

ساخت و ساز شهری و برنامه‌ریزیهای آتی مسکن در ایران

مصاحبه با آقای مهندس عباس آخوندی

وزیر مسکن و شهرسازی



برای اطلاع از کم و کیف ساخت و سازهای شهری، اقدامات وزارت مسکن و شهرسازی در جهت تأمین مسکن برای شهروندان، جایگاه معماری سنتی در ساخت مسکن در ایران، برنامه‌ریزیهای آتی وزارت مسکن و شهرسازی در ساخت مسکن، طرح آمایش سرزمین، سکونتگاههای سنتی و وضعیت آینده آنها، طرحهای جامع شهری، منطقه‌ای و میان شهری، نوسورها و دهها پرسش دیگر در زمینه مسکن، مصاحبه‌ای را با جناب آقای مهندس عباس آخوندی وزیر مسکن و شهرسازی انجام دادیم که ضمن تشکر و سپاسگزاری از جناب وزیر به دلیل پاسخگویی به سؤالات نشریه، متن این مصاحبه را در زیر می‌خوانید.

ضوابط اعلام شده از سوی وزارت مسکن و شهرسازی انجام خواهد شد...» در راستای اجرای وظیفه محول شده، واحد شهرسازی و معماری این وزارتخانه براساس ضوابط و معیارهای منتج از مطالعات طرح کالبدی ملی (مطالعاتی مانند کاربری زمین، قابلیت اراضی، منابع آب و...) محل هر یک از شهرکهای صنعتی پیشنهادی از طرف شرکت شهرکهای صنعتی را بررسی و اعلام نظر می‌کند.

● زمینه‌های فکری و پایه‌های تدبیر وزارت مسکن و شهرسازی برای ارائه تعریفی تحت عنوان «طرح آمایش سرزمین» کدامند و این تعریف به وزارتخانه مسکن و شهرسازی چگونه می‌نگرد؟ رسالت وزارتخانه در این میان چیست؟

پیشینه طرح آمایش سرزمین که برای نخستین بار تحت عنوان «طرح جامع سرزمین» مطرح شد، به سال ۱۳۵۳ بازمی‌گردد. تهیه چنین طرحی با تشکیلات مربوطه ابتدا در وزارت مسکن و شهرسازی و سپس

● اتخاذ تصمیم برای مستقر کردن مجموعه‌های بزرگ و متوسط صنعتی و کشت و صنعت در ایران که در سالهای پایانی و پس از جنگ ایران و عراق به سرعت و پر شمار اعمال می‌شود، مبتنی بر چه معیاری است و با در نظر گرفتن چه منابعی صورت می‌گیرد؟

باتوجه به رشد بالای جمعیت، یکی از اساسی‌ترین راههای تأمین اشتغال سالم و مولد، سرمایه‌گذاری در بخش صنعت است. در استقرار صنایع باید دو هدف به ظاهر متناقض را در راستای هم ملحوظ داشت: اول، جلوگیری از تجمع صنایع به منظور ممانعت از انباشته شدن جمعیت در یک نقطه و دوم، جلوگیری از پراکنده‌سازی بی‌رویه صنایع برای پیشگیری از ایجاد مشکلات زیست محیطی، نظارت و غیره. به منظور استقرار مطلوب و اندیشیده صنایع کشور، قانون تأسیس شرکت شهرکهای صنعتی ایران در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس بند ۷ این قانون، «تعیین محل شهرک (در منطقه تصویب شده توسط مجمع) و طراحی نقشه شهرک برای نیازهای گوناگون مبتنی بر

● اعمال سیاستهای مختلف اسکان جمعیت، توسعه شهرها و حتی خدمت‌رسانی مطلوب به جمعیت سکونتگاهها در درجه اول نیازمند وجود حوزه‌های عمل یا نفوذ مشخص و سلسله مراتب معین برای چنین سکونتگاههایی است.

مختلف اسکان جمعیت، توسعه شهرها و حتی خدمت‌رسانی مطلوب به جمعیت سکونتگاهها در درجه اول نیازمند وجود حوزه‌های عمل یا نفوذ مشخص و سلسله مراتب معین برای چنین سکونتگاههایی است. از این‌روی، در سطح کلان، تنظیم یک سلسله مراتب مشخص برای سکونتگاههای موجود و آتی از مهم‌ترین اهداف وزارت مسکن و شهرسازی است.

در راستای استقرار این نظام، حداکثرکوشش بر کارایی سیستم و نیز حفظ سکونتگاههای سنتی است. تجربه سالهای متمادی نشان داده است که ایده‌ها و طرحهای مربوط به تغییر سکونتگاههای سنتی با وجود پرهزینه بودن موفق نبوده و همراه با ناراضیتهای مردم عملکرد مطلوب نداشته است. لذا، هدف ما ایجاد یک نظام متعادل و سلسله مراتبی در قالب وضع موجود است. به عبارتی، ایجاد شبکه‌ای که بتواند حداکثر کارایی را با حداقل جابه‌جایی به همراه داشته باشد.

● چنین به نظر می‌رسد که طرحهای تفصیلی شهرها را می‌توان در مجموعه شرایطی که به چند وزارتخانه اصلی کشور مربوط هستند به درستی سامان داد، برای خود طرحهای جامع شهری، بدون داشتن طرحهای منطقه‌ای، میان شهری، طرح آمایش و... چگونه می‌توان تعیین تکلیف کرد؟

در عبارتی کلی، طرحهای جامع، نقش اقتصادی و استخوانبندی کالبد شهرها را مشخص کرده، از جنبه اقتصادی، بهره‌وری از توانهای تولیدی و ساماندهی فعالیتهای معیشتی و تأمین اشتغال و از نظر کالبدی، ایجاد مجموعه ساختارهای فیزیکی پاسخگوی نیازهای شهروندان در سه زمینه اصلی سکونت (مسکن) رفت و آمد (معاور) و انواع خدمات را دنبال می‌کنند. با اندکی تأمل مشخص می‌شود که عامل اصلی در طرح و برنامه‌ریزی شهری، «جمعیت» است که میزان آن با ملاحظه رشد طبیعی جمعیت و میزان مهاجرات خالص به عنوان برآیند تبعی پتانسیل‌های اقتصادی شهرها و حرکات نیروی انسانی، سرمایه و کالا بین آنها، قابل برآورد می‌باشد و بر این اساس است که مسأله طرحهای بالادست طرحهای جامع که در واقع به توزیع صحیح جمعیت، فعالیت اقتصادی و اشتغال در حوزه‌های کالبدی فراشهری توجه دارند، به میان می‌آید.

در این راستا، باید گفت که نظر به اهمیت وجود طرحهای شهرسازی زیربنایی، در وزارت مسکن و شهرسازی دفتری به نام دفتر

در سازمان برنامه و بودجه مورد توجه بوده است. با این وجود، تداخل مطالعات انجام شده و فقدان مرجعی مشخص برای تصویب این مطالعات، موجب شد که شورای عالی اداری کشور پس از بررسیهای طولانی از تاریخ ۱۳۷۱/۲/۲۸ محتوای آمایش سرزمین را به دو بخش اصلی تقسیم کند:

الف) طرح آمایش سرزمین به مفهوم تعیین استراتژیهای توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، که توسط سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاههای ذیربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ب) طرح کالبدی (ملی - منطقه‌ای) که توسط وزارت مسکن و شهرسازی و در قالب وظایف و فعالیتهای قانونی این وزارتخانه تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد رسید.

باتوجه به مطالب گفته شده، آن دسته از مطالعاتی که در حال حاضر در واحد شهرسازی و معماری این وزارتخانه در شرف انجام است، تحت عنوان طرح کالبدی ملی و طرحهای کالبدی منطقه‌ای خوانده می‌شود که باتوجه به وظایف قانونی وزارت مسکن و شهرسازی اهداف زیر را دنبال می‌کند:

۱- مکان‌یابی برای گسترش آتی شهرها باتوجه به حوزه اثرگذاری آنها

۲- تدوین سیاست اسکان جمعیت شهری یا پیشنهاد شبکه شهری

۳- تعیین چهارچوب کلی مقررات ساخت و ساز در کاربریهای گوناگون زمینهای سراسر کشور

نکته قابل ذکر اینکه مطالعات طرح‌ریزی کالبدی در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی صورت می‌گیرد. محدوده این مطالعات از سطح ملی به سطح محلی بتدریج کاهش یافته و با کاهش محدوده، دقت و تخصصی بودن مطالعات افزایش می‌یابد.

● آیا وزارت مسکن و شهرسازی بر این اعتقاد است که سکونتگاههای سنتی در ایران را می‌توان به دلایل استراتژیک دگرگون کرد و تعادلهای تازه‌ای به وجود آورد؟ توضیح فرمایید.

