

هنگامی که شهرداری خود را در جایگاه تهیه کننده طرح دید، به مرکزی برای نظارت بر مراحل اجرایی طرح و حفظ اصول آن نیاز داشت؛ زیرا کار اجرای طرح به سطح مناطق و بدنه شهرداری می‌رسد و در آن مرحله نظارت بسیار لازم است. بنابراین نهاد برای شهرداری در حکم همان تشکیلات نظارتی هم بود. امروز وابستگی شهرداری به نهاد بیشتر و نهادینه شده و نگاه شهرداری به نهاد فراتر از تشکیلاتی مشترک با وزارت مسکن برای تهیه طرح است.

ویژگی‌های طرح جامع مصوب سال ۱۳۸۶ تهران

در تمام مراحل طرح جامع جدید - تهیه، بررسی و تصویب - بسیار پیشرفته‌تر از سایر طرح‌های جامع تهران عمل شد. اولین ویژگی این طرح، هم‌زمانی تهیه طرح جامع و طرح تفصیلی بود. در شهرهای دیگر تهیه طرح جامع چند سال طول می‌کشد و بررسی و تصویب آن هم زمان زیادی می‌برد. بعد از آن هم زمان زیادی تا تخصیص بودجه برای طرح تفصیلی و تهیه آن هدر می‌رفت و این روش در زمان صرفه جویی زیادی کرد.

ویژگی دیگر طرح جامع جدید، تهیه اسناد طرح‌های موضعی و موضوعی (در حدود ۳۰۰ سند) در دل آن است. در واقع این اسناد تدقیق شده طرح تفصیلی است که برای مناطق و یا موضوعات خاص تهیه می‌شوند. عموماً وظیفه تهیه این اسناد بر عهده نهاد است که کار بسیار حجیم و مترامی است. پیگیری تأمین اعتبار این طرح‌ها در شهرداری، انعقاد قراردادها با مشاورین و فرایند بررسی و تصویب آن‌ها بر عهده نهاد است. در حال حاضر هم شهردار محترم تهران در مورد اجرای این طرح بسیار مصمم هستند. همان‌طور که می‌دانید این طرح تفصیلی است که پهنه‌بندی شده و قابل اجراست نه طرح جامع. به همین دلیل تا زمان تهیه اسناد طرح‌های موضعی و موضوعی نمی‌توان قضاوت کرد. بدون وجود این طرح‌ها ممکن است در زمان اجرا سلیقه‌ای برخورد شود.

در مورد الزامات طرح جامع، یکی از بخش‌های پایانی سند به همین موضوع پرداخته است. اما از نظر من مهم‌ترین بخش طرح جامع سال ۱۳۸۶، بحث مالیه آن است که سندی هم در این مورد وجود دارد. این بحث راجع به تغییر در ارزش اراضی به تاسی از تصمیمات و برنامه‌های موجود در طرح است. هر زمین باید در شهر نقشی ایفا کند. مثلاً ممکن است با در نظر گرفتن کاربری تجاری یا انبوه‌سازی برای یک پهنه از شهر ارزش ملک چند برابر شده و یا با تصمیم به ساخت یک پارک، مالک آن زمین متضرر شود. اگر این تغییرات در طرح لحاظ نشود، شرایط برای اجرای آن پایدار نخواهد بود. به همین دلیل نیاز به مکانیزمی برای تعیین ارزش زمین در شهر و حقوق مردم داریم. بدست آوردن این مکانیزم بسیار مهم است و در صورت تهیه می‌تواند به تمامی شهرها تسری پیدا کند. نبود این مکانیزم هم یکی از دلایل عدم ابلاغ طرح تفصیلی تاکنون بوده است چرا که شهرداری از زمان ابلاغ طرح تفصیلی ناچار به اجرای آن بودند و اطلاع دارم که شهرداری در حال مطابقت این روال و مکانیزم است. بر این اساس هر ملکی یک «ارزش ذاتی» دارد و مالکین تنها نسبت به آن ارزش حق دارند و طبق حقوق اسلامی بخش عمده‌ای از «ارزش کاربری» که شهروندان به زمین می‌دهند، متعلق به شهر است. این ارزش ذاتی برآمده از موقعیت جغرافیایی زمین در شمال یا جنوب شهر و یا خصوصیاتش چون دوبر بودن زمین و امثال آن است. مطابق این مکانیزم ابزار تغییر کاربری و ارزش برآمده از آن نباید به دست مالک باشد. در حال حاضر نیز چیزی تقریباً مشابه این مکانیزم، اما ناقص اتفاق



یک تفاهم؛ یک نهاد

مصاحبه با مهندس فرجامی معاون وقت وزارت مسکن در زمان تأسیس نهاد برنامه‌ریزی و توسعه شهری تهران

سالها بود که بعضی از مسئولین و شهرداری‌ها به این باور رسیده بودند که تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی باید با هماهنگی شهرداری‌ها انجام شود. اما به تناسب موقعیت مسئولین چه در سمت دولت و چه در طرف شهرداری این امر محقق نمی‌شد. در طول این مدت هم در زمان مسئولیت آقای کرباسچی عملاً طرح جامع پایگانی شده بود و ضرورت داشتن طرح جامعی برای تهران کاملاً مشهود بود. در دوره وزارت آقای عبدالعلی زاده و شهرداری آقای احمدی‌نژاد - به هر دلیلی - شرایط این همکاری فراهم شد. تفاهم‌نامه‌ای بین وزارت مسکن و شهرداری و شهرداری تهران مبادله شد و طبعاً این تفاهم نیاز به نهادی مشترک داشت که مورد تایید هر دو طرف باشد.

ضرورت وجود نهاد بسیار روشن است. در تمام دنیا این اقدامات توسط نهادها و حکومت‌های محلی تهیه می‌شود. در کشورهای توسعه‌یافته شهرداری، نماینده دولت است که این نقیصه نیز باید هر چه زودتر در کشور ما برطرف شود.

خوشبختانه این روش (تأسیس نهاد مشترک) برای تهیه طرح‌های شهرها بعد از آقای سعیدی کیا در شهرهایی چون مشهد و اهواز نیز تبدیل به یک رویه جاری شد. بعد از این هم ابتدا در کلان‌شهرها و سپس در شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر اعمال خواهد شد.

نهادینه شدن نظارت بر اجرای طرح

از آنجا که قبل از تأسیس نهاد، شهرداری‌ها وظیفه تدوین طرح و نظارت بر آن را نداشتند، پس از این تفاهم شهرداری که در بدنه خود دچار یک بلا تکلیفی بود، نیاز به یک تشکل نظارتی را احساس کرد. این در حالی است که از میان شهرهای کشور، پایتخت با داشتن مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران در این زمینه بسیار جلوتر بود. اما

تازمان تحقق «مدیریت یکپارچه» تهیه طرح جامع شهرها باید به طور مشترک توسط وزارت مسکن و شهرداری‌ها انجام شود.

می‌افتد: شهرداری جهت صدور مجوز برای افزایش طبقات و تراکم مازاد هزینه دریافت می‌کند اما ضرر مالکان را نمی‌پردازد! در صورتی که این روش باید قانون و تبدیل به یک صندوق شود که هم درآمد حاصل به آن ریخته شود و از همین صندوق ضرر مردم نیز پرداخت شود.

نقش نهاد در تهیه طرح جامع

خوب است بدانید که طرح را نهاد مشترک تهیه کرده است و همه معتقد بودند که این طرح باید مورد تأیید دولت هم باشد. اما در فرایند پایانی تصویب آن اعمال نظری که از جانب رئیس جمهور شد، باعث شد برخی محافل کارشناسی این تغییرات را از دست‌رفتن کامل طرح قلمداد کنند. ولی از آنجا که در جریان کامل تهیه طرح هستیم، می‌توانم توضیح دهم که این‌گونه نبوده است. این طرح حدود ۸۰-۷۰ سند پشتیبان دارد که مسلماً با چند اعلام نظر از بین نمی‌روند.

یکی از ویژگی‌های این طرح توجه آقای احمدی‌نژاد به آن به دلیل سابقه ایشان در شهرداری بود. ایشان با داشتن سابقه ذهنی از طرح، نظرات خود را در چند جلسه شورای عالی و در حضور رئیس نهاد، شهردار تهران و وزیر مسکن اعلام کردند. بخش تغییر یافته طرح مربوط به تراکم‌ها و افق پیش‌بینی شده در طرح برای جمعیت تهران است. این شاخص در مراحل بعدی اساس تعیین سطوح مسکونی، اداری، تجاری، فضای سبز و ... شهر خواهد بود. اعتقاد همه بر آن است که جمعیت پایتخت باید کنترل شود. ولی چنانچه واقعیت‌ها را در نظر بگیریم، در آینده با عدم تأمین خدمات شهری مواجه می‌شویم. بنابراین ضریب جمعیتی ۱۵-۱۰ درصدی در پیش‌بینی‌ها اعمال شد و جداول انتهایی طرح کمی تغییر کرد. همین امر با بزرگ‌نمایی منعکس شد، ولی من اعتقاد دارم با وجود این تغییر در مرحله تصویب، تهیه‌کننده طرح همچنان همان نهاد است.

این طرح ویژگی‌های بسیار مثبتی دارد و به همین دلیل مجریان معتقدند که باید هر چه سریع‌تر اجرا شود. اگر باز هم لازم باشد طرحی تهیه شود، باید همین روال را طی کند. ما کارشناسان تهیه طرح هستیم و در جلسات تصویب می‌توانیم به ایرادات وارده پاسخ دهیم. ممکن است در فرایند تصویب نظریه‌هایی هم اعلام شود که در طرح موثر بیفتند. شایان ذکر است که امکان بازنگری در طرح با دوره‌های پنج‌ساله در خود آن دیده شده است و اعلام نیاز به این بازنگری هم بر عهده نهاد است. نهاد عامل قانونی مورد تأیید وزارت مسکن و شهرداری برای تهیه طرح است. بنده اطلاع دارم که در حال حاضر اصلاحیه طرح در دستور کار نهاد قرار دارد. این رویه معمول تمام دنیا نیز است.

شأن نهاد به لحاظ قانونی از ابتدای تأسیس آن تاکنون چندان تفاوتی نکرده است. اما می‌توان گفت که شورای راهبری نهاد در دوره دوم به لحاظ پایه و مقام، یک سطح ارتقا یافت. چرا که اکنون ریاست این شورا را وزیر مسکن، شهردار و رئیس شورای اسلامی شهر بر عهده دارند که در دوره پیشین این مسئولیت در سطح معاونت وزارت مسکن بود.

نهادی نوپا و شکننده

یکی از اهداف نهاد که هنوز تحقق نیافته است، محکم کردن پایه‌های آن به لحاظ قانونی است که وظیفه شهرداری و وزارت مسکن هم محسوب می‌شود.

نباید فراموش کنیم که در حال حاضر وجود نهاد فقط و فقط وابسته به پابندی مسئولین دو طرف به این تفاهم است. چرا که طبق قانون کنونی، تهیه طرح جامع شهرها بر عهده وزارت مسکن و نظارت بر

اجرای آن با دبیرخانه شورای عالی است. شهرداری‌ها تنها مجری طرح قلمداد می‌شوند. اما با اتفاق نظر تمامی کارشناسان حوزه، شهرداری باید در تهیه طرح و نظارت بر اجرای آن دخالت داده شود. به همین دلیل تداوم وجود نهاد، منوط به تعامل دو طرف است و در هر لحظه‌ای که این تفاهم شکل نگیرد - حتی پس از گذشت سالها و نه فقط در ابتدای تاسیس - وجود این تشکیلات بی‌فایده خواهد بود.

حضور آقای مهندس حبیب‌اللهیان به عنوان ریاست نهاد در دوره اول در شکل‌گیری و تقویت آن بسیار موثر افتاد. چرا که ایشان در گذشته معاون شهرسازی و معماری آقای عبدالعلی‌زاده و مورد تأیید وزارت مسکن بوده و در شهرداری هم شخص مورد قبولی بودند.

در دوره ایجاد نهاد، در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مشغول به کار بودم و با مسئولین هر دو طرف تفاهم سابقه آشنایی داشتم. به همین دلیل تمامی تلاش من بر این بود که اعتبارات لازم برای امور نهاد و طرح تفصیلی تأمین شود و حرکت خوبی که آغاز شده، متوقف نشود. در پایان دوران مسئولیت خود نیز آقای قراوی (معاون کنونی وزارت مسکن) را در مورد نقش نهاد و لزوم ادامه این مسیر قانونی توجیه کردم. پس از تغییر دولت نیز حمایت آقای سعیدی‌کیا، حضور در تمامی جلسات نهاد و اعتقاد کامل ایشان به «مدیریت یکپارچه» بسیار راه‌گشا بود.

اما باید بدانیم که شرایط این تفاهم بسیار شکننده است و با تغییر مسئولین در هر یک از دو قطب مؤسس، امکان از هم‌پاشیدن آن با نظر شخصی و به‌صورت سلیقه‌ای وجود دارد و این برای نهادی که یک وظیفه مهم و مستمر دارد، تهدید بزرگی محسوب می‌شود.

در نتیجه یکی از اقدامات اساسی آتی که باید دنبال شود، تصویب قوانین لازم برای ادامه این همکاری حتی در مجلس است. این موضوع بسیار مهم است؛ چرا که تهران همواره الگوی سایر شهرهای کشور بوده و چنانچه روزی نهاد تهران تعطیل شود، به سایر شهرها نیز تسری می‌یابد. همه ما می‌دانیم که ضرر ناکارآمدی مدیریت شهری را تاکنون مردم پرداخته‌اند و در آن صورت خسارت این اشتباه هم به آن افزوده خواهد شد.

نهاد برنامه‌ریزی باید جایگاه خود را قانونی کند و در جایگاه قانونی آن نیز باید شان وجود نهاد که همان تفاهم مابین است باید رعایت شود. بنده به حذف دولت از فرایند تهیه طرح جامع معتقد نیستم. از نظر من تهیه طرح‌های جامع شهرها یک وظیفه حاکمیتی است که نمی‌توان سرنوشت آن را به دوره‌های مختلف تصدی مسئولین واگذار کرد. آینده شهرها را نمی‌توان به در یک دوره کوتاه دو یا چهار ساله به یک گروه خاص سپرد. به خصوص در کشور ما که شهرداری‌ها دولتی نیستند، اما وظایف آن‌ها در سرنوشت مردم بسیار موثر است. اگر شهرداری‌ها مانند کشورهای توسعه یافته در حکم «حکومت محلی» بودند، حتی امکان واگذاری پلیس، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و ورزش و ... نیز به آن وجود داشت. اما در این شرایط و تا زمان تحقق «مدیریت یکپارچه» این کار باید حتماً به‌طور مشترک و با تعامل انجام شود. علاوه بر وظیفه تهیه طرح جامع، امکان نظارت بر اجرای آن نیز باید به‌طور قانونی از دولت به نهاد تفویض شود تا قدرت برخورد با مشکلات را داشته باشد.

به نظر من توجه و نظر خاص رئیس جمهور به موضوع طرح جامع، موقعیت خوبی را به‌وجود آورده است و نهاد باید از فرصت پیش آمده استفاده کند. اطلاع دارم که لایحه قانونی کردن نهاد هم اکنون دنبال می‌شود و این امر نیز در دستور کار نهاد قرار دارد.

یکی از اهداف نهاد که هنوز تحقق نیافته است، محکم کردن پایه‌های آن به لحاظ قانونی است؛ چرا که اگر روزی این تشکیلات منحل شود، به سایر شهرها نیز تسری می‌یابد.