



گزارش مدیریتی

## شهرهای جدید و حق کودکان بر شهر

مجری: مینو باغبانی

سال و ماه تحویل گزارش نهایی:

بهمن ۱۳۹۷



## پیشگفتار



شهرهای جدید ایران با سابقه محدودی که پیش از انقلاب اسلامی داشته اند، پس از پیروزی انقلاب اسلامی از سال ۱۳۶۴ با مجوز هیأت دولت برای ایجاد شهر جدید؛ توأم با تشکیل شرکت عمران شهرهای جدید و تصویب اساسنامه شرکت در سال ۱۳۶۸ به ظهور رسیدند. در ابتدا این شهرها با توجه به تحولات جمعیتی و سکونتی حاکم بر کشور، در راستای تامین مسکن و جذب سرریز شهرهای بزرگ در پیرامون کلانشهرها ایجاد گردیدند و این اقدام دولت در این چهار دهه، طیفی از تکامل دیدگاهها، نظریه ها و اقدامات را پشت سر نهاده است. البته با وجود شکل دهی به یک آزمایشگاه عظیم شهرسازی در کشور همواره محل نقدهای علمی نیز بوده اند.

اگرچه در تجربه سه دهه توسعه شهرهای جدید در کشور، عمده شهرهای ایجاد شده با ماهیت خوابگاهی شکل گرفته اند اما در دولتهای یازدهم و دوازدهم، دست اندرکاران بخش مسکن و شهرسازی کشور بر آن هستند که تحولی اساسی در مفهوم شهرهای جدید و تغییر رویکرد به سمت «نسل نوین شهرهای جدید» که می تواند متکی بر تجربه جهانی با اتکا به تامین حمل و نقل سریع و ارزان، رعایت اهداف کلان آمایشی، شکل دهی به فرصتهای نوین اشتغال و پیش بینی نقش اقتصادی برای هر یک از شهرهای جدید، فرصت اسکان پایدار را با کیفیت زندگی کمال یافته و کارکردهای اقتصادی دیگر چون آموزشی و تحقیقاتی، فن آوری های نو، بازرگانی، جهانگردی و گردشگری و ... ممزوج نموده، شکل دهند.

به هر ترتیب گذشت سه دهه از آغاز عملیات شهرهای جدید و تکمیل بخش مهمی از عملیات اجرایی شهرها و شتاب جمعیت پذیری آنها، ضرورت تحول و بازاندیشی پیرامون رویه های اجرایی و آینده توسعه شهرهای جدید را ضروری نموده است. در این راستا تدوین گزارش های سیاستی با هدف تبیین رویکردهای جدید موثر بر حوزه شهرهای جدید، در دستور کار شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید قرار گرفته است. این گزارشها تلاش دارند ضمن فراهم نمودن زمینه ارتقاء کیفی، رفع موانع توسعه پایدار شهرهای جدید را فراهم آوردند و گامی هرچند کوچک در مسیر بازاندیشی آینده توسعه شهرهای جدید بر دارند.

گزارش سیاستی حاضر با موضوع: «شهرهای جدید و حق کودکان بر شهر» تدوین شده است. در قالب منشورها و قوانین بین المللی، کودکان به عنوان شهروندان رسمی شهرها شناخته شده اند و موضوعاتی از قبیل شهروندی و حق مشارکت آنان، در کنار توجه به حقوق و نیازهای اولیه آنان مورد تاکید قرار گرفته است. در این گزارش هدف اصلی "تدوین ضوابط بازطراحی شهرهای جدید در راستای توسعه حق کودک به شهر" است. سوابق و تجربیات جهانی و ایران نشان می دهد، تمرکز بر موضوع شهر دوستدار کودک به طور خاص با ویژگیها و رویکردهای نوین موضوع جدیدی برای اعمال و اجرای برنامه ریزی های مبتنی بر "شهر دوستدار کودک" است. اگر چه سازمان های مرتبط با موضوع در سطوح جهانی (همانند یونسف) و در سطح ایران (همانند کانون پرورش فکری کودکان) فعالیت هایی مرتبط با "شهر دوستدار کودک" داشته اند که محرک مثبتی جهت گسترش اهداف و ایده های شهر دوستدار کودک بوده است، اما در ایران به طور جامع یک برنامه عمل مشخص، برای اجرا و تحقق عینی "شهر دوستدار کودک" در سطح شهرها توسط سازمان های موثر مانند شهرداری ها عملیاتی نشده است.

گزارش سیاستی حاضر به سفارش کارگروه تحقیق و توسعه شرکت و در بهمن سال ۹۷ ارائه و تحویل گردیده است. لازم است از مساعی و تلاشهای پژوهشگر محترم «سرکار خانم مینو باغبانی» دانش آموخته کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری دانشگاه تهران، تقدیر و تشکر به عمل آوردم و امتنان خود را از تلاش همکاران شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید در پیشبرد اجرای این مطالعه اعلام دارم. امید است مدیریت های ستادی و شرکت های تابعه در پیگیری موضوعات مطروحه در این گزارش تلاش نمایند.

حبیب اله طاهرخانی

معاون وزیر، رئیس هیات مدیره و مدیر عامل شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید ایران

## مقدمه

در شرایط کنونی متخصصین ما طبق عادت تصمیم‌هایی می‌گیرند که بدون مشورت بخشی از جامعه و به طور مشخص کودکان است. درباره تعیین کاربری مورد نیاز و هزاران مسئله دیگر تصمیم‌هایی گرفته می‌شود که فاقد ایده‌ها و تجربه‌های این گروه از شهروندان است. اتومبیل که یک شی و یک موجود غیرزنده است در مقایسه با کودکان مورد توجه بیشتری قرار دارد و برای آن برنامه‌ریزی می‌شود. اکثریت شهرها را بزرگسال‌ها طراحی می‌کنند. طراحان، برنامه‌ریزان، معماران، سیاستمداران و... به ندرت در برنامه‌ریزی و طرح‌ها صدای گروهی از کودکان در نظر گرفته می‌شوند که حتی قدشان به میزهای ادارات نمی‌رسد.

کودکان به عنوان بخش قابل توجهی از ساکنین شهرها همواره مورد اغماض مسئولین و برنامه‌ریزان شهری قرار گرفته‌اند. توجه به کودکان به عنوان قشر آسیب‌پذیر در طول تاریخ همواره در حال بهبود بوده است. کودکانی که عمدتاً به عنوان امیدهای آینده شناخته می‌شوند ولی امروز ادبیات مدیران نشان می‌دهد که در بسیاری از قسمت‌ها این امیدهای آینده دیروزی، امروزه به معضلی در روند اداره جامعه تبدیل شده‌اند. در سالهای اخیر در محافل علمی، رسانه‌های جمعی و غیره از واژه‌ای تحت عنوان شهر دوستدار کودک صحبت به میان آمده است و پژوهش‌های مختلفی نیز انجام گرفته است. آنچه از نتایج پژوهش‌های شهر دوستدار کودک و حق کودک به شهر برمی‌آید آن است که در اکثریت آنها تنها به فضاهای بازی مجهز، تجهیز مبلمان در پارکها و... توجه شده است و حتی در مطالعاتی که با عنوان توجه به حقوق کودک صورت گرفته است و تنها به ارائه راهکارهای مشابه پژوهش‌های پیشین خود بسنده کرده‌اند.

## اهداف پژوهش شهرهای جدید و حق کودکان بر شهر

در پژوهش انجام شده به دنبال دستیابی به دو هدف اساسی بوده‌ایم. هدف اول آن که پیش فرض‌های لازم برای فراهم کردن زمینه زندگی جمعی و فضاهای مناسب کودک چه مواردی هستند. می‌توان گفت که فراهم کردن فضا برای کودکان زمانی می‌تواند تحقق یابد که این فضا از جنس کودکان باشد و با الگوهای ذهنی و نیازهای آنها تطابق داشته باشد. در واقع وقتی فضایی بیگانه با کودکان و جهان آنها طراحی می‌شود، نمی‌توان انتظار داشت که کودکان در آن زندگی جمعی را شکل دهند. علاوه بر این مشارکت کودکان سبب می‌شود تا آنها فضا را «آن» خود بدانند و از ضمن حضور در آن، آموزش ببینند و تجربه کسب کنند. در هدف دوم جویای ضوابط و الگوهای بوده‌ایم که با تدوین آنها بتوان شاهد تحقق حقوق کودکان در طرح‌های توسعه شهرهای جدید شد. اولین گام در این بخش ایجاد حساسیت برای متخصصان و مدیران محلی و شهری است. باید تفکر لزوم توجه به حقوق این قشر در طرح‌های شهری در بین مسئولین نهادینه شود. هم‌چنین باید مخاطبان طرح‌ها یعنی بزرگسالان و خردسالان را به روحیه مطالبه‌گری تجهیز کرد. این امر نیز از اهمیت زیادی برخوردار است. توجه ویژه برنامه‌ریزان و طراحان شهری نیز در تدوین طرح‌های توسعه شهری برای شهرهای جدید، از مواردی است که باید روی آن تاکید شود.

## سیاست‌های لازم و قابل اجرا شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید در زمینه حق کودکان بر شهر

اهمیت توجه به حقوق کودکان به عنوان آینده‌سازان این مرز و بوم نیز مسئله‌ای است به طور مفصل در این پژوهش مورد بحث قرار گرفت. از سوی دیگر طرح‌های توسعه باید قابلیت اجرایی داشته باشند و سیاست‌های خاص مطرح شده در هر طرح، باید بر این اساس سنجیده شوند که تا چه میزان توانایی تحقق این معیار را دارند. لازمه این امر، انجام برآورد واقعی از میزان منابع موجود برای اجرای طرح طی فرایند تهیه طرح است. با توجه به محورهای متنوع طرح‌های توسعه شهری، تحقق حقوق کودک مستلزم فراهم نمودن ابزارهای مناسب و کارآمد است. در ادامه به برخی از این ابزارها در سطح کلان و قابل اجرا در شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید (در شهرهای کنونی و آینده) اشاره می‌شود:

\* جنبه‌های مدیریتی: مهم‌ترین ابزار تحقق حقوق کودکان، مدیریت واحد یا حداقل هماهنگ شهری برای پیشبرد برنامه‌ها است. با توجه به تعدد دستگاه‌های مسئول، موفقیت در طرح‌های شهری با توجه ویژه به کودکان و نیازهای آن‌ها مستلزم وجود برنامه هماهنگ بین دستگاه‌های اجرایی است. برخی مسئولیت‌های دستگاه‌های مختلف در این حوزه عبارت است از:

- شرکت عمران شهرهای جدید به عنوان متولی اصلی اداره شهرهای جدید و دارای نقش محوری در مدیریت شهری، ایجاد معابر، فضاهای عمومی و عرصه‌های سبز و همچنین مدیریت و نظارت بر فرایند ساخت و ساز مردمی

- دستگاه‌های دولتی متولی تأسیسات زیربنایی جهت ایجاد شبکه جدید

- دستگاه‌های متولی فرهنگ، آموزش و ورزش جهت تأمین خدمات مرتبط با امور کودکان در سطح محلات

- نهادهایی مانند کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، هلال احمر و همچنین نهادهای خیریه جهت توانمندسازی خانواده‌های کم درآمد، پیشگیری و حمایت

- نیروی انتظامی جهت تأمین حداقل امنیت مورد انتظار ساکنان در محدوده‌های بحرانی شناسایی شده در سطح محلات شهرهای جدید

یکی از اساسی‌ترین شروط تحقق این طرح، جا افتادن تفکر توجه به حقوق کودکان، لزوم استفاده از مشارکت کودکان در اداره شهر و محله و مشخص شدن جایگاه کودکان در تهیه و اجرای طرح‌های شهری است. هماهنگی دستگاه‌های نام برده در فوق در تهیه و اجرای طرح‌های شهری نیز از اولویت‌های مهم است که می‌تواند با هدایت شهرداری که خود به گونه‌ای پس از شرکت مادر تخصصی شهرهای جدید متولی امور مربوط به شهرهای جدید است، انجام گیرد.

همچنین با توجه به ضعف قوانین موجود و نبود قوانین کارآمد در برخی حوزه‌ها، اهتمام مجلس شورای اسلامی به تدوین و تصویب قوانین موارد نیاز جهت پشتیبانی از این جریان و پیشبرد این تفکر ضروری است. یکی دیگر از کنش‌گران اصلی در این زمینه شورای اسلامی شهر تهران است که می‌تواند ضامن شیوع تفکر احترام به حقوق کودکان و تحقق شهر کودک‌مدار باشد. لزوم تغییر در فرآیند برنامه‌ریزی طرح‌های شهری نیز

در این بخش حس می‌شود. ایجاد تغییر در شرح خدمات مشاوران تهیه کننده طرح‌های شهری و محلی نیز در این بخش کمک‌کننده است. تعریف بخش ویژه مطالعات مرتبط با کودکان در طرح‌هایی که این قابلیت را دارند، می‌تواند زمینه حضور آن‌ها را در محله و طرح‌ها آماده کند. این تغییر باید در شرح خدمات ارگان‌های ناظر و مرتبط با شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید هر شهر لحاظ شود. هم‌چنین برگزاری جلسات مرتب بین نمایندگان کودکان و نوجوانان در قالب شهردار مدرسه یا عنوانی شبیه به این می‌تواند زمینه احساس مسئولیت را در کودکان تقویت کرده و آن‌ها را برای حضور در جامعه آماده سازد.

\* جنبه‌های برنامه‌ریزی: یکی دیگر از اقداماتی که در شهرهای جدید حائز اهمیت بوده و در سال‌های اخیر نیز توجه زیادی را به خود جلب کرده، لزوم تهیه طرح و برنامه است. اقدامات هدفمند و نظام‌مند طبعاً مبتنی بر برنامه‌ای منسجم است که اولویت‌بندی و سطوح اقدامات مختلف را مشخص می‌کند. همان‌گونه که ذکر شد، ساکنان، ذی‌نفعان اصلی و متولیان شهرهای جدید هستند، لذا در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و طراحی باید نقش و حضور جدی داشته باشند تا برنامه اجرایی محله بر اساس ظرفیت‌ها و امکانات آنها تدوین شود. هم‌چنین طرح و برنامه اجرایی باید به صورت راهبردی تمام محورهای توسعه و نوسازی را مدنظر قرار داده و از تأکید صرف بر جنبه‌های کالبدی و شهرسازی پرهیز نماید. لزوم استفاده از مشارکت کودکان در تهیه طرح‌های شهری و برنامه‌ریزی در سطح محلی از شروط اصلی قبول و اجرای این طرح است. استفاده از روان‌شناسی کودک و پژوهشگر زنده در مجموعه مهندسی شرکت عمران شهرهای جدید جهت تهیه طرح‌ها می‌تواند کمک زیادی به طراحی فضاهای مناسب برای کودکان کند.

در طرح‌های موفق شهری جهان، بیشتر تهیه‌کنندگان طرح‌ها از "پایش" به عنوان بخشی از اجرای طرح نام می‌برند. مراجع برنامه‌ریزی محلی بر اساس قانون‌های پیاپی مصوب پیش‌تر شرح داده شده در آن کشور یا شهر، ملزم به بررسی مواردی هستند که احتمال می‌رود بر توسعه ناحیه آنها تأثیرگذار باشد. در کشور ما پایش اغلب به عنوان وظیفه‌ای کم اهمیت شناخته شده و در فرایند تهیه طرح‌ها جایگاه درخوری برای آن در نظر گرفته نشده است. تعریف بودجه مجزا برای بخش کودک نیز از شروطی است که اگر در ردیف بودجه شرکت‌های عمران شهرهای جدید هر شهر مطرح شود، می‌تواند کمک شایانی به اجرایی شدن این طرح نماید.

\* جنبه‌های اجرایی: توجه به کودکان فقط در مرحله برنامه‌ریزی حائز اهمیت نیست، بلکه در هنگام اجرا نیز جامعه محلی و کودکان آن‌ها نقش اصلی را ایفا می‌کنند. این موضوع از طریق افزایش سرمایه اجتماعی و ایجاد همبستگی عمومی و تبدیل آن به مطالبه و ضرورت اصلی ساکنان و فرزندان آن‌ها قابل تحقق است. لازم است تا ایجاد فرایند گفتگو و مفاهمه با ساکنان و کودکان و ... نیز مورد توجه قرار گیرد. تجهیز فضاهای شهری موجود به سرای محلات و خانه کودک در محله با تأکید بر آموزش محور بودن آن‌ها باید در دستور کار جدی محلات ایجاد شده در این شهرها جای گیرد.

در گزارش تهیه شده نمونه موردی با استفاده از مشارکت کودکان انجام شد تا مسئولین شهری بتوانند نحوه بهره‌گیری از مشارکت کودکان را یاد گرفته و هم‌چنین از دیدگاه آنان در خصوص شهرهای موجود و آنچه که دوست دارند داشته باشند، آگاه شوند. در ادامه نیز اهداف، راهبرد و سیاست‌های پیشنهادی به تفکیک نوع راهبرد و زمان‌بندی لازم برای اجرای آن، به طور مفصل در گزارش سیاستی ارائه شده است. راهبردهای

پیشنهادی به گونه‌ای است که بتوان با تغییر وضع موجود شهرهای جدید راهنمایی برای طرح‌های آتی توسعه شهرهای جدید باشند. همچنین تمامی راهبردها به گونه‌ای تدوین شده‌اند که متناسب با مقیاس عملکردی شرکت عمران شهرهای جدید می‌باشند.

به طور کلی گام‌های لازم برای تحقق حق کودک در شهرهای جدید که توسط شرکت مادر متخصصی عمران شهرهای جدید لازم الاجرا است، عبارت است از:

گام اول: شناسایی کنشگران اصلی و تعیین نقش آنها

شناسایی کنشگران اصلی و نقش هر یک از آنها، نقش مهمی در پیشبرد تحقق شهر کودک دارد. برخی از مهمترین کنشگران و وظایف هر یک به شرح زیر است:

- دفتر نمایندگی یونیسف در ایران:

✓ حمایت از شهر دوستدار کودک

✓ برگزاری جلسات و تبادل کامل اطلاعات میان قرارگاه جهانی یونیسف و شورای شهر

✓ نظارت بر امور انجام شده توسط شرکت عمران شهرهای جدید و ارائه مشاوره به آنها در صورت نیاز

- شهرداری شهرهای جدید:

✓ ارائه درخواست مشارکت شهر در این طرح و امضای تعهدنامه

✓ تضمین هرگونه تعهد برای مشارکت در طرح

✓ شرکت در جلسات بین شهرهای عضو در طرح

✓ تامین خدمات مالی و اداری واحد مستقر در شهر

- واحد هماهنگی شهری طرح (از میان ساکنین شهرهای جدید و مستقر در شهر با نظارت مستمر شرکت عمران شهرهای جدید و شهرداری):

✓ تعیین ساختار واحد و تبیین نقشهای فردی بر اساس استعداد و توان افراد

✓ تهیه گزارش و اقدامات نهایی مربوط به طرح

✓ شناسایی ظرفیت‌های مربوط به پروژه‌های مشارکتی قابل انجام با کودکان و مستندسازی آنها و ارائه به شرکت عمران شهرهای جدید

✓ دریافت و پاسخ به بازخوردهای محلی اجرای طرح

✓ برقراری ارتباط با کودکان و والدین آنها و معرفی کامل و شفاف طرح به آنها

✓ تشکیل گروهی از کودکان جهت نظارت مستمر بر طرح‌های شهری به عنوان نماینده سایر کودکان ساکن در شهر

گام دوم: تهیه گزارش کامل شناخت از شهر

تهیه گزارش کامل و ساختارمند از وضعیت شهر در گذشته و امروز کمک زیادی به اجرای برنامه‌ها می‌کند. اطلاعات شهری که میتواند در طرح شهر دوستدار کودک ایفای نقش کند شامل: اطلاعات مربوط به پیشینه شهر، ابعاد اجتماعی و فرهنگی شهر، برنامه‌های توسعه و طرح‌های شهری موجود، اقدامات آتی مدنظر برنامه‌های شهری، وضعیت زیست محیطی شهر، وضعیت صنعت و اشتغال در شهر، وضعیت جمعیتی شهر و در

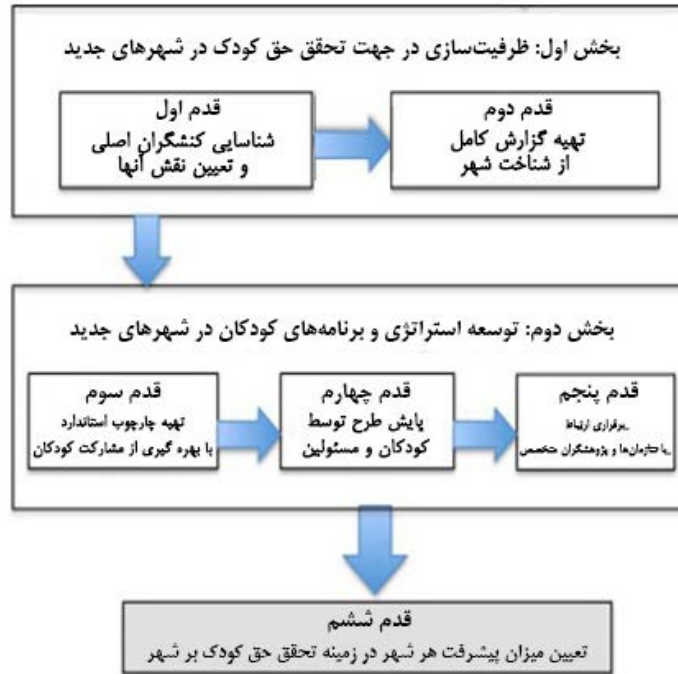


مجموع هر اطلاعات دیگری که به درک وضعیت کودکان در شهر کمک می‌کند. تهیه این اطلاعات با جزئیات کامل و مطالعه آنها تاثیر بسزایی در تعریف برنامه های مرتبط با کودکان آن شهر و اجرایی شدن آنها دارد. که با توجه به منابع اطلاعاتی کامل شرکت عمران شهرهای جدید این گام به صورت کامل در اختیار مشاورین طرح‌ها جهت برنامه‌ریزی آتی قرار می‌گیرد.

گام سوم: حمایت از چارچوب استاندارد ارایه شده و پایش طرح  
این گام نقش اساسی در پیشبرد اینگونه طرح‌ها دارد. استفاده از یک چارچوب استاندارد کلی امکان مقایسه بهتر بین شهرها را فراهم می‌کند و همچنین برای شهرهایی که ضعیفتر تلقی می‌شوند به عنوان یک راهنمای مرجع عمل می‌کند.

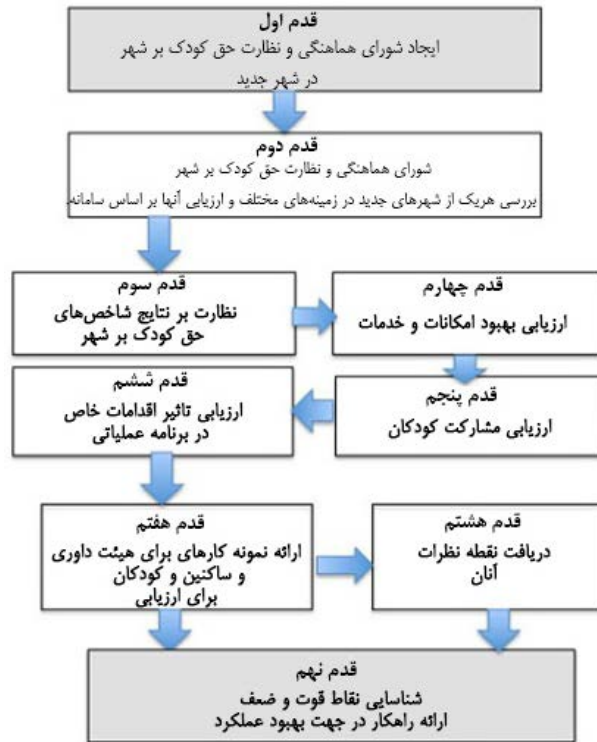
گام چهارم: برقراری ارتباط با سازمان‌ها و پژوهشگران متخصص در حوزه شهرهای دوستدار کودک  
بیشترین فایده این کار در برقراری ارتباط میان شهرهای جدید عضو این طرح با یکدیگر است. شهرها میتوانند در این ارتباط از تجربیات یکدیگر استفاده کنند و با استفاده از ایجاد سامانه‌ای که توسط شرکت عمران شهرهای جدید ایجاد شده است، می‌توان مقدار پیشرفت خود در هر حوزه را رصد نمایند. همچنین این سامانه امکان رتبه بندی شهرها بر اساس ارزیابی امور آنها را نیز فراهم کرده و شهرها می‌توانند در این حوزه با یکدیگر رقابت نمایند.

نمودار نحوه استفاده از مشارکت کودکان در طرح‌های شرکت عمران شهرهای جدید و گام‌های این شرکت در راستای تحقق حق کودکان به شهر به شرح زیر است:



نمودار ۱: گام‌های لازم شرکت عمران شهرهای جدید در راستای تحقق حق کودک بر شهر

همچنین پس از طی گام‌های فوق شورای تشکیل شده در هر شهر که شامل: متخصصین حق کودک بر شهر، کارشناسان شرکت عمران شهرهای جدید، ساکنین داوطلب در زمینه مشارکت در هر شهر و غیره می باشد، با انجام مراحل زیر می‌تواند دستورالعمل تدین شده توسط شرکت عمران شهرهای جدید را با استفاده از سامانه ایجاد شده و همچنین انجام مطالعات، پایش نماید و بدین ترتیب امکان مقایسه عملکرد شهرها را فراهم نماید:



نمودار ۲: پایش و ارزیابی نحوه عملکرد شهرهای جدید