

بیش از ۵۰ سال است که در ایران طرح‌های توسعه شهری در قالب طرح جامع و تفصیلی تهیه می‌شود. تهیه سه طرح جامع و تفصیلی برای پایتخت زمانی که شهر تهران دارای ۱۲ منطقه با جمعیتی در حدود ۲,۷ میلیون نفر با مساحتی در حدود ۲۳۰ کیلومتر مربع بود تا کنون که شهر تهران با جمعیت حدود ۹ میلیون نفر و مساحتی در حدود ۶۵۰ کیلومتر مربع می‌باشد در دستور کار مدیریت شهری قرار داشته و بنظر می‌رسد در آینده نیز به همین روال ادامه یابد.

با تأسیس سازمان برنامه‌وبودجه در ایران در سال ۱۳۲۷ شمسی، اندیشه برنامه‌ریزی جامع به کمک مشاوران خارجی در ایران صورت عملی به خود گرفت. این الگوی برنامه‌ریزی تحت تأثیر الگوهای رایج در آمریکا به ویژه پس از کودتای سال ۱۳۳۲ شمسی، نفوذ گسترده‌ای در کشور یافت و رویکرد جامع در برنامه‌ریزی به عنوان یک دیدگاه رسمی و قانونی در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری به کار گرفته شد. اگرچه قبل از تهیه طرح جامع، برخی از شهرهای ایران دارای نقشه شهر براساس قانون بلدیه یا شهرداری بودند؛ در فاصله سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۰ شمسی طرح‌های جامع توسط مشاوران خارجی برای چند شهر از جمله طرح آلتون برای سمنان، طرح گبین برای شیراز و طرح کوکس برای اصفهان تهیه شد. ضرورت تهیه طرح‌های جامع شهری، اولین بار طی برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۴۶) با هدف تنظیم و پیش‌بینی منطقی توسعه زیربنای شهر مطرح و در پی آن برای ۱۷ شهر از جمله تهران طرح تدوین شد.

برخی تهیه طرح‌های جامع در ایران به خصوص طرح جامع تهران را «گذار از سنت به مدرنیته» می‌خوانند.

از سال ۱۳۴۷ شمسی تاکنون سه طرح جامع برای تهران تهیه شده است. نخستین تجربه تهران در تهیه طرح جامع سال ۱۳۴۵ شمسی با یک مشاور آمریکایی - ایرانی است که محصول آن در سال ۱۳۴۹ شمسی مصوب شد. این طرح با افق ۲۰ ساله و تا سال ۱۳۷۰ ملاک عمل بود. دومین طرح جامع تهران با اهدافی محدود تحت عنوان «طرح ساماندهی شهر تهران» در سال‌های پایانی دهه ۱۳۶۰ شمسی و در دوران جنگ تحمیلی تهیه و در سال ۱۳۷۰ شمسی به تصویب رسید، ولی اجرای آن به دلیل تغییر و تحولات گسترده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی گسترده بعد از جنگ مسکوت ماند. طرح جامع سوم در دهه ۱۳۸۰ شمسی بعد از تاخیر زیاد تهیه و در سال ۱۳۸۶ شمسی به تصویب رسید.

### سابقه ساختار تدوین طرح‌های توسعه شهری در تهران

اولین طرح جامع تهران با کارفرمایی سازمان برنامه و وقت، توسط مشاور تهیه و در شورایی عالی شهرسازی که براساس ماده ۹۷ و ۹۸ الحاقی به قانون شهرداری (مصوب ۱۳۴۷) در وزارت کشور مستقر بود به تصویب رسید. براساس ماده ۱۱ این قانون بود که مواد ۹۷ و ۹۸ قانون شهرداری ملغی شد و نظام شهرسازی محلی که بر مبنای تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی توسط شهرداری‌ها پایه گذاری شده بود، دگرگون شده و به جای آن اولین گام برای برقراری یک نظام شهرسازی متمرکز برداشته شد. پیش از آن شهرداری‌ها مرجع تهیه طرح جامع بودند که پس از تصویب انجمن شهر برای شورایی عالی شهرسازی ارسال می‌شد. مواد فوق تا سال ۱۳۵۱ شمسی مبنای قانونی تهیه طرح جامع با عنوان «نقشه جامع شهرسازی» بود همچنان که مرجع تهیه طرح تفصیلی نیز براساس مواد ۱۵ و ۱۶ قانون نوسازی و عمران شهری و تبصره یک ماده ۲۳ آن قانون، شهرداری شناخته می‌شد. بالاخره در سال ۱۳۵۳ با تصویب قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی)، گام بعدی در جهت تکمیل دیدگاه فوق برداشته شد. در این قانون با ارائه تعاریفی از طرح جامع سرزمین، طرح جامع شهر، طرح تفصیلی و طرح‌های، وظیفه تهیه طرح‌های جامع برای هریک از شهرها، به وزارت مذکور سپرده شد.

به این ترتیب، چنته دانش انباشته شده توسط شهرداری‌ها در حوزه تهیه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری با بن‌مایه‌های مشارکت مردم در طی زمانی کوتاه‌تر از یک دهه کنار گذاشته شده و به جای آن مأموریت تدوین این اسناد میان بخشی به یک وزارتخانه که بنا به ماهیت ساختاری خود واجد وظایف و حوزه مداخله‌ای بخشی است، سپرده شد.

بعد از ابلاغ طرح جامع اول تهران برای اینکه کار توسعه تهران به طور قانونی صورت پذیرد، به موجب مصوبه مجلس شورای ملی در سال ۱۳۵۲، شورایی تحت عنوان «شورای نظارت و گسترش شهر تهران» شکل گرفت تا این گونه امور را به شکل قانونی ساماندهی و تصویب کند. هدف از ایجاد این شورا «تعیین خط مشی و ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن در حد فاصل بین محدوده خدمات شهری موجود و محدوده ۲۵ ساله از طریق سیاست گذاری درخصوص صدور پروانه احداث مراکز اداری، صنعتی، بهداشتی، ورزشی و بناهای مسکونی و تفکیک اراضی» بود. به موجب ماده ۴ قانون مذکور «شهرداری موظف شد هرگونه تغییر و اصلاح در فاصله بین محدوده خدمات شهری و محدوده ۲۵ ساله را پس از کسب نظر از انجمن شهر و تصویب شورایعالی شهرسازی و معماری در شورای نظارت بر گسترش شهر تهران مطرح تا پس از تصویب بتواند به اجرا بگذارد».

اعضای شورای نظارت بر گسترش شهر تهران عبارت بودند از اعضای شورای اقتصاد به علاوه وزیران مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو و شهردار تهران. بعد از انقلاب شورای نظارت احیا شد و جلساتی با ریاست نخست وزیر وقت، آقای مهندس میرحسین موسوی تشکیل می‌داد. مجلس شورای اسلامی تبصره پنج کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورایعالی شهرسازی و معماری را در آذرماه سال ۱۳۶۵ شمسی حذف کرده و به این ترتیب در شهر تهران نیز کمیسیون ماده پنج به طور قانونی ناظر بر تحولات شهر تهران شد. با تأسیس کمیسیون ماده پنج شورایعالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۶۶ شمسی و تکمیل توسعه محدوده ۲۵ ساله شهر تهران و گسترش اعضای شورای اقتصاد و بزرگی شورای نظارت بر گسترش شهر تهران، این شورا در صورت جلسه شماره ۵۳ اختیارات خود را به کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورایعالی شهرسازی و معماری واگذار کرد و سرانجام در سال ۱۳۶۷ شمسی شورای نظارت بر گسترش شهر تهران عملاً منحل و دبیرخانه آن شورا به صورت مستقل و با عنوان «دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران» به فعالیت خود

