

ب.ا.ر

شماره ۱۱۵ تابستان ۱۴۰۳

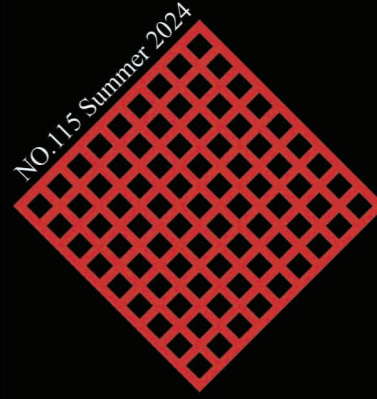
فصل نامه انجمن مهندسان مشاور و معماران شهرساز



ب.ن

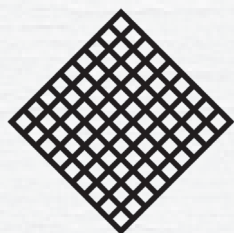
شماره ۱۱۵ تابستان ۱۴۰۳

NO.115 Summer 2024



bon

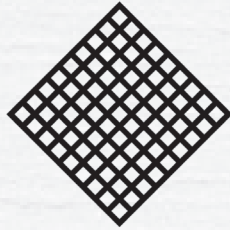
Quarterly Journal Of Consulting
Architects & Urban Planners Syndicate



انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز
فصل نامه ی بن، شماره ی ۱۱۵
تابستان ۱۴۰۳

شماره ویژه
نقد جامعه حرفه‌ای به طرح جامع شهری با نگرش و روش نوین
و ارائه رویکرد متحول به برنامه‌ریزی توسعه

(۱)



انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز

صاحب امتیاز: انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز

مدیر مسئول: سیدمحسن میردامادی arch.mirdamadi@yahoo.com
 سردبیران: کامران ذکاوت Zekavat.K@gmail.com
 سیدعلی اکبر موسوی SAAMoosavi@gmail.com

همکاران این شماره:

اعضای انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز
 و اعضای جامعه مهندسان مشاور ایران

ویراستار: فرناز فرشاد FarnazFarshaad@gmail.com
 طراح گرافیک: شهره خوری setia1977@gmail.com
 چاپ: دیجیتال ایران کهن

به نام خدا

فصل نامه‌ی بُن، شماره‌ی ۱۱۵ تابستان ۱۴۰۳
 انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز

شماره ویژه

نقد جامعه حرفه‌ای به طرح جامع شهری با نگرش و روش نوین
 و ارائه رویکرد متحول به برنامه‌ریزی توسعه
 (۱)

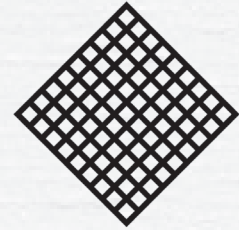


نشانی:

تهران، خیابان شهید بهشتی، خیابان پاکستان، کوچه‌ی
 دوازدهم، شماره‌ی ۱۸، طبقه‌ی دوم، دبیرخانه‌ی انجمن
 صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز
 تلفن: ۶ و ۵۵ + ۸۸۵۳۵, ۸۸۷۵۶۴۳۳
 فاکس: ۸۸۷۳ + ۳۷۰
 نشانی سایت و پست الکترونیکی انجمن صنفی:
 www.scapiran.com
 scap1385@gmail.com

نقل مقاله‌ها و چاپ تصویرهایی که استفاده از آنها محفوظ اعلام نشده است، با ذکر عبارت "نقل از فصل نامه‌ی بُن" و درج شماره‌ی آن آزاد است. مقاله‌های پذیرفته‌نشده بازگردانده نمی‌شود. مقاله‌ها بیان‌کننده‌ی اندیشه‌ی نویسندگان هستند و لزوماً منعکس‌کننده‌ی آرای فصل‌نامه نیستند. نشریه در تلخیص و ویرایش مطالب آزاد است. تصویرها و مقاله‌هایی که فاقد عنوان و زیرنویس هستند توسط شورای نویسندگان نام‌گذاری می‌شوند.

فهرست



پیشگفتار	۵
یادداشت هیات تحریریه	۶
مقدمه سردبیر	۷
بیانیه جامعه حرفه‌ای در مورد رویکردهای برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های شهری	۹
نقد و چالش‌های روش‌های متداول	۱۲
نقد و چالش‌های شرح خدمات تیپ ۱۲	۱۲
جمع‌بندی سردبیر - اهمیت هویت و کیفیت	۱۵
نقد رویکرد جامع نوین	۱۸
کنکاش و نقد ادعای نونگری مصوبه شورای عالی	۲۱
درباره رویکرد نوین در تهیه برنامه توسعه شهری	۲۶
نگاهی اجمالی و نقادانه به تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین	۲۸
گذار به نگرش نوین در تهیه برنامه جامع شهری، چالشها و راهکارها	۳۲
یک ارزیابی انتقادی به مصوبه شورای عالی	۴۸
جمع‌بندی سردبیر - چالش‌های مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	۵۳
پایگاه نظری عدم قطعیت در برنامه‌ریزی شهری	۵۷
جمع‌بندی سردبیر - چالش جامعیت و قطعیت	۶۴
ابرچالش‌های شهرها و توسعه شهری؛ گفتگو با وزیر	۶۵

پیشگفتار

پس از ابلاغ مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تحت عنوان «پیشنهاد بازنگری در روش و نگرش تهیه طرح‌های جامع شهری» که مبنای عقد قراردادهای جدید برای تهیه طرح جامع شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر کشور شد، انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز با تشکیل یک کارگروه مشترک با همکاری نمایندگان شورای گروه شهرسازی جامعه مهندسان مشاور ایران بر آن شد که به نقد و بررسی کارشناسانه پایگاه نظری و تبعات عینی و عملی مصوبه یاد شده بپردازد.

از سال ۱۳۶۳ که ویرایش قرارداد تیپ شماره ۱۲ تحت عنوان قرارداد تهیه طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها برای مطالعات، برنامه‌ریزی و طراحی شهرهای کشور توسط مهندسان مشاور، از سوی رئیس سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شد، به مدت ۳۷ سال سند راهنمای تولید طرح‌های توسعه شهرها بدون آن که ظرفیت پذیرش تغییرات مداوم و اجتناب‌ناپذیر پدیده شهرنشینی و نظام شهرسازی در ایران (و جهان) را دارا باشد بر روند اقدامات و تصمیمات مدیریت شهری سایه گسترد. به همین دلیل و با درک نیاز به تحول و تغییر، وزارت راه و شهرسازی (مسکن و شهرسازی سابق) با همراهی نهادهای حرفه‌ای و مهندسان مشاور شهرساز در مقاطع زمانی مختلف به امر بازنگری و اصلاح شیوه‌نامه و شرح خدمات تهیه طرح‌های توسعه شهری روی آورد که دستاوردهایی نظیر شرح خدمات طرح‌های موسوم به راهبردی/ساختاری از آن جمله است. اگرچه فقدان زیرساخت‌های قانونی، مانع از ایجاد تغییر اساسی در ماهیت و رویه تهیه طرح‌های جامع شهری شد و همان روال گذشته، اما این بار با ابلاغ بخشنامه‌های متعدد و ناهماهنگ و خدمات اضافی تحمیلی به مشاوران ادامه یافت.

جامعه صنفی/حرفه‌ای بر این باور است که مصوبه سال ۱۴۰۰ شورای عالی در نوع خود یک گام مثبت برای رها شدن از حصار طرح جامع قطعیت‌گرا محسوب می‌شود و با بیان اصول مترقی «مسئله محوری، زمینه‌گرایی، مشارکتی بودن و اتکا بر ظرفیت‌ها و منابع هر شهر» ظرفیت‌های نوینی را برای هدایت و تنظیم فرآیند توسعه فضایی-کالبدی شهرها فراهم کرده است، اما از آن‌جا که به هر دلیل، به محصولی با نام آشنای «طرح جامع» و بدون توجه به چالش‌هایی که طرح‌های شهری را ناکارآمد کرده بود وفادار مانده است، چنان که ادعا می‌کند موفق به تغییر رویکرد، متناسب با پارادایم‌های متأخر برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری نشده است؛ و به همین دلیل، نیازمند نقد سازنده است.

گروه مشترک شهرسازی جامعه و انجمن با برگزاری نشست‌های مستمر و مسئولانه در طول یک سال گذشته و ارزیابی ابعاد مختلف موضوع، فضایی را برای گفتگو، هم‌اندیشی و چاره‌جویی برای برون رفت از چرخه معیوب برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی ناکارآمد شهری فراهم کرده است. بخش‌هایی از نتایج این تلاش در این ویژه‌نامه از فصلنامه تخصصی بن منتشر شده است و انتظار می‌رود در شماره‌های آتی، با همراهی صاحب‌نظران و همفکری و مشارکت دغدغه‌مندان این عرصه مهم، تداوم یابد و تکمیل شود.

سیدعلی اکبر موسوی

مهندسان مشاور خودآوند

و رئیس هیات مدیره انجمن صنفی

یادداشت

شماره‌ی حاضر نشریه بن و شماره‌ی آتی آن بر مبنای توافق با هیئت مدیره انجمن صنفی دارای «سر دبیر ویژه» است. این ترتیب برای نشر نظریات همکارانی است که در کار گروه مشترک (گروه شهرسازی جامعه مشاوران و انجمن صنفی) به نقد تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین پرداخته‌اند. امری که با رعایت قاعده‌های نقد و گفتگوهای حرفه‌ای درباره (چهارچوب، راهنما و شرح خدمات) موضوعات جاری در حوزه تولید فضا (معماری و شهرسازی) می‌تواند مفید و هدایتگر باشد. در چند دهه اخیر نبود موفقیت در دستیابی به هدف‌های توسعه شهری (علی رغم تمام تلاش‌هایی که صورت گرفته است) موجب رصد علت این امر بود. همواره در مقوله‌ای چنین پیچیده و چند عاملی یک عامل (شرح خدمات تدوین برنامه و تهیه طرح توسعه شهر) علت اصلی این وضعیت و شکست تصور می‌شده است. به همین دلیل همواره گروهی از همکاران ما در پی اصلاح «شرح خدمات» و یا «تدوین شرح خدمات نوین» با شکل‌ها و محتواهای به ظاهر متفاوت بوده‌اند تا راه رستگاری و دستیابی به توسعه شهری هموار شود. که نشد. نخواهد شد. چون مسئله تعریف درست و دقیقی نشده است. پاسخ چیست؟

شفابخش یافته نشده است. «فرایند تولید برنامه طرح توسعه شهر و اجرای آن «در شرایط مشخص جامعه جریان دارد و عامل‌های بسیاری در این فرایند اثرگذارند. این شرایط به ویژه در نبود مدیریت معاصر بر فرایند تولید علت مشترک و اصلی شکست تلاش‌های معطوف به توسعه شهر است. مدیریت معاصر به معنای تنظیم رابطه‌های میان عامل‌های گوناگون موثر بر تولید سند توسعه شهر و اقدامات اجرایی آن است با تاکید با سوگیری دادگرانه در این انتظام بخشی. در این نگاه «شرح خدمات» یکی از عامل‌های شکست می‌باشد. نه عامل شکست توسعه شهری. ما در لحظه بازبینی و ارزیابی راه (های) بهبوده و تلاش‌های انجام شده هستیم. در این لحظه (ها) پیش از هر کاری لازم است به تعریف روشن و درست مشکل (های) موجود پرداخت و از روش گذشته بر مبنای سرعت پاسخدهی بیش از پرسشگری پرهیز کرد. شکست شهری کنونی ناشی از همین شتابزدگی و بی‌قراری است پرسش بنیانی «مسئله (ها) چیست» نیاز امروز است. امری که نیازمند نقد دانشی روندها و فرایندهای پیشین و جاری است. «مسئله (ها) چیست»؟

هیات تحریریه

مقدمه سردبیر

بر عینیت مکان هستند، باقی نمانده است.

مهم‌ترین مسئله شهرسازی معاصر عدم تحقق اهداف و برنامه‌های آن است که تصمیمات آن همواره از سطوح بالا و بدون جلب نظر شهروندان اتخاذ می‌گردد. نادیده گرفتن حضور و مشارکت شهروندان جهت بیان خواست و آمال ایشان در شکل‌دهی به محیط و محلات خود در فرآیند توسعه شهر، موجب عدم تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه و دلسردی و فقدان حمایت جوامع محلی از آن می‌شود. بدون شک، در نهایت این مردم یک منطقه هستند که باید درباره آنچه که برایشان مطلوب و بهترین است تصمیم بگیرند. اما اقتدار و تمرکز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری شانه‌به‌شانه رویکردهایی که منجر به جامعیت و قطعیت و ضوابط ساخت جامع می‌گردد به مانع اصلی برای مشارکت جدی جوامع محلی تبدیل شده است.

امروزه انتظار و مطالبات شهروندان از شهر و محیط شهری بسیار جدی و رشدیافته است. این مطالبات عمدتاً حول برخورداری از «کیفیت» و «هویت» در فضا و محیط‌های شهریست. بروز ارزش‌های محیطی در مکان و فضای شهری پدیده‌ایست که در شهر پسامدرن بسیار مورد توجه و اهمیت قرار گرفته است. ارزش‌هایی که شهروندان را به حضور در عرصه عمومی ترغیب می‌نماید. شکل‌گیری و بروز این ارزش‌ها در مکان‌های سرزنده و سرشار از زندگی مرهون کارگردانی کیفیت‌های بصری، ادراکی، معنایی و اجتماعی است. سیما و منظر شهری مطلوب نمایش‌گر تمایزات و قابلیت‌های بصری منحصر به مکان است که با درایت و دقت حفظ، تقویت و ایجاد شده است.

حفظ و تداوم هویت و کیفیت و بروز آن در محیط‌ها و مکان‌های مطلوب، سرزنده و فعال امری اتفاقی نیست، بلکه دستاورد تلاش و سیاست‌گذاری‌های مستمر موثر کنش‌گران و حمایت اجتماعات محلی است. هرگونه ارزش محیطی که از گذشته باقی مانده، در فقدان توجه و راهبری اصولی و به‌موقع، به‌سادگی از عینیت مکان و محیط حذف می‌شود.

اسناد راهبری توسعه در شهرهای ما نه تنها درصدد ایجاد کیفیت

نظام شهرسازی کشور در چند دهه اخیر به لحاظ ماهیت رویکردهای ملاک عمل در شهرسازی با چالش‌ها و بحران‌های گسترده مواجه بوده است. در رأس این چالش‌ها ناکارآمدی ابزارهای ملاک عمل، قوانین و ساختار بوروکراسی حاکم بر برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهریست. فقدان توجه به مسائل و چالش‌های واقعی و کلیدی شهرها و بسنده کردن به رویکرد برنامه‌ریزی کاربری اراضی براساس «جامعیت» و «قطعیت»، و همچنین برآوردهای غیرواقعی جمعیت و تدوین «برنامه‌های کمی پاسخ به نیازها» براساس روش‌های سنتی، رسوب شش دهه تکرار رویه‌های جامع و تفصیلی است.

در شرایطی که رویکردهای برنامه‌ریزی توسعه شهری در دنیا هم‌پای دیگر علوم نظری و کاربردی پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای نموده، در کشور ما هنوز نه به لحاظ ماهیت و نه بسترها و ظرفیت‌های قانونی در خدمت شهرسازی، امکان تغییر مسیر و بهره‌گیری از روش‌های متحول و بالغ شهرسازی فراهم نگردیده است. بر اهل فن واضح است که ایجاد کیفیت در محیط، نه تنها از عهده روش‌های سنتی موجود خارج است بلکه جهت بهره‌گیری از رویکردهای متحول (تکوینی) و بالغ، بسترهای قوانین جاری شهرسازی نیز برای این حرکت مناسب و سازگار نیست. از چالش‌های کلیدی روش‌های ملاک عمل موجود در برنامه‌ریزی توسعه شهری، محصول نهایی آن یعنی سند جامع کاربری زمین و ضوابط و مقررات ساخت است که در مقیاس کل شهر تولید می‌شود و چنان نامنعطف و قطعی است که به‌سختی به هرگونه فرآیند بازنگری، تغییر و تحول و پایش تن می‌دهد.

سند کاربری و ضوابط و مقررات ساخت که در مقیاس کل شهر به صورت «قطعی» و «جامع» و با رویکرد فرآورده‌محور تدوین می‌گردد، فاقد ظرفیت لازم جهت تعامل و تلفیق با اسناد متحول، مانند اسناد موضعی و موضوعی است که با رویکرد فرآیند محور تهیه می‌شوند.

به عبارت دیگر کلیه خروجی‌های اسناد موضعی و موضعی، پیشاپیش در سند جامع شهر تعیین تکلیف شده و قطعیت یافته است و امکانی جهت تطابق آن با دستاوردها و سیاست‌های این اسناد که مبتنی



و هویت نیستند، بلکه با انواع ترفندها و پیشنهادات ناکارآمد، عملاً محوکننده کیفیت‌های موجود در فضاهای شهری شده‌اند. تولیدات و طرح‌های از این دست، بدون توجه به ارزش‌های محیطی تدوین می‌شوند. رویکردهای رایج برنامه‌ریزی جامع کاربری و ضوابط و مقررات ساخت نگاهی جزمی، تک سویه و کل‌نگر، و ماهیتی محصول محور در مواجهه با پیچیدگی‌های شهر دارند و گویی فارغ از هر نوع توجه به زمینه و تشخیص کیفیت‌های عینی بستر طرح، صرفاً تأمین نیازها را در تدوین گستره‌ای از برنامه‌های کمی پیگیری می‌کنند. تشخیص، حفظ و ارتقاء، و همچنین ایجاد کیفیت در محیط، موضوعی است که اسناد ستی جامع و تفصیلی در پاسخگویی به آن ناتوانند.

امروزه در محیط‌های پایدار و تاب‌آور، جای جای شهر از هویت متمایز و شخصیت ویژه برخوردار است. تمایزات کالبدی، بصری و اکولوژیک مکان‌ها خود بخش مهمی از کیفیت محیط شهری تلقی می‌شود. حفظ و تداوم این ارزش‌ها مستلزم تدبیر ضوابط کنترل کیفی فرآیند محور است. در حالی که متأسفانه ضوابط و مقررات عام سطح شهری که با رویکرد جامع اعمال می‌شود مهم‌ترین عامل تضییع این تمایزات است.

چنان که در ابتدای مطلب اشاره شد، ایجاد تحول در نظام شهرسازی کشور مستلزم تدوین قانون جامع شهرسازی به مثابه زمینه‌ای برای محقق‌شدن بنیان‌های رویکرد تحول است. بازنگری و تدوین این قانون می‌بایست با چشم‌انداز تغییر و تحول در شیوه برنامه‌ریزی توسعه و تحقق یافتن آرمان‌های آن صورت پذیرد. آرمان‌هایی مبتنی بر حضور و مشارکت فعال جوامع در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ذیل رویکردی فرآیند محور که امکان بازبینی، بازنگری و اصلاح اشتباهات، و انعطاف نسبت به تحولات و نیازهای روز را فراهم می‌آورد، و تصمیم‌سازی، توزیع عادلانه اعتبارات ملی، و تمرکززدایی از تصمیم‌گیری در خصوص مسائل شهری و غیره را ممکن می‌سازد.

رویکرد متحول به برنامه‌ریزی توسعه مستلزم پایبندی به بنیان‌ها و اصول تحول در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی توسعه شهری و در رأس آن اهتمام به «مشارکت محوری» است. مشارکت محوری اهرم پاسخگو نمودن برنامه توسعه به خواست شهروندان است. حکمروایی محلی از یک سو به منزله توزیع عادلانه قدرت در فرآیند تصمیم‌گیری مابین ذی‌مداخلان متعدد جامعه شهری و اجتماعات محلی و از سوی دیگر تقسیم وظائف و مسئولیت در قبال مسائل توسعه با شهروندان است. در اینجا مفهوم مشارکت، سطوح و مراحل آن، اصول و چگونگی بکارگیری آن در دریافت آمال و خواست اجتماعات محلی و نحوه انعکاس آن در اسناد توسعه محلی و چشم‌انداز توسعه معنا خواهد یافت. این مهم جایگاهی ویژه در ایفای حقوق شهروندی و حکمروایی محلی به عنوان بنیان مدنیت دارد.

از دیگر خصائص اسناد متحول همسویی با اصول پایداری است. این مهم به منزله حفظ و مانایی منابع طبیعی و محیط زیست است. در این راستا لازم است راه‌حل‌های مناسب مواجهه با انواع آلودگی‌های محیطی، هم‌زمان با روش‌های ارزیابی و اصلاح تأثیرات سوء در دستور کار قرار گیرد.

علاوه بر این‌ها، رویکرد متحول به برنامه‌ریزی، دارای ظرفیت پایبندی به بنیان‌های سیاست‌محوری است به گونه‌ای که ماهیت متفاوتی از خروجی اسناد برنامه‌ریزی را در مقایسه با رویکردهای فرآورده‌محور در دستور کار قرار می‌دهد. همچنین انعطاف در فرآیندهای تصمیم‌سازی ایجاب می‌نماید که تداوم پایش عملیات، فرآیند تحقق یافتن بنیان‌های توسعه را تضمین نماید و گزینه‌های محقق نشده، مرتب مورد بازنگری و پایش قرار گیرد. با توجه به مراتب فوق بهره‌گیری از اصول و بنیان‌های برنامه‌ریزی فضایی و نهایتاً بومی‌سازی رویکرد عملیاتی آن متناسب با اقلیم جغرافیای فرهنگی کشور بنیان کار خواهد بود.

کامران ذکاوت

مهندسین مشاور پارهاس و همکاران

بیانیه جامعه حرفه‌ای

در مورد رویکردهای برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های شهری

پس از ابلاغ مصوبه ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران به همراه پیوست‌های مصوبه مذکور با عنوان «چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین»، جامعه حرفه‌ای برنامه‌ریزی و طراحی شهری ایران که در طول ۶ دهه اخیر، به دلیل نظام مدیریت تمرکزگرا و رویه‌های یکسویه حاکم، در حاشیه تحولات توسعه شهری نگه داشته شده است، با اعتقاد به ناکارآمدی شیوه‌های جاری مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری بر آن است تا نقش و جایگاه ملی و تخصصی خود را برای حفظ باقیمانده میراث و ارزش‌های سرزمینی ایفا کند. از این رو، تلاش می‌کند تا با یادآوری ضرورت بازنگری در نظام معیوب و ناکارآمد کنونی (که در صورت تداوم، جبران‌ناپذیر می‌نماید)، سازوکار چگونگی تولید سند جایگزین و بومی برنامه‌ریزی فضایی توسعه کیفی شهرها را ارائه نماید.

به سوی شهرسازی مشارکتی و انسان‌محور

رویکرد و شیوه‌های تصمیم‌گیری نابجا، مقتدرانه و فقط از بالا به پایین، بخش عمده‌ای از ارزش‌های کیفی و ماهوی شهرها پایمال گردیده و ساخت‌وسازهای بازارمحور، در حال حاضر هویت و زیست بوم شهرها را به نابودی می‌کشاند.

اکنون زمان آن فرا رسیده که تأمل نموده و بنگریم چگونه شهرهای جهان با بکارگیری رویکردهای نوین برنامه‌ریزی و طراحی شهری، شرایط مطلوب زیست انسانی را از طریق مشورت و خواست مصرف‌کنندگان، ایجاد نموده‌اند. مخاطب وجود کیفیت در محیط، اجتماعات بهره‌بردار می‌باشند. طبعاً ضروری است مشارکت شهروندان در «طرح نیازها» و «اتخاذ تصمیمات توسعه»، در راس اصلاحات محتوایی و رویه‌ای رویکرد برنامه‌ریزی فعلی قرار گیرد.

اتخاذ تصمیم در خصوص انتخاب عملکرد و فعالیت نیازمند شناخت کافی از عینیت مکان، هویت و کیفیت و تمایلات اجتماعات بهره‌بردار است. از همه مهم‌تر، روش‌های سنتی رایج به دلیل ماهیت جامع‌نگر خود، قابلیت تلفیق دستاورد مطالعات کیفی پهنه‌ای و مکانی فرآیندمحور را در قالب طرح‌های موضعی و موضوعی که باید در هر شهر باتوجه به

اکنون بیش از ۶ دهه از تجربه رویکرد جامع کاربری و ضوابط (و بارها اصلاحات سطحی آن) در ایران می‌گذرد. نگاه قطعیت‌گرا به برنامه کاربری اراضی، در فقدان توجه به واقعیات محیطی، مکانی و خواست اجتماعات محلی، مبتنی بر برآوردهای کمی غیرعلمی و غیرواقعی از رشد جمعیت و تقاضا بوده و متعاقباً بارگذاری‌های غیرفنی در حوزه تراکم ساخت، داشته است.

پژوهش‌های کاربردی جامعه حرفه‌ای گواه آن است که محصول طرح‌های جامع در شهرها عمدتاً در تحقق بخش‌هایی از شبکه معابر پیشنهادی و بسیار کمتر در تامین سرانه‌های خدماتی شهر محدود شده و به شدت موجب تضییع هویت و ارزش‌های کیفی مکان‌ها شده است امروزه در محیط‌های پایدار و تاب‌آور، جای جای شهر، از هویت متمایز و تشخیص برخوردار است. تمایزات کالبدی، بصری و اکولوژیک مکان‌ها خود بخشی از کیفیت محیط شهری تلقی می‌شوند. حفظ و تداوم این ارزش‌ها مستلزم تدبیر ضوابط کنترل کیفی فرآیندمحور است. در حالی که ضوابط و مقررات عام سطح شهری در رویکرد جامع، مهمترین عامل تضییع این تمایزات است. در تداوم تجربه این

ظرفیت‌های آن تعریف شود، ندارند. چراکه تصمیمات قبلاً در جامعیت سند جامع و در فقدان نگاه عینی به مکان، اتخاذ گردیده است.

مسلم است که حفظ هویت و ایجاد کیفیت در محیط‌های شهری پدیده‌ای اتفاقی نیست، بلکه نیازمند درک درست از فضا و مکان و درایت و برنامه‌ریزی اصولی است. تمایزات هویتی مکان‌ها در جای جای شهر، بارزترین ابعاد کیفی شهر تلقی می‌گردد. این مهم، توسط جامعیت ضوابط و مقررات سطح شهر در طرح‌های جامع و تفصیلی در معرض محو شدن و نابودی است. باید توجه داشت که روش‌های جاری و شیوه رایج در فرآیند توسعه شهری، موجب تداوم روند تولید رانت زمین و اولویت دادن به حرکت اتومبیل در شهر مدرن شده است. در صورتی که شهر پسامدرن، اولویت را به «ایجاد زندگی در فضای شهری و بسترسازی حضور مردم» در آن داده و حفظ و ارتقاء هویت و کیفیت که مدت‌هاست مطالبات مردم از شهر بوده، جزء لاینفک آن است. دستیابی به این مهم نیازمند بازنگری در شیوه‌های برنامه‌ریزی توسعه با تاکید بر اصل مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است.

اتخاذ تدابیری در راستای تلفیق چشم‌انداز اجتماعات محلی در نظام برنامه‌ریزی کلان توسعه شهری، مستلزم بهره‌گیری از رویکردهای فرایندمحور است. در این راستا اولین گام، تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری بالا به پایین کنونی و تدارک سازوکاری در جهت بسترسازی مشارکت واقعی مردم در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از مقیاس محله و اجتماع محلی است، که قادر باشد بر پایه برنامه‌ریزی رفت و برگشتی (پایین به بالا و بالعکس) و در روندهای پیش، تصمیمات مقیاس محلی را با راهبردهای مقیاس استراتژیک در سطح شهر هم‌پیوند سازد.

از سوی دیگر، از آنجا که بازنگری و تبیین قانون جامع شهرسازی کشور به عنوان بستر حقوقی تحول و تحقق توسعه شهری، بیش از ۴ دهه به تعویق افتاده، اکنون ضروری است ضمن مواجهه سازنده با این مهم، بسترهای قانونی تحقق اهدافی همچون؛ مشارکت مدنی، فرآیندمحوری، تمرکززدایی و در فرآیند تصمیم‌گیری، در دستور کار قرار گیرد. در این راستا انعطاف‌پذیری و پرهیز از جامعیت و عدم قطعیت در تصمیم‌سازی بنیان این تحول قرار دارد.

رویکرد نوین ضروریست به گونه‌ای عمل نماید که بتواند مولفه‌های پنج‌گانه بنیان‌های تغییر و تحول را به شرح ذیل در خود منعکس سازد - **مشارکت محوری** (به منزله تصمیم‌سازی با جوامع در مقابل تصمیم‌سازی برای جوامع)

مفهوم مشارکت محوری، پاسخگو نمودن برنامه توسعه به خواست شهروندان است، این مهم مستلزم تجدید حیات سازمان اجتماعی شهر از طریق شکل‌گیری اجتماعات محلی است که منعکس‌کننده صدای

جمعی و آرمان‌های آن‌ها باشد.

حقوق شهروندی از یک سو، مشتمل بر وظائفی است که شهر و مدیریت شهری در قبال شهروندان دارد و از سوی دیگر، همزمان مسئولیتی است که شهروندان در قبال یکدیگر و شهر بر عهده دارند. حکمروایی محلی، در واقع، توزیع قدرت تصمیم‌گیری و مسئولیت بین ذینفعان متعدد جامعه شهری و اجتماعات محلی است و تقسیم وظائف در قبال مسائل توسعه با شهروندان است.

اجتماعات محلی با داشتن سرمایه اجتماعی و کارشناسان محلی، بنیان‌های حکمروایی محلی را در راستای چشم‌اندازسازی محیط مطلوب خود و تنظیم خواست جمعی، فراهم می‌سازند.

- **فرآیندمحوری** (به منزله تقدم بخشی به تصمیمات راهبردی و اتخاذ تصمیمات عملیاتی مبتنی بر فرآیندهای ادغام‌پذیر *(Integration)*)

برنامه‌ریزی منعطف و اصلاح‌پذیر مبتنی بر تفکیک و اولویت بخشی به تصمیمات، در مقیاس و سطح پوشش آن‌هاست. تصمیمات مقیاس استراتژیک و سطح شهر معطوف به چالش‌های کلیدی شهر و محورهای چشم‌انداز است که در اولویت قرار دارند، تصمیمات عملیاتی و موضوع محور متکی به اطلاعات شهودی مبنا و عینیت مکان می‌باشند که در ذیل تصمیمات استراتژیک و در اولویت بعدی اتخاذ می‌شوند. فرآیندهای عملیاتی زیرمجموعه فرآیندهای راهبردی، به گونه‌ای هم‌پیوند دارای ویژگی‌های ادغام‌پذیری و یکپارچه‌سازی هستند.

اولویت‌های قطعیت یافته در ارزیابی‌های محله محور که با ضرورت تغییر تصمیمات مقیاس استراتژیک همراه شوند، فرآیند ارزیابی و بازنگری پایین به بالا را طی می‌کند.

- **سیاست‌محوری** (به منزله تغییر ماهیت خروجی اسناد برنامه توسعه از محتوای طرح‌محوری به محتوای تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری)

سیاست‌گذاری مهمترین مولفه رویکرد فرآیندمحور است که به منظور پرهیز از محتوای قطعیت‌گرای اسناد طرح‌محور و ایجاد انعطاف در برنامه توسعه، ملاک عمل قرار می‌گیرد و طی آن محتوای توسعه در قالب مجموعه‌ای از اهداف و سیاست‌ها در فرآیندها و محورهای مختلف تدوین می‌گردد. در سطح فرآیند راهبردی (سطح شهر) محتوای سیاست‌گذاری مجموعه‌ای از اهداف کلان و راهبردهای دستیابی به آن‌ها در محورها و موضوعات کلیدی است. بخشی از راهبردها در این فرآیند ماهیت مکانی دارند که بنیان انضباط فضایی را تشکیل می‌دهند. در فرآیند عملیاتی (سطح پهنه) مجموعه‌ای از اهداف خرد و سیاست‌های عملیاتی موضوع محور در راستای حصول اهداف، بنیان‌های چارچوب‌های توسعه پهنه‌ای را تشکیل می‌دهند. در مقیاس مکانی، اهداف اجرایی،

بنیان و تضمین‌کننده سلامت و پایداری جوامع انسانی را رقم می‌زنند، تداوم حضور این منابع حیاتی در گرو توجه و سیاست‌گذاری برای این منظور در فرآیند توسعه شهری است. کربن‌زدایی از هوا، جلوگیری از آلودگی آب و خاک و پرورش نباتات نیازمند تدوین استراتژی‌های حفظ و مانایی آن در برنامه توسعه شهر است. توجهات پایداری علاوه بر محیط طبیعی شامل توجهات محیط انسانی همچون کیفیت‌های اجتماعی، ادراکی، کالبدی و عملکردی نیز می‌گردد.

چالش اصلی «نگرش جامع و روش نوین»، چگونگی یکپارچه‌سازی و پروسه تلفیق مولفه‌های فوق در یک فرآیند پویا و پایدار است. بدیهی است انعطاف و اصلاح‌پذیری در فرآیند پایش سهم مهمی از این پروسه را تشکیل می‌دهد.

پایداری ارزشها و توانمندیها، حفاظت و تداوم قابلیت‌ها در کلیه ابعاد محیطی، کالبدی، اجتماعی و معنایی در رأس اهمیت قرار دارد. جامعه حرفه‌ای معتقد است شرایط اجتماعی و تحولات فرهنگی و رفتاری به‌ویژه سبک زندگی شهروندان و اجتماعات محلی و مطالبات ایشان از محله و فضای شهری، به گونه‌ای متحول گردیده که برنامه‌ریزی توسعه شهری با شیوه‌های کنونی، بویژه در قالب مصوبه سال ۱۴۰۰ شورایی تحت عنوان نگرش جامع و روش نوین، فاقد سازوکار لازم جهت پاسخگویی به آن است. از این رو، بنا دارد توجه کارگزاران و مسئولان ذیربط به‌ویژه در دولت و سازمان برنامه و بودجه را به ضرورت بازنگری در مصوبه مذکور و مشارکت فعال همه ذینفعان در تدوین سند جایگزین و بومی برنامه‌ریزی فضایی توسعه کیفی شهرها جلب نماید.

جامعه مشاوران ایران

راهنماها و کدهای طراحی ملاک عمل خواهد بود.

- **محوریت هویت و کیفیت** (هویت و کیفیت مولفه‌های سازنده ذات مکانند که بنیان‌های تمایزات و توانمندی‌های محیطی را تشکیل می‌دهند) خصائص بارز مکان‌ها، سرمایه‌های پایدار محیط‌های شهری هستند و بنیان‌های چشم‌انداز توسعه را تشکیل می‌دهند که به علت عدم شناخت و درک درست در اسناد توسعه شهری فعلی همواره دستخوش محو و نابودی تدریجی قرار گرفته اند. باید توجه داشت که کیفیت و قابلیت‌های نهفته در مکان منشا اتخاذ تصمیم در خصوص انتخاب عملکرد و فعالیت است که این فرآیند در اسناد توسعه نادیده گرفته شده است.

مولفه‌های ذات مکان، متشا تصمیم‌سازی از مراحل چشم‌اندازسازی تا اسناد عملیاتی و اجرایی هستند. ضوابط کنترل و راهبر توسعه در غیاب شناخت و درک جامع از هویت و کیفیت و تمایزات مکانی از عوامل محو و تضييع آن به شمار می‌رود. حضور و انعکاس این مهم در فرآیندهای توسعه متناسب با مقیاس مداخله، محتوای متفاوتی را رقم می‌زند، که تضمین‌کننده حفظ و ارتقاء ارزشهای تاریخی، کارکردی و هویتی پهنه‌ها و مکان‌های شهری خواهد بود.

این پدیده که ماهیتا فرآیندمحور و سیاست‌محور است، بنیان راهنماهای «موضوعی» و «موضعی» را تشکیل می‌دهد و با اسناد قطعیت‌گرا و طرح‌محور سازگاری ندارد.

- **محوریت پایداری** (به منزله حفظ و ماندگاری منابع طبیعی و زیست محیطی، حذف و تقابل با انواع آلودگی‌های محیطی، مانایی و تداوم کیفیت‌های محیط کالبدی، اجتماعی و فرهنگی) حضور و سلامت منابع محیط زیست همچون آب، خاک، هوا و گیاه،

انجمن صنفی مهندسان مشاور
معمار و شهرساز

نقد و چالش‌های روش‌های متداول

نقد و چالش‌های شرح خدمات تیپ ۱۲

سهراب مشهودی

مهندسین مشاور پارسوماش پایدار

- طرح بندرعباس و شوش - مهندسان مشاور شارستان در طرح‌های فوق موضوع مرکز محله را زیر سؤال برد و آن را عملاً در شهرها شکل نیافته تلقی نمود و محورهای محله‌ای را جایگزین نمود. در طرح بندرعباس با توجه به اقلیم ویژه منطقه اصولاً مباحثی خاص را در طراحی مطرح نمود.

- طرح جامع کرمان - در طرح جامع کرمان و در راستای رویکرد به توسعه عمران به جای طرح جامع، طرح برای تمام بخش‌های درگیر با امر توسعه شهر (آموزش و پرورش، درمانی و غیره) سندهای جداگانه‌ای تهیه و برای تحقق‌پذیری به ادارات کل مربوطه ابلاغ نمود.

چهار - طرح جامع مراغه (طرح‌های سیال شهری): در این طرح با توجه به شکل‌گیری رانت ناشی از نمایش کاربری تجاری و انتفاعی در طرح‌ها، نمایش آن‌ها متوقف و فقط ملاحظات استقرار آن‌ها با شرط اهدای حق شهر برای خدمات مورد نیاز ارائه شد. به علاوه برای ممکن ساختن استقرار خدمات که کمتر محقق می‌شوند علاوه بر نمایش آن‌ها، در قطعاتی شروط استقرار در خدمات دیگر را نیز ضابطه‌مند کرد.

پنج - دیگر طرح‌ها: تقریباً در اغلب طرح‌ها با توجه به کاستی‌های شرح خدمات پیشنهاداتی مشابه مطرح می‌شد.

شش - طرح‌های ساختاری - راهبردی: این شرح خدمات در ۱۳۷۵ پس از جلسات متعددی که بین حرفه،

سابقه تهیه طرح‌های شهری در ایران به دههٔ چهل باز می‌گردد. متأسفانه سندی از شرح خدمات‌های مورد استفاده پیش از انقلاب در دست نیست. اما این طرح‌ها، مانند بسیاری طرح‌های دیگر هم عصر خود در سراسر دنیا، به تمرکز و نگاه صرفاً کالبدی شهرت داشتند. پس از انقلاب نقد این شرح خدمات در دستور کار قرار گرفت و منجر به تحولاتی شد که چکیده آن به شرح زیر است:

یک - طرح‌های روان‌بخش شهری:

در ابتدای انقلاب دفتر فنی وزارت کشور به هنگام انعقاد قرارداد برای تهیه طرح‌های هادی شهری و برای رفع مشکل کالبدی بودن طرح‌ها، شرح خدمات جدیدی تدوین نمود که رویکرد کیفی در آن مورد توجه قرار گرفته بود؛ و لذا نام آن را به «طرح‌های روان‌بخشی شهری» تغییر داد.

دو - طرح‌های توسعه و عمران و نفوذ:

نظر فوق در مورد طرح‌های جامع و تفصیلی هم مطرح بود و لذا در سال ۱۳۶۳ شرح خدمات جدیدی به‌عنوان تیپ ۱۲ تنظیم شد که به دنبال نام خود، کوشش می‌کرد طرح‌ها را از شکل کالبدی به «توسعه و عمران» بدل نماید. به علاوه توجه به حوزه نفوذ را هم مدنظر داشت.

سه - کوشش‌هایی که در طرح‌ها برای اصلاح شرح خدمات صورت پذیرفت:

- طرح همدان - مشاور مؤژدا و همکاران در طرح جامع همدان تغییراتی در شرح خدمات ارائه داد که طرح منطقی‌تر باشد. به علاوه بر اساس آئین‌نامه انجمن شهر دهه بیست رابطهٔ بین عرض معبر و ارتفاع بنا را مدنظر قرارداد.

دانشگاه و وزارت مسکن و شهرسازی منعقد گردیده بود مطرح شد. در این روش مقرر بود طرح به ترسیم ساختار شهر پرداخته و شکل‌گیری نهایی به راهبرد نهایی سپرده شود که البته برخی آن را با طرح راهبردی - ساختاری اشتباه گرفتند و نقدهایی از این نظر غیرمرتبط بر آن وارد نمودند.

