

قفل تراکم بر گردن پایتختامضای شورای عالی شهرسازی زیر بحران مسکن تهران!

وضعیت امروز تهران را خیلی‌ها متوجه تراکم‌فروشی می‌کنند اما بررسی اسناد ۳ دوره «طرح جامع تهران» ثابت می‌کند مقصر اصلی شورای عالی شهرسازی و معماری است

تهران در طول شش دهه گذشته سه طرح جامع شهری به خود دیده است؛ اسناد به‌ظاهر علمی و کارشناسی که قرار بود مسیر توسعه را منظم و کیفیت خدمات را بهبود دهند، اما هر بار که شور و شوق تدوین سند بالا گرفت، خروجی‌اش نه‌مدیریت جمعیت و تراکم، بلکه رسمی کردن فشار مضاعف بر کالبد شهر بود. شورای عالی شهرسازی و معماری بدون نگاه جدی به ظرفیت واقعی خدمات و زیست‌بوم شهری تهران، هر دوره با اعداد و محدودیت‌های تازه آمد و رفت تا مسیر بحران را تثبیت کند.

■ ■ ■

اولین طرح جامع تهران در سال ۱۳۴۵، کار مشترک ویکتور گروئن و عبدالعزیز فرمانفرمائیان، محدودده‌ای ۱۸ هزار هکتاری را به ۴۵ هزار هکتار افزایش داد. با جمعیت وقت ۴/۶ میلیون و تراکم ۱۴۴ نفر بر هکتار، هدف این طرح رسیدن به تراکم ۸۵ نفر بر هکتار در افق ۱۳۷۰ برای جمعیتی ۵/۵ میلیونی بود. ایده اصلی، تمرکززدایی و اسکان مازاد جمعیت در شهرهای اطراف بود. اما این رؤیا بین دو موج بزرگ جمعیتی – پیش و پس از انقلاب – فرو ریخت. توقف اجرای طرح بعد از انقلاب و رها شدن توسعه تهران به امواج مهاجرت روستایی و منطقه‌ای، فرصت تاریخی استفاده از این توسعه متوازن را نابود کرد. اگر این مسیر ادامه پیدا می‌کرد، امروز تهران می‌توانست شهری با تراکم انسانی قابل مدیریت، کیفیت خدمات عمومی بالاتر و حاشیه‌نشینی محدودتر باشد.

■ ۱۳۷۱ – ساماندهی با تثبیت فشار جمعیتی؟

دومین طرح جامع تهران – طرح ساماندهی – در سال ۱۳۷۱ و با چشم‌انداز ۱۵ ساله تصویب شد. جمعیت ۶/۵ میلیونی و تراکم ۱۰۴ نفر بر هکتار در آن سال ثبت شده بود. انتظار می‌رفت طرح، مرزهای کالبدی شهر را باز کند یا با سیاست‌های واقعی تمرکززدایی، فشار جمعیتی را کاهش دهد، اما شورا بدون افزایش محدود، سقف جمعیت افق را ۷/۶۵ میلیون و تراکم ۱۳۳ نفر بر هکتار تعیین کرد؛ در عمل پذیرش فشار بیشتر بر همان زمین محدود.

این تصمیم یک پیام روشن داشت: سیاستگذار ملی قصد ندارد برای شلغوی و کمبود فضای زیستی راه‌حل جدی ارائه کند. در عوض با تثبیت محدوده، همه نیازهای آینده را در همان قلمرو فشرده حبس کرد. حتی امکانات خدماتی و زیربنایی هم متناسب با این تراکم جدید پیش‌بینی نشد.

مهم‌تر اینکه این رویکرد، شهرداری را در وضعیتی قرار داد که برای تأمین هزینه‌های روزانه، ناچار به

تراکم‌فروشی شود؛ ابزاری که بذر بحران امروز را همانجا کاشت.

■ تراکم‌فروشی؛ فرار اجباری از قفس سیاست‌های ملی

دهه ۷۰ و حذف بودجه‌های دولتی برای شهرداری‌ها، راه را برای تبدیل تراکم‌فروشی به منبع اصلی درآمد باز کرد. در تهران که محدودیت توسعه محدوده‌اش به قانون مصوب شورای عالی گره خورده بود، این سیاست درآمدزایی، معنایی جز فشار مضاعف بر بافت موجود نداشت.

شهرداری در عمل مدیریت توسعه را از ابزارهای برنامه‌محور به صندوق مجوزفروشی تبدیل کرد. نتیجه، رشد برج‌ها و آپارتمان‌های متراکم بدون سرانه خدمات، تشدید ترافیک و کاهش کیفیت زندگی شد. این ابزار در واقع واکنشی بود به سیاست بالادستی که عمداً با سهوا ظرفیت افقی شهر را قفل کرده بود.

