

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۸/۲۹

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۷/۲/۱۶

## برنامه‌ریزی راهبردی شهری، ابعاد و کاربردها

رسول قریانی<sup>۱</sup>

اکبر رحیمی<sup>۲</sup>

### چکیده

ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری در برخورد با شرایط متحول مناطق شهری در دهه‌های گذشته، انتقادات صاحب‌نظران مسایل شهری را برانگیخت و زمینه را جهت گسترش و توسعه دیدگاه سیستمی در برنامه‌ریزی شهری فراهم نمود که حاصل آن ظهور الگوی جدید و پویایی در برنامه‌ریزی شهری با عنوان برنامه‌ریزی راهبردی شهری است. برنامه‌ریزی راهبردی جایگزین برنامه‌ریزی کالبدی و یا کاربری اراضی شهری نیست بلکه می‌تواند به عنوان چهارچوبی تمام موضوعات شهری از جمله مسکن، حمل و نقل محیط زیست یا موضوعات اقتصادی را پوشش داده و زمینه همکاری بین سطوح سازمانی، اجتماعات محلی و منطقه‌ای را مورد توجه قرار دهد و به عنوان ابزاری نیرومند مدیران شهری را در هدایت و ساماندهی شهرها یاری نماید. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی ابتدا به بررسی برنامه‌ریزی راهبردی پرداخته و پس از تجزیه و تحلیل ویژگی‌های برنامه‌ریزی راهبردی شهری کاربرد آن را در ساماندهی مناطق شهری ایران مورد بحث قرار داده است. بر اساس یافته‌های تحقیق، شرایط متحول فضایی-کالبدی شهرهای کشور برنامه‌ریزی راهبردی شهری را به عنوان ابزاری کارآمد برای ساماندهی مناطق شهری و بهره‌گیری مطلوب از فرصت‌ها ضروری ساخته است. لیکن استفاده از این ابزار نیازمند تحول در سازمان اجرایی طرح‌ها و به کارگیری مناسب سیستم‌های فناوری اطلاعات است.

**واژگان کلیدی:** برنامه‌ریزی راهبردی شهری، فرایند برنامه‌ریزی، مدل SWOT، طرح‌های شهری.

یک شهر به خودی خود نمی‌تواند پایدار شود زیرا شهر وابسته به محیط منطقه‌ای و جهانی است که باید با آنها رابطه‌ای متعادل، غیر استثماری و غیر مخرب داشته باشد و برنامه‌ریزی و طراحی برای تک تک شهرها در چارچوب محدوده‌های موجود سیاسی بی‌فایده می‌باشد. این مناطق باید نه تنها بر اساس تصمیم سیاسی، بلکه بر پایه ارتباط و وابستگی عملکردی، اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی، جغرافیایی و فرهنگی مناطق شهری در چارچوب منطقه‌ای تعریف شوند (فری، ۱۳۸۳، ص ۱۶۶-۱۶۵). با توجه به متغیر بودن کنش‌های متقابل بین عوامل مذکور، دستگاه برنامه‌ریزی و مدیریتی شهر نیز باید به این تغییرات واکنش مناسب نشان دهد. در دهه‌های اخیر برنامه‌ریزی شهری از حالت یک تخصص علمی متشکل از روش‌ها و فنون کاربردی به سطح دانش میان رشته‌ای ارتقاء یافته و رابطه‌ای تنگاتنگ با نظریه‌های فلسفی و علوم اجتماعی پیدا کرده است، از سوی دیگر تأثیرپذیری آن از شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بر پیچیدگی هایش افزوده است. چنین تحولاتی موجبات تغییر برخورد با شهر از شیوه ایستا و خطی به روشی فرایندی و پویا گشته است. تغییر ساختار و عملکرد جوامع شهری در قرن بیستم موجب تحول نگرشی در برنامه‌ریزی شهری در دوره‌های مختلف زمانی گشته است که به اختصار به عمده‌ترین آنها اشاره می‌شود:

الف- برنامه‌ریزی جامع یا سستی بر اساس نظریات گدس و یک الگوی کارکردگرایی بوده که در منشور آتن (۱۹۳۳) متجلی شده است (پاپلی‌یزدی، ۱۳۸۲، ص ۱۲۳) و شامل مراحل شناخت، تحلیل و طرح می‌باشد.

ب- برنامه‌ریزی سیستمی با تصویب قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی انگلستان در سال ۱۹۶۸ آغاز گردید (رحیم‌یون، ۱۳۷۹، ص ۱۳). این نوع برنامه‌ریزی در انگلستان به برنامه‌ریزی ساختاری و در آمریکا به برنامه‌ریزی راهبردی معروف می‌باشد هر چند از نظر محتوایی تفاوت چندانی با هم نداشتند.