ادامه داد. اما چنانکه در مقاله «آیا جایگزینی برای شورای نظارت بر گسترش شهر تهران، به منظور تدوین سیاست گذاری جهت هدایت و کنترل این کلان شهر تدارک دیده ایم؟»<sup>۱</sup>، بدان اشاره شده، این شورا در زمانی که تهران دارای مشکلات با ابعاد فعلی نبود به عنوان تنها کانال مؤثر قانونی ارتباط بین شهرداری و دولت فعالیت می کرد. اما اکنون که مشکلات و پیچیدگی مسائل مرتبط با رشد و گسترش مجموعه شهری تهران با جمعیت ۸/۵ میلیونی آن نیاز به هم آهنگی و نظارت برای هدایت و کنترل را دوچندان می سازد، با فقدان این ابزارها و نظایر آنها چگونه می توان انتظار داشت شهرداری تهران به تنهایی و بدون کمک و حمایت دولت که بیشترین انتفاع را از فضاها و امکانات این شهر می برد و بدون در اختیار داشتن نهادی واجد مشروعیت قانونی بتواند بر مشکلات این کلان شهر فائق آید؟<sup>۲</sup>

در سال ۱۳۶۵ کمیته هماهنگی شورای نظارت بر گسترش شهر تهران بنا به پیشنهاد

#### ۱. معینی، ۱۳۸۵

۲. لازم به ذکر است که در طرح جامع اول دو محدوده ۵ و ۲۵ ساله پیش بینی شده بود که تهیه طرح تفصیلی محدوده ۵ ساله تا قبل از سال ۱۳۷۵ به عهده دفتر فنی شهرداری تهران بود که در نیمه دوم سال ۱۳۴۸ در شهرداری تهران تشکیل شده بود که به صورت امانی و زیر نظر شورایی بنام شورای هماهنگی که از سال ۱۳۴۸ تا ۱۳۵۷ فعالیت می کرد، تهیه می شد. تصویب طرح تفصیلی، اظهار نظر و صدور مجوز در مورد پروانه ساختمانهای بیش از ۶ طبقه از وظایف این شورا بود. شهردار تهران، معاون شهرسازی، مدیرکل طرح و برنامه ریزی، مدیرکل شهرسازی و روسای ادارات صدور پروانه و تفکیک اراضی و عده ای از کارشناسان از اعضای این شورا بودند. هدف از تشکیل این شورا موارد زیر بود:

- صدور بخشنامه های لازم در حدود قوانین

- تشریح مطالب برای مسئولان شهرسازی به خصوص در مناطق ۱۲ گانه شهرداری تهران

- رفع مشکلات متقاضیان پروانه و ساختمان و تفکیک اراضی

- تصویب نقشه های طرح های تفصیلی و نقشه های تفکیکی زمین های بیش از ۱۰ هزار متر و

- تصویب نقشه های ساختمان های بیش از ۶ طبقه از لحاظ موقعیت زمین و ساختمان

اما محدوده ۲۵ ساله شهر تهران چند ماه قبل از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ آزاد شد که موجب گردید کسی به طرح های مصوب توجهی نکرده و عملاً طرح جامع اول کنار گذاشته شد. ضابطه ۲ طبقه روی پیلوت ملاک عمل ساخت و ساز قرار گرفت. دولت به ناچار با توجه به فشارهای موجود به یک باره محدوده ۲۵ ساله را که تا آن زمان خارج از محدوده قانونی تلقی می شد را آزاد نمود. لذا شهرداری می بایست در نبود نقشه بروز برای محدوده آزاد شده طرح تفصیلی تهیه می کرد تا بتواند این محدوده را براساس طرح هدایت و کنترل و به نوعی مدیریت کند. اما با توجه به ناتوانی دولت و شهرداری بعد از انقلاب اسلامی و دخالت های حاکم شرع و تصرفات عدوانی به شکل گیری زورآبادهایی در برخی نقاط شهر نظیر خاک سفید و تهران پارس منجر شد.

در این دوران شهرداری تهران با ایجاد دفتر فنی و شورایی در داخل شهرداری بنام «شورای طرح و بررسی» به عنوان کمیسیون داخلی اقدام به تهیه و تصویب طرح های تفصیلی برای محدوده ۲۵ ساله به صورت امانی بین سال های ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۶ نمود. به دلیل به روز نبودن نقشه های موجود از عکس های هوایی سال ۱۳۵۸ و ۱۳۶۶ نیز به عنوان راهنما جهت به روزرسانی نقشه های قدیمی استفاده شد. این اقدامات هم زمان بود با قانون تشکیل «شورای نظارت بر گسترش شهر تهران» که در سال ۱۳۵۲ توسط مجلس شورای ملی به منظور تعیین خط مشی ایجاد هماهنگی و نظارت بر توسعه شهر تهران و جلوگیری از رشد نامحدود آن، سیاست های صدور پروانه ساختمانی، اقدام به ساختمان و احداث مراکز اداری، صنعتی، بهداشتی، ورزشی و ایجاد مسکونی تشکیل شد. این شورا همچنین طی دوران ۱۶ ساله فعالیت خود به عنوان کانال ارتباطی مؤثر و مستقیم بین شهرداری تهران با دولت محسوب می شد و وظیفه داشت تا نسبت به تغییر و اصلاح آنچه در محدوده ۵ ساله و ۲۵ ساله رخ می دهد پس از تصویب جهت اجرا به شهرداری تهران ابلاغ نماید.

معاون وقت وزارت مسکن و شهرسازی مقرر می‌دارد که "شهرداری تهران با تجهیز کادر فنی خود تهیه طرح جامع را به عهده بگیرد". اما در همین حین در سال ۱۳۶۶ بدون در نظر گرفتن توافق به عمل آمده طرح موقت حفظ و ساماندهی شهر تهران توسط وزارت مسکن و شهرسازی به مشاور آتک واگذار می‌شود. سرانجام در مورخ ۱۳۷۰/۸/۲۰ طرح حفظ و ساماندهی شهر تهران برای جمعیت ۶,۷۵۰ هزار نفر و ۷۲۰ کیلومتر مربع وسعت به عنوان دومین طرح جامع و این بار هم بدون مشارکت شهرداری تهران به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رسید و بعد از تایید وزارت کشور به شهرداری تهران ابلاغ می‌شود.

لازم است به این نکته توجه شود که تهیه طرح جامع دوم با تصویب چندین قانون از جمله تصویب قانون زمین شهری در ۱۳۶۶/۶/۲۲، اجرای تبصره ماده ۵ در قالب تشکیل کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری به منظور اصلاح و تغییر در طرح‌های مصوب با دبیری شهردار تهران و ۶ عضو دیگر این کمیسیون<sup>۱</sup> و توقف به کار ۱۶ ساله شورای نظارت بر گسترش شهر تهران در سال ۱۳۶۷ به بهانه پایان یافتن محدوده ۲۵ ساله تهران هم زمان شد<sup>۲</sup>.

اما در این میان، می‌توان تأسیس «نهاد مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران» با ماموریت ایجاد زمینه همکاری شورا و وزارت مسکن و شهرسازی را از دستاوردهای مهم مثبت نظام مدیریت شهری تهران در دهه ۱۳۸۰ در زمان تهیه طرح جامع سوم تلقی کرد و آنرا به عنوان نقطه عطفی در نظام تهیه طرح‌های توسعه شهری بر شمرد. اگرچه این اقدام به عنوان تجربه‌ای جدید برای استفاده از توان و ظرفیت حداکثری مشاوران و دست‌اندرکاران این حوزه صورت پذیرفت، اما نباید انتظار داشت این اولین تلاش، نتیجه‌ای بی‌عیب و نقص را به ارمغان آورد. چنانکه تحقق ماموریت آن بعدها با

۱. اعضای کمیسیون ماده ۵ شهر تهران شامل شهردار تهران به عنوان دبیر و رئیس کمیسیون، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان حفاظت از محیط زیست، معاون وزیر کشور، معاون وزیر راه و شهرسازی، معاون وزیر نیرو، معاون میراث فرهنگی و گردشگری و رئیس شورای شهر تهران می‌باشند

۲. می‌توان به مداخله وسیع کمیسیون ماده ۵ از بدو تشکیل در پهنه شهر تهران به منظور پاسخ‌گویی به متقاضیان ساخت‌وساز شهری از یک طرف و به عنوان ماشین قانونی در جهت درآمدزایی شهرداری از طرف دیگر، اشاره کرد. حاصل این تصمیمات منجر به عدم توجه به کیفیت اکولوژیکی شهر (آلودگی هوا، صدا)، افزایش ترافیک و کاهش ایمنی، اغتشاش بصری، کاهش دید به کوهستان و از دست رفتن باغات، ناسازگاری کاربری‌ها حاصل از تغییر بافت و محیط پیرامون آن، و ایجاد بافت‌های ناهمگون سنتی و محلات شهری از یک دیگر، افت کیفی در منظر شهری و نهایتاً بی‌توجهی به مسایل زیست محیطی و ریزساخت‌های پیش‌بینی شده در طرح‌های مصوب جامع شده و متأسفانه همچنان ادامه دارد. برای مطالعه بیشتر در این مورد به مقاله کندوکاوی در عملکرد ۱۰ ساله کمیسیون ماده ۵: درس‌هایی که می‌توان آموخت و تکرار نکرد، مجله شهرنگار، شماره ۳۶ از نگارنده مراجعه شود.

مشکلات بی‌شماری مواجه شد، اما توانست در فرآیند اجرایی در نهایت منجر به تدوین و تصویب طرح توسعه شهری تهران شود و نقش حلقه مفقوده و هماهنگ کننده را به عهده گیرد.

در حالیکه قرار بود، نهاد دائمی مطالعات و تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران پیش‌تاز و الگوساز در جریان‌ات تحول در نظام شهرسازی کشور بوده و بتواند مرجع تصمیم‌سازی در حوزه‌های فرابخشی برای کمک به یکپارچه‌سازی فعالیت‌های مدیریت شهری باشد، و در نهایت قلب تپنده تفکر و راهبری تحولات کالبدی و فضایی شهر تهران به خصوص مدیریت بر فرآیند تهیه و بررسی طرح جامع و تصویب طرح تفصیلی باشد، با شروع دولت نهم جایگاه خود را حتی به عنوان پشتیبان، ناظر و دیده‌بان طرح‌های توسعه شهری از دست داد و از سوی وزارت مسکن و شهرسازی به رسمیت شناخته نشد. این فرایند استحاله در نهایت در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ با خروج یک طرفه وزارتخانه از موضوع موافقت‌نامه سه جانبه، خاتمه یافته و سرنوشت نهاد به دو عضو دیگر (شورا و شهرداری) واگذار شد.

بنابراین می‌توان گفت که با وجود بیش از نیم قرن تجربه تولید برنامه توسعه و عمران شهری در ایران و نحوه اجرا و مدیریت آن‌ها، همچنانکه در کتاب فرآیندهای توسعه شهری (۱۳۹۲) بدان اشاره شده، به نظر می‌رسد که محصول برنامه‌ریزی در ایران با الهام از الگوهای حاکم در غرب بیشتر در تولید برنامه‌های توسعه شهری قدم برداشته و در این حوزه نیز به طور نسبی موفق بوده‌است. در حالیکه برنامه‌های تهیه شده، اغلب بر پایه شناختی واقع‌گرا از نیازهای فرهنگی و بومی شهرهایمان تهیه نشده‌اند. اما مبتنی بر این اسناد سایر جنبه‌های نظام برنامه‌ریزی از جمله اجرا و تحقق‌پذیری، موفقیت کمتری حاصل نموده‌اند.

از سوی دیگر نظام چند سطحی حاکم بر برنامه‌ریزی فضایی در ایران متشکل از وزارتخانه‌ها و نهادهای متعدد دولتی و خصوصی است که در تهیه، تصویب، اجرا، پایش و بازنگری برنامه‌ریزی شهرهای ایران به نوعی دخالت دارند. تعارض منافع رسمی و غیر رسمی میان این بازیگران متعدد، عدم وضوح نقش و حوزه مداخله هریک که محصول اعمال نفوذ در حوزه‌های ساختاری از سوی نهادهای فوق‌الذکر برای حفظ و گسترش حوزه اعمال قدرت سنتی خود بوده به نظام اجرایی دست‌اندرکار مدیریت توسعه شهری اجازه نداده است که بتواند به سازمان‌دهی و سازوکاری واحدی دست

یابد. افزون بر آن، وجود طرح‌های متنوع، قوانین و مقررات مختلف و گاهاً متعارض برای انضباط بخشیدن به رشد و توسعه شهرها نیز بعد دیگری از مشکلات ناشی از ناهماهنگی در سیاست‌های به کار رفته در توسعه شهری ایران در چند دهه اخیر است.

به علاوه پاسخ‌گو نبودن طرح‌های جامع برای هدایت توسعه شهرها و نارسایی طرح‌های جامع اول و دوم در تهران که به اعتقاد برخی منتج از محتوای آن است، مدیران شهر را بر آن داشت که طرح جامع سوم را با عنوان دیگری پیشنهاد کنند. از این رو طرح اخیری که برای تهران تهیه شد، اگرچه هنوز به خاطر موانع قانونی نام طرح جامع را بر خود دارند، اما تهیه‌کنندگان آن الگوی «طرح‌های ساختاری-راهبردی» را مطرح کرده‌اند.

همچنین در بعد تحقق‌پذیری، قطع کمک‌های دولت و الزام شهرداری به خود اتکایی در سال ۱۳۶۲ و عدم امکان افزایش یا وضع عوارض جدید از سوی شورا، چالش‌های زیادی برای اداره شهر سر راه شهرداری‌ها قرار داد که همواره و در طرح‌های گذشته به این موضوع کمتر توجه کردند و حتی به راه حل‌هایی که در طرح‌های جامع و تفصیلی برای تامین منابع مالی پیش‌بینی کرده‌اند با موانع قانونی بی‌شماری روبرو شده‌اند. حتی تاکید بر ارائه تراز مالی طرح‌ها در شرح خدمات جدید آنها نتوانسته این مشکل را حل کند. برای نمونه می‌توان به شاخص‌های جمعیتی و کالبدی شهر تهران در چند دهه گذشته اشاره کرد که تا چه اندازه گسترش و توسعه و تحول تهران متأثر از سیاست‌های دولت‌ها و نگرش حاکم بر تهیه و تصویب برنامه‌های ملی قرار داشته است. بدین ترتیب بدون ارزیابی آثار برنامه‌های ملی و نقش دولت در توسعه، نمی‌توان تنگناهای زیرساختی و تاسیسات شهری شهر تهران در فراهم آوردن دسترسی‌های مطلوب به رفاه و آسایش برای ساکنان را که خارج از حیطه مسئولیت شهرداری است نادیده گرفت. برای مثال براساس طرح ساماندهی (جامع دوم) تنها ۳/۳ درصد از اراضی شهری در سال ۱۳۶۷ شمسی در اختیار شهردار تهران بوده و بقیه در مالکیت دولت، نهادهای دولتی و غیردولتی، بنیادها و اوقاف است. بنابراین آزادسازی و تملک اراضی معارض برای احداث راه‌ها آن هم با قیمت روز یا معوض آنها از حیطه قدرت شهرداری خارج یا با محدودیت منابع روبرو بوده است. حتی برای توافق بر سر اراضی دولتی نظیر پادگان‌ها و زندان‌ها این مشکل دوچندان هم می‌شود.

با وجود موارد مورد اشاره در مورد دو طرح قبلی، انتقادات زیادی به چگونگی فرآیند

طرح جامع سوم نیز وارد است. از جمله در فرآیند شکل‌گیری نهاد مشترک، می‌توان به موضوع همزمانی تهیه طرح جامع و تفصیلی و فقدان روش‌شناسی در تهیه طرح اشاره داشت. همچنین به عدم رعایت تقدم و تأخر در مراحل فرآیندی طرح جامع از جمله تدوین چشم‌انداز و اهداف کلی نسبت به تدوین طرح جامع قبل از انجام مطالعات سایر بخش‌های طرح جامع که بخشی از آن در زمان آسیب‌شناسی طرح تفصیلی قبل از مطالعات و تدوین چشم‌انداز شروع شده بود و به باور بسیاری از کارشناسان به عنوان یک ایراد به این طرح مطرح است، نیز اشاره کرد.

از دیگر خصوصیات متفاوت طرح جامع سوم که باید به آن اشاره کرد، استفاده از روش «پهنه‌بندی» به جای نقشه‌های تعیین توزیع کاربری زمین پیشنهادی در سطح شهر تهران بود. روش پهنه‌بندی برای اولین بار در ایران به زعم تهیه‌کنندگان طرح جامع سوم به عنوان ابزاری برای جلوگیری از تداخل غیر ضروری و نامناسب کارکردها، کاربریها، فعالیت‌ها و ارتقای کیفیت محیط شهری مورد استفاده قرار گرفته است. ساختار پهنه‌بندی شهر تهران همچنانکه در سند طرح جامع تهران مصوب سال ۱۳۸۶ آمده است، در قالب نقشه‌های طرح جامع و نقشه‌های طرح تفصیلی و ملاک عمل جهت پاسخگویی به مالکین و هرگونه تقاضای ساخت‌وساز، با تراکم‌های ساختمانی مجاز، چگونگی ساخت‌وساز و ضوابط دسترسی و تعیین کاربری‌های مجاز و قابل استقرار و همچنین براساس و منطبق بر طرح جامع و اسناد آن تهیه می‌شود. اما آنچه در این مستند نیز به آن اشاره شده است مشخص نیست که مفهوم پهنه‌بندی با چه پیشینه بومی و چگونه و با چه مکانیزمی وارد ادبیات شهرسازی معاصر ایران و طرح جامع سوم شد.

تبعیت نظام پهنه‌بندی (به عنوان ابزار فنی دخالت و تعیین تکلیف اراضی و املاک شهر با هدف جلوگیری از تداخل عملکردها، فعالیت‌ها، کاربری‌ها، حفظ بافت قبلی) از اهداف و راهبردها و همچنین سازمان فضایی طرح جامع سوم شمرده می‌شود. همچنانکه در کتاب فرآیند‌های توسعه شهری (۱۳۹۲ ص ۲۶۹) به آن اشاره شده است، گرچه طرح پهنه‌بندی (زونینگ) در نیویورک از صد سال پیش اجرا می‌شود، اما اجرای نظام منطقه‌بندی در شهرهای جهان عمدتاً با اهداف خاصی صورت می‌گیرد. از این اهداف می‌توان به توسعه فشرده، توسعه درون‌زا، کاهش آلودگی هوا، کاهش بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیر رسمی از طریق شناسایی پهنه‌های آسیب‌پذیر و توسعه

مناطق گردشگری اشاره کرد ضمن اینکه فنون منطقه‌بندی اتصال عمیقی با تفکر لیبرالیسم، مسایل حقوقی، مالکیت خصوصی و دموکراسی غرب دارد و نمی‌توان آن را روش فنی در تقسیم و توزیع کاربری زمین در شهر و مستقل از مبانی سیاسی و اجتماعی دانست که بتوان آن را در هر اجتماعی یا شرایطی عملی کرد. لذا دور از انتظار نخواهد بود که هر گونه تغییر در هر یک از پهنه‌های کلان، اصلی و زیر پهنه‌های طرح جامع نافذی راهبردهای طرح جامع باشد و به تبع آن مخالف با اهداف و مسیر توسعه تهران در سند طرح جامع تلقی شود. بنابراین عدم تغییر در چنین پهنه‌هایی از جمله اصول تبعیت طرح تفصیلی از طرح جامع به شمار می‌آید. برای مثال شواهدی از تغییر کاربری‌های سبز و پارک‌ها و فضای خدماتی به مجتمع‌های اداری، تجاری و مسکونی از بعد از تصویب طرح جامع توسط شورایی عالی شهرسازی و معماری گزارش شده است که نشان‌دهنده آن است که این ابزار همانند روش پیشین تعیین کاربری در طرح‌های قبلی نیز کارساز نبوده است و در این زمینه نیاز به بررسی و مطالعه بیشتری دارد و از موضوع این مستند خارج است.

در مجموع می‌توان گفت که همچنان که در این مستند به روشنی آمده است درک نادرست از جایگاه نهاد از سوی وزارت مسکن و شهرسازی و همچنین عدم تفاهم میان نهادهای محلی و ملی، رقیب شمردن نهاد در کنار خود در مورد طرح‌های تهران و نهایتاً اختلافات سیاسی میان وزارت‌خانه به عنوان نماینده دولت و شهرداری به اضافه تداخل مسئولیت‌های نهاد و حوزه شهرسازی و معماری شهرداری و مشخص نبودن جایگاه هر کدام در این فرآیند را می‌توان از جمله مواردی برشمرد که مانع ادامه کار و انحلال نهاد نوپا شد. البته باید حمایت ناقص و ناکافی شهرداری تهران و شورای اسلامی شهر تهران از نهاد را نیز به موارد فوق در ناکارآمدی نهاد اضافه نمود.

نهاد مشترک دوم نیز گرچه توانست سازمان اداری و اجرایی و ظرفیت‌های تخصصی را در جهت پیاده‌سازی سه موضوع کلیدی و محوری طرح جامع، طرح‌های تفصیلی و طرح‌های موضوعی و موضعی فراهم کند. با این وجود عدم همراهی و تعامل وزارت مسکن و شهرسازی و شورایی عالی شهرسازی و معماری در موضوع طرح جامع و طرح تفصیلی، عدم همکاری و همراهی مشاور طرح جامع با نهاد دوم و انحصارگرایی اطلاعاتی در آن مشاور و تعریف نشدن سازوکار مشترک میان نهاد دوم و مشاور طرح جامع و هم چنین مناقشات و همراهی ناقص معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، سبب

شد تا دستاوردهای کارشناسی نهاد کمرنگ و بی‌اثر جلوه کند. از دیگر آسیب‌های این دوره می‌توان به افراط در زمینه برونسپاری کلیه امور از جمله تهیه، مطالعات و آسیب‌شناسی طرح‌ها از طریق بخش خصوصی اشاره کرد که نه تنها ظرفیت کارشناسی را در درون شهرداری تضعیف کرد، بلکه کارشناسانی که می‌توانستند به عنوان مدافعان و حافظان طرح در سال‌های آینده از طریق نهاد مشترک، پشتیبان طرح باشند، پس از کناره‌گیری وزارت مسکن و شهرسازی از همکاری مشترک، در دعوای قدرتی میان شهرداری و شورای شهر، عملاً از جایگاه بین بخشی خود خارج شده و نتوانستند رسالت اصلی خود را در جایگاهی فرابخشی و نظارت عالی‌ه عمل کنند. در نهایت اهداف بلندی که در فرآیند تدوین طرح جامع و تفصیلی مبنی بر دیده‌بانی نهاد بین بخشی و صیانت از طرح‌های توسعه شهری در دهه ۸۰ و ۹۰ شمسی مد نظر بود با انحلال نهاد مشترک و انتقال وظایف نهاد دوم در ساختار اداری شهرداری تهران به ورطه فراموشی سپرده شد که با توجه به ماهیت برنامه‌ای که ادعا می‌شد از جنس راهبردی و ساختاری است و از ویژگی‌های این گونه برنامه‌ها برخلاف برنامه‌های تهیه شده قبلی که غیر منعطف بودن آن است، دارای انعطاف و سیالیت بیشتری است که برای اجرای درست آن نیاز به دستگاه اجرایی با مدیریت قوی و یکپارچه دارد. در حالیکه مشاهده می‌شود این برنامه فرابخشی و منعطف به دستگاهی بخشی و غیرمنعطف مثل شهرداری سپرده می‌شود که پیامدهای این تصمیم قابل مشاهده است. از جمله این که شهرداری تهران هم وظیفه اجرا و هم نظارت بر اجرای طرح جامع را دارد لذا دور از انتظار نیست که خلای موجود خود منشا انحراف از برنامه یا فساد شود. این موضوع به عنوان یک ضعف اساسی تلقی می‌شود که نیاز است به این مهم نیز از سوی مدیریت شهرداری و شورا توجه بیشتری مبذول شود.

