

برنامه‌ریزی فضایی راهبردی

رویکردی کارا در نظام برنامه‌ریزی شهری

دکتر اسماعیل نایبه‌آ، بهمن‌بی‌امیر شکیبامنتی^۲

تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۱/۱۱

تاریخ دریافت: ۸۹/۳/۵

چکیده:

از دهه ۱۹۹۰ رویکرد راهبردی به سازمان دهی فضا بسیار متداول گردیده است. اکنون بیش از پیش تصور می‌رود که راه حل مشکلات پیچیده، بستگی به توانایی ترکیب چشم اندازهای راهبردی با اقدامات کوتاه مدت دارد. اجرای این گونه برنامه‌ریزی مستلزم پاسخگویی در قالب چارچوب‌های زمانی و بودجه‌ای و ایجاد آگاهی برای سیستم‌های قدرت می‌باشد. در این میان نیاز به ایجاد یک ظرفیت برنامه‌ریزی راهبردی مناسب و تغییر در سبک برنامه‌ریزی موجود وجود دارد؛ به گونه‌ای که طرفهای ذینفع به طور فعال در فرآیند برنامه‌ریزی بر اساس یک تعریف مشترک از وضعیت اقدامات، به اشتراک گذاری منافع، اهداف، و دانش مربوطه، مشارکت داشته باشند.

در این مقاله نخست به مقوله برنامه‌ریزی راهبردی و تاریخچه پیدایش و گسترش آن پرداخته شده است. در ادامه سیر تحول برنامه‌ریزی فضایی؛ از برنامه‌ریزی سنتی تا برنامه‌ریزی راهبردی، با نگرشی نقادانه بررسی گردیده است. برای ورود به بستر کاربردی این رویکرد برنامه‌ریزی، پس از جمع‌بندی مفاهیم و ویژگی‌های ساختاری برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، به دو فرآیند مطرح در منابع و متون تخصصی برنامه‌ریزی فضایی راهبردی (فرآیند برایشون، و مدل نگرش چهارسویه آلبرشت) پرداخته شده است. در پایان نیز نکات و اصولی که باید در ارائه الگویی موفق برای برنامه‌ریزی راهبردی لحاظ گردند، مطرح گردیده است. نگارندگان مقاله حاضر سعی نموده‌اند تا با نگاهی تحلیلی به سیر تحول برنامه‌ریزی فضایی، بسیاری از نقاط ضعف و ابهامات این گونه برنامه‌ریزی را در جهت قابل استفاده‌تر شدن آن، برطرف نموده و از این طریق نگاهی شفاف‌تر و جامع‌تر از گذشته به این عرصه را موجب گردند.

کلمات کلیدی:

برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی سنتی، فرآیند برایشون، مدل چهار سویه آلبرشت

۱- مقدمه

امروزه در سطح جهانی شیوه‌های نوینی از برنامه‌ریزی، مطرح و به مرحله اجرا در می‌آیند. در این میان، در زمره مهم‌ترین این شیوه‌ها و رویکردها، می‌توان به برنامه‌ریزی راهبردی اشاره نمود که پس از افول آن در دهه هشتاد، بعد از دهه نود با کسب تجربه از اشتباهات گذشته و با الحاق نظریه‌های برنامه‌ریزی مشارکتی، نظریه‌های پست مدرن و گرایش‌های زیست محیطی به ساختار پیشین، بار دیگر رونق یافته است. این شیوه از برنامه‌ریزی در سال‌های اخیر در بسیاری از کشورهای جهان متداول شده و نویدی جهت پاسخ‌گویی به مشکلات برنامه‌ریزی شهری در ارتباط با مسائلی چون نظام سلسله مراتبی برنامه‌ها، انعطاف‌پذیری برنامه‌ها، هماهنگی بین سازمانی، اجرایی بودن، مشارکت مردمی و توسعه پایدار می‌دهد.

در ادامه این نوشتار برای ورود به بحث اصلی یعنی برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، ابتدا تاریخچه پیدایش برنامه‌ریزی راهبردی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۲- نگاهی اجمالی بر تاریخچه برنامه‌ریزی راهبردی

برنامه‌ریزی راهبردی رویکردی نظری است که ریشه‌های اولیه آن در بخشی نظامی پدیدار گردید. در دهه ۱۹۵۰، از این رویکرد برنامه‌ریزی در حوزه تجارت استفاده گردید (Ansoff, 1980; Ackoff, 1970). برنامه‌ریزی راهبردی بر پایه درک نیاز به پاسخگویی به تغییرات سریع شرکت‌ها و نگاه‌های در حال گسترشی که نیازمند برنامه‌ریزی و مدیریت آینده‌شان - در زمانی که آینده بسیار غیرقطعی و متغیر به نظر می‌رسید - بودند، صورت پذیرفت (Albrechts, 2001).

