

تهران آینده؛ حاکمیت قانون و عقلانیت

تأملی بر اداره قانونمند شهر بر مبنای اسناد مصوب



pmousavi@gmail.com

موسی پورموسوی / دکترای برنامه‌ریزی شهری / استادیار دانشگاه و مشاور شهردار تهران

نوعی به‌وسیله طرح سال ۱۳۷۳ (معروف به طرح آتک) و سپس تهران سال ۱۳۸۰ به همراه طرح مجموعه شهری تهران مصوب ۱۳۸۲ اداره می‌شد. در عین حال در حوزه شهرداری هم با اعمال ظرفیت‌های مندرج در متن برنامه شهرداری، تا حدودی به وظایف شهرداری در قبال شهر رسیدگی شد.

در یک جمع‌بندی، برنامه‌ریزان، پژوهشگران و مدیران اجرایی به این نتیجه رسیدند که باید درصدد ارتقاء مفهومی و کارکردی طرح‌های مصطلح جامع شهری باشند. اطلاق طرح جامع تهران به طرح راهبردی-ساختاری یا ساختاری-راهبردی نیز حاصل چنین نگرشی بوده است. البته نیک می‌دانم که تغییر صرف واژگان نمی‌تواند محتوی را تغییر دهد زیرا طرح اخیر همان طرح جامع است که به سلیقه تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان تغییر نام پیدا کرد.

«چگونه می‌توان تهران آینده را ترسیم کرد؟» در پاسخ به این سؤال ابتدا باید تهران را ترسیم کرده و به تصویر (Image) کشید تا بتوان آینده آن را تدوین کرد. بدیهی است که چیدمان آینده تهران هر چه باشد، غیر از وضعیت کنونی است. هنر، مدیریت وضعیت کنونی نیست؛ بلکه مهم اتخاذ روشی در مدیریت شرایط روز است که آینده آن نیز به خوبی مدیریت شود.

اولین طرح جامع تهران- که در سال ۱۳۴۸ اجرایی شد- دربرگیرنده احکامی بود که در فرایند مدیریت یا به فراموشی سپرده شد و یا امکان اجرای آنها فراهم نشد. به هر حال این طرح با تمام نقاط قوت، در عمل به اهداف خود دست پیدا نکرد و باید با طرح جدید سال ۱۳۷۳ معاوضه می‌شد، اما این کار نیز صورت نپذیرفت.

علی‌رغم آنکه در سال‌های ۸۶-۱۳۷۳ تهران فاقد طرح جامع مصوب بوده، ولی تهران در طول این سال‌ها، به

واژگان کلیدی: طرح راهبردی، توسعه پایدار شهری، مدیریت یکپارچه شهری، حقوق شهروندی.

مربوط می‌شود. زمانی که این مرکز از مهندس «حبیب‌الهیان» تحویل اینجانب شد، نهاد در مرکز مستقر بود و البته اعتقاد داشتم که نهاد باید از مرکز منفک شود که خوشبختانه انجام شد.

لزوم وجود مرکز دائمی پایشگر طرح‌های توسعه شهری بخشی از کار تشکیل نهاد برنامه‌ریزی شهر تهران، به زمان مسئولیت نگارنده در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

اینکه باید نهادی در تهران پایش برنامه‌های توسعه شهر را بر عهده گیرد، امری بدیهی و عقلانی است. نظارت عالی به نهاد باعث رونق فضای کار و فعالیت، ساماندهی فضاهای سکونت، تأمین فضاهای عمومی برای شهروندان در جهت بهبود وضعیت شهر می‌شود. حضور چنین نهادی به معنای هم‌راستایی در سیاست‌ها و اعمال تصمیمات، ترویج یکپارچگی و یکسویی بین سیاست‌های مدیریت شهری پایدار و هم‌سویی فعالیت‌های محلی، منطقه‌ای و ملی برای پایداری مدیریت در شهر است. هر انسان عاقلی برای زندگی بهتر، آینده روشن و استقرار با ثبات در تمامی ابعاد برای زندگی فردی، جمعی و در مقیاس ملی تلاش می‌کند و این جزئی از برون‌دادهای عقلانی انسان است. تهران هم از این قاعده مستثنی نیست. به همین دلیل در سال ۱۳۸۲ قرارداد بین شورای شهر شهرداری تهران و وزیر مسکن و شهرسازی وقت منجر به پایه‌گذاری نهاد شد که یک اقدام عاقلانه و مبتنی بر نیاز شهر تهران بود. تا سال ۱۳۸۵ حدود ۸۰ درصد طرح جامع و به دنبال آن بخش اعظم طرح تفصیلی مناطق توسط مشاوران ۲۲گانه تهیه شد. با تصویب این طرح در سال ۱۳۸۶، شورای عالی شهرسازی و معماری کشور، وارد مرحله جدیدی از برنامه‌ریزی و توسعه شهر تهران شد.

