



برنامه‌ریزی و تغییرات شهری

نویسنده: استفن وارد

ناشر: انتشارات سیچ، ۲۰۰۴، چاپ دوم، ۳۱۲ صفحه

علیرضا صادقی، کارشناس ارشد توسعه اجتماعی

زیر لوای جنبش برنامه‌ریزی شهری قرار گرفته بودند، بیان می‌شدند. تعداد اندک شماری از سازمان‌ها نظیر «انجمن برنامه‌ریزی شهری و شهرک سبز»، «شورای برنامه‌ریزی شهر و مسکن عمومی» و «نهاد برنامه‌ریزی شهری»، نقش محوری را در طرح و اجرای این ایده‌ها ایفا می‌نمودند.

این کتاب از دو بعد محتوایی و صوری تحلیل و بررسی شده است. از منظر محتوایی در هر فصل، همان‌طور که نویسنده نیز بیان نموده، سه موضوع یا مضمون اصلی یعنی ایده‌ها، سیاست‌ها و پیامدها صورت‌بندی و تشریح شده است.

(۱) ایده‌ها

- نخستین نوآوری مفهومی در باب برنامه‌ریزی همان‌طور که ایده‌های اصلاح‌گرایانه‌ی این جنبش جدید در حیطه‌های جدیدی نظیر شهرک‌های سبز و حومه‌ها تبلور می‌یافت و صورت‌بندی می‌شد، شکلی حرفه‌ای و تخصصی به خود گرفت. بدین ترتیب، مجموعه‌ی تخصصی جدیدی از ایده‌ها گردآوری شد و مفاهیم راهبردی وسیعی درباره‌ی گستره‌ی شهر، «شهرهای اجتماعی» تمرکززدایی شده و ایده‌های مفصلی درباره‌ی منطقه‌بندی و غیره تجسم یافت. در طی چند دهه، بسیاری از ایده‌های مهم و جدید بسط

- پیدایش ایده‌های برنامه‌ریزی شهری مجموعه‌ای از ایده‌های بنیادین و اصلاح‌گرایانه درباره‌ی تغییر و بهبود شهر بود که از حدود سال ۱۸۹۰ شکل گرفت. اساس و بنیان این ایده‌ها را می‌توان در اصلاح اراضی و مسکن یافت. اصطلاح «برنامه‌ریزی شهری» در سال ۱۹۰۵ برای تمایز و انسجام بخشیدن به این ایده‌ها وضع شد. در سال‌های نخستین، این ایده‌ها عمدتاً به واسطه‌ی تعداد اندکی از رفرمیست‌ها و متخصصانی که در

و گسترش یافت و در درون سنت فکری برنامه‌ریزی شهری گنجانده شد. یک مدل راهبردی برای تمرکززدایی کلان شهرها، توسط مفهوم بسیار بنیادی شهر اجتماعی صورت‌بندی شده است. ایده‌های مربوط به توسعه شهری که به عنوان نظریه‌های کارکردگرایانه درباره‌ی جنبش مدرن در معماری، جان تازه‌ای گرفته بودند به کل شهرها گسترش یافتند؛ اما قبل از دهه‌ی ۱۹۳۰ به بسیاری از این ایده‌ها که در مقیاس مشخصی تحقق می‌یافتند، توجه اندکی می‌شد.

– نوآوری مفهومی دیگر در برنامه‌ریزی

از دهه‌ی ۱۹۴۰ به بعد، ایده‌های برنامه‌ریزی شهری کاملاً در سیاست‌های رسمی برنامه‌ریزی شهری گنجانده شدند. می‌توان گفت که از این پس، برنامه‌ریزی، دیگر یک جنبش برنامه‌ریزی مستقل نبود، بلکه برنامه‌ریزی، تبدیل به «سیستم برنامه‌ریزی» شد که به طور رسمی سازمان یافته بود. به تدریج و به ویژه بعد از ۱۹۶۰، نوآوری‌هایی که در اندیشه‌های مربوط به برنامه‌ریزی پدید آمدند، غالباً محصول فرآیند سیاست‌گذاری بودند تا محصول جنبش برنامه‌ریزی شهری. در واقع سنت فکری مستقل و نوآوری مفهومی که از جمله ویژگی‌های نخستین دوران این جنبش بود، رو به زوال نهاد. جنبش برنامه‌ریزی شهری توجه خود را بیشتر به اصلاح و نیز تحسین دستاوردهای سیاست‌گذاری‌های برنامه‌ریزی شهری و نه به بسط و گسترش مدل‌های بنیادی جدیدی که از این حوزه‌ها فراتر می‌رفت، معطوف نمود. بدین ترتیب جنبش برنامه‌ریزی شهری در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ خود را فاقد سنت فکری مستقلی می‌دید که می‌توانست گزینه‌های دیگری را برای مسائل مختلف ارائه کند. همان‌طور که می‌دانیم در طی این سال‌ها، ایده‌هایی پدید آمده‌اند که به مسائل محیط زیست مربوط بوده‌اند، اما این ایده‌ها محصول جنبش برنامه‌ریزی شهری نبوده‌اند.

۲) سیاست‌ها

– سیاست‌های برنامه‌ریزی کدامند؟

هنگامی ایده‌های برنامه‌ریزی شهری تبدیل به سیاست‌ها می‌شوند که دولت آن‌ها را به طور رسمی تأیید نموده و به اجرا درآورد. شیوه‌ی

تأیید و به‌کارگیری این ایده‌ها معمولاً وابسته به اهمیت و ضرورت آن‌ها است. برخی از سیاست‌ها برای برنامه‌ریزی شهری چنان بنیادی بوده‌اند که بی‌درنگ از سوی دولت مرکزی مورد تأیید قرار گرفته و در زمره‌ی سیستم برنامه‌ریزی گنجانده شده‌اند. به عنوان مثال، اصلاح بازار زمین، کل فعالیت‌های مربوط به برنامه‌ریزی شهری را تکمیل می‌نماید و تبدیل به سیاست‌های ضروری می‌گردد. اما برخی دیگر درصددند تا کاربردهای هوشمندانه‌ای از سیستم برنامه‌ریزی ارائه دهند که به دنبال اهداف خاصی باشد برای مثال تشویق و ترویج توسعه‌ی شهر به جای تحدید آن یا تأکید بر تعمیر به جای نوسازی و غیره. چنین سیاست‌های هوشمندانه‌ای می‌تواند ابعاد گوناگون ایده‌های برنامه‌ریزی را منعکس سازد و با سیاست‌های راهبردی نظیر تمرکززدایی از کلان شهرها یا محدودیت برای منطقه‌بندی همراه باشد. پذیرش این سیاست‌های هوشمندانه غالباً منوط به تصمیماتی است که در مناطق صورت می‌گیرد.

– سیاست‌های برنامه‌ریزی شهری و سیاست‌های حزبی

همواره ممکن است ایده‌ها دارای پیامدهای سیاسی باشند. از این رو، جریان سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی نمی‌تواند بدون ارجاع به یک چارچوب سیاسی گسترده‌تر فهمیده شود. از این لحاظ بی‌درنگ می‌توان دریافت که احزاب لیبرال و کارگری به لحاظ سیاسی استقبال بیشتری از ایده‌های برنامه‌ریزی شهری می‌نمایند. بدیهی است که برنامه‌ریزی شهری به عنوان یک طرح سیاسی، متضمن کنترل بیشتر دولت بر فعالیت بخش خصوصی و به ویژه استفاده و بهره‌برداری از زمین است. این رویکرد سیاسی به لحاظ تاریخی، ریشه در تأکید و پافشاری بر منافع عمومی و کاهش نقش منافع خصوصی در فرآیند توسعه‌ی شهری داشته است. بنابراین به راحتی می‌توان فهمید که دولت‌های لیبرال و کارگری ناگزیر بودند که به سیاست‌گذاری درباره‌ی برنامه‌ریزی شهری توجه نمایند. اما دولت‌های محافظه‌کار مسیر بسیار محتاطانه‌ای را طی نموده‌اند و معمولاً به خاطر منافی که در توسعه‌ی بخش خصوصی وجود داشته، ابتکار عمل‌های دولت‌های لیبرال یا کارگری را در زمینه‌ی سیاست‌گذاری برنامه‌ریزی کاهش داده‌اند.



- بوروکرات‌ها و سیاست‌ها

مؤلفه‌ی مهم دیگر در سیاست‌های برنامه‌ریزی، سیاست‌های پنهان مقامات اداری است که از منافع سازمانی ریشه‌دار خود دفاع می‌کنند. در برنامه‌ریزی (همانند هر فعالیت دیگری) مقامات اداری و متخصصان، نقش کلیدی‌ای در شکل بخشیدن به سیاست‌ها دارند.

- ایده‌ها و سیاست‌ها

یکی از مهم‌ترین نکاتی که به نظر نویسنده در مورد رابطه‌ی میان ایده‌ها و سیاست‌ها باید مورد توجه باشد، این است که دولت‌ها به طور کلی دلایلی برای پذیرش برنامه‌ریزی شهری دارند که از دلایل جنبش برنامه‌ریزی شهری متفاوت است. فهم این نکته گاهی اوقات دشوار است، زیرا طرفداران برنامه‌ریزی شهری به اندازه‌ی کافی مهارت دارند تا به شیوه‌ای موضوع خود را بیان کنند که صرفاً پند و اندرز نباشد.

۳) تأثیرات

- ارزیابی تأثیرات

به نظر نویسنده، جامعه اساساً موفقیت یا ناکامی برنامه‌ریزی را براساس تأثیراتش می‌سنجد. واکنش‌های اجتماعی و سیاسی به تأثیرات حاصل شده از سیاست‌های برنامه‌ریزی توانسته به تغییر رویکردها، برای مثال در مقابل سیاست گسترش شهر در اواخر دهه‌ی

۱۹۳۰ و دهه ۱۹۴۰ یا علیه نوسازی کامل مسکن در دهه‌ی ۱۹۷۰ کمک کند. اما می‌توان استدلال کرد که بخش عمده‌ای از آنچه مورد نقد قرار می‌گیرد، واقعاً معلول سیاست‌های برنامه‌ریزی نیست، بلکه با انواعی از سیاست‌های برنامه‌ریزی همراه می‌شود که برنامه‌ریزان کنترل اندکی بر آن دارند. لذا در ارزیابی پیامدهای برنامه‌ریزی، مشکل جدی‌ای وجود دارد. سیاست‌های برنامه‌ریزی، فرآیندهای موجود تغییر شهری را کامل می‌کنند و سعی می‌نمایند تا آن‌ها را به نظم درآورند؛ از این رو نباید سیاست‌های برنامه‌ریزی و چنین فرآیندهایی را با هم اشتباه گرفت. این بدین معناست که ما هیچ‌گاه به طور دقیق در مورد آنچه بدون برنامه‌ریزی رخ می‌دهد، مطمئن نخواهیم بود. بنابراین، به نظر نویسنده، مطالعه و بررسی تأثیر برنامه‌ریزی در نهایت، مبتنی بر درجه‌ای از احتمال است و هرگز نمی‌توان این احتمال را به شیوه‌ای کاملاً رضایت‌بخش اثبات کرد.

- تأثیرات، سیاست‌ها و ایده‌ها

از دیدگاه مولف، تأثیرات برنامه‌ریزی واقعاً نتیجه‌ی مجموعه‌ی بسیار گسترده و بسیار متنوعی از نیروها است. ایده‌ها و سیاست‌ها نیز با موضوعات گسترده‌ای ارتباط دارند، اما ویژگی‌های آن‌ها در درون محیط‌های اجتماعی و سیاسی نسبتاً محدودی شکل می‌گیرد. بنابراین، ایده‌ها اساساً محصول محیط‌های فکری و اجتماعی تعداد محدودی از افراد و نهادهای خلاق است. سیاست‌ها نیز عمدتاً محصول



هم‌کنشی این ایده‌های برنامه‌ریزی با فرآیندهای سیاسی و نهادی است، اما به شیوه‌ای که رویکردهای خاص سیاستگذاران را منعکس می‌سازد. در قیاس با مورد فوق می‌توان گفت که تأثیرات برنامه‌ریزی، محصول هم‌کنشی این سیاست‌ها و ایده‌ها با مجموعه‌ی گسترده‌ای از نیروهای اجتماعی و اقتصادی است که بسیاری از آن‌ها خارج از کنترل برنامه‌ریزان قرار دارند.

