

# سخن نهاد

علیرضا عندلیب / رئیس نهاد برنامه ریزی توسعه شهری تهران

وقتی که مفهوم مدیریت یکپارچه در ذهن شکل می‌گیرد ناخواسته داستان «فیل» مولوی در ذهن تداعی می‌شود. در سرزمینی که هیچ شناختی از فیل نداشتند آن را شبانه آورده و وارد اتاقی کردند و سپس از عده‌ای خواستند که با رفتن به آن جا فیل را لمس کرده و استنباط خود را بیان کنند. کسانی که دم فیل را لمس کرده آن را به یک شلنگ تشبیه کرده؛ عده‌ای گوش فیل را دست کشیده آن را شبیه بادبزن، عده‌ای کمر فیل را لمس کرده و آن را شبیه یک تخت، عده‌ای پاهای فیل را دست کشیده بودند و آن را شبیه ستون، عده‌ای خرطوم فیل را لمس کرده و آن را شبیه یک نلوان می‌پنداشتند و عده‌ای ...

قضیه «مدیریت یکپارچه شهری» نیز در همین مفهوم و مقال جای دارد. اگر قرار باشد شهر را با همان مفهومی که از فیل برداشت شده «تکه تکه» و «ابعادی» بررسی و تحلیل کنیم، استنباط حاصل همان خواهد شد که از فیل شد ...

به راستی مفهوم «مدیریت یکپارچه شهری» یعنی چه؟ شهر با کدام مفهوم؟ شهر در چه بعدی از ابعاد وجودیش معنا و مدیریت می‌شود؟ پیش از آن که چنین مفهومی را توضیح دهم مقدماً باید توضیحاتی را درباره مختصات تهران و ویژگی‌های آن بیان کنم.

همان طور که پیشتر ذکر شد، تهران؛

- شهری است که قدمت و تاریخچه و بعد تاریخی آن بیش از جغرافیایش معنا و مفهوم داشته و دارد.
- شهری است که «مقاومت» و ایستادگی «تاریخی» و «جغرافیایی» اش چه در برابر حوادث انسانی (تاریخ) و چه در برابر وقایع طبیعی سرلوحه و سرآمد بسیاری از کشورهای جهان بوده است.
- شهری است که مفهوم «متمرکز» و «اقتدار ملی» را در خویش جای داده است.
- شهری است که روند اداراتش برای سایر نقاط ایران و حتی خاورمیانه «پیام‌دهنده» و «قتباس‌شونده» است.
- شهری است که مفهوم «دو قطبی» بودن با همه ابعاد آن را در خویش جای داده است.
- تهران شهری است مترامکم. به عبارتی یکی از مترامکم‌ترین شهرهای جهان در ابعاد گوناگون است. شهری است با تراکم جمعیتی، بیکاری، شغلی، مهاجرتی، حادثه، ترافیک، آلودگی، ... و بالاخره تراکم مدیریتی.
- از طرفی مفهوم توسعه پایدار به عنوان یک نیاز اساسی (اگر نگویم اساسی‌ترین نیاز شهر) در واقع هنوز در ذهن مدیران و مسئولان ما به طور کاملاً صحیح جا نیفتاده و استنباط نشده است و هنوز عده‌ای نمی‌دانند که ضرورت درک این مفهوم (که امروزه از آن به عنوان یک پارادایم یاد می‌شود) چقدر بالاست، چراکه این مفهوم از «مدیریت یکپارچه شهری» و به «مدیریت یکپارچه شهری» منتج شده و می‌شود. بدون شک پیشتازی کلان‌شهرها از جمله تهران در تحقق توسعه ملی و برخورداری آن‌ها از زیرساخت‌های مختلف تکنولوژی و ارتباطی به گونه‌ای شتاب گرفته که ابعاد گوناگونی همچون پایداری اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز به خود گرفته است.
- با توجه به ابعاد گسترده پارامترهای تأثیرگذار در مدیریت شهرهای بزرگ، باید اذعان کرد که در عمل نهادهای متعددی اعم از سیاست‌گذار، مجری، مشاور و دیگران در به ثمر رسیدن اهداف توسعه در شهرها به ایفای نقش می‌پردازند. این خصیصه همواره مدیریت شهرها را با بحران «عدم یکپارچگی در مدیریت و بروز تداخلات سیاسی» روبه‌رو می‌سازد که نتیجه این امر نیز چیزی جز اتلاف هر چه بیشتر منابع و ازهم‌گسیختگی مدیریت شهرها نخواهد بود. بنابراین یکی از اهداف توسعه پایدار، تبیین و به‌کارگیری «سیاست‌هایی همسو» و «فراگیر» در جهت دستیابی به مدیریت کارا و یکپارچه در کلان‌شهرها است که این امر می‌تواند امکان تجربه زندگی با استانداردهای بالای کیفیتی را برای شهروندان فراهم کند.
- ملتی که امروز شایستگی و آمادگی حرکت به سوی «اصلاح الگوی مصرف» را دارد چند سؤال را پیش روی خود می‌بیند؛

- «مدل جامع توسعه پایدار در کلان‌شهر تهران» چیست؟ نقش و جایگاه کلیه ذی‌نفعان در عرصه‌های عمومی، دولتی و خصوصی در این زمینه کدام است؟
- مفهوم، ضرورت و ابعاد توسعه پایدار در بسترهای گوناگون مدیریتی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و زیست‌محیطی چگونه تبیین می‌شود.
- نقش نهادهای درگیر در توسعه پایدار و تبیین الگوها و استراتژی‌هایی برای دستیابی به یکپارچگی در

ویژه نامه نهاد توسعه تهران، مجله‌ای اختصاصی برای مسایل شهر است که به سفارش و پشتیبانی «نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» به ضمیمه ماهنامه منظر منتشر می‌شود. شهر، به مثابه پیشرفته‌ترین دستاورد تمدن انسان، آن‌چنان که شأن اوست شناخته نشده است. در جامعه ایران، علی‌رغم سنت پویا و عظیم شهرنشینی، این نقیصه بیشتر چهره می‌نماید.

«نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران» که رسالت هدایت طرح‌های توسعه شهری تهران را بر عهده دارد با درک منطقی و واقع‌بینی از مسئله، توسعه فرهنگ شهر و گسترش مطالعات شهری را در میان فعالیت‌های خود برنامه‌ریزی کرده است. بومی ساختن مسئله شهر در جامعه ایران و کشف راه حل‌های متناسب شرایط اجتماعی ما، هدفی است که از طریق رشد پژوهش‌ها و گسترش مطالعات علمی و نقد تجربه‌های جاری حاصل می‌شود. ویژه نامه نهاد توسعه تهران در صدد است در این زمینه گام بردارد.

## سخن نهاد / ۲

مفهوم یکپارچگی در فرایند مدیریت شهری / ۴

مدیریت یکپارچه شهری

در خدمت توسعه اجتماعات محلی / ۱۲

ضرورت‌ها و الزامات برنامه‌ریزی و مدیریت

یکپارچه توسعه کلان‌شهر تهران / ۱۴

تمرینی برای «دولت محلی» / ۲۲

اعتقاد به مدیریت یکپارچه

نیازمند اعتماد متقابل است / ۲۴

بازنگری در تعریف شهر / ۲۶

پنج مانع در تحقق مدیریت یکپارچه شهری / ۲۸

بافت‌های فرسوده شهری - تجربه آلمان / ۳۰

سرانجام باغ‌های متروکه تهران / ۳۲

استفاده از معماری روز دنیا در

پیاده راه حرم حضرت عبدالعظیم (ع) / ۳۲

هیئت تحریریه ویژه نامه

دکتر علیرضا عندلیب

دکتر سید عبدالهادی دانشپور / دکتر غلامرضا کاظمیان

دکتر شریف مطوف / دکتر کیانوش ذاکر حقیقی

سیاست گذاری برای نیل به توسعه پایدار چیست؟

- موانع، محدودیت‌ها و چالش‌های پیش روی مدیریت یکپارچه شهری در ایران برای تحقق اهداف توسعه پایدار کدام است؟
- سیاست‌ها و برنامه‌ها در جهت ارتقای مشارکت بخش خصوصی در حوزه مدیریت شهری چیست؟
- شیوه‌های جذب سرمایه‌گذاری و منابع در آمدی پایدار در توسعه پروژه‌های شهری و نهایتاً ایجاد مدیریت یکپارچه کدام است؟
- مشارکت شهروندان و تشکل‌های مردم نهاد (NGOs) در مدیریت یکپارچه چگونه است؟

به طور کلی همه سوالات فوق به یک سوال خلاصه می‌گردد؛

الزامات و نحوه اجرایی شدن مدیریت یکپارچه شهری چیست؟

طبعاً پاسخ به این سوال نیازمند امکان‌سنجی و شناخت الگوهای نوین شهرسازی و نگرش نوین در آمدزایی و اشراف به برنامه‌ریزی شهری در بالاترین سطح از یک سو و از دیگر سو ورود منطقی به کشف معضلات مربوط به دو حوزه آسیب‌شناسی پروژه‌ها و برنامه‌های «سیاستی» است.

در واقع داستان فیل مولانا داستان چندپارگی مدیریت شهری در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت است. شهر سیستمی «باز» است که ساختارهای این سیستم هر کدام دارای کارکردهای خاص خود است. این عملکردها و کارکردها در پیوستگی زمانی و مکانی (یعنی فضایی آن) در حال تغییر و تحول و همچنین در حال باز تولیدند. در حالی که باید توجه شود که «کل» سیستم شهر چیزی فراتر از «تمام اجزاء، ساختارها، کارکرد و عملکردهای آن» است. یعنی چه؟ یعنی اگر ساختارها و عملکردهای یک شهر از هم منفک و تجزیه شوند، پیوند «دوباره» آن‌ها دیگر عنوان سیستم شهر را ندارد. به عبارتی ساده‌تر، شهر یک سیستم «پویا» است که عملکردهای ساختارهای آن، پیوسته با هم تعامل دارند. برای تنظیم این روابط ما نمی‌توانیم کارکردهای مختلف شهر را به مدیریت منفک و بدون ارتباط با هم بسپاریم و انتظار بهبود داشته باشیم.

به عنوان مثال، در مدیریت یکپارچه شهری، رویکرد «عمومی» از الزامات مدیریت یک شهر «پویا» است. بدین معنا که تا چه حد می‌توان از «فکار عمومی» و «توان مردم» برای اداره شهر بهره جست تا از این رهگذر به واسطه این ارتقای معنوی (یعنی دخیل بودن مردم در اداره شهر) یک ارتقا «مادی» نیز صورت پذیرد. هنگامی ارتقای «مادی» شهر پابرجاتر خواهد بود که ارتقای «معنوی» شهر استوار باقی بماند. وجهی از این ارتقای معنوی در شهر، حسن تعلق خاطر به محیط زیست است. این تعلق خاطر هر چه که بیشتر باشد، شهروند می‌کوشد در نگهداری شهر خود کوشا تر ظاهر شود. اساساً عمده‌ترین دلیل آن که شهرهای توسعه‌یافته «زیبا» به نظر می‌رسند در همین امر نهفته است. در این گونه شهرها یک ارتقای «معنوی» گسترش یافته است و از همین طریق یک شهروند تلاش می‌کند که در توسعه محل زیست خودش فعال و کوشا ظاهر شود.

بنابراین مدیریت شهری در تهران (و اساساً ایران) محتاج یک تطور عمیق است. بدین معنا که در عرصه مدیریت شهری یکی از اصلی‌ترین عناصر در یکپارچگی مدیریت، لزوم «هم‌اندیشی جمعی» میان شهروندان و دخالت تام آنان در پروسه مدیریتی شهر و آموزش مدنی، فرهنگی شهروندان برای حضوری جدی‌تر و صمیمی‌تر در این عرصه است.

### تعامل بخش‌های اصلی مدیریت یکپارچه شهری

بنابراین مدیریت یکپارچه یعنی چه؟ یعنی یکپارچگی اندیشه و برنامه‌ریزی مدیران شهری، یعنی کارکرد مجموعه مدیران و برنامه‌ریزانی که «نظام‌مند» شده و برای هر رویکرد شهری، ورودی‌ها (INPUT) و خروجی‌ها (OUTPUT) مشخص و «هماهنگی» را تعریف و تعیین نموده‌اند. در واقع «داده‌های» این سیستم نظام‌مند، خواسته‌های شهروندان و دولت است و «ستاده‌های» آن که طی فرایندی از «برنامه‌ریزی، طرح و اجرا» به دست می‌آید، توسعه کمیت و کیفیت زندگی شهری است. به همین دلیل است که تأکید دارم بر این حقیقت که مدیریت شهری کارآمد، نیازمند چیزی بیشتر از شایستگی‌های صرفاً فنی و مدیریتی است، چرا که در این مفهوم، مدیریت شهری پیش از آن که عملکردی از جنس «فنی» باشد عملی «سیاستی» است و پیش از آن که در محدوده متخصصان فنی باشد در حیطه دخالت سیاست‌گذاران است. بنابراین باید توجه داشت مادامی که؛

- «ماهیت» مدیریت شهری از جنس دموکراسی و دخالت فعال شهروندان نباشد.
- رابطه مدنیت انسان‌ها و مدیریت آن‌ها، مفهوم نباشد.
- مدیران شهری، نمایندگان شهروندان نباشند.
- مبنای جذب مدیران، افزایش ظرفیت نظام پاسخگویی به تقاضاهای فراینده مردم نباشد.
- روحیه و نگرش کاربزماتیک در مدیران غالب باشد.
- مدیریت شهری با هر سه موضوع قانون گذاری، سیاست گذاری و اجرا توأمان درگیر نباشد.
- همبستگی مفهومی بالایی میان سیاست‌های حکومتی و هویت سیاسی اداری مدیریت شهری برقرار نباشد.
- فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، مبتنی بر ارائه توصیه‌های تکنیکی و فنی نباشد.
- روش‌شناسی مؤثر و کارآمدی در «نوع مدیریت» و «برنامه‌ریزی استراتژیک» صورت نگرفته باشد.
- تفکر «توسعه همه جانبه» و «رفاه شهروندان» خمیرمایه اصلی برنامه‌ریزی نباشد.
- ماهیت مدیریت شهری چند عملکردی و چند رویکردی و چندسطحی نباشد.
- راهبردهای «توان بخشی»، راهبردهای «سامان دهی» و راهبردهای بسیج کلیه منابع توسعه شهری تعیین نشده باشد.
- تناسب وظایف با امکانات و توانایی‌ها بررسی نشده باشد.

سخن گفتن از «مدیریت یکپارچه شهری» مفهومی معنایی و ارزشی و جامع را در خود نخواهد داشت و نگاه همان نگاهی است که به اعضای فیل به طور جداگانه شده و مفهومی مضحک را در تعریف «فیل» بیان می‌کند.