اگر چه داد‌گاه افکار عمومی، شهرداری را مقصر نهایی می‌دید، اما باید دانست که بازیگر اصلی این قصه همان شورای عالی شهرسازی بود که شرایط را برای چنین مسیر انحرافی مهیا کرد.

■ ۱۳۸۵ – طرح راهبردی – ساختاری، نسخه‌ای برای قفل کردن بحران

سومین طرح جامع تصویب‌شده در سال ۱۳۸۵ با افق ۱۴۰۵ به‌ظاهر با رویکرد «راهبردی – ساختاری» قرار بود تهران را نوسازی کند. جمعیت وقت ۸/۷ میلیون و تراکم ۱۴۰ نفر بر هکتار بود، اما سقف افق ۱۰/۵ میلیون و تراکم ۱۴۷ تا ۱۴۹ نفر تعیین شد. باز هم بدون توسعه

افقی و باز هم پذیرش فشار بیشتر.

همه ظرفیت‌های خالی سیاستی به سمت تغییر کاربری یادگان‌ها، اراضی صنعتی و بافت‌های فرسوده هدایت شد، اما بدون آنکه شاخص اصلی مشکل – تراکم بیش از توان خدماتی – کاهش یابد. به عبارتی، صورت‌مسئله دوباره پاک و بحران تثبیت شد.

اگر چه تغییر کاربری می‌توانست بخشی از نیازها را پاسخ دهد، اما وقتی بستر کالبدی بزرگ‌تر نمی‌شود، این اقدامات بیشتر شبیه جابه‌جایی مشکل است تا حل آن.

■ شورای عالی شهرسازی؛ مرکز فرماندهی بحران تهران

از دهه ۷۰ به بعد، شورای عالی شهرسازی و معماری با سیاست ثابت «ممنوعیت توسعه محدوده تهران» (مصوبه ۱۳۷۸) نقشی بی‌بدیل در تشدید تراکم ایفا کرد. این شورا بدون ارزیابی مستقل از نتایج طرح‌های قبلی، هر بار سقف جمعیت و تراکم را بالا برد. پیامدهای مستقیم این رویکرد عبار تنداز:

۱. فشردگی بی‌سابقه و فرسودگی بافت شهری

بستن امکان گسترش محدوده، فشار جمعیت را تنها به خیابان‌ها و محله‌های موجود منتقل کرد. در نتیجه، ساختمان‌های متراکم‌تر و کوچه‌های پر جمعیت جایگزین فضاهای باز شدند و شانس نوسازی با الگوهای استاندارد از بین رفت. این فشردگی، عمر مفید زیرساخت و کیفیت تهویه و نور طبیعی را کاهش داد.

۲. تشدید نابرابری فضایی و طبقاتی در دسترسی به خدمات

وقتی ظرفیت خدماتی اشباع شود، رقابت برای دسترسی بیشتر، ثروتمندان را برنده و کم‌برخوردارها را بازنده می‌کند. شمال و غرب شهر با برج‌های مجهزتر و خدمات اختصاصی رشد کردند، اما جنوب و شرق بلندمدت متحرف و فرسوده، درمانگاه‌های شلوغ و کمبود فضای سبز.



رضا هدیری | جوان

جدول سه طرح جامع تهران						
طرح جامع	سال تصویب	جمعیت وقت	تراکم وقت (نفر/هکتار)	جمعیت افق	مساحت افق (هکتار)	تراکم مصوب افق (نفر/هکتار)
اول	۱۳۴۵	۴٫۶۰۰٫۰۰۰	۱۴۴	۵٫۵۰۰٫۰۰۰	۴۵٫۰۰۰	۸۵
دوم (ساماندهی)	۱۳۷۱	۶٫۵۰۰٫۰۰۰	۱۰۴	۷٫۶۵۰٫۰۰۰	—	۱۳۳
سوم (راهبردی – ساختاری)	۱۳۸۵	۸٫۷۰۰٫۰۰۰	۱۴۰	۱۰٫۵۰۰٫۰۰۰	—	۱۴۷–۱۴۹

۳. وابسته کردن شهرداری به درآمد تراکم‌فروشی

شورای عالی شهرسازی با انحصار زمین، شهرداری را به سمت منبعی به‌ظاهر بی‌پایان هل داد: فروش مجوز ساخت متراکم‌تر. این وابستگی مالی، شهرداری را از اولویت‌های خدماتی و برنامه‌ریزی بلندمدت منحرف و آن را به بازی تنفیذ بحران بدل کرد.

کوچک‌سازی دولت راهی به‌سوی اصلاح ساختاری



هم‌زمانند دولت حداکثری برای به دست گرفتن زمام اقتصاد برای رشد اقتصادی هستیم دچار یک مغالطه شدیم، چراکه دخالت اجرایی دولت با نظارت دولت را یکی کردیم. بر واضح است که مالیات بر خانه‌های خالی یا قیمت‌گذاری از سوی دولت یا حمایت از دو دهک پایینی با اداره کردن و دستوری کردن قریب به اتفاق بازارهای اقتصادی تفاوت دارد.

کسی منکر کارایی نظارت سفت و سخت دولت به عنوان ضمانت اجرای قانونی که فلسفه وجودی آن حمایت از حقوق اشخاص است، نمی‌شود. از طرف دیگر ممکن است گفته شود در بخش‌هایی از اقتصاد خصوصی‌سازی صورت گرفته اما از لحاظ کارایی تفاوت چندانی با دورانی که دولت تصدی گر آنها بود نداشته است. مسئله دیگری که معمولاً پیدان توجه نمی‌شود آن است که در بحث واگذاری، ابتدا باید آزادسازی و سپس خصوصی‌سازی صورت گیرد. اگر مقدمه آزادسازی انجام نشود با پدیده خصولتی‌سازی مواجه خواهیم بود که عملاً تفاوت با دولتی بودن اقتصاد ندارد. انحصارگرایی دولتی نتیجه‌ای جز رکود در نهایت فروپاشی ندارد این را باید از تاریخ کشور خودمان و کشورهای دیگر در سر بگیریم.

راهکاری که بیان شد اولین بار از سوی نگارنده تجویز نشده، بلکه پیش از این توسط اساتید حوزه‌های اقتصاد و ژئوپلیتیک و غیره بدان تصریح و پرداخته شده است. از اگر مقدمه آزادسازی انجام نشود با پدیده خصولتی‌سازی مواجه خواهیم بود که عملاً تفاوت با دولتی بودن اقتصاد ندارد. انحصارگرایی دولتی نتیجه‌ای جز رکود در نهایت فروپاشی ندارد این را باید از تاریخ کشور خودمان و کشورهای دیگر در سر بگیریم.

■ آریا فصیحی

بزرگی و گستردگی دولت در بسیاری از جوامع به جای آنکه نشانه کارآمدی باشد، به معضلی برای توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی و کارآمدی حکمرانی تبدیل می‌شود. ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. حجم بالای تصدی‌گری دولت در اقتصاد، ساختارهای اداری پیچیده و وابستگی شدید مردم و بخش خصوصی به بودجه عمومی، موجب ناکارآمدی، فساد و کاهش بهره‌وری شده است.

در شرایطی که کشور با محدودیت منابع و ضرورت‌های اصلاح ساختاری روبه‌روست، کوچک‌سازی دولت نه یک انتخاب، بلکه ضرورتی گریزناپذیر به شمار می‌آید.

با نگاه و برآورد نتیجه در هر یک از بسترهای اقتصاد، محیط زیست و منابع طبیعی، جامعه، فرهنگ و حتی دین آنچه عیان می‌شود چیزی جز پسرقت و کاهش بهره‌وری نیست. از دیگر روی آن کس که همواره سکان هدایت این امور را برعهده داشته و همچنین نوید بهبودی را داده دولت بوده، لازم به ذکر است نگارنده دولت خاصی را مدنظر ندارد، چراکه کار از دعواهای بین اصولگرا و اصلاح‌طلب خیلی وقت است گذشته، بلکه مقصود از آنچه تحت عنوان دولت خوانده شد و آنچه در تالی خواهد آمد، دولت به معنای عام کلمه یعنی نهادهای ساختارهای حاکمیتی بوده و نه صرفاً قوه مجریه. بهتر است از توضیح و تفصیل نمونه‌های عینی ناکارآمدی در بسترهای مذکور گذر شود، چراکه پیامدهای آن به وضوح برای هر خواننده‌ای قابل رؤیت است.

از این روی به بیان تنها راهکار موجود برای حل ریشه‌ای این معضل پرداخته می‌شود و آن کوچک‌سازی دولت و آزادسازی منابع، اقتصاد، جامعه و فرهنگ است. دولت با فرجه‌تر کردن خود و افزایش دخالت اجرایی در امور نمی‌تواند مشکلات را حل کند، بلکه معضل را بزرگ‌تر می‌کند. آنچه مورد نیاز است یک ساختار حاکمیت حداقلی با حداقل دخالت اجرایی و حداکثر نظارت روی افراد و نهادهای خصوصی برای عدم پیاپمال کردن حقوق یکدیگر؛ مسئله‌ای که از سوی برخی بدان توجه نمی‌شود تفکیک دخالت اجرایی دولت با نقش نظارتی آن است. مثلاً اگر گفته شود دولت فلان کشور مالیات بر خانه‌های خالی می‌گیرد یا به معلولان و از کارافتادگان حقوق می‌دهد یا از دو دهک پایینی حمایت می‌کند پس ما

اقتصاد

سرویس اقتصادی۶۰۰۸۵۲۳

گفت‌وگوی «جوان» با فرشید ابلاتی، کارشناس مسکن

شکست بر نامه هفتم به دلیل ضعف ساختاری شورای عالی شهرسازی



عزیزالله شهبازی

بهانه مدیریتی است، افزود: متأسفانه اظهارات برخی مسئولان مانند آقای علی آبادی نادرست و بی‌جا بود. وقتی می‌گویند به دلیل کمبود آب، مسکن نسازیم، این درست نیست. وظیفه وزارت، تأمین زیرساخت و مدیریت منابع است، نه اینکه به مردم بگوییم مسکن نسازید. کشور ما در طول تاریخ تجربه خشکسالی داشته است و معماری و مدیریت منابع آبی تجربه‌شده داریم که می‌توان از آن استفاده کرد. آب وجود دارد و اگر کم است، مدیریت می‌خواهد. نباید وظایف خود را به مردم تفصیلی یا جامع‌تغییراتی اعمال کنند که مغایرت با برنامه‌ریزی کنیم.

■ **مصوبات شورای عالی فائد پستوانه قانونی**

این کارشناس در توضیح وضعیت مصوبات شورای عالی گفت: در نظام مدیریت شهری ما، شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی مستقل تعریف شدند، اما بودجه دولتی ندارند و وابسته به درآمدهای ساختمانی هستند. این وابستگی باعث شده شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های توسعه‌یابی جامع‌تغییراتی اعمال کنند که مغایرت با برنامه‌های کلان دارد. تا زمانی که مدل اداره شهرها بر ابلاتی در پاسخ به این پرسش که بحران آب می‌تواند توجیهی برای جلوگیری از ساخت مسکن باشد یا فقط

یک کارشناس مسکن و شهرسازی معتقد است ضعف ساختاری شورای عالی شهرسازی، کندی فرایندها و کم‌توجهی به فناوری باعث شده است بر نامه هفتم پیشرفت به‌طور کامل اجرا نشود. انحصار زمین، محدودیت توسعه شهری و مدیریت ناکافی منابع، قیمت و دسترسی به مسکن را تحت تأثیر قرار داده و اصلاح ساختارها و نظارت مستمر تنها راه عبور از بحران مسکن است.

■ ■ ■

وقتی کارشناسان صریح می‌گویند «برنامه‌های مسکن بدون اجرا و مدیریت منابع فقط روی کاغذ باقی می‌ماند»، دیگر نمی‌توان مشکل را به یک پروژه یا یک منطقه محدود کرد. این موضوع، انعکاسی از ناکارآمدی‌ها و تعلل‌های چندساله در سیاستگذاری مسکن و مدیریت شهری است؛ جایی که وعده‌های قانونی برنامه‌های توسعه، پشت میزهای اداری خاک می‌خورند و مسئولان گاه مشکلات را به مردم منتقل می‌کنند گویی محدودیت زمین، آب و منابع ناگهان از آسمان آمده‌اند. فرشید ابلاتی، کارشناس مسکن و شهرسازی، در گفت‌وگو با جوان با نگاه انتقادی به شورای عالی شهرسازی، ضعف ساختاری کمیته‌ها، کندی فرایندها و کم‌توجهی به فناوری و داده‌های نوین، نشان می‌دهد چرا اجرای برنامه هفتم پیشرفت با تأخیر و ناکارآمدی همراه شده است. او همچنین توضیح می‌دهد مشکلاتی مانند انحصار زمین، محدودیت‌های توسعه شهری و مدیریت ناکافی منابع، چگونه بر قیمت مسکن و امکان سکونت مردم اثر گذاشته و چرا اصلاح ساختارها و نظارت مستمر، بیش از هر زمان دیگری ضروری است.

■ **شورای عالی شهرسازی و اجرای بر نامه هفتم، کوتاهی قابل قبول نیست**

ابلاتی درباره پابندی شورای عالی شهرسازی به برنامه هفتم گفت: در تکالیفی که برنامه هفتم مشخص کرده، مشخصاً وزارت راه و شهرسازی و دبیرخانه شورای عالی معماری و شهرسازی کشور باید اقدام می‌کردند. این تکالیف مربوط به حوزه شهرسازی است و شامل تدوین و ابلاغ آیین‌نامه‌های شد. اکنون ما وارد سال اول برنامه هفتم شده‌ایم و کوتاهی که در این زمینه وجود دارد، به هیچ عنوان قابل قبول نیست. برای مثال، در برنامه