هفت - تجربه تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی توأمان:

به هنگام تصمیم‌گیری در مورد تهیه طرح جامع تهران، یک چالش دیگر تهیه طرح‌های شهری، یعنی مشکلات ناشی از تهیه بالا به پائین مطرح گردید.

مقرر شد برای رفع این معضل روند رفت‌وبرگشتی مورد عمل واقع گردد. (همان زمان در روزنامه ایران این روش منتشر شد که به دنبال می‌آید).

در این روش مهندس مشاور طرح جامع و مهندسان مشاور مناطق ۲۲گانه تهران با هم کار را شروع می‌کردند (حتی مشاورین مناطق اندکی زودتر) این مشاوران پیش‌برنامه توسعه منطقه خود را شروع و آن را در اختیار مهندس مشاور طرح جامع می‌گذاشتند. این مشاور از تلفیق این اطلاعات و مطالعات خود کلیات طرح جامع را تهیه و به این مشاوران ابلاغ می‌کرد. سپس روند تهیه طرح جامع و موازی و سپس در امتداد آن طرح‌های تفصیلی اتفاق می‌افتاد.

این تجربه در مشهد و چند کلان‌شهر دیگر هم انجام شد. ولی هنوز ارزیابی نشده که نتایج خود را نشان دهد.

هشت - برگشت به شرح خدمات تیپ ۱۲

با انجام چند طرح با شرح خدمات ساختاری - راهبردی نقد بر علیه آن به‌خصوص در شورای عالی شروع شد و دوباره مقرر شد طرح‌ها با شرح خدمات تیپ ۱۲ انجام گردد.

شرح خدمات تیپ ۱۲ چالش‌های فراوانی دارد که در ادامه به رئوس آن‌ها اشاره می‌گردد:

۱- غلطبودن اساس برنامه‌ریزی

به‌موجب این شرح خدمات، اساس طرح‌ها بر پیش‌بینی جمعیت استوار می‌شود و بنانهان همه عوامل سازنده طرح‌ها از مساحت شهر گرفته تا کاربری‌ها، تراکم و دیگر عوامل وابسته و مبتنی بر آن است. بررسی‌ها نشان می‌دهد میزان انطباق این پیش‌بینی‌ها در شهرهای مختلف با واقعیت تحقق یافته در بازه‌ای بین ۷۶٪ تا ۲۸۳٪ قابل تعریف و عملاً در تمام طرح‌ها غلط از آب درآمده است. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که با این خشت اول کج باید منتظر کج رفتن دیوار طرح‌های شهر تا ثریا کج می‌بودیم.

۲- عدم توجه به امکان تحقق اقتصادی طرح

این طرح‌ها به تراز واقعی تحقق طرح، به‌خصوص ضرورت تأمین زمین

قابل‌دستیابی برای خدمات، تأسیسات، تجهیزات، معابر و فضای سبز، توجه نکرده‌اند. بر همین اساس است که عملاً درصد کمی از این عناصر در طول طرح محقق می‌شوند (در مجموع کم‌تر از ۲۰٪ و در استقرار خدمات حدود ۵۰٪).

۳- سرانه‌های یکسان

از جمله مهم‌ترین مشکلات این طرح‌ها در نظر گرفتن سرانه‌های ثابت در تمام شهرها و تمام بخش‌های هر شهر است که با ادعای عدالت در برخورداری از سرانه‌ها برای تمام گروه‌ها صورت می‌پذیرد. درحالی‌که چون پرداخت هزینه تأمین این سرانه‌ها، غیرمستقیم از طریق قیمت مسکن عملاً به شهروندان منتقل می‌گردد، این امر باعث بالارفتن خط‌فقر سکونت شهری و بیرون ماندن بخش زیادی از شهروندان می‌گردد (چپ آوازه افکندن و از راست شدن).

این سرانه‌ها که نیازمند فضایی معادل حدود ۵۰ مترمربع برای هر نفر به منظور تأمین خدمات، معابر، فضای سبز، تأسیسات و تجهیزات بر اساس مصوبات شورای عالی است که به طورمستقیم و از طریق شهروندان تأمین می‌شود. درحالی‌که حدود ۲۰٪ شهروندان به‌سختی توان تملک ۲۵ متر زمین را دارند.

۴- بی‌توجهی به شهروندان زیر خط‌فقر سکونت شهری

این شرح خدمات، به چگونگی امکان‌پذیری سکونت گروه‌های زیر خط‌فقر سکونت شهری توجه نکرده و در بهترین حالت فقط طبقه متوسط را مدنظر داشته است. بی‌توجهی به خط‌فقر موجب می‌شود درحالی‌که به‌طور متوسط شهرها در افق طرح تنها حدود ۲۳٪ اراضی ساخته شده دارند، ۱۵٪ ساخت‌وساز بیرون محدوده انجام شود. این مسأله در نمونه‌هایی شهرها را با ۱۳ تا ۱۹ میلیون نفر حاشیه‌نشین مواجه کرده است.

۵- عدم اخذ و یا اخذ ناقص نظر شهروندان

نظرات و مشارکت مردم (حتی اگر در طرح‌هایی در تدوین برنامه تا حدودی در نظر گرفته شده باشد) هیچ‌وقت جامع و کامل نبوده و به‌علاوه در حین تحقق طرح تداوم نیافته است. درحالی‌که اگر در بهترین حالت تهیه‌کنندگان طرح‌ها موفق به اخذ نظرات کامل شهروندان در هنگام تهیه طرح شوند نیز به‌علت تحولاتی که موجب تغییر نظر شهروندان در طول بازه زمانی تحقق طرح می‌شود، اخذ به‌هنگام خواسته‌های واقعی آن‌ها در طول زمان طرح ممکن نخواهد شد.

۶- بنانهان تصویر صلب از شهرهای دائماً تغییر یابنده

این طرح‌ها، شهر را در تمام دوره طرح، برنامه‌ریزی و ارائه پیشنهادات خود صلب فرض نموده‌اند و انعطاف‌های لازم را برای پذیرش تغییرات و تحولات در طول زمان تحقق طرح، در نظر نگرفته‌اند. امری که در عمل به تنش‌های زیادی بین شهروندان و مدیران شهری و در نتیجه



تا ۱/۵ برابر پروانه تقاضا در کمیسیون ماده ۵ و تا دو برابر در کمیسیون ماده صد می‌انجامد.

۷- طرح ریزی یکسان شهری، بدون توجه به ویژگی‌های هر شهر

در هر شهر باید بر اساس مسئله‌شناسی و مسائل و مشکلات همان شهر، به‌علاوه پتانسیل‌های توان‌های محیطی، اقتصادی و اجتماعی شرح خدمات خاص خود را داشته باشد، درحالی‌که در شرح خدمات تیپ ۱۲ این امر ثابت است.

۸- شرح خدمات یکسان برای شهرهای متفاوت

در این شرح خدمات، شهرها با ویژگی‌های مختلف با شرح خدمات یکسان برنامه‌ریزی شده‌اند. نه بر اساس ویژگی‌های همان شهر.

۹- مشکلات روش خطی تهیه و تصویب طرح

روش خطی فعلی تهیه طرح‌های شهری که مشتمل بر شناخت، ارزیابی، تدوین برنامه و طرح و سپس بررسی و ابلاغ است و حدود ۳ تا ۸ سال به درازا می‌کشد در عمل موجب تصویب و ابلاغ طرح‌های تاریخ‌گذشته می‌گردد.

۱۰- اختلاط طرح‌های جامع و تفصیلی

طرح‌های جامع باوجود این‌که می‌باید تنها زمینه را برای طرح‌های تفصیلی و رده بعدی فراهم نمایند، در موارد زیادی وارد آن مباحث شده‌اند، به‌گونه‌ای که برخی از شهرداران مستقیم از آن‌ها برای کنترل و هدایت شهر بهره می‌برند.

در این مورد ابهاماتی نیز وجود دارد مبنی بر این‌که با تصویب طرح

تفصیلی جدید، تکیه به طرح جدید ممکن نیست و از سوی دیگر پس از تصویب طرح جامع نمی‌شود خلاف آن عمل نمود.

۱۱- شرح خدمات طرح‌های تفصیلی ثابت برای تمام شهرها

برنامه‌های توسعه شهر در اکثر طرح‌های رده بعدی (طرح‌های تفصیلی و دیگر طرح‌ها) می‌باید در طرح جامع و برای همان شهر مشخص شده و با برخورداری از نظرات شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع و مشارکت آن‌ها، شرح خدمات هر یک ویژه همان شهر تدوین گردد؛ لذا شرح خدمات ثابت طرح‌های تفصیلی از چالش‌های شرح خدمات تیپ ۱۲ است.

۱۲- نگاه غلط به حریم شهر

در این شرح خدمات حریم شهر عملاً به‌عنوان حریم حفاظتی تلقی می‌گردد. درحالی‌که حریم بخشی از امر توسعه را بر عهده دارد و باید تمام کاربری‌هایی را که شهر نمی‌تواند در خود بپذیرد، از جمله کاربری‌های بزرگ‌مقیاس، و سکونت افراد زیر خط فقر سکونت شهری و همین‌طور سکونت شهروندانی که به دنبال مسکن وسیع‌تر و مناسب‌تری برای جایگزین کردن یا تکمیل مسکن کوچک شهری خود برای آخر هفته یا تعطیلات هستند و در شهر نمی‌توانند به آن دسترسی یابند را در خود جای دهد. این امر با مصوبه‌ای که هرگونه بهره‌وری از اراضی حریم شهر را منوط به مجوز وزارت کشاورزی و پرداخت قیمت روز زمین به آن سازمان منوط می‌کند، تکمیل‌تر می‌شود.

جمع‌بندی سردبیر

اهمیت هویت و کیفیت

فقدان توجه به هویت و کیفیت در رأس چالش‌های نظام برنامه‌ریزی کنونی قرار دارد. شهروندان در شهر پسامدرن و پیاده‌روار بیش از هر زمان دیگر به کیفیت فضای شهری که مشوق حضور مردم و رونق و سرزندگی است توجه دارند و این مهم با تهیه نقشه کاربری اراضی حاصل نمی‌شود و نیازمند فرآیند متفاوتی از تشخیص ارزش‌ها و بهره‌گیری هدفمند از آن در محیط شهری و مکان‌سازی است. از سوی دیگر اتخاذ تصمیم در خصوص انتخاب کاربری زمین در فقدان توجه به کیفیت‌های محیطی مکان و پیرامون اقدامی کاذب و ناپایدار است. هویت و کیفیت مکان در ابعاد مختلف عامل جذابیت و تمایل شهروندان به حضور در فضای شهر است. بسیاری از مفاهیم معنایی و ادراکی در تجربه شهروندان از محیط شهری در خصوص دریافت حس مکان و خوانایی نظم فضایی اهمیت ویژه دارند. کیفیت‌هایی نظیر سرزندگی، اجتماع‌پذیری، تصویرپذیری، حس زمان، و کیفیت‌های کالبدی و میراث تاریخی - فرهنگی، جملگی بر نقش‌انگیزی مکان، حضور شهروندان و در نتیجه نقش و عملکرد مکان جایگاه کلیدی دارند. شهروندان در شهر پسامدرن مطالبه‌گر حضور و پایداری کیفیت و هویت در فضا و محیط شهری در تعامل و تشویق رفتارهای اجتماعی هستند.

براین اساس لازمست توجهات کیفی در جهت مکان‌سازی در تصمیم‌سازی‌های اسناد توسعه از ابتدا تشخیص و اعمال شود. رویکرد طرح جامع و ضوابط ساخت فاقد سازوکار تشخیص هویت و کیفیت و چگونگی بهره‌گیری از آن در تصمیم‌سازی‌های برنامه توسعه

به ویژه تعیین کاربری اراضی و ضوابط ساخت است.

چالش تعامل یا اسناد فرآیندمحور

مهم‌ترین چالش رویکرد فرآورده بنیان (جامع - تفصیلی) امکان تعامل با اسنادی است که با رویکرد فرآیند محوری تهیه می‌شوند. به عبارت دیگر اسناد سنتی همانند طرح‌های جامع - تفصیلی که خروجی آن‌ها به‌گونه‌ای جامع و قطعیت‌گراست و حاوی اسناد قطعی مانند سند کاربری و تراکم در سطح کلان شهر هستند و با این نگاه تهیه و به تصویب مراجع می‌رسند با اسناد فرآیندمحور همساز نیستند.

کلیه اسناد کیفی فرآیندمحور مانند اسناد بالغ طراحی شهری (چارچوب طراحی شهری) و اسناد موضعی و موضوعی در تعامل با اسناد فرآیند محور بالادستی خود تهیه می‌شوند.

از آنجا که این مطالعات مستند به برداشت‌های عینی هویت و کیفیت مکان تولید می‌شوند (شهودی منبأ) چنانچه خروجی آن‌ها در تضاد با راهبردهای چارچوب فرادست قرار گیرد بلافاصله قابلیت پایش و تجدید راهبرد سند فرادست فراهم است.

لیکن شبیه‌سازی این فرآیند با اسناد فرآورده بنیان (جامع و تفصیلی) میسر نیست، زیرا قبلاً جامعیت سند جامع قبلاً برای کل خروجی‌های پهنه موضعی به‌گونه‌ای متفاوت تعیین تکلیف کرده و هرگونه دستاورد متفاوت ناشی از اسناد موضعی مستلزم تهیه طرح تجدیدنظر و تصویب مجدد سند مادر خواهد شد. چنانچه این تضاد برای هر یک از اسناد موضعی و موضوعی اتفاق بیفتد در آن صورت عملاً سند فرادستی جهت هدایت توسعه وجود ندارد.

چالش پایداری

کیفیت‌های اکولوژیک زیرساخت‌های طبیعی شهر و منابع انرژی بنیان‌های حیات انسان شهری هستند لیکن این منابع در فرآیند توسعه توسط گروه‌های ذی‌نفع از بین می‌روند و سلامت زندگی شهروندان را به مخاطره می‌اندازند. توسعه پایدار مستلزم کنترل مجدانه و ارزیابی تأثیرات سوء توسعه بر محیط زیست و منابع طبیعی است. رویکردهای سنتی به توسعه فاقد ابزار نظارت و کنترل مستمر از ماهیت و تبعات بارگذاری توسعه است و این تصمیمات در فقدان این حساسیت‌ها در طرح‌های جامع و ضوابط ساخت گرفته شده است.

استفاده بی‌رویه از سوخت‌های فسیلی و عدم سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های سبز و سلامت توسط مدیران نالایق میزان تراکم آلودگی هوا را در دوران وارونگی از مرزهای خط قرمز سلامت شهروندان گذرانده و عدم تجهیز شهرها در مقابل بلایای طبیعی مانند مخاطرات سیل و تکنوتیک شرایط زندگی شهرها را ناپایدار نموده است. بخش مهمی از این فجایع به‌لحاظ بارگذاری‌های غیرمسئولانه جمعیتی، کاربری و تراکم و عدم بهره‌وری در برنامه‌های توسعه غیرمسئولانه و مدیریت غیرمسئولانه است.

توسعه پایدار مستلزم ممیزی مدام و قدم به قدم برنامه‌های توسعه مکان‌ها در جهت حفظ ارزش‌های محیطی، اجتماعی، زیست محیطی و حیات جانوری، تداوم ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی مکان‌ها و کیفیت‌های محیطی است. بارگذاری‌های جامع و متراکم کاربری و فعالیت مغایر با مانایی ارزش‌های محیط طبیعی، منابع آب و خاک و گیاه برای مکان‌هاست و قبل از تصمیم‌سازی نیازمند انجام مطالعات و ارزیابی تأثیرات سوء می‌باشد.

چالش قوانین

جامعه کارفرمایی هر از گاهی به‌گونه‌ای بالا به پایین تغییراتی را تنها در حد استفاده توخالی از واژگان‌های نوین شهرسازی مانند مشارکت، پایداری، فضایی، کیفیت و غیره و انعکاس آن در شرح خدمات‌هایی به جامعه حرفه‌ای ابلاغ می‌کند. لیکن دست آخر محصول کار همان جامعیت کاربری اراضی و ضوابط ساخت است. و متأسفانه معمولاً جامعه حرفه‌ای در برابر غیراصولی بودن این تصمیمات منفعل و ساکت است. لیکن همگی می‌دانیم که مانع کلیدی بر سر راه تحول در رویکرد برنامه‌ریزی توسعه شهری فقدان «قانون جامع شهرسازیست» که به پشتوانه آن بتوان مسیر تحول را هموار نمود. تلاش‌های متعدد اما منفصلی که در جهت بازنگری و تدوین این قانون صورت گرفته به دلایل نامشخص (احتمالاً منافع جناحی) جملگی ناکام مانده و در قدم نخستین رها شده است. تلاش و تجربه جامعه حرفه‌ای سالهای

متمادی در خدمت بوروکراسی بالا به پایین قرار دارد و از استقلال عمل و نوآوری در حرفه بازمانده است، در حالی که مخاطب اصلی محصول شهرسازی، شهر و شهروندان هستند که در شرایط کنونی نقش و جایگاهی برای بیان خواسته‌های خود ندارند و دیوار اقتدار مانع از دستیابی ایشان به حقوق شهروندی است.

چالش مشارکت جوامع

چالش مشارکت حاوی دامنه‌ای از موضوعات مانند ساختار متمرکز مدیریتی تا مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اجرا می‌شود، و این به منزله انحصار تصمیم‌گیری مسائل شهر در بخش دولتی و عمومی است که مانع اصلی در راستای حضور در صحنه سایر ذی‌نفعان و ذی‌نفعان و به ویژه اجتماعات محلی همچون تدارک سازوکار مشارکت مردم و بخش خصوصی و ارائه نظرات مجربان و سرمایه‌گذاران در تصمیم‌گیری است. از سوی دیگر برخی توسعه‌دهندگان و گروه‌های صاحب نفوذ خاص از طریق ارتباطات ویژه کلیه خواسته‌های خویش را در قالب رانت توسعه با دور زدن ضوابط به‌راحتی محقق می‌سازند و این ساختار به قدری قدرتمند است که الزامی برای پاسخ‌گویی به وجود نمی‌آورد، در مقابل از آن‌جا که سازمان‌های محلی توانمند و حمایت‌های قانونی جهت انعکاس خواست مردمی وجود ندارد این روابط همچنان پابرجا تداوم می‌یابد.

نادیده گرفتن حضور و مشارکت اجتماعات محلی جهت بیان خواست و آمال ایشان برای شکل‌دهی به محیط و محلات خود در فرآیند توسعه شهر موجب عدم تحقق اهداف و دلسردی و عدم حمایت جوامع محلی از فرآیند توسعه می‌شود.

حق به شهر و اعمال حقوق شهروندی رویکرد متفاوتی را در جهت شهرسازی و برنامه‌ریزی توسعه شهری ایجاب می‌نماید.

- رویکرد «مشارکت محور و شهروندمدار»** یا «رویکرد شهرسازی با مردم به جای شهرسازی برای مردم»
- رویکرد متحول به برنامه‌ریزی توسعه شهری توجه ویژه به «هویت، کیفیت و پایداری» دارد، بنیانهای فوق جملگی مطالبات جوامع و اجتماعات محلی است که باید سرلوحه تفکر نوین شهرسازی قرار گیرد.
 - بدیهیست محوریت مشارکت جوامع و حضور کیفیت و پایداری در فرآیند برنامه‌ریزی نیازمند حمایت قوانین است.
 - تدوین قانون جامع شهرسازی مترقی که محورهای تحول را در خود منعکس نماید پیش‌نیاز رویکرد نوین به شهرسازی و برنامه‌ریزی توسعه شهری است.
 - محقق‌سازی یک پارادایم متحول در برنامه‌ریزی توسعه شهری مستلزم پایه‌گذاری قوانین متحول و پیشرو است که پشتیبانی لازم

چالش فرآیند بازنگری و پایش

از دیگر چالش‌های کلیدی اسناد جامع و درازمدت فقدان مکانیزم مداوم بازنگری و اصلاح فرآیندها و تصمیمات و راهبردهای محقق نشده و غیرقابل انجام است. رویکردهای بالغ به برنامه توسعه که تصمیمات عملیاتی را در فرآیندهای زمانی و مکانی اتخاذ می‌کنند مکانیزم بازنگری سالانه و مستمر در تصمیمات قبلی و حتی راهبردهای کلیدی را در دستور کار دارند. در حالی که رویکردهای جامع و غیرمنعطف تنها در مرحله تهیه طرح‌های تجدیدنظر طی دهه‌های بعد امکان اصلاح و تغییر تصمیمات اشتباه دیوان سالارانه را از طریق اتخاذ یک تصمیم اشتباه دیگر به دست می‌آورند.

تصمیمات اجتماعات محلی و خروجی "طرح‌های عملیاتی پهنه‌ای" و "طرح‌های موضعی" در چارچوب استراتژیک تأثیرگذارند. این تأثیرات در قالب بازنگری‌های ادواری، "راهبرد کانونی" را پایش می‌نماید.

با توجه به مباحثی که در جزئیات مطالعات اسناد محلی برجسته می‌شود به ویژه توجهات کیفی که منجر به تصمیمات عملکرد و فعالیت می‌شود و همچنین خواست اجتماعات محلی بنیان‌هایی را تشکیل می‌دهد که چارچوب راهبردی مرحله نخست را ممکن است مورد بازنگری قرار دهد. این مهم منجر به پایش و بازنگری سالیانه تصمیمات به ویژه تصمیمات راهبردی می‌گردد.

فرآیند پایش ادواری خود فرآیند بازنگری در ارکان مطالعات سطح راهبردی را طی می‌نماید و بسیاری از تصمیمات راهبردی را پایش و راهبردهای جدیدی را بازتولید می‌نماید.

را در راستای شکل‌گیری بنیان‌های تحول فراهم سازد.

- در رأس این بنیان‌ها حمایت از حقوق شهروندی قرار دارد که اجتماعات محلی را در تبیین چشم‌انداز و آمال توسعه محقق سازد و خواست جوامع برخواست گروه‌های ذی‌نفع توسعه اولویت یابد. در این راستا ضروریست اجتماعات محلی در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حضور فعال یابند.
- وجود قوانین حمایت از حقوق شهروندی، تمرکززدایی و واگذاری امور به مدیریت شهری در مقیاس محلی و اجتماعات محلی، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری با مشارکت شهروندان، توزیع عادلانه اعتبارات عمرانی ملی به نسبت کانون‌های جمعیتی در سطح ملی و محلی، تخصیص درآمد حاصل از مالیات‌های ارزش افزوده هر محل به مدیریت‌های شهری در مقیاس محلی و ... جملگی نکات قابل تأمل در قوانین جدید خواهد بود.

چالش تحقق‌پذیری

مهم‌ترین چالش اسناد جامع و غیرمنعطف، فقدان مکانیزم تحقق‌پذیری است. تحقق عملکرد و فعالیت و زیرساخت‌های شهری نیازمند، انعطاف، تجدیدنظر، بازنگری و مهم‌تر از همه مشارکت و حمایت‌های محلی و مالی است. هر یک از عوامل در ماهیت فعالیت و زمان شکل‌گیری آن تأثیرگذارند که جامعیت و قطعیت محتوای اسناد سنتی همچنین ساختار دیوان‌سالاری مانع اصلی تحقق‌پذیری است.





نقد رویکرد جامع نوین

فریدون بیت یونان

مهندسین مشاور عرصه

کردن مفاهیم و وجوه تناقض موجود در آن، حسب مورد به برخی از «الزامات» ۱۲ گانه و مفاد «چارچوب و شرح خدمات طرح جامع نوین» می پردازیم:

۱ - طرح جامع با نگرش و روش نوین یا سنتی شهر: - الزام اول (مصوبه): با توجه به مستندات و الزامات قانونی موجود «تثبیت»^۱ عنوان «طرح جامع شهر» به مثابه سند قانونی هدایت و کنترل توسعه فضایی شهرها با رعایت قاعده «یک شهر - یک طرح و برنامه» ضروری است. طرح تفصیلی و طرح های موضعی و موضوعی نیز در همین چارچوب و به عنوان اسناد تکمیلی طرح جامع محسوب می شوند. تأکید مشخص و شفاف بر مفهوم ثابت و مرسوم «طرح جامع شهر» و حاکم بودن کلیه مصوبات مربوطه در بند ۱-۳ بر آن. بند ۱-۳ - مستندات حقوقی و قانونی تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح (چارچوب، راهنما و ...) : رعایت کلیه قوانین، آئین نامه ها، دستورالعمل ها و مصوبات قانونی ذیربط در فرآیند تهیه، بررسی، تصویب، نظارت و اجرای طرح جامع و تنظیم آن ضروری است از جمله: - قانون تأسیس شورای عالی ... (مصوب مورخ ۲۲/۱۲/۱۳۵۱ مجلس شورای ملی ایران) - قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن ... (مصوب مورخ ۱۶/۴/۱۳۵۳ مجلس

چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح های جامع شهری با نگرش و روش نوین» پیوست مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ «شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ انتشار یافته است. و از این تاریخ جایگزین تهیه طرح های جامع شهری با الگوی همسان ۱۲ و مبنای انعقاد قراردادهایی در سال گذشته برای تعدادی از شهرهای کشور شده است. در مفاد مصوبه مزبور «اصول و الزامات» ۱۲ گانه ای به منظور تحقق این مصوبه بر عهده معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی قرار گرفته است که بعضاً با همکاری سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور و در یک مورد با همکاری جامعه مهندسان مشاور باید انجام شود. از میان این اصول تنها «الزام اول» که مربوط به ابلاغ شیوه نامه (چارچوب)، فرایندها (هدایت) و شرح خدمات طرح جامع شهر است انجام شده و از قرار اطلاع، تمهید مالی لازم «الزام شماره ۲ و ۱۲» از این مصوبه که با همکاری سازمان برنامه و بودجه و وزارت کشور برای تحقق انجام خدمات مزبور باید انجام شود، هنوز به نتیجه مطلوب نهایی نرسیده است. سایر الزامات ۱۲ گانه مصوبه مزبور با گذشت بیش از یک سال بعد از فرجه زمانی ۶ ماهه تعیین شده، هنوز انجام نشده اند. بنا بر ضرورت ارزیابی و تحلیل این مصوبه و روشن

۱. تعریف «طرح جامع شهر» (بند ۲ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن ...) طرح جامع شهر عبارت از طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی منطقه بندی مربوط به حوزه های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تاسیسات و تجهیزات عمومی، مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت های مربوط به آنها تعیین می شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می گردد.

الزام چهارم (مصوبه) ضرورت ارائه پیشنهاد «موضوع مدیریت یکپارچه شهری» ظرف شش ماه برای تصویب به هیئت دولت مطرح شده است؛ و در الزام پنجم (مصوبه) تنظیم و ارائه تغییرات موردنظر «طرح جامع روش نوین» در مورد «فرآیندهای اداری-اجرایی و الزامات قانونی و نهادی تغییرات عنوان شده» طی مدت شش ماه جهت تصویب به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران آمده است؛ با فرض محال انجام این مصوبات در بازه زمانی اعلام شده، تأثیری بر ساختار و فرآیند تلفیقی معارض رویکردهای جامع و راهبردی و ماهیت اسناد و مدارک قطعیت یافته نهایی «طرح جامع روش نوین» نخواهند داشت. لیکن احساس ضرورت ایجاد تغییرات مزبور که در این مصوبه مطرح شده می‌تواند جای امیدواری برای گشودن حصارهای محدود کننده برنامه‌ریزی منطبق با نیازهای روز آینده شهرهای کشور باشد.

۲- دیدگاه و رویکرد مشارکتی: - الزام دوم (مصوبه): «چارچوب شرح خدمات» پیشنهادی که نمایانگر ساختار و رئوس مطالعات و بررسی‌های لازم برای تهیه طرح جامع توسعه شهر است، بایستی با رعایت اصول «مسئله‌محوری، زمینه‌گرایی، مشارکتی بودن و اتکا بر ظرفیت‌ها و منابع هر شهر» توسط مشاور ذی‌صلاح منتخب همان شهر و با تایید اداره کل راه و شهرسازی استان مربوطه با شیوه مشارکتی تکمیل و تدقیق^۱ شده و مبنای تهیه، بررسی و تصویب طرح جامع شهر قرار گیرد. * - بند دوم- اصول و مبانی رویه‌ای «چارچوب و راهنمای ...»: مشارکت و شراکت همه «بازیگران در تهیه و اجرای طرح» به منظور تقویت حس تعلق به شهر و به تبع آن تحقق‌پذیری طرح ضروری است. - بند ۴ اسناد پشتیبان طرح ۱-۶-۲ «چارچوب و راهنمای ...»: سند مستندسازی مشارکت (شامل شناسایی، میزان مشارکت ذی‌نفعان و هم‌چنین کلیه رویه‌ها، فرایندها، روش‌ها، جلسات مشارکتی و نحوه اعمال نظرات ذی‌نفعان از آغاز تا پایان فرایند تهیه و تصویب و اجرای طرح) - بند ۱-۱-۳ - تدوین دستور کار «شرح خدمات ...»: تدوین و تلفیق خواسته‌های ذی‌نفعان* کلیدی از آینده شهر. - بند ۴-۱-۳ - تشخیص، تعیین و اولویت‌بندی موضوعات راهبردی توسعه فضایی شهر با «روش‌های مشارکتی». - بند ۱-۳-۳- تدوین مأموریت و چشم‌انداز بر اساس مشارکت ذی‌نفعان کلیدی (بیانیه چشم‌انداز) - بند ۱-۵-۱ تدوین برنامه اجراء، نظارت و بازنگری «شرح خدمات ...»: سازماندهی و تقسیم کار «کنشگران و ذی‌نفعان» (دولتی، خصوصی، عمومی و «مردمی») برای اجرای برنامه طرح‌ها و پروژه‌ها.

شورای ملی ایران) - و ۱۴ مورد سیاست، دستورالعمل و آئین‌نامه نحوه بررسی و تصویب مرتبط دیگر، مصوب تاکنون. - بند ۱۴ - نقشه‌ها، گزارش و ضوابط و مقررات طرح توسعه کالبدی شهر، در بند ۲-۵ شرح خدمات قرارداد تیپ شماره ۱۲ - پهنه‌بندی و برنامه‌ریزی کاربری زمین و طرح‌های توسعه فضایی-کالبدی شهر و حریم (بند ۲-۴ مرحله دوم طرح جامع با نگرش و روش نوین) شامل:

- تدقیق محدوده و حریم شهر؛
 - نظام تقسیمات شهری (مناطق، نواحی و محلات)؛
 - طرح توزیع و استقرار جمعیت و گروه‌های اجتماعی؛
 - طرح تامین مسکن و خدمات پشتیبان سکونت به تفکیک گروه‌های اجتماعی؛
 - طرح تامین فضاهای کار و فعالیت و خدمات پشتیبان کار و فعالیت؛
 - پهنه‌بندی و کاربری زمین (نوع، مقیاس و تراکم)؛
 - طرح شبکه تاسیسات و تجهیزات شهری؛
 - طرح شبکه فضاهای سبز و باز شهری؛
 - طرح توسعه نظام حمل و نقل و ارتباطات؛
 - پهنه‌بندی استفاده از اراضی حریم شهر؛
 - نحوه مداخله در محدوده‌ها و محلات هدف بازآفرینی؛
- تدوین ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری به تفکیک نوع موقعیت پهنه‌های استفاده از زمین (بند ۳-۴ مرحله دوم طرح جامع با نگرش و روش نوین) * مقایسه و تشخیص انطباق حداکثری اسناد طرح‌های کالبدی-فضایی «طرح جامع روش نوین» با تعریف مشخصات طرح جامع در قوانین مصوب و نیز ریز اسناد و مدارک تهیه طرح توسعه کالبدی شرح خدمات قرارداد تیپ ۱۲، بیانگر آن است که محصول فرآیند تهیه طرح جامع مزبور علی‌رغم اعلام استفاده از فرآیند رویکرد راهبردی به خروجی نهایی طرح جامع سنتی می‌رسد. به این ترتیب، دیگر جایگاهی برای هر نوع نگرش و روش نوین احتمالی مورد ادعا باقی نمی‌ماند. محصول نهایی مطالعات، هم‌چنان طرح و برنامه نیابتی-تجویزی، از بالا به پایین، عمومی و فراگیر با همان اشکالات عدیده طرح‌های جامع سنتی، مانده بر دست شهر و شهروندان. همان اسناد نهائی کالبدی و ضوابط و مقررات مورد نظر کمیته فنی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری، همان نقشه کاربری اراضی یا پهنه‌بندی موردنیاز شهرداری، همان ساختار ناکارآمد مدیریت شهری و همان قوانین و کمیسیون‌های ماده پنج ناقض قوانین. هرچند در

۲. تدقیق و تعدیل و تنظیم شرح خدمات مطالعات طرح جامع هر شهر، متناسب با نقش و جایگاه خودویژه ساختاری-عملکردی و مسائل ارجح و کلیدی آن، یکی از چالش‌های اصلی شیوه تهیه طرح‌های جامع بوده است، که در تنظیم فرآیند «طرح جامع نوین» مورد توجه قرار گرفته و پیشنهاد شده است. این وظیفه توسط مهندس مشاور منتخب شهر با اتکاء به ویژگی‌های هر شهر انجام می‌شود. اما ماهیت این تعدیل و تدقیق قاعده‌تاً کاهنده و حیثه آن در چارچوب قالب تعریف شده کلی خواهد بود و تبعات نارسانای‌های مترتب بر رویکرد جامع‌نگری را همچنان خواهد داشت.

مشارکت همه ذی‌نفعان — مشارکت ذی‌نفعان کلیدی — شراکت همه بازیگران — به کارگیری روش‌های مشارکتی — کلید واژه‌هایی هستند که در عناوین و تعاریف سرفصل‌های مطالعات طرح حاضر استفاده شده است. که دیدگاه و رویکرد تهیه «طرح جامع شهری با نگرش و روش نوین» را مشارکتی بودن عنوان می‌کند. حال آن‌که شامل بودن «مردم» جزو ذی‌نفعان و نقش و مشارکت آن‌ها در فرآیند تهیه و تدوین و اجرای طرح، در سایه ابهام قرار دارد. هرچند واژه‌های ذی‌نفعان، ذی‌نفعان کلیدی در مفهوم جامع خود «مردم» و شهروندان را شامل می‌شود ولی تردید یا خودداری از به کار بردن مشخص کلمه می‌تواند بی‌دلیل نباشد؛ چنان‌که با ملاحظه مفاد بند ۱-۵ در انتهای شرح خدمات و جزو وظایف مشاور مبنی بر سازماندهی و تقسیم کار «کنشگران و ذی‌نفعان» (دولتی، خصوصی، عمومی، «مردمی») برای اجرای برنامه طرح‌ها و پروژه‌ها؛ جایگاه «مردم» در این شیوه مشارکتی بودن قطعی و روشن‌تر می‌شود. جایگاهی که خواه ناخواه به‌عنوان شهروند بهره‌بردار و مجری طرح مصوب ایفای نقش خواهد کرد. برنامه‌ریزی مشارکتی (یا مشارکتی بودن) الگویی در برنامه‌ریزی شهری است که بر مشارکت کل جامعه در فرآیند برنامه‌ریزی تأکید دارد، و زمانی اتفاق خواهد افتاد که بر اساس مبانی نظری مشارکت، کلیه مراحل برنامه‌ریزی مشارکتی (از

جمله فرهنگ‌سازی و ارتقاء آگاهی عمومی، شناخت حقوق شهروندی و مسئولیت‌های فردی و اجتماعی، تشکیل نهادها و مجامع محلی و ...) به درستی طی شده باشد. «برنامه‌ریزی مشارکتی» نقطه عزیمت و تعیین‌کننده اصلی رویکرد ساختاری یا راهبردی است. در «شرح خدمات طرح جامع روش نوین» هیچ تعریفی از برنامه‌ریزی مشارکتی و روش و بسترسازی آن وجود ندارد. و هیچ اشاره‌ای به «همکاری جامعه محلی» و مشارکت سیستماتیک آن، که می‌بایست از ابتدای مسئله‌یابی آغاز شود، نشده است. ولی در انتهای گزارش تشخیص: — جمع‌بندی و تحلیل یکپارچه شناخت شهر (۱۰-۲-۲-) در تدوین، طبقه‌بندی، کمبودها و محدودیت‌ها (بیانیه مسائل) و در تدوین، طبقه‌بندی و تحلیل، فرصت‌های توسعه شهر (بیانیه فرصت‌ها و ظرفیت‌ها)؛ از دیدگاه اسناد و «ذی‌نفعان کلیدی شهر» سخن به میان آمده است. این فرآیند مبهم دریافت شناخت مسایل و نیازها از جامعه محلی یا (ذی‌نفعان کلیدی شهر؟) در انتهای مرحله جمع‌بندی و تحلیل یکپارچه فوق، و در آغاز «تدوین دستور کار» مبنای استعلام خواسته‌های ذی‌نفعان کلیدی از «آینده شهر!!» و تعیین اولویت‌های موضوعات راهبردی توسعه فضایی شهر با «روش‌های مشارکتی» قرار گرفته است. (بیانیه مأموریت) - برنامه‌ریزی راهبردی (ساختاری).

کنکاش و نقد ادعای نونگری مصوبه شورای عالی

فرهاد قصیری

مهندسین مشاور شاران

فریدون گازرانی

مهندسین مشاور آرمان طرح ایرانیان

بواسطه افزودن شرح خدمات الحاقی و بیگاری در اضافه کردن خواسته ها و مباحثی تحت عنوان (پدافند، TOD، ...) و ۱۶ عنوان دیگر در همان تیپ همسان ۱۲ است.

۵-۱- مصوبه به کارگیری طوطی وار واژه گانی همچون "فضایی - مشارکتی - راهبردی" را عین نونگری قلمداد کرده، بدون اینکه تعریفی از آن ها ارائه نماید.

۶-۱- شرح خدمات، تا حد زیادی وارد جزئیات شده است و در عمل پیش از شروع مطالعات، امکان ورود بیشتر به جزئیات موضوع، امری دشوار خواهد بود. همچنین مسئله گرای، زمینه گرا بودن و خاص بودن رویکرد برای هر شهری با توجه به شرایط آن، امری است که در جریان مطالعات امکان پذیر است و پیش از شروع مطالعات تا حد زیادی مقدور نیست.

۲- ادعای جایگزینی رویکرد فضایی به جای رویکرد کالبدی

الف- مصوبه و ابلاغیه رویکرد تیپ ۱۲ را کالبدی می شناسد و رویکرد جایگزین را فضایی می داند، در حالیکه کالبد، مقوله ای سه بعدی (البته از نوع ساختمانی و درنهایت فضا ساز)

ب- مصوبه بر آن است که یک رویکرد فضایی گنگ را جایگزین رویکرد فضایی ساختمانی کند بدون اینکه تعریفی از آن ارائه کرده باشد.

ج- مصوبه ادعا دارد که رویکرد بی مفهوم کالبدی را درخواست نکرده و به رویکرد دوبعدی (تصویر رخدادهای شهر بر سطح افق تاکید دارد در حالیکه موضوعاتی از قبیل کاربری زمین، تراکم جمعیتی، تراکم

این نوشتار بر اساس بررسی های صورت گرفته در موضوع شرح خدمات ابلاغی طرح های جامع شهری با نگرش و رویکرد نوین، در گروه شهرسازی دوره دهم انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز تهیه شده است. گزارش حاصل کنکاش، تحلیل و ارزیابی و نقد مشخص به یکایک بندهای شرح خدمات از منظر عنوان در دسته بندی های معین به گواه و ادعای این بندها است و هر کدام از بندها با عنوان بصورت تیترو در ادامه نقد و اظهار نظر ارائه شده است.

۱- نقد به ادعای نونگری شرح خدمات:

۱-۱- بر خلاف ادعای مصوبه شرح خدمات، رویکرد در پیش گرفته شده به هیچ عنوان نوین نبوده و تفصیل بیشتری از شرح خدمات تیپ ۱۲ با اضافه نمودن شعارهایی همچون مشارکت مردمی، اولویت حل مسائل اقتصادی و سیاسی و زیست محیطی جامعه شهری ارائه گردیده است.

۲-۱- مصوبه واژه گان "سازمان، ساختار و ساختمان" را به کرات با مفهوم درهم و برهم جابه جا و نا به جا بکار برده است، در حالیکه این واژه گان فارغ از نونگری مفاهیم مشخص در ادبیات شهری هستند.

۳-۱- چنانچه این مصوبه بویی از نونگری داشت، به تنهایی نمی توانست توسعه شهری را ارتقاء دهد و چرا که توسعه شهری، هنگامی می تواند ارتقاء یابد که کل نظام توسعه نونگر شود و کلیه مقیاس های فرادست و فرودست شهر را یکپارچه متحول کند.

۴-۱- مصوبه تفاوتی ماهویی با تیپ ۱۲ ندارد، فقط متنی مفصل تر



ساختمانی، طبقات ساختمانی و ... مصداق بارز و رویکرد دو بعدی تیپ ۱۲ هستند.

د: مصوبه هدف از تغییر در شرح خدمات را «تغییر از طرح های توسعه کالبدی به طرح های یکپارچه توسعه فضایی» عنوان کرده، لیکن در هیچ بخشی از پیوست ارائه شده از واژه «توسعه یکپارچه فضایی» تعریف درستی ارائه نشده و از سوی دیگر تمامی خروجی های مورد انتظار طرح همچنان در حد طرح های کالبدی باقی مانده است.

۳- ادعای در تغییر روند تهیه طرح :

الف: مصوبه ادعای تغییر در روند تهیه و تدوین طرح دارد، در حالیکه در این مصوبه، روند تهیه طرح شناخت، تحلیل و آینده نگری همانند تیپ ۱۲ است و عزم بر همان شناخت وضع موجود دارد، پس در این خصوص نه تنها هیچ تغییری صورت نگرفته است، بلکه هیچگونه نونگری هم نیست.

۴- ادعای در تغییر مقیاس:

۱-۴-: مصوبه ادعای بر تغییر مقیاس دارد، در حالیکه مقیاس را همانند تیپ ۱۲ با اعداد گرد شناسایی می کند.

مقیاس، نسبتی میان واقعیت روی زمین و نقشه آن است، در این میان آنچه مهم است گردی عدد این نسبت نیست، بلکه درجه ای از وضوح و خوانایی نقشه است که کار تشخیص و تصمیم را تسهیل کند.

۲-۴- همچنین این مصوبه اگرچه مقیاس جامع نگر برای طرح جامع قائل است (۱:۱۰۰۰۰، ۱:۵۰۰۰) اما خروجی آن را بدون اینکه به مقیاس عددی دیگری اشاره کند، با مقیاسی فراگیر از کلان (چشم انداز) تا خرد (ضوابط و مقررات ساختمانی) می گستراند.

۳-۴- مصوبه، علیرغم تأکید بر مقیاس و نگاه جامع داشتن، تا حد بلوک، قطعه و پلاک جزء نگری را خواستار است و بدون شک نیم تواند یک نظم فنی و تخصصی را ادعا نماید.

۵- ادعای در توجه به مشارکت ذینفعان و مشارکت طلبی

۱-۵-: در بخش های مختلف شرح خدمات مکرراً به لزوم مشارکت ذینفعان و عاملان کلیدی اشاره شده و بندهایی از شرح خدمات نیز به این موضوع اختصاص یافته است، لیکن سازوکار مشارکت، مقیاس مشارکت، حوزه های مجاز برای مشارکت مشخص نشده است. این در حالی است که ذینفعان طرح همچنان هیچ نقشی در مراحل تعیین شرح خدمات و تصویب طرح نخواهند داشت و مباحث مشارکتی در این شرح خدمات نیز همچنان در حد شعار باقی مانده است.

۲-۵- یکی از تأکیدات طرح نوین بویژه در گزارش تشخیص و بخش

مشارکت مردمی توجه به مسائل اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی است، حال آنکه طرح در وزارت راه شهرسازی تهیه می شود و این وزارتخانه صرفاً در حوزه مسکن، شهرسازی و راه اختیار و قدرت دارد. حتی در صورت مطالعه مسائل اقتصادی و اجتماعی و زیست محیطی و حل تمامی مسائل در تمامی حوزه ها (که امری غیر ممکن در مقیاس طرح جامع یک شهر است)، ارگان تهیه کننده طرح اختیاری برای اعمال تغییرات ندارد. علاوه بر اینکه اکثر مسائل اقتصادی، اجتماعی و حتی زیست محیطی، ریشه ملی و حتی فراملی داشته و در مقیاس شهر و منطقه حل نمی شود.

۳-۵- در مسئله مشارکت ذینفعان، انتقاد، به فرآیند غیرشفاف تدوین شرح خدمات ابلاغی (که بدون مشارکت واقعی و موثر اصلی ترین ذینفعان و مجریان اصلی) یعنی دستگاه های دولتی و عمومی در استان ها و مشاورین شهرسازی وارد است. طبق بند ۶ مصوبه بایستی در هر دو سمت (کارفرما، نهادهای ناظر و تصویب کننده، مجریان و کاربران طرح های جامع نوین) در بخش دولتی و عمومی و مهندسان مشاور تهیه کننده طرح، ظرفیت سازی مورد نیاز صورت پذیرد. شاید بهتر بود تا ایجاد یک گفتمان جمعی مشترک میان این کنشگران و نهادها حداقل در سطح مفاهیم اساسی همچون مسئله محور بودن، مشارکت، تحقق پذیری و...، پیش از تبدیل شیوه نامه فعلی و شرح خدمات صورت می پذیرفت؛ تا پایه های مشارکت واقعی و صورت بندی ساختار رویه و محتوایی جدید و تدوین شرح خدمات متناظر آن شکل گرفته و این شرح خدمات و شیوه نامه به جای ابلاغ محتوای بالا به پایین، حاصل از اجماع و وفاق (حداقل بخش بزرگی از) کنشگران حوزه برنامه ریزی و مدیریت شهری باشد.

۴-۵- دشواری های امر مشارکت شهروندی در بافت و زمینه ایران و اینکه آیا مشارکت با ذینفعان، در شرایطی که هرگونه ارتباط وسیع اجتماعی که همراه با تمرکز ویژه بر یک موضوع باشد به راحتی می تواند به مسئله های امنیتی تبدیل شود، ممکن است؟

۵-۵- ضمن اینکه جدای از ضعف بستر مشارکت مستقیم شهروندی، این "ذینفعان" کلیدی که مشارکت با آنها در تهیه، تصویب و اجرا الزامی قلمداد شده، روشن نشده اند. متأسفانه سطوح مشارکتی در نظر افراد مختلف در ادارات استانی نهاد محترم وزارت راه و شهرسازی و دیگر نهادهای دخیل در طرح های توسعه بسیار متفاوت است و به دلیل فقدان قوانین مشخص در خصوص مشارکت شهروندی (به جز قوانین مربوط به شوراهای) در امور توسعه ای و نیز تکیه عمده بر رای گیری ها در قالب دموکراسی نمایندگانی (و نه مشارکت مستقیم)، زبان مشترک و عام در خصوص مشارکت شهروندی نداریم و بسیاری مشارکت را صرفاً

یک نوع نظرسنجی در ابتدای کار دانسته و برخی نیز به نادرست، در بافت و زمینه فعلی، به دنبال مشارکت حداکثری هستند.

۶- ادعای توجه و تاکید بر وجود مستندات حقوقی و قانونی در فرآیندها

۶-۱- در بخشی از پیوست به مستندات حقوقی و قانونی تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح اشاره شده و لیستی از مصوباتی که تا کنون بر طرح های جامع تأثیرگذار هستند، ارائه گردیده است. لیکن مشکل اصلی عدم تثبیت این آئین نامه ها در شرح خدمات مشاور و تغییر مکرر و اضافه شدن مداوم آیین نامه های جدید است که در حجم خدمات مشاور مؤثر بوده و حتی حق الزحمه آن پیش بینی نمی شود و از طرفی گاه با هم در تناقض هستند. تعدادی از آئین نامه های مذکور نیز همچنان ناقص (بدون دستورالعمل اجرایی) و یا متناقض هستند مانند شیوه نامه شناسایی و تعیین محدوده های هدف بازآفرینی و یا استاندارد پایگاه داده های مکانی و

۷- ادعای غیرواقعی در خصوص یک شهر و یک طرح و برنامه

۷-۱- بیان اینکه حاکمیت قاعده «یک شهر، یک طرح و برنامه» از اهداف کلی این شرح خدمات جدید است و پیش نیاز نیل به این هدف وجود یک پایگاه اطلاعاتی جامع، همه جانبه و به روز شونده از شهر است که جمع بندی تمامی ریز اطلاعات ارگانهای درگیر و در ارتباط با امر مدیریت شهری و خدمات رسان در آن وجود داشته باشد. (این در حالی است که در وضعیت کنونی بسیاری از ارگانها از جمله خدمات رسان در حوزه تأسیسات زیربنایی به دلیل مصوبه پدافند غیرعامل که از استانداردهای آنها به تمامی ارگانها ابلاغ گردیده است، تمامی اطلاعات خود را محرمانه شمرده و از ارائه اطلاعات اولیه به مشاور طرح جامع سر باز می زنند.)

۸- ادعای بر ارائه کلیه اطلاعات مورد نیاز طرح از طرف کارفرما

۸-۱- در بخش الزامات و وظایف کارفرما عنوان شده است که: «کارفرما موظف است کلیه داده ها، نقشه ها و اسناد پایه مرتبط را که برای تهیه طرح مورد نیاز است، در ابتدای تهیه طرح در اختیار مشاور قرار دهد در غیر اینصورت کارفرما نباید نسبت به عقد قرارداد اقدام کند.» این در حالی است که استفاده از کلمه «داده ها» بسیار مبهم بوده و حجم دقیق اطلاعاتی که کارفرما موظف به ارائه به مشاور است تعیین نگردیده است. همین ابهام منجر به انتقال وظایف کارفرما به مشاورین بدون پیش بینی حق الزحمه های متناسب با خدمات می گردد.

۸-۲- بدون اجبار قانونی و نیز پیگیری اجرای قانون و ارزیابی و پایش آن در زمینه شفافیت و پاسخگویی اولیه نهادهای مرتبط با توسعه شهری، علاوه بر آن که امکان تامین اطلاعات کافی برای مشاور وجود ندارد، مشاور در بسیاری موارد امکان در میان گذاردن همان اطلاعات به دست آمده با شهروندان را نیز ندارد.

۸-۳- مصوبه حاضر فاقد تعیین وظایف دقیق کارفرمایان استانی و دیگر نهادهای موثر دولتی و عمومی در قالب تغییرات شرح خدمات و تغییر رویه و محتوای طرح های جامع شهری است و به طور عمده معطوف به وظایف مشاوران شده است.

۸-۴- اجرای بند ۹ مصوبه در خصوص دستورالعمل ایجاد بانک اطلاعاتی زمین مرجع یکپارچه، به روز و مستمر، (و پس از آن تحقق ایجاد این زیرساخت اطلاعات فضایی _ مکانی (SDI)) با عنایت به ضرورت تامین بودجه، ایجاد ظرفیت فنی و منابع انسانی کافی، پذیرش شفافیت اطلاعاتی از سوی نهادهای ذینفع دولتی و عمومی و جمع آوری کلیه داده های فضایی زمین مرجع، امری زمان بر است؛ تکلیف تامین اطلاعات فضایی مکانی متناسب شیوه نامه و شرح خدمات جدید تا زمان ایجاد زیرساخت ها در عمل بر گردن مشاوران افتاده است و حجم بزرگی از منابع مالی و کارشناسی مشاور را به خود اختصاص خواهد داد.

۹- اسناد و نقشه های طرح

۹-۱- نقشه ها و اسناد تولیدی طرح بدون هیچ تغییری همچنان کالبدی بوده و کاملاً به اهداف و شعارهای اقتصادی و اجتماعی و سیاسی بی ارتباط است. به عنوان مثال نمایش نحوه توزیع اقشار کم درآمد و از سوی دیگر توزیع مراکز فعالیت و اشتغال چه کمکی به دسترسی این اقشار به فرصتهای شغلی خواهد کرد؟

۹-۲- به طور کلی بندهای شرح خدمات بسیار مفصل است و در بسیاری از موارد (بخصوص در بخش گزارش تشخیص) به موضوعاتی می پردازد که نتیجه ای در خروجی از آن نخواهد گرفت، از سوی دیگر در بسیاری از بندها موضوع خدمات به صورت کلی گویی و پر از ابهام تعریف شده و تکلیف مشاور تهیه کننده طرح در آن مشخص نیست.

۱۰- ضوابط و مقررات طرح

۱۰-۱- ضوابط و مقررات هم صرفاً به کاربری می پردازد و مسائل اقتصادی و اجتماعی شهر در هیچ بخشی از طرح حل نشده و به ضابطه و راهکار اجرایی نمی رسد. چرا که مرجع قانونی تعیین ضابطه در این حوزه ها وزارت راه و شهرسازی نیست.

۱۰-۱- ضوابط و مقررات در این ابلاغیه هم بسیار مبهم بیان شده



است و بدون شک هیچکدام از تضامین حقوقی را نخواهد داشت و بسیار صریح و کم بهاء از کنار آن رد شده اند.

۱۱- نیاز به آزمودن یک چارچوب جدید رویه‌ای-محتوایی پیش از تصویب آن

۱-۱۱- یکی از نقدهایی که می‌توان به شرح خدمات نوین وارد دانست این است که نهایی شدن آن پیش از آنکه طرح‌های جامع برای شهرهای پایلوت (۵شهر) تهیه شود و نتایج استفاده از این شرح خدمات و چارچوب تهیه طرح مورد ارزیابی گسترده جامعه حرفه‌ای، دانشگاهی و بخش عمومی و دولتی قرار گیرد صورت پذیرفت و به صورت مصوبه لازم الاجرا درآمد. (حال آنکه تدوین شهر خدمات تیپ ۱۲، پس از آزمودن شیوه مذکور در چندین شهر تبدیل به یک روال مصوب و عمومی شده است.)

۱۲- عدم رها شدن از حجم بالای اطلاعات

۱-۱۲- با وجودی که ادعا بر این است که رویکرد این شرح خدمات راهبردی و چالاک است، اما در عمل کلیه اطلاعاتی که در طرح‌های جامع شهری پیشین جمع‌آوری می‌شد، از مشاور خواسته خواهد شد و در نهایت مشکل حجیم بودن داده‌ها و نیز هزینه بالای جمع‌آوری و تحلیل آن‌ها تا حد زیادی هنوز پابرجا است.

۲-۱۲- در کل ابلاغیه و مصوبه، به بانک اطلاعات و داده‌ها بعنوان یک موضوع کلیشه‌ای و شعار گونه پرداخته شده است. در حالیکه دیدگاه‌های مشاوران، تجاربشان و دغدغه‌هایشان، کاملاً متفاوت با کارفرما است و هیچگاه هم به یک ؟؟؟؟

۱۳- مسئله حق الزحمه

۱-۱۳- به دلیل فقدان برداشت مشترک از این شرح خدمات در میان مدیران بخش دولتی و عمومی، عدم شناخت ابعاد مختلف نظری و عملی آن‌ها و... نگارنده اطمینان دارد که در آینده نزدیک مشکلات گسترده‌ای برای ارزیابی مالی هزینه چنین شرح خدماتی در شهرهای مختلف خواهیم داشت. ضمن اینکه ایجاد ذهنیت مناسب در زمینه رویه و محتوای حاصل از شرح خدمات ابلاغی در مدیران و کارشناسان دولتی و عمومی، خود نیازمند صرف هزینه‌های مالی و زمانی برای ظرفیت‌سازی است و بهره‌گیری از روش‌هایی چون QCBS، زمانی می‌تواند به درستی به کار گرفته شود که زبان مشترکی راجع به موضوع میان دو طرف قرارداد وجود داشته باشد و معیارهای ارزیابی نیز روشن و شفاف باشد.

۲-۱۳- طبق بند ۱۲ مصوبه، نحوه محاسبه و تامین حق الزحمه، انتخاب

و انعقاد قراردادها بایستی با همکاری و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه ظرف شش ماه صورت پذیرد. انتظار جامعه صنفی مشاوران این است که موضوعات فوق شفاف و دقیق و (خالی از ابهامات) تعیین شده و با توجه به افزایش خدمات و هزینه‌بر بودن تسری مشارکت به کلیه رویه‌ها، نحوه محاسبه حق الزحمه، منصفانه و واقع‌گرایانه (مکفی برای انجام با کیفیت خدمات خواسته شده) و شفاف و دقیق (و با مشارکت حرفه‌مندان) باشد.

۳-۱۳- طبق بند ۳ مصوبه شماره ۷۱۹۶۹/۳۰۰ مورخ ۱۶/۰۶/۱۴۰۰ شورای عالی شهرسازی و معماری تداوم حضور و ارائه خدمات مشاور تا افق طرح نیازمند تمهیدات فنی، قراردادهای مالی لازم است که بایستی تا ۶ ماه (پایان سال ۱۴۰۰) تهیه شده باشد. با توجه به آماده نبودن محتوای فوق، در حال حاضر اظهارنظر در این حوزه مقدور نیست.

۱۴- مساله تحقق پذیری

۱-۱۴- ما هنوز چارچوب مشخص و جامعی برای ارزیابی تحقق‌پذیری و کیفیت و میزان اجرای طرح‌های جامع در ایران نداریم. حتی ارزیابی انحرافات از طرح‌های جامع (در طرح‌های تفصیلی و در دنیای واقعی) برای هر شهر، نیازمند اجرای یک طرح مطالعاتی جدی است. به‌علاوه با بیانی خلاصه که گفتگوهای طولانی‌تری را می‌طلبد، برنامه‌گریزی، اثر شدید و تسلط اثرات ناشی از رشد کند، رکود/ عدم رشد و حتی رشد منفی اقتصادی بر توسعه شهر، تاثیرات شدید تغییر مدیران بر شرایط سازمانی و نهادی و میزان تحقق برنامه‌ها در نهادهای عمومی و دولتی، افزایش قیمت زمین شهری به‌حدی که انجام غالب فعالیت‌ها در شهرهای بزرگ و متوسط (و حتی شهرهای کوچک در حوزه نفوذ شهرهای بزرگ) را غیراقتصادی می‌کند همگی به عدم تحقق طرح‌های تو است و توسعه مؤثر هستند.

۲-۱۴- عدم تامین کاربری‌های خدماتی و یا متضمن ایجاد محیط‌های با کیفیت شهری، به طور عمده ناشی از ضعف پاسخگو نمودن نهادهای متولی تامین این عملکردهای مورد نظر (و یا عدم تکافوی محتوای قانونی موجود در تعیین تکلیف نحوه تحقق خدمات، تاسیسات، تجهیزات و زیرساخت‌های شهری) است.

دومین دلیل عدم تحقق، تراکم فروشی و انحراف از ضوابط ساخت در راستای تامین منابع مالی از طرف مدیریت شهری (شهرداری‌ها) است سوم ناشی از ضعف ظرفیت‌های تعریف و اجرای پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی (PPP) در تامین برخی نیازهای شهری است.

۱۵- فقدان ساختار مدیریت یکپارچه و ضعف شفافیت و پاسخگویی نهادها

۱-۱۵- عمده تلاش‌ها در زمینه مدیریت شهری یکپارچه (و به دنبال

۱۷- توجه به حقوق مالکانه

۱۷-۱- یکی از دلایل اصلی ضعف طرح‌های جامع در توجه به مالکیت زمین و حقوق مالکانه، فقدان سامانه کاداستر شفاف جهت استفاده توسط مشاوران است و بدون ارائه این سامانه اطلاعاتی به مشاور، نمی‌توان انتظار چندانی در راستای ارتقای طرح‌ها در این زمینه داشت. همچنین هزینه‌های تملک اراضی مورد نیاز برای تعریض معابر، انجام ابرپروژه‌ها و ...، الزاما از طریق خود طرح قابل تامین نیستند و کار بر روی تامین منابع نیازمند مشاوران ویژه در این حوزه و نیز دغدغه جدی مجریان طرح برای این موضوع است و گذاردن این وظیفه بر عهده مشاور مسترپلان امری به جد غیراصولی است.

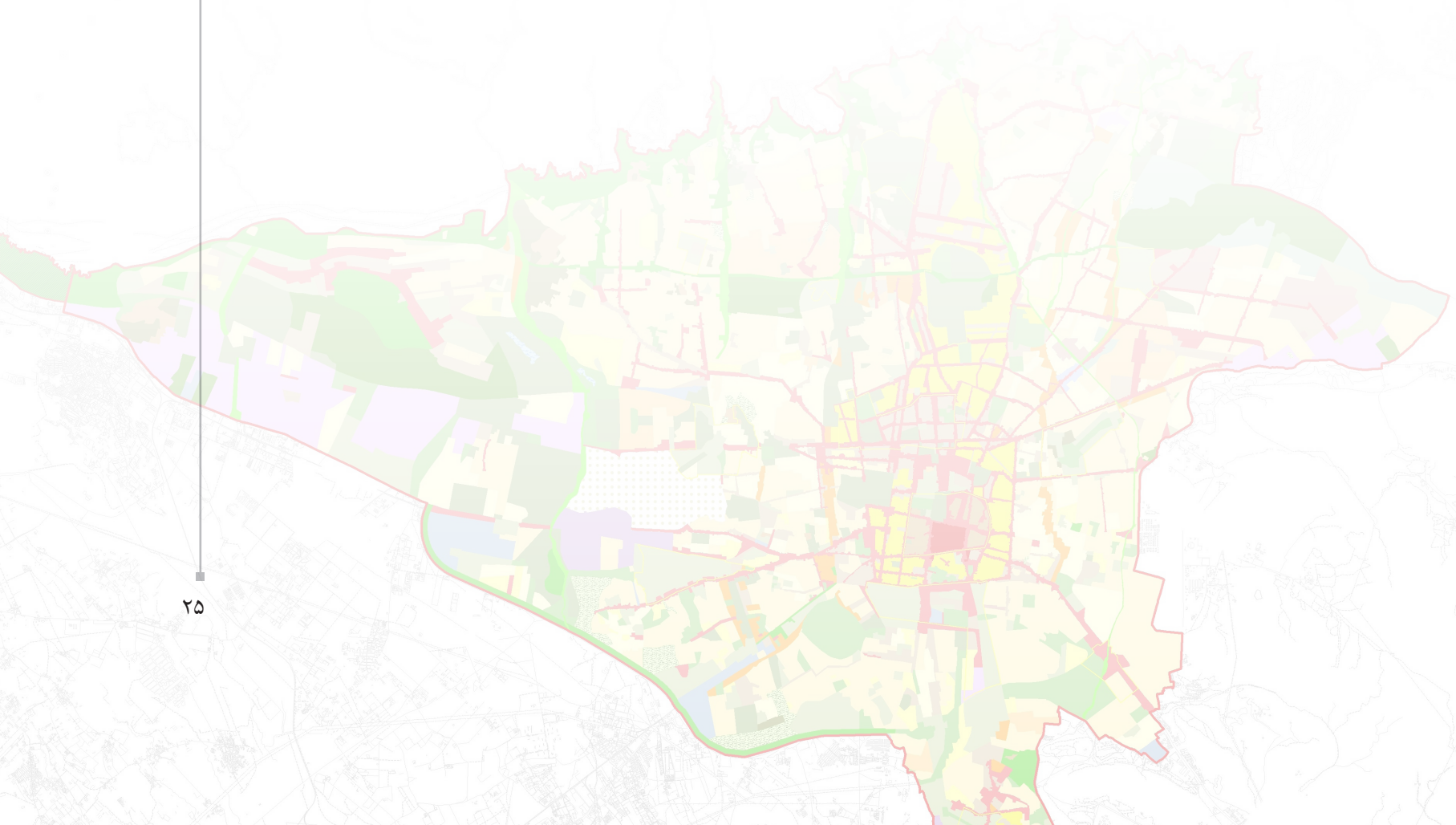
۱۸- مباحث طراحی شهری

۱۸-۱- مطالعات در تلاش است، مبحث بسیار مهم طراحی شهری را با مقیاس کلان (سیاست گذاری، رویکردی و الگوواره گی) تا مقیاس جزء نگرانه در این طرح و مطالعات بدست بیاورد، که بدون شک کاری سخت و دشوار و نشدنی است.

آن برنامه‌ریزی شهری یکپارچه، بدون تصویب قانون مدیریت یکپارچه شهری (که محتوای آن پاسخگوی شکل‌گیری رویه‌ها و محتواهای مورد نیاز در برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه شهری باشد) به خصوص در غیاب عزم سیاسی و عمومی و فشار از بالا و پایین به نیروهای بخشی‌نگر در شبکه توسعه شهری تقریبا و محکوم به شکست است. طبق مصوبه، تصویب و استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری جزو عوامل کلیدی موثر بر تصویب و اجرای موفق طرح‌های جامع شهری است (که تهیه پیشنهادات مورد نیاز آن بر اساس تصویب به هیئت دولت به عنوان یک وظیفه شش ماهه تعیین شده است. متاسفانه تجربه ناموفق تهیه پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری و روستایی و عدم به نتیجه رسیدن آن ایجاد اجماع میان ذینفعان و تصویب قانون در بیش از یک دهه اخیر، باعث می‌شود که نگارنده (با توجه به دوره‌ای از حضور در کمیته ارزیابی پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری و روستایی) چندان به این امر خوشبین نباشد.

۱۶- باز توزیع عادلانه منابع

در برنامه‌ریزی شهری، نیازمند بستر قانونی و نهادی مورد نیاز برای دریافت مالیات‌ها و عوارض وارد بر فضای مبادله‌ای و استفاده مستقیم آن در ایجاد فضای عمومی واقعی و خدمات و کیفیات عمومی و جمعی است و محتوای طرح مستقیما و به تنهایی نمیتواند بر روی آن موثر باشد.



درباره رویکرد نوین در تهیه برنامه توسعه شهری

اسماعیل توکلی مهر

مهندسین مشاور شهر و برنامه

پاراگرافها ئی که مطالب آنها همدیگر را تعقیب و تکمیل نکرده و هر کدام به موضوعی مجزا می پردازد تعریف و تصویری از موضوع برنامه ریزی شهری و مشکلات امروز آن در کشورمان را بدست نمی دهد. از جانب دیگر مقدمه شامل مطالب پر حاشیه ای است که می توان آنها را اطلاعات، منابع و مأخذ مرتبط با موضوع برنامه ریزی شهری دانست که اصولاً می باید با تحلیل علمی، نتایج آنها بیانیه ی گفتمانی بحث را البته در فضای نوشتاری ساده تر تشکیل می داد که چنین نشده است. تدوین کنندگان تغییر رویکرد، با بکار گیری کلمات و واژه های سنگین، در جملاتی که باید رمز گشائی شوند، نظریه ی شهرسازی ایرانی، مراکز آموزش برنامه ریزی، عملکرد مهندسان مشاور و وضعیت شهرهای ایران و بسیاری موضوعات دیگر را زیر سؤال برده اند و نظریه ی خود را التیام بخش همه ی نابسامانی ها بدون توجه به امکانات اجرائی آن در شرایط حاضر دانسته اند. لازم است به پراکنش قسمتهای مختلف رویکرد نوین اشاره شود. تعاریف و آسیب شناسی اساساً بخشی از منابع و مأخذ مطالعات نویسنده و یا نویسندگان است که تحلیل و نتیجه گیری از آنها بدنه ی هر نوشتار و بحث را تشکیل می دهند. بنابراین لزومی به ارائه آنها در سندی که به شورای عالی شهرسازی و معماری ارائه خواهد شد و ضرورتاً می باید مختصر باشد نیست.

در جستجوی رویکرد نوین در تهیه برنامه توسعه شهری این تصور در نگارنده ایجاد شد که راهبردهای رویکرد متفاوت تر و نوین به معنا و

چگونه می توان در مورد نوشتاری اظهار نظر نمود که درک و فهم جملات آن بسیار مشکل و مستلزم رمزگشائی است. اگر موضوع نوشتار در باره ی مسائل شهری است می باید سلسله مراتبی، قدم به قدم، بی پیرایه و عاری از تکلف های ادبی و بیان احساسی باشد. همچون شهر و یا اثر معماری که زمانی زیباست و در دل می نشیند که ساده، گویا و بی تکلف است. پیش نویس رویکرد نوین در تهیه ی برنامه ی توسعه شهری جهت ارائه به شورای عالی شهرسازی و معماری از آنگونه نوشتارهایی است که در طبقه بندی صاحب نظران و اساتید نگارش، نوشتاری زیگزاگی یا شکسته است که نظرات نویسنده یا نویسندگان در یک خط سیر اتفاقی مطرح شده و یافتن نظم بین جملات پر واژه و گاه طولانی و ابهام بر انگیز را به خواننده واگذار می کند. از طرف دیگر نوشتاری است پر پیچ و خم، و بدون نظم اندیشه و پر پیرایه با نشانه های خروج از موضوع و رازگونه کردن مساله. اگر از اشتباهات املائی و واژه های نامانوسی چون علنیت بگذریم، وجه نوین برنامه توسعه شهری را در کجای این نوشتار و چگونه از میان مطالب پراکنده و غیر سلسله مراتبی می باید جستجو کرد؟ در مقدمه، بیانیه ی گفتمانی، تعاریف، آسیب شناسی، پیشنهادات و یا در فرایند اجرائی؟

لازمه ی هر نوشتاری ابتدا تعیین یک چهارچوب نظری، تعریف، و ارائه ی تصویری کلی از موضوع و کانون بحث به عنوان مقدمه با ترکیب دقیق کلمات و پرهیز از قطعی گویی ها و بسط دادن های کلی و بی پایه است، مقدمه ی طولانی و پر حاشیه ی رویکرد نوین با

را از هزار توی تشکیلات سازمان برنامه در آورد، کارشناسان ادارات کل را که بار اصلی بر دوش آنها گذاشته شده آماده ی پذیرش وظیفه کرده و در اجرا توانمند کند و تشکیلات عریض و طویل دادگاه های صالحه ای را با تربیت قضات متخصص ایجاد کند تا با ذینفعانی که به تخلف و خرید تراکم ارزان استاد شده اند به توافق برسد. شهرداری در کنار شورای شهر به پارلمان محلی ارتقا یابد، محتوای دروس آموزشی دانشگاه ها در همه مقاطع و سطوح تغییر یابد و بسیاری بایدهای دیگر. همه ی این پیشنهادات علامت سنگ بزرگ است که در فضای ملتهب اجتماعی و بحران اقتصادی کشورمان به واقعیت پیوستن آنها جای بحث فراوان دارد.

افزون بر اینها بسط و توسعه ی اینگونه پیشنهادات وزارت راه و شهرسازی توسط همکاران، اعضای انجمن های حرفه ای شاید به عنوان راه گریزی برای شرکت های مهندسان مشاور و بیشتر برای شرکت هایی باشد که در این راه عقد قرارداد پیش قدم می شوند. اما تجربه نشان داده است، مهندسان مشاور از اینگونه همکاری ها نتایج خوبی نگرفته اند و شیوه نامه های تدوین شده به کمک انجمن های حرفه ای راه دیگری را رفته اند و اختلاف نظرها و سلايق مهندسان مشاور با کارفرمایان در نیمه ی راه انجام قرارداد منجر به توقف مطالعات شده است.

مفهوم نوآوری و خلاقیت باشد. نظراتی که بتواند با کمترین هزینه، در کمترین زمان و با کمترین تاثیرات جانبی تغییراتی چشمگیر در فضای برنامه ریزی شهری کشورمان بوجود آورد و آن را از فضای تیره و تاری که نویسندگان رویکرد نوین ترسیم کرده اند برهاند. این انتظارات نه تنها از مقدمه، بیانیه ی گفتمانی، تعاریف، آسیب شناسی و پیشنهادات حاصل نمی شود بلکه از جداول (پیشنهادات رویکرد نو- حوزه نظر و عمل) و (فرایند اجرایی تهیه برنامه توسعه شهری) نیز برآورده نمی گردد زیرا که در هیچکدام از پیشنهادات، نوآوری و خلاقیت دیده نمی شود. و نظراتی چون تدوین نظریه برنامه ریزی، ارزیابی نظام آموزشی، گفتمان عدالتگرا و حق به شهر، انتقال از مرحله شهرهای مصرفی به شهرهای مولد، حق مرغوبیت و غرامت و سایر پیشنهادات در گفتمان های موضوعات شهری بارها تکرار شده و می شود و ۱۴ گام فرآیند اجرایی تهیه برنامه توسعه شهری چیزی جز تکرار مکررات با واژه های جدید و تشدید بوروکراسی نیست که تا این زمان اغلب آنها مغفول مانده و یا با قوانین متعدد امکان اجرایی شدن از آنها سلب شده است.

لازمه ی برخی پیشنهادات رویکرد نو و فرآیند اجرایی قدرت اجرایی بلا منازعی را می طلبد که بتواند برای مثال فرآیند انتخاب مهندس مشاور را از قانون مناقصات و ارزان فروشی خدمات مهندسی مشاوره خارج نماید، بازنگری متن قراردادها و شرح خدمات مهندسان مشاور



نگاهی اجمالی و نقادانه به تهیه طرح های جامع شهری با نگرش و روش نوین

فیروز علیزاده

مهندسان مشاور نقش محیط

اطلاعات غیررسمی نشان می‌دهد که شورای راهبری طرح‌ها در غالب استان‌ها با گذشت بیش از ۱۰ ماه از ابلاغ دستورالعمل نحوه تشکیل شورای راهبری، هنوز تشکیل نشده است.

تشکیل شورای راهبری یکی از ارکان اصلی طرح‌های جامع شهری با رویکرد نوین و وجه ممیزه این طرح‌ها با اسلاف آن محسوب می‌شود. چرا که تدوین خواسته‌ها، ماموریت‌ها و راهبردهای نهایی شهر تلفیقی از سه بخش **دیدگاه شهروندان و کنشگران کلیدی**، اسناد و احکام فرادست و قانونی و در نهایت مطالعات تشخیصی و تحلیل بخش‌های مختلف شهر (استخراج مشکلات و چالش‌ها و همچنین ظرفیت‌ها و توان شهر و پیرامون) می‌باشد و با عدم تشکیل شورای راهبری، امکان تنظیم و تدوین دیدگاه شهروندان و کنشگران کلیدی شهر هم مقدور نخواهد بود.

نحوه تشکیل شورای راهبری طرح‌ها طی دستورالعملی ۵ ماده‌ای مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۴ توسط معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی تدوین و ابلاغ شده است. مطابق ماده سه آن، ترکیب اعضای شورای راهبری متشکل از سازمان‌ها و نهادهای دولتی (وزارتخانه‌ها و نهادها)، بخش عمومی (شهرداری، شوراهای شهر و...)، بخش خصوصی (اتحادیه‌های صنفی، اتاق‌های صنفی-تخصصی و...)، بخش تعاونی (تولید و مصرف) و در نهایت سازمان‌های غیردولتی نظیر سمن‌ها و ... خواهد بود و مطابق بند ۲ ماده سه، نمایندگان این نهادها باید از سطح سازمانی هم ارز با طرح ریزی شهری و یا از واحدهای تخصصی مرتبط

مقایسه تطبیقی فرآیند تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری با رویکرد جدید با هم‌تایان قبلی (تیپ ۱۲ و طرح‌های راهبردی-ساختاری) را می‌توان در قالب بندهای سه گانه زیر با هدف استخراج نقاط قوت و ضعف این‌گونه طرح‌ها و با توجه به تجربیات نیم قرن تهیه طرح‌های جامع شهری در ایران، به صورت کلی زیر طرح کرد:

۱- تغییرات در نحوه و فرآیند تهیه طرح

بررسی شرح خدمات طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین (مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ شورای عالی شهرسازی و معماری کشور) نشان می‌دهد که مهم‌ترین عنصر اضافه شده در طرح‌های جدید، «تشکیل شورای راهبری طرح‌ها» است. مطابق راهنما و چارچوب ابلاغی شورای عالی به همراه شرح خدمات مذکور در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۴، تشکیل شورای راهبری باید با مسئولیت ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها و با دعوت از اشخاص حقیقی و حقوقی متخصص و صاحب نظر و ذی‌نفع در توسعه شهری صورت گیرد و مشارکت آن‌ها در فرآیند تهیه و بررسی طرح‌ها به صورت مشورتی - تخصصی خواهد بود. با گذشت حدود ۲/۵ سال از تصویب چارچوب کلی طرح‌های جامع شهری با رویکرد جدید، در ماه‌های پایانی سال ۱۴۰۲، دستورالعمل تشکیل شورای راهبری این طرح‌ها به ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها ابلاغ شد. در همین بازه زمانی، تهیه کلیه طرح‌های جامع شهری جدید (شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر) که به مهندسان مشاور واگذار شده‌اند براساس شرح خدمات جدید صورت گرفته است.

با آن‌ها تعیین و به دبیرخانه شورا معرفی خواهند شد.

از نقدهای مهم و اساسی به دستورالعمل نحوه تشکیل شورای راهبری طرح‌ها می‌توان این موضوع را طرح کرد که به استثناء تعدادی محدود از سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها، در مابقی سازمان‌های دولتی و غالب موسسات فعال در بخش‌های غیردولتی موظف به عضویت در شورای راهبری، بخش هم‌ارز با تخصص شهرسازی و یا مشابه آن وجود ندارد.

همان طوری که ذکر شد بررسی طرح‌های جامع شهری عناوین شرح خدمات با رویکرد نوین (در مرحله تهیه) نشان می‌دهد مطلب جدیدی غیر از تشکیل شورای راهبری با هدف اخذ دیدگاه و نظرات افشار، گروه‌های مختلف ساکن در شهر و پیرامون آن (یا به‌طور کلی شهروندان) وجود ندارد. چرا که تمامی مباحث و موضوعات طرح شده در آن، به نوعی در طرح‌های همسان قبلی شامل تیپ ۱۲ و طرح‌های راهبردی - ساختاری، به فرم و شکل‌های دیگری وجود داشته است و به هر ترتیب مهندسان مشاور شهرساز ذی‌صلاح و با تجربه تهیه طرح‌های جامع با رویکردهای قبلی (تیپ ۱۲ و ساختار - راهبردی)، کم و بیش با تمامی موضوعات مذکور آشنایی دارند.

تجربیات حاصله از تهیه طرح‌های پایلوت با رویکرد جدید در برخی شهرها در چند سال اخیر مانند شهر اصفهان نشان می‌دهد با توجه به تخصصی بودن حرفه شهرسازی، گروه‌ها و سازمان‌ها و یا ذی‌نفعان مختلف فقط در حوزه شناخت عمیق تر مسایل، مشکلات و چالش‌های پنهان شهر و پیرامون آن، به مجموعه تهیه کنندگان طرح‌های توسعه شهری (شامل ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌های عضو کارگروه تخصصی استان و مهندسان مشاور تهیه کننده طرح‌ها) می‌توانند کمک نمایند و بس.

مهم‌ترین سوالاتی که می‌توان در خصوص اعضای تشکیل دهنده شورای راهبری طرح کرد به شرح زیر است:

- آیا بسترها و ملزومات قانونی و عملکردی تشکیل چنین شورایی در ساختار اداری - سازمانی کشور وجود دارد؟ در گروه‌ها و سازمان‌های خارج از حوزه عمل دولت مانند بخش عمومی، تعاونی‌ها و به‌ویژه بخش خصوصی چگونه؟

- تمهیدات لازم در خصوص تامین هزینه‌های مالی - اعتباری و تهیه ملزومات مورد نیاز برای تشکیل چنین شورایی در وزارت راه و شهرسازی و یا سایر وزارتخانه‌های مرتبط پیش بینی شده است؟ موضوعاتی ساده از قبیل حق ماموریت و هزینه ایاب وذهاب و نظایر آن‌ها. موضوع مذکور در حوزه موسسات غیردولتی چگونه خواهد بود؟

- انتخاب سازمان‌ها و گروه‌های غیر دولتی حائز شرایط برای عضویت

در شورای راهبری و همچنین گزینش نماینده اینگونه مراکز، توسط

یک اداره کل مستقر در مرکز استان تا چه میزان مقدور است؟

- در ماده سه دستورالعمل تشکیل شورای راهبری، نمایندگان موسسات بخش دولتی یا وزارتخانه‌ها را به‌صورت کلی قید کرده و به‌نظر انتخاب آن‌ها را به ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها گذاشته است. کدام سازمان‌های دولتی و با داشتن چه شرایطی می‌توانند عضو شورای راهبری شوند؟

- تجربیات حاصل از تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در کشور طی تقریباً سه دهه گذشته نشان می‌دهد با آن‌ها که تمامی زیرساخت‌ها و ملزومات قانونی و حمایتی در مقیاس ملی برای این نهاد شکل گرفته خیلی مثبت و مورد قبول نبوده است.

