

سازمان برنامه ریزی شهری در تجربه کلان شهرها

مدیریت یکپارچه شهری و نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران

sm_1332@yahoo.com

شریف مطوف / دکترای شهرسازی / عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی

شده و راه‌حلی برای آن یافته‌اند، می‌تواند راهنمای خوبی برای اقدامات لازم در تهران یا در کل ایران باشد.

«نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» که در عرصه‌ای به وسعت تهران بزرگ فعالیت می‌کند، لازم است با تعداد زیادی از ارگان‌ها و مؤسسه‌ها کار کند و هماهنگی‌های لازم میان این ارگان‌ها در چارچوبی صورت پذیرد تا مدیریت شهری تهران به صورت یکپارچه انجام شود. در این رابطه، ضمن اینکه شهرداری تهران مدیریت شهر را به صورت یکپارچه بر عهده دارد، هر یک از سازمان‌ها و ادارات اعم از دولتی، شبه‌دولتی و بخش خصوصی، وظایف تعیین‌شده‌ای در شهر تهران نیز دارند. از سوی دیگر، تصور می‌شود وظایف نهاد در مدیریت یکپارچه شهری، وظایف محوری و اساسی در تلفیق فعالیت‌های این ارگان‌ها در جهت تحقق مدیریت یکپارچه و توسعه پایدار باشد. این پیچیدگی جزء ویژگی‌های شهر تهران است، همان گونه که ویژگی شهرهای بزرگ جهان نیز هست.

از این رو، نگرش یکپارچه و جامع به مسائل شهری و مدیریت یکپارچه شهری می‌تواند محور مطالعاتی باشد که ما را به حل مشکلات اساسی راهنمایی کند. راه‌کارهای حل این مشکلات باید متکی بر دانش روز و نظریه‌های علمی، تجربه‌های مفید ایران و جهان، شناخت دقیق از مسائل و پیچیدگی‌های شهرها و جامعه‌ای باشد که ما در آن زندگی می‌کنیم. بدیهی است هیچ جریان توسعه‌ای تحقق نمی‌یابد، مگر آنکه نهادینه شود؛ و نهادینه کردن هر جریان توسعه‌ای بدون ایجاد نهاد آن تحقق نمی‌پذیرد. بر این اساس، «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران»، به منظور نهادینه کردن برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه شهری تهران تشکیل شده است.

جستجو در تجربه‌های جهانی برنامه‌ریزی شهری

در جستجوی اطلاعات تجربه‌های کشورهای جهان در نظام برنامه‌ریزی یکپارچه شهری در شهرهای بزرگ و به‌ویژه در پایتخت‌ها، به شهرهای پاریس، لندن و پکن بیشتر بر می‌خوریم. در این نوشتار سعی شده است مهم‌ترین ویژگی‌ها و تجربه‌های مربوطه به این نهادها را معرفی کنیم:

الف) تجربه آتلیه برنامه‌ریزی شهر پاریس (APUR)

شاید یکی از قدیمی‌ترین نهادهای برنامه‌ریزی و طراحی توسعه شهری در کلان‌شهرها مربوط به شهر پاریس در کشور فرانسه است. این نهاد که به نام آتلیه پاریس و علامت اختصاری «اپور» معروف شده است، الهام‌بخش بسیاری از کشورهای جهان در ایجاد نهادهای برنامه‌ریزی و طراحی توسعه شهری بوده که از جمله ایجاد نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری در ایران در سال

برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری، لازم است این مفهوم به‌گونه‌ای در جامعه شهری نهادینه شود که پذیرش عام پیدا کرده و دستگاه‌های مختلف عامل در محیط‌ها و فضاها شهری بپذیرند که برای هماهنگی میان فعالیت خود، لازم است از یک نظام واحد یکپارچه مدیریت شهری تبعیت کنند. این یکپارچگی، به رغم تفاوت و تنوع زیاد زمینه فعالیت‌هایی که دستگاه‌های مختلف انجام می‌دهند، اهداف مشترکی در یک شهر بزرگ دارند که عبارت است از توسعه یکپارچه و پایدار شهری و نیز مدیریت فضاها شهری به گونه‌ای که محیط‌های مناسب برای زندگی مردم فراهم کند.

این نوشته سعی دارد «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» را به‌عنوان نهاد لازم برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری معرفی کند که با نهادینه کردن آن، امید می‌رود برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه شهری نهادینه شده و در سایه آن مدیریت یکپارچه توسعه شهری تحقق پیدا کند. همچنین دستاوردهای نهادهای مشابه در شهرهای پاریس، لندن و پکن به امید بهره‌گیری از درس‌ها و آموزه‌های کلی آن در جوامع شهری مقایسه شده است.

واژگان کلیدی: نهاد برنامه‌ریزی، مدیریت یکپارچه شهری، حکومت محلی، شورای شهر.

مقدمه

یکی از مسائل بسیار مهم در تعامل نهاد با دیگر ارگان‌هایی که به نوعی درگیر امور شهر تهران- اعم از مدیریت شهری، توسعه شهری و یا مسائل دیگر- هستند، شناخت و تعیین میزان کار، وظایف، مسئولیت‌ها، همکاری، ارتباط و تعاملی است که بر اساس قوانین، مقررات و نوع کار تعیین می‌شود. تاکنون مطالعات گسترده‌ای در سطح جهان، در رابطه با تعامل شهرداری‌ها و ارگان‌های دیگر در چارچوب نظام مدیریت یکپارچه شهری، صورت گرفته است؛ چرا که این مسئله مشکلی جهان‌گیر بوده است. تجربه‌های جهانی در برخی از کشورهایی که پیش از ما با این گونه مشکلات مواجه



آتلیه شهر پاریس (اپور APUR) _ نهاد برنامه‌ریزی و طراحی توسعه شهری _ در سوم جولای سال ۱۹۶۷ توسط شورای شهر پاریس ایجاد شد. هدف از تأسیس آن دنبال کردن تحولات شهری، مشارکت در تعریف سیاست‌های توسعه و برنامه‌ریزی شهری، هدایت مسیر سیاست‌های شهری و تهیه مدارکی است که به طراحی طرح‌های توسعه پاریس منجر شود. برنامه‌ریزی و طراحی طرح‌های توسعه شامل نواحی شهری پاریس به صورت پاریس بزرگ و یا بخش‌هایی از شهر پاریس است.



۱۳۸۲ به نوعی با همکاری آن بوده است.

«اپور» برای انجام مأموریت خود، نظارت و تجزیه و تحلیل روند توسعه شهر پاریس، به‌ویژه بر اساس اطلاعات جمعیت، اقتصاد، جامعه‌شناسی و کلیه وقایع تأثیرگذار بر آن را به عنوان شهر بزرگ و پایتخت کشور فرانسه برعهده گرفت. از وظایف آن، انجام مطالعات مفصل به منظور تهیه طرح‌ها و پروژه‌های توسعه محله‌های شهری، تهیه و تدوین انواع گزارش‌های برنامه‌ریزی و توسعه یا مشارکت در تهیه این نوع گزارش‌ها است.

«اپور» می‌تواند مأموریت‌ها یا مطالعاتی را که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به فعالیت‌ها و وظایف آن مرتبط می‌شود، انجام دهد یا در انجام آنها مشارکت کند. این گونه فعالیت‌ها ممکن است توسط اعضای «اپور»، مؤسسه‌های مطالعاتی و یا سازمان‌های عمومی انجام شود. همچنین «اپور» مانند یک سازمان غیرانتفاعی توسط شورای شهر پاریس، دولت، شورای منطقه‌ای فرانسه، شورای شهر پاریس در مورد تجارت و صنعت بررسی و اظهار نظر می‌کند.

ب) تجربه مدیریت یکپارچه لندن بزرگ

مرور تجربه‌هایی از کشور انگلستان که در رابطه با برنامه‌ریزی یکپارچه توسعه شهری اقداماتی انجام داده و درس‌های مفیدی به دست آورده است، مفید خواهد بود. اما قبل از آن باید فضای تصمیم‌گیری در این رابطه را در انگلستان بشناسیم. به عبارت دیگر ساختار مدیریت سرزمینی آن را در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی مورد بررسی قرار دهیم.

کشور بریتانیا از چهار سرزمین به نام‌های انگلند، اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی تشکیل شده است. الگوی حکومت محلی در «انگلند» پیچیده است، چرا که توزیع کارکردها بسته به ترتیبات محلی، تفاوت می‌کند. قانونگذاری در مورد حکومت محلی در انگلستان توسط مجلس ملی (پارلمان) و دولت پادشاهی انگلیس صورت می‌گیرد؛ چرا که کشور انگلستان پارلمان‌های محلی ندارد. اما قانون‌های اصلی قدرت در کشور بریتانیا میان مجلس لوردها، مجلس عوام، کابینه و حکومت‌های محلی که به صورت شوراهای منطقه‌ای و شهری توزیع شده است.

سرزمین «انگلند» (جزئی از کشور بریتانیا که بهتر است آن را انگلیس بنامیم) خود به ۹ منطقه تقسیم شده است. یکی از

این مناطق لندن است که دارای یک شورای منطقه‌ای و شهردار به صورت جداگانه است. اما دیگر مناطق، نقش‌های کمتری در کل کشور دارند. پایین‌تر از سطح منطقه‌ای، دو نوع متفاوتی از حکومت‌های محلی در انگلیس وجود دارند. در برخی از قسمت‌های آن سرزمین شورای شهرستان وجود دارد که مسئولیت اداره برخی از خدمات مانند آموزش، مدیریت دفع زباله و برنامه‌ریزی راهبردی را درون شهرستان برعهده دارد. درون این شهرستان، تعدادی شوراهای ناحیه‌ای هستند که خدماتی مانند مسکن، جمع‌آوری زباله و برنامه‌ریزی محلی را برعهده دارند. اعضای این شوراها در انتخابات جداگانه انتخاب می‌شوند. برخی از مناطق تنها یکی از این سطوح را دارا هستند.

یک ناحیه نیز ممکن است به چند واحد مدنی محلی تقسیم شده باشد. این واحدها (که معادل شورایی‌های ما در تهران هستند) علاوه بر داشتن نقش مشاور در برنامه‌ریزی محلی، وظایف دیگری نیز دارند؛ مانند نگهداری از پارک‌ها و فضاهای عمومی. شوراهایی که در تمام این سطوح فعالیت می‌کنند، به عنوان قدرت‌های محلی اصلی شناخته می‌شوند.

از سال‌های واپسین قرن بیستم تجربه‌های زیادی در رابطه با مدیریت شهری یکپارچه در انگلستان به دست آمده است. از سال ۱۹۹۸ درباره مدیریت شهری لندن بزرگ بحث شده است. قوانینی نیز از سوی دولت و توسط پارلمان تصویب شده است و به طور متوسط هر دو سال یک‌بار یک لایحه قانونی تصویب شده است که طی آن اختیارات حاکمیتی بیشتری از دولت مرکزی منتزع و به حکومت محلی یا مدیریت شهری داده شده است. ساختار مدیریت شهری لندن بزرگ را در زیر می‌آوریم.

مدیریت شهری لندن بزرگ عبارت است از بدنه گسترده حاکمیتی در شهر. این بدنه شامل بخش‌های زیر است:

- شهردار لندن که به صورت مستقیم در انتخابات عمومی انتخاب می‌شود.
- شورای شهر ۲۵ نفره که در انتخابات توسط مردم انتخاب می‌شود.
- دبیرخانه قدرتمند شهر.

مدیریت شهری لندن بزرگ، مسئول اداره لندن بزرگ با مساحت ۱۵۷۹ کیلومترمربع است. این ارگان قدرت را با شورای ۳۲ نفره لندن



پکن، پایتخت چین یک نهاد برنامه‌ریزی شهری دارد

انستیتوی مدیریت شهری پکن که در سال ۲۰۰۲ تأسیس شد، دپارتمان برنامه‌ریزی پژوهشی دارد که در مورد موضوعات علمی مرتبط با توسعه شهری تحقیق می‌کند. پایش عملکرد شهرداری پکن در رابطه با اجرای طرح جامع نیز بر عهده این انستیتو است. این پایش از محله‌های شهری تا کل سطح شهر در جریان است.

بوروز (مناطق شهرداری ۳۲ گانه لندن بزرگ که ۱۲ منطقه در لندن مرکزی و ۲۰ منطقه در لندن پیرامونی) است. مناطق شهرداری ۳۲ گانه لندن توسط شورای مناطق شهرداری اداره می‌شوند که برای دوره‌های

چهارساله با انتخابات محلی انتخاب می‌شوند. مسئولیت مدیریت مناطق شهری توسط این شوراهاست و حوزه عمل آنها شامل اداره مدارس، جمع‌آوری زباله و پاکیزگی معابر و کلیه خدمات اجتماعی می‌شود. شوراهای مناطق شهرداری به‌عنوان حکومت‌های محلی عمل می‌کنند و هر کدام به مثابه اداره آموزش منطقه خود نیز شناخته می‌شوند و شهرداری لندن به امور کلی‌تر در سطح شهر لندن، می‌پردازد.

برای قانونی کردن نهاد مدیریت لندن بزرگ از سال ۱۹۹۸ به بعد، با معدل هر دو سال یکبار، لایحه‌ای به مجلس تقدیم و به قانون تبدیل می‌شده است. بخشی از قانون ویژه‌ای که برای مدیریت لندن بزرگ در اکتبر ۲۰۰۷ تصویب شد، به اداره اجتماعات و حکومت محلی اختصاص داده شده است. در قسمت اول این قانون، تحت عنوان «هدف و تأثیرات مورد انتظار»، موارد زیر آمده است:

"در اجرای قانون سال ۲۰۰۵ و به منظور افزودن بر قدرت و مسئولیت مدیریت لندن بزرگ و انتقال قدرت از حکومت مرکزی به قدرت محلی در تدوین راهبردهای خدمات عمومی در پایتخت، بالابردن سطح زندگی برای کلیه کسانی که در شهر لندن زندگی و یا کار می‌کنند،

مورد توجه قرار می‌گیرد.

طبق این قانون حکومت محلی لندن بزرگ هر چند وقت که اقتضا می‌کند، جدول تعیین حقوق و مزایای کارکنان شهرداری را تصویب می‌کند. اجرای این جداول به صورت مشترک توسط شهردار و شورای شهر به نمایندگی از حکومت محلی لندن بزرگ خواهد بود.

طبق قانون سال ۱۹۹۹ که در قانون سال ۲۰۰۷ ابقا شده است، وظایف شورای شهر در درجه اول مشورتی است. شهردار موظف است با شورای شهر مشورت کند، مقدم بر مشورت با هر شخص دیگر. شهردار باید به تذکرات شورای شهر توجه کند. قبل از مشورت، شهردار باید گزارشی تهیه کرده و به رئیس شورای شهر تقدیم کند."

ج) تجربه نهاد برنامه‌ریزی شهری پکن

در شهر پکن، انستیتوی مدیریت شهری در سال ۲۰۰۲ تأسیس شده است که زیرمجموعه آن دپارتمان برنامه‌ریزی پژوهش (PRD) Planning Research Department قرار دارد. در این دپارتمان، ۸ نفر پرسنل تحقیق حضور دارند که در مورد موضوعات علمی مرتبط با توسعه شهری تحقیق می‌کنند. مهم‌ترین وظیفه این دپارتمان تهیه برنامه‌های مطالعاتی و برنامه‌ریزی آنها برای اجرا است. عمده این مطالعات توسط دپارتمان‌های دیگر شهرداری پایتخت تهیه می‌شود که برنامه‌ریزی برای انجام مطالعات توسط همین دپارتمان انجام می‌شود.

همچنین، این دپارتمان، برنامه‌ریزی راهبردی انجام تحقیقات و برنامه‌ریزی انجام تحقیقات راهبردی را نیز بر عهده دارد. یکی از مأموریت‌های این دپارتمان، پایش عملکرد شهرداری پکن در رابطه با اجرای طرح جامع است. بر اثر چنین پایشی، نیاز به مطالعاتی برای تکمیل یا تصحیح برنامه‌ها یا اجزاء موردنظر طرح جامع توسعه شهر پکن به وجود می‌آید و برای انجام این مطالعات، برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام می‌دهد. پایش توسط این دپارتمان در سطوح مختلف - از سطح کل شهر و جایگاه آن در توسعه کشور گرفته تا پایش اجرای طرح‌های توسعه در سطح محله‌های شهری - صورت می‌گیرد. تجزیه و تحلیل اطلاعاتی که این دپارتمان از عملکرد اجزاء مختلف شهرداری جمع‌آوری می‌کند، می‌تواند نیازهای پژوهشی در زمینه‌های مختلف را تشخیص داده و اجرای آنها را برنامه‌ریزی کند.



نتیجه‌گیری

فراهم‌کننده و تصمیم‌گیرنده باشد که دیگر ارگان‌ها توان آن را نداشته باشند. همچنین به تدریج، نهاد باید در چارچوب تحقق مدیریت یکپارچه شهری، برنامه‌های توانمندسازی ارگان‌های دیگر را در دستور کار خود قرار دهد. این کار از طریق برنامه‌های آموزشی، ترویجی و نشست‌های مشترک امکان‌پذیر است.

استفاده از سرمایه‌های اجتماعی در تعامل نهاد با دیگر ارگان‌ها، راهبرد محوری باشد. ایجاد اعتماد متقابل، سعی در همبستگی با دیگر ارگان‌ها و تلاش در جهت پیوستگی وظایف نهاد با وظایف دیگر ارگان‌ها در چارچوب مشارکت واقعی ضامن موفقیت در این تعامل‌ها است.

لازم است توان و دارایی‌های بالقوه و بالفعل کلیه ارگان‌ها و سازمان‌های در تعامل با نهاد شناسایی شده و بر اساس آن استفاده از ظرفیت‌های موجود و ظرفیت‌سازی مجدد، تعامل صورت گیرد.

تعامل یکسان و به یک اندازه با کلیه سازمان‌ها ضرورت و فایده‌ای ندارد. در تعامل باید شریک‌های استراتژیک شناسایی شده و برای هر یک از موضوعات مورد شراکت و هر شریک معینی برنامه‌های مشارکت خاصی طراحی کرد.

می‌توان از تجربه‌های جهانی در تعامل با سازمان‌های مشابه استفاده کرد. ابتدا باید ساختار مدیریت یکپارچه شهری در شهرها و کشورهای مورد مطالعه، شناسایی شده و سپس درس‌هایی از تجربه‌های مفید آنان گرفت.

«نهاد برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه شهری تهران»، در تعامل با سازمان‌های دیگر عمل‌کننده در شهر تهران، لازم است چارچوبی برای مدیریت یکپارچه توسعه شهری را نهادینه سازد. برای این منظور، لازم است راهبردها و سیاست‌های زیر را مدنظر قرار دهد:

۱) کلیه تعامل‌ها دانش‌محور، پویا و پایا باشد. استفاده از دستاوردهای علمی جدید هم در چگونگی برقراری تعامل و هم در تعیین موضوعات مورد تعامل ضرورت دارد.

۲) نگرش سود-سود در کلیه تعامل‌ها مورد توجه قرار گیرد. همکاری میان نهاد و سازمان‌های دیگر در شهر تهران باید سود کافی و انگیزه‌سازی برای تمام طرف‌های تعامل فراهم سازد.

۳) اصول تعامل و رابطه منطقی میان مسئولیت و اختیار مدنظر باشد. رابطه منطقی میان عمل فراهم‌ساختن و اختیار تصمیم‌گرفتن برقرار باشد. باید مشخص شود کدام طرف تعامل فراهم می‌کند و کدام طرف تصمیم می‌گیرد.

۴) دیدگاه نظری شراکت مورد توجه قرار گیرد. مطابق این دیدگاه، تمام طرف‌های تعامل باید هم‌فراهم کنند و هم‌تصمیم بگیرند، و آنچه را که هر یک از طرف‌ها بتواند فراهم سازد، تهیه کند و هر آنچه را تمام طرف‌ها لازم بدانند به اجماع تصمیم بگیرند. بر اساس این دیدگاه، غیر از نهاد، کلیه سازمان و ارگان‌های عمل‌کننده در شهر تهران باید هر آنچه را که لازم بدانند، فراهم کنند و در چارچوب مدیریت یکپارچه، با توافق و همدلی تصمیم بگیرند. نهاد تنها در مواردی

پی‌نوشت

1 Local government in England

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_England

2 Wikipedia: the free Encyclopedia

http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London_Authority#Purpose

www.en.wikipedia.org

منبع