در اوایل دهه ۱۹۷۰، مدیران و رهبران حکومتی در آمریکا به برنامه‌ریزی راهبردی، به سبب کارایی آن در تغییرات ناگهانی آن زمان (بحران نفت، تغییرات جمعیتی، تغییر در ارزش‌ها، اقتصاد ناپایدار و غیره)، بسیار علاقه‌مند گردیدند (Eadie, 1983; Bryson & Roering, 1988b). در دهه ۱۹۸۰، برنامه‌ریزی راهبردی در بخش عمومی مورد استفاده قرار گرفت. اما در همین دهه، عقب نشینی از برنامه‌ریزی راهبردی نیز رخ داد، که نه تنها با بی‌توجهی نوسنت‌گرایان^۱ به برنامه‌ریزی، بلکه توسط شکاکیت پسا مدرنیزم^۲ نیز تشدید گردید. در حقیقت هر دوی این دیدگاه‌ها بر این اعتقاد بودند که پیشرفت چیزی است که اگر رخ دهد، دیگر نیازی به برنامه‌ریزی ندارد (Healey, 1997a).

در اروپا، برنامه‌ریزی راهبردی اغلب تا حد زیادی با مفهوم دولت-ملت مدرن^۳ در ارتباط بود. این نگرش از برنامه‌ریزی در اروپا، برای جهت‌دهی به فعالیت‌های دیگر افراد و گروه‌ها (بازیگران مختلف قدرت، بخش‌های گوناگون و عوامل و نیروهای دخیل از بخش خصوصی) صورت پذیرفت. این اختلاف در مشاء پیدایش، تمایزات آشکری را در رویکردهای برنامه‌ریزی راهبردی در اروپا و آمریکا موجب گردید (Albrechts, 2001).

تفاوت در منشأ و عقیده رایج (سنت) اتحادیه اروپا و ایالات متحده، بیان‌گر سنت‌های "ایستا (راکد)" تاریخی در بسیاری از کشورهای اروپایی بعد از جنگ می‌باشد که مرتبط با مجموعه‌ای از سیاست‌های رفاهی دولت‌های مذکور است (Healey, 1997a).

بیچیدگی رو به رشد مسائل و مشکلات شهرها، نگرانی در مورد توسعه‌های فاقد برنامه و تصادفی، مشکلات مربوط به از هم گسیختگی و تکه تکه شدن بافت‌ها، افزایش توجه بی‌سابقه به مسائل زیست محیطی، تأکید بر نیاز به تفکرات درازمدت و هدف بازگشت به یک شیوه واقع‌گرایانه و مؤثر، همه و همه را می‌توان در توسعه و توجه مجدد به این رویکرد از برنامه‌ریزی، مؤثر دانست. در پاسخ به این مسائل، شیوه‌ها، چارچوب‌ها^۴ و چشم‌اندازهای راهبردی فراوانی برای شهرها، نواحی شهری و منطقه‌ها، بار دیگر متداول گردیده است که در ادامه به آن‌ها خواهیم پرداخت.

۳- سیر تحول برنامه‌ریزی فضایی: از برنامه‌ریزی سنتی تا برنامه‌ریزی راهبردی

پیش از پرداختن به بحث تحول نظام برنامه‌ریزی فضایی، از رویکرد سنتی تا نگرش راهبردی، می‌باید مفهوم مهم و کلیدی "برنامه‌ریزی فضایی" خود تعریف و روشن گردد. برنامه‌ریزی فضایی مجموعه‌ای از سیاست‌ها و ابزارهای مداخله در سطوح گوناگون و برای افق‌های زمانی مختلف است که جهت یاری‌رسانی به مدیریت تغییرات راهبردی تروون قلمروها، اقتصاد و جامعه آنها صورت می‌پذیرد و تا حد زیادی (اما نه منحصر) توسط بخش عمومی جهت‌دهی می‌گردد (T. Dimitriou & Thompson, 2007). این برنامه‌ریزی، به ظاهر تمرینی است که برای منافع عامه و در جهت حمایت از جامعه شهری در مقابل قصور و ناتوانی‌های سیستم بازار، مشکلات ناشی از توسعه ناپایدار و دلمشغولی‌ها در رابطه با تساوی حقوق که از مقولاتی چون کاربری اراضی و توزیع فضایی فعالیت‌ها در شهر و مناطق ناشی می‌گردد، صورت می‌پذیرد (ESPN, 2005). با توجه به این ارزش‌ها، برنامه‌ریزی فضایی، به دنبال یافتن راهی برای گردهم آوردن مدیریت ابعاد فضایی برنامه‌ریزی همگام با سرعت و مقیاس تغییرات اجتماعی، تکنولوژیکی، اقتصادی و سیاسی است که هیچگاه پیشتر تجربه نشده است.

در این میان، برنامه‌ریزی کاربری زمین اصولاً به شیوه‌ای یکپارچه و کیفی به مسایلی مانند موقعیت استقرار، تراکم، فرم، اندازه و هماهنگ سازی توسعه زمین مورد نیاز برای عملکردهای مختلف بهره‌بردار از فضا، نظیر مسکونی، صنعتی، اماکن و فضاهای تفریحی، حمل و نقل، آموزشی، طبیعی، کشاورزی و فعالیت‌های فرهنگی می‌پردازد (Chapin, 1965; Cullingworth, 1972). لذا در این نگاه، یک برنامه کاربری زمین در واقع پیشنهادی را در مورد نحوه استفاده از زمین بر اساس سیاست تعیین شده در فرآیند گسترش و بازسازی^۵ در آینده ارائه می‌دهد (Albrechts, 2004). هدف برنامه‌ریزی کاربری زمین سنتی به عنوان نوعی برنامه‌ریزی غیرفعال^۶، عمل‌گرا^۷ و موضع‌نگر^۸، کنترل کاربری زمین از طریق سیستم منطبق‌بندی است (Albrechts, 2004). برنامه کاربری زمین جلوی توسعه‌های نامطلوب را می‌گیرد اما قادر به کنترل محل شکل‌گیری توسعه‌های مطلوب و هدایت آنها به محل‌های مورد نیاز در زمان مطلوب نیست. کالین ورت^۹ (۱۹۹۳) برنامه‌ریزی سنتی اروپایی را با سیستم‌های منطبق‌بندی محلی^{۱۰} آمریکایی مقایسه کرده است. این سیستم بیشتر به مشخص کردن حقوق استفاده از زمین^{۱۱} می‌پردازد نه مدیریت موقعیت توسعه (Healey, 1997a).

رویکرد برنامه‌ریزی، از طریق زمین‌های از سیاست‌های ویژه (یعنی برنامه‌ریزی فضایی) با مخالفت شدید دیگر زمینه‌های قوی‌تر سیاست‌گذاری مواجه است. اگر چه برنامه‌های کاربری زمین جایگاه رسمی دارند و به عنوان دستورالعمل‌هایی رسمی برای مرحله اجرا محسوب می‌شوند، با این حال در مرحله اجرا، دیگر زمینه‌های سیاست‌گذاری - که به دلیل منافع فنی و مالی مورد نیاز هستند - به راحتی می‌توانند برنامه‌های فضایی را خراب کنند یا در آنها خلل ایجاد نمایند (Kreukels, 2000). به علاوه، اکنون مشخص شده است که تعدادی از مفاهیم مختلف برنامه‌ریزی - مانند شهر منسجم^{۱۲}، شهر راحت^{۱۳} و شهر فشرده^{۱۴} که مدنیتها مورد حمایت برنامه‌ریزان بوده است - فقط از طریق برنامه‌ریزی کالبدی قابل دستیابی نیستند. تأکید عمده بر ماهیت حقیقی الزام آور بیشتر برنامه‌های کاربری زمین، باعث حصول اطمینان از جنبه حقوقی آن شده است ولی برنامه‌ها را انعطاف ناپذیر و ناتوان در پاسخگویی به شرایط متغیر کرده است. مهیت جامع برنامه‌های کاربری زمین با منابع محدود نیز همخوانی ندارد. به علاوه، تمرکز اصلی بسیاری از برنامه‌های کاربری زمین، روی جنبه‌های کالبدی و فیزیکی است و برای مشکلات اقتصادی یا اجتماعی، راه‌حل‌های کالبدی ارائه می‌دهند. در این روش آنها اغلب از پارامترهای مشخص و تاریخی فعالیت‌های انسانی اقتباس نموده و همواره بر وجود مقیاس‌ها و نیز هنجارهای ثابت و برتر بشر تکیه

بود و سیاست‌های فضایی آنها به شیوه بالا به پایین صورت می‌گرفت. امروزه چنین حالت سلسله‌مرئی در برنامه‌ریزی با ارتباطات نظام مند میان طرف‌های ذی ربط^۹ جایگزین گردیده است (Glasbergen & Driessen, 2005). گونه جدید برنامه‌ریزی در برگزیده طرف‌های ذی نفع گوناگون بوده و در آن ایده‌های رهبردی، از طریق اقداماتی که می‌توانند ارتباط میان سیاست‌ها با اجرا را، بسیار کارتر و بهتر از طرح‌های گذشته برقرار نمایند صورت می‌پذیرد (Healey, 1997a). سیستم برنامه‌ریزی سنتی کاربری اراضی امروزه برای برقراری ارتباط و برکردن خلاهای میان برنامه‌ساز^{۱۰}، تصمیم‌گیری سیاسی و اجراء ناکارآمد می‌باشد. همچنین بر خلاف برنامه‌ریزی فضایی سنتی، رویکردهای جدیدتر برنامه‌ریزی - از جمله برنامه‌ریزی راهبردی - بر مقولاتی چون مشارکت^{۱۱}، ارتباطات و تعاملات بین افراد، گروه‌ها، و نهادهای مختلف درگیر در فرآیند برنامه‌ریزی تمرکز نمودند (De Kort, 2009). انگیزه‌هایی برای آغاز تغییر در فرآیند برنامه‌ریزی فضایی راهبردی وجود دارد اما اهداف عموماً در راستای ایجاد رونای پایایی و منظم برای منطق بلند مدت استقرار فضایی هماهنگ شده و یکپارچه در خصوص کاربری اراضی، حفاظت از منابع، جهت‌دهی اقدامات برای گونه‌های نظارتی چند سطحی باز^{۱۲}، برای ایجاد پایداری و یا برای سرمایه‌گذاری در مناطق شهری و روستایی، می‌باشد (Albrechts, 2006).

بر اساس مطالب مطرح شده فوق، در جدول ۱ مقایسه‌ای تطبیقی میان نگرش برنامه‌ریزی سنتی با برنامه‌ریزی راهبردی نوین صورت پذیرفته است.

می‌کنند. عموماً همکاری با طرف‌های عمده ذی نفع نیز در تدوین برنامه‌ها و مشارکت با گروه‌های ضعیف‌تر در فرآیند برنامه‌ریزی کاربری زمین وجود ندارد (Albrechts, 2004). شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد سیستم‌ها بهتر است در تعیین موارد دقیق کاربری زمین بازتر و انعطاف‌پذیرتر باشند تا بتوانند سریع‌تر و جامع‌تر به شرایط متغیر اجتماعی و اقتصادی پاسخ دهند و در صورت سازماندهی مجدد دولت با برنامه‌های کلیدی آن هماهنگ شوند.

تاکید برنامه‌ریزی کالبدی گذشته، بیشتر بر توسعه یک طرح فراگیر^{۱۳} بود که در آن استفاده کالبدی (فیزیکی) زمین را در شرایط مطلوب توصیف می‌نمود. به علاوه، ایده بنیادین برنامه‌ریزی سنتی بر این اصل بود که بتواند شکل آتی یک شهر را از طریق برنامه‌ریزان و بر پایه دانش و ملاحظات علمی و عقلایی، "طراحی" نماید. در برنامه‌ریزی سنتی "طرح" می‌باید در قالب راهنمایی بی‌ایهام برای اقدامات عمل می‌نمود. این در حالی بود که به کارگیری و اجرای بسیاری از این طرح‌های جامع^{۱۴} و عقلانی^{۱۵}، دشوار یا ناممکن بود (Healy, 2003).

به دلیل چالش‌های جدید و در بسیاری از موارد مسائل و مشکلات پیچیده‌تر، ظهور ملاحظات محیطی و اجتماعی و در پی افزایش گروه‌های جمعیتی فعال حامی این ارزش‌ها و طرح خواسته‌های محلی از سوی این گروه‌ها، به کارگیری طرح‌های جامع تا حد زیادی به گزینه‌های غیرقابل پذیرش مبدل گردید. به علاوه در گذشته یک رویکرد سلسله‌مرئی قوی در برنامه‌ریزی فضایی اتخاذ گردیده بود. دولت مرکزی، مسئول اتخاذ تصمیمات طولانی مدت و راهبردی

