

نگاهی به طرح‌های جامع و برنامه‌ریزی شهری در ایران

مصاحبه روزنامه اطلاعات از ۸ تا ۱۶ مرداد ۱۳۷۴ با

- ۱- دکتر سید محسن حبیبی: استاد دانشگاه تهران
- ۲- مهندس سهراب مشهودی: کارشناس شهرسازی
- ۳- دکتر علی اصغر تهرانی: رئیس اداره کل برنامه‌ریزی طرح‌های شهرسازی شهرداری تهران
- ۴- مهندس محمد بهشتی: مدیرعامل شرکت توسعه فضاهای فرهنگی تهران

شهریور ۱۳۷۴

شماره ۳۲

رشد چشمگیر در روند توسعه شهرها و ظهور شهرهای بزرگ مشکلات متعددی را در سال‌های اخیر برای کشور به دنبال داشته است.

طبق بررسی‌های انجام شده پیش‌بینی می‌شود که شهرنشینی در دو دهه آینده مساحت مناطق شهری کشورهای توسعه‌یافته را دو برابر خواهد کرد.

تجربه‌های موجود نشان می‌دهد که شهرسازی و دقت در تهیه طرح‌های برنامه‌ریزی شهری می‌تواند عامل مهمی در توزیع و یا تناسب اسکان و حتی اشتغال شهروندان به وجود آورد. این نکته تأکیدی بر این مهم است که شهرسازی اصولاً یک فرآیند اساسی است و به شدت تحت تأثیر نظرات سیاست‌گذاران دچار تغییر اهداف می‌شود.

آقای دکتر محسن حبیبی استاد دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه تهران بر این باور است که شهرسازی یک تشخیص ویژه را برای هر شهر ایجاد خواهد کرد و این نشان‌دهنده سیاسی بودن این فرآیند است. وی می‌گوید: "همیشه در همه جای دنیا شهرسازی یک مقوله سیاسی بوده است، زیرا داشتن یک شهر زیبا یک تشخیص سیاسی را به همراه دارد. زیبا و راحت بودن شهر به یک تصمیم‌گیری سیاسی نیاز دارد و در واقع باید یک خواست اساسی پشت این قضیه باشد. در همه جای دنیا این امر به‌عنوان یک تشخیص اجتماعی، بین‌المللی و ملی ظهور کرده است. معمولاً شنیده می‌شود که اصفهان شهر زیبایی شده است. این مسأله برای اصفهان یک تشخیص سیاسی را به دنبال داشته است. در واقع مسئولان اصفهان براساس برنامه‌ریزی‌هایشان خواسته‌اند که شهرشان زیبا باشد. این یک تصمیم سیاسی است که برنامه‌ریزی شهری را شکل می‌دهد. برای هر گونه دخالت کالبدی در شهر همیشه نیاز به وجود یک پشتوانه سیاسی حس شده است. همانطور که به اهرم سیاسی نیاز است، به اهرم اجتماعی نیز نیاز است و این‌ها سیاست‌گذاران را در این زمینه ناامید می‌کنند".

در طراحی برنامه‌های شهری جدای از مشکلات اجرایی، استفاده از الگوهای تجربی نیز مشکلات فراوانی را به همراه داشته است. در این طرح‌ها عموماً کمتر به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محیط بومی توجه شده است و در نتیجه نوعی آشفتگی در شهرسازی به وجود آمده که به نوعی باز از روشن نبودن مرزهای دقیق سیاست‌گذاری نظام‌های حاکم در این زمینه ناشی می‌شده است.

آن چه در حال حاضر به‌عنوان یکی از ضروری‌ترین مسائل در باب برنامه‌ریزی شهری مطرح است شناخت الگوهای رایج و مورد استفاده در سازماندهی فضای شهری و آشنایی با کمیات و کیفیات آن است که علی‌رغم اینکه چند دهه است در عرصه شهرسازی کشور به کار گرفته می‌شوند، بررسی کاملی روی آنها صورت نگرفته و به‌علت عدم ارزیابی دقیق زرح‌هایی که در چنین چارچوب‌هایی تهیه و اجرا می‌شوند جنبه‌های مثبت و منفی آنها و نقاط ضعف و قوتشان پنهان مانده و امکان تکامل و پیشرفت را در زمینه‌های مختلف، اعم از زمینه‌های مطالعاتی و اجرایی، از آنها سلب کرده است. به‌طوری که طرح‌های شهرسازی در

طول دوره حیاتشان از روند تحول و تکامل کندی برخوردار بوده‌اند و نبود ارزیابی از اقدامات شهرسازی را به جرأت می‌توان بزرگترین نقص نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران دانست.

برنامه‌ریزی شهری در یک کشور در لایه‌های مختلفی انجام می‌شود که در سه بخش عمده خلاصه می‌شوند: برنامه‌ریزی ملی یا آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی شهری. مشکل اصلی در تهیه برنامه‌های بالادست برای برنامه‌های شهری موجود است. در واقع، برنامه‌ریزی‌های شهری ما به خودی خود درون‌کلیتی فراگیرتر از خود قرار نگرفته‌اند.

طرح آمایش سرزمین

این برنامه‌ریزی که در سطح کل سرزمین انجام می‌شود، جایگاه عمومی فعالیت‌ها و برنامه‌های کلان اقتصادی را در پهنه سرزمین مشخص می‌سازد. طبق تعریف قانونی وزارت مسکن و شهرسازی، طرح آمایش سرزمین عبارت از طراحی است که نحوه استفاده از سرزمین را در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور معین کرده و حد توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فعلی و آینده و قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی را مشخص کرده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بین بخش عمومی و بخش خصوصی نظم و هماهنگی ایجاد کند. به عبارت دیگر در این سطح از برنامه‌ریزی آمایش فضایی کل سرزمین و مجموعه مناطق، باتوجه به اهداف و آرمان‌های یک جامعه انجام می‌گیرد.

اهداف کلی طرح آمایش سرزمین در رابطه با جامعه شهری عبارتند از برقراری سلسله‌مراتب مناسب در سطح‌بندی شهری.

- تعیین سقف توسعه‌پذیری شهرها باتوجه به مقیاس مطلوب شهرهای فعلی در آینده با در نظر گرفتن امکانات زیربنایی، محدودیت‌های منابع آب، نیازهای توسعه صنعتی، و پوشش‌های خدماتی.
- ایفای نقش هدایت روند توسعه منطقه‌ای از طریق ترکیب با محورهای توسعه و ایجاد یک شبکه شهری منسجم.
- پشتیبانی مناسب از جامعه روستایی تحت پوشش و انجام حمایت‌های لازم برای توسعه کشاورزی و بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی منطقه در فعالیت‌های تولیدی.

تأمین و گسترش تجهیزات خدماتی «در مقیاس ملی»

طرح‌های منطقه‌ای

هر کشور یا سرزمین از مناطق مختلف با امکانات و منابع و محدودیت‌های متفاوت تشکیل شده است که ایجاد ارتباط بین آنها وظیفه آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی و آمایش داخلی یک منطقه در قالب سیاست‌های آمایش سرزمین برعهده برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. به عبارت دیگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای عبارت از کاربرد تکنیک‌ها و مدل‌های توسعه جهت عمران و آبادی یک منطقه خاص است که با توجه به شناخت دقیق وضع موجود منطقه انجام می‌شود.

اهداف اصلی آن تنظیم ارتباط میان فضا، انسان و فعالیت‌هاست و توسعه و رشد متوازن و متعادل منطقه و کنترل رشد بی‌رویه شهرها و توزیع عادلانه امکانات و خدمات را مدنظر دارد. این بخش از برنامه‌ریزی تا به حال کمتر مورد توجه قرار گرفته و بسته به ضروریات خاص در پاره‌ای از مناطق مورد مطالعه قرار گرفته است. اصل مهم در این نوع برنامه‌ریزی تعیین رابطه و اثرات متقابل شهر، منطقه و کشور بر روی یکدیگر است؛ بدین معنی که در این نوع برنامه‌ریزی نه تنها نقش شهر در اقتصادی ملی منطقه‌ای باید مورد توجه قرار گیرد، بلکه لازم است درجه تأثیرگذاری هر شهر در دگرگونی‌های اقتصادی و اجتماعی کشور و منطقه، همچنین درجه تأثیرپذیری آن در رابطه با این تحولات به روشنی مشخص شود. نهایتاً این امر در برنامه‌ریزی فیزیکی شهر تجلی می‌کند که براساس آن نیاز به فضا و ارتباط فضاها با یکدیگر و نیز تماس‌های مختلف اجتماعی مشخص می‌شوند.

طرح‌های شهری

این نوع برنامه‌ریزی در سطح شهر و با در نظر گرفتن نقش و وظایفی که برنامه‌ریزی منطقه‌ای برای آن تعیین کرده است، ارائه می‌شود و سعی بر این است که شهر از لحاظ فیزیکی و محل استقرار سرویس‌ها و خدمات به طریقی باشد که ضمن دارا بودن حداکثر کارآیی به بهبود وضع اقتصاد و بالا بردن سطح رفاه ساکنین آن انجامد و محیط مناسبی برای زندگی آنان فراهم سازد. در این نوع برنامه‌ریزی طرز استفاده از زمین‌های شهری، حمل و نقل در دسترس قرار دادن سرویس‌ها و خدمات عمومی و تعیین معیارها و ضوابط برای گسترش شهر مورد توجه خاص می‌باشد هرچند اخیراً مدیریت‌های اجتماعی نواحی شهری به منظور ارتقاء سطح زندگی جوامع شهری نیز در برنامه شهری مورد توجه قرار گرفته است.

در گذشته^۱ متأسفانه سلسله‌مراتب برنامه رعایت نشده و برنامه‌ریزی ملی به صورت خیلی ناقص مورد توجه قرار گرفته و بعد از آن برنامه‌ریزی شهری به عنوان عنصر جدا شده از نظام برنامه‌ریزی از چندین دهه قبل رواج یافته است و برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز کم و بیش اخیراً مورد توجه قرار گرفته، ولی نتایج عملی آن هنوز هویدا نشده است. از طرف دیگر مشکل عمده‌ای که در این زمینه وجود دارد این است که تاکنون بیشتر برنامه‌ریزی‌های انجام شده به شکل برنامه‌ریزی بخشی بوده و برنامه‌های سرزمینی و فیزیکی کمتر مورد بررسی قرار گرفته است.

دکتر محسن حبیبی در زمینه نبود طرح‌های بالادست می‌گوید:

در یک برنامه‌ریزی منظم و منطقی ما باید طرح‌های بالادست را می‌داشتیم: یعنی با وجود برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای برنامه محلی را تهیه می‌کردیم. در نبود طرح‌های بالادست، طرح‌های جامع یا طرح‌های توسعه و عمران مجبور شدند که نقش طرح‌های بالادست را نیز به عهده بگیرند.

در واقع چون برنامه‌ریزی‌های بالادست وجود نداشت، در تدوین شرح خدمات سعی شده است تا آنجا که ممکن است به یک سری از آن طرح‌های بالادست نیز جواب داده شود. فرض کنید که یک شهر را در حوزه نفوذ آن نگاه بکنیم. در واقع حوزه نفوذ شهر در یک طرح بالادست دیده می‌شود و به همین دلیل است که اخیراً چیزی به نام طرح‌های جامع شهرستان مطرح شده است. در عین حال طرح عمران شهر، اطلاعات لازم برای طرح‌های بالادست را نیز در اختیار ندارد و بنابراین از ایفای نقش خود نیز باز می‌ماند. طرح جامع شهرستان در واقع باید زیرمجموعه طرح جامع استان باشد و طرح جامع استان باید زیرمجموعه طرح ملی باشد.

طرح جامع شهرستان تکلیف شهرستان و شهرها و روستاهایش را از لحاظ سازمان فضایی و از لحاظ توسعه روشن می‌کند و آنگاه طرح جامع فقط به خود شهر می‌پردازد. در شرایط فعلی طرح‌های توسعه و عمران عملاً فقط به خود شهر نمی‌پردازد، بلکه به بسیاری از طرح‌های بالادست هم می‌پردازد که آن طرح‌ها در حیطه قدرتش نیست و مجبور می‌شود که به یک سری داده‌هایی رجوع بکند که آن داده‌ها متفن و روشن نیستند. بنابراین نه طرح بالادست به دست می‌آید و نه طرح محلی، گرفتاری در این جاست که در این شکل در واقع شما برنامه‌ریزی اقتصادی- اجتماعی در طرح بالادست را روشن کردید و برنامه‌ریزی مالی را روشن کردید، توان مالی را می‌گیرید تا بدانید در چه زمانی می‌توان این طرح را به اجرا درآورد.

به همین دلیل است که الان در دنیا هم این گونه طرح‌های جامع غیرقابل انعطاف را کنار گذاشتند و در واقع خطوط کلی توسعه را روشن کردند. آن وقت با توانایی که شهرداری‌ها دارند برنامه‌های ۵ ساله اجرایی

۱- نگاهی به طرح‌های جامع و برنامه‌ریزی شهری

تدارک می‌بینند تا تعیین شود که مثلاً در این ۵ سال باید این کارها انجام شود تا آرام آرام برسند به طرح نهایی که باید در بیست سال انجام پذیرد.

صحبت‌های آقای دکتر حبیبی بر این نکته تأکید دارد که یک دید کلی که بتواند طرح‌های شهری را با یکدیگر هماهنگ کند وجود ندارد، اما این بدان معنا نیست که طرح‌هایی در سطح ملی وجود نداشته است. آقای مهندس مشهودی، شهرساز، در این باره می‌گوید: در واقع نگاه جامع به طرح‌های شهری را طرح آمایش سرزمین انجام می‌دهد. این طرح در دست تهیه است و هنوز تکمیل نشده است. ما پیش و پس از انقلاب نیز طرح‌های آمایش سرزمین داشته‌ایم ولی هیچ کدام مصوب نبوده است. این طرح‌ها خطوط کلی برنامه‌ریزی کل کشور را تعیین می‌کند. در شرایط کنونی ما بخش‌هایی از طرح‌های توسعه شهری را تعریف کردیم، بدون آنکه هنوز دید کلی را دانسته باشیم. ممکن است، پیشتر برویم و به این نتیجه برسیم که اصولاً خیلی هم چنین کاری ممکن نیست، ولی به هر صورت ما این طرح‌ها را چه نادرست و چه درست تاکنون به صورت مصوب و قانونمند نداشته‌ایم. و در نتیجه هیچ گاه از بالا و به صورت متمرکز به توزیع جمعیت کشور نگاه نکرده‌ایم.

سیاست‌های تمرکز طلب

با ظهور «مادرشهر» تهران در سطح ملی و پدیدار شدن شهرهای بزرگ در مناطق مختلف کشور و لزوم ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای، سیاست قبلی مورد بی‌توجهی قرار گرفت و با گرایش به توسعه روستاها و شهرهای کوچک و متوسط در عرصه برنامه‌ریزی فضائی کشور، سعی شد تا آثار منفی سیاست قبلی تا حدودی زدوده شود. با وجود این به لحاظ جاذبه‌های فراوان شهرهای بزرگ این امر به سادگی مؤثر نیست.

در حال حاضر به خاطر مشکلات درونی این شهرها، احداث شهرهای جدید در جوار شهرهای بزرگ طبیعتاً سیاستی تمرکز طلب محسوب می‌شود و اگر به مسائل منطقه‌ای و بارور کردن پتانسیل‌های موجود در مناطق پرداخته نشود، عملاً سیاست‌های قبلی تجدید خواهد شد.

به نظر می‌رسد که این سیاست تمرکز طلبی در مورد شهرهای بزرگ اعمال شده است ولی واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که ایجاد قطب‌های صنعتی تا حدود زیادی از افزایش جمعیت به ویژه در تهران جلوگیری کرده است، چرا که رشد جمعیت شهر تهران در سال‌های اخیر از حد طبیعی خود کمتر بوده است، و این به تنهایی برخی آثار مثبت طرح‌های برنامه‌ریزی شهری را نشان می‌دهد. آقای مهندس مشهودی در این باره می‌گوید: طرح‌های اولیه شهر تهران در جهت عدم تمرکز در تهران فکر کرده بود و در این جهت مفید بود. اما ما برای این که در تهران متمرکز نشویم نیاز داریم تا ابتدا قطب‌ها و سپس زیرقطب‌های دیگری نیز داشته باشیم. در طرح‌های اولیه آمایش سرزمین نیز سیاست معطوف به ایجاد قطب‌های متعدد بوده است

و این قصد در میان بوده که توزیع جمعیتی متناسب در کشور ایجاد شود. در برخی شهرها مانند اصفهان، اراک و تبریز نیز این سیاست اجرا شده منتها به این مسئله به صورت جامع نگاه نشده بود و یا به صورت قطب به قطب برنامه‌ریزی می‌شد. اغلب طرح‌های قطب‌های صنعتی به مسائل جانبی مانند اسکان کارگران در شهر یا حومه آن و مشاغل جانبی که در کنار شغل اصلی ایجاد می‌شود نگاه نکرده بودند. و این مسئله حاشیه‌نشینی کنترل شده را به دنبال می‌آورد. در برخی از آمارها گفته می‌شود به ازای هر شغل اصلی تا دو و نیم شغل جانبی ایجاد می‌شود و این رقم قابل ملاحظه‌ای در این گونه طرح‌هاست.

طرح‌های جامع شهری باید در قالب یک برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر تهیه شوند. به بیانی دیگر، باید در طرح‌ها اصول کلی به نحوی که مطابق با شرایط حال باشد، تعیین شود و بر مبنای آن، بخش‌های بعد به صورتی طرح شوند که سریعاً خود را با امکانات موجود تطبیق دهند.

طرح‌های جامع معمولاً برای شهرهایی با جمعیت بیش از صد هزار نفر تهیه می‌شوند، هر چند این رقم ثابتی نبوده و این طرح‌ها برای شهرهایی با جمعیت زیر صد هزار نفر نیز تهیه شده‌اند.

به طور کلی طرح جامع شهری عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری و نیازمندی‌های عمومی شهر شامل خطوط ارتباطی، محل مراکز انتهای خطوط (ترمینال) فرودگاه‌ها، بنادر، سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات و نیازمندی‌های عمومی شهر، مناطق نوسازی و بهسازی و اولویت‌های مربوط به آنها تعیین می‌شوند و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نهادهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌شود. طرح جامع شهر برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود. این طرح‌ها از لحاظ محتوا و هدف به طور کلی مشابه طرح‌های هادی بوده و تنها تفاوت آنها اتکایشان به مطالعات همه‌جانبه مفصل و جامع بودن آنهاست. مدت‌زمان دوره طرح جامع ۱۵ سال است.

