

# خلاصه گزارش

## ارزیابی آتلیه شهرسازی پاریس (APUR) از طرح جامع شهر تهران

آنچه در پی می آید خلاصه‌ای از «ارزیابی علمی موسسه شهرسازی پاریس (APUR) از طرح جامع شهر تهران» است که (APUR) در سال ۸۵-۱۳۸۴ همزمان با روند تهیه طرح جامع تدوین کرد و توسط خبرگزاری دانشجویان ایران (ISNA) در اردیبهشت ماه ۱۳۸۵ انتشار یافت. مأموریت موسسه در چارچوب قراردادی که با عنوان همکاری فنی با مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (RPCT) در بهمن ماه ۱۳۸۳ به امضاء رسیده بود، انجام گرفت؛ اهداف آن، ارزیابی و ارائه پیشنهاد درباره اهداف طرح و برنامه‌های مربوط به تهران، فرایند تهیه طرح‌ها، رویکرد مطالعات گوناگون و هماهنگی آن‌ها، راهبردها برای آماده‌سازی GIS و کمک به پربازش داده‌ها در قالب یک گزارش فنی برای طرح جامع و طرح‌های تفصیلی مناطق شهر تهران بود.

### ۱- وضعیت تهران

در زمینه توسعه و برنامه‌ریزی شهری در ایران و تهران تنها سه حوزه از ساختار جامعه، دولت، شهرداری و شرکت‌های مشاور، نقش دارد.

### الف) تاریخچه برنامه‌ریزی شهر تهران

#### ■ محتوا و رویکردهای طرح‌های قبلی

اولین طرح جامع تهران در سال ۱۳۴۷ به صورت مشترک توسط «شرکت مهندسی مشاور فرمانفرمایان و همکاران» و «ویکتور گروئن» (Victor Groen) شهرساز آمریکایی تهیه شده بود. این طرح، توسعه شهری را به صورت خوشه‌ای بیان می‌کرد و مشتمل بر مناطق خودگردانی بود که به وسیله بزرگراه‌های درون‌شهری به هم وصل می‌شدند. این تنها قسمتی از طرح جامع قدیمی است که انجام شد. طرح جامع مذکور در سال ۱۳۷۰ توسط شرکت مشاور «آتک» اصلاح و ساماندهی شد. این طرح، تهران را به ۵ ناحیه جغرافیایی - عملکردی تقسیم می‌کرد. CBD (مرکز بازرگانی) در شمال در اطراف عباس‌آباد، شرق برای تجارت و صنایع، مرکز با خصوصیات ویژه‌گی‌های تاریخی و میراثی، جنوب به عنوان یک مرکز مذهبی و دست‌آخر قسمت غرب که قرار بود بخش فعالیت‌های ورزشی و مراکز تفریحی باشد. این سازماندهی چند مرکزی هرگز در عمل به وجود نیامد.

#### ■ نوآوری‌های رویکرد فعلی

از آن‌جا که هیچ یک از دو طرح جامع به طور کامل اجرا نشد از یک سو نوعی شهرسازی همراه با هرج و مرج حاصل از ساخت‌وسازهای غیرقانونی به وجود آمده بود. از سوی دیگر تراکم و ازدحام بسیار واضحی در سامانه عبور و مرور به ویژه در بزرگراه‌ها به وجود آمده بود. رویکرد فعلی در مقایسه با گذشته یک نقطه عطف می‌باشد؛ در سطح سازمانی همکاری جدید بین دولت، شورای شهر و شهرداری تهران به وجود آمده و روش سنتی گذشته دولتی کنار گذاشته شده است. در سطح تهیه طرح‌ها به جای یک شرکت مشاور واحد، انتخاب آن‌ها بر اساس تقسیم‌بندی مناطق شهرداری و موضوعات مورد مطالعه صورت گرفته است. در سطح محتوا، رویکردها متقاطع بوده و از نگرش‌های مجرد و

بخشی اجتناب شده است و در سطح روش‌شناسی تهیه طرح جامع و طرح‌های تفصیلی به صورت همزمان انجام می‌شود که هرگز قبلاً به این شکل نبوده است که این روش نیاز به یک هماهنگی در سطح محلی و کلی دارد.

### ب) اهداف طرح جدید (مدیریت کاربری زمین و ساخت و ساز، کنترل و پیگیری)

آن‌چه که روشن و واضح به نظر می‌رسد این است که طرح جامع یک نگرش کلی از تهران را تبیین خواهد کرد. این طرح با کار بر روی خصوصیات هویتی تهران و همچنین عناصر لازم از پروژه‌های آتی پشتیبانی و تأمین می‌شود. امید می‌رود در نتیجه کار مداوم رفت و برگشت در مقیاس‌های کلی و محلی، این انسجام حاصل شود. مقید کردن ساخت‌وساز به قوانین کارآمد و روشن، با استفاده از نقشه‌های پهنه‌بندی، اولین هدف طرح جامع به نظر می‌رسد. با توجه به بی‌برنامگی‌های بسیار در گسترش شهر، به نظر مدیریت بهتر کاربری اراضی و ساخت‌وساز از دید شهرداری تهران، مقدم بر هر اقدام یا طرح دیگری است تا کارکرد شهر به صورت یک کلیت تضمین شود.

### ۲- راهبردها و آینده‌نگری

#### الف) تهران در کلان‌شهر، منطقه و جهان

الف-۱) طرح مجموعه شهری تهران (۱۳۸۱)؛ چارچوبی برای تهیه طرح جامع تهران!