آیا طرح جامع مصوب ۱۳۸۶ پاسخگوی تهران آینده است؟

لازم است از تلاش‌هایی که برای تهیه طرح جامع سال ۱۳۸۶ صورت گرفت تشکر شود. اما علی‌رغم احترام به همه همکاران عزیز در شورای عالی شهرسازی و معماری کشور، این طرح فاقد وجهت لازم برای اداره تهران آینده است. نگارنده در سال‌های ۸۶-۱۳۸۵ و در خلال تصویب طرح و مراحل پایانی مطالعه علمی آن، از طرف شهردار تهران مسئولیت کمیته علمی ارزیابی آن را برعهده داشته است. در این کمیته تمامی خروجی‌های این طرح توسط عده‌ای از فرهیختگان و اساتید دانشگاهی مطالعه شد. برخی از نتایج این بررسی در سایت اینترنتی خبرگزاری ایسنا مندرج شد که هنوز هم به عنوان سند به آن رجوع می‌شود. بنابراین نظرات نگارنده به صورت مکتوب موجود است و قابل تغییر و انکار نیست و هنوز هم به همان نتایج معتقد و مقید هستم، از جمله اینکه:

- طرح جامع جدید تهران، یک طرح راهبردی نیست.
- تهیه طرح راهبردی با قراردادهای نوع (تیپ) ۱۲ سازمان برنامه و بودجه امکان‌پذیر نیست.
- نمی‌توان با سلسله احکامی که جنبه‌های سلبی آن از جنبه‌های ایجابی قوی‌تر است، بر شهری چون تهران با این سرعت تغییر، اعمال مدیریت کرد.
- در این طرح، بسیاری از ملاحظات نظیر (IT Base) شدن شهر آینده، از نظر مخفی باقی مانده و اسناد پشتیبانی که شاهدهی بر این بررسی‌ها باشد، وجود ندارد.
- در متن طرح جامع به اصل ایمنی و امنیت (Safety & Security) که سلامت شهروندان را تضمین می‌کند، توجه کافی نشده است. بنابراین در طرح جدید، همان سنت طرح جامع دنبال شد و تنها نام آن تغییر کرد؛ مانند تغییر جلد کتاب بدون تغییر محتوای

آن (شرح خدمات سنتی قدیم). لازم است که در ابتدا با تصویب سندی در مراجع قانونی، تیپ ۱۲ را تغییر داده و یا حداقل تکمیل نماییم. دیر یا زود، مدیران مرتبط در سطح ملی و شهری تهران به این نتیجه خواهند رسید که باید طرحی تکمیلی برای اداره تهران تهیه کنند. شایسته است که تا آن زمان، مسئولان ذی‌ربط به‌ویژه در وزارت مسکن و شهرسازی به دنبال تهیه نوع جدیدی از طرح شهری برای توسعه کلان‌شهرها باشند. به طور کلی شرح خدمات کلان‌شهرها از تیپ سنتی رایج در سایر شهرها متفاوت است. در همین‌جا از مسئولان امر از جمله وزیر محترم مسکن، ریاست محترم نهاد برنامه‌ریزی شهر تهران تقاضا می‌شود که با دعوت از کارشناسان و صاحب‌نظران شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهری در مقیاس کلان و طی نشست‌های حداقل یک هفته‌ای، نسبت به تغییر در این متن قانونی اقدام عاجل به عمل آورند. یکی از ایرادات وارد بر طرح این است که کاملاً دولت‌محور است. دولت‌های قدیم (به معنای عام) به طور دستوری و از طریق وزارت کشور - که در زمان خلاء وجودی شورای اسلامی شهر به عنوان نایب رئیس آن عمل می‌کرد - بر فضای شهری اعمال حاکمیت می‌کردند. این نوع از طرح متعلق به انگاره‌های آن دوره از تاریخ است. در حالی که طرح باید انعطاف بیشتری برای تأمین منافع شهروندان داشته و شهروندمحور باشد.