ج- برنامه‌ریزی مشارکتی یا دموکراتیک رویکرد سوم برنامه‌ریزی شهری در قرن بیستم است که در آن نقش مردم در برنامه‌ریزی‌ها پر رنگ تر می‌شود و مشارکت مردم نقش اساسی را در برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت شهری ایفا می‌نماید (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴، ص ۱۶۱). برنامه‌ریزی راهبردی هر چند با رواج نگرش سیستمی وارد عرصه برنامه‌ریزی

شهری گردید، لیکن در دهه‌های اخیر با بهره‌گیری از نگرش‌ها و تجارب مختلف غنی‌تر شده و کارایی بیشتری یافته است. در این رویکرد بر ترکیب برنامه‌های کوتاه مدت و بلند مدت به منظور جستجوی کنش ضروری بر اساس دستورالعمل‌های همزمان برنامه‌های کوتاه و بلند مدت که برای ارزیابی‌های محیطی و دینامیکی صورت می‌گیرد، تأکید می‌شود (Kammeier, 1998, p.107). همچنین فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک یک فرایند مدیریتی است که مشتمل بر همفکری و مشاوره، مذاکره و تجزیه و تحلیل اهداف و پیامدهای حفاظتی در فرایند تصمیم‌گیری می‌باشد. تصمیمات نیز شامل طیف‌هایی از عملیات و تاکتیک‌های لازم برای استراتژی مورد نظر می‌باشند (Dyson and Foster, 1983, p. 91).

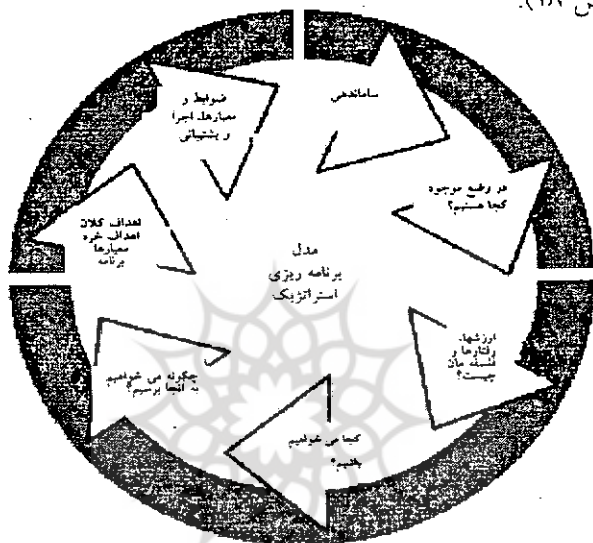
### مفهوم و مراحل برنامه‌ریزی راهبردی

واژه استراتژی (Strategy): به معنی هنر یا وظیفه فرماندهی از ریشه کلمه یونانی (Strategia) گرفته شده است. به این ترتیب، استراتژی با علم لشکرکشی و اداره جنگ مرتبط می‌باشد (برک پور، ۱۳۸۲، ص ۹۴). امروزه از استراتژی به مفهوم تعیین جهت‌گیری آینده سازمان و انتخاب مسیری برای هدایت سازمان به سوی آن استفاده می‌شود. برنامه‌ریزی راهبردی نیز به مجموعه‌ای از مفاهیم، دستورالعمل‌ها و روش‌هایی که برای کنترل و مدیریت متغیرها بکار می‌روند، گفته می‌شود. اگر چه این روش‌ها می‌توانند به طور قابل ملاحظه‌ای متفاوت باشند، لیکن همگی در برنامه‌ریزی راهبردی چهارچوبی مشترک و مشابه دارند (میرفندرسکی، ۱۳۸۳، ص ۲۰۸).

آنچه برنامه‌ریزی راهبردی را از سایر اشکال برنامه‌ریزی مشخص می‌سازد، ضرورت تشکیل فرایندی برای انتخاب اطلاعات جمع‌آوری شده، نحوه استنتاج و تجزیه و تحلیل هدفمند، تدوین اهداف و سیاست‌ها، نحوه مشارکت تصمیم‌گیران اصلی، تنظیم و ارزیابی گزینه‌ها، سنجش امکانات بالقوه آینده نسبت به تصمیمات و اقدامات امروز و در نهایت تأکید بر نحوه اجرا و اطمینان از انجام موفقیت‌آمیز آن می‌باشد (همان، ص ۲۰۶). به طور کلی برنامه‌ریزی راهبردی با محورهای اصلی زیر در ارتباط است (شکل شماره ۱):

- ۱- موقعیت کنونی (کجا قرار داریم؟). ۲- آینده مطلوب (کجا می‌خواهیم قرار بگیریم؟). ۳- مسیر هدایت سازمان از موقعیت کنونی به سوی آینده مطلوب (چگونه می‌خواهیم به آنجا برسیم؟) (برک پور، ۱۳۸۲، ص ۹۵).

برنامه ریزی راهبردی در واقع کوششی برای توسعه رهیافت‌های عملی مدیریت و تصمیم‌سازی است به نحوی که قادر به رویارویی با محیط‌های پیچیده، نامعلوم و پیش‌بینی ناپذیر باشد. برنامه‌ریزی راهبردی را نمی‌توان به خوبی درک کرد مگر زمانی که آگاهی از پایه‌های شناختی، نظری، ویژگی‌ها و انتقادهایی که بر آن وارد شده است، وجود داشته باشد (دانشپور، ۱۳۸۲، ص ۱۸).



شکل شماره ۱: محورهای اصلی برنامه‌ریزی راهبردی

Source: <http://www.learningworks.ca/what/sp.html>

تدوین برنامه در برنامه‌ریزی راهبردی از مراحل چهارگانه‌ای تشکیل شده که به اختصار به آن اشاره می‌شود:

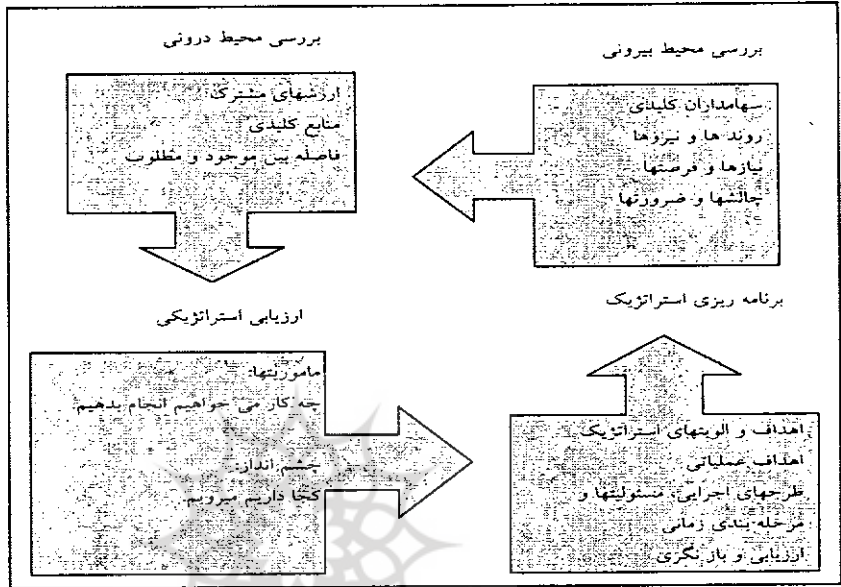
الف) بررسی محیطی: عبارت است از نظارت، ارزیابی و نشر اطلاعات مربوط به محیط‌های داخلی و خارجی سیستم.

ب) تدوین استراتژی: عبارت است از تنظیم برنامه‌های بلند مدت برای مدیریت مؤثر فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی با توجه به نقاط قوت و ضعف سیستم.

ج) اجرای استراتژی: فرایندی است که به وسیله آن، استراتژی‌ها و سیاست‌ها در تمام مراحل تهیه برنامه و بودجه‌ریزی‌ها، مورد توجه قرار گرفته و اعمال می‌شوند.

د) کنترل و ارزیابی: فرایندی است که به وسیله آن فعالیت‌ها و نتایج عملکرد سیستم نظارت می‌شود تا بتوان عملکرد واقعی سیستم را با عملکرد مطلوب آن مقایسه کرد.

مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی محصول تعامل بین مراحل فوق می‌باشد (شکل شماره ۲).



شکل شماره ۲: مراحل چهارگانه فرایند برنامه ریزی

Source: <http://www.sonoma.edu/scitech/planning/archives/>

### برنامه‌ریزی راهبردی شهری و ویژگی‌های آن

برنامه‌ریزی راهبردی شهری، فرایندی است که امکان اعمال تمامی ابتکارات عمومی و خصوصی گروه‌های ذینفع شهری را در توسعه شهرشان فراهم می‌نماید (متروپلیس، ۱۳۸۱، ص ۳۰). به عبارت دیگر برنامه‌ریزی راهبردی می‌تواند یک فرم سیستماتیک برای تغییر شهرها و آینده آنها را فراهم کند. مخصوصاً اگر این برنامه‌ریزی با مشارکت و فضاهای باز تصمیم‌گیری که کنش پیوندی را تثبیت کند، همراه باشد نتایج مطلوبی را به بار خواهد آورد (Stenberg, 2005, p. 70). این رویکرد با چهار تفاوت عمده از رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی شهری (طرح‌های جامع) متمایز می‌شود:

- الف: عملکرد و شیوه برخورد؛ ب: توجه به مجموعه‌ای متنوع و گسترده از گروه‌های ذینفع؛ ج: توجه به فرصت‌ها و تهدیدهای بیرونی و قوت‌ها و ضعف‌های درونی و د: توجه به رقابای بالقوه یا احتمالی (Bryson, 1995, p. 74).

بدین ترتیب این رویکرد، امکان توسعه یکپارچه جهت شکل دهی و تعیین مسیر آتی الگوهای گسترش شهر را فراهم ساخته و چهارچوب مشترکی برای کلیه استراتژی‌ها و خط مشی‌های مرتبط با مناطق شهری و سیاستگذاری‌های مربوط به نحوه استفاده از اراضی جهت تدوین برنامه توسعه یکپارچه ایجاد می‌نماید.

بنابراین، استراتژی توسعه شهری می‌بایست با رویکردی یکپارچه کلیه جنبه‌های برنامه‌ریزی کالبدی، توسعه زیرساخت‌ها و خط مشی‌های مؤثر یا متأثر از توزیع فعالیت‌ها را در برگیرد. چنین استراتژی منجر به ارتقای دستاوردهای مربوط به توسعه پایدار، اقتصاد سالم و ایجاد یک جامعه فراگیر خواهد شد (مترو پلیس، ۱۳۸۱، ص ۲۶۲). برنامه‌ریزی راهبردی شهری به پیروی از ماهیت عملکردی خود دارای ویژگی‌های زیر است (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴، ص ۹۳-۹۲):

- الف- توجه به اهداف اقتصادی و اجتماعی؛
- ب- نظارت و بازنگری مستمر طرح‌های توسعه؛
- ج- واقع‌نگری در اهداف و سیاست‌های طرح‌های توسعه شهری؛
- د- انعطاف‌پذیری در برنامه‌ریزی و اجرا؛
- ه- انعطاف‌پذیری در روش‌های اجرایی؛
- و- توجه به جنبه اجرای به عنوان بخشی از فرایند برنامه‌ریزی راهبردی؛
- ی- مشارکت مردمی در برنامه راهبردی.

با چنین ویژگی‌هایی سیستم برنامه‌ریزی با سیستم تحت برنامه‌ریزی در می‌آمیزد و در یک تعامل فعال به انتظام عملکردی و فضایی مناطق شهری می‌پردازد.

#### فرایند برنامه‌ریزی راهبردی شهری و کاربرد مدل SWOT:

از لحاظ پیچیدگی سیستم‌های شهری فعالیت برنامه‌ریزی، اقدام فرایندی است که با تسلسل منطقی و هدفمند طی مراحل زیر انجام می‌شود:

مرحله اول: سازماندهی؛ این مرحله با تصمیم‌گیری در خصوص تهیه یک برنامه راهبردی و با اتفاق نظر اولیه در میان تصمیم‌سازان که حمایت آنان جهت توسعه و اجرای موفقیت‌آمیز برنامه ضروری است، آغاز می‌گردد. در این مرحله تیم برنامه‌ریزی و اهداف کلان آن مشخص می‌شود.

مرحله دوم: تحلیل موقعیت؛ در این مرحله زمینه‌های تاریخی (جریان‌ها و وقایع حیاتی)، موقعیت کنونی و چشم‌انداز آتی توسعه و محدوده جغرافیایی مورد مطالعه مشخص می‌شوند. همچنین در این مرحله موضوعات اساسی (راهبردی)، امکانات و محدودیت‌ها (روش SWOT) و چشم‌انداز آتی معین می‌گردند.

ابزار شناختی-تحلیلی برنامه ریزی راهبردی، روش SWOT است که تحلیلی سیستماتیک برای شناسایی چهار عامل، تهدیدها، فرصت‌ها، ضعف‌ها و قوت‌ها و تدوین استراتژی که بهترین تطابق بین آنها را ایجاد می‌نماید، ارائه می‌دهد. بر اساس این مدل یک استراتژی مناسب قوت‌ها و فرصت‌ها را به حداکثر و ضعف‌ها و تهدیدها را به حداقل ممکن می‌رساند (داوری و شانه‌ساززاده، ۱۳۸۰، ص ۱۰۳). بر اساس روش SWOT در برخورد با پدیده‌ها چهار گزینه زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

۱- استراتژی WT (حداقل - حداقل): به طور عمومی هدف از این استراتژی حداقل کردن ضعف‌ها و تهدیدها برای رسیدن به وضعی مطلوب می‌باشد.

۲- استراتژی WO (حداقل - حداکثر): هدف از این استراتژی حداقل کردن ضعف‌ها و به حداکثر رساندن فرصت‌ها می‌باشد.

۳- استراتژی ST (حداکثر - حداقل): این استراتژی در صدد به حداکثر رساندن قدرت، توانایی و کاهش تهدیدها برای بهره‌برداری‌های بهینه می‌باشد.

۴- استراتژی SO (حداکثر - حداکثر): در این استراتژی هدف به حداکثر رساندن قدرت، توانایی و فرصت‌ها می‌باشد (Dyson, 1991, p.11).

هنگامی که از ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط قوت و ضعف استفاده می‌شود، مسأله مهم این است که از استراتژی‌های بسیار خاص استفاده شود نه استراتژی‌های کلی یا عمومی (فردآر، ۱۳۷۹، ص ۳۶۶).

مرحله سوم: تدوین اهداف و متغیرهای اساسی؛ در این مرحله، اهداف مشخص‌تر بر اساس تحلیل‌های داخلی و خارجی شکل می‌گیرند؛ تدوین اهداف دارای سه عملکرد بسیار مهم به شرح زیر می‌باشد:

- ۱) هدف از مطالعه و پروژه را روشن و مسایل بی‌ارتباط با آنرا مشخص می‌نماید؛
- ۲) معیارهایی ایجاد می‌نماید که بر اساس آن موارد پیشنهادی برای اقدام، مورد ارزیابی قرار گیرند؛

۳) خطوط کلی اجرای استراتژی را مشخص می‌نماید.

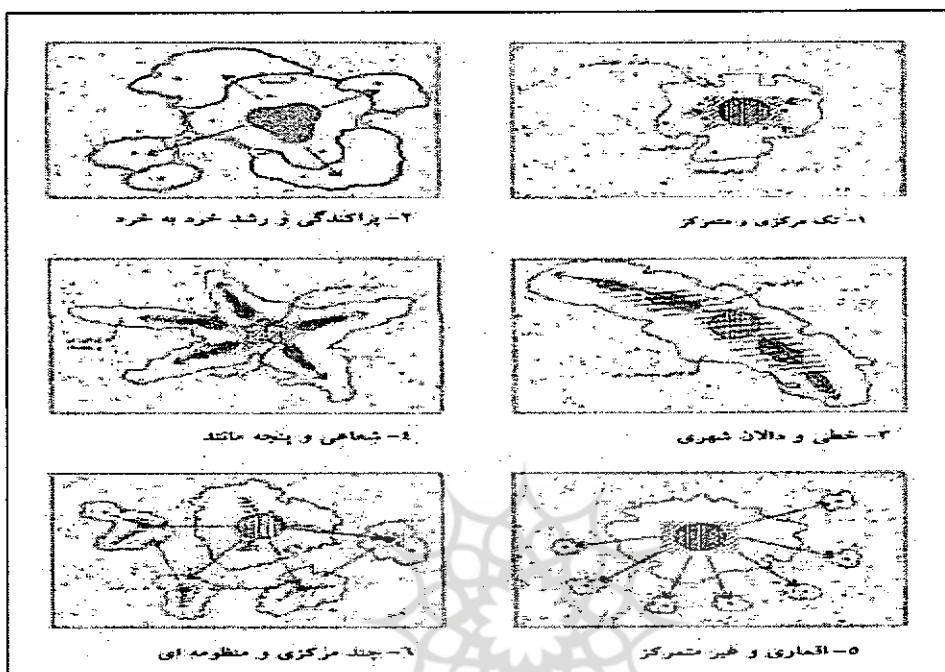
متغیرهای اساسی آنهایی هستند که به طور قابل توجهی بر عملکرد سیستم تأثیرگذار بوده و برای توسعه آتی از اهمیت حیاتی برخوردار باشند (میرفندرسکی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۸). مرحله چهارم: گزینه‌های راهبردی؛ زمانی که اهداف و سیاست‌ها تعیین و متغیرهای ضروری شناخته شدند، تیم برنامه‌ریزی باید اقدام به تهیه انواع گزینه‌ها و انجام اقدامات عملی یا انتخاب‌های راهبردی نماید (میرفندرسکی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۹). این مرحله از مهم‌ترین و حساس‌ترین مراحل برنامه‌ریزی است که از یکسو اهداف برنامه و از سوی دیگر امکانات و محدودیت‌های وضع موجود و وضع آتی در آن مورد توجه واقع می‌شود (شکل شماره ۳). تنظیم گزینه‌ها، در اصل به مفهوم پیش‌بینی و تجسم وضعیت آینده از شرایط مورد نظر است که اهداف تعیین شده را به صورت بهینه تأمین کند (متروپلیس، ۱۳۸۱، ص ۴۶).

در تدوین استراتژی‌ها باید معیارهای چندی همچون مسیریابی، هدف مبنای بودن، واقعیت‌محوری، جامعیت‌نگری، تمرکز، مقبولیت، توانایی به کارگیری منابع و انطباق‌پذیری مورد توجه قرار گیرد (Stater and Siler, 1984, P. 41).

مرحله پنجم: ارزیابی گزینه‌ها و انتخاب گزینه برتر (انتخاب استراتژی)؛ ارزیابی عبارت از تعیین تغییرات اتفاق افتاده به عنوان نتایج برنامه‌های طراحی شده که از طریق مقایسه عملی (نتایج) با تغییرات مورد انتظار (اهداف) و تعیین میزان تغییراتی که بر اثر برنامه حاصل آمده است، انجام می‌گیرد (قربانی، ۱۳۷۴، ص ۴). هدف عمده این مرحله، این است که میزان موفقیت راه حل‌های مختلف طراحی در حصول به اهداف مورد نظر، اندازه‌گیری، آزمایش و مقایسه شود. این کار از طریق تعیین محاسن و معایب و پیش‌بینی اثرات نامطلوب طرح‌ها صورت می‌گیرد. نتایج ارزیابی نه تنها برای این مرحله اهمیت دارد بلکه در تعیین اولویت‌ها برای مراحل اصلاح، تطبیق و اجرا بسیار حایز اهمیت است.

مرحله ششم: تدوین برنامه‌ها، اقدامات و فعالیت‌ها؛ استراتژی باید بتواند چهارچوبی از اهداف پایه‌ای و سیاست‌های راهبردی را به صورت عام آرایه نماید و به آن دسته از تصمیم‌گیری‌ها که بتواند تغییرات قابل توجهی در شهر و یا منطقه ایجاد کند، توجه بیشتری معطوف کند. فعالیت‌های شهری توسط چه کسانی، در چه زمانی و با چه بودجه‌ای انجام می‌شوند.





شکل شماره ۳: گزینه‌های راهبردی برای توسعه کالبدی منطقه کلان‌شهر تهران، مأخذ: غمامی، ۱۳۸۳، ص ۳۰.

مرحله هفتم: اجرا و مکانیسم آن؛ برنامه‌ریزی راهبردی؛ برنامه‌ای فعالیت محور است، کانون توجه آن، تخصیص منابع کمیاب برای موضوعات حیاتی راهبردی جهت دستیابی به نتایج مورد نظر است. منابع شامل اختیارات، تخصص، قدرت سیاسی، روحیه شهروندی، دانش، مهارت و دیگر امکانات می‌شود. در این مرحله بهره‌گیری از مشارکت گروه‌های مختلف و ایجاد ارتباط بین سیستم‌های برنامه‌ریزی و اجرا حایز اهمیت است.

مرحله هشتم: نظارت و بازنگری؛ بازنگری و مقایسه مستمر دستاوردهای واقعی با مقاصد استراتژی، ضروری است. باید فرد یا سازمانی عهده‌دار این مسوولیت بوده و سیستم نظارتی مناسبی ایجاد شود. در موارد بسیاری، سازمانی که عهده‌دار تدوین استراتژی می‌شود، طبیعتاً، مسوولیت بازنگری نتایج را تقبل می‌نماید (متروپولیس، ۱۳۸۱، ص ۶۵).



### • لندن:

طرح راهبردی توسعه لندن تحت عنوان استراتژی توسعه فضایی لندن یکی از جدیدترین طرح‌های راهبردی در کلانشهرها می‌باشد. شهردار لندن در سال ۲۰۰۰ موظف به تهیه آن (براساس ضوابط و رهنمودهای قانونی مصوب سال ۱۹۹۹) گردید محورهای این طرح عبارتند از (متروپلیس، ۱۳۸۱، ص ۱۷۶-۱۹۰):

الف- ارتقای توسعه اقتصادی و ایجاد ثروت در لندن؛

ب- ارتقای کیفیت محیط زیست در لندن؛

ج- برابری مردم در قبال فرصت‌ها؛

د- هماهنگی طرح با چارچوب‌های فرامرزی، ملی و محلی.

### • استانبول:

در برنامه توسعه راهبردی استانبول که در سال ۱۹۹۸ تهیه گردید، محورهای عمده زیر مورد تأکید واقع شدند:

- ارتقاء استانبول در حد شهری جهانی با حفظ هویت تاریخی - فرهنگی و حفاظت از ارزش‌های تاریخی - فرهنگی و طبیعی آن؛

- کاهش فشار منطقه کلان شهری استانبول بر مراکز قدیمی‌تر و حفاظت از بافت این گونه مراکز؛

- گسترش مراکز علمی و بین‌المللی، هنری و تفریحی.

### • بارسلون:

برنامه ریزی راهبردی این شهر در سال ۱۹۹۰ طی دو مرحله تهیه شده است که اهداف عمده آن عبارتند از (احمدیان، ۱۳۸۲، ص ۳۶):

- شکل‌گیری بارسلون به عنوان کلانشهری اروپایی و با کیفیت زندگی بالا و حوزه نفوذ گسترده‌تر در منطقه مدیترانه؛

- بهبود سطح خدمات رسانی به مؤسسات صنعتی به منظور ایجاد حوزه تأثیر شهر بارسلون در شبکه جهانی.

با تعمقی در چشم‌اندازهای مورد توجه طرح‌های فوق، دو نکته بیشتر جلب توجه می‌نماید: اول، تأکید بر جایگاه جهانی و فرامنطقه‌ای کلانشهرها و دوم، اهمیت دادن به

ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های محلی و منطقه‌ای آنها برای کسب موقعیت برتر در نظام شهری جهان، نکاتی که در رویکرد سستی طرح‌های شهری کمتر مورد توجه قرار می‌گرفتند.

### بهره‌گیری از برنامه‌ریزی راهبردی در برنامه‌ریزی شهری ایران

طرح‌های جامع شهری در ایران در ابتدای برنامه سوم قبل از انقلاب (۱۳۴۲-۱۳۴۶) شکل گرفت و بعد از انقلاب نیز با تغییراتی نه در محتوا، بلکه در روش و مراحل تهیه و تصویب ادامه یافت (شیعه، ۱۳۷۸، ص ۹۵). با تغییر نگرش به برنامه‌ریزی شهری ایران از اواسط دهه ۷۰ طرح‌های توسعه شهری سستی که موفقیت نسبی کمی داشتند و نتوانسته بودند توسعه موزون شهرها را هدایت و زندگی شهروندان را ارتقاء دهند، مورد انتقاد شدید قرار گرفتند. بنابراین با زیر سؤال رفتن این طرح‌ها و نیز شیوه مدیریت شهری که متناسب با طرح‌های متمرکز و از بالا به پایین بوده، در چند سال اخیر جستجو در جهت ارایه گزینه‌ها شروع شده و راه‌حلی بر اساس اصول برنامه‌ریزی راهبردی، پیشنهاد و تصویب شدند (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴، ص ۱۴۲-۱۴۴).

مهم‌ترین قابلیت‌ها و توان‌های مورد توجه الگوی راهبردی در جهت حل مشکلات شهرسازی جاری ایران و پاسخگویی به نیازهای میرم کنونی به قرار زیر است (مهدیزاده، ۱۳۸۲، ص ۵۲۴):

- ۱- ایجاد تنوع و سلسله مراتب در طرح‌های توسعه و عمران شهری؛
- ۲- اصلاح روش‌های مطالعه، تهیه و تصویب و تدوین اسناد طرح؛
- ۳- ایجاد پیوستگی میان روند تهیه طرح و مدیریت اجرای آن؛
- ۴- تقویت انعطاف‌پذیری، تحقق‌پذیری و اصلاح‌پذیری در طرح‌ها؛
- ۵- تقویت جایگاه طراحی شهری در طرح‌های توسعه و عمران شهری؛
- ۶- اصلاح نحوه رویکرد به ضوابط و مقررات شهرسازی.

از جمله طرح‌های شهری که تاحدودی در چهارچوب طرح‌هایی راهبردی و راهبردی تهیه شده، طرح راهبردی مجموعه شهری تهران است که ایده اولیه آن در سال ۱۳۷۴ مطرح و کارهای تهیه آن از سال ۱۳۷۶ شروع و در سال ۱۳۷۹ به اتمام رسید. از نقاط قوت این برنامه رویکرد راهبردی آن بود که بر خلاف سه مرحله بررسی، تحلیل و نقشه طرح‌های جامع بود. اما از نقاط ضعف رویکرد مذکور می‌توان به عدم اجرای آن اشاره نمود که شاید

به علت نادیده گرفتن تغییرات سازمانی به ویژه مالی و مدیریتی شهرداری بود. از سوی دیگر، محیط برنامه‌ریزی راهبردی یعنی کل شهر و منطقه شهری با عناصر و کنشگران مختلف آن به طور همه جانبه در نظر گرفته نشده بود و نهادهای دولتی بخشی و فرا بخشی در روند تهیه برنامه‌ریزی راهبردی حضور نداشتند. علاوه بر این، نظرات نهادهای غیر دولتی و مردم نیز فقط به عنوان نظرسنجی در نظر گرفته شده بودند. در واقع برنامه‌ریزی راهبردی تهران، دیدگاه مدیریت راهبردی شهرداری تهران بوده که سعی داشته فعالیت‌های آن سازمان را تا حدودی منسجم سازد (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۷ و ۱۵۸).

### نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی راهبردی شهری را می‌توان واکنشی به نگرش کالبدی و ایستا در مسایل پیچیده شهری دانست که با ناکارآمدی طرح‌های سنتی به منته ظهور رسید و در طرح‌های شهری اکثر کلانشهرهای کشورهای توسعه یافته به دلیل پویایی و انعطاف پذیری آن در مقابل تغییرات جامعه، به کار گرفته شد. این رویکرد با مطرح شدن نگرش‌های مشارکتی و با بهره‌گیری از آنها غنی‌تر شده و به پارادایم عمده شهرسازی دهه‌های اخیر تبدیل گشته است. شرایط متحول جمعیتی و اقتصادی کشور ایجاب می‌کند که این ابزار در ساماندهی مناطق شهری استفاده شود. هر چند از دهه ۱۳۷۰، این رویکرد در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران مورد توجه قرار گرفته و طرح‌هایی در چهارچوب طرح‌های مجموعه شهری برای کلانشهرهای بزرگ کشور تهیه گردیده‌اند ولی نتوانستند ناکارآمدی‌هایی که طرح‌های توسعه و عمران داشتند را برطرف نمایند. زیرا محتوای اصلی برنامه‌ریزی راهبردی که جنبه اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی بوده، در برنامه‌ریزی راهبردی شهرهای ایران کم‌رنگ گردیده و در مقابل جنبه کالبدی به مانند طرح‌های قبلی، محتوای اصلی برنامه‌ریزی بوده است. بنابراین لزوم بازنگری در محتوا و جنبه اجرایی این نوع برنامه‌ریزی ضروری بوده که در غیر این صورت ناکارآمدی این رویکرد نیز به زودی همانند طرح‌های قبلی آشکار خواهد شد. آنچه باید مورد توجه قرار گیرد این است که لزوم عکس‌العمل مناسب به

تحولات سریع نواحی شهری ضرورت توانمندسازی سیستم مدیریت شهری و تجهیز آن به سیستم‌های نوین فن‌آوری اطلاعات را بیش از پیش عیان ساخته است و بدون این تحول استفاده از تجارب و طرح‌های نوین، کاری از پیش نخواهد برد و به سرنوشت طرح‌های قبلی دچار خواهد شد.

### منابع

۱. احمدیان، رضا (۱۳۸۲)، *امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری- راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران*، نشریه مدیریت شهری، شماره ۱۴، تهران.
۲. برک‌پور، ناصر (۱۳۸۲)، *دانشنامه مدیریت شهری*، نشریه مدیریت شهری شماره ۱۴، تهران.
۳. پاپلی‌یزدی، محمد حسین، رجبی‌سناجردی، حسین (۱۳۸۲)، *نظریه‌های شهر و پیرامون*، تهران: انتشارات سمت.
۴. دانشپور، زهره (۱۳۸۲)، *برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی اختیار راهبردی: ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها*، نشریه مدیریت شهری، شماره ۱۴، تهران.
۵. داوری، دردانه، شانه‌ساززاده، محمدحسن (۱۳۸۰)، *مدیریت راهبردی از تئوری تا عمل*، نشر آتنا.
۶. رحیمیون، علی اصغر (۱۳۷۹)، *هدایت و کنترل توسعه شهری*، نشریه شهرنگار، شماره ۱۴ و ۱۵، تهران.
۷. غمامی، مجید (۱۳۸۴)، *روش‌های شهرسازی نوین*، ۱۳۸۴، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، تهران.
۸. فرد آر، دیوید (۱۳۷۹)، *مدیریت راهبردی*، ترجمه علی پارساییان و سید محمد اعرابی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران.

۹. قربانی، رسول (۱۳۷۴)، *ارزیابی طرح جامع ارومیه*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
۱۰. میرفندرسکی، مهدی (۱۳۸۳)، مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی راهبردی مطالعات موردی: طرح راهبردی ساماندهی حاشیه شهر مشهد، *مجموعه مقالات همایش مسایل شهرسازی ایران*، شیراز.
۱۱. متروپلیس، وراز (۱۳۸۱)، *برنامه‌ریزی راهبردی در کلانشهرها*، تهران: انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۱۲. مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۴)، *برنامه‌ریزی راهبردی و کاربرد آن در شهرسازی ایران نمونه موردی کلانشهر تهران*، تهران: انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
۱۳. مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲)، *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)*، تهران: انتشارات معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.
14. Bryson, J.M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Revised and Edited, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA.
15. Dyson. R.G (1991), *Strategic Planning: Models and Analytical Techniques*, John Wiley & Sons.
16. Dyson. R.G and Foster. M.J. (1980), Effectiveness in Strategic Planning, *European Journal of Operational Research*, Vol. 5 (3), 163-170.
17. Kammeier, H.D. (1998), A Computer- Aided Strategic Approach to Decision-Making in Urban Planning: an Exploratory Case Study in Thailand, *Cities*, Vol. 16, pp.105-119.
18. Stater.D.C, Siler.H. (1984), Management of Local Planning, *International City Management Association*, pp. 40-44.

19. Steinberg, F. (2005), Strategic Urban Planning in Latin America: Experiences of Building and Managing the Future, *Habitat International*, Vol. 29, pp. 69-93
20. University Strategic Planning Committee of New Orleans (2006), *Strategic Planning Handbook and Managers Implementation Tools*, University of New Orleans, <http://www.sunu.edu>.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی