

حکمروایی کلان‌شهری؛ دگرگونی در شیوه حکمروایی لندن

پیشینه

شهرت لندن هم به واسطه پایتختی بریتانیاست و هم اینکه بزرگ‌ترین مرکز کلان‌شهری، مالی و تجاری دارای مرتبه "شهر جهانی" در اتحادیه اروپا به شمار می‌آید. جمعیت آن بیش از ۷ میلیون نفر است و پسرانه عملکردی و برای حد و مرزهای اداری آن نیز دست کم ۵ میلیون نفر را پوشش می‌دهد. حکومت بریتانیا در حال تغییر سیستم حکمروایی‌اش از طریق ارائه رده منطقه‌ای کلان‌شهری تازه‌ای است که جنبه قانونی یافتن آن به سال ۲۰۰۰ می‌رسد. برای توصیف و تشریح این دگرگونی، آگاهی از پیشینه این امر اهمیت می‌یابد.

ز سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۶ لندن بزرگ را ترکیبی از شورای لندن بزرگ ۱۱ - موسوم به - GLC و ۳۲ شورای شهری مستقل، به همراه نهمین شهر تاریخی لندن ۱۲۱ اداره می‌کردند. شورای لندن بزرگ، چون در آن مقطع لندن گسترش پیدا کرده بود، به منظور اینکه حیطه شمول کلان‌شهری داشته باشد، برپاگردید؛ گو اینکه حتی آن موقع هم موضوع برای این بود که حد و مرزهای آن بیش از اندازه گسترده شده‌اند. تجربه نشان داد که تکوین شورای مذکور، و به ویژه رابطه بین عملکردهای این شورا و عملکرد ۳۳ شهرداری درون محدوده آن، حالی از حدشه و کاستی نیست. اختلافات سیاسی با حکومت بریتانیا نیز در این مبنای آشکار گردید دولت محافظه‌کار خانم تاجر در انتخابات ۱۹۸۳ تصمیم به انحلال شورای لندن بزرگ گرفت، و این امر در

۱۹۸۶ محقق گردید. آن گاه اداره لندن را ۳۳ شورای جداگانه که می بایست مستقیماً پاسخگوی دولت مرکزی باشند، برعهده گرفتند.

منش سیاسی غالب در آن دوران، تمرکزگرایی بود. بدین ترتیب تصمیم‌گیری‌های اصلی و محوری در مورد آینده لندن نیز در اختیار دولت بود. به هر حال هنگامی که خواستند آنچه را که رخ داده است کنترل کنند، باز هم دولت بود که می‌خواست مداخله و به کارگیری خط‌مشی همگانی را به حداقل برساند. این امر در رویکرد دولت به برنامه‌ریزی راهبردی نیز عیان بود. کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن ۱۳ - موسوم به - LPAC در سال ۱۹۸۶ به عنوان کمیته مشترک [۴] برای هدایت راهبردی، به منظور هماهنگ‌سازی ۳۳ طرح توسعه که قرار بود در سطح بخش‌های درون منطقه کلان‌شهری [۵] تهیه شوند، تأسیس گردید. واکنش دولت در سال ۱۹۸۹ به همراه سند ۱۳ صفحه‌ای رهنمودی از این قرار بود: برنامه‌ریزی راهبردی که تمامی لندن را در برمی‌گیرد، برای کلان‌شهری در ابعاد لندن ضروری تشخیص داده شده است.

کسانی که به ترسیم
راهبردها زیر نظر
مستقیم شهرداری
می‌پردازند، می‌بایست با
یکدیگر - و نه در
دیپارتمان‌های جداگانه -
کار کنند

دهه اخیر با بهبود بیایی و تدریجی موقعیت پیش‌گفته همراه بوده است. در پایان سال ۱۹۹۱ کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن به انتشار نتایج مطالعه‌ای پرداخت که خود این کمیته به همراه دیگران مأموریت انجام آن را داشتند و این مطالعه دربرگیرنده موضوعات مبتلا به لندن و میزان و گستره پرداختن به آنها بود. در پی این امر، کمبودهایی جدی مشخص گردیدند. گزارش مذکور، با نام "لندن: شهر جهانی"، این فکر را در متقاعد ساختن دولت بدعت نهاد که برای آنکه لندن وضعیت غالب و مسلط خود را بازیابد، دست زدن به ابتکارات هرچه بیشتر، نقشی تعیین‌کننده دارد. در پی انتخابات سال ۱۹۹۲ حکومت محافظه‌کار، وزیر را برای حمل و نقل در لندن معرفی کرد، دست به تأسیس نهادی با گرایش تجاری به نام "لندن فرست" [۶] زد تا سرمایه‌گذاری داخلی را ارتقا بخشد. این کار با مشارکت شرکتی به نام "لندن پراید" دنبال گردید و شکل‌گیری دیگر شبکه‌های از این دست را نیز به همراه داشت. اینها به بحث و بررسی‌ها و مشاوره‌های هر چه بیشتر در مورد آنچه که به وقوع پیوسته بود

پرداختند، لیکن به هر حال فاقد اختیارات اجرایی بودند. دولت در سال ۱۹۹۶ در عین حال چارچوب برنامه‌ریزی منطقه‌ای بس گسترده‌تری را برای لندن فراهم ساخت، که بر توصیه‌های کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن بنا نهاده شده بود.

