

# فرایند تهیه طرح جامع جدید تهران در بوته نقد

سوال:

ارزیابی شما از چارچوب نظری، روش شناسی و سازمان تهیه طرح جامع تهران چیست؟

مجید پاکساز

مدیر کل شهرسازی و طرح های شهری شهرداری تهران



«شهر و منطقه شهری تهران، طی سال های مدیری، به علت عدم تبعیت از طرح ساماندهی و عدم اجرای طرح مجموعه شهری تهران، بر مبنای برنامه و طرحی جامع مدیریت نشده بود. ضرورت نوسازی سریع شهر تهران با منابع مالی لازم و قطع کمک های دولت برای عمران و نوسازی شهر تهران، موجب گرایش به فروش تراکم و توافق با مالکان برای نحوه استفاده از اراضی گردید. این وضعیت پس از چند سال، پیامدهای مخربی در ساخت و ساز و نحوه استفاده از اراضی پدید آورد. با تصویب و صدور پی درپی بخشنامه ها و ضوابط

محدودکننده، تلاش شد که وضعیت نابسامان ساخت و ساز تا حدودی کنترل شود. لیکن نابسامانی ها تداوم یافت و به تدریج جایگزین کردن برنامه و طرح به جای بخشنامه و دستورالعمل، بین برخی از مسئولان تقویت شد و سرانجام به تصمیم برای همکاری شهرداری و وزارت مسکن و شهرسازی جهت تهیه طرح جامع جدید تهران انجامید. بدین ترتیب مقرر شد که با توجه به کلیه اقدامات انجام شده، در دست انجام و تجارب ناموفق گذشته، طرح های جامع و تفصیلی به طور همزمان و با مشارکت کلیه نهادهای اجرایی مرتبط، استفاده گسترده و هماهنگ از توان نهادها و نیروهای تخصصی (قریب ۳۰ مشاور) و از طریق ایجاد یک سازمان (نهاد) مشترک و مسئول تهیه، انجام گیرد.

توجه اساسی به نقیصه محتوای طرح ها، سلسله مراتب طولانی فرایند تهیه، بررسی، تصویب و عدم ارتباط و همکاری مراجع تهیه، تصویب و اجرای آن ها در این فرایند.

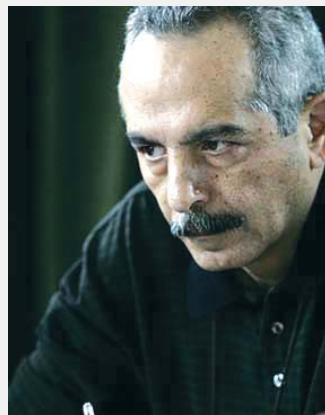
توجه جدی به رهیافت های مشارکتی در فرایند تصمیم سازی، تصمیم گیری و اجرا ضمن حفظ استقلال هر یک. توجه به کلیه وجوه توسعه شهری (زیست محیطی، فرهنگی، اجتماعی - اقتصادی، کالبدی، زیرساخت ها و حمل و نقل، مدیریت و تشکیلات، مالی و ...)، در حد توان، جایگاه و ظرفیت طرح جامع و پرهیز از نگرش صرفاً فیزیکی - کالبدی به توسعه و عمران شهر.

توجه سیستمی به سطوح توسعه شهری، شامل سطوح فزایشی (جهانی، ملی، منطقه عمومی)، شهری، بین منطقه ای و خرده سیستم های شهری (شامل مناطق، نواحی و محلات).

توجه توأمان به کلیه سطوح فرایند برنامه ریزی توسعه شهری و پیشبرد همزمان آن برای حصول به دستاوردهای راهبردی، ساختاری و عملیاتی توسعه (تهیه همزمان طرح های جامع و تفصیلی).

## کمال اطهاری مشاور عالی مهندسی مشاور عرصه

«نوآوری به معنای ابداع و ارائه اندیشه و عمل نو به جامعه بشری و نیز معمول و بومی کردن چنین اندیشه و عملی است. بر این اساس به طور کلی می توان گفت که تهیه طرح جامع جدید شهر تهران در قالب «برنامه ریزی راهبردی فضای» که از رواج آن در کشورهای پیشرفته با روش ها و نام های گوناگون بیش از سی سال می گذرد، نوآوری محسوب می شود. البته عدم تعریف قانونی، نهادی و سازمانی و عدم وجود منشوری گویا درباره نحوه تهیه چنین طرحی در ایران، برخی مسایل و کاستی ها و تداخل ها را در روند تهیه اش به وجود آورد. اما با تهیه این طرح، برنامه ریزی شهری در ایران در عمل، مرز دوره سنتی برنامه ریزی را پشت سر گذاشت و وارد دوران و فرایند جدیدی شد، که می بایست بتواند در تداومش از کاستی هایش بکاهد. از جمله کاستی های بارز در تهیه طرح، «وکالتی» بودن آن یا عدم مشارکت مسقیم ذی نفعان در فرایند تألیف و تدوین بود.



## نظرگاه،

محلی برای بیان دیدگاه های صاحب نظران در قالب یک پرسش از آنان است. بدین گونه سعی می شود در مورد یک موضوع مشخص به صورت کوتاه و مفید، نظرات مختلف ارائه گردد. تضارب آرا و اندیشه در مجالی کوتاه، هدف این بخش از ماهنامه است. با تشکر از بزرگوارانی که به پرسش ما پاسخ دادند.

بخش عمده این نقض متوجه نبود سازوکار تعریف شده و مورد قبول حوزه سیاسی برای مشارکت مستقیم انجمن‌های مستقل جامعه مدنی در فرایند برنامه‌ریزی و در نتیجه عدم شکل‌گیری «سرمایه اجتماعی» لازم در این زمینه در ایران است، که امید می‌رود این یک هم به عنوان یک شرط لازم متحقق گردد.

سازماندهی تهیه طرح با ایجاد «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهر تهران» مرکب از شهرداری تهران، وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور و تداوم موجودیت آن برای به انجام رساندن تهیه برنامه‌ها و طرح‌های موضوعی و موضعی، گامی به جلو از لحاظ سازماندهی اجرایی در بخش عمومی محسوب می‌شود. همچنین بهره‌گیری از یک مشاور تلفیق‌گر، ۲۲ مشاور برای ۲۲ منطقه شهر تهران و توانایی در یکپارچه‌سازی نتایج آن‌ها، طرح جامع جدید را کمابیش به نقطه اوج دانش کاربردی شهرسازی قابل توافق در یک فعالیت گروهی و متکثر در ایران تبدیل نمود. سازماندهی هم‌زمان پیشبرد مطالعات جامع و تفصیلی از لحاظ روش شناسی نیز به بهبود نظام تهیه طرح‌های شهری انجامید. هرچند که نبود تعاریف دقیق، واژگان مشترک و از پیش تهیه شده، نقض آن بوده است.

همچنین از لحاظ روش شناسی، ورود چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای مرتبط و تحقق بخشنده به آن‌ها در طرح جامع، تعریف طرح‌های موضوعی و موضعی و شاید مهم‌تر از آن‌ها تدوین و تصویب «شروط تحقق» یا نهادها و برنامه‌های مرتبط دیگر دستگاه‌های بخش عمومی، در سند اصلی طرح جامع، نوآوری محسوب می‌شود. هرچند که پیش از این در قالب برنامه‌ریزی منطقه‌ای (طرح مجموعه شهری تهران) چنین اقدامی انجام پذیرفته بود.

## فریبرز دولت آبادی عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی

۴ تولید و پیشنهاد طرح‌های موضوعی و موضعی به‌عنوان ضمایم طرح گام مهمی در برنامه‌دار شدن شهرداری در مرکز و مناطق بود.

۵ در عمل و به تدریج پس از شروع روند تهیه طرح شاید به دلیل پرهیز از تشتت و بیم از افزایش زمان بسیاری از صداها و ایده‌ها مورد توجه قرار نگرفت و در نتیجه محتوای طرح به سبیل عادت تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی گرایش یافت و هر چه جلوتر رفت بداعت و تازگی در آن نمود کمتری داشت.

۶ هر چند تولید چشم‌انداز حرکتی بسیار مدرن و رو به جلو بود ولی دستاورد نهایی طرح به هیچ وجه توان و حتی ادعای تحقق آن را ندارد و در مواردی حتی می‌توان نتایج متناقض با توصیه‌های چشم‌انداز را احصاء نمود.

۷ روش متفاوت اتخاذ شده در فرآیند تهیه طرح قطعاً مکانیزم تصویب متفاوتی را طلب می‌نمود که متأسفانه این اتفاق رخ نداد و طرح در عبور از کمیته‌ها و شوراهای مختلف بسیاری از هماهنگی‌ها و ارزش‌های نو را از دست داد. در این میان تصویب هم‌زمان سند چشم‌انداز و طرح در شورای عالی شهرسازی و معماری بسیار عجیب می‌نمود. بی‌توجه به تغییرات صورت گرفته در احکام چشم‌انداز طرح تغییر کرد و تصویب شد و این فرضیه قوت گرفت که این دو سند ارتباط تأثیرگذاری با هم ندارند.

۸ اصلی‌ترین دستاورد طرح شکل‌گیری نهاد دائمی تهیه طرح بود و با وجود آن بسیاری از نگرانی‌های مربوط به محتوای آن برطرف می‌شد؛ چرا که پایش همیشگی نهاد بر فرایند اجرا امکان تحلیل بازخوردها و اصلاح و به‌هنگام سازی طرح در طول زمان را فراهم می‌آورد.

۹ اجرای طرح مستلزم ایجاد تغییراتی در ساختار و نیروهای انسانی شهرداری و مناطق آن بود که با عدم شکل‌گیری این تحول وضعیت طرح در زمان اجرا بسیار نگران‌کننده خواهد بود.

۱۰ در خاتمه تأکید می‌نماید این نکات به هیچ عنوان نافذ ارزش‌های طرح و زحمات قابل تقدیر دست اندرکاران تهیه آن نیست. این طرح با همه کاستی‌ها پس از سال‌ها تهران را از بی‌برنامگی رهانید و تجربه‌های بسیار درخشان و درس‌آموز برای نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران بر جای گذاشت.

### موضوع تهیه سندی

فرا دست و به‌هنگام برای هدایت و کنترل توسعه تهران سال‌ها مطرح بود و در طول این سال‌ها شهر همچنان بدون چارچوب‌های هدایت کارآمد به خودی خود و یا حسب تدبیر - ناآزموده - مدیران خود به رشد و

توسعه ناهماهنگ و البته خطرناک ادامه می‌داد. بنابراین همت و تلاش، منجر به تهیه اسناد جامع و تفصیلی شهر تهران (به صورت هم‌زمان) به واقع ستودنی و با ارزش است و البته نقد این تلاش مستلزم آگاهی از همه محتوای آن و لحاظ همه شرایط - سیاسی، اداری و اقتصادی، ... می‌باشد. بنابراین آنچه در ادامه می‌آید اظهار نظر و طرح پرسشی است که با یافتن پاسخ خود هنوز بیشتر به ارزش‌های پیش‌گفته خواهد افزود و چندان مدعی نقد موضوع نیست.