طی چند سال اخیر به دنبال توسعه سریع شهرها و محسوس‌تر شدن تأثیر عوامل منطقه‌ای بر روی رشد و توسعه شهری و همچنین شکل‌گیری حوزه‌های کلان شهری در پیرامون شهرهای بزرگ، تعیین حدود منطقه شهری در مادرشهرها جزء مطالعات طرح‌های جامع شهری قرار گرفته است.

تهیه و تصویب طرح‌های جامع بر مبنای قراردادهای تیپ توسط وزارت مسکن و شهرسازی «واحد معماری و شهرسازی» و واحدهای تابعه آن در مراکز استان‌ها، با استفاده از خدمات مهندسی مشاور انجام شده و مجری آنها شهرداری‌ها هستند. مطالعات و یافته‌ها در مراحل مختلف توسط مقامات و مراجع قانونی محلی مورد بررسی قرار گرفته و در مرحله نهایی پس از بررسی و تصویب شورای عالی شهرسازی اعتبار

قانونی می‌یابد و مدت تهیه آن در حدود ۲ سال است که این زمان معمولاً به‌علت مشکلات مختلفی که از مرحله تهیه تا تصویب آن وجود دارد، بیش از این مدت به‌طول می‌انجامد.

معمولاً برای تدوین و اجرای طرح جامع مراحل زیر بایستی مورد توجه و بررسی قرار گیرند:

- تشخیص ضرورت تدوین طرح جامع.
- فرم‌گیری و تهیه طرح جامع.
- ارائه طرح به شورای شهرسازی استان و تصویب آن توسط مراجع صلاحیت‌دار.
- ارائه و قرار دادن طرح در دید مردم شهر و دریافت نظرات مردم و دخالت دادن موارد و نکات صحیح از پیشنهادها و نظریات مردم.
- ارائه طرح به شورای شهرسازی کشور و تصویب آن از طرف شورا.

عدم تطابق شهرسازی با تحولات سیاسی و اقتصادی

در مجموع عموماً طرح‌های جامع شهری با تحولات جامعه مطابقت نداشته و یکی از علل این مشکل نبود حضور مستمر برنامه‌ریزان به‌هنگام اجرا بوده است. تا به حال مجموعه اقدامات در زمینه شهرسازی با برداشته‌های ناقصی از شیوه‌های رایج در کشورهای پیشرفته انجام شده است و کمتر با حال و هوا و بافت شهرهای کشور تناسب داشته است، از سوی دیگر، با این که نقش‌های جدیدی در عرصه‌های مختلف زندگی شهری به وجود آمده است، شهرسازی جدید این‌گونه تحولات سریع را کمتر مدنظر گرفته بود. احداث شبکه‌های نامناسب با بافت شهر فضای مناسب برای زیست انسانی را موردخطر قرار داد این خود پیامدهای گوناگونی را همراه داشت و یکی از عمده‌ترین این پیامدها هجوم بسیاری از افراد به حاشیه شهرها بود. زیرا تعبیه محدوده‌های جدید بهایی را بر زمین‌های داخل محدوده به وجود آورد که پرداخت آن از توان این گروه خارج بود.

نقطه اوج طرح‌های شهرسازی در سال ۱۳۱۰ است که با سقوط حکومت رضاخان و تحولات بعدی، در سال ۱۳۲۰ متوقف می‌شود. تا این که با ظهور و تثبیت حکومت محمدرضا پهلوی و اجرای برنامه‌های عمرانی، اقدامات شهرسازی بعد از مدتی وقفه دوباره شدت می‌گیرد و در طور اجرای برنامه دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱) برای چندین شهر از جمله اصفهان، سنندج، بیجار و ارومیه طرح‌های جامع توسط کارشناسان آمریکایی براساس اصل چهار ترومن تهیه می‌شود که کلیه مدارک آن به زبان انگلیسی تنظیم یافته است و طرح‌های مذکور بلااستفاده مانده و در قفسه‌های سازمان‌های ذیربط بایگانی می‌شوند.

طرح‌های شهری با کیفیتی که هم‌اکنون در کشور متداول است در ابتدای برنامه سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۶) شکل گرفت، اما در عمل فعالیت در زمینه تهیه و تصویب طرح‌های مذکور در سال‌های آخر این برنامه با اصلاح قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۵ و در طول برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) صورت گرفت و با تأسیس

شورای عالی شهرسازی و معماری کشور از سرعت بیشتری برخوردار شد و در برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶ همچنان ادامه یافت و به تدریج دامنه چنین اقداماتی اکثر شهرهای کشور را دربر گرفت. از حدود ۲۵ سال پیش، طرح‌های شهری به‌ویژه طرح‌های جامع و تفصیلی چارچوب قانونی خود را به‌طور عمده در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی شهر پیدا کرده‌اند و پس از انقلاب اسلامی طرح‌های مذکور با اندک تغییراتی به طرح‌های توسعه و عمران شهری تغییر نام داده و مطالعه حوزه نفوذی بر وظایف آنها افزوده می‌شود. علاوه بر آن با تهیه و تصویب قوانینی که مالکیت دولت را بر اراضی شهری داخل محدوده‌های شهری می‌سازد بر قابلیت اجرایی طرح‌ها افزوده می‌شود.

دلایل عدم تحقق طراحی شهری در ایران

نتایج بررسی طرح‌های شهری در ایران نشانگر آن است که به‌طور عمده عدم تحقق اهداف برنامه‌ریزی و طراحی شهری در ایران بر چند محور عمده استوار است:

- عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح، به ویژه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی
- عدم توجه به چگونگی تأمین مالی و بازتاب‌های اقتصادی طرح.
- بی‌توجهی به نقش مردم و خواست‌های آنها در شکل‌گیری طرح.
- عوامل کالبدی مؤثر در عدم تحقق طرح‌های شهری.
- برنامه‌ریزی غیر واقع‌گرا.

آقای سهراب مشهودی مهندس شهرساز در این‌باره می‌گوید:

«اصولاً پیش‌بینی‌های درازمدت به‌ویژه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی امکان‌پذیر نیست و در طرح‌های بلندمدت شهری امکان این کار وجود نداشته است، نه این که این پیش‌بینی‌ها در طرح‌ها اشتباه بوده‌اند. در عین حال به چگونگی تأمین مالی برای اجرای طرح‌ها دقت نشده بود. عمران شهر خود می‌تواند تولید اضافه ارزش بکند ولی در طرح‌های شهری تنها به چگونگی جذب این اضافه‌ارزش‌های تولید شده، شما هنگامی که در نقشه طرح، بخشی را با رنگ قرمز مشخص می‌کنید به معنای تجاری شدن آن بخش است. این اضافه ارزش زیادی را برای صاحبان زمین ایجاد می‌کند و از منافع آن تنها عده‌ای زمین‌دار استفاده می‌کنند. در مقابل بخشی از نقطه را سبز یا آبی می‌کنید و حداکثر طبق قوانین منطقه‌ای پول را به صاحب آن می‌پردازید. اینجا در واقع ارزش‌های کاسته شده را پرداخته‌اید. این باید تعدیل بشود. شهرداری‌ها در چند سال اخیر سعی کرده‌اند این تعدیل را اعمال کنند و مبحثی به نام تراکم فروشی با کاربری فروشی که گاهی با لحن طنزآمیز از آن یاد می‌شود. از همین توجه به‌وجود آمد.

شهرداری‌ها متأسفانه با طرح قانونمندی در مقابل تعدیل ارزش‌های ایجاد شده توسط کاربری‌ها برخورد نکردند و این ممکن است که به هرج و مرج در طراحی شهری منجر شود. یعنی خود اصل درست ولی اجرا غیر قانونمند است.

عامل دیگر بی‌توجهی به خواست‌های مردم است، زیرا طرح‌ها با دقتی بسیار زیاد برای مردم در ساختن اماکن تعیین تکلیف کرده‌اند ولی تمایلات شخصی آنها در نظر گرفته نشده‌اند، در صورتی که ممکن بود طرح‌ها آن قدر انعطاف داشته باشند که تمایلات مردم را در نظر بگیرند و این خود از مشکلاتی بود که عدم همکاری مردم با طرح و حتی مقابله با آن را از سوی مردم به وجود می‌آورد.

در ادامه گزارش سعی می‌کنیم تا مشکلات موجود در طراحی و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهر را به نقد بکشیم.

عدم امکان پذیری پیش‌بینی‌های درازمدت

به دلایل گوناگون، پیش‌بینی‌های درازمدت برای بخش‌های گوناگون حیات اجتماعی یک کشور وجود ندارد. آمار و ارقامی که در بخش‌های بعدی می‌آید این مسئله را تأیید می‌کند. نیاز به استفاده از میلیاردها شاخص که امکان جمع‌آوری صحیح و به هنگام آنها اگر نه غیر ممکن، بلکه بسیار مشکل است و عدم توانایی محاسباتی - حتی با پیشرفته‌ترین کامپیوترها، برای مدل‌سازی بهینه آنها و بالاخره حضور عوامل گوناگونی که به صورت اتفاقی وجود خود را تحمیل می‌کنند به علاوه عوامل کیفی، باعث می‌شود که پیش‌بینی جامع و مانع برای درازمدت ناممکن شود.

تحقق نیافتن پیش‌بینی‌های درازمدت

در ۲۵ سال گذشته در طرح‌های توسعه و عمران شهر محاسبات خود را براساس آمار و ارقام پیش‌بینی شده‌ای پایه‌گذاری کرده‌اند که اصولاً این پیش‌بینی‌ها ممکن نبوده است. در پیش‌بینی‌های جمعیتی آنچه اتفاق افتاده است از ۶۹ درصد پیش‌بینی تا ۱۴۳ درصد پیش‌بینی بوده است. وقتی تعداد وسیع‌تری از طرح‌های مورد بررسی قرار گرفت این نسبت از ۶۰ درصد تا ۲۸۹ درصد تغییر کرده است و به‌طور عمده ۷۰ درصد پیش‌بینی‌های جمعیتی از آنچه که اتفاق افتاده دور بوده است. در بخش پیش‌بینی‌های اقتصادی تعداد شاغلین بخش کشاورزی مورد پیش‌بینی از ۰/۱ پیش‌بینی تا ۲/۲ برابر آن، تعداد شاغلین بخش صنعت از ۵۸ درصد تا ۱۶۳ درصد برابر آن بوده است و تعداد شاغلین بخش خدمات از ۵۰ درصد تا ۱۳۰ درصد برابر آن بوده است.

در مورد کاربری‌ها، کاربری مسکونی تا حد ۹۰ درصد پیش‌بینی، فضای سبز و ورزشی تا ۵۳ درصد و خدمات غیر انتفاعی ۶۰ درصد و خدمات انتفاعی به ۸۲ درصد حد پیش‌بینی رسیده است. نکته مهم آن است که در حالی که در شهرهای نمونه در آمارگیری به‌طور متوسط ۲۳ درصد سطح داخل محدوده شهری ساخته نشده باقی مانده است. حدود ۱۵ درصد ساخت و ساز خارج از محدوده شهری اتفاق افتاده است.

به‌طور متوسط تراکم ساختمانی احداث شده ۱۵ درصد از پیش‌بینی کمتر بوده است و تراکم جمعیتی نیز از ۶۰ درصد کمتر تا ۱۷ درصد بیشتر صورت پذیرفته است. ساختار پیشنهادی شهرها اغلب براساس الگوی شهرسازی مدرن و تقسیمات جدید شهری با ایجاد مراکز خدماتی بوده است، لکن اغلب در پایان دوره طرح ساختار شهر هنوز شبیه ساختار اولیه و بیشتر مشابه ساختار شهرهای طبیعی مشاهده می‌شود. آمارهای ارائه شده نشان می‌دهند که تغییرات اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، نوسان شدیدی را در آمار و ارقام پیش‌بینی‌های انجام شده در طرح‌های شهرسازی به دنبال دارد. آقای مهندس سهراب مشهودی در این باره می‌گوید:

«پیش‌بینی‌های انجام شده در طرح‌های جامع شهری در ۲۵ سال گذشته مطابق با واقعیت‌های اتفاق افتاده نبوده است. به‌عنوان مثال آنچه در بخش کشاورزی اتفاق افتاده است ۰/۱ درصد تا ۲/۲ برابر پیش‌بینی انجام شده اتفاق افتاده است. یعنی مثلاً اگر در بخش مشاغل کشاورزی رقم ۱۰۰ پیش‌بینی شده بود آنچه که در واقعیت اتفاق افتاده است از ۱۰ تا ۲۲۰ بوده است و یا در بخش خدمات از ۵۰ درصد کمتر تا ۳۰ درصد بیشتر از پیش‌بینی‌های انجام شده اتفاق افتاده است.

از لحاظ پیش‌بینی‌های جمعیتی نیز پیش‌بینی‌های انجام شده از ۶۹ درصد تا ۲۸۹ درصد پیش‌بینی‌های انجام شده اتفاق افتاده است.

اما هنگامی که پیش‌تر می‌رویم می‌بینیم که باز این اشتباه برنامه‌ریزان نبوده است، بلکه علت‌های دیگری در این امر دخیل بوده‌اند. یکی آن که برنامه‌های بالادست وجود نداشته‌اند و دیگر این که اصولاً امروزه در جهان ثابت شده است که پیش‌بینی‌های بلندمدت و میان‌مدت ممکن نیست. و اصولاً براساس پیش‌بینی‌های قطعی نباید برنامه‌ریزی برای توسعه انجام شود.»

برنامه‌ریزی غیرمنعطف

در طرح‌های توسعه شهری پیش‌بینی‌های قطعی، برنامه‌های غیرمنعطف و صلب را برای توسعه شهر به‌دنبال داشت که در درازمدت قطعاً عدم موفقیت کامل طرح‌ها را به‌دنبال داشت. مهندس مشهودی در ادامه می‌گوید:

«آنچه که اشتباه بود، در نظر گرفتن برنامه‌ریزی صلب و تثبیت شده در طرح‌ها بود که عموماً از کشورهای غربی گرفته شده بود. در آن زمان به‌علت ثبات اقتصادی، آنها امکان این را داشتند، زیرا اولاً شهرهای آنها رشد سریعی نداشت و ثانیاً اقتصاد آنها پایدارتر بود ولی بعدها آنها نیز در طرح‌های صلب خود شکست خوردند.»

در واقع آنچه عامل عمده ناموفق بودن طرح‌ها را به‌نظر می‌رسد ناهماهنگی طرح‌ها با رشد اقتصادی و اجتماعی بود که از صلب بودن طرح‌ها و یا اجرای ناموفق سرچشمه می‌گرفت. در واقع طراحان اصلی برنامه در اجرای طرح حضور نداشتند و به‌نوعی بازخوردهای موجود در اجرای طرح، به‌عنوان داده‌های مهم برای گام‌های بعدی به‌دست آنان نمی‌رسید. آقای دکتر محسن حبیبی استاد دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه تهران در این‌باره می‌گوید:

«پیش‌بینی‌های بلندمدت زمانی ممکن خواهد بود که برنامه‌ریزی‌های اقتصادی اجتماعی بلندمدت روشن باشد. در این صورت نیز باز برنامه‌ریزی کالبدی باید منعطف شود تا بتواند پاسخ مناسب را بیابد. به‌عنوان مثال اگر در ده سال آینده اتفاقی رخ بدهد که در پی آن تجدیدنظر در برنامه‌های اقتصادی- اجتماعی لازم شود، باید این طرح‌ها انعطاف لازم را نشان دهند. بنابراین علی‌الاصول طرح باید در چهارچوب کلی به مسائل شهر به‌صورت جزئی پاسخ بدهد.»

نبود مدیریت جامع شهری یکی از مشکلات بزرگ در روند رشد و توسعه شهرهاست. برنامه‌ریزی‌های موجود عموماً در سطح شهر اتفاق افتاده است، در حالی که در این سطح بخش‌های مختلف باید بودجه‌های خود را از وزارتخانه‌های مختلف تأمین کنند و این همیشه بزرگترین مشکل را در رابطه با توسعه منطقی شهر، ایجاد کرده است.

در واقع باید در شهرها یک مدیریت جامع، طبق نظر مردم ایجاد شود که اختیاراتش بیش از اختیارات شهرداری‌های فعلی باشد. این سازمان، در صورتی که بودجه‌های عمرانی بخش‌های مختلف اعم از بهداشت و درمان و آموزش و غیره را در اختیار داشته باشد، می‌تواند طرحی نو در ساختار شهرهای کشور در اندازد.

در طرح‌های موجود کاربری‌های مختلفی برای زمین‌های شهر در نظر گرفته می‌شد که در عمل بخش بسیار کمی از آنها به واقعیت می‌پیوست. زیرا برنامه‌ریزی شهری در سطح شهر و بدون توجه به اعتبار عمرانی موردنیاز انجام می‌شد. آقای مهندس سهراب مشهودی، مهندس شهرساز در این‌باره می‌گوید:

«کاربری‌هایی که در شهر پیش‌بینی شده بود در یک سطح قرار داشت، در حالی که آموزش، بهداشت و دیگر

خدمات شهر تحت برنامه‌ریزی بخشی کشور است. مانند وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت و درمان که این سطح توسط این بخش‌ها در نقطه‌هایی قطع می‌شود و آنها نیز هیچگاه ملزم نبوده‌اند که برنامه‌های سطحی شهر را در برنامه‌های بخشی خودشان مدنظر دانسته باشند. در نتیجه این دو برنامه به خودی خود با یکدیگر تطابق نمی‌یافتند».

مدیریت شهری و اختیارات گسترده

مدیریت واحد در شهر می‌تواند فضاهای موردنیاز در بخش‌های مختلف را تأمین کند و در اختیار بخش مربوطه قرار دهد ولی این در صورتی ممکن است که در برنامه‌ریزی کلی تجدید نظر شود. دکتر محسن حبیبی استاد معماری و شهرسازی دانشگاه تهران بر ایجاد یک مدیریت واحد با در اختیار داشتن بازوی فنی قوی تأکید دارد: «تأمین همه فضاها در توان مدیریت شهری فعلی، به صورتی که خودش بتواند عمل کند نیست. به‌عنوان مثال کاربری آموزشی باید توسط آموزش و پرورش کشور تأمین شود ولی او توان خرید زمین‌هایی را که توسط طرح‌ها به بخش آموزش اختصاص داده شده، ندارد. وزارت بهداشت همه همین‌طور. اینجا شما می‌بیند طرح منطقی درست است ولی توان خرید در این بخش‌ها وجود ندارد. پس از مدتی صاحب زمین با دادن یک تضمین، کاربری پیش‌بینی شده در طرح‌ها را می‌تواند عوض می‌کند. بنابراین در حین نبودن برنامه‌ریزی مالی، کاربری‌های اختصاصی داده شده در طرح نیز که تحت نظام بخشی کشور تقسیم شده، طرح را دچار آشفتگی می‌کند. در دیگر نقاط دنیا صحبت از تنظیم طرح‌های جامع تحت مدیریت واحد شهری است. این مدیریت تمام نیازهای شهر از برق و گاز گرفته تا تسهیلات آموزشی و بهداشتی را تحت نظر دارد. در وضعیت کنونی بخشی تصمیم می‌گیرد ولی بخش دیگر اجرا نمی‌کند. در نتیجه نمی‌توان تنها خود طرح را متهم کرد. این روشن نبودن سیاست‌گذاری اقتصادی- اجتماعی است که ممکن است هر لحظه طرح را به سمت دیگری سوق بدهد.

در مدیریت شهری واحد، در واقع شهردار است که شهر را در اختیار دارد. شهرداری است که موظف است مدرسه بسازد و در اختیار آموزش و پرورش قرار دهد. ما نیاز به مدیریتی واحد برای اجرای برنامه‌های بهداشتی، آموزشی و غیره داریم. منتها شهرداری باید بودجه عمرانی بخش آموزشی را در اختیار داشته باشد تا به جای آموزش و پرورش عمل کند و مدرسه را بسازد و در اختیار او قرار دهد».

اجرای ناموفق طرح‌ها

یکی دیگر از دلایل ناموفق بودن طرح‌ها نبود بازوهای اجرایی موفق در طول ۲۵ سال گذشته بوده است. دکتر محسن حبیبی یکی از مهمترین مشکلات طرح‌های توسعه شهری را اجرای نادرست آنها می‌داند. وی می‌گوید: «واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که تنها ۲۰ درصد از طرح‌های جامع شهری به اجرا درآمده‌اند و بخشی از دلایل عدم اجرا مربوط به شرح خدمات است که از حد ضرورت برنامه‌ریزی خارج است.

از طرفی طراح یا برنامه‌ریز نمی‌داند که در جهت کدام سیاست‌های اقتصادی- اجتماعی برنامه‌ریزی کند. بنابراین برنامه‌ریزی خود را عمدتاً با تأکید بر برنامه‌ریزی جمعیت و فرمول ریاضی پیش‌بینی آن انجام می‌دهد.

از طرف دیگر این پیش‌بینی‌ها نیز باتوجه به تصمیمات اقتصادی- اجتماعی دچار نوسان می‌شود. ولی مشکل اصلی ما به اعتقاد من اجرای طرح‌هاست. در بسیاری از موارد سازمان اجرایی ما نتوانسته است طرح‌ها را اجرا بکند. یعنی علاوه بر مشکلات خود طرح، سازمان اجرایی نیز درست عمل نکرده است، زیرا نیرو و مدیریت فنی لازم در شهرداری‌ها وجود ندارد. شما باید شهرهای بزرگ را مستثنی بدانید. من همه جا گفته‌ام که تنها زیر سؤال بردن طرح‌های جامع درست نیست. ما اگر بهترین طرح‌ها را نیز می‌داشتیم گروه فنی که بتواند آنها را به اجرا دربیآورد نداشتیم.

وی در ادامه می‌افزاید: «هنگامی که شما طرح‌های جامع شهری را بررسی می‌کنید می‌بینید که عمدتاً خیابان‌های آن اجرا شده است و کاربری‌ها و تراکم‌ها عمدتاً نادیده انگاشته شده است. گرفتاری ما تنها در طراحی شهرسازی نیست، بلکه این طرح‌ها هنگام اجرا دچار تغییر شده‌اند، ممکن است شما بگویید در طرح یک‌سری از واقعیت‌ها از نظر دور مانده است، ولی من معتقدم وزنه نادیده‌انگاری در مقابل وزنه اجرا بسیار کوچک است و اصلاً قابل مقایسه نیست.

واقعاً باید گفت که نمی‌توان فقط به طرح حمله کرد، زیرا طرح به محض ورود و حضور در دستگاه اجرایی دچار تغییرات عمده می‌شود. اینجاست که من شخصاً به این نتیجه رسیده‌ام که مانند دیگر جاهای دنیا شهرداری‌ها باید آن قدر قوی شوند که خودشان بدنه برنامه‌ریزی و طراحی‌شان را ایجاد کنند. شهرداری‌های ما باید یک مهندس مشاور خاص، خودشان داشته باشند که در خود شهر مستقر شده باشد و در کنار قضایا عمل کند. نمی‌توان یک مهندس مشاور را در ده شهر درگیر کرد و همه چیز را نیز از او خواست.»

واقعیت‌های موجود نمی‌تواند پیشنهاد دکتر حبیبی را در مورد استقرار مهندسان مشاور شهرها و در کنار شهرداری‌ها جامه عمل بپوشاند، چرا که از نقطه نظر نیروی انسانی توانا که به صورت کیفی آموزش دیده باشند کمبود وجود دارد. و اینجا ضرورت آموزش انسانی و آن هم به صورت کیفی در این بخش بسیار مهم می‌نماید.

ضرورت برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر

برنامه‌ریزی صلب و خشک طرح‌های شهری در ارتباط با ساختارهای کالبدی شهر نیز فاقد انعطاف است و در نتیجه در بسیاری موارد در اثر مقاومت این ساختارها در برابر رفتارهای نامناسب، طرح ناچار به پذیرش شکست خواهد بود. ذیلاً چند نمونه از این گونه رفتارهای ناهنجار در ارتباط با ساختارهای کالبدی آورده می‌شود:

به‌عنوان مثال تراکم ساختمانی یکی از موارد قابل اشاره است.

در طرح‌های شهری در پی یک سلسله برآوردها، با تعیین تراکم جمعیتی و سطحی هر بخش شهری، در نهایت تراکم ساختمانی خاصی برای هر یک از بخش‌ها تعیین می‌شود و این تراکم فارغ از ویژگی‌های تفکیکی مختلف برای تمامی آنها لازم‌الاجرا اعلام می‌شود. بررسی تراکم ساختمانی در شهرهای ارزشمند قدیمی نشان می‌دهد که تراکم ساختمانی هر زمین با توجه به عواملی شکل می‌گرفته است که ذیلاً به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- تراکم ساختمانی از شکل زمین تبعیت می‌کرده است.
- تراکم ساختمانی کاملاً در ارتباط با مباحث اقتصادی قرار داشته و قیمت زمین و احداث بنا در آن نقش اساسی داشته است.
- تراکم ساختمان از مسائل اقلیمی تأثیر می‌پذیرفته است.
- ویژگی‌های متفاوت شهروندان در بخش‌های مختلف شهر و در زمان‌های مختلف بر تراکم ساختمانی مؤثر بوده است.

در حالی که طرح‌های شهری جدید با تثبیت تراکم ساختمانی، در بخش‌های مختلف شهری برای تمام اراضی با خصایص متفاوت، عملاً در مقابل بسیاری از اصول بنیادی و تمایلات منطقی شهروندان قرار می‌گیرند و اجبار تحقق برنامه‌های شهری را در این مورد ناممکن می‌سازند. در نتیجه عملاً در هیچ شهری تراکم‌های ساختمانی پیشنهادی شکل نگرفته است. از طرفی نوع برنامه‌ریزی که در طرح‌های گذشته مورد استفاده بوده، به‌علت طبیعت خشک خود در طرح‌های کالبدی از هندسه بسیار ملهم بوده است، چنانکه همواره مرکز هندسی محلات برای استقرار خدمات در نظر گرفته می‌شده است.

تأمین چنین انعطافی در طرح می‌تواند در نظر داشتن تغییرات اجتماعی و اقتصادی را تضمین کند.

دکتر محسن حبیبی در این باره می‌گوید:

«طرح‌هایی که به‌عنوان طرح‌های ساختاری مطرح می‌شوند، ساختار کلی توسعه شهر را در ۲۰ سال

آینده مشخص می‌کنند، ولی تصمیم‌گیری‌ها را منوط به برنامه‌های پنج ساله می‌کنند. به همین دلیل

سیاست‌گذاری کلی روشن خواهد بود ولی تصمیم‌گیری منعطف می‌شود.»

در دنیا پس از دهه ۱۹۵۰ عمدتاً طرح‌های صلب کنار گذاشته شد و طرح‌های منعطف مطرح شد تا بتواند با شرایط زمانی خود را تطبیق دهد.

طرح‌های شهری خشک و غیرقابل انعطاف هیچ شانس برای شهروندان در انتخاب باقی نمی‌گذارند. به‌علاوه تحولات و تغییرات و نیز ویژگی‌های اراضی برای اثربخشی بر طرح هیچگونه امکانی نمی‌یابند، بنابراین این‌گونه طرح‌ها همان‌طور که عملاً دیده شده، اغلب با شکست مواجه هستند و ثانیاً اگر به احتمال بسیار ضعیف، اجرا هم بشوند موفق و کارا نخواهند بود.

انعطاف در طرح‌های شهری به منزله تغییر کل طرح نیست، بلکه قالب کلی‌ترین خطوط و سلسله‌مراتب دقیق در اجراهای طرح تعریف می‌شود. مهندس سهراب مشهودی در این باره می‌گوید:

«در طرح‌های شهری کلی‌ترین خطوط را باید تعیین کرد ولی هرچه به جزئیات نزدیک می‌شویم باید امکان دهیم تا در آنجا فرد تصمیم بگیرد. باید انعطاف وجود داشته باشد ولی انعطافی که در محدوده برنامه‌ریزی بگنجد. ولی تعیین این خطوط به تنهایی کافی نیست. به‌عنوان مثال تعیین محدوده‌های شهری یکی از این خطوط کلی است. در محدوده شهرها به‌طور متوسط پانزده درصد ساخت و سازها در خارج از محدوده انجام شده است.»

در نگاه نخست به‌نظر می‌آید محدوده‌ها کوچک بوده‌اند ولی جالب این است که ۲۳ درصد داخل محدوده‌های شهری ساخت و ساز نشده است. این آمار نشان می‌دهد که مسئله‌ای اقتصادی پشت این قضیه بوده است که به آن بی‌توجهی شده است. ما ابتدا فکر می‌کردیم که ممکن است طرح‌ها جهت توسعه را اشتباه کرده باشند، ولی در موردی حتی جهت توسعه شهر در یک طرح مطابق سمتی می‌رفت که مردم می‌خواستند ولی باز جهت عوض شد. دلیل این است که شما به محض آن که محدوده تعیین می‌کنید، داخل آن محدوده قیمتی پیدا می‌کند که برخی از مردم نمی‌توانند آن قیمت را بپردازند و ناچار به حاشیه‌نشینی می‌شوند. در حالی که می‌بینیم ۲۳ درصد زمین‌های داخل محدوده هنوز ساخت و ساز نشده است. تعیین خطوط کلی بدون در نظر گرفتن این نکات می‌تواند ضربه بزند.»

دکتر محسن حبیبی استاد معماری و شهرسازی دانشگاه تهران در این باره می‌گوید:

«مشکل ما در شهر این است که اصولاً سازمان فضایی در شهر سلسله‌مراتب لازم را ندارد. یعنی این که شهر چند منطقه، ناحیه و برزن یا محله دارد. این روند اگر وجود داشته باشد، مشخص می‌شود که هر کاربری باید کجا قرار گیرد. برای نمونه کاربری آموزشی را مثال می‌زنیم. کاربری آموزشی در مقیاس شهر ممکن است دانشگاه باشد، در مقیاس محله و تقسیمات زیرمحله‌ها می‌تواند مهد کودک باشد. هر دو کاربری آموزشی است. حال اگر سلسله‌مراتب مشخص باشد هرم تقسیمات کاربری شکل می‌گیرد. گرفتاری ما الان این است که کاربری را ثابت قرار داده‌ایم، بدون آن که سلسله‌مراتب شهری و کالبدی داشته باشیم. در عین

حال همین کاربری‌های ثابت نیز رعایت نمی‌شود، زیرا برخی کاربری‌ها ارزش کاسته برای زمین به دنبال دارد و از طرفی مطابق برنامه بخشی، بخش مربوط نیز به دلایل مختلف زمین را خریداری نمی‌کند. اگر این تقسیمات روشن شود ما می‌توانیم سلسله‌مراتب لازم را تعریف کنیم و اینها می‌توانند تولید اضافه‌ارزش منطقی بکنند.

یکی از علت‌های شکست طرح‌های شهری، غیرواقع‌گرا بودن برنامه‌ها و طرح‌ها از نظر اقتصادی است، به این معنی که طرح‌ها هزینه‌هایی را به بخش عمومی تحمیل می‌کنند که طبق آمارگیری نمونه‌ای حداقل ۷۰ برابر بودجه‌های عمرانی شهر، ۶ برابر بودجه کلیه امور اجتماعی و ابنیه دولتی و ۱/۵ برابر سهم شهر از کلیه بودجه عمرانی کشور است.

در نتیجه سازمان‌های مرتبط موظف به انجام مجموعه‌های از طرح‌های عمرانی هستند که به هیچ وجه در توان مالی‌شان نیست. به‌علاوه هیچ یک از قوانین و مقررات نیز تأمین اعتبار برای آنها را براساس پیشنهادی طرح‌های شهری ممکن نمی‌سازد. در نتیجه به‌علت تعیین اراضی برای عملکردهای فوق و عدم تأمین هزینه‌های مربوطه، عملاً مالکین این اراضی که در بسیاری از مواقع ممکن است از بخش‌های زحمتکش جامعه باشند، دیگر مالک زمین خود نخواهند بود. حتی خوش‌شانس‌ترها نیز که تملک ملکشان به وسیله سازمان مربوطه ممکن می‌شده، به‌دلیل نحوه پرداخت، عملاً وضعیتی بهتر از باقی نخواهد داشت و این در حالی است که اگر برای زمینی عملکردهای مسکونی در نظر گرفته شده باشد مالک آن چنین خسروانی را متحمل نخواهد شد و یا اگر برای آن عملکرد انتفاعی و یا مسکونی با تراکم بیش از حداقل در نظر گرفته شده باشد، نه تنها مالک زمین خود را از دست نمی‌دهد بلکه اضافه‌ارزشی به دست خواهد آورد.

این وجه علاوه‌بر این که غیرواقع‌گرایی اقتصادی طرح‌های شهری را نشان می‌دهد، نشانگر بی‌عدالتی اقتصادی طرح‌ها نیز می‌باشد. در برنامه‌ریزی شهری گذشته تصور می‌شد که پس از پیاده کردن همه اهداف در برنامه‌ها و طرح‌ها کلیه سازمان‌های ذیربط موظفند نسبت به انجام آنها همت گمارند. این نظریه چند عامل توجه نمی‌کرد و نه در قوانین کشوری و نه در شک تدوین بودجه، لزوم پیروی از مصوبات طرح‌های شهری برای ارگان‌های ذیربط در نظر گرفته نمی‌شد در شکل رایج نیز بودجه‌ها به شکل بخشی تدوین می‌شوند و برنامه‌های مربوط به طرح‌های جامع را که برای سطوح تهیه شده‌اند فقط در برخی نقاط قطع می‌کنند و بنابراین بدیهی است که نخواهند توانست به آنها جامه عمل بپوشانند.

دومین عاملی که در طرح‌ریزی شهری مشکل به‌وجود می‌آورد عدم نگرش به نیازهای مالی طرح است. برای مثال بودجه‌ها و هزینه‌های مرتبط به یک شهر یکصد هزار نفری را مثال می‌زنیم:

اگر کلیه بودجه‌های عمرانی کشور را در تمامی بخش‌ها مورد محاسبه قرار دهیم، سهم یک شهر یکصد هزار نفری ۱۶/۳ میلیارد ریال خواهد شد. در همین مدت (۵ سال) بودجه عمرانی یک شهر یکصد هزار

نفری که مورد برآورد قرار گرفته است بدون احتساب تأسیسات و تجهیزات شهری و اراضی موردنیاز ۲۵/۶ میلیارد ریال می‌باشد. یعنی ۷ برابر بودجه عمرانی شهر، ۶ برابر بودجه کلیه امور اجتماعی و ابنیه دولتی و ۱/۵ برابر کلیه بودجه‌های عمرانی کشور از سهم شهر می‌باشد.

سومین عامل این است که تعیین محدوده اراضی قابل ساخت شهری و تخصیص این اراضی به کاربری‌های مختلف تجاری-انتفاعی تراکم ساختمانی بیش از حداقل و دسترسی به معابر اضافه ارزشی برای اراضی ایجاد می‌کند.

بدین ترتیب مالکین برخی از اراضی شهری صاحب منفعتی می‌شوند که ناشی از موقعیت زمینشان در ارتباط با طرح‌های عمرانی شهری است و نه کار خودشان و در واقع سودی بادآورده به دست می‌آورند. ایجاد چنین بهره مالکانه‌ای به وسیله طرح‌های شهری مشکلات دیگری هم به وجود خواهد آورد.

نادیده گرفتن نقش مردم در طرح

یکی از عمده‌ترین نمودهای برنامه‌ریزی تمام و کمال شهری در مبحث تقسیمات شهری رخ می‌نماید. بدین ترتیب که می‌خواهد چنان نظمی را بر ساخت و ساز شهرها حاکم گرداند که هیچ‌گونه اعمال نظری در آن ممکن نباشد. این امر خود مشکلات عدیده‌ای را سبب می‌شود. شهرسازان جدید به تقسیم مصنوعی بخش‌های مختلف شهری مبادرت می‌ورزند. در این شکل تقسیم‌بندی در حقیقت انسانی بودن و غنی بودن شهر زنده با یک مفهوم ساده معارضه می‌شود.

رسیدن به چنین آشفتگی در شهرها یعنی بازگشت به نقطه‌ای که شهرسازی جدید برای پایان دادن به آن دست به عمل زده بود. تقسیمات شهری معمول دارای محاسن فراوانی است. ولی چون به تقسیم مصنوعی فضاهای شهری می‌انجامد و شهروند را در مقیاس‌های یاد شده محصور می‌گرداند، مشکلات بسیاری را به همراه می‌آورد.

برای مثال اگر چه وجود بخش خرید روزمره در مرکز محله و در فاصله‌ای مناسب از واحد مسکونی بسیار کارساز است، ولی اجباری کردن خرید از آن کاملاً غیرمنطقی خواهد بود هیچ عاملی نمی‌تواند شهروند را از خرید از فروشگاه‌هایی که در نزدیکی محل کارش یا سرراه محل کار به خانه و یا هر مکان دیگری، منع کند. بنابراین این شهروند ممکن است بسیاری از مایحتاج خود را از تعاونی مصرف محل کارش تهیه کند و یا از فروشگاه‌های مراکز محلات دیگر که خدمات مناسب‌تری را عرضه می‌کنند. این مبحث در مورد خدمات دیگر نیز صدق می‌کند. برای مثال ممکن به آنجا برود. تا هنگامی که شما از تعاونی اداره‌تان خرید می‌کنید، مغازه محله شما ممکن است به تدریج ورشکسته شود. بنابراین طرح‌ها و تقسیمات خشک شهری مشکل‌آفرین می‌شود. این‌گونه تقسیمات در غرب هم شکست خورده است.»

شرح، خدمات

در شرح خدمات موردنیاز شهر از مشاوران خواسته می‌شود تا برای انبوهی از شاخص‌ها چون وضع تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی، انواع حرفه‌ها و خدمات لازم، گروه‌های شغلی، گروه‌های سنی، گروه‌های درآمدی با انواع درآمد و ... پیش‌بینی درازمدت داشته باشند و در نتیجه مشاوران بعد از مطالعاتی تفصیلی در مورد وضع موجود شهرها در موارد ذکر شده، بدون نتیجه‌گیری به تهیه «نقشه» کاربری زمین با معیارهای کلاسیک شهرسازی- و معمولاً بر مبنای پیش‌بینی جمعیت می‌پردازند. اما علاوه بر این نقص، مسائل دیگری در عدم تحقق پیش‌بینی‌های اقتصادی یا جمعیتی شهرها وجود دارد. تفاوت‌های فاحشی در مورد پیش‌بینی‌ها چه از جنبه اقتصادی و چه جمعیتی وجود دارد و در بعضی موارد که این پیش‌بینی‌ها نزدیک به واقعیت از آب درآمده، در واقع اشتباهات محاسباتی موجب آن گشته است. البته در مواردی خاص پیش‌بینی‌های انجام گرفته، به دلایلی که می‌تواند الگویی برای برنامه‌ریزی صحیح شهری باشد، از صحت برخوردار بوده است.

تمایزات فضایی در شهر

تعیین تراکم‌های ساخت و ساز متفاوت و مناطق مختلف شهر منجر به ایجاد بخش‌های مختلف در شهر شده است که حتی طبقات شهروندی با درآمدهای سطوح مختلف را در شهر ایجاد کرده است. در واقع این نحوه طراحی در شهر در واقع شهر را با منطقه‌های انسانی با سطح‌های درآمدی معین تبدیل کرده است. دکتر محسن حبیبی در این باره می‌گوید:

«در طرح‌های پس از انقلاب سعی شده است که این گونه تمایزات فضایی در شهر ایجاد نشود و به نوعی تراکم‌های مختلف در همه جای شهر دیده شود، ولی چیزی که به نظر می‌رسد این است که هنگامی که تراکم‌ها بالا می‌رود، نیازهای خاص شهری نیز باید برآورده شود و تفاوتی نمی‌کند که این نیازها کجا برآورده شود. به وجود آمدن این تمایزات در واقع به دلایل بالا بردن تراکم‌ها و پاسخ ندادن به نیازهای ساکن آن مناطق است. به‌عنوان مثال، فرض کنید که الان به این نتیجه رسیده‌اند که رشد افقی در شهرها مسأله ایجاد می‌کند و باید رشد عمودی را در شهر ایجاد کرد. این اشکال ندارد ولی از طرفی شما باید نیازهای این مناطق از قبیل خدمات آموزشی، خدمات بهداشتی و اوقات فراغت شهروندان را نیز در نظر بگیرید و به موازات اینها باید خدمات ترابری نیز دگرگون شود. ولی واقعیتی که اتفاق می‌افتد این است که امکانات سر جای خود باقی می‌ماند ولی تراکم ساختمانی و تراکم جمعیتی بالا می‌رود. به همین دلیل در جایی که تراکم ساختمانی ۵۰ نفر در هکتار وجود دارد زمین‌ها و خانه‌ها گران‌تر است. این مشکل در صورتی برطرف می‌شود که سلسله‌مراتب لازم در ساخت و سازها و طراحی شهر وجود داشته باشد. به‌عنوان مثال در جایی که تراکم کم

است به اندازه ۳ تا ۵ دقیقه پیاده، دانش‌آموز به مدرسه خود می‌رسد، ولی در جایی که تراکم زیاد است و تعداد مدرسه کمتر فاصله را باید به صورت سواره طی کرد و در واقع خرج ایاب و ذهاب بالاتر می‌رود. اگر در یک تراکم درست عمل شده باشد نیازهای ورزشی در فاصله زمانی پنج دقیقه حل می‌شود، ولی در تراکم کم این فاصله ضریب سرعت ۶۰ کیلومتر با ماشین می‌شود. در واقع یک سری از هزینه‌ها در منطقه با تراکم زیاد اضافه می‌شود. در اینجا توزیع خدمات انجام نشده است و در نتیجه هزینه دسترسی به نیازها بالا می‌رود. این مشکل زمانی حل می‌شود که سلسله‌مراتب لازم در این زمینه وجود داشته باشد.»

انعطاف‌پذیری طرح‌های شهری

تعیین کاربری‌های زمین‌های شهری که در طرح‌های توسعه و عمران شهرها آمده است، ارزش‌های متفاوتی را برای زمین ایجاد می‌کند.

این رقم، ممکن است از نرخ واقعی زمین پایین‌تر یا بالاتر باشد. به عنوان مثال زمینی که برای آن کاربری تجاری تعیین شده است به مراتب گران‌تر از نرخ معمولی زمین، ارزش خواهد یافت و در مقابل، زمینی که برای آن کاربری تجاری تعیین نمی‌شود، افت شدیدی از نظر قیمت می‌یابد. در شرایطی که امکان کسب درآمد از این راه برای افراد سهل باشد، استعدادهای جامعه به جای نوآوری، خلاقیت و تولید، به سمت کسب درآمدهای آسان جذب می‌شود و به این ترتیب، با ثابت کردن کاربری‌های انتفاعی، طرح دچار مشکل شده و اقتصاد شهری نیز به مخاطره می‌افتد.

از طرفی، برخی زمین‌ها به خدمات و یا معابر اختصاص می‌یابند و به دلیل تطابق نداشتن طرح‌های شهرسازی با برنامه‌ها و بودجه‌های بخشی، سازمان مربوطه سال‌ها قادر به تملک آنها نخواهد بود و مالک زمین دچار مشکل خواهد شد. به علاوه بعد از این که سازمان مربوطه نسبت به تملک زمین اقدام کرد، با احتساب قیمت‌های رسمی روبرو می‌شود که زیان حاصله را نمی‌تواند جبران کند. بنابراین، نوعی بی‌عدالتی بارز اقتصادی در بطن طرح‌های شهری نهفته است که گروهی از شهروندان را بهره‌مند و گروهی را دچار زیان می‌کند. البته این امر با مقاومت زمین‌داران روبرو شده و موجب ساخت و سازهای خلاق مقرر با فشار برای تغییر عملکرد، به‌ویژه از طریق کمیسیون ماده ۵، اعمال نفوذ، اعمال قدرت و حتی گاهی فسادهای مالی می‌شود.

تجربیات موجود نشان می‌دهد که تقریباً در همه شهرها، محدوده‌های شهری با محدوده طرح منطبق نیست. به طور متوسط، ۳ تا ۲۰ درصد ساخت و ساز در خارج محدوده انجام می‌شود و ۵ تا ۴۰ درصد زمین‌ها در داخل محدوده ساخته نشده باقی مانده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که این مغایرت‌ها، عملاً در هیچ یک از شهرها به دلیل اشتباه مطالعات و برنامه‌ها در انتخاب محدوده‌های شهری نبوده است و در بیشتر طرح‌ها، انتخاب جهات توسعه، منطقی انجام

شده است و دلیل اصلی این مغایرت، ناشی از تنش‌های اقتصادی است که از نفس تعیین محدوده شهری ریشه می‌گیرد. به این ترتیب که با تعیین محدوده، همه زمین‌هایی که داخل این حد قرار می‌گیرند، دارای اضافه‌ارزش می‌شوند و این اضافه‌ارزش، باعث می‌شود که گروهی از شهروندان توان تملک اینگونه زمین‌ها را از دست بدهند و بی‌اختیار به مناطق حاشیه‌ای شهر رانده شده و ساخت و سازهای خارج از محدوده را شکل دهند. در صورتی که اگر چنین اضافه‌ارزشی برای زمین‌های داخل محدوده ایجاد نمی‌شد، ساخت و سازها در همین مناطق شکل می‌گرفت. یعنی اگر محدوده ساخت و سازهای غیرمجاز، داخل محدوده قرار گرفته و زمین‌های داخل محدوده، خارج آن واقع می‌شد، عکس این عمل اتفاق می‌افتاد.

تعدیل ارزش زمین‌های شهری

برای اقتصادی کردن طرح‌ها، یک راه اصولی وجود دارد و آن جذب اضافه‌ارزش‌های ناشی از توسعه و عمران شهری و هزینه آن در جهت عمران شهر و جبران خسارات وارده به گروهی از شهروندان زیان‌دیده است. تعیین کاربری‌ها در شکل ثابت کنونی، مشکلات فراوانی را به همراه دارد. مالک می‌تواند باتوجه به در دست داشتن انحصار، قیمت ملک خود را بالا ببرد و از طرفی تا هر زمان که بخواهد، می‌تواند استقرار کاربری مربوطه را به تعویق بیندازد و در واقع، بخشی از نیازهای منطقه مربوطه تا زمان نامشخصی ارائه نخواهد شد. اما اگر کاربری‌ها به صورت منعطف تعریف شوند و تنها در هر بخش برای آنها سقف تعیین شود، کاربری دیگری به زمین معینی تعلق نخواهد گرفت و هر کسی که زودتر درخواست خود را برای کاربری مربوطه ارائه دهد، می‌تواند با پرداخت اضافه‌ارزش نیز می‌تواند خسارات برخی کاربری‌های دیگر را که ناشی از ارزش کاسته شده باشد، جبران کند.

به عبارت دیگر، به چنین روشی، نه تنها مالکان زمین‌ها از انحصار بهره‌مند نمی‌شوند، بلکه عملاً نوعی انحصار برای عملکردها ایجاد شده و قیمت زمین، به دلیل بالا بودن عرضه به حد منطقی می‌رسد. با منطقه‌بندی استقرار عملکردها، در هر منطقه تعدادی از عملکردهای مختلف می‌تواند مستقر شود، بنابراین، شانس انتخاب برای مالک زمین باقی خواهد ماند و شهر به شیوه شهرهای طبیعی شکل خواهد گرفت. برای امکان‌پذیر شدن کنترل کاربری‌ها در سطح موردنیاز پس از تعیین سقف جمعیتی هر محله، باتوجه به سرانه‌ها، سطح هر کاربری تعیین می‌شود و پس از آن که تقاضا برای ساخت هر کاربری به سطح موردنیاز رسید، این کاربری از جدول حذف شده و دیگر نمی‌تواند مورد تقاضا قرار گیرد. ایجاد تراکم‌های بیش از حد مجاز نیز مشکلاتی را ایجاد می‌کند. در بخش‌هایی که تراکم ساختمانی، بیش از حد موردنیاز پیش‌بینی شده، نیاز به خدمات اضافی دیگری نیز ایجاد می‌شود.

در این بخش نیز در واقع منافع حاصل از تراکم ساختمانی به عده‌ای خاص داده می‌شود، ولی برای تأمین نیازهای خدماتی آن بخش، کل شهر باید هزینه را تأمین کند.

بنابراین، ایجاد اضافه‌ارزش برای یک زمین، چیز بدی نیست، اما باید درست و در جهت تأمین دیگر نیازهای شهر هزینه شود.

مهندس سهراب مشهودی، مهندس شهرساز در این باره می‌گوید:

«مابا این نظر موافقیم که شهرداری‌ها باید بتوانند از اضافه‌ارزش‌های ایجاد شده توسط تعیین کاربری‌ها برای تأمین هزینه‌هایشان استفاده کنند. و الا راهی برای خودکفا شدن ندارند. به‌عنوان مثال، اضافه‌ارزش تعیین کاربری تجاری، می‌تواند بخشی از خدمات آموزشی را ایجاد کند.

مثلاً به هنگام ساخت مدرسه، حداقل زمین را تأمین کرده و در اختیار شهرداری‌ها می‌گذارد و هزینه سنگینی از گردن آموزش و پرورش برداشته می‌شود. اگر اضافه‌ارزش‌ها به‌اندازه کافی باشد، هیچ دلیلی وجود ندارد که شهرداری مدرسه نسازد. کما این که شهرداری تهران زمین و فضای ورزشی تربیت‌بدنی را تأمین می‌کند و حتی فضای ورزشی آن را نیز می‌سازد.

در واقع در شهری که رشد می‌کند و بارور است، اضافه‌ارزش‌ها ایجاد می‌شوند. این نکته عملاً در شهرداری تهران دارد اثبات می‌شود. این در حالی است که شهرداری تهران، تنها بخشی از این اضافه‌ارزش‌ها را جذب کرده است. ولی کاملاً مشخص است که تحولاتی به‌وجود آورده است که به هیچ وجه با دوره قبل از این اضافه‌ارزش‌ها قابل مقایسه نیست. ممکن است در شهری نیز به علل فوق‌العاده‌ای، اقتصاد ضعیفی وجود داشته باشد و نشود با جذب اضافه‌ارزش‌ها به‌صورت خودکفا عمل کرد. اما معمولاً این اضافه‌ارزش‌ها ایجاد شده‌اند. اگر در یک شهر، صد هزار متر فضای تجاری جدید ایجاد بشود به آن معناست که شهر توان کشش آن را داشته که بخش تجاری، فضای لازم را ایجاد کند و در نتیجه قابلیت جذب اضافه‌ارزش نیز وجود دارد.»

طرح‌های شهری منعطف

در طرح‌های موجود برای عملکردهای مختلف براساس شرایطی که معین می‌شود، به جستجوی محل‌های مناسب پرداخته می‌شود و سپس از میان مکان‌هایی که دارای شرایط مناسب هستند، یکی برای استقرار کاربری انتخاب می‌شود، این روش چند مشکل ایجاد می‌کند:

- به هر حال یک محل از چند محلی که بهترین شرایط را دارند، انتخاب می‌شود.
- زمین‌های انتخاب شده، در زمان تهیه طرح و با اطلاعات موجود، دارای بهترین شرایط هستند، اما در زمان‌های بعد و با شرایط دیگر ممکن است زمین‌های دیگر مناسب‌تر باشند.
- معمولاً مناطق انتخاب شده در زمین‌های بایر و یا ساختمان‌هایی با عمر طولانی قرار دارند، در حالی که در زمان انجام طرح، ممکن است بخشی از دیگر بناها نیز واجد شرایط مناسب برای ساخت شوند. به‌علاوه استقرار بسیاری از عملکردها می‌تواند در بناهای مناسب موجود هم شکل گیرد و در این موارد، نیاز به انتخاب زمین بایر و یا بناهای در شرف تخریب خواهد بود و موضوع آخر، بخشیدن انحصار به اراضی یاد شده است که به مشکلات آن اشاره می‌شود. مجموع نکات ذکر شده تأکید بر لزوم انعطاف در طرح‌ها دارد. این انعطاف در واقع حضور مردم را در یک شهر زنده، ممکن می‌کند. در واقع شهر، به نوعی توزیع خدمات مطابق با نیازهای واقعی و در نزدیک‌ترین نقطه را باید ممکن کند. طرح‌های جدید شهری در دنیا نوعی مشارکت را تعقیب می‌کنند که در تقابل منافع شهر و شهروند شکل می‌گیرد. مهندس مشهودی با اشاره به صلب بودن برنامه‌های شهری می‌گوید:

«در تراکم‌های ساختمانی نیز ما مشکل صلب بودن طرح‌ها را داشته‌ایم. به‌عنوان مثال یک بخش

شهر پس از محاسبه با تراکم ساختمانی ۱۸۰ درصد در نظر گرفته می‌شد، در صورتی که ویژگی زمین خودش حرف‌های دیگری را می‌زد. در یک زمین کوچک به صرف آن که در منطقه با تراکم زیاد ساختمانی قرار دارد، نمی‌توان یک برج ساختمانی ساخت، زیرا مزاحم بقیه خانه‌ها می‌شود. این نیز از دیگر نکاتی است که در برنامه‌ریزی صلب و تثبیت شده دیده می‌شود. ما در دهه گذشته مثلاً برای محل دبستان جا تعیین می‌کردیم. صاحب زمین پس از مراجعه به شهرداری در می‌یافت که زمین او کاربری آموزشی دارد. به آموزش و پرورش می‌رفت، ولی توان خرید زمین وجود نداشت و بالاخره با تصویب کمیسیون ماده ۵ می‌توانست از مدرسه شدن زمین خود جلوگیری کند. پس از چند سال آموزش و پرورش توان ساخت زمین را می‌یافت، ولی دیگر زمینی برای مدرسه وجود نداشت.

اما شکل دیگری نیز وجود دارد. در محله‌ای، آموزش و پرورش توان خرید زمین را داشت، ولی در جای دیگری که کاربری مسکونی برای زمین تعیین شده بود، زمین وجود نداشت و نمی‌شد کاربری آن را عوض کرد و این ناشی از تعیین کاربری ثابت بود. از سوی دیگر هنگامی که شما با گفتن این که زمین تجاری

است، حق را برای صاحب آن تعیین می‌کنید، باعث می‌شود اضافه‌ارزش برای او ایجاد شود. ولی اگر بگویید در این خیابان ما تا سقف دو هزار متر فضای تجاری لازم داریم، و هر کس که زودتر درخواست داد، به شرط آن که اضافه‌ارزش آن را بپردازد، می‌تواند فضای تجاری ایجاد کند، آن وقت با آن اضافه‌ارزش ما می‌توانیم یک زمین مدرسه بخریم و به آموزش و پرورش بدهیم. در این شکل، در جایی که عرضه و تقاضا نزدیکتر است، کاربری لازم اتفاق می‌افتد. از طرفی، هنگامی که شما به صورت غیرمنعطف می‌گویید که این نقطه تجاری است، صاحب زمین می‌تواند تا زمانی که مکانی تجاری در آنجا گران نشده است، زمین خود را نسازد و یک محله، مثلاً ده سال از دسترسی به مکان تجاری محروم باشد. ولی در شکل منعطف، جهت عرضه و تقاضا برعکس می‌شود. یعنی صاحب زمین که تقاضای کاربری تجاری دارد، اگر اقدام نکند، از دستش خواهد رفت. از جهتی دیگر هنگامی که شما یک حق تثبیت شده به کسی می‌دهید، او می‌تواند در تراکم، از آن این‌گونه استفاده کند و فضاهایی که قرار بوده هزار نفر را در خود جای بدهند، بدون ساخت و ساز باقی می‌ماند و آن آدم‌ها ناگزیر از حاشیه‌نشینی می‌شوند و یا شهر جهت توسعه خود را تغییر می‌دهد. در بحث تراکم، پیشنهاد این است که یک خانه با حداقل تراکم، جزء حقوق همه مردم شهر باشد. حتی زمین که فضای سبز می‌شود.

اگر به کسی به عللی بیش از این حق داده شد، باید اضافه‌ارزش آن را برای هزینه‌های شهری پرداخت کند. به این ترتیب قیمت زمین شهری نیز پایین باقی خواهند ماند. از همه مهمتر شهر شکل طبیعی خود را حفظ خواهد کرد. الان شما می‌بینید خیابان طالقانی که در طول برنامه چندین بار تراکم ساخت در آن عوض شده است، پستی و بلندی چشم‌نوازتری دارد و تنوعی در آن دیده می‌شود که دلچسب است.»

بافت متراکم مرکز شهر

ظاهراً به نظر می‌رسد که شهرها با وجود طرح‌های جدید هنوز از برخی جهات به مرکز شهر قدیمی وابسته هستند. همچنین به بافت قدیمی شهرها در طرح‌ها توجه کافی نشده است. مهندس مشهودی در این باره می‌گوید:

«در طرح‌ها اغلب به بافت قدیمی شهر توجه شده، ولی حدوث آن ممکن نشده است. اتفاقاً به نظر من این توجه کمی بیش از حد لازم بوده است. ساختار جدید زندگی به این شکل نیست. در شهر طبیعی عناصر و عملکردها به شکل دیگری خود را با معابر همسنگ خود تطبیق می‌دهند. آن حرکتی که می‌خواسته است آنها را در جای ویژه‌ای متمرکز کند، اشکال داشته است. اما من شهر را آن طور که واقعاً وابسته به منطقه‌ای در مرکز شهر باشد، نمی‌بینم.»

آن توزیعی که شما به آن اشاره کردید، در جهت عرضه و تقاضا، در حال اتفاق افتادن است و به تدریج شهر را به سوی شهر طبیعی حرکت می‌دهد. این که یک مرکز تجاری یا بقالی در کجای شهر شکل بگیرد، به ساختار شهر آسیب نمی‌رساند و این را باید به عهده مردم گذاشت: یعنی حکم، حکم عرضه و تقاضا باشد. یعنی باید گفت که در این منطقه، اگر ساختمان تجاری بسازید، اشکال ندارد، ولی جای دقیق آن را خود مردم باید تعیین کنند و در عین حال در طرح باید سقف آن کنترل شود.»

در طول ۲۵ سال گذشته، به‌طور متوسط ۹۰ درصد ساختمان‌ها، اماکن تجاری و با کاربری‌های خدماتی ساخته شده است، در حالی که تنها ۵۳ درصد فضای سبز و ورزشی ساخته شد و این به دلیل آن بود که در آن جاها که باید اعتباراتی هزینه می‌شد، بودجه لازم وجود نداشت.

دکتر محسن حبیبی استاد دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه تهران در این باره می‌گوید:

«در همه جای دنیا شهرها به نوعی به مراکز، وابسته هستند و هجوم به آنها هست، ولی در برخی نقاط به‌صورت سیاحتی و تفریحی است و در برخی، اداری و این باز می‌گردد به این که سلسله‌مراتب تقسیمات کاربری در شهر وجود داشته باشد، یا خیر. اگر وجود داشته باشد، نیازهای شما در منطقه خودتان رفع می‌شود و نیاز به مسافرت‌های طولانی درون شهری ندارید. ولی گرفتاری فعلی ما این است که تقسیم توازن و توزیع مکانی و توزیع فعالیت و انسان، منطقی صورت نگرفته است.»

بدنه شهر

مشکل دیگر فاصله زیاد بین طرح‌های تفصیلی و اجرای آن در شهر است.

در واقع بدنه اصلی شهر طراحی شده است. دکتر حبیبی در این باره می‌گوید:

«طرح‌های شهرسازی اصولاً در حد طرح‌های تفصیلی و دو بعدی با مقیاس یک در هزار و پانصدم باقی می‌ماند. ولی در واقع مشکل شهر از این جا آغاز می‌شود، این آنجاست که شهر، ساختمان و نما می‌خواهد پیدا بشود. در این بخش، هیچ ارگانی وجود ندارد. هنگامی که شما در یک خیابان حرکت می‌کنید. اصولاً باید یک تصویر هم‌آهنگ و موزون از ساختمان‌های کنار هم را داشته باشید و این تنها در مقیاس شهری یک پانصدم طراحی می‌شود تا تصویر هم‌آهنگی را ارائه بدهد.

شکل موجود به جای این که سبب انبساط خاطر شما بشود، شما را آزار خواهد داد. این روزها، از آلودگی آب یا هوا صحبت می‌کنند و حتی از آلودگی شنوایی نیز صحبت می‌شود، ولی از آلودگی بصری صحبت نمی‌شود. شما به وسیله معماری‌های اطرافتان مرتباً تحت تأثیر قرار می‌گیرید، زیرا این فضا دلنشین نیست و بر اعصاب و روان شما اثر می‌گذارد. دلیل آن این است که شما تا وضع دو بعدی پیش می‌روید، ولی در شکل سه بعدی، بازوهای فنی لازم وجود ندارد.»

مهندس مشهودی نیز در این باره می‌گوید: «ما طرح‌های معماری شهری یا بدنه‌سازی را هنوز در ایران تهیه نکرده‌ایم. شما در طرح‌ها، عرض خیابان و تراکم را تعیین می‌کنید، ولی بررسی نمی‌کنید که در این چهار راه چه احساسی ایجاد می‌شود، اگر ساختمان این شکل باشد و یا اگر اینجا جایی برای نشستن ایجاد شود، چه احساسی را به دنبال دارد. این چیزی است بین معماری و شهرسازی و مرحله جدیدی است که ما می‌توانیم وارد آن بشویم.»

تهران را نمی‌توان یک شهر در تعریف محدود دانست. تهران «مادر شهری» است که ابتدا و انتهای آن هر روز از یکدیگر دورتر می‌شود. تهران بخش عظیمی از جمعیت کشور را در خود جای داده است. سؤال این است که آیا تهران یک شهر است یا مجموع چند شهر است؟

جایگاه تهران باید در میان شهرهای کشور چیزی متفاوت باشد و این نه به سبب برتری بلکه به سبب شکل پیچیده و عظیم آن است. طرح‌های توسعه شهری در مورد تهران در دهه اخیر دچار فعل و انفعالات گوناگونی در بخش اجرا بوده است. و این خود سبب چند چهره شدن شهر بزرگ تهران شده است. جاذبه شهر تهران برای شهروندان دیگر شهرها انکارناپذیر است و مشکلات پیچیده و شبکه درهم تنیده آن نیز همینطور.

در این گزارش نظرات مسئولان اجرایی شهرداری تهران را در بخش‌های مختلف درباره طرح توسعه تهران از ابعاد مختلف پیش رو دارید. واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که عمدتاً ۱۵ تا ۲۰ درصد طرح جامع شهری اجرا شده که بیشتر در شبکه‌های شهری نمود پیدا می‌کند. دکتر تهرانی، مدیر کل برنامه‌ریزی و طرح‌های شهرسازی شهرداری تهران می‌گوید:

«مسئله طرح جامع شهر تهران را به دو گونه می‌توان ارزیابی کرد: یکی از نظر مسائل کالبدی و دیگری از نظر مسئله جمعیتی- اجتماعی.»

طرح جامع تهران که در سال ۱۳۴۷ تهیه شد و در سال ۱۳۴۹ به تصویب رسید. جمعیت تهران را برای ۲۵ سال آینده یعنی تا سال ۱۳۷۰ حدود ۵/۵ میلیون در نظر گرفت بود در صورتی که در آن زمان باتوجه به رشد طبیعی جمعیت و فاصله زمانی ما باید چیزی حدود ۱۲ میلیون نفر جمعیت برای شهر تهران پیش‌بینی می‌کردیم. یا به عبارتی طبق پیش‌بینی طرح جامع سابق باید شهر تهران مهاجر فرست می‌شد، در صورتی که کماکان مهاجرپذیر باقی ماند.

بحث بعدی ندیدن یک سری از مسائل فیزیکی و اجتماعی شهر تهران توسط مهندسیین مشاور طرح بود، به طوری که ما اگر یک بررسی و بازگشت به عقب داشته باشیم می‌توانیم این طور مطرح کنیم که از طرح جامع تنها ۱۵ تا ۲۰ درصد اجرا شده و آن هم عمدتاً در شبکه ارتباط است ولی کاربری‌های خدماتی به ویژه مراکز محله، ناحیه و منطقه طبق پیش‌بینی پیشنهاد طرح تحقق نیافت. می‌دانید که پس از تصویب طرح جامع

نیاز هست که کاربری‌ها و شبکه‌های ارتباطی به‌صورت طرح تفصیلی ارائه شود. بعد از تهیه طرح جامع، در سال‌های ۱۳۵۲ و ۱۳۵۳ شهرداری تهران شروع به تهیه طرح‌های تفصیلی کرد و از آنجائی که در طرح جامع قسمت قابل توجهی از سطوح کاربری‌های خدماتی را روی نقاط مسکونی و املاک دارای مستحدثات گذاشته شده بود طرح تفصیلی هم به تبع آن یکسری از کاربری‌های خدماتی را روی همین نقاط و مستحدثات قرار داد. بنابراین پس از ۲۵ سال که از آن طرح می‌گذرد هنوز هم ما اینها را روی طرح تفصیلی به‌صورت کاربری‌های خدماتی داریم که اجرا نشده‌اند. از طرف دیگر فقدان وحدت رویه در مدیریت‌های مختلف، چه قبل و چه بعد از انقلاب، موجب شد که یک سری از این کاربری‌ها لغو گردند و در واقع کاربری که برای فضای سبز با فضای آموزشی پیش‌بینی شده بود به‌دلیل فشارهایی که از طریق مردم به دستگاه‌های اجرایی مانند شهرداری وارد شد با بخشنامه‌های متفاوت اینها را مقداری سهل‌تر کردند و در بعضی از شبکه‌ها میزان عقب‌نشینی را با بخشنامه‌ها به وضع موجود باز گرداندند و در کاربری‌های خدماتی وضعیت موجود را تثبیت کردند و در شرایط فعلی ما الان مبتلا به همان وضعیت هستیم، یعنی علی‌رغم این که طرح جامع ساماندهی یا طرح جامع جدید تهران اواخر سال ۱۳۷۱ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رسیده است ولی آن هم دچار یک چنین دور تسلسلی هست، چه از نظر جمعیت و چه از نظر مسائل فیزیکی که ذکر شد.

یکی از مشکلات طرح جدید منهای این که از نظر مقیاس شاید نتوان آن را به‌عنوان طرح جامع مطرح کرد این است که روی نقاطی کاربری‌های خدماتی اعلام شده است، که در حال حاضر نقاط متراکم هستند. البته دیدگاه‌های طرح از نظر تئوری مسائل شهرسازی اصولی می‌باشد ولی اجرا شدن اینها اولاً مبالغ زیادی بودجه و اعتبار نیاز دارد و ثانیاً به زمان زیادی هم برای جابجایی مسائل جمعیت نیاز خواهد داشت. چون افق طرح جامع جدید، سال ۱۳۷۵ و با جمعیت هفت‌میلیون و شش‌صد و پنجاه هزار نفر می‌باشد و همچنین به لحاظ این که در طرح جامع وسعت شهر تهران ۶۱۳ کیلومترمربع پیش‌بینی شده است، طبیعتاً برای کاربری‌های خدماتی اولاً مسئله بلندمرتبه‌سازی مطرح می‌شود، ثانیاً در همین کاربری‌های خدماتی نیازمند این است که یک سری از بخش‌های مسکونی تخریب بشود و به کاربری‌های خدماتی اختصاص داده شود و همین تجربه‌هایی که چندین سال به نتیجه منفی رسیده است دوباره اجرا شود. هرچند این نکته را نیز نمی‌توان فراموش کرد که ایجاد توازن بین تعداد و نیازهای جمعیت با محدودیت کل سطح شهر، به نحوی که استانداردهای قابل قبول زندگی نظیر مسکن، آموزش، بهداشت، فضای سبز و ... نیز رعایت شود. طراحان و برنامه‌ریزان شهری را بالاجبار به سمتی سوق می‌دهد که بعضاً و با علم به مشکلات اجرائی، سطوحی از بافت شکل گرفته شهر را به کاربری‌های خدماتی اختصاص دهند. در طرح جامع سابق دو نوع محدوده خدماتی ۵ ساله و ۲۵ ساله پیش‌بینی شده بود. در اواخر سال ۱۳۵۶، رژیم گذشته به‌دلیل این که یک مقدار از بحران شهر را کم کند (چون آن موقع مسئله خارج محدوده بودن و تخریب خارج محدوده زیاد مطرح بود، یک جو سیاسی علیه رژیم وجود داشت) بدون آن که طرح‌های تفصیلی

محدود ۲۵ ساله را آزاد کرد. به خاطر دارید از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۵۹ چه جوی برای ساختمان‌سازی و تصرف اراضی وجود داشت. در غرب و شمال غرب تهران، جنوب غرب و شمال شرق تهران و یا اراضی خاک‌سفید، اکثراً اراضی به‌صورت عدوانی تصرف و به صورت واحدهای مسکونی نامناسب ساخت و ساز شد. آن وقت این قسمت‌های شهر فاقد نقشه‌های بهنگام هوایی بود.

نقشه‌هایی که پایه طرح تفصیلی شهر است مربوط به سال ۱۳۴۳ بوده که عکسبرداری آن در سال ۱۳۴۰ انجام شده است که هنوز هم متأسفانه مورد استفاده قرار می‌گیرد. به هر حال شهرداری مجبور شده که به دنبال ساخت و سازها و به طریق دستی طرح تفصیلی تهیه کند یعنی با مترکشی ساخت و سازها را روی نقشه‌ها پیاده کند. بنابراین بحث زمان انقلاب اصلاً قابل پیش‌بینی نبود و در همان زمان بلافاصله جمعیت تهران در حدود یک میلیون نفر به‌طور ناخواسته در اطراف رشد یافت. اینها فقط ساخت و ساز کردند و خدماتی هم نداشتند. بعد هم به تبع مسائل مدیریتی‌ها از نظر ساخت و ساز در سطح جامع مطرح می‌شد، عده‌ای دیگر نیز روستاها را ترک کردند و به شهر هجوم آوردند و شاید عمده مسئله اینها هم مسئله اقتصادی می‌تواند باشد. نبود نقشه و نداشتن طرح برای نگرش به آینده باعث می‌شود که مقداری مشکل برای شهر ایجاد بشود که شده است. ولی شهرداری تهران در آن زمان یک وضعیت اورژانس برایش پیش‌آمد و برای بخشی از زمین‌هایی که هنوز به‌صورت زمین باقی مانده بود کاربری‌های خدماتی گذاشت، بدون آن که شعاع تحت پوشش و باقی مسائل آن در نظر گرفته شود. و از طریق شورای هماهنگی و شورای طرح و بررسی و کمیسیون ماده پنج تصویب شد که این زمین‌ها کاربری‌های خدماتی داشته باشد و طبعاً چنین کاری موجب تخفیف یافتن بروز مشکلات آتی نشد.

نظارت برنامه‌ریزان بر اجرای طرح

در مقاطع زمانی مختلف در طرح‌های شهری دیده می‌شود که مدیریت‌ها حتی در حین اجرا در تصمیمات طرح اعمال نظر کرده‌اند و طبق آن چه گفته شد، حتی برخی کاربری‌ها را لغو کرده‌اند و در مجمع نیز به نظر می‌رسد که ارتباط بین برنامه‌ریزان اصل و مجریان طرح و در واقع دریافت بازخوردهای مشکلات طرح، علی‌رغم آن که در قانون پیش‌بینی شده است در عمل ممکن شده است. این مشکل حتی در صورت وجود بهترین طرح بدون اجرای دقیق حل نخواهد شد. دکتر تهرانی در ادامه می‌گوید:

«قانون پیش‌بینی این همکاری را کرده که بعد از تهیه طرح جامع با طرح تفصیلی ممکن است به دلیل نبود برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت با اشکالاتی که به آن وارد می‌شود، طرح‌ها بازنگری بشود. این بازنگری از طریق کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و معماری که در حال حاضر نیز وجود دارد انجام می‌شود. طبیعتاً ارتباط سازمانی بین کارشناس و مسئولین اجرایی در این کمیسیون برقرار می‌شود. مشکل به نظر من

مشکل بخش کارشناسی و مسئولان اجرایی نیست. مشکل یک مقدار صلب بودن طرح‌های موجود فعلی است. الان کشورهای پیشرفته دنیا نیز دیگر به صورت سابق طرح‌های جامع و تفصیلی ندارند و بیشتر طرح‌های سیاسی را پیش‌بینی می‌کنند.

طرح‌های سیال

ما نیز در حال حاضر مبحث شهر را مطرح کرده‌ایم و اکنون طرح تفصیلی که برای منطقه ۸ شهرداری به مشاور واگذار کرده‌ایم، به صورت طراحی سیال شهری است چون بیشتر، آن کاربری خدماتی را با توجه به جمعیت مطرح می‌کردند، به صورت محله و منطقه و ناحیه بود. وقتی کاربری خدماتی را در جایی پیش‌بینی می‌کردند، این دیگر حتماً باید به همان کاربری تبدیل بشود که هنوز هم هست و یکی از دلایل ناموفق بودنش نیز این بود که چندین سال مالک مقاومت می‌کند و یا به دلیل نداشتن بودجه و نبود شرایط اجتماعی مناسب به هر حال شهرداری یا سازمان‌های دیگر که متولی یک بخش از همین بحث در واقع صلب بودن طرح‌ها بود. یکی از بحث‌ها هم عدم هماهنگی بین ارگان‌های داخل شهر است. کسانی که در شهر ذیربط هستند، فرض کنید سازمان زمین شهری، با شهرداری تهران هماهنگی نداشت، یا مثلاً کاربری بهداشتی پیش‌بینی شده بود ولی وزارت بهداشت و درمان به دلایل گوناگون از جمله نداشتن بودجه یا مسائل دیگر این هماهنگی را نداشتند و بعد هم موافقت می‌شود که این کاربری به دلیل فشار مراجعه‌کننده حذف شود.

مشکلات توسعه در شهر

یکی دیگر از اشکالات عمده که از نظر تشکیلاتی و سازمانی وجود دارد این است که شهرداری در طراحی مسائل شهری نقشی ندارد و نداشته است. در شورای عالی شهرسازی به ویژه در شهر تهران، شهرداری باید حتماً اعمال نظر بکند. در حال حاضر ممکن است که شهرداری نقطه نظرات کارشناسی را به صورت مشاوره‌ای مطرح بکند ولی به عنوان یک عضو ثابت در شورای عالی شهرسازی حضور ندارد. این یکی از اشکالات عمده است. اشکال عمده دیگر این است که ما اگر برگردیم و از زمان انقلاب به این سو نگرشی داشته باشیم، می‌بینیم که طرح جامع قدیم با سیاست‌های رژیم قبل همخوانی داشته است، البته منهای مسائل فیزیکی و چیزهایی که با آن برخورد می‌کنیم ولی به هر حال باید از سوی جامعه‌شناسان و برنامه‌ریزان شهر، «کلاً سیاست‌گذاری برای شهر، اول باید از طرف هیئت حاکمه مطرح بشود. یعنی باید یک برنامه‌ریزی برای این مسائل داشته باشند و آنگاه کارشناسان براساس آن اصول کلی و ایدئولوژیکی بتوانند طراحی خود را پیاده بکنند».

خلاء بین طراحی و اجرا

در واقع این مسئله نبود یک مدیریت واحد باز عامل مشکلات و ناهماهنگی‌های فراوان می‌شود. اما در همین مدیریت نیز فاصله زیادی بین طرح‌های پیاده شده و مراحل اجرا وجود دارد که در آن بخش برنامه‌ریزی و طراحی دقیق اجرا نشده است. مهندس بهشتی مدیرعامل شرکت توسعه فضاهای فرهنگی در این باره می‌گوید:

«ما یک سری مشکلات پیرامونی در شهر داریم که عملاً هر انتظامی برای شهر را دچار انفعال می‌کند. این امر در اختیار شهرداری هم نیست و تنها مدیریت شهری در واقع به آن شرایط پیرامونی وارد می‌شود. یعنی اگر مدیریتی هم در شهرداری وجود داشته باشد چاره‌ای ندارد که بالاخره این شرایط پیرامونی را در نظر بگیرد. بحث دیگری که وجود دارد این است که طرح جامع اصلاً با آن الگوی طراحی شده در سال ۱۳۴۷ هماهنگی ندارد. تقریباً سی سال است که ما این مفهوم را در شهرسازی طرد کرده‌ایم. تازه در همین مفهوم هم ناگزیریم برای اینکه طرح عینیت پیدا کند در مقیاس‌های خردتر در واقع به طرح نگاه کنیم تا همه مسائل شهر اعم از مالکیت و دیگر مسائل انطباق پیدا بکند. و به هر حال می‌بینیم که الگویی که وجود داشته به طرح‌های تفصیلی اتکا می‌کرده است. مقیاس بعدی که عملاً در شهر اتفاق می‌افتد، مقیاس یک صدم است. یعنی در فاصله بین طرح‌های یک دو هزارم و یک صدم تقریباً ما الگو و مدلی نداشتیم. یعنی ما طراحی شهری در مفهومی که شهر را در مقیاس یک پانصدم طراحی بکنیم نداشته‌ایم و خیلی رایج نبوده است. خود این هزار مسئله ایجاد می‌کند، حتی اگر شبکه‌ها در مقیاس طرح جامع باشد فقط آنها را می‌توان به اجرا درآورد. از مقیاس یک دو هزارم طرح تفصیلی هم درصدی می‌تواند به اجرا دربیاید و غالباً آن قدر دچار فعل و انفعال و تحول می‌شود که درصد زیادی از آن باقی نمی‌ماند. در هر صورت ما به این معیارهای خردتر از طرح تفصیلی قطعاً نیاز داریم و این است که طرح جامع باید مدام رفت و برگشتی از تفصیل به اجمال و از اجمال به تفصیل داشته باشد.»

از سوی دیگر یک طرح جامع باید می‌رفته و تصویب می‌شده است و دیگر مشاور عملاً طرح را ترک می‌کرده و دیگر مدیریت شهری وجود نداشته است. این الگو، الگوی معقولی نبوده است. بحث طرح‌های سیال یعنی این که همین رفت و برگشت از تفصیل به اجمال و از اجمال به تفصیل را بتوانیم داشته باشیم.

ابزار طراحی

مشکل دیگر این است که شهر تهران آن ابزاری را که برای طراحی آن لازم دارد در اختیار ندارد. به عنوان مثال دیده‌اید که عکس‌های هوایی نقشه تهران به سال ۱۳۴۰ باز می‌گردد. اگر نگاه کنید بسیاری از چیزهایی که الان ساخته شده در آن نقشه‌ها به صورت بیابان است. آمارهایی که به صورت ادواری در مورد

مسائل مختلف شهر داریم وجود ندارد. شاید در همین پنج- شش سال اخیر است که واقعاً شهردار همت کرده است که در برخی زمینه‌ها یک سری اطلاعات پایه را کسب کند و بر آن اساس اصلاً صورت مسئله را شناسایی کند. اگر ما یک روز در ترافیک خیابان گیر کنیم نمی‌توانیم بفهمیم که وضعیت ترافیک تهران چگونه است. باید براساس یک مبانی علمی اطلاعات دقیقی کسب کنیم و براساس آن بتوانیم اطلاعات را به صورت ادواری بررسی بکنیم تا بفهمیم اصولاً مشکل چیست و باید طرحی را اجرا بکنیم و آزمایش را به گونه‌ای در یک مسیر آزمون و خطا انجام دهیم.

جایگاه تهران

نکته بعدی این است که ما در مقیاس ملی باید جایگاه شهر تهران را یک بار دیگر تعریف کنیم. باید ما متوجه باشیم که در تهیه طرح‌های لازم، شهر تهران با شهر ملایر تفاوت می‌کند. شهر تهران با هر شهر دیگری در ایران تفاوت می‌کند. تهران پایتخت کشور است و جایگاهی مهم در مقیاس ملی دارد و به دلیل وسعت و میزان جمعیت، شرایط خاصی دارد. ما چند تا کشور در دنیا سراغ داریم که جمعیت‌شان کمتر از شهر تهران است و این در حالی است که آنها در مقیاس یک کشور اداره می‌شوند و شهر تهران در ردیف شهرهایی مثل برازجان تا شهرهای بزرگ، اصلاً آیا شهر تهران یک شهر است؟ یا چند شهر که در کنار یکدیگر قرار گرفته؟ این مسائل به نظر من هنوز مشخص نیست و باید مشخص شود، زیرا اگر مشخص بشود یکی از خاصیت‌های آن تعیین پایگاه مدیریت شهری در آن است. اگر ما بتوانیم جایگاه واقعی شهر تهران را مشخص بکنیم آن وقت تازه جایگاه کسی که قرار است این شهر را اداره کند، مطرح می‌شود. این مشکلی که الان وجود دارد به معنی عدم هماهنگی ارگان‌ها، از یک جهت مشابه عدم هماهنگی ارگان‌ها در یک شهر صد هزار نفری است. اما اصلاً ما در جهات دیگر و در مقیاس‌های دیگر این مشکل را داریم. در پروژه‌هایی که در سازمان زیباسازی شهر تهران انجام شده در محدوده بازار آمار تردها را گرفته‌اند. مثلاً در یک فاصله ۱۳ ساعتی از ۶ صبح تا ۷ بعد از ظهر پانصد هزار نفر به بازار وارد و خارج شده‌اند. این تازه یک نقطه کوچک در شهر تهران است. در این منطقه روزانه ۵ هزار اتومبیل وارد و خارج می‌شود، در وضعی که محدوده بازار یک محدوده پیاده است و اصولاً برای ورود و خروج اتومبیل ساخته نشده است. در همین فاصله زمانی حدوداً ۱۶ هزار موتورسیکلت به محدوده بازار وارد و از آن خارج شده‌اند. این در حوزه مدیریت شهری باعث حیرت می‌شود و نبود همین آمار و ابزار در حوزه‌های دیگر نیز مسئولان را با مشکل مواجه می‌کند.

در سال‌های اخیر تعاریف جدیدی از اولویت‌ها در تهیه طرح‌های شهری می‌شود. در این عرصه هدف از طرح‌های توسعه شهری ایجاد رفاه و محیطی زنده در شهر است. اما دیگر تنها فضاهای خدماتی نمی‌توانند زمینه ایجاد یک شهر زنده را فراهم آورند و در واقع پایه‌های طراحی شهر ایجاد یک نگاه فرهنگی نیز مانند

فضای اقتصادی نمودهای گوناگونی یافته است که در هر جای شهر می‌تواند ایجاد شود. باید در شهر به نوعی شرایطی را فراهم آورد تا ساکن شهر بتواند با شکل جدید دنیا، مکانیزم‌های حرکت و خلاقیت و توانایی تولید در همه زمینه‌ها آشنا شود. این دقیقاً به یک کار فرهنگی عظیم، آن هم دقیقاً در قالب سلسله‌مراتب کشوری، نیاز دارد.

آقای مهندس بهشتی مدیرعامل شرکت توسعه فضاهای فرهنگی با نگاهی نو مشکلات شهر را از دریچه‌های دیگر مطرح می‌کند. وی شهر را به موجودی زنده تشبیه می‌کند که باید برای اینکه انسان شود، نشانه‌های فرهنگی به زندگی او افزوده شود.

وی می‌گوید: «کسانی که در حوزه کارشناسی با مسائل فرهنگی مواجه هستند باید به این سؤال پاسخ بدهد که منظور از فضای فرهنگی چیست؟ آیا فضای فرهنگی سینماست، تئاتر است، کتابخانه است. چند وقت پیش از یکی از آقایان که حوزه مطالعه‌شان همین مسائل است و در حوزه کارشناسی مشاور هستند سؤال کردم که منظور از فضای فرهنگی چیست؟ اتفاقاً همین‌ها را مطرح کردند که تئاتر است، کتابخانه است و سینما. من از ایشان سؤال کردم که فضای اقتصادی چیست؟ گفتند فضای اقتصادی خیلی زیاد است، تمام فضاهایی که در آنها کار تولیدی می‌کنند یک جور فضای اقتصادی محسوب می‌شوند.

فضاهایی که کار خدماتی در زمینه اقتصادی می‌کنند نیز فضای اقتصادی محسوب می‌شوند. فضاهایی که کار بازرگانی، خرده‌فروشی و ... می‌کنند فضای اقتصادی محسوب می‌شوند و در واقع نمی‌شود آنها را شمرد. و به قولی سه هزار عنوان فضای اقتصادی داریم. اگر کسی کار فرهنگی کرده باشد او هم می‌داند که در کارهای فرهنگی نیز عناوین بسیار زیادی وجود دارد که در آنها کنش فرهنگی انجام می‌شود. حال اگر با این مفهوم سر و کار داشته باشیم طراحی شهری معنای دیگری پیدا می‌کند و **با معنای افواهی** فضاهای فرهنگی، طراحی شهری شکل دیگری پیدا می‌کند.

کارشناسان به هنگام صحبت اکتفا می‌کنند به این که فرهنگ معنای پیچیده‌ای است و تعریف نشده است، و از این مرز جلوتر نمی‌روند. اگر ما بخواهیم از این بحث یک گام جلو بیاوریم که در طراحی شهری در دنیا اگر یک زمانی فضای خدماتی پایه طرح‌های شهر بود و زمانی شبکه‌های ارتباطی پایه بودند، در وضع فعلی پایه طراحی شهر اینها نیستند و این پایه بنا به هزار و یک دلیل موضوع اوقات فراغت است. اما مفهوم اوقات فراغت دگرگون شده است. کما اینکه در دوره رضاخان شبکه‌های ارتباطی طراحی اصلی شهر را شکل می‌دادند و چند خیابان مثل ولی‌عصر شهر را شکل داده و گسترش شهر در صورت خیابان‌کشی معنی می‌شد. اگر اوقات فراغت را به مفهوم یک فعالیت و عنصر جدی در طراحی شهر در نظر بگیریم، همه فعالیت‌ها فرهنگی است. و در آنها در واقع کنش فرهنگی انجام می‌شود و این می‌تواند پایه طراحی محسوب شود و هنگامی که از این زاویه نگاه می‌کنیم شهر ما شهر پر مشکل و پرمعضلی است. واقعاً مشکل شهر ما فقط این

نیست که سالن‌های سینمای آن کم است و یا در فلان بخش آن سالن تئاتر ندارد. الان مشکل شهر ما این است که در بسیاری از جاها مانند یک بیمار اورژانسی، علائم حیاتی را حفظ کرده‌ایم، ولی این مانده است که او با ایجاد نشانه‌های فرهنگی، اضافه بر علائم حیاتی، تبدیل به یک انسان امروزی شود، یعنی موجود زنده‌ای که تنها با تپش قلب و تنفس، زنده محسوب نمی‌شود.

یعنی بافتی که ما در سطح شهر داریم تنها به این نسبت که ما نگاه صرف و کالبدی دانسته باشیم. این کالبد حکم لباسی را دارد که به تن کسی دیده بشود و برای او باید آسایش، راحتی و شخصیت و غیره ایجاد شود.

ما هنوز در مجموع مدیریت شهرمان به این نقطه که فعل و انفعالات انجام شده توسط ما منجر به ایجاد طراوت و سرزندگی و زندگی شهری بشود نرسیده‌ایم.

این موضوع باید در شهر سازمان یابد و شکل خود را پیدا بکند.

ما الان تعارفی را مرتباً در سطح شهر تکرار می‌کنیم و آن استفاده از عنوان شهروند است. واقعیت این است که در سطح تهران خیلی شهروند نداریم. هرچقدر که دلتان می‌خواهد آمار جمعیت تهران را بالا ببرید، اما هرچقدر هم که دلتان می‌خواهد می‌توانید آمار شهروندان تهرانی را پایین بیاورید. ما در شهر تهران ساکنین شهر را داریم. وقتی که یک شهر به نقطه‌ای می‌رسد که کسانی که در آن حضور دارند فقط عنوان ساکن برایشان شایسته است، یعنی آن که شهر از جهت حیات مدنی به شدت مشکل دارد. خلاصه وقتی بخواهیم از جهت فرهنگی به شهر تهران نگاه کنیم، می‌بینیم که این شهر مشکل جدی در همه زمینه‌ها دارد. البته الان مقدماتی در مجموعه مدیریت شهری در حال طی شدن است که این شهر را از اورژانس به بخش منتقل کند.»

فضاهای فرهنگی موجود

واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که فضاهای فرهنگی ایجاد شده در شهرداری تهران به صورت مقطعی و نه در یک برنامه‌ریزی درازمدت بنا شده‌اند. نبود این برنامه‌ریزی این فضاها را به سمت اجرای برنامه‌های مقطعی و درصد بسیار زیادی برنامه‌های آموزش مستقیم سوق داده است. در حالی که هدف اولیه تأسیس این مراکز ایجاد فضاهایی نو برای فعالیت‌های فرهنگی شهروندان در نظر گرفته شده بود. مهندس بهشتی براین باور است که شهر تهران در شرایط اورژانس واقع است.

وی می‌گوید: «طرح‌هایی که در حال حاضر اجرا می‌شود، حاکی از این است که مدیریت شهری، ایجاد این اماکن را به صورت دارویی برای این بیمار اورژانسی در نظر گرفته است. در این زمینه آنقدر خلاء هست که خیلی فاصله وجود دارد تا از نظر فضای فرهنگی اشباع شویم. با اشاره به این که مقصود ما از فضای فرهنگی این چیزی

نیست که فعلاً وجود دارد. این فضاها در شرایط فعلی مانند اماکنی در ردیف پارکینگ در خدمات شهری باید ملحوظ شوند. در این حوزه کارهایی دارد صورت می‌گیرد. در ابتدای این حرکت شهرداری نمی‌توانست منتظر شود تا طرح‌های جامعی طراحی بشود و بعد دست به اقدام بزند.

در این شرایط هر فرصتی که به وجود می‌آید شهرداری برای احداث این اماکن از فرصت استفاده می‌کرد و تعداد اینها البته خیلی زیاد نیست، چون ما از قبل خلاء خیلی جدی داشتیم. در شهری به مقیاس ۷۰۰ کیومترمربعی، بهره‌برداری از ۱۰۰ مرکز فرهنگی و چیزی حدود دو برابر این در حال احداث، رقمی محسوب نمی‌شود. به‌عنوان مثال از میدان انقلاب به سمت غرب تقریباً هیچ مرکز فرهنگی وجود ندارد.»

مهندس حقانی معاون امور اجتماعی شهرداری تهران در این باره می‌گوید: «مدیریت جدید در شهرداری نمی‌توانست منتظر بماند تا ببیند که چقدر در شهر فضای سبز وجود دارد و چه طور می‌توانیم کمبودها را جبران بکنیم. در این شرایط ما سعی می‌کنیم این سرانه را به هر شکل افزایش بدهیم. مسئله این است که هر جا جلو ضرر را بگیریم منفعت است. حتی برای تثبیت وضعیت آن چیزی که به‌صورت زمین بوده است ما اینقدر از استانداردها به دور هستیم که ناچاریم به هر شکل و ترتیبی شده وارد معرکه بشویم و به شدت کار کنیم. ولی این بخش فراموش شده، و به قول آقای شهردار تهران، وظیفه فرهنگی که در قوانین شهرداری دقیقاً مستتر است، قبلاً فراموش شده بود.»

مهندس حقانی در ادامه می‌گوید:

«الان شهرداری تهران به نقطه‌ای رسیده که در همین موضوعات مباحث جدیدی را بتواند طرح بکند و بحث طراحی و برنامه‌ریزی در مقیاس شهر تهران را شروع بکند. به‌عنوان مثال در مورد همان آمار پیاده‌راه‌ها در سازمان زیباسازی شهر شهرداری به این نقطه رسیده است که مشاهده بکند که پیاده یک شانی در شهر دارد و این باید دیده شود، پیاده حقوقی دارد و باید برای او طراحی بشود. ما باید شهر را یک بار از این زاویه ببینیم. موضوع پیاده‌رو دیگر انتقال از نقطه‌ای به نقطه دیگر نیست. شما هر خاطره‌ای که از شهر و محل زندگیتان دارید در شکل پیاده تحقق پیدا کرده است. عمده‌ترین شکل تحقق حیات مدنی در شکل پیاده است. ما باید ببینیم و یک بار دیگر به شهر از این زاویه نگاه بکنیم. یا موضوع دیگر، مسئله گردشگاه‌هایی داشت که مثلاً در زمان قدیم باغ‌های شهر ری بود که در زمان بعد به باغ‌ها و دره‌های شمیران تبدیل شد ولی الان در سطح تهران یک روز تعطیلی که می‌شود تمام گردشگاه‌ها پر می‌شود. ما باید اینها را شناسایی و ساماندهی بکنیم. ما باید بدانیم که چه ظرفیتی در گردشگاه‌های اطراف تهران داریم.»

بالاخره یکی از نیازهای حیاتی شهر محیط‌های گردشگاهی است و باید سر و سامان پیدا کند و خدمات جانبی برای آن ارائه شود.

به تدریج و به موازات فعالیت‌هایی که جنبه ساخت و سازی و جنبه کالبدی دارد، چنین مطالعاتی نیز انجام می‌شود. به هر حال طرح‌ها براساس یک برنامه‌ریزی فکر شده متناسب با شهر تهران در همان مقیاسی که در ابتدا عرض کردم، دارد تحقق پیدا می‌کند. الان ما در این فاز هستیم که اتفاق‌هایی که می‌افتد رفته‌رفته در یک کلی‌نگری جای بگیرد و هر چیز سر جای خودش قرار بگیرد.»

اوقات فراغت

زمانی اوقات فراغت فاصله ۸ ساعت کار و ۸ ساعت استراحت بود. در این شکل قرار بود که انسان به اصطلاح در اوقات فراغت رفع خستگی برای ۸ ساعت کار روز بعد بکند. در صورتی که الان در دنیا با پیشرفت تکنولوژی، حجم اوقات فراغت افزایش یافته و دیگر اوقات فراغت برای تمدد اعصاب یا افزایش راندمان کار نیست.

الان مفهوم اوقات فراغت شده و بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، آموزشی و فرهنگی در صورت داشتن اوقات فراغت تحقق پیدا می‌کند و صحنه‌های جدی آموزشی در اوقات فراغت شکل می‌گیرد. به همین دلیل است که در دنیا باتوجه به بهره‌گیری بهینه از اوقات فراغت شهرسازی می‌شود.

بالاخره یک بخشی از مفهوم اوقات فراغت به فعالیت فرهنگی و هنری باز می‌گردد. این شأن انسانی چون از هر چیزی واضح‌تر است و برای آن الگو و مدل وجود دارد، طبعاً دست‌یافتنی‌تر است. شما مدیریت آن را راحت‌تر پیدا می‌کنید و جامعه یا آن فاصله احساس نمی‌کند. شاید ما به‌دلیل اینکه در شرایط اورژانس با مراکز فرهنگی برخورد کرده‌ایم جاهایی ممکن است به دلیل فوریت، در بخش‌هایی متضرر شده باشیم، ولی امور همیشه به همین صورت نخواهد ماند. کار شهرداری ایجاد کلاس‌های تقویتی نیست و اگر حتی چنین کلاس‌هایی بگذارد، مقصود اصلی صرفاً برگزاری این کلاس‌ها نیست.

شهرداری تهران وظیفه ایجاد فضاهای ورزشی را ندارد ولی باتوجه به هدف‌های فرهنگی مقصود دیگری را دارد که از زاویه مدیریت شهری به آن می‌رسد. این مقصود ممکن است گاهی لباس ورزشی بپوشد، گاهی لباس فعالیت هنری بپوشد و گاهی لباس گردشگاهی بپوشد. همچنان که اوقات فراغت مأموریت‌های گوناگونی را دارد، ولی آنجا که این مأموریت به اجرا در می‌آید، مخاطب به قصد این که مثلاً آموزش بگیرد به آنجا نمی‌آید. او به قصد تفریح به آنجا می‌آید. ولی مأموریت اصلی این است که در حین آن تفریح، آموزش مناسب نیز داده شود. اگر تفریح انجام شود ولی آموزش در کنار آن انجام نشود عملاً احساس می‌شود که مأموریت اوقات فراغت انجام نشده است. ممکن است ما در این بین چیزهایی را داشته باشیم که صورت ظاهرش ظاهراً متنوع باشد ولی مأموریت‌های آنها هم متفاوت با لباس ظاهری آنهاست. ما یک تعریف برای مدیریت شهری داریم. الان آن وضعیت مزبور به معنای واقعی کلمه در شهرداری وجود ندارد. این وابسته به

یک سری از ابزار و ادوات اجرایی می‌شود که الان در شهرداری وجود ندارد. وقتی ما می‌خواهیم شهر را تعریف کنیم و مسئله فضای سبز مطرح باشد، باید به یک سری استانداردها برسیم و بنابراین مجبوریم که خودمان را به آن وضعیت برسانیم. و این به مسائل اقتصادی باز می‌گردد. از طرفی ما در شهر با وضعیتی که جدای از وزارتخانه‌ها از نظر اعتبارات و بودجه دارد، دقیقاً باید دو برابر کار انجام بدهیم، یعنی هم به دنبال تأمین درآمد باشیم و هم به دنبال توسعه آن مفاهیمی که اعتبار فرهنگی دارند. این کار سختی است و برای شهرداری‌ها مشکل ایجاد می‌کند.

برای رسیدن به هدف‌های این تعاریف که نتیجتاً مدیریت خوب شهری را باید داشته باشد، منابع اقتصادی لازم است و در واقع باید آن را به صورت مستقیم از مردم دریافت کند. پیش از انقلاب هشتاد درصد اعتبارات و امکانات شهرداری از بخش دولتی تأمین می‌شد، یعنی شهرداری و به ویژه شهرداری تهران دقیقاً بایستی خودش تأمین بودجه و سپس هزینه کند. در جایی که شهرداری قبول می‌کند این امکانات را خود تأمین کند ممکن است دچار رکود و نارسایی بشود و این امر ناگزیر باز می‌گردد به این مهم که باید برنامه‌های سیالی را به وجود بیاورد که این امکانات مالی را به هر ترتیبی که شده تأمین بکند. الان در مدیریت شهری در شهر تهران با این مفاهیم بین‌المللی که وجود دارد، اگر همه امکانات در اختیار می‌بود و در واقع شهرداری حاکم مطلق امور شهری می‌شد، بسیاری از مسائل را می‌توانست حل کند. ولی شما نمی‌توانید مثلاً در ترافیک برنامه و مدیریتی داشته باشید، با این نیت که دقیقاً به هدف‌های از پیش تعیین شده برسید، در حالی که ورود ماشین به سطح شهر و برنامه‌های مربوط به آن دقیقاً در دست شهرداری نیست.

وقتی که برنامه‌های اقتصادی در اختیار شهرداری نباشد بایستی با یک مدیریت سیال به این مسائل نگاه بکنیم.

اگر توسعه اقتصادی هم وجود داشته باشد توسعه فرهنگی به معنای کلان کلمه به اعتقاد من باید در شهرداری اتفاق بیفتد، یعنی هر اقدام و فعالیتی در سطح شهر تهران صورت بگیرد، نمی‌تواند جدای از مسائل فرهنگی و اجتماعی باشد. هنگامی که طرح بزرگراه نواب اجرا می‌شود یک کار فیزیکی و در واقع فنی و عمرانی انجام می‌شود، ولی تمام بافت‌های سنتی و فرهنگی که در منطقه وجود دارد، از هم گسیخته می‌شود و در واقع به بافت فرهنگی اجتماعی که وجود دارد لطمه می‌خورد. در مدیریت جدید در شهرهای بزرگ نمی‌توان بدون در نظر داشتن بعد فرهنگی و اجتماعی دیگر فعالیت‌ها را ترسیم کرد. این است که نقش مسائل فرهنگی امروزه در مدیریت شهری بسیار قابل اهمیت است و یک بخش آن به آموزش همگانی باز می‌گردد. ما مراکز فرهنگی اعم از فرهنگسراها و خانه‌های فرهنگی را بستری برای این دیدگاه در نظر می‌گیریم که حداقل مراجعه‌ای شده باشد و کاری در این محل صورت بگیرد. بنابراین شهرداری‌ها صرفاً نباید به مسائل فیزیکی شهر بپردازند و اگر می‌خواهند در انجام این‌گونه فعالیت‌ها موفق باشند حتماً باید دیدگاه‌های فرهنگی و

اجتماعی را به‌عنوان زیربناهای برنامه‌های خودشان منظور بکنند. به این دلیل ما در برنامه‌هایمان سعی می‌کنیم که آموزش همگانی شهرنشینی را برای همگان مطرح بکنیم، تا به ترتیبی مردم در جریان فعالیت‌های کاری شهرداری قرار گیرند که در واقع خودشان هم استنباط مطلوبی از نوع فعالیت‌ها داشته باشند. ما اگر بحث مسائل ورزشی را مطرح می‌کنیم متولی ورزشی نیستیم، ولی اعتقاد داریم که باید شهر سالمی داشته باشیم و در آن صورت نیاز مبرم به شهروند سالم وجود دارد.

رشد چشمگیر در روند توسعه شهرها و ظهور شهرهای بزرگ مشکلات متعددی را در سال‌های اخیر برای کشور به دنبال داشته است.

طبق بررسی‌های انجام شده پیش‌بینی می‌شود که شهرنشینی در دو دهه آینده مساحت مناطق شهری کشورهای توسعه‌یافته را دو برابر خواهد کرد.

تجربه‌های موجود نشان می‌دهد که شهرسازی و دقت در تهیه طرح‌های برنامه‌ریزی شهری می‌تواند عامل مهمی در توزیع و یا تناسب اسکان و حتی اشتغال شهروندان به‌وجود آورد. این نکته تأکیدی بر این مهم است که شهرسازی اصولاً یک فرآیند سیاسی است و به‌شدت تحت تأثیر نظرات سیاست‌گذاران دچار تغییر اهداف می‌شود.

آقای دکتر محسن حبیبی استاد دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه تهران براین باور است که شهرسازی یک تشخیص ویژه را برای هر شهر ایجاد خواهد کرد و این نشان‌دهنده سیاسی بودن این فرآیند است. وی می‌گوید: «همیشه در همه جای دنیا شهرسازی یک مقوله سیاسی بوده است، زیرا داشتن یک شهر زیبا یک تشخیص سیاسی نیاز دارد و در واقع باید یک خواست سیاسی پشت این قضیه باشد. در همه جای دنیا این امر به‌عنوان یک تشخیص اجتماعی، بین‌المللی و ملی ظهور کرده است. معمولاً شنیده می‌شود که اصفهان شهر زیبایی شده است. این مسأله برای اصفهان یک تشخیص سیاسی را به دنبال داشته است. در واقع مسئولان اصفهان براساس برنامه‌ریزی‌هایشان خواسته‌اند که شهرشان زیبا باشد. این یک تصمیم سیاسی است که برنامه‌ریزی شهری را شکل می‌دهد. برای هرگونه دخالت کالبدی در شهر همیشه نیاز به وجود یک پشتوانه سیاسی حس شده است. همان‌طور که به اهرم سیاسی نیاز است، به اهرم اجتماعی نیز نیاز است و این‌ها سیاست اداره کردن شهر هستند.

در طراحی برنامه‌های شهری جدای از مشکلات اجرایی، استفاده از الگوهای تجربی نیز مشکلات فراوانی را به همراه داشته است. در این طرح‌ها عموماً کمتر به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محیط بومی آشفستگی در شهرسازی به وجود آمده که به نوعی باز از روشن نبودن مرزهای دقیق سیاست‌گذاری نظام‌های حاکم در این زمینه ناشی می‌شده است.

آن چه در حال حاضر به‌عنوان یکی از ضروری‌ترین مسائل در باب برنامه‌ریزی شهری مطرح است شناخت الگوهای رایج و مورد استفاده در سازماندهی فضای شهری و آشنایی با کمیات و کیفیات آن است که علی‌رغم اینکه چند دهه است در عرصه شهرسازی کشور به کار گرفته می‌شوند، بررسی کاملی روی آنها صورت نگرفته و به‌علت عدم ارزیابی دقیق طرح‌هایی که در چنین چارچوب‌هایی تهیه و اجرا می‌شوند جنبه‌های مثبت و منفی آنها و نقاط ضعف و قوتشان پنهان مانده و امکان تکامل و پیشرفت را در زمینه‌های مختلف، اعم از زمینه‌های مطالعاتی و اجرایی، از آنها سلب کرده است. به‌طوری که طرح‌های شهرسازی در طول دوره حیاتشان از روند تحول و تکامل کندی برخوردار بوده‌اند. و نبود ارزیابی از اقدامات شهرسازی را به جرأت می‌توان بزرگترین نقص نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران دانست.

برنامه‌ریزی شهری در یک کشور در لایه‌های مختلفی انجام می‌شود که در سه بخش عمده خلاصه می‌شوند: برنامه‌ریزی ملی یا آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی شهری. مشکل اصولی در تهیه برنامه‌های شهری موجود است. در واقع برنامه‌ریزی‌های شهری ما به خودی خود درون کلیتی فراگیرتر از خود قرار نگرفته‌اند.

طرح آمایش سرزمین

این برنامه‌ریزی که در سطح کل سرزمین انجام می‌شود، جایگاه عمومی فعالیت‌ها و برنامه‌های کلان اقتصادی را در پهنه سرزمین مشخص می‌سازد. طبق تعریف قانونی وزارت مسکن و شهرسازی، طرح آمایش سرزمین عبارت از طرحی است که نحوه استفاده از سرزمین را در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع و مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور معین کرده و حد توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فعلی و آینده و قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی را مشخص کرده و در اجرای برنامه‌های عمرانی بین بخش عمومی و بخش خصوصی نظم و هماهنگی ایجاد کند. به‌عبارت دیگر در این سطح از برنامه‌ریزی آمایش فضایی کل سرزمین و مجموعه مناطق، باتوجه به اهداف و آرمان‌های یک جامعه انجام می‌گیرد.

اهداف کلی طرح آمایش سرزمین در رابطه با جامعه شهری عبارتند از برقراری سلسله‌مراتب مناسب در سطح‌بندی شهری.

- تعیین سقف توسعه‌پذیری شهرها باتوجه به مقیاس مطلوب شهرهای فعلی در آینده با در نظر گرفتن امکانات زیربنایی، محدودیت‌های منابع آب، نیازهای ؟؟؟؟؟

؟؟؟ با یکدیگر هماهنگ کند وجود ندارد. اما این بدان معنا نیست که طرح‌هایی در سطح ملی وجود نداشته است.

آقای مهندس مشهودی، شهرساز، در این باره می‌گوید: در واقع نگاه جامع به طرح‌های شهری را طرح آمایش سرزمین انجام می‌دهد. این طرح در دست تهیه است و هنوز تکمیل نشده است. ما پیش و پس از انقلاب نیز طرح‌های آمایش سرزمین داشته‌ایم ولی هیچ کدام مصوب نبوده است. این طرح‌ها خطوط کلی برنامه‌ریزی کل کشور را تعیین می‌کند. در شرایط کنونی ما بخش‌هایی از طرح‌های توسعه شهری را تعریف کردیم، بدون آنکه هنوز دید کلی را دانسته باشیم. ممکن است بیشتر برویم و به این نتیجه برسیم که اصولاً خیلی هم‌چنین کاری ممکن نیست، ولی به هر صورت ما این طرح‌ها را چه نادرست و چه درست تاکنون به صورت مصوب و قانونمند نداشته‌ایم. و در نتیجه هیچ‌گاه از بالا و به صورت متمرکز به توزیع جمعیت کشور نگاه نکرده‌ایم.

سیاست‌های تمرکز طلب

با ظهور «مادرشهر» تهران در سطح ملی و پدیدار شدن شهرهای بزرگ در مناطق مختلف کشور و لزوم ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای، سیاست قبلی مورد بی‌توجهی قرار گرفت و با گرایش به توسعه روستاها و شهرهای کوچک و متوسط در عرصه برنامه‌ریزی فضائی کشور، سعی شد تا آثار منفی سیاست قبلی تا حدودی زدوده شود. با وجود این به لحاظ جاذبه‌های فراوان شهرهای بزرگ این امر به سادگی مؤثر نیست.

در حال حاضر به خاطر مشکلات درونی این شهرها، احداث شهرهای بزرگ طبیعتاً سیاستی تمرکز طلب محسوب می‌شود و اگر به مسائل منطقه‌ای و بارور کردن پتانسیل‌های موجود در مناطق پرداخته نشود، عملاً سیاست‌های قبلی تجدید خواهد شد.