تغییر در محتوا و چگونگی اجرای طرح‌های توسعه شهری مطابق دانش روز

اصولی وجود دارد که به ما می‌آموزد باید در محتوا و اجرای طرح‌های توسعه شهری تغییراتی ایجاد کنیم. برای اطمینان به آینده تهران باید بخشی از این اقدامات را اکنون آغاز کنیم که عبارت است از:

- ترویج یکپارچگی سیاست‌ها در جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی، محیطی

- و همسویی و کمک آنان به یکدیگر به نحوی که بتوان از تمامی ابزارها برای وضع مقررات از جمله ارزیابی متعادل اثرات اجرای برنامه‌ها بهره گرفت.
- استفاده از بهترین دانش به روز شده که ما را در حل مشکلات، پشتیبانی کند.
- در نظر گرفتن اصل دوراندیشی: برای تهران آینده باید بتوان در چارچوب همین فضا (وجود نهاد برنامه‌ریزی) از اتفاقات آتی اطمینان حاصل کنیم. مطابق این اصل در شرایط عدم اطمینان و قطعیت علمی، قادر به ارزیابی و انجام تمهیدات لازم در روش‌های مدیریت خطر و جلوگیری از آسیب‌های وارد بر محیط و مردم خواهیم بود. باید بتوانیم فضای آینده تهران را شفاف و قابل رؤیت (مانیتور شده) تصور کرد، در حدی که نزدیک به ۷۰ درصد از پیش‌بینی‌های ما با واقعیت‌های آن زمان مطابقت داشته باشد.

طرح جامع جدید تهران کاملاً دولت‌محور است، در حالی که طرح باید انعطاف بیشتری برای تأمین منافع شهروندان داشته و شهروندمحور باشد. این نوع از طرح، متعلق به دوران خلاء وجودی شورای اسلامی شهرها است. همچنین بسیاری از ملاحظات نظیر اصل ایمنی و امنیت که سلامت شهروندان را تضمین می‌کند، و IT Base شدن شهر که می‌تواند نقش تهران و میزان حمل‌ونقل در شهر را تحت تأثیر قرار دهد، از نظر مخفی باقی مانده است.

نیز فاصله زیادی داریم و این امر زمان زیادی می‌برد. در حال حاضر شهرداری تنها ارگان دخیل در امور شهر نیست. هر یک از وزارتخانه‌های نیرو، آموزش و پرورش، دفاع، اطلاعات، سازمان میراث فرهنگی و نیروی انتظامی در شهر مسئولیت‌هایی به عهده دارند و البته حضور آنها در شهر منطقی و عقلانی است. ولی در کار این ارگان‌ها ناهماهنگی وجود دارد. به طور مثال آیا منطقه‌بندی این وزارتخانه‌ها در شهر منطبق بر هم است؟ فصل ششم قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴، ۵۳ وظیفه برای شهرداری لحاظ نموده که در حال حاضر کمتر از ۴۰ درصد این وظایف توسط شهرداری انجام می‌شود. ۲۱ وظیفه منحصرأ توسط شهرداری و ۷ وظیفه به‌طور مشترک و ۲۵ وظیفه توسط ادارات، سازمان‌ها یا بخش خصوصی انجام می‌شود.

«مدیریت یکپارچه» به معنای سیاست‌های متمرکز اما با اجرای پراکنده و همسو است. در این حالت ارگان‌ها می‌توانند با یکپارچه‌کردن فضای اداری و سیاسی شهر با یکدیگر هماهنگ باشند و به شهروندان خدمت کنند. همچنین تمامی اطلاعات مشترک در یک واحد متمرکز در اختیار همه قرار می‌گیرد. این روش را می‌توان به رابطه بخش‌های مختلف یک سازمان تشبیه کرد. برای نمونه هم‌اکنون شهرداری تهران معاونت‌های گوناگونی دارد؛ که همگی در چارچوب برنامه پنج‌ساله و یکساله در حال انجام وظیفه هستند. در این بین شهردار تهران نیز بدون نظر و هماهنگی با شورای اسلامی شهر تصمیمی نمی‌گیرد. حال اگر این فضا کمی گسترده‌تر شده و همه ذی‌نفعان شهر- از جمله نهادهای غیردولتی (NGO)- در آن مشارکت کنند، به سمت یکپارچگی مدیریت پیش خواهیم رفت. تحقق مدیریت یکپارچه شهری به معنای حاکمیت منافع مشترک بر امور در یک فضای عقلانی است.

ارزیابی شهر، بر اساس اصول توسعه پایدار شهری

تهران آینده باید در چارچوب «توسعه پایدار شهری» ارزیابی شود. اصول این پارادایم به شرح زیر است:

- اصل پایداری یا توسعه پایدار (Sustainable Development) که این پایداری در سه بعد زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی دنبال می‌شود.

- اصل راهبردی به ما می‌آموزد شهر را در چارچوب «مدیریت مطلوب شهری» (Good Governance) ببینیم. یک شهر مطلوب، باید مدیریت مطلوب و درست داشته باشد. برای اعمال درست مدیریت، باید در ابتدا به درستی بدانیم. دانستن و اجرای درست دانسته‌ها امر بسیار مهمی است. ممکن است دانسته‌های خوبی داشته باشیم، اما آنها را به درستی اجرا نکنیم.

- اصل توسعه مدیریت مشارکتی به معنای حرکت پشتیبانی‌شده در آینده. امروزه در دنیا به این اصل توجه بسیاری می‌شود. لازم است در تعیین اولویت‌های محلی و ملی، براساس مشارکت مؤثر، ذی‌نفعان را دخیل کنیم. با تأمین نظر ذی‌نفعان، حتماً حمایت آنها را خواهیم داشت. این پشتیبانان شامل دولت ملی، نخبگان و فرهیختگان، متخصصان مردم و سازمان‌های غیردولتی (NGO) هستند.

- حساس باشیم. بدین معنا که پاسخ روشن و مستدلی را به ابعاد

- توسعه مدیریت منابع زیست‌محیطی و کاهش خسارت‌های زیست‌محیطی آلاینده‌ها. این امر منجر به توسعه فرهنگی، اجتماعی و انسانی نیز خواهد شد. به طور مثال حریم تهران در حال حاضر به کمتر از ۱۸۰۰ کیلومتر مربع کاهش یافته است که این رقم نیز تنها بر روی کاغذ قابل رؤیت است؛ وگرنه حد و مرزی برای ساخت‌وساز در حومه شهر وجود ندارد. ما در مجموعه شهری تهران، ۵۰ شهر مستقل داریم که هر یک شهرداری و شورای شهر مستقل خود را دارند. سنگینی چهار میلیون مهاجر فاقد مهارت این سکونت‌گاه‌ها در حومه شهر، بر تهران تحمیل می‌شود. حرکت پاندولی جمعیت از محیط پیرامونی به سمت تهران- به‌طور روزانه، هفتگی، ماهانه و فصلی- همواره فضای شهر را دستخوش ناآرامی‌های مختلف حاصل از ورود جمعیت می‌کند. این در حالی است که متخصصین امر، دو کارکرد برای حریم قائل هستند:

- کارکرد زیست‌محیطی. حریم جایی برای تنفس و در حکم ریه شهر است.

- کارکرد پشتیبانی برای توسعه آتی شهر. حریم در حکم زمین‌های ذخیره شهر در مواقع لزوم برای توسعه است.

اما آیا حریم کنونی تهران چنین نقشی دارد؟ اگر امروز نتوانستیم در قالب توسعه زیست‌محیطی

و توسعه مدیریت منابع شهر بر این مشکلات فائق آییم، باید برای تهران آینده تدبیری بیاندیشیم.

- توسعه اقتصاد شهری و بهره‌وری.

اجرای این اصول به یک مرکز دائمی پایشگر نیاز دارد که فرابخشی فکر کند، فرابخشی عمل کند و به دنبال نظارت فرابخشی باشد. از جمله نکات مثبت طرح جامع، در نظر گرفتن گزاره‌ای است که به نهاد برنامه‌ریزی اجازه می‌دهد

طرح را به‌روزرسانی کند و این اعمال انعطاف بسیار قابل احترام است.

«مدیریت یکپارچه شهری»: الزامی برای تحقق اهداف طرح جامع تهران

آنچه برای آینده شهر خود متصور می‌شویم را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد: یکی مطلوبیت‌ها و آرمان‌های ذهنی ما که باید در چارچوب قوانین دنبال شود و دیگری واقعیت‌های موجود. سؤال اینجا است که آیا اجرای طرح جامع با واقعیت موجود انطباق‌پذیر است یا خیر؟

از آنجاکه شکل‌گیری «مدیریت واحد شهری» با توجه به قوانین ما، مطلوب و ممکن نیست، «مدیریت یکپارچه شهری» در ایران دنبال می‌شود. اما ما حتی تا «مدیریت یکپارچه شهری»

از آنجاکه شکل‌گیری «مدیریت واحد شهری» با توجه به قوانین ما، مطلوب و ممکن نیست، «مدیریت یکپارچه شهری» در ایران دنبال می‌شود. «مدیریت یکپارچه» به معنای سیاست‌های متمرکز اما با اجرای پراکنده و همسو است. در این حالت ارگان‌ها می‌توانند با یکپارچه‌کردن فضای اداری و سیاسی شهر با یکدیگر هماهنگ و به شهروندان خدمت کنند. همچنین تمامی اطلاعات مشترک در یک واحد متمرکز و برای بهره‌برداری در اختیار همه قرار می‌گیرد. تحقق مدیریت یکپارچه شهری به معنای حاکمیت منافع مشترک بر امور در یک فضای عقلانی است.

تهران آینده باید شهروندان مسئول و مدیران پاسخگو داشته باشد و باید بدانیم که شهروند مسئول پس از دریافت حقوق خود تربیت می‌شود. از ویژگی‌های مدیر پاسخگو نیز آگاهی، تخصص و احاطه بر کار است. اهمیت این ویژگی‌ها با توجه به این حدیث امام صادق (ع) روشن می‌شود که: «فرقی نمی‌کند در رأس اموری خائن باشد یا بی‌تجربه»؛ چرا که نتیجه عمل یکسان خواهد بود.

اجتماعی و فرهنگی شهر داده و نسبت به آنها تدبیر داشته باشیم. تهران نیز مانند سایر نقاط جهان در حال تغییر است. این تغییر در سه سطح جهانی (Global Change)، ملی (National Change) و محلی (Local Change) در ابعاد گوناگون در جریان است که در لایه‌های اجتماعی بسیار پیچیده نیز می‌شود.

■ اصل هم‌افزایی در مدیریت. لازم است سود رقبا به رسمیت شناخته شود. شهر در یک محیط رقابتی رشد می‌کند. ارزش افزوده از طریق اتصال فعالیت‌ها و مشارکت‌ها حاصل می‌شود. اگر منافع ذی‌نفعان در نظر گرفته شود، هرکسی می‌تواند با سرمایه‌گذاری (معنوی و مادی) سود ببرد. در این حالت، شهر در نقطه مقابل شهرهای مصرف‌کننده شهری تولیدکننده است. شهر مصرف‌کننده، شهری مرده است. تولید تهران در آینده باید مثبت باشد و البته وضع موجود رضایت‌بخش نیست.

■ سیرکولاسیون (شاخص و معنادار بودن). معنای آن در نگاه کارکردگرایی پاسخ به این پرسش است که نقش غالب تهران در آینده چیست؟ شهر باید در برخی فعالیت‌ها شاخص باشد. به‌عنوان مثال اگر مقرر باشد که تهران IT Base شود، آیا نقش آن تغییر نمی‌کند؟ آیا نیاز به حرکت و میزان جنبش در سطح شهر تغییر نخواهد کرد؟ در این شرایط شاخصه شهر چیست؟ آیا در طرح‌های توسعه شهری معطوف به آینده، نقش تهران آینده هم تعریف شده است؟ با تعریف نقش شهر، سایر اصول بالا مانند هم‌افزایی و تولید ارزش افزوده نیز تعریف می‌شود.