۱ در بی‌یک روند نسبتاً طولانی و در اتفاقی مبارک تفاهم نام‌های میان شهرداری تهران و وزارت مسکن و شهرسازی منعقد گردید که امکان تهیه طرح با شیوه‌ای جدید را فراهم آورد. بر این اساس نهادی مشترک میان دو دستگاه فوق شکل گرفت تا علاوه بر تهیه طرح بصورت دائمی موظف به بازنگری و به‌روز رسانی طرح باشد و این به معنای تحولی عظیم در شیوه تهیه طرح بود.

۲ شرح خدمات و مکانیزم تهیه طرح از اساس با روش‌های متداول تفاوت داشت امکان حضور همه حرفه‌مندان و متخصصان فراهم بود و از سوی دیگر با استقرار مهندسان مشاور در مناطق و رفت و برگشت میان اسناد طرح جامع و تفصیلی بر غنا و استحکام هر دو افزوده می‌شد. از سوی دیگر طیف وسیعی از مطالعات پشتیبانی نیز این روند را حمایت می‌کرد.

۳ تدوین سند چشم‌انداز و انجام مطالعات فرا دست طرح جامع اقدام مثبتی بود که می‌توانست به‌صورت راهبردی متضمن لحاظ وجوه کیفی در طرح و همچنین هدایت آن در مقیاس‌های بزرگتر باشد.



محمد حسین جهانشاهی  
مدیر عامل مهندسان مشاور فرنهاد



۴ طرح، فاقد مطالعات آینده‌نگر به ویژه مطالعات عمیق استراتژیک، ژئوبولیتیک، اقتصادی و اجتماعی است.

۵ موضوع‌های مطالعاتی منفک از یکدیگر است که منجر به نتایج جداگانه برنامه‌ای و کالبدی شده است، از جمله «طرح جامع حمل‌ونقل و طرح جامع شهر». لذا راهبردها، سیاست‌ها و طرح‌ها از یک نظام یکپارچه و هدفمند برخوردار نیست که در عمل، اقدامات اجرایی منجر به نتایج متضاد و دافع همدیگر خواهد شد.

۶ به غیر از پیش‌بینی تشکیل «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» که به نوبه خود می‌تواند اقدام اثرگذار مثبتی باشد، طرح فاقد پیش‌بینی و اشکال بازنگری نظام مدیریت شهری است که ابزار اصلی اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها است.

۷ هیچ اندیشه و راهکاری برای نظام بررسی و بازنگری در طرح و برنامه پیش‌بینی نشده است.

۸ حضور مهندسان مشاور تهیه‌کننده طرح‌ها که یکی از ابزارهای اصلی تداوم و بازنگری برنامه و تحقق‌پذیری طرح‌ها است، پیش‌بینی نشده است.

درخاتمه اضافه می‌شود با توجه به آن که این طرح از عناوین و اسناد جدیدی نظیر «پهنه‌بندی» که می‌تواند سندی راهبردی باشد برخوردار است، لیکن همچنان اسیر نگرش «تهیه طرح‌های جامع» به شیوه سنتی و اراده‌گرایانه است.

\* عنوان طرح راهبردی - ساختاری از ترکیب دو اصطلاح معادل انگلیسی Strategic Plan و Structural Plan است، که ترکیب آن دو خود گمراه‌کننده است. لذا تنها استفاده از عنوان «طرح راهبردی» کفایت می‌کند.

«» بحث و بررسی پیرامون سازمان تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران از سال ۱۳۷۴ در گروه شهرسازی وابسته به جامعه مهندسان مشاور ایران آغاز شد، و بالاخره حاصل نظرات تا سال ۱۳۸۱ منجر به انعقاد قرارداد با ۲۲ شرکت مشاور در ۲۲ منطقه شهری تهران شد. وظیفه این قراردادها در گام نخست عبارت از آن بود که در ابتدا مهندسان مشاور شهرساز در هر منطقه به شناخت، ارزیابی و تحلیل و در نهایت مسئله‌یابی و معرفی طرح‌ها و اقدامات اجرایی بپردازند. «نظر گروه ویژه تهران» که از ترکیب دو گروه در جامعه مهندسان مشاور ایران و انجمن صنفی مهندسان مشاور معماری و شهرسازی تشکیل یافته بود، بر آن بود که ضروری است همزمان با شروع مطالعات در مناطق ۲۲گانه شهر تهران سازمان ویژه‌ای که می‌تواند متشکل از یک یا چند شرکت نیز باشد مأموریت تهیه طرح راهبردی تهران را داشته باشد تا مطالعات در سطح کلان با مطالعات در سطح هر منطقه پیوند یابد و رابطه رفت و برگشتی بین این دو سطح برقرار گردد. لیکن تشکیل این سازمان با مهندسان مشاور مربوطه تا تشکیل نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران تا سال ۱۳۸۲ به تعویق افتاد. با تشکیل این نهاد وظیفه هماهنگی‌های بین مناطق و تهیه سند طرح راهبردی یا چنانچه رایج است طرح راهبردی - ساختاری تهران\* به عهده این نهاد قرار گرفت.

فرایند تهیه سند طرح راهبردی جامع تهران از ابتدا دارای ضعف‌ها و نواقص جدی بود که به ناچار منجر به نتیجه مطلوب نمی‌شد. این ضعف‌ها به اختصار به شرح زیر قابل بیان است:

۱ سازمان تهیه‌کننده طرح یا برنامه راهبردی «جامع» تهران رابطه متقابل و مطلوب با مهندسان مشاور مناطق ۲۲ گانه برقرار نمی‌سازد و این رابطه بیشتر یک طرفه و از بالا به پایین است.

۲ در چشم‌انداز توسعه شهر با طرح‌ها و برنامه‌های فرادست ارتباط لازم مشاهده نمی‌شود.

۳ چارچوب نظری و روش‌شناسی طرح ملقمه‌ای از ترکیب الگوی طرح‌های جامع و الگوی طرح‌های راهبردی است و بیشتر متکی به بررسی‌های کالبدی با نگاه از بالا و اراده‌گرایانه بدون اتکا به واقعیت‌ها، ضعف‌ها، امکانات و توانایی‌ها است.

کامران ذکاوت

عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی



«» شهر تهران طی دهه اخیر فاقد برنامه توسعه منسجم بوده و در این دوران، راهبری شهر به شیوه بخش‌نامه‌ای، روزمرگی و یا بی‌برنامگی سپری شده است. از این بابت شهر، چالش‌های بسیاری داشته که در این بین مشکلات و سوالات شهروندان بدون پاسخ رها شده‌اند؛ مشکلاتی مانند ترافیک، آلودگی هوا، تضييع محیط زیست شهری، بی‌توجهی به بیلان اقتصادی شهر، ساخت و ساز بی‌رویه و هر جاسازی، چالش بافت‌های فرسوده، نابرابری‌های اجتماعی و تسهیلات در شمال و جنوب شهر، بی‌توجهی به کیفیت محیط، تضييع هویت، سیمای شهری و مناظر شهر و بحران‌های محیط، بلایای طبیعی و بسیاری از چالش‌های کوچک و بزرگ دیگر که مجموعاً می‌رود تا محیط زندگی را بر شهروندان غیرقابل تحمل سازد.

ابتدا این پرسش مطرح است که آیا به رغم مجموعه چالش‌های پیش روی

تهران، نگاه سنتی به برنامه‌ریزی توسعه شهر قادر به پاسخگویی و حل مسایل شهر می‌تواند باشد؟ آیا تمامیت مشکلات شهر محدود به تعیین جهات جغرافیایی، سطوح توسعه و ابعاد کمی و رشد ریاضی جمعیت است و یا لازم است که شهر به سوی یک خاستگاه جمعی گام بردارد؟ راهی که بتواند بسیاری از چالش‌ها را پاسخگو باشد و خواست توانمند جامعه، عامل تغییر از وضعیت موجود به ایده‌آل آن واقع شود. بدیهی است چشم‌انداز توسعه شهر علاوه بر موضوعات کالبدی شامل چشم‌انداز توسعه اجتماعی - اقتصادی و رفاه عمومی نیز می‌باشد که بر زندگی روزمره و بهزیستی شهروندان به طور مستقیم تأثیر گذار است.

به عنوان اولین قدم در جهت دستیابی به یک الگوی استراتژیک ضروری است ابتدا چالش‌ها و محورهای استراتژیک، شناسایی و سپس فرصت‌های جغرافیایی و اقتصادی مبنای چشم‌انداز و راهبردها واقع شود. در تهیه طرح جامع تهران در یک اقدام غیرمتعارف، اتخاذ تصمیمات سطح طرح جامع و طرح تفصیلی را همزمان طی نموده در حالی که مجموعه به عنوان رویکرد راهبردی معرفی می‌شود و منظور از آن تبیین یک الگوی پهنه‌بندی است که از همجواری پهنه‌بندی‌های دریافتی از مشاوران مناطق حاصل شده است و این سوال مطرح می‌گردد که آیا یک الگوی پهنه‌بندی اساساً یک محصول استراتژیک است و یا محصول سطح برنامه توسعه مناطق می‌باشد. در هر حال ماهیت و فرایند دستیابی به راهبردها، پاسخگو بودن آن به چالش‌های تهران همگی سوالات و تردیدهایی را در پی دارد، همچنین الگوی سازمان فضایی با تأکیدهای شمالی-جنوبی کلیه بخش‌های شرقی - غربی تهران را نادیده گرفته و قالب فعالیت را به شهر ری (که در چشم‌انداز فاقد جایگاه استراتژیک است) متصل می‌نماید. در خاتمه باید متذکر شد که گفتمان توسعه، در یک بیانیه، اقدامات بعدی برنامه توسعه تهران را در قالب اقدامات مکمل دستاوردهای استراتژیک مانند چشم‌انداز و راهبردها می‌داند و سپس تعیین نقش و تهیه برنامه توسعه مناطق و حوزه‌ها را در دستور کار می‌گذارد. همچنین یک طبقه‌بندی از طرح‌های موضوعی در مقیاس استراتژیک را در اولویت طرح‌های موضوعی ارائه می‌نماید.

#### مجتبی رفیعیان عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس



آن نقش نداشته باشد. این مفهوم، بحثی است که مدعی برنامه‌ریزی توسط مردم برای شکل‌گیری اجتماعات خود است. این مسئله به نظر بنده با هر ملاحظه‌ای که صورت گرفته باشد خدشه‌ای بر رویه‌های حاکم بر مسیر تولید طرح جامع تهران است. علی‌رغم علایق حرفه‌ای و علمی کارشناسان و دانشگاهیان، اتاق فکری برای مشارکت اندیشه‌ها و نظریات مختلف، در تولید نگاه برنامه‌ریزی فضا و سیاست‌های مدیریت توسعه شهری در تهران در مسیر طرح ایجاد نشده بود. البته اشاره به این مقوله ضروری است که چرخش فکری از طرح‌های صلب جامع‌نگر به طرح‌های راهبردی-ساختاری وجه متمایز طرح جامع تهران است که باید بدان اشاره کرد.

تنظیم ساختارهای فضایی شهری و اتخاذ راهبردهای تحقق آن مربوط می‌شود. استفاده از این واژه ترکیبی در عین تقویت واژگان، بیانگر نوعی ادغام مفهومی دو تفکر برنامه‌ریزی است که در زمینه، مصادیق و روش‌شناسی و حتی در محیط‌های بروز جغرافیایی خود، کاملاً متمایز هستند. در ادبیات امروزین شهرسازی، فرایندهای مشارکتی در تهیه تولید طرح‌ها نه تنها در ارتباط‌های سازمانی و بین‌سازمانی بلکه در ارتباطات اجتماعی و حتی ارتباطات قابل تصور با نهادهای غیردولتی و مردم نهاد نیز تعریف می‌شود. نمی‌توان به تولید یک اندیشه برنامه‌ریزی و طراحی نائل شد بدون این که اجتماعات انسانی در مسیر تدوین طرح هدف قرار نگرفته و در شکل‌گیری

رویه حاکم بر فرایند تهیه طرح جامع تهران متأسفانه مکتوب و مستند نشده است و به نظر می‌رسد این امر یکی از نقاط اساسی قابل طرح در یک فرایند تولید برنامه است که امکان قضاوت در خصوص نحوه تهیه برنامه را مخدوش می‌کند. براساس اطلاعات عمومی اینجانب از اسناد و کارگاه‌های مطرح شده پیرامون آن، عمده بحث نظری طرح برگرفته از عنوان طرح (ساختاری-راهبردی) به تئوری‌های

#### فرشاد نوریان عضو هیئت علمی دانشگاه تهران



فقدان طرح و برنامه‌ای که بومی و مطابق با ساختار اقتصادی و سیاسی ایران باشد لاجرم منجر به نسخه‌برداری از مدل‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های جهان اول، آن هم با نیم قرن تأخیر، شده است که نتیجه آن ضعف در چارچوب نظری و روش‌شناسی تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی می‌باشد که نکات قابل ملاحظه آن ذکر می‌شود.

اول، در طرح جامع جدید تهران به علت عدم تطابق آن با متن و ساختار اقتصادی و سیاسی ایران، بی‌توجهی‌ای به چارچوب نظری در بعد مالی اجرا، شکل گرفته که به طور قطع در تحقق‌پذیری طرح، تأثیر فراوان خواهد داشت. دوم، سنجشی از امکانات و موانع مالی برای اجزای طرح، اثرات متقابل اقتصادی طرح بر شهروندان و کشور

و وجود سازوکار و مدیریت مناسب برای ارزیابی طرح در مقاطع مختلف مشاهده نمی‌شود. سوم، حتی با فرض این که اطلاعات و آمار از صحت و دقت خوبی برخوردار بوده باشد، روش‌شناسی برای بررسی عواملی که قابل اندازه‌گیری باشد (چه به صورت کمی، کیفی یا تلفیقی از آن‌ها) تبیین نشده است. چهارم، در بحث ضعف در چارچوب نظری، بی‌توجهی به نقش مردم در تعریف تهران و شکل‌دهی به تهران نیز می‌گنجد. اگر مردم تهران را از آن خود ندانند، رفتار ناسازگار از خود نشان داده و جو عمومی را به سوی فروپاشی طرح سوق می‌دهند. در تئوری و عمل ثابت شده که نادیده گرفتن نقش و مشارکت مردم توأم با نداشتن برنامه مالی برای اجرا که در بالا بدان اشاره شد، مهلک است.

آن‌چه در بالا فهرست‌وار ذکر شد می‌تواند ذهنی باشد تا جایی که مسئله پیش‌بینی آستانه جمعیت تهران مطرح می‌شود که در آن جا عینیت می‌یابد. خود «تعیین آستانه» فعالیتی است که به شدت مورد علاقه برنامه‌ریزان شهری در ایران از قدیم‌الایام بوده و محور تحلیل داده‌ها و ارائه راهکارها در همه مقولات بوده و هست و شاید مجموعه سازمان تهیه طرح و مهندسی مشاور همان ذهنیت قدیمی را به عنوان اصل گرفته‌اند که در این رابطه جای دارد تصویر دیگری از این داستان کهنه ارائه شود؛

این دیدگاه که باید مانع رشد جمعیت تهران شد و حتی بخشی از جمعیت را به نقاط دیگر منتقل کرد؛ امری است که تحقق آن غیرممکن می‌باشد. به عنوان نمونه حتی در شهرهایی چون هاوانا، مسکو دوره شوروی، پنوم پن، پکن و ... که وضعیت نامساعدتری به لحاظ جغرافیایی و سیاسی جهت ایجاد تغییر، تحول و توسعه دارد نیز مانع رشد جمعیت یا رشد شهر نشده‌اند. اما دیدگاه با سابقه دیگری وجود دارد که معتقد است اساساً رشد جمعیت برای شهر خوب است و دلیلی ندارد که ما جلوی رشد آن را بگیریم. امروزه دیدگاه‌های شهرسازی دنیا با ایران تفاوت زیادی دارد. به طور مثال اگر به لیست شهرهای جهان بر مبنای میزان جمعیت آن‌ها بنگریم، به ترتیب سه شهر توکیو، نیویورک و مکزیکوسیتی در صدر جدول قرار دارند. البته جمعیت این شهرها تفاوت زیادی ندارد و به ترتیب حدود ۳۱، ۳۰ و ۲۹ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر است. گذشته از وضعیت دو شهر اول

که پایتخت کشورهای سرمایه‌دار جهان هستند، مکزیکوسیتی از بسیاری جهات (اقلیمی، فرهنگی و غیره) شبیه تهران است. به لحاظ خشکی هوا و منابع آب، وضعیتی مشابه تهران و شاید بدتر از آن دارد، ولی در مساحتی مشابه تهران، جمعیتی معادل سه برابر تهران دارد. این شهر مشکلاتی نیز دارد، اما وضعیت آن بدتر از تهران نیست. مشکل آلودگی هوا، ترافیک و ... دارد، اما با جمعیت سه برابر تهران وضع بدتر از تهران ندارد. لذا منطقی است که سوال شود آیا مشکل تهران، جمعیت آن است؟ یا ایراد در جایی دیگر از جمله نظام مدیریت شهری در ایران است. این تلقی که افزایش جمعیت به معنای وضع نامناسب شهر یا فاجعه می‌باشد درست نبوده و باید به این نکته توجه کرد که هیچ‌گاه جمعیت شهر را نمی‌توان محدود کرد، بلکه باید با ارتقای سطح مدیریت، خط ظرفیت شهر را بالا برد تا بتواند جمعیت بیشتر را در خود جای دهد و از مواهب جمعیت بیشتر بهره گیرد. اگر طرح‌های راهبردی شهرهای بزرگ دنیا را بررسی کنیم، می‌بینیم که هر یک از آن‌ها برای جذب جمعیت بیشتر، با هم رقابت می‌کنند؛ این در حالی است که در ایران به دلیل مشکلاتی تحت عناوین کمبود آب و آلودگی هوا، که در واقع آن‌هم ناشی از نقصان‌های مدیریت شهری است، راحت‌ترین راه حل را این می‌دانند که به جای اصلاح نظام مدیریت شهری، جلوی افزایش جمعیت را بگیرند. نقش تکنولوژی در بالا بردن خط ظرفیت شهر نادیده گرفته می‌شود و این موضوع جایگاه مهمی نیز در طرح‌های راهبردی شهرهای بزرگ جهان دارد. صرفاً برای مثال، پاریس دو برابر تهران اتومبیل شخصی دارد، در حالی که مساحت آسفالت آن نصف تهران است، اما این گونه شهرها شبکه حمل و نقل عمومی گسترده و پیشرفته‌ای دارد. متروی پاریس بیش از ۶۰ تقاطع و متروی لندن بیش از ۸۰ تقاطع دارد، بنابراین افراد به طور مداوم ضرورتی نمی‌بینند که از خودروی شخصی خود استفاده کنند. متروی تهران در حال حاضر چند تقاطع دارد؟ کدام علمی‌تر است؛ بگوییم جمعیت را محدود می‌کنیم چون متروی تهران یک تقاطع دارد یا بگوییم خط ظرفیت حمل و نقل عمومی شهر را بالا ببریم تا جمعیت «چند برابر» کنونی را نیز پاسخگو باشد. به نظر دومی مشکل‌تر است اما علمی‌تر است.

## جواد اکبری

مدیر عامل مهندسان مشاور سراوند



«پیرامون چارچوب نظری طرح این نکات قابل ذکر است که طرح جامع تهران تلاش نموده است تا تمایل خود برای نزدیکی چارچوب نظری اش به اصول توسعه شهری پایدار را بیان نماید. این تلاش در تدوین و ترسیم چشم انداز و اهداف توسعه شهر به گونه‌ای بازتاب یافته است که در تبیین چشم انداز توسعه شهر آمده است؛ "چشم انداز توسعه بلند مدت شهر تهران ... میناقی برای توسعه پایدار کلانشهر تهران و پایتخت کشور است". شاخص‌هایی چون اصالت و هویت،

پایداری، رفاه عمومی، سرسبزی و سرزندگی، امنیت و ... محورهای چشم‌انداز شهر تهران بیان شده است. با پذیرش این امر که پایداری یک مقصد معین نیست بلکه یک فرایند است و امری نسبی است و نه مطلق؛ درجه نزدیکی و موفقیت در امر توسعه پایدار متغیر است. فارغ از این که ما در عمل (تدوین اهداف، راهبردها، تهیه طرح و برنامه و در اجرای آن) چه کرده‌ایم (که نیازمند فرصتی دیگر برای بررسی است)، تلاش برای تنظیم درست شعارها نیز اهمیت دارد. همبستگی

شعارها یا ملاحظه همه مولفه‌های مورد نیاز که ما را به سمت هدفی یگانه رهنمون می‌سازد، خود بخشی از الزامات فرایند است. اگرچه اهمیت توجهات راهبردی در عرصه‌های مختلف محیطی، اقتصادی و اجتماعی همسان است و همبستگی آن‌ها موید این امر است ولی در هر دوره تاریخی توجه و تأکید بر یک یا چند راهبرد اصلی به دلیل محدودیت منابع مورد توجه قرار دارد. در بسیاری از موارد، توجه یکسان به همه آن‌چه ظاهراً ضروری است امکان‌ناپذیر است. در طرح جامع تهران این انتخاب استراتژیک صورت نگرفته است. از ضرورت‌های دیگری که کمتر مورد تأکید قرار گرفته است، سرلوحه‌ها یا شعارهای فوق، تدوین راهبردهای جلب و انگیزش اراده عمومی و ملی برای توسعه شهر و جلب مشارکت عمومی برای تحقق آن به‌عنوان یک راهبرد حیاتی است. یکپارچگی اهداف اجتماعی، اقتصادی و محیطی به عنوان زیر ساخت توسعه؛ یکی دیگر از الزامات حیاتی می‌باشد. تشخیص یکپارچگی و همخوانی شعارها برای دستیابی به مرحله‌ای روشن و با مشخصات معین و قابل درک از توسعه برای همه کنشگران توسعه شهری از ضروریات است. به نظر می‌رسد فاصله بین شعارها در طرح جامع تهران و اهداف قابل تحقق در بسترهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی در آن به خوبی ملاحظه نشده است.

و در آخر؛ طرح جامع برای دستیابی به چشم‌اندازها و اهداف خود توجه کمتری به سازمان مورد نیاز اجرای طرح خود نموده است. الزامات پیگیری و تحقق چشم‌انداز، استراتژی‌ها، اعمال اصلاحات و بازنگری در آن‌ها و تهیه و تدوین راهکارهای اجرایی - عملیاتی برای آن‌ها، نیازمند سازماندهی مدیریت شهری و اعمال تغییرات و بروزرسانی سازمان اجرایی آن است که در طرح مورد توجه قرار نگرفته است. اما در مورد روش شناسی می‌توان اشاره کرد که طرح جامع تهران گرایش به تدوین طرح به شیوه‌ای راهبردی داشته است. تنظیم چشم‌انداز، اهداف، راهبرد و راهکار، روش و فرایند تهیه طرح‌های راهبردی است ولی در سند اصلی مصوب، راهکاری تنظیم و پیشنهاد نشده و به راهبردها، سپس به طرح‌ها و برنامه‌ها اکتفا شده است. در اسناد ارائه شده اگرچه توجهاتی به طراحی راهبردی فضا شده است اما این اهتمام در سازمان کلی فضایی پیشنهادی یا کلیات ساختار فضایی شهر محدود مانده است. ساختار پیشنهادی طرح عموماً شامل بیان ساختار عملکردی - ارتباطی کلان شهر (دو بعدی)، بدون مشخصه‌های فضایی است. تحلیل‌های دقیق تری در برنامه‌ریزی راهبردی شهر در ابعاد و انضباط‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی - کالبدی به‌عمل آمده است اما هم وزن آن به ارزش‌های فضایی کلان و یا ساختارهای

کلان محیطی پرداخته نشده است. شاید در این مورد تنها بتوان به تلاش طرح جامع برای توجه به رود دره‌های تهران در سازمان فضایی شهر به‌عنوان ساختاری نسبتاً با اهمیت (محیطی) یاد کرد. در اسناد ارائه شده در مراتب مذکور در سه سطح (چشم‌انداز، هدف، راهبرد) که هر یک حاوی نکات ارزشمندی است به جز در برخی موارد، ارتباط قابل کنترلی بین سطوح یا در یک سطح قابل پیگیری نیست. همبستگی یا تعارض اهداف و استراتژی‌ها در یک سطح مورد بررسی قرار نگرفته و چگونگی سازش بین هر یک و راه‌های آن پیش‌بینی نشده است. برنامه‌ریزی راهبردی ابزار مدیریت راهبردی است. بدون توجه به شیوه‌های سازماندهی و مدیریت راهبردی توسعه شهر، برنامه‌ریزی و طراحی راهبردی، ناکارآمد خواهد بود. این بخش از اسناد طرح جامع یعنی تنظیم خطوط کلی راهنما برای مدیریت راهبردی شهر، مورد توجه قرار نگرفته است. برنامه‌ریزی راهبردی شیوه‌ای برای مدیریت و تأمین و مدیریت منابع مالی برای ساخت و بازساخت حیات شهر از مهم‌ترین دغدغه‌های مسئولین شهر است. تدوین اهداف و راهبردها و راهکارهای مورد نیاز آن از مهم‌ترین اسناد و بخش لاینفک اسناد توسعه شهری است که در سند اصلی تهیه شده ملاحظه نمی‌شود.

## اسماعیل شیعیه عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران



باتوجه به آن‌که نویسنده هدف‌ها و راهبردهای برنامه - طرح - جامع تهران را مطالعه کرده است، ترجیح می‌دهد که صرفاً نظر خود را در ارتباط با هدف‌هایی که برای آینده تهران و در قالب برنامه - طرح - جامع رده است، مطرح نماید. نویسنده فقط با کلیات برنامه - طرح - جامع تهران آشنایی دارد و آن‌چه را که مطرح می‌کند، براساس همان کلیاتی است که به آن آشنایی دارد. لذا با کسب اجازه از تهیه‌کنندگان، تصویب‌کنندگان و دست‌اندرکاران نهاد محترم طرح جامع که عموماً از دوستان و همکاران ارزشمند نیز به حساب می‌آیند به اظهار نظراتی که امکان وجود خطا نیز در آن‌ها وجود دارد، پرداخته می‌شود؛ لازم به ذکر است که نویسنده در ابتدای امر، معیارها، اصول و ضرورت‌های برنامه‌ریزی برای ایجاد شهر خوب را بر می‌شمرد که به دلیل محدودیت در صفحات مجله از درج آن‌ها اجتناب شده و در شماره‌های آتی با موضوع مستقلی لحاظ خواهد شد.

یکی از ضروری‌ترین و اساسی‌ترین موارد در یک برنامه - طرح - جامع شهری، تعیین اهداف آن می‌باشد، شک نیست که تعیین اهداف نیز نمی‌تواند قبل از مطالعه دقیق و شناخت امکانات و محدودیت‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و گسترش کالبدی صورت پذیرد. بدیهی است که اهداف از جمله مواردی است که باید برنامه‌ها به منظور نیل به آن‌ها تدوین شود و سیاست‌ها و راهبردها به

همین منظور مورد توجه قرار گیرد. در مطالعه هدف‌های برنامه - طرح - جامع تهران، چنین مشاهده می‌شود که هدف‌ها و سیاست‌ها به صورتی متداخل آورده شده است؛ مانند بهبود شبکه‌های ارتباطی و نظام حمل و نقل، سامان‌یابی اسکان جمعیت در شهرهای اقماری، تثبیت سطوح اراضی مسکونی، بهسازی، نوسازی و بازسازی شهری که هریک از این موارد از جمله سیاست‌هایی است که می‌تواند برنامه‌ها را در نیل به یک هدف جامع، مانند رفاه اجتماعی، سالم‌سازی محیط و توسعه پایدار شهری رهنمون شود که این گونه نشده است و بعضی از سیاست‌ها در قالب هدف‌ها مطرح شده است که صحیح به نظر نمی‌رسد.

همچنین، یکی از مشکلاتی که کشور از بدو تهیه برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای ملی که به صورتی مدرن از سال ۱۳۲۷ با آن مواجه بوده است، بخشی نگری به اغلب برنامه‌ها بوده است. اغلب برنامه - طرح - های جامعی نیز که برای شهرها تهیه شده، در فقدان برنامه‌های جامع منطقه‌ای و یا با ضعف در آن‌ها ارائه شده است. این قبیل برنامه‌ها، نقش آینده اقتصادی و اجتماعی شهرها را به صورتی موضعی دیده و ارتباط چندانی بین برنامه‌های شهری و برنامه‌های منطقه‌ای به چشم نمی‌خورد. طرح جامع جدید تهران نیز از این قاعده مستثنی نیست. این برنامه - طرح - به طور عمده تهران را دیده است و تمام برنامه‌ها را به این سوی سوق داده است که به ارتقاء نقش این شهر بپردازد ولی به آثار متقابل شهر، منطقه و کشور بر روی یکدیگر توجهی نشده است. حال این سؤال مطرح می‌شود که در شرایط موجود که شهر تهران حدود ۱۰ درصد از جمعیت کشور را دارد و محل تمرکز انواع فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی، اداری و رفاهی است، باید همین نقش را در سطح منطقه‌ای و کشوری ادامه دهد؟ اغلب امکانات ۹۰ درصد از جمعیت کشور که در نقاطی غیر از تهران ساکن می‌باشند، برای ۱۰ درصد از جمعیت کشور که در تهران ساکن می‌باشند، تدارک دیده شده است. با این شرایط آیا این شهر باید ارتقاء نقش پیدا کند و تشدید هم شود؟ حال آن‌که باید در سایه برنامه‌های توسعه ملی و آمایشی، جایگاه تهران نسبت به نقاط مختلف کشور تعیین شود و این شهر از حالت تمرکزگرایی موجود بیرون آمده و کل پهنه کشور که تهران هم در آن جایگاه خود را دارد، از اعتدال مناسبی برخوردار شود و این نقش‌ها با توجه به امکانات محیطی کشور به صورتی سلسله مراتبی برای دیگر نقاط نیز مورد توجه قرار گیرد.

در مورد ایجاد شهرهای جدید که با هدف اسکان سرریز جمعیتی و تمرکز زدایی در اطراف شهرهای بزرگ به ویژه تهران مطرح شده است، نباید انتظار داشت که به استثنای تأمین نیازمندی‌هایی که شهر تهران با کمبود آن‌ها مواجه است، سطحی بر سطوح کاربری زمین در نواحی حاشیه‌ای شهر افزوده شود. گسترش کالبدی تهران، با سیاست هدایت سرریز جمعیتی این شهر به سوی شهرهای اقماری و جدید در تضاد قرار دارد. حتی گسترش شهر به سوی مناطق ۲۱ و ۲۲ و همچنین شهر آفتاب که در گسل زلزله قرار دارد، به صلاح نخواهد بود.

سیاست گسترش کالبدی شهری با تعیین حرایم مناسب و تثبیت حدود و مرز محدوده شهر با حفظ یکپارچگی و اعمال نظام مدیریت شهری که دومین مورد از هدف‌های برنامه - طرح - جامع تهران است، مغایرت پیدا می‌کند. اساس هدف بر تمرکززدایی از این شهر، آمایش حوزه‌های منطقه‌ای و ایجاد قطب‌های جمعیتی و اقتصادی متنوع پایه‌گذاری شده است. این در حالی است که در تهران با توجه به محدودیت منابع آب و گستردگی یکپارچه در یک نقطه متمرکز زلزله‌خیز که طول و عرض این شهر را به ده‌ها کیلومتر می‌سازد، حفظ نقطه‌ای متمرکز و یکپارچه و حتی تشدید آن از طریق افزایش جمعیت و گسترش یکپارچه با ابهام رو به رو می‌باشد. اگر چنین نبود، در طول این چند سال صحبت از تغییر مکان سیاسی و اداری کشور مطرح نمی‌شد. برنامه‌های بالادست اگر چه وجود دارد ولی آن‌ها نیز به صورتی جدی به تمرکز زدایی از تهران نپرداخته‌اند. برنامه - طرح - جامع نیز به این تمرکزگرایی، با توجه به تعداد ۳/۲۵ میلیون شاغل پیش بینی شده که خود به مثابه تمرکز بیشتر کار، سرمایه و جمعیت است و امواج آن ممکن است گروه‌های جدیدی از مهاجران در اثر ضعف در برنامه‌های عدم تمرکز و آمایش منطقه‌ای را به تهران بکشاند، مهر تأیید زده است. . .