به نظر می‌رسد که این سیاست تمرکز طلبی در مورد شهرهای بزرگ اعمال شده است ولی واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که ایجاد قطب‌های صنعتی تا حدود زیادی از افزایش جمعیت به ویژه در تهران جلوگیری کرده است، چرا که رشد جمعیت شهر تهران در سال‌های اخیر از حد طبیعی خود کمتر بوده است و این به تنهایی برخی آثار مثبت طرح‌های برنامه‌ریزی شهری را نشان می‌دهد. آقای مهندس مشهودی در این باره می‌گوید: طرح‌های اولیه شهر تهران در جهت عدم تمرکز در تهران فکر کرده بود و در این جهت مفید بود. اما ما برای اینکه در تهران متمرکز نشویم نیاز داریم تا ابتدا قطب‌ها و سپس زیرقطب‌های دیگری نیز داشته باشیم. در طرح‌های اولیه آمایش سرزمین نیز سیاست معطوف به ایجاد قطب‌های متعدد بوده است و این قصد در میان بوده که توزیع جمعیتی متناسب در کشور ایجاد شود. در برخی شهرها مانند اصفهان، اراک و تبریز نیز این سیاست اجرا شده منتها به این مسئله به صورت جامع نگاه نشده بود و یا به صورت قطب

به قطب برنامه‌ریزی می‌شد. اغلب طرح‌های قطب‌های صنعتی به مسائل جانبی مانند اسکان کارگران در شهر یا حومه آن و مشاغل جانبی که در کنار شغل اصلی ایجاد می‌شود نگاه نکرده بودند. و این مسئله حاشیه‌نشینی کنترل شده را به دنبال می‌آورد. در برخی از آمارها گفته می‌شود به ازای هر شغل اصلی تا دو و نیم شغل جانبی ایجاد می‌شود و این رقم قابل ملاحظه‌ای در این گونه طرح‌هاست.

طرح‌های جامع شهری باید در قالب یک برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر تهیه شوند. به بیانی دیگر، باید در طرح‌ها اصول کلی به نحوی که مطابق با شرایط حال باشد، تعیین شود و برمبنای آن، بخش‌های بعد به صورتی طرح شوند که سریعاً خود را با امکانات موجود تطبیق دهند.

طرح‌های جامع معمولاً برای شهرهایی با جمعیت بیش از صد هزار نفر تهیه می‌شوند، هرچند این رقم ثابتی نبوده و این طرح‌ها برای شهرهایی با جمعیت زیر صد هزار نفر نیز تهیه شده‌اند.

به طور کلی طرح جامع شهری عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهر شامل خطوط ارتباطی، محل مراکز انتهای خطوط (ترمینال) فرودگاه‌ها، بنادر، سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات و نیازمندی‌های عمومی شهر، مناطق نوسازی و بهسازی و اولویت‌های مربوط به آنها تعیین می‌شوند و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نهادهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌شود.

طرح جامع شهر برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود. این طرح‌ها از لحاظ محتوا و هدف به طور کلی مشابه طرح‌های هادی بوده و تنها تفاوت آنها اتکایشان به مطالعات همه‌جانبه مفصل و جامع بودن آنهاست. مدت زمان دوره طرح جامع ۱۵ سال است.

طی چند سال اخیر به دنبال توسعه سریع شهرها و محسوس‌تر شدن تأثیر عوامل منطقه‌ای بر روی رشد و توسعه شهری و همچنین شکل‌گیری حوزه‌های کلان‌شهری در پیرامون شهرهای بزرگ، تعیین حدود منطقه شهری در مادر شهرها جزء مطالعات طرح‌های جامع شهری قرار گرفته است.

تهیه و تصویب طرح‌های جامع برمبنای قراردادهای تیپ توسط وزارت مسکن و شهرسازی «واحد معماری و شهرسازی» و واحدهای تابعه آن در مراکز استان‌ها، با استفاده از خدمات مهندسی مشاور انجام شده و مجری آنها شهرداری‌ها هستند. مطالعات و یافته‌ها در مراحل مختلف توسط مقامات و مراجع قانونی محلی مورد بررسی قرار گرفته و در مرحله نهایی پس از بررسی و تصویب شورای عالی شهرسازی اعتبار قانونی می‌یابد و مدت تهیه آن در حدود ۲ سال است که این زمان معمولاً به علت مشکلات مختلفی که از مرحله تهیه تا تصویب آن وجود دارد، بیش از این مدت به طول می‌انجامد.

معمولاً برای تدوین و اجرای طرح جامع مراحل زیر بایستی مورد توجه و بررسی قرار گیرند:

- تشخیص ضرورت تدوین طرح جامع.
- فرم‌گیری و تهیه طرح جامع.
- ارائه طرح به شورای شهرسازی استان و تصویب آن توسط مراجع صلاحیت‌دار.
- ارائه و قرار دادن طرح در دید مردم شهر و دریافت نظرات مردم و دخالت دادن موارد و نکات صحیح از پیشنهادها و نظریات مردم.
- ارائه طرح به شورای شهرسازی کشور و تصویب آن از طرف شورا.

عدم تطابق شهرسازی با تحولات سیاسی و اقتصادی

در مجموع عموماً طرح‌های جامع شهری یا تحولات جامعه مطابقت نداشته و یکی از علل این مشکل نبود حضور مستمر برنامه‌ریزان به هنگام اجرا بوده است. تا به حال مجموعه اقدامات در زمینه شهرسازی با برداشت‌های ناقصی از شیوه‌های رایج در کشورهای پیشرفته انجام شده است و کمتر با حال و هوا و بافت شهرهای کشور تناسب داشته است. از سوی دیگر، با این که نقش‌های جدیدی در عرصه‌های مختلف زندگی شهری به وجود آمده است، شهرسازی جدید این‌گونه تحولات سریع را کمتر مدنظر گرفته بود. احداث شبکه‌های نامناسب با بافت شهر فضای مناسب برای زیست انسانی را مورد خطر قرار داد و این خود پیامدهای گوناگونی را به همراه داشت و یکی از عمده‌ترین این پیامدها هجوم بسیاری از افراد به حاشیه شهرها بود، زیرا تعیین محدوده‌های جدید را برای زمین‌های داخل محدوده به وجود آورد که پرداخت آن از توان این گروه خارج بود.

نقطه اوج طرح‌های شهرسازی در سال ۱۳۱۰ است که با سقوط حکومت رضاخان و تحولات بعدی، در سال ۱۳۲۰ متوقف می‌شود، تا این که با ظهور و تثبیت حکومت محمدرضا پهلوی و اجرای برنامه‌های عمرانی، اقدامات شهرسازی، بعد از مدتی وقفه دوباره شدت می‌گیرد و در طول اجرای برنامه دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱) برای چندین شهر از جمله اصفهان، سنندج، بیجار و ارومیه طرح‌های جامع توسط کارشناسان آمریکایی براساس اصل چهارم ترومن تهیه می‌شود که کلیه مدارک آن به زبان انگلیسی تنظیم یافته است و طرح‌های مذکور بلااستفاده مانده و در قفسه‌های سازمان ذیربط بایگانی می‌شوند.

طرح‌های شهری با کیفیتی که هم‌اکنون در کشور متداول است در ابتدای برنامه سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۶) شکل گرفت. امادر عمل فعالیت در زمینه تهیه و تصویب طرح‌های مذکور در سال‌های آخر این برنامه با اصلاح قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۵ و در طول برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) صورت گرفت و با تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری کشور از سرعت بیشتری برخوردار شد و در برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶ همچنان ادامه یافت و به تدریج دامنه چنین اقداماتی اکثر شهرهای کشور را دربر گرفت.

از حدود ۲۵ سال پیش، طرح‌های شهری به‌ویژه طرح‌های جامع و تفصیلی چارچوب قانونی خود را به‌طور عمده در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی شهر پیدا کرده‌اند و پس از انقلاب اسلامی طرح‌های مذکور با اندک تغییراتی به طرح‌های توسعه و عمران شهری تغییر نام داده و مطالعه حوزه نفوذی بر وظایف آنها افزوده می‌شود. علاوه بر آن با تهیه و تصویب قوانینی که مالکیت دولت را بر اراضی شهری داخل محدوده‌های شهری میسر می‌سازد، بر قابلیت اجرایی طرح‌ها افزوده می‌شود.

دلایل عدم تحقق طراحی شهری در ایران

نتایج بررسی طرح‌های شهری در ایران نشانگر آن است که به‌طور عمده عدم تحقق اهداف برنامه‌ریزی و طراحی شهری در ایران بر چند محور عمده استوار است:

- عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح، به‌ویژه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی.
- عدم توجه به چگونگی تأمین مالی و بازتاب‌های اقتصادی طرح.
- بی‌توجهی به نقش مردم و خواست‌های آنها در شکل‌گیری طرح.
- عوامل کالبدی مؤثر در عدم تحقق طرح‌های شهری.
- برنامه‌ریزی غیرواقع‌گرا.

آقای مهندس سهراب مشهودی، مهندس شهرساز در این باره می‌گوید:

«اصولاً پیش‌بینی‌های درازمدت به ویژه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی امکان‌پذیر نیست و در طرح‌های بلندمدت شهری امکان این کار وجود نداشته است، نه این که این پیش‌بینی‌ها در طرح‌ها اشتباه بوده‌اند. در عین حال به چگونگی تأمین مالی برای اجرای طرح‌ها دقت نشده بود. عمران شهر خود می‌تواند تولید اضافه‌ارزش بکند ولی در طرح‌های شهری تنها به هزینه‌ها توجه شده بود و نه به چگونگی جذب این اضافه‌ارزش‌های تولید شده، شما هنگامی که در نقشه طرح، بخشی را با رنگ قرمز مشخص می‌کنید به معنای تجاری شدن آن بخش است. این اضافه‌ارزش زیادی را برای صاحبان زمین ایجاد می‌کند و از منافع آن تنها عده‌ای زمین‌دار استفاده می‌کنند. در مقابل بخشی از نقطه را سبز یا آبی می‌کنید و حداکثر طبق قوانین منطقه‌ای پول را به صاحب آن می‌پردازید. اینجا در واقع ارزش‌های کاسته شده را پرداخته‌اید. این باید تعدیل بشود. شهرداری‌ها در چند سال اخیر سعی کرده‌اند این تعدیل را اعمال کنند و مبحثی به نام تراکم‌فروشی با کاربری‌فروشی که گاهی با لحن طنزآمیز از آن یاد می‌شود، از همین توجه به وجود آمد.

شهرداری‌ها متأسفانه با طرح قانونمندی در مقابل تعدیل ارزش‌های ایجاد شده توسط کاربری‌ها برخورد نکردند و این ممکن است که به هرج و مرج در طراحی شهری منجر شود. یعنی خود اصل درست ولی اجرا غیر قانونمند است.

عامل دیگر بی‌توجهی به خواست‌های مردم است، زیرا طرح‌ها با دقتی بسیار زیاد برای مردم در ساختن اماکن تعیین تکلیف کرده‌اند ولی تمایلات شخصی آنها در نظر گرفته نشده‌اند، در صورتی که ممکن بود طرح‌ها آن قدر انعطاف داشته باشند که تمایلات مردم را در نظر بگیرند و این خود از مشکلاتی بود که عدم همکاری مردم با طرح و حتی مقابله با آن را از سوی مردم به وجود می‌آورد.

در ادامه گزارش سعی می‌کنیم تا مشکلات موجود در طراحی و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهر را به نقد بکشیم.

عدم امکان پذیری پیش‌بینی‌های درازمدت

به دلایل گوناگون، پیش‌بینی‌های درازمدت برای بخش‌های گوناگون حیات اجتماعی یک کشور وجود ندارد. آمار و ارقامی که در بخش‌های بعدی می‌آید این مسئله را تأیید می‌کند.

نیاز به استفاده از میلیاردها شاخص که امکان جمع‌آوری صحیح و به‌هنگام آنها اگر نه غیر ممکن، بلکه بسیار مشکل است و عدم توانایی محاسباتی - حتی با پیشرفته‌ترین کامپیوترها، برای مدل‌سازی بهینه آنها و بالاخره حضور عوامل گوناگونی که به صورت اتفاقی وجود خود را تحمیل می‌کنند به علاوه عوامل کیفی باعث می‌شود که پیش‌بینی جامع و مانع برای درازمدت ناممکن شود.

تحقق نیافتن پیش‌بینی‌های درازمدت

در ۲۵ سال گذشته در طرح‌های توسعه و عمران شهر محاسبات خود را براساس آمار و ارقام پیش‌بینی شده‌ای پایه‌گذاری کرده‌اند که اصولاً این پیش‌بینی‌ها ممکن نبوده است.

در پیش‌بینی‌های جمعیتی آنچه اتفاق افتاده است از ۶۹ درصد پیش‌بینی تا ۱۴۳ درصد پیش‌بینی بوده است. وقتی تعداد وسیع‌تری از طرح‌های مورد بررسی قرار گرفت این نسبت از ۶۰ درصد تا ۲۸۹ درصد تغییر کرده است و به‌طور عمده ۷۰ درصد پیش‌بینی‌های جمعیتی از آنچه که اتفاق افتاده دور بوده است. در بخش پیش‌بینی‌های اقتصادی تعداد شاغلین بخش کشاورزی مورد پیش‌بینی از ۰/۱ پیش‌بینی تا ۲/۲ برابر آن، تعداد شاغلین بخش صنعت از ۵۸ درصد تا ۱۶۳ درصد برابر آن بوده است و تعداد شاغلین بخش خدمات از ۵۰ درصد تا ۱۳۰ درصد برابر آن بوده است.

در مورد کاربری‌ها، کاربری مسکونی تا حدود ۹۰ درصد پیش‌بینی، فضای سبز و ورزشی تا ۵۳ درصد، خدمات غیر انتفاعی ۶۰ درصد و خدمات انتفاعی به ۸۲ درصد حد پیش‌بینی رسیده است.

نکته مهم آن است که در حالی که در شهرهای نمونه در آمارگیری به‌طور متوسط ۲۳ درصد سطح داخل محدوده شهری ساخته نشده باقی مانده است، حدود ۱۵ درصد ساخت و ساز خارج از محدوده شهری اتفاق افتاده است.

به‌طور متوسط تراکم ساختمانی احداث شده ۱۵ درصد از پیش‌بینی کمتر بوده است و تراکم جمعیتی نیز از ۶۰ درصد کمتر تا ۱۷ درصد بیشتر صورت پذیرفته است. ساختار پیشنهادی شهرها اغلب براساس الگوی شهرسازی مدرن و تقسیمات جدید شهری با ایجاد مراکز خدماتی بوده است، لکن اغلب در پایان دوره طرح ساختار شهر هنوز شبیه ساختار اولیه و بیشتر مشابه ساختار شهرهای طبیعی مشاهده می‌شود.

آمارهای ارائه شده نشان می‌دهند که تغییرات اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، نوسان شدیدی را در آمار و ارقام پیش‌بینی‌های انجام شده در طرح‌های شهرسازی به‌دنبال دارد. آقای مهندس سهراب مشهودی در این باره می‌گوید:

«پیش‌بینی‌های انجام شده در طرح‌های جامع شهری در ۲۵ سال گذشته مطابق با واقعیت‌های اتفاق افتاده نبوده است. به‌عنوان مثال آنچه در بخش کشاورزی اتفاق افتاده است ۰/۱ درصد تا ۲/۲ برابر پیش‌بینی انجام شده اتفاق افتاده است. یعنی مثلاً اگر در بخش مشاغل کشاورزی رقم ۱۰۰ پیش‌بینی شده بود آنچه که در واقعیت اتفاق افتاده است از ۱۰ تا ۲۲۰ بوده است و یا در بخش خدمات از ۵۰ درصد کمتر تا ۳۰ درصد بیشتر از پیش‌بینی‌های انجام شده اتفاق افتاده است.

از لحاظ پیش‌بینی‌های جمعیتی نیز پیش‌بینی‌های انجام شده از ۶۹ درصد تا ۲۸۹ درصد پیش‌بینی‌های انجام شده اتفاق افتاده است.

اما هنگامی که پیش‌تر می‌رویم می‌بینیم که باز این اشتباه برنامه‌ریزان نبوده است، بلکه علت‌های دیگری در این امر دخیل بوده‌اند. یکی آن که برنامه‌های بالادست وجود نداشته‌اند و دیگر این که اصولاً امروزه در جهان ثابت شده است که پیش‌بینی‌های بلندمدت و میان‌مدت ممکن نیست. و اصولاً براساس پیش‌بینی‌های قطعی نباید برنامه‌ریزی برای توسعه انجام شود.»

برنامه‌ریزی غیرمنعطف

در طرح‌های توسعه شهری پیش‌بینی‌های قطعی، برنامه‌های غیرمنعطف و صلب را برای توسعه شهر به‌دنبال داشت که در دراز مدت قطعاً عدم موفقیت کامل طرح‌ها را به‌دنبال داشت. مهندس مشهودی در ادامه می‌گوید:

«آن چه که اشتباه بود، در نظر گرفتن برنامه‌ریزی صلب و تثبیت شده در طرح‌ها بود که عموماً از کشورهای غربی گرفته شده بود. در آن زمان به علت ثبات اقتصادی، آنها امکان این را داشتند، زیرا اولاً

شهرهای آنها رشد سریعی نداشت و ثانیاً اقتصاد آنها پایدارتر بود ولی بعدها آنها نیز در طرح‌های صلب خود شکست خوردند.»

در واقع آنچه عامل عمده ناموفق بودن طرح‌ها به نظر می‌رسد ناهماهنگی طرح‌ها با رشد اقتصادی و اجتماعی بود که از صلب بودن طرح‌ها و یا اجرای ناموفق سرچشمه می‌گرفت. در واقع طراحان اصلی برنامه در اجرای طرح حضور نداشتند و به‌نوعی بازخوردهای موجود در اجرای طرح، به‌عنوان داده‌های مهم برای گام‌های بعدی به‌دست آنان نمی‌رسید. آقای دکتر محسن حبیبی استاد دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه تهران در این باره می‌گوید:

«پیش‌بینی‌های بلندمدت زمانی ممکن خواهد بود که برنامه‌ریزی‌های اقتصادی اجتماعی بلندمدت روشن باشد. در این صورت نیز باز برنامه‌ریزی کالبدی باید منعطف شود تا بتواند پاسخ مناسب را بیابد. به‌عنوان مثال اگر در ده سال آینده اتفاقی رخ بدهد که در پی آن تجدیدنظر در برنامه‌های اقتصادی- اجتماعی لازم شود، باید این طرح‌ها انعطاف لازم را نشان دهند. بنابراین علی‌الاصول طرح باید در چهارچوب کلی به مسائل شهر به‌صورت جزئی پاسخ بدهد.»