■ شهر باید قابل درک باشد. ما باید درک درستی از تهران آینده داشته و آیندگان نیز درک درستی از تهران زمان خود داشته باشند. شهر تهران از نظر هویتی دچار مشکل است. حیرانی، سرگشتگی و گم‌شدن در شهر بزرگی مثل تهران، و نیز تخریب هویت‌های بومی و محلی، مسئله مهمی است که باید در حوزه اجتماعی به آن بپردازیم. علت بسیاری از آتومی‌های کنونی، عدم درک یا درک نادرست ساکنان از فضای زیست شهری است (تعلق خاطر و احساس مسئولیت).

تهران آینده از منظر قانون اساسی

باید توجه داشت که چند سند عالی بالادست در کشور موجود

تفصیلی ما در راستای قانون اساسی قرار دارد؟ آیا برای تحقق «حقوق ملت» که در قانون اساسی تعریف شده گام برمی‌دارد؟ و یا به‌طور مثال از فصل سوم قانون اساسی، تحقق اصولی نظیر اصل ۳۱ (حق مسکن)، اصل ۳۰ (آموزش رایگان) و اصل ۲۸ (ایجاد اشتغال که به توسعه پهنه‌های کار و فعالیت می‌انجامد) در کجای طرح توسعه تهران دیده شده است؟ مدیریت مطلوب با ارائه مطلوب خدمات به شهروندان ممکن است و ابعاد مختلف این خدمات (اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی) باید در کنار هم توسعه پیدا کند.

تهران آینده باید شهروندان مسئول و مدیران پاسخگو داشته باشد و باید بدانیم که شهروند مسئول پس از دریافت حقوق خود تربیت می‌شود. از ویژگی‌های مدیر پاسخگو نیز آگاهی، تخصص و احاطه بر کار است. اهمیت این ویژگی‌ها با توجه به این حدیث امام صادق (ع) روشن می‌شود که: «فرقی نمی‌کند در رأس اموری، خائن باشد یا بی‌تجربه». چرا که نتیجه عمل یکسان خواهد بود.

شهر تهران باید امن، روان و سبز باشد. تهران آینده باید بدون آلودگی، فساد، تبعیض و فشار بر مردم آمایش یابد. شهر باید دارای حرکت خودانگیخته شهروندان با شخصیت تمامیت‌یافته باشد و این جز با آموزش به دست نخواهد آمد.

نتیجه‌گیری

لازم است تا در فضای حضور نهاد برنامه‌ریزی، روش مدیریتی اتخاذ شود که آینده شهر نیز به خوبی مدیریت شود. وجود نهاد برای پایش برنامه‌های توسعه شهر، امری بدیهی و عقلانی است. تغییر در برنامه توسعه شهری تهران باید با توجه به اصولی چون اصل راهبردی یکپارچگی در سیاست‌ها، دوراندیشی، توسعه مدیریت مشارکتی و توسعه مدیریت منابع صورت گیرد. همچنین دستیابی به طرح‌های راهبردی مستلزم تغییر و تکمیل قوانین است. اجرای چنین طرح‌هایی نیاز به یکپارچگی مدیریت شهری و هماهنگی نهادهای دخیل در امور شهر دارد. طرح‌های آتی شهری باید شهروندمحور بوده و در راستای تحقق قانون اساسی گام بردارد. در این راستا ابتدا باید با ادای حقوق شهروندی، اقدام به تعلیم و تربیت شهروند مسئول نموده، تا بدین ترتیب پاسخگویی مسئولان نیز تضمین شود. تهران آینده باید با مدیریت یکپارچه شهری اداره شود و در یک فضای عقلانی، تمام دستگاه‌های دخیل در شهر با تبادل اطلاعات در چارچوب وظایف تعریف‌شده در قانون، شهر را به نحو شایسته‌ای اداره و اهداف خرد و کلان را تعقیب کرده و تحقق بخشند.

منابع

- طرح جامع تهران (۱۳۸۶) مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- مجموعه قوانین اساسی - مدنی (۱۳۷۶) تدوین: غلامرضا حجتی اشرفی، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران.