

بیم‌ها و امیدها

بررسی نظام برنامه ریزی شهری در ایران

nozar_491@yahoo.com

علی نودریور / دکترای شهرسازی / رئیس هیئت مدیره جامعه مهندسان شهرساز ایران

طرح‌های جامع با منابع مالی غیر دولتی اجرا می‌شود.

ارزیابی طرح جامع ۱۳۸۶

در تهیه طرح جامع جدید دو گام مثبت وجود دارد :

۱ برای اولین بار شهرداری در کنار دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) نقش کارفرمایی را به عهده گرفت. این اتفاق در قالب تفاهمی بود که شهرداری تهران با وزیر مسکن به منظور تهیه طرح جامع تهران انجام داد. این اقدام بسیار ارزنده است، اما باید کامل شود؛ یعنی تهیه طرح‌های توسعه شهری به تدریج به شهرداری‌ها واگذار شود تا نقش کارفرمایی دولت حذف شده و تنها نقش نظارتی داشته باشد.

۲ دومین گام مثبت، ارائه طرح‌های موضوعی است که راه را برای تکمیل طرح‌ها با همکاری سایر نهادهای ذی‌نفع باز گذاشته است.

هرچند طرح جامع ضعف‌هایی دارد، اما انتظار جامعه حرفه‌ای آن است که شهرداری ضمن پذیرش طرح جامع، طرح تفصیلی را نیز ابلاغ کند. همچنین شهرداری باید دو اقدام دیگر را نیز پیگیری نماید: اول آنکه برنامه عمرانی ۵ ساله شهر تهران را مبتنی بر طرح جامع تهیه و اجرا کند و دوم آنکه طرح‌های موضوعی را در دستور کار قرار دهد.

برنامه عمرانی پنج‌ساله؛ راهکاری برای رفع نواقص طرح‌های جامع

برنامه عمرانی پنج‌ساله، سند دیگری برای توسعه شهر تهران است که در قانون نوسازی، عمران و اصلاحات شهر، مصوب ۱۳۴۷ به آن اشاره شده است. این قانون عمدتاً به نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد می‌پردازد و دو اقدام را به دنبال دارد :

- ۱ اخذ عوارض نوسازی از مردم.
- ۲ تهیه برنامه عملیات نوسازی، عمران و اصلاحات شهری به مدت پنج سال و مبتنی بر طرح جامع.

البته در همان قانون ذکر شده است که چنانچه یک شهر فاقد طرح جامع بود، این برنامه عمرانی می‌تواند بر اساس احتیاجات ضروری و رعایت اولویت‌ها تنظیم شده و به تصویب شورای شهر و سپس وزارت کشور برسد.

این راهکار تا حدودی نواقص طرح‌های جامع را پوشش می‌دهد اما در عمل، استفاده نشد. دو عامل باعث عدم تهیه برنامه عمرانی شد.

عامل اول به عملکرد مشاورین تهیه‌کننده طرح‌های جامع مربوط می‌شود که مطابق شرح خدمات قرارداد تیپ ۱۲، مشاور باید پس از تهیه طرح جامع در کنار شهرداری باقی بماند و برنامه عملیات عمران و توسعه شهری را تهیه کند که هیچ‌گاه محقق نشد.

عامل دوم ضعف توان علمی، فنی و کارشناسی شهرداری‌ها است که قادر به تبدیل طرح‌های جامع به برنامه عمل نبودند. هرچند در سال گذشته برای شهر تهران برنامه عملیات عمرانی تهیه شده است، اما در حقیقت، جمع ۵ سال بودجه شهرداری است.

برنامه‌ریزی تعریف مشخصی دارد و هر سندی برنامه نیست. برنامه‌ریزی یک جریان آگاهانه است که به منظور دستیابی به اهداف



مقدمه‌ای بر طرح‌های جامع تهران

عمده برنامه‌هایی که برای شهر تهران تهیه شده، متکی بر طرح‌های جامع بوده است. این طرح‌ها، سند توسعه کالبدی شهر محسوب می‌شوند.

اولین سند توسعه تهران در سال ۱۳۴۷ تهیه و در سال ۱۳۴۹ به اجرا درآمد که تا سال‌های پس از انقلاب نیز مبنای توسعه تهران بود. پس از آن در سال ۱۳۷۱ طرح ساماندهی تهران تهیه شد که خود به نوعی بازنگری در طرح جامع پیشین بود. این طرح عملاً مورد استفاده قرار نگرفت تا اینکه سرانجام طرح جامع جدید (مصوب ۱۳۸۶) تهیه شد و اکنون سند قانونی توسعه شهر تهران است. طرح جامع جدید تکلیف توسعه شهر را تا افق سند چشم‌انداز (سال ۱۴۰۴) مشخص کرده است؛ هرچند برای اجرایی شدن آن، تهیه طرح تفصیلی الزامی است.

اما مشکل اساسی طرح‌های جامع در عدم توجه آنها به محورهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهرها است. هرچند تلاش داشته‌اند راهکارها و اهدافی را برای شهر مشخص کنند، اما دو اشکال جدی وجود دارد :

- ۱ مبتنی بر منابع موجود شهر نیست.
- ۲ تعیین برنامه در این محورها مستلزم مشارکت سایر دستگاه‌های اجرایی است که وظیفه‌هایی در حوزه امور شهری را نیز بر عهده دارند.

به عنوان مثال تعیین میزان سرانه فضای آموزشی، باید با همکاری آموزش و پرورش انجام شود؛ در حالی که طرح جامع بدون هماهنگی، برای آموزش و پرورش تعیین تکلیف می‌کند و در طرف دیگر، آموزش و پرورش هیچ‌گونه الزامی به رعایت این برنامه ندارد. یکی از دلایل مهم عدم همکاری در اجرای برنامه‌ها، منابع مالی طرح‌ها است که این معنا که مثلاً بودجه آموزش و پرورش توسط دولت تعیین می‌شود، اما

مشخصی شکل می‌گیرد و یک سلسله اقدامات و فعالیت‌های مرتبط به هم را در آینده پیش‌بینی می‌کند. یک برنامه باید شامل تصمیمات ارزشی، طراحی و فنی باشد، اما برنامه پنج ساله عمرانی تهران صرفاً بخش فنی را داراست.

طرح‌های موضوعی؛ آغاز همکاری سازمان‌ها با شهرداری

برای تهران امروز، یک طرح جامع و یک برنامه عمرانی پنج ساله وجود دارد. در طرح جامع کنونی بحث جدید طرح‌های موضعی و موضعی مطرح است. بدین ترتیب در طرح‌های موضعی هماهنگی با نهادها و سازمان‌ها صورت می‌گیرد و سندی که تهیه می‌شود، نواقص گذشته را نخواهد داشت. البته در قانون شوراها، قانونگذار برای واحدهای شهرستانی دستگاه‌های دولتی که وظیفه خدمات شهری دارند، ارائه سالانه طرح‌ها به شورای شهر را الزامی کرده است. اگر شوراها به همین بند از قانون توجه کنند و دستگاه‌های دولتی را ملزم به انجام وظیفه کنند، بسیاری از نواقص کنونی برطرف خواهد شد.

دوران گذار، پیش‌درآمد مدیریت یکپارچه شهری

شهرداری متولی همه شهر نیست. هم اکنون دولت و نهادهای دولتی عهده‌دار ۲۳ وظیفه هستند که از جنس وظایف محلی است. این وظایف می‌تواند طی یک امکان‌سنجی به مرور به نهادهای محلی واگذار شود. اما تاکنون مقاومت بدنه دولت باعث عدم تحقق این امر شده است. تا زمانی که این امر محقق نشده، شوراها باید بر اساس بند ۳۴ ماده ۷۱، قانون شوراهای اسلامی کشور برنامه شهر را تهیه کرده و متولی مدیریت شهر باشند. این یک راه حل موقتی است که از «برنامه‌ریزی شهرداری» به «برنامه‌ریزی شهری» حرکت کنیم. طی کردن این دوره گذار برای شکل‌گیری مدیریت واحد شهری الزامی است. با این اقدام به تدریج جایگاه شهرداری در اداره شهر پررنگ شده و وظایف محلی دولت از دوش او برداشته می‌شود. این موضوع به معنای تبدیل شهرداری به یک سازمان گسترده نیست، بلکه شهرداری متولی امور شهری می‌شود و بخش‌هایی از وظایف شهرداری را در یک فرایند امکان‌سنجی به بخش خصوصی واگذار می‌کند. شورا در دوره گذار؛ متولی مدیریت و برنامه‌ریزی شهر خواهد بود و پس از دوره گذار، نظارت خود را بر روی شهرداری متمرکز خواهد کرد.

با شکل‌گیری این باور طرح‌های موضعی قابل اجرا است. «برنامه‌ریزی بخشی» با «برنامه‌ریزی محلی» پیوند خورده و مشکل کنونی ناهماهنگی برنامه‌ریزی مرتفع می‌شود. البته برنامه‌ریزی نیز نباید ثابت باشد؛ چرا که شهر یک موجود زنده و دائماً در حال تغییر است. بنابراین برنامه شهر نیز باید منعطف باشد.

ناهماهنگی بودجه با برنامه

لازم است تا بودجه شهرداری‌ها مبتنی بر برنامه باشد، اما این مهم هیچ‌گاه عملی نشده است. آیین‌نامه مالی شهرداری گواه این ادعا است و بی‌توجهی به این اصل، نشان‌دهنده ضعف نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران است.

چنانچه شوراها با مردم پیوند بخورد، نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی محلی از دولتی پیشی خواهد گرفت؛ مشروط بر اینکه **سلسله مراتب** شورای محلات، شورای مناطق و شورای شهر شکل بگیرد. در گام بعدی، برنامه‌ریزی باید مبتنی بر این سلسله مراتب باشد؛ یعنی برای هر یک از سطوح جداگانه و به ترتیب برنامه تهیه شود. مثلاً شهرک اکباتان در تهران، برنامه مستقل خود را داشته باشد. در غیر این صورت مشارکت مردم جلب نخواهد شد و برنامه‌ها عملی نمی‌شوند.

رسیدن به نقطه مطلوب؛ نیازمند عزم ملی

تحقق تمامی موارد مطلوب نامبرده بستگی به عزم و اراده مسئولین نظام دارد. نظام برنامه‌ریزی به یک اجماع و شکل‌گیری تفاهم نیاز دارد. این اجماع هم‌اکنون در شهرداری و شورا دیده می‌شود. لیکن عزم جدی از سوی دولت وجود ندارد و مدیران دولتی مایل به واگذاری وظایف به مدیریت محلی نیستند. متأسفانه ماده ۶۴، ۱۴۴ و ۱۶۹ لایحه برنامه پنجم توسعه بر خلاف روند واگذاری امور به مدیریت محلی است و سعی در بازگرداندن مجدد اختیارات به دولت دارد. با اینکه شهرداری‌ها مصمم به در اختیار گرفتن وظایف محلی هستند و شوراها به این موضوع اعتقاد دارند، اما متأسفانه هیچ حرکت جمعی از سوی آنها دیده نمی‌شود.

تأسیس اتحادیه شهرداری‌ها؛ گامی به جلو

تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها می‌توانست بازوی اجرایی مهم و مؤثری برای شهرداری‌ها باشد. این اتحادیه پیش از انقلاب - که نظامی

استبدادی حاکم بود - وجود داشت، اما اکنون چنین اتحادیه‌ای وجود ندارد. این اتحادیه می‌تواند متولی امور ملی شهرداری‌ها بوده و مسائل آموزشی، پژوهشی و تحقیقات در امور شهری و محلی را بر عهده بگیرد. شهرداری‌ها و شوراهای

شهر در پیگیری مطالبات و حقوق خود کم‌کاری می‌کنند. در حالی که شورای عالی استان‌ها می‌تواند بخشی از مطالبات را از طریق مجلس شورای اسلامی پیگیری نماید، اما دبیرخانه آن بسیار ضعیف عمل می‌کند. با این حال بستر این کار مهیا است و این ظرفیت قانونی وجود دارد. باید توجه داشت که تنها میل و خواسته در شوراها و شهرداری‌ها کفایت نمی‌کند و این تمایل باید به عزم و اراده تبدیل شده تا حکومت مردمی و محلی محقق شود.

تمرکززدایی در قانون اساسی

چنانچه مسائل محلی توسط دستگاه‌های محلی حل و فصل شود، نیازی به سفرهای استانی مکرر و مداوم هیئت دولت نیست. قانون اساسی تمرکززدایی را پذیرفته و حیطه مسائل محلی را از امور ملی تشکیک کرده است. خواست مردم در انقلاب ۵۷ این بود که حاکمیت از مردم جدا نبوده و تحت نظارت مردم باشد. لذا شوراها به نمایندگی از مردم ناظر بر امور محلی هستند.

واقعیت ماندگار، قانون اساسی است. دولت‌ها ممکن است اجرای قانون را به صورت مقطعی دچار چالش کنند، اما آگاهی مردم باعث خواهد شد که ظرفیت‌های قانونی که در قانون اساسی و سایر قوانین وجود دارد، پیگیری و به تدریج محقق شود.

کلام آخر

با اینکه معمولاً حوزه شهرسازی ضعیف‌تر انگاشته می‌شود، در نهایت شهرداری باید حوزه شهرسازی را تقویت کند. به اعتقاد بنده معاونت شهرسازی باید قوی‌ترین حوزه معاونت شهرداری‌ها بوده و سایر معاونت‌ها بر مبنای اقدامات، برنامه‌ها و فعالیت‌های آن حوزه عمل نمایند.