بررسی‌های مختلف نشان می‌دهند مجموع عملکرد غالب شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌خصوص در حوزه تامین منافع اکثریت رای دهندگانش به دلایل گوناگون مثبت و معطوف به هدف طراحی شده آن‌ها نبوده است.

حال پرسش‌های زیادی از این زاویه می‌توان به تشکیل شورایی راهبری نیز وارد کرد. شورایی که با یک بخشنامه و یک دستورالعمل کلی و به‌صورت سراسری برای تمامی شهرهای کشور قرار است تشکیل شود.

مطابق دستورالعمل ابلاغی، تشکیل شورای راهبری باید قبل از انتخاب مشاور صورت بگیرد. موضوعی که در طرح‌های واگذار شده محقق نشده است و امیدواریم در طرح‌های بعدی اتفاق بیفتد.

در مجموع می‌توان اظهار نمود که در صورت عدم شکل‌گیری شوراهای راهبری، تهیه طرح‌های جامع شهری با رویکرد نوین، تفاوت معناداری با اسلاف خویش یعنی طرح‌های تیپ ۱۲ و ساختاری - راهبردی نخواهد داشت. در صورت تشکیل این‌گونه شوراهای مختلف با توجه به تجربیات تشکیل این‌گونه شوراهای بخش‌های مختلف کشور، به احتمال زیاد میزان موفقیت آن‌ها با توجه به هزینه‌های مترتب بر آن (شامل هزینه‌های مالی، نیروی انسانی و هزینه‌های زمانی و نظایر آن‌ها) فارغ از هرگونه پیش‌داوری، قابل توجیه نخواهد بود.

شایان ذکر است بر اساس تجربیات حاصل از سی سال فعالیت در حوزه شهرسازی کشور به‌عنوان کارشناس برنامه ریزی شهری، در کشور ما مهم‌ترین انتقادات وارده بر فرآیند تهیه، اجرا و نظارت انواع طرح‌های توسعه شهری مانند طرح جامع شهرها به‌شرح زیر است:

- بیشترین اشتباهات و عدول از برنامه‌های مصوب طرح‌ها در زمان اجرای آن صورت می‌گیرد. هرچند کیفیت طرح‌های مصوب، متأثر از عواملی نظیر مجموعه عوامل فنی و انسانی مهندسان مشاور، کیفیت ساختار طراحی شده برای بررسی و تصویب طرح‌ها (منبع



از تخصص و تجربیات کارشناسان مسئول سازمان‌ها برای بررسی و تصویب طرح‌ها، مدت زمان محدود بررسی‌ها و نظایر آن‌ها) و در کل کیفیت سازماندهی و مدیریت عوامل مختلف نظام شهرسازی کشور نیز می‌باشد.

به عبارت دیگر، مهم‌ترین عوامل اصلی عدم تحقق کامل طرح‌های جامع شهری در کشور ما عدم شناخت از مشکلات و مسایل شهر و گروه‌ها و صنوف مختلف ساکن در آن نبوده و نیست. بلکه نحوه ارائه راه حل‌ها برای این‌گونه مسایل در چارچوب‌های فنی و قانونی است. به هم ریختگی و فقدان قوانین و ضوابط و مقررات هم‌بسته و یک‌دست در حوزه شهرسازی از یک طرف و وجود گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ قوی و نهادهای قانونی موازی برای ایجاد تغییرات در ساختارهای اصلی طرح‌های جامع، از اصلی‌ترین عوامل تغییر جهت حرکت طرح‌های توسعه شهری و عدم تحقق اهداف این‌گونه طرح‌ها به حساب می‌آید. وقتی یک طرح خوب و منسجم تهیه، تصویب و ابلاغ شود ولی در دوره اجرا با تغییرات زیادی مواجه گردد و یا ساخت و سازهای غیرقانونی و بدون ضابطه وسیعی شکل بگیرد عملاً طرح مذکور نه تنها کمکی به حل مشکلات شهر نخواهد کرد بلکه می‌تواند به گسترش مشکلات ناشناخته دیگری نیز بیانجامد.

از به هم ریختگی قوانین و ضوابط و مقررات برای نمونه می‌توان به بحث کنسول یا پیشامدگی بناها اشاره کرد. در مصوبه سیما و منظر شهری که مصوب شورای عالی است به‌طور کل ایجاد کنسول ممنوع است. ولی در مجموعه مقررات ملی ساختمان کشور که در دفتر مقررات ملی و کنترل ساختمان تدوین شده ایجاد کنسول مجاز است. جالب است شورای عالی شهرسازی و معماری و مرکز مقررات ملی و کنترل ساختمان هر دو زیر مجموعه معاونت‌های مختلف وزارت راه و شهرسازی هستند. در حوزه اجرا هم می‌توان به اجرای اصلاحیه ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها به عنوان یک نمونه مهم اشاره کرد که بیش از ده سال از تصویب آن به عنوان قانون می‌گذرد ولی هنوز در شهرهای مختلف کشور، به‌صورت متفاوت از قانون اجرا می‌شود.

علی‌ایحال از مطلع شعر "شورای راهبری" از سروده‌های جدید شورای عالی شهرسازی و معماری کشور پیداست که قافیه و ردیف مقطع آن قطعاً با آغازش نخواهد خواند.

۲- تغییرات در شکل و فرآیند تصویب طرح

مهم‌ترین تغییرات صورت گرفته در طرح‌های جامع شهری جدید، در خصوص فرآیند تصویب، در دو مرحله‌ای کردن ارائه اسناد و مدارک تایید شده در استان‌ها به شورایی شهرسازی و معماری است که در طرح‌های قبلی، این فرآیند فقط در یک مرحله و در انتهای طرح بود.

با توجه به سابقه کارهای انجام شده در گذشته در این زمینه، دو مرحله‌ای شدن می‌تواند به طولانی شدن تهیه و تصویب طرح بیانجامد. در زمان‌های قبل که طرح‌های جامع شهری فقط یکبار و آن هم در انتهای طرح به شورایی برای تصویب ارجاع می‌شد در مواقعی از سال به‌خاطر حجم زیاد کارهای ارجاع شده از استان‌ها و نیاز به برگزاری جلسات متعدد در کمیته‌های فنی و همچنین جلسه اصلی شورای عالی، قطعاً انتظار می‌رود وزارت راه و شهرسازی، الزامات و امکانات فنی و نیروی انسانی را برای چنین حجمی از کارها پیش‌بینی کرده باشد.

۳- تغییرات در فرایند اجرا، نظارت و بازنگری

با توجه به چارچوب و راهنمای تهیه طرح‌های جامع شهری با رویکرد نوین، بعد از تصویب و ابلاغ طرح‌های جامع به مانند گذشته، طرح تفصیلی شهر بر اساس اصول طرح جامع تهیه خواهد شد. مهم‌ترین بخش اضافه شده به طرح‌های جدید موضوع نظارت و از آن مهم‌تر موضوع بازنگری در ساختارهای اصلی طرح جامع مصوب در زمان تهیه طرح تفصیلی و همچنین بعد از آن یعنی در زمان اجرای طرح می‌باشد ضمناً در راهنمای مذکور، نقشی هم به مهندسان مشاور به عنوان بازوی فنی جهت نظارت در دوره اجرا داده‌اند. موضوعی که در طرح‌های جامع با شرح خدمات تیپ ۱۲ هم پیش‌بینی شده بود ولی در هیچ زمانی و هیچ شهری تا به حال اجرا نشده است. از آنجایی که هیچ‌گونه دستورالعمل روشن و یا شرح خدماتی بر دوره نظارت هنوز تدوین نشده است در این مورد اظهار نظر نمی‌توان کرد. با این حال تا اینجای کار بخشی از سوالات را می‌توان به شرح زیر طرح کرد:

- نحوه ارائه خدمات مشاوره، مدت زمان آن، میزان حق‌الزحمه و نحوه تامین آن برای مهندسان مشاور و سرنوشت شورای بازنگری در دوره‌های بعدی یعنی دوره تهیه، اجرا و نظارت طرح تفصیلی چگونه خواهد بود؟

- حدود، میزان و چارچوب (شاخص‌ها) بازنگری در دوره تهیه و اجرای طرح تفصیلی کی تعریف و مشخص خواهند شد؟

نقدی بر دستورالعمل تدوین سند برنامه راهبردی توسعه فضایی شهر (دستور کار)

"ابلاغیه شماره ۱۱۵۰۶۰/۳۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۵ معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی"

در دستورالعمل مذکور، در جهت حذف تفسیرهای گوناگون از مفاد شرح خدمات طرح‌های جامع با رویکرد نوین، به‌صورت دقیق به تفسیر مفاد مرحله اول شرح خدمات مذکور پرداخته و وظایف تهیه‌کنندگان طرح را به‌صورت عملی و مصداق‌گونه تشریح کرده است. به عبارت

دیگر دستورالعمل مذکور، نحوه تنظیم مدارک نهایی طرح را در قالب اسناد گزارشی و نقشه‌ای تعریف و مشخص نموده است. عمده مطالب ارائه شده در متن دستورالعمل راهگشا و مفید است.

ولی ذکر این نکته زیر در خصوص این دستورالعمل حائز اهمیت است:

در بند ۳ دستورالعمل مذکور، دلایل تاخیر مهندسان مشاور در تدوین و ارائه مرحله اول طرح‌های جامع جدید را با توجه به گزارش ادارات استانی، فقدان نقشه پایه به روز و جدید قید کرده است و استدلال نموده که برای تهیه و تدوین مرحله اول، نیازی به نقشه پایه بهنگام نیست و مهندسان مشاور با توجه به اطلاعات در دسترس خودشان می‌توانند این کار مهم و اساسی را انجام دهند! به عبارت دیگر، عین جمله دستورالعمل در این زمینه بدین شکل است "صرفاً به روز بودن نظام مساله شناسی و درک و دریافت صحیح از مزیت‌های شهر، برای مرحله اول (دستور کار) کفایت می‌کند." در ادامه تذکر داده است که هم‌زمان با تهیه دستور کار می‌توان به‌هنگام سازی نقشه‌های پایه را در دستور کار قرار داد.

تا آنجایی که ما اطلاع داریم اغلب مهندسان مشاور می‌توانند در حال تهیه طرح‌های جامع با رویکرد نوین هستند تقریباً دو قسمت بررسی و تحلیل اسناد و مدارک فرادست و موثر و همچنین مطالعات بخش‌های گوناگون شهر (مانند ویژگی‌های طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی

و...) را در حد اطلاعات موجود انجام داده و یا در حال انجام آن هستند. تنها بخشی از شرح خدمات که هیچگونه اقدامی درباره صورت نگرفته مربوط به اخذ دیدگاه و نظرات اعضای شورای راهبری است.

در بند ۳ دستورالعمل تدوین سند دستور کار، قید عدم نیاز به نقشه پایه به‌هنگام برای تهیه و تدوین مرحله اول طرح‌های جامع شهری، به‌نظر با خواسته‌های نهایی مرحله اول شامل محدوده پیشنهادی شهر و حریم آن هم‌خوانی ندارد. اگر اطلاعات دقیق و به‌روز از ویژگی‌های کالبدی و به تبع آن ویژگی‌های مسکونی و خدماتی (محقق شده و نشده) وجود نداشته باشد امکان ترسیم خطوط محدوده پیشنهادی شهر میسر نخواهد بود و اگر هم قابل ترسیم باشد قطع به یقین در مرحله دوم تغییراتی زیادی خواهد یافت و در آن صورت عنوان تدقیق ر نمی‌توان بر آن نهاد.

لازم به ذکر است از دیگر انتقادات وارده بر طرح‌های جامع شهری با رویکرد نوین، نحوه محاسبه حق الزحمه مشاوران است که بر اساس الگوی تیپ ۱۲ محاسبه شده در حالی که طبق مفاد دستورالعمل ابلاغ تهیه طرح‌های با رویکرد نوین مقرر بوده است که هم‌زمان با ابلاغ شرح خدمات جدید، حق الزحمه جدید نیز ابلاغ شود. متناسبانه مبنای محاسبه حق الزحمه اغلب قراردادهای ابلاغی، تیپ ۱۲ بوده و با گذشت بیش از دو سال از ابلاغ طرح‌ها، تاکنون حق الزحمه جدید و متناسب به حجم کار شرح خدمات جدید تدوین و ابلاغ نشده است.

جمع‌بندی گذار به نگرش نوین در تهیه برنامه جامع شهری: چالشها و راهکارها

محمد شیخی

مهندسین مشاور پردازاز

های تهیه شده بر اساس این نگرش و در ادامه بر اساس تجارب حاصل از مدیریت پروژه های برنامه جامع، ارزیابی های مهندسین مشاور، نشست های برگزار شده، چالش ها و موانع و مشکلات گذار به نگرش نوین در زمینه ها و عرصه های مفهومی و محتوایی، نهادی و سازمانی و تشکیلاتی، مالی و اعتباری و نحوه پرداخت ها مهندسین مشاور و نهادهای تهیه کننده طرح، سایر مشکلات و موانع شامل مشکل بنیادی جلب مشارکت و بسترهای عینی _ حقیقی و مجازی آن _ و مسائل ناشی از شرایط ناپایدار و فورس ماژور، مشکلات فنی و زیرساختی ممنوعیات و... احصاء و در انتها راهکارها و ساز و کارهای کوتاه و میان مدت جهت برون رفت از بحران کنونی و پیش رو معرفی شده است. لازم به ذکر است که با توجه به محدودیت صفحات و جهت اجتناب از گستردگی و به درازا کشیده شدن بحث سعی بر آن بوده تا در کلیه موارد به صورت گذرا و مختصر مطالب ارائه شود. نگارنده با توجه به تجربیات مدیریت پروژه های برنامه جامع و نیز ساختاری راهبردی در مهندسین مشاور پردازاز و نیز ارتباط با دیگر همکاران در مهندسین مشاور و هم جبهه کارفرمایی در سطح ملی و محلی بسیاری از موارد را به رشته تحریر درآورده و امکان خطا و نقصان در کلیه موارد وجود دارد که از نقطه نظرات همکاران استقبال می نماید.

۱ - تغییرات پارادایمی در برنامه ریزی شهری

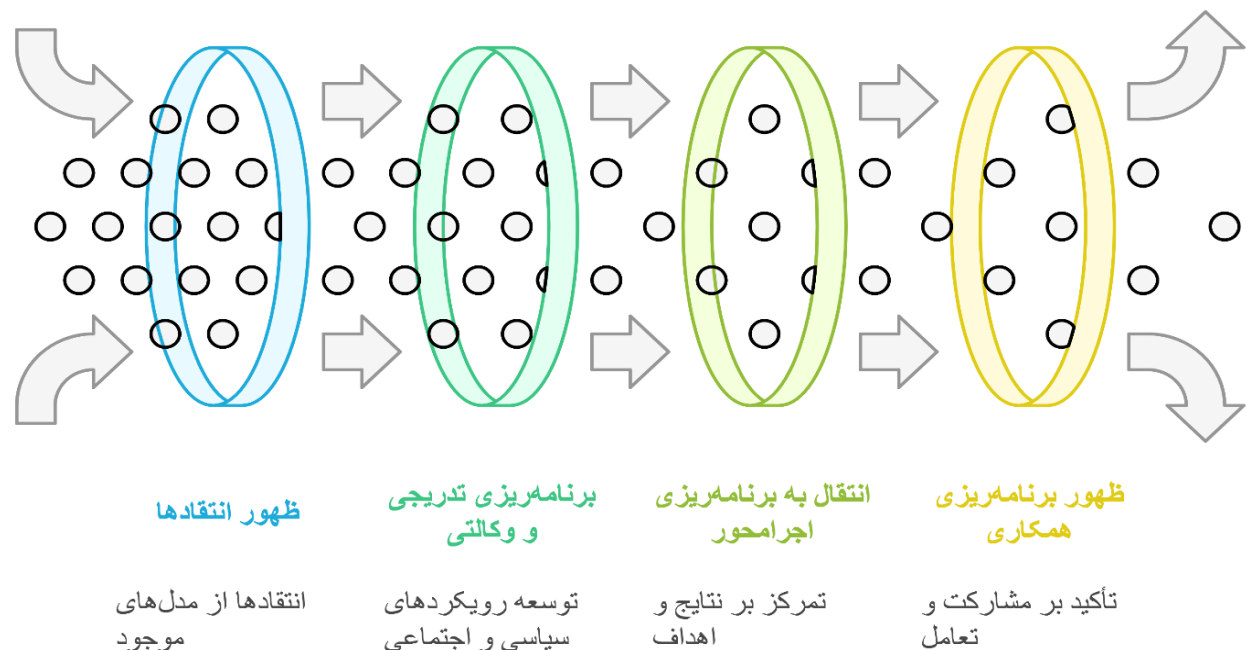
برنامه ریزی جامع عقلایی که از اوایل قرن بیستم ظهور یافت، در

تحولات شهرسازی در طول تاریخ، همواره بازتابی از تغییرات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جوامع بوده است. از نخستین شکل گیری سکونتگاه های انسانی تا شهرهای مدرن امروز، شهرسازی نه تنها به عنوان یک فعالیت فنی و طراحی، بلکه به مثابه ابزاری برای مدیریت و سازمان دهی جوامع ایفای نقش کرده است. در این میان، خاستگاه و زمینه های پیدایش رویکردهای جدید در شهرسازی از اهمیت ویژه ای برخوردارند، چراکه این رویکردها پایه گذار تحولات گسترده ای در ساختارهای شهری و نحوه مدیریت آن ها بوده اند. این مقاله در گام نخست، به تحلیل خاستگاه و زمینه های شکل گیری موضوعات جدید در شهرسازی با توجه به تغییر پارادایمها در دهه های اخیر در شهرسازی پرداخته است به ویژه از منظر شکست ها و کاستی های برنامه ریزی جامع، به ویژه در مواجهه با تغییرات سریع و پیچیدگی های جوامع شهری که زمینه ساز ظهور برنامه ریزی استراتژیک به عنوان رویکردی منعطف تر و پویاتر شده است. این پژوهش با مرور سریع رویکردهای نظری منجر به برنامه ریزی راهبردی سعی در ارائه تصویری گذرا از گذار به نگرش های نوین در شهرسازی دارد. در ادامه مرور سیر تحول برنامه ها و طرح های توسعه شهری را زمینه ساز ورود به نگرش نوین خواهیم داشت. بخش اصلی و مهم مقاله به بررسی چیستی و چرایی و چگونگی نگرش نوین و با تاکید بر چارچوب راهنما و ابلاغیه مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سپس فرایند، محتوا و رویه های گردش کار طرح

گرفت. برنامه‌ریزی به‌عنوان فرآیندی تفسیرمحور و تعاملی تعریف شد که بر گفت‌وگوی سازنده بین افراد و فرهنگ‌های مختلف تأکید دارد. این گفت‌وگوها باید در فضایی اخلاقی و مبتنی بر احترام متقابل صورت گیرد، به‌گونه‌ای که تمامی ذی‌نفعان در آن نقش داشته باشند (Healy, ۲۰۰۶؛ اجاللی، رفیعیان و عسگری، ۱۳۹۴). برنامه‌ریزی در ابتدا به‌عنوان یک امر فنی و مبتنی بر اصول جهان‌شمول تعریف می‌شد و تصور می‌رفت که این اصول می‌توانند در سراسر جهان بدون تغییر اعمال شوند؛ اما از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تناقضاتی که میان این اصول و واقعیت‌های شهری پدید آمد، زمینه را برای بازاندیشی درباره مفاهیم برنامه‌ریزی فراهم کرد. (Keeble, ۱۹۶۹) این بازاندیشی، تأثیر حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی مانند اقتصاد سیاسی، جامعه‌شناسی و فلسفه را بر برنامه‌ریزی آشکار ساخت. به‌تدریج، نقش برنامه‌ریزان از تکنسین‌های صرف به میانجی‌هایی با وظایف گسترده‌تر تغییر یافت. برنامه‌ریزان به‌عنوان عاملان خلاق، تسهیل‌کنندگان فرآیندهای تصمیم‌گیری و حتی نمایندگان جامعه عمل می‌کنند. گزارش هزاره IsoCaRP بر این تحول تأکید دارد و نقش برنامه‌ریزان را به‌عنوان بازیگران، مشارکت‌کنندگان و میانجی‌هایی که با ترکیب دانش و تجربه خود، به خلق جوامع پایدار کمک می‌کنند، تعریف می‌کند (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۴). درنهایت، این تحولات نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی

دوران خود به‌عنوان یک پروژه مدرنیستی شناخته می‌شد که بر پایه اصول عقلانی و فنی شکل گرفته بود. این رویکرد بر کنترل و هدایت امور شهری در چارچوب نظام سرمایه‌داری تأکید داشت و تعاملات آن مبتنی بر منطقی و کارایی فنی طراحی می‌شد. (Hillier, ۲۰۰۳) با این حال، انتقادهایی که از این مدل مطرح شد، به شکل‌گیری نظریه‌های جایگزین مانند برنامه‌ریزی تدریجی (اندک افزا) در اواخر دهه ۱۹۵۰ و برنامه‌ریزی وکالتی در اوایل دهه ۱۹۶۰ انجامید. برنامه‌ریزی تدریجی به‌عنوان مدلی سیاسی و برنامه‌ریزی وکالتی به‌عنوان مدلی مبتنی بر جنبش‌های اجتماعی معرفی شدند. برنامه‌ریزی جامع عقلایی که در ابتدا مدلی فنی و بوروکراتیک بود، از دهه ۱۹۷۰ به‌صورت برنامه‌ریزی اجرامحور و سپس در دهه ۱۹۸۰ به‌عنوان برنامه‌ریزی راهبردی تکامل یافت. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، رویکرد تصمیم‌گیری عقلانی همچنان بر سیاست‌گذاری‌های عمومی غالب بود؛ اما از دهه ۱۹۷۰ به بعد، مدل‌های مبتنی بر همکاری مانند برنامه‌ریزی تبادلی، برنامه‌ریزی مذاکره‌ای (دهه ۱۹۸۰) و برنامه‌ریزی ارتباطی (از اواسط دهه ۱۹۸۰) شکل گرفتند. این تحولات ناشی از بحران در پذیرش مدل‌های قدیمی‌تر و تأثیرات پسامدرن بر این حوزه بود. (Hillier, ۲۰۰۳) در دوران پسامدرن، مفهوم «کثرت» به‌جای وحدت مطرح شد و ایده‌هایی مانند گفتمان و مشارکت بازیگران مختلف در فرآیند برنامه‌ریزی مورد توجه قرار

تحول برنامه‌ریزی شهری



شکل ۱، تغییرات پارادایمی در برنامه‌ریزی شهری

شهری در پاسخ به نیازهای پیچیده جوامع معاصر، از یک رویکرد صرفاً فنی به فرآیندی تعاملی و مشارکتی تغییر یافته است.

۱-۱- مشخصه‌ها و ویژگی‌های عام رویکرد راهبردی در شهرسازی / برنامه‌ریزی شهری

همان‌طور که در ابتدای این مقاله به آن اشاره شده است در این بخش تحولات مسیر برنامه‌ریزی سنتی به برنامه‌ریزی راهبردی مورد بحث قرار گرفته است. برنامه‌ریزی شهری به‌عنوان فرآیندی چندبعدی و پویا، همواره تحت تأثیر تغییرات فکری و اجتماعی تحول یافته است. یکی از تحولات اساسی در این حوزه، ظهور برنامه‌ریزی راهبردی است که در واکنش به مشکلات و نیازهای نوظهور قرن بیستم و بیست‌ویک شکل گرفت. برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت شهری، به‌عنوان یکی از پیشرفته‌ترین و اثربخش‌ترین رویکردها، نتیجه فرآیندی تکاملی در اندیشه‌ها و روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است. این رویکرد که برای جبران محدودیت‌های برنامه‌ریزی سنتی طراحی شده است، همواره با تغییرات و پیشرفت‌های نظری و عملی همراه بوده است. برنامه‌ریزی راهبردی به‌طور کلی روشی نظام‌مند برای تصمیم‌گیری و اجرای اقدامات به‌منظور هدایت و بهبود یک سیستم، عملکرد آن و دلایل پشتیبان آن تعریف می‌شود. آنچه این رویکرد را از سایر شیوه‌های برنامه‌ریزی متمایز می‌کند، شامل گردآوری اطلاعات به‌صورت هدفمند، تحلیل و تعیین دقیق اهداف، مشارکت فعال تصمیم‌گیرندگان کلیدی، تدوین و ارزیابی گزینه‌های مختلف و بررسی اثرات آتی تصمیمات و اقدامات است. همچنین، تأکید این روش بر اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌ها یکی از ویژگی‌های بارز آن به‌شمار می‌آید. در برنامه‌ریزی راهبردی، تمرکز بر مسائل کلیدی و اولویت‌دار سازمان یا جامعه است. این رویکرد، ابزاری را برای تصمیم‌گیرندگان فراهم می‌کند تا با تغییرات و چالش‌های محیطی به‌خوبی مواجه شوند و اولویت‌ها را در تخصیص منابع و فعالیت‌ها مشخص کنند (Metropolis, ۱۹۹۳). در این روش، تلاش می‌شود پیوندی منطقی و منسجم میان اقدامات کلیدی برقرار شود که بر اساس شناخت نقاط قوت و ضعف (توانایی‌ها و منابع سازمانی) و همچنین تحلیل فرصت‌ها و تهدیدهای موجود (عوامل بیرونی و جریان‌های تأثیرگذار) استوار است.

۱-۲- مقایسه قابلیت‌های برنامه‌ریزی استراتژیک در برابر برنامه‌ریزی سنتی (الگوی جامع) از لحاظ نحوه نگرش، اهداف و فرآیند، رابطه سطوح برنامه‌ریزی، مشارکت

گروه‌های ذینفع و امکانات اجرایی

برنامه‌ریزی به‌عنوان ابزاری کلیدی در مدیریت شهری و توسعه منطقه‌ای، در طول زمان دستخوش تغییرات و تحولات متعددی شده است. از میان رویکردهای مختلف، برنامه‌ریزی سنتی (الگوی جامع) و برنامه‌ریزی استراتژیک، دو شیوه برجسته هستند که در نحوه نگرش، اهداف و فرآیندها تفاوت‌های بنیادی دارند. درحالی‌که برنامه‌ریزی سنتی با تأکید بر تحلیل‌های جامع و طرح‌های ایستا شناخته می‌شود، برنامه‌ریزی استراتژیک بر انعطاف‌پذیری، تحلیل محیطی و شناسایی اولویت‌ها در یک چارچوب پویا تمرکز دارد. این دو رویکرد، نه تنها در سطح نظری بلکه در عمل نیز از جنبه‌های مختلفی قابل‌مقایسه‌اند. از جمله این تفاوت‌ها می‌توان به نحوه نگرش به مسائل، اهداف تعیین‌شده، فرآیند تصمیم‌گیری، رابطه بین سطوح مختلف برنامه‌ریزی، میزان مشارکت گروه‌های ذینفع و قابلیت‌های اجرایی اشاره کرد. برنامه‌ریزی استراتژیک، با تکیه بر جلب مشارکت فعال ذینفعان و استفاده از تحلیل‌های پویا، سعی دارد به تصمیم‌گیری مؤثرتری در شرایط پیچیده منجر شود، درحالی‌که الگوی سنتی اغلب بر طرح‌ریزی‌های کلی و از بالا به پایین تأکید دارد. این مقایسه، علاوه بر روشن‌سازی قابلیت‌های هر رویکرد، به تبیین نقاط قوت و ضعف آن‌ها نیز کمک می‌کند. از این منظر، بررسی تطبیقی این دو رویکرد، دیدگاه جامعی در مورد انتخاب روش‌های بهینه برای مواجهه با چالش‌های مدیریتی و برنامه‌ریزی ارائه می‌دهد. در جدول شماره ۲ مقایسه دو نوع برنامه‌ریزی از منظر ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول شماره ۱، نشان می‌دهد که تفاوت‌های عمده‌ای بین برنامه‌ریزی استراتژیک و برنامه‌ریزی سنتی (الگوی جامع) از لحاظ نگرش، اهداف، فرآیند، سطوح برنامه‌ریزی، مشارکت گروه‌های ذی‌نفع و امکانات اجرایی وجود دارد. درحالی‌که برنامه‌ریزی سنتی بر اساس اصول عقلانیت فنی و تصمیم‌گیری‌های غیر مشارکتی استوار است، برنامه‌ریزی استراتژیک به‌طور فعال به مشارکت گروه‌های مختلف ذی‌نفع پرداخته و فرآیند تصمیم‌گیری را بر پایه همکاری و تحلیل محیطی بنا می‌کند. در برنامه‌ریزی استراتژیک، سطوح مختلف برنامه‌ریزی به‌طور مؤثرتری به هم مرتبط هستند و این رویکرد انعطاف‌پذیری بیشتری را در اجرا و تطبیق با تحولات شهری به همراه دارد. در نتیجه، برنامه‌ریزی استراتژیک به‌عنوان یک مدل جامع‌تر و پویاتر، توانایی بیشتری برای مواجهه با چالش‌های پیچیده و متغیر شهری را دارد.

جدول ۱- مقایسه قابلیت‌های برنامه‌ریزی سنتی و برنامه‌ریزی استراتژیک

زمینه	برنامه‌ریزی سنتی (الگوی جامع)	برنامه‌ریزی استراتژیک
نحوه‌ی نگرش	<p>۱- برنامه‌ریزی ایستا، صلب و بدون تغییر</p> <p>۲- گرایش به تولید نقشه (و یا برنامه) دارد.</p> <p>۳- مطالعات محیطی مدنظر نیست.</p> <p>۴- شیوه تحلیل آماری و کمی</p> <p>۵- شیوه بررسی گسترده و بدون هدف</p> <p>۶- جهتگیری جامع و جلوگیری کننده</p> <p>۷- واکنشی است.</p> <p>۸- به مسئله مدیریت اجرایی طرح بیتفاوت است.</p> <p>۹- دانش مطلق، جامع و قابل‌دستیابی است</p>	<p>۱- تأثیر انعطاف‌پذیری، پویایی و اصلاح‌پذیری</p> <p>۲- گرایش به عمل، نتایج و اجرا دارد.</p> <p>۳- تأکید بر درک و فهم محیط خارجی دارد، شناخت امکانات، فرصت‌ها و محدودیت‌های موجود</p> <p>۴- استفاده از تحلیل‌های کیفی و عوامل بحرانی در کنار کمی</p> <p>۵- شیوه بررسی گزیده و هدفمند</p> <p>۶- هدف‌گرا، مسئله‌گرا و گزینش</p> <p>۷- فعال است.</p> <p>۸- نقش هماهنگ‌کننده میان برنامه‌های مختلف و نهادهای اجرایی را به عهده دارد.</p> <p>۹- به نسبت علم و اطلاعات و نسبت قدرت تصمیم است.</p>
اهداف و فرآیند برنامه‌ریزی	<p>۱- فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از هم جدا است.</p> <p>۲- اهداف طرح‌های جامع اصولاً کالبدی و ایجاد نظم در شهر می‌باشد.</p> <p>۳- گرایش به نتیجه برنامه دارد و فرآیند از سه مرحله بررسی، تحلیل و تولید نقشه تشکیل می‌شود.</p> <p>۴- بررسی‌های فراگیر و بی‌هدف انجام می‌پذیرد.</p> <p>۵- گزینه‌ها در نظر گرفته نمی‌شوند.</p> <p>۶- در بعضی موضوعات، روش‌های مطالعه و نحوه تدوین و ارائه گزارش‌ها، استاندارد و انعطاف‌ناپذیر است</p> <p>۷- کاربری اراضی را به‌طور کلی تعیین نمود، سیستم‌های عام و اقدامات مکان‌یابی می‌نماید.</p> <p>۸- فرآیند محدود</p> <p>۹- هدف، نظم دادن به فضای شهری است.</p> <p>۱۰- بازنگری ۱۰ ساله</p> <p>۱۱- نتیجه نهایی، تولید نقشه و ضوابط</p> <p>۱۲- استفاده از شیوه خطی برنامه‌ریزی</p> <p>۱۳- توجه به انبوه جزئیات دارد.</p>	<p>۱- تلفیق‌پذیری و تصمیم‌گیری</p> <p>۲- تلفیق اهداف کالبدی با اهداف اقتصادی اجتماعی و فرهنگی</p> <p>۳- تأکید بر فرآیند چرخه‌های و عمل دارد، که شامل تدوین اهداف، بررسی وضع موجود، طراحی گزینه‌های مختلف، انتخاب گزینه برتر، تعیین اولویت‌ها، اجرای طرح‌ها، نظارت بر اجرا، می‌شود.</p> <p>۴- اهداف.</p> <p>۵- ارزیابی گزینه‌های مختلف و پیشنهاد راه‌حل</p> <p>۶- انعطاف‌پذیری در تعیین موضوعات، روش‌های مطالعه و نحوه تدوین و ارائه گزارش</p> <p>۷- اجرا و بازنگری</p> <p>۸- پروژه‌ها را اولویت‌بندی نموده، ضرورتاً آن‌ها را در فضا مکان‌یابی نمی‌نماید</p> <p>۹- هدف برنامه یکپارچه با برخی اهداف اجرایی فضایی است.</p> <p>۱۰- قابل‌بازنگری مستمر</p> <p>۱۱- تولید سیاست و راهکار اجرایی</p> <p>۱۲- استفاده از شیوه‌های چرخه‌ای برنامه‌ریزی (از بالا به پایین و برعکس)</p> <p>۱۳- توجه به مسائل و منافع اصلی دارد.</p>
رابطه سطوح مختلف برنامه‌ریزی	<p>۱- تأکید بر برنامه‌ریزی یک‌دست و عام دارد.</p> <p>۲- طرح واحدی را بر تمامی شهر تحمیل می‌نماید.</p> <p>۳- در برنامه‌ریزی به ادغام (انتگراسیون) توجه نمی‌شود.</p> <p>۴- فقدان سطح سلسله‌مراتبی برنامه‌ریزی</p>	<p>۱- تأکید بر برنامه‌ریزی و مدیریت محلی دارد.</p> <p>۲- تأکید بر ایجاد یک نظام هماهنگ از انواع طرح‌ها و پروژه‌ها دارد.</p> <p>۳- رویکرد استراتژیک زیر سیستم‌ها و واحدها را ادغام می‌کند.</p> <p>۴- ایجاد سطوحی از سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی</p>
مشارکت گروه‌های ذینفع در برنامه‌ریزی	<p>۱- بیتوجه به مشارکت مردم، نهادهای غیردولتی و دیگر سازمان‌های دولتی در فرآیند برنامه‌ریزی</p> <p>۲- برنامه‌ریزی و طراحی در مسئولیت حکومت قرار دارد.</p> <p>۳- عدم توجه به خواست‌ها و نقش مردم در شکل‌گیری شهر</p> <p>۴- مشارکت مردمی وقت‌گیر و مانعی در تهیه برنامه‌ها است.</p>	<p>۱- تأکید بر مدیریت اجرایی و مشارکت همگانی (دولتی، عمومی، خصوصی، حرفه‌ای و مردم) دارد.</p> <p>۲- تمامی مراحل آن بر اساس اتفاق نظر و مشارکت قرار دارد.</p> <p>۳- یکی از عوامل اصلی جلب و جذب مردم در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک است.</p> <p>۴- مشارکت مردمی، موجب پیدایش راه‌حل‌های خلاق می‌شود</p>



زمینه	برنامه‌ریزی سنتی (الگوی جامع)	برنامه‌ریزی استراتژیک
امکانات اجرایی و تحقق‌پذیری	۱- نقاط قوت و ضعف سازمان در نظر گرفته نمی‌شود. ۲- توانائی‌های اجرایی بعداً مطرح می‌شود. ۳- ایستاء نظری و نهایی است. ۴- ابزار اجرایی، کاربری زمین و منطقه‌بندی و تراکم ساختمان ۵- برنامه‌ریزی اغلب جدا از بودجه‌بندی و بازتاب‌های اقتصادی انجام می‌شود. ۶- فقدان نظارت بر اجرا ۷- بر پایه وضعیت آرمانی ۸- متخصصین برنامه‌ریزی آن‌ها تدوین می‌کنند. ۹- جدا از نظام اجرایی و مدیریتی ۱۰- به علت عدم مشارکت کل سازمان و گروه‌های ذینفع، تعهد نسبت به طرح بسیار کم است. ۱۱- بدون توجه به گروه‌های ذینفع و امکانات	۱- تأکید بر ارزیابی نقاط ضعف و قدرت سازمانی و اجتماعات محلی دارد. ۲- گرایش به عمل، نتایج و اجرا دارد. ۳- تأکید بر انعطاف‌پذیری، تحقق‌پذیری و اصلاح‌پذیری دارد. ۴- ابزار اجرایی، ابزار کالبدی و غیر کالبدی، طیف وسیعی از سازوکارهای اجرایی ۵- تخصیص منابع سازمانی، مالی، جهت انجام اقدامات موردنظر ۶- استفاده از نظارت به‌عنوان وظیفه‌ای مستمر ۷- بر پایه شناخت‌های معتبر و امکانات واقعی ۸- مدیران و اجراکنندگان برنامه‌ریزی آن‌ها انجام می‌دهند. ۹- ارتباط تنگاتنگ نظام مدیریتی ۱۰- موجب تقویت متعهد مدیران به استراتژی شرکت می‌شود. ۱۱- امکان اتخاذ تصمیم در ارتباط با گروه‌های مصرف‌کننده و منابع به‌طور عینی

۲- مرور سیر تحول برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری در ایران

۱-۲- سیر تحول طرح‌های جامع و تفصیلی شهری در ایران

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی ایران طرح‌های جامع پس از طی دوران رکود، با اصلاح و تغییر در شکل و ساختار با عنوان (طرح‌های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهر) و با کمیت و کیفیت متفاوت تهیه شده و روند فرآیند عام آن با اصلاحات و تغییراتی در شرح خدمات و روند و رویه گردش کار ادامه پیدا کرده است. در سال‌های بعد از یک‌سو مطالعه و بررسی حوزه نفوذ و نقاط روستایی پیرامون شهر انجام شده و به پیشنهادهایی در خصوص سلسله‌مراتب خدمات آموزشی و درمانی و ... انجامیده و از دیگر سو مطالعات جمعیتی و محیطی، اقتصادی و عملکردی، اجتماعی و جمعیتی به‌صورت جامع‌تر و کامل‌تر بایستی انجام و از سوی دیگر برنامه و طرح فیزیکی پیشنهادی بایستی بر مبنای تحلیل‌های برآمده از هریک نمونه‌های طرح‌های جامع شهر شیراز که توسط دانشکده هنرهای زیبا تهیه شده و به نظر می‌رسد تأثیر فراوان بر ساختار اصلی شهر در مقاطع سال‌های دهه‌ی ۵۰ تا اوایل جمهوری اسلامی داشته است.

بالین حال و در عین اینکه بازنگری‌هایی انجام شده و سیر طی شده در مجموع رو به بهبود نبوده و کیفیت تهیه طرح‌ها هم به‌واسطه اصلاح ساختار و هم تجربه کارشناسی گروه‌های تهیه طرح‌ها بهبود یافته است اما محصول نهایی این طرح‌ها برابر خواسته کارفرمایی و شرح خدمات مبنا چیزی فراتر از برنامه فیزیکی و طرح کالبدی نبوده در هنگام اجرا نیز علاوه بر مسائل حاشیه‌ای و محیط حاکم بر اجرای بسیاری

از پیشنهادهای طرح‌ها به‌درستی به اجرا نرسیده و اثرگذاری برنامه بر طرح و طرح بر اجرا نیز دچار روندی فروکاستی و کاهشی شده به‌نحوی که در شهرهای کوچک‌تر و پیرامونی تفاوت چندانی با گزینه فقدان طرح و برنامه نداشت. طرح‌های جامع و متعاقب آن طرح‌های تفصیلی شهری که از سال‌های دهه پنجاه و بر اساس شرح خدمات و قرارداد تیپ ۱۲ و بر اساس تجربه طرح‌های جامع رایج در کشورهای اروپایی و با اتکا بر نگرش جامع عقلانی و نظرگاه سیستمی و به‌موجب قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی به کارفرمایی وزارت مسکن و شهرسازی و عاملیت مهندسی مشاور شهرسازی و معماری تهیه شده است نیز در ابتدا غالباً نگرش کالبدی - فیزیکی صرف تدوین شده و مطالعات پایه توسط طراحان نقشه کاربری زمین و نیز نویسندگان ضوابط و مقررات شهرسازی چندان مورد توجه قرار نگرفته و پیوند منطقی با آن بخش مطالعاتی برقرار نشده است. در عین حال برخی از طرح‌های جامع به‌ویژه زمانی که توسط نهادهای دانشگاهی آکادمیک و یا تیم‌های مشاوره و کارشناسی مجرب و باورمند به ارتباط «برنامه - طرح» از کیفیت بهتری در تهیه و احتمالاً تأثیرگذاری بهتر تهیه شده است.

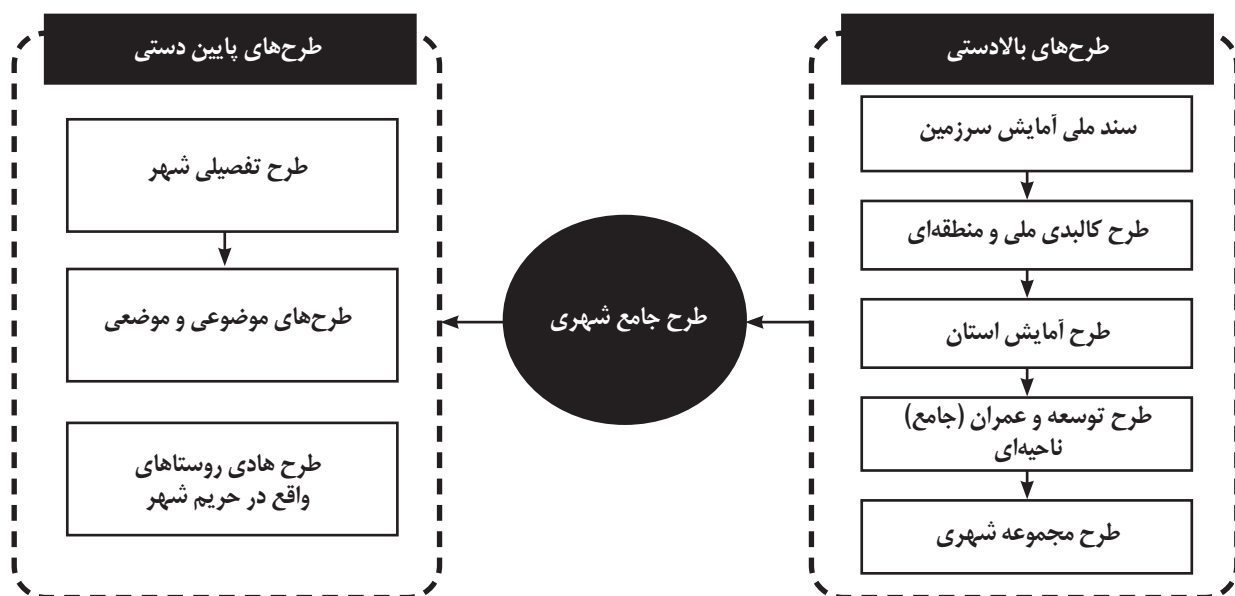
در عمل اما در شمار قابل توجهی از طرح‌های جامع عملاً اطلاعات گسترده (و نه حتی جامع) به‌جای «جامع‌نگری» در تهیه طرح قرار گرفت و خروجی طرح نیز باز همان طرح فیزیکی و غیرقابل انعطاف شامل منطقه بندی استفاده از اراضی و ضوابط و مقررات استفاده از زمین، شدت استفاده از زمین بارگذاری و تراکم، شبکه و ارتباطات و حمل‌ونقل (سلسله‌مراتب و عرض...) و حتی کمتر سازمان و ساختار فضایی اندیشیده و برآمده از تحلیل‌های میان بخشی و حتی تحلیل

جامع توسعه شهری مطرح شد که در ابتدا بر اساس رویکرد راهبردی - فضایی بود و مباحث کارشناسی گسترده در نشست‌هایی با مجامع و انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای نیز پس از نقد عملکرد مهندسين مشاور و رویه‌های غلط گذشته با نگرش نوین به‌عنوان برابر نهاد نگرش‌های پیشین مطرح گردید. سرانجام، پیشنهاد بازنگری در روش و نگرش تهیه طرح‌های جامع شهری در جلسه مورخ ۴/۵/۱۴۰۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مطرح و تصویب شد و مقرر گردید که شرح خدمات و نحوه انجام، بررسی‌ها، نظارت، تصویب، ابلاغ، اجرا و پایش نگرش نوین در نظر گرفته شود. به‌عنوان مبنای (تهیه طرح جامع) برای تمام شهرهای بیش از ۵۰۰۰۰ نفر به مراجع ذی‌ربط ابلاغ گردد. در خصوص نحوه تسری این مصوبه به سایر شهرها زیر (۵۰۰۰۰) نیز پس از اخذ بازخوردهای لازم متعاقباً در شورای عالی مطرح و تصویب خواهد شد. بر اساس این سند راهنما **طرح جامع شهر** به‌مثابه سند قانونی هدایت و کنترل توسعه فضایی شهر با رعایت قاعده (یک شهر یک برنامه) ثبت‌شده و طرح تفصیلی و طرح‌های موضعی و موضوعی نیز در همین چارچوب به‌عنوان اسناد تکمیلی طرح جامع محسوب شده و رعایت احکام و اسناد طرح جامع مصوب در تمام برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌هایی که توسط دستگاه‌های اجرایی مرتبط تهیه می‌شوند، الزامی دانسته شده است. در این ابلاغیه پس از طرح قلمرو موضوعی طرح جامع، قلمرو مکان و محدوده و حریم شهر مقیاسی در طیفی از ۱:۵۰۰۰ تا ۱:۱۰۰۰۰ را محدوده و حریم شهر و حد مداخله شهر، حریم یا تقسیمات عمده شهری، پهنه‌ها و بلوک‌های شهری را معرفی کردند و از نظر جایگاه در نظام طرح‌های توسعه و عمران آن را حداقل

صرفاً کالبدی بوده است. طبعاً پیشنهادهای برنامه‌ای نیز اگر وجود می‌داشت - بر چنین مبنایی نه در عمل امکان پیاده‌سازی و اجرا پیدا می‌کرد و نه به‌واسطه عدم قابلیت انعطاف و فقدان سازوکارهای بازنگری حین اجرا عملیاتی می‌شد. طرح‌های تفصیلی نیز که هم به دلیل ماهیت ذاتاً کالبدی خود و هم به دلیل شرح خدمات همسان و غیر منعطف خود همان ماهیت طرح جامع را با جزئیات و مختصات جزئی‌تر پیشنهاد می‌کند که در موارد بی‌شماری اجرائی نبوده و عملاً هم در مغایرت‌های اساسی و غیراساسی مکرراً در کمیسیون ماده پنج و تحت تأثیر پارامترهای دخیل و حاشیه‌ای فراوان نقض شده و تغییر می‌کند. در یک مرور سریع اهم مشکلات طرح‌های جامع و تفصیلی شهر به شرح زیر بوده است:

۳- چيستی و چرایی نگرش نوین در تدوین برنامه توسعه شهری در ایران

پس از طی حدود ۲۰ سال از نگرش ساختاری-راهبردی و تهیه و تدوین بسیاری از طرح‌های جامع با نگرش موسوم به ساختاری-راهبردی و نقد و ارزیابی آن در وزارت راه و شهرسازی به همت گروهی از کارشناسان ارشد در دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری و دفتر طرح‌ریزی شهری با توجه به آسیب‌شناسی فرآیند و تجارب بیش از پنج دهه طرح‌های جامع و تفصیلی و دو دهه طرح‌های موسوم به ساختاری و راهبردی (غالباً برای کلان‌شهرها و یا شهرهای بزرگ) و بررسی فشرده و گسترده تجارب سایر کشورها و ملاحظات نظری و تحول در پارادایم‌های شهرسازی به‌ویژه طی دو دهه اخیر، نگرش فرآیندی و رویه‌ای موسوم به نگرشی نوین در تهیه، اجرا و پایش برنامه



شکل ۲، نمودار جایگاه طرح



طرح‌های توسعه و عمران (جامع)، ناحیه‌ای آمایش استانی، کالبدی ملی و منطقه‌ای و سند آمایش سرزمین به‌عنوان اسناد بالادستی) و طرح‌های تفصیلی، هادی روستایی و طرح‌های موضوعی و موضعی دانسته است. ابلاغیه چارچوب راهنما و شرح خدمات کلیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین (پیوست مصوبه شورای عالی شهرسازی ایران، ۱۴۰۰)

از نظر جایگاه حقوقی - قانونی و شیوه تهیه و بررسی تصویب و اجرا و نظارت نیز برنامه / طرح جامع نیز در قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۵۱/۱۲/۲۲) و قانون تغییر نام (مصوب ۱۶/۴/۵۳) و مصوبات شورای عالی معرفی کرده است.

اصول و مبانی رویه‌ای و محتوایی نگرش نوین نیز به تفصیل مطرح و مورد تأکید قرار گرفته است
اسناد خروجی طرح جامع شهر در جدول زیر با تعیین مقیاس و به تفکیک اسناد اصلی و پشتیبان طرح معرفی شده است:

۴- مرور چارچوب شرح خدمات و فرآیند تهیه برنامه جامع توسعه شهر

بر اساس ابلاغیه مصوبه شورای عالی چارچوب، راهنما، شرح خدمات و نگرش و روش نوین شرح خدمات راهنمای تهیه طرح و برنامه جامع شهرهای بالای ۵۰۰۰۰ نفر در ۹ بخش به شرح زیر بوده است.

جدول ۲، اسناد و خروجی های طرح جامع

نوع سند	خروجی‌ها	نوع خروجی	مقیاس نقشه	قلمرو موضعی
اسناد اصلی طرح	<ul style="list-style-type: none"> - موضوعات راهبردی (مسائل و ظرفیت‌های ویژه شهر) - بیانیه مأموریت و چشم‌انداز - بیانیه اهداف - بیانیه راهبردها و سیاست‌ها - نقشه سیاست‌گذاری و نقشه سازمان فضایی پیشنهادی محدوده و حریم شهر 	<ul style="list-style-type: none"> نوشتاری نقشه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> 1:5000 تا 1:25000 	شهر و حریم آن
	<ul style="list-style-type: none"> - ساختار و سازمان فضایی- کالبدی شهر - توزیع و استقرار جمعیت و گروه‌های اجتماعی به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد - توزیع و استقرار مراکز کار و فعالیت و اشتغال - تأمین مسکن، خدمات و زیرساخت‌های پشتیبان سکونت - حفاظت مؤلفه‌های محیط‌زیست و مواجهه با مخاطرات طبیعی و محیطی 	<ul style="list-style-type: none"> نوشتاری نقشه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> 1:5000 تا 1:25000 	شهر و حریم آن، تقسیمات شهری، کانون‌ها، محورهای عمده، بلوک‌های شهری

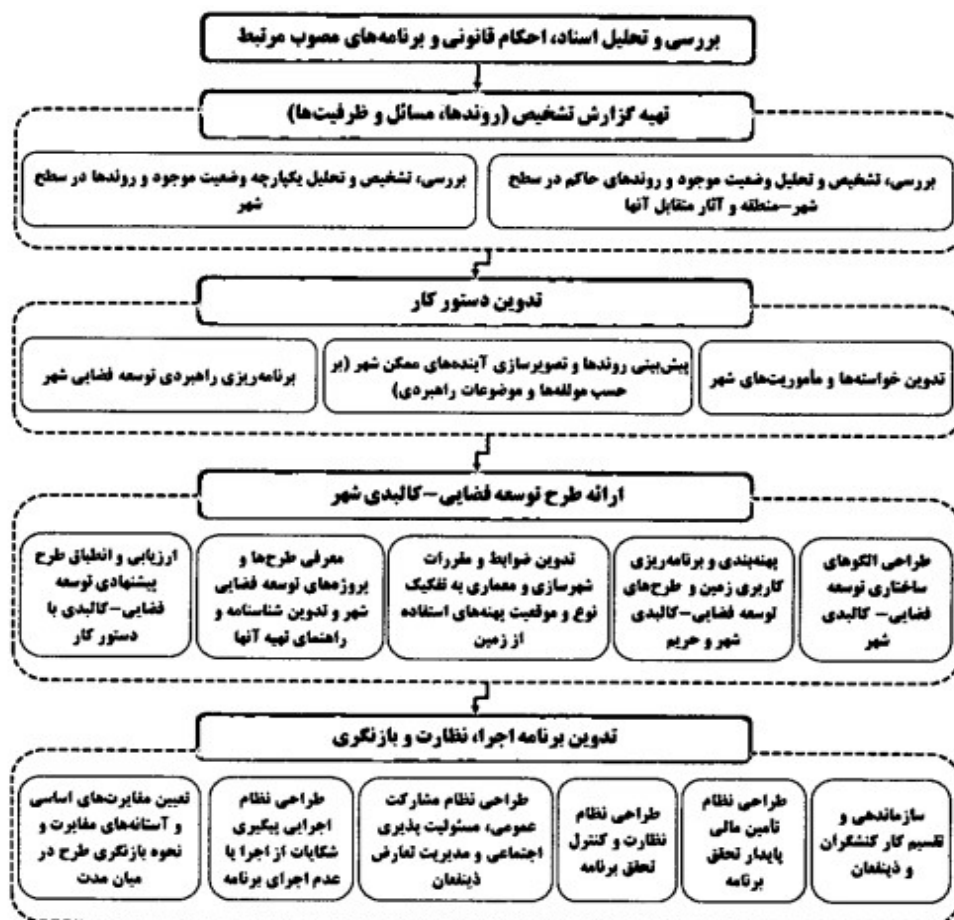
نوع سند	خروجی‌ها	نوع خروجی	مقیاس نقشه	قلمرو موضوعی
اسناد اصلی طرح	<ul style="list-style-type: none"> - تعیین محدوده و حریم شهر - الگوی نقشه تقسیمات شهری - برنامه و نقشه پهنابندی استفاده از زمین - الگوی جابه‌جایی، حرکت و حمل‌ونقل - الگوی طراحی شهری، مناظر طبیعی و انسان‌ساخت - الگوی ارتفاعی و ساختمانی - پهنابندی استفاده از اراضی حریم شهر - نحوه مذاخله در محدوده‌ها و محلات هدف بازآفرینی 	<ul style="list-style-type: none"> نوشتاری نقشه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> 1:5000 1:25000 	<ul style="list-style-type: none"> شهر و حریم آن، تقسیمات شهری، کانون‌ها، محورهای عمده، بلوک‌های شهری
	سند ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری به تفکیک نوع و موقعیت کاربری زمین	نوشتاری	-	شهر و حریم آن، تقسیمات شهری، کانون‌ها، محورهای عمده، بلوک‌های شهری
	سند طرح‌ها و پروژه‌های موضوعی و موضوعی (شامل نقشه‌های طرح‌ها و پروژه‌های موضوعی و موضوعی)	<ul style="list-style-type: none"> نوشتاری نقشه‌ای 	1:10000	متناسب با موضوع طرح و پروژه
	<ul style="list-style-type: none"> - سند برنامه اجرایی طرح‌ها و پروژه‌ها و نظارت بر تحقق آنها - سند اساس طرح و تعیین آستانه‌های مغایرت هر یک 	نوشتاری	-	متناسب با موضوع طرح و پروژه

نوع سند	خروجی‌ها	نوع خروجی	مقیاس نقشه	قلمرو و موضعی
استاد پشتیبان طرح	سند بررسی اسناد فرادست، قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های لازم‌الاجرا	نوشاری	-	بین‌المللی (در صورت وجود)، ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و شهری
	سند گزارش تشخیص (شامل تشخیص و تحلیل مسائل و ظرفیت‌های نظام‌های نه‌گانه) و تلفیق مطالعات شهر و شهر-منطقه	نوشاری نقشه‌ای	1:5000 تا 1:25000	شهر و حریم آن، تقسیمات شهری، کانون‌ها، محورهای عمده، بلوک‌های شهری
	سند پیش‌بینی روندها و آینده‌های ممکن شهر و تلفیق مطالعات روندشناسی (شامل پیش‌بینی جمعیت، اشتغال، نقش اقتصادی شهر، مسکن، میزان تقاضای فضا برای کاربری‌های مختلف و مانند آنها)	نوشاری نقشه‌ای	1:5000 تا 1:25000	شهر و حریم آن، تقسیمات شهری، کانون‌ها، محورهای عمده، بلوک‌های شهری
	سند مستندسازی مشارکت (شامل شناسایی و میزان مشارکت ذینفعان و همچنین کلیه رویه‌ها، فرآیندها، روش‌ها، جلسات مشارکتی و نحوه اعمال نظرات ذی‌نفعان از آغاز تا پایان فرآیند تهیه و تصویب و اجرای طرح)	نوشاری	-	شهر

شامل تدوین چشم‌انداز ممکن و مأموریت (بیانیه چشم‌انداز)، راهبردها و سیاست‌ها و اهداف کلان و خرد توسعه فضایی شهر بر مبنای مؤلفه‌ها و موضوعات راهبردی و با مشارکت ذی‌نفعان کلیدی است. تدوین و ارائه نقشه سیاست‌گذاری و سازمان فضایی پیشنهادی محدوده و حریم شهر به‌عنوان خروجی نهایی مرحله اول معرفی شده است. مرحله دوم طرح مشتمل بر دو گام اساسی ارائه طرح توسعه فضائی - کالبدی شهر (و حریم) در قالب طراحی الگوهای ساختاری و توسعه فضای کالبدی شهر و حریم پهنه‌بندی و برنامه‌ریزی کاربری زمین شهر و حریم و ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری به تفکیک نوع و موقعیت پهنه‌های استفاده از زمین و نیز معرفی طرح‌های موضعی و موضوعی اولویت‌دار همراه با شناسنامه و راهنمای تهیه آن‌ها و انطباق با دستور کار و نهایی کردن برنامه فیزیکی پیشنهادی سازگار شده با دستور کار تدوین برنامه اجرا و نظارت، پایش و بازنگری طرح شامل:

مرحله اول طرح شامل بررسی تحلیل اسناد (فرادست و فرودست)، احکام قانونی (ملاک عمل) و برنامه‌های مصوب مرتبط و نیز برگزاری کارگاه‌ها و جلب مشارکت شرکای (کلیدی) و اخذ نقطه نظرات و دیدگاه‌ها به‌طور جامع و تحلیل یکپارچه آن و تهیه گزارش تشخیص و اولویت‌بندی اصلی‌ترین مسائل شهر و سپس بررسی، تشخیص و تحلیل وضع موجود و روند آن در سطح شهر منطقه و آثار متقابل آن‌ها و سپس با جزئیات در بسته‌های تشخیصی ۹ گانه و جمع‌بندی و تحلیل یکپارچه ریشه‌ها و پیامدهای وضعیت موجود و روندهای تحولات فضایی شهر و ارائه بیانیه مسائل، بیانیه فرصت‌ها و ظرفیت‌ها، بیانیه داشته‌ها و دارایی‌ها و سرانجام تدوین دستور کار شامل بیانیه مأموریت (خواسته‌ها و ظرفیت‌های شهر) بیانیه روند پیش‌بینی روندها و تصویرسازی سرنوشت و آینده‌ی شهر) برحسب مؤلفه‌های راهبردی با مشارکت ذی‌نفعان کلیدی) و در نهایت ارائه برنامه راهبردی توسعه فضایی شهر

نمودار ۱، فرایند عام تهیه برنامه جامع شهر با رویکرد / نگرش نوین



الف) مرحله اول طرح
ب) مرحله دوم طرح

انجمن صنفی مهندسان مشاور معمار و شهرساز
تابستان ۱۴۰۳

فصلنامه

دارم تا به طور مختصر و مفید مسیری را که عیناً و عملاً تا این مرحله طی شده است را معرفی و سپس با نگاه کلان چالشها در زمینه‌های مرتبط را مطرح و سپس راهکارهای عملی که بدان رسیده‌ام را معرفی نمایم. به‌اختصار و بدون ورود به جزئیات فرایند تهیه طرح که در تجربه اول شهر بزرگ میانی (سه شهر در قالب شرح خدمات یکپارچه) و دارای بافت تاریخی بسیار ارزشمند که مرحله اول به طور کامل انجام شده و تا حدودی مراحل نظارت و بررسی استانی را پشت سر گذاشته معرفی و سپس در مورد دیگر را بر اختصار به آن اشاره خواهم کرد فرایند کلان تهیه طرح در شهر بزرگ میانی و کلان‌شهر با تفاوت در جزئیات مرتبط با شرایط و ساختار دو شهر به شرح نمودار تهیه فرایند طرح بوده است. با توجه به عدم تصویب طرح‌ها و به رعایت احترام به کارشناسان و مدیران عناوین شهرها حذف شده است. هر سه طرح در مهندسی مشاور پردازاز در حال انجام بوده و مستندات آن موجود است. در تجربه اول (بزرگ میانی) با توجه به شناسایی و معرفی آن به‌عنوان پایلوت در راه مصوبه به پیشین شورایی سعی بر آن داشتم که مسیر برنامه راهبردی به‌عنوان پایه و اساس برنامه فیزیکی شهر

سازمان‌دهی و تقسیم کار کنشگران و ذی‌نفعان (دولت عمومی خصوصی مردمی)، طراحی و معرفی نظام تأمین منابع مالی پایدار تحقق و اجرا، طراحی نظام مشارکت و مدیریت تعارض ذی‌نفعان، طراحی نظام اجرایی پیگیری مشکلات و شکایات (عمومی خصوصی) و سرانجام تعریف و تعیین آستانه برای مغایرت و سازوکارهایی. بازنگری و تجدیدنظر است. نمودار شماره ۱، فرآیند کلی و عام تهیه طرح جامع شهری را نشان می‌دهد. در خصوص شرح خدمات طرح تفصیلی، موضعی و موضوعی نیز موکول به هماهنگی و تمدید و ابلاغ توسط دبیر شورای عالی شده است. برای اجرا، پایش و نظارت بر اجرا توسط مشاور تهیه‌کننده برنامه جامع نیز مقرر شده است با همین روال انجام شود.

۵- روند تهیه طرح‌های جامع با نگرش نوین بر مبنای تجارب سالهای اخیر
براساس تجربه مشارکت در تهیه طرح‌های جامع با نگرش نوین در یک کلان‌شهر، یک شهرمیانی بزرگ و یک شهر میانی در اینجا سعی بر آن

تأحد امکان و به‌صورت کامل برابر اصول رویه‌ای و محتوایی که بعد در مصوبه ابلاغی آمده رعایت شود لذا در بند الف از مرحله اول ابتدا ذینفعان کلیدی در یک فرایند نظری - تکنیکی در قالب ۹ گروه شناسایی و سپس با طرح در جلسات کارفرمایی و جلسه مقدماتی راهبری (شامل نمایندگان راه و شهرسازی، شهرداری و برخی نمایندگان شهرهای سه‌گانه) مشخص و با هر یک از آن‌ها جلسات گروهی بحث متمرکز. به‌صورت حضوری و مجازی (با توجه به شیوع کرونا) برگزار شد. مضاف بر این از ابزارهای دیگری نیز برای اخذ نقطه نظرات و دیدگاه‌های مردم و مدیران و کارشناسان استفاده شد:

انتوگرافی از طریق پرسه زنی در فضای مجازی گروه‌های مطرح تشکیل گروه‌های مجازی در واتساپ، تلگرام و اینستاگرام و اینها با عنوان برنامه جامع شهر، طرح مباحث و نظرخواهی تدوین پرسشنامه مجازی و جمع‌آوری بیش از ۳۰۰۰ پرسشنامه حضوری با جزییات بیشتر و پر کردن حضوری. لازم به ذکر است که تاکنون شورای راهبردی طرح تشکیل نشده است. بیش از ۵۰۰ پرسشنامه به‌صورت نمونه‌گیری تصادفی و با تأکید بر بافت شهر و مصاحبه حضوری نیمه ساختاریافته با مدیران و مسئولان دستگاه و نهادهای کلیدی (شهرداری و معاونت‌های مرتبط میراث فرهنگی و ...)، تدارک سمینارهای شهری به‌صورت حضوری یا مجازی که عملاً تحقق پیدا نکرد. مجموعه داده‌ها و یافته‌های حاصله با همکاری و همیاری اداره کل راه و شهرسازی استان صورت گرفت با روش تحلیل محتوای کیفی و با نرم‌افزار Maxqda و AIDA انجام و خروجی‌هایی شامل اصلی و اولی‌ترین مسائلی که مهم‌ترین خواسته‌ها و نیازهای اصلی تدوین ظرفیت‌ها و استعدادها، مهم‌ترین مزایای رقابتی شهر (قابل طرح در چشم‌انداز و مأموریت) استخراج گردید مضاف بر این، توسط کارشناسان طرح بررسی و ارزیابی به طرح‌های فرادست و فرودست، بررسی و ارزیابی به تفصیلی اسناد و مدارک حقوقی و قانونی بین‌المللی (شهر تاریخی) ملی - منطقه‌ای و محلی... صورت گرفته و چشم‌انداز اولیه برای مجموعه‌ی شهر و شهر تاریخی به‌صورت جداگانه تنظیم و ارائه شد. جهت انجام در مرحله دوم گروه‌های مختلف کاری، انتخاب و با شرح خدمات تفصیلی تدوین‌شده در هر بخش و گفتگو با کارفرما تنظیم و در مدتی حدود ۹ ماه انجام شد. به‌جز مطالعات بخش کالبدی که با اصرار کارفرمای استانی، برداشت کامل و مطابق دستورالعمل پایگاه وزارت راه و شهرسازی (با تشکیل تیم محلی و با مدیریت رئیس دفتر محلی) در دستور کار قرار گرفت که انجام فرایند برداشت با واگذاری برداشت شهر تاریخی به تیم مجرب مجزا حدود ۵ ماه به طول انجامید. سایر بخش‌های کالبدی بی‌نیاز از نقشه پایه انجام و با تمهید حرکت (خیز به جلو) طی ۹ ماهه اول پروژه و در بخش تعریف محدوده و حریم شهر با توجه به گسترش‌های بی‌رویه و

بی‌برنامه و فاقد هرگونه منطق و روستاهای چسبیده به شهر، آماده و به کارفرما ارائه شد. در پایان هر بخش از بند (ب) (بسته‌های تشخیصی و تحلیل) تحلیل یکپارچه SWOT بر اساس تحلیل‌های درونی هر بخش مطالعاتی صورت گرفته و در گزارش شماره ۲ به تفکیک شهر و منطقه تاریخی ارائه شده است.

جهت انجام بند (ج) (روند شناسی و تدوین برنامه راهبردی) از مرحله اول روند شناسی و آینده‌پژوهی هر گروه مطالعاتی دریافت و توسط تیم راهبری پروژه تکمیل و تدقیق و براساس روش‌ها و تکنیک‌های رایج با استفاده از نرم‌افزارهایی چون (MIC MAC, SCENARIO WIZARD) تحلیل و سناریوسازی صورت گرفت و در نهایت بر اساس سناریوی انتخاب‌شده برنامه راهبردی توسعه شهر شامل چشم‌انداز و مأموریت نهایی، راهبردها و سیاست، اهداف کلان و خرد تدوین شد. نقشه پایه در آغاز در اختیار نبود و بافاصله از شهرداری با نواقص در اختیار قرار گرفت؛ که با استفاده از طرح‌های قبلی و گوگل ارث و مپ آماده برداشت شد. برنامه‌های عملیاتی و اقدام‌های موردنیاز برای شهر و منطقه تاریخی به‌صورت مجزا ارائه گردید. (گزارش شماره ۳ برنامه جامع) در هر مورد با توجه به بررسی کارفرما و نقطه نظرات اعلام‌شده اصلاحات صورت گرفته و ویرایش‌های تکمیلی ارائه شده است پس از انجام مرحله اول و با توجه به مسائلی که در بخش ارزیابی و آسیب‌شناسی بدان اشاره خواهد شد. این مرحله از کار بایستی در شورای راهبری تشکیل نشده و شورای و برنامه‌ریزی و توسعه استان و سپس در کمیته فنی و شورای عالی به تصویب می‌رسید عملاً معوق و معطل مانده و به‌جای آن در تابستان ۱۴۰۰ و سپس از قریب ۶ ماه بحث‌و‌جدل در زیر کمیته‌ای از شورای استان شامل معاونت عمرانی استانداری، شهرداری، معاونت سیاسی امنیتی و دفتر امور شهری و روستایی استانداری و بدون حضور سازمان میراث فرهنگی گزارش میان کار یا در واقع همان خواسته اصلی یعنی الحاق اراضی به محدوده شهر بالغ بر حدود ۴۰۰ هکتار یعنی معادل 1/4 مساحت شهر و تعیین محدوده و حریم شهرهای مطرح گردید که به دلیل اختلاف‌نظرهای موجود و به‌رغم تعامل‌های ایجادشده عملاً هیچ‌گاه به نتیجه‌ی مشخصی نرسیده و به دبیرخانه شورای عالی هم منعکس نشد! با توجه به مشکلات جدی ایجادشده در مسیر انجام طرح در آذرماه سال ۱۴۰۱ با حضور تیم راهبری مشاور و معاون و کارشناسان حوزه معاونت شهرسازی ضمن تأیید مرحله اول و پیشرفت کار مربوطه توافق شد که به جهت شرایط خاص استان و فقدان ظرفیت پذیرش برنامه راهبردی و دستور کار بدون برنامه فیزیکی و بازخوردهای حاصل از عملیات مورد اشاره، مشاور وارد مرحله دوم شده و با توجه به دستورکار اصلاح‌شده نهایی و نتایج مرحله تشخیص و برداشت صورت گرفته و نقشه به هنگام

به‌ویژه در سطوح استانی و محلی دارای مشکل است و برداشت درست و درک واحدی از آن وجود نداشته و ندارد.

تا جائی که نگارنده در جریان است در ابتدا قرار نبود شرح خدمات واحد و مشخصی برای تمامی شهرهای بیش از هزار نفر ۵۰۰۰ به عنوان مبنا ابلاغ شود و اساساً تدوین برنامه راهبردی و دستور کار در مرحله اول مطرح بود و اساساً تدوین برنامه فیزیکی و ورود به جزئیات کالبدی در حد بند چهارم از مرحله دوم چارچوب راهنما مدنظر نبود. به نظر می‌رسد تهیه برنامه فیزیکی و جزییاتی چون الگوهای ساختاری، نظام پهنه‌بندی زمین و ارائه ضوابط و مقررات شهرسازی و حتی معماری به تفکیک نوع و پهنه‌های استفاده از اراضی و متعاقب آن ضوابط تراکمی و سیمای ارتفاع شهری و پشت بند آن ورود به سیمای منظر شهری با ماهیت آرمان‌های اولیه مطرح در بازنگری نگرش جامع عقلانی و گذار به نگرش راهبردی و حتی راهبردی - ساختاری در تناقض است و درخواست مجموعه این‌ها در قالب در «یک شهر-یک برنامه» احتمالاً در پاسخ به خواسته‌های فوری و نیازهای اولویت‌دار سطوح استانی - محلی است که ماهیتاً با رویکرد نگرش نوین در تضاد بوده و هست و از سوی دیگر چهارچوب راهنما در صدد انجام یکجا و یکپارچه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری (اشاره‌شده در مبانی و مستندات حقوقی و قانونی نگرش نوین) در برنامه/ طرح جامع شهر است که این نیز با روح سلسله مراتبی تهیه و تدوین برنامه با طرح‌ها و پروژه‌های توسعه شهری سازگاری نداشته و انجام یکجا و باهم این مجموعه منجر به تطویل زمان تهیه برنامه از سوئی و تناقض مفهومی و محتوایی با اسناد راهبردی کلان توسعه شهری و حتی ساختاری در معنا تشخیص ساختارهای اصلی^۱ و عدم ورود به ساختارهای فرعی تا چه رسد جزئیات برنامه فیزیکی و کالبدی است تا حدی که از مقیاس طرح جامع نیز فراتر رفته وارد مراتب جزئی‌تر تشخیص و طراحی جزء ساختارها شود.

از طرفی وجود مشکل جدی قانونی عنوان و محتوای مطرح در قانون تغییر نام و تأسیس شورای عالی و عدم تلاش در تغییر، اصلاح و به‌روزرسانی آن طی سال‌های متمادی موجب آن شده که عنوان همچنان طرح جامع باقی‌مانده و با پسوند و پیشوندهایی طی ۲۵ سال گذشته برای رفع مغایرت قانونی - حقوقی موجود، اقدام شود، شاید بر همین اساس و بر حسب نوع تعریف از جایگاه وزارت مسکن و شهرسازی / راه و شهرسازی که برابر قانون، بیشتر در عرصه فیزیکی و کالبدی - با توجه به شرایط مقطعی تدوین قوانین مورد اشاره - بوده است در چارچوب راهنما نیز عملاً خروجی طرح‌ها (و نه برنامه‌ها) بیشتر کالبدی و فیزیکی (و کمتر راهبردی و ساختاری) تعریف شده است.

شده با ترتیبات اشاره‌شده، الگوهای برنامه‌ریزی و طراحی اولیه برابر شرح خدمات تهیه و ارائه شود که این مهم طی دوماه توسط تیم دفتر مرکزی و محلی مشاور به انجام رسیده و در دو بخش شهر و محدوده تاریخی به کارفرما تحویل گردید (گزارش بند ۴ مرحله دوم تحویلی در بهمن ۱۴۰۱) پس‌از آن طبق قرار آذرماه بایستی تا سقف پیشرفت کار حق‌الزحمه پرداخت و مرحله اول طرح به همراه الگوهای ساختار اولیه در جلسه شورای استان نتایج آن مطرح و پس از تصویب به شورای عالی ارسال شود. در عمل اما به‌رغم تحویل گزارش کامل مرحله اول و انجام اصلاحات مدنظر و اعلامی کارفرما و حتی تحویل گزارش بخش مهمی از مرحله دوم به دلایلی و تا پایان سال ۱۴۰۲ به دلیل عدم پرداخت حق‌الزحمه به میزان تعهد شده عملاً ادامه کار با تعویق و تعلل مواجه شده و نتایج قابل ملاحظه تا آن مقطع تا این زمان به کمیته فنی و شورای عالی ارائه نشده و در سطح استان نیز با تعلل و بازراری‌های ناشی از روند نادرست کار و طرح مباحث حاشیه‌ای از سوی شهرداری عملاً در شورای استان مطرح نشد و حجم فشرده و مسئولانه کار انجام شده عملاً راکد ماند و متوقف شد. در ادامه با کالبد شکافی تجربه آن شهرداری بزرگ و نیز تجربه‌های بعدی چالش‌های اساسی و درس‌آموخته‌ها برای بهینه‌سازی مسیر اشاره خواهد شد.

۶- آسیب‌شناسی چالش‌های گذار به رویکرد نوین با توجه به مرور فرآیند و روند گردش کار برنامه‌ها و طرح‌های جامع در حال تهیه

در این بخش از نوشتار با تکیه بر تجارب مشارکت در تهیه و تدوین برنامه جامع شهر بزرگ میانی تشریح شده در فوق و نیز دو شهر کلان و میانی و اطلاعات حاصله از همکاران مشاور و جبهه کارفرمایی در سطوح استانی و ملی سعی بر آن داشته‌ام تا کلیدی‌ترین چالش‌ها، موانع و مشکلات تهیه و نظارت تا تصویب برنامه‌های جامع شهرها با رویکرد نوین را برشمرد و در انتها راهکارهای اصلاح و تعدیل و برون‌رفت از آن‌ها را به‌اختصار معرفی نمایم. همچنین بر اساس نتایج حاصل از نشست چالش‌ها و راهکارهای گذار به نگرش نوین در طرح‌های توسعه شهری که در تاریخ ۱۴۰۳/۰۹/۲۰ در دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه برگزار شد.

الف) مشکلات و چالش‌های مفهومی و محتوایی و حقوقی - قانونی نگرش نوین

یکی از مشکلات و چالش‌های کلیدی نگرش نوین مفاهیم، معانی و اصول محتوایی و رویه‌ای و شرح خدمات مبنایی مطرح‌شده در چارچوب راهنمای مصوب شورای عالی ابلاغ‌شده است که نه‌تنها در سطح ملی و میان کارشناسان ارشد و مدیران و مهندسان مشاور در سطح ملی بلکه



این مشکلات بنیادی - که روزمرگی و درگیری در امور جاری گسترده - موجب انفعال و عدم تلاش جدی در حل اساسی مبانی پایه‌ای تعریف و تغییر در جایگاه و مشخصات برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری متناسب با نیازسنجی واقعی داخلی و تغییر و تحولات جهانی در انطباق با شرایط واقعیات موجود مانع از بازنگری اساسی در نگرش و شیوه‌ها و روش‌های تهیه و حتی نظارت، ابلاغ و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری شده است.

به نظر می‌رسد در این معنا برنامه جامع و نگرش نوین در جهت تدارک، تدوین و عملیاتی کردن آن، مستلزم توجه به ساختار مراتبی از برنامه راهبردی تا برنامه عملیاتی باشد که تجمیع آن در قالب یک برنامه مشکلات جدی ایجاد کرده و خواهد کرد. از سوئی هم آرمان‌گرایی غیرمتمکی بر خواست‌ها و نیازها و شرایط و محیط تهیه برنامه‌ها به ویژه در سطوح محلی - استانی و با توجه به عادت شکل‌گرفته سالیان و تمکین به برنامه‌های کالبدی - فیزیکی صرف و عدم پذیرش هرگونه تغییر و تحول و طرح خواسته‌ها و تقاضاهای عاجل با فاصله قابل توجه از شرح خدمات و اصول رویه ای و محتوایی چارچوب راهنما (همچون تعیین محدوده و حریم، الحاق اراضی در مقیاس‌های گسترده، تعیین تکلیف اراضی مسکن ملی و فراتر از آن شبکه، تراکم و...) از آغازین روزهای شروع برنامه/طرح جامع عملاً مانع از هرگونه نوآندیشی و تفکر راهبردی و حرکت در جهت تدوین دستور کار متناسب با مجموعه مراحل و فرایندهای مترقی خواسته‌شده در چارچوب راهنما بوده عملاً و علناً در بسیاری از جلسات و نشست‌های کارشناسی و مکاتبات رسمی خواسته سطوح محلی حرکت فوری و عاجل به سمت طرح فیزیکی و به‌نوعی جمع‌کردن صوری و شکلی برنامه راهبردی مرحله اول است که این آسیب در شماری از طرح‌ها در حال وقوع بوده و قابل‌ردیابی است.

ب) چالش‌های نهادی-مدیریتی تهیه تا اجرای برنامه‌های جامع و نگرش نوین

شاید پس از چالش مفهومی-محتوایی و ساختاری کاربست نگرش نوین، چالش نهادی-مدیریتی و سازمانی-تشکیلاتی باشد. با توجه به تجربه عینی و چنانکه در چارچوب راهنما و اسناد مرتبط وزارت راه و شهرسازی نیز بدان اشاره‌شده نامادگی ساختار کارفرمائی و مدیریتی و عدم تعریف نظام و سازمان و تشکیلات متناسب با آنچه در چارچوب راهنما پیشنهادشده است عملاً منجر به چالش‌های زیر شده و خواهد شد.

❖ ناآشنایی با شیوه هدایت و کنترل و مدیریت برنامه جامع و عدم همراهی با ساختار مدنظر نگرش نوین و تکیه بر روش‌های متداول و معمول

❖ عدم شکل‌گیری و یا مشکلات جدی عدم وفاق و ناهم سویی شورای راهبری از جهت ترکیب اعضا، شرح وظائف، نحوه برگزاری جلسات و تقلیل آن به نهادهای موجود و یا صرفاً اعضا مدنظر کارفرما و از دست رفتن فرصت تعامل و سازوکار حل تعارض

❖ نا هم سوئی بردارها مدیریتی-نهادی شورای هماهنگی/ نهاد راهبری طرح و ناتوانی کارفرما در کنترل و نظارت و ناهماهنگی در برگزاری کیفی جلسات نظارت و بررسی

❖ ناآشنائی دستگاه‌ها و نهادهای محلی با نگرش نوین و طرح خواسته‌ها و موارد غیر مرتبط با نگرش نوین و ایجاد گروه‌های فشار و باندهایی در جهت بازگردانی طرح به مسیر و روال‌های سنتی و متداول

❖ فقدان وفاق و تعارض منافع جدی بازیگران و ذی‌نفعان کلیدی (راه و شهرسازی، شهرداری و شورای شهر، میراث فرهنگی و...) و ایجاد تأخیر و تعویق با انحراف در مسیر کار نگرش نوین و بازگشت به مسیر طرح جامع و (با توجه به‌عنوان و جایگاه طرح). در این میان نقش شهرداری به‌عنوان مجری نهایی طرح و به‌ویژه معاونت شهرسازی شهرداری اساسی بوده و به دلیل فقدان تعریف جایگاه و نحوه تعامل با آن، گاه منجر به توقف کامل یا تاخیر جدی شده و خواهد شد.

❖ عدم مشارکت و بی‌اعتنائی نهادها و دستگاه‌های کلیدی چون (سازمان آب، آب منطقه‌ای، ثبت‌اسناد و املاک و...) و فقدان و یا عدم تعریف کافی سازوکارهای جلب مشارکت با اعمال قدرت و نفوذ دستگاه‌های بین بخشی

❖ تضاد و تناقض تدارک برنامه راهبردی و دستور کار با امور روزمره و جاری و مشکلات عاجل و فوری دستگاه کارفرمائی و شهرداری و ... و سوق دادن مشاور به برنامه فیزیکی و حل مسئله فوری بدون توجه به دستور کار و برنامه راهبردی

ج) چالش‌های مالی-اعتباری و حق الزحمه انجام خدمات نگرش نوین

یکی از مهمترین چالش‌های گذار به نگرش تعویق بدون تردید نحوه محاسبه و بر آورد شرح خدمات و نحوه تأمین اعتبار و پرداخت حق الزحمه و نحوه ی تأمین اعتبار و پرداخت حق الزحمه مشاور تهیه کننده برنامه جامع شهر است. تا زمان عقد قراردادها بر اساس تیپ ۱۲ منبای برآورد بر حسب فرمولی برآورد می شد که در آن جمعیت موجود بر اساس آمار رسمی کشور یا در فواصل آمارگیری برآورد مرکز آمار ایران مبنا قرار گرفته و متناسب با جمعیت و اعمال ضرایب منطقه ای و به ویژه ضریب تعیین کننده K که به تناسب تورم هر سال از سوی سازمان برنامه و بودجه تعیین و اعلام می شد تعدیل می گردید.

ارزشمند داشته است اما شرایط مطرح شده در چارچوب راهنما و کار در مقیاس برنامه کل شهر با نگرش نوین، تازگی داشته و تیم های تخصصی به ویژه در حوزه اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی و عملکردی انتظام ها و شرایط نوینی را طلب می کرد که در انطباق با نآآمدگی ساختار کارفرمایی و نظارتی مشکلاتی جدی را موجب شده/خواهد شد. ترکیب تیم کارشناسی مهندسی مشاور در دفتر مرکزی و محلی و نیز ارتباط تنگاتنگ و پیوسته تیم راهبری و عملیاتی و در مجموع سازمان و ساختار تشکیلات متناسب و ارتباطات محلی گسترده موردنیاز از مسایل جدی برنامه جامع با نگرش نوین است.

برگزاری منظم جلسات داخلی، هماهنگ سازی بردارها و خروجی های تیم های عملیاتی و پیوستگی نتایج و هدایت آن به سمت تدوین دستورکار و برنامه راهبردی و فیزیکی و سرانجام عملیاتی از چالش های جدی است.

براین اساس نحوه ی انتخاب مشاور و شیوه فراخوان و حتی درجه بندی معمول مهندسی مشاور و به عنوان اقدامی بنیادین است که آسیب های جدی برای مراحل بعدی انجام برنامه جامع بوده/خواهد بود

۵) سایر مشکلات و چالش ها

به جز آن چه در فوق بدان اشاره شده مشکلات و چالش هایی فرا روی تهیه برنامه جامع و جود دارد کدام از ابتدا یا قابل پیش بینی نبوده و یا اساسا مورد توجه تدوین کنندگان شرح خدمات و سایر بخش های چارچوب راهنما قرار نگرفته است که اهم آن ها براساس تجارب ۵ ساله گذشته از شرح زیر بوده است:

- مشکل اساسی مشارکت مردم و نهادهای مردمی و دستگاه ها و نهادهای عمومی و دولتی که علاوه بر ریشه تاریخی و مشکلاتی بنیادین اجتماعی-فرهنگی ریشه در حد بی اعتمادی و کاهش سطح سرمایه اجتماعی-فرهنگی و انسانی سال های اخیر داشته و در تجارب میدانی گرد هم آوردن و جلب مشارکت جدی و تعیین کننده مردم و نهادهای مردمی با مشکلات عدیده ای مواجه است.
- مشکل بسترهای مجازی ارتباط با مردم به دلیل غیرمجاز بودن شماری از شبکه های طرفدار و دنبال کننده ها و مشارکت کنندگان و تضادها و تناقض های خواسته شرح خدمات با فضای عینی و واقعی ارتباط مجازی
- مشکلات ایجاد ارتباط عینی و حضوری با مردم و نهادهای مردمی در شرایط و وضعیت های خاص و متاثر از جریان ها و شرایط خاص کشور و منطقه و در نتیجه محدودیت جدی در برقراری سمینارها و کارگاه های مفید.
- وقوع حوادث غیر مترقبه و پیش بینی نشده مثل کرونا که عملا فضای ارتباطی حضوری و حتی مجازی را محدود کرده و برگزار

در غالب قراردادهای منعقد برای تهیه طرح جامع با رویکرد نوین کماکان همان حق الزحمه تیپ ۱۲ ملاک عمل بوده و کم و بیش با افزایش اندک در آغاز قرارداد حق الزحمه مقطوع تعیین شده است.

این در حالی است که حجم خدمات و خواسته های برنامه و شیوه ها و روش های انجام کار -به ویژه اگر با رویکرد جلب مشارکت و رعایت اصول رویه ای و متوانی چارچوب را هنما انجام شود- به مراتب بالاتر از حق الزحمه تعیین شده بوده است. مضاف بر این حذف ضریب K و افزایش لجام گسیخته تورم و طولانی شدن روند تهیه طرحها به واسطه مسائل مورد اشاره در فوق عملا بحران های مالی جدی را برای مهندسی مشاور ایجاد کرده و تداوم کار را در مقاطعی بسیار دشوار یا ناممکن ساخته است.

مساله مهمتر آنکه به دلیل عدم تامین اعتبار یا عدم تخصیص به موقع و یا عدم اقدام به موقع کارفرما موجب دریافت و تخصیص اعتبار عملا پرداخت حق الزحمه با تاخیر و تأخیر و به صورت قطره چکانی صورت گرفته است که همین امر منجر به خروج تدریجی یا یکباره کارشناسان کلیدی بوده یا حتی مدیران فنی شده و اداره کار پروژه ها را ناممکن کرده و یا خواهد کرد.

پرداخت به صورت اسناد خزانه اسلامی (اخزا) و با سررسید سالهای با فاصله از زمان لازم جهت پرداخت و زیان ناشی از آن و حتی تحویل دیر هنگام اخزا، ابعاد بحران مالی را مضاعف کرده است. در چنین شرایطی افزایش خواسته ها و تقاضاهای خارج از شرح خدمات (درخواست برداشت کالبدی به تفکیک پلاک و برابر با پایگاه داده در شرایط فقدان نقشه پایه و افزایش قابل ملاحظه هزینه برداشت در نمونه های موردی) از سویی و تقاضای حل و فصل مسائل جاری و پاسخگویی استعمال ها در این رابطه، شرایط طاقت فرسایی را ایجاد کرده/خواهد کرد.

نتیجه نهائی چنین روندی عدم پرداخت ماهانه حق الزحمه یا مقطعی به کارشناسان ارشد و مدیران فنی و پروژه و تعویق و تاخیرهای قابل توجه و نهایتاً خروج تیم های فرهیخته و ارزشمند از پروژه و جایگزینی با نیروهای تازه کار و کم توان و افت کیفی برنامه جامع بوده/خواهد بود.

د) چالش های مهندسی مشاور و تهیه کنندگان طرح/برنامه جامع

تبعاً و چنانکه در چارچوب راهنما نیز بدان اشاره شده ناآشنایی غالب مهندسی مشاور با روند، رویه و محتوای برنامه جامع و نگرش نوین، چالشی اساسی بوده است. با عین حال نگارنده و تیم مهندسی مشاور که سابقه کار در طرح های ساختاری-راهبردی و انجام پروژه های مشابه در سکونتگاه های غیر رسمی، بافت های فرسوده و تاریخی

گروه های بحث متمرکز FGD، مصاحبه های عمیق و تشکیل جلسات با ادارات و نهادهای عمومی و خصوصی را ناممکن یا بسیار سخت می کرد.

مسائل فنی و زیرساختی و تکنولوژیک چه در ارتباط مجازی و چه در رابطه با تهیه اسناد و مدارک پایه طرح ها و به ویژه فقدان نقشه پایه و در مقیاس و به روز و در مقابل تاکید و اصرار بر برداشت یکپارچه کامل به تفکیک پلاک برابر دستورالعمل پایگاه داده وزارت راه و شهرسازی. ضمن اینکه برابر بند ۵ چارچوب راهنما تهیه و ارایه نقشه پایه بهنگام و در مقیاس مناسب اسناد و مدارک داده ها بر عهده کارفرما بوده که عملا در تجارب عملیاتی بدان عمل نشده است!

- تاکید بر تهیه برنامه جامع با نگرش نوین برای کلیه شهرهای بیش از ۵۰,۰۰۰ نفر جمعیت و حتی تعمیم آن به سایر شهرها و در ابلاغیه مصوبه شورای عالی و ورود یکباره و یکپارچه به برنامه/ طرح جامع با نگرش نوین بی توجهی به مسایل و چالش های مالی-اداری-تشکیلاتی و مجموعه چالش های که بدان اشاره شد و در صورت تداوم وضعیت موجود مضاعف خواهد شد.
- در ادامه باتوجه به تطویل نوشتار و نیاز به تبادل نظر جبهه کارفرمایی و مهندسين مشاور و ارزیابی دقیق تر از راه طی شده و عزم جدی بازنگری و ارایه راه حل هایی برای برون رفت از بحران و یا پیش گیری از بحران های عمیق تر در آینده راهکارهای کلی جهت بهینه سازی مسیر به نگرش نوین اشاره می شود.

پیشنهادها و توصیه های کلی:

با توجه به چالش ها و آسیب های اساسی فوق توصیه های کلی زیر جهت بهینه سازی مسیر گذار به نگرش نوین در تدوین برنامه جامع توسعه شهری پیشنهاد می شود:

الف) توصیه های کوتاه مدت و عاجل

- بازتعریف شرح خدمات و راهنما برای سطوح مختلف شهری تا حدود ۵۰,۰۰۰ نفر و اکتفا به شهرهای بیش از ۵۰,۰۰۰ نفر (کلانشهرها و بزرگ شهرها) جهت انجام کامل نگرش نوین
- بررسی، ارزیابی و تجدید نظر در خصوص نقشه، مدارک و اسناد پایه چارچوب راهنما و متناسب سازی آن با مجموعه شرایط محیطی تهیه طرح
- بازاندیشی و راه حل یابی در خصوص نحوه ارتباط با مردم و جامعه محلی و سازوکارهای عینی، عملی و اجرایی متناسب با بسترها و زمینه های موجود و بازتعریف شرح خدمات و خواسته ها به تناسب رده های شهری
- بازنگری جدی در خصوص حق الزحمه باتوجه به پارامترهایی چون جمعیت، عملکرد، مساحت، مسایل و سختی کار و تصمیم گیری

عاجل در خصوص ترمیم اساسی حق الزحمه بر اساس آن با توجه به مجموعه تلاشهای صورت گرفته و نتایج حاصله (انجمن صنفی، دفتر فنی سازمان برنامه و ...) و پیگیری تامین بودجه و اعتبار مشخص تا تشخیص و حل بحران های مالی مشاوران درگیر در روند کار و برقراری ضریب K و تعدیل لازم در صورت تطویل موجه و خارج از اختیار مشاور.

- تدارک دسترسی آزاد و بهینه تهیه کنندگان طرح ها به اینترنت پرسرعت، رفع فیلترینگ و امکان دسترسی بدون vpn به سایت ها و پلتفرم های لازم برای برقراری ارتباط سریع با مردم و نهادهای مردمی و دولتی و عمومی
- ارزیابی تعریف محدود و مشخص کمیته و نهاد راهبری در سطوح مختلف شهرها (کلانشهر، شهرهای بزرگ، میانی بزرگ، میانی کوچک، کوچک و ...) و تعریف مشخص شرح وظایف، نحوه اداره جلسات، فرایند تصمیم گیری و نظارت سطح ملی جهت پیشگیری از تعارض ها و تطویل زمان
- برگزاری دوره های آموزشی کوتاه مدت (۳ روزه) در سطوح ملی و محلی و آموزش و توجیه جبهه کارفرمایی در خصوص اهداف، مبانی فرآیند و مزایا و فواید و خروجی های مشخص نگرش نوین و دوره آموزشی یک تا دو روزه برای سایر مشارکت کنندگان در فرآیند تهیه تا اجرا برنامه جامع (کارگروه، شورای استان و ...)

ب) پیشنهادهای میان مدت و بلند مدت

۱. ارزیابی دقیق تر از پایلوت ها و تجربه های ۵ سال گذشته و تعریف مجدد و اصلاح و تعدیل شرح خدمات و رویه انجام و تداوم کار باتوجه به شرایط و مسایل و چالش های موجود و پیش رو با مشارکت کلیه ذی نفعان (مهندسين مشاور، کارفرمایان و ...)
۲. ارزیابی دقیق و بازنگری اساسی در شرح خدمات، فرآیند روند و رویه تهیه تا اجرای کار بر اساس نیازسنجی داخلی، ارزیابی تجارب جهانی، نتایج طرح های مصوب و آسیب شناسی کلی آن ها و تعریف مجدد چارچوب راهنما در ارتباط با نهادهای صنفی و مدنی و بدنه کارشناسی و جبهه کارفرمایی
۳. ارزیابی و تعریف مجدد نظام مدیریتی و ساختار اجرایی، نظارتی و پایش مستمر و دوره ای و سازوکارهای انطباق برنامه جامع و طرح ها و پروژه های شهرسازی با تغییر و تحولات سریع و به هنگام سازی مداوم طرح
۴. بررسی و تدارک پایگاه داده و نظام اطلاعاتی موردنیاز نگرش نوین و تعریف روند به روزآوری مستمر و مداوم آن و اتصال گسترده و سریع آن به سامانه های آمار و اطلاعاتی کشور و شبکه سازی آن در سطوح ملی- منطقه ای و محلی

6. Howard, E. (1902). *Garden Cities of Tomorrow*. Swan Sonnenschein & Co.
7. Mumford, L. (1961). *The City in History*. Harcourt, Brace & World
8. Hillier, Jean. 2002. "Shadows of Power an Allegory of Prudence in Land-Use Planning." Routledge.
9. Keeble, L.B. 1969. "Principles and practice of town and country planning (4th Ed)." London: The.
10. Healy, patsy. 2006. "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space." *European Planning Studies*.
۱۱. اجلالی، پرویز، مجتبی رفیعیان و علی عسگری. ۱۳۹۴. "نظریه برنامه‌ریزی دیدگاه سنتی و جدید." تهران: آگاه.
۱۲. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. ۱۳۹۴. مدیریت تعارض کنشگران در فرآیند تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه شهری. شهرداری تهران.
- پاکزاد، جهان‌شاه. جلالی، عباس. (۱۳۹۴). سیر اندیشه‌ها در شهرسازی، از "آرمان" تا "واقعیت". انتشارات شهیدی، آرمان‌شهر.
۱۳. قانون تغییر نام وزارت و وزارت آبادانی و مسکن به وزرات راه و شهرسازی
۱۴. قانون تاسیس شورایعالی شهر سازی و معماری ایران
۱۵. چارچوب، راهنما و شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع شهری با نگرش و روش نوین، پیوست مصوبه شورایعالی شهرسازی و معماری ایران مورخ ۱۴۰۰/۵/۴

۵. تدارک نقشه‌های پایه بهنگام در مقیاس و با داده‌های پایه دقیق و متناسب با نیازهای برنامه جامع تا طرح تفصیلی و طرح‌های موضعی و موضوعی
۶. برآورد دقیق و عملیاتی و اجرایی و متناسب حق الزحمه باتوجه به نتایج مورد ۱، ۲ و ۳ باتوجه به خدمات متعدد مورد درخواست و پیش‌بینی تغییر و تحولات و ناپایداری‌های سال‌های تهیه تا اجرا و نظارت طرح
۷. تدارک سامانه‌های نظارت و پایش مستمر طرح و شبکه‌سازی سطوح ملی-استانی-شهرستانی و ارتباط سریع و گسترده نهادها و دستگاه‌های اداری و اجرایی و مشاوره و به‌روزآوری مستمر داده و اطلاعات و ... از طریق آن
۸. بازنگری در قانون شهرسازی و تعریف مشخص برنامه جامع، طرح تفصیلی و طرح‌های موضعی و موضعی، طراحی شهری در سطوح مختلف و به‌روزآوری قوانین پایه و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها بر اساس آن.

منابع

1. Giedion, S. (1951). *Space, Time, and Architecture*. Harvard University Press.
2. Brunozzi, G. (1963). *Urban Planning in the Renaissance*. The Architectural Review.
3. Geddes, P. (1915). *The city: Its Growth, Its Decay, and Its Future*. Macmillan.
4. Rostovtsev, A. (1957). *Roman Urbanism*. Journal of Roman Studies.
5. Ostrovski, V. (1968). *The Birth of Modern Urban Planning*. Urban Studies.

یک ارزیابی انتقادی به مصوبه شورای عالی

ابراهیم زرگری مرندی

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران

۱- مقدمه

شروع نقد فرایند برنامه‌ریزی جامع عقلانی^۲ (یا ایده آل سینوپتیک^۱) در تهیه طرح‌های جامع شهری (به عنوان راهنمای بلندمدت توسعه فضایی-عملکردی شهرها) به صورت نظری (و چه در قالب بازبینی تجارب عملی) حداقل به انتهای دهه ۱۹۵۰ برمی‌گردد (به عنوان نمونه نگاه کنید به Lindblom, ۱۹۵۹). با این حال، کلیات فرایند برنامه‌ریزی و ساختار محتوایی طرح‌های مذکور در بسیاری از نظام‌های برنامه‌ریزی شهری، همچنان حفظ شد. در طول ۶ دهه اخیر، نظریه‌ها و چارچوب‌های برنامه‌ریزی مختلفی، سعی در رفع ایرادات وارد شده بر فرایند برنامه‌ریزی جامع عقلانی داشتند. وارد نمودن رویه‌های برنامه‌ریزی راهبردی به ساختار برنامه‌ریزی شهری در راستای رفع ایراداتی همچون «خنثی بودن نسبت به اهداف و ارزش‌ها» و «حجم بالای اطلاعات و عدم ظرفیت ادراکی برنامه‌ریزان در یکپارچه‌سازی و سنتز/تلفیق اطلاعات و فقدان چالاکي» صورت گرفت. به‌کارگیری روش‌شناسی‌های آینده‌پژوهانه^۵ مانند برنامه‌ریزی سناریویی برای غلبه بر «عدم انعطاف خروجی طرح‌های شهری» مطرح شدند و پارادایم‌های مشارکتی و مردم‌سالارانه و مبتنی بر حکمروایی خوب در گفتمان

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و توجه به سامانه‌های سازمانی و نهادی و اثر آن‌ها بر روایی و پایایی مطالعات و تحقق‌پذیری خروجی‌های طرح‌های شهری، یکپارچه نمودن مباحث مشارکت، چالاکي، انعطاف و فضایی‌نگری در قالب برنامه‌ریزی فضایی راهبردی^۶ نیز همگی تلاش‌هایی در راستای رفع نواقص نظری و عملی برنامه‌ریزی جامع عقلانی بودند و هر یک بخشی از ضعف‌ها و نقدها را پوشش می‌دادند.

نقد به ساختار غیرمنعطف و ناکارآمد در تحقق تهیه طرح‌های جامع در ایران (برپایه شرح خدمات تیپ ۱۲ و به‌روزرسانی‌های آن) نیز سابقه‌ای چند دهه‌ای دارد و تلاش‌هایی چون صورت‌بندی «طرح‌های ساختاری-راهبردی شهری» از سوی بخشی از مدیران بخش دولتی و عمومی، دانشگاهیان و حرفه‌مندان در راستای رفع همین مسائل بوده است. از همین رو، ضرورت ادامه تلاش در زمینه رسیدن به یک رویه و محتوای یکپارچه‌نگر، تبدیل بحث مشارکت به یک عنصر محوری در برنامه‌ریزی و ... مورد اجماع عموم کنشگران حوزه شهرسازی بوده و امری پسندیده است.

با این حال، تدوین محتوایی در زمینه راهنما و شرح خدمات نوین طرح‌های جامع شهری (ضمن آن‌که نکات مثبت بسیاری نیز

1. Rational Comprehensive Planning Process [RCPP]

2. Synoptic Ideal

3. Lindblom, C. 1959. The Science of Muddling Through. Public Administration Review, 19(2) (Spring), 79-88.

4. Future Studies Methodologies

5. Strategic Spatial Planning

عمومی و بخش خصوصی (مشاوران تهیه کننده طرح و دیگر ذی‌نفعان طرح‌ها) داریم.

۲-۲- نیاز به آزمودن یک چارچوب جدید رویه‌ای-محتوایی پیش از تصویب آن

یکی از نقدهایی که می‌توان به شرح خدمات نوین وارد دانست این است که نهایی شدن آن پیش از آنکه طرح‌های جامع برای شهرهای پایلوت (۵ شهر که در سال ۱۳۹۷ پیشنهاد شده بود) تهیه شود و نتایج استفاده از این شرح خدمات و چارچوب تهیه طرح مورد ارزیابی گسترده جامعه حرفه‌ای، دانشگاهی و بخش عمومی و دولتی قرار گیرد، صورت پذیرفت و به صورت مصوبه‌ای لازم الاجرا درآمد. حتی تدوین شرح خدمات تیپ ۱۲ حاصل نزدیک به دو دهه تجربه و تهیه چندین طرح جامع در شهرهای مختلف از بندر لنگه تا کلان‌شهر تهران، پیش از تثبیت آن بوده است. همچنین فرایند و محتوای تهیه طرح‌های ساختاری-راهبردی نیز تا آزموده شدن در چند نمونه (و نقد آن از طرف دانشگاهیان و حرفه‌مندان و دیگر کنشگران فضای توسعه شهری)، تبدیل به یک مصوبه آمرانه نشد و در نهایت نیز به عنوان یک چارچوب عام مورد پذیرش واقع نشد.

۲-۳- دشواری‌های امر مشارکت شهروندی در بافت و زمینه ایران

آیا مشارکت با ذی‌نفعان، در شرایطی که هرگونه ساز و کار آزاد و وسیع اجتماعی (که همراه با تمرکز ویژه بر یک موضوع باشد و خطر تعارضات منافع بزرگ وجود داشته باشد) به راحتی ممکن است به مسئله‌های امنیتی تبدیل شود، ممکن است؟

ضمن اینکه جدای از ضعف بستر مشارکت مستقیم شهروندی، این «ذینفعان» کلیدی که مشارکت با آنها در تهیه، تصویب و اجرا الزامی قلمداد شده، روشن نشده‌اند. متأسفانه سطوح مشارکتی در نظر افراد مختلف در ادارات استانی، وزارت راه و شهرسازی (و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) و دیگر نهادهای دخیل در طرح‌های توسعه بسیار متفاوت است و به دلیل فقدان قوانین مشخص در خصوص مشارکت شهروندی در امور توسعه‌ای (به جز قوانین مربوط به شوراها و دیگر قوانینی که چندان کیفیت مشارکت در آنها تصریح نشده است) و نیز تکیه عمده بر رای‌گیری‌ها در قالب دموکراسی نمایندگانی (و نه مشارکت مستقیم)، زبان مشترک و عام در خصوص مشارکت شهروندی در نزد ما وجود ندارد و بسیاری مشارکت را صرفاً یک نوع نظرسنجی

داشته باشد) و تصویب سریع آن پیش از هم‌اندیشی و اجماع‌سازی^۱ میان کنشگران این حوزه، به خصوص حرفه‌مندان و مشاوران حوزه شهرسازی (که وظیفه انجام این شرح خدمات را خواهند داشت) باعث بروز انتقادهای گسترده در نهادهای صنفی شده است. در ادامه، نگارنده اشاره‌ای به برخی از مسائل مورد نقد خواهد داشت. لازم به ذکر است که این نقدها بیشتر معطوف به مصوبه، پیش‌نیازهای موفقیت آن و کلیات شرح خدمات است و چندان وارد نقد جزئیات نمی‌شود؛ چرا که این امر خود نیازمند هم‌اندیشی‌های گسترده‌تر و مشارکت جمیع کنشگران خواهد بود و در چنین نوشتار کوتاهی امکان آن وجود ندارد.

۲- ابهامات، نقدها و برخی انتظارات در زمینه شرح خدمات مصوب شده در زمینه طرح‌های جامع نوین

۲-۱- عدم مشارکت برخی ذی‌نفعان مستقیم این مصوبه
در مسئله مشارکت ذی‌نفعان، اولین انتقاد، به فرآیند غیرشفاف تدوین شرح خدمات ابلاغی (که بدون مشارکت واقعی و موثر مجریان اصلی) یعنی دستگاه‌های دولتی و عمومی در استان‌ها و مشاورین شهرسازی وارد است. طبق بند ۶ مصوبه، بایستی در هر دو سمت (کارفرما، نهادهای ناظر و تصویب‌کننده، مجریان و کاربران طرح‌های جامع نوین در) بخش دولتی و عمومی و مهندسان مشاور تهیه کننده طرح، ظرفیت‌سازی مورد نیاز صورت پذیرد. شاید بهتر بود تا ایجاد یک گفت‌وگو جمعی مشترک میان این کنشگران و نهادهای حداقل در سطح مفاهیم اساسی همچون مسئله-محور^۲ بودن، مشارکت، تحقق‌پذیری و...، پیش از تبدیل شیوه‌نامه فعلی و شرح خدمات صورت می‌پذیرفت؛ تا پایه‌های مشارکت واقعی و صورت‌بندی ساختار رویه و محتوایی جدید و تدوین شرح خدمات متناظر آن شکل گرفته و این شرح خدمات و شیوه‌نامه به جای ابلاغ محتوای بالا به پایین، حاصل اجماع و توافق (حداقل بخش بزرگی از) کنشگران حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری باشد.

تزیق پارادایم (آن هم پارادایم‌های مشارکتی) بدون گفتگوی کافی میان بخش عمومی و دولتی و مشاوران خصوصی و مفصل‌بندی صحیح یک ساختار برنامه‌ریزی مشارکتی در بستر اجتماعی-فرهنگی-اقتصادی-سیاسی-قانونی ایران در قالب یک کنش از جنس طراحی و نمایش/اجرا^۳، تقریباً ناممکن است. ما نیاز به ایجاد یک اجماع گفتمانی و عملی در زمینه شهرسازی مشارکتی در درون و میان بخش دولتی و

1. Consensus Building
2. Problem-Oriented
3. Design and Demonstration



در ابتدای کار دانسته و برخی نیز به نادرست، در بافت و زمینه فعلی، به دنبال مشارکت حداکثری هستند.

همچنین ایجاد فرآیند چالاک تهیه بررسی، تصویب، ابلاغ، اجرا و نظارت به طرح جامعه (موضوع بند ۱۰ مصوبه) به دلیل حوزه‌های مطالعاتی متنوع، عدم همکاری معمول نهادهای دولتی و عمومی، زمان‌بر بودن ایجاد اجماع واقعی در فرایند مشارکتی، ضعف در تامین منابع مالی و دیگر عوامل می‌تواند با مشکلات مواجه شود.

همچنین بدون اجبار قانونی، پیگیری اجرای قانون و ارزیابی و پایش آن در زمینه شفافیت^۱ و پاسخگویی^۲ اولیه نهادهای مرتبط با توسعه شهری، علاوه بر آن که امکان تامین اطلاعات کافی برای مشاور وجود ندارد، مشاور در بسیاری موارد امکان در میان گذاردن همان اطلاعات به دست آمده، با شهروندان را نیز ندارد.

۲-۴- عدم رهایی چارچوب جدید مطالعات از آوار اطلاعات جامع

با وجودی که ادعا بر این است که رویکرد این شرح خدمات راهبردی و چالاک است، اما در عمل کلیه اطلاعاتی که در طرح‌های جامع شهری پیشین (و در قالب فرایند برنامه‌ریزی جامع عقلانی RCPP) جمع‌آوری می‌شد، از مشاور خواسته شده است و در نهایت مشکل حجیم بودن داده‌ها و نیز هزینه بالای جمع‌آوری و تحلیل آن‌ها و دشواری مرحله تلفیق تا حد زیادی هنوز پابرجا است.

۲-۵- مسئله ابهام جدی در نحوه تعیین حق الزحمه مشاوران

به دلیل فقدان برداشت مشترک از این شرح خدمات در میان مدیران بخش دولتی و عمومی در سطوح مختلف اداری-سیاسی، عدم شناخت ابعاد مختلف نظری و عملی آن‌ها و نیز سکوت این مصوبه در زمینه نحوه دقیق تعیین حق الزحمه مشاوران، نگارنده اطمینان دارد که در آینده نزدیک مشکلات گسترده‌ای برای ارزیابی مالی هزینه چنین شرح خدماتی در شهرهای مختلف خواهیم داشت. ضمن این که ایجاد ذهنیت مناسب در زمینه رویه و محتوای حاصل از شرح خدمات ابلاغی، در مدیران و کارشناسان دولتی و عمومی، خود نیازمند صرف هزینه‌های مالی و زمانی زیادی برای ظرفیت‌سازی است و بهره‌گیری از روش‌هایی چون QCBS^۳

زمانی می‌تواند به درستی به کار گرفته شود که زبان مشترکی راجع به موضوع میان دو طرف قرارداد وجود داشته باشد و معیارهای ارزیابی نیز روشن و شفاف باشد.

۲-۶- انتظار رسیدن به نوعی نظریه بومی در طرح‌ها

تدوین طرح‌های جامع شهری، الزاما نیاز به نظریه‌پردازی ندارد. وظیفه تبدیل بروندهای تجربی و عملی به صورت‌بندی‌های نظری، عمدتاً در حیطه رشته^۴ است تا حرفه^۵. با وجود عدم اعتقاد نگارنده این سطور به دوگانگی مطلق حرفه _ رشته^۶؛ وظیفه حرفه‌مندان در تهیه طرح‌های جامع، عمدتاً تعیین جهت‌گیری‌های راهبردی^۷ و اتخاذ سیاست‌های مرتبط با مسائل است تا رسیدن به یک نظریه.

۲-۷- مساله تحقق‌پذیری

ما هنوز چارچوب مشخص و جامعی برای ارزیابی تحقق‌پذیری و کیفیت و میزان اجرای طرح‌های جامع در ایران نداریم. حتی ارزیابی انحرافات از طرح‌های جامع (در طرح‌های تفصیلی و در دنیای واقعی) برای هر شهر، نیازمند اجرای یک طرح مطالعاتی جدی است. به‌علاوه با بیانی خلاصه (که گفتگوهای طولانی‌تری را می‌طلبد)، برنامه‌گریزی، تسلط اثرات ناشی از رشد پایین (رکود/عدم رشد و حتی رشد منفی) اقتصادی بر نحوه سوداگرانه توسعه شهری، تأثیرات شدید تغییرات دائمی مدیران بر شرایط سازمانی و نهادی و میزان تحقق برنامه‌ها در نهادهای عمومی و دولتی، افزایش قیمت زمین شهری به‌حدی که انجام اکثر فعالیت‌ها در شهرهای بزرگ و متوسط (و حتی شهرهای کوچک در حوزه نفوذ شهرهای بزرگ) را غیراقتصادی می‌کند، همگی بر عدم تحقق طرح‌های توسعه مؤثر هستند. عدم تحقق طرح‌های جامع شهری چند زمینه مهم دارد:

عدم تامین کاربری‌های خدماتی و یا متضمن ایجاد محیط‌های با کیفیت شهری، به طور عمده ناشی از ضعف در پاسخگو نمودن^۸ نهادهای متولی تامین این عملکردهای مورد نظر (و یا عدم تکافوی محتوای قانونی موجود در تعیین تکلیف نحوه تحقق و تامین خدمات، تاسیسات، تجهیزات و زیرساخت‌های شهری) است.

دومین دلیل عدم تحقق، تراکم فروشی و انحراف از ضوابط ساخت در راستای تامین منابع مالی از طرف مدیریت شهری (شهرداری‌ها) است. همانطور که در اسلایدهای ارائه مربوط به تصویب این اسناد

1. Transparency
2. Accountability
3. Quality Cost-Based Selection
4. Discipline
5. profession
6. Discipline-Profession Absolute Dichotomy
7. Strategic Orientation
8. Accountable

است (که تهیه پیشنهادات مورد نیاز آن بر اساس تصویب به هیئت دولت به عنوان یک وظیفه شش ماهه تعیین شده است. متأسفانه تجربه ناموفق تهیه پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری و روستایی و عدم به نتیجه رسیدن آن ایجاد اجماع میان ذینفعان و تصویب قانون در بیش از یک دهه اخیر، باعث می‌شود که نگارنده (با توجه به دوره‌ای از حضور در کمیته ارزیابی پیش‌نویس قانون جامع مدیریت شهری و روستایی) چندان به عاقبت خوش این امر خوشبین نباشد.

۹-۲- باز توزیع عادلانه منابع

مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، نیازمند بستر قانونی و نهادی مورد نیاز برای دریافت مالیات‌ها و عوارض وارد بر فضای مبادله‌ای و استفاده مستقیم آن در ایجاد فضای عمومی واقعی و خدمات و کیفیات عمومی و جمعی است و محتوای طرح مستقیماً و به تنهایی نمی‌تواند بر روی آن موثر باشد.

۱۰-۲- توجه به حقوق مالکانه

یکی از دلایل اصلی ضعف طرح‌های جامع در توجه به وضعیت مالکیت زمین و حقوق مالکانه و فقدان سامانه کاداستر شفاف جهت استفاده توسط مشاوران است و بدون ارائه این سامانه اطلاعاتی به مشاور، نمی‌توان انتظار چندانی در راستای ارتقای طرح‌ها در این زمینه داشت. همچنین هزینه‌های تملک اراضی مورد نیاز برای تعریض معابر، انجام ابرپروژه‌های شهری و ... الزاما از طریق خود طرح قابل تامین نیستند و کار بر روی تامین منابع نیازمند مشاوران ویژه در این حوزه و نیز دغدغه جدی مجریان طرح برای حل این موضوع است و گذاردن این وظیفه بر عهده مشاور طرح جامع، امری به جد غیراصولی است.

تضعیف بخش بزرگی از رانت‌های اطلاعاتی و رویه‌های فسادزا نیز از اختیار نظام تهیه و تصویب و ابلاغ طرح‌های جامع شهری در شرایط قانونی فعلی خارج است. به خصوص در شرایطی که بسیاری از مردم حتی از وجود طرح‌های توسعه شهری نیز آگاهی ندارند. بنا به یک پرسش از ۵۲ نفر از مردم به صورت تصادفی در رساله نگارنده^۳ (۱۳۹۷) تنها سه نفر (از دانشجویان شهرسازی و یا فعال حوزه مستغلات) از سندی تحت عنوان «طرح جامع» تهران اطلاع داشتند.

۱۱-۲- برخی موارد دیگر در مصوبه مورد بحث

❖ طبق بند ۳ مصوبه شماره ۷۱۹۶۹/۳۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۶ شورای عالی شهرسازی و معماری تداوم حضور و ارائه خدمات مشاور تا

(و نیز مصوبه) اشاره شده بود، فقدان قانون مدیریت شهری یکپارچه، غلبه منابع درآمدی ناپایدار و فقدان بودجه کافی دولتی برای بخش عمومی اداره شهرها، مسائلی هستند که برای روبرویی با آن‌ها، نیاز به ظرفیت‌سازی مدیریتی جدی وجود دارد. کدام بخش از نهادهای دولتی (به جز آن‌هایی که منبع درآمدی بالفعل قانونی دارند) واقعاً درآمد جدی از منابع خود تولید می‌نمایند؟ مسئله تولید ارزش (و مهندسی ارزش) خود ضعف جدی مدیریت دولتی است؛ هرچند که مدیریت خصوصی در ایران نیز تا حد زیادی زیر سایه الگوی مدیریت دولتی و عمومی سنتی قرار داشته‌اند و در جریان خصوصی‌سازی نیز بسیاری از مدیران پیشین بخش دولتی و عمومی، سکان مدیریت این شرکت‌ها و نهادهای خصوصی را به دست گرفتند. این امر، از چالش‌های اصلی پیش روی تحقق طرح‌های شهری است که با تغییر شرح خدمات در قرارداد مشاوران قابل حل نیست.

سومین دلیل ناشی از ضعف ظرفیت‌های تعریف و اجرای پروژه‌های شراکت عمومی-خصوصی^۱ (PPP) در تامین برخی عملکردهای شهری است.

این چند موضوع در عمل، ارتباطی با شرح خدمات تهیه طرح جامع ندارند و بیشتر نیازمند مطالعات و اقدامات قانونی و نهادی هستند. علاوه بر این‌ها دلیلی ندارد که انتظار داشته باشیم تا تمامی کاربری‌ها در طی یک دوره زمانی الزاماً محقق شود. بلکه بایستی یک چهارچوب ارزیابی با عنایت به حداقل‌های مورد نیاز و حداکثرهای قابل پذیرش و یا دارای صرفه‌های ناشی از هر کاربری در هر محله، ناحیه و منطقه و کل شهر مورد ارزیابی قرار گیرد.

۸-۲- فقدان ساختار مدیریت یکپارچه و ضعف شفافیت و پاسخگویی نهادها

عمده تلاش‌ها در زمینه مدیریت شهری یکپارچه^۲ (و به دنبال آن برنامه‌ریزی شهری یکپارچه)، بدون تصویب قانون مدیریت یکپارچه شهری (که محتوای آن پاسخگویی شکل‌گیری رویه‌ها و محتوای مورد نیاز در برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه شهری باشد) به خصوص در غیاب عزم سیاسی و عمومی و عدم پیگیری از بالا و مطالبه از پایین در حضور کنشگران بخشی در شبکه توسعه شهری تقریباً و محکوم به شکست است.

طبق مصوبه، تصویب و استقرار نظام مدیریت یکپارچه شهری جزو عوامل کلیدی موثر بر تصویب و اجرای موفق طرح‌های جامع شهری

1. Public Private Partnership [PPP]

2. Integrated Urban Management

۳. زرگری مردی، ابراهیم. ۱۳۹۷. تدوین چارچوبی جهت ارزیابی شبکه مشروعیت در نظام شهرسازی. رساله جهت دریافت درجه دکتری شهرسازی (راهنما: آقای دکتر سیدحسین بحرینی، مشاور: جناب آقای دکتر اسفندیار زبردست)، دانشکده شهرسازی، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.

افق طرح نیازمند تمهیدات فنی، قراردادهای مالی لازم است که بایستی تا ۶ ماه (پایان سال ۱۴۰۰) تهیه شده باشد. با توجه به آماده نبودن محتوای فوق، در حال حاضر اظهارنظر در این حوزه مقدور نیست.

❖ اجرای بند ۹ مصوبه در خصوص دستورالعمل ایجاد بانک اطلاعاتی زمین مرجع یکپارچه، به روز و مستمر، (و پس از آن تحقق ایجاد این زیرساخت اطلاعات فضایی _ مکانی (SDI)) با عنایت به ضرورت تامین بودجه، ایجاد ظرفیت فنی و منابع انسانی کافی، پذیرش شفافیت اطلاعاتی از سوی نهادهای ذینفع دولتی و عمومی و جمع‌آوری کلیه داده‌های فضایی زمین مرجع، امری زمان‌بر است؛ تکلیف تامین اطلاعات فضایی-مکانی متناسب شیوه‌نامه و شرح خدمات نوین تا زمان ایجاد زیرساخت‌ها، در عمل بر گردن مشاوران افتاده است و حجم بزرگی از منابع مالی و کارشناسی مشاور را به خود اختصاص خواهد داد.

❖ طبق بند ۱۲ مصوبه، نحوه محاسبه و تامین حق الزحمه، انتخاب و انعقاد قراردادها بایستی با همکاری و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه ظرف شش ماه صورت پذیرد. انتظار جامعه صنفی مشاوران این است که موضوعات فوق شفاف و دقیق و (خالی از ابهامات) تعیین شده و با توجه به افزایش خدمات و هزینه‌بر بودن تسری امر مشارکت به کلیه رویه‌ها، نحوه محاسبه حق الزحمه، منصفانه و واقع‌گرایانه (و مکفی برای انجام با کیفیت خدمات خواسته شده) و شفاف و دقیق (و با مشارکت حرفه‌مندان) باشد.

❖ شرح خدمات پیوست شده به مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تا حد زیادی وارد جزئیات شده است و در عمل پیش از شروع مطالعات، امکان ورود بیشتر به جزئیات موضوع، امری دشوار خواهد بود. همچنین مسئله‌گرایی، زمینه‌گرا بودن و خاص بودن رویکرد برای هر شهری با توجه به شرایط آن، امری است که در جریان مطالعات امکان‌پذیر است و پیش از شروع مطالعات تا

حد زیادی مقدور نیست.

❖ مصوبه حاضر فاقد تعیین وظایف دقیق کارفرمایان استانی و دیگر نهادهای موثر دولتی و عمومی در قالب تغییرات شرح خدمات و تغییر رویه و محتوای تهیه طرح‌های جامع شهری است و به طور عمده معطوف به وظایف مشاوران شده است.

۳- سخن پایانی

در این نوشته، سند « بازنگری در نگرش و روش تهیه طرح جامع شهری » که تعیین‌کننده روند تهیه و محتوای طرح‌های جامع شهری نوین در نظام برنامه‌ریزی ایران است، با رویکردی تحلیلی و انتقادی مورد ارزیابی قرار گرفته است. سند مذکور در موضوعاتی مانند تغییر گفت‌وگو در چارچوب برنامه‌ریزی شهری، توجه به نیازهایی از جمله ضرورت مدیریت یکپارچه شهری، تمرکز بر مشارکت به عنوان موضوعی محوری، مسئله محور بودن و مواردی از این دست گامی رو به جلو محسوب می‌شود. با این حال، انتقادهایی در زمینه فرآیند تهیه این سند، تصویب آن قبل از ایجاد اجماع بین ذینفعان، آزمایش نکردن آن بر روی شهرهای پایلوت و ارزیابی بازخوردها، دشواری تامین پیش‌نیازهای لازم برای موفقیت و وجود ابهامات مختلف وجود دارد.

در این مقاله این مشکلات در قالب چندین موضوع در ابعاد حقوقی، نهادی، فنی و مالی مورد بررسی قرار گرفت. با این حال، تعیین ایرادات و پیشنهاد بهبود در چارچوب یک سند قانونی و رسمی مانند این، علاوه بر پژوهش و بررسی اسناد دانشگاهی، نیازمند رویه‌های مشارکتی گسترده با حضور همه ذینفعان این اسناد است. در آینده می‌توان با انجام نظرسنجی‌های مختلف از گروه‌های مختلف از جمله دانش پژوهان، مشاوران شهرسازی، مدیران و کارشناسان نهادهای دولتی و شهروندان علاوه بر تکمیل این موارد، به اولویت این مسائل برای گروه‌های مختلف نیز آگاه شد.

جمع‌بندی سردبیر

چالش‌های مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

پارادایم برنامه‌ریزی آن مدنظر قرار گیرد تا از این منظرگاه شرح خدمات نقد گردد.

چالش در بهره‌گیری از واژگان کلیدی

شرح خدمات طرح جامع نوین به واژگان‌هایی استناد دارد که در دانش علمی شهرسازی حاوی مفاهیمی بعضاً نامفهوم و در مواردی نابجاست مانند «تولید فضا، الگوی طراحی شهری، سازمان فضایی، عدالت فضایی و غیره...»

لذا ضروریست شرح خدمات راهنمایی جهت شفاف‌سازی واژگان‌ها و مفاهیم مورد نظر طراحان شرح خدمات ارائه دهد و مستندات علمی و نظری واژگان مربوط با ارجاع به منابع معتبر نظری شفاف شود.

چالش بسط و تفصیل شرح خدمات

در بخشی از شرح خدمات ذکر شده «این شرح خدمات بیانگر کلیت و رئوس مطالب است. شرح تفصیلی خدمات برای هر شهر توسط مشاور تهیه و مبنای کار قرار می‌گیرد.» این رویه را به عنوان یک نگاه مثبت در شرح خدمات می‌توان تلقی نمود لیکن اهم این موارد مربوط به مرحله شناخت و سنجش وضعیت است و مرحله خروجی آن باید در محتوای شرح خدمات ملحوظ باشد.

بنابراین بسط شرح خدمات توسط مهندسین مشاور نمی‌تواند همه‌جانبه اتفاق افتد و تنها در بعد رویه‌ای و در فرآیند شناخت می‌تواند بسط یابد که آن هم در راستای انتظارات محصول کار پیش‌بینی شده است. به طور مثال درخصوص موضوعات کیفی و طراحی شهری

قبل از اینکه در یک رویکرد موجود تجدیدنظر شود لازم است ابتدا چالش‌ها و کاستی‌های آن بررسی شود و سپس اهداف رویکرد نوین در یک تفکر جمعی تبیین گردد. بدیهیست رویکرد نوین ضمن اینکه می‌بایست قابلیت بومی‌سازی را در خود دارا باشد لازم است از نگرش بالغ و رو به تحول برخوردار گردد. شالوده و بنیان بلوغ در نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری برخوردار از ابعاد «پایداری»، «مدنیت»، «هویت» و «کیفیت» است.

بنابراین قبل از ورود به بندها و ردیف‌های شرح خدمات لازم است محتوی و پارادایم این تحول مورد بررسی و اتفاق نظر قرار گیرد.

در عین حال تحقق یک پارادایم نوین برنامه‌ریزی توسعه مستلزم بسترسازی جایگاه قانونی آن است. فرازهای قانون جامع شهرسازی کشور متعلق به بیش از ۴ دهه گذشته است و بدیهیست نمی‌تواند بستر مناسبی برای تحول در نگرش نوین را فراهم سازد. بر این اساس نقد شرح خدمات در دو بعد ماهوی و رویه‌ای صورت گرفته است.

از بعد ماهوی، رویکرد شرح خدمات و چگونگی بروز شاخص‌های بلوغ نظام برنامه‌ریزی توسعه در آن مدنظر قرار گرفته است.

در بعد رویه‌ای، چگونگی عملیاتی شدن شاخص‌های بلوغ در فرآیند انجام کار در فرازهای شرح خدمات بررسی شده و چگونگی دستیابی به خروجی‌های لازم طی فرآیندهای برداشت اطلاعات موردی تحلیل و سیاست‌گذاری، ممیزی گردیده است.

تمرکز این بخش بر بعد ماهوی رویکرد شرح خدمات است و با این دیدگاه تدوین گردیده که اگر قرار باشد پس از ۵ دهه در رویکرد برنامه‌ریزی توسعه شهری تجدیدنظر شود، نخست می‌بایست بنیان‌های



شرح خدمات استناد به واژگان سیما و منظر شهری دارد لیکن تفصیل چگونگی جمع‌آوری اطلاعات و شناخت هویت و کیفیت مطالب رها شده است. در نهایت در مرحله خروجی کار نیز شرح خدمات در خصوص محتوای محصول کار ابهام دارد و تنها اشاره‌ای نارسا به الگوی طراحی شهری، سازمان فضایی و الگوی ارتفاعی ساخت دارد.

چالش بر خور داری از جایگاه قانونی

شرح خدمات در ضوابط خود استناد به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی دارد که ماهیتاً مستندات قانونی به شمار نمی‌آیند، مواردی که نیاز به پشتوانه قانون جامع شهرسازی را مطرح می‌سازد چالش کلیدی شرح خدمات محسوب می‌گردد.

همانگونه که اشاره شد شرح خدمات به رویکردهای نظامات مختلف برنامه‌ریزی استناد می‌نماید لیکن به این مهم توجه نشده که قانون جامع شهرسازی کشور در جایگاه و قدم نخستین خود باقی مانده و پشتوانه‌ها و تسهیل تحقق رویکردهای بالغ از نظر قوانین مدنی و حقوقی بسترسازی نشده است. مهم‌ترین این چالش‌ها فقدان بسترهای مدنی و قوانینی است که مشارکت جوامع و اجتماعات را در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری الزام‌آور نماید. همچنین تمرکز نهایی بسترهای تصمیم‌گیری که اقتدار بوروکراتیک را از سطوح ملی به سطوح محلی و حکمروایی اجتماعات ملی برگرداند. همچنین راهبری سرمایه‌های اجتماعی را در تشکلهای محلی میسر سازد. بدیهیست دستیابی به «باینه مشارکت اجتماعات محلی» در فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برنامه‌های توسعه شهری نیازمند وجود قوانین ملی و فراهایی مقتدرانه در قانون جامع شهرسازی کشور است فارغ از این بسترها تنها نوشتن چند بند در شرح خدمات نه تنها راهی به جایی نمی‌برد بلکه باعث سردرگمی مشاورین و تهیه‌کنندگان اسناد می‌شود و مهندسین مشاور را به دست اندازهای بی‌محتوا و بی‌انتهای می‌کشاند. همچنین قوانین لازم دستیابی به بسترهای مالی لازم و محورهای نوین تحقق‌پذیری بیان طرح را محقق می‌سازد.

مهم‌ترین چالش قانونی طرح جایگاه قانونی تلفیق دستاوردهای اسناد مربوط به طرح‌های موضعی در اسناد مصوب فرادست می‌باشد که بسیاری از تصمیمات آن از قبل اتخاذ گردیده.

چالش در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری

شرح خدمات در دو سطح «راهبردی» و «برنامه جامع» وارد عمل می‌شود که ذیلاً اشاره به نکاتی از محتوا و توجهات کیفی در این دو سطح شده است:

در مرحله ای شدن فرآیند کار در شرح خدمات نکته مثبت آن تلقی

می‌شود لیکن انتخاب عنوان دستور کار واژگان مناسبی نیست. در این مرحله مهم‌ترین تصمیمات طرح اتخاذ می‌گردد و این مرحله سرفصل اقدامات مرحله بعدی محسوب نمی‌شود، لذا مناسب‌ترین عنوان برای مرحله اول «چارچوب راهبردی» است.

در مرحله «چارچوب راهبردی» (دستور کار) ضروری است گام‌های تدوین چشم‌انداز، استراتژی فضایی و راهبردهای کانونی به عنوان خروجی‌های کلیدی مدنظر قرار گیرد. هرکدام از این گام‌ها مستلزم انجام مطالعات شناخت و تحلیل هویت و کیفیت‌های مکانی در مقیاس راهبردی است، لیکن انجام آن در این سطح مطالعات پیش‌بینی نشده است.

به نظر می‌رسد ماهیت مطالعات در مرحله راهبردی در شرح خدمات دچار سوء تفاهم، و به ترکیبی از رویکردهای جامع و سنتی تبدیل شده است. از منظر علمی اهم مأموریت چارچوب راهبردی تشخیص موضوعات کلیدی است که بهره‌گیری از قابلیت‌ها و برطرف کردن چالش‌ها را در دستور کار راهبردها قرار می‌دهد. بر این اساس انجام مطالعات جامع و همه‌جانبه شناخت و سنجش وضعیت در دیسپلین‌های مختلف، نمی‌تواند فرآیندی اصولی در پیشبرد مطالعات راهبردی باشد. در این مرحله لازم است ابتدا موضوعات کلیدی تشخیص داده شود و سپس با تمرکز بر همان موضوعات بررسی و ممیزی و روند شناسی دقیق‌تری صورت گیرد تا مبنای ارائه راهبردهای موضوعی و مکان محور واقع گردد. انجام مطالعات شناخت کامل مربوط به مرحله دوم و متأثر از اولویت‌های تعیین شده در خروجی مطالعات راهبردی است.

در سطح راهبردی توجه چندانی به موضوع کیفیت نگردیده، به عبارت دیگر در سطح راهبردی پدیده کیفیت‌های محیطی و هویت‌های مکانی که مهم‌ترین جایگاه را در چشم‌اندازسازی، ظرفیت‌سنجی، تصمیم‌سازی و تعیین راهبردهای مکان محور دارد کاملاً مغفول مانده است.

در مقیاس راهبردی مفاهیم فضایی و کالبدی لازم است هم از دیدگاه برنامه‌ریزی و هم از دیدگاه طراحی شهری تعریف و با تکنیک‌های مربوطه برداشت و ممیزی شوند. موضوعات فوق و سایر ابعاد کیفیت محیط در جهت‌دهی به چشم‌انداز و سازمان فضایی آینده شهر جایگاه کلیدی دارند.

در سطح برنامه جامع اگرچه به مبحث کیفیت اشاره شده لیکن استناد شرح خدمات به مفاهیم کیفی محدود به مصوبه سیما و منظر شهری سال ۹۱ شواربعالی است که اساساً فاقد وجهت علمی است. از آن گذشته در این خصوص در شرح خدمات به اشاراتی به واژگان ریخت‌شناسی، سیما و منظر و کیفیت فضاهای شهری بسنده شده، در صورتی که ضروری است در بعد ماهوی و رویه‌ای به کلیه ابعاد کیفیت محیط

استناد دارد مانند برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی فضایی، لیکن نهایتاً خروجی کار منجر به رویکرد جامع برنامه کاربردی و ضوابط مقررات شده که همان نگاه سنتی و تیپ دوازده سابق است.

پارادایم‌های مختلف برنامه‌ریزی جامع، برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی فضایی، هر کدام ارجاعاتی به توجهات کیفی، پایداری و نگاه به مدنیت جامعه دارند. لیکن این توجهات در محتوای رویکرد جامع اساساً جایگاهی ندارد رویکرد راهبردی آغازگر توجه به این محتواست. لیکن نهایتاً برنامه‌ریزی فضایی است که موفق به ادغام این پدیده‌ها در محتوای تصمیم‌سازی و راهبری توسعه شده است.

توجهات ماهوی که اهم تأکید گروه طراحی شهری می‌باشد در ذات نظام بالغ برنامه‌ریزی نهفته است. بنابراین بحث تهیه سند برنامه‌ریزی در قدم اول، حضور و ادغام فرآیندمحور توجهات کیفی و ماهوی در آن است. در حالی که تلفیق این محتوی در یک روش سنتی با فرآیند تعریف شده در شرح خدمات نوین جایگاهی ندارد.

از آنجا که مهم‌ترین مطالبات شهروند پسامدرن و نظام بالغ برنامه‌ریزی حضور در شهر و بهره‌گیری از هویت و کیفیت محیط است، در حالی که موضوع روش‌های سنتی برنامه‌ریزی صرفاً بر شکل‌گیری مکان و به ویژه عملکرد و فعالیت متمرکز است، لذا از دیدگاه این نقد ضروریست هرگونه تحول و رویکرد نوین به نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری بتواند این فرصت را فراهم سازد و از این منظرگاه تهیه شود.

چالش در ضوابط و مقررات ساخت

چالش کلیدی رویکرد طرح جامع نوین همانند طرح جامع سنتی، تولید ضوابط و مقررات ساخت در سطح استراتژیک (سطح شهر) در مرحله طرح جامع است. بر این اساس قبل از اینکه مطالعات کیفی برای پهنه‌های خاص انجام شود برای راهبری توسعه در آن‌ها تعیین تکلیف شده است.

چنانچه مقرر باشد ابعاد کیفی محیط، چنان که برای مثال در شرح خدمات آمده: «مطالعات سیما و منظر شهری با هدف تدوین الگوی طراحی شهری، مناظر طبیعی و انسان ساخت، همچنین الگوی ارتفاعی و ساختمان» در طرح منعکس شود، یکسانی ضوابط و مقررات ساخت سطح شهر ناقض رویکرد کیفی مکان‌محور خواهد بود. از دیدگاه کیفی مکان‌ها و پهنه‌ها دارای هویت متمایز می‌باشند که چگونگی ساخت و ساز در آن‌ها

که عمدتاً مربوط به دانش طراحی شهر می‌باشند پرداخته شود، بسط و تشریح گردد و به کمک روش‌ها و تکنیک‌های مربوطه برداشت و ممیزی گردد.

چالش در جایگاه طرح‌های موضعی و پهنه‌ای

طرح‌های موضعی و پهنه‌ای در نظام جامع کاربردی و ضوابط از بعد ماهوی فاقد کارایی هستند. بسیاری از تصمیمات با نگاه بالا به پایین، در جامعیت طرح اتخاذ و حتی ضوابط اجرایی نیز تدوین گردیده است. مشکل اساسی آن‌جاست که خروجی مرحله راهبردی (دستور کار)، شامل چشم‌انداز و راهبردها می‌باشد که به عنوان محصول این سطح قطعی می‌شوند و مبنای تصمیمات کاربردی در مرحله جامع قرار می‌گیرند. سپس در تهیه طرح‌های موضعی و پهنه‌ای مطالعات جدید شناخت عینی مکان‌ها آغاز می‌شود. بدین ترتیب در این رویکرد طرح‌های موضعی نه تنها جایگاهی تأثیرگذار در چشم‌انداز و راهبردهای توسعه شهر ندارند بلکه برداشت‌های شهودی مبنا (Evidence Based) و عینی پهنه نیز با این نگاه در رویکرد توسعه خود پهنه نیز کم رنگ خواهد بود.

در رویکرد برنامه‌ریزی فضایی تصمیمات پایین به بالا اتخاذ می‌گردد و خروجی‌های مطالعات کیفی و مکانی سازنده چشم‌انداز و راهبردها به گونه‌ای مستمر با یافته‌های کیفی مکان و خواست اجتماعات محلی در حال تحول و شکل‌گیری هستند. این مهم بدین معنی است که مطالعات کیفی «شهودی مبنا» تنها در رویکرد برنامه‌ریزی فضایی می‌توانند تأثیرات واقعی و ملموس در نظام تصمیم‌سازی داشته باشند، و اینجاست که هویت و کیفیت هم در تعیین عملکرد و فعالیت مکان نافذ است و هم در تعیین چشم‌انداز و راهبردهای توسعه شهر.

چالش در جایگاه هویت و کیفیت محیط

گرچه توجه به ابعاد کیفی محیط در طرح‌های توسعه شهری همیشه مطرح بوده است لیکن این مهم که در ارتباط مستقیم با نیاز شهروندان است همواره مغفول مانده است. شرح خدمات نوین نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد.

شرح خدمات در ضوابط خود به آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی استناد کرده است که ماهیتاً مستندات قانونی به شمار نمی‌آیند، مواردی که نیاز به پشتوانه قانون جامع شهرسازی را مطرح می‌سازد.

شرح خدمات در محتوای خود نیز به رویکردهای مختلف

تمهیدات و توجهات متمایز و متنوعی را در جهت راهبری ساخت و ساز ایجاد می‌نماید.

چالش در پایش و بازنگری

درخصوص پایش و بازنگری در بخشی از شرح خدمات آمده است «پایش، بازنگری، تهیه و تصویب متمم و اصلاحیه از مجاری قانونی خواهد بود و فرآیند ضوابط قانونی مربوطه لازم است طی گردد.»

- آیا پایش و اصلاح و تصویب قانونی آن به طور مستمر عملی می‌باشد؟
- تبعات این تغییرات مستمر در بنیان‌های طرح مانند کاربری و ضوابط و برنامه طرح چیست؟
- تبعات این تغییرات مستمر در طرح‌های موضعی و موضوعی تهیه شده و یا در دست تهیه چیست؟ آیا مصوبات قبلی منتفی می‌گردد؟
- طرح‌های موضعی در این سند به عنوان طرح‌های پایین دست تعریف شده که تنها می‌تواند از الگوها و دستورکار بالادست تبعیت نماید نه آنکه آن را اصلاح و تغییر دهد.
- طرح‌های موضعی و موضوعی چنانچه طی فرآیند و رویه‌ای مناسب تهیه شود، اساس و بنیان انتقال هویت و کیفیت به حیطة تصمیم‌سازی در چارچوب توسعه می‌باشند و هم‌پای خروجی‌های پایش در یک رویکرد بالغ در جهت‌دهی به راهبرد قانونی (Core)

(Strategy) و ارتقاء مجموعه راهبردها و اهداف موثرند.

معضل کلیدی رویکرد برنامه جامع کاربری زمین و ضوابط قطعیت‌گرایی، فقدان انعطاف و یکپارچگی (Integration) است.

- از سوی دیگر تهیه و تصویب طرح تفصیلی قطعیت بخشیدن به تصمیمات فرادست می‌باشد که پایش در این محتوا غیر متصور است.
- کلیه چالش‌های یاد شده سبب گردیده که نه تنها رویکرد سنتی برنامه جامع کاربری زمین زیر سؤال رود، بلکه در بسیاری از اصول برنامه‌ریزی راهبردی نیز تجدیدنظر شود و بنیان‌های پارادایم برنامه‌ریزی فضایی پایه‌گذاری شود. این رویکرد مبتنی بر نگاه پایین به بالا ائتلافی از چارچوب راهبردی و اسناد مکانی و موضعی است که به گونه‌ای مداوم در پایش است و «راهبرد قانونی» عامل ائتلاف و همپیوندی در نظام تصمیم‌سازی آن است.
- براین اساس در پارادایم برنامه‌ریزی فضایی پدیده پایش در فرآیندی پایین به بالا و بالا به پایین به گونه‌ای مستمر اتفاق می‌افتد. در صورتی که شرح خدمات طرح جامع نوین دارای فرآیندی بالا به پایین است و در این رویکرد عینیت‌های هویت و کیفیت که در فرآیندهای شهودی مبنا (Evidence Based) در مراحل بعدی یعنی (طرح‌های موضعی) قابل حصول است. در مرحله «دستورکار» طرح جامع نوین بی‌تأثیر است.

پایگاه نظری عدم قطعیت در برنامه‌ریزی شهری

طرح‌های شهری معاصر، طراحی روی آب

سهراب مشهودی

مهندس‌ان مشاور پارسوماش پایدار

سپس با ذکر دلایلی سقف جمعیت‌پذیری شهر (که معمولاً همان حدود میانه است) انتخاب می‌گردد.

انتخابی که در جلسات بررسی با تغییراتی (اغلب اندک) نهایی می‌شود. البته هستند طرح‌هایی (مثل طرح جامع اول و آخر تهران و یا مشهد) که به استناد مباحثی مثل کمبود آب و یا موانع جغرافیایی، سیاستی و غیره، جمعیت مصوب، تفاوت‌های عمده با برآوردهای جمعیتی یافته است.

کارکرد مورد انتظار مهم دیگر در تعیین جمعیت شهرها

یکی از کارکردهای دیگر تعیین سقف جمعیتی برای شهرها، کوشش برای تعادل‌بخشی به پخشایش جمعیت در کشور است. در همین راستا است که در تعیین جمعیت شهرهای بزرگ بیشتر به گزینه‌های حداقلی گرایش وجود دارد. یکی از علل اصلی مبارزه با تقاضای تراکم‌های اضافی مورد درخواست متقاضیان در طول تحقق طرح نیز، توجه به همین امر است.

بگذریم از این که وقتی در دهه پنجاه، می‌خواستند ۲۸۰ هزار نفر حاشیه‌نشین آن زمان را وارد محدوده‌های شهرها نمایند، استدلال شد که این امر موجب تشویق حاشیه‌نشینی است و از آن جلوگیری شد. تصمیمی که مدتی بعد به شورش‌هایی منجر شد، که آتش زدن شهرداری اراک و اغتشاشات سال ۵۶ در اطراف تهران از جمله آن‌ها است.

نظریه تعادل‌بخشی به پخشایش جمعیت در سرزمین از طریق تصویب جمعیت‌هایی بسیار کمتر و یا در حداقل برآوردها، بیش از نیم

هدف اصلی برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های شهری (طرح‌ریزی شهری) در واقع تعادل‌بخشی بین جمعیت ساکن، شاغل و بهره‌ور در یک شهر با کاربری‌های خدمات، تأسیسات، تجهیزات و شبکه آمدوشد شهری است. لذا در بدو امر بدیهی به نظر می‌رسد که بنای طرح‌ریزی شهری باید بر برآورد جمعیت استوار باشد. در شهرسازی ایران معاصر نیز در همین راستا، این تعادل‌بخشی از طریق برآورد جمعیت شهر برای پایان دوره طرح صورت می‌پذیرد. یعنی بر اساس محاسبات و برآوردهایی، جمعیت معینی برای پایان دوره طرح تعیین شده و سطوح مربوط به هر کاربری بر اساس سرانه‌های مصوب (یا مورد محاسبه) تعیین شده و در طول دوره تحقق طرح، کوشش می‌گردد از آن‌ها عدول نگردد. مقدار توسعه مورد نیاز شهر نیز به همین ترتیب و با بررسی امکانات توسعه و توجه به تراکم‌های قابل اعمال، تعیین می‌شود.

جمعیت؛ اساس طرح‌ریزی شهری

نحوه محاسبه جمعیت برای شهرها و حد دقت آنان

جمعیت‌شناسان، بر اساس عوامل مؤثر بر جمعیت، مثل نرخ مرگ و میر، نرخ تولد، مهاجرفرستی، مهاجرپذیری و دیگر عوامل مؤثر، تغییرات جمعیت را محاسبه و پیش‌بینی می‌نمایند. برای برآورد مهاجرت (در طرح‌های بهتر مطالعه شده) به مباحث اقتصادی و طرح‌های بالادست هم توجه می‌شود. لیکن با بررسی بخش برآورد جمعیت در طرح‌های مصوب شهرسازی، تقریباً هیچ طرحی را نمی‌توان یافت که برآورد آن به یک جمعیت قطعی رسیده باشد.

در اغلب طرح‌ها گزینه‌های حداکثر، میانه و حداقل تعیین شده و

قرن یعنی تاکنون هم تداوم یافته است. جمعیت حدود سی درصدی حاشیه‌نشینی شهری حاضر (۱۳ تا ۱۹ میلیون نفر) اثبات این است که نظریه غیررسمی شناختن شهرک‌های مردم ساخت در حاشیه شهرها (برای جلوگیری از مهاجرت) کاملاً ناموفق بوده است. چون باید کوشید مهاجرت را با اشتغال‌زایی در مبدأ مهار کرد و نمی‌توان با سرکوب کردن در مقصد جلوی آن را گرفت.

گذشته از این امر، سؤال این است که آیا واقعاً مقدار جمعیت شکل‌گرفته در شهرها، با افزایش یا کاهش آن در مصوبه‌های طرح‌های شهری می‌تواند ارتباط داشته باشد؟

برای بررسی این امر از جهت بر عکس می‌توان به موضوع عمیق‌تر نگاه کرد. آیا در شهرهای کوچک و متوسطی که برای تعادل‌بخشی برای پخش‌شایب جمعیت در سرزمین، مایل هستیم جمعیت آن‌ها افزایش یابد، می‌شود با بالابردن جمعیت در طرح مصوب موفق شد؟ آیا افزایش تراکم ساختمانی (حتی آزاد اعلام کردنش) می‌تواند این خواست را محقق نماید؟ در عمل مشاهده می‌شود که تمایل به افزایش جمعیت یک شهر با افزایش آن در برآورد طرح ارتباطی ندارد. به همین لحاظ است که مقایسه جمعیت پایان دوره طرح با برآورد جمعیت شهرهای کوچک در طرح‌ها حتی به کاهش قابل توجهی منجر شده است (تا حدود یک‌چهارم یعنی ۶۹ درصد برآوردها، در پایان دوره طرح).

عکس این هم در شهرهای متوسط بالا و بزرگ رخ داده است و با تمام محدودیت‌هایی که در طرح‌ها صورت می‌گیرد (از پایین آوردن برآورد سقف جمعیت در محاسبات طرح، تا مبارزه با افزایش تراکم و توسعه شهر در طول تحقق آن) جمعیت آن‌ها شتابان رشد یافته، به طوری که در شهری به ۲۸۹ درصد پیش‌بینی‌ها (یعنی بیش از دو و نیم برابر) نیز رسیده است.

افزایش تراکم‌ها در حین تحقق طرح‌ها نیز هیچ نقشی در افزایش جمعیت نداشته‌اند. چون اصولاً جمعیت مهاجر جدید از نظر توان اقتصادی، قادر به سکونت در مناطق گران‌تر شهر (که تقاضای افزایش تراکم در آن‌ها صورت می‌گیرد) نیستند. راز ۱۳ تا ۱۹ میلیون حاشیه‌نشین در مقابل حدود ۲.۵ میلیون خانه‌های خالی (که می‌توانست حدود ده میلیون را در خود سکنی دهد) در همین است.

یعنی واگذاری تراکم‌های بیشتر از طرح‌ها، احتمالاً شاید بتواند در ساختار جمعیتی داخل شهرها تغییراتی حاصل نماید، ولی در جذب جمعیت به شهرها (حتی آوردن جمعیت حاشیه شهرها به داخل) موثر نیست. اصولاً جابه‌جایی جمعیت در سطح کشور را نمی‌توان در مقصد یعنی شهرها سامان داد و این امر نیاز به داشتن برنامه‌های توسعه برای کشور و تحقق بخشی به آن‌هاست. یعنی در مبدأ و یا حدود واسط باید حل گردد. محدود کردن جمعیت و توسعه شهرها (بدون اجرای

طرح‌های آمایشی در سطح سرزمین) فقط حاشیه‌نشینی و اسکان‌های بی‌برنامه را افزایش می‌دهد. اسکان‌هایی که سال‌ها بعد با اتصال به شهرها و به اجبار وارد محدوده شدن در طرح‌های بعدی، به علت شکل‌گیری بی‌برنامه اولیه مشکلات و هزینه مضاعفی برای شهرها ایجاد می‌نماید.

به‌علاوه چون زمین‌های بایر برون شهری اغلب در زمره اراضی ملی هستند (حدود ۸۰ درصد اراضی کشور در زمره اراضی منابع ملی قرار دارند) تنها زمین‌های قابل خرید (البته قولنامه‌ای) به‌وسیله مهاجرین، اراضی کشاورزان و روستاهای نزدیک شهرها است. یعنی بدترین انتخاب از نظر اهداف طرح‌های عمرانی کشور. چون اگر در اراضی لم‌بزرع ملی این شهرک‌های مردم ساخت ایجاد می‌شد، لاقلاً به کشت و اراضی کشاورزی کشور لطمه نمی‌خورد. برداشتن وظیفه جلوگیری از مهاجرت به شهرهای بزرگ از گرده دولت، (طرح‌های فرابخشی و بخشی) و انداختن آن به گردن طرح‌های شهری از بزرگ‌ترین اشتباهات (شاید هم فرافکنی) دولت‌ها در طول نیم قرن گذشته بوده است.

محدوده ستون دوم طرح‌های جامع شهری

بعد از تعیین سقف جمعیتی در دوره طرح که پایه و اساس برنامه‌ریزی شهری و ستون اول برنامه‌ریزی شهری است، ستون دوم تعیین محدوده معین و ثابت برای دوره طرح است که اتفاقاً بیشترین کوشش برای حفاظت در طول تحقق طرح‌ها به عمل می‌آید و ظاهراً از موفق‌ترین محورها در دوره تحقق‌پذیری طرح‌ها است.

بررسی طرح‌های ۲۵ سال اول، نتایج زیر را حاصل می‌نماید.

یک _ ساخت‌وساز در بیرون محدوده تعیین و تصویب شده برای شهرها از (جز یک مورد استثناً که ۳٪ است) از ۸٪ تا ۲۶٪ بوده است به‌طور متوسط ساخت‌وساز در بیرون محدوده شهرها ۱۵٪ مساحت شهرها است (جدول شماره ۳). در ابتدا به نظر می‌رسد که در تعیین محدوده سخت‌گیری اتفاق افتاده است. لیکن وقتی به نسبت بخش‌های ساخته نشده در داخل محدوده می‌پردازیم که از ۱۰٪ تا ۴۰٪ و به‌طور متوسط ۲۳٪ یعنی یک‌ونیم برابر ساخت‌وساز بیرون است. ملاحظه می‌شود اتفاقاً در تعیین محدوده تسهیلاتی هم مدنظر طراحان شهرها بوده است.

ساکنان بیرون محدوده‌ها در واقع شهروندان زیر خط فقر سکونت شهری هستند. متأسفانه طبق خوشبینانه‌ترین برآوردها ۱۳ میلیون نفر (و بیشترین ۱۹ میلیون نفر) از مردم ایران بیرون شهرها و روستاها (مناطق رسمی شناخته شده برای سکونت) زندگی می‌نمایند. علت اصلی تفاوت قیمتی است که بلافاصله با تعیین محدوده بین قیمت اراضی داخلی و بیرون محدوده حاصل می‌شود. محاسبات این تفاوت را حدود ده برابر

برآورد می‌کند. امری که یک بار دیگر شهرسازی معاصر را "به طراحی روی آب" شبیه می‌سازد.

لذا تعیین محدوده قطعی و نهایی برای دوره طرح را هم باید در طرح‌ریزی فراموش کرد و طرحی نو برای تعیین محدوده‌ها در انداخت.

تثبیت کاربری‌ها؛ اساس سوم طرح‌های شهری

تثبیت کاربری‌ها یکی دیگر از ارکان طرح‌های شهری است که اولاً باتوجه به اتصال آن به پیش‌بینی جمعیتی (همیشه ناصحیح) محقق نمی‌گردد و ثانیاً عوامل دیگری در طول تحقق طرح اتفاق می‌افتد که استقرار آن‌ها را ناممکن می‌سازد. گذشته از این که در دوره شناخت و تهیه طرح نیز ممکن است اطلاعات درستی از وضع موجود اراضی مربوطه در دست نباشد و در نتیجه اصولاً استقرار کاربری موردنظر طرح شهری را از قبل ناممکن بوده است.

طرح‌ریزی بر اساس تعیین سقف جمعیت برای شهرها، نوشتن بر آب است.

همان‌طور که تجربه حدود نیم قرن برنامه‌ریزی شهری ثابت کرده است، تعیین سقف جمعیتی برای شهرها و برنامه‌ریزی طرح‌های شهری بر اساس آن، به‌علت عدم امکان کنترل جمعیت از طریق این طرح‌ها همواره ناموفق بوده است. جالب است که در خود طرح‌ها هم عملاً این سقف جمعیتی به‌علل زیر مرتباً مخدوش می‌گردد و در حین تصویب و یا بعد از آن هم این مخدوش کردن به دلایل زیر ادامه می‌یابد:

یک - در بسیاری از طرح‌ها تراکم‌های ساختمانی کاملاً ثابت نیست و به درستی با عواملی مثل عرض گذر و یا بر (بعد قطعه در جوار معبر) مرتبط است.

دو - ارتباط جمعیت با سطح زیربنا از طریق سرانه مسکونی (برآورد شده) تعیین می‌شود. حتی اگر بپذیریم که محاسبات کاملاً درست انجام شده باشد، باز هم با تحولات اقتصادی در طول طرح با تغییر قدرت خرید، شهروندان این سرانه کم یا زیاد شده و محاسبات بر هم می‌خورد سه - تغییرات بعد خانوار هم در سرانه مسکونی مؤثر است و اگر بعد خانوار کاهش یابد، مساحت واحدهای مسکونی به همان مقدار تغییر نمی‌کند (مثلاً اگر بعد خانوار از ۴ به ۳ کاهش یابد، چون نمی‌توان از سطح مشترک به همان نسبت یعنی ۲۵ درصد کاست حداکثر حدود ده درصد کاهش وجود دارد) در نتیجه با تغییر سرانه مسکن، باز هم جمعیت متفاوت از برآوردها شکل می‌گیرد.

چهار - در طرح‌هایی برای تشویق بازسازی ابنیه (یا بافت‌های فرسوده، تراکم تشویقی در نظر گرفته می‌شود که به‌علت عدم امکان محاسبه مقدار استقبال از آن، برآوردهای جمعیتی را بر هم می‌زند. این اقدام گاهی حتی بعد از تصویب طرح صورت می‌پذیرد.

پنج - در بعضی از طرح‌ها برای غلبه بر ریزدانگی، با تجمیع تراکم تشویقی مدنظر واقع می‌شود که باز هم به‌علت عدم امکان محاسبه مقدار استقبال از آن، جمعیت موردنظر طرح تغییر می‌نماید.

شش - بگذریم از تغییراتی که در زمان تصویب نهایی، یا ابلاغ و یا مدتی بعد رخ می‌دهد و هرگز به اصلاح طرح و تعادل بخشی دوباره آن نمی‌انجامد. مثل افزایش یک طبقه به تعدادی از پهنه‌های مسکونی در تهران به دستور ریاست جمهور وقت در آخرین جلسه تصویب طرح، یا افزایش یک طبقه به پهنه‌های مسکونی به تقاضای شورای شهر مشهد، کمی بعد از ابلاغ طرح تفصیلی اولین حوزه که به تصویب در کمیسیون ماده پنج نیز می‌رسد.

هفت - تغییرات در تراکم و کاربری‌های طرح در کمیسیون ماده پنج و تخلفات تثبیت شده در کمیسیون ماده صد که موجب افزایش جمعیت‌پذیری شهر شده، نیز هیچ‌گاه با تمهیداتی برای تعادل بخشی دوباره بین جمعیت و خدمات و غیره، همراه نمی‌گردد.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که تعیین جمعیت برای شهرها در طرح‌ریزی شهری، به‌عللی که ذکر شد و خلاصه آن به شرح زیر است، امری بیهوده و شکست خورده است.

یک - عدم امکان محاسبه دقیق جمعیت و عملاً انتخاب توافقی یکی از جمعیت‌های قابل پیش‌بینی، در زمان برنامه‌ریزی و تصویب. دو- مباحث درونی خود طرح‌ها که عملاً قادر یا حتی مایل به تثبیت تراکم و در نتیجه جمعیت نیستند (تراکم‌های تشویقی و یا ترغیبی مختلف).

سه- تغییرات سرانه مسکونی در طول طرح، به‌علل تغییرات اقتصادی و یا بعد خانوار.

چهار- بیرونی بودن عوامل مهاجرت به شهرها و عدم امکان کنترل آن در مقصد (یعنی شهرها) و با مصوبات شورای عالی شهرسازی. لذا اصلی‌ترین برنامه‌های طرح‌های شهری، یعنی بنا نهادن بر جمعیتی مصوب، برای تعادل بخشی به توسعه شهرها، خشت کجی است در دیوار طرح‌ریزی شهری که تا ثریا (انتهای طرح) می‌برد دیوار را کج.

باتوجه به تمام این مباحث و با شکست تمام طرح‌های شهری، دیگر قطعی به نظر می‌رسد که برای همیشه باید با این روش خداحافظی کرد. یعنی تعیین سقف جمعیت و بنا کردن همه چیز بر آن (امری که اثبات شده در اختیار، شهرسازی و شهرسازان نیست و عوامل برون شهری موجب آن هستند)، را بعد از بیش از پنجاه سال طرح‌ریزی و بیش از پانصد طرح به هدف نرسیده، باید کنار گذاشت.



برنامه‌ریزی در جهان و تحولات آن تحول در نهادهای موثر بر برنامه

از نیمه دوم قرن بیستم، تغییرات در کشورها شتاب روزافزونی یافته و پیش‌بینی‌ها و برنامه‌ریزی‌های از نوع سنتی را بسیار دشوار گردانیده است. به همین ترتیب تحقق‌پذیری طرح‌ها نیز مرتباً کاهش یافته است. این پدیده همراه با ناپایداری روزافزون باعث شده که جوامع به تدریج به این نتیجه برسند که بهتر است، خود را بیش از این اسیر «چارچوب‌های تنگ برنامه‌های سنتی» نکرده و به جای آن به برنامه‌ریزی بپردازند که گوش به زنگ و آماده روپارویی با تحولات جدید باشد. پدیده مورد بحث همراه با جهانی شدن که از امکانات برنامه‌ریزی و دخالت دولت‌های ملی کاسته است به تضعیف برنامه‌ریزی سنتی افزوده است. به گونه‌ای که از اواخر قرن بیستم در کشورهایی مانند آلمان فدرال، هلند، ژاپن و کره جنوبی که دیگر برنامه‌ریزی مرکزی (سنتی) را کنار گذاشته‌اند، سرشت برنامه‌ها خواه در سطح ملی، خواه در سطوح منطقه‌ای و محلی از شکل کمی و انعطاف‌ناپذیر (صلب) به کیفی و راهبردی (استراتژیک) تغییر یافته است، تا جایی که گاهی در شرایط خاص «برنامه» چیزی بیش از مجموعه‌ای از رهنمودهای کلی نیست.

باتوجه به آنچه در بالا گفته شد (به ویژه بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی) عنوان می‌شود که «آیا برنامه‌ریزی هنوز محلی از اعراب دارد؟».

این سوال پس از برنامه‌های سرزمینی به برنامه‌ریزی شهری هم تسری یافت، به خصوص که برنامه‌های شهری با تغییرات زیاد، عملاً محقق نمی‌شدند. در ایران هم تجربه برنامه‌ریزی شهری دوره اول همین انحراف از برنامه را آن هم با شدت زیاد نشان داد. لذا پاسخ سوال فوق یک «نه» بزرگ است.

با شکست برنامه‌ریزی سنتی (صلب، خطی و ...) مدتهاست رویکرد به برنامه‌ریزی‌های نوین در برنامه قرار دارد

رهنمودهایی به برنامه‌ریزی نوین

طرح‌ها و شکل‌گیری شهرها مانند یک وسیله مکانیکی، یک اتومبیل و حتی یک بنا نیست که بتواند عیناً مشابه آن چه برنامه‌ریزی و طراحی شده، ساخته شود. به همین ترتیب شهرها مثل یک اتومبیل نیستند که بشود به آن باربند، آینه بغل و تجهیزات دیگر الصاق کرد و از آن‌ها بهره‌مند شد. حتی مثل یک ساختمان نیستند که بتوان یک اتاق بزرگش را با دیوار به دو اتاق بدل نمود و این تغییرات آن اتومبیل و یا بنا را دگرگون نکند. در واقع شهرها مثل یک سینی با تعدادی قطعات مکعب و مستطیل نیستند که بتوان به هر بخش آن تعدادی قطعه دیگر افزود

و یا قطعه‌های بر روی بعضی قطعه‌ای موجود گذاشت و تغییرات حاصله را در همان حد دانست.

با افزایش هر عنصر، شهر خود را تغییر می‌دهد و با آن تطابق می‌یابد. (و یا از آن می‌گریزد) و به علت تداخل شدید فعالیت با کالبد، با تعداد قابل توجهی از تغییرات، در واقع شهر به شهری دیگر بدل می‌شود. چون شهروندان به‌عنوان موجودات زنده در عکس‌العمل به تغییرات، خود و رفتار شهری خود را تغییر می‌دهند.

برای مثال، در تهیه طرح شهر مراغه یک معبر که در آن ترافیک به حد اشباع رسیده بود، (با تقاضای بخش ترافیک) ضرورت داشت که در طرح ۲۵٪ افزایش عرض پیدا کند. هنگام مطالعه تعریض معلوم شد که ابنیه یک سمت این معبر همه حیاط دارند و این حیاط‌ها تقریباً برابر نصف عرض معبر است، چون با گرفتن نصف آن‌ها متراژ باقیمانده فاقد خصوصیات لازم یک فضای باز بود، مقرر شد تمام سطح آن‌ها به تعریض اختصاص یابد با این امید که این معبر بعد از دوره طرح هم، تا سال‌ها دچار معضل نشود. با تعریض معبر ظرف مدت کوتاهی دوباره ترافیک به حد اشباع رسید که از نظر مطالعات بخش ترافیک، غیرقابل فهم بود.

علت این بود که شهر و مردمش صلب فرض شده بودند و به این فکر نشده بود که با احداث یک خیابان عریض در مکان مناسبی در شهر، شهروندان رفتار ترافیکی خود را تغییر می‌دهند و تمام برنامه را به هم می‌ریزند. در نتیجه تهیه طرحی جدید برای ترافیک کل شهر اجباراً دوباره در دستورکار قرار گرفت.

این اتفاق در شهرها با ساخت یک سینما و فرهنگ‌سرا، یک واحد پذیرایی، یک بیمارستان و یا یک مال مرتباً تکرار می‌گردد.

چندین سال پیش یک مبل‌ساز که محل نمایشگاه خود را در شهر از دست داده بود ولی مشتری‌هایی نیز داشت کارگاه و مغازه خود را به منطقه ارزان قیمت (یافت‌آباد تهران) نقل مکان داد. آمدوشد مشتریان به آن منطقه و قیمت بسیار کمتر زمین در آن منطقه (و ضرورت داشتن فضاهای بزرگ برای نمایشگاه‌های مبل) ایجاد نمایشگاه‌های دیگر مبل را تشویق نمود و حالا آن را نه تنها به مرکز فروش مبل تهران، سپس ایران و حتی کشورهای اطراف دریای مازندران بدل نموده و اصلاً تعریف این بخش از منطقه ۱۷ را در تهران، از محل سکونت گروه‌های کم‌درآمد به مرکز تجارت مبلمان تغییر داده است. این امر در هیچ برنامه‌ای برای شهر دیده نشده بود.

در مشهد حضور یک بیمارستان و چند مطب پزشکی در بخشی از شهر، منطقه وسیعی را در حوالی آن با حضور ده‌ها دکتر، آزمایشگاه و داروخانه به یک مرکز پزشکی مهم تبدیل کرد و کل ساختار شهری آن منطقه را به هم ریخت و هویتی جدید برای آن بخش تدارک دید.

در تهران خانه هنرمندان، باغ کتاب و ده‌ها نمونه دیگر، ساختار مناطق مربوط به خود را، تغییر داده‌اند.

الگوها و نظم‌های رو به تکوین

امروزه، انسان‌ها محدود به اقدام نمودن در چارچوب الگوهای رایج تصمیم‌گیری نیستند. افراد به دلیل وجود تکنولوژی‌ها و روابط پیشرفته قادر هستند تحولات با مقیاس وسیع را درک کنند و به آن پاسخ دهند. این بدان معنا است که تمام تغییرات (در سطوح محلی، منطقه‌ای، ملی و جهانی) هم‌زمان در برنامه‌ریزی‌های در دست اجرا می‌باید مورد توجه قرار گیرند و آن را اصلاح نمایند (مرکز مطالعاتی سین‌فین).

ماهیت یافته‌های «مرکز مطالعاتی سین‌فین» فقط این نیست که برنامه‌ریزی نوین باید درک حساس‌تری از موقعیت برنامه‌ریزی داشته باشد، بلکه برنامه‌ریزان باید با تمایز بخشیدن بین نظم هدایت شده و نظم رو به تکوین نسبت به پیچیدگی موقعیت برنامه‌ریزی آگاه‌تر باشند. نظم رو به تکوین نباید به مثابه بی‌نظمی تلقی شود، بلکه یک نوع کاملاً متفاوت از نظم است که برنامه‌ریزی مرسوم کاملاً از درک آن عاجز است.^۱

برنامه‌ریزی برای شهرها باید مانند خود آن‌ها سیال باشد و نه صلب

بدین ترتیب معلوم شد که شهر مانند یک سینی پر از حبه‌های قند نیست که بتوان هر بخش آن را بدون توجه به باقی شهر تغییر داد، بلکه بیشتر همچون یک کاسه پر آب است، که به هر جای آن مقداری آب اضافه شود، کل شهر از آن متأثر می‌گردد (یعنی سطح آب بالا می‌آید) و یا اگر آب جدید گرم‌تر و یا سردتر از آب داخل کاسه باشد، کل آن گرم‌تر یا سردتر می‌شود. حالا اگر مثلاً همان درجه گرما درجه حرارت مورد نظر برای شهر باشد، با هر تغییر باید دوباره کل شهر برنامه‌ریزی گردد و دوباره عوامل تعادل در آن به کار گرفته شود.

در شهرهای اروپا، هر اقدام (لااقل بزرگ) جدیدی جداگانه برنامه‌ریزی و مطالعه و اثراتش در شهر مورد بررسی قرار می‌گیرد و اگر لازم باشد اقدامات تعدیلی لازم به عمل می‌آید. چند سال پیش در یک شهر که قرار شده بود یک مجموعه بزرگ ورزشی، تفریحی، تجاری در جنوب شرق شهر ساخته شود. مطالعات مربوطه انجام گردید و آثار حضور این فعالیت مورد مطالعه قرار گرفت. علاوه بر اصلاحات ترافیکی در حوالی این مجموعه معلوم شد برای تعادل بخشی به شهر باید در غرب شهر (درست در جهت مخالف) یک پل جدید روی رودخانه زده شود که تعادل شهر دوباره برقرار گردد. بدین ترتیب می‌شود گفت

برنامه‌ریزی و طرح‌های شهری، وظیفه‌ای ندارند جز تعادل بخشی به توسعه.

مبانی طرح‌های جامع حاضر (سنتی)

برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های شهری، سالها است از اصولی یکسان پیروی می‌کند. "شناخت وضع موجود" استنتاج از شناختی، پیش‌بینی آینده و تهیه برنامه و طرح برای دوره معین شده. تمام این‌ها برای این است که شهر در حالت تعادل بین عملکردهای مختلف به خصوص بین سکونت و فعالیت با خدمات و تسهیلات ضروری، قرار داشته باشد.

برای تعادل بخشی به توسعه شهرها در برنامه‌ریزی‌های رایج، اصلی‌ترین عامل میزان جمعیت شهرها است. در نتیجه عمده‌ترین عنصری که برنامه‌ریزی شهری بر آن استوار است، پیش‌بینی جمعیت شهری است که بر اساس آن روشن می‌گردد، شهر چقدر باید توسعه و گسترش یابد، کاربری‌های سکونتی، خدماتی، تجاری، تأسیساتی، تجهیزاتی و دیگر عناصر چقدر باشند. برای محاسبه و پیش‌بینی جمعیت معمولاً یکی از روش‌های زیر به کار گرفته می‌شود:

یک - ادامه روند گذشته تحولات جمعیت و تسریع آن به آینده

دو - محاسبه تولد، مرگ، مهاجر فرستی و مهاجرپذیری

سه - اخذ از طرح‌های فرادستی که برای شهر تعیین جمعیت نموده‌اند.

چهار - اتخاذ روش دوم و کنترل آن‌ها با روش یک و سه که کامل‌ترین روش است.

با این همه به علت حضور عوامل فراشهری (منطقه‌ای، ملی و حتی بین‌المللی) در تعیین جمعیت شهر، معمولاً نتیجه یک عدد قطعی نیست. اغلب کار به تعیین جمعیت با رشد حداقل، حداکثر و متوسط می‌انجامد و بعد یکی از آن‌ها (معمولاً میانه) به وسیله تهیه‌کننده‌گان برنامه و طرح انتخاب در جلسه بررسی طرح آن تعداد و یا تعداد دیگری از جمعیت انتخاب و مبنای تهیه قرار می‌گیرد. یعنی هیچ‌وقت تهیه‌کنندگان طرح‌ها به یک عدد قطعی جمعیت هم نمی‌رسند. یعنی در واقع این فقط یکی از فروض است که انتخاب می‌گردد.

شکست در تحقق برنامه‌ها

در آن چه به دنبال می‌آید، می‌بینیم تا چه حد پیش‌بینی جمعیت و متعاقب آن تحقق کاربری‌ها و حدود شهر به واقعیت می‌پیوندد. پیش‌بینی جمعیت که بسیاری از عوامل مثل مساحت شهر، کاربری‌ها تراکم ساختمانی و بسیاری مسائل دیگر به آن بستگی دارد، همیشه با شکست مواجه بوده است. جمعیت شهرهای مورد مطالعه (در ارزیابی

طرح جامع در ۲۵ سال اول) در آخر دوره از ۶۹٪ تا ۱۴۳٪ در شهرهای نمونه و از ۶۰٪ تا ۲۸۹٪ در کل شهرها تغییر یافته است. یعنی از ۷۰٪ حد پیش‌بینی شده تا نزدیک به سه برابر آن. عملاً اصلی‌ترین عامل برنامه‌ریزی شهری، با پیش‌بینی‌های طرح‌ها تفاوت فاحشی داشته است بدیهی بود که پیش‌بینی جمعیت (لااقل در شرایط ایران) ممکن نیست و برای همین عملاً یک جمعیت توافقی برای این امر در نظر گرفته می‌شده است. با این تصور که به هر حال برنامه با محدود کردن حدود توسعه شهر و دیگر عوامل می‌خواهد شهر را در این حد جمعیت نگه دارد لیکن در عمل قطعی شد که محدود کردن جمعیت شهر به مقدار معینی با هیچ تمهیدی ممکن نیست. به خصوص که عوامل فزاینده‌ی سرزمینی و بیرونی بیش از خود شهر در این امر دخیل هستند. عواملی که خود شهرها قادر به اثرگذاری در آنها نیستند و با تعیین سقف جمعیتی در شهرها، تغییر نمی‌یابند.

بدین ترتیب روشن می‌گردد که نمی‌شود، برای شهرها حد جمعیت را هم تعیین کرد و برای آنها برنامه‌ریزی نمود.

یعنی اگر تعیین جمعیت برای این بود که سطوح کاربری‌ها به تناسب آن تعیین شود، این امر شکست خورده است. در این صورت چرا باید به تعیین یک جمعیت قطعی برای شهر پرداخت و تمام طرح را بر آن بنا نهاد، در حالی که هیچ‌وقت محقق نشده است.

دوم - تراکم ساختمانی

تراکم ساختمانی هم در شهرها اصولاً از برنامه تبعیت نکرده است. همان مطالعات نشان می‌دهد که طرح‌های شهری در تراکم ساختمانی تنها در کمتر از ۱۵٪ از برنامه‌ها تبعیت کرده‌اند و ۸۵٪ خلاف آن شکل گرفته است. علت اصلی این عدم تطابق هم یک عامل بسیار مؤثر است با عنوان «اقتصاد زمین و بنا». چون تراکم امری است اقتصادی که از فرمول زیر تبعیت می‌نماید:

$$\text{قیمت بنا } Y \div \text{قیمت زمین } X = \text{تراکم اقتصادی}$$

با تغییر قیمت زمین مرتباً تراکم اقتصادی هر زمین تغییر می‌کند و مردم به‌طور طبیعی مایل هستند که از این تراکم پیروی نمایند. عاملی که تمام برنامه‌های طرح برای تحدید تراکم ساختمانی را منجر به شکست نموده است.

سوم - شکست در تعیین محدوده شهرها

تعیین محدوده برای شهرها نه تنها در ایران بلکه عملاً در تمام کشورها (در حال توسعه و یا گاهی توسعه‌یافته) همواره با شکستی فاحش مواجه بوده است. اصولاً حاشیه‌نشینی از همین شکست حاصل شده است. مایک دیویس در سیاره‌ی زاغه‌ها می‌نویسد که زاغه‌نشینی

که احتمالاً از سال ۱۸۰۵ در دوبلین آغاز شد حالا سرتاسر جهان را فراگرفته است به طوری که در حال حاضر ۶٪ جمعیت کشورها حاشیه‌نشین هستند. این رقم در کشورهای در حال توسعه به ۷۸ درصد هم می‌رسد.

در شرایط حاضر (۲۰۱۷) دویست هزار زاغه (سکونت در حاشیه شهرها) بر روی کره زمین وجود دارد که جمعیت آنها از چند صد نفر، تا بیش از یک میلیون نفر است.

شکست در تعیین محدوده شهر در ایران

بررسی طرح‌های جامع در ۲۵ سال اول (تهیه این طرح‌ها) نشان داد که در شهرهای مورد مطالعه، به‌طور متوسط معادل ۱۵٪ مساحت شهرها، ساخت‌وساز بیرون محدوده اتفاق است که لزوماً به‌علت کمبود در زمین هم نبوده است. به طور متوسط ۲۳٪ سطوح شهر در آخر برنامه ساخته نشده باقی مانده‌اند.^۱

این امر از زمان آن بررسی تاکنون در ساخت‌وسازها فزونی یافته است. با برآورد ۱۳ تا ۱۹ میلیون حاشیه‌نشین (معادل ۳۰٪ جمعیت شهرها) دیگر باید پذیرفت که تحدید توسعه به محدوده آنها ناممکن است و نمی‌تواند از حاشیه‌نشینی جلوگیری نماید.

درحالی‌که تعیین محدوده زبان‌های بسیاری دارد، از جمله تفاوت شدید قیمت اراضی در دو طرف خط محدوده شهر که باعث تنش‌های زیادی بین مالکان زمین لبه بیرونی شهر با شهرداری‌ها می‌شده و اغلب به ساخت‌وسازهای غیررسمی می‌انجامد.

بنابراین به نظر می‌رسد که اصرار به ادامه این امر ناممکن را باید کنار گذاشت و به رویکردی جدید پرداخت.

چهارم - کاربری‌های خدماتی

همان بررسی نشان می‌دهد که کاربری‌ها (به‌خصوص کاربری‌های خدماتی) با کاستی زیادی شکل گرفته‌اند. برای مثال فقط ۴۲٪ کاربری‌های خدماتی و ۶۰٪ کاربری ورزشی برنامه محقق شده، که شاید بخش اعظم ۲۳٪ مناطق ساخته شده در شهرها در انتهای طرح‌ها به همین امر بستگی داشته باشد.

بنابراین، آیا به جای محاسبه سطوح کاربری‌های خدماتی و تثبیت مکان آنها در طرح، بهتر نیست که شاخص‌های زیادی برای استقرار هر یک از کاربری‌ها وضع گردد، به طوری‌که سازمان‌های متولی، با تأمین بودجه بتوانند از مطلوب‌ترین و اقتصادی‌ترین زمین (از اراضی زیادی که قابلیت استقرار آن کاربری‌ها را دارند) یکی را تملک نمایند؟ اقداماتی که در اواسط دهه هشتاد با تغییر رویکرد از طرح‌های صلب به طرح‌های ساختاری راهبردی تا حدودی به آن نزدیک شدیم. یا با

اساس داده‌های اقتصادی تراکم ساختمانی بیابند. به شرط این که دارای ساز و کاری باشند که همواره تعادل بین توسعه و کاربری‌های ضروری شهری را ممکن سازد.

این روشی است که برنامه‌ریزی‌های نوین دنیا دنبال آن هستند. به طرق مختلف این تعادل بخشی به شهر (یعنی هدایت و کنترل قانونمند توسعه) در دوره توسعه می‌تواند ممکن گردد.

از روش بسیار ساده‌ای که هر نوع توسعه و افزایش جمعیت مسکونی را مشروط به این می‌نماید که خدمات و کاربری‌های تأسیساتی تجهیزاتی و ترابری متناسب با آن هم یا از قبل وجود داشته باشد و یا اگر نبود همراه با افزایش جمعیت صورت پذیرد، تا روش‌های پیچیده‌تری که با اخذ بازخوردهای تحول، این تعادل بخشی به خودی خود و بر اساس یک برنامه از پیش تعیین شده را صورت می‌دهد.

لذا این سقف جمعیتی، محدوده شهر و تراکم‌های ثابت نیستند که طرح را در حال تعادل نگه می‌دارند بلکه آن حد تعادلی به عنوان اصل قرار می‌گیرد و باید همیشه ثابت باشد و در حالی که جمعیت و خدمات و تراکم و حدود شهر مرتباً تغییر می‌نمایند، از طریق عواملی همواره شهر در حال تعادل باقی می‌ماند.

پیش‌بینی اشتغال به‌جای جمعیت

حالا حتی اگر فقط به‌جای پیش‌بینی جمعیت، پیش‌بینی اشتغال مدنظر واقع می‌شد نیز (باوجود کافی نبودن موضوع) بسیاری از کاستی‌های فعلی واقع نمی‌شد.

یک - بسیاری از ۱۸ شهر جدید اصولاً ساخته نمی‌شد و باقی نیز سقف جمعیت محدودتری داشتند.

دو - محدوده شهرها جمعیت‌پذیر بی‌جهت بسته نمی‌شد که باعث حاشیه‌نشینی شود.

سه - در شهرهای کوچک بی‌جهت محدوده‌ها بزرگ نمی‌شد که عامل گرانی توسعه است.

برنامه‌ریزی و تحقق توأمان طرح‌های شهری در دوره‌ای تغییرات عمده در جهان در حدی کند بود که معمولاً قرون را برای آن‌ها در نظر می‌گرفتند. بعد ۵۰ سال ۲۵ سال ۱۰ سال ۵ سال سه سال و یک سال. حالا دیگر این تغییرات عمده ممکن است در هر ماه یا هفته اتفاق بیفتند. بنابراین دیگر نمی‌توان با اطلاعات امروز، فنون و علوم امروز و شناخت امروز برای یک دوره ده‌ساله طرح‌های شهری که هیچ حتی برای پنج ساله، سه ساله، دو ساله و شاید یک ساله تصمیم گرفت. بدین ترتیب برنامه‌ریزی برای فردا دیگر محلی از اعراب در این دوره نخواهد داشت. لذا «برنامه‌ریزی و تحقق توأمان طرح‌های شهری» باید جایگزین روش خطی امروز شود که حالا با پیشرفت رایانه‌ها امری شدنی است.

شروطی که برای افزایش سطح شهر و تراکم ساختمانی گذاشته می‌شود توسعه‌گران خود مجبور به تأمین آن‌ها همراه افزایش سکونتگاه‌ها و یا کاربری انتفاعی گردند.

عدم مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی توسعه شهر

مشارکت واقعی شهروندان در جریان تهیه طرح از خواست‌های همیشگی برنامه‌ریزان بوده است و به گونه‌های مختلف برای مشارکت دادن شهروندان در روند تدوین برنامه و تهیه طرح‌های شهری کوشش می‌شود.

از نظر خواهی‌های وسیع در دوره شناخت، تا بررسی تقاضاهای رسیده به کمیسیون‌های ماده پنج و ماده صد، تا نظر خواهی در مورد برنامه و طرح تهیه شده و همین‌طور دریافت نظرات از طریق نمایندگی (یعنی اعضای شوراهای شهر) اینها و انواع دیگر اخذ نظرات شهروندان و کوشش برای انعکاس آن‌ها در برنامه و طرح در موفق‌ترین اشکال خود، فقط نظرات مردم در دوره تهیه، بررسی و تصویب طرح می‌تواند منعکس شود. در حالی که هنوز یک ضرورت دیگر بجای خود باقی است و آن اخذ خواست‌ها و نظرات شهروندان در طول تحقق طرح است که ممکن است مرتباً به علت تغییر شرایط، تغییر نموده باشد. که در واقع خواسته‌های شهروندان در مقاطع مختلف از دوره تحقق طرح‌ها است.

هدایت و کنترل توسعه شهر از طریق تعادل بخشی، به‌جای طرح‌های صلب

تعیین سقف جمعیتی، ترسیم محدوده و تعیین تراکم‌های جمعیتی و ساختمانی در شهرها برای این است که به همان نسبت خدمات، تأسیسات و تجهیزات و زمین برای رشد قانون‌مند شهر تدارک شود.

برای مثال (بر اساس متوسط طرح‌های شهری ایران) اگر مقرر باشد برای هر شهروند ده مترمربع سرانه خدمات و تأسیسات و تجهیزات، ۱۵ مترمربع فضای سبز، ۲۵ مترمربع معبر و ۵ مترمربع خدمات انتفاعی و تجاری تأمین گردد، در ۵۵ سال گذشته هیچ‌وقت محقق نشده است و با دلایل مطرح شده در بسیاری از تحقیقات و از جمله همین گزارش هیچ وقت هم ممکن نمی‌گردد، آیا بهتر نیست به‌جای روش‌های صلب و شکست خورده فعلی به روش‌هایی دست یابیم که بدون تحدید جمعیت، تراکم و حدود شهر همواره، همان مقدار سرانه‌ها را برای هر شهروند تأمین نماید. یعنی همواره همین تعادل مورد نظر بین جمعیت و کاربری‌های شهری فراهم آورد؟

در این صورت دیگر ضرورتی به تحدید این سه عامل نخواهد بود و شهرها می‌توانند به جمعیت‌پذیری طبیعی خود ادامه دهند، توسعه‌های بیرون از محدوده داشته باشند (همان‌طور که در تمام تجارب توسعه شهری ایران با وجود همان طرح‌ها و برنامه‌های صلب دارند) و بر



جمع‌بندی سردبیر؛ چالش جامعیت و قطعیت

متفاوتی از توسعه دنبال نمایند که قطعیت تصمیمات ده و بیست ساله مانع از تحقق‌پذیری این تحولات می‌گردد. تحولات اجتماعی و فرهنگی بستری از سبک زندگی را ایجاد می‌نماید که پیش‌بینی آن در رویکردهای خشک و غیرمنعطف قطعیت کاربری و ضوابط میسر نمی‌باشد.

همچنین جامعیت و همزمانی تصمیمات در سطح شهر سبب می‌گردد تمایزات مکانی و تحولات در زمان و مکان و خواست متفاوت اجتماعات محلی در این فرآیند نادیده گرفته شود، عدم انعطاف و قطعیت در انتخاب درازمدت کاربری نیز از مهمترین چالش‌های عدم تحقق آن است.

از چالش‌های کلیدی رویکرد جامع بکارگیری ضوابط و مقررات یکسان برای کل شهر است. این ضوابط بستری یکنواخت و استاندارد از شکل توسعه را بدون توجه به تنوع شخصیت مکان‌ها ارائه می‌دهند. مکان‌ها، محلات و مناطق مختلف شهر از ارزش‌های ماهوی و ذاتی متفاوت برخوردارند که این تمایز در سطح شهر خود کیفیت تلقی می‌شود. جامعیت و عمومیت ضوابط ساخت سطح شهر موجب تضییع هویت و تشخیص مکان می‌شود.

ضوابط و مقررات ساخت از این دست هیچگونه فرصتی را جهت اعمال اصول و معیارهای کیفی در خور مکان‌ها باقی نمی‌گذارد و یگانگی مکان‌ها را نادیده می‌گیرد.

در صورتی که اصولی است دستورکار توسعه هر مکان متفاوت از سایر مکان‌ها و در راستای عینیت و ذات مکان مستقلاً تدارک شود. این مهم مستلزم تغییر روش و بهره‌گیری از ضوابط کنترل کیفی و کدهای توسعه متفاوت از رویکردهای صرفاً کمی، و طی فرآیندی از تشخیص عینیت مکان و تولید اهداف و سیاست‌های طراحی و همچنین کدهای خاص طراحی مکان منطبق با بستر طرح است.

برنامه توسعه جامع و فرآورده‌محور، رویکردی کمی به برنامه‌ریزی است که منجر به برنامه جامع کاربری و ضوابط ساخت می‌شود. در این رویکرد کلیه تصمیمات به گونه‌ای تک‌ساختی در جامعیت خود اتخاذ می‌گردد. این روش تصمیم‌سازی فاقد سلسله‌مراتبی از تصمیمات در فرآیندهای فرادست و فرودست می‌باشد. برنامه جامع کاربری و ضوابط در یک سطح کلیه تصمیمات را در جامعیت خود و در مقیاس شهر اتخاذ و متعاقباً ضوابط ساخت را تا مقیاس پلاک به صورت اسناد قطعی تولید می‌نماید، که طی آن کیفیت و هویت همانند آتش زیر خاکستر جایگاهی در انتخاب کاربری زمین که عمدتاً با شاخص‌ها و الزامات کمی برنامه‌ریزی و برآورد نیاز به سطوح محاسبه می‌گردد، نمی‌یابد.

مهم‌ترین خصیصه رویکردهای متحول در نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری انعطاف در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است و به گونه‌ای مستمر موارد عدم تحقق در نظام تصمیم‌سازی را مورد بازنگری قرار می‌دهد. همچنین جای جای شهر توجه ویژه به چالش‌های خاص خود را ایجاد می‌نماید و دارای هویت خاص است، لذا اتخاذ تصمیمات به صورت یکپارچه همچون ضوابط ساخت در سطح شهر این تمایزات را نادیده می‌گیرد.

در رویکرد معاصر جامعیت و قطعیت از مهمترین چالش‌های عملی در شهرسازی معاصر کشور است. قطعیت در انتخاب جمعیت هدف و جامعیت قرار دادن آن در سایر گام‌های فرآیند برنامه‌ریزی از جمله انتخاب کاربری اراضی و تدوین برنامه جامع کاربری، تثبیت محدوده توسعه شهر برای آینده دور که اغلب هرگز محقق نمی‌شود و فریز کردن بی‌هدف اراضی مجموعاً روندی غیرواقعی را برای آینده دور شهر ترسیم می‌نماید که تجارب حاصل از طرح‌های تهیه شده حاکی از عدم تحقق روند پیش‌بینی‌ها و تخصیص کاربری‌هاست.

شهرها در فرآیند تحولات اقتصادی - اجتماعی خود با فرصت‌های جدیدی برای شکل‌گیری مواجهه می‌شوند و ممکن است مسیرهای

ابرچالش‌های شهرها و توسعه شهری؛ گفتگو با وزیر

مقدمه

نوشتار حاضر در پی اولین نشست وزیر جدید راه و شهرسازی (خانم دکتر فرزانه صادق مالوآورد) با تعدادی از نمایندگان صنف و حرفه و درخواست ایشان برای تداوم گفتگوی موثر و مستمر با محوریت ابرچالش‌ها و اولویت‌های مدنظر و مشترک حوزه شهر و شهرسازی به وسیله گروه مشترک شهرسازی (جامعه+انجمن) تدوین شده است. کلان شهرها و شهرهای بزرگ کشور در حال حاضر در بحران‌های عدیده‌ای گرفتارند که روندهای فعلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نه تنها در ارائه طریق برون رفت از آن ناتوانند بلکه اساساً به دلیل همین ناتوانی، به آن‌ها توجهی ندارند و شهر و شهردان را به حال خود رها نموده‌اند. برخی از این چالش‌ها نیازمند تصمیمات سطح ملی است لیکن راه حل برای اغلب آن‌ها نیازمند نگرش نوین در شیوه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است.

نمونه‌ای از این چالش‌ها که اغلب کلان شهرها با آن مواجهند را می‌توان اینگونه نام برد:

- مهاجرت
- آلودگی هوا
- توزیع غیرعادلانه توسعه اجتماعی - اقتصادی در مناطق شهری
- حقوق شهروندی
- کیفیت محیط و تغییر در سبک زندگی
- دیوانسالاری
- ارتباط شهر و پیرامون (پیراشهری)
- اقتصاد و بیابان شهر
- پایداری منابع و انرژی

- عدم پاسخگویی رویکردهای ملاک عمل و شیوه‌های معاصر برنامه‌ریزی توسعه شهری به چالش‌های شهر و انتظارات شهروندان
- عدم نظارت و پایش
- مهاجرت

چالش جابجایی جمعیت از روستا به شهر و از شهرستان به شهرهای بزرگ پدیده‌ای تعمق برانگیز و مسئله ملی است که نمودی از نابرابریهای تخصص منابع، تولید اشتغال و توزیع ناعادلانه ثروت است. ساده‌انگارانه است که در آینده این چالش به برنامه‌ریزی شهری منتقل شود و ایشان دستورالعمل رشد و توسعه فیزیکی را جهت اسکان مهاجرین در شهرها صادر نمایند. شاید پاسخ سطح ملی به این چالش سرمایه‌گذاری در ایجاد اشتغال در شهر مبدا به مهاجرت، به جای هزینه در احداث مسکن و زیرساخت در شهر مقصد باشد.

- ترافیک
- زیربنای احداث ۹۰ درصد شبکه و معابر شهرهایمان از چندین و چند دهه قبل بنیان نهاده شده، در حالی که جمعیت و مالکیت اتومبیل طی این دوران در مواردی ۱۵ تا ۲۰ برابر شده است.
- چنانچه ۳۰ درصد جمعیت شهر به هر دلیلی اتومبیل خود را مورد استفاده قرار دهند شبکه معابر شهرها تبدیل به پارکینگ خواهند شد.
- اکنون مواجهه با چالش ترافیک و تردد در شهر نیازمند برنامه‌ریزی و مدیریت و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های نوین حمل و نقل است که یک سیاست ملی تلقی می‌گردد.

- آلودگی هوا
- پدیده‌های زیست محیطی مانند وارونگی، جریان‌ها، شدت تابش،

تابش اشعه‌های نامتعارف و غیره پدیده‌هایی هستند که در مواردی خارج از کنترل و مدیریت و کنترل محلی و در موارد حاصل سوء مدیریت کشورهای صنعتی هستند.

لیکن تشدید و بحران شرایط آلودگی حاصل سوء برخورد برنامه‌ریزی و مدیریت شهرست. تولید حجم بالای ازن از منابع فسیلی برای حمل و نقل و تولید انرژی و زیرساختار شهری و گرمایش. عمدتاً موضوعات قابل کنترل است که نیازمند سیاست‌گذاری است.

- توزیع غیرعادلانه توسعه اجتماعی - اقتصادی در مناطق شهری مناطق فرسوده و عقب افتاده شهر نیازمند توجه ویژه در سیاست‌گذاری و حمایت‌های ایجاد اشتغال، عمران و ایجاد زیرساخت هستند. استراتژی فضایی شهر لازم است راهبردهای مکانی برای بازآفرینی این مناطق داشته باشند.

- کیفیت محیط و تغییر در سبک زندگی اگر قرار باشد حضور شهروند پیاده جایگزین اتومبیل و کامیون شود، فضای شهری لازم است پذیرای این حضور باشد. کیفیت محیط و فضای شهری مهمترین انگیزه حضور و جلب شهروند پیاده است. کیفیت و هویت بنیان شکل‌گیری مکان‌ها و عرصه‌های عمومی سرزنده و فعال و موفق است.

شهرهای ما حتی فاقد پیاده‌روی مناسب و کافی جهت تردد پیاده است که حفظ و ایجاد کیفیت بعد خاموش سیاست‌های عمران شهرست.

- حقوق شهروندی مخاطب کیفیت و هویت شهروندان هستند، مخاطبی که هیچگاه طرف مشورت قرار نگرفته است. فضای محلی و محله اولین مقیاس عرصه‌های عمومی خارج از خانه است. خواست و چشم‌انداز جامعه محلی هرگز در شکل‌گیری فضای محلی انعکاس نیافته است. حق انتخاب بنیان حقوق شهروندان است.

گروه‌های سنی و جنسی اجتماعات محلی و شهری هر یک مطالبات خاص خود را از شهر و فضای شهری دارند و این حق همواره نادیده گرفته شده است. حضور و استفاده بهینه از عرصه عمومی و فضای شهری اولین قدم از حقوق شهروندی است.

- دیوانسالاری بیش از شش دهه از عمر نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری در ایران می‌گذرد، فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری همواره از بالا به پایین بوده و نهادهای مردمی هیچگاه در این فرآیند حضور نداشته‌اند. اساساً قوانین مدنی کشور با این ادبیات غریبه است. عدم مشارکت مردم در تصمیم‌گیری علت اصلی عدم موفقیت برنامه‌های توسعه شهرها است. لازمه ایجاد تحول در این فرآیند نگاه متفاوت به مفهوم مدنیت و

حقوق شهروندی است، بسترساز تشکلهای مدنی و اجتماعات محلی و الزامات قانونی در انعکاس خواست جوامع در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی اولین قدم در این راه است.

- ارتباط شهر و حومه (پیراشهری) بخش مهمی از کیفیت‌های اکولوژیک و زیست محیطی شهرها در پیرامون آن واقع شده. وجود قوانین و دستورالعمل نامناسب توسعه و تثبیت محدوده شهر سبب گردیده که این کیفیت‌ها مورد تضییع و اضمحلال قرار گیرد و نامناسب‌ترین عملکردها در آنجا واقع گردد.

در اغلب کشورهای جهان حومه‌نشینی یکی از گونه‌های بارز سبک زندگی است که در تلفیق مناسب با برنامه توسعه شهر می‌تواند در ارتقاء محیط اکولوژیک پیراشهری موثر واقع شود. این گونه از شیوه سکونت به لحاظ تمایلات رانت تولید مجتمع‌های مسکونی به تدریج از حیطه انتخاب شهروندان خارج شده است.

- اقتصاد و بیلان شهر محقق‌سازی برنامه‌های توسعه زیرساخت‌ها و خدمات مستلزم مدیریت و جلب مشارکت و جذب منابع مالی و درآمدی است. فقدان این نگرش به برنامه توسعه منجر به روی آوردن به روش‌های غیر اصول رانت، تراکم فروشی نابجا و فساد است. محقق‌سازی عملکرد و فعالیت مستلزم توجه به حقوق شهروندیست و خواست‌گرایش‌های بازار محور و توسعه‌دهندگان می‌تواند عامل تضییع منافع و حقوق شهروندی گردد.

- پایداری منابع و انرژی تصمیم‌گیری در اتخاذ راهبردهای مناسب توسعه مستلزم انجام مطالعات ارزیابی تأثیرات سوء زیست محیطی و حفظ منابع است. این فرآیندها ضروری است قبل از تبدیل راهبردها به پروژه‌های مکانی صورت پذیرد و تصویر درستی هم از عینیت منابع در دست باشد.

- عدم پاسخگویی رویکردهای ملاک عمل و شیوه‌های معاصر نظام برنامه‌ریزی توسعه شهری به چالش‌های شهر و انتظارات شهروندان شاید مهم‌ترین چالش مسائل شهرها و مسائل توسعه شهری ماهیت روش‌های برنامه‌ریزی باشد که در محتوا نگاهی فرآورده محور، قطعیت‌گرا و غیر منعطف داشته و قادر به راهبری اصولی و حل مسائل شهری نمی‌باشد. فرآیندهای طرح محور جامع‌گرا مبتنی بر جامعیت برنامه‌ریزی کاربری و ضوابط ساخت شیوه‌هایی سنتی هستند که دهه‌هاست کارایی خود را از دست داده‌اند.

برنامه‌ریزی توسعه شهری بالغ لازم است فرآیند محور، مشارکت محور مبتنی بر قابلیت‌های محیط و کیفیت و هویت به‌گونه‌ای منعطف عمل شود و به طور سالانه فرآیند تحقق آن پایش و اصلاح گردد. توانمندی‌های مکانی و فضایی توأم با خواست جوامع بنیان این تفکر قرار دارد.

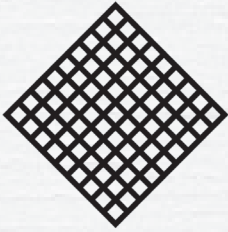
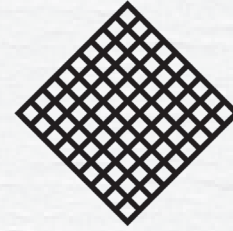


Table of contents

5	Preface
7	Introduction
9	Professional Community Statement on Approaches to Urban Planning and Urban Design
12	Critique and Challenges of Conventional Methods
12	Critique and Challenges of the Typical Service Description No. 12
15	Editor's Summary – The Importance of Identity and Quality
18	Critique of the New Comprehensive Approach
21	Exploration and Critique of the Claim of Novelty in the Supreme Council's Approval
26	On the New Approach to Urban Development Planning
28	A Brief and Critical Look at the Preparation of Comprehensive Urban Plans with a New Perspective and Method
32	Transition to a New Perspective in Preparing Comprehensive Urban Plans: Challenges and Solutions
48	A Critical Evaluation of the Supreme Council's Approval
53	Editor's Summary
57	Theoretical Basis of Uncertainty in Urban Planning
64	Editor's Summary; The Challenge of Comprehensiveness and Certainty
65	Mega-Challenges of Cities and Urban Development; A Dialogue with the Minister

In The Name Of God



The syndicate of Consulting Architects & Planners

Bon-Quarterly Journal. Summer 2024
Consulting Architects and Urban planners Syndicate
No. 115



License Holder: The Syndicate of Consulting Architecture & Planners
Special Editor in chief: Kamran Zekavat, Seyed Ali Akbar Moosavi
Editor: Farnaz Farshad

Partners of the issue of the Journal:
Members and associates of the Association of Consulting
Architectures & Planners

Design & layout: Shohreh Khouri setia1977@gmail.com

Print and Binding: Irankohan-Digital print

Address

No. 18 Shahid Beheshti Str. Pakistan Ave.

Tehran 15317 IRAN

Phone & Fax:

88756433 , 88535055 و 6

فکس: 88730370

www.scapiran.com

scap1385@gmail.com

cover image: Plaza of Rasht - Gilan
photographer: Mohammad Moosavi
KhodAvand (Consulting Architects & Planners)