

پایش و ارزیابی، الزام تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری آموزه‌هایی از تجربه انگلستان

رنا تقدسی / کارشناس ارشد شهرسازی

Email: r.taghaddossi@gmail.com



نظام برنامه‌ریزی شهری در کشور ما طی دهه گذشته عمدتاً به سمت استفاده از شیوه برنامه‌ریزی راهبردی و انجام طرح‌های توسعه شهری در قالب طرح‌های راهبردی-ساختاری گام برداشته است. پس از تهیه چند طرح ساختاری جایگزین طرح‌های جامع در چند شهر کشور در سال‌های اخیر و طرح‌هایی از قبیل طرح توسعه گردشگری، شاید بتوان از میان مهم‌ترین و جدیدترین طرح‌هایی که به این شیوه تهیه شده‌اند، به طرح راهبردی-ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران) اشاره نمود که پس از فراز و نشیب‌هایی که در مسیر تهیه و تصویب طی نموده و با وجود نقدهای گوناگونی که تاکنون بر آن صورت گرفته است، در حال حاضر به همت نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران در مرحله‌ی پیاده‌سازی و اجرایی شدن تدریجی «برنامه‌ها و طرح‌های موضعی و موضوعی» تعریف شده در آن قرار دارد. اما شاید بخشی از نقدهای وارد بر این طرح مهم در تاریخ شهرسازی ایران را بتوان ناشی از این امر دانست که همپای گرایش روزافزون به تهیه طرح‌های راهبردی-ساختاری در ایران (که خود البته عنوانی تلفیقی است)، تحول لازم و کافی در دیدگاه‌های نظری و مهارت‌های عملی مدیران و کارشناسان شهرسازی کشور صورت نگرفته است و این تغییر رویکرد در تهیه طرح‌ها، بیش از اندازه شتاب‌زده و در نتیجه علاقمندی سطوح بالای مدیریتی و نیز سطوح علمی-دانشگاهی به همگامی با دانش روز دنیا و مطرح نمودن تجربه‌ای جدید در تهیه طرح‌های شهری صورت گرفته است.

در مقطع زمانی حاضر، شاید بهترین و سریع‌ترین راه برای یافتن شیوه‌های عملی - و نه مبتنی بر روش آزمون و خطا - در بحث تحقق‌پذیری طرح جامع اخیر تهران و طرح‌های مشابه، استفاده از تجربیات کشورهایی است که سابقه‌ای بسیار طولانی‌تر در تهیه طرح‌هایی از این دست دارند. از میان کشورهایی که نظام برنامه‌ریزی شهری - منطقه‌ای آنها سابقه‌ای طولانی در تهیه طرح‌های راهبردی دارند، کشور انگلستان یکی از موفق‌ترین تجربیات تهیه و بازنگری در قوانین مربوط به تهیه طرح‌های توسعه شهری در سطوح مختلف را داراست. نوشتار حاضر بر آن است تا با نگاهی کوتاه به سابقه طرح‌های راهبردی-ساختاری در انگلستان، آموزه‌هایی از موارد مندرج در قوانین مصوب این کشور در زمینه نحوه تأثیرگذاری مباحث پایش و ارزیابی در تحقق‌پذیری این قبیل طرح‌ها را مطرح نماید.

واژگان کلیدی: انگلستان، طرح‌های ساختاری، توسعه شهری

فرداست طرح‌های محلی، و تعیین‌کننده سیاست‌های راهبردی و کلان و چارچوب‌های برنامه‌ریزی محلی. ۱ طرح‌های محلی شامل طرح‌های موضعی، طرح‌های محدوده عمل و طرح‌های پایه بخش تهیه شده توسط مراجع بخشی با هدف تدوین سیاست‌های تفصیلی‌تر و پیشنهادهای مشخص مکانی در چارچوب طرح ساختاری فرداست، جهت هدایت توسعه در محل اجرای طرح. ۲ تغییرات قانونی سال ۱۹۹۰، ارائه طرح‌های واحد توسعه (UDP) را در دستور کار مراجع تهیه و تصویب طرح قرار داد که با شباهت‌های بسیاری به طرح‌های مبتنی بر قانون سال ۱۹۸۶،

سابقه مطرح شدن «طرح‌های ساختاری» در نظام برنامه‌ریزی انگلستان به سال ۱۹۶۵ و انتشار گزارش گروه مشاوران برنامه‌ریزی (PAG) با عنوان «آینده طرح‌های توسعه» باز می‌گردد. سیستم پیشنهادی این گروه، تمایز روشنی بین سیاستگذاری کلی و راهبردی (ساختاری) و محلی (تفصیلی) قائل شده بود. این گزارش مبنای تصویب قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی در سال ۱۹۶۸ گردید که سطوح مختلف تهیه طرح‌های توسعه در آن عبارت بودند از:

۱ طرح‌های ساختاری تهیه شده توسط مراجع برنامه‌ریزی شهرستان و بخش‌های یکپارچه غیرکلان شهری به عنوان اسناد

طرح‌های توسعه باید قابلیت اجرایی داشته باشند و سیاست‌های خاص مطرح شده در هر طرح، باید بر این اساس سنجیده شوند که تا چه میزان توانایی تحقق این معیار را دارند. لازمه این امر، انجام برآورد واقعی از میزان منابع موجود برای اجرای طرح طی فرایند تهیه طرح است.

همچنان دارای دو بخش عمده «سیاست‌های راهبردی و کلان» برای بخش دوم، و «سیاست‌های تفصیلی تر و پیشنهاد‌های مکانی مشخص برای ناحیه» بودند. اما در سال ۲۰۰۴، حکومت مرکزی انگلستان با تصویب قانون «برنامه‌ریزی و خرید اجباری»^۲ و با هدف کاهش میزان تأخیر در فرایند برنامه‌ریزی، اقدام دیگری برای تغییر و اصلاح سامانه برنامه‌ریزی انجام داد. این قانون با اعطای اختیار بیشتر به برنامه‌ریزان محلی برای خرید اجباری زمین و پرداخت غرامت به ساکنان، مراحل اجرایی طرح‌ها را تسریع می‌نمود. خلاصه تغییرات این نوع برنامه‌ریزی بر اساس قانون اخیر در دو سطح ملی - منطقه‌ای و محلی عبارتند از:

۱ در سطح ملی بیانیه‌های سیاست برنامه‌ریزی (PPS)^۲ جایگزین رهنمودهای سیاست برنامه‌ریزی (PPG)^۴ - که رکن اساسی طرح‌های موضوع قانون سال ۱۹۹۰ بودند - شد. این جایگزین مجموعه ارتقاء یافته‌تری از سیاست‌های برنامه‌ریزی حکومتی و ملهم از حجم بالایی از اسناد تجربیات موفق پیشین است. همچنین در این سطح، طرح‌های ساختاری برچیده شدند و به جای آنها، سیاست‌های برنامه‌ریزی راهبردی یا راهبرد فضایی منطقه‌ای برای هر یک از مناطق انگلستان از سوی هیئت‌های منطقه‌ای تهیه و ارائه می‌شود و راه را برای واگذاری کامل وظایف به شوراهای منطقه‌ای هموار می‌سازد.

۲ در سطح محلی برنامه‌ریزان همچنان ملزم به تعیین سیاست‌های برنامه‌ریزی محلی اما در قالب انعطاف‌پذیرتری به نام «اسناد توسعه محلی» (LDDs) شدند که این اسناد جایگزین طرح‌های محلی و طرح‌های واحد توسعه شده‌اند.

پایش و ارزیابی طرح به عنوان رکن اصلی اجرای طرح‌ها

طرح‌های توسعه باید قابلیت اجرایی داشته باشند و سیاست‌های خاص مطرح شده در هر طرح، باید بر این اساس سنجیده شوند که تا چه میزان توانایی تحقق این معیار را دارند. لازمه این امر، انجام برآورد واقعی از میزان منابع موجود برای اجرای طرح طی فرایند تهیه طرح است.

در انگلستان، بیشتر تهیه‌کنندگان طرح‌ها از پایش به عنوان بخشی از اجرای طرح نام می‌برند. مراجع برنامه‌ریزی محلی بر اساس قانون‌های پیاپی مصوب پیش‌تر شرح داده شده در این کشور، ملزم به بررسی

مواردی هستند که احتمال می‌رود بر توسعه ناحیه آنها تأثیرگذار باشد. در کشور ما پایش اغلب به عنوان وظیفه‌ای کم‌اهمیت شناخته شده و در فرایند تهیه طرح‌ها جایگاه درخوری برای آن در نظر گرفته نشده است. در واقع، تمایل عمده دست‌اندرکاران تهیه طرح‌ها در ایران، تمرکز بر جمع‌آوری و تحلیل صرف اطلاعات بوده است تا استفاده از آنها برای ارزیابی اثربخشی سیاست‌های موجود. تجربه انگلستان نشان‌گر آن است که پایش و ارزیابی باید به عنوان فرایندی پیوسته و دائمی - و نه مقطعی - دیده شوند که بر اساس آنها، اطلاعات جمع‌آوری شده باید مبنای ارزیابی موفقیت و اثربخشی سیاست‌های طرح واقع گردند.


