

باسمه تعالی

عنوان مقاله:

جایگاه حکمروائی خوب در برنامه ریزی شهری (نمونه موردی: طرح متروی تهران)

تهیه از:

\* حسن اسماعیل زاده {مسوول پیگیر کننده مقاله}

(دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی)

دکتر مظفر صرافی

(استادیار در برنامه ریزی شهری و منطقه ای، دانشگاه شهید بهشتی)

آدرس تهران:

تهران، ولنجک، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین، گروه جغرافیا، دکتر مظفر صرافی و حسن

اسماعیل زاده،

Email: [esmaeilzadeh58@yahoo.co.uk](mailto:esmaeilzadeh58@yahoo.co.uk)

آدرس شهرستان:

آذربایجان شرقی، بناب، شهرک امام، کوچه شهید شاهی، پلاک ۵۷، حسن اسماعیل زاده. تلفن:

# جایگاه حکمروائی خوب برنامه ریزی شهری

## مورد نمونه: طرح متروی تهران

### چکیده

بطور کلی نظریه های برنامه ریزی به دو دسته کلی تقسیم می گردند. دسته اول، برنامه ریزی را از جهت فرآیند، بررسی می کنند (برنامه ریزی فرآیندی<sup>۱</sup>) و دسته دوم، با محصول و نتیجه برنامه ریزی سر و کار دارند (برنامه ریزی محصولی<sup>۲</sup>). در تحقیق حاضر، برنامه ریزی برای اجرای طرح متروی تهران (که مورد مطالعه این تحقیق است)، از دیدگاه فرآیندی بررسی شده است. بدین معنی که مراحل تصمیم گیری و برنامه ریزی برای اجرای طرح مزبور و اثراتی که این برنامه ریزی، از خود بجای گذاشته است، مورد مطالعه قرار گرفته است. در این میان جایگاه الگوی حکمروائی خوب (نظام اداره خوب) که شامل اصولی از قبیل مشارکت، پاسخگوئی، شهودندی، شفافیت، کارآمدی، قانونمداری و نظایر اینهاست، در جهت بررسی نقش مردم در فرآیند برنامه ریزی برای طرح یاد شده و میزان تعامل اضلاع حاکمیت (مسوولین، مردم و بخش خصوصی) بررسی شده است. الگوی مربوطه (حکمروائی خوب)، که از اواخر دهه ۱۹۸۰ مطرح شده است بطور کلی به فرآیندی اشاره دارد که تصمیم ها و اعمال قدرت در آن شکل می گیرد و جایگاهی است که دولت، مردم و بخشهای خصوصی به تعامل با یکدیگر می پردازند. الگوی حکمروائی خوب، در زمان حاضر در مجامع بین المللی و محافل کارشناسی، تنها راه خروج از بن بست فقر و توسعه نیافتگی تلقی می شود و مدیریت سطح محلی، گریز و گزیری از آن ندارد. زیرا اثربخش ترین، کم هزینه ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریتی است که توسعه منطقه ای و در نتیجه توسعه ملی را نیز بدنبال دارد.

بدین ترتیب ابتدای کلیاتی در زمینه تاریخچه مترو (زمان و علت طرح مترو، مطرح کنندگان و مشارکت کنندگان در برنامه ریزی و اجرای طرح) ارائه گردیده است، سپس مصاحبه ای با مسوولین مترو و ساکنین یکی از ایستگاههای مترو (ایستگاه امام خمینی تهران)، در زمینه میزان مشارکت مردم در طرح یاد شده و میزان رعایت اصول حکمروائی خوب از طرف مسوولین، صورت گرفته شده و در

<sup>1</sup> Procedural Planning.

<sup>2</sup> Product Planning.

ادامه به بررسی و تجزیه و تحلیل آنها بصورت توصیفی - تحلیلی و با استفاده از آزمون Spss، پرداخته شده است. در نهایت به جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات مربوطه اقدام شده است. و نتیجه کلی که از این تحقیق حاصل شده است اینست که در طرح یاد شده، برنامه ریزی برای مردم بوده است نه برنامه ریزی با مردم. چرا که مردم در فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح، نقش خاصی نداشتند و تنها نظاره گر و استفاده کننده از نتایج طرح بوده اند (برنامه ریزی از بالا و دیوانسالارانه). و در این تحقیق، اصول حکمروائی خوب، به هیچ عنوان رعایت نشده است. بدیهی است که تبعات نامطلوبی را هم از خود به جای گذاشته است. چرا که زمانیکه مسوولین به حقوق شهروندی توجهی نمی کنند طبیعتاً مردم نیز، خود را در قبال طرح، مسوول نخواهند دید و این عوامل، مانع توسعه منطقه ای و در نهایت توسعه ملی خواهد گردید.

کلیدواژه ها: برنامه ریزی شهری، حکمروائی، توسعه منطقه ای، مترو، تهران.

## طرح مساله

فقدان مشارکت مردمی از مسائل عمده ای است که کشور ما از آن رنج می برد. بدین معنی که در فرآیند برنامه ریزی، تصمیم گیری و اجرای یک طرح، مردم یا اصلاً نقشی ندارند و یا نقش کم‌رنگی دارند و این مساله، ریشه های تاریخی دارد. فقدان حکومت‌هایی که از مشروعیت مردمی برخوردار بوده اند می توانند بارزترین مصداق آن باشند (مثل حکومت‌های پاتریمونیالیستی و استبدادی در تاریخ گذشته کشور). (۱. ص ۴۷).

به هر حال، پس از مطرح شدن الگوی حکمروائی خوب یا نظام اداره خوب<sup>۱</sup> در جهان که اکثر کشورهای توسعه یافته، امروزه از این الگو استفاده می کنند و کشورهای در حال توسعه فاقد ابزارهای اجرائی آن هستند، لازمست بازنگری کلی در شیوه های حکومتی و مدیریتی این کشورها (کشورهای در حال توسعه) صورت گیرد. چرا که پس از مشاهده مشکلات عدیده ناشی از شیوه های مدیریتی متمرکز، می توان به این نتیجه رسید که برای دستیابی به توسعه منطقه ای، باید خود مردم را درگیر مساله کرد، که این امر نیازمند ایجاد جوامع مدنی است. اصلی

<sup>۱</sup>. Good Governance.

ترین مشخصه این جوامع (جوامع مدنی)، وجود نهادهای حائل میان مردم و حکومت است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بعثت بنیان‌های غیر دموکراتیک ذهنیت عمومی جامعه و به تبع آن حکومت، جامعه از پردازش نهادهایی که ناظر به عملکرد حاکمیت و حفظ منافع جمعی باشند، ناتوان است. برای تشریح این ناتوانی، می‌توان به روندهای متضاد و خط سیر متفاوت جامعه‌پذیری سیاسی در جوامع مدنی و جوامع توسعه یافته اشاره کرد (۲، ص ۱۵).

در یک جامعه مدنی، جامعه‌پذیری سیاسی به مثابه پرسشگری از قدرت و لزوم سامان بخشیدن به کنش سیاسی و آشنائی با مفاهیم مدرن سیاسی جلوه می‌کند ولی در یک جامعه توسعه نیافته، جامعه‌پذیری سیاسی صرفاً "تحمیل خواست حاکمیت بر تفکر سیاسی و واکنش سیاسی افراد است. در یک جامعه مدنی، حاکمیت خود را با کنش سیاسی شهروندان هماهنگ می‌کند ولی در جامعه توسعه نیافته، افراد کنش سیاسی خود را با حاکمیت منطبق می‌سازند. در یک جامعه مدنی، خواست شهروندان، سرلوحه حکومت است ولی در جامعه توسعه نیافته، خواست حاکمیت بدل به عمل اجتماعی شهرنشینان می‌شود. در جامعه مدنی، بواسطه حضور نهادهای مدنی و عدم دست اندازی حاکمیت به حوزه‌های عمومی مانند آموزش و پرورش و عدم تفوق یک ایدئولوژی حکومتی بر نهادهای غیردولتی (NGO)، جامعه‌پذیری سیاسی روند مستقلی از حکومتها طی می‌کند و الگوی پیشنهادی آن، بجای آنکه معطوف به منافع حاکمان باشد ناظر به آینده اجتماعی شهرنشینان است. اگر تعریف دیرلیو از شهروند را ملاک قرار دهیم باید گفت تا فرد از لحاظ سیاسی، جامعه‌پذیر نشود (در معنای مدرن آن)، حقوق مدنی او صرفاً "مفهومی شیک خواهد بود نه جزئی از زندگی روزمره او (۳، ص ۱۶).

در هر حال بنظر می‌رسد جوامع در حال توسعه (از جمله کشور ما)، جهت حل مشکلات مدیریتی و دستیابی به توسعه منطقه‌ای، ناگزیر به استفاده از الگوی حکمروائی خوب هستند و لازمست در برنامه ریزی و اجرای طرحها از مشارکت مردمی سود جویند. چرا که تنها از این طریق می‌توانند مشکلات عدیده شهری و منطقه‌ای را کاهش داده و به یک الگوی بهینه مدیریتی دست پیدا کنند. در این راستا، اهداف عمده‌ای که تحقیق حاضر دنبال می‌کند عبارتند از:

(۱) بررسی نقش مردم در فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح متروی تهران (میزان مشارکت مردم در طرح مزبور).

(۲) بررسی میزان موفقیت طرح یاد شده در توسعه منطقه ای تهران.

(۳) توجه به این نکته که ویژگیهای حکمروائی خوب (از قبیل مشارکت<sup>۱</sup>، شفافیت<sup>۲</sup>، پاسخگوئی<sup>۳</sup>، عدالت<sup>۴</sup>، کارائی<sup>۵</sup>، شهروندی<sup>۶</sup>، قانونمداری<sup>۷</sup> و ...) تا چه اندازه در طرح یاد شده لحاظ شده است.

(۴) شناخت پیامدهای فرآیند برنامه ریزی متروی تهران.

متأسفانه همانگونه که قبلاً<sup>۸</sup> نیز ذکر شد در کشور ما، اکثر برنامه ریزیها و طرحها، تا بحال بدون مشارکت مردمی، تهیه و اجرا شده است و نتایج آن را هم امروزه می توان بوضوح مشاهده کرد. در تحقیق حاضر، هدف اینست که بدانیم مردم در فرآیند برنامه ریزی و تصمیم گیری برای اجرای طرح مترو چه نقشی داشتند و سوالی که اینجا مطرح است این است که :

(۱) آیا فرآیند برنامه ریزی برای اجرای طرح مترو، در قالب حکمروائی خوب صورت گرفته است؟

بعبارت دیگر، آیا ویژگیهای حکمروائی خوب در قالب پارامترهای زیر در طرح مربوطه لحاظ شده است؟

الف) پارامترهای اجتماعی - سیاسی شامل مشارکت، پاسخگوئی، عدالت<sup>۴</sup>، شفافیت، فراگیری، قانونمداری، شهروندی و ...

ب) پارامترهای اقتصادی شامل کارائی، اثربخشی و ...

ج) پارامترهای اجتماعی - سیاسی - اقتصادی شامل پایداری، امنیت و ...

## چهار چوب نظری تحقیق

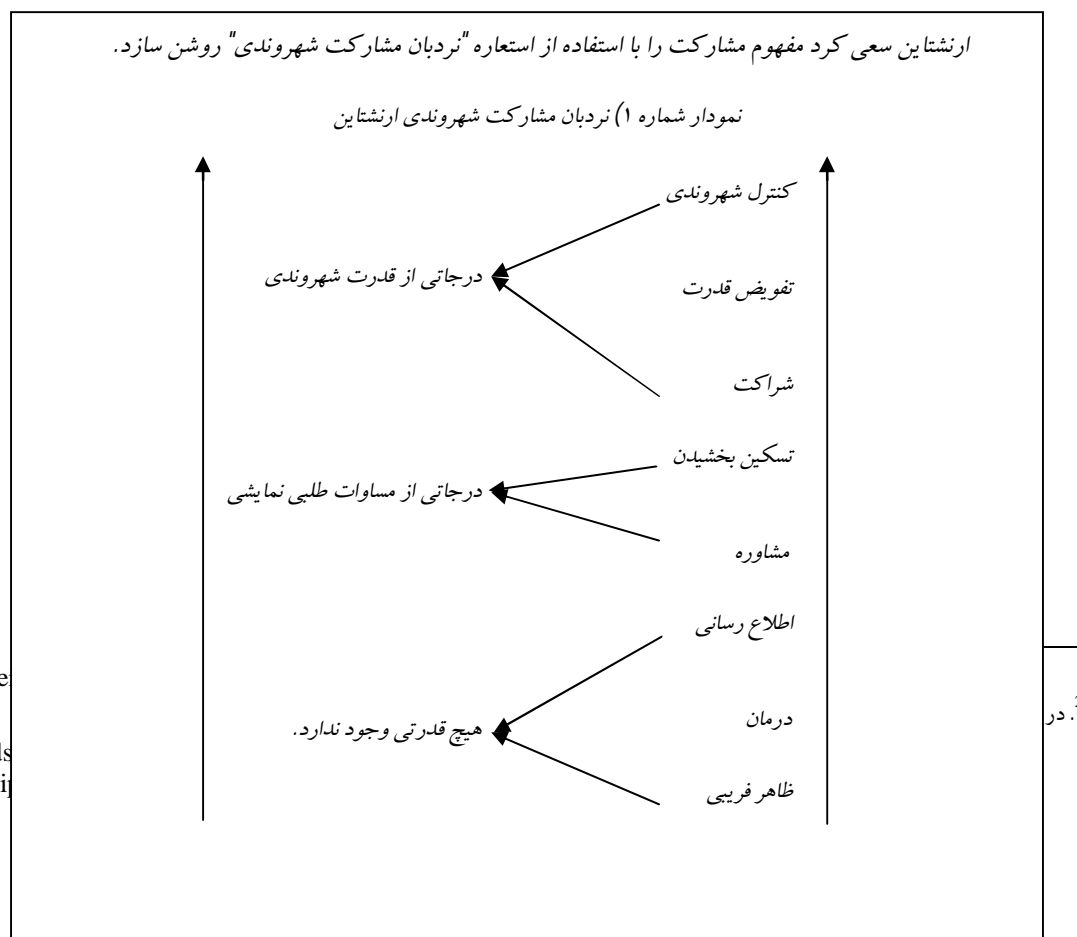
1. Participation
2. Transparency
3. Accountability
4. Equity
5. Efficiency
6. Citizenship
7. Rule of Law

<sup>8</sup> برنامه ریزی عدالتی (Equity Planning)، ابتدا توسط پل داویدف مطرح شد.

## الف) پیشینه تحقیق

مشارکت بخشی از مقوله دموکراسی است و در چهارچوب روابط شهروندان و دولت و رابطه قدرت در جامعه شکل می گیرد. در اواخر دهه ۱۹۶۰، نقش مشارکت در توسعه جوامع، بعنوان موضوع اساسی مورد توجه تصمیم سازان و تصمیم گیران قرار گرفت. ارنشتاین<sup>۱</sup> در زمره اولین افرادی بود که مشارکت شهروندی را در سال ۱۹۶۹ با تعبیر قدرت شهروندی بکار گرفت و برای توضیح آن از استعاره نردبان مشارکت<sup>۲</sup> استفاده کرد. در اواخر دهه ۱۹۷۰، سازمان بهداشت جهانی، اصطلاح مشارکت شهروندی را برای نخستین بار در بحث مراقبت های اولیه بهداشتی مطرح کرد. در سال ۱۹۹۶، مشارکت شهروندی بعنوان یکی از طرحهای موثر در بهبود زندگی شهری از سوی اجلاس سازمان ملل در زمینه اسکان بشر (Habitat 2) تحت عنوان طرح مشارکت مردم در امور شهری ارائه گردید. طی سالهای اخیر، دیویدسون<sup>۳</sup>، نظریه گردونه مشارکت<sup>۴</sup> را بعنوان چهارچوبی نظری برای بحث درباره مشارکت شهروندان مطرح ساخته است.

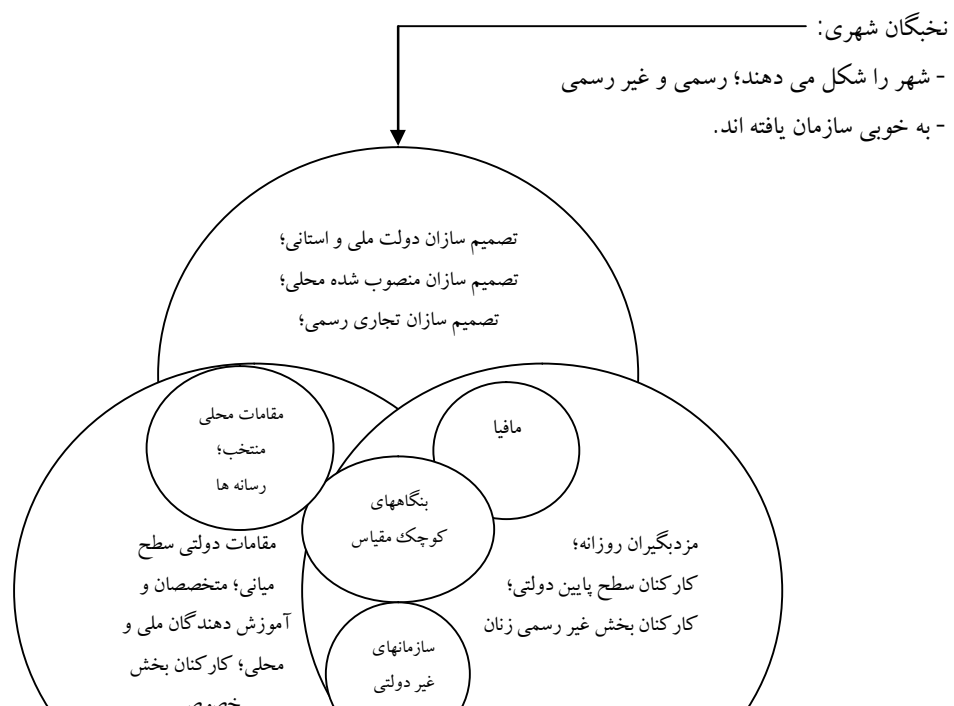
حکمرانی خوب، کلاً<sup>۵</sup> به اداره و تنظیم امور محلی و ملی و رابطه شهروندان و حکومت کنندگان توجه فراوان دارد. بر اساس تعاریف برنامه عمران سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب عبارتست از: "مدیریت امور عمومی بر



مشاوره و کسب نظر شهروندان، در صورتی که واقعی باشد، مفید است. بطور مثال، بررسیهای نظرخواهی از شهروندان ممکن است اطلاعات واقعی را در اختیار تصمیم گیرندگان قرار دهد ولی اگر تنها روش مشارکت باشد، نقش زیادی در تضمین بکارگرفتن دیدگاههای شهروندان بطور موثر و جدی نخواهد داشت و شهروندان نیز فاقد این قدرت خواهند بود که ناظر بکارگیری دیدگاههایشان بوسیله قدرتمندان باشند. **تسکین بخشیدن** و فرو نشانیدن خشم شهروندان (*Placation*) پله ای از نردبان مشارکت است که بر اساس آن، مدلی از مشارکت ارائه می شود که نتیجه اش بهره مند شدن شهروندان ضعیف از سهمی است که از آن طریق، خشم شان فرو می نشیند و بطور موقت تسکین می یابند. این مدل رضایتبخش برای مشارکت واقعی بنظر نمی رسد. ارنشتاین این سه پله از نردبان مشارکت را زیر عنوان مساوات طلبی نمایی قرار می دهد. بعبارت دیگر، هنوز اقتدار یافتن شهروندان در مفهوم کنترل آنان بر برنامه ها و اجرای آن تحقق نمی یابد و حق تصمیم گیری نهایی برای صاحبان قدرت باقی می ماند. در بالاترین پله های این نردبان، **شراکت، قدرت تفویض شده** (*Delegated Power*) و **کنترل شهروندی** بعنوان شکل های واقعی تری از

اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضائی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومتداری". (۶، ص ۲۵۸).

### نمودار شماره ۲) کنشگران شهری





- |                                  |                              |
|----------------------------------|------------------------------|
| طبقة متوسط شهری                  | فقراى شهری                   |
| - غير متشکل.                     | - بيشترين آسیب.              |
| - غير علاقمند.                   | - استعمار شده.               |
| - سازمان يافته.                  | - در آغاز راه سازمان يافتگی. |
| - داراى پتانسيل بالا براى تغيير. |                              |

بايستی تقويت شوند، فعال گردند و فضا پيدا کنند تا قدرتمند شوند.

Source: unescap.org

منبع: (۷، ص ۶۹)

بانک جهانی، حکمروائی را بعنوان روشی معرفی می کند که بر اساس آن، قدرت بر مدیریت اقتصادی يك کشور و منابع آن برای رسیدن به توسعه اعمال می شود. کمیسیون حکمروائی جهانی، تعریف دقیق تری ارائه کرده است: "حکمروائی مجموعه ای از روش های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می کند. حکمروائی فرآیندی پیوسته است که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع، همساز می شود و اقدامات همکاری جویانه اتخاذ می گردد. حکمروائی شامل نهادهای رسمی و نظامهائی است که برای تضمین و رعایت قانون، قدرت پیدا کرده اند و همچنین قرارهای غیر رسمی که مردم و نهادها بر سر آن توافق کرده اند یا می اندیشند که به نفع شان است" (۸، ص ۱۱).

در نوشتگان بسیاری که در سطح جهانی طی ده سال گذشته شکل گرفته و گسترش پیدا کرده است، موضوع حکمروائی خوب بر چگونگی دست یافتن به حکومتی که بتواند زمینه ساز توسعه ای مردم سالار و برابر خواهانه باشد تاکید ورزیده شده است (۹، ص ۱۱).

با نگاه کلی به اهداف کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور، که عبارتند از: توسعه دانش پایه، عدالت محور و در تعامل با جهان، تامین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه جانبه، صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - ایرانی و حاکمیت موثر و استقرار دولت شایسته.

می توان گفت که اهداف این برنامه می تواند با اهداف و شاخص ها و ویژگیهای حکمروائی خوب تلاقی یابد و در ابعاد مختلف، اهداف مشابهی را تعقیب کند (۱۰ ص ۱۲).

از طریق حکمروائی خوب، می توان به توسعه منطقه ای نائل شد. از جمله اهداف عمده ای که توسعه منطقه ای، آنها را دنبال می کند، عبارتند از:

- ۱) ایجاد زمینه وسیعتر برای رشد ملی که در واقع افزایش کمیت و کارآئی را نشانه می رود (اهداف اقتصادی).
- ۲) پیگیری عدالت اجتماعی با ایجاد تعادل‌های بین و درون منطقه ای (اهداف اجتماعی).
- ۳) حفاظت محیط زیست که با معیارهای بوم شناسانه به برنامه ریزی منطقه ای جهت حفظ منابع طبیعی و پاکسازی منطقه ای حساس یاری می رساند و در واقع توسعه پایدار را مد نظر دارد (اهداف زیست محیطی) (۱۱ ص ۸۹).

## ب) دستگاه نظری محقق

کشور ایران، از نظر شیوه حکومتی، تا قبل از انقلاب، به شیوه پادشاهی اداره می شد و تنها چند سالی است که موضوع جمهوری خواهی و دموکراسی در کشور مطرح شده است. طبیعی است که نوع برنامه ریزیها هم بصورت از بالا به پایین، دیوانسالارانه و متمرکز صورت می گرفت. با مطالعه تاریخ سیاسی کشور، می توان اذعان داشت که در راه توسعه سیاسی، بیشتر به افزایش کارآئی و قدرت حکومت تاکید می شد تا بر افزایش فرصتهای رقابت و مشارکت سیاسی (۱۲ ص ۲۳).

مفاهیم شهروندی و حکمروائی خوب، چند سالی است که در کشور مطرح شده است و با این وجود، بستر برای اجرای اصول حکمروائی خوب، چه از طرف دولت و چه از طرف مردم وجود ندارد (یعنی واگذاری برخی اختیارات به سطح محلی). لازمه دستیابی به حکمروائی خوب، ایجاد جوامع مدنی است. بطوریکه تعامل بین دولت، مردم و بخشهای خصوصی صورت گیرد. در ایران به لحاظ اینکه تا گذشته ای نزدیک، بار عظیم مدیریت شهری کاملاً به دوش دولت بوده است، از یکطرف عادت شده است که ترک آن بسادگی و آسانی میسر نیست. از طرف دیگر، واگذاری اختیارات به سطح محلی، برای دولت مرکزی این ترس را ایجاد می کند که مدیریتهای محلی را بصورت نهادهایی خودسر درآورد که این امر باعث بروز برخی مشکلات برای حکومتهای محلی در کشورمان شده است. برای حل این آسیب، بایستی ضمن تقویت فرهنگ خودمدیریتی در شهروندان، فرهنگ همکاری متقابل در کارگزاران حکومت مرکزی و کارگزاران محلی ایجاد گردد (۱۳. ص ۹۸).

## روش شناسی تحقیق

روش تحقیق جهت تبیین وضع موجود و یافتن پاسخی به سوالات تحقیق، روش توصیفی - تحلیلی است که در یک کلیت منطقی در قالب فرایند علمی تحقیق صورت می پذیرد. رویکرد کلی حاکم بر فضای تحقیق، رویکرد سیستماتیک - بر اساس نگرش سیستمی - است که ضمن مطالعه طرح مربوطه در قالب برنامه ریزی فرآیندی، جایگاه حکمروائی خوب در طرح مربوطه و در نهایت نیل به توسعه منطقه ای بررسی خواهد شد.

در این میان، روش گردآوری اطلاعات، به دو صورت کتابخانه ای (مطالعه اسناد و منابع مربوطه) و میدانی؛ هم با استفاده از پرسشنامه<sup>۱</sup> (نظرخواهی از ساکنین اطراف ایستگاه مترو) و هم بصورت مصاحبه (مصاحبه با چند تن از مسوولین مترو)، صورت می گیرد.

تجزیه و تحلیل اطلاعات به دو صورت تحلیل استنباط های توصیفی (استفاده از مبانی تئوریک) و با استفاده از آزمون Spss (نتایج حاصله از پرسشنامه ها) انجام می گیرد.

<sup>۱</sup> در طراحی پرسشنامه، از طیف لیکرت، استفاده شده است.

لازم به ذکر است که جامعه آماری تحقیق، متروی تهران می باشد. نمونه گیری بصورت تصادفی ساده و از ۳۵ نمونه آماری در پیرامون ایستگاه امام خمینی تهران خواهد بود.

## فرآیند برنامه ریزی و اجرای متروی تهران

### (تاریخچه، زمان و علت مطرح شدن طرح مترو، مطرح کنندگان و مشارکت کنندگان)

در این قسمت، ابتدا تاریخچه ای از فرآیند برنامه ریزی و تصمیم گیری برای احداث مترو در تهران، آورده خواهد شد، سپس زمان مطرح شدن ایده طرح مترو، علت آن، مطرح کنندگان طرح و مشارکت کنندگان در طرح مزبور بررسی خواهند شد.

سابقه بحث و گفتگو در باره احداث راه آهن شهری در تهران به یکصد سال قبل برمی گردد. سابقه تراموای شهری از جمله نکات پیش بینی شده در امتیاز نامه ای بود که به نام قرارداد "بارون ژولیوس دورویتر" روی کاغذ آمد، دهنده امتیاز، مشیرالدوله - رئیس دولت و صدر اعظم ناصرالدین شاه - بود. بر آن اساس ژولیوس دورویتر (امتیاز گیرنده)، اختیار استخراج و بهره برداری از کلیه معادن و منابع طبیعی را در سراسر خاک ایران به دست می گرفت و اجازه داشت برای احداث راه آهن سراسری ایران اقدام کند که تاسیس تراموای شهری نیز از آن جمله بود. امتیاز نامه فوق بر اثر مخالفت هائی که با آن گردید پس از یک سال ملغی شد و عملی نگردید.

در حدود یکصد سال قبل با حضور بلژیکی ها، خط آهن تهران - ری احداث و در همین سال ها یک خط آهن روی زمین بین دروازه شهر ری (حضرت عبدالعظیم) و میدان باغ شاه بوجود آمد که به واگن اسبی معروف شد. این قطار که از وسط خیابانهای ری و چراغ گاز و سپه سابق روی ریل حرکت می کرد بوسیله چند اسب کشیده می شد. این اولین و آخرین تراموای تهران است که تا سال ۱۳۱۰ دایر بوده است. از آن تاریخ، اندیشه احداث مترو به جای واگن اسبی پیوسته مورد توجه دولت و مسوولان شهر تهران بود.

در سال ۱۳۳۴، شخصی بنام وفادار، پیشنهاد احداث تراموای برقی بین تهران و شمیران را داد که هیات دولت وقت، طرح فوق را مناسب دید و تصمیم گرفت در این مورد مطالعه بیشتری شود. در سال ۱۳۳۷، شخصی بنام

مهندس کورس بعنوان مشاور دولت در امر ساختمان مترو، موضوع احداث متروی تهران را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد. یکی از شرکتهای آلمانی نیز آمادگی خود را برای احداث مترو اعلام داشت.

در سال ۱۳۴۵، دولت شوروی در مقابل خرید گاز، پیشنهاد احداث متروی تهران را نمود. بر طبق طرحی که از طرف کارشناسان شوروی تهیه شد متروی تهران از میدان راه آهن شروع و به میدان تجریش ختم می شد. طرح اولیه در حدود ۷۰ کیلومتر و به صورت کمربندی و هزینه پیش بینی شده برای هر کیلومتر ۱۵ میلیون تومان اعلام شده بود. در سال ۱۳۴۸، شهرداری تهران از یک گروه متخصص ژاپنی جهت بررسی وضع حمل و نقل شهر تهران دعوت نمود. در آن هنگام بر طبق آخرین سرشماری (سال ۱۳۴۵)، جمعیت تهران در حدود ۳ میلیون نفر و تعداد اتومبیل های شخصی و عمومی، ۱۴۵۰۰۰ دستگاه بوده است.

این گروه پس از مطالعات لازم در سال ۱۳۴۹ در مورد طرحهای درازمدت لازم برای شهر تهران، ایجاد شبکه راه های سریع (بزرگراه - آزادراه) به طول نهایی ۲۰۰ کیلومتر و ایجاد شبکه قطار شهری (مترو) به طول تقریبی ۱۱۲ کیلومتر را ضروری دانست. طرح اصلی شبکه از چهار خط مترو تشکیل می شد که در آن، اولویت به خط شماره یک که شمیران را به ایستگاه راه آهن متصل می نماید به طول حدود ۲۱ کیلومتر داده شده بود. هزینه احداث شبکه بر مبنای شرایط اقتصادی آن زمان ۴۳ میلیارد ریال برآورد شده بود.

در سال ۱۳۵۰، شهرداری تهران بررسی وضعیت حمل و نقل شهری را به شرکت فرانسوی Sofretu- Ratp واگذار نمود. این موسسه بر مبنای اطلاعات و آمار جمع آوری شده و پیش بینی های مربوط به توسعه و رشد تهران در سال ۱۳۵۳، گزارش جامعی که همیشه به عنوان طرحهای ترافیک تهران در نظر گرفته شده است و خیابانها، اتوبانها، پل ها و ...، نیز بر ساس این طرح ساخته و در حال ساخت می باشد، تحت عنوان "طرح ترافیک و حمل و نقل تهران" عرضه نمود. در این طرح جامع، سیستم "خیابان - مترو" با تکیه جدی آن روی حل ترافیک مرکز تهران بر اساس ایجاد ۷ خط مترو به طول ۱۴۷ کیلومتر که بوسیله توسعه شبکه روزمینی به حومه و یک شبکه کامل اتوبوسرانی با حداکثر ۳۵۰۰ اتوبوس جهت سرویس دهی به شبکه مترو و یک شبکه بزرگراهی به صورت کمربندی در پیرامون منطقه مرکزی و حومه می باشد، پیشنهاد گردیده است.

شایان ذکر است مطالعات انجام شده توسط شرکت سوفرتو در مورد ترافیک تهران از نظر کارشناسی مطالعات دقیق و قابل اعتنائی است و پس از گذشت حدود ۳۰ سال از ارائه گزارش سوفرتو، کارشناسان ترافیکی تهران، پیش بینی های این گزارش را صحیح می دانند و به آن استناد می کنند. همچنین ذکر این نکته ضروری است که طرح سوفرتو برای حل مشکل ترافیک تهران، یک طرح جامع شامل مترو، بزرگراه و سیستم اتوبوسرانی است که در صورت اجرای ناقص آن کارآئی کامل نخواهد داشت.

پس از ارائه گزارش فوق در نهایت در سال ۱۳۴۵، احداث ۴ خط مترو در فاز یک از تصویب شهرداری، انجمن شهر و سازمان برنامه گذشت و اجرای آن مورد تایید دولت وقت قرار گرفت. پس از آن، لایحه قانونی تاسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه از طرف دولت به مجلس تقدیم شد که مورد تصویب مجلسین شورای ملی و سنا رسید که به شهرداری تهران اجازه داده شده است به منظور احداث راه آهن شهری و تاسیسات مربوطه و بهره برداری از آن شرکتی به نام شرکت راه آهن شهری تهران و حومه تاسیس نماید (۱۴، ص ۶).

اولین اساسنامه شرکت یاد شده، در تاریخ تیرماه ۱۳۵۴ به دولت ابلاغ گردید. بر اساس آن اساسنامه، مجمع عمومی شرکت از شهردار تهران و دو نفر دیگر به پیشنهاد شهردار و تصویب هیات وزیران تشکیل می گردید. هیات مدیره مرکب از سه نفر بوده که به پیشنهاد مجمع عمومی و تصویب هیات وزیران برای مدت ۳ سال انتخاب و در نهایت رئیس هیات مدیره از بین اعضاء انتخاب و با فرمان شاه منصوب می گردید.

در سال ۱۳۵۵، قرارداد جدید با همان شرکت های فرانسوی جهت مطالعه و طراحی متروی تهران منعقد شد که تا سال ۱۳۵۹، نزدیک به ۴۰۰ میلیون فرانک فرانسه نیز از طرف دولت و با تایید سازمان برنامه و بودجه به این شرکت پرداخت شده است. هم اکنون شرکت متروی تهران دارای مطالعات می باشد که با اصلاحات مختصری با وضعیت موجود تطبیق گردیده و بر اساس همان طرح، نسبت به اجرای خطوط اقدام می نماید.

نتیجه مطالعات شرکت فرانسوی، منجر به مصوبه دولت در سال ۱۳۵۵ برای ایجاد چهار خط مترو به طول ۶۳ کیلومتر در فاز یک در ۱۱ سال گردید. فعالیت های اجرایی قطعه یک در سال ۱۳۵۶ شروع و تا سال ۱۳۵۹ نیز زیر

نظر مهندسين مشاور فرانسوی ادامه داشت. حدود ۲۳۰۰ متر تونل و بخشی از سازه سه ایستگاه نیز حد فاصل بزرگراه شهید حقانی و خیابان شهید بهشتی به صورت ترانسه باز انجام گردید.

بدلیل مشکلات ادامه فعالیت شرکت مترو، در سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب، لایحه قانونی اصلاح قانون تاسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه را به تصویب می رساند که بر اساس آن، وابستگی شرکت راه آهن شهری تهران و حومه (مترو) از شرکتی تحت پوشش شهرداری تهران به شرکتی تحت پوشش دولت تغییر می یابد و وابسته به وزارت کشور می گردد و نمایندگی سهام دولت در مجمع عمومی شرکت با ریاست وزیر کشور و به عهده شهردار تهران، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر راه و ترابری و رئیس سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی) بوده است.

با انتقال شرکت مترو از شهرداری به دولت و قرار گرفتن شرکت زیر نظر وزارت کشور، متأسفانه در سال ۱۳۶۰ به دلیل جو خاص حاکم بر اجرای پروژه های بزرگ در تهران با هزینه های عمومی و دولتی و شروع جنگ تحمیلی هیات وزیران توقف کامل طرح مترو را تصویب نمود (۱۵، ص ۱۲).

پیگیریهای مدیران وقت مترو، شهردار و حمایت نمایندگان وقت تهران منجر به طرح مساله ضرورت احداث مترو در نماز جمعه توسط آقای هاشمی رفسنجانی - ریاست وقت مجلس شورای اسلامی - گردید و در نتیجه با پیگیریهای مجدانه ایشان در مجلس و هیات دولت در سال ۱۳۶۴، مصوبه هیات وزیران لغو و این بار اجرای دو خط آن با حمایت سیستم بانکی و بازپرداخت اعتبارات دریافتی توسط شرکت مترو از قبل درآمدهای حاصل از تغییر کاربری زمین های اطراف ایستگاهها و دریافت پذیره، عوارض خاص و ...، به تصویب رسید.

اولین قرارداد مشارکت مدنی با بانک های تجارت و ملت مربوط به سال ۱۳۶۶ به مبلغ ۵۰ میلیارد ریال به مدت سه سال می باشد که منجر به شروع فعالیت اجرایی شرکت مترو گردید.

با توجه به مصوبه دولت مبنی بر ایجاد شهرهای اقماری در اطراف تهران، خط تهران - کرج - مهرشهر - هشتگرد نیز به دو خط داخل اضافه گردید. در مجموع در فاز یک، شرکت مترو حدود ۹۰ کیلومتر مسیر (۴۰ کیلومتر مسیر زیرزمینی و ۵۰ کیلومتر روزمینی) با ۵۲ ایستگاه را در برنامه های خود قرار داد.

تا سال ۱۳۷۶ با همین اساسنامه، فعالیت مترو ادامه داشته ولی در دولت جناب آقای خاتمی با توجه به مشکلات جدی شرکت و لزوم حمایت شهرداری تهران از شرکت مترو برای راه اندازی هر چه سریعتر بخش هایی از خطوط مترو، با پیگیریهای انجام شده، عاقبت در سال ۱۳۷۹، شرکت با مصوبه دولت، شورای عالی اداری و شورای اسلامی شهر تهران، مجدداً به شهرداری تهران واگذار گردید.

با واگذاری شرکت مترو به شهرداری تهران، تغییراتی نیز در اساسنامه شرکت انجام شد که در نهایت آخرین اساسنامه شرکت مترو در سال ۱۳۷۹ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران و وزارت کشور رسید. مطابق این اساسنامه، اعضای مجمع عمومی شرکت مترو متشکل از پنج نفر به شرح زیر می باشد:

- ۱) شهردار تهران (رئیس مجمع).
  - ۲) نماینده وزارت کشور که هم اکنون استاندار تهران، نمایندگی وزیر کشور را عهده دار است.
  - ۳) سه نفر از افراد مطلع و صاحب نظر در امور حمل و نقل و ترافیک به انتخاب شورای اسلامی شهر تهران.
- همچنین اعضای هیات مدیره شامل ۵ نفر عضو اصلی و ۲ نفر عضو علی البدل می باشند که اعضای اصلی عبارتند از: آقای محسن هاشمی (رئیس هیات مدیره و مدیر عامل)، آقای مسعود احمدی (قائم مقام مدیر عامل)، آقای دکتر حمید بهبهانی (معاون حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران)، آقای نادر شریتمداری (عضو شورای اسلامی شهر تهران)، آقای علیرضا تابش (معاون وزیر مسکن و شهرسازی) و همچنین آقایان جعفر ربیعی (معاون پشتیبانی مدیر عامل) و محمدعلی آبادی (معاون عمرانی شهرداری تهران)، اعضای علی البدل می باشند.
- خوشبختانه با همت و تلاش کارگران، کارمندان، کارشناسان، مشاوران و پیمانکاران داخلی و استفاده از سیستم فاینانس خارجی برای خرید تجهیزات، امکان افتتاح بخش های مهمی از سه خط در طول سالهای ۱۳۷۷ لغایت ۱۳۸۲ فراهم گردید به صورتیکه امید جدیدی ایجاد شد. هم اکنون حدود ۷۱ کیلومتر از سه خط با ۳۴ ایستگاه مورد استفاده قرار گرفته است و تا پایان سال ۱۳۸۴، باقیمانده آنچه مربوط به برنامه اول می باشد به اتمام خواهد رسید و تهران صاحب حدود ۹۰ کیلومتر مترو با ۵۲ ایستگاه خواهد شد و ظرفیت انبوه جابجایی در پرترافیک ترین، شلوغ ترین و آلوده ترین نقاط تهران در حدود ۱/۵ میلیون سفر ایجاد خواهد گردید (۱۴، ص ۹).



## تجزیه و تحلیل اطلاعات

### الف) بررسی اطلاعات پرسشنامه ای

در پرسشنامه های طراحی شده (که از طیف لیکرت استفاده شد)، ۱۴ سوال مطرح شد و از جامعه آماری که ساکنین اطراف ایستگاه امام خمینی (بدلیل اهمیت آن) را شامل می شد، نظرخواهی شد. سوالات طراحی شده، بیشتر درباره نظرخواهی مسوولین از مردم در زمینه طرح مربوطه و میزان تعامل آنها با یکدیگر بود. نتایج حاصله از این پرسشنامه ها (که به پیوست ارائه گردیده اند) نشان می دهد که در طول فرآیند برنامه ریزی و حتی اجرای طرح، از مردم نظرخواهی نشده است. بدین معنی که مردم، جایگاه خاصی در برنامه ریزی و اجرای این طرح نداشتند و بیشتر بعنوان نظاره گر و استفاده کننده از نتایج طرح عمل می کردند (نبود حکمروائی خوب). طبیعی است زمانیکه مردم درگیر طرح نشده اند (مشارکت)، خود را مسوول نیز نخواهند دید و در قبال مشکلات و نتایج طرح، احساس مسوولیت نیز نخواهند کرد (شهروندی). در طول برنامه ریزی و اجرای طرح، مردم مستقیماً کمک خاصی (فکری - مالی) به مسوولین و مجریان طرح نکردند. ضمن اینکه مسوولین، مردم را در جریان برنامه ها و هزینه های طرح، قرار ندادند (شفافیت).

طی نظرخواهی هایی که از ساکنین جامعه آماری به عمل آمد، این نتیجه حاصل شد که عدالت و دربرگیری (از اصول حکمروائی خوب) در این طرح، بخوبی رعایت نشده است. یعنی تنها افراد خاصی (بخصوص در استفاده از نتایج اولیه طرح) به این طرح دسترسی دارند و بسیاری از ساکنین منطقه تهران، بی نصیب از استفاده از نتایج طرح مزبور می باشند (با استفاده از اصول حکمروائی خوب، بسیاری از مسائل ذکر شده، ایجاد نمی شد).

برخی از ساکنین معتقد بودند که عده زیادی، با اجرای این طرح منتفع شدند (بدین معنی که یک شبه صاحب سوده های کلانی شدند) و چه بسا برخی افراد نیز متضرر گردیدند (مثلاً افرادی که در حریم ایستگاهها، قبلاً منزل مسکونی، مغازه یا زمینی داشتند و با احداث ایستگاه، مجبور به ترک منطقه شدند). عده ای از نظردهندگان به پرسشنامه ها نیز بر زمان و هزینه های طرح انتقاد داشتند و معتقد بودند که مدت زمان و هزینه های برنامه ریزی و

اجرای طرح، منطقی نبوده و بدلیل عدم برنامه ریزیهای دقیق کارشناسی و عدم تشریک مساعی، زمان طولانی تر و هزینه های بیشتری صرف برنامه ریزی و اجرای این طرح شده است.

## ب) بررسی نتایج مصاحبه

در این قسمت، سعی شد سوالات مرتبط با حکمروائی خوب و جایگاه آن در فرآیند برنامه ریزی مترو طرح شود. بدین معنی که در جریان برنامه ریزی و اجرای طرح، مسوولین تا چه اندازه، اصول حکمروائی خوب را رعایت کردند و آیا توانستند در تعامل با مردم، طرح را پیش ببرند.

مسوولین طرح اظهار داشتند که در فرآیند برنامه ریزی، از سازمانهای مختلفی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزارت کشور و شهرداری تهران) و کارشناسان قوی (از متخصصین رشته های برق، مکانیک، سازه، شهرسازی، معماری، محیط زیست، ژئوتکنیک و ...) دعوت بعمل آمده است. در اجرا نیز، پیمانکاران قوی و مشاورین بسیار خوب به خدمت گرفته شده اند. ضمن اینکه معتقد بودند که مردم نه از نظر فکری و نه از نظر اجرایی، نمی توانستند در این طرح به ما کمک کنند (نبود حکمروائی خوب) و ما اصلاً در این زمینه فکر نکردیم.

ایشان ادامه دادند که در این طرح، سعی شده است عدالت، شفافیت (مشخص کردن نقاط ایستگاهی آینده طرح)، قانونمداری، کارآئی (از نظر اقتصادی) و پاسخگوئی (پاسخ به سوالات مردم پس از اجرا)، تا حدود زیادی رعایت شود. در جریان این طرح، بیشتر به حل مسائل اجتماعی<sup>۱</sup> توجه شده است نه منافع اقتصادی<sup>۲</sup>. چرا که اگر منافع اقتصادی در اولویت بود دولت به اجرای طرحهای دیگری مثل سدسازی، ماشین سازی و ...، روی می آورد که سود بیشتری از طرحهایی مثل طرح مترو دارد (ضمن اینکه منافع اقتصادی هم در بر داشت). همچنین سعی شده است که قبل از مشخص کردن نقاط ایستگاهی، مجوز خرید و فروش زمینهای محدوده طرح، توسط شهرداری به کسی داده نشود و این زمینها در کنترل شهرداری قرار گیرد تا از سوء استفاده های مالی توسط برخی افراد جلوگیری بعمل آید. ایشان در پاسخ به سوالی در رابطه با یکپارچگی طرح با منطقه تهران (در جهت توسعه منطقه ای)، اشاره به فاکتورهای جغرافیائی کردند. به این معنی که اولاً "شیب بالای تهران در محدوده این طرح، تعدیل شده است (بیش

<sup>1</sup> Social Planning.

<sup>2</sup> Corporate Planning

از ۵ درصد نیست). ثانياً "وسعت زیاد منطقه تهران نیز در این طرح لحاظ شده است. به این معنی که شهرهای اطراف تهران و شهرکهای جدید نیز در محدوده طرح قرار دارند و این عوامل می توانند در یکپارچگی منطقه ای موثر واقع شوند.

در ادامه به استفاده از یک منطق علمی در فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح اشاره شد. به این معنی که در استفاده از کارشناسها و ابزارهای مختلف، انتخاب علمی مکان ایستگاهها، توجه به موضوعات مختلف جغرافیائی - اقتصادی - زیست محیطی و ...، تلاشهای زیادی انجام شده است. در زمینه اجرای طرح نیز معتقد بودند بسیاری از مسائل شهروندان تهران با اجرای این طرح، حل شده است و این طرح، مزایای اقتصادی - اجتماعی - زیست محیطی زیادی بدنبال داشت. از جمله: کاهش زمان سفر، افزایش سرعت جابجائی و تردد ایمن با بالاترین تکنیک های ممکن، جلوگیری از اتلاف میلیاردها ریال سرمایه در تراکم ترافیک، صرفه جوئی در مصرف سوخت، کاهش آلودگی هوا، کاهش میزان تصادفات، کمک به رشد اقتصادی و توسعه پایدار شهری، کاهش تنش ها و استرسهای ناشی از ترافیک، افزایش امکان جابجائی مردم و در نتیجه امکان دستیابی به نقاط دور افتاده شهری، توجه به مسائل زیست محیطی با کاستن از حجم شبکه های حمل و نقل آلوده کننده، امکان استفاده از ایستگاهها و تونل های مترو بعنوان پناهگاه در مواقع اضطراری، ایجاد گسترش فرهنگ نظم و ارزشهای والای وقت در زندگی روزمره شهروندان.

در نهایت به آینده نگری طرح چه در برنامه ریزی و چه در اجراء (در تعامل با مردم) و تاثیر طرح متروی تهران (که یک طرح منطقه ای است) بر کل کشور از جنبه های مختلف اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی و ...، اشاره شد و این نتیجه حاصل شد که بعلت تاثیر این طرح در فضای ملی، بایستی به مشارکت هر چه بیشتر مردم در طرح و تعامل مسوولین با مردم و بخشهای خصوصی توجه کافی بعمل آید.

### ج) جمعبندی و نتایج حاصله از بررسیهای میدانی

نتایج حاصله از بررسیهای بعمل آمده میدانی (مصاحبه و پرسشنامه) نشان می دهد که در طرح مربوطه، اصول حکمروائی خوب، آنگونه که باید رعایت می شد، رعایت نشده است. اتکای مسوولین در برنامه ریزی و اجرای

طرح، بیشتر به کارشناسان، متخصصین، مشاورین، پیمانکاران و کمکهای خارجی بخصوص کشور چین بوده است و مردم جایگاه خاصی در این طرح نداشتند و بیشتر بعنوان نظاره گر، ایفای نقش می نمودند.

بنظر می رسد عدم رعایت اصول حکمروائی خوب در این طرح، ناشی از دو دلیل عمده باشد: اولاً "سیاست برنامه ریزی در این طرح، بمانند اکثر طرحهای اجرا شده در کشور، دیوانسالارانه و از بالا به پایین بوده است و این، ناشی از عادت است که در سیستم برنامه ریزی ما ریشه تاریخی دارد. ثانیاً این امر بخاطر نگاهی است که مسوولین به مردم دارند. عدم اعتمادی که بدلیل شیفتگی علمی برنامه ریزان و مسوولین، نسبت به مردم وجود دارد.

علل یاد شده، مانع شکل گیری جایگاهی شده است (حکمروائی خوب) که در آن، مسوولین، مردم و بخشهای خصوصی به تعامل با یکدیگر پردازند و فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح را در جهت توسعه منطقه ای انجام دهند.

## جمع بندی و ارائه پیشنهادات

### ۱) ارزیابی وضعیت موجود

در تحقیق حاضر که به بررسی طرح متروی تهران از طریق برنامه ریزی فرآیندی و جایگاه حکمروائی خوب در آن می پردازد، طی بررسیهای صورت گرفته، این نتیجه حاصل شده است که مردم در طرح یاد شده، نقش خاصی در فرآیند برنامه ریزی و اجراء، نداشتند (عدم مشارکت مردمی). مسوولین، تنها با اتکا به جامعه علمی و استفاده از تجارب کشورهای مختلف، این طرح را در منطقه تهران پیاده کردند و در این طرح، باز مشاهده می کنیم که توسعه از بالا به پایین صورت گرفته است.

در اینجا لازمست به سنت های برنامه ریزی که از طرف جان فریدمن<sup>۱</sup> (نظریه پرداز مشهور آمریکائی) ارائه گردیده است اشاره شود و این سنتها در فرآیند برنامه ریزی طرح مترو پیاده شوند تا این حقیقت حاصل شود که در این طرح، بیشتر از کدام سنتها استفاده شده است.

از دیدگاه جان فریدمن، بطور کلی نظریه های برنامه ریزی در چهار رویه و سنت<sup>۲</sup>، بنا بر چگونگی تسری دانش به عمل در حوزه عمومی قابل دسته بندی هستند. وی این سنتها را چنین نامگذاری نموده است:

<sup>۱</sup> John Friedmann

<sup>۲</sup> Tradition

## (۱) تحلیل سیاستگذاری<sup>۱</sup>

این رویه برنامه ریزی، ناشی از شیفتگی علمی و فناوری برای مهندسی اجتماعی است و باور دارد که فنونی بدون دخالت ارزشها، در خدمت تصمیم سازی خردمندانه به یاری برنامه ریزی آمده و رهیافت نظام مند مجموعه قانونمندیهای گوناگون علمی را یکپارچه ساخته و به برنامه ریزی، ختم می شود. نقش برنامه ریز، نقشی فن سالارانه و غیر سیاسی در خدمت کارفرماست و منطقی برای مشارکت اجتماعی در فرآیند برنامه ریزی نمی بیند. لذا این گونه برنامه ریزی، به فرآیندی فن سالارانه<sup>۲</sup> برای تخصیص بهینه در چهارچوب محافظت شرایط موجود و تحقق اهداف از بالا و در نظام دیوانسالارانه<sup>۳</sup>، جامه عمل می پوشاند.

## (۲) اصلاح اجتماعی<sup>۴</sup>

این رویه برنامه ریزی (با نفوذ و پیشینه ای بیش از دیگر رویه ها)، به بهکرد وضعیت موجود، بویژه به یاری اثبات گرایی آمیخته با مصلحت گرایی باور دارد و طیف گسترده ای از شیوه های جامع<sup>۵</sup> تا خرد به خرد<sup>۶</sup> و نیز حمایتی را دربرمی گیرد. در اینجا نیز اغلب برنامه ریزی از بالا، اگرچه با نوآوری و در حد پذیرش نظام اقتدار صورت گرفته و بطور محدود بار ارزشی تصمیم سازیها را در کنار باور به ماورای ارزشی بودن کلیت برنامه ریزی می پذیرد. از اینرو، این گونه برنامه ریزی به فرآیندی بودن دیوانسالارانه برای نوآوری و اصلاح شرایط موجود و تحقق اهدافی عمدتاً از بالا تعیین شده برای راهبری اجتماعی می پردازد.

## (۳) یادگیری اجتماعی<sup>۷</sup>

این رویه برنامه ریزی (با پیشینه ای کوتاه مدت نسبت به دیگر رویه ها)، چرخشی چشمگیر نسبت به پایه های معرفت شناسی رویه های پیشین دارد و به عدم قطعیت الگوهای خردگرا و نسبی بودن دانش بر اساس پذیرش جامعه برای بکارگیری آن، باور دارد و در نتیجه به مصلحت گرایی و اصالت ارتباطات اجتماعی روی می آورد. برنامه ریزی

---

<sup>۱</sup>. Policy Analysis  
<sup>۲</sup>. Technocratic  
<sup>۳</sup>. Bureaucratic  
<sup>۴</sup>. Social Reform  
<sup>۵</sup>. Comprehensive  
<sup>۶</sup>. Incremental  
<sup>۷</sup>. Social Learning.

بعنوان اقدامی ارتباطی<sup>۱</sup> در برقراری گفتگو<sup>۲</sup>، جهت ایجاد حقایق اجتماعی جدید و توان و اراده نوین برخاسته از آن تلقی می گردد. بنابر ویژگیهای کثرت گرایانه اجتماعات به برنامه ریزی با مردم (در عوض برای مردم در رویه های پیشین) و در روابطی رودررو با استفاده از دانش محلی (و نه دانش فنی) توصیه می نماید. این گونه برنامه ریزی به فرآیند ارتباطی دوسویه برای فعال نمودن و مشارکت اجتماعات در تغییر تدریجی شرایط موجود و تحقق اهدافی عمدتاً<sup>۳</sup> از پایین تکیه دارد.

#### ۴) بسیج اجتماعی<sup>۳</sup>

این رویه برنامه ریزی برخلاف دیگر رویه ها، نظام موجود را به مبارزه طلبیده و با دیدگاه بنیادی<sup>۴</sup> به تحرک بخشیدن به مردم در جهت ساختن از نو و انقلاب باور دارد. نقش برنامه ریز، نقش روشنگری، بسیج و ساماندهی توده ها برای دریافت و توافق اهداف و برنامه ها و اقداماتشان است و برنامه ریزی در چهارچوب وضع موجود را، ابزاری برای تثبیت و نه تعدیل آن می داند. این گونه برنامه ریزی به فرآیند سیاسی - انتقادی برای دگرگونی شرایط موجود و تحقق اهدافی تنها از پایین متکی است (۱۶، ص ۷۳).

با توجه به بررسیهای بعمل آمده در طرح تحقیق، می توان گفت که در این طرح، بیشتر از سنت اصلاح اجتماعی در جهت بهکرد وضعیت موجود، بصورت دیوانسالارانه و تحقق اهداف عمدتاً<sup>۳</sup> از بالا برای راهبری اجتماعی استفاده شده است. چرا که بیشتر اهداف اصلاح طلبانه و تعدیل کننده برای راهبری اجتماعی مدنظر بود.

#### ۲) جواب به سوال تحقیق

سوال عمده ای که در این تحقیق مطرح شده است اینست که آیا فرایند برنامه ریزی و اجرای طرح متری تهران، در قالب حکمروائی خوب تحقق یافته است؟

برای پاسخ به این سوال، زیرسوالات متعددی مطرح شده است که عبارتند از:

۱) آیا ویژگیهای حکمروائی خوب در قالب فاکتورهای اجتماعی - سیاسی شامل مشارکت، پاسخگوئی،

عدالت، شفافیت، فراگیری، قانونمداری، شهروندی و ... در این تحقیق رعایت شده است؟

---

1. Communicative  
2. Dialouge.  
3. Social Mobilization.  
4. Radical.

بر اساس مطالعات انجام شده (بصورت کتابخانه ای و میدانی) در این تحقیق، به لحاظ اینکه مردم در متن فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح متروی تهران قرار نگرفته اند و تصمیمات و برنامه ریزیهای انجام شده، بیشتر از بالا به پایین و طی یک عمل بوروکراتیک انجام شده است، می توان گفت که پارامترهای اجتماعی - سیاسی حکمروائی خوب در این طرح، لحاظ نشده است. چرا که نتایج تحقیق، نشان دهنده عدم مشارکت مردمی در این طرح (چه در برنامه ریزی و چه در اجرای طرح)، عدم وجود عدالت (در دسترسی ساکنین بخشهای مختلف منطقه تهران و در اولویت بندی احداث ایستگاهها)، نبود اصول شهروندی (چه در حقوق و چه در مسوولیتها)، نبود شفافیت برنامه ها و هزینه های طرح قبل از اجرا، نبود چهارچوبهای عادلانه قانونی در طرح، فراگیر نبودن طرح و در نتیجه عدم پاسخگویی مسوولین به مردم، می باشد.

۲) زیرسوال دوم تحقیق، در رابطه با رعایت فاکتورهای اقتصادی (و مدیریتی) حکمروائی خوب مثل کارآئی و اثربخشی در طرح یاد شده می باشد.

طی مصاحبه ای که با مسوولین مترو صورت گرفته است، ایشان به کارآ بودن طرح و اثربخشی آن از نظر اقتصادی - اجتماعی - زیست محیطی، چه به لحاظ منافع اقتصادی حاصله از استفاده از نتایج طرح (همانگونه که در متن تحقیق نیز گفته شد)، برگشت هزینه ها تا ۱۰ سال آینده و کاهش مشکلات اجتماعی مردم منطقه و چه به لحاظ رعایت مسائل زیست محیطی (حمایت از محیط زیست) و کاهش آلودگیها اشاره داشتند و حتی ساکنین جامعه آماری نیز، کارآئی و اثربخشی طرح مترو را تایید می کردند.

۳) رعایت فاکتورهای اجتماعی - اقتصادی - سیاسی (بطور اعم) که شامل دو ابرفاکتور امنیت و پایداری (و در سطح بعدی شامل فاکتورهای ذکر شده در زیرسوالات قبلی است). می باشد به زیرسوال سوم اختصاص یافته است. بدلیل عدم مشارکت مردمی در جریان برنامه ریزی و اجرای طرح که بنوبه خود، عدم احساس مسوولیت از طرف مردم را نیز بدنبال خواهد داشت (نبود اصول شهروندی)، نبود چهارچوبهای عادلانه قانونی و اجرای بیطرفانه قانون (عدم رعایت اصل قانونمداری) و نبود شفافیت برنامه ها و هزینه ها در فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح، می توان گفت که این طرح، امنیت کافی را ندارد.

پایداری نیز شامل ۴ ضلع پایداری اجتماعی، پایداری اقتصادی، پایداری زیست محیطی و پایداری نهادی است. در طرح مزبور، بر اساس مطالعات انجام شده و پاسخهای داده شده به زیرسوالات قبلی، می توان گفت که در این طرح، تمام جوانب پایداری لحاظ نشده است.

#### ۴) پیامدهای طرح

بطور کلی با توجه به اینکه منابع، محدود و نیازها، نامحدود است، پس برای رسیدن به توسعه، بایستی در تخصیص منابع و اولویت بندی آنها دقت بیشتری بعمل آورد. بدین خاطر لازمست نیازها بخوبی شناسائی شوند، سپس اولویت بندی صورت گیرد.

برای شناخت نیازها، بایستی میان مسوولین و مردم تعامل و گفتمان (که از ویژگیهای جوامع مدنی است) صورت گیرد. در بستر این گفتمان، مردم نیازهای خود را شناسائی کرده و مسوولین، پس از بررسیهای دقیق کارشناسی، به اولویت بندی و اجرای آنها اقدام می کنند. منتها زمانیکه خواسته ها، مورد توجه قرار نمی گیرند، اصل عدالت نیز بخوبی اجرا نخواهد شد. نبود عدالت، بنوبه خود امنیت و پایداری را نیز زیرسوال خواهد برد.

با مطرح شدن الگوی حکمروائی خوب در چند دهه اخیر، کشورهای توسعه یافته در این مسیر حرکت کردند. کشورهای در حال توسعه، بدلیل نداشتن بسترهای لازم (فرهنگی، سیاسی و ...)، هنوز فاصله زیادی با توسعه دارند. این کشورها (کشورهای در حال توسعه) ناگزیرند به ایجاد جوامع مدنی<sup>۱</sup> روی بیاورند، بدین معنی که در برنامه ها و طرحهایشان، تعامل میان اضلاع حاکمیت صورت پذیرد. یکی از ویژگیهای این جوامع، رعایت اصل شهروندی است. شهروند کسی است که دارای حقوق و مسوولیتهایی است. یعنی نه تنها از حقوق خود دفاع می کند بلکه در قبال جامعه، خود را مسوول نیز می داند.

در کشور ما بدلیل نبود الگوی حکمروائی خوب، اکثر برنامه ریزیها، از بالا به پایین انجام می گیرند و این امر باعث می شود که برنامه ها و طرحها در آینده، پیامدهای نامطلوبی داشته باشند<sup>۲</sup>. در طرح حاضر، بدلیل عدم رعایت

<sup>۱</sup>. Civic Societies.

<sup>۲</sup>. از پیامدهای نامطلوب در طرح متروی تهران بدلیل نبود حکمروائی خوب، می توان به موارد زیر اشاره کرد: احداث ایستگاه مترو در قسمتهایی از شهر که دسترسی به آنها دشوار است، طولانی بودن زمان انتظار مسافرین مترو در ترمینالهای کنار ایستگاه برای رفتن به مقصد نهایی، وجود مشکلات امنیتی در داخل ایستگاهها بدلیل نبود پلیس مترو یا دوربین های مداربسته، مشکلات مربوط به سرویس دهی در ایستگاهها، کم بودن تعداد قطارها یا زیاد بودن



اصول حکمروائی خوب، اصول شهروندی (حقوق و تکلیفها) نیز رعایت نشده است. در نتیجه مسوولین، بدون مشارکت مردمی، اقدام به برنامه ریزی و اجرای طرح کرده اند. طبیعی است زمانیکه مشارکت در طرحها وجود نداشته باشد، احساس مسوولیت نیز کمتر خواهد بود. این امر (یکسویه بودن فرآیند برنامه ریزی) باعث عدم اجرای عدالت، قانونمداری، شفافیت (در نتیجه، عدم نظارت)، فراگیری و ... شده است. در نتیجه مسوولین، خود را در قبال مردم پاسخگو نمی دانند (هر چند ممکن است به برخی سوالات مردم، پس از اجرای طرح، جواب بدهند.) و تمامی این عوامل، دو اصل عمده پایداری و امنیت طرح را زیرسوال برده اند.

## ۵) ارائه پیشنهادات

همانگونه که در متن تحقیق توضیح داده شد، در فرآیند برنامه ریزی و اجرای این طرح (طرح مترو)، اصول حکمروائی خوب، رعایت نشده است و مسوولین، با اتکاء به دانش خود و یاری جستن از کارشناسان و مشاورین مختلف، به برنامه ریزی و اجرای این طرح، اقدام نمودند. نتیجه این اقدام یکسویه آنها، بروز مشکلات عدیده ای در زمینه های مختلف را موجب گردید (در قسمت پیامد ها بدانها اشاره شد).

همانگونه که قبلاً" نیز ذکر شد، امروزه بسیاری از کشورهای توسعه یافته، در فرآیند برنامه ریزیها و اجرای طرحهایشان از الگوی حکمروائی خوب استفاده می کنند. بدین ترتیب که مردم را درگیر برنامه ها و طرحها کرده و برنامه ریزیهایشان با مردم و حتی توسط مردم صورت می گیرد. بدیهی است که در این روش، اصول شهروندی (حقوق و مسوولیتها)، پاسخگویی از طرف مسوولین، شفافیت برنامه ها و هزینه ها، عدالت و دربرگیری، قانونمداری، کارآئی، امنیت و پایداری، بخوبی در برنامه ریزیها و اجرای طرحهایشان رعایت می گردد.

در کشور ما بدلیل سابقه تاریخی در شیوه برنامه ریزی (از بالا) و سطح پایین فرهنگ و آگاهی مردم، اجرای الگوی حکمروائی خوب تا حدود زیادی با مشکل مواجه است. برای دستیابی به این الگوی مدیریتی مطلوب، راهکارهای زیر ارائه می گردد:

---

فاصله زمانی حرکت قطارها، افزایش ترافیک و تراکم در کنار ایستگاهها، وجود آلودگیهای بصری - صوتی - هوایی - زیست محیطی (بدلیل عدم استفاده از فضاهاى سبز و باز در کنار ایستگاهها) در پیرامون ایستگاهها، عدم استفاده از امکانات رفاهی در داخل ایستگاهها و ...

- (۱) آموزش عمومی حین مشارکتی فراگیر در فرآیند برنامه ریزی بصورت گام به گام (تمرین مشارکت).
- (۲) گفتگو و ساختمان توافق همگانی در روندی از پایین به بالا.
- (۳) تمرکززدائی تصمیم سازی و واگذاری اختیارات توأم با پاسخگوئی محلی.
- (۴) تلاش در جهت بسط و توسعه نهادهای مدنی (بعنوان نهادهای حائل میان مردم و حکومت).
- (۵) توجه و تاکید بر رعایت اصول شهروندی (حقوق و مسوولیتها) با بسترسازی فرهنگی.

### منابع و مآخذ

- (۱) بشیریه، حسین. **جامعه شناسی سیاسی؛ نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی**. نشر نی، تهران. ۱۳۸۳.
- (۲) نوروزی، سجاد. **مروری بر مفهوم شهرنشینی و شهروندی؛ شهرنشین به هیبت یک شهروند**. روزنامه شرق. صفحه مردم. دوشنبه ۲۲ فروردین ۱۳۸۴.
- (۳) ممتاز؛ فریده. **جامعه شناسی شهری**. انتشارات شرکت انتشار. تهران ۱۳۸۱.
- 4) Arnstein, S. "Ladder of Citizen Participation". Journal Of Planning Association. 1969. No. 35.
- (۵) شریفیان ثانی، مریم. **مشارکت شهروندی؛ حکمروائی شهری و مدیریت شهری**. فصلنامه پژوهشی - تحلیلی - آموزشی مدیریت شهری. شماره ۸. سال دوم. زمستان.. ۱۳۸۰.
- (۶) حیدری، احمد. خیرخواهان، جعفر. **حکمروائی خوب؛ بنیان توسعه**. بررسیهای اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. تهران. ۱۳۸۳.
- (۷) فرزین پاک، شهرزاد. **از آموختنی های شهر؛ حکمروائی خوب چیست؟**. ماهنامه پژوهشی - آموزشی - اطلاع رسانی شهرداریها. سال ششم. شماره ۶۹. بهمن ۱۳۸۳.
- (۸) عریشاهی، زهرا. **قانون برنامه چهارم؛ زیر ذره بین حکمروائی خوب شهری**. ماهنامه پژوهشی - آموزشی - اطلاع رسانی شهرداریها. سال ششم. شماره ۶۹. بهمن ۱۳۸۳.

9) [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance).

۱۰) مجلس شورای اسلامی. **قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور**. ۱۳۸۳.

۱۱) صرافى، مظفر. **مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه ای**. دفتر آمایش و برنامه ریزی منطقه ای. ۱۳۷۹.

۱۲) بشیریه، حسین. **موانع توسعه سیاسی در ایران**. انتشارات کیمیا. تهران. ۱۳۸۲.

۱۳) مقیمی، سید محمد. **اداره امور حکومت‌های محلی، مدیریت شوراها و شهرداریها**. انتشارات سمت.

چاپ اول. تهران. ۱۳۸۲.

۱۴) شرکت راه آهن شهری تهران و حومه. **تاریخچه متروی تهران**. ۱۳۸۳.

۱۵) شرکت راه آهن شهری تهران و حومه. **متروی تهران**. ۱۳۸۳.

16) Friedmann, John. **"Planning in the Public Domain; from Knowledge to Action"**. Princeton: Princeton University.

### پیوست

#### نمونه پرسشنامه (نظرات مردمی)

شهروند عزیز از جنابعالی تقاضا می شود در صورت امکان، نظرات خود را درباره مطالب زیر که در ارتباط با طرح مترو و نحوه تعامل مسوولین و مردم در فرآیند برنامه ریزی و تصمیم گیری برای طرح مربوطه می باشند ارائه دهید. از همکاری شما نهایت تقدیر و تشکر را دارم.

۱) اجرای طرح مترو، در کاهش ترافیک تهران موثر بوده است.

الف) کاملاً موافقم      ب) موافقم      ج) نظری ندارم      د) مخالفم      و) کاملاً مخالفم

۲) اجرای طرح مترو، متناسب با خواست مردم بوده است.

الف) کاملاً موافقم      ب) موافقم      ج) نظری ندارم      د) مخالفم      و) کاملاً مخالفم

۳) اجرای طرح مترو، مدت زمان رسیدن به محل کار و محل مسکونی را کاهش داده است.

الف) کاملاً موافقم      ب) موافقم      ج) نظری ندارم      د) مخالفم      و) کاملاً مخالفم

۴) اجرای طرح مترو بر اساس قوانین مدون و خواست دولت و مجلس بوده است.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۵) مردم در جریان فرآیند تهیه و اجرای طرح مترو و هزینه های آن قرار داشتند.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۶) در طول فرآیند تهیه و اجرای مترو، از مردم نظرخواهی شده است

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۷) در اجرای این طرح، به سوالات مردم در این خصوص پاسخ داده شده است.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۸) مردم در تهیه و اجرای طرح، کمکهای خاصی کرده اند.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۹) مردم، خودشان را در تهیه و اجرای طرح، مسوول می دانستند.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۱۰) دسترسی به ایستگاههای مترو، برای همه ساکنین شهر تهران یکسان است.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۱۱) در اجرای طرح مترو، تنها افراد خاصی منتفع شدند.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۱۲) مسوولین در اجرای طرح مزبور، فقط به فکر حل مساله حمل و نقل شهری بودند.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۱۲) مدت زمان و هزینه های اجرایی طرح مترو، منطقی بوده است.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

۱۳) در تهیه و اجرای این طرح، منافع گروه خاص بر مصالح عموم مقدم بوده است.

الف) کاملاً موافقم (ب) موافقم (ج) نظری ندارم (د) مخالفم (و) کاملاً مخالفم

\*\*\* نظرات، پیشنهادات و توضیحات:

- با تشکر فراوان از حوصله ای که به خرج دادید.

## **Role of Good Governance in Urban Planning Case Study: Tehran Metro**

**Hassan Esmaeilzadeh \* (1) , Mozaffar Sarrafi (2)**

1. Ph.d Student in Geography and Urban Planning in Shahid Beheshti University
2. Assistant Professor in urban and regional planning, Shahid Beheshti University

---

### **Abstract**

Generally, planning theories are divided in two sections: first, they study process of planning (procedural planning), second, they study product of planning (substantive planning). This article is studying procedural planning in metro project of TEHRAN metropolis. Namely, steps of decision- making and planning, and their effects have been studied in this project. In this regard, the role of good governance which is included of participation, responsibility, citizenship, transparency, efficiency, rule of law and etc. is studied along with studying the role of people and interaction of government, people and public sector in planning process in this project. The manner of good governance that has been brought up in 1980s is a process that the government, people and public sectors interact with each other. Nowadays this manner is the only way in deliverance of poverty and undeveloped condition in international associations and local management oblige to

---

\* Corresponding Author's , Email: [Esmaeilzadeh58@yahoo.co.uk](mailto:Esmaeilzadeh58@yahoo.co.uk)

execute it, because it is the most effective and the most sustainability management way that is following regional development and then national development.

Thus, first generalities has been presented in the field of metro short history (time and cause of metro bring up, designers and partners in planning and execution of this project), then an interview has been carried out with metro incumbents and residents of one of metro stations (Imam-E- Khomeini station of Tehran), in basis of people participation proportion in this project and consideration proportion of good governance principles from metro incumbents. Then these information have been analyzed using descriptive-analytical way and Spss software. Finally these information has been added up and some suggestions have been presented. Results of this research show that planning is carried out in top- down planning and not bottom- up planning, because people didn't have any specific role in this project planning and execution (bureaucratic and top- down planning), and in this article, principles of good governance have not considered. Undoubtly, this condition is cause of undesirable effects. If metro incumbents aren't attention for citizenship rights, people won't responsible for this project. And this condition will obstacle regional development and national development finally.

**Keyword:** Urban Planning, Good Governance, City Region, Metro, TEHRAN.