاهده می‌شود که توسعه از بالا به پایین صورت گرفته است.

در اینجا لازم است به سنت‌های برنامه‌ریزی که از طرف جان فریدمن^۱ (نظریه پرداز مشهور آمریکایی) ارائه شده است، اشاره شود و این سنت‌ها در فرایند برنامه‌ریزی طرح مترو پیاده شوند تا این حقیقت حاصل شود که در این طرح، بیشتر از کدام سنت‌ها استفاده شده است.

از دیدگاه جان فریدمن، به‌طور کلی نظریه‌های برنامه‌ریزی در چهار رویه و سنت^۲، بنا بر چگونگی تسری دانش به عمل، در حوزه عمومی قابل دسته‌بندی هستند. او این سنت‌ها را چنین نامگذاری کرده است:

1. John Friedmann
2. tradition

(۱) تحلیل سیاستگذاری^۱

این رویه برنامه ریزی، ناشی از شیفتگی علمی و فناوری برای مهندسی اجتماعی است و باور دارد که فنون بدون دخالت ارزشها، در خدمت تصمیم سازی خردمندان به یاری برنامه ریزی آمده و رهیافت نظام مند مجموعه قانونمندیهای گوناگون علمی را یکپارچه ساخته و به برنامه ریزی، ختم می شود. نقش برنامه ریز، نقشی فن سالارانه و غیرسیاسی در خدمت کارفرماست و منطقی برای مشارکت اجتماعی در فرایند برنامه ریزی نمی بیند. در این صورت این گونه برنامه ریزی، به فرایندی فن سالارانه^۲ برای تخصیص بهینه در چارچوب محافظت موقعیت موجود و تحقق اهداف از بالا و درنظام دیوان سالارانه^۳، جامه عمل می پوشاند.

(۲) اصلاح اجتماعی^۴

این رویه برنامه ریزی (با نفوذ و پیشینه ای بیش از دیگر رویه ها)، به بهتر کردن وضعیت موجود، بویژه به یاری اثبات گرایی آمیخته با مصلحت گرایی باور دارد و طیف گسترده ای از شیوه های جامع^۵ تا خرد به خرد^۶ و نیز حمایتی را دربرمی گیرد. در اینجا نیز اغلب برنامه ریزی از بالا، اگرچه با نوآوری و درحد پذیرش نظام اقتدار صورت گرفته و به طور محدود بار ارزشی تصمیم سازیها را در کنار باور به ماورای ارزشی بودن کلیت برنامه ریزی می پذیرد. از این رو، این گونه برنامه ریزی به فرایندی بودن دیوان سالارانه برای نوآوری و اصلاح وضعیت موجود و تحقق اهدافی به طور عمده از بالا تعیین شده برای راهبری اجتماعی می پردازد.

(۳) یادگیری اجتماعی^۷

این رویه برنامه ریزی (با پیشینه ای کوتاه مدت نسبت به دیگر رویه ها)، چرخشی چشمگیر نسبت به پایه های معرفت شناسی رویه های پیشین دارد و به عدم قطعیت الگوهای خردگرا و نسبی بودن دانش براساس پذیرش جامعه برای به کارگیری آن باور دارد؛ در نتیجه، به مصلحت گرایی و اصالت ارتباطات اجتماعی روی می آورد. برنامه ریزی به عنوان اقدامی

1. policy analysis
2. technocratic
3. bureaucratic
4. social reform
5. comprehensive
6. incremental
7. social learning

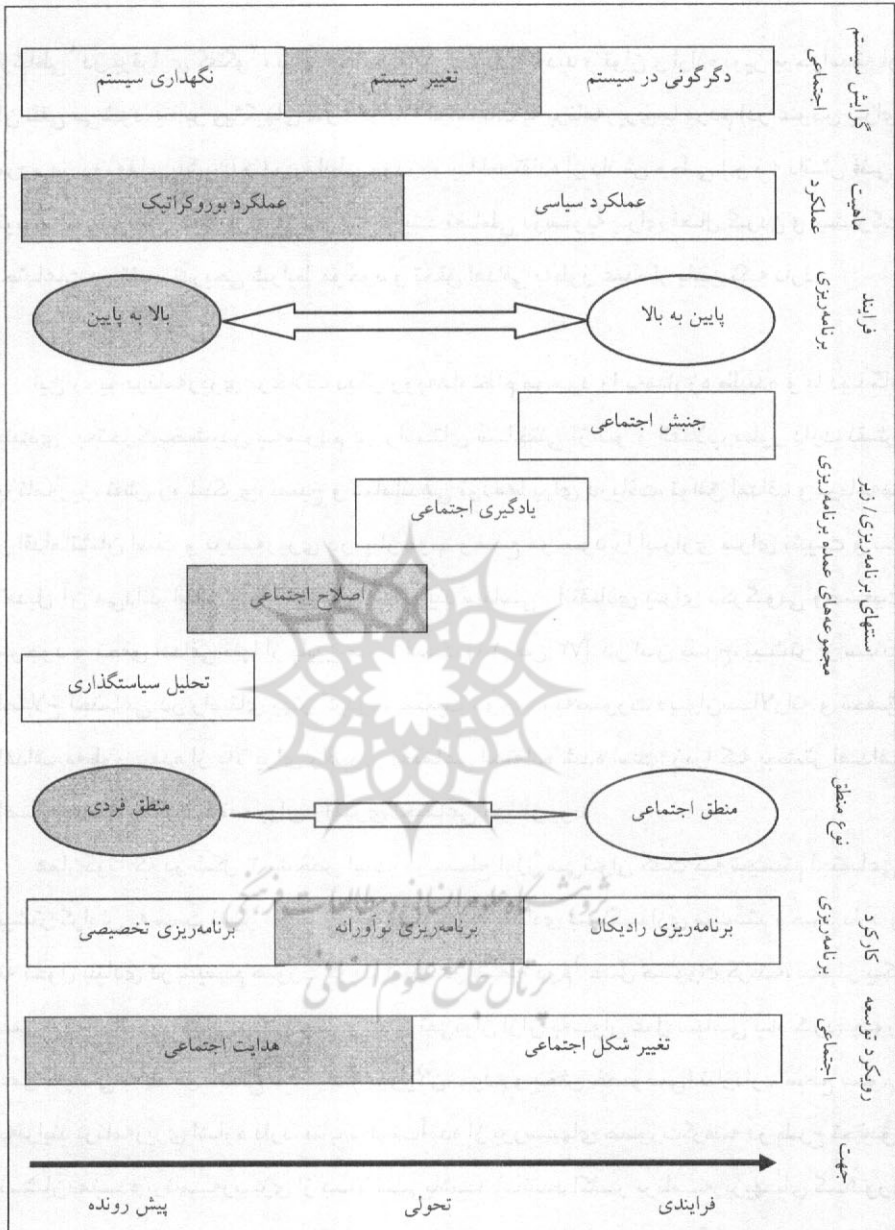
ارتباطی^۱ در برقراری گفتگو^۲، برای ایجاد حقایق اجتماعی جدید و توان و اراده نوین برخاسته از آن تلقی می‌شود. بنا بر ویژگیهای کثرت‌گرایانه اجتماعات به برنامه‌ریزی با مردم (در عوض برای مردم در رویه‌های پیشین) و در روابط رودررو با استفاده از دانش محلی (و نه دانش فنی) توصیه می‌شود. این‌گونه برنامه‌ریزی به فرایند تعاملی دوسویه برای فعال کردن و مشارکت اجتماعات در تغییر تدریجی شرایط موجود و تحقق اهدافی به‌طور عمده از پایین تکیه دارد.

۴) بسیج اجتماعی^۳

این رویه برنامه‌ریزی برخلاف دیگر رویه‌ها، نظام موجود را به مبارزه طلبیده و با دیدگاه بنیادی^۴ به‌تحرك‌بخشیدن به‌مردم در راستای ساختنی از نو و انقلاب باور دارد. نقش برنامه‌ریز، نقش روشنگری، بسیج و ساماندهی توده‌ها برای دریافت، توافق اهداف و برنامه‌ها و اقداماتشان است و برنامه‌ریزی در چارچوب وضع موجود را ابزاری برای تثبیت و نه تعدیل آن می‌داند. این‌گونه برنامه‌ریزی به فرایند سیاسی-انتقادی برای دگرگونی وضعیت موجود و تحقق اهدافی تنها از پایین متکی است [۱۸، ص ۷۳]. در این طرح، بیشتر از سنت اصلاح اجتماعی در راستای بهتر کردن وضعیت موجود، به‌صورت دیوان‌سالارانه و تحقق اهداف به‌طور عمده از بالا برای راهبری اجتماعی استفاده شده است؛ زیرا که بیشتر اهداف اصلاح‌طلبانه و تعدیل‌کننده برای راهبری اجتماعی مدنظر بود.

همان‌گونه که در شکل ۳ مشخص است، در سطح اول^۵ می‌توان گفت که سیستم اجتماعی، بیشتر گرایش به سمت تغییر سیستم دارد، زیرا که نه اعتقادی به نگهداری سیستم وجود دارد و نه تحول بنیادی در سیستم صورت گرفته است. در سطح دوم^۶ عمل صورت گرفته، بیشتر یک عمل بوروکراتیک و دیوان‌سالارانه می‌باشد و نمی‌توان از آن به‌عنوان عمل سیاسی یاد کرد. چون عمل سیاسی به تعامل اضلاع حاکمیت (مسئولان، مردم و بخش خصوصی) نیاز دارد. سطح سوم^۷ به‌فرایند برنامه‌ریزی اشاره دارد. نتایج به‌دست‌آمده از بررسیهای صورت‌گرفته در طرح تحقیق، نشان‌دهنده برنامه‌ریزی از بالا می‌باشد (مانند اکثر برنامه‌ریزیهای کشور).

1. communicative
2. dialogue
3. social mobilization
4. radical
5. attitude toward social system
6. practical nature
7. planning proces



شکل ۳ نمودار مفاهیم تئوری برنامه ریزی تطبیقی (مطرح شده از سوی جان فریدمن)، کاربرد آن در

فرایند برنامه ریزی طرح متروی تهران

در سطح چهارم^۱ از سنت اصلاح اجتماعی (درمیان سنتهای برنامه‌ریزی جان فریدمن) استفاده شده است و بیشتر اهداف اصلاح طلبانه و به‌ترکردن وضع موجود مدنظر بوده نه حفظ وضعیت موجود و نه اهداف بنیادی و یادگیری اجتماعی. سطح پنجم^۲ (منطق برنامه‌ریزی)، حاکمیت منطق فردی را در این طرح نشان می‌دهد و جایی برای منطق اجتماعی وجود ندارد. در سطح ششم^۳ نیز که برکارکرد برنامه‌ریزی تأکید شده است، می‌توان به نوآورانه بودن برنامه‌ریزی پی برد. سطح هفتم^۴ نمودار مورد نظر به رویکرد توسعه اجتماعی در فرایند برنامه‌ریزیها اشاره دارد. در این طرح با استناد به مطالعات انجام شده، ملاحظه می‌شود که هدایت اجتماعی بر تحول و تغییر شکل اجتماعی غلبه دارد. در سطح هشتم^۵ نمودار نیز (برای برنامه‌ریزی)، بیشتر از سمت پیش‌رونده استفاده شده است نه فرایندی و تحولی. با یک نگاه کلی به نمودار مربوط به آن، می‌توان به این نتیجه رسید که گرایشهای برنامه‌ریزی در این طرح، بیشتر در سمت چپ نمودار ملاحظه شده است که به برنامه‌ریزی از بالا، دیوان‌سالارانه بودن طرح، غلبه منطق فردی و ... اشاره دارند.

۶-۲- جواب به سؤال تحقیق

سؤال عمده‌ای که در این تحقیق مطرح می‌شود، این است که آیا فرایند برنامه‌ریزی و اجرای طرح متروی تهران در قالب حکمروایی خوب تحقق یافته است؟

برای پاسخ به این سؤال، سؤالات متعدد دیگری مطرح شده است که عبارتند از:

۱) آیا ویژگیهای حکمروایی خوب در قالب فاکتورهای اجتماعی-سیاسی شامل مشارکت، پاسخگویی، عدالت، شفاف‌کردن، فراگیری، قانون‌مداری، شهروندی و ... در این تحقیق رعایت شده است؟

براساس مطالعات انجام شده (به‌صورت کتابخانه‌ای و میدانی) در این تحقیق، به لحاظ اینکه مردم در متن فرایند برنامه‌ریزی و اجرای طرح متروی تهران قرار نگرفته‌اند و تصمیمها

1. planning traditions
2. rationale
3. planning function
4. social development approach
5. direction

و برنامه‌ریزیهای انجام شده، بیشتر از بالا به پایین و طی یکعمل بوروکراتیک انجام شده است، می‌توان گفت که پارامترهای اجتماعی-سیاسی حکمروایی خوب در این طرح لحاظ نشده است، زیرا که نتایج تحقیق نشان‌دهنده عدم مشارکت مردمی در این طرح (چه در برنامه‌ریزی و چه در اجرای طرح)، عدم وجود عدالت (در دسترسی افراد ساکن بخشهای مختلف منطقه تهران و در اولویت‌بندی احداث ایستگاهها)، نبود اصول شهروندی (چه در حقوق و چه در مسوولیتها)، نبود شفاف‌کردن برنامه‌ها و هزینه‌های طرح قبل از اجرا، نبود چارچوبهای عادلانه قانونی در طرح، فراگیر نبودن طرح و در نتیجه عدم پاسخگویی مسوولان به مردم می‌باشد.

۲) زیرسؤال دوم تحقیق در مورد رعایت فاکتورهای اقتصادی (و مدیریتی) حکمروایی خوب مثل کارایی و اثربخشی در طرح یاد شده می‌باشد.

طی مصاحبه‌ای که با مسوولان مترو صورت‌گرفته است، ایشان به‌کاربودن طرح و اثربخشی آن از نظر اقتصادی-اجتماعی-زیست محیطی، چه به‌لحاظ منافع اقتصادی به‌دست آمده از استفاده از نتایج طرح (همان‌گونه که در متن تحقیق نیز گفته شد)، برگشت هزینه‌ها تا ۱۰ سال آینده و کاهش مشکلات اجتماعی مردم منطقه و چه به‌لحاظ رعایت مسائل زیست محیطی (حمایت از محیط زیست) و کاهش آلودگیها اشاره داشتند و حتی افراد ساکن جامعه آماری نیز، کارایی و اثربخشی طرح مترو را تأیید می‌کردند.

۱) رعایت فاکتورهای اجتماعی-اقتصادی-سیاسی (به‌طور اعم) که شامل دو ابرفاکتور امنیت و پایداری (و در سطح بعدی شامل فاکتورهای ذکر شده در زیرسؤالات قبلی است) می‌باشد، به زیرسؤال سوم اختصاص یافته است.

به‌دلیل عدم مشارکت مردمی در جریان برنامه‌ریزی و اجرای طرح که به‌نوبه خود، عدم احساس مسوولیت از طرف مردم را نیز به‌دنبال خواهد داشت (نبود اصول شهروندی)، نبود چارچوبهای عادلانه قانونی و اجرای بیطرفانه قانون (عدم رعایت اصل قانون‌مداری) و عدم شفاف‌بودن برنامه‌ها و هزینه‌ها در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای طرح، می‌توان گفت که این طرح امنیت کافی ندارد.

پایداری نیز شامل چهارضلع پایداری اجتماعی، پایداری اقتصادی، پایداری زیست محیطی و پایداری نهادی است. در طرح مزبور، براساس مطالعات انجام شده و پاسخهای داده شده به زیرسؤالات قبلی می‌توان گفت که در این طرح تمام جوانب پایداری لحاظ نشده است.

۳-۶- پیامدهای طرح

به‌طور کلی با توجه به اینکه منابع، محدود و نیازها نامحدود است، پس برای رسیدن به توسعه، باید در تخصیص منابع و اولویت‌بندی آنها دقت بیشتری به‌عمل‌آورد. به این خاطر لازم است نیازها به‌خوبی شناسایی شوند، سپس اولویت‌بندی صورت‌گیرد.

برای شناخت نیازها، باید میان مسؤولان و مردم تعامل و گفت‌وگو (که از ویژگیهای جوامع مدنی است) صورت‌گیرد. در بستر این گفت‌وگو، مردم نیازهای خود را شناسایی کرده و مسؤولان، پس از بررسیهای دقیق کارشناسی به اولویت‌بندی و اجرای آنها اقدام می‌کنند اما زمانی‌که خواسته‌ها مورد توجه قرار نمی‌گیرند، اصل عدالت نیز به‌خوبی اجرا نخواهد شد. نبود عدالت به‌نوبه خود امنیت و پایداری را نیز زیر سؤال خواهد برد.

با مطرح‌شدن الگوی حکمروایی خوب در چند دهه اخیر، کشورهای توسعه‌یافته در این مسیر حرکت کردند. کشورهای در حال توسعه، به‌دلیل نداشتن بسترهای لازم (فرهنگی، سیاسی و ...)، هنوز فاصله زیادی با توسعه دارند. این کشورها (کشورهای در حال توسعه) ناگزیرند به ایجاد جوامع مدنی^۱ روی بیاورند، به این معنا که در برنامه‌ها و طرحهای خود، تعامل میان اضلاع حاکمیت صورت‌پذیرد. یکی از ویژگیهای این جوامع، رعایت اصل شهروندی است. شهروند کسی است که دارای حقوق و مسؤولیتهایی است؛ یعنی نه تنها از حقوق خود دفاع می‌کند بلکه در قبال جامعه نیز خود را مسؤول می‌داند.

در کشور ما به‌دلیل نبود الگوی حکمروایی خوب، اکثر برنامه‌ریزیها از بالا به پایین انجام می‌شده و این امر باعث می‌شود که برنامه‌ها و طرحها در آینده پیامدهای نامطلوبی داشته باشد^۲. در طرح حاضر، به‌دلیل عدم رعایت اصول حکمروایی خوب، اصول شهروندی (حقوق و تکلیفها) نیز رعایت نشده است. در نتیجه مسؤولان، بدون مشارکت مردمی، اقدام به

1. civic societies

۲. از پیامدهای نامطلوب در طرح متروی تهران (به‌دلیل نبود حکمروایی خوب) می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: احداث ایستگاه مترو در قسمتهایی از شهر که دسترسی به آنها دشوار است، طولانی بودن زمان انتظار مسافران مترو در ترمینالهای کنار ایستگاه برای رفتن به مقصد نهایی، وجود مشکلات امنیتی در داخل ایستگاهها به‌دلیل نبود پلیس مترو یا دوربینهای مداربسته، مشکلات مربوط به سرویس‌دهی در ایستگاهها، کم بودن تعداد قطارها یا زیاد بودن فاصله زمانی حرکت قطارها، افزایش ترافیک و تراکم در کنار ایستگاهها، وجود آلودگیهای بصری-صوتی-هوایی-زیست محیطی (به‌دلیل عدم استفاده از فضاهای سبز و باز در کنار ایستگاهها) در پیرامون ایستگاهها، عدم استفاده از امکانات رفاهی در داخل ایستگاهها و ...

برنامه‌ریزی و اجرای طرح کرده‌اند. طبیعی است زمانی که مشارکت در طرحها وجود نداشته باشد، احساس مسؤلیت نیز کمتر خواهد بود. این امر (یکسویه‌بودن فرایند برنامه‌ریزی) باعث عدم اجرای عدالت، قانون‌مداری، شفاف بودن (درنتیجه، عدم نظارت)، فراگیری و ... شده است. در نتیجه مسؤولان، خود را در قبال مردم پاسخگو نمی‌دانند (هرچند ممکن است به برخی سؤالات مردم پس از اجرای طرح جواب بدهند) و تمامی این عوامل، دو اصل عمده پایداری و امنیت طرح را زیر سؤال برده‌اند.

۶-۴- ارائه پیشنهادها

همان‌گونه که در متن تحقیق توضیح داده شد، در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای این طرح (طرح (مترو)، اصول حکمروایی خوب، رعایت نشده است و مسؤولان، با اتکا به دانش خود و یاری جستن از کارشناسان و مشاوران مختلف به برنامه‌ریزی و اجرای این طرح اقدام کردند. نتیجه این اقدام یکسویه آنها، بروز مشکلات عدیده‌ای را در زمینه‌های مختلف موجب شد (در قسمت پیامدها به آن اشاره شد).

همان‌گونه که قبلاً نیز ذکر شد، امروزه بسیاری از کشورهای توسعه یافته در فرایند برنامه‌ریزیها و اجرای طرحهای خود از الگوی حکمروایی خوب استفاده می‌کنند. به این ترتیب که مردم را درگیر برنامه‌ها و طرحها می‌کنند و برنامه‌ریزیهایشان با مردم و حتی به سبیل مردم صورت می‌گیرد. بدیهی است که در این روش، اصول شهروندی (حقوق و مسؤولیتها) پاسخگویی از طرف مسؤولان، شفاف‌بودن برنامه‌ها و هزینه‌ها، عدالت و دربرگیری، قانون‌مداری، کارایی، امنیت و پایداری به‌خوبی در برنامه‌ریزیها و اجرای طرحهایشان رعایت می‌شود.

در کشور ما به دلیل سابقه تاریخی در شیوه برنامه‌ریزی (از بالا) و سطح پایین فرهنگ و آگاهی مردم، اجرای الگوی حکمروایی خوب تا حدود زیادی با مشکل مواجه است. برای دستیابی به این الگوی مدیریتی مطلوب، راهکارهای زیر ارائه می‌شود:

۱) آموزش عمومی حین مشارکتی فراگیر در فرایند برنامه‌ریزی به صورت گام به گام (تمرین مشارکت):

۲) گفتگو و ساختمان توافق همگانی در روندی از پایین به بالا:

- ۳) تمرکززدایی تصمیم‌سازی و واگذاری اختیارات توأم با پاسخگویی محلی؛
- ۴) تلاش در راستای بسط و توسعه نهادهای مدنی (به‌عنوان نهادهای حایل میان مردم و حکومت)؛
- ۵) توجه و تأکید بر رعایت اصول شهروندی (حقوق و مسؤولیتها) با بسترسازی فرهنگی.

۷- منابع

- [۱] بشیریه ح.؛ جامعه‌شناسی سیاسی نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی؛ تهران: نشر نی، ۱۳۸۳.
- [۲] نوروزی س.؛ مروری بر مفهوم شهرنشینی و شهروندی، شهرنشین به‌هیبت یک شهروند؛ روزنامه شرق. صفحه مردم، دوشنبه ۲۲ فروردین ۱۳۸۴.
- [۳] ممتاز ف.؛ جامعه‌شناسی شهری؛ تهران: انتشارات شرکت انتشار، ۱۳۸۱.
- [۴] شریفیان ثانی م.؛ «مشارکت شهروندی؛ حکمروایی شهری و مدیریت شهری»؛ فصلنامه پژوهشی-تحلیلی-آموزشی مدیریت شهری، ش ۸، س ۲، زمستان ۱۳۸۰.
- [5] Pacione M.; Urban geography: A global perspective; Routledge Press, New York. 2004.
- [6] <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.
- [7] Arnstein S.; "Ladder of citizen participation"; *Journal of planning association*, 1969. No. 35.
- [۸] حیدری ا.؛ خیرخواهان ج.؛ «حکمروایی خوب؛ بنیان توسعه»؛ بررسیهای اقتصادی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، تهران: ۱۳۸۳.
- [۹] عربشاهی ز.؛ «قانون برنامه چهارم، زیر ذره‌بین حکمروایی خوب شهری»؛ ماهنامه پژوهشی-آموزشی-اطلاع‌رسانی شهرداریها، س ۶، ش ۶۹، بهمن ۱۳۸۳.
- [۱۰] فرزین پاک ش.؛ «از آموختنیهای شهر حکمروایی خوب چیست؟»؛ (به نقل از Source: unescap.or). ماهنامه پژوهشی-آموزشی-اطلاع‌رسانی شهرداریها. س ۶، ش ۶۹، بهمن ۱۳۸۳.

[۱۱] مجلس شورای اسلامی؛ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی-فرهنگی کشور؛ ۱۳۸۳.

[12] www.worldbank.org/wbi/governance.

[۱۳] صراف‌ی م؛ مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای؛ دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۱۳۷۹.

[۱۴] بشیریه ح؛ موانع توسعه سیاسی در ایران؛ تهران: انتشارات کیمیا؛ ۱۳۸۲.

[۱۵] مقیمی س.م؛ اداره امور حکومت‌های محلی، مدیریت شوراها و شهرداریها؛ چ ۱، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۲.

[۱۶] شرکت راه آهن شهری تهران و حومه، تاریخچه متروی تهران، ۱۳۸۳.

[۱۷] شرکت راه آهن شهری تهران و حومه، متروی تهران، ۱۳۸۳.

[18] Friedmann J.; "Planning in the public domain; From Knowledge to Action"; Princeton: Princeton University.

ژوهرشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی