

ارزیابی تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در تهران

بهروز هادی زنونز^۱

چکیده

در این مقاله علل عدم تحقق طرح‌های جامع شهری در تهران در ۴۵ سال گذشته (۱۳۹۴-۱۳۴۹)، مورد بررسی قرار گرفته است. که پس از مروری بر علل عدم تحقق طرح جامع اول تهران (مصوب ۱۳۴۹) و طرح ساماندهی تهران (مصوب ۱۳۷۱) وضعیت رشد جمعیت و بیان مساله برای تهیه طرح‌های توسعه‌یعدی مورد توجه قرار می‌گیرد. تجسم فضایی مسائل اقتصادی-اجتماعی در منطقه کلان‌شهری تهران، به صورت گسترش بافت‌های ناکارآمد شهری، حاشیه‌نشینی و رشد شهرهای کوچک و بزرگی بود که بخش بزرگی از جمعیت روز افزون این منطقه را در خود جای داده بود. توجه به این واقعیت که تهران نمی‌توانست در محاصره این حجم عظیم جمعیت، با محرومیت‌ها و کمبودهای فراوان، جزیره‌ای امن باقی بماند. باعث شد که موضوع «مدیریت و تهیه طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن» در دستور کار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گیرد. این طرح در اوائل سال ۱۳۸۱ توسط شورایی عالی شهرسازی و معماری و یک سال بعد توسط هیات دولت به تصویب رسید. هدف این طرح ساماندهی به اسکان و استقرار جمعیت و فعالیت در قلمرو منطقه کلان‌شهری تهران بود. راهبردهای اصلی آن تمرکززدایی از محدوده شهر تهران، تقویت کانون‌های جمعیتی پیرامونی به لحاظ اجتماعی و اقتصادی و خدماتی به منظور خودکفایی نسبی و کاهش وابستگی آنها به تهران بود. پیشنهاد اساسی طرح که ایجاد نهاد واحد مدیریت منطقه کلان‌شهری بود که به رغم تصویب، به مرحله اجرا نرسید و بقیه پیشنهادات این طرح نیز در عمل مسکوت ماند. در اواسط دهه ۱۳۸۰، در واکنش به ناکامی طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها، نظریه «طرح‌های ساختاری-راهبردی» مطرح شد و اولین طرح در ۱۳۸۶ به تصویب رسید. با این همه قراین موجود گویای آن است که عزم و اراده جدی برای اجرای طرح جدید تهران وجود ندارد و این طرح در زمان پیش‌بینی شده به اهداف خود دست نخواهد یافت. بر اساس این مطالعه، علل عام عدم تحقق طرح‌های شهری در ایران و تهران را می‌توان به کیفیت نازل مدیریت و حکمرانی شهری نسبت داد. این کیفیت نازل در ابهام در قلمرو حقوقی مقامات محلی در ایران، نارسایی‌های موجود در نظام مالی شهرداری‌ها و فقدان اثر بخشی، پاسخگویی و مشارکت در مدیریت شهری متجلی است.

۱- دکترای اقتصاد، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی

bzonooz@gmail.com

مقدمه

در مقاله حاضر، تحقق‌پذیری طرح‌های شهری در تهران مورد ارزیابی قرار گرفته است. هر چند سابقه دخالت برنامه‌ریزی شده دولت و شهرداری در کالبد شهر تهران قدمت طولانی دارد و به تحولات ایران در بین دو جنگ جهانی اول و دوم باز می‌گردد، اما چون اولین طرح جامع تهران در دهه ۱۳۴۰ تنظیم شده است، در این مقاله ابتدا شرایط شکل‌گیری، تنظیم و اجرای اولین طرح جامع تهران مصوب سال ۱۳۴۹ را مورد ارزیابی قرار داده ایم. گفتنی است که تهیه این طرح همزمان با دوره تکوین کلانشهر تهران (۱۳۵۷-۱۳۴۰) و پراکنده‌رویی شهرها و شهرک‌ها در اطراف تهران صورت گرفت. در این قسمت از مقاله ضمن پرداختن به این مباحث، ایجاد بسترهای قانونی لازم برای تهیه طرح‌های کالبدی، مشخصات کلی اولین طرح جامع تهران و علل عدم تحقق آن مورد بررسی قرار گرفته است.

