

اعتقاد به مدیریت یکپارچه نیازمند اعتماد متقابل است

عملکردی است. یعنی تمام عملکردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی و زیست‌محیطی به‌صورت یکپارچه مدیریت شود. سطح دوم، یکپارچگی قلمرو است؛ بدین معنا که تمام فضای شهری از یک بلوک شهری تا حریم کل شهر - به‌صورت یکپارچه مدیریت شود. سطح سوم به لایه‌های مدیریتی اختصاص دارد. کلیه سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای آن‌ها می‌بایست بصورت هماهنگ انجام گیرد.

بدین ترتیب مدیریت یکپارچه باید تمام عملکردهای شهری را در کل قلمرو شهر و در سه لایه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرایی در اختیار داشته باشد. قطعاً این یکپارچگی به معنای خودفرمانی و استقلال سیاسی نیست، بلکه مدیریت‌های محلی به عنوان یک بخش از مدیریت سرزمین تعریف شده‌اند و ملزم به رعایت اصول و چارچوب بالادستی خود هستند. مدیریت محلی در شهر نیز موظف به برقراری تعادل بین نیازهای شهروندان و سیاست‌های دولت است. با این شرح، تفاوت «مدیریت واحد» و «مدیریت یکپارچه» آشکار می‌شود. در مدیریت یکپارچه شهری عناصر متعدد و مستقل از هم، در شهر می‌توانند حضور داشته و به مدیریت بپردازند؛ اما اصل بر یکپارچگی و هماهنگی در بین آن‌هاست. در حالی که در «مدیریت واحد شهری» مبنای کلیه امور یک مرجع واحد در نظر گرفته می‌شود.

نکته مهم در این میان تاکید بیش از حدی است که بر بخش اجرایی مدیریت شهر می‌شود و سایر لایه‌ها (سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی) مغفول می‌ماند. در واقع اگر در لایه‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به صورت یکپارچه عمل نشود در لایه اجرایی هم به موفقیتی نخواهیم رسید. به این ترتیب یکپارچگی برنامه‌ریزی شهری را می‌توان یکی از حلقه‌ها و اجزای اصلی مدیریت یکپارچه شهری تلقی کرد.

ضرورت تدوین «مدل بومی» مدیریت یکپارچه

در واقع این تردید وجود دارد که مدیریت یکپارچه شهری با ساختار فرهنگی-تاریخی ما در ایران تناسب و سازگاری دارد یا نه؟ در بعد تاریخی، همواره سیستم مدیریت شهری ویژه‌ای برای خود داشته‌ایم. هرچند وابستگی آن به دولت مرکزی زیاد بوده است. امروزه نیز هم در قانون اساسی ما اختیارات مناسبی برای شوراهای در نظر گرفته شده است و هم در عمل به این نتیجه رسیده‌ایم که نمی‌توان شهر را به‌صورت متمرکز اداره کرد. به لحاظ علمی هم این اعتقاد وجود دارد که بدون حضور، مشارکت و همکاری همه ذی‌نفعان شهری، امکان مدیریت یکپارچه شهر نخواهد بود.

بنابراین ضرورت تاریخی، علمی و کاربردی مدیریت یکپارچه برای کشور ما اثبات شده است و باید به دنبال تهیه و تدوین یک مدل بومی برای اداره شهرهای کشور باشیم. شک و تردیدی که اکنون وجود دارد به «مدل بومی مدیریت یکپارچه» است نه به خود موضوع مدیریت یکپارچه. نباید این واقعیت را فراموش کرد که پس از صدها سال مدیریت متمرکز، تجربه سیستم مدیریت مستقل محلی عمر چندانی ندارد و لازم است تا در گذر زمان به رفع نواقص آن اقدام کرد. به نظر



مصاحبه با دکتر غلامرضا کاظمیان، دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

زمینه طرح موضوع «مدیریت یکپارچه برنامه‌ریزی شهری» در ایران

در ابتدا لازم است مروری بر سابقه موضوع داشته باشیم. موضوع مدیریت یکپارچه در ایران بسیار جدی مطرح شده و تدریجاً به یک موضوع معطل مانده تبدیل شده است. علت طرح این موضوع ریشه‌های تاریخی دارد؛ تعریف ما از شهرداری، شورای شهر و وظایف آن‌ها با تلقی تاریخی ما از شهر انطباق ندارد. در حالی که ما شهر را یک سیستم مستقل تعریف می‌کنیم و برنامه‌ریزی و مدیریت آن را محلی و مستقل از دولت می‌دانیم، اما همواره در طول تاریخ این سرزمین، شهر ارتباط جدی و مستحکمی با دولت مرکزی داشته و منافع شهری و ملی به یکدیگر گره خورده است. به همین علت در یکصد سال اخیر که شهرداری و شورای شهر به‌عنوان نهادهای مستقل محلی تعریف و مستقر شده‌اند، کش‌مکشی دایمی بین سیستم مدیریت شهری و نهادهای دولتی وجود داشته است. از اوایل دهه ۱۳۷۰ که ضرورت خودگردانی شهرداری‌ها مطرح شد، لزوم وحدت مدیریت در اداره شهرها به میان آمد. اما از همان زمان هم مبهم بودن سهم شهرداری و شورای شهر در مدیریت شهر و همچنین میزان سهم دولت و سازمان‌های دولتی در شهرها یکی از بحث‌های جدی بوده و هست. یکی از این حوزه‌های ابهام، جایگاه و نقش مدیریت محلی در نظام برنامه‌ریزی شهری و تولید برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری است.

سطوح یکپارچگی مدیریت شهری

یکپارچگی را باید در سه سطح تعریف کرد: سطح اول، یکپارچگی

در حالی که ما شهر را یک سیستم مستقل تعریف می‌کنیم و برنامه‌ریزی و مدیریت آن را محلی و مستقل از دولت می‌دانیم، اما همواره در طول تاریخ این سرزمین، شهر ارتباط جدی و مستحکمی با دولت مرکزی داشته و منافع شهری و ملی به یکدیگر گره خورده است.

می‌رسد در کشور ما اشکال‌ها و ایرادهای نهادهای دولتی حتی برای مردم پذیرفتنی‌تر است تا نهاد های عمومی و مردمی؛ به نظر من باید فرصت‌های بیشتری به نهادهای مردمی و عمومی اختصاص داد.

آگاهی از منافع گروهی، راهگشای تحقق مدیریت یکپارچه

سال‌هاست بحث مدیریت یکپارچه در همه مقیاس‌های قانونی (برنامه دوم، سوم و چهارم توسعه، سیاست‌های کلان و خرد، برنامه‌ریزی‌های مختلف شهرها) مطرح شده است پس چرا این امر محقق نمی‌شود؟ این موضوع به انگیزه‌های حاکم بر رفتار ذی‌نفعان مدیریت شهری باز می‌گردد. در حقیقت باید به این نکته توجه کنیم که یکپارچگی مدیریت شهری تا چه اندازه منافع گروه‌های ذی‌نفع را تامین می‌کند. در اینجا با چهار گروه مواجه هستیم: بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی و بخش مردمی. مدیریت یکپارچه می‌بایست منافع هر چهار گروه را مرتفع نماید. اشکال اساسی در درک مدیریت یکپارچه و تطابق آن با انگیزه و خواست گروه‌های مختلف است. چون هر یک از گروه‌های فوق در اعتقاد به مدیریت یکپارچه هم‌نظر نیستند و در تامین منافع‌شان تردید دارند در نتیجه با اکراه به تحقق مدیریت یکپارچه می‌نگرند و سطح همکاری خود را در آن، تا حد ممکن کاهش می‌دهند. گویا متفرق بودن مدیریت شهری اکنون بیشتر منافع بخش‌های فوق را تامین می‌کند و دغدغه‌ای برای مدیریت یکپارچه وجود ندارد. مقاومت سازمان‌ها در واگذاری وظایف خود ناشی از همین نگاه است؛ هرچند شهرداری‌ها نیز گاهی چندان رغبتی به پذیرش برخی وظایف واگذار شده ندارند. این بی‌رغبتی به دو چیز باز می‌گردد اول آنکه منافی در پذیرش این وظایف وجود ندارد و دوم آنکه شهرداری‌ها اعتماد به نفس لازم را برای انجام آن ندارند.

هم‌اکنون یک فضای ابهام و سوءتفاهم در این زمینه مشاهده می‌شود. به طور عمومی، تلقی خوبی از شهرداری وجود ندارد. در حقیقت از سال ۱۳۳۴ که شهرداری‌ها شکل گرفتند وظایف فرهنگی آن‌ها به تدریج کاهش یافت و شهرداری به یک سازمان ارائه‌کننده خدمات پیش پا افتاده تبدیل شد. در حالی که، شهرداری یک سازمان اجتماعی است و می‌باید حیات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی شهروندان را تسهیل کند. رابطه چهار گروه (دولتی - خصوصی - عمومی - مردمی) در یک فضای اعتماد متقابل می‌تواند به یک بازی بُرد-بُرد منتهی شود. این فضا در صورتی شکل می‌گیرد که آگاهی نسبت به طرفین و منافع هر یک افزایش یابد. همچنین اطلاع‌رسانی در این زمینه می‌تواند نقش بسیار مهمی داشته باشد. در این شرایط به مدیریت یکپارچه نزدیک شده‌ایم. ایجاد بینش و اطمینان در گروه‌ها نسبت به مدیریت یکپارچه، تعیین سهم هر یک از گروه‌ها و تبیین نقش آن‌ها به موفقیت این امر کمک خواهد کرد.

فرهنگ‌سازی عمومی و معرفی نمونه‌های موفق مدیریت یکپارچه

موضوع مدیریت یکپارچه را می‌باید به یک دغدغه و مسئله برای گروه‌های مختلف تبدیل کنیم. اگر این اتفاق روی دهد خود گروه‌های مذکور مدعی شکل‌گیری آن خواهند بود؛ ولی چنانچه تنها از بالا بصورت قانون تحمیل کنیم نوعی مقاومت در برابر پذیرش آن به وجود می‌آید. آموزش‌های مستقیم نیز کارگشا نیست. چرا که این آموزش‌ها اکنون شکل گرفته و لایه کارشناسان و متخصصان کاملاً با این موضوع آشنا هستند. در حال حاضر می‌باید ذهنیت مدیران و مردم

را برای پذیرش مدیریت یکپارچه آماده کرد. این کار از طریق معرفی نمونه‌های مثبت در زمینه مدیریت یکپارچه و ارائه تجربیات موفق بومی امکان‌پذیر خواهد بود. زمینه این کار در کشور ما وجود دارد چرا که در برخی نمونه‌های پیچیده در شهرهای کوچک کشور نشان داده است که همکاری مردم با نهادهای مدیریتی به‌صورت خودجوش چگونه باعث رفع مشکلات می‌شود. بیان این تجربه‌ها باعث فرهنگ‌سازی می‌شود. اما مهم‌تر از انجام اقدامات هماهنگ در عرصه شهر، تداوم و پایداری این گونه اقدامات است. یکی از آسیب‌های جدی در شهرهای ما این است که کار به خوبی آغاز می‌شود اما در نیمه راه، به دلایل مختلف، متوقف می‌شود و یا به بیراهه می‌رود. اتفاقاتی این چنین به اعتماد مردم آسیب جدی وارد می‌کند و در گذر زمان به بی‌اعتمادی و انفعال گروه‌های ذی‌نفع منجر می‌شود.

یکپارچگی در «برنامه ریزی شهری»

متأسفانه برنامه‌ریزی شهری بیشتر به برنامه‌ریزی بخش کالبدی شهر تعبیر و تفسیر شده است. این نیز به ذهنیت برنامه‌ریزان باز می‌گردد. چرا که ذهنیت، شکل‌دهنده رفتارهای ماست. ذهنیت کالبدی به برنامه‌ریزی در شهرهای ایران در نهایت به طرح‌های جامع و تفصیلی خلاصه می‌شود.

قطعاً در سطح برنامه‌ریزی، یکپارچگی وجود ندارد. حتی به لحاظ کالبدی نیز طرح‌های جامع و تفصیلی یکپارچه نیست؛ چرا که عدم وجود مدیریت یکپارچه در شهرها و یکپارچه نبودن نظام برنامه‌ریزی شهری و مداخله موضعی شهرداری‌ها در طرح‌های تفصیلی باعث ایجاد اختلالات و اشکالات جدی شده است. به بیان بهتر وقتی مدیریت یکپارچه‌ای در شهرها وجود ندارد که در سه سطح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا یکپارچه عمل کند و پاسخگوی مشخصی در این میان وجود ندارد، نمی‌توان توقع داشت تا «برنامه‌ریزی یکپارچه» محقق شود. متأسفانه عملکردهای اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با هم دیده نمی‌شود و شهرداری‌ها بیشتر خود را متولی بحث کالبدی و مالی شهر می‌دانند.

برنامه‌ریزی عمران شهر، برنامه‌ریزی اجتماعی شهر و ... حلقه‌هایی هستند که ارتباط آن‌ها در نظر گرفته نشده و نقش شهرداری و شورای شهر در هماهنگی آن‌ها به لحاظ قانونی بسیار محدود است در نتیجه این رویه به یکپارچگی نخواهد انجامید.

روند صحیح، سرعت مناسب

دو نکته مهم در این مورد وجود دارد؛ اولاً جهت این روند به‌سمت مسیر صحیح باشد و دوم آنکه از سرعت مناسبی برخوردار باشد. ارزیابی من این است که در ۱۵ سال گذشته، روند تحقق مدیریت یکپارچه دارای نوسانات بسیاری داشته است. گاهی بسیار خوب بوده و به سمت یکپارچگی حرکت کرده‌ایم و گاهی نیز افت داشته است. مثلاً در مدیریت کلان شهرها یا در مجموعه‌های شهری گاهی به سمت تفرق بیشتر حرکت کرده‌ایم. اما مشکل اساسی این است که از سرعت مناسبی برخوردار نبوده است.

در نهایت نباید فراموش کرد که بحث مدیریت شهری نیازمند زمان و کسب تجربه است. در تحقق این امر نباید بیش از حد عجله کرد. بلندمدت بودن خصلت پدیده‌های اجتماعی است. ارتقا و تکامل مدیریت یکپارچه شهری مستلزم گذشت زمان، بازنگری و درس گرفتن از گذشته است. فراموش نکنیم که انتظار بیش از حد، خود یک آسیب است.

هنگامی که مدیریت یکپارچه‌ای در شهرها وجود ندارد که در سه سطح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا یکپارچه عمل کند و پاسخگوی مشخصی در این میان وجود ندارد، نمی‌توان توقع داشت تا برنامه‌ریزی یکپارچه محقق شود.