جدول ۱: مقایسه تطبیقی میان نگرش برنامه‌ریزی سنتی با برنامه‌ریزی راهبردی نوین

برنامه‌ریزی سنتی	برنامه‌ریزی فضایی راهبردی
ایستاده، صلب، غیرفعال و بدون تغییر	انعطاف‌پذیر، پویا و اصلاح‌پذیر
عمل گرا و موضع نگر	فرآیند مدار و جامع نگر
علی‌رغم داشتن جایگاه رسمی و قانونی، در مرحله اجراء توسط دیگر زمینه‌های سیاست‌گذاری می‌تواند در آن خلل وارد گردد.	درگیری نهادهای مختلف، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری با فرآیند برنامه‌ریزی
ارائه راه حل‌های کالبدی (فیزیکی) برای تمامی مشکلات اقتصادی، اجتماعی و ...	تلفیق اهداف کالبدی با اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
عدم ورود طرف‌های عمده ذی نفع در تدوین برنامه‌ها (ضعف مشارکت جمعی) با تغییر ساختارهای دولتی و مدیریتی برنامه کلی تغییر یافته یا متوقف می‌گردد	ورود طرف‌های ذی نفع گوناگون در تمامی مراحل فرآیند برنامه‌ریزی در صورت تغییر و سازماندهی مجدد سیستم‌های دولتی سرپا یا برنامه‌های کاری آنها هماهنگ می‌گردد
وجود یک رویکرد سلسله‌مرئی قوی در برنامه‌ریزی فضایی	توجه به سازمان‌های محلی برای اتخاذ تصمیمات بر پایه شرایط بومی
وجود خلل میان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری	تلفیق فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری
تلاش برای کنترل نمودن تغییرات	مدیریت تغییرات
استفاده از شیوه خطی برنامه‌ریزی	استفاده از شیوه‌های چرخشی برنامه‌ریزی یا تکیه بر بازخورد
توجه به انبوه جزئیات، شیوه بررسی گسترده	توجه به مسائل راهبردی، کلیدی و منافع اصلی
نتیجه نهایی، تولید نقشه و ضوابط	تولید سیاست‌ها و راهکارهای اجرایی
کاربری اراضی را به طور کلی تعیین می‌نماید	پروژه‌ها را اولویت‌بندی نموده، ضرورتاً آنها را در فضا مکان‌بندی می‌کند
در برخی موضوعات، روش‌های مطالعه و نحوه کنون و ارائه گزارشات استاندارد و انعطاف‌ناپذیر است	انعطاف‌پذیری در تعیین موضوعات
گزینه‌های مختلف لحاظ نمی‌شود	روش‌های مطالعه و نحوه تدوین و ارائه گزارش
شیوه تحلیل آماری و کمی است	ارزیابی گزینه‌های مختلف و پیشنهاد راه حل
به مسئله مدیریت اجرایی طرح بی‌تفاوت است	استفاده از تحلیل‌های کیفی در کنار تحلیل‌های کمی
تاکید بر برنامه‌ریزی یک‌دست و عام دارد	نقش هماهنگ‌کننده میان برنامه‌های مختلف و نهادهای اجرایی را به عهده دارد
برای کل شهر طرح واحدی را تحمیل می‌نماید	تاکید بر برنامه‌ریزی و مدیریت محلی دارد
نقاط قوت و ضعف سازمان‌ها و نهادهای مجری در نظر گرفته نمی‌شود	بر ایجاد یک نظام هماهنگ از انواع طرح‌ها و پروژه‌ها تاکید دارد
فقدان نظارت بر اجرا	تاکید بر ارزیابی نقاط ضعف و قدرت سازمان مجری و اجتماعات محلی دارد
بر پایه وضعیت آرمانی بوده و ماهیت جامع	استفاده از نظارت به عنوان وظیفه‌ای مستمر
این گونه از برنامه‌ریزی با منابع محدود همخوانی ندارد	بر پایه شناخت نقاط قوت، ضعف فرصت و تهدید و توان‌ها و امکانات واقعی است
به علت عدم مشارکت کل سازمان و گروه‌های ذینفع	موجب تقویت تعهد مدیران به راهبردهای طرح می‌شود
تعهد نسبت به طرح بسیار کم است	

۴- تبیین رویکردی شفاف در برنامه‌ریزی راهبردی

مفهوم برنامه‌ریزی راهبردی در رشته‌های علمی مختلف به گونه‌هایی متفاوت درک و مورد استفاده قرار گرفته است. تعریف جهانی مورد قبول برای برنامه‌ریزی راهبردی وجود ندارد. تا بسیاری از صاحب‌نظران، برنامه‌ریزی راهبردی را از طریق توصیف ویژگی‌های آن تعریف نموده‌اند. با این وجود برنامه‌ریزی راهبردی، بر اساس فصل مشترک تعاریف موجود به معنی گونه‌ای از برنامه‌ریزی بر پایه فرآیند تعالی میان افراد مختلف درگیر در پروژه است که برای گسترش درکی دو سبب در خصوص مشکلات و مسائل فضایی، موضوعات و مفاهیم مرتبط راهبردی در فرآیند برنامه‌ریزی و نیز یافتن راهی برای دستیابی به یک راه حل مورد استفاده قرار می‌گیرد (Salet & Faludi, 2000; Albrechts, 2001; 2006; Bryson, 2004). همچنین بر اساس منابع مختلف دیگر می‌توان برنامه‌ریزی راهبردی را این گونه نیز تعریف نمود:

"برنامه‌ریزی راهبردی تلاشی انتظام‌بخش برای تهدید تصمیمات و اقدامات اساسی و بیندیشی است که می‌تواند آنچه که یک سازمان را تشکیل می‌دهد، آنچه را که انجام می‌دهد و دلیلی که آن اقدامات را اعمال می‌کند را شکل بخشد و هدایت نماید" (Olsen & Eadi, 1982; Bryson, 1988; 2000; 2004).

برنامه‌ریزی راهبردی این فلسفه را می‌پذیرد که یک رویکرد برنامه‌ریزی نیازمند آن است تا بر پایه تحلیل زمینه یا محیط یک پروژه صورت پذیرد. در برنامه‌ریزی راهبردی، تعاملات میان تصمیم‌گیران، گروه‌های برنامه‌ریزی راهبردی و عوامل و نیروهای دخیل در پروژه، به عنوان یک وسیله تبادل و به اشتراک گذاری اطلاعات، ایده‌های واجد اهمیت راهبردی را شناخته و ایجاد کننده حمایت جمعی، می‌باشند. از این رو برنامه‌ریزی راهبردی همواره به عنوان مکانیزم‌هایی برای تعاملات و ارتباطات به شمار می‌آید (Bryson, 2000).

این گونه برنامه‌ریزی همچنین، عوامل زمینه‌ای^۵ را نیز در بر گرفته و نه صرفاً بر طرح توسعه بلکه بر اجرا نیز تمرکز می‌نماید. هدف برنامه‌ریزی راهبردی جستجوی یک "شرایط هماهنگ و ایده‌آل"^۶ میان سازماندهی (با فوت و ضسفه‌های آن) و پستر پروژه (با تهدیدها و فرصتهای آن) می‌باشد. در این جا هدف نهایی صرفاً یافتن راه حل‌های بهینه حل‌کننده مشکلات نیست، بلکه ایجاد اتفاق نظر میان طرفین درگیر در فرآیند می‌باشد (De Kort, 2009).

برنامه‌ریزی راهبردی چشم‌اندازهای قابل اطمینان، عملی و طولانی مدت پدید می‌آورد و راهبردهایی را در سطوح مختلف، با مدنظر قرار دادن سلکتهای قدرت (در سطوح سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) در قلبی غیرقطعی و رقابتی، ایجاد می‌کند (Mintzberg, 1994; Poister & Streib, 1999; Albrechts, 2004). این گونه از برنامه‌ریزی ساختارهای تصمیم‌سازی را طراحی نموده و چارچوب‌های محتوایی^۷، چارچوب‌های تصویر ذهنی و چارچوب‌های تصمیمات را برای تأثیر گذاری و مدیریت تغییرات فضایی، توسعه می‌بخشد (Albrechts, 2006).

قدرت برنامه‌ریزی راهبردی به تلاش آن در هماهنگ سازی عناصر مختلف راهبردهای کلی سازمان در سطوح مختلف لایه‌ها و عملکردهای آن وابسته است. عمده‌ترین ضعف این گونه برنامه‌ریزی نیز در کل گرابی^۸ و کنترل بیش از حد آن نهفته است که می‌تواند منجر به از بین رفتن تمرکز بر مأموریت اصلی پروژه، راهبرد و ساختار سازمانی گردد، و از توانایی و قدرت افراد دخیل در فرآیند برای درک پروژه و اطلاعاتی که این نوع برنامه‌ریزی تولید می‌کند، فراتر رود (Bryson & Roering, 1996). اگرچه، قصد برنامه‌ریزی راهبردی نیز عموماً تمرکز صرف بر موضوعات بحرانی خاص و انتخاب شده، و نه تمامی مسائل، می‌باشد (Bryson, 2004).

۵- برنامه‌ریزی فضایی راهبردی؛ از مفهوم تا فرآیند

بر اساس منابع نظری موجود می‌توان برنامه‌ریزی فضایی راهبردی را فرآیندی تحت کنترل دولت دانست (Kunzmann, 2000) که اجتماعی - فضایی بوده

(Healey, 1997a) و از طریق آن چشم‌انداز، اقدامات و ابزارهای اجرا ایجاد می‌شوند و ماهیت مکان و آنچه در آینده قرار است بشود را شکل می‌دهد. در ادامه این بخش از مقاله برای یافتن نگرشی جامع در خصوص تدوین یک برنامه‌ریزی فضایی راهبردی مطلوب، نخست دیدگاه‌های مطرح در این رابطه بیان و مورد تحلیل قرار خواهند گرفت و سپس ویژگی‌های کلیدی در خلق یک برنامه‌ریزی فضایی راهبردی بر اساس متون علمی موجود، مطرح خواهند گردید.

۵-۱- دیدگاه صاحب‌نظران به حوزه برنامه‌ریزی فضایی راهبردی. اندیشمندان و صاحب‌نظران مختلف نگاه‌های متفاوتی به چالش‌های برنامه‌ریزی فضایی راهبردی دارند؛ در این میان آلبرشت، برنامه‌های فضایی را به عنوان چارچوب‌های راهبردی برای اقدام می‌بیند. او نیز همچون کانزمن^۹ (۲۰۰۰) و هیلی^{۱۰} (a و b ۱۹۹۷)، این برنامه‌ها را تا حد زیادی تحت تأثیر بخش عمومی و فضایی - اجتماعی می‌بیند (Albrechts et al, 2003). وی برنامه‌ریزی فضایی راهبردی را "برای ایجاد ایده‌ها" ضروری می‌نامد و بر وجود فرآیندهایی که می‌توانند حرکت دهنده این ایده‌ها رو به جلو باشند، و نیز راه‌های سازماندهی و تجهیز^{۱۱} با هدف اعمال تأثیر در عرصه‌های مختلف، تأکید می‌نماید (Haeley, 1997a; Albrechts, 2004).

آلبرشت برنامه‌ریزی فضایی راهبردی را تنها یک مفهوم^{۱۲}، رویه^{۱۳} یا ابزار نمی‌بیند، بلکه در عوض این گونه برنامه‌ریزی را به عنوان مجموعه‌ای از مفاهیم، رویه‌ها و ابزارهایی می‌داند که می‌باید به تن زمینه‌ها و موقعیت‌های خاص، در جهت دستیابی به چشم‌اندازهای مختلف، دوخته شده باشند. در حقیقت این گونه از برنامه‌ریزی مجموعه‌ای از مفاهیم، رویه‌ها و ابزارهایی است که نیازمند آن هستند تا به دقت سازماندهی شوند، چه در شرایطی که شرایط مهیا و در دسترس است و چه در مواقعی که خروجی‌های مورد انتظار، نیازمند برنامه‌ریزی برای حصول نتیجه‌اند (Bryson & Roering, 1996; Albrechts, 2001).

در رویکردی دیگر جامعه صاحب‌منصبان برنامه‌ریزی^{۱۴}، برنامه‌ریزی فضایی راهبردی را در قالب مجموعه تعاریف زیر توصیف نموده‌اند: (POS, 2009) الف: فرآیندی که برای شناخت و هدایت توسعه‌های اصلی و لحاظ نمودن الزامات و نیازها در شرایط پیچیده و بسیار متغیر زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی به کار می‌رود.

ب: سازوکاری برای فراهم نمودن اطمینان و هماهنگی از تصمیمات سرمایه گذاری بلند مدت اصلی توسط هر دو بخش عمومی و دولتی می‌باشد. این گونه برنامه‌ریزی جریان‌های سرمایه‌ی ملی^{۱۵} را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ج: چارچوبی است که به موضوعاتی که در مرزهای قدرتهای محلی و یا آن دسته از موضوعات که برای بیش از یک قدرت محلی مشترک است و از آنها به عنوان حقایق اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی محیطی یاد می‌گردد، می‌پردازد.

د: ابزاری است که نیازهای بلند مدت آینده را لحاظ نموده و نسبت به افق زمانی ۱۵ تا ۲۰ ساله به آینده نگری می‌پردازد.

ه: برنامه‌ای است که چشم‌اندازی گسترده برای موضوعاتی که نمی‌توان آنها را صرفاً در سطح محلی به تنهایی لحاظ نمود، فراهم سازد. این موضوعات می‌توانند شامل مواردی چون تغییرات اقلیمی، رشد اقتصادی، باززنده سازی^{۱۶}، مسکن، زیر ساخت‌ها (شامل زیر ساخت‌های ارتباطی، انرژی و آب)، استخراج مواد معدنی، مدیریت منابع آب و قاضلاب، حفاظت و نگهداری از داشته‌ها و پتانسیل‌های محیطی، باشند.

و: برنامه‌ای است که از نیازهای محلی، که در مقابل حوزه‌ها و تمهیدات مقیاس‌های بالاتر آزمون گردیده است، نشأت می‌گیرد.

ز: در این نوع برنامه سیاست‌های راهبردی باید بر روی زمین قابلیت تحقق و اجرا داشته باشند (قابل حصول و دست یافتنی باشد).

ح: برنامه‌ای است که در خود چارچوبی را برای برنامه‌ریزی محلی یا جزئیات فراهم نماید.

۵-۲-۵- این نوع برنامه‌ریزی زمینه را برای مشارکت و نظارت چند بعدی متنوع و گسترده بخش دولتی، جامعه اقتصادی و جامعه مدنی در طول فرآیند برنامه‌ریزی فراهم می‌نماید.

۵ ۲ ۶- یک چشم‌انداز طولانی مدت دارد.

۵-۲-۷- راهبردهایی در سطوح مختلف راه می‌کند که ساختارهای قدرت، عدم قطعیت‌ها^{۲۱} و ارزش‌های رقابتی^{۲۲} را در نظر می‌گیرد (Albrechts, 2004).

۵-۲-۸- در حقیقت برنامه‌ریزی راهبردی ساختارهای برنامه‌ریزی^{۲۳} را طراحی کرده و تصاویر ذهنی از محتوا را توسعه می‌دهد (Mintzberg, 2002).

۵-۲-۹- چرچوب‌های تصمیم‌گیری را برای تأثیر گذاری روی تغییرات فضایی و مدیریت آنها مشخص می‌کند (Healey, 1997b).

۵-۲-۱۰- برنامه‌ریزی راهبردی به دنبال ایجاد ایده‌های جدید و فرآیندهایی برای پیشبرد این ایده‌ها است (Mintzberg, 2002).

۵-۲-۱۱- این گونه از برنامه‌ریزی همچنین به دنبال ایجاد راهمایی برای فهمیدن راههای ایجاد توافقات و نیز راههای سازماندهی و تجهیز عوامل و نیروها برای تأثیر گذاری در حیطه‌های مختلف است (Healey, 1997a).

۵ ۲ ۱۲- در نهایت برنامه‌ریزی راهبردی فضایی (در کوتاه مدت و بلند مدت) بر تصمیمات، اقدامات، نتایج و اجرا داخل کردن بحث نظارت و بازخورد^{۲۴} به فرآیند، متمرکز می‌شود (Albrechts, 2004).

۵-۳- فرآیندهای مطرح جهانی در عرصه برنامه‌ریزی فضایی راهبردی

مذاهب و متون موجود برنامه‌ریزی همداستان برای فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی فضایی مطرح نموده‌اند. آنچه مسلم است، تمسک به فرآیند صحیح و جامع این توان بالقوه را دارد که برنامه‌ریزی را به نحوی علمی و هدفمند هدایت نموده و تا حد زیادی نتایج قابل قبولی را موجب گردد. این در حالی است که بسیاری از فرآیندهای موجود، غالباً بر بخش خصوصی تکیه و تأکید می‌جایند. در این مقاله از میان کتبی فرآیندهای موجود، با لحاظ نمودن مؤلفه‌های قابل حصول از میان اصول ساختاری برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، فرآیند براینسون^{۲۵} (۲۰۰۴) به سبب تأکید بر بخش عمومی و فرآیند پیشنهادی آلبرشت (۲۰۰۴) به سبب وارد نمودن چهار بخش مکمل در رابطه با برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، مطرح گردیده‌اند. در ادامه به اختصار به این دو مدل به عنوان فرآیندهایی با پتانسیل موفقