یادداشت

سیر تحول برنامه ریزی راهبردی

عادل محمودی*

آنچه در پی می‌آید بخشی از مقاله «سیر تحول نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری» از مجموعه متون آموزشی «مفاهیم مطالعات شهری» است که در سرویس مسائل راهبردی دفتر مطالعات ایسنا تدوین شده است. در طول دو سه دهه اخیر در کشورهای پیشرفته جهان، انواع دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و پارادایم‌های جدید در عرصه شهرسازی مطرح شده است که به احتمال زیاد تحولات آتی برنامه‌ریزی و طراحی شهری جهان در راستای آنها خواهد بود. مجموعه این تحولات حاکی از آن است که شهرسازی نمی‌تواند بر یک نظریه واحد و الگوی فراگیر متکی باشد و شهرسازی فرامدرن بر تنوع، پویایی و انطباق‌پذیری با شرایط زمانی و مکانی و ایجاد پیوند میان تجارت جهانی و نیازهای بومی استوار است. در اینجا به مهم‌ترین این دیدگاه‌ها و گرایش‌ها اشاره می‌شود.

برنامه‌ریزی فرآیندی

موضوع برنامه‌ریزی فرآیندی، نخستین بار در دهه ۱۹۷۰ در ضمن انتقاد از برنامه‌ریزی جامع و دفاع از برنامه‌ریزی راهبردی مطرح شد. رویکرد فرآیندی در واقع بر آن جنبه از برنامه‌ریزی راهبردی تاکید می‌ورزد که برنامه‌ریزی تنها تهیه طرح و برنامه نیست، بلکه فرآیندی طولانی و مستمر است که اهداف و اندیشه‌ها را به مرحله اجرا درمی‌آورد و با ارزیابی نتایج به اصلاح آنها و تعریف اهداف جدید می‌پردازد. در برنامه‌ریزی فرآیندی، اولاً پیوستگی و هماهنگی اقدامات مختلف در درازمدت، بر اساس سیاست‌های عمومی در نظر گرفته می‌شود و ثانیاً برنامه‌های اجرایی در جریان عمل با شرایط و تغییرات حاصله هماهنگ و منطبق می‌شود. از این رو برنامه‌ریزی فرآیندی به کسب اطلاعات تازه و روحیه تحلیل و تحقیق مداوم در روند برنامه‌ریزی و اجرا نیاز دارد.

برنامه‌ریزی مشارکتی و دموکراتیک

برنامه‌ریزی دموکراتیک نیز نظریه‌یی است که بر پایه اعتقاد به دموکراسی، کثرت‌گرایی و جامعه مدنی استوار است. از این دیدگاه، تصمیم گیری درباره توسعه و عمران شهر یا منطقه، باید توسط همه کسانی انجام گیرد که در آن موثر و ذی‌نفع هستند و باید بر اساس عدالت، آزادی و حق انتخاب شهروندان استوار شود. تحقق این امر باید اختیارات برنامه‌ریزی و تصمیم گیری بیش از پیش بر عهده نهادهای اجتماعات محلی، نهادهای غیرحکومتی (NGO)، شوراهای محلی، گروه‌های کارشناسی و مانند اینها قرار گیرد.

برنامه‌ریزی گام به گام

با توجه به نقایص و مشکلات برنامه‌ریزی جامع و عقلی، یکی از نظریه‌های مربوط به اصلاح شیوه برنامه‌ریزی، نظریه‌یی است که توسط چارلز لیندبلوم و دیگران به عنوان برنامه‌ریزی خردخرد و گام به گام مطرح شده است. مدافعان این نظریه برخی به دلیل مشکلات نظری برنامه‌ریزی، مثل معلوم بودن اهداف، راه‌ها و وسایل این شیوه را تجویز می‌کنند و برخی دیگر به دلیل طرفداری از لیبرالیسم اقتصادی و بازار آزاد، استفاده از این شیوه را موافق با لیبرالیسم می‌دانند. به طورکلی در برنامه‌ریزی گام به گام توصیه می‌شود به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های درازمدت، بهتر است اهداف برنامه در مقاطع زمانی کوتاه‌مدت تعیین و در هر مرحله با توجه به تغییرات و شرایط، سیاست‌های مناسب اتخاذ شود. به ویژه در موضوعات مشکل و پیچیده که نمی‌توان تصویر روشنی از آینده به دست آورد، تنها راه، توسل به اقدامات خردخرد و تدریجی است. به نظر لیندبلوم تصمیم گیری در چنین شرایطی، نوعی پیشروی گام به گام است که می‌توان آن را خزیدن به سمت آینده و به سمت ناشناخته‌ها توصیف کرد.

برنامه‌ریزی حمایتی

برنامه‌ریزی حمایتی یا وکالتی ابتدا توسط پل دیودف در ۱۹۶۵ در امریکا مطرح شد. این جریان در آغاز برای مبارزه با تبعیض نژادی در شهرهای امریکا و دفاع از مردم فقیر و محرومان شکل گرفت بنابراین نمی‌توان آن را به عنوان یک الگوی برنامه‌ریزی به حساب آورد. با وجود این اندیشه، برنامه‌ریزی حمایتی هم در درون حکومت و هم بیرون آن اشاعه پیدا کرد و نظر مدیران و برنامه‌ریزان شهری را بیشتر از پیش به سمت وظایف اجتماعی و عدالت‌طلبی در توسعه و عمران جلب کرد. این جریان همبستگی نزدیکی با برنامه‌ریزی عدالت‌خواه دارد، که به طور همزمان در جامعه امریکا مطرح شده است.

برنامه‌ریزی پاسخگو

شین مک کوئل در کتاب «نظریه‌های برنامه‌ریزی (۱۹۸۱) پس از نقد و ارزیابی نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری، نظریه برنامه‌ریزی پاسخگو را به عنوان یک نظریه هنجاری و راهگشا برای آینده برنامه‌ریزی شهری مطرح ساخته است. منظور از برنامه‌ریزی پاسخگو این است که فرآیند تصمیم‌سازی در برنامه‌ریزی باید در برابر نیازهای مردمی که تحت تاثیر اجرای برنامه‌ها قرار دارند، پاسخگو و مسوول باشد. بدیهی است این نوع برنامه‌ریزی بدون خواست و تمایل نیروهای سیاسی حاکم بر جامعه نمی‌تواند وجود داشته باشد. از این نظر برنامه‌ریزی شهری، به ناگزیر با ساختار و حقوق سیاسی جامعه، نقش احزاب و دموکراسی، مشارکت مردم، نقش دولت مرکزی و دولت‌های محلی و غیره ارتباط پیدا می‌کند.

سیر تحولات در کشورهای پیشرفته

در نیمه اول قرن بیستم، در بیشتر کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری، اصولاً الگوی برنامه‌ریزی عقلانی و طرح‌های جامع، تفصیلی، به صورت‌های مختلف رواج و تسلط داشت. اما دهه ۱۹۶۰ یک نقطه عطف مهم در روند تحولات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌یی در جهان به شمار می‌رود. به طور مثال در اواسط این دهه الگوی «برنامه‌ریزی استراتژیک» در ایالات متحده امریکا رواج پیدا کرد. در سال ۱۹۶۷، قانون برنامه‌ریزی شهری در فرانسه به تصویب رسید که به جای طرح‌های جامع، نظام جدیدی از انواع طرح‌های توسعه و عمران را در دو سطح کلان و محلی به وجود آورد. در سال ۱۹۶۸، نظام طرح‌های ساختاری-محلی در انگلستان، بر اساس رویکرد سیستمی به مرحله اجرا درآمد. در کشور ژاپن نیز در سال ۱۹۶۸ قانون جدید برنامه‌ریزی شهری با رویکرد راهبردی جای قانون ۱۹۱۹ را گرفت. با توجه به این ملاحظات از دهه ۱۹۶۰ به بعد تقریباً در تمام کشورهای پیشرفته جهان، مبانی برنامه‌ریزی شهری و الگوی طرح‌های جامع تغییر اساسی پیدا کرد و به ویژه در دو دهه آخر قرن بیستم دامنه و عمق این تغییرات بیشتر شد. از حدود دهه ۱۹۷۰ به تدریج این تحولات به کشورهای در حال توسعه نیز نفوذ یافت، به طوری که امروزه به یک گرایش فراگیر جهانی بدل شده است.

*دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری

گزارش اجتماعی

تهران فردا چگونه شهری خواهد بود

علی اکبر عبدالحسینی

عکس: عباس کوثری

آیا هوای شهر، بهداشت شهری، فضای سبز، حمل و نقل عمومی، محیط زیست، سیما و منظر شهری، کیفیت فنی و مهندسی بناها، وضعیت فرهنگی و اجتماعی، فقر، تکدی گری، شکاف طبقاتی، حاشیه‌نشینی، ترافیک، جمعیت و . . . وضعیت بهتری خواهند داشت؟

در این نوشتار برای پاسخ به این سوال ابتدا نگاهی به مهم‌ترین مشکل شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه و نیز تهران یعنی مهاجرت و گسترش شهر و پیامدهای فرهنگی، اجتماعی، انسانی و زیست‌محیطی آن، که این شهرها را به زانو درآورده‌اند، خواهیم داشت و سپس به مسوولیت‌های ملی و حقوقی سازمان‌های تصمیم گیر در مدیریت این شهرها یا همان شورای شهر در تهران اشاره خواهیم کرد و به ویژگی‌هایی می‌پردازیم که این سازمان‌ها بدون برخورداری از آن توانایی حل مشکلات و برون‌رفت از بحران‌های پیدا و پنهان و فراهم آوردن شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی مناسب و شایسته در این شهرها برای زندگی «انسان» را نخواهند داشت.

۱- مهاجرت و گسترش شهر و پیامدهای آن

الف- مهاجرت، مسکن و دوقطبی شدن شهرها

در طول دهه‌های گذشته حریم شهر تهران با فشار فزاینده مهاجرت گسترش یافت و روند آن در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ با شدت بیشتری ادامه یافت. در این سال‌ها افزایش تقاضا برای مسکن به شکل گیری تعاونی‌های مسکن و فعال‌تر شدن بخش خصوصی در ساخت و ساز و در نهایت گسترش شهر منجر شده است. خانه‌های سازمانی، شهرک‌های جدید و اقماری که اکنون در حریم شهر قرار گرفته‌اند و نیز حاشیه‌های شهر که امروز بخشی از شهر شده‌اند بر جمعیت و وسعت تهران افزودند. اما ساخت هر واحد مسکونی برابر با افزایش تقاضا برای نیازهای اولیه زندگی شهری یعنی خدمات، حمل و نقل، سوخت، برق و آب بود که به تدریج و به سختی تامین می‌شد، نیازهای اجتماعی و فرهنگی هنوز در مدیریت شهری جایگاهی نداشت و در این میان مشکلات جدیدی سربرمی‌آورد.

گسترش شهر فرصت‌های سودآوری را در صنعت مسکن و ساختمان به وجود می‌آورد و به موازات آن منابع مالی زیادی در احداث بزرگراه‌ها، خیابان‌ها، دانشگاه‌ها، مدارس، بیمارستان‌ها، ورزشگاه‌ها، مراکز تجاری، اداری و اقتصادی به کار گرفته می‌شد. سودآوری بخش ساختمان همه سرمایه‌ها را جذب خود می‌کرد، زیرا سرمایه‌گذاری در بخش‌های دیگر به نسبت آن توجیه اقتصادی نداشت. افزایش سرمایه‌گذاری و سود در این بخش از رونق بقیه بخش‌ها می‌کاست و ثروت زیادی را متوجه بخشی از جامعه می‌کرد که خود به دوقطبی شدن شهر، شکاف طبقاتی و ایجاد قطب‌های ثروت و فقر می‌انجامید.[1]

طی زمان با سرمایه‌گذاری در بخش زمین و مسکن که ناشی از رشد و گسترش سریع شهر است قیمت زمین و مسکن افزایش می‌یابد. در این صورت مسکن از دسترس طبقات کم‌درآمد و متوسط خارج می‌شود و در مقابل سودی که سرمایه‌گذاران می‌برند، دولت و مدیریت شهری باید هزینه‌های ناشی از حاشیه‌نشینی و به زیرساخت رفتن زمین‌های خارج از حریم شهر را بپردازند. از سوی دیگر در همین حاشیه‌ها است که کمربند فقر شکل می‌گیرد یا دولت مجبور می‌شود به شیوه‌های مختلف به طبقات متوسط جامعه برای تامین هزینه‌های افزایش‌یافته مسکن پول تزریق کند. افزایش هزینه‌های مسکن در شهرهای بزرگ بخش قابل توجهی از درآمد طبقه متوسط شهری را به خود اختصاص می‌دهد و توازن اقتصادی و اجتماعی شهر را برهم می‌زند. این روند به شکل گیری طبقات جدیدی منجر می‌شود که تعارضات اجتماعی و طبقاتی را در شهر به نمایش می‌گذارند، نیازهای آنان به ویژه طبقات تازه به ثروت‌رسیده و رفتارهای اجتماعی‌شان که بیشتر در تعارض با الگوهای نظام ارزشی حاکم است هزینه‌های سیاسی و اجتماعی دولت را افزایش می‌دهد و از بار تبلیغی اقدامات فرهنگی و اجتماعی آن می‌کاهد. در تهران طی سال‌های گذشته بیشترین محل درآمد شهرداری تهران فروش تراکم بوده است اما در مقابل بیش از سه برابر این درآمد عاید سازندگان مسکن شده است. انباشت سودی بین ۷ تا ۹ هزار میلیارد تومان در هر سال در بخش مسکن نقش فزاینده‌یی در شکاف طبقاتی و فربه شدن قطب‌های ثروت دارد؛ وضعیتی که هزینه‌های فرهنگی و اجتماعی آن را دولت و مدیریت شهری طی سال‌های آینده به اندازه چندین برابر این درآمد باید بپردازند.

ب- نقش شهرهای بزرگ در توسعه نیافتگی مناطق دیگر

برخی از نظریه‌پردازان توسعه بر این باورند که شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه نقش تعیین کننده‌یی در توسعه‌نیافتگی دارند. به گفته گوندرفرانک و سمیر امین، شهرهای بزرگ در جهان سوم در مناسبات اقتصادی مانند یک کشور استعماری عمل کرده[2] یعنی بر دیگر نواحی به ویژه شهرها و روستاهای اطراف تاثیر فلج کننده‌یی دارند. شهرهای بزرگ به دلیل تبدیل شدن به مرکزیت مالی، پولی، اداری، تجاری، اقتصادی و سیاسی با جذب سرمایه‌های مناطق دیگر بر شرایط و کیفیت زندگی مردم آن مناطق تاثیر می‌گذارند. این شهرها حتی اقتصادهای کوچک روستاها را نابود می‌کنند و از روستانشینان، طبقات فرودست شهری یا حاشیه‌نشینان فقیر می‌سازند. در تهران سرمایه‌های سرگردان طبقه مرفه راه ورود به روستاهای استان تهران و دیگر مناطق مانند استان‌های شمالی را در پیش گرفته‌اند. این سرمایه که در بخش واسطه گری زمین به کار گرفته شده، کشاورزی و دامداری را در روستاها کمرنگ ساخته و با تقسیم زمین‌های قابل کشت به قطعات کوچک و فروش آن برای ویلاسازی و خوش‌نشینی از اشتغال نیروی کار در بخش کشاورزی کاسته و به بیکاری با افزایش سهم اشتغال در خدمات و مشاغل کاذب و مهاجرت به شهرها افزوده است. مصرف‌گرایی در شهرهای بزرگ و زندگی با کالاهای وارداتی و عادت کردن به تعارضات طبقاتی و حتی پذیرش تولیدات فرهنگی بیگانه و فاصله گرفتن از فرهنگ ملی زمینه نفوذ این نوع روابط و مناسبات به اجتماعات روستایی است. مناسبات انسان در روستا با شهر متفاوت است. در واقع مناسباتی که در یک محیط حاکم است به شیوه‌های بهره‌برداری از امکانات محیط برای زندگی بازمی‌گردد. شهرهای بزرگ با برهم زدن معادلات و مناسبات معمول و از طریق تحمیل مناسبات شهری، روستاها را به زوال می‌کشانند و باعث فروپاشی آنها می‌شوند.

شهرهای بزرگ به شکلی نابرابر بیشترین تعداد بیمارستان، مدارس، دانشگاه، شبکه‌های ارتباطات و حمل و نقل هوایی، ریلی و زمینی و امکانات رفاهی، فرهنگی و اجتماعی را به خود اختصاص می‌دهند. تمرکز این امکانات و روند رو به رشد این وضعیت و تمرکز ثروتمندان، صاحبان سرمایه و صنایع، بازرگانان و سرمایه گذاران در شهرهای بزرگ سرمایه گذاری را شتاب بخشیده و فعالیت اقتصادی در مناطق دیگر را با کندی مواجه می‌سازد و فاصله اقتصادی عمیقی را میان شهرهای بزرگ با دیگر شهرها و روستاها به وجود می‌آورد.

پ- نسبت زندگی سالم شهری با جمعیت

بیشتر محققان و متفکران محیط زیست شهری، شهر سالم و قابل زندگی را با معیارهای جمعیتی ارزیابی می‌کنند و همه پدیده‌ها و مسائل شهری را ناشی از میزان جمعیت می‌دانند. به عبارت دیگر نسبت امکانات و خدمات رفاهی، فرهنگی و اجتماعی شهر با جمعیت ساکن را معیاری برای ارزیابی شهر می‌دانند اما مادامی که روند مهاجرت ادامه دارد نسبت نامتعادل امکانات و جمعیت نیز ادامه خواهد داشت و فقر جمعیت‌های کم‌درآمد با تبعیض و نابرابری در برخوردار شدن از امکانات آموزشی و بهداشتی با یک فقر عظیم فرهنگی تکمیل می‌شود.

در کشورهای در حال توسعه هزینه و سرمایه گذاری‌های دولت‌ها در شهر در افزایش کیفیت و مطلوبیت زندگی تاثیر مورد انتظار را در پی نداشته است. هزینه و سرمایه‌گذاری در شهر بدون برنامه‌های کنترل مهاجرت در سطح ملی، شهرهای بزرگ را با آلودگی هوا، ترافیک، جرم و جنایت، خشونت، خودکشی، حاشیه‌نشینی و افزایش مهاجران و بیکاران بیشتری مواجه ساخته است. بلایای طبیعی، سیل، زلزله، خشکسالی و فروپاشی اقتصادهای کوچک در روستاها نیز انبوهی از مهاجران را روانه شهرهای بزرگ ساخته است.

شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه در حالی که شیوه‌یی از زندگی امریکایی یا حداقل اروپایی را در برخی از مناطق خود به نمایش می‌گذارند اما در کنار آن نفرت‌انگیزترین چهره فقر و نداری و کریه‌ترین صورت از سقوط حیثیت و کرامت انسانی را هم به تصویر می‌کشند.[3] این شهرها ظاهری جذاب برای مهاجران دارند. حمایت‌های اجتماعی، بیمه، امکانات آموزشی در دسترس برای خانواده و ترسیم آینده‌یی شهری‌تر، بازنشستگی، ازکارافتادگی و مسائلی از این قبیل جذابیت‌های خاص خود را دارد. این مهاجران در روستاها در قالب یک کشاورز سنتی، یک دامدار یا باغدار با آنکه نقش بیشتری از بسیاری از کارگران و کارمندان در تولید ملی دارند اما از همه مزایای یک شغل رسمی محرومند. آنها و پدران‌شان پس از ۳۰ سال کار طاقت‌فرسا در زمین‌های کشت دیمی یا آبی با مشقت‌های فراوان از تامین اجتماعی، بازنشستگی و ازکارافتادگی محرومند و از این رو در جست‌وجوی تامین آینده به شهرها مهاجرت می‌کنند. مهاجران به شهرهای بزرگ اغلب در مشاغل کاذبی مانند کارگری فصلی، دستفروشی، خدمتکاری، باربری، سرایداری و . . . مشغول می‌شوند؛ مشاغلی که کمی عواید و امکانات آن باعث می‌شود مهاجران و خانواده‌هایشان از حداقل‌های لازم برای یک زندگی مناسب برخوردار نباشند. زندگی در شهرهای بزرگ صدمات جسمی و روانی فرد را تهدید می‌کند، از این رو و برای کاستن از عوارض این نوع زندگی، ورزش و فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی و گذران اوقات فراغت در شهرهای بزرگ، شیوه و تعریف خاص خود را دارد. در شهری بزرگ مانند تهران، امکانات و خدمات مورد نیاز شهرنشینان و شرایط برخورداری از آن به حدی قلیل است که آثار و عوارض زندگی شهری بر جسم و روح شهروندان هر از گاهی از لابه‌لای آمارها سر باز می‌کند. اگرچه آمارها و گزارش‌های بخش‌های گوناگون سعی در بزرگ‌نمایی امکانات دارد اما تهران مادرشهری با روند فزاینده مهاجرت، شهرها، شهرک‌ها و حاشیه‌های بسیاری است که تنها مرزهای ذهنی یا محدوده‌های اداری آنها را از هم جدا می‌سازد اما کارکرد، پیچیدگی و ارتباط عوامل موثر اجتماعی و فرهنگی این مناطق واقعیتی انکارناپذیر است.

> **هزینه و سرمایه گذاری در شهر بدون برنامه‌های کنترل مهاجرت در سطح ملی، شهرهای بزرگ را با آلودگی هوا، ترافیک جرم و جنایت، خشونت، خودکشی حاشیه‌نشینی و افزایش مهاجران و بیکاران بیشتری مواجه ساخته است**

ت- پیامدهای اجتماعی رشد شهرگرایی

در تهران بخش قابل توجهی از منابع مالی دولت و مدیریت شهری صرف کاستن از آثار و پیامدهای ناشی از شهرگرایی شده است. افزایش دوگانگی در شهرهای بزرگ و شیوه‌های زندگی جداگانه به گونه‌یی ناخوشایند رو به افزایش است. در شهرهای بزرگ روابط خانوادگی به تدریج گسسته می‌شود. بخشی از ساکنان دیگر در حیطه حمایت خانواده قرار ندارند و آداب و رسوم و بعضی از سنت‌ها و روابط خانوادگی و پیوستگی‌های خویشاوندی تضعیف می‌شود.[4] روابط متقابل نه بر معیارهای خویشاوندی بلکه براساس نقش و موقعیت اجتماعی شکل می‌گیرد؛ روابطی که سطحی، ظاهری و بدون احساسات عمیق انسانی خواهد بود. در کشورهای در حال توسعه دوگانگی شهری چندان چهره ناخوشایندی ندارد زیرا حقوق بیکاران و فراگیر بودن تامین اجتماعی از زشتی آن می‌کاهد. اما در کشورهای در حال توسعه و به ویژه در شهرهای بزرگ طبقات فقیر و فرودست جامعه به دلیل محروم بودن از فرصت‌های برابر آموزشی و نداشتن تغذیه سالم و امکانات نامناسب برای بهداشت جسم و روان و تامین نشدن نیازهای فرهنگی و اجتماعی‌شان مستعد گرفتار شدن در دام انواع آسیب‌های اجتماعی هستند.[5] ظهور و بروز اثرات این آسیب‌ها چهره ناخوشایندی از شهر به نمایش می‌گذارد که بر باورهای سیاسی و اجتماعی مردم و حس تعلق آنان به جامعه‌یی که در آن زندگی می‌کنند تاثیرات زیانباری بر جای خواهد گذاشت.

۲- شورای شهر و مسوولیت‌های ملی، حقوقی و انسانی

شهرهای سالم و موفق محصول مدیریت‌های شهری کارآمد است. گوشه‌یی از مشکلات اجتماعی، فرهنگی و پیامدهای زیانبار گسترش شهر در کشورهای در حال توسعه را به اختصار مرور کردیم و این همه بخش کوچکی از واقعیات شهری چون تهران است. اما تفاوت‌های اساسی میان شهرهای سالم و موفق با شهرهایی که از شدت مشکلات به سیاهچاله معروفند در مدیریت‌هایی است که تصمیمات‌شان تحقیق‌محور است و فضای مناسب مشارکت را فراهم می‌آورند. این مدیریت‌ها توانسته‌اند از همه ظرفیت‌ها و توانایی‌های ملی برای فراهم آوردن شرایط مطلوب زندگی در شهر تحت مدیریت خود بهره‌برداری کنند. ظرفیت‌سازی برای آینده، اتخاذ تصمیمات محلی بر مبنای نگاه کلی‌نگر و ملی به موضوعات، توان علمی و تخصصی، توازن و تناسب میان کارکردها و تصمیمات سازمان با نیازهای کوتاه‌مدت و بلندمدت شهر و برنامه‌ریزی مدون و شفاف برای اداره آن از خصیصه‌های این نوع مدیریت است. تهران حدود ۱۰ سال است که شورای شهر دارد؛ شورایی که مردم، اعضای آن را برمی‌گزینند و وظیفه آن تصمیم گیری برای امور شهر است.

اما نگاهی گذرا به فعالیت‌های ۱۰ سال گذشته تصویری روشن از آینده تهران به ذهن متبادر نمی‌کند. تهران با مشکلات امروز و بحران‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و فرهنگی که با آن دست به گریبان است و هر چه زمان می‌گذرد بر دامنه آن افزوده می‌شود و اهدافی که در بعد مادی و معنوی در اسناد بالادستی برای آن پیش‌بینی شده، با ادامه روند فعالیت گذشته شورا به نقطه مطلوب دست نخواهد یافت. تهران از ویژگی‌های سیاسی و اجتماعی خاص خود برخوردار است. این ویژگی‌ها مسوولیت شورای شهر تهران را تا مرزهای ملی و فراتر از محدوده شهری ارتقا می‌دهد. قبول نمایندگی مردم و پیشگام شدن برای تکیه زدن بر صندلی شورای شهر به معنای قبول مسوولیت در برابر شهر و مسائل آن است. وقتی در یک جامعه نهادهایی مانند شورا شکل می‌گیرند، ضرورت‌هایی آن را ایجاب کرده است زیرا یک جامعه بدون برخورداری از آنها ابزاری برای تشخیص و تامین مصالح همگانی‌اش نخواهد داشت. مصالح یک سازمان مانند شورا، مصالح همگانی است. کسانی که در نهادها و سازمان‌هایی اینچنین کار می‌کنند دوره محدودی برای فعالیت دارند. آنها ماندگار نیستند اما نهادها پایدار می‌مانند، از این رو اعضای شورا با نگریستن به آینده‌یی دورتر، یعنی آینده همگان، بر اعتبار و توان شورا و تصمیمات آن خواهند افزود و این مهم‌ترین بعد اخلاقی نهادهای تواناست. در این گونه نهادها مشروعیت هر تصمیم و اقدام مبتنی بر رابطه آن با منافع و مصالح عمومی است و این مشروعیت بر اعتماد عمومی و مشارکت مردم در اجرای تصمیمات خواهد افزود.

تبدیل شدن تهران به شهری دانش‌پایه، هوشمند، جهانی و مناسب برای زندگی با محیط زیست مطلوب و . . . که در اسناد بالادستی متعددی به آن اشاره شده، نیازمند شورایی تصمیم گیر و توانا با ویژگی‌های زیر است.

الف- قدرت مناسب سازمانی

پدیده قدرت به خودی خود در یک سازمان و پست وجود ندارد، بلکه ابزارهای ایجاد و گسترش آن در اختیار سازمان قرار می‌گیرد. در کاخ ریاست‌جمهوری قدرت به خودی خود وجود ندارد بلکه این رئیس‌جمهور است که با استفاده از ابزارهای قانونی آن را ایجاد کرده و توسعه می‌دهد.

در شورای شهر نیز قدرت به خودی خود وجود ندارد. برای فراهم آوردن قدرت تصمیم گیری و الزام اجرای آن و نظارت بر روند اجرا باید با استفاده از ابزارهای قانونی قدرت را ایجاد کرد و گسترش داد. روند گسترش قدرت و استفاده از همه ظرفیت‌های قانونی برای آن می‌تواند دامنه تصمیمات شورا را از حوزه فعلی محدودشده به شهرداری به دیگر دستگاه‌ها بسط دهد. شوراها براساس قانون اساسی از ارکان حاکمیت هستند. نمایش اقتدار و کارآمدی شورا راه را برای افزایش قدرت سازمانی هموار خواهد ساخت. بخشی از قدرت آگاهی است؛ آگاهی از چگونگی اجرای تصمیمات و آگاهی از نتایج اجرای آن قدرت، عمق و محدوده تصمیم گیری، اختیار و توان اتخاذ تصمیمات و واداشتن حوزه‌های تحت مدیریت به اجرای آن، ارزیابی نتایج تصمیمات و توان تصحیح اقدامات تا رسیدن به نتیجه مطلوب. اختیارات قانونی مرزهای اعمال قدرت را تعیین می‌کند، اما میزان اعمال قدرت و ضمانت اجرای تصمیمات به اندازه قدرتی است که ایجاد شده است. سازمان با اعمال قدرت در محدوده‌های قانونی بر پایداری تصمیمات سازمان و ضمانت اجرای آن می‌افزاید.

ب- تصمیمات تحقیق‌محور و توان علمی و تخصصی

شورای شهر تهران برای انجام وظایف خود در اداره امور شهر نیازمند اتخاذ تصمیماتی است که بر پایه تحقیقات علمی استوار باشد. شناخت شهر و زوایای گوناگون آن، آگاهی از تغییرات اجتماعی، فرهنگی و فیزیکی شهر و پیامدهای آن، پایش مدام اطلاعات و آمارهای شهری، دریافت و تجزیه و تحلیل اطلاعات، نظرسنجی‌ها، مقالات و یافته‌های مراکز پژوهشی و تخصصی، داشتن گزارش‌های هفتگی، ماهانه و سالانه از مسائل و موضوعات شهری از اصلی‌ترین نیاز اعضای شورا برای اتخاذ تصمیمات است.

برخوردار نبودن شورای شهری مانند تهران از بخش‌های پژوهشی و جمع‌آوری و پردازش اطلاعات از قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم گیری متناسب با حوزه اختیارات و انتظارات خواهد کاست و آن را در مقابل ارائه آمارها و گزارش‌های غیرموثق توسط سازمان‌های تحت مدیریت آسیب‌پذیر می‌سازد.

در سازمان‌هایی مانند شورای شهر مبنای تصمیمات باید اطلاعات پردازش شده‌یی باشد که از تک‌تک مشکلات شهری و دامنه آن تصوری واقعی و ملموس به وجود آورد. بدون تحقیقات توانایی تصمیم گیری شورا با تصمیمات مقطعی و آنی دچار مشکل شده و زمان، بودجه و منابع را به هدر خواهد داد. شرح و مطالعه مدام تغییرات آن نیازمند تخصص‌های گوناگون است. ارتباط با مراکز علمی، تخصصی و پژوهشی، مبادله اطلاعات، نشست‌های تخصصی، بهره‌برداری از مطالعات حوزه‌های دیگر و ایجاد زمینه‌های لازم برای انجام مطالعات جدید همه و همه از نیازمندی‌های شورا برای اتخاذ تصمیمات متناسب با نیازهای شهر است.

پ- تشکیلات متناسب با مسوولیت

تشکیلات هر سازمان باید متناسب با مسوولیت‌ها و وظایف و اختیارات باشد. تشکیلات مجموعه‌یی هدفمند، هماهنگ و مرتبط با یکدیگر و ابزار مدیریت برای دستیابی به اهداف سازمان و انجام وظایف و مسوولیت‌های قانونی است. هر سازمان زمان مشخصی برای دستیابی به اهداف در اختیار دارد و شورای شهر نیز از این قاعده مستثنی نیست. اما در یک زمان محدود رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده نیازمند ابزارهای مشخصی است. برخوردار نبودن از تشکیلات مناسب که به مثابه ابزاری برای مدیریت هستند، هدف و زمان را از موضوعیت خواهد انداخت.

شورای شهر تهران برای تحقق اهداف و آرمانی که برای آن شکل گرفته و برآوردن نیازهای زندگی شایسته مردمی که قدرت خود را به او واگذار کرده‌اند، با محدودیت زمانی مواجه است. نداشتن تشکیلات تعریف‌شده و مناسب، به خصوص سطح تصمیمات و نظارت را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

ت- ارتباطات و مشارکت

سازمان‌هایی مانند شورای شهر که اعضای آن را مردم برمی‌گزینند، توان آن را دارند تا با افزایش و تقویت زمینه‌های مشارکت مردم، آنان را در اجرای تصمیمات سهیم ساخته و از هزینه‌های خدمات شهری بکاهند. ارتباط منسجم، تعریف‌شده و سازمان‌یافته با مردم و توان جمع‌آوری، طبقه‌بندی و پردازش نظرات و مطالبات شهروندان و پاسخگویی مناسب به آنها می‌تواند سهم مشارکت و نیز اعتماد مردم را افزایش دهد. حل برخی از مشکلات شهر تهران مانند تفکیک زباله، ترافیک، آلودگی هوا و حوزه‌های مربوط به فرهنگ و اخلاق شهروندی در گرو مشارکت مردم است.

ارتباط با محققان، متخصصان و نخبگان، جلب مشارکت آنان، پاسخ به نیازهای اطلاعاتی، آماری و مطالعاتی آنان، فراهم آوردن زمینه‌های حضور آنان با ایجاد کتابخانه، مراکز اسناد و آرشیو از زمینه‌های لازم برای توجه به مسائل شهری در میان قشر متخصص و نخبه جامعه است و شورای شهر را از همفکری و مزایای حضور علمی آنان برخوردار خواهد ساخت. ارتباط با شوراهای شهرهای بزرگ جهان و برخورداری از تجربه آنان در حل مشکلات مشترک شهرهای بزرگ همچون حمل و نقل، فاضلاب، زباله، آلودگی هوا، ترافیک، بهداشت شهری و . . . توان شورای شهر را افزایش خواهد داد و علاوه بر آن بازدیدهای دوره‌یی اعضای شورای شهر از دیگر شهرها آنان را از تجربه و توان دیگر جوامع انسانی در مدیریت شهر آگاه خواهد ساخت. ارتباط با دولت و مجلس برای مبادله اطلاعات و انتقال اطلاعات و آمارهای به‌دست‌آمده از مسائل شهری و تاثیرپذیری و تاثیرگذاری آن بر مسائل ملی برای توجه آنها به این مشکلات و مسائل در تصمیم گیری‌های کلان، بر توان شورا برای اداره امور شهر به نحو مطلوب خواهد افزود. همچنین برقراری ارتباط با دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، انعقاد توافقنامه‌های دوجانبه و چندجانبه و همسو کردن همه اقدامات در جهت تحقق مطلوبیت اجتماعی، فرهنگی و انسانی شهر یکی از ضرورت‌های توفیق شورا در اداره امور شهری چون تهران است. حال بازمی گردیم به سوال ابتدای این نوشتار که تهران فردا چگونه خواهد بود.

اگر شورای شهر تهران علاوه بر همین روند فعالیت در سال‌های گذشته یعنی رسیدگی به امور مربوط به شهرداری و مشورت به آن در تهیه و تنظیم برنامه و بودجه سالانه، اصلاح لوایح و ارائه طرح‌هایی برای شهر و در حد مقدورات شهرداری، حوزه فعالیت و تصمیم گیری و نظارت خود را به همه مسائل شهری گسترش دهد و به وضع موجود بسنده نکند و متناسب با آن در تشکیلات خود علاوه بر بخش‌های اداری و پشتیبانی، بخش‌های تخصصی و مطالعاتی و نظارتی را ایجاد و تقویت کند، امید آن است که تهران از وضع موجود و نابسامانی‌های اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی فعلی با لایه‌های پنهان به تدریج به شهری شایسته ملتی با تاریخ و تمدن کهن و درخشان تبدیل شود.

پی‌نوشت‌ها:
۱- اشکوبی، حسین، دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، ج یک، تهران، سمت، ۱۳۷۳، ص ۴۴۵
۲- اشکوبی، حسین، همان، ص ۲۳۷
۳- پی یر ژرژ، جغرافیای جمعیت، سیروس سهامی، مشهد، نیکا، ۱۳۷۱، ص ۸۴
۴- اشکوبی، حسین، همان، ص ۴۹۷
۵- برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به پی یر ژرژ، همان، فصل دوم

نگاه

انتقاد از تحدید اختیارات شوراها

اصلاحات و تغییرات مکرری که در قوانین و مقررات مربوط به شوراها در سال‌های اخیر صورت گرفته است، به تحدید وظایف و اختیارات شوراها انجامیده است. مجمع مشورتی روسای کمیسیون‌های فرهنگی و اجتماعی شوراهای اسلامی مراکز استان‌ها و کلانشهرها در آستانه روز ملی شوراها و به مناسبت دهمین سالگرد تشکیل شوراها با صدور بیانیه‌یی ضمن تاکید بر مطلب فوق آورده است اگرچه تشکیل شوراها پس از ۲۰ سال وقفه اقدامی بسیار ارزشمند، شجاعانه و قابل تقدیر بوده و هست، اما بررسی تجربه دهه گذشته نشان می‌دهد اقداماتی جدی‌تر و موثرتر برای ارتقای منزلت شوراها ضرورتی است که متاسفانه تاکنون متناسب با انتظارات مردم و شوراها نبوده است. در بخش دیگری از این بیانیه با اشاره به عضویت بیش از ۱۰۰ هزار نفر نمایندگان اقشار مختلف اجتماعی در ادوار گذشته شوراها و ظرفیت کم‌نظیری که این مشارکت در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم گیری کشور در عرصه‌های مختلف فراهم کرده، عوامل اجرایی کشور را به لفظ و روح مستتر در قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی در باب شوراها ارجاع کرده و خواستار تثبیت و افزایش اختیارات جایگاه این نهاد مردمی در کنار قوای مهم کشور شده است.

روسای کمیسیون‌های فرهنگی، اجتماعی شوراها از ابهامات، اشکالات و تناقضات موجود در قوانین شوراها، مقاومت و سختگیری بخشی از بدنه اجرایی کشور در مقابل شوراها، موانع فرهنگی و نرم‌افزاری شوراها، عدم تحقق مدیریت واحد محلی، عدم معرفی مطلوب شوراها و دستاوردهای آن به آحاد جامعه، ضعف آموزش و توانمندسازی شوراها، کمبود منابع و مبهم بودن شوراهای فرادست در نظام برنامه‌ریزی انتقاد کرده‌اند و خواستار رفع این موانع در آستانه دهه دوم استقرار و فعالیت شوراها شده‌اند. این بیانیه ضمن اشعار به اصل ۴۴ قانون اساسی و تاکیدات کلی مقام معظم رهبری مبنی بر گسترش مشارکت مردم نسبت به آنچه عدم بهره‌گیری از ظرفیت شوراها در تحقق برنامه‌های توسعه کشور نامیده شده، انتقاد کرده و با اشاره به تاکید برنامه‌های سوم و چهارم توسعه و نهادهای قانونی دیگر بر ضرورت استقرار مدیریت واحد شهری، از عدم تحقق این مطالبه قانونی به عنوان شاهد مثال یاد کرده و تکرار و تقویت مواد برنامه‌های قبلی در این خصوص در برنامه پنجم توسعه و واگذاری ۲۳ تصدی شناسایی‌شده را به شهرداری خواستار شده است. مجمع مشورتی روسای کمیسیون‌های فرهنگی و اجتماعی با اشاره به در پیش بودن انتخابات ریاست‌جمهوری دوره دهم از نامزدها خواسته است به طور صریح، روشن و شفاف نگرش‌ها، راهبردها و برنامه‌های خود را برای تقویت شوراها بیان کنند و از اعضای شوراها نیز خواسته است مطالبات شوراها را به عنوان خواست موکلان خود به گوش نامزدها رسانده و مطالبه کنند. در بخش پایانی این بیانیه با اشاره به نامگذاری سال جاری به عنوان سال اصلاح الگوی مصرف از جانب رهبر معظم انقلاب اسلامی از تمامی دست‌اندرکاران مدیریت شهری اتخاذ راهکارهای مناسب و تدوین برنامه‌های عملیاتی در این خصوص خواسته شده است. شایان ذکر است این بیانیه در پایان نهمین نشست مجمع مشورتی روسای کمیسیون‌های فرهنگی، اجتماعی شوراهای مراکز استان‌ها و کلانشهرها که با هدف اتخاذ ساز و کارهای مشترک در حوزه مسائل فرهنگی و اجتماعی در حوزه مسائل شهری تشکیل شده، صادر شده است.

خبر

خط سه مترو تهران تا دو سال دیگر

خط سه مترو تهران یکی از مهم‌ترین خطوط مترو است و با تکمیل این خط شاهد کاهش ترافیک در برخی از معابر و انتقال حجم انبوهی از سفرها به زیرزمین خواهیم بود. مدیرعامل شرکت مترو تهران و حومه گفت: نخستین ایستگاه‌های خط سه مترو تهران اوایل سال ۹۰ به بهره‌برداری خواهد رسید. به گزارش ایلنا محسن هاشمی بیان کرد: خط سه مترو تهران از شمال شرقی تهران آغاز می‌شود و تا بزرگراه آزادگان به سمت اسلامشهر ادامه می‌یابد. این خط با طول تقریبی ۳۷ کیلومتر، ۳۲ ایستگاه دارد. وی با اشاره به پیگیری عملیات اجرایی خط سه گفت: در میدان‌های منیریه، ولیعصر(عج)، فاطمی، راه‌آهن و خیابان بهشتی کارگاه‌های ساخت تونل مترو تجهیز شده و عملیات ساخت آن در حال پیگیری است. مدیرعامل شرکت مترو تصریح کرد: در فاز نخست پنج ایستگاه این خط حد فاصل خیابان شهید بهشتی تا چهارراه ولیعصر(عج) به بهره‌برداری خواهد رسید.

نمای شیشه‌یی ساختمان‌ها ممنوع شد

مدیرکل معماری و ساختمان معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران گفت: طبق قانون، استفاده از شیشه به طور پیوسته و بیشتر از ۵۰ درصد در ساختمان ممنوع است و استفاده ناپیوسته از آن نیز شرایط خاصی دارد که باید به تایید شهرداری برسد. به گزارش ایسنا مهندس سیدصباح‌الدین متقی با بیان اینکه با بخشنامه‌یی که به مناطق ارسال شده است، صدور پروانه نما ملزم به داشتن طراحی نمای ساختمان است، گفت: بر این اساس پس از اینکه نقشه ساختمان با نقشه نمای ساختمان تطبیق داده و تایید شد، پایان‌کار صادر می‌شود. وی در مورد ویژگی‌های نقشه نمای ساختمان اظهار کرد: خط زمینی که برای ساختمان در نظر گرفته می‌شود، باید با خط زمین همسایگان همسان باشد، ضمن آنکه رعایت خط آسمان به لحاظ ارتفاع، استفاده از رنگ و مصالح ساختمان و فرورفتگی‌هایی که برای ساختمان طراحی شده است، از مواردی است که باید در نقشه نمای ساختمان در نظر گرفته شود. متقی همچنین در مورد استفاده از شیشه در نمای ساختمان افزود: بر اساس مصوبه شورای شهر، ساختمان‌هایی که در بیشتر از ۵۰ درصد نمای آنها از شیشه استفاده شده، باید جریمه بپردازند که مقدار این جریمه در دست بررسی است. به گفته مدیرکل معماری و ساختمان شهرداری تهران پرداخت جریمه برای ساختمان‌های ساخته‌شده نیست و این قانون مربوط به ساختمان‌هایی است که در حال ساخت است و طراحان در صورت استفاده از شیشه در نمای ساختمان باید آن را به طور ناپیوسته و در شرایط ویژه به کار برند.