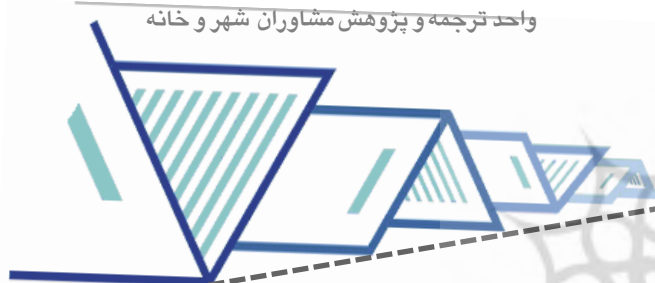


چشم‌انداز توسعه مونیخ

The Munich Perspective

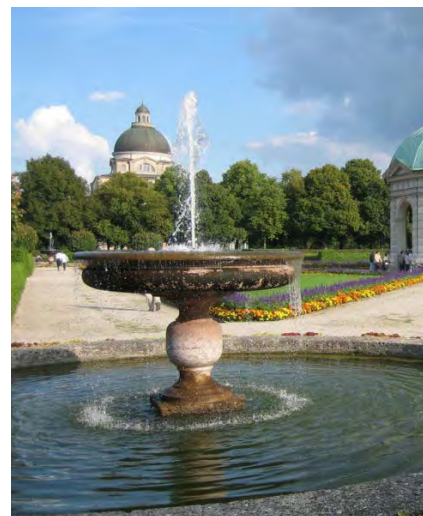
رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی در مونیخ^(۱)

واحد ترجمه و پژوهش مشاوران شهر و خانه



این گزیده شامل

بخش‌های اصلی مقاله‌ای است با عنوان "چشم‌انداز مونیخ، رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی شهری مونیخ" که برپایه طرح توسعه شهری ۱۹۹۸ مونیخ تهیه شده است. هدف از این گزیده تأکید بر اهمیت روش شناختی برنامه‌ریزی راهبردی در کلانشهری چون مونیخ، نحوه تدوین اهداف و راهبردها در فرایندی سریع و در عین حال دقیق، و مهم‌تر از همه، مشارکت همه کنشگران ذی‌نفع - اعم از نهادهای عمومی و دولتی، بخش خصوصی، اتحادیه‌های صنفی و کاری، انجمن‌های اجتماعی و گروه‌های متنوع و متعدد کارشناس، ساکنان محله‌ها و حتی مهاجران خارجی - است. این مقاله اهمیتی دیگر نیز دارد و آن پیشبرد طرح ساختاری کلانشهر شیراز است، در قالب "طرح بازنگری طرح تفصیلی شیراز"، که از حدود دو سال پیش به وسیله این مهندسان مشاور بر پایه همین رویکرد جدید برنامه‌ریزی، به نتایج مستند و قابل اتکا برای یکی از کلانشهرهای ایران دست یافته است. این نتایج بدون شک حاصل اندیشه‌ها، مفاهیم و تلاش‌های بعضاً نادیده گرفته شده تمامی کارشناسان، صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی شهری در این دیار است، که در شرایطی چون کشور ما، پس از سال‌ها بحث مداوم و گاه پراکنده و از زاویه‌های مختلف و با تلاش فراوان و پردردسر، به تدریج به رویکرد جدید در عرصه برنامه‌ریزی شهری دست می‌یابد که از نظر روش‌شناسی و ابعاد اجتماعی و فرهنگ‌سازی در این زمینه نتایجی هم‌سنگ تجربه‌ای دیگر در یکی از پیشرفته‌ترین کلانشهرهای جهانی (مونیخ) به بار آورده است. از این رو می‌توان همچنان امید داشت که این تلاش هر چند کوچک،



در کنار سایر تلاش‌هایی که تاکنون در این زمینه صورت گرفته، انگیزه مناسبی برای عمق بخشیدن به رویکرد جدید در عرصه برنامه‌ریزی شهری کشور باشد. طرح توسعه راهبردی شهری ۱۹۹۸ چهارمین طرح توسعه شهری مصوب شورای شهر مونیخ است که لزوم تهیه آن، تحت تأثیر تحولات جدید اقتصادی - اجتماعی، در دستور قرار گرفته است. مهم‌ترین این تغییرات اینها هستند:

- وحدت آلمان، بازار داخلی مشترک اروپا و جهانی شدن بازارها و محل‌های تولید؛
- مسائلی را که بر کل منطقه تأثیر می‌گذارند نمی‌توان با تصمیمات برنامه‌ریزی در سطح حکومت محلی حل کرد؛
- بحران مالی ادامه‌دار، که مانعی جدی برای حکومت محلی شده است؛
- تغییرات در حیطه فناوری و اجتماعی که موجب ساختارهای ارتباطی با انعطاف بیشتر زمانی شده است؛ و
- تغییر ساختارهای خانواده، ناشی از دگرگونی ارزش‌های اجتماعی.

حال با چالش‌های رودررو، هر سیاستگذاری آینده محور توسعه باید چندان انعطاف‌پذیر باشد که بتواند به سرعت با نیازهای هر دم در حال تغییر اقتصاد - از جمله تغییر ساختار، پیامدهای فضایی ارتباطات راه دور جدید، چالش‌های زیست‌محیطی و مسائل اجتماعی ناشی از آن - واکنش مناسب نشان دهد.

در این زمینه باید فرصت‌های فضایی را شناخت، که خود زاینده

همین تغییر اوضاع است و جز این نیست. از این دست‌اند اراضی نظامی بدون مصرف، انتقال فرودگاه، ایجاد بازار مکاره در "رایم"، بازسازی بازار مکاره دیگری در شهر، بازسازی راه‌آهن قدیم و سایت‌های صنعتی که نیاز به بازسازی دارند. این پتانسیل‌ها شامل ۹۳۵ هکتار، ۳۱ هزار کارگاه و ۶۰ هزار نفر می‌شود که فرصت‌های کیفی و کمی مناسبی را در درون محدوده موجود شهر در اختیار می‌گذارد.

مونخ به عنوان پایتخت پنهان^(۳) آلمان، با ساختار متنوع صنعتی - خدماتی، دفاتر شرکت‌های بزرگ، و مرکز خدمات مالی - بیمه، دومین شهر دانشگاهی آلمان و زیربنایی است محکم از شرکت‌های کوچک و بزرگ و ذخیره کارآمد و ماهر از نیروی انسانی، که توانسته است به مرکزی از فناوری برتر بدل گردد. این شهر در اروپا نیز جایگاه برجسته‌ای دارد. سهم صادرات صنعتی مونخ در ۱۹۹۸ حدود ۴۶ درصد کل صنعت آلمان بوده است؛ ولی با این حال در برابر رقابت روزافزون و تغییر ساختاری اقتصاد جهان مصون نبوده است. در سال ۲۰۰۰ نرخ بیکاری در این شهر ۴/۶ درصد بود، که نسبت به آلمان کم است؛ ولی با این حال بیکاری در آن رو به افزایش است و به مانند بسیاری از شهرهای آلمان و اروپا، این معضل به صورت مسئله‌ای حل نشده باقی مانده است. همچنین تحولات اقتصادی دهه‌های اخیر مسائل اجتماعی را به همراه آورده است: جامعه را به "برنده‌ها" و "بازنده‌ها" تقسیم کرده، نرخ فقر افزایش یافته (از هر هزار نفر، ۶۸ فقیر در سال ۱۹۸۶، در مقایسه با ۱۱۱ نفر در ۱۹۹۵)، و اختلاف درآمدها و به خصوص میزان اجاره و هزینه‌های زندگی نیز بیشتر از سایر شهرهای آلمان بوده است. مثلاً در مونخ سهم اجاره در درآمد پیش از متوسط آلمان است و به حدود ۲۰ درصد تا ۵۵ درصد گروه درآمدی می‌رسد. مسئله دیگری فردیت‌گرایی رو به

مونخ به عنوان پایتخت پنهان آلمان، با ساختار متنوع صنعتی - خدماتی، دفاتر شرکت‌های بزرگ، و مرکز خدمات مالی - بیمه، دومین شهر دانشگاهی آلمان است

افزایشی است که کل زندگی را تحت تأثیر قرار داده و از جمله شکل‌گیری خانواده‌های یک نفره را بسیار تقویت کرده است. بدین ترتیب از یک طرف بعضی از اشکال سنتی وحدت اجتماعی از بین رفته و از طرف دیگر جهت‌گیری‌های اجتماعی و فرهنگی جدیدی به وجود آمده است و وحدت اجتماعی اندک اندک نمودهای جدیدتری پیدا می‌کند. جمعیت این شهر ۱/۱۹ میلیون نفر است (سومین شهر آلمان پس از برلین و هامبورگ)، و ۱/۲۲ میلیون نفر هم در محدوده منطقه مونخ زندگی می‌کنند. از اوایل دهه ۱۹۷۰ رشد جمعیت شهر کاهش یافته و حتی در آغاز دهه ۱۹۸۰ منفی شده است، در حالی که حومه شهر همچنان رو به رشد است. خلاصه، سهم جمعیتی در اوم‌لاند^(۴) در کل جمعیت منطقه طی دهه ۱۹۶۰ تاکنون از ۳۷ درصد به ۴۴ درصد رسیده است. مهاجرت به منطقه نیز به خصوص از کشورهای خارجی (عمدتاً یوگسلاوی، اتریش، ایتالیا، یونان و ترکیه) رو به افزایش است و سهم آن به ۲۰ درصد می‌رسد، که این

برای شهرهای پررونق آلمان همچون فرانکفورت، مونیخ و اشتوتگارت کاملاً عادی است. بر طبق پیش‌بینی‌ها، این جمعیت افزایش می‌یابد و پا به پای آن مسئله ادغام این جمعیت در منطقه چالش‌های جدیدی را به وجود می‌آورد.

از نظر سازمانی آلمان دارای ساختاری فدرالی است، مرکب از ایالت‌ها^(۴) که از نظر استقلال جایگاه نیرومندی دارند. ویژگی دیگر، آن است که شهرها در این ساختار موقعیت نسبتاً قوی دارند. اصلاً قانون اساسی آلمان حق حکومت را به شهرها می‌دهد که البته حد آن را قوانین و ضوابط محلی تعیین می‌کند؛ ولی اصل راهنما در تقسیم وظایف و کار، چه در سطح شهرداری و چه در سطح منطقه‌ای و چه فدرال، اصل "واگذاری مسئولیت بسته به توانایی"^(۵) است.

برنامه‌ریزی توسعه شهری، به عنوان فرایند

در پس این رویکرد نو نسبت به برنامه‌ریزی شهری، تصویر جدیدی از برنامه‌ریزی شهری وجود دارد. اکنون مسئله برنامه‌ریزی، دیگر تولید سلسله رهنمودها نیست، بلکه فرایندی است از پذیرش نیازهای شرکت‌کنندگان دیگر و هماهنگ کردن آنها در چارچوب اهداف کلان و راهبردها. از این رو برنامه‌ریزان همواره باید خود را به عنوان "میانجی" در نظر بگیرند. چنین تغییری در نقش برنامه‌ریز، البته مستلزم تغییراتی در محل کار است؛ و این یعنی تغییر در ساختارهای مدیریتی و اداری. به همین جهت اجرای موفق راهبردها در پاسخ به شرایط متغیر بستگی به اجرای اصلاحاتی در ساختار حکومتی دارد.

اکنون مونخ گرچه از بُعد نظری و روش (تکنیک)‌های برنامه‌ریزی پیشرو نیست ولی به فرهنگ جدیدی از برنامه‌ریزی رسیده است، بر این مبنا که قرار نیست پیشنهادهای منفرد بر پایه تصمیمات سیاسی پذیرفته شود بلکه می‌باید به فرایندی از توافق و مصالحه دست یافت. شرط ملین امر، آمادگی داخل شهری‌ها و همچنین خارج شهری‌هاست که به شیوه‌ای کارآمد با یکدیگر کار کنند. بنابراین، حرف این نیست که "طرح توسعه شهری" ثابتی با قالبی جامع از اقدامات وجود داشته باشد که همه فضا و منابع را در برگیرد. در واقع هدف این است که فرصت‌ها و خطرهای تحولات آینده نشانه‌گیری شوند و هدف‌ها و راهبردها به گونه‌ای تنظیم گردند که بتوان از پس چالش‌های منافع موجود و مورد انتظار برآمد. در این زمینه مفهوم توسعه شهری در چهار دسته خلاصه شده است: اقتصادی، اجتماعی، فضایی، و توسعه منطقه مونخ. با نظرخواهی از مردم و پس از طرح فرصت‌ها و توسعه آینده و تبیین اصول محوری و پایه‌ای توسعه پایدار و توسعه شهری که در

قانون اساسی آلمان حق حکومت را به شهرها می‌دهد که البته حد آن را قوانین و ضوابط محلی تعیین می‌کند؛ ولی اصل راهنما در تقسیم وظایف و کار، چه در سطح شهرداری و چه در سطح منطقه‌ای و چه فدرال، اصل "واگذاری مسئولیت بسته به توانایی" است

آن هم برنامه‌ریزی شهری و هم "دستور کار محلی ۲۱" سهیم‌اند، هفت خط راهنما، هدف و استراتژی برای موضوعات پیش‌گفته مطرح شده‌اند:

- ۱) تأمین اشتغال و رشد آن همراه با رونق اقتصادی؛
- ۲) همکاری منطقه‌ای و تأکید بر مزیت‌های رقابتی منطقه؛
- ۳) سیاست‌های مربوط به تأمین هماهنگی (یکپارچگی) اجتماعی؛

- کاربری کارآمدتر فضا با ایجاد زیربنای اجتماع محور بیشتر.
- ۴) توسعه محله‌ها با تأکید بر هویت‌های محلی**
- برنامه‌ریزی توسعه شهری در سطح منطقه‌ای - محله‌ای به عنوان رویکرد اساسی؛
- همکاری بین نهادهای عمومی و خصوصی؛
- تقویت هویت و کار اجتماع محور در نواحی شهری؛
- گسترش خودیاری و شبکه‌های جدید یاری اجتماعی؛ و

فضاهای باز موجود می‌بایست به منظور پایداری محیط و توسعه شهری، حفظ گردند و توسعه و بهبود یا بند. در این میان حفظ زمین‌های کشاورزی در حومه مونیخ اهمیت پیدا می‌کند؛ به خصوص که می‌توانند برای تفرج و گذران فراغت منطقه مناسبی در نزدیک شهر باشند

- اشکال متنوع‌تری از شرکت مردم محلی در تصمیم‌گیری و روابط عمومی روزمره.
- ۵) ارتقای بافت کنونی شهری به منظور سکونت پایدار**
- توسعه راه‌حل‌های شهری با کیفیت بالا و تداوم سنت ایجاد حومه‌های جذاب ویژه مونیخ؛ و
- تقویت هویت محلی در فضاهای باز عمومی شهری.
- ۶) حفظ سیما و چهره مونیخ - تشویق معماری جدید**
- "بازیافت" فضای موجود، به منظور صرفه‌جویی در مصرف بیشتر فضا؛
- تأمین و گسترش فضای باز شهری؛
- افزایش بارگذاری^(۶) در جاهایی که به شبکه حمل و نقل عمومی نزدیک‌اند؛
- گسترش ایده فضای باز جبرانی؛
- کاربری مختلط با تأکید بیشتر بر مسکن؛ و
- تقویت تسهیلات زیربنایی و تجاری چندمرکزی.
- ۷) تأکید بر کلیه شیوه‌های حمل و نقل - مهندسی ترافیک در خدمت کیفیت پایدار شهری**