در این بخش به چند تجربه داخلی و خارجی در مورد ضرورت تأسیس نهاد فراگیر در مورد تهران به منظور هدایت و کنترل و نظارت بر رشد کالبدی همچنین سیاست گذاری شهر تهران اشاره خواهم کرد.

### تجارب جهانی برای ساختار نهاد

#### الف: راه حل گروه هاروارد برای طراحی شهری

به دنبال تصویب طرح جامع اول تهران در سال ۱۳۴۸ شمسی، گروهی از موسسه

توسعه بین‌المللی هاروارد به تهران دعوت شدند تا درباره مسائل و مشکلات شهر به مطالعه و ارائه راه حل بپردازند. با توجه به رشد شهر که بدون هماهنگی و ساماندهی در زمینه ساخت‌وساز و توسعه در جریان بود، از مهمترین موضوعاتی که مورد بررسی این گروه قرار گرفت روشی برای کنترل و هدایت شکل سه بعدی و رشد کالبدی شهر بود که تا آن زمان وجود نداشت.

گروه توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد متشکل از جمعی معمار، برنامه‌ریز، اقتصاددان و طراح شهری بود که در فروردین ماه ۱۳۵۷ مشکلات طراحی برای تهران که در آن زمان در حدود ۴ میلیون نفر جمعیت داشت را در قالب گزارشی (سند)<sup>۱</sup> تحت عنوان «دستورالعمل یا راهنمای هماهنگ شده برای سیاست طراحی شهری» در فرودین ۱۳۵۷ تحریر و ارائه داد.

اگرچه راه حل گروه هاروارد در گزارش یاد شده متکی بر دانش و مدل‌های آن روز بود، اما در بسیاری از ابعاد با آنچه امروز در کتب و مقالات مرتبط با طراحی شهری مطرح می‌شود حتی متونی که مفاهیم جدیدی همچون نوشهرگرایی، شهر پایدار و شهر پیاده‌مدار می‌پردازند، متفاوت نیست. علاوه بر آن گروه مذکور تنها به بازگو کردن سیاست‌های هدایت شکل سه بعدی و رشد کالبدی شهر نپرداخته، بلکه ساختار و تشکیلات اداری لازم برای تدوین و اجرای آن سیاست را به شهرداری تهران پیشنهاد داد که متأسفانه تاکنون محقق نشده است.

در این گزارش به مفهوم سنتی طراحی شهری که به موضوعاتی در قالب «زیباشناسی» اطلاق می‌شود پرداخته و با تأکید بر به کارگیری روش‌های اجرایی موثر به منظور هدایت توسعه کالبدی شهر به نفع مردم با حداقل هزینه می‌پردازد. در این گزارش به سه هدف زیر در مقیاس شهری که می‌تواند شکل ساخته شده شهر را هدایت کند اشاره شده است.

- بهبود دسترسی مردم شهر به فرصت‌ها؛
- شفاف‌سازی ساختار و عملکرد شهر در سطح حسی شهروندان از محیط اطرافشان؛
- حفاظت و تقویت دارایی‌های مهم کالبدی که اگر به صورت یکپارچه در نظر گرفته شوند می‌توانند تصویر و ویژگی منحصر به فرد بصری، تاریخی و فرهنگی شهر را فراهم کنند.

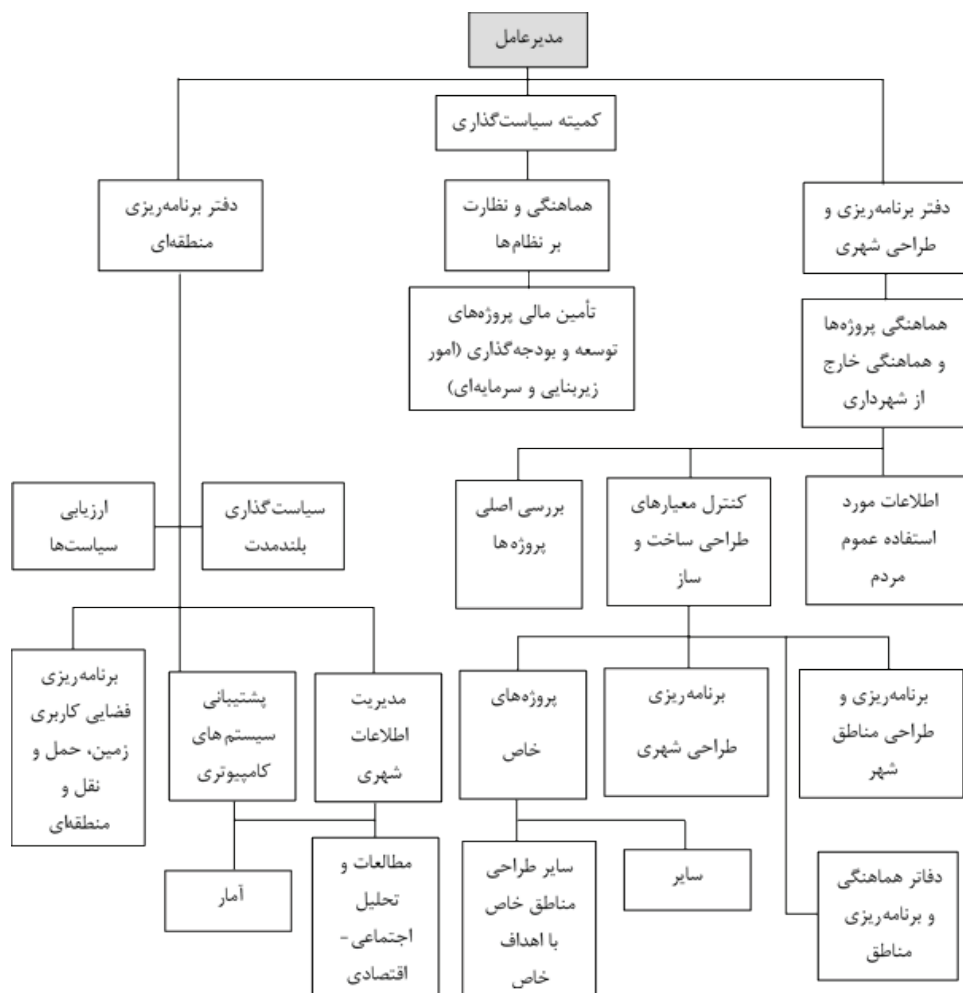
۱. این سند در قالب کتابی تحت عنوان «راه حل گروه هاروارد برای طراحی شهری» توسط دکتر فرشاد نوریان و از طریق شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری در سال ۱۳۸۱ منتشر شد.

تحقق اهداف فوق همچنین به شهروندان کمک می‌کند تا بتوانند درک‌شان را از محیط اطرافشان در چارچوب یک تصویر ذهنی پیوسته و منطقی قرار داده و ساماندهی کنند. بدون شک هر مقدار این تصویر دارای نظم، منطبق و قابلیت درک بیشتر باشد امکان اینکه فرد بتواند در محیط شهری از عملکرد بهتری برخوردار شود، بیشتر است. هدف از طرح این موضوع به کارگیری طراحی شهری در آن زمان و توجه به مسایلی مرتبط با شکل ساختمان‌ها در فضا، تصویر قابل مشاهده شهر، محدوده‌های اصلی رفت و آمد، میدان‌ها و پارک‌ها بود. سند مذکور به طور کلی هر آنچه را که مربوط به زیباسازی محیط شهری بود، در بر می‌گرفت. اما برداشت‌های اخیر در طراحی شهری با تعریف فوق موافق نبود و معتقد است که به کارگیری روش‌های تحلیلی پیشرفته‌تر، امکان اندازه‌گیری و ارزیابی رشد طبیعی شهر که بر اثر مداخله‌های گوناگون توسط دولت و نهادها و سازمان‌های در شهر بوجود می‌آید را می‌تواند مورد ارزیابی مناسب قرار دهد.

گروه هاروارد در آن زمان به شهرداری تهران پیشنهاد تشکیل سازمانی تحت عنوان «سازمان برنامه‌ریزی تهران» با بودجه سالانه ۱/۵ میلیون دلار در مقیاس‌های برنامه‌ریزی و طراحی داد. در تشکیلات این سازمان سه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دفتر برنامه‌ریزی و دفتر طراحی شهری تدارک دیده شده بود. دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای با مسایل استراتژیک و و نحوه ارزیابی فنی و دفتر برنامه‌ریزی و طراحی شهری با مسایل مربوط به شکل کالبدی شهر و موضوعات طراحی شهری سروکار خواهند داشت. در این پیشنهاد همچنین تأسیس ۸۰ منطقه برنامه‌ریزی در سطح تهران که بتواند مکانیزمی برای مشارکت محلی در برنامه‌ریزی و کنترل رشد محله را فراهم سازد، پیش‌بینی شده بود. البته گروه هاروارد بر جذب و استخدام نیروی انسانی متخصص با حقوق و مزایای مشابه بخش خصوصی را شرط موفقیت سازمان مذکور می‌دانست.

لازم به ذکر است که در این گزارش به نیروی انسانی با تخصص‌های مختلف از جمله برنامه‌ریزی و مدل‌سازی کاربری زمین، اقتصاد، حمل و نقل، محیط زیست، برنامه‌ریزی تاسیسات و تجهیزات شهری، روانشناسی محیط زیست، روانشناسی رفتاری و مدیریت پروژه که مورد نیاز دفتر مذکور است اشاره شده است. در حال حاضر، آنچه لازم است مورد توجه مدیران کنونی مدیریت شهری قرار گیرد این نکته است که بعد از گذشت چند دهه، برخی از تخصص‌های مورد اشاره گروه هاروارد در دهه ۱۳۵۰ شمسی هنوز در

مجموعه شهرداری وجود ندارد.



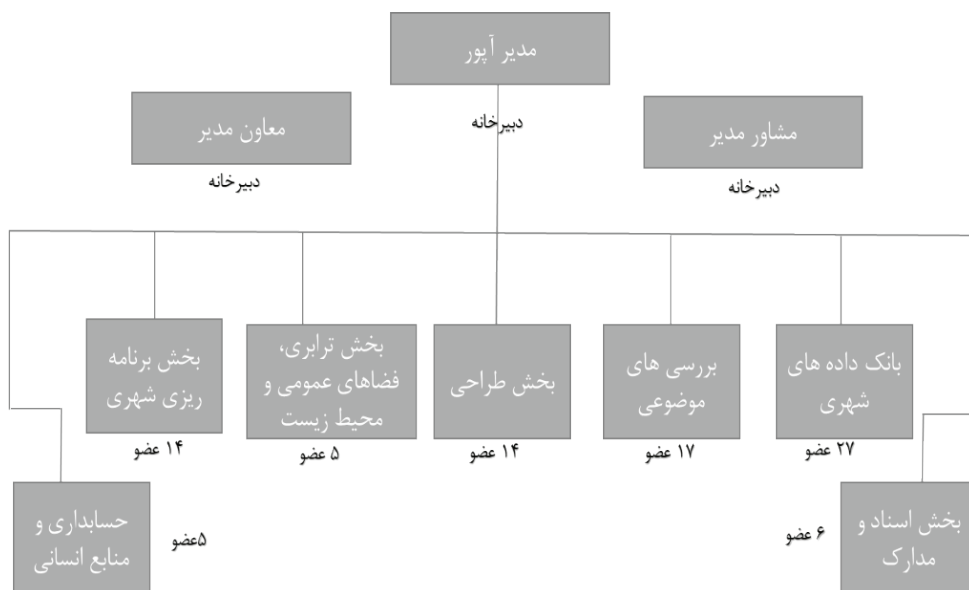
نمودار شماره ۱: سازمان پیشنهادی برنامه‌ریزی تهران  
 مأخذ: انستیتو مطالعات شهرسازی دانشگاه هاروارد، به نقل از ص ۴۲ گزارش (۱۳۸۱)

### ب: آتلیه شهرسازی پاریس<sup>۱</sup> (اپور)

شکل‌گیری ایده نهاد برنامه‌ریزی و مطالعات شهری را می‌توان از زمان تشکیل مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران (TGIC) در سال ۱۳۷۰ شمسی در دوران آقای کرباسچی شهردار وقت تهران دانست که بعداً در قالب تشکیل شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری وابسته به شهرداری تهران ادامه یافت. در این زمینه می‌توان گفت الگوی این شرکت به نوعی از آتلیه شهرسازی پاریس (اپور) ولی به طور ناقص در سال ۱۳۷۳ شمسی الهام گرفته بود که متأسفانه با انحلال آن در سال ۱۳۸۶ شمسی این بستر نیز از بین رفت.

تشکیلات آتلیه شهرسازی پاریس (اپور) در سوم ژوئیه سال ۱۹۶۷ میلادی به وسیله شورای شهر پاریس به عنوان یک نهاد مطالعاتی و گفت و شنود به صورت یک موسسه غیر انتفاعی تأسیس شده است. اپور هیچگونه وظایف اداری به غیر از مشاهده تحول شهر و برنامه‌ریزی میان مدت و بلندمدت برای پاریس و سایر شهرهای دیگر براساس سفارش ندارد. نقش این موسسه صرفاً به انجام رساندن مطالعات و تهیه پیشنهاد و تقدیم آنها به کارفرمای خود از جمله شورای شهر و شهرداری پاریس است. مدیریت اپور به عهده مجمع عمومی و هیئت مدیره آن شامل ۲۱ عضو به ریاست معاون شهرسازی پاریس، نایب رئیس آن از اعضای شورای منطقه و خزانه دار آن معاون شهردار در امور معابر و حمل و نقل می‌باشد. اپور بیرون از چارچوب شهرداری پاریس قرار دارد و از قوانین و قواعد بخش خصوصی تبعیت می‌کند و دارای فعالیت بین المللی است.

ساختار موسسه اپور در نمودار شماره ۲ نشان داده شده است. اپور دارای مدیر، معاون مدیر و چندین مسئول بخش است. پرسنل اپور متشکل از ۱۰۰ نفر معمار، مهندس شهرسازی، آرشیست، برنامه ریز شهری، اقتصاددان، جغرافیادان، جمعیت شناس، جامعه شناس، تحلیل گر سیستم اطلاعات جغرافیایی، کارتوگراف و گروه اسناد و مدارک است.



نمودار شماره ۲: ساختار موسسه آپور

منابع مالی آپور بیشتر از کمک‌های بلاعوض شهرداری، فرمانداری پاریس، دولت و استانداری منطقه ایل دو فرانسه تامین می‌شود. علاوه بر آن قراردادهایی که با مقامات محلی، سازمان‌های دولتی یا بین‌المللی منعقد می‌شود، مکملی بر درآمدهای اصلی این موسسه است.<sup>۱</sup>

## جمع‌بندی

مداخله در ۷۰۰ کیلومتر مربع در نبود طرح‌های به‌هنگام، عدم وجود چشمان ناظر بر تحولات شهر، عدم رعایت حق مردم بر شهر و نظارت کافی بر عملکرد شهرداری توسط دستگاه‌های ناظر از جمله مواردی است که در چند دهه پیش سرنوشت سه طرح جامع و تفصیلی شهر تهران را رقم زده‌اند. به نظر می‌رسد که وجود شوراهای

۱. گزارش ارزیابی آتلیه شهرسازی پاریس (آپور) را در مورد طرح جامع سوم تهران می‌توانید در پیوست ۱ کتاب «فرآیند طرح‌های شهری» چاپ دوم ۱۳۸۹ مطالعه نمایید. این گزارش در قالب دو ماموریت در اردیبهشت و آذر ۱۳۸۴ توسط شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری به عنوان کارگزار نهاد برنامه‌ریزی و مطالعات توسعه شهری به صورت محدود منتشر شده است.

مختلف در این بین اعم از شورای طرح و بررسی، شورای هماهنگی، شوراهای معماری مناطق یا کمیسیون ماده ۵ شورایعالی شهرسازی و معماری به عنوان ابزارهایی قدرتمند توانسته‌اند برای حل برخی معضلات تهران و براساس تقاضای سوداگران و متقاضیان تغییر کاربری یا تراکم اقدام به تغییرات عمده در طرح‌های مصوب نمایند. این خود نه تنها ناشی از ناکارآمدی طرح‌های مصوب بوده، بلکه حکایت از نوعی تصمیم‌گیری بسیار متمرکز بدون وحدت رویه و در نظر نگرفتن حقوق صاحبان شهر، منافع عمومی و عدم رعایت عدالت اجتماعی در سطح جامعه دارد.

به طور کلی به اعتقاد جان فریدمن (۱۹۸۴) تاکنون تعداد زیادی از برنامه‌های فضایی آرمانی (خیالی) در بسیاری از کشورها از جمله در ایران تولید شده است که به دلایل مختلف درصد کمی از آن محقق شده است. حاصل این برنامه‌ها را به هر حال باید به نوعی در محصول آنها یعنی شکل و ساختار شهرهای برنامه‌ریزی شده مشاهده کرد. در یک جمع‌بندی کلی اگر هدف از تهیه طرح‌های توسعه شهری را تنسيق توسعه جاری و حصول اطمینان از تأمین پیش نیازهای توسعه آتی در جهت منافع عمومی و عدالت فضایی شهر برشمرد. می‌توان گفت که طرح‌های جامع (تهران) فارغ از گزاره‌های آرمانی مندرج در چشم‌انداز اهداف به شرح زیر قابل استخراج هستند:

- تبیین میثاقی برای توسعه پایدار کلان شهری به عنوان شعاری جهانی؛
- هدفمندی و هماهنگ کردن توسعه در جهت اهداف مشخص و از پیش تعیین شده؛
- ایجاد زمینه طرح منافع متعارض و حصول اجماع یا توافق بر سر اهداف تعیین شده؛
- ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان.

اما در راستای اهداف کلی مذکور انتقادات بی‌شماری در قالب سوالات به شرح ذیل به فرآیند تهیه و تصویب طرح‌ها در چند دهه اخیر وارد است که می‌توان به اجمال به آنها اشاره کرد.

- مبانی نظری طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی در ایران کدامند؟
- آیا پیوندی بین اندیشه و نظریه برنامه‌ریزی شهری و محصولات آن در شهرهای ما وجود دارد؟
- چه کسی راه‌حل‌ها و محصول طرح‌های توسعه شهری را با هر مقیاس صرف نظر از نوع آن کنترل می‌کند؟

- فرآیند شکل‌گیری و تحول این برنامه‌ها چگونه است؟
- چرا طرح‌های تهیه شده در ایران ناقص اند یا اصولاً اجرا نمی‌شوند؟
- چرا بین محتوای طرح‌ها و عملکردهای توسعه شهری در ایران فاصله زیادی وجود دارد؟
- برنامه‌ریزی در ایران چه تاثیری در زندگی شهری ما داشته است؟

عموم موارد و کاستی‌هایی که در فرآیند و نظام تدوین برنامه‌های شهرسازی در ایران به آن اشاره می‌شود را می‌توان در اقبال اندک در استفاده از فرآیند و نظریه ای مدون در تهیه طرح‌های توسعه شهری از سوی حرفه‌مندان، انتقادات وارده به طرح‌های توسعه شهری و مستندات هدایت توسعه از موضع تحقق‌پذیری پایین آنها، توان پاسخگویی ضعیف طرح‌ها به نیازهای مردم و روایی پایین این اسناد در موقع تصمیم‌گیری از سوی مجریان و دانشگاهیان بر شمرد.

بنابراین راه‌اندازی مجدد نهاد با هر شکل و شمایل بدون در نظر گرفتن مشکلات ساختاری و کاستی‌های مورد اشاره نمی‌تواند دوام و قوام یابد. این کاستی‌ها عموماً قابل تقسیم‌بندی در چهار دسته کلی شکاف سیاسی، شکاف نظری، شکاف روش‌شناسی و شکاف فرآیندی هستند:

#### الف: شکاف سیاسی

عدم انطباق الگو یا نظریه پایه تهیه طرح با ساختار سیاسی و جهت‌گیری‌های کلان موثر بر تحریک و هدایت توسعه کلانشهر تهران را می‌توان از مصادیق شکاف سیاسی بر شمرد. مسائلی چون بی‌توجهی به طرح و برنامه‌های بومی و مطابق با ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران، بی‌توجهی به نقش و مشارکت مردم در تعریف و شکل‌دهی شهر، عدم توجه کافی به نقش نهادهای تاثیرگذار (ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان) در توسعه و شکل آینده شهر، بی‌توجهی به نارسایی‌های موجود در نظام مالی شهرداری‌ها و عدم توجه به نقش و اختیارات مدیریت و نهادهای ذیربط محلی (کیفیت نازل مدیریت و حکمرانی شهری) در ساختار قدرت سیاسی کشور در تحقق‌پذیری طرح‌های تهیه شده از جمله موارد مورد اشاره می‌باشند.

#### ب: شکاف نظری

عدم انطباق الگوهای اجرایی و فرآیندهایی که از آن به الگوهای میدانی تعبیر

می‌شود با الگوهای تصویر شده و مطلوب برآمده از نظریه و چارچوب‌های نظری پشتیبان طرح‌های توسعه شهری از جمله شکاف نظری محسوب می‌شود. در این میان می‌توان به مسائلی نظیر تهیه طرح‌ها با رویکرد غیرمشارکتی و فن سالارانه و با رویکرد اقتدارگرانه در تصویب و اجرای طرح‌ها، پیش‌بینی مکانیزم تحقق‌ناپذیری (موانع اجرا) و پهنه‌بندی به عنوان ابزار فنی دخالت و تعیین تکلیف اراضی و املاک شهر به جای الگوی تعیین کاربری‌های پیشنهادی منعطف از جمله موارد مورد اشاره می‌باشند.

### ج. شکاف روش‌شناسی

ابهام در نظریه پایه، روش‌ها و مدل‌های بکار گرفته شده در حصول به نتایج در بخش‌های مختلف طرح از جمله مواردی است که می‌توان از ضعف روش‌شناسی (متدولوژی) در تهیه طرح‌ها به حساب آورد. هم‌چنین عدم اطمینان به تناسب روش‌های تحلیل و استنتاج با داده‌ها، صحت و دقت آنها و ورودی‌های مدل‌های مورد استفاده در طرح‌ها را بایستی به موارد مورد اشاره نیز افزود. بنابراین مسائلی نظیر عدم تبیین یا پیش‌بینی روش‌شناسی برای بررسی عواملی کمی، کیفی یا تلفیقی از آنها در طرح‌های تهیه شده که قابل اندازه‌گیری باشد با عدم هماهنگی بین مجموعه اسناد هدایت و کنترل شهر و ابهام در ارتباط عمودی و افقی مطالعات گوناگون انجام شده باهم و روش تلفیق و تحلیل آنها باهم از جمله این موارد می‌باشند.

### د: شکاف فرآیندی

عدم ارائه تصویر کامل از فرآیند تهیه، تدوین، بررسی، تصویب و بازنگری و به روزرسانی و درنهایت پایش طرح‌ها و اسناد توسعه شهری از اهم مسائلی هستند که در زمره شکاف‌های فرآیندی سیاسی می‌گنجد. در این ارتباط می‌توان به مسائلی نظیر فقدان قانون جامع شهرسازی در ایران، فقدان مستندسازی رویه حاکم بر فرآیند تهیه طرح جامع تهران، فقدان وجود فرایند رسمی برای پایش پاسخگویی طرح ملاک عمل و تخمین زمان تغییر و فرآیند بازنگری طرح توسعه شهری و بروز نبودن طرح‌های توسعه شهری ناشی از فرآیند طولانی تهیه، بررسی، تصویب و ابلاغ اشاره کرد. در حالیکه فرایند منتخب برای تدوین برنامه جامع تهران، ساختاری - راهبردی بوده است که طبق قاعده می‌بایست از چشم‌انداز آغاز شده، با طرح اهداف و راهبردها

به ارائه راهکار بپردازد. حال آنکه طرح جامع در موضع قانونی قابل پذیرش خود تنها به ارائه طرح‌های کالبدی - فضایی بسنده کرده است و در مجموع نتوانسته است راهکارهایی کل نگر، همگرا و تحقق‌پذیر را ارائه نماید.

علاوه بر آن در مجموع، تحقق‌پذیری پایین یا موفقیت اندک طرح‌های توسعه شهری طبعاً برآمده از عوامل و ناکارآمدی‌های بی‌شمار سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، جامعه شناختی و نیز مولود فرآیند زمانبر اتصال تصمیم به عمل در نظام تهیه و تصویب اسناد هدایت و کنترل شهر است که بایستی در موضوع کلیدی ذیل خلاصه کرد:

از آنجایی که امروز نهادهای عمومی برای توسعه فضاهای شهری به شدت متکی به بخش خصوصی هستند، بحث بر سر منافع عمومی حاصل از اجرای طرح‌های شهری یا حقوق فردی شهروندان در استفاده برابر از امکانات و تجهیزات شهری و فضاهای عمومی است. در این جهت، این سوال مطرح است که برای مثال بسیاری از طرح‌های توسعه شهری توسط یک نهاد یا تیم به طور همزمان تهیه، اجرا و نظارت می‌شوند در حالیکه به قول جان لنگ در «کتاب طراحی شهری» (۱۳۸۶)، آنهایی که باید خود نظارت شوند، به نظر می‌رسد که دستگاه نظارت کارفرما را در اختیار گرفته‌اند. اما در خصوص تجربه تهران موارد زیر را می‌توان در مورد تهیه برنامه به طور خلاصه برشمرد، این عوامل در چهار دسته قابل طبقه بندی اند:

#### ۱- برنامه برای چه کسی تهیه می‌شود؟ (Whose planning?)

مسائلی از قبیل بی‌اعتمادی به طرح‌ها و مسایل ناشی از صدور بخش نامه‌ها، دستورالعمل‌های و احکام متنوع و متعدد و همچنین اجرای برخی طرح‌های غیرمصوب و سلیقه‌ای باعث بی‌اعتمادی به طرح‌ها از جانب ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان، مشارکت اندک مردم (گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ) در فرآیند تهیه طرح‌های توسعه شهری، نادیده گرفتن حق مردم بر شهر و تحولات آن، حضور کم‌رنگ چشمان ناظر (نهادهای مردمی) بر تحولات و توسعه شهر و نظارت ناکافی بر عملکرد شهرداری توسط دستگاه‌های ناظر از جمله مواردی هستند که می‌توان گفت برنامه‌این موارد را در نظر نگرفته است.

#### ۲- برنامه را چه کسی مدون می‌کند؟ (Who is planning?)

شکاف میان حوزه نظری و عملی در تهیه طرح‌های شهرسازی و برنامه‌ریزی توسط

تهیه‌کنندگان طرح ناشی از فقدان روش‌شناسی در فرآیند تهیه طرح‌ها، فقدان نگاه منسجم و یکپارچه به برنامه و طرح‌های توسعه شهری موجب سلسله مراتب طولانی فرآیند تهیه، بررسی و تصویب طرح‌ها شده که این خود نیز به همکاری ضعیف مراجع در تهیه، تصویب و اجرای آن‌ها در این فرآیند می‌انجامد. البته عدم تبعیت دستگاه‌های تصویب‌کننده طرح از طرح مصوب و ناکارآمدی طرح‌های مصوب بدلیل اختیارات و تغییرات بسیار زیاد شوراهای داخلی یا کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی را نیز بایستی به دلایل ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری اضافه کرد که برنامه‌ریزان باید به برای برون رفت از آن چاره‌ای جدی بیاندیشند.

### ۳- اثرات اجرای طرح با اهداف آن چه اندازه منطبق و همسو هستند؟ (Impact assessment)

همسویی و انطباق‌پذیری اجرای طرح با اهداف آن را باید در میزان انعطاف‌پذیری یا تطابق (عدم قطعیت در طول زمان)، عدم برآورد صحیح و مناسب تراز مالی برای اجرای طرح‌ها، کیفیت طرح‌ها (هزینه و فایده طرح براساس تحلیل واقعی یا اطلاعات واقع‌بینانه)، عدم رعایت حقوق مکتسبه (پروانه یا مجوزهای صادره براساس نقشه‌های قبلی و مالکیت‌ها)، طرح‌ریزی (سنجش قابلیت‌ها و تعیین ضوابط) به جای برنامه جامع شهری و تن ندادن برنامه‌ریزان و مجریان به نظارت عمومی جستجو کرد.

### ۴- چه برنامه‌ای - انعطاف‌پذیری به جای تغییر - (Which plan?)

یکی از دلایل عمده تحقق‌پذیری اندک طرح‌های توسعه شهری در ایران آن است که استاندارد طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری در ایران و سایه اندازی رویکرد کل نگر به جای جامع نگر در تهیه طرح‌های توسعه شهری باعث خوش بینی یا عدم واقع‌بینی به رشد تحولات اقتصاد ملی و عدم پیش‌بینی راهکارهای فرآیندی و اجرایی برای نظام بررسی و بازنگری در طرح‌های توسعه شهری شود. به اعتقاد دکتر زنور (مجله هفت شهر، ۱۳۹۵) در مقاله «ارزیابی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در تهران» این برنامه‌ها به تقلید از کشورهایی که درآمد سرانه آنها ۵ تا ۱۰ برابر درآمد سرانه کشور ما است، تنظیم می‌شود. حال آنکه واضح است، اجرای هر سیاست و برنامه‌ای در بستر نهادی، مالی و قانونی متناسب با آن موفقیت آمیز و اثربخش می‌باشد.

در خاتمه باید به این نکته نیز اشاره کرد بسیاری از افراد گرانقدر و فرهیخته‌ای

که در این مستند از آنها به نوعی یاد شده یا در سال‌های گذشته از شهرداری رفته یا به افتخار بازنشستگی نائل شده‌اند و برخی نیز حتی در خارج از ایران هستند، لذا دسترسی به آنها بدون شک کاری بس مشکل است و نباید نیز فراموش کرد که این قبیل تجربیات که با صرف هزینه‌های زیاد طی سال‌های گذشته در دستگاه‌های دولتی انجام شده است نه تنها سینه به سینه انتقال می‌یابد، بلکه کمتر ثبت شده و گاهی نیز به فراموشی سپرده می‌شود. لذا لازم است از تهیه این مستند ارزشمند که توسط آقای سید مصطفی جلیلی و به سفارش مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تهیه شده است تشکر و قدردانی کرد. این مستند با همت و تلاش بی‌نظیر ایشان که با علاقه فراوان و پیگیری بی‌وقفه طی سال گذشته با بررسی سوابق و مصاحبه‌های گوناگون با دست‌اندرکاران و مشاوران و نخبگان بخش خصوصی و دولتی در اختیار علاقه‌مندان به صورت کتاب قرار گرفته است می‌تواند نه تنها ما را از اقدامات گذشته در این مسیر آگاه کند، بلکه نقشه راهی برای آینده باشد تا از تجربیات و خطاها درس گرفته و انشاله در آینده بهتر عمل کنیم.

**ویراستار علمی**

**سید محمد مهدی معینی**