

برنامه‌ریزی شهرهای پایدار

گزارش جهانی درباره سکونت‌گاه‌های بشری سال ۲۰۰۹

مؤلف:

برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد

مترجم:

احسان مجیدی فرد

به کوشش:

مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد

توجه:

مطالب این کتاب لزوماً بیانگر نظرات دبیرخانه سازمان ملل متحد درباره وضعیت قانونی، قلمرو، حکومت‌ها و نقاط ضعف و قوت کشورها نیست. ارزیابی، بررسی، نتیجه‌گیری و توصیه‌هایی که در این کتاب آمده است نیز لزوماً با دیدگاه برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد، شورای حکام برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد و یا اعضای آن منطبق نمی‌باشد.

عنوان و نام پدیدآور :	برنامه‌ریزی شهرهای پایدار: گزارش جهانی سکونت‌گاه‌های بشری سال ۲۰۰۹ / مولف برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد؛ مترجم احسان معیبدی‌فرد؛ به کوشش مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد.
مشخصات نشر :	مشهد: شورای اسلامی شهر مشهد، مرکز پژوهشها، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری :	۵۰۰ص: مصور، جدول، نمودار+ یک لوح فشرده.
شابک :	۹۷۸-۶۰۰-۹۲۶۷۶-۲-۰
وضعیت فهرست‌نویسی :	فیا
یادداشت :	عنوان اصلی: Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009, 2009.
موضوع :	شهرسازی -- جنبه‌های زیست‌محیطی
موضوع :	بوم‌شناسی شهری (جامعه‌شناسی)
موضوع :	نوسعه پایدار
شناسه افزوده :	معیبدی‌فرد، احسان، ۱۳۶۴ - مترجم
شناسه افزوده :	سازمان ملل متحد برنامه اسکان بشر
شناسه افزوده :	Programme United Nations Human Settlements
شناسه افزوده :	شورای اسلامی شهر مشهد مرکز پژوهشها
رده بندی کنگره :	۱۳۹۱ ۴۵۴ب/۱۶۶HT
رده بندی دیویی :	۳۰۷/۱۲
شماره کتابشناسی ملی :	۲۹۲۹۷۲۶



کتابشناسی‌های شهر مشهد

برنامه‌ریزی شهرهای پایدار: گزارش جهانی درباره سکونت‌گاه‌های بشری سال ۲۰۰۹

مولف: برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد

مترجم: احسان معیبدی‌فرد

ناشر: انتشارات مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد

وزیری، ۴۹۴ صفحه، ۱۰۰۰ نسخه، چاپ اول ۱۳۹۱

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۲۶۷۶-۲-۰

قیمت: ۱۰۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

پیش گفتار	پیش گفته
مقدمه	مقدمه
مقدمه ناشر	مقدمه ناشر
یافته‌ها و پیام‌های کلیدی	یافته‌ها و پیام‌های کلیدی
بست و دو	بست و دو
بخش ۱: چالش‌ها و بافتار	بخش ۱: چالش‌ها و بافتار
فصل ۱: چالش‌های شهری و لزوم بازنگری در برنامه‌ریزی شهری	فصل ۱: چالش‌های شهری و لزوم بازنگری در برنامه‌ریزی شهری
مشکلات شهری در قرن ۲۱	مشکلات شهری در قرن ۲۱
عوامل عمده تأثیرگذار بر تغییرات شهری	عوامل عمده تأثیرگذار بر تغییرات شهری
تغییرات شهری	تغییرات شهری
دلایل تغییر برنامه‌ریزی شهری	دلایل تغییر برنامه‌ریزی شهری
برنامه‌ریزی شهری نوین	برنامه‌ریزی شهری نوین
"شکاف" میان رویکردهای قدیمی و ناکارآمد برنامه‌ریزی و مسائل جدید شهری	"شکاف" میان رویکردهای قدیمی و ناکارآمد برنامه‌ریزی و مسائل جدید شهری
مشکلات رویکردهای قبلی (نوین) در برنامه‌ریزی شهری	مشکلات رویکردهای قبلی (نوین) در برنامه‌ریزی شهری
دلایل بازنگری در برنامه‌ریزی شهری	دلایل بازنگری در برنامه‌ریزی شهری
نقش برنامه‌ریزی در رویارویی با رشد سریع شهرنشینی، افزایش فقر و گسترش محله‌های	نقش برنامه‌ریزی در رویارویی با رشد سریع شهرنشینی، افزایش فقر و گسترش محله‌های
نقش برنامه‌ریزی در توسعه پایدار شهری و تغییرات آب و هوایی	نقش برنامه‌ریزی در توسعه پایدار شهری و تغییرات آب و هوایی
نقش برنامه‌ریزی در افزایش جرم و خشونت شهری	نقش برنامه‌ریزی در افزایش جرم و خشونت شهری
نقش برنامه‌ریزی در رویارویی با شرایط پس از تعارض‌ها و بلایای طبیعی	نقش برنامه‌ریزی در رویارویی با شرایط پس از تعارض‌ها و بلایای طبیعی
ظرفیت‌های بالقوه‌ای که رویکردهای جدید برنامه‌ریزی شهری ارائه می‌کنند	ظرفیت‌های بالقوه‌ای که رویکردهای جدید برنامه‌ریزی شهری ارائه می‌کنند
برنامه‌ریزی راهبردی فضایی و انواع آن	برنامه‌ریزی راهبردی فضایی و انواع آن
برنامه‌ریزی فضایی، ابزاری برای یکپارچه‌سازی عملکردهای بخش عمومی	برنامه‌ریزی فضایی، ابزاری برای یکپارچه‌سازی عملکردهای بخش عمومی
رویکردهای تنظیم و مدیریت زمین	رویکردهای تنظیم و مدیریت زمین
فرایندهای مشارکتی و مشارکت کنندگان در برنامه‌ریزی	فرایندهای مشارکتی و مشارکت کنندگان در برنامه‌ریزی
رویکردهای ارائه شده توسط سازمان‌های بین‌المللی	رویکردهای ارائه شده توسط سازمان‌های بین‌المللی
برنامه مدیریت شهری و برنامه‌های نواحی	برنامه مدیریت شهری و برنامه‌های نواحی
شکل‌های جدید برنامه‌ریزی جامع	شکل‌های جدید برنامه‌ریزی جامع

۳۸	شکل‌های جدید شهری: "شهر فشرده" و "شهرسازی جدید"
۳۹	تعریف برنامه‌ریزی شهری و شناسایی معیارهای هنجاری
۳۹	تعاریف برنامه‌ریزی
۴۰	معیارهای هنجاری برای هدایت رویکردهای اصلاحی در برنامه‌ریزی شهری
۴۲	ساختار گزارش
۴۴	بخش ۱- چالش‌ها و بافتار
۴۵	بخش ۲- روندهای جهانی: فرایند برنامه‌ریزی شهری (روال کار)
۴۶	بخش ۳- روند جهانی محتوای برنامه‌ریزی شهری (مفاد)
۴۷	بخش ۴- روندهای جهانی: نظارت، ارزیابی و آموزش
۴۷	بخش ۵- دستورالعمل سیاست‌گذاری‌ها در آینده
۴۸	ملاحظات نهایی
۴۹	فصل ۲: درک تنوع بافتارهای شهری
۵۰	روندهای شهرنشینی و جمعیتی
۵۱	کشورهای توسعه‌یافته و در حال گذار
۵۷	مفاهیم ضمنی روندهای شهرنشینی و جمعیتی برای برنامه‌ریزی شهری
۵۹	اندازه شهرها و شکل‌های فضایی
۶۰	کشورهای توسعه‌یافته و در حال گذار
۶۳	کشورهای در حال توسعه
۶۸	مفاهیم ضمنی اندازه و شکل فضایی شهرها برای برنامه‌ریزی شهری
۶۹	بافتار اقتصادی شهرها
۷۰	کشورهای توسعه‌یافته و در حال گذار
۷۵	کشورهای در حال توسعه
۸۵	مفاهیم ضمنی بافتار اقتصادی شهرها برای برنامه‌ریزی
۸۷	موقعیت جغرافیایی و آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی و انسان‌ساخت
۸۷	کشورهای توسعه‌یافته و در حال گذار
۹۱	کشورهای در حال توسعه
۹۵	مفاهیم ضمنی آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی و انسان‌ساخت برای برنامه‌ریزی
۹۸	ملاحظات نهایی

بخش ۲: روندهای جهانی: فرایند برنامه‌ریزی شهری (رویه‌ای).....	۹۹
فصل ۳: پیدایش و گسترش برنامه‌ریزی شهری معاصر.....	۱۰۱
شکل‌های اولیه برنامه‌ریزی شهری.....	۱۰۲
خاورمیانه و شمال آفریقا.....	۱۰۲
پیدایش برنامه‌ریزی نوین.....	۱۰۷
گسترش جهانی برنامه‌ریزی نوین.....	۱۱۰
ساز و کار انتقال ایده‌های برنامه‌ریزی.....	۱۱۱
تأثیر برنامه‌ریزی نوین در قسمت‌های مختلف جهان.....	۱۱۴
تداوم برنامه‌ریزی شهری نوین.....	۱۲۴
میزان استمرار رویکردهای قدیمی برنامه‌ریزی شهری.....	۱۲۴
دلایل پافشاری بر رویکردهای نوین در برنامه‌ریزی شهری.....	۱۲۸
چرا رویکردهای نوین برنامه‌ریزی با مشکل مواجهند؟.....	۱۲۹
رویکردهای خلافتانه در برنامه‌ریزی شهری.....	۱۳۲
برنامه‌ریزی راهبردی فضایی.....	۱۳۳
ابزارهای برنامه‌ریزی فضایی برای یکپارچه‌سازی کارکردهای بخش عمومی.....	۱۳۹
رویکردهای جدید در قانونگذاری و مدیریت زمین.....	۱۴۲
رویکردهای مورد حمایت موسسات بین‌المللی: برنامه مدیریت شهری و برنامه‌های بخشی.....	۱۴۹
شکل‌های جدید برنامه‌ریزی جامع.....	۱۵۷
شکل‌های جدید شهری؛ "شهرسازی جدید" و "شهرهای فشرده".....	۱۵۸
ملاحظات نهایی.....	۱۶۰
فصل ۴: چارچوب سازمانی و تنظیمی برنامه‌ریزی.....	۱۶۱
برنامه‌ریزی و حکمروایی.....	۱۶۲
حکمروایی شهری و حکومت.....	۱۶۲
چالش‌های حکمروایی شهری.....	۱۶۳
برنامه‌ریزی، حکمروایی شهری و روابط قدرت.....	۱۶۴
توسعه و ترویج حکمروایی خوب.....	۱۶۵
سازمان‌های برنامه‌ریزی و نظام‌مند کردن فعالیت‌های برنامه‌ریزی.....	۱۶۷
سازمان‌ها به عنوان هنجارها و اقدامات گسترده‌تر.....	۱۶۷
سازمان‌ها در قالب موسسات و سازمان‌های خاص.....	۱۷۱
طراحی سازمانی و طراحی مجدد نظام‌های برنامه‌ریزی شهری.....	۱۷۳

۱۷۴	.....	نظام‌های قانونی و توزیع حقوق و مسئولیت‌ها
۱۷۹	.....	مالکیت زمین و موسسات توسعه
۱۸۲	.....	نظام‌های برنامه‌ریزی، سازمان‌ها و مقررات
۱۸۲	.....	نظام‌نامه برنامه‌ریزی
۱۸۳	.....	جایگاه و مسئولیت‌های رسمی نهادهای برنامه‌ریزی
۱۸۵	.....	تمرکززدایی و ظرفیت محلی
۱۸۷	.....	تلفیق سیاست‌گذاری و هماهنگی سازمانی
۱۹۱	.....	تدوین و اجرای طرح
۱۹۱	.....	منابع و ابزارهای برنامه‌ریزی
۱۹۸	.....	سیاست‌گذاران، ذی‌دخان و حوزه‌های برنامه‌ریزی
۲۰۱	.....	ملاحظات نهایی
۲۰۵	.....	فصل ۵: برنامه‌ریزی، مشارکت و سیاست
۲۰۶	.....	ویژگی‌ها و انواع برنامه‌ریزی شهری مشارکتی
۲۰۹	.....	جنسیت در برنامه‌ریزی شهری
۲۱۰	.....	گرایش‌های جهانی در برنامه‌ریزی شهری، مشارکت و سیاست
۲۱۱	.....	کشورهای توسعه‌یافته
۲۱۳	.....	کشورهای زیرصحرای آفریقا
۲۲۰	.....	کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب
۲۲۳	.....	عوامل موثر در شکل‌گیری فرایندها و نتایج برنامه‌ریزی شهری مشارکتی
۲۲۴	.....	نقش رویکردهای نوآورانه در برنامه‌ریزی شهری مشارکتی
۲۲۴	.....	مشارکت در برنامه‌ریزی محلی
۲۲۷	.....	مشارکت در سطح شهری و تصمیم‌گیری راهبردی
۲۲۷	.....	بودجه مشارکتی
۲۳۱	.....	راهبردهای توسعه شهری (CDS)
۲۳۴	.....	افزایش مشارکت در برنامه‌ریزی شهری
۲۳۴	.....	نظام و بافتار سیاسی اختیار دهنده
۲۳۶	.....	مبنای قانونی قوی برای برنامه‌ریزی و مشارکت
۲۳۷	.....	درک مشکلات در رویکردهای مشارکتی
۲۳۸	.....	منابع کافی برای حمایت از فرایندهای مشارکتی
۲۴۰	.....	ساز و کارهای مشارکتی مرتبط با مقیاس و هدف برنامه‌ریزی

۲۴۱	مشارکت موفق: شرایط و ویژگی‌ها
۲۴۳	ملاحظات نهایی
۲۴۵	بخش ۳: رویکردهای جهانی: محتوای برنامه‌های شهری (مسائل ماهیتی)
۲۴۷	فصل ۶: ایجاد ارتباط میان دستور کار سبز و قهوه‌ای
۲۴۸	توسعه پایدار شهری: دستور کارهای سبز و قهوه‌ای
۲۴۹	دستور کار سبز و دستور کار قهوه‌ای
۲۵۴	نوآوری‌ها برای تحقق هم‌انرژی‌های دستور کارهای سبز و قهوه‌ای: رویکردهای جهانی
۲۵۴	توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر
۲۵۸	تلاش برای ایجاد شهرهای "بدون کربن"
۲۶۱	سیستم توزیع آب و برق
۲۶۴	افزایش فضاهای فتوستزی به عنوان بخشی از زیرساخت‌های سبز
۲۶۸	بهبود بازدهی زیستی
۲۷۰	افزایش تعلق مکانی
۲۷۳	حمل و نقل پایدار
۲۷۶	شکل شهری و برنامه‌ریزی تراکم
۲۸۲	برنامه‌ریزی خیابانی و مدیریت جابجایی
۲۸۴	توسعه شهرهایی بدون محلات پست و فقیرنشین
۲۸۸	توجه به دستور کارهای سبز و قهوه‌ای از طریق برنامه‌ریزی و حکمروایی
۲۸۹	برنامه‌ریزی شهری برای توسعه پایدار شهری
۲۹۰	حکمروایی برای توسعه پایدار شهری
۲۹۴	ملاحظات نهایی
۲۹۷	فصل ۷: برنامه‌ریزی و غیررسمی بودن
۲۹۸	غیررسمی بودن
۲۹۹	ویژگی‌های اسکان غیر رسمی شهری
۳۰۳	روندهای جهانی در غیر رسمی بودن و گسترش شهری
۳۱۸	کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال گذار
۳۲۱	عوامل موثر بر غیر رسمی بودن
۳۲۲	نوآوری در برنامه‌ریزی برای پاسخ به غیر رسمی بودن
۳۲۳	روش‌های جایگزین اخراج

۳۲۸	تاثیر گذاری بر عاملان توسعه با استفاده راهبردی از ابزارهای برنامه ریزی
۳۲۹	پاسخ به بخش غیر رسمی از طریق برنامه ریزی و حکمروایی
۳۴۰	ملاحظات نهایی
۳۴۳	فصل ۸: برنامه ریزی، ساختار فضایی شهرها و تامین زیرساخت ها
۳۴۴	گزارش های فضایی شهری، زیرساخت ها و محرومیت
۳۴۶	برنامه ریزی فضایی، خصوصی سازی توسعه زیرساخت ها و پروژه های کلان
۳۴۶	برنامه ریزی جامع و زیرساخت ها
۳۴۷	توسعه زیرساخت ها با محوریت بخش خصوصی
۳۴۹	پروژه های کلان
۳۵۰	تاثیر زیرساخت ها بر ساختار فضایی شهرها و دسترسی مردم
۳۵۰	شبکه های حمل و نقل
۳۵۸	مبحث شهرهای فشرده: پایداری، بازدهی و فراگیری
۳۵۹	مبحث شهرهای فشرده
۳۶۲	بازدهی اقتصادی و شهرهای فشرده
۳۶۳	رویکردهای معاصر در ایجاد رابطه میان برنامه ریزی فضایی و زیرساخت های شهری
۳۶۳	رشد هوشمند و توسعه حمل و نقل محور
۳۶۷	یکپارچگی کاربری زمین و حمل و نقل
۳۶۸	مدیریت یکپارچه شهری و طرح های توسعه
۳۷۰	برنامه ریزی راهبردی ساختار
۳۷۳	ایجاد رابطه میان پروژه های کلان و توسعه زیرساخت های عمده با برنامه ریزی فضایی
۳۷۵	ملاحظات نهایی
۳۷۷	بخش ۴: رویه های جهانی: نظارت، ارزیابی و آموزش
۳۷۹	فصل ۹: نظارت و ارزیابی برنامه ریزی شهری
۳۸۰	انواع نظارت و ارزیابی
۳۸۳	اقدامات جاری در برنامه های شهری و ارزیابی طرح ها
۳۸۴	ارزیابی پایداری پروژه ها، سیاست ها و برنامه ها در برنامه ریزی
۳۸۶	ارزیابی طرح ها و اجرای برنامه ها
۳۹۶	مسائل و نکات مهم در نظارت و ارزیابی طرح های شهری
۴۰۳	ملاحظات نهایی

فصل ۱۰: آموزش برنامه‌ریزی	۴۱۱
سیر تاریخی آموزش برنامه‌ریزی	۴۱۲
طراحی در مقابل سیاست‌گذاری	۴۱۲
عقل‌گرایی در مقابل مشورت و مشارکت	۴۱۵
برنامه‌ریزی جامع در مقابل مدیریت توسعه	۴۱۸
آموزش "یک جهانی" در مقابل آموزش برنامه‌ریزی وابسته به موقعیت خاص	۴۱۸
موسسات آموزشی برنامه‌ریزی در سراسر جهان	۴۲۰
توزیع منطقه‌ای موسسات آموزشی برنامه‌ریزی شهری	۴۲۰
ویژگی‌های موسسات آموزشی برنامه‌ریزی	۴۲۲
اهمیت برنامه آموزشی	۴۲۶
توانایی برای پشتیبانی آموزشی از فعالیت‌های برنامه‌ریزی	۴۳۴
ملاحظات نهایی	۴۳۸
بخش ۵: سیاست‌گذاری‌های آینده	۴۴۳
فصل ۱۱: به سوی نقش جدیدی برای برنامه‌ریزی شهری	۴۴۵
مسائل اصلی برنامه‌ریزی شهری در نقاط مختلف دنیا	۴۴۶
معضلات جهانی برنامه‌ریزی شهری	۴۴۶
مسائل برنامه‌ریزی شهری در کشورهای در حال توسعه	۴۴۹
مسائل و مشکلات برنامه‌ریزی شهری در کشورهای در حال گذار	۴۵۲
مسائل و مشکلات برنامه‌ریزی شهری در کشورهای توسعه‌یافته	۴۵۴
مهم‌ترین یافته‌ها و نتایج گزارش جهانی	۴۵۵
تفاوت بافتار شهرهای مختلف	۴۵۶
پیدایش و گسترش برنامه‌ریزی شهری معاصر	۴۵۷
چارچوب سازمانی و کنترلی	۴۵۸
برنامه‌ریزی مشارکتی	۴۶۰
یکپارچه‌سازی دستور کارهای سبز و قهوه‌ای	۴۶۲
بخش غیر رسمی شهرها	۴۶۳
نظارت و ارزیابی برنامه‌های شهری	۴۶۷
آموزش برنامه‌ریزی شهری	۴۶۸
عناصر اصلی در نقش اصلاح شده برنامه‌ریزی شهری	۴۶۹
ابعاد گسترده نقش جدید برنامه‌ریزی شهری	۴۷۰

۴۷۳	ابعاد خاص نقش جدید برنامه‌ریزی شهری
۴۷۷	تغییرات سازمانی و تشکیلاتی مورد نیاز برای تاثیرگذار کردن برنامه‌ریزی شهری
۴۷۸	اهمیت یک سیاست شهری در مقیاس ملی
۴۷۸	قانونمند کردن برنامه‌ریزی
۴۷۹	تمرکززدایی عملکردهای برنامه‌ریزی شهری
۴۷۹	کارکرد برنامه‌ریزی شهری در شهرداری‌ها
۴۸۰	نظارت و ارزیابی برنامه‌های شهری
۴۸۰	تحقیقات و داده‌های شهری
۴۸۰	شبکه‌های انتقال اطلاعات و تجارت برنامه‌ریزی شهری
۴۸۱	آموزش برنامه‌ریزی
۴۸۱	ملاحظات نهایی
۴۸۳	بخش ۶: پیوست آماری
۴۸۵	نکات فنی
۴۸۵	توضیح نشانه‌ها
۴۸۵	دسته‌بندی کشورها و تجمع آماری
۴۸۵	گروه‌بندی کلی کشورها
۴۸۶	کشورهایی که در مجموعه شاخص توسعه انسانی (HDI) قرار دارند
۴۸۷	کشورها در مجموعه درآمد
۴۸۸	مجموعه زیرمنطقه‌ای
۴۹۰	سیستم نامگذاری و ترتیب ارائه
۴۹۰	معانی اصطلاحات
۴۹۴	منابع اطلاعات

فهرست نمودارها، قاب‌ها و جدول‌ها

نمودارها

- ۱-۱- جمعیت شهری بر حسب منطقه، ۲۰۰۵-۲۰۵۰..... ۱۵
- ۱-۲- میانگین نرخ سالانه تغییر جمعیت شهری..... ۵۱
- ۲-۲- شهرهای فشرده در کشورهای در حال گذار..... ۵۴
- ۳-۲- کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی که جمعیت مهاجری بیش از ۱۰ درصد دارند..... ۵۷
- ۴-۲- توزیع جمعیت شهری بر حسب شهر در آمریکای شمالی..... ۶۲
- ۵-۲- توزیع جمعیت شهری بر حسب شهر در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب..... ۶۴
- ۶-۲- توزیع جمعیت شهری بر حسب شهر در آسیا..... ۶۵
- ۷-۲- توزیع جمعیت شهری بر حسب شهر در زیرصحرای آفریقا..... ۶۶
- ۸-۲- ضریب جینی نابرابری درآمد در اروپای غربی، اواسط دهه اول قرن ۲۰..... ۷۱
- ۹-۲- ضریب جینی برای شهرهای منتخب آمریکای لاتین..... ۷۹
- ۱۱-۲- ضریب جینی برای شهرهای منتخب آفریقا..... ۸۳
- ۱-۴- رویکرد گسترده بافتار سازمانی..... ۱۷۰
- ۲-۴- راه‌های همکاری و تعامل برای توسعه فضایی..... ۱۸۸
- ۱-۶- بازیافت فاضلاب شهری در شرق کلکته، هند..... ۲۶۴
- ۱-۸- طراحی برای دسترسی..... ۳۵۳
- ۲-۸- رشد حمل و نقل محور: تمرکز ساخت و ساز حول ایستگاه‌های شبکه حمل و نقل..... ۳۶۴

- ۱-۱- اهداف شهرسازی پایدار ۶
- ۲-۱- تأثیرات بازسازی اقتصادی شهرهای قدیمی در کشورهای توسعه‌یافته؛ شیکاگو، آمریکا ۹
- ۳-۱- ناتوانی از خدمات‌دهی در کلان‌شهر در حال رشد لاگوس نیجریه ۱۹
- ۴-۱- تأثیرگذارترین شکل‌های شهری از ابتدای قرن بیستم ۲۳
- ۵-۱- تعریف برنامه‌ریزی شهری ۴۳
- ۶-۱- اصول شبکه جهانی برنامه‌ریزان: برنامه‌ریزی شهری جدید ۴۴
- ۱-۲- استرالیا از رکود معدن، سرب‌سختی دید ۷۴
- ۱-۳- سازمان برنامه‌ریزی شهری با شهر و گسترش الگوهای برنامه‌ریزی اروپا محور ۱۱۳
- ۲-۳- تأثیرات برنامه‌ریزی شهری استعماری بر ساختار و رشد شهرهای آفریقایی ۱۲۲
- ۳-۳- برنامه راهبردی سال ۲۰۰۷ تونس، کانادا ۱۲۷
- ۴-۳- استفاده از منابع در جهت پیشرفت بلژبورگ انگلستان ۱۴۰
- ۵-۳- شکل‌های مبتکرانه و نوآوری‌ها در ایجاد امنیت مالکیت. پنوم پن، کامبوج ۱۴۴
- ۶-۳- برنامه‌ریزی اقدامات اجتماعی؛ برنامه‌ریزی مشارکتی، از پایین به بالا ۱۴۸
- ۷-۳- برنامه مدیریت شهری در دارالسلام، تانزانیا ۱۵۱
- ۸-۳- استفاده از برنامه‌ریزی برای بازگرداندن مردمی که وادار به ترک شهر خود شده‌اند ۱۵۴
- ۹-۳- برنامه‌ریزی شهری با محوریت زنان ۱۵۶
- ۱-۴- توسعه مشارکت در فعالیت‌های برنامه‌ریزی شهری در کینال کینیا ۱۶۹
- ۲-۴- تنش میان مالکیت رسمی و مالکیت مرسوم زمین در موشی، تانزانیا ۱۷۱
- ۳-۴- نقش جامعه مدنی در برنامه‌ریزی در کوبه ژاپن ۱۸۶
- ۴-۴- طرح‌های توسعه یکپارچه در آفریقای جنوبی ۱۹۰
- ۵-۴- اصلاح نظام برنامه‌ریزی در لومباردی ۱۹۴
- ۱-۵- ائتلاف مردمی تمرکززدایی از برنامه‌ریزی، کراالا در هند ۲۱۷
- ۲-۵- برنامه‌ریزی شهری و مشارکت در چین ۲۲۰
- ۳-۵- انواع تصمیم‌گیری برای برنامه‌ریزی در کوریتیا در برزیل ۲۲۵
- ۴-۵- قدرتمند کردن قشر کم‌درآمد برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها ۲۲۶
- ۵-۵- نتایج و ویژگی‌های بودجه مشارکتی، بوینس آیرس آرژانتین ۲۳۰
- ۶-۵- به سوی راهبرد توسعه شهری، ژوهانسبورگ، آفریقای جنوبی ۲۳۳

۲۳۹	۷-۵- اساسنامه شهر، برزیل
۲۵۱	۱-۶- دستور کار سبز از نگاه "بررسی زیست محیطی هزاره"
۲۵۲	۲-۶- حقایق درباره اجرای دستور کار قهوه‌ای در شهرها
۲۵۵	۳-۶- الگوهای شهر تجدیدپذیر برای آینده
۲۵۷	۴-۶- برنامه‌ریزی محیطی و انرژی‌های تجدیدپذیر در فرایبورگ، آلمان
۲۶۳	۵-۶- بازیافت فاضلاب شهری در کلکته، هند
۲۶۶	۶-۶- هزینه‌های انرژی برای تهیه غذا در آمریکا
۲۶۸	۷-۶- تولید غذای شهری در هاوانا، کوبا
۲۷۱	۸-۶- بازیافت غیر رسمی زباله‌های جامد در قاهره، مصر
۲۷۴	۹-۶- برنامه‌ریزی شهری به عنوان "واحد پول مکمل" در کوریتیا، برزیل
۲۷۷	۱۰-۶- شهر قابل پیاده‌روی، ونکوور کانادا
۲۸۱	۱۱-۶- احیای فضاهای عمومی پاریس با کاهش وابستگی به خودروهای شخصی
۲۸۵	۱۲-۶- اتحادیه دوچرخه سواران در سائوپائولو، برزیل
۲۹۱	۱۳-۶- تأثیر اسکان مجدد ساکنان محلات فقیرنشین در آپارتمان‌های بلندمرتبه، جاکارتا، اندونزی
۲۹۳	۱۴-۶- احیای حکمروایی شهری در شهرهای هند
۳۰۷	۱-۷- جاکارتای اندونزی، کلان‌شهری گسترده در آسیا
۳۱۲	۲-۷- توسعه غیر رسمی در مکزیکوسیتی
۳۱۷	۳-۷- مدیریت مرسوم و غیر رسمی ملک، انوگو نیجریه
۳۲۰	۴-۷- اشتغال غیر رسمی، رومانی
۳۲۹	۵-۷- پاسخ‌های نوآورانه به سکونت‌گاه‌های غیر رسمی در برزیل
۳۳۶	۶-۷- حمایت از مشاغل خیابانی؛ دوربان، آفریقای جنوبی
۳۵۲	۱-۸- شکل‌های متداول پروژه‌های کلان
۳۵۴	۲-۸- دسترسی پایدار در آمستردام، هلند
۳۵۷	۳-۸- آموزش شهرهای امن در دارالسلام در تانزانیا
۳۷۱	۴-۸- سیستم کاربری زمین و حمل و نقل یکپارچه، کوریتیا، برزیل
۳۷۲	۵-۸- ایجاد رابطه میان برنامه‌ریزی فضایی و برنامه‌ریزی زیرساختی در دوربان، آفریقای جنوبی
۳۷۴	۶-۸- ایجاد رابطه میان توسعه پروژه‌های عمده و برنامه‌ریزی فضایی: سنت دنیس، پاریس
۳۸۳	۱-۹- تعریف "نظارت"، "ارزیابی" و "شاخص‌ها" در برنامه‌ریزی شهری
۳۸۵	۲-۹- چالش‌های عمده نظارت و ارزیابی

- ۳-۹- سیستم صدور مجوز توسعه؛ حفاظت از محیط طبیعی به وسیله نظارت ۳۹۰
- ۴-۹- استفاده از کارت‌های گزارش شهروندی، ابزاری راهبردی برای بهبود وضعیت خدمات‌رسانی، ... ۳۹۱
- ۵-۹- نظارت شهری محلی شهر دارای چینجا، اوگاندا ۳۹۴
- ۶-۹- طرح راهبردی سال ۲۰۱۰ سانتیاگو، شیلی ۳۹۴
- ۷-۹- طرح جامع دهلی ۲۰۲۱، هند ۳۹۵
- ۸-۹- چالش‌های ارزیابی زیست‌پذیری در ونکوور، کانادا ۳۹۷
- ۹-۹- نظارت و ارزیابی در نظام برنامه‌ریزی شهری چین ۳۹۸
- ۱۰-۹- شاخص‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها ۴۰۲
- ۱۱-۹- راهبرد طراحی نظارت و ارزیابی ۴۰۴
- ۱۲-۹- دستورالعمل طراحی سیستم‌های ارزیابی نتیجه‌محور ۴۰۶
- ۱-۱۰- پنج مرحله "الگوی برنامه‌ریزی عقابانی" ۴۱۵
- ۲-۱۰- آموزش برنامه‌ریزی در لهستان ۴۲۳
- ۳-۱۰- دانشگاه بریتیش کلمبیا، کانادا؛ پیشگام در آموزش پایدار ۴۲۷
- ۴-۱۰- آموزش برنامه‌ریزی در اروپا: تفاوت‌ها و اشتراک‌ها ۴۲۸
- ۵-۱۰- آموزش برنامه‌ریزی در دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران ۴۳۱
- ۶-۱۰- اعضای شبکه جهانی اتحادیه آموزش برنامه‌ریزی GPEAN ۴۳۳
- ۷-۱۰- چالش‌های آموزش برنامه‌ریزی شهری در آمریکای لاتین و کشورهای کارائیب ۴۳۵
- ۸-۱۰- برنامه‌ریزان شهری به حاشیه رانده شده‌اند؛ جنوب آسیا ۴۳۷
- ۹-۱۰- سیستم اعتبارسنجی بین‌المللی برای برنامه‌ریزان شهری ۴۳۹
- ۱۰-۱۰- آموزش "غیر رسمی" درباره جنسیت و برنامه‌ریزی در بمبئی، هند ۴۴۰

جدول‌ها

۱-۱- تعریف انواع مختلف طرح‌های شهری	۲۲
۱-۲- روندهای جهانی شهرنشینی (۱۹۵۰-۲۰۵۰)	۵۰
۲-۲- معیارهای فقر شهری در سال‌های ۱۹۹۳ و ۲۰۰۲ با فرض خط فقر یک دلار در روز	۷۶
۳-۲- نسبت جمعیت شهری ساکن در محله‌های فقیرنشین، سال ۲۰۰۵	۷۷
۳-۲- نسبت جمعیت شهری ساکن در محله‌های فقیرنشین، سال ۲۰۰۵	۸۲
۴-۲- روندهای ضریب جینی در برخی از کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب	۷۹
۵-۲- ده شهر پرجمعیت جهان که در معرض بلایای طبیعی هستند، ۲۰۰۵	۸۸
۶-۲- بلایای طبیعی منتخب، ۱۹۰۶-۲۰۰۶	۹۰
۷-۲- جمعیت شهری در سواحل کم‌ارتفاع	۹۴
۱-۳- رویکردهای جدید در برنامه‌ریزی شهری	۱۳۴
۲-۳- وضعیت برنامه‌ریزی شهری راهبردی در شهرهای آمریکای لاتین	۱۳۸
۱-۴- فعالیت‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی	۱۹۲
۱-۵- شکل‌های مختلف، معانی و اهداف مشارکت شهروندان	۲۰۷
۲-۵- نظام‌های سیاسی و نگاه آنها به مشارکت	۲۳۵
۱-۶- ویژگی‌های دستورکارهای قهوه‌ای و سبز در محیط شهری	۲۵۰
۲-۶- برنامه‌ریزی و حکمروایی برای توسعه پایدار شهری	۲۹۲
۱-۷- هزینه قانونمندی: پیش‌نیاز برای شروع یک فعالیت تجاری قانونی	۳۰۵
۱-۸- تراکم و دسترسی به شبکه حمل و نقل عمومی، مقایسه بارسلونا و آتلانتا	۳۶۰
۲-۸- رویکردهای رابط میان برنامه‌ریزی فضایی با زیرساخت‌های شهری	۳۶۵
۱-۹- کارکردهای اصلی شاخص‌های برنامه‌ریزی شهری	۳۹۲
۱-۹- چالش‌های نظارت و ارزیابی شهری	۴۰۰
۱-۱۰- انتخابی از اولین دوره‌های دانشگاهی در برنامه‌ریزی شهری	۴۱۳
۲-۱۰- فهرست موسسات آموزش عالی برنامه‌ریزی	۴۲۱
۳-۱۰- دوره‌های فعلی دانشگاه‌ها در زمینه جنسیت و برنامه‌ریزی شهری	۴۳۰

پیش گفتار

چالش‌های اصلی شهری در قرن بیست و یکم شامل رشد سریع برخی از شهرها و افول برخی دیگر، گسترش بخش غیررسمی و نقش شهرها در ایجاد یا کاهش تغییرات اقلیمی است. شواهد متعدد از کشورهای سراسر جهان، حاکی از ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری معاصر در برخورد با این چالش‌ها است. پراکنش شهری و توسعه بدون برنامه حاشیه شهرها از جمله بارزترین معضلات و مشکلات شهری هستند. افزایش سطح آب دریا، جاری شدن سیل یا سایر خطرات مرتبط با تغییرات اقلیمی نیز جان میلیون‌ها شهروند را تهدید می‌کند.

کتاب "برنامه‌ریزی شهرهای پایدار: گزارش جهانی درباره سکونت‌گاه‌های بشری سال ۲۰۰۹" به ناتوانی گسترده برنامه‌ریزی شهری در پاسخ‌گویی به نیازهای اغلب شهروندان به ویژه ساکنان شهرهای فقیر و در حال رشد کشورهای در حال توسعه می‌پردازد و راه‌هایی برای اصلاح آن ارائه می‌کند. این گزارش، یک روند مشکل‌آفرین را معرفی می‌کند که مبتلابه اغلب شهرهای پیشرفته و در حال رشد جهان است: رشد مناطق حومه‌ای^۱ و محله‌های محصور و دروازه‌دار^۲ اشرافی و همزمان با آن، افزایش املاک استیجاری شلوغ، اجتماعات قومی، محله‌های پست و فقیرنشین و سکونت‌گاه‌های غیررسمی. همچنین میان مجتمع‌های اقتصادی تولیدی و تجاری پیشرفته و گران‌مثل مناطق صادراتی و حوزه‌های دیگری که صنایع در حال رکود و کسب و کارهای کم‌دستمزد و غیررسمی معرف آن است، تفاوت‌های فاحشی پدید آمده است.

این گزارش مثال‌هایی متعدد و موثر از شهرسازی پایدار ارائه می‌دهد که به تعریف نقش جدیدی برای برنامه‌ریزی شهری کمک می‌کنند. مطالعه این کتاب و استفاده از اطلاعات و تحلیل‌های آن را به تمام کسانی که می‌خواهند شهرهایی با اقتصاد مولد، حافظ محیط زیست و از نظر اجتماعی فراگیر و برابر داشته باشند، توصیه می‌کنم.

بان کی‌مون

دبیر کل سازمان ملل متحد

1- Suburban Area
2- Gated Community

مقدمه

کتاب "برنامه‌ریزی شهرهای پایدار: گزارش جهانی درباره سکونت‌گاه‌های بشری سال ۲۰۰۹" اثربخشی برنامه‌ریزی شهری را به عنوان ابزاری برای مواجهه با چالش‌های جدید پیش روی شهرهای قرن بیست و یکم و نیز تسهیل شهرسازی پایدار بررسی می‌کند. اکنون دریافته‌ایم که سیستم‌های برنامه‌ریزی شهری در اغلب نقاط دنیا، تغییر چادانی نکرده و به جای آن که ابزاری برای بهبود شرایط محیطی و انسانی باشد، بر مشکلات شهری نیز می‌افزاید. با توجه به این پیشینه، گزارش جهانی به این مهم می‌پردازد که رویکردهای فعلی برنامه‌ریزی در اغلب کشورهای جهان نیازمند تغییر است و در فرایند توسعه شهری پایدار، می‌باید نقش جدیدی برای برنامه‌ریزی شهری تعریف گردد.

گزارش جهانی تاکید دارد که برنامه‌ریزی شهری آینده باید با شناخت عوامل شکل‌دهنده شهرهای قرن بیست و یکم صورت گیرد. برخی از این عوامل عبارتند از:

- چالش‌های محیطی ناشی از تغییرات آب و هوایی و وابستگی شدید شهرها به خودروهایی که با سوخت فسیلی کار می‌کنند؛
- چالش‌های جمعیتی ناشی از شهرنشینی سریع، رشد سریع شهرهای کوچک و متوسط و همچنین افزایش جمعیت جوان در کشورهای در حال توسعه، و چالش‌های ناشی از فشرده‌سازی شهرها، سالخورده‌گی جمعیت و افزایش شهرهای چند فرهنگی در کشورهای توسعه‌یافته؛
- چالش‌های اقتصادی ناشی از وضعیت نامطمئن اقتصادی و عدم اطمینان به رویکردهای بازار محوری که به دلیل بحران کنونی اقتصاد جهانی به وجود آمده و همچنین افزایش غیررسمی بودن فعالیت‌های شهری؛
- افزایش چالش‌های اجتماعی-فضایی، به ویژه نابرابری‌های اجتماعی و فضایی، پراکنش شهری و حومه‌نشینی‌های بی‌برنامه؛
- چالش‌ها و فرصت‌های ناشی از افزایش مردم‌سالاری در تصمیم‌گیری‌ها و نیز افزایش آگاهی شهروندان از حقوق اقتصادی و اجتماعی.

یکی از نتایج مهم گزارش جهانی این است که اگرچه برنامه‌ریزی شهری در اکثر کشورها از زمان پیدایش طی ۱۰۰ سال گذشته تغییر چندانی نکرده است، اما برخی از کشورها در دهه‌های اخیر از رویکردهای نوآورانه‌ای استفاده کرده‌اند. این نوآوری‌ها، برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، استفاده از برنامه‌ریزی فضایی برای یکپارچه کردن کارکردهای بخش دولتی، رویکردهای جدید در تنظیم و مدیریت زمین، فرایندهای مشارکتی و مشارکت در سطح محله‌ای، برنامه‌ریزی برای شکل‌های جدید و پایدار فضایی مانند شهرهای مترکم و شهرسازی نوین و ... را در برمی‌گیرد. با این وجود، هنوز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، از شکل‌های سنتی برنامه‌ریزی جامع استفاده می‌شود. مهم‌ترین مشکل این رویکرد، ناتوانی آن برای اصلاح شیوه‌های زندگی اغلب ساکنان در شهرهای بسیار فقیر و غیر رسمی و در حال رشد است. این رویکرد به طور مشخص به حاشیه‌نشینی اجتماعی و فضایی دامن می‌زند.

این گزارش حاوی پیام‌های مهمی نیز هست که همگی به معرفی نقش جدیدی برای برنامه‌ریزی شهری در امر توسعه پایدار شهری کمک می‌کنند. یکی از مهم‌ترین پیام‌ها این است که دولت‌ها باید نقش مرکزی‌تری را در شهرها و شهرک‌ها برعهده گیرند تا فعالیت‌های توسعه‌ای را هدایت نموده و از برآورده شدن نیازهای اصلی، اطمینان حاصل کنند. این امر تا حد زیادی ناشی از بحران کنونی در اقتصاد جهانی است که محدودیت‌های بخش خصوصی را به معرض نمایش گذاشته است. جهش یا رشد آتی آن و نیز توانایی "بازار" برای حل اغلب مشکلات شهری. بی‌تردید، برنامه‌ریزی شهری، در یاری رساندن به دولت برای مواجهه با چالش‌های شهری در قرن بیست و یکم، نقش مهمی دارد.

همچنان که جهان به سرعت به سوی شهرنشینی پیش می‌رود، دولت‌ها باید شهرنشینی را به عنوان پدیده‌ای مثبت و ابزاری موثر برای بهبود دسترسی به خدمات و نیز فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی بپذیرند. اگر کشورها از راهبردهای شهری در سطح ملی استفاده کنند، برنامه‌ریزی شهری می‌تواند نقش موثری در شهرسازی داشته باشد.

پیام گزارش جهانی این است که با توجه به تغییر ساختار سیستم‌های برنامه‌ریزی، باید به فرصت‌های بالقوه و نیز عواملی که می‌تواند به نابودی یا فساد و انحراف فرایندها و سازمان‌های برنامه‌ریزی منجر شود، توجه ویژه‌ای نمود. به ویژه آنکه برنامه‌ریزی شهری می‌باید از نظر سازمانی به گونه‌ای باشد که امکان فعالیت‌های مشارکتی و موثر و نیز هماهنگی در ابعاد فضایی سرمایه‌ها و سیاست‌های بخش عمومی را ایجاد نموده و بدین ترتیب نقش موثری در ایجاد سرمایه شهری و فرصت‌های معیشتی ایفا کند.

برای اطمینان از اینکه مشارکت، معنادار و از نظر اجتماعی فراگیر است و به بهبود برنامه‌ریزی شهری کمک می‌کند، باید حداقلی از پیش شرط‌ها فراهم شده باشد. برخی از این پیش شرط‌ها عبارتند از: یک سیستم سیاسی که مشارکت فعال شهروندان را مجاز دانسته و از آن حمایت کند؛ یک مبنای قانونی برای

سیاست‌ها و برنامه‌ریزی محلی که نحوه تأثیرگذاری نتایج فرایندهای مشارکتی بر آماده‌سازی برنامه‌ها و تصمیم‌گیری‌ها را مشخص می‌کند؛ و ساز و کارهایی برای حضور نمایندگان گروه‌های اجتماعی به حاشیه رانده شده، در سیاست‌گذاری‌ها و نیز فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی.

گزارش جهانی تعدادی از روندها را مشخص می‌کند که احتمالاً دستور کار سبز و قهوه‌ای را با هم مرتبط می‌کند:

- توسعه انرژی‌های پایدار برای کاهش وابستگی شهرها به منابع انرژی تجدیدناپذیر؛
 - بهبود بهره‌وری محیطی برای میسر نمودن استفاده از ضایعات به منظور برآوردن نیازمندی‌های شهری در زمینه انرژی و مواد اولیه؛
 - توسعه حمل و نقل پایدار برای کاهش تأثیرات محیطی منفی ناشی از وابستگی به خودروهایی که با سوخت فسیلی کار می‌کنند؛
 - توسعه "شهرهای بدون محله‌های پست و فقیرنشین" برای پاسخ‌گویی به چالش‌های مبرمی همچون دسترسی فقرا به آب نوشیدنی سالم و فاضلاب و همچنین آسیب‌های ناشی از خطرات طبیعی.
- برای برخورد مؤثر با بخش غیررسمی شهری، گزارش یک فرایند سه مرحله‌ای پیشنهاد می‌کند:
- ابتدا، شناسایی نقش مثبتی که توسعه غیررسمی شهری ایفا می‌کند؛ دوم، بازنگری در سیاست‌ها، قوانین و مقررات برای تسهیل فعالیت‌های بخش غیررسمی؛ و سوم تقویت مشروعیت قانونی سیستم‌های برنامه‌ریزی و تنظیمی^۱. در این فرایند، دو جنبه از اهمیت ویژه برخوردارند: اتخاذ روش‌های جایگزین به جای اخراج اجباری ساکنان محله‌های پست و فقیرنشین و دست‌فروش‌های غیررسمی، مثلاً قانونمند کردن و ارتقاء مناطقی که به صورت غیر رسمی توسعه یافته‌اند؛ و استفاده راهبردی از ابزارهای برنامه‌ریزی مثل ایجاد تأسیسات شهری، توسعه هدایت شده زمین و سازگاری مجدد زمین.
- طرح‌های راهبردی فضایی مرتبط با توسعه زیرساخت‌ها، می‌تواند شکل‌های مترکم‌تر گسترش شهری را که در اطراف ایستگاه‌های عمده حمل و نقل عمومی، متمرکز شده‌اند، بهبود بخشد. در چنین شرایطی، ایجاد ارتباط میان پروژه‌های اصلی سرمایه‌گذاری بر زیرساخت‌ها و پروژه‌های کلان برنامه‌ریزی راهبردی با برنامه‌ریزی شهری، ضروری است. در طرح‌های فضایی راهبردی، طرح زیرساختی یک عنصر کلیدی به شمار می‌رود. در طرح‌های زیرساختی، ارتباطات میان حمل و نقل و کاربری زمین، مهمترین عامل است و باید در اولویت قرار گیرد، دیگر شکل‌های زیرساخت‌ها مثل زیرساخت کانال‌های آب و فاضلاب پس از آن قرار دارند.

اغلب نظام‌های برنامه‌ریزی شهری، فاقد ارزیابی و نظارت به عنوان یک بخش یکپارچه از عملکردشان هستند. گزارش جهانی بر وجود ارزیابی و نظارت یکپارچه به عنوان دو ویژگی ثابت در سیستم‌های برنامه‌ریزی تأکید دارد. ارزیابی و نظارت یکپارچه باید با شاخص‌های روشن همراه شود که همراستا با اهداف، مقاصد و سیاست‌های طرح هستند. برنامه‌های شهری باید مفاهیم، راهبردها و فرایندهای نظارت و ارزیابی‌شان را به صورت ساده و صریح بیان نمایند. از آنجا که در طول زمان عوامل زیادی شهرها را تحت تاثیر قرار می‌دهند، ارزیابی نتایج و تأثیرات طرح‌های کلان، دشوار است. به همین دلیل، بهتر است بر طرح‌های کارگامی، طرح‌های زیربخشی و طرح‌های محله‌ای متمرکز شد که همگی از نظر مقیاس، کوچکترند و در نتیجه ارزیابی و نظارت آنها، آسان‌تر است.

آخرین پیام گزارش جهانی این است که دوره‌های آموزشی در بسیاری از آموزشگاه‌های برنامه‌ریزی شهری باید به‌روز شوند. این مشکل به ویژه در بیشتر کشورهای در حال توسعه و در حال گذار مشهود است. در این کشورها، دوره‌های تحصیلی برای پاسخ‌گویی به چالش‌ها و مسائل جاری، اصلاح نشده‌اند. آموزشگاه‌های برنامه‌ریزی باید از نظرات ابتکاری و نوآورانه در حوزه برنامه‌ریزی شهری استقبال نمایند و توانایی درگیر شدن در برنامه‌ریزی مشارکتی، تبادل نظر و ارتباطات، درک مفاهیم و الزامات شهرنشینی سریع و غیر رسمی بودن شهری، همچنین توانایی در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به تغییرات جوی در برنامه‌ریزی شهری را نیز پوشش دهند. علاوه بر آن باید در نظر داشت که برنامه‌ریزی فرایندی "ارزش محور" است و به همین دلیل، در آموزش برنامه‌ریزی شهری نیز باید به مسائل قومی، بهبود عدالت اجتماعی، حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان و نیز پایداری، توجه ویژه‌ای معطوف گردد.

این گزارش جهانی، زمانی منتشر می‌شود که علاقه جهانی شدیدی به احیا و تقویت برنامه‌ریزی شهری برای رسیدن به شهرنشینی پایدار وجود دارد. به نظر من این گزارش نه تنها موجب افزایش آگاهی از نقش برنامه‌ریزی در دستیابی به شهرهای پایدار می‌شود، بلکه سمت و سوی اصلاح این ابزار مهم را نیز نشان می‌دهد.

آنا کابومولو تابی جیکا

معاون دبیر کل و دبیر اجرایی

برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد

مقدمه ناشر

شهرنشینی سریع، از جمله پدیده‌هایی است که در چند دهه اخیر به ویژه در جهان در حال توسعه، کانون توجه اندیشمندان و متفکران شهری بوده است.

در مناطق مختلف کشورهای در حال توسعه، به سبب نابرابری سطوح توسعه و توزیع ناعادلانه امکانات و منابع، شاهد روند سریع‌تر شهرنشینی هستیم. بسیاری از مردم به امید یافتن کسب و کار بهتر و برخورداری از امکانات بیشتر، به شهرهای بزرگ مهاجرت می‌کنند. این امر در شرایطی صورت می‌پذیرد که مدیریت شهری توان پاسخ‌گویی به نیازهای فزاینده شهرنشینان را ندارد. بدین ترتیب، پدیده مثبت شهرنشینی، به جای آن که در خدمت تولید ثروت پیش رود، به رشد حاشیه‌نشینی و افزایش حلی آبادها می‌انجامد که خود افزایش آسیب‌های اجتماعی، ناهمگونی فزاینده فرهنگی و گسترش بحران‌های اقتصادی را به دنبال دارد.

کتاب حاضر یکی از تالیفات ارزشمند برنامه‌اسکان بشر سازمان ملل متحد است؛ نهادی که در سال ۱۹۷۸ توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد تأسیس شد تا ضمن پرداختن به مسائل اسکان بشر و چالش‌های شهری، سیاست‌گذاران و مدیران محلی را در دستیابی به راه‌حل‌های عملی و قطعی، یاری رساند. هدف این موسسه ارتقای سطح اجتماعی و زیست‌محیطی شهرها و شهرک‌ها و ایجاد سرپناه برای همگان است.

علیرغم چالش‌های پیش روی شهرها در قرن بیست و یکم، عدم آگاهی شهریه، افزایش سکونت‌گاه‌های غیررسمی، تعدد فرهنگی محیط شهری، مسائل زیست‌محیطی و... در این کتاب از شهرنشینی به عنوان یک پدیده مثبت یاد شده که راهی برای استفاده راحت‌تر از خدمات مناسب و فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی بهتر و در مجموع رفاه و آسایش بیشتر است. همچنین با رویکردی کاربردی و واقع‌بینانه، راه‌حل‌هایی محلی و بومی برای این چالش‌ها پیشنهاد گردیده که با توجه به ارائه نمونه‌های متعدد عملی، می‌توان از تحقق و اجرایی بودن آنها مطمئن بود. لوح فشرده حاوی جداول داده و فهرست منابع کتاب نیز در انتهای آن الصاق گردیده است.

انتشارات مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد، مطالعه این کتاب را به دانشجویان رشته‌های جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، مدیران شهری و متخصصانی که به دنبال یافتن راهکارهای مناسبی برای اصلاح فضاها شهری هستند، توصیه می‌کند.

یافته‌ها و پیام‌های کلیدی

یافته‌های کلیدی: چالش‌های کنونی و آتی شهری

برنامه‌ریزی شهری آتی، باید با شناخت عوامل شکل‌دهنده شهرها در قرن ۲۱ به ویژه چالش‌های جمعیتی، محیطی، اقتصادی و اجتماعی - فضایی، که در راس هستند، صورت گیرد. همچنین، باید به ساختار سازمانی متغیر شهرها و پیکربندی فضایی آتی در مناطق شهری بزرگ چند مرکزی یا تک‌مرکزی توجه شود.

چالش‌های جمعیتی

در سه دهه اخیر یا حتی پیش از آن، گذارهای شهری در سراسر جهان، پدیده‌ای محسوس بوده که برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را با چالش‌های بی‌سابقه‌ای مواجه نموده است. در دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰، در مناطق روستایی و شهری، جمعیت به صورت کم و بیش برابر توزیع شده بود. اما پس از آن، تعادل جمعیتی شدیداً به نفع شهرها تغییر کرد. در سال ۲۰۰۸ برای اولین بار در تاریخ، نیمی از جمعیت جهان ساکن شهرها شدند و با توجه به روند فعلی، پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ این رقم به ۷۰ درصد نیز برسد. کشورهای در حال توسعه تقریباً تمام رشد شهری آتی را به خود اختصاص خواهند داد. بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۵۰ جمعیت شهرنشین کشورهای در حال توسعه سالانه در حدود ۵۳ میلیون نفر افزایش خواهد یافت (رشد ۲/۲۷ درصد) در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته این میزان تنها در حدود ۳ میلیون نفر (۰/۴۹ درصد) خواهد بود.

پیش‌بینی می‌شود در چند دهه آینده، کلان‌شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰ میلیون نفر و آب‌شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰ میلیون نفر زیادی ایجاد شود. با این وجود، بیشترین رشد شهری در سکونت‌گاه‌های کوچک‌تر که عموماً از نظر سازمانی، ضعیف هستند و ۱۰۰/۰۰۰ تا ۲۵۰/۰۰۰ نفر را در خود جای داده‌اند، رخ خواهد داد. در مقابل، برخی از نقاط دنیا با چالش‌های فشرده‌سازی شهرها مواجه خواهند بود. اکثر این نقاط در کشورهای توسعه‌یافته یا در حال گذار واقع شده‌اند. اما اخیراً فشرده‌سازی شهرها در برخی از کشورهای در حال توسعه نیز رخ داده است.

مشکل اصلی این است که بیشترین رشد جمعیت شهری در کشورهایی رخ می‌دهد که از عهده آن برنمی‌آیند: این ضعف مدیریتی از جمله در زمینه توانایی دولت برای فراهم نمودن زیرساخت‌های شهری یا تسهیل استفاده از آن؛ توانایی شهروندان برای پرداخت بهای این خدمات؛ و توانایی مدیریت شهری در مقابله با بلایای طبیعی مشهود است که نتیجه اجتناب‌ناپذیر آن، گسترش محله‌های پست و فقیرنشین و افزایش تعداد خرابه‌نشین‌ها است. نزدیک به یک میلیارد نفر یا ۳۲ درصد جمعیت کنونی شهرهای جهان

در محله‌های پست و فقیرنشین و در شرایطی نابرابر و خطرناک زندگی می‌کنند و به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر بحران‌های اجتماعی و فجایع محیطی قرار دارند و تعداد و شدت آنها در دهه‌های اخیر رو به افزایش است.

چالش‌های محیطی

در حال حاضر یکی از مهم‌ترین چالش‌های محیطی جهان، تغییرات اقلیمی است. پیش‌بینی می‌شود که تغییرات اقلیمی بر دسترسی به منابع آب در شهرها تأثیر منفی بگذارد و به سبب گرم‌تر شدن کره زمین، صدها میلیون نفر در معرض سیل و دیگر بلایای طبیعی قرار گیرند. علاوه بر این، کشورها و افراد فقیر، بیشتر و بیشتر از دیگران در معرض این خطرات قرار دارند. در حال حاضر، قیمت بالای زمین و مسکن، بخش اعظمی از مردم فقیر را به زندگی در مناطق در معرض خطر هدایت کرده است به گونه‌ای که در جهان در حال توسعه به ویژه در محله‌های پست و فقیرنشین و سکونتگاه‌های غیررسمی، از هر ۱۰ خانه موقتی، ۴ خانه در مناطق در معرض سیل، رانش زمین یا دیگر بلایای طبیعی، واقع شده است. این بلایای طبیعی عمدتاً زاده نیروهای طبیعی هستند - البته ممکن است بخشی از آن نیز ناشی از ضعف و ناتوانی در توسعه و برنامه‌ریزی شهری باشد.

دومین دغدغه بزرگ، اثرات زیست‌محیطی سوخت‌های فسیلی به ویژه نفت بر محیط‌های شهری و احتمال افزایش قیمت آن در درازمدت است. هرچند استفاده جهانی از نفت به عنوان منبع انرژی موجب افزایش و نیز ارتقای شهرنشینی شده، اما در دسترس بودن آن سبب ظهور شکل‌های شهری کم‌تراکم و در حال پراکنش (حومه‌نشینی)^۱ گردیده که به خودروهای شخصی وابسته‌اند. از سوی دیگر، اقتصاد جهانی بر جابجایی مردم و کالاها به صورت سریع، ارزان و در مسافت‌های طولانی متکی است. اقتصاد نفت‌محور و تغییرات اقلیمی با یکدیگر پیوند خورده‌اند: وسایل نقلیه، عامل اصلی انتشار گازهای گلخانه‌ای و در نتیجه گرم شدن جهانی هستند. بدین سبب، دوره پسانفتی^۲، الزامات جدیدی برای برنامه‌ریزی شهری در نظر گرفته که مواردی همچون تراکم سکونت‌گاه‌ها و حمل و نقل را در بر دارد.

چالش‌های اقتصادی

فرایندهای جهانی‌سازی و بازسازی اقتصادی در دهه‌های اخیر به روش‌های گوناگون بر سکونتگاه‌های شهری کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، تأثیر گذاشته و این روند همچنان ادامه دارد. این تغییرات، بیش از همه بر بازار کار شهری اثر گذاشته است. این تأثیر منفی در افزایش قطبی شدن ساختارهای شغلی و

1- Suburbia

2- Post-Oil Era

درآمدی (و در نتیجه، افزایش نابرابری‌های درآمدی) نمود می‌یابد که خود ناشی از رشد بخش خدمات و رکود بخش تولید است. ابعاد جنسیتی نیز در این بازسازی اقتصادی اهمیت داشته‌اند: در طی چند دهه گذشته، حضور زنان در مشاغل استخدام تمام‌وقت^۱ افزایش داشته اما تمایل به نیروی کار موقت و غیرثابت (به دلیل افزایش کارهای پاره‌وقت، قراردادی یا کار در منزل)، زنان را بیش از پیش در مقابل بحران‌های اقتصادی آسیب‌پذیر کرده است. همچنین طی چند دهه اخیر، کارخانجات کشورهای توسعه‌یافته برای کاهش هزینه‌های کارگری و عملیات، فرایند جابجایی صنعتی به سمت بخش‌های کمتر توسعه‌یافته را اجرا نموده‌اند.

بحران اقتصادی جهانی که در سال ۲۰۰۸ آغاز شد به بازسازی اقتصادی دامن زد و به رشد سریع بیکاری در سراسر جهان انجامید. یکی از مهم‌ترین نتایج فرایندهای اقتصادی و سیاسی بر بازار کار شهری، رشد سریع اقتصاد غیررسمی در سراسر جهان به ویژه کشورهای در حال توسعه بوده است. امروزه، مشاغل بخش غیررسمی در آمریکای لاتین، حوزه کارائیب و آفریقا بیش از ۵۰ درصد کل مشاغل و در آسیا اندکی کمتر از آن را به خود اختصاص داده‌اند. ابعاد جنسیتی در بخش غیررسمی نیز اهمیت دارد: زنان بیشتر در اقتصاد غیررسمی و به ویژه فعالیت‌های کم‌منفعت اشتغال دارند. در دهه‌های آتی، فقر و نابرابری روزافزون و گسترش سریع بخش غیررسمی، از جمله مهم‌ترین چالش‌های پیش روی برنامه‌ریزی شهری به ویژه در کشورهای در حال توسعه خواهد بود.

چالش‌های اجتماعی - فضایی

برنامه‌ریزان و مدیران شهری اخیراً با شکل‌ها و فرایندهای فضایی جدیدی مواجه شده‌اند که منشا آن‌ها عموماً خارج از کنترل دولت محلی است. به نظر می‌رسد چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه‌یافته، تغییرات اجتماعی - فضایی ابتدا در جهت جداسازی و تخصیص کردن کارکردها و کاربردها در شهرهایی رخ می‌دهد که با قطبی شدن بازار کارگری (و در نتیجه نابرابری اقتصادی) دست به گریبانند. این امر در افزایش اختلاف میان مناطق ثروتمند و فقیر نمود یافته است. تفاوت‌های فاحشی بین مناطق مرغوب و مرفه‌نشین با مناطق حومه شامل املاک استیجاری شلوغ و محله‌ها و زاغه‌های محصور قومی وجود دارد؛ همچنین مناطقی که برای بخش تولید و خدمات پیشرفته و نیز تفریحات و سرگرمی‌های گران ساخته شده‌اند با مناطق قدیمی‌تر که دارای صنایع راکد و مشاغل کم‌دستمزد و غیر رسمی هستند، بسیار متفاوتند. اگر چه این اختلاف‌ها عمدتاً نشان‌دهنده نقش پررنگ

"نیروهای بازار"^۱ و دلالتی املاک و زمین خواری است، اما ممکن است پاسخی به سیاست‌های محلی باشد که تلاش دارند با جذب سرمایه‌های جدید از طریق رویکردهای "شهر رقابت‌پذیر"، به جایگاهی جهانی برای شهرشان دست یابند.

در برخی نقاط دنیا از جمله شهرهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب، ترس از وقوع جرم و جنایت موجب افزایش چندپارگی شهری شده است به گونه‌ای که خانوارهای با درآمد متوسط و بالا، با سکونت در "محلله‌های محصور و دروازه‌دار" و دیگر انواع مجموعه‌های مسکونی امن، خود را از دیگران جدا نموده‌اند. تعداد محلله‌های محصور در نواحی کلان‌شهری همچون بوئنس آیرس، سائو پائولو، سانتیاگو، ژوهانسبورگ و پرتوریا به سرعت در حال افزایش است.

در بسیاری از شهرهای فقیرتر، شکل فضایی شهرها عموماً تحت تأثیر تلاش خانوارهای کم‌درآمد برای تأمین زمینی ارزان‌قیمت است که در نزدیکی محل کار و سایر منابع معیشتی قرار دارد. این فرایند گاهی منجر به ایجاد شکل‌های کاملاً جدید شهری می‌شود و حومه شهر، خود شروع به شهری شدن می‌کند. در حقیقت در کشورهای در حال توسعه، بخش اعظم رشد سریع شهری در حومه شهر و بدون برنامه‌ریزی اتفاق می‌افتد زیرا ساکنان فقیر شهری تلاش می‌کنند تا در مناطقی از شهرها و شهرک‌ها برای خود جایی دست و پا کنند که زمین ارزان‌قیمت به آسانی در دسترس باشد، فرار از هزینه‌ها و تهدیدهای ناشی از قوانین زمین شهری میسر بوده و امکان ترکیب زندگی شهری با روستایی وجود داشته باشد.

چالش‌های سازمانی

سیستم‌های رسمی برنامه‌ریزی شهری معمولاً دولتی هستند و معمولاً دولت‌های محلی مسئولیت آن‌ها را برعهده دارند. طی سه دهه اخیر و همگام با فرایند جهانی شدن، نقل و انتقالات زیادی در دولت‌های محلی بسیاری از کشورها اتفاق افتاده و آن‌ها را با آنچه در ۱۰۰ سال پیش به عنوان برنامه‌ریزی شهری نوین تصور می‌شد، بسیار متفاوت کرده است.

رایج‌ترین تغییری که تاکنون شناخته شده، گسترش سیستم سیاسی شهری از "دولت"^۲ به "حکمرانی"^۳ بوده که در کشورهای در حال توسعه، در واقع پاسخی به پیچیدگی روزافزون حکومت در فضایی جهانی شده و چندسطحی و نیز درگیر شدن فعالان غیردولتی در فرایند حکومت محسوب می‌شود. در کشورهای در حال توسعه نیز مفهوم حکمرانی به عنوان ابزاری سیاسی و همگام با تمرکززدایی و مردم سالاری، ترویج یافته و توسط سازمان‌های چندجانبه همچون بانک جهانی و موسسه‌های سازمان ملل متحد

1- Market Forces

2- Government

3- Governance

مورد حمایت قرار گرفته است. بر اثر این انتقالات، برنامه‌ریزی شهری با مفاهیم زیادی همراه شده و غالباً به صورت بازمانده‌ای از الگوی قدیمی دولت بهبودبخش^۱ و نیز مانعی در برابر توسعه اقتصادی و آزادی بازار شکل یافته است.

به علاوه برنامه‌ریزی شهری در سطح دولت محلی بناچار با چالش‌های ناشی از انتقال تصمیم‌سازی‌ها به مقیاس شهری مقابله کرده است. همچنانکه در سراسر جهان، نقش پررنگ اقتصادی مراکز شهری و حکومت‌های آنها تحت تأثیر نقش اجرایی‌شان که از نظر جغرافیایی محدود است، قرار می‌گیرد، نیاز به مقیاس‌بندی مجدد سطوح شهر-منطقه و معرفی حکمروایی چندسطحی و اشتراکی بیشتر می‌شود.

مشارکت از دیگر روندهای جهانی است. پس از دهه ۱۹۶۰، بسیاری از جوامع، نارضایتی خود را از پذیرش منفعلانه تصمیمات برنامه‌ریزی که توسط سیاست‌مداران و کارشناسان فنی اتخاذ می‌شد و بر محیط زندگی آنها تأثیرگذار بود، ابراز کردند. به سبب افزایش مستمر تقسیم‌بندی‌های اجتماعی، که بخشی از آن نتیجه مهاجرت‌های بین‌المللی و رشد گروه‌های اقلیت قومی در شهرهاست و قسمتی نیز به رشد نابرابری درآمد و اشتغال برمی‌گردد که خود به طرق مختلف به قومیت و هویت مربوط است، دست یافتن به "توافق عمومی" در همه شهرها اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه، روز به روز دشوارتر می‌شود. در بسیاری از شهرهای کشورهای توسعه‌یافته، جرایم و خشونت شهری نیز در کاهش یکپارچگی اجتماعی و افزایش تعارض و ناامنی نقش داشته است.

یافته‌های کلیدی

پاسخ‌ها و روندهای برنامه‌ریزی

پیدایش و گسترش برنامه‌ریزی شهری معاصر

برنامه‌ریزی شهری معاصر در بسیاری از نقاط دنیا با برنامه‌ریزی جامع و با برنامه‌ریزی شهری نوین اروپای غربی که در قرن ۱۹ میلادی شکل گرفته بود، آغاز شد. این روش برنامه‌ریزی با استفاده از سازوکارهای گوناگون همچون استعمارگری، گسترش بازار اقتصادی و تبادل افراد تحصیل کرده، به دیگر کشورهای جهان نیز راه یافت. سازمان‌های توسعه بین‌المللی و متخصصان نیز در گسترش روش‌های برنامه‌ریزی اروپایی تأثیر زیادی داشتند. اما این ایده‌های وارداتی به جای اینکه به برنامه‌ریزی شهری موثر و هدفمند منجر شود، در خدمت ایجاد تبعیض‌های سیاسی، قومی و نژادی قرار گرفت.

رویکردهای برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته دچار تغییر شده است. با این حال اغلب

کشورهای در حال توسعه هنوز از رویکردهای قدیمی برنامه‌ریزی جامع استفاده می‌کنند. برنامه‌ریزی جامع در برخی کشورها به دلیل نقش پررنگ دولت در فرایندهای شهرسازی هنوز نتیجه‌بخش است. اما این شکل برنامه‌ریزی اکثراً در خدمت قشر مرفه و یا تحصیل کرده است که برای رسیدن به جایگاه کشورهای غربی ناگزیرند اقشار ضعیف و بخش غیررسمی را به حاشیه برانند.

مهم‌ترین مشکل برنامه‌ریزی نوین، ناسازگاری ویژگی‌ها و تمهیدات فضایی آن با کشورهای در حال توسعه است. شهرهای این کشورها معمولاً با رشد سریع، افزایش فقر و گسترش بخش غیررسمی مواجه هستند و در نتیجه به هیچ‌رو با برنامه‌ریزی نوین که برای کشورهای اروپایی طراحی شده، سازگار نیستند و طبیعتاً اعمال این برنامه‌ریزی به حاشیه‌نشینی فضایی و اجتماعی می‌انجامد. علاوه بر آن، برنامه‌ریزی نوین توانایی پاسخگویی به چالش‌های قرن بیست و یکم همچون تغییرات اقلیمی، وابستگی به نفت، تأمین غذا و گسترش بخش غیررسمی را ندارد. این رویکرد برنامه‌ریزی به مشارکت شهروندان و ذی‌دخلان مختلف در برنامه‌ریزی مناطق شهری، توجه چندانی ندارد.

در این گزارش جهانی به برخی از رویکردهای جدید برنامه‌ریزی - که با یکدیگر هم‌پوشانی زیادی نیز دارند - اشاره شده که از مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- برنامه‌ریزی فضایی راهبردی: به تمام نقاط شهر به یک اندازه توجه نمی‌کند و بر جنبه‌ها و مناطق راهبردی و مهم تأکید دارد.
- استفاده از برنامه‌ریزی فضایی برای یکپارچه‌سازی کارکردهای بخش دولتی: افزودن بعد فضایی یا قلمروی به راهبردهای بخش‌های مختلف؛
- قوانین زمین و رویکردهای مدیریتی جدید: که به جای اخراج ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی، راه‌های جایگزینی ارائه می‌کند و از ابزارها و لوازم برنامه‌ریزی برای تأثیرگذاری راهبردی بر فعالان بخش توسعه استفاده می‌نماید. همچنین برای همکاری با دست‌اندرکاران توسعه در مدیریت فضاهای عمومی و خدمات‌رسانی، روش‌هایی پیشنهاد می‌کند و درباره چگونگی بکارگیری قوانین برنامه‌ریزی برای افزایش ارزش زمین‌های شهری ایده‌های جدیدی ارائه می‌دهد.
- فرایندهای مشارکتی و همکاری در سطح محلات: شامل "ارزایی مشارکتی شهری"، "آموزش و فعالیت مشارکتی"، "برنامه‌ریزی مردمی و عملگرا"، و "بودجه مشارکتی" می‌شود.
- شکل‌های جدید برنامه‌ریزی جامع: از پایین به بالا و مشارکتی هستند و با هدف ایجاد عدالت اجتماعی و از بین بردن تأثیرات زمین‌خواری شکل می‌گیرند.
- برنامه‌ریزی با هدف ایجاد شکل‌های فضایی جدید: همچون شهرهای متراکم و شهرسازی نوین که هر دو در پاسخ به چالش‌هایی چون گسترده‌گی بیش از حد شهرها و شهرسازی پایدار ایجاد

شده‌اند.

اگر چه رویکردهای جدید برنامه‌ریزی مزایای بسیار دارند، اما در تعمیم آن‌ها به نقاط مختلف باید به برخی جنبه‌ها توجه ویژه داشت. در این رویکردها نیز فرایند انجام کار، ارزشمندتر از نتایج آن است. رویکردهای جدید بیشتر به جنبه‌های هدایت شده نظام برنامه‌ریزی می‌پردازند و توجه چندانی به سیستم‌های تنظیمی و مالی و رابطه آن‌ها با طرح‌های هدایت شده ندارند. برنامه‌ریزی هنوز در برخورد با چالش‌های قرن بیست و یکم همچون تغییرات اقلیمی، کاهش منابع، رشد سریع شهرنشینی، افزایش فقر و گسترش بخش غیررسمی با مشکل مواجه است.

چارچوب‌های سازمانی و تنظیمی برای برنامه‌ریزی

بنگاه‌های جدید و مختلفی از قبیل بنگاه‌های "مشارکتی" ویژه که در فرایندهای خاص توسعه فعالیت می‌کنند، بنگاه‌های توسعه کلان شهرها و مناطق و همچنین بنگاه‌هایی که مورد حمایت مالی برنامه‌های بین‌المللی هستند، در فرایندهای برنامه‌ریزی دخیلند. افزایش تعداد بنگاه‌ها پاسخی به تمرکززدایی از دولت‌های ملی، منطقه‌ای، سازمان‌های شبه دولتی و افزایش خصوصی‌سازی است.

در بسیاری از کشورها برای ایجاد انعطاف و تعامل بیشتر، نظام‌های قانونی که زیربنای تنظیم برنامه‌ریزی هستند دستخوش تغییر شده‌اند. این تغییرات در واکنش را به همراه داشته است: واکنش اول، افزایش مراجعات قضایی برای حل اختلاف‌های برنامه‌ریزی است و بر خلاف آن واکنش دوم، تلاش برای کاهش اختلافات از طریق مذاکره و فعالیت‌های مشارکتی است.

(پرو سیاست‌های رقابت شهرها) تعداد شرکت‌های کلان توسعه املاک به شدت در حال افزایش است که این امر مشکلات زیادی برای فعالیت‌های برنامه‌ریزی در سطح محلی و ملی ایجاد می‌کند و تلاش‌ها برای رسیدن به برابری اجتماعی و حفظ محیط زیست را بی‌نتیجه می‌گذارد.

بسیاری از مناطق شهری بزرگ، زاییده چندفرهنگی شدن و گسترش فرایندهای حاشیه‌نشینی غیررسمی هستند. بین محدودیت‌های اجرایی و کارکردهای این مناطق شهری، تفاوت زیادی وجود دارد که دستیابی به توسعه یکپارچه محیطی، اجتماعی و اقتصادی را غیر ممکن می‌سازد.

رویکردهای جدید در شکل‌گیری و اجرای طرح‌ها دیگر به یک گروه متخصص/سیاست‌مدار به عنوان تصمیم‌گیرنده‌های اصلی برنامه‌ریزی اکتفا نمی‌کنند و تمام گروه‌ها (اعم از بخش خصوصی و گروه‌ها و سازمان‌های مدنی) را در نحوه توسعه شهری دخیل می‌دانند.

مشارکت، برنامه‌ریزی و سیاست

اکثر کشورهای توسعه‌یافته مدت‌هاست که به صورت رسمی شرایط را برای مشارکت مردم در

تصمیم‌گیری‌های برنامه‌ریزی آماده کرده‌اند. نظام‌های سیاسی مردم‌سالارانه و با ثبات این کشورها، شرایط مشارکت شهروندی در فرایندهای برنامه‌ریزی را فراهم می‌کند. اما در بیشتر کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، مشارکت مردمی در حد شعار باقی مانده و هرگز به مرحله عمل نرسیده است.

رویکرد متخصص‌محور و برنامه‌ریزی تخصصی هنوز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در درجه اول اهمیت قرار دارد و اجرای فرایندهای مشارکتی در برنامه‌ریزی را مجاز نمی‌داند. البته کشورهای در حال توسعه تلاش چندانی برای تغییر زیرساخت‌های قانونی برنامه‌ریزی و استفاده از فرایندهای مشارکتی نداشته‌اند.

با این وجود، برخی از شهرها به اهمیت رویکردهای مشارکتی و ناکارآمدی رویکردهای تخصصی و فنی در برخورد با چالش‌های شهرنشینی پی برده‌اند. در سال‌های اخیر رویکردهای متنوعی برای افزایش نقش رویکردهای مشارکتی - از سطح محلی تا شهری - پیشنهاد شده‌اند که از سوی برنامه‌های بین‌المللی مانند برنامه حمایت از مدیریت شهری سازمان ملل متحد، شهرهای پایدار و برنامه دستور کار محلی ۲۱ مورد حمایت قرار گرفته‌اند.

در سطح محلات و گروه‌های اجتماعی نیز از "ارزیابی مشارکت شهری" (PUA)^۱ برای شناسایی نیازها و اولویت‌ها استفاده می‌شود. PUA که از ابزارها و روش‌های ارزشیابی روستایی بهره می‌گیرد، به جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های مورد نیاز برای تصمیم‌گیری می‌پردازد و خود، ابزار برنامه‌ریزی نیست. به همین دلیل، معمولاً با "برنامه‌ریزی عملیاتی جامعه" (CAP)^۲ همراه می‌شود. CAP بر اساس اطلاعاتی که از PUA به دست آمده، به ایده‌های عملی و برنامه‌های اجرایی می‌پردازد. "رسیدگی به امنیت زنان" یکی از بهترین نمونه‌های CAP است که امنیت زنان و نقش آن‌ها در برنامه‌ریزی و طراحی محله‌های امن را مورد توجه قرار داده است.

در مقیاس شهری، "بودجه‌بندی مشارکتی" امکان مشارکت شهروندان در دخل و خرج شهر، و "راهبردهای توسعه شهری" (CDS)^۳ امکان مشارکت مردم در اولویت‌بندی پروژه‌های توسعه شهری را فراهم می‌کنند. CDS از فرایندهای مشارکتی برای رشد و توسعه شهر به صورت یکپارچه استفاده می‌کند. تا به امروز در حدود ۱۵۰ شهر در سراسر جهان از راهبردهای توسعه شهری استقبال کرده‌اند.

ایجاد تعامل میان دستور کار سبز و قهوه‌ای

مناطق شهری در ۵۰ سال گذشته رشد قابل توجهی را تجربه کرده‌اند. افزایش رشد شهرنشینی، لزوم

1- Participatory Urban Appraisal

2- Community Action Planning

3- City Development Strategy

مدیریت صحیح و همزمان محیط‌های انسان‌ساخت و آلودگی‌های محیطی (مدیریت زباله‌ها) را بیش از پیش آشکار می‌کند. ایجاد تعامل میان محیط‌های انسان‌ساخت و طبیعی، هم اکنون یکی از چالش‌های کشورهای توسعه‌یافته است و در آینده‌ای نزدیک به کشورهای در حال توسعه نیز تسری خواهد یافت. کمتر از ۳۵ درصد کشورهای در حال توسعه از آب‌های سطحی و فاضلاب، استفاده بهینه می‌کنند. ۲/۵ میلیارد نفر در سراسر جهان از امکانات بهداشتی و ۱/۲ میلیارد نفر از آب آشامیدنی سالم بی‌بهره‌اند. در شهرهای کشورهای فقیر و حتی متوسط، بین یک سوم تا نیمی از زباله‌های جامد جمع‌آوری نمی‌شود. بیشتر این محدودیت، مختص حاشیه شهرها و سکونت‌گاه‌های غیر رسمی است.

شهرهای بسیاری در سراسر جهان از نوآوری‌ها و ایده‌های خلاقانه برای ایجاد تعامل میان دستور کار سبز و قهوه‌ای استفاده می‌کنند. این رویه‌ها که هم‌پوشانی زیادی نیز با هم دارند، عبارتند از:

- استفاده از انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر برای کاهش وابستگی شهرها به منابع انرژی تجدیدناپذیر؛
- تلاش برای تحقق شهرهای بدون کربن برای کاهش استفاده از کربن در شهرها؛
- ایجاد سیستم‌های آب‌رسانی و توزیع برق محلی و کم دامنه برای مصرف بهینه از انرژی؛
- افزایش فضای سبز به عنوان بخشی از زیرساخت‌های دستور کار سبز برای ایجاد منابع تجدیدپذیر انرژی و غذایی مورد نیاز؛
- افزایش بهره‌وری زیست‌محیطی^۱ و در نتیجه افزایش امکان استفاده از محصولات زائد برای تأمین منابع و انرژی مورد نیاز شهر؛
- افزایش احساس تعلق شهروندان به شهر از طریق راهبردهای پایدار محیطی که به نوآوری‌های اجرایی موثر می‌انجامد؛
- گسترش و توسعه سیستم حمل و نقل پایدار برای کاهش وابستگی شهر به خودروهای شخصی و نیز کاهش تأثیرات مخرب محیطی؛ و
- ایجاد "شهرهای بدون محله‌های پست و فقیرنشین" برای رفع چالش تأمین آب آشامیدنی و امکانات بهداشتی برای اقشار کم درآمد و نیز چالش تخریب محیط.

اگرچه تقریباً تمام شهرهای دنیا از چشم‌انداز توسعه پایدار شهری استقبال کرده‌اند، اما تعداد اندکی توانسته‌اند به طور همزمان به تمام جنبه‌های آن جامه عمل بپوشانند، بر چالش‌های شهری فائق آیند و بین دستور کارهای سبز و قهوه‌ای تعامل ایجاد کنند.

برنامه‌ریزی شهری و گسترش بخش غیررسمی

برنامه‌ریزی شهری موثر به خوبی می‌تواند گسترش بخش غیررسمی را کنترل کند. بنابراین کشورهای توسعه‌یافته توانسته‌اند با برنامه‌ریزی هدفمند، کنترل بخش غیررسمی را در دست گیرند. در عوض، در کشورهای در حال توسعه به دلیل ناکارآمدی برنامه‌ریزی و فقدان ظرفیت حکمروایی، بیشترین رشد شهری و توسعه در بخش‌های غیررسمی شهرها متمرکز شده است.

اکثر شهروندان طبقات پایین و حتی متوسط شهرهای کشورهای در حال توسعه، توانایی تهیه مسکن در مناطق رسمی و پرداخت هزینه‌های جاری آن را ندارند. بنابراین بیشتر آنها در مناطقی زندگی می‌کنند که مشمول قوانین برنامه‌ریزی شهری نمی‌شود. تقریباً ۶۲ درصد جمعیت شهری کشورهای زیر صحرای آفریقا و ۴۳ درصد جمعیت شهری کشورهای جنوب آسیا در محله‌های پست و فقیرنشین زندگی می‌کنند. انتظار می‌رود در سال‌های آینده بیشترین رشد شهری در کشورهای در حال توسعه مربوط به مناطق حاشیه‌ای و محله‌های پست و فقیرنشین کلان‌شهرها باشد.

مشاغل غیررسمی تقریباً ۵۷ درصد تمام مشاغل کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب را تشکیل می‌دهند. حدود ۶۰ درصد تمام مشاغل شهری آفریقا نیز همین وضع را دارند. این ارقام در کشورهای فرانسوی زبان آفریقا به ۷۸ درصد نیز می‌رسد. در این کشورها ۹۳ درصد شغل‌های آینده در بخش غیررسمی خواهد بود. در آسیای مرکزی نیز بخش غیررسمی پاسخ‌گوی ۳۳ تا ۵۰ درصد کل تولیدات اقتصادی است. حتی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، ۱۶ درصد مشاغل غیررسمی هستند.

بسیاری از دولت‌ها، بخش غیررسمی را غیرقانونی و نامطلوب می‌دانند و به روش‌های مختلف سعی می‌کنند آن را حذف کنند یا نادیده بگیرند. با این حال تلاش برای حذف این بخش و یا حتی بهبود وضعیت آن، کمتر به نتیجه مطلوب رسیده است. بنابراین دولت‌ها با بازنگری سیاست‌های خود به دنبال روش‌های دیگری برای برخورد با بخش غیررسمی هستند. تمهیدات قانونی برای جلوگیری از اخراج ساکنان بخش غیررسمی، قانونمند کردن و ارتقای مناطق مسکونی غیررسمی و وضع مقررات زمین‌های مشارکتی، از جمله رویکردهایی هستند که برای جلوگیری از برخورد خشن با ساکنان بخش غیررسمی و فعالان اقتصادی این بخش انجام شده است.

استفاده راهبردی از ابزارهای برنامه‌ریزی همچون سرمایه‌گذاری عمومی بر زیرساخت‌ها با هدف تأثیرگذاری بر الگوهای توسعه، توسعه هدایت شده زمین از طریق برنامه‌ریزی راهبردی، تجمیع اراضی یا سازماندهی مجدد زمین و نیز گسترش تدریجی برنامه‌ریزی تفصیلی و نظارت بر توسعه، می‌تواند در برخورد مناسب با بخش غیررسمی موثر باشد.

مشارکت با فعالان اقتصادی غیررسمی در زمینه مدیریت فضاهای عمومی و خدمات‌رسانی، بسیاری از مشکلات و چالش‌های این بخش را مرتفع نموده است. به رسمیت شناختن حق مالکیت افراد، اختصاص فضایی به فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی و فراهم کردن خدمات حیاتی از جمله فعالیت‌هایی است که می‌توان برای برخورد با معضل گسترش بخش غیررسمی انجام داد.

برنامه‌ریزی، ساختار فضایی شهرها و فراهم نمودن زیرساخت‌ها از اواخر دهه ۷۰ میلادی به بعد، در بسیاری از کشورها، "واگشایی"^۱ توسعه زیرساخت‌ها (به شکل‌های مختلف همچون مشارکتی یا خصوصی کردن توسعه و تدارک زیرساخت‌های شهری و یا توسعه شهری از طریق واگذاری مسئولیت‌ها به پیمانکاران) الگوی شهری را به سوی گسستگی و نابرابری فضایی پیش برد. پس از دهه ۸۰، پروژه‌های کلان‌شهری از جمله پروژه‌های زیرساختی با رشد قابل توجهی مواجه شدند. پدیده‌هایی همچون رقابت بین شهرها و فعالیت‌های پیمانکاری نیز در رشد پروژه‌های کلان‌بی‌تأثیر نبوده‌اند.

بخش خصوصی همواره بر بخش‌های سودآور توسعه زیرساخت‌ها سرمایه‌گذاری می‌کند. با این حال، خدمات‌رسانی این بخش شامل قسمت‌های فقیرترین شهر نیز می‌شود. از آنجایی که پیمانکاران و بخش خصوصی، تنها بخت مردم فقیر برای تأمین زیرساخت‌ها را خدمات‌رسانی هستند، اغلب هزینه‌های سنگینی نیز بر مردم تحمیل می‌کنند.

ساختار شبکه‌های خیابانی و سامانه‌های حمل و نقل عمومی بر سازمان‌دهی فضایی بسیاری شهرها تأثیر گذاشته و از نظر فضایی، عامل مهمی در احیای محیط شهری محسوب می‌شود. ارتباط ارزش زمین با میزان دسترسی به نقاط اصلی و مهم شهر، بدین معناست که قشر کم‌درآمد گزینه‌های چندانی برای انتخاب محل کار و زندگی خود ندارند. به علاوه، وجود خطوط آب و فاضلاب و برق در برخی از مکان‌ها، سبب کاهش هزینه‌های توسعه می‌شود و الگوهای رشد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این زیرساخت‌های اصلی، پس از شبکه خیابانی و حمل و نقل عمومی، یک عامل کلیدی در شکل‌دهی الگوهای توسعه فضایی هستند.

نظارت و ارزیابی طرح‌های شهری

ارزیابی و نظارت بر اجرای طرح‌های شهری یکی از بخش‌های مهم و در حال پیشرفت موسسات برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته است. اما کشورهای در حال توسعه و در حال گذار هنوز هم نظارت

و ارزیابی را به عنوان بخش یکپارچه از فرایندهای برنامه‌ریزی نمی‌شناسند.

در کشورهای در حال توسعه، معمولاً نظارت و ارزیابی بیشتر در بخش‌هایی از برنامه‌های توسعه اتفاق می‌افتد که اعتبار آنها توسط موسسات بین‌المللی تامین می‌شود، مدیریت‌شان بر عهده دولت مرکزی است و سازمان‌های محلی مسئول اجرای آن هستند. در کشورهای در حال توسعه، ارزیابی و نظارت اجتماعی/رسمی بر فرایندهای برنامه‌ریزی، به ندرت وجود دارد. در این کشورها، معمولاً منابع کمی برای برنامه‌ریزی به طور عام و اجرا یا نظارت بر برنامه‌ها به طور خاص وجود دارد.

دولت‌های محلی که با چالش‌های پیچیده شهری در زمینه کاهش انرژی رو به رو هستند، به سختی می‌توانند اهمیت نظارت و ارزیابی را دریابند و بیشتر مسئولان شهری، این ابزار مدیریتی مهم را نپذیرفته‌اند. علاوه بر آن، نظارت و ارزیابی همچنانکه نتایج مثبتی دارد، ممکن است اثرات منفی نیز داشته باشد. تصمیم‌گیرندگان محلی معمولاً از نتایج مثبت استقبال می‌کنند، اما نتایج منفی را اغلب نادیده گرفته، کوچک شمرده یا حتی انکار می‌کنند.

آموزش برنامه‌ریزی

در حدود ۵۵۰ دانشگاه در نقاط مختلف دنیا، دوره‌های برنامه‌ریزی شهری را برگزار و مدرک برنامه‌ریزی اعطا می‌کنند. بیش از ۶۰ درصد این دانشگاه‌ها (۳۳۰ دانشگاه) در ۱۰ کشور و ۴۰ درصد باقی مانده (۲۲۰ دانشگاه) در ۷۲ کشور واقع شده‌اند. در مجموع، ۱۳۰۰۰ عضو هیئت علمی در سراسر جهان در گروه‌های آموزش برنامه‌ریزی دانشگاه‌ها مشغول به کارند. اگر چه کشورهای در حال توسعه حدود ۸۰ درصد جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند، اما کمتر از نیمی از دانشگاه‌های ارائه دهنده دوره برنامه‌ریزی را در اختیار دارند.

در بسیاری از کشورهای دنیا، رویکردهای طراحی محور در آموزش برنامه‌ریزی شهری، جای خود را به تحقیق در علوم اجتماعی و سیاست‌گذاری داده است. فارغ‌التحصیلانی که صرفاً در زمینه طراحی فیزیکی شهرها آموزش دیده‌اند، با مفاهیم شهری جدید همچون توسعه پایدار، برابری اجتماعی و برنامه‌ریزی شهری آشنا نیستند و طبعاً در نظام‌های برنامه‌ریزی شهری به حاشیه رانده می‌شوند.

با وجود اهمیت نقش زنان در فعالیت‌های برنامه‌ریزی، مسائل جنسیتی هنوز به عنوان بخش اصلی برنامه درسی برنامه‌ریزی شهری، مطرح نشده است. تقریباً نیمی از گروه‌های برنامه‌ریزی شهری دانشگاه‌ها، دروسی درباره برابری اجتماعی ارائه می‌دهند، اما مسائل مربوط به زنان به ندرت در این گروه‌ها مطرح می‌شود.

میزان اهمیتی که در دوره‌های برنامه‌ریزی، به مهارت‌های فنی، ارتباطی و تحلیلی داده می‌شود، در

سطح منطقه‌ای، تفاوت‌های چشمگیری دارد. این تفاوت‌ها ناشی از تمرکز بیشتر بر رویکردهای اجتماعی-سیاسی در مقابل طراحی فیزیکی هستند. به طور مثال گروه‌های آموزش برنامه‌ریزی در آسیا به ترتیب بر مهارت‌های تحلیلی، تکنیکی و سپس ارتباطی تکیه می‌کنند. اما در آمریکای لاتین از رویکردهای عقل‌گرا و فنی، بیشتر استقبال می‌شود و از طراحی شهری و برنامه‌ریزی جامع بیش از مشارکت و تعامل استفاده می‌گردد.

پیام‌های اصلی

به سوی نقش جدید برنامه‌ریزی شهری

سمت و سوی سیاست‌های کلی دولت چه در سطح ملی و چه در سطح محلی باید نقش فعال‌تری در شهرها و شهرک‌ها بر عهده گیرد تا ضمن هدایت نوآوری‌های توسعه، تأمین نیازهای اصلی شهروندان را تضمین کند. با شروع رکود اقتصاد جهانی، ضعف بخش خصوصی در رشد آینده شهرها و ناتوانی "بازار" در رفع مشکلات شهری بیش از پیش آشکار شد. برنامه‌ریزی شهری نقش مهمی در حمایت از دولت و جامعه برای مواجهه با چالش‌های شهری قرن بیست و یکم ایفا می‌کند. اما نظام‌های برنامه‌ریزی سنتی توان برخورد با این چالش‌ها را ندارند و نیازمند اصلاحند.

نظام‌های برنامه‌ریزی شهری اصلاح‌شده باید به طور کامل و همه‌جانبه به چالش‌های اصلی قرن ۲۱ مثل تغییرات اقلیمی، رشد سریع شهرنشینی، افزایش فقر و برخورد با بخش غیررسمی بپردازند. نظام‌های برنامه‌ریزی اصلاح‌شده باید با شرایط محلی که در آن اجرا می‌شود، سازگار باشند. باید توجه داشت که نمی‌توان هیچ‌یک از رویکردهای برنامه‌ریزی را به تمام نقاط دنیا تعمیم داد. در کشورهای در حال توسعه به ویژه در آفریقا و آسیا، برنامه‌ریزی باید به مسائلی همچون رشد سریع شهرنشینی، افزایش فقر، گسترش بخش غیررسمی، افزایش حاشیه‌نشینی و همچنین تأمین خدمات اولیه که با هم مرتبط و در هم تنیده‌اند، توجه ویژه‌ای داشته باشد. در کشورهای توسعه‌یافته، در حال گذار و برخی از کشورهای در حال توسعه، برنامه‌ریزی در حوزه مسائلی همچون تغییرات اقلیمی و شهرسازی پایدار، اهمیت ویژه دارد. مسائلی چون آمادگی در برابر بلایای طبیعی، بازسازی پس از بحران‌های طبیعی و اجتماعی و همچنین کاهش جرم و جنایت از جمله دغدغه‌های مشترک نظام‌های برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه هستند.

یکی از پیش شرط‌های اصلی برای موفقیت نظام‌های برنامه‌ریزی شهری، توسعه دورنمایی ملی از نقش شهرها و چالش‌های شهرنشینی است که در برخی شکل‌های سیاست شهری ملی مطرح شده‌اند. در حالی

که جمعیت شهرنشین دنیا به سرعت در حال افزایش است، دولت‌ها باید بیش از پیش بپذیرند که شهرنشینی پدیده‌ای مثبت و در حقیقت پیش‌شرطی برای بهبود دسترسی به خدمات، فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی و کیفیت بهتر زندگی است. در این شرایط، نظام‌های برنامه‌ریزی اصلاح‌شده باید به شهرهای کوچک و متوسط به ویژه در کشورهای در حال توسعه، توجه ویژه داشته باشند. افزایش جمعیت جوان در کشورهای در حال توسعه و فشرده‌سازی یا افول شهرها، سالخوردگی جمعیت و چندفرهنگی شدن شهرها در کشورهای توسعه‌یافته از مهم‌ترین دغدغه‌ها و چالش‌های شهری محسوب می‌شوند.

قوانین برنامه‌ریزی شهری که در کشورهای در حال توسعه با نابسامانی‌های زیادی همراه است، نیاز به بازنگری واقع‌گرایانه دارد. تنظیم توسعه املاک و اراضی به وسیله طرح‌های قانونی و مجوزهای توسعه، از جمله وظایف اصلی نظام برنامه‌ریزی است. با این حال در بسیاری کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه، قوانین قدیمی و استانداردهای ناکارآمد، خود مانعی در برابر رعایت این قوانین هستند. این قوانین بر اساس شرایط کشورهای توسعه‌یافته و ثروتمند تنظیم شده‌اند و اکثر شهروندان کشورهای در حال توسعه توان پرداخت هزینه‌های تحمیلی آن‌ها را ندارند. امروزه برخی کشورهای در حال توسعه از استانداردهای واقع‌گرایانه استفاده می‌کنند. اما این تلاش‌ها باید با شتاب بیشتری صورت گیرد و به علاوه باید اقدامات بیشتری برای اجرا و نیز افزایش مشروعیت برنامه‌ریزی شهری انجام شود.

سمت و سوی سیاست‌گذاری‌های خاص

چارچوب‌های سازمانی و تنظیمی برای برنامه‌ریزی

در طراحی و بازسازی نظام‌های برنامه‌ریزی باید به فرصت‌های سرمایه‌گذاری و معیشتی بالقوه و همچنین فشارهای احتمالی که منجر به فساد و انحراف موسسات برنامه‌ریزی می‌شود، توجه ویژه داشت. به ویژه، برنامه‌ریزی شهری باید به لحاظ سازمانی به گونه‌ای استقرار یابد که با اجرای فرایندهای پاسخ‌گو و مشارکتی، امکان ایفای نقش در فرصت‌های سرمایه‌گذاری و معیشتی شهری را داشته باشد. علاوه بر آن، باید با سازوکارهای دقیق و قوانین مناسب، مانع از ایجاد فساد در سطح دولت محلی شد.

از آنجا که اغلب سیاست‌های ملی و محلی توسعه و سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با آن دارای بعد فضایی هستند، برنامه‌ریزی شهری می‌تواند و باید برای اجتناب از چندپارگی حکمروایی، در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های عمومی، نقش موثری ایفا کند. بدین منظور می‌توان از منطقه و قلمرو جغرافیایی برای پیوند دادن برنامه‌ریزی با فعالان دیگر بخش‌های سیاست‌گذاری مانند بخش تامین زیرساخت‌ها استفاده و نسبت به ایجاد روابط افقی و عمودی اقدام نمود. بنابراین قوانین تنظیمی باید با سرمایه‌گذاری و تصمیم‌گیری بخش دولتی همگام و همراه باشد.

نظام‌های تنظیمی برای کسب مشروعیت، باید به اصول برابری قانونی توجه ویژه داشته و در این امر،

شهره باشند. باید در نظر داشت که قوانین کنترل‌کننده توسعه املاک، نه تنها از قوانین رسمی یک کشور، بلکه از هنجارهای فرهنگی و اجتماعی آن نیز نشأت می‌گیرد. در طراحی نظام‌های برنامه‌ریزی، باید تمام انواع فعالیت‌های توسعه املاک (رسمی و غیررسمی)، ساز و کارهای حمایت از اقشار کم‌برخوردار جامعه و حقوق آن‌ها نسبت به املاک و مستغلاتشان را در نظر گرفت.