همانطور که اشاره شد یکی از اهداف عمده تهیه طرحهای کالبدی در سطوح مختلف ملی تا محلی، ساماندهی سکونتگاههای کشور براساس سلسله مراتبی معقول و کارآمد است چرا که، اعمال سیاستهای

طرح کالبدی ملی در حال انجام مطالعات و تهیه طرحهای مورد نظر است و تاکنون طرح منطقه‌ای گیلان و مازندران نیز تهیه شده است. در اقدامی مکمل از اواخر سال ۱۳۷۰، تهیه بیش از ۸۰ طرح جامع شهرستان شروع شده که کار تهیه تعدادی از آنها به اتمام رسیده و با تلاشهای پیگیری که به عمل آمده طرح جامع شهرستان - که با تفصیل بیشتری نسبت به طرحهای منطقه‌ای، همان نقش مورد نظر را در تهیه طرحهای جامع ایفاء می‌کنند - به فهرست طرحهای رسمی شهرسازی در کشور افزوده شده است. لذا، بی‌آنکه منکر وجود کاستیهایی در مطالعات بالادست طرحهای جامع باشیم با اطمینان می‌گوییم که روند ارتباط دادن طرحهای جامع به مطالعات و برنامه‌ریزیهای بالادست به طور جدی آغاز شده و با پشتوانه قوی ادامه خواهد داشت.

● نظر جناب وزیر درباره طرحهای جامع شهری چیست؟ آیا طرحهای جامع شهری برای جناب وزیر مقبول هستند؟ چرا؟

طرحهای جامع شهری، در مجموع، طرحهایی کارساز و مفید هستند ولی این چنین نیست که در تهیه و اجرای طرحهای جامع کمبودها و مشکلاتی هم وجود نداشته باشد. وظیفه طرح و برنامه‌ریزی شهری، تأمین محیط زیستهای کارآمد (پاسخگوی نیازها) سالم (از نقطه نظر بهداشتی و زیست محیطی) زیبا (از نقطه نظر سیما و منظر) و متبلورکننده ارزشهایی چون عدالت و مساوات در بهره‌وری اقشار مختلف از انواع امکانات شهری می‌باشد. یک طرح جامع مطلوب طرحی است که با شناخت دقیق وضع موجود و پیش‌بینی درست وضع آینده مجموعه منابع و امکانات را برای نیل به اهداف مذکور تا حد ممکن به کار گیرد. برای شناخت هر چه دقیق‌تر وضع موجود شهرها علاوه بر ملزم ساختن مشاوران به برداشت کامل فعالیتها و انواع فضاها و مستحدمات دایر در شهرها، تلاش می‌کنیم عکس و نقشه‌های هوایی به روز شهرها را تهیه کرده و مرکز آمار ایران را از اطلاعات مورد نیاز برای تهیه طرحهای شهرسازی و قابل استفسار از مردم طی سرشماریها آگاه کنیم. پیش‌بینی صحیح وضع آینده ضمن دارا بودن ضرورت خود که رکن دوم تهیه طرحها محسوب می‌شود، به سهولت میسر نیست زیرا عوامل اقتصادی و اجتماعی برخلاف ساختارهای فیزیکی در میان مدت چندان ثابت نیستند. لذا، تنها راه حل ممکن آن است که تا آنجا که امکان دارد به شواهد موجود تصویرکننده وضع آینده مانند گرایشهای طبیعی جریانهای اقتصادی و اجتماعی و برنامه‌های آتی و یا در دست اجرای دستگاههای ذیمدخل در توسعه و عمران شهرها توجه کنیم و یکی از وظایف عمده مهندسان مشاور تهیه کننده طرحهای جامع هم همین است. نهایت اینکه، براساس آنچه ذکر شد، نمی‌توان به بهانه درست از آب درنیامدن بعضی از پیش‌بینی‌های این طرحها، آنها را مردود شمرد. منتقدان طرحهای جامع،

عدم اجرای برخی از پیشنهادها و پیش‌بینی‌های صحیح چنین طرحهایی را از نقاط ضعف آنها می‌دانند. آنان فراموش می‌کنند که در یک طرح شهرسازی برای نمونه نمی‌توان از توصیه حداقل توسعه لازم در شبکه معابر یک شهر - ولو آنکه شهرداری آن از امکانات مالی زیادی برخوردار نباشد - اجتناب ورزید. وانگهی، چنانچه بخشی از پیشنهادهای طرحها جامعه عمل نمی‌پوشند بخشی از آنها اجرا می‌شوند و بر فرض محال آنکه هیچ یک از پروژه‌های «سرمایه‌بر» این طرحها اجرا نمی‌شدند، همین اندازه که دست کم جهات مناسب توسعه، شبکه خیابانهای اصلی، تقسیمات کالبدی اساسی، محل استقرار صحیح کاربرها و مستحدمات اصلی شهر و ضوابط اساسی ساختمانی و شهرسازی را مشخص می‌کنند، از بروز مشکلاتی که در صورت فقدان طرح به وقوع خواهد پیوست و رفع آنها جز با صرف هزینه‌های فوق‌العاده گزاف میسر نخواهد بود، پیشگیری می‌کنند. برای مثال، هزینه تهیه یک طرح جامع به طور متوسط از قیمت یک آپارتمان ۱۰۰ متری در تهران بیشتر نیست ولی آنگاه که خیابانی بدون طرح و برنامه قبلی با عرض و کشش کم احداث شود، چه بسا که تعریض آن در آینده با صرف اعتبار هنگفت اجتناب‌ناپذیر شود. مسلماً ایده‌آل آن است که پیشنهادهای طرحها تماماً تحقق یابند. به همین منظور، سعی می‌کنیم نظام طرح و برنامه‌ریزی شهری را با نظام برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور پیوند دهیم. تصویب تبصره ۷۳ قانون برنامه پنجساله دوم توسعه گامی است که در این راستا برداشته شده است. در این تبصره، تأمین زمین برای احداث مراکز فرهنگی، آموزشی، درمانی و ورزشی و... شهرها طبق پیشنهادهای طرحهای جامع و تفصیلی یا هادی آنها ضرورت قانونی پیدا کرده است. درصدد هستیم دامنه ایجاد تضمین‌های این چنینی را گسترش دهیم.

● حدود یک دهه است که وزارت مسکن و شهرسازی خواستار و پیشگام و مدافع ساختن تعدادی نوشهر یا شهر جدید در ایران بوده است، جناب وزیر مجموعه تجربه‌های مربوط را چگونه ارزیابی می‌کنند؟ چنین به نظر می‌رسد که امروزه توجه چندانی در این مهم دیده نمی‌شود، اگر چنین است، چرا؟

نسبت جمعیت شهری به جمعیت کل کشور از حدود چهار دهه پیش و با آهنگی تندتر مخصوصاً در یکی دو دهه گذشته رو به افزایش گذاشته است. به طوری که، در سال ۱۳۷۰ به ۵۸ درصد رسیده و در همین سال، ۳۲ میلیون نفر جمعیت در شهرها ساکن بوده‌اند. افزایش سریع جمعیت شهرها مخصوصاً شهرهای بزرگ معلول وجود امکانات اشتغال و خدمات بیشتر و مهاجرت بی‌رویه به آنهاست که بروز مشکلات بزرگی را در این شهرها مانند توسعه ناهماهنگ و برنامه‌ریزی نشده



بیمارستان آموزشی ۴۰۰ تختی دانشگاه علوم پزشکی کرمانشاه

اجتماعی موجود در آنها رو به ضعف نهادند. در تقسیمات کابندی شهرهای جدید، محلات این شهرها نیز مانند محلات قدیمی پیرامون یک مرکز خدماتی - امروزه شامل مسجد، پارک محله‌ای، واحدهای تجاری، مدارس و غیره - شکل می‌گیرند و حدود و ثغور معین و مساحت و جمعیت محدود آنها ضمن ایجاد هویت محلی برای آنها زمینه‌آشنایی ساکنان آن با یکدیگر و تقویت روحیه‌ی معاونت و معاضدت بین آنان را فراهم می‌سازد. سیمای شهرهای جدید با سایر شهرها متفاوت است. مثلاً در این شهرها در خیابانها با ابنیه‌ی ناهماهنگ از نظر ارتفاع، رنگ و نوع مصالح، نما و فرم و حجم و سبک معماری ساختمان و سایر تجارب بصری نازیبا که مغایر موازین هنری طراحی شهری هستند مواجه خواهیم بود. شباهت شهرهای جدید به نوشهرهای خارجی هم نمی‌تواند محل اشکال باشد. بین فرهنگهای شهرسازی و معماری شرق و غرب در طول تاریخ داد و ستد بسیار وجود داشته است. در گذشته، معماری اسلامی و ایرانی در سرزمینهای دور تا شبه قاره‌ی هند، آسیای مرکزی و جنوب اروپا به پیش رفت. جوامع بشری از دستاوردهای فکر و احساس اندیشمندان و هنرمندان یکدیگر بهره می‌برند. نهایت اینکه، تفاوت سیمای شهرهای جدید با سایر شهرها پدیده‌ای غیرمنتظره نیست. سیمای شهرهای کنونی ما نیز نسبت به دهه‌های اول قرن تفاوت قابل توجهی کرده است. در هر حال سعی می‌کنیم تا حد ممکن از معماری ملی و سنتی ایران در طراحی فضاها و ساختمانهای عمومی و خصوصی شهرهای جدید الهام گرفته و در این طراحی، مقتضیات اقلیم محل و استفاده از مصالح بوم آورد و مورد استفاده در شهر مادر را مدنظر قرار دهیم.

● از اینکه وقتان را در اختیار نشریه قرار دادید، سپاسگزاریم.

پیوسته یا منفصل، از بین رفتن اراضی کشاورزی، حاشیه‌نشینی، آلودگی محیط زیست مخصوصاً آلودگی هوا و بویژه به علت کثرت وسایل حمل و نقل، گرانی و کمبود زمین و مسکن، ایجاد مشاغل کاذب و ناهماهنگیهای اجتماعی - اقتصادی، کمبود خدمات و دشواری مدیریت شهری را به دنبال داشته است.

تهیه و اجرای طرحهای شهرهای جدید در اراضی غیرزراعی که به صورت اقمار شهرهای بزرگ عمل کرده و سرریز جمعیت آنها را جذب می‌کنند، وسیله‌ای مؤثر برای رفع مشکلات یاد شده و در عین حال ایجاد نقاط جمعیتی میانه در حد واسط شهرهای بزرگ و روستاهای اطراف آنها بوده و گامی مثبت و تحولی بزرگ در نظام اسکان کشور محسوب می‌شود. البته، در سالهای جنگ تحمیلی به لحاظ وجود مشکلات حاد اقتصادی، شهرهای جدید موفق به کسب اهمیت واقعی خود نشدند و اکنون نیز عواملی مانند روی آوردن سرمایه‌گذاران به فعالیتهای منتهی به کسب درآمدهای آنی و عدم تمایل آنها به فعالیت در تولید مسکن در شهرها و از جمله شهرهای جدید و نیز جاذبه‌های نیرومند شهرهای مادر از سرعت شکل‌گیری آنها می‌کاهد. با این حال، متقابلاً ما تمام ابزارهایی را که در اختیار داریم از آماده‌سازی و واگذاری زمین به افراد و تعاونیها و انبوه‌سازان در این نوشهرها گرفته تا پرداخت سوبسید وام به کار انداخته‌ایم ضمن آنکه، برای سرعت بخشیدن به شکل‌گیری این شهرها به ابزارهای دیگری که در اختیار ما نیست نیز نیاز است. رونق‌پذیری شهرهای جدید در گرو ایجاد فرصتهای اشتغال و تأسیسات عمومی و خدمات رفاهی در آنهاست. لذا، همکاری سایر دستگاههای دولتی و مردم برای ایجاد کارخانه و بیمارستان و ورزشگاه و امثال اینها در شهرهای جدید از الزامات و ضرورتهای کشور است.

● شهرهای جدید، از دیدگاه تجربی وزارتخانه (و نه علمی - فنی) چگونه با سرزمین خودشان پیوند خورده‌اند و یا پیوند می‌خورند؟

ساکنان فعلی و آتی شهرهای جدید شماری از هموطنان ما هستند و خواهند بود که قبل از نقل مکان به این شهرها فرهنگ اسلامی و ملی خود را دارا بوده و طبعاً در سالهای آتی نیز پیوند فرهنگی آنان با فرهنگ کل جامعه ایران حفظ خواهد شد. در شهرهای جدید، کلیه تأسیسات و تجهیزات، فضاها و ساختمانهای لازم برای رفع انواع نیازهای ساکنان آن ایجاد می‌شود و از جمله بر وجود فضاهای مذهبی و فرهنگی در آنها با ظرفیت کافی و دسترسی مناسب تأکید شده است. از مشخصات بارز شهرهای جدید احیاء «محله» با مشخصات خاص آن است. محله‌های قدیمی شهرهای ایران از اوایل قرن حاضر در جریان تحول حساب نشده سبک‌های شهرسازی و معماری رو به اضمحلال گذاشتند و با از بین رفتن حدود و ثغور محلات، برخی از ارزشهای