

## جریان برنامه ریزی شهری در تهران

تصمیم درباره آن در گرفت.

مهندس مشاور طرح، گزینه های مختلفی را برای رشد جمعیت شهر پیش بینی کرده بود که بین حداکثر ۱۶ میلیون در شرایط عادی و عدم کنترل جمعیت و حداقل ۱۲ میلیون نفر در شرایط کنترل شده برای ۲۵ سال آینده (سال ۱۳۷۰) تفاوت داشت. لکن وزارت نیرو رسماً اعلام کرده بود که به هیچ عنوان امکان تأمین آب برای چنین جمعیتی وجود ندارد و حداکثر آن را برای جمعیتی در حدود ۴ میلیون نفر (در صورت استفاده از کلیه منابع آب در دسترس) تعیین کرده بود.

بحث بین مهندس مشاور و وزارت نیرو به درازا کشیده شد و هیچ یک از طرفین از موضع خود پائین نیامدند. تا این که نهایتاً این مسئله به صورت گزارشی به شاه منعکس شد و او که همیشه حرف آخر را می زد، دستور داد جمعیت پایتخت در مرز ۵ میلیون نفر متوقف شود. در نتیجه، تمامی محاسبات جمعیتی طرح جامع بدون هیچ توضیح قانع کننده ای بر اساس پیش بینی جمعیت تهران در سال ۱۳۷۰ در حد ۵/۰۵ میلیون نفر تنظیم گردید!

### شکل و حدود توسعه

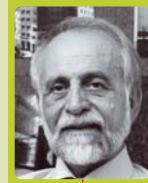
بر اساس طرح جامع اول تهران، سطح توسعه شهر باید از ۱۸۰۸۵ هکتار در سال ۴۵ به ۷۲۵۰۰ هکتار در سال ۱۳۷۰ می رسید و توسعه آن عمدتاً به طرف غرب بوده که از طرف شمال تا ارتفاعات ۱۸۰۰، ۱۶۰۰ و ۱۴۰۰ متر محدود می شد.

محدوده قانونی شهر که بر اساس حدود توسعه ۲۵ ساله پیش بینی شده در طرح جامع مذکور تعیین گردید، که هنوز هم به عنوان محدوده قانونی شهر مورد استناد است. همچنین محدوده خدماتی (پنج ساله) شهر تهران نیز که توسعه شهر را تا حد رودخانه کن متوقف می کرد، به همین ترتیب تهیه شد. این محدوده تا سال های اخیر، عملاً به عنوان محدوده قانونی شهر، مورد استناد شهرداری تهران قرار می گرفت، تا این که پس از تهیه طرح ساماندهی تهران و اولین طرح تفصیلی منطقه ۲۲ (طرح مهندس مشاور باوند) تغییر کرد.

### الگوی توسعه

به طوری که در گزارش های طرح جامع اول تهران منعکس است، مهندس مشاور پس از تحلیل بسیار سریع و ساده، الگوی توسعه خطی و چند مرکزی را برای توسعه آتی شهر تهران انتخاب و پیشنهاد کرده است که شهر به چند ناحیه و هر ناحیه به چند محله تقسیم شده و برای هر یک از نواحی و محله های مذکور یک مرکز خدماتی (طبق نظریه نقاط مرکزی کریستالر که در آن زمان بسیار مرسوم بود) در نظر گرفته شود. در نمودارهای شماره ۱ و ۲ کلیات این الگو نشان

در سال ۱۳۱۶ برای اولین بار طرحی به نام "نقشه شهر تهران" برای احداث خیابان های جدید در شهر تهیه شد. (۱) متأسفانه اگر هم نقشه مذکور هنوز وجود داشته باشد، نگارنده اطلاعی از آن به دست نیاورده است.



بهرام فریور صدی  
مهندس مشاور شهرستان

همچنین تغییراتی که در جریان اجرا در این نقشه داده شده یا این که چه خیابان هایی بر اساس آن احداث شده است نیز روشن نمی باشد.

بعد از آن در اوائل دهه چهل، دومین طرح شبکه بندی برای شهر تهران توسط مهندس "شور" (۲) آلمانی، مشاور شهردار وقت، تهیه شد. اما این طرح عمر چندانی نداشت. و اولین طرح جامع شهر تهران که در سال ۱۳۴۷ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایرانی رسید، جایگزین آن گردید.

### اولین طرح جامع شهر تهران

در سال ۱۳۴۵ اولین طرح جامع شهر تهران توسط مهندسین مشاور "عبدالعزیز فرمانفرما" موسسه ویکتور گروئن (۳) و با همکاری مهندسین مشاور امان اندویتنی (۴)، موسسه اقتصادی هلند و موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی تهیه و در سال ۱۳۴۷ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید. این طرح دارای ویژگی هایی بود که به طور فشرده به بعضی از آن ها اشاره می کنیم:

### جمعیت

شهر تهران در آن زمان مواجه با رشد سریع و مهار گسیخته جمعیت بود که علل عمده آن را می توان به هم ریختگی های ناشی از اصلاحات ارضی و تحولات اقتصادی، حرکت جمعیت از روستاها به شهرهای کوچک و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، و در نتیجه رشد سریع شهرنشینی در کشور و البته تمرکز بیش از اندازه نظام تصمیم گیری در دولت مرکزی دانست.

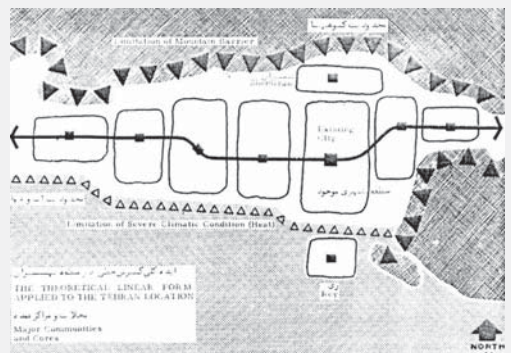
از نکات جالب طرح جامع اول تهران اختلافاتی بود که بین مسئولان و دست اندرکاران در زمینه پیش بینی جمعیت شهر در آینده و اتخاذ

بر اساس طرح جامع اول تهران، سطح توسعه شهر بایستی از ۱۸۰۸۵ هکتار در سال ۴۵ به ۷۲۵۰۰ هکتار در سال ۱۳۷۰ می رسید و توسعه آن عمدتاً به طرف غرب بوده که از طرف شمال تا ارتفاعات ۱۸۰۰، ۱۶۰۰ و ۱۴۰۰ متر محدود می شد.

داده شده است.

### شبکه رفت و آمد

نظام کلی رفت و آمد پیشنهادی طرح جامع اول متکی بر یک یا چند خط سریع‌السیر است، عمدتاً به صورت ریلی و در مناطق مرکزی شهر به صورت زیرزمینی (مترو) پیش‌بینی شده است و شبکه گسترده‌ای از بزرگراه‌ها و شریان‌های شهری آنرا تکمیل می‌کند. لازم به یادآوری است که بعداً شبکه مترو تهران توسط مهندسین مشاور "سوفرتو"<sup>(۵)</sup> فرانسوی مورد مطالعه قرار گرفت، که قرار بود کلیه خطوط پیش‌بینی شده در آن سال ۱۳۶۴ به اجرا درآید، ولی در عمل هیچ یک از پیش‌بینی‌های آن تحقق نیپذیرفت.



نگاره شماره ۱- آینده گسترش خطی پیشنهادی مهندس مشاور طرح جامع اول تهران

تهیه و پس از تصویب کمیسیون ماده ۵ به مرحله اجرا گذاشته شد. که البته به طور مرتب در جریان اجرا، مورد تغییر و تجدید نظرهای بسیار قرار گرفت.

حدود توسعه و شبکه بزرگراه‌ها و شریان‌های شهری مهمترین بخش اجرا شده بر اثر پیشنهادهای طرح جامع و طرح‌های تفصیلی مذکور به شمار می‌رود. لکن نحوه استفاده از زمین، برنامه‌های مربوط به تأمین خدمات شهری و مقررات مربوط به تراکم ساختمانی و غیره به طور مرتب توسط کمیسیون ماده ۵، شورای شهر و در بسیاری موارد رأساً توسط شهرداری‌های مناطق یا شهرداری مرکز تغییر یافته و هیچ یک از سازمان‌های مرتبط با بخش‌های مختلف توسعه (مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و غیره) اقدامی در جهت تحقق پیشنهادهای طرح به عمل نیاوردند.

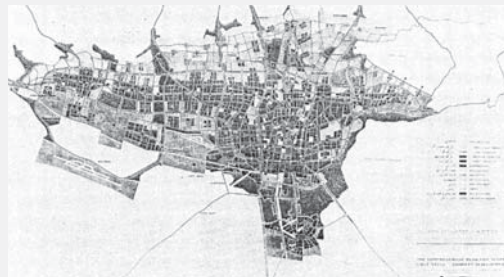
در جریان انقلاب و پس از آن نیز به طور کلی تمامی طرح‌ها و برنامه‌های قبلی کنار گذاشته شد و با توجه به زمان زیادی که از طرح جامع و طرح‌های تفصیلی تهیه شده گذشت، و خلافاً و تغییراتی که در مورد آن‌ها صورت گرفت، در کل از حیث ارتفاع افتاده و ضرورت شدیدی برای تجدید نظر در آن‌ها مطرح گردید.

### طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران

با آن که در "طرح جامع تأکید شده بود که هر پنج سال یکبار باید در پیش‌بینی و پیشنهادهای طرح، تجدید نظر به عمل آید، و ضرورت این امر به ویژه پس از انقلاب و تغییرات گسترده‌ای که در همه زمینه‌ها به وجود آمده بود به شدت احساس می‌شد، با این حال تا آخرین زمان هدف آن یعنی سال ۱۳۷۰ چنین اقدامی صورت نگرفت. تا آن که وزارت مسکن و شهرسازی بر اساس مصوبه شورای نظارت بر گسترش شهر تهران و بدون هماهنگی با شهرداری تصمیم به انجام مطالعات و تهیه طرحی تحت عنوان "حفظ و ساماندهی شهر تهران" گرفت. هدف از انجام این مطالعات تعیین مشکلات اساسی توسعه شهر تهران در اثر اجرا، یا عدم اجرای طرح جامع و بررسی امکانات حفظ و استفاده صحیح از اراضی باقی‌مانده در درون محدوده شهر بود.

پس از انجام این مطالعات توسط مهندسین مشاور آتک و ارائه پیشنهادهای آن جهت تصویب به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای عالی شهرسازی مقرر کرد که این مطالعات با عنوان طرح جامع شهر تهران مورد تصویب قرار گرفته و جهت اجرا به شهرداری ابلاغ گردد.

شهرداری تهران که از ابتدا با انجام چنین مطالعاتی موافق نبود و با مهندس مشاور نیز همکاری جدی به عمل نیاورده بود، در جهت اجرای آن نیز اقدامی نکرد و تا مدت‌ها این طرح مبنای اقدامات شهرداری قرار



نگاره شماره ۲- الگوی توسعه طرح جامع اول تهران

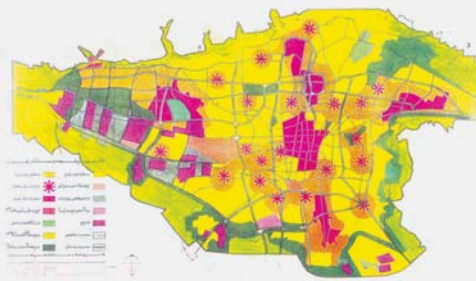
### تأثیر طرح جامع اول بر واقعیت‌های توسعه تهران

طرح جامع اول تهران، با همه کاستی‌هایی که داشت، مسائل توسعه شهر را در چارچوب شرایط آن زمان و فرصت‌ها و محدودیت‌هایی که وجود داشت، نسبتاً جدی مورد بررسی قرار داد و به هر حال توصیه‌ها و راهکارهای مناسبی را به مسئولان و دست‌اندرکاران توسعه شهر و کشور ارائه کرد. لکن تقریباً هیچ یک از پیشنهادهای آن به طور جدی و کامل مورد عمل قرار نگرفت.

بنابراین طرح جامع "فرمانفرما-ویکتور گروئن" مهم‌ترین سندی است که در چند دهه گذشته روی جریان‌های توسعه تهران، به ویژه در زمینه توسعه کالبدی تأثیرگذار بوده است.

طرح‌های تفصیلی شهر نیز بر اساس کلیات ارائه شده در طرح جامع، به مرور زمان و به طور مستقیم توسط دفتر فنی شهرداری تهران

نگاره شماره ۳- کلیات نقشه استفاده از اراضی و شبکه رفت و آمد طرح جامع اول تهران



در این جا به طور فشرده به بخش هایی از گزارش ارائه شده توسط گروه مشترک تهران اشاره می کنیم:

#### پاره ای از اصول کلی و معیارهای مورد نظر:

- ضرورت برنامه ریزی هم زمان در مقیاس های مختلف از خرد تا کلان
- هماهنگی بین بخشی و روشن ساختن جایگاه شهرداری و حدود وظایف و روابط بین سازمان های دولتی مسئول بخش های توسعه شهر تهران
- ساده کردن روش های برنامه ریزی و پرداختن به کلیات خط مشی های اساسی توسعه در مقیاس های بالاتر و توجه به مسائل کالبدی - فنی در مقیاس های پائین تر
- برنامه ریزی از موضع شهرداری (به عنوان حکومت محلی)
- پویایی برنامه ریزی و حضور مداوم حرفه مندان در جریان توسعه شهری و ارتباط متناسب بین نظام تصمیم سازی (حرفه مندان) و تصمیم گیری (مستولان و مدیران)

#### مروری بر آنچه در عمل اتفاق افتاد:

روش پیشنهادی گروه مشترک که قرار بود مبنای اقدامات برنامه ریزی و تهیه طرح های توسعه شهری تهران قرار گیرد، در عمل دچار تغییرات و به هم ریختگی های زیادی شد که به پاره ای از آن ها می پردازیم:

در شروع کار پس از توافق با معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، گروه مشترک، مأمور تهیه شرح خدمات مقدماتی و انتخاب مهندسین مشاور مسئول مناطق ۲۲ گانه شهر گردید.

با توجه به این که توافق به عمل آمده در اواخر سال ۱۳۸۰ صورت گرفت و فرصت زیادی برای جذب اعتبارات پیش بینی شده در اختیار نبود، در عرض چند روز (کمتر از یک هفته) شرح خدمات برای انجام مطالعات و شناخت سریع مسائل منطقه و ارائه پیشنهاد برای نحوه تداوم برنامه ریزی، تهیه و با انتخاب مهندسین مشاور مورد نظر برای مناطق ۲۲ گانه قراردادهایی که بعدها گام اول نامیده شد، منعقد گردید.

بلافاصله پس از انعقاد این قراردادها نسبت به تشکیل دو واحد هماهنگ کننده اقدام شد:

نگرفت. لکن به هر حال این طرح از نظر قانونی، طرح جامع شهر به حساب می آمد و باید به آن عمل می شد.

مهم ترین تفاوت طرح "ساماندهی" با طرح جامع "فرمانفرما"، تقسیم شهر به پنج حوزة و پیش بینی مراکز پنج گانه برای این حوزه است. (نگاره شماره ۴).

اولین تأثیر اساسی که این طرح در جریان توسعه شهر تهران به جای گذاشت، حذف محدوده خدماتی و ورود منطقه ۲۲ به محدوده توسعه شهر بود، که طرح تفصیلی آن نیز توسط مهندس مشاور باوند تهیه و پس از تصویب کمیسیون ماده ۵ توسط طرح شهرداری تازه تأسیس منطقه به مرحله عمل گذاشته شد. طرح تفصیلی منطقه ۲۲ تنها طرح تفصیلی در شهر تهران بود که کاملاً مورد استناد قرار می گرفت و شهرداری منطقه پس از تصویب طرح به سرعت شروع به صدور پروانه های ساختمانی می کرد، که عمدتاً مورد درخواست شرکت های تعاونی مسکن بود.

جالب است که هم زمان با تهیه و تصویب طرح تفصیلی مذکور طرح منطقه شهری تهران بزرگ نیز تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید.

در طرح مجموعه شهری تهران تأکید شده بود که در منطقه ۲۲ به هیچ عنوان توسعه مسکونی جدید نیابستی در نظر گرفته شود، لکن شهرداری تهران این طرح را به شهرداری ها و مناطق ابلاغ نکرد و طرح تفصیلی مصوب کمیسیون ماده ۵ که مغایر پیشنهاد های طرح مجموعه شهری بود، کماکان مورد عمل شهرداری قرار داشت.

#### طرح های تفصیلی و طرح جامع جدید شهر تهران

از حدود سال ۱۳۷۸، به دنبال مباحثی که در ارتباط با طرح جامع شهر کرمان مطرح شد و در نهایت به مجامع حرفه ای نیز کشیده شد (که تفصیل آن به فرصتی دیگر موکول می شود)، گروه شهرسازی جامعه مهندسین مشاور با مشارکت جامعه شهرسازان ایران و انجمن صنفی مهندسین مشاور معمار و شهرساز، گروهی را به نام "گروه مشترک شهر تهران" به منظور بررسی و پیگیری مسائل شهر تهران تشکیل داد.

این گروه طی چندین سال متوالی مسائل مربوط به برنامه ریزی و نظام هدایت و کنترل توسعه شهر تهران را مورد بررسی قرار داد و مرتباً ضمن تماس با مسئولان و مراجع ذیربط، ضرورت بازنگری در این نظام را گوشزد می نمود.

در فرصت کوتاهی که با انتخاب آقای "دکتر ماجدی" و پس از ایشان آقای "مهندس پردلی" به عنوان معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران پیش آمد، دکتترین پیشنهادی خود را مجدداً مطرح نموده و پس از تأیید نامبردگان، مقرر گردید این پیشنهاد در چهارچوب توافق های به عمل آمده بین وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران برای تهیه طرح های توسعه شهری تهران، در دستور کار قرار گیرد.

طرح تفصیلی منطقه ۲۲ تنها طرح تفصیلی در شهر تهران بود که کاملاً مورد استناد قرار می گرفت و شهرداری منطقه پس از تصویب طرح به سرعت شروع به صدور پروانه های ساختمانی می کرد، که عمدتاً مورد درخواست شرکت های تعاونی مسکن بود.

### شورای نمایندگان و کمیته هماهنگی مهندسان مشاور:

شورایی با مشارکت نمایندگان مهندسين مشاور مسئول مناطق، تشكيل گردید که محل آن به طور موقت در انجمن صنفی مهندسان شهرساز و معمار تعیین شد که بعدها نیز در همین محل به کار خود ادامه داد.

این شورا همچنین کمیته‌ای را تحت عنوان کمیته هماهنگ‌کننده انتخاب کرد که علاوه بر هماهنگی بین مهندسين مشاور، ارتباط با کارفرما و پیگیری مسائل مربوط به نحوه تداوم فعالیت‌ها را نیز به عهده داشت.

### کمیته اجرائی:

کمیته‌ای نیز تحت عنوان کمیته اجرائی برنامه‌ریزی و طراحی شهری تهران در محل حوزه معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران با مشارکت:

- سه مدیر و کارشناس از حوزه معاونت
  - دو معاون شهرسازی مناطق (به طور موظف)
  - نماینده معاون شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی
  - نماینده وزارت کشور از دفتر امور شهرداری‌ها
  - نماینده حوزه معاونت خدمات شهری
  - نماینده شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری
  - نمایندگان گروه‌های شهرسازی جامعه مهندسان مشاور و انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز
  - نمایندگان سازمان‌های موثر (به‌طور مدعو) تشکیل گردید.
- این کمیته راهبردی و هدایت مهندسان مشاور همکار و مسئول مناطق، بررسی مسائل فوری در زمینه طرح‌ها و برنامه‌ها، تشکیل بانک اطلاعات کالبدی تهران بزرگ و ارائه کار در جهت تبیین محتوای طرح‌های راهبردی تهران بزرگ را به عهده گرفت.

### شورای راهبردی و کمیته هماهنگی طرح‌های توسعه

#### شهری تهران:

پس از انتخاب آقای مهندس "حبیب الهیان" به سمت معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، قرارداد دیگری تحت عنوان تهیه الگوی توسعه، طرح‌های تفصیلی و همکاری با شهرداری مناطق که در اصطلاح به قرارداد گام دوم معروف شد، در خرداد ماه ۱۳۸۳ با مهندسان مشاور مناطق منعقد گردید.

کمیته اجرائی نیز با تغییراتی در اعضا و وظایف، به "شورای راهبردی و کمیته هماهنگی طرح‌های توسعه شهری تهران" تغییر شکل داد.

### نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران:

در ادامه، مقدمات تشکیل ستاد مرکزی پیشنهاد شده برای هدایت و کنترل توسعه تهران، فراهم شد. این ستاد در عمل

تبدیل به نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران گردید، که ریاست آن را هم‌زمان با معاونت شهرداری تهران، آقای مهندس "حبیب الهیان" به عهده داشت.

### مهندس مشاور مادر و تهیه‌کننده طرح جامع شهر:

پس از ابلاغ قرارداد گام دوم، قرار بود با هماهنگی بین طرح‌های توسعه مناطق در سطح حوزه‌های پنج‌گانه توسط مهندسان مشاور منتخب از بین مهندسان مشاور مناطق صورت گیرد، لکن در عمل این امر اتفاق نیفتاد و مهندسين مشاور بوم‌سازگان به عنوان مهندس مشاور مادر و تهیه‌کننده طرح جامع، مسئولیت جمع‌بندی پیشنهادها و هماهنگی بین مناطق را نیز به عهده گرفت.

در جریان رفت و برگشت‌های بین مهندسين مشاور مناطق با نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری و مهندس مشاور طرح جامع به طور مرتب دستورالعمل‌هایی متفاوت و حتی متضاد، به مهندسان مشاور مناطق ابلاغ می‌گردید که باعث بلا تکلیفی، تکرار کارهای انجام یافته و ابهام در مفاهیم می‌گردید. این امر باعث طولانی شدن زمان تهیه و ارائه طرح‌های مناطق و در نتیجه طرح مقیاس کلان تهران و همچنین تیره شدن رابطه بین مسئولان سطوح بالا و شهرداری‌های مناطق با مهندسان مشاور نیز گردید.

برای مثال تعریف مفاهیم پهنه بندی، چگونگی برخورد با نحوه استفاده از اراضی (که طبق شرح خدمات قراردادهای بایستی در طرح‌های تفصیلی منعکس می‌گردید) و نحوه نشان دادن پیشنهادها و طرح‌های ارائه شده، مرتباً در حال تغییر و تفسیر بود.

تا این‌که بالاخره طرح جامع شهر توسط مهندسين مشاور بوم‌سازگان با استفاده از پیشنهادها ارائه شده توسط مهندسين مشاور مناطق تهیه شد و جهت تصویب به شورای عالی شهرسازی ارائه گردید. که آن هم در جریان تصویب دچار تغییرات عمده گردید و اجرای آن دشوار شد.

#### پی‌نوشت‌ها

- (۱) اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی - وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری - ۱۳۸۷.
- (۲) Schever متخصص ترافیک آلمانی که مطالعات ترافیک طرح جامع شهر اصفهان تهیه شده توسط مهندس مشاور KOX را به عهده داشت. و پس از آن به عنوان مشاور شهردار تهران و استاد دانشکده شهرسازی تهران خدماتی را به عهده داشته است.

۳) Farrman farma-VictorGroin

۴) Aman & Vitni

۵) Sufreto