در ادامه، نکات و آموزه‌های قابل استفاده در زمینه پایش و ارزیابی از مجموعه‌ی قوانین مصوب انگلستان در خصوص طرح‌های توسعه شهری به اختصار ارائه می‌گردد:

■ در حالت ایده‌آل، سیاست‌های یک طرح راهبردی باید به صورتی بیان شوند که عملکرد آنها را بتوان به سهولت سنجید. این موضوع شامل تدوین سیاست‌های کمی یا تهیه سنجه‌های عملکرد برای سیاست‌های غیرکمی می‌شود. به عنوان مثال، در مورد سیاست‌های کمی از قبیل سیاست‌های مرتبط با پیش‌بینی سطح زیربنای مسکن یا تراکم، وقتی نتایج پایش اثرات اجرایی مجوزهای صادر شده برای تحقق برنامه‌ریزی جدید با ارقام پیش‌بینی شده مقایسه می‌شوند، مشخص می‌گردد که میزان اثربخشی اقدامات مرجع برنامه‌ریزی در کنترل رشد نواحی پرتراکم یا در دستیابی به توسعه در نواحی کم‌تراکم، چگونه بوده است. سایر اشکال کیفی سیاست، از قبیل سیاست بهبود میزان فضای باز قابل دسترس برای عموم در یک محله مشخص، باید شامل مساحت پیش‌بینی شده برای افزودن به میزان موجود باشند. همچنین سیاست حفظ و ارتقای کریدورهای سبز، نیازمند اطلاعات پایه درباره وسعت و شرایط این نواحی در آغاز طرح و نیز معیارهایی است که بتوان بر مبنای آنها امکان دستیابی این سیاست به نتایج مورد نظر را در عمل سنجید. ثبت تصاویر و عکس‌های هوایی می‌تواند روش مفیدی برای تهیه اطلاعات پایش جهت ارزیابی این قبیل سیاست‌ها باشد.

■ پایش به معنای سنجش موفقیت یا شکست تک‌تک سیاست‌ها است و حتماً باید شامل میزان دستیابی سیاست‌های طرح به اهداف عملیاتی باشد.

تجربه انگلستان نشان‌گر آن است که پایش و ارزیابی باید به‌عنوان فرایندی پیوسته و دائمی - و نه مقطعی - دیده شوند که بر اساس آنها، اطلاعات جمع‌آوری شده باید مبنای ارزیابی موفقیت و اثربخشی سیاست‌های طرح واقع گردند.





■ ارزیابی مبنای اصلی بازنگری طرح را تشکیل می‌دهد. برای مثال در جایی که پایش نشان دهد در مرحله اجرا از رهنمودهای کمی یک سیاست مانند پیش‌بینی تراکم تخطی شده است، ممکن است لازم باشد در راهبرد تغییری داده شود یا سازوکارهای کنترل شدیدتری به کار گرفته شود. در مواردی که سیاست‌ها رهنمودهای روشنی را ارائه نمی‌کنند، باید نحوه بیان آنها را بازنگری نمود.

■ پایش سیاست‌ها می‌تواند تحت تأثیر تحلیل تصمیمات برنامه‌ریزی قرار گیرد. این امر زمانی اتفاق می‌افتد که سیاست‌ها در مرحله تجدیدنظر دچار چالش می‌شوند، یا جایی که سیاست‌ها رهنمودهای روشنی ارائه نداده‌اند و موجب تفسیر نادرست یا سوء تعبیر می‌شوند.

■ پایش و ارزیابی به‌عنوان یکی از ارکان مهم در مرحله اجرایی شدن طرح، باید انعکاس‌دهنده موضوعات در حال تغییر و مسائل در حال ظهور باشد. زمانی که پایش تجدیدنظرها و تصمیمات برنامه‌ریزی نشان دهد که یک سیاست در جزئیات به نتایج مورد انتظار دست نمی‌یابد، یا اگر مشکلاتی در تفسیر صحیح سیاست به وجود آید، انتظار برای اعمال آموخته‌های حاصل از پایش در بازنگری رسمی بعدی طرح مناسب نخواهد بود. در چنین مواردی، تا پیش از فرا رسیدن زمان بازنگری طرح، استفاده از رهنمودهای غیررسمی و تعدیل‌های جزئی برای نشان دادن چگونگی تفسیر سیاست‌های خاص مفید خواهد بود؛ سپس، چنین تعدیل‌هایی در نخستین بازنگری طرح به صورت رسمی درج می‌شوند. بدین ترتیب، نباید منع قانونی برای ایجاد تغییرات از طریق اصلاحیه‌های رسمی کوچک و مکرر وجود داشته باشد.

■ بازنگری‌های رسمی طرح باید دست کم هر پنج سال یک بار صورت گیرد، اما این حداقل زمان، به افق زمانی

طرح نیز بستگی دارد. طرح‌های دارای افق‌های زمانی بسیار کوتاه، نیازمند روزآمدسازی بیشتری هستند. در بازنگری‌ها باید تغییرات سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، نتایج پایش و آمار و برآوردهای جدید و مهم مدنظر قرار گیرد. یک بازنگری می‌تواند به اصلاحات یا جایگزینی کامل منجر شود؛ رویکرد انتخابی در این زمینه، به شرایط محلی بستگی دارد.

■ طرح‌های توسعه باید ابزارهای اولیه برای اجرای سیاست‌ها را نیز مشخص کنند. این ابزار که نه در متن اصلی، بلکه در اسناد پشتیبان طرح مطرح خواهد شد، در موارد مناسب می‌تواند شامل ارجاع به محدودیت‌های شرایط برنامه‌ریزی، یا در صورت نیاز، الزامات (بایدها و نیایدها) برنامه‌ریزی باشد. از آنجا که شرایط هر طرح منحصر به فرد است، وارد کردن صرف استانداردها در یک طرح همیشه راه‌حل مناسبی نخواهد بود.

از مجموع نکات بیان شده می‌توان چنین استنباط کرد که بر اساس تجربه طولانی کشور انگلستان در تهیه طرح‌های مبتنی بر قوانین مصوب، گزارش‌های پایش سالانه راه بسیار مفیدی برای جمع‌آوری، تحلیل، ارائه و انتشار اطلاعات است. این گزارش‌ها می‌توانند به عنوان مبنای ارزیابی طرح و مشاوره با سایر مراجع برنامه‌ریزی در زمینه اصلاحات ضروری در بازنگری‌های آتی طرح به کار روند. سامانه‌های پایش زمانی به بهترین وجه عمل خواهند نمود که همکاری نزدیکی میان سطوح مختلف برنامه‌ریزی وجود داشته باشد و در این راه، کارگروه‌های میان‌بخشی می‌توانند در زمینه توافق بر سر داده‌های فنی در درون مرجع تهیه طرح مؤثر باشند. استفاده از این کارگروه‌ها می‌تواند تأخیرات ناشی از ساختارهای زائد و دست و پاگیر کمیته‌ها را کاهش دهد. همچنین تجربه انگلستان نشان می‌دهد که علاوه بر شرکت دادن سایر مراجع برنامه‌ریزی، حضور مراجع محلی ذی‌نفع (به‌ویژه در مرحله تهیه و پیاده‌سازی طرح‌های موضعی) و استفاده از سامانه منظم برای مشاوره گسترده‌تر می‌تواند بر فرایند پایش تأثیرگذار باشد.

منابع

● **طرح‌های توسعه: کتاب راهنمای عمل صحیح**، ترجمه: ناصر برک‌پور، ایرج اسدی، رعنا تقدسی، انتشارات دانشگاه هنر، تهران، ۱۳۸۷.

● Thomas, Kevin & Roberts, Peter, **Metropolitan Strategic Planning in England: Strategies in Transition**, The Town Planning Review, Vol. 71, No. 1 (Jan., 2000), pp. 25-49.

پی‌نوشت

- ۱) Planning Advisory Group
- ۲) The Planning and Compulsory Purchase Act 2004
- ۳) Planning Policy Statement
- ۴) Planning Policy Guidance
- ۵) Local Development Documents