■ طرح موضوع: پیش‌بینی جمعیتی و فضایی برای رشد شهری تهران

طرح مجموع شهری تهران که حاصل مطالعه و بررسی در بین سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۴ بوده است باید چارچوب تهیه طرح جامع شهر تهران باشد. این طرح، متمرکز بر فرضیه‌های جمعیتی و فضایی مربوط به رشد شهر در مقیاس استان می‌باشد. هدف رویکرد جمعیتی، پاسخ به این سؤال بوده که: ساکنان آینده تهران کجا زندگی کنند؟ رویکرد سازماندهی شهری که برای سال ۱۳۹۹ پیشنهاد شده، هشت قطب

رویکرد فعلی در مقایسه با گذشته یک نقطه عطف می‌باشد؛ در سطح سازمانی همکاری جدید بین دولت، شورای شهر و شهرداری تهران به وجود آمده و روش سنتی گذشته دولتی کنار گذاشته شده است.

شود؟

#### ■ رهنمودها

تجزیه و تحلیل شهری: در کوتاه مدت، لازم است که امکانات نواحی مختلف با توجه به عملکردهای مختلف شهری به ویژه عملکردهای برتر کلانشهر و مرکز آن باید تعریف شوند.

نوسازی شهری: کار تجزیه و تحلیل شهری می‌تواند با بررسی پتانسیل‌های نوسازی شهری در ارتباط با شبکه مترو و شبکه منطقه‌ای کارآمد آینده (قطارهای شهری) همراه شود:

● پتانسیل‌های اطراف قطب‌های مبادلاتی موجود (ایستگاه تهران کرج، ترمینال غرب) و یا قطب‌های آینده (بهشتی-آزادی) مورد مطالعه قرار گیرد.

● ظرفیت زمین‌های بزرگی که به وسیله نیروی‌های نظامی اشغال شده است (به عنوان مثال فرودگاه قلعه مرغی) مطالعه شود.

● پتانسیل‌هایی که ناشی از طولانی‌تر شدن شبکه متروی زیرزمینی می‌باشد، ارزیابی شود.

● مطالعه اثرات ایجاد یک ارتباط سریع بین شمال تهران، مرکز تهران، اسلام‌شهر، رباط کریم و فرودگاه امام خمینی نیز جالب خواهد بود.

**مطالعه تأثیرات:** ارزیابی اثرات بعضی گزینش‌ها که در طرح کلان‌شهر پیش‌بینی شده‌اند می‌تواند جالب باشد: اثرات محیطی، گزینش‌های مختلف الگوهای اسکان، اثرات شهری و اقتصادی فرودگاه جدید در محیط پیرامون آن، اثرات پروژه‌های جاده‌ها (جاده کمربندی کلانشهر و جاده‌های منتهی به دریای خزر).

**چشم‌اندازها:** طیف دیگر کارها می‌تواند مربوط به حفظ و تقویت چشم‌اندازهای کلانشهر باشد (البرز، دره‌های کن، کرج، دشت‌های کشاورزی، ارتباط بین کوه‌ها و دشت‌ها، حفظ ریدورهای چشم‌اندازها، مدیریت ریدورهای بوم‌شناختی، تحقق شبکه‌های سبز و آبی (آب) به ویژه در ابعاد بوم‌شناختی، اقتصادی و هویتی خود آن‌ها). این اقدامات می‌تواند به مطالعاتی در مورد آینده حریم حفاظتی تهران که اهمیت فوق‌العاده برای تهران و شهرهای مجاور آن دارد، متصل شود.

**الف- (۲) موقعیت راهبردی تهران چه خواهد بود؟**

■ **طرح موضوع: مطالعات چارچوبی طرح و شرح خدمات بلندپروازانه**

شرح خدمات چارچوب مطالعات در مورد طرح جامع آینده تهران (محتوای مطالعات فرادست) بسیار بلندپروازانه و کامل است. این مطالعات میدان تفکر وسیعی از طرح را پوشش می‌دهد که همزمان معطوف به گذشته و آینده بوده و در نظر دارد با رویکردی راهبردی

توسعه با هدف «تمرکز زدایی مسکن» در شعاع ۷۰ تا ۱۰۰ کیلومتری از مرکز تهران را مشخص می‌کند. در این برنامه از جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، مناظر و فضاهای طبیعی، جایگاه تهران در سطح بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای، ارائه راه‌حل و امکانات مرتبط با اجرای طرح، بحثی مطرح نشده همچنین به خصوصیات حمل‌ونقل نیز خیلی کم پرداخته شده است.

#### ■ ارزیابی از حیث روش و محتوا

طرح مجموعه شهری تهران معتقد است که مشکلات توسعه تهران باستانی در مقیاس منطقه‌ای حل شود. دیدگاهی که ارائه شد بیشتر از هر چیزی کمی و حتی تا حدودی مکانیکی است. از نظر روش‌شناسی لازم است بدین‌میزان تا چه میزانی بعضی از متغیرها (مانند عرضه و قیمت زمین، ساخت‌وساز مسکونی، توسعه اقتصادی و حتی متغیرهای کیفی) می‌تواند در برآورد جمعیت آینده تهران تأثیر بگذارد.