طرح ساماندهی مصوب سال ۱۳۷۱ و مجموعه شهری تهران مصوب سال ۱۳۸۱، در دوره شکل‌گیری مجموعه شهری تهران در دوره بعد از انقلاب، مطرح شد. قسمت دوم مقاله به ارزیابی مشخصات و نحوه اجرای این دو طرح اختصاص یافته است. در این قسمت توسعه بی‌ضابطه شهر، فروش تراکم و توسعه عمودی شهر قبل از ورود به مباحث فوق مورد ارزیابی قرار گرفته است.

در قسمت سوم مقاله به نحوه تدوین، تصویب و اجرای طرح ساختاری-راهبردی (جامع) مصوب سال ۱۳۸۶ پرداخته ایم. در این قسمت ابتدا خاستگاه فکری و تجربی این طرح‌ها، سپس چارچوب تهیه آنها در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه، مشخصات طرح اخیر و علل عدم تحقق آن مورد ارزیابی قرار گرفته است.

در قسمت چهارم مقاله، کیفیت نازل مدیریت و حکمرانی شهری را عامل عمده عدم اجرای برنامه‌های توسعه و عمران شهری قلمداد کرده ایم و در اثبات این ادعا به ابهام در قلمرو مدیریت محلی، کاستی‌های نظام مالی شهرداری‌ها، کیفیت نازل حکمرانی شهری و بالاخره شکست دولت و شهرداری‌ها در برنامه‌ریزی شهری پرداخته ایم. در هر یک از این دوره‌ها مسائل عمده‌ای که شهر با آن مواجه بوده و ابعاد اقتصادی، اجتماعی و کالبدی آن تفاوت می‌کرده و مقام عمومی (اعم از دولت و شهرداری) با توجه به ماهیت قدرت سیاسی و ظرفیت‌های فنی، اجرایی و مالی خود، دست به مداخلاتی زده که در مواردی مفید و موثر بوده و در مواردی کافی به مقصود نبوده است. با توجه به این مطلب، می‌توان گفت که قضاوتی که امروز در قبال مداخلات مقام عمومی در ادوار گذشته به دست می‌دهیم، مشروط به اقتضائات زمانی و مکانی هر دوره است.

نکته آخر آن است که هر قدر به زمان معاصر نزدیک‌تر می‌شویم، اطلاعات تاریخی و آماری قابل دسترس، بیشتر می‌شود. این موضوع بر شکل و محتوای مباحث مطرح شده در مقاله تاثیر گذاشته است.

۱- تهیه و اجرای طرح جامع مصوب سال ۱۳۴۹، در دوره تکوین کلانشهر تهران ۱۳۵۷-۱۳۴۰

در این دوره اقتصاد و صنعت ماشینی در ایران رشد بی سابقه‌ای را تجربه کرد. این رشد بی سابقه از یکسو محصول افزایش درآمدهای نفتی، کمک‌های مالی ایالات متحده و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود و از سوی دیگر در پی اتخاذ سیاست‌های اقتصادی دولت به منظور تسهیل رشد اقتصادی در کشور به وقوع پیوست. در دوره ۱۳۵۵-۱۳۳۵ جمعیت شهر تهران از ۱۵۸۴ هزار نفر به ۴۵۳۰ هزار نفر افزایش یافت، یعنی در مدت ۲۰ سال سه برابر شد (مستخرج از نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۳۵ و ۱۳۵۵).

شهر تهران در هر یک از مراحل توسعه خود، عناصر مورد نیاز برون شهری را در بیرون از مرزهای کالبدی خود مستقر کرده است، ولی خیلی زود به دلیل سرعت تحولات شهری و نبود مجال بازسازی