

۳ پرسش اصلی از برنامه هفتم

این برنامه هزینه‌زا است یا صرفه‌جویانه؟



کاوه اسدپور
برنامهریز شهری

سه پرسش اصلی پیش‌روی لایحه برنامه هفتم توسعه است که پاسخ به آنها، تراز محتوایی لایحه پیشنهادی را به دست می‌دهد: نخست اینکه رنوس فصل مسکن برنامه هفتم برای کشور هزینه‌زا است یا صرفه‌جویانه؟ پرسش دوم اینکه اجرای برنامه هفتم توسعه در بخش مسکن منجر به تکامل سازوکارهای نهادی موجود می‌شود یا تعارضات عملکردی میان نهادهای متولی توسعه را به دنبال خواهد داشت؟ و در نهایت برنامه هفتم توسعه در بخش مسکن «مسئله‌محور» است یا برای حکمرانی فضایی کشور «مسئله‌آفرین»؟

در پاسخ به پرسش نخست باید به بند استفاده از منابع صندوق ملی مسکن برای هزینه زیرساخت‌ها اشاره کرد. عدم تأکید بر احتراز از توسعه و الحاق به محدوده اراضی متداخل با آبراهه و مسیل‌های پیرامون شهرها منجر به افزایش بار مالی برنامه در بخش هزینه‌های آماده‌سازی اراضی الحاقی و افزایش بهای تمام‌شده مصرف‌کننده از محل صندوق ملی مسکن (و در نهایت آورده اولیه متقاضیان که قرار بوده صرف ساخت مسکن شود) خواهد شد. توجه شود که تجربه تلخ عدم پیشرفت پروژه مسکن مهر در شهر پردیس به واسطه هزینه‌کرد دولت از محل آورده متقاضیان برای احداث تأسیسات زیربنایی مانند راه، تونل، تثبیت جداره مسیل و نظایر آن هم‌اکنون جلوی چشم مدیران کشور است. لذا پیشنهاد می‌شود از هرگونه بی‌انضباطی مالی و تخصیص به ردیف‌های بین‌دستگاهی بودجه از محل منابع واحد پرهیز شود.

همچنین در تبصره ۱ جزء پ ماده ۵۰؛ بازنگری طرح مصوب شهرهای با تراکم بالای ۵۰ جهت افزایش محدوده که در خصوص آن باید گفت بازنگری طرح‌های توسعه و عمران تابع آیین‌نامه‌های مشخص و فرایند قانونی و کارشناسی تخصصی است. الزام به کاهش تراکم جمعیتی به کمتر از ۵۰ نفر در هکتار از طریق بازنگری در طرح‌های توسعه و عمران در حالی پیشنهاد شده که مطابق داده‌ای طرح‌های مصوب کشور وضع تراکم جمعیتی در گروه‌های مختلف جمعیتی شهرها به ترتیب جدول زیر است:

گروه جمعیتی شهر	متوسط تراکم نفر در هکتار	تعداد شهرها در گروه
بیش از ۱ میلیون نفر	۹۱	۸
بین ۵۰۰ هزار نفر تا ۱ میلیون نفر	۷۷.۴	۱۰
بین ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر	۹۲	۱۱
بین ۱۰۰ تا ۲۵۰ هزار نفر	۷۳.۶	۵۴
بین ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفر	۵۸.۶	۷۴
بین ۲۵ تا ۵۰ هزار نفر	۴۸.۶	۹۳
زیر ۲۵۰۰۰ نفر	۳۰.۳	۶۴۸

به بیان دیگر لایحه برنامه، ناظر بر پیشنهاد بازنگری در تهیه طرح جامع کلیه شهرهای با جمعیت بیش از ۵۰ هزار نفر کشور (پوشش‌دهنده بیش از ۸۰ درصد از جمعیت شهرنشین کشور) است که با توجه به متوسط زمان مورد نیاز برای تهیه طرح جامع شهری (چهار سال) قطع به یقین از توان فنی و مالی دولت خارج بوده و انتظار می‌رود منجر به برخورداری سلیقه‌ای و تالی فاسد شود.

در لایحه پیشنهادی این امکان برای دولت فراهم شده است که بدون هرگونه شرط کنترلی، املاک و اراضی تحت مالکیت خود را در مقابل استفاده از منابع بانکی مورد نیاز طرح جهش تولید مسکن به عنوان رهن در اختیار بانک مسکن قرار دهد تا بانک طرف مدت سه سال این املاک را با نرخ مورد نظر خود به فروش برساند. اولاً تکلیف بانک‌های عامل در قانون جهش تولید مسکن مشخص شده و مشوق‌هایی از این دست به مثابه اعتراف به پذیرش ترمز بانک‌ها از تکلیف قانونی خواهد بود. از دیگر سو هدف طرح‌های حمایتی دولت در بخش مسکن، کاهش فاصله میان مصرف‌کننده (قاعداً کم‌تربخوردار) با بازار مسکن است. حال آنکه فروش املاک توسط بانک‌ها در چارچوب قیمت‌گذاری بازار آزاد (و بلکه در یک بازار انحصاری) بوده و قطعاً افزایش تورم قیمتی در بازار مسکن کشور را به دنبال خواهد داشت. پیشنهاد می‌شود فروش اموال دولت مطابق ضوابط قانونی موجود و صرفاً توسط خود دولت و با مکانیزم‌های مشخص قابل ردگیری توسط نهادهای نظارتی صورت پذیرفته و از هرگونه کارسازی برای ویژه‌خواری و انحصار بخش غیردولتی جلوگیری شود.

ایجاد ۲۷ شهر و شهرک در سواحل جنوبی با تعیین استان معین یکی دیگر از احکام برنامه است که با توجه به بحران خشکسالی در مرکز و شرق کشور که موج مهاجرت به کلانشهرها و استان‌های شمالی را به دنبال داشته است، پیشنهاد اسکان هشت درصد از جمعیت کشور در سواحل مکران و ایجاد ۲۷ نقطه سکونتگاهی جدید در نوار ساحلی جنوب اگر چه یک آرزوی صحیح و مبتنی بر

ضرورت‌های توسعه در کشور است، لیکن بدون توجه به ماهیت پدیده اسکان جمعیت (مسئله اشتغال و ارتباطات با نقاط مبدأ مهاجرت)، آرمانی و فاقد نقشه راه عملیاتی است. در شرایطی که جمعیت فعلی سه استان سیستان و بلوچستان، هرمزگان و بوشهر فاصله معناداری با رقم مذکور داشته و تسهیلات اسکان (زیرساخت‌های شهری، شاخص‌های توسعه انسانی نظیر بهداشت و آموزش، آب شرب، صنایع و بازار اشتغال درون‌زا و برون‌زا) در وضعیت بسیار نامناسبی نسبت به مناطق مرکزی کشور قرار دارد، ترغیب جمعیت به اسکان در این مناطق لاجرم با شکست مواجه شده و هزینه هنگفت احداث نقاط سکونتگاهی مذکور بدون برد عملیاتی قابل توجهی به هدر خواهد رفت. پیشنهاد می‌شود هرگونه تسهیلات و مشوق جهت اسکان‌پذیری سواحل جنوبی صرفاً از طریق تزریق به مناطق سکونتی موجود و بدون ورود به عرصه‌های اقتصادی با ریسک بالا تخصیص یابد.

پرسش دوم این بود که اجرای برنامه هفتم توسعه در بخش مسکن منجر به تکامل سازوکارهای نهادی موجود می‌شود یا تعارضات عملکردی میان نهادهای متولی توسعه را به دنبال خواهد داشت؟ به تصریح لایحه پیشنهادی «بارگذاری جمعیتی با تراکم بیش از ۵۰ نفر در هکتار در قلمروهای فاقد اولویت استقرار جمعیت بر اساس اسناد آمایش سرزمین ممنوع است». در تبیین چرایی غلط‌بودن پیشنهاد مذکور بایستی توجه داشت که طبقه‌بندی بخش‌هایی از سرزمین در دسته «فاقد اولویت استقرار جمعیت» از نظر سند ملی آمایش سرزمین به منزله ضرورت کنترل توسعه، عدم بارگذاری جدید جمعیت و فعالیت (اعم از افقی و عمودی) در این مناطق هستند. شرط لایحه مبنی بر تعیین سقف تراکمی ۵۰ نفر در هکتار (توسعه کم‌تراکم و گسترده) به منزله تشویق توسعه افقی و گسترش هرچه بیشتر سکونتگاه‌ها در این عرصه خواهد بود که متعارض با ماهیت کنترلی سیاست مذکور است. بر این اساس و با توجه به تعارض با احکام سند آمایش سرزمین، حذف جز الف پیشنهاد می‌شود.

همچنین براساس تبصره ماده ۵۲ افزایش محدوده تهران جهت بازآفرینی بافت ناکارآمد و کاهش تراکم آن به کمتر از ۱۵۰ نفر در هکتار پیش‌بینی شده است.

نگاهی دقیق به پیرامون شهر تهران و فرصت‌ها و محدودیت‌های توسعه نشانگر انطباق ایده طرح‌های توسعه و عمران مصوب این شهر مبنی بر کنترل دقیق توسعه در پیرامون تهران از طریق پالایش فعالیتی پایتخت و پرهیز از گسترش بیشتر آن با ملاحظات تخصصی شهرسازی است. با کسر ارتفاعات بیش از ۱۸۰۰ متر، عرصه‌های فرونشستی و حریم گسل‌های لرزه‌ای متداخل با حریم شهر تهران و نیز کسر عرصه‌های کشاورزی مرغوب (به عنوان ریه‌های تنفسی پایتخت و بخش مهمی از ضمانت امنیت غذایی کشور) و نیز عرصه‌هایی که پیش‌تر و با اخذ مجوزهای مربوطه به فعالیت‌های مختلف خدماتی اختصاص یافته‌اند، گسترش تهران تنها در صورت نقض قواعد کارشناسی، افزایش خطرپذیری و کاهش تاب‌آوری در برابر بحران‌ها و به بهای نقض اصول پدافند غیرعامل ممکن خواهد بود.

از دیگر سو وضعیت شکننده حوزه آبریز پیرامون شهر تهران این ضرورت را ایجاد می‌کند که باید از هرگونه بحران آفرینی در زمینه مدیریت مصرف آب شرب شهروندان جلوگیری شود و به‌هیچ‌عنوان اجازه وارد آمدن تکانه‌های اجتماعی ناخواسته به حدود ۳۰ درصد از جمعیت شهری کشور به بهای ماجراجویی‌های غیرکارشناسی داده نشود. لذا حذف تبصره مذکور با عنایت به ملاحظات فنی مورد اشاره پیشنهاد می‌شود. پرسش پایانی این است که رنوس فصل مسکن در برنامه هفتم توسعه «مسئله‌محور» است یا برای حکمرانی کشور «مسئله‌آفرین»؟ در پاسخ باید گفت چکیده رویکرد لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش مسکن را می‌توان «توسعه افقی شهرها» و «پاسخ به نیازهای گوناگون از طریق تهاتر با زمین دولتی» و نیز «برون‌سپاری تکالیف دولت به بخش غیردولتی» دانست. از سوی دیگر در ادبیات طرح‌ریزی، برنامه‌های توسعه کشورها در دو دسته کلی قابل بررسی هستند:

- ۱- برنامه‌های مسئله‌محور یا مشکل‌سو: شامل برنامه‌های تاکتیکی موضعی و موضوعی مبتنی بر فرایند چهاروجهی (مسئله‌یابی، تحلیل مسئله، پاسخ به مسئله و در نهایت پایش برنامه)
 - ۲- برنامه‌های آرمان‌گرایانه یا هدف‌سو: در این مورد تهیه برنامه توسط تیم برنامه‌ریزی در شرایط دستیابی جامعه به حداقل‌های مورد نیاز به دنبال کشف اهداف، خواست‌ها و نیازهای جامعه و نهاد حاکمیت برای دستیابی به مراتب عالی کیفیت زیست و اعتلای اجتماعی انجام می‌پذیرد. به تبع تهیه و اجرای برنامه‌های مسئله‌محور پیش‌نیاز این دسته از برنامه‌ها بوده و در شرایط وفور نسبی منابع و پاسخ به نیازهای پایه‌ای حرکت به سمت برنامه‌های آرمان‌گرایانه آغاز می‌شود.
- نگاهی به فصل مسکن در لایحه برنامه هفتم موید این امر است که لایحه مذکور نه از جنس برنامه‌های مسئله‌محور است و نه با توجه به شرایط عمومی ایران به عنوان «یک کشور در مسیر توسعه» امکان تأکید بر برنامه‌های آرمان‌گرایانه علی‌رغم جذابیت‌های ظاهری آن خردمندانانه است. اگر عمده‌ترین کلیدواژه لایحه یعنی کاهش تراکم شهرها به میزان کمتر از ۶۰-۵۰ نفر در هکتار از مسیر توسعه افقی را بر داده‌های مکانی کلانشهرها و مراکز استان‌های کشور منطبق کنیم متوجه حجم عظیم عواقب قابل انتظار برنامه خواهیم شد.