رویکرد مذکور در چارچوب یک چشم‌انداز برای محدودسازی رشد شهر تهران و تراکم‌زدایی جمعیت قرار دارد. این چشم‌انداز سؤال برانگیز است: سازماندهی و ایجاد کارکرد مناسب در یک کلانشهر متراکم (Compact) آسان‌تر است تا در یک منطقه شهری وسیع در فاصله ۲۰۰ کیلومتری بین هشتگرد تا دماوند. تراکم‌زدایی پیشنهاد شده (انتخاب یک سامانه قطب‌های فاصله‌دار) منجر به رشد نسبتاً ضعیف شهر تهران می‌شود؛ و خطرات زیادی در بر دارد:

● اولین خطر این است که فشردگی شبکه راه‌های تهران به سطح منطقه گسترش یابد. دومین خطر، افزایش تفاوت‌های اجتماعی و اقتصادی بین مرکز شهر و محیط اطراف آن به وسیله محدود کردن عرضه املاک و مستغلات در داخل تهران است. خطر سوم افزایش روند افت و تنزل مناطق مرکزی و نزدیک به مرکز تهران به وسیله عرضه زیاد زمین در خارج از تهران می‌باشد. خطر چهارم این است که فقدان مدیریت کنترل رشد و توسعه بین قطب‌های شهری، منجر به شکل‌گیری یک ابرشهر کنترل نشده خواهد شد!

به روشنی آشکار است که اندازه جمعیتی تا سال ۲۰۲۰ (۱۳۹۹) در کلانشهر مجموعه شهری تهران احتیاج به سرمایه‌گذاری دولتی بزرگی دارد تا بتواند در یک سطح قانع‌کننده کیفیت شهرنشینی را تضمین کند. کلانشهری با جمعیت ۱۶ میلیون به شبکه سلسله‌مراتبی بین قطب‌های شهری خود نیاز خواهد داشت. این قطب‌ها باید مکمل یکدیگر بوده و به وسیله یک سیستم حمل‌ونقل عمومی سریع به یکدیگر متصل شوند.

#### ■ سؤالات

خارج از این موضوعات فنی بعضی سؤالات بسیار مهم و اساسی در ارتباط با طرح جامع تهران باید جواب داده شود:

موقعیت تهران در نظام منطقه‌ای کجاست؟ عملکردهای کلان‌شهر چگونه توزیع می‌شود؟ سهم تهران برای جمعیت و اقشار کم‌درآمد که تهران به فعالیت آن‌ها احتیاج دارد چگونه است؟ به طور کلی چه طرح‌هایی برای کلانشهر تهران در طرح مجموعه شهری دیده شده است؟ آیا این طرح نقطه‌نظر شورای عالی شهرسازی و معماری را منعکس می‌کند و یا بازتاب نقطه‌نظر تمام شهرداری‌های کلانشهر است؟ چه کسی اجرای آن را تضمین می‌کند؟ ابزارهای تضمین‌کننده اجرای آن کدامند؟ اولویت‌های آن در میان مدت کدامند؟ سرانجام این که چه نوع سیستم حکومتی برای اداره کلانشهر تهران می‌تواند تنظیم



مستقبل شهر تهران  
کوهستان البرز، یک فضای باز کلانشهری  
منبع: گزارش APUR



همگرایی‌ها و یا مغایرت‌ها را نشان دهد و انتخاب گزینه‌ها را روشن و تشخیص اولویت‌ها را راحت‌تر سازد.

### ب) تحلیل شهری در مقیاس محلی

■ طرح موضوع: کاربری زمین و تجزیه و تحلیل پروژه‌های ۲۲ منطقه چهار محور در بررسی این دو موضوع با توجه به گزارش نهاد مورد نظر بوده است:

- ۱) تشخیص و اشراف به شهر در سطح محلی.
- ۲) ظرفیت‌های هر منطقه (امتیازات / موانع).
- ۳) راهبردهای توسعه مناطق با استفاده از اطلاعات داخلی هر منطقه.
- ۴) گفت‌وگو با شهرداری‌های مناطق.

گام اول برنامه‌ریزی و راهبردهای توسعه در سطح محلی است. گام دوم اتصال و ارتباط مداوم بین تصمیم‌گیرندگان پروژه‌های مقیاس کلی اعم از شهرداری مرکز (حمل و نقل) و دولت (طرح‌های ملی و منطقه‌ای) و گام سوم سنتز راهبردهای محلی خواهد بود.

#### ■ ارزیابی

از نظر محتوا پاسخ‌های داده شده به سئوالات مطروحه در سطح ملی چندان قابل پذیرش نبود. این سئوالات شامل تراز کلان اقتصادی - اجتماعی، وظیفه بین‌المللی پایتخت، ارتباط پروژه‌های زیربنایی با راهبردهای توسعه محلی، بررسی بافت شهری در یک مقیاس جغرافیایی با توجه به گوناگونی‌های بخشی بودند. برای ما درک مسیر منطقی ظهور و پیدایش اهداف و آن‌چه که به عنوان «پروژه» مناطق نشان داده شد، ممکن نبود. در واقع آن‌چه دیدیم بیشتر پیشنهادهایی شبیه به یک پروژه معماری بزرگ (طرح پروژه برای همه ۲۲ منطقه) بود با روش‌هایی معمولی برای «منطقه‌بندی» که نظام پیشنهادی خیابان‌بندی در آن‌ها باعث ویرانی تمام چشم‌اندازهای شهری موجود می‌شد. مشکل‌ترین نکاتی که به جنبه‌های روش‌شناسی برمی‌گردد عبارت است از:

۱- **محدوده‌ها / مرزها:** ارتباط نامدین، اجتماعی و عملکردی نظام محدوده‌ها در بین مناطق چیست؟ چگونه می‌توان محدوده‌های اداری را که همانند یک مرکز و یک پیرامون (جغرافیایی) در هر منطقه بنیان نهاده شده است نادیده بگیریم؟ در صورتی که چشم‌انداز و مرکزیت انسانی توجهی به این امر ندارد. (مرکز یک محدوده نمی‌تواند در مرز دو منطقه باشد. به عنوان مثال خیابان یک عامل اساسی شهر می‌باشد که از یک تهی و دو کناره تشکیل یافته است. محدوده مناطق که منطبق با محور خیابان‌هاست، نفی این واحد فضایی و اجتماعی است.

۲- **سلسله مراتب اسناد برنامه‌ریزی شهری:** چه جهت‌گیری‌هایی منبعث از طرح مجموعه شهری تهران، برنامه ملی پنج‌ساله، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، برنامه‌های حمل‌ونقل و غیره وجود دارد؟ به عنوان مثال رشد گسترده شهری که در طرح تفصیلی منطقه ۲۲ وجود دارد و مغایر با جهت‌گیری طرح مجموعه شهری است.

۳- **روش‌شناسی، تطابق و محدودیت‌های طرح‌های تفصیلی محلی:** بدون شک این کار با سرعت انجام گرفته و ضوابط کاربری زمینه بدون تأمل کافی بررسی شده‌اند. در نتیجه پیشنهادها بیشتر متمرکز بر قطعات زمین (قابل ساخت) است و جنبه‌های دیگری را که یک طرح جامع باید به آن بپردازد فراموش کرده‌اند. به عنوان مثال چشم‌اندازهای وسیع شهری بررسی نشده‌اند؛ فضای باز یک مقوله همگانی است ولی

نقش بالقوه تهران را در سطح ملی و بین‌المللی بررسی کند، موقعیت شهر تهران در منطقه کلان‌شهری را تحلیل کند و راهبرد توسعه شهری (CDS) را رویکرد اصلی فراگیر و به عنوان یک سنتز از مطالعات فرادست قرار دهد.

#### ■ ارزیابی روش‌ها و محتوا

در مورد شیوه، قابل ذکر است که واگذار کردن مطالعات به مشاوران مختلف، ایجاد یک چشم‌انداز کلی از آینده تهران را تضمین نمی‌کند و لازم است که مذاکرات و گردهمایی‌هایی بین عوامل مربوطه سازماندهی شود. نکته دوم، بلا تکلیفی‌های زیاد در انتخاب رویکردهای راهبردی به ویژه از نقطه نظر اقتصادی (میزان باز بودن روابط در برابر اقتصاد بین‌المللی، استراتژی اقتصادی شهر و غیره) و از نقطه نظر اجرایی (ادامه تمرکززدایی، تغییرات قانون‌گذاری و غیره) در مقیاس تهران و ایران می‌باشد. وجود این بلا تکلیفی‌ها مانع از رسیدن به یک چشم‌انداز شفاف در مورد احتیاجات کمی و کیفی تهران در آینده می‌شود.

از نظر محتوا، پرسش‌ها دو مقیاس بین‌المللی و ملی را برای موقعیت تهران تعیین کرده‌اند: اهمیت اقتصاد ایران و جمعیت آن (۹۰ میلیون نفر تا سال ۲۰۲۰) در واقع یک جایگاه بزرگ برای تهران در صحنه بین‌المللی را توجیه می‌کند. پیامدهای این اهداف و راهبردهای جدید برای شهر تهران چه خواهد بود؟ امتیازهای نسبی تهران کدامند؟ چه نیازهایی و در کدام محل در زمینه فعالیت‌ها بایستی فراهم نمود تا تنوع بافت اقتصادی ایجاد گردد؟ ملزومات آموزش عالی برای تحقیق و توسعه تکنولوژی چه چیزهایی می‌باشند؟ در چه شرایطی تهران می‌تواند سرمایه‌های خارجی را جذب کند؟ چه مقدار املاک و مستغلات برای اداره‌ها مورد نیاز است؟ چه مقدار فضا برای نمایشگاه‌ها و کنفرانس‌ها مورد نیاز است؟ گشایش فضا بر روی جهانگردان خارجی چه اثراتی بر تهران خواهد داشت؟ چه ارتباطات بین‌المللی‌ای لازم خواهد بود؟ چه نوعی از سیستم حمل و نقل می‌تواند رشد کلان شهری در این مقیاس را تأمین کند؟ هدف یک طرح جامع این است که جواب‌هایی برای این‌گونه پرسش‌ها تهیه کند و آن‌ها را به انتخاب‌های فضایی، کمی، کیفی و روش‌های اجرا تبدیل کند.

#### ■ رهنمودها

در کوتاه مدت لازم است که نتیجه کار متخصصان و مشاوران مختلف حتی اگر نهایی هم نشده باشند مورد بحث و مذاکره قرار گیرد تا طرح جامع تهران بر بستری مشارکتی و یکپارچه تهیه شود. برهم‌نهی موضوعی طرح‌های زیربنایی یا تسهیلات وسیع، تصمیمات عمده شهرسازی، پروژه‌های تجاری و غیره روی یک نقشه می‌تواند

برای ما درک مسیر منطقی ظهور و پیدایش اهداف و آن‌چه که به عنوان «پروژه» مناطق نشان داده شد، ممکن نبود. در واقع آن‌چه دیدیم بیشتر پیشنهادهایی شبیه به یک پروژه معماری بزرگ بود.

در این جا به صورت مابۀ ازای ترافیکی و بدون تفکر و فقط در قالب ناحیه و منطقه بررسی شده است.

**۴- فقدان موضوعات چند وجهی:** فقدان اهداف روشن در حمایت از طرح‌ها مشخص نمی‌سازد که آن‌ها به چه جهت‌گیری‌های آشکار یا غیرآشکار پاسخ می‌دهد: سیاست‌های خانه‌سازی (آیا لازم است که این تعداد خانه ساخته شود و برای چه کسانی؟). فعالیت‌ها (یک قطب یا چند قطب؟ با چه تراکمی و با توجه به چه میزان سطح شبکه حمل‌ونقل؟) ارتباط متقابل حمل‌ونقل و فضاهای باز (سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل عمومی و فعالیت‌های شهری با پیش‌بینی شبکه عبور دوچرخه اما نه به شکل اضافه ظرفیت شبکه‌راه‌ها).

#### ■ رهنمودها

دو نوع تشخیص موازی در دو سطح کلی و محلی، بر گرایش‌های اصلی تمرکز دارد. از آن جایی که این تشخیص به طور ضمنی در ۲۲ منطقه مشترک خواهد بود بایستی توضیحاتی در هر بخش داده شود. چگونه طرح می‌تواند با شکل دادن به تشخیص‌ها، سوالاتی را در حوزه جغرافیایی خود برپا دارد؟ یا پاسخ به کدام سوالات است که گرایش‌ها طرح نمایان می‌شود؟ کدام اولیه هستند که طرح‌ها سعی در پاسخ‌گویی به آن‌ها دارند؟ طرح بایستی به ابزار اصلی تحلیل مبدل شود زیرا امکان دستیابی به این موارد ذیل را فراهم می‌نماید:

چشم‌اندازی از واقعیت ممکن، انتخاب عناصر تشکیل دهنده چشم‌انداز، موضوعاتی که به عنوان ساختار محسوب می‌شود.

این شیوه همچنین بر ویژگی‌ها و هویت‌های محلی از طریق تفاوت قائل شدن بین مشکلات مشترک و یا کلی، پاسخ خواهد داد. به ویژه، قبل از دستیابی به نقشه پهنه‌بندی (زونینگ) مناطق بهتر است دیدگاهی در مورد سرفصل‌ها داشته باشیم. به عنوان مثال سرفصل‌های حمل‌ونقل و تراکم در موقعیت مکانی فعالیت‌ها، مسکن و تفاوت‌های اجتماعی (که باید اصلاح شوند) نقش مهمی دارد.

از نظر عملی نیز بایستی اطمینان یافت که در تلفیق طرح‌های تفصیلی ۲۲گانه، تضاد یا ضعف طراحی در لبه‌های طرح و عوامل مشترک طرح‌ها وجود نداشته باشد.

با فقدان این آزمایش در مورد نزدیکی طرح‌ها به یکدیگر مشکل است

بدانیم که آیا بایستی روی این اسناد جهت تدوین یک راهنمای مشترک که نشان‌دهنده رویکرد مشترک همگانی است، کار کرد یا خیر؟

#### ج) عناصر تحلیلی در رویکردهای موضوعی

ج-۱) ایجاد طرح‌های حمل‌ونقل عمومی و پروژه‌های جاده‌ای با توجه به مدل توسعه شهری

#### ■ موضوعات ارائه شده

تفکر درباره سازماندهی حمل‌ونقل به طور عمده ناشی از مطالعات «سوفرتو» بین سال‌های ۱۳۵۰ الی ۱۳۵۴ جهت تدوین طرح جامع حمل‌ونقل و ترافیک جاده‌ای می‌باشد. در آن موقع سه سناریو پیش‌بینی شده بود:

● ایجاد یک شبکه راه‌های مختلط برای اتومبیل‌های شخصی، اتوبوس و تاکسی

● ایجاد شبکه راه‌های حداکثر با احداث بزرگراه‌ها

● ایجاد سیستمی مختلط با یک شبکه راه‌های شهری (یکپارچه کردن چند محور بزرگراهی) و شبکه مترو

که سناریوی سوم انتخاب گردید. هدف هم، دست‌یابی به استفاده از مترو به میزان ۴۰ درصد تا سال ۱۳۹۹ می‌باشد. در آخر باید گفت، پیاده‌ها اغلب در طرح عملیاتی فضاهای عمومی فراموش شده‌اند و پیش‌بینی‌هایی در جهت استفاده از دوچرخه تقریباً وجود ندارد.

#### ■ ارزش‌یابی شیوه و محتوا

در حال حاضر مراحل زیادی به موازات هم پیش می‌رود. اولین آن طرح حمل‌ونقل شهری است ولی سرفصل‌های مورد مطالعه از انتخاب‌های شهری به ویژه در مورد کاربری اراضی و تراکم‌ها بسیار دور به نظر می‌رسد. مسئله بهبود یکپارچگی بزرگراه‌های درون شهری (حتی با حذف بخشی از آن‌ها در درازمدت) شایستگی آن را دارد که نگاه ویژه‌ای به آن بشود. موضوع فضاهای عمومی (نحوه برخورد و استفاده) که موضوع اساسی برای کیفیت زندگی، منظر و تصویر کلی شهر می‌باشد نیز بایستی به طور ویژه در نظر گرفته شود.

#### ■ رهنمودها

کار موازی درباره ظرفیت‌های توسعه شهری (اراضی ذخیره، توزیع کاربری‌ها و تراکم آن، محل‌یابی محله مرکزی بازگانی) CBD و تفکر





جامع، مطالعات فرادست، هماهنگی در سطح مناطق و راهبرد توسعه شهری (CDS)، هر کدام از این گروه‌ها در توصیف رهنمودهای اجتماعی - اقتصادی نقش ایفای نماید. تحقق سرفصل‌های «مطالعات فرادست» مرحله‌ای تعیین‌کننده در آسیب‌شناسی خواهد بود. این سرفصل‌ها عبارت است از:

۱) دورنمای آتی تهران از دید مردم، کارشناسان و گروه‌های ذی‌نفع، دورنمای تمرکززدایی از تهران و دورنمای نقش ملی و بین‌المللی تهران از جنبه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی.

۲) بازبینی مطالعات راهبردی «طرح مجموعه شهری تهران» و عوامل تأثیرگذار در تغییرات جمعیتی، بازبینی دورنما و راهبردهای سه‌م جمعیتی در تهران و حوزه‌های دیگر و بازبینی پیش‌شرط‌ها و واقعی کردن شرایط راهبردهای توسعه، مانند مدیریت شهری و تأمین مسکن و سرانجام تهیه گزارش دورنمای آتی و راهبردهای توسعه تهران از دیدگاه منطقه‌ای.

#### ■ ارزیابی نحوه کار: نیاز شدید به هماهنگی

نحوه کار مبتنی بر هماهنگی بین گروه‌های مسئول تعیین راهبرد طرح جامع می‌باشد: هماهنگی طرح جامع، مطالعات فرادست، هماهنگی در سطح منطقه‌ای، راهبرد و توسعه شهر که مسایل اجتماعی - جمعیتی توسط این چهار گروه در نظر گرفته شده‌اند. میدان عمل آن‌ها تلاقی دارد. به عنوان مثال تعیین راهبرد اقتصادی جزء وظایف هر ۴ گروه است. رهنمودهای مربوط به مسکن در حوزه اختیارات ۳ گروه است. در بین مطالعات مربوط به طرح‌ها هیئت از مطالعات پروژه GAMA/GIS (GAMA: Computer Aided Mass Appraisal) اطلاع حاصل نمود. معلوم شد این کارها در صورتی که به تمام برسد ابزار خوبی برای شناخت اجتماعی و مستغلات تهران محسوب می‌شود و مناسب خواهد بود که در مطالعات مربوط به تشخیص مورد استفاده قرار گیرد.

#### ■ رهنمودها

با توجه به مطالعات اجتماعی - جمعیتی، موضوعاتی پیشنهاد شد که درباره آن‌ها تبادل تجربه صورت گیرد که از آن جمله می‌توان پیش‌بینی‌های جمعیتی تا افق ۲۰۱۰ - ۲۰۲۰ - ۲۰۳۰ بر اساس گروه‌های سنی، فرضیات مربوط به میزان تولد، مرگ، مهاجرت و نیز حل مشکل مسکن را عنوان کرد. در حوزه مسکن هم به تجربیات مسکن اجتماعی در فرانسه و پاریس توجه شود، برای ترغیب بخش خصوصی به باز زنده‌سازی محلات و نوسازی مسکن‌های فرسوده کمک‌های دولتی در نظر گرفته شود و مراکز تولیدی تجاری در مکان‌های محلی مکان‌یابی شود.

#### ■ بررسی یکپارچه محدودیت‌های مرتبط با مخاطرات طبیعی

#### ■ ارزیابی

موضوعات مطرح شده در مطالعات آلودگی هوا، آلودگی صوتی، مدیریت زباله، خطرات طبیعی (سیل و زمین‌لرزه) و تأمین آب آشامیدنی را شامل می‌شود.

به نظر می‌رسد به بعضی موضوعات نظیر سیل به طور جامع پرداخته شده است. در حالی که به موضوعات دیگر نگاهی کلی شده است (کیفیت هوا، مدیریت زباله) یا حتی کاملاً نادیده گرفته شده‌اند (باز یافت فاضلاب). مسئله کیفیت هوا به عنوان یک مشکل شهری مورد بررسی قرار نگرفته است. مشکل آلودگی صوتی به مسئله کیفیت هوا

درباره توسعه و استفاده از شبکه‌های حمل‌ونقل اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. موضوع فضاهای باز بایستی جایگاه مهم‌تری در مطالعات جاری به خود اختصاص دهد. به نظر می‌رسد که به صورت متناقضی از یک‌سو، اولویت مطلق به استفاده از وسایل حمل‌ونقل عمومی و کاهش تردد اتومبیل‌ها داده می‌شود و از سوی دیگر تعریض بعضی محورهای عمده شهر علی‌رغم از بین رفتن منظر شهری هم چنان ادامه می‌یابد و با گذرگاه‌های غیرهمسطح در چهارراه‌ها احداث می‌شود. مسئله پارک اتومبیل (در خیابان‌ها و در مناطق خصوصی) لازم است به عنوان ایزاری جهت تنظیم ترافیک، توسط یک گروه کاری ویژه بررسی شود. نکته مهم دیگر مربوط به ارتباط تهران و محیط پیرامون آن است: ارتباطات ریلی آتی در مقیاس ملی و بین‌المللی و یکپارچگی آتی فرودگاه‌ها، ارتباطات جاده‌ای (و حتی در درازمدت ریلی) با دریای خزر از این جمله هستند.

#### ج-۲) تفکر موازی درباره جمعیت و مسکن

هدف نهایی طرح جامع فراهم ساختن کیفیت زندگی بهتر برای ساکنان تهران است. این امر از طریق مسکن، مقررات ساخت‌وساز، نوسازی و حفاظت از میراث می‌تواند به دست شهرداری انجام شود. لذا به جمعیت، مسکن و اقتصاد بایستی به صورت مجموعه‌ای در کنار هم فکر شود. هیئت APUR از مطالعات انجام گرفته در تهران در زمینه محتوای مطالعات فرادست، جمعیت و ویژگی‌های جمعیتی، شاخص‌های مسکن و تغییرات آنها، «چشم‌انداز مناطق» نگاشته شده توسط ۲۲ مشاور و اطلس کلان‌شهر تهران، مطلع شد اما در بین اسناد کتبی دریافت شده توسط هیئت، تنها سندی که جنبه کلی داشت اطلس TGIC (مرکز اطلاعات جغرافیای تهران) بود. ولی به طور طبیعی اطلس، سندی است که جنبه راهبردی چندانی ندارد. مطالعات ۲۲ مشاور هم حاوی جنبه‌های تخصصی عناصر اجتماعی - جمعیتی نیستند.

#### ■ ارزیابی اهداف

اهداف بازنگری در طرح جامع در حال حاضر اهدافی «تدافعی» [انفعالی] هستند؛ پایان بخشیدن به توسعه نامنظم ساخت‌وسازها که به دلیل تجاوز از تراکم مجاز و خریداری تراکم اضافی انجام گرفته و پرداختن به مشکلات عاجل از قبیل پیشگیری از خطر زلزله، کاهش آلودگی، مقابله با گره خوردگی سیستم حمل‌ونقل و ... که اصولاً نمی‌تواند دیدگاهی راهبردی برای توسعه تهران پیشنهاد نمایند. می‌توان چنین فکر کرد که مطالعات اولیه تحلیلی در موضوعات جمعیت، مسکن و اقتصاد نتوانسته است یک تشخیص واقعی ارائه دهند. همچنین مطالعات فوق به ویژه فاقد مطالعات راهبردی اقتصادی، دورنمای جمعیتی برای مناطق، تحلیل اجتماعی و پیشنهاداتی برای مسکن می‌باشد.

شهرداری چهار اقدام موازی را به کار گرفته است: هماهنگی طرح

در حوزه مسکن هم به تجربیات مسکن اجتماعی در فرانسه و پاریس توجه شود، برای ترغیب بخش خصوصی به باز زنده‌سازی محلات و نوسازی مسکن‌های فرسوده کمک‌های دولتی در نظر گرفته شود و مراکز تولیدی تجاری در مکان‌های محلی مکان‌یابی شود.



نیز در طرح مطرح نشده است و این که چگونه با مفهوم «فضای باز» (که در ضوابط وجود دارد) ارتباط برقرار می‌کند؟ با توجه به مشکلات تأمین آبی، آب، آیا تداوم سیاست‌های وسیع درخت‌کاری در دامنه‌های البرز (آبیاری زیرزمینی) از سوی طرح آبی زیر سؤال رفته است؟

#### ■ رهنمودها

به منظور آن که مشکلات زیست محیطی بتواند بحث درباره کاربردهای زمین را مطرح سازد، مناسب است که یک سند نتیجه‌گیری (سنتر) که در آن وضعیت تفکرات و شناخت‌های موجود در مورد هر موضوع (آب، هوا، صدا و غیره) جمع شده باشد، تهیه شود. این سند فقط به کار کار توگرافی و یا یکپارچه شدن در یک پایگاه GIS، که اکثر اسناد ارائه شده چنین نشان می‌دهد، نباید محدود شود.

ویژگی‌های این دیدگاه کلی، چند مورد است: در ابتدا مشکلات بسیار فراگیر زیست محیطی را برجسته می‌سازد (به عنوان مثال: دوگانگی بین شبکه آب شست‌وشو (خام) و تأمین آب آشامیدنی)، تفرق ابزارهای مدیریتی در اغلب نهادها (به عنوان مثال در ایران مدیریت زباله به عهده وزارت کشور است در حالی که مدیریت آب به عهده وزارت نیرو است). این موضوع مقیاس مناسب برنامه‌ریزی را برجسته می‌سازد: مقیاس حوزه آبرگیر برای مسایل آب (این موضوع بعضی مناطق روستایی را نیز در تهران شامل می‌شود)، مقیاس مجموعه شهری برای کیفیت هوا، مقیاس حوزه‌های تخلیه زباله و غیره. این امر همچنین امکان انسجام بین ابزارهای برنامه‌ریزی زیست محیطی و طرح‌های کاربری زمین را فراهم می‌سازد. چنین سندی ابزار مناسبی برای کمک به تصمیم‌گیری مسئله‌نا: منتخب است.

نیز بسیار نزدیک است: صدا و آلاینده‌های محیطی هر دو اثرات جانبی سوخت‌های فسیلی هستند (در حمل‌ونقل و صنعت). مدیریت زباله، زمین‌های که بایستی مورد توجه قرار گیرد. رشد اقتصادی سال‌های اخیر کشور باعث ایجاد تغییر در ترکیب محتوای سطل‌های زباله تهران شد: زباله‌های ۱۰ سال پیش عمدتاً آلی بودند (۷۴ درصد) در حالی که میزان طرف‌های بسته‌بندی افزایش یافته است. این ملاحظه در مورد ارزش انرژی زباله‌ها دلیل مضاعفی در تأیید راه حل سوزاندن زباله‌ها است. در مورد خطرات طبیعی (خطر زمین‌لرزه و سیل) و مناطق در معرض خطر آیا این امکان وجود دارد که طرح کاربری زمین بتواند به طور سیستماتیک ایجاد چنین فضایی را در نظر بگیرد. (پارک‌ها، زمین‌های ورزشی و غیره)؟ آیا آسیب‌پذیری شبکه‌ها (آب آشامیدنی، گاز، برق و غیره) مورد مطالعه قرار گرفته است؟ و آینده‌نگرانه‌تر آیا این موضوع در طرح آبی شبکه آب شست‌وشو، آب خام مد نظر قرار گرفته است؟ حوادث مرتبط با سیل و آب‌گرفتگی که پایتخت ایران با آن مواجه است پدیده‌های شدید و ناگهانی است. در فرانسه، دولت، مسئول حوادث ناشی از خطرات طبیعی است و طرح‌های پیش‌گیرانه‌ای در سطح منطقه‌ای تصویب شده است. این طرح‌ها مناطقی را که در آن‌ها مقررات ویژه شهرسازی اجرا می‌شود، مشخص می‌نماید. (به عنوان مثال: محدودیت در ساخت و ساز مسکن، الزام استفاده از مصالح ساختمانی که بتوانند آب‌گرفتگی طولانی را تحمل نمایند، پیشگیری از لطمه به محیط زیست از سوی طرح‌های توسعه شهری ویژه و غیره). این طرح‌ها همچنین عواملی که مسئول کار روی طرح‌های مدیریت بحران مربوط به خود هستند را مشخص می‌نماید تا در صورت لزوم تداوم کار آن‌ها را تضمین نماید: شبکه‌های حمل‌ونقل عمومی، تشکیلات اداری، بیمارستان‌ها، موزه‌ها، ادارات، شبکه‌های توزیع سیالات (آب، سوخت و غیره). مسئله تأمین آب آشامیدنی یک مسئله اضطراری برای پایتخت ایران است. آیا طرح آبی پیش‌بینی کرده است که اقداماتی برای حفاظت از منابع طبیعی حتی در مناطق بسیار شهری اتخاذ شود؟ به شبکه آبی شست‌وشو (آب خام) نیز اشاره‌ای نشده است، در حالی که این امر یک ابزار کلیدی حفاظتی محسوب می‌شود. مسئله نفوذناپذیر ساختن زمین

#### ۳- نتیجه‌گیری

برای جمع‌بندی، رهنمودهایی که می‌تواند در تقویت کار برنامه‌ریزی در حال اجرای تهران کمک رساند ارائه می‌شود:

- ۱ انجام کاری تلفیقی و تکمیلی بروی مطالعات تشخیص از طریق یک طرح کلی
- ۲ طرح کلی به عنوان ابزاری برای تحلیل
- ۳ تشخیص در مقیاس کلی
- ۴ تشخیص در مقیاس محلی

تشخیص‌های محلی و کلی، سناریوهای جایگزین به وجود می‌آورد، این تعامل دائمی بین مقیاس‌های مختلف، عمدتاً برای توسعه کلیه مناطق و شهر در کلیت آن بسیار اساسی می‌باشد. در این سطح از تفکر است که می‌توان سناریوهای گوناگون تهیه کرد تا به سؤالات و مشکلات پاسخ داده شود.

#### ۵ مکمل مطالعات

با این حال یک تلاش بزرگ دیگر برای بررسی‌های اقتصادی - اجتماعی لازم است؛ چرا که طرح جامع و همچنین طرح‌های تفصیلی نمی‌تواند فقط به موضوع کاربری زمین و زونینگ بپردازد. زیرا قبل از هر چیز باید به ساکنین شهر بپردازد. مطالعات مربوط به جمعیت، مسکن، بازار مستغلات، فعالیت‌های اقتصادی در درک از یک شهر و ساکنان آن مهم هستند. بین جمعیت و محیط شهری که در حقیقت شهر را می‌سازد تعامل وجود دارد. در خصوص مسایل زیست محیطی، اطلاعات بیشتری در مورد آلودگی هوا، مزاحمت‌های صوتی، مدیریت زباله‌ها، آب آشامیدنی به همراه توصیف بهتر در مقیاس‌های مناسب بسیار مفید خواهد بود. مسکن، جمعیت و اقتصاد بایستی موضوع یک مطالعه تلفیقی قرار گیرد، زیرا پویایی آن‌ها به شدت مرتبط با یکدیگر است. با این اوصاف وجود گروه‌های کاری ۶ تا ۸ نفره برای تعیین سیاست‌های موضوعی شهری ضروری می‌باشد.

- ۶ تشکیل یک کمیته راهبردی برای ارزیابی نتایج کار گروه‌ها و تدوین ایده شهر

به منظور آن که مشکلات زیست محیطی بتواند بحث درباره کاربردهای زمین را مطرح سازد، مناسب است که یک سند نتیجه‌گیری (سنتر) که در آن وضعیت تفکرات و شناخت‌های موجود در مورد هر موضوع (آب، هوا، صدا و غیره) جمع شده باشد، تهیه شود.