- ۴) توسعه محله‌ها با تأکید بر هویت‌های محلی؛
 - ۵) ارتقای بافت کنونی شهری به منظور سکونت پایدار؛
 - ۶) حفظ سیما و چهره مونیخ - تشویق معماری جدید؛ و
 - ۷) تأکید بر کلیه شیوه‌های حمل و نقل - مهندسی ترافیک در خدمت کیفیت پایدار شهری.
- هدف و راهبردهای زیر از این چارچوب به دست آمدند:
- ۱) تأمین اشتغال و رشد آن همراه با رونق اقتصادی**
 - حفظ آنچه که به "Munich Mix" موسوم است؛ یعنی ترکیب صنعت و تجارت و شرکت‌های کوچک و بزرگ در این زمینه؛
 - پیشبرد روش‌ها، فرایندها و بخش‌های نوآور؛
 - توسعه زیربنای مناسب صنعت و تجارت؛
 - تعیین و توسعه سایت‌های تجاری هماهنگ با نیازهای صنعت و تجارت؛
 - تبلیغ مزیت‌های مونیخ و منطقه آن به عنوان جایگاه صنعت و تجارت؛ و
 - اشتغال و آموزش.

- ۲) همکاری منطقه‌ای و تأکید بر مزیت‌های رقابتی منطقه**
- تقویت همکاری؛
- گسترش مفاهیم مبتنی بر شراکت؛ و
- اتخاذ سیاست مشترک بر حسب اولویت‌های استراتژیک، با توجه به کاربری زمین و توسعه با کمک شوراها ذی نفع محلی.
- ۳) سیاست‌های مربوط به تأمین هماهنگی (یکپارچگی) اجتماعی**
- تأمین مسکن کافی؛
- ساخت مسکن ارزان؛
- درآمیختن و یکپارچه شدن خارجی‌هایی که در مونیخ زندگی می‌کنند؛
- ایجاد فرصت برای گروه‌های مختلف فرهنگی و پیشبرد ارتباطات بین فرهنگی؛
- تقویت مؤسسات مختلف آموزشی؛
- گسترش ایده "فراگیری در طول زندگی"؛
- افزایش تسهیلات ویژه کودکان و جوانان؛ و

سهیم صادرات صنعتی مونیخ در ۱۹۹۸ حدود ۴۶ درصد کل صنعت آلمان بوده است؛ ولی با این حال در برابر رقابت روزافزون و تغییر ساختاری اقتصاد جهان مصون نبوده است. در سال ۲۰۰۰ نرخ بیکاری در این شهر ۴/۶ درصد بود، که نسبت به آلمان کم است

- اولویت شبکه حمل و نقل عمومی؛
- بهسازی و تأمین دسترسی برای سفرهای تجاری؛ و
- بر خورد با حمل و نقل شخصی به نحوی که برای شهر، مناسب باشد.

مشارکت

مشارکت در سطوح گوناگون با گروه‌های مختلف صورت



گرفته است. فوق العاده مهم است که در تحلیل مسائل و فرصت‌ها و تدوین اهداف مشترک، کلیه بخش‌های مسئول در طرح توسعه شهری در حوزه خاص خود مشارکت ورزند. این مشارکت‌ها از طریق کارگاه‌ها، همایش‌ها، میزگردها، گرفتن اطلاعات، بحث در سطوح مختلف اجتماعی - همچون انجمن‌های اجتماعی، مذهبی، گروه‌های ذی‌نفع مانند اتحادیه‌ها، محله‌ها، جوانان و نمایشگاه - صورت گرفته است.

استراتژی‌ها و پروژه‌های مرحله اجرا

دستورالعمل کلی یا خطوط راهنما از طریق ایده‌ها و پروژه‌هایی که کارآمدی استراتژی‌های زیر را به آزمون خواهد کشید، به اجرا در خواهند آمد:

- گسترش روابط عمومی، که مردم را در جریان اطلاعات و بحث‌های روز خواهد گذاشت تا جایی که اجماع عمومی بر سر تصمیمات مورد نظر به دست آید.

- گسترش اطلاع‌رسانی و ارتباطی در چارچوب "دستور کار محلی - ۲۱".

- همکاری با سیاستمداران نواحی مجاور در مورد صنعت و تجارت، همراه با انجمن‌ها و ابتکارات محلی.

- بازسازی دقیق فضاهای درون شهری، بر پایه سیاست

در شرایط متحول، لازم است که

چارچوب‌ها، اهداف و راهبردها مورد تجدید نظر قرار گیرند. از این رو باید هر دو سال یک بار نتیجه اقدامات و بررسی دقیق شرایط و روش‌ها توسط شورای شهر مونیخ ارزیابی گردد

"فشرده - شهری - سبز" (۷).

- اجرای ایده توسعه شهری در چهار پروژه مهم که اکنون در مونیخ در دست اجرا هستند:

- ۱- ایستگاه مرکزی لایم - پاسینگ
- ۲- استفاده بهینه از بازار مکاره ترزینهوه (۸)
- ۳- استفاده بهینه از اراضی نظامی بدون مصرف، برای ساخت مسکن. پس از کوچک کردن ارتش آلمان در اوایل دهه ۱۹۹۰، بخشی از اراضی نظامی بدون مصرف باقی ماند. هدف این پروژه‌ها استفاده از همین اراضی در جهت منافع شهر است.

- ۴- کمربند سبز: فضاهای باز موجود می‌بایست به منظور پایداری محیط و توسعه شهری، حفظ گردند و توسعه و بهبود یابند. در این میان حفظ زمین‌های کشاورزی در حومه مونیخ اهمیت پیدا می‌کند؛ به خصوص که می‌توانند برای تفریح و گذران فراغت منطقه مناسبی در نزدیک شهر باشند. از این رو کمربند سبزی مرکب از چشم‌انداز سبز به تدریج اطراف مونیخ به وجود می‌آید. این پروژه در شعار اصلی "فشرده - شهری - سبز" می‌گنجد، بدین معنی که بیشترین ساخت‌وساز در فضاهای موجود شهر صورت خواهد گرفت. بدین ترتیب از توسعه بی‌در و

پانویس:

- 1-The Munich perspective: The Strategic Urban Planning Approach in Munich
- 2-Secret Capital
- 3-Umland (حومه)
- 4-Lander
- 5-Subsidiary
- 6-Development density
- 7-Compact - Urban - Green
- 8-Thiersenhohe

بیکر شهری در اراضی کشاورزی حومه جلوگیری خواهد شد. هدف آن است که کشاورزی سازگار با محیط‌زیست در این کمربند به وجود آید، با چشم‌انداز مناسب. با این حال لازم است تعادل با طبیعت از طریق حفظ کاربری کشاورزی و کاربرد تولید کشاورزی سازگار با محیط و حفظ ارزش‌های بیولوژیکی شکل گیرد. ضمناً ارزش فراغتی منطقه را می‌توان با ایجاد چشم‌اندازهای زیبا و خوشایند مزارع و فضاهای سبز باز نزدیک به توسعه‌های مسکونی و شبکه جذابی از راه‌های پیاده و دوچرخه تأمین کرد. در مورد راه‌های جدید مشارکت شک نیست که در درجه اول جلب صاحبان مزارع خصوصی قرار دارد. از این رو در بهار ۱۹۹۸، دفتر برنامه‌ریزی شهری تیمی از مهندسان کشاورزی، بوم‌شناسان چشم‌انداز و کارشناسان تشکیل داد تا به کمک کشاورزان راه‌حلی را در جهت سیاست کشاورزی آینده‌محور و سودآور بیابند.



طرح‌های بخشی: طرح استراتژیک اقتصادی: برنامه‌ریزی اقتصادی استراتژیک اداره کار و اقتصاد مونیخ جزء مکمل برنامه‌ریزی استراتژیک مونیخ است و بنابراین بده - بستان تعیین‌کننده‌ای بین این دو بخش وجود دارد. این طرح ده ساله است، گرچه تجدید نظر ۴ یا ۵ ساله در آن مفید به نظر می‌آید؛ که این خود به مرور مداوم اقتصاد مونیخ در سطح منطقه‌ای و ملی و بین‌المللی نیاز دارد. اساس آن را نیز تحلیل Swot می‌سازد که متکی است بر بررسی‌های دقیق تر اقتصادی.

ارزیابی و روزآمد کردن طرح: در شرایط متحول، لازم است که چارچوب‌ها، اهداف و راهبردها مورد تجدید نظر قرار گیرند. از این رو باید هر دو سال یک بار نتیجه اقدامات و بررسی دقیق شرایط و روش‌ها توسط شورای شهر مونیخ ارزیابی گردد.