- برنامه‌ریزی و تغییر اجتماعی

تأثیرات برنامه‌ریزی ممکن است به تغییرات اجتماعی‌ای منجر شود که پیش‌بینی آن‌ها بسیار دشوار به نظر آید. برای مثال، برنامه‌ریزان شهری، تنها در دهه‌ی ۱۹۳۰ درباره‌ی جمعیت پیش‌بینی‌هایی را انجام دادند و گاهی اوقات نیز تخمین‌های آن‌ها نادرست بود. در دهه‌های ۱۹۳۰، ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ میزان جمعیت آینده، کمتر از آنچه بود تخمین زده شد و در دهه‌ی ۱۹۶۰ این تخمین بیش از حد انتظار بود. ارائه‌ی چنین داده‌های نادرستی درباره‌ی جمعیت در برنامه‌ریزی شهری انعکاس یافت و باعث شد تا پس از جنگ جهانی دوم به میزان کافی، زمین‌های مسکونی در نظر گرفته نشود.

به لحاظ صوری، کتاب دارای ۱۰ فصل می‌باشد. ساختار کل کتاب عمدتاً بر حسب زمان و به گونه‌ای تاریخی نگاشته شده است. به عبارتی نویسنده، توسعه‌ی برنامه‌ریزی شهری را در چند قرن اخیر توصیف نموده است. نویسنده در فصل اول به معرفی موضوعات اصلی این کتاب و ساختار آن می‌پردازد. فصل دوم به بررسی خاستگاه ایده‌های برنامه‌ریزی شهری می‌پردازد و دوره‌ی تکوین این ایده‌ها را که به سال‌های پیش از ۱۹۱۴ (که اصطلاح «برنامه‌ریزی شهری» به وجود آمد) باز می‌گردد، توصیف می‌نماید. فصل سوم به گسترش ایده‌های برنامه‌ریزی در دوران جنگ جهانی اول و دوم توجه می‌کند. همچنین تأثیرات نخستین موج سیاست‌های برنامه‌ریزی و حمایت از گسترش شهرها را بررسی کرده و نحوه‌ی تغییر سیاست‌های برنامه‌ریزی را در دهه‌ی ۱۹۳۰ در نظر می‌گیرد. فصل چهارم عمدتاً به تغییرات سیاستگذاری در طی دهه‌ی ۱۹۴۰ می‌پردازد؛ یعنی همان زمانی که شرایط جنگ، موقعیت سیاسی‌ای را برای یک اقدام جدی در مورد برنامه‌ریزی شهری مهیا کرد. فصل پنجم و ششم، رویدادهای بعد از جنگ را از اوایل دهه‌ی ۱۹۵۰ تا اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ بررسی می‌کنند. به طور دقیق‌تر، فصل پنجم به توصیف توسعه‌ی سیستم برنامه‌ریزی، رابطه‌ی آن با توافق نظر در مورد اقتصاد مختلط، سیاست‌های داخلی و ایده‌های جدید می‌پردازد و فصل ششم تحولات مفهومی و سیاسی را در رابطه با چهار برنامه‌ریزی راهبردی که به نوسازی، تحدید نفوذ، توازن منطقه‌ای و تمرکززدایی مربوطند، توصیف می‌کند. فصل هفتم و هشتم نیز همین مسئله را در میان سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۹۰ دنبال می‌کنند؛

(لازم به ذکر است که در طی این سال‌ها اجماع و توافق سیاسی قبلی در مورد مسائل برنامه‌ریزی تضعیف گشت). فصل هفتم، الگوی تغییر در اندیشه و سیاست‌های برنامه‌ریزی را توضیح می‌دهد، در حالی که فصل هشتم جزئیات ابتکارات سیاسی خاص را شرح می‌دهد. فصل نهم که در ویرایش دوم اضافه شده است، به بررسی دوران بعد از تاچر می‌پردازد. این فصل ظهور توافق سیاسی جدید در مورد نیاز به احداث شهرهای مناسب‌تر و اقتصادی‌تر را پیگیری می‌کند. فصل دهم به تأثیرات کلی برنامه‌ریزی در سال‌های بعد از ۱۹۴۵ می‌پردازد و کتاب با نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد.