

فراخوان هفدهمین کنگره‌پیشگامان پیشرفت

فناورک‌ها و نووظهور

نقش سازو کارهای نو آورانه مشارکت مردمی در تحقق طرح‌های راهبردی –ساختاری شهری عدالت‌محور و پایدار

سعیده ناصحی

استادیار گروه مهندسی فضای سبر، مجتمع آموزش عالی میناب، دانشگاه هرمزگان، بندرعباس، ایران

چکیده

مشارکت مردمی، به‌ویژه از طریق سازوکارهای نوآورانه، نقشی مهم در تحقق طرح‌های راهبردی–ساختاری شهری با رویکرد پایداری و عدالت فضایی دارد. این پژوهش با پذیرش این دیدگاه، نقش چنین سازوکارهایی را در دو بستر متفاوت برنامه‌ریزی شهری بررسی می‌کند. در سطح بین‌المللی، تجربه طرح راهبردی شهرستان کلمبیا نشان می‌دهد که به‌کارگیری روش‌های نوین مشارکت، مانند تسهیل‌گری دیجیتال، طراحی تعاملی و حکمروایی همکارانه، می‌تواند به افزایش مقبولیت اجتماعی، انعطاف‌پذیری برنامه‌ها و توزیع عادلانه‌تر منافع توسعه شهری منجر شود.در مقابل، در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران، با وجود گذار نظری از الگوهای جامع به طرح‌های راهبردی–ساختاری، از جمله طرح راهبردی–ساختاری تهران، مشارکت مردمی هنوز به‌طور مؤثر نهادینه نشده است. نبود سازوکارهای نوآورانه مشارکت سبب شده است که ظرفیت این طرح‌ها برای تحقق پایداری و عدالت فضایی به‌طور کامل فعال نشود و در برخی موارد فاصله‌ای میان اهداف طرح و نیازهای واقعی جامعه شهری ایجاد شود.هدف این پژوهش انجام تحلیلی تطبیقی میان این دو تجربه با تمرکز بر شناسایی و ارزیابی سازوکارهای نوآورانه مشارکت است. نتایج نشان می‌دهد که بهره‌گیری از نوآوری‌های اجتماعی در فرآیند مشارکت، مانند شفاف‌سازی اطلاعات، ایجاد بسترهای تصمیم‌گیری جمعی و تقویت نظارت جامعه محلی، می‌تواند به افزایش کارایی، مقبولیت و تحقق‌پذیری طرح‌های شهری کمک کند. بر این اساس، پژوهش چارچوبی پیشنهادی برای تقویت و بازطراحی فرآیندهای مشارکتی در طرح تهران ارائه می‌کند.

مقدمه

شتاب فزاینده شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، توجه به تدوین الگوهای مناسب برای طرح‌های توسعه شهری را به یک ضرورت تبدیل کرده است. الگوی کلاسیک برنامه‌ریزی جامع که ریشه در نظریات اولیه برنامه‌ریزی شهری دارد، پس از جنگ جهانی دوم برای پاسخگویی به نیازهای بازسازی و توسعه کالبدی شهرها گسترش یافت. با این حال، این الگو به دلیل ماهیت نسبتاً ثابت و انعطاف‌ناپذیر، تمرکز بیش از حد بر جنبه‌های کالبدی و هندسی شهر و نیز بی‌توجهی نسبی به ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به تدریج با نقدهای جدی مواجه شد و زمینه برای شکل‌گیری رویکردهای جدیدتر در برنامه‌ریزی شهری فراهم گردید.

در ایران نیز با وجود چندین دهه تجربه در تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری، نتایج حاصل همواره با چالش‌ها و محدودیت‌هایی همراه بوده است. این طرح‌ها عمدتاً بر ارائه چارچوب‌های کالبدی و فضایی متمرکز بوده و کمتر توانسته‌اند به بویایی‌های اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی شهرها پاسخ دهند. در شرایط کنونی، شهرها با مسائل متعددی همچون محدودیت منابع مالی پایدار، پیچیدگی‌های مدیریتی و افزایش نیازهای شهری مواجه‌اند. در چنین وضعیتی، بهره‌گیری از ظرفیت‌های اجتماعی و جلب مشارکت شهروندان، نهادهای محلی و سازمان‌های مدنی می‌تواند نقش مهمی در بهبود فرآیند برنامه‌ریزی و افزایش کارآمدی طرح‌های شهری ایفا کند.

در واقع، طرح‌های شهری زمانی می‌توانند موفق باشند که بازتاب‌دهنده خواسته‌ها و نیازهای واقعی شهروندان باشند. همان‌گونه که در طراحی یک بنا، خواست و نیاز بهره‌بردار مورد توجه قرار می‌گیرد، در برنامه‌ریزی شهری نیز لازم است دیدگاه‌ها و مطالبات عمومی در فرآیند تهیه طرح‌ها لحاظ شود. با این حال، در بسیاری از موارد فرآیند تدوین طرح‌های شهری بیشتر در چارچوب‌های فنی و اداری و با مشارکت محدود شهروندان انجام می‌شود. این موضوع سبب می‌شود که فاصله‌ای میان محتوای طرح‌ها و واقعیت‌های اجتماعی شهرها شکل گیرد و در نتیجه میزان پذیرش و اجرای آن‌ها کاهش یابد.

مشارکت واقعی شهروندان می‌تواند به ارتقای کیفیت طرح‌های شهری کمک کند و آن‌ها را به شرایط واقعی جامعه نزدیک‌تر سازد. همچنین حضور فعال رویه‌های محلی و گروه‌های مدنی می‌تواند به عنوان پلی میان جامعه و ساختارهای مدیریتی عمل کرده و انتقال‌دهنده نیازها و مطالبات اجتماعی باشد. چنین رویکردی علاوه بر افزایش کارآمدی برنامه‌ریزی، به تقویت حس تعلق و مسئولیت‌پذیری شهروندان نسبت به آینده شهر نیز کمک می‌کند.

در واکنش به محدودیت‌های برنامه‌ریزی جامع، رویکردهای جدیدی در برنامه‌ریزی شهری مطرح شده‌اند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها برنامه‌ریزی راهبردی است. این رویکرد با تمرکز بر مسائل اساسی شهر، انعطاف‌پذیری بیشتر در فرآیند تصمیم‌گیری و توجه به نقش نهادهای محلی و مشارکت ذی‌نفعان، تلاش می‌کند تا برنامه‌ریزی شهری را با شرایط پویا و متغیر شهرها هماهنگ سازد. با این حال، در ایران نیز علی‌رغم تلاش‌هایی برای اصلاح نظام برنامه‌ریزی شهری، همچنان چالش‌هایی در زمینه تحقق مشارکت مؤثر شهروندان و اجرای کارآمد طرح‌های جدید وجود دارد. از این رو، توجه به سازو کارهای نوآورانه مشارکت مردمی می‌تواند گامی مهم در جهت ارتقای کیفیت برنامه‌ریزی شهری و دستیابی به توسعه‌ای پایدار و عدالت‌محور در شهرها باشد.

روش تحقیق

در این پژوهش به منظور بررسی جایگاه مشارکت در فرآیند برنامه‌ریزی شهری، ساختار سازمانی و روند تهیه تا اجرای دو طرح راهبردی شهر تهران و شهرستان کلمبیا به صورت تطبیقی مورد بررسی قرار گرفته است. در این راستا، نحوه شکل‌گیری ساختار مدیریتی، نقش نهادهای دولتی و محلی، میزان حضور ذی‌نفعان و سازوکارهای مشارکتی در هر دو طرح تحلیل شده است تا تفاوت رویکردهای متمرکز و مشارکتی در برنامه‌ریزی شهری مشخص شود.

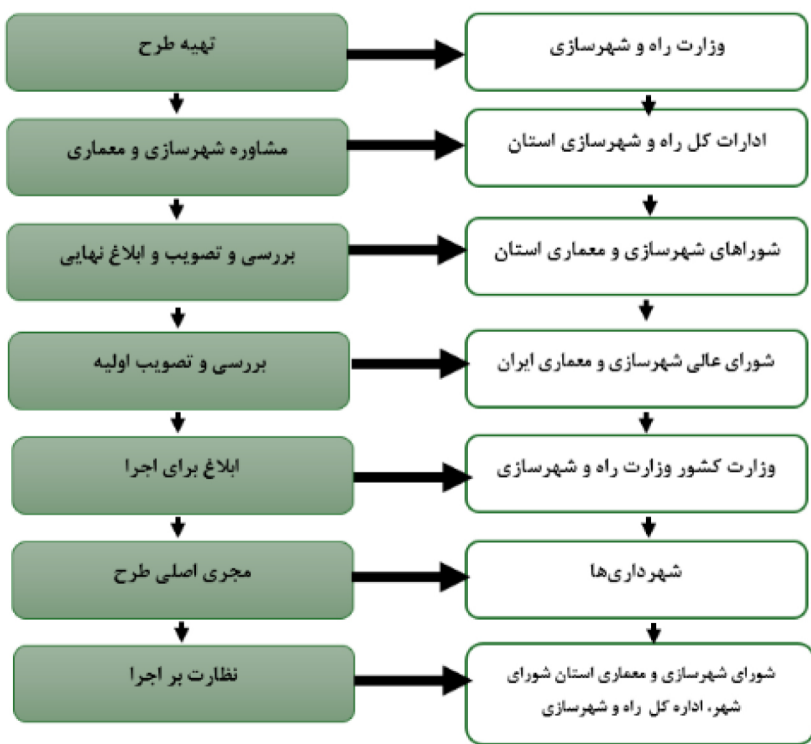
روش‌شناسی طرح راهبردی تهران:

طرح راهبردی تهران ساختاری متمرکز دارد و میدان عمل محدودی برای مدیریت محلی در نظر گرفته شده است. نبود دولت محلی مؤثر در فرآیند تهیه، هدایت و تصویب طرح از مهم‌ترین ویژگی‌های این نظام برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. در این چارچوب، سازمان تهیه طرح راهبردی با هدف جایگزینی طرح جامع و کاهش فاصله میان نهادهای دولتی و محلی شکل گرفته است، اما در عمل مراحل مختلف تهیه تا اجرای طرح عمدتاً توسط سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و نقش کمیته‌ها و نهادهای محلی در آن بسیار محدود است. به همین دلیل این طرح با چالش‌هایی مانند رویکرد تصمیم‌گیری فن‌سالار و متمرکز، بی‌توجهی به جامعه هدف، فاصله میان برنامه و اجرا و ضعف مشارکت شهروندان مواجه است.

روش‌شناسی طرح راهبردی شهرستان کلمبیا:

در مقابل، طرح راهبردی شهرستان کلمبیا بر یک فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی و چندذی‌نفعی استوار است. در این طرح، از مراحل اولیه شناخت و تحلیل تا تدوین چشم‌انداز و برنامه‌های اجرایی، گروه‌های مختلفی از جمله جوامع محلی، سازمان‌های دولتی، سازمان‌های غیردولتی، نهادهای بین‌المللی و گروه‌های اجتماعی در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکت دارند. در این چارچوب ابتدا نقشه‌های پایه و موضوعی منطقه تهیه شده و نمایه‌ای از وضعیت اجتماعی، اقتصادی، محیط‌زیستی و کالبدی منطقه تدوین می‌شود. سپس با برگزاری کارگاه‌های مشورتی و جلسات هم‌اندیشی با ذی‌نفعان، چشم‌انداز مشترکی برای آینده منطقه شکل می‌گیرد. نتایج این جلسات در تدوین گزارش تحلیل وضعیت، برنامه‌های مفهومی و پیشنهادهای برنامه‌ریزی در حوزه‌هایی مانند کاربری زمین، مسکن، خدمات عمومی، حمل‌ونقل و توسعه اقتصادی به کار گرفته می‌شود.

پیش‌نویس طرح راهبردی پس از تهیه، در جلسات مشورتی با حضور ذی‌نفعان بررسی و اصلاح شده و در نهایت برنامه توسعه راهبردی شهری تدوین می‌شود. مشارکت گسترده نهادهای محلی، انجمن‌های اجتماعی، سازمان‌های مدنی، مراکز آموزشی، اتاق بازرگانی، رسانه‌ها و سایر گروه‌های اجتماعی در این فرآیند موجب می‌شود طرح نهایی بازتاب‌دهنده نیازها و خواسته‌های جامعه بوده و زمینه اجرای مؤثر آن فراهم شود.



شکل ۱: ساختار سازمانی طرح راهبردی

آینده‌پیشرفت ایران

(چالش‌ها، فرصت‌ها، راهکارها)

مهلت دریافت آثار و ایده‌های نوآورانه:

۱۵ بهمن ۱۴۰۴ و زمان برگزاری: بهار ۱۴۰۵

نتایج و بحث

مقایسه تطبیقی طرح راهبردی تهران و طرح راهبردی شهرستان کلمبیا نشان می‌دهد که تفاوت بنیادی دو الگو در نحوه تصمیم‌گیری، سازوکار مشارکت، ساختار نهادی و میزان اتکا به ظرفیت‌های محلی است. نتایج اصلی به شرح زیر است:

۱. تفاوت الگوی تصمیم‌گیری و ساختار نهادی
در طرح راهبردی تهران، فرآیند تصمیم‌گیری کاملاً متمرکز و از بالا به پایین است و نهادهای محلی در هیچ‌یک از مراحل تهیه، تصویب و اجرا نقش واقعی ندارند. اما در طرح شهرستان کلمبیا، الگوی تصمیم‌گیری چندسطحی و مشارکتی است و کمیته‌های محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای برنامه‌ریزی محلی از اختیارات رسمی برخوردارند. بنابراین، ساختار نهادی کلمبیا زمینه مشارکت و اعمال نظر ذی‌نفعان را تضمین می‌کند، در حالی که در تهران چنین سازوکاری وجود ندارد.
۲. تفاوت در جایگاه مشارکت مردمی و مدنی
تفاوت در جایگاه مشارکت مردمی و مدنی

طرح تهران فاقد مکانیزم‌های مشارکت سازمان‌یافته است و مشارکت در آن یا بسیار محدود بوده یا عملاً در خروجی طرح منعکس نشده است. این در حالی است که طرح شهرستان کلمبیا بر پایه مشارکت گسترده جامعه مدنی، نهادهای غیردولتی، گروه‌های محلی، انجمن‌ها، رسانه‌ها و حتی مراکز آموزشی شکل گرفته است. این مشارکت باعث شده است که طرح نهایی بازتاب دهنده ارزش‌ها، مشکلات و نیازهای واقعی جامعه باشد.

۳. تفاوت در رویکرد برنامه‌ریزی و توجه به ابعاد انسانی و اجتماعی
در تهران، نگاه کالبدی و فنی بر فرآیند برنامه‌ریزی غلبه دارد و ابعاد اجتماعی، فرهنگی و روان‌شناختی شهروندان نادیده گرفته می‌شود. در مقابل، در کلمبیا رویکرد برنامه‌ریزی دموکراتیک، انعطاف‌پذیر و انسان‌محور است و سعی دارد هویت اجتماعی، نیازهای جامعه و ظرفیت‌های محلی را در طرح نهادینه کند. کارگاه‌های مشارکتی نقش کلیدی در این رویکرد دارند و تضمین‌کننده اصلاح‌پذیری و بویایی طرح هستند.

۴. تفاوت در کیفیت داده‌ها و نحوه جمع‌آوری اطلاعات
در طرح تهران، اطلاعات عمدتاً به‌صورت فنی و از سوی بدنه کارشناسی جمع‌آوری شده و نقش کمیته‌های محلی یا نمایندگان جامعه در فرآیند شناخت نادیده گرفته شده است. اما در طرح کلمبیا جمع‌آوری داده‌ها با حضور فعال ذی‌نفعان انجام شده و اطلاعات اجتماعی–اقتصادی و محیط‌زیستی از طریق تعامل مستقیم با جامعه تکمیل شده است. این امر کیفیت و اعتبار تحلیل وضعیت را افزایش داده و منجر به واقعی‌تر شدن خروجی طرح شده است.

۵. تفاوت در قابلیت اجرا و پذیرش اجتماعی طرح
طرح تهران به دلیل نبود مشارکت مردمی، رویکرد متمرکز، فاصله میان برنامه و اجرا و عدم درک بومی از مسائل، از پذیرش اجتماعی و اجرایی پایینی برخوردار است. در مقابل، طرح شهرستان کلمبیا به دلیل مشارکت کامل ذی‌نفعان در مراحل شناخت، تحلیل، سیاست‌گذاری و نهایی‌سازی، توان اجرایی بسیار بالاتری دارد. مردم خود را مالک طرح می‌دانند و این عامل، اجرای موفق طرح را تسهیل کرده است.