در بازنگری نظام‌های برنامه‌ریزی می‌باید علاوه بر نقش توسعه‌ای نظام‌های تنظیمی بر نقش حمایتی آن‌ها نیز تأکید ویژه گردد. طرح‌های قانونی و صدور مجوز، در پروژه‌های توسعه‌ای، میان حقوق دولت و بخش خصوصی، توازن برقرار می‌کنند و حمایت از دارایی‌های مردم را برای مسئولان میسر می‌سازند. قوانین حمایتی علاوه بر حفاظت از دارایی‌های مردم، از فرصت‌های اجتماعی و منابع محیطی نیز در مقابل توسعه بی‌رویه حمایت می‌نماید. نظام تنظیمی با اهداف توسعه‌ای، از لازمه‌های بهبود استانداردهای ساخت و ساز و طراحی، افزایش کیفیت زندگی و رفاه و ایجاد ثبات در فعالیت‌های توسعه‌ای املاک است.

مشارکت، برنامه‌ریزی و سیاست‌ها

دولت‌ها باید با توجه به شرایط قانونی و سیاسی و بر پایه منابع مالی و انسانی خود، از حداقل معیارهای مشارکت معنادار استفاده کنند و برنامه‌ریزی را به سوی فراگیری اجتماعی پیش برند. این معیارها عبارتند از: ایجاد یک نظام سیاسی مشوق، مشارکت، تعامل و احساس مسئولیت در برابر نیازها و دیدگاه‌های شهروندان و سرمایه‌گذاران؛ الزام قانونی مسئولان محلی و برنامه‌ریزان به تضمین نتیجه‌بخشی فرایندهای مشارکتی و استفاده از نتایج آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها، تأمین منابع و اعطای اختیار به مسئولان محلی برای حمایت از فرایندهای مشارکتی، اطمینان از عملی بودن نتایج مشارکت‌ها؛ الزام دولت به تأمین و توزیع بودجه با هدف اجرای فرایندهای مشارکتی؛ افزایش تعهد کارشناسان برنامه‌ریزی و آموزش آن‌ها برای هدایت فرایندهای مشارکتی و اجرای سیاست‌های آن.

دولت‌های ملی و محلی و نیز سازمان‌های غیردولتی، باید عزم خود را برای ایجاد یک جامعه پویا و اجرای به‌جا و مناسب سازوکارهای مشارکتی موثر جزم کنند. وجود سازمان‌های منظم اجتماعی و شهروندانی که به فرصت‌های حاصل از مشارکت، آگاه هستند، دو شرط لازم برای دست یافتن به مشارکت موثر در برنامه‌ریزی شهری است. وجود ساز و کارهایی برای حضور نمایندگان گروه‌های اجتماعی به حاشیه رانده شده، در سیاست‌گذاری‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی مشارکتی نیز اهمیت ویژه دارد.

ایجاد تعامل میان دستورکار سبز و قهوه‌ای

برای ایجاد تعامل میان دستورکار سبز و قهوه‌ای، مسئولان محلی باید از راهبردها و سیاست‌های سبز و

محیطی در طراحی شهر، زیرساخت‌ها، حمل و نقل، انرژی، مدیریت مواد زائد و محله‌های فقیرنشین استفاده کنند. برخی از این سیاست‌ها و راهبردها عبارتند از: افزایش تراکم توسعه در شهرها؛ راهبردهای کاربری چندگانه املاک؛ استفاده از انرژی‌های پایدار و بدون کربن به ویژه برای کاهش گازهای گلخانه‌ای و تغییرات اقلیمی؛ استفاده از زیرساخت‌های سبز برای افزایش سیستم‌های آبرسانی و توزیع برق محلی که بخشی از توسعه اقتصادی محلی نیز محسوب می‌شود؛ به کارگیری سیستم‌های حمل و نقل پایدار که کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی، کاهش گسترش بی‌رویه شهرها و وابستگی کمتر به خودروهای شخصی را به دنبال دارد؛ راهکارهای بهره‌وری که شامل بازیافت مواد و ایجاد تغییرات اساسی در متابولیسم شهری می‌شود؛ رویکردهای موثر در ایجاد شهرهای بدون حاشیه‌نشینی و در مقیاس وسیع‌تر، رفع مشکلات مردم در زمینه آب آشامیدنی، بهداشت و چالش‌های محیطی در کشورهای در حال توسعه. نوآوری‌ها و فعالیت‌هایی که در زمینه دستورکار سبز انجام می‌گیرد، باید با قوانین برنامه‌ریزی شهری و نظام‌های کنترل‌کننده توسعه شامل استانداردهای برنامه‌ریزی و قوانین ساخت و ساز هماهنگی داشته باشد. دستیابی به راهکارهایی برای ایجاد هماهنگی و توازن میان دستورکار سبز و قهوه‌ای در شهرها بدون داشتن برنامه‌ریزی شهری پایدار و موثر امکان‌پذیر نیست. تجربیات اخیر نشان می‌دهد که همکاری میان دولت، صنعت و اجتماع در توسعه و اجرایی کردن نوآوری‌های محلی پایدار و تلفیق آن با رویکرد تنظیمی بسیار موثر است.

برنامه‌ریزی شهری و بخش غیررسمی

مقامات دولتی و مسئولان محلی باید نقش بخش غیررسمی را به رسمیت بشناسند و در برنامه‌ریزی شهری، برای این پدیده تمهیداتی همچون تغییر برخوردهای قانونی در نظر گیرند. برنامه‌ریزی و حکمروایی شهری در برخورد با بخش غیررسمی از فرایند اصلاحی سه مرحله‌ای استفاده می‌کند: به رسمیت شناختن نقش مثبت بخش غیررسمی در توسعه شهرها؛ تغییر در ساختارهای سیاسی و قانونی برای تسهیل فعالیت‌های بخش غیررسمی و بهره‌گیری از استانداردهای واقع‌گرایانه در مشروعیت‌بخشی و تأثیرگذاری هر چه بیشتر نظام برنامه‌ریزی و تنظیمی.

پاسخ‌گویی مناسب به بخش غیررسمی، مستلزم بهره‌گیری از نوآوری‌ها و رویکردهای معتبر برای توسعه املاک و استفاده بهینه از فضاست. اولین رویکرد، استفاده از روش‌های جایگزین به جای اخراج حاشیه‌نشین‌ها از محل زندگیشان و یا ممنوعیت فعالیت اقتصادی دستفروشان است. مثلاً، قانونمند کردن و ارتقای وضعیت مناطق غیررسمی بسیار نتیجه‌بخش‌تر از نادیده گرفتن یا نابود کردن آن است. رویکرد دوم، استفاده راهبردی از ابزارهای برنامه‌ریزی مانند توسعه هدایت شده ملک، تطبیق زمین‌ها با شرایط

رسمی و فراهم کردن زیر ساخت‌های عمده است. رویکرد سوم به همکاری دولت با فعالان غیررسمی اقتصاد برای خدمات‌رسانی و مدیریت مکان‌های عمومی می‌پردازد. به رسمیت شناختن حقوق دست‌فروشان و فعالان اقتصادی و اختصاص مکانی به فعالیت‌های غیررسمی در این حوزه قرار می‌گیرند.

برنامه‌ریزی، ساختارهای فضایی شهرها و تامین زیرساخت‌ها

طرح‌های فضایی راهبردی که با توسعه زیرساخت‌ها پیوند خورده‌اند، سبب رونق یافتن شکل‌های مترکم‌تر شهری می‌شود که پیرامون مسئله دسترسی و حمل و نقل عمومی متمرکز شده‌اند. این شکل‌های مترکم، خدمات شهری را ارتقا می‌بخشد، شرایط محیطی و اجتماعی بهتری فراهم می‌کند و سبب بهبود وضعیت اقتصادی شهروندان می‌شود. جنبش‌های حامی پیاده‌روی و مخالف استفاده از وسایل نقلیه موتوری و همچنین ایجاد رابطه میان سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و پروژه‌های کلان برنامه‌ریزی راهبردی نیز از اهمیت ویژه برخوردارند.

برای توسعه پایدار شهرها و بهبود خدمات‌رسانی، مسئولان محلی باید طرح‌های زیرساختی را به عنوان بخش‌های اصلی طرح‌های فضایی راهبردی تدوین کنند. پیوند میان حمل و نقل و کاربری زمین، مهم‌ترین عوامل در طرح‌های زیرساختی است و دیگر شکل‌های زیرساخت‌ها مثل زیرساخت‌های آب و فاضلاب پس از آن قرار دارند. مشارکت همه جانبه دست‌اندرکاران در ایجاد یک رویکرد اشتراکی و مداوم ضروری است. اما طرح‌های زیرساختی باید بر اساس تحلیل‌های معتبر و درک کامل تمام عوامل و رویه‌ها انجام گیرد. طرح‌ها باید از تغییر قیمت ملک که ناشی از توسعه زیرساخت‌هاست و تبعات متعددی برای مردم فقیر به همراه دارد، جلوگیری کنند.

ساختارهای حکمروایی منطقه‌ای باید رشد شهری را مدیریت کنند. رشد شهری، تمام محدوده رسمی شهر را در بر گرفته و در همه مناطق دنیا رو به افزایش است. در این شرایط، برنامه‌ریزی فضایی باید چارچوبی برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های شهری با پروژه‌های زیرساختی کلان، یکسان‌سازی استانداردهای توسعه، پاسخ‌گویی جامع به اثرات زیست‌محیطی شهرنشینی و ایجاد فضایی برای مذاکره عمومی درباره این مسائل مردم به مشارکت فراهم کند.

نظارت و ارزیابی طرح‌های شهری

نظارت و ارزیابی یکپارچه باید به یکی از مولفه‌های ثابت نظام‌های برنامه‌ریزی شهری تبدیل شود. نظارت و ارزیابی دربردارنده شاخص‌هایی همسو با اهداف، مقاصد و سیاست‌های طرح‌هاست. طرح‌های شهری باید بیان روشنی از فلسفه نظارت و ارزیابی و راهبردها و راهکارهای آن ارائه دهند. همچنین باید از بکارگیری شاخص‌های بسیار زیاد پرهیز گردد و تنها بر شاخص‌هایی تمرکز شود که جمع‌آوری اطلاعات درباره

آن‌ها آسان است.

با توجه محدودیت منابع دولت‌های محلی، ابزارهای ارزیابی سنتی (مثل تحلیل فایده-هزینه، تحلیل صرفه اقتصادی و ارزیابی تأثیرات مالی) هنوز هم کاربرد دارد. تمایل اخیر به سنجش عملکرد که ناشی از اصول سرمایه‌گذاری و مدیریت نتیجه‌محور است، به معنای لزوم تشویق به استفاده از ابزارهای کمی در اجرای برنامه‌ریزی شهری است.

در ارزیابی‌ها باید از مشاوره و مشارکت فعالانه همه دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی استفاده شود. این امر با اجرای روش‌های ارزیابی شهری مشارکتی دست‌یافتنی است. تجربیات نشان می‌دهد که وجود ایده‌ها و بینش‌های جدید می‌تواند بر تأثیرگذاری و کیفیت طرح‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری بیفزاید.

متداول‌تر آن است که نظارت و ارزیابی بر اجرای طرح‌های کارگاهی، زیربخشی و محله‌ای متمرکز شود. گاهی بررسی نتایج و تأثیرات طرح‌های کلان و دراز مدت به دلیل وجود عوامل تأثیرگذار فراوان بر آن‌ها ممکن نیست. به همین دلیل نظارت و ارزیابی به طرح‌هایی در سطوح فضایی کوچک‌تر مانند طرح‌های کارگاهی، زیربخشی یا محله‌ای می‌پردازد.

آموزش برنامه‌ریزی

دوره‌های آموزش برنامه‌ریزی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار نیازمند بازنگری و به روز شدن است. نظام‌های آموزشی این کشورها توانایی پرداختن به چالش‌های جدید را ندارند. موسسات آموزشی برنامه‌ریزی باید از رویکردهای جدید برنامه‌ریزی استقبال کنند و بر مهارت‌هایی همچون برنامه‌ریزی مشارکتی، مذاکره و برقراری ارتباط تأکید داشته باشند. نظام‌های آموزشی به‌روز باید به حوزه‌هایی که قبلاً نادیده گرفته شده یا اخیراً به وجود آمده‌اند نیز بپردازند. حوزه‌هایی چون رشد سریع شهرنشینی، رشد بخش غیررسمی، نقش شهرها در تغییرات اقلیمی، توسعه اقتصاد محلی، فجایع و بلایای طبیعی و انسانی، چند ملیتی و چندفرهنگی شدن شهرها و افزایش جرم و جنایت از جمله مسائل و دغدغه‌های اصلی نظام‌های آموزشی جدید هستند. دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت برای برنامه‌ریزان و دیگر کارشناسان نیز نتایج بسیار خوبی خواهد داشت.

دانشگاه‌های برنامه‌ریزی باید با اتخاذ رویکرد "یک-جهانی"^۱ برنامه‌ریزانی تربیت کنند که توانایی فعالیت در همه نقاط جهان را داشته باشند. برخی از دانشگاه‌های برنامه‌ریزی، دانشجویان را فقط برای فعالیت در منطقه‌ای خاص آموزش می‌دهند. این کار علاوه بر محدود کردن توانایی آن‌ها برای دانشجویان کشورهای در حال توسعه که قصد کار در وطن خود را دارند، مشکلات زیادی ایجاد می‌کند. رویکرد

"یک جهانی" می‌تواند این مشکل نظام‌های آموزشی را تا حدی برطرف نماید. سازمان‌های حرفه‌ای و شبکه‌های تخصصی و بین‌المللی برنامه‌ریزی نیز نقش مهمی در آموزش برنامه‌ریزی دارند. این اتحادیه‌ها و سازمان‌ها باید فراگیر و جامع باشند و متخصصان حوزه‌های دیگر را به خود جذب کنند.

برنامه‌ریزی شهری فرایندی "ارزشی" است و هنجارهای اجتماعی در آن نقش مهمی دارد. بنابراین در آموزش برنامه‌ریزی، ارزش‌های اجتماعی، قومیت‌ها و فرهنگ‌ها از اهمیتی ویژه برخوردارند. از این رو، آموزش باید در جهت افزایش برابری اجتماعی، حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان، توسعه پایدار شهری و برنامه‌ریزی برای شهرهای چندفرهنگی گام بردارد.

درک و احترام به تفاوت‌های اجتماعی، قومی و ارزشی از مهم‌ترین لازمه‌های برنامه‌ریزی موثر است و برنامه‌ریزی تنها در این صورت می‌تواند نیازهای مردم محروم و قشر کم‌درآمد را برآورده کند.