مرانامه دولت جدید کارگری که در انتخابات سال ۱۹۹۷ با پیروزی کمنجاب‌کننده‌ای بر سر کار آمد، در برگیرنده انتقاد از غفلت محافظه‌کارها نسبت به حکمروایی کارآمد لندن بود، و در عین حال پایه‌ریزی نهاد متصدی جدید لندن بزرگ را نیز با رأی‌گیری مستقیم نوید داده بود. با آنکه قرار بود این نهاد با همان محدوده‌های پیشین پایه‌ریزی شود، چنین می‌نمود که متفاوت از شورای لندن بزرگ است که در ۱۹۸۶ منحل گردید. ایجاد نهاد مذکور بخشی از برنامه گسترده تغییرات اساسی در بریتانیاست که شامل مجلس مستقل برای اسکاتلند و قانونگذاران منتخب (با رأی‌گیری) برای ویلز است، و هر دوی اینها هم‌اکنون در حال تکوین‌اند.

اداره جدید مسئول لندن بزرگ (GLA)

در باره ماهیت این اداره، ضروری است در آغاز به دو نکته اشاره شود:

- این اداره نوعی نهاد مسئول منطقه‌ای جدید است که تمرکز خود را بر راهبردها و شیوه تبیین آنها معطوف خواهد ساخت، و نه بر مدیریت و اجرای خدماتی که کماکان در اختیار ۳۳ بخش پیش‌گفته و نهادهای دیگر خواهند بود. چنین اداره‌ای به هر حال ویژگی‌های شهری و کلان‌شهری خواهد داشت؛ و قلمرو گسترده‌تر تأثیرگذاری‌های منطقه‌ای لندن خارج از حدود تعیین‌شده آن خواهد بود.

- قدرت این اداره اساساً تفویضی حکومت مرکزی است، و نه برگرفته از رده‌بندی‌های بخشی و شهری. از بعد برنامه‌ریزی راهبردی، چارچوب کنونی (۱۹۹۶) دولت برای لندن، که به "رهنمود" مشهور است، جای خود را به "راهبرد توسعه فضایی" GLA خواهد داد، که سندی است دولتی برای خود لندن - نه بریتانیا.

GLA متشکل از یک هسته و گروه‌هایی است موسوم به "گروه‌های عملکردی". در مرکز یا هسته، شهردار جای خواهد داشت که سازمان اجرایی و هیئت همراهمان (مشاوران) وی را ۲۵ سیاستمدار تمام‌وقت تشکیل خواهند داد. چه شهردار و چه اعضای هیئت مذکور، مستقیماً با رأی‌اهالی لندن - که مشتمل بر ۵ میلیون رأی‌دهنده‌ذی‌صلاح یا واجد شرایط است - انتخاب می‌گردند. چنین حکم و اختیارنامه‌ای شهردار را به فردی بس قدرتمند در عرصه حیات سیاسی بریتانیا بدل می‌سازد، که جایگاهی است تازه و نامسبوق، و نزدیک‌ترین هم‌تا و نظیر آن در عرصه بین‌المللی شهردار

نیویورک است. نقش هیئت همراه شهردار عبارت خواهد بود از آگاهی‌رسانی از امور به شهردار (مراقبت و مذاقه)، تصویب بودجه و مخارج GLA، تحقیق و بررسی در مورد مقوله‌های خط‌مشی‌ی مربوط به لندن، و عملکرد به‌منابه نوعی محل تبادل نظر برای جلسات ادواری بحث و مناظره با اهالی لندن.

گروه‌های عملکردی در واقع سازمان‌ها یا نهادهای اجرایی‌اند که مسئولیت‌شان خدمات‌رسانی‌هایی است که می‌بایست در حیطه کلان‌شهری - و نه در مقیاس شهری - صورت پذیرند، همچون:

- سازمان توسعه لندن (LDA)، مسئول برقراری توسعه اقتصادی و بازسازی شهری؛
- حمل و نقل لندن (TFL)، مسئول برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی زیرساخت لازم برای حمل و نقل و خدمات در گستره لندن؛

- پلیس، که اداره‌مسئول جدیدی برای خدمات پلیس کلان‌شهری است؛
- اداره آتش‌نشانی و برنامه‌ریزی‌های اضطراری لندن.

اگر بخشی از آخرین اداره پیش‌گفته آتش‌نشانی را مستثنا کنیم، پاسخگویی عملکردهای مذکور، که به اشکال و صور دیگر نیز وجود داشته است، مسیری از حکومت مرکزی به شهرداری و هیئت همراه وی را طی خواهد کرد.

مراحل قانونگذاری به‌منظور تأسیس اداره‌مسئول لندن بزرگ و گروه‌های عملکردهای آن در مجلس بریتانیا انجام شده و به تأیید ملکه انگلستان رسیده است.

هدف راهبردی اداره‌مسئول لندن بزرگ

چندان نمی‌توان با قوت تمام بر این نکته پای فشرد که GLA اداره‌ای در گستره کلان‌شهری با حوزه اختیارات و صلاحیت راهبردی اساسی خواهد بود. مرکز یا هسته آن از نظر کادر پرسنلی نسبتاً کوچک خواهد بود و در مجموع حدود ۴۰۰ پرسنل خواهد داشت. مسئولیت آن نیز در حد هماهنگ‌سازی کارآمد خط‌مشی‌ها و تحقق آنها در مناطق

قانون تشکیل GLA روابط آن را با حکومت مرکزی از یک سو، و با شهرداری‌ها (در بخش‌های مختلف) از سوی دیگر به روشنی تبیین کرده است. طرح منطقه‌ای - یا راهبرد توسعه فضایی - لندن را شهردار تعیین خواهد کرد. دخالت حکومت مرکزی در این طرح تنها در حد انطباق آن با خط‌مشی ملی خواهد بود و بس

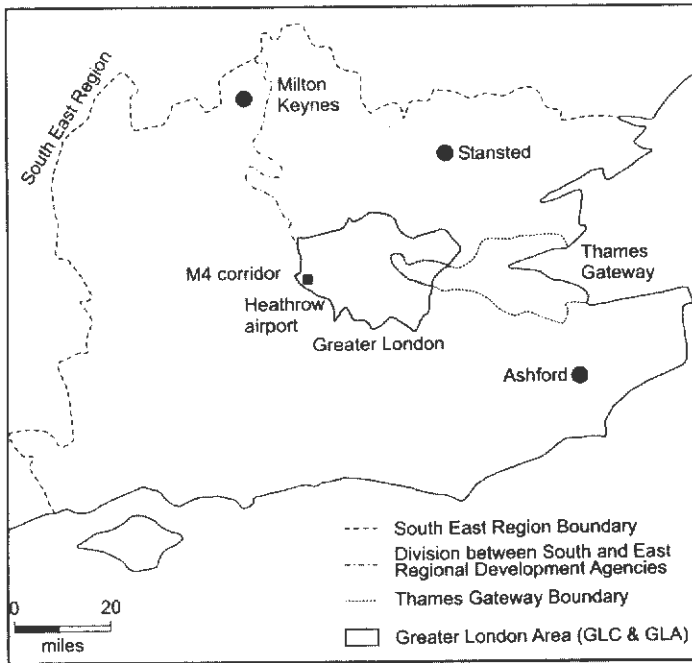
توسعه شهری (از جمله توسعه اقتصادی)، حمل و نقل، بهبود بخش‌های زیست‌محیطی، ایمنی و محافظت‌های همگانی خواهد بود. اقدامات آن از طریق فراهم‌سازی راهبردهای متقابلاً به هم مرتبطی است که مناطق مذکور را پوشش خواهد داد و معیارهای سنجش‌پذیری را برای دستاوردها و فرایندهای بازنگری منظم و ضابطه‌مند فراهم خواهد ساخت.

قانونگذاری مربوط به تشکیل GLA روابط آن را با حکومت مرکزی از یک سو، و با شهرداری‌ها (در بخش‌های مختلف) از سوی دیگر به روشنی تبیین کرده است؛ که این خود بر اصل پرداخت یارانه استوار است. بدین ترتیب، طرح منطقه‌ای - یا راهبرد توسعه فضایی - لندن را شهردار تعیین خواهد کرد. دخالت حکومت مرکزی در این طرح یا راهبرد یا دیگر راهبردهای GLA تنها در حد انطباق آن با خط‌مشی ملی خواهد بود و بس. با توجه به مناطق یا بخش‌های مختلف منطقه کلان‌شهری نیز، GLA صرفاً قدرت آن را دارد که از آنها بخواهد طرح‌ها و برنامه‌ها را در سطوح مذکور، همسو با تحقق اهداف راهبردی GLA جهت‌دهی کنند. به بیان دیگر، این بخش‌ها با مناطق عاری از مداخله خواهند بود و در چارچوب‌های معمول مالی و خط‌مشی ملی به فعالیت خواهند پرداخت.

راهبردهای شهردار

وظایف و عملکردهای GLA در قالب سلسله راهبردهای به‌هم‌مرتبطی انجام خواهد شد که شهردار مسئولیت فراهم‌سازی و به‌نگام کردن آنها را بر عهده دارد. قانون وظیفه برقراری انسجام بین این راهبردها را نیز بر عهده شهردار گذاشته است. این راهبردها در نمایه مشتری‌کی با مضمون تحولات پایدار لندن در مقام کلان‌شهر قرن بیست و یکمی، در عرصه اقتصاد، توسعه اجتماعی و محیط زیست خواهند داشت.

سوازی از خدمات پلیس و آنچه در مقوله خدمات اضطراری است، راهبردهای محوری که به این مطلب مربوط می‌شود



توسعه فضایی، حمل و نقل و توسعه اقتصادی (واز جمله نوسازی شهری) است. آنچه با حمل و نقل و توسعه اقتصادی سروکار می‌یابند، زمینه فعالیت‌های نهادهای عملکردی (اجرایی) را همچون حمل و نقل برای لندن و نهاد توسعه لندن به وجود می‌آورند. راهبرد توسعه فضایی (SDS) متفاوت خواهد بود؛ به گونه‌ای که می‌توان آن را به مثابه نوعی راهبرد "میان‌بر" در نظر گرفت. در قانون هم‌این راهبرد در مقام تأمین بعد فضایی برای تمامی عملکردهای GLA، تنظیم خط‌مشی جغرافیایی و اولویت‌های سرتاسر منطقه کلان‌شهر مد نظر قرار گرفته است.

ناگفته نماند که نوعی همپوشانی عینی نیز میان سه راهبرد پیش گفته وجود دارد. این خود هم مقوله‌های ویژه و مشخص را در برمی‌گیرد و هم چارچوب توسعه سراسر لندن را. نمونه‌های مقوله‌های ویژه و مشخص عبارتند از:

- دستورالعمل یا خط‌مشی برای پارک کردن وسایل نقلیه، که با SDS و راهبردهای حمل و نقل مشترک است؛
- مسکن، بین SDS و توسعه اقتصادی / بازسازی؛ و
- دسترسی به مکان‌های توسعه، میان حمل و نقل و توسعه اقتصادی.

الزامات زیربنایی حمل و نقل، از جمله مسیرهای حمل و نقل جدید، مقوله‌ای است مشترک بین هر سه راهبرد پیش گفته. چنین در نظر گرفته شده است که چارچوب توسعه فضایی سراسر لندن، که ساختار جغرافیایی گسترده منطقه کلان‌شهری را تنظیم می‌کند، صرفاً تشکیل دهنده بخش نخست SDS نیست بلکه در راهبردهای توسعه اقتصادی و راهبردهای حمل و نقل نیز نمایان می‌گردد. این خود امتیازی عمده در هر چه یکپارچه‌تر کردن آنها به شمار می‌آید.

راهبردهای زیست محیطی که شهردار مسئولیت‌شان را برعهده خواهد داشت، از عوامل عمده و پراهمیت در آینده پایدار لندن خواهند بود. این راهبردها شامل طرح اقدامات مربوط به تنوع زیستی، راهبرد مدیریت مواد زائد، و راهبردهای مربوط به کیفیت هوا و سروصدای محیط‌اند. راهبرد مستقل و جداگانه‌ای هم برای فرهنگ وجود دارد. جنبه‌ها و نمودهای فضایی اینها می‌بایست در SDS منعکس گردد، و با دیگر راهبردها - به ویژه با در نظر گرفتن مقوله حمل و نقل - همراه و مرتبط باشد، بدون آنکه خدشه‌ای در همپوشانی و انسجام آنها وارد سازد.

نیاز به تحقق انسجام درون راهبردی در بردارنده تلوپحات پراهمیتی مبنی بر این است که راهبردها چگونه تهیه شوند. نخست، کسانی که به ترسیم راهبردها زیر نظر مستقیم شهرداری می‌پردازند، می‌بایست با یکدیگر - و نه در دپارتمان‌های جداگانه - کار کنند. کار سازمانی در SDS نیاز به سروکار داشتن و درگیر شدن در چگونگی شکل‌گیری راهبردهای حمل و نقل و LDA خواهد داشت. دوم، تهیه برخی از راهبردها بیش از برخی دیگر به درازا خواهد کشید. این امر اگر قرار است که انسجام لازم بین آنها به شکلی قانع‌کننده به وجود آید، به فرایندهایی چون تکرار و بازنگری نیاز خواهد داشت.

تمرکز بر راهبرد توسعه فضایی

توسعه فضایی فرایافت تازه‌ای در نظام برنامه‌ریزی بریتانیا به شمار می‌آید. این در واقع برگرفته از 'چشم انداز توسعه فضایی اروپا ۲۰۱۲' (ESDP) است، که سند مشورتی غیرالزام‌آوری است و بعدی فضایی و سرزمینی برای به کارگیری در خط‌مشی‌های اروپایی و ملی و همچنین شیوه‌های تأمین بودجه در سراسر اتحادیه اروپا به دست می‌دهد، اختلافات و

تنوع‌های منطقه‌ای را منعکس می‌سازد، و به تنظیم اصول توسعه پایدار می‌پردازد. ناگفته نماند که ESDP راهبرد مطرح نمی‌کند - و اتحادیه اروپا نیز از این نظر صلاحیت قانونی ندارد - بلکه نگاهی همه‌جانبه به جنبه‌ها و نمودهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست محیطی توسعه منطقه‌ای، با تأکید بر شرایط جغرافیایی، می‌اندازد. بدین ترتیب نهاد مذکور برنامه‌ریزی راهبردی را به مثابه حیطة اختیاراتی یکپارچه و گسترده‌تر از تمرکز سنتی‌اش بر کاربری زمین مد نظر قرار می‌دهد.

وظایف و عملکردهای GLA در قالب سلسله راهبردهای به هم مرتبطی انجام خواهد شد که شهردار مسئولیت فراهم‌سازی و بهنگام کردن آنها را بر عهده دارد. این راهبردها در نمایه مشترکی با مضمون تحولات پایدار لندن در مقام

کلان‌شهر قرن بیست و یکمی، در عرصه اقتصاد، توسعه اجتماعی و محیط زیست خواهند داشت

این رویکردی است که در SDS لندن دنبال گردید. رویکرد مذکور تمام جنبه‌های توسعه را - اعم از اقتصادی و اجتماعی و کالبدی - که دارای ابعاد فضایی اند شامل می‌گردد. بدین ترتیب به تفاوت‌های موجود در موقعیت‌ها و شرایط بخش‌های مختلف منطقه کلان‌شهری، با توجه به نیازها و فرصت‌ها، خواهد پرداخت. این همانا مرتبط با نکته آغازینی است که درباره "میان‌بر" SDS و ایجاد رشته‌ای پیوند دهنده بین راهبردهایی که GLA ارائه خواهد کرد، ذکر گردید. به عنوان مثال:

- راهبرد حمل و نقل (که شالوده‌ای برای سازمان اجرایی "حمل و نقل برای لندن" به شمار می‌آید): SDS رابطه بین حمل و نقل و نقاط محوری توسعه را با ذکر اولویت‌های سرمایه‌گذاری، برقرار خواهد ساخت.
- بازسازی و توسعه اقتصادی (راهبرد سازمان توسعه لندن)، SDS اولویت‌های فضای را برای اقدامات لازم، شامل فرصت‌های توسعه وابسته به نیازهای اجتماعی، مشخص خواهد کرد.
- محیط زیست: ابعاد فضایی کیفیت هوا (مرتبط به تنظیم هدف آمد و شد جاده‌ای)، مدیریت مواد زائد (از جمله بازیافت)، و بوم‌شناسی یا اکولوژی و نظایر اینها. چنین کاری با توجه به وظیفه شهردار مبنی بر ارائه گزارش ادواری به نهاد مسئول محیط زیست لندن و تنظیم شاخص‌هایی که به وسیله آنها می‌توان تغییرات را معین کرد، هماهنگ خواهد شد.

SDS به روابط متعدد جغرافیایی بین بخش‌های مختلف کلان‌شهر لندن خواهد پرداخت، که از آن جمله اند:

- چگونه لندن مرکزی - نواحی تجاری دوگانه مرکزی واقع در سیتی | قلب مالی لندن | او وست اند | بخش باختری لندن - با بقیه شهر و کل منطقه کلان‌شهری مرتبط خواهد بود. مشخص است که فعالیت تجاری در مرکز، تجمع و تمرکز یافته است و سرمایه‌گذاری در گر‌ه‌های بیرونی رو به افول دارد.

- چگونه می‌توان به توازن پایدار بین بخش غربی لندن - که جاذبه‌های بیشتری برای سرمایه‌گذاری دارد لیکن با شلوغی و ازدحام فزاینده‌ای مواجه است - و بخش شرقی، با منابع فراوان زمین و نیروی کار که نیازمند به کارگیری و اشتغال تازه‌اند، دست یافت.
- تمرکز بر توان‌های بالقوه توسعه در مقیاس فرومنتقه‌ای، همچون مسیرهای فرصت‌های توسعه متصل به یکدیگر و مرتبط با حمل و نقل همگانی. اینها در رهنمود متقدم‌تر (مثلاً تیمز گیت وی ۱۱۴ | دروازه تایمز | لی ولی ۱۱۵) مشخص شده بودند لیکن به بازنگری و اجرای دراز مدت مستحکم‌تری نیاز داشتند.

در این زمینه و بستر جغرافیایی، می‌توان انتظار داشت که SDS مضمون‌های موضوعی زیر را نیز

مد نظر قرار دهد:

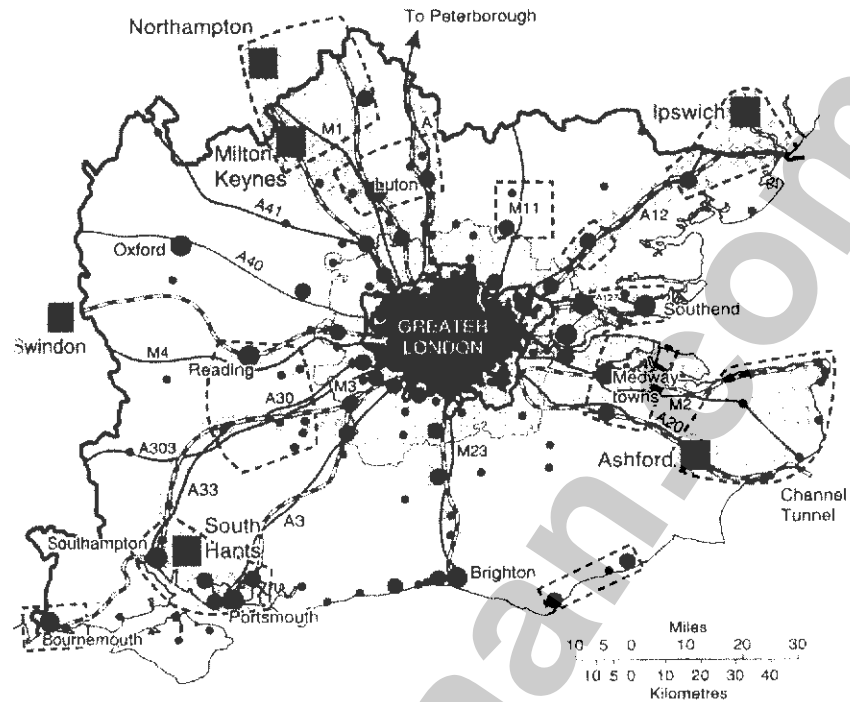
- چارچوب برنامه‌ریزی برای توسعه مسکن، با پرداختن به نیازهای خانه‌سازی جدید (بخش تقاضا)، ظرفیت (از نظر تأمین زمین)، نوع (شامل تراکم و کیفیت)، و استطاعت (میزانی که مسکن جدید نیاز به سوسپسید خواهد داشت)؛
- بعد فضایی توسعه اقتصادی و نیاز بازسازی، از جمله شناسایی محل‌های سوق الجیشی با توجه به دسترسی؛
- مراکز تجاری لندن: سوازی از لندن مرکزی، لندن کلان‌شهری به شدت چند مرکزی به شمار می‌آید، که به چارچوب فضایی مشخص برای توسعه خرده‌فروشی، اوقات فراغت و گردشگری پایدار نیاز دارد؛
- چارچوبی قدرتمند برای نگهداری و توسعه آبی فضاهای سبز باز لندن و زیست‌بوم (اکولوژی) و محیط طبیعی آنها؛
- ابعاد فضایی راهبردهای مربوط به انرژی و مواد زائد، به همراه خط‌مشی لازم برای ساخت مواد صنعتی (مواد معدنی)؛

- تمرکز مشخص بر ارتباط بین توسعه و حمل و نقل، از جمله نقطه‌های دسترس‌پذیری فوق‌العاده، از طریق حمل و نقل عمومی و دارای توان بالقوه برای توسعه، که با بهره‌برداری بهتر از شبکه خط آهن لندن حاصل خواهد شد؛
- راهبرد موسوم به "پهنه قهوه‌ای" فضایی برای تجدید استفاده بهینه از زمین شهری موجود، مبنی بر دلان‌ها یا کریدورهای توسعه و منابع اصلی زمین.

تعامل با شهرداری‌ها

شهرداری‌های ۳۳ گانه لندن با در نظر داشتن اینکه چگونه SDS با برنامه‌ریزی در مقیاس بخش‌های درون منطقه کلان‌شهری شهر تعامل خواهد داشت، کماکان طرح‌های توسعه متحده‌شان را حفظ خواهند کرد و به کنترل توسعه در محدوده‌های شان خواهند پرداخت. SDS نه تنها چارچوب قوی‌تری را برای بازنگری این طرح تنظیم خواهد کرد، بلکه

چارچوب توسعه فضایی
سراسر لندن، که ساختار
جغرافیایی گسترده منطقه
کلان‌شهری را تنظیم می‌کند،
صرفاً تشکیل دهنده بخش
نخست SDS نیست بلکه در
راهبردهای توسعه اقتصادی
و راهبردهای حمل و نقل نیز
نمایان می‌گردد



به شهر دار نیز قدرت‌های مشخص تری برای اطمینان از تحقق اهداف راهبردی SDS، از طریق اقدام در حیطه بخشی، داده خواهد شد. طرح‌های توسعه می‌بایست آن گاه عناصر اصلی و محوری SDS را که در هر یک از بخش‌ها اعمال می‌گردد، از طریق یکبیری برقراری نوعی تطابق از طرف شهر دار، با یکدیگر درآمیزند. بخش‌ها نیز در عین حال می‌بایست به مشورت با شهر دار در مورد درخواست‌های عمده توسعه بپردازند. چنین کاری، این فرصت را به شهر دار خواهد داد تا آن دسته از طرح‌هایی را که برای موفقیت SDS نقش تعیین کننده دارند در نظر بگیرد. پروژه‌های مطلوب و مناسب را از طریق اختیارات شهر دار برای تداخل در حدود مرزها به منظور اقدام به توسعه در سایت‌های اصلی ارتقا دهد و بهبود بخشد، و همچنین آن دسته از طرح‌های پیشنهادی را که مغایر با SDS و در تضاد با آن هستند، رد کند. انتظار می‌رود شمار مواردی که به توجهات راهبردی شهر دار نیاز دارند، با میانگین ۱۵ مورد در هر ماه باشد، و اینکه نوعی منش "تعهدات محافظه کارانه" با بخش‌ها، نقش غالب بیاید.

تعامل با منطقه وسیع تر

اداره جدید مسئول لندن بزرگ (GLA) همان حدود مرزهای خارجی سال ۱۹۶۵ شورای لندن بزرگ GLC را به شعاع تقریبی ۲۲/۵ کیلومتر از نقطه مرکزی لندن واقع در چرینگ کراس ۱۲، خواهد داشت. به هر حال، پسرانه لندن - یعنی محدوده وسیع تری که نشان دهنده پیوندهای کلان شهری آشکار اقتصادی و اجتماعی، از لحاظ بازار کار و محل توسعه‌های به هم وابسته است - تا ۴۰ کیلومتر دیگر در امتداد دالان‌ها یا کریدورهای حمل و نقل گسترش خواهد داشت. SDS می‌بایست موضوعات و مقوله‌های عمده تعاملی را که بین لندن بزرگ و این منطقه وسیع تر وجود دارد، مد نظر قرار دهد؛ از جمله:

- حرکت‌های جمعیتی
- الزامات مسکن
- روابط بازار کار، و مبادله با لندن
- استقرار فعالیت اقتصادی در لندن و ورای آن
- اونویتهای تطبیقی حمل و نقل
- مقوله‌هایی چون مواد زائد، مصالح ساخت و ساز، و انرژی.
- به علاوه، پیوندهای فضایی مستقیمی نیز بین لندن بزرگ و پسرانه وسیع تر آن وجود دارد، شامل:
- کریدور نیمز کیت وی | دروازه تایمز | که از لندن شرقی تا کننت ۱۸ کشیده شده است و اتصال ریلی نونل کانالی در دست احداث را با قاره اروپا، نیز در برمی گیرد.
- قطعه غربی | ۱۹ | که از لندن غربی و فرودگاه هیثرو به سمت مناطق به سرعت در حال رشد آن سو تر غرب، از جمله ریڈنکام | ۲۰ | بیژنکستوک | ۲۱ |، نیوبری | ۲۲ |، سویتدان | ۲۳ | و جز اینها کشیده شده است.
- کریدوری که از مناطق شمالی تا فرودگاه استنستد | ۲۴ | و کمبریج کشیده شده است.

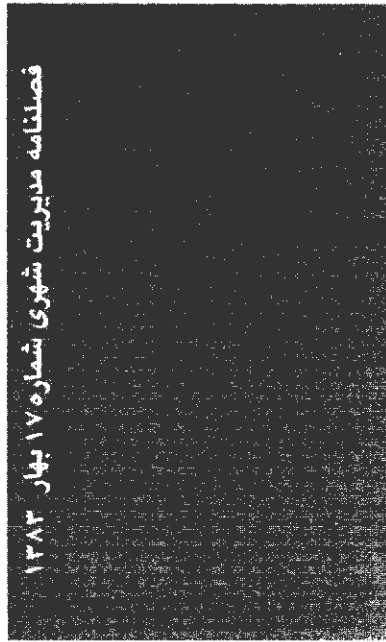
درک عمومی و مشترک از پسکرانه وسیع لندن و روابط اصلی و محوری درون آن، آغازی بود که توجه را به تهیه و تدارک پیوندی جدید معطوف ساخت. دست‌اندرکاران و عاملان اصلی این امر همانا شهردار لندن بزرگ و هیئت همراهان وی، و سازمان‌های نماینده منطقه‌ای خارج از لندن خواهند بود، همچون دفاتر منطقه‌ای و سازمان‌های توسعه منطقه‌ای برای مناطق جنوب شرقی و شرقی انگلستان. کمیته مشترکی نیز در نظر گرفته شده است که این طیف تعاملات را مورد بررسی و آزمون قرار خواهد داد و بدین طریق نکات لازم را در اختیار SDS و همچنین رهنمود آینده دولتی در مورد برنامه‌ریزی منطقه‌ای که برای این مناطق همجوار و به هم پیوسته تهیه شده است، قرار خواهد داد.

فرایند تدوین راهبرد توسعه فضایی

قانون مصوب حاکی از این است که روند آماده‌سازی SDS متشکل از چهار مرحله خواهد بود، که تهیه و تدارکات برای واریسی با پایش (مانیتورینگ) و بازنگری متعاقب آن خواهد بود. نخستین مرحله این است که شهردار "پیش‌نویس طرح‌های پیشنهادی" برای SDS را در اختیار هیئت همراهان و "نهادهای عملکردی" (همچون سازمان توسعه و اداره حمل و نقل) قرار خواهد داد. بدین ترتیب، تکمیل این مرحله، از نظر هماهنگی درون راهبردی بسیار پراهمیت است. کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن (LPAC) مقدم بر GLA اقدامات درخور توجهی را در موضوعات محتوایی متعددی که پیش‌تر به آنها ارجاع داده شده بود به انجام می‌رساند و می‌تواند آنها را در اختیار شهردار قرار دهد. مرحله دوم سنتی‌تر خواهد بود، با پیش‌نویس کاملی از SDS که در اختیار محل‌های مشخص در دسترس - از جمله اینترنت - به منظور مشاوره‌های رسمی با نهادهای بسیاری که به این مقوله و به طور کلی مباحث همگانی گرایش دارند،

SDS به مثابه روندی مستمر و ادامه‌دار نگریسته می‌شود و نه تولید برنامه‌ای یکباره و بی‌چون و چرا. چنین چیزی از طریق تعیین سنجه‌های موفقیت نسبی، که منطقی از طریق شاخص‌ها و اهداف مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تحقق می‌پذیرد

گذاشته می‌شود. این کار به دست‌اندرکاران و افراد و نهادهای ذی‌ربط این امکان را می‌دهد که آنچه را در نظر گرفته شده است مورد توجه قرار دهند، و دیدگاه‌های شان را نیز درباره آنها مطرح سازند. سومین مرحله این امکان را به شهردار خواهد داد تا نسخه بعدی راهبرد توسعه فضایی (SDS) را که موضوع "آزمون در عرصه همگانی" خواهد بود، به دست دهد. این نسخه در واقع پژوهشی است مشارکتی در مورد موضوعات محوری انتخاب شده مرتبط، که احزاب ذی‌ربط و دست‌اندرکار این مقوله‌ها را درگیر موضوع می‌سازد و هدایت آن را هیئتی برگزیده دولت بر عهده خواهد داشت، که ارزش و کارآمدی آن در آزمون طرح‌های ساختاری در بریتانیا به اثبات رسیده است و اکنون برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای معرفی می‌شود. هیئت منتخب مذکور یافته‌های خود را به همراه توصیه‌های لازم برای هرگونه تغییرات بعدی در SDS، به شهردار گزارش خواهد کرد. چهارمین مرحله تدوین نهایی و انتشار SDS به وسیله شهردار است. ناگفته نماند که دولت امکان مداخله و اظهار نظر پیش از این کار را دارد و می‌تواند در مورد هرگونه تغییر از زمینه‌های متناقض با خط‌مشی دولت، رهنمود دهد. البته اگر روند پیش‌گفته که در برگیرنده حضور دولت مرکزی به عنوان شریک پیوسته در تهیه SDS نیز هست به دقت و صحت صورت‌پذیر، دیگر تضاد و تناقض‌هایی از این دست اصولاً وجود نخواهد داشت. محتمل است که حتی با کار پیشاپیش "کمیته مشورتی برنامه‌ریزی لندن"، رسیدن به مرحله چهارم دوسال و نیم طول بکشد. این کار به هر حال انتقادهایی را به همراه دارد. دولت که در مدت زمان کوتاهی قوانین و مقررات و دستورالعمل لازم برای SDS را به منظور قوت بخشیدن به قانونگذاری تهیه می‌کند، به هر حال خواهان نوعی تسریع در این کار است. یکی از گزینه‌های ممکن چه بسا برگزاری آزمون همگانی در مورد پیش‌طرح و کلیات مشاوره عمومی باشد، و نه مثلاً تهیه نسخه‌ای دیگر. سرانجام اینکه SDS به مثابه روندی مستمر و ادامه‌دار نگریسته می‌شود و نه تولید برنامه‌ای یکباره و بی‌چون و چرا.



چنین چیزی می‌بایست آینه صاف و بی‌زنگار عملکردهای نظام باشد، به گونه‌ای که بتوان در آن دستاوردهای نظام را دنبال کرد و به واقع نقاط ضعف آن را نیز بازشناخت. این خود از طریق تعیین سنجه‌های موفقیت نسبی، که منطقی‌تر از طریق شاخص‌ها و اهداف مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تحقق می‌پذیرد. گزارش در این مورد نیز می‌بایست به صورت سالیانه - یا چه بسا حتی با بسامد بیشتر - پیش‌بینی گردد. روند بازنگری رسمی این گزارش‌های هشداردهنده در کمترین فواصل زمانی در نظر گرفته شده است، که این امر خود منجر به ایجاد راهبرد بهنگام و دست‌اول SDS خواهد شد. این کار می‌تواند در دوره‌تصدی چهارساله شهردار صورت پذیرد.

نتیجه‌گیری: الگویی نو برای حکمروایی راهبردی کلان‌شهری؟

حکمروایی کارآمد مناطق کلان‌شهری، و مشخصاً سازمان‌دهی و ارائه برنامه‌ریزی توسعه راهبردی، در سراسر جهان به موضوعی که هر دم بیشتر اهمیت بین‌المللی می‌یابد تبدیل شده است. رشد شهری و تجدید ساختار محدوده‌های شهری که ناشی از نیروهای اقتصادی و اجتماعی است، بدیده‌هایی جهان شمول به شمار می‌آیند. حکومت‌های شهری گاه در همگامی با این دگرگونی‌ها ناکام می‌مانند. اغلب توسعه کلان‌شهری فراتر از حد و مرزهای حکومت‌های شهری گسترده شده است، در حالی که مجهز نبودن حکومت‌های ملی در سامان دادن به کثرت اداره‌های شهری محلی، نمایان و اثبات شده است.

- اصول محوری را که اداره‌ مسئول جدید لندن بزرگ دنبال می‌کند، می‌توان چنین خلاصه کرد:**
- تفویض قدرت از حکومت ملی به اداره یا مقام منطقه‌ای کلان‌شهری جدید
 - رهبری توانمند و مقتدر
 - تمرکز بر خط‌مشی راهبردی

لندن بزرگ در کار تهیه مطالعه و پژوهشی موردی است که این شرایط را نشان می‌دهد. دولت بریتانیا، ناکامی کنترل حکومت مرکزی و حکومت محلی چندپاره شده را در مواجهه کارآمد با دگرگونی‌های شهری اجتماعی - اقتصادی و همچنین موضوعات جدی مبتلا به حمل و نقل و محیط زیست، تشخیص داده است. این دولت شکل جدیدی از اختیارات در حیطه کلان‌شهری را مطرح می‌سازد که در برگیرنده برداختن به این موضوعات به شیوه‌ای همه‌جانبه، و مدنظر قرار دادن هدف کلی تبدیل لندن به کلان‌شهری پایدار است.

اصول محوری را که اداره‌ مسئول جدید لندن بزرگ دنبال می‌کند، می‌توان چنین خلاصه کرد:

- تفویض قدرت از حکومت ملی به اداره یا مقام منطقه‌ای کلان‌شهری جدید، که در برابر لندن پاسخگو است؛
- رهبری توانمند و مقتدر، که با انتخاب مستقیم شهردار با سابقه، از طریق رأی‌گیری به دست خواهد آمد؛ و
- تمرکز بر خط‌مشی راهبردی، با قدرت و اختیارات لازم برای تحقق اهداف راهبردی، و مسئول برشمردن شهرداری‌ها برای پاسخگویی به خدمات محلی.

چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی مقام یا اداره‌ مسئول جدید شکلی نوآورانه خواهد داشت. راهبرد توسعه فضایی به مثابه نوعی میان‌بر در نظر گرفته شده است که ابعاد و ویژگی‌های فضایی و جغرافیایی را برای راهبردهای عمل‌کردی شهردار - که در برگیرنده توسعه اقتصادی، حمل و نقل و جز اینهاست - تأمین خواهد کرد، و در عین حال مبنایی را در حیطه کاربری زمین در سراسر لندن برای طرح‌های پیوسته ۲۳ بخش آن فراهم خواهد ساخت. این امر در تسهیل هدف محوری اداره‌ مسئول جدید لندن بزرگ مؤثر خواهد بود. به گونه‌ای که نقش‌ها و وظایف راهبردی آن را هماهنگ خواهد کرد. دستیابی به رویکرد یا رهیافتی منسجم در برداختن کارآمد به توسعه به هم مرتبط، حمل و نقل و مقوله‌های زیست محیطی که لندن با آنها مواجه است، معیار حیاتی موفقیت در این تدارکات جدید به شمار می‌آید.

در این برهه زمانی، که قانونگذاری‌ها در شرف تکمیل شدن‌اند، هر دلیل و علتی می‌بایست با این خوشبینی همراه باشد که برداشت و مفهوم مقام یا اداره‌ کلان‌شهری توانمند با ماهیتی اساساً راهبردی به خوبی پایه نهاده شده است و می‌تواند چونان الگویی برای شرایط مشابه در هر جای دیگر عمل کند و به کار آید. فعالیت‌های این نهاد، که SDS را نیز شامل می‌شود، به شیوه‌ای آزاد و دارای ارتباطات مناسب، تحقق خواهد یافت. آن‌گاه علاقه‌مندان می‌توانند در مورد موفقیت آن قضاوت کنند.

این مقاله را Martin Simons، مترجم بریتانیا، کتب مشورتی بریتانیا، لندن، در سپتامبر ۱۹۹۹، شویین کرده است.

پانوشته

1. Greater London Council
2. Historic City of London Corporation
3. The London Planning Advisory Committee
4. Joint Committee
5. Borough
6. London First
7. London Pledge
8. Greater London Authority
9. London Development Agency
10. Transport for London
11. Spatial Development Strategy
12. European Spatial Development Perspective
13. West End
14. Thames Gateway
15. Lee Valley
16. Brown Field
17. Charing Cross
18. Kent
19. West Wedge
20. Reading
21. Basingstoke
22. Newbury
23. Swindon
24. Stansted