۶. پیامدهای نبود مشارکت در تهران
مطالعه نشان می‌دهد که بسیاری از چالش‌های امروز تهران شامل آلودگی هوا، تراکم‌فروشی، رشد بی‌رویه ساخت‌وساز، بی‌عدالتی فضایی، مشکلات حمل‌ونقل، فرسودگی بافت‌ها، بحران محیط‌زیست شهری و نبود انسجام در مدیریت شهری –با ضعف ساختاری در برنامه‌ریزی و مشارکت مستقیم ذی‌نفعان مرتبط است. نبود یک فرآیند مشارکتی سازمان‌یافته سبب شده است که نیازهای واقعی شهروندان در طرح بازتاب نیابد و طرح با واقعیت‌های شهر فاصله بگیرد.

مقایسه دو تجربه نشان می‌دهد که میزان مشارکت و ساختار نهادی پشتیبان آن، مهم‌ترین عامل تفاوت در موفقیت برنامه‌ریزی راهبردی شهری است. طرح تهران نمونه‌ای از رویکرد متمرکز و فن‌سالار است که به دلیل ضعف مشارکت، نتوانسته میان نیازهای واقعی و سیاست‌گذاری‌های کلان پیوند برقرار کند. در مقابل، طرح شهرستان کلمبیا نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی مشارکتی، انعطاف‌پذیری و شفافیت نهادی می‌تواند به تدوین و اجرای موفق طرح‌های توسعه شهری منجر شود.

پیشنهادها

جهت بهبود برنامه-ریزی‌ها برای محیط‌های شهری، به ویژه کلان شهر تهران راهکارهای پیشنهادی زیر می‌توانند موثر باشند:

۱) بازبینی و اصلاح نظام برنامه-ریزی کشور از روند متمرکز و برنامه-ریزی از بالا به پایین به نظام غیرمتمرکز و از پایین به بالا، جهت ایجاد سازوکارهای مشارکت مردم، نهادهای محلی و متخصصان در تهیه و اجرای طرح‌ها به جهت آشنایی مسئولین محلی و مردم با ویژگی‌های محیطی، نیازمندی‌ها، توانمندی‌ها و اولویت‌ها و دادن فرصت‌ها و اختیارات به تشکل‌های مردمی به عنوان نیرو محرکه‌ای جهت تقویت دولت محلی در برنامه-ریزی‌های محلی.

۲) حرکت در راستای توجه بیش-تر به تمرکززدایی برای مشارکت مردم و تقویت NGOها در مراحل تهیه و بررسی طرح، به دلیل نقش مؤثر مشارکت مردم در واقع-گرایی تدوین اهداف و قابلیت‌های اجرایی آن. در این وضعیت است که می‌توان انتظار همکاری و مشارکت مردم و شهروندان را از طریق تقویت احساس تعلق و مسئولیت برای زندگی خود و دیگر شهروندان، داشت. از این رو لازم است ملازمات سیاسی و حقوقی مربوط به مشارکت گسترده و همگانی که موجب تحرک، مسئولیت-پذیری و هم افزایی بیش-تر برای تصمیم-گیری و اجرای بهتر است، فراهم شود.

۳) لزوم تأکید بیش-تر بر پیروی از الگوی ساختاری-راهبردی جهت برنامه-ریزی و مدیریت شهری و توجه جدی بر هر سه سطح این نوع از برنامه-ریزی، هم در مرحله تهیه طرح و برنامه در مقیاس کلان و با دیدگاه سیاست-گذاری بلندمدت و فراگیر؛ هم در مرحله تهیه برنامه‌ها و طرح‌های محلی با دیدگاه سیاست-گذاری اجرایی برای بخشی از شهر یا تمام سطح شهر و هم در مرحله تهیه طرح‌های موضوعی و موضعی برای موضوعات خاص و نواحی ویژه از شهر که نیازمند برنامه-ریزی عملیاتی و اجرایی خاص هستند.

۴) بازنگری و بررسی علل عدم موفقیت طرح‌های جامع شهری که تاکنون تهیه شده-اند جهت تلاش برای رفع موانع و نارسایی‌های موجود در قوانین و ترجمان‌های تاثیرگذار بر مقررات توسعه شهر در کنار تقویت اعتماد دوجانبه بین مردم و شهرداری‌ها و تمایل شهروندان به مشارکت آگاهانه و فعال و هم-چنین شفاف-سازی امکانات فنی و منابع مالی نظام مدیریتی در اجرا و تحقق عملی طرح‌ها و برنامه‌ها.

۵) در نهایت می‌توان به مرور طرح‌های راهبردی-ساختاری موفق در سراسر دنیا و مطالعه نقاط قوت و ضعف در تهیه و اجرای آن‌ها به-عنوان پنجمین راهکار اشاره نمود که نه تنها منجر به بهبود روند موجود در تهیه این نوع از برنامه‌ها در کشور و بومی‌سازی طرح‌های شهری وارداتی می‌گردد بلکه مانع از کپی-برداری صرف و تکرار طرح‌های نه چندان موفق فعلی نیز می‌شود.

منابع

- الباس‌زاده مقدم، نصرالدین (۱۳۹۰). بررسی و امکان‌سنجی جایگزینی الگوی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی با الگوی برنامه‌ریزی جامع شهری در ایران: مطالعه‌ای تطبیقی-مقایسه‌ای. معماری و شهرسازی آرمان شهر، ۴(۶۴)، ۳۵–۴۳
- پورا احمد، احمد؛ حاتم‌نژاد، حسین؛ حسینی، سیده‌های (۱۳۸۵). آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری در کشور. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، ۵۸، ۱۶۸–۱۸۰.
- رجعی، آریتا (۱۳۹۰). شیوه‌های مشارکت شهروندی در فرآیندهای توسعه شهری. فصلنامه جغرافیایی آمایش محیط، ۱۲، ۱۰۱–۱۱۶.
- رهنمای، محمدتقی؛ محمدپور، صابر؛ اسکندری چوپنلو، حافظ؛ منوچهری میاندوآب، ایوب (۱۳۸۶). آسیب‌شناسی حقوقی طرح‌های توسعه شهری از تدوین تا اجرا. مجله علوم جغرافیایی، ۵–۶، ۷–۳۰.
- صفایی‌پور، مسعود؛ سعیدی، جعفر (۱۳۹۴). بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری ایران. مطالعات مدیریت شهری، ۱۲(۲۲۷)، ۱۲–۳۰.
- طالشی، مصطفی؛ عفتی، محمد (۱۳۹۱). درس‌نامه برنامه‌ریزی مشارکتی. دانشگاه پیام نور.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵). حقوق شهری و شهرسازی. انتشارات مجد.
- ویژه‌نامه نهاد برنامه‌ریزی توسعه شهری تهران (۱۳۹۹). شماره ۱.

- Alterman, R. (1982). Planning for Public Participation: The Design of Implementable Strategies. Environment and Planning B, ۱۰، ۲۹۵–۲۱۲.
- Beard, V. A. (2005). Individual Determinants of Participation in Community Development in Indonesia. Environment and Planning C: Government and Policy, ۱۷، ۳۹–۲۱.
- Chandan, J. S. (1997). Organizational Behavior. Vikas Publishing House.
- Columbia County Comprehensive Plan (2015). Vision 2035. Columbia County, GA.
- Conrad, E.; Cassar, L. F.; Christie, M.; Fazey, I. (2011). Hearing but Not Listening? A Participatory Assessment of Public Participation in Planning. Environment and Planning C: Government and Policy, ۲۹، ۷۶۱–۷۸۲.
- Elias-Zadeh Moghaddam, N. (2011). [A Feasibility Study on Replacing Comprehensive Urban Planning with Strategic-Structural Planning in Iran: A Comparative Analysis]. Armanshahr Architecture & Urban Development, ۴، ۳۵–۲۴.
- Faludi, A. (1973). A Reader in Planning Theory. Pergamon Press.
- Farhoodi, R.; Gharakhlou-N, M.; Ghadami, M.; Khah, M. (2009). A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran: The Need for Strategic Planning. Planning Theory, ۹(۴)، ۳۳۵–۳۴۱.
- Hiraskar, G. K. (1998). An Introduction to the Fundamentals of Urban Planning (M. Salmani & A. Reza Yekani, Trans.). University for Teacher Education, Jahad Daneshgai. (Original work published 1998)
- Khan, S.; Swapan, M. S. H. (2013). From Blueprint Master Plans to Democratic Planning in South Asian Cities: Pursuing Good Governance Agenda Against Prevalent Patron-Client Networks. Habitat International, ۳۸، ۱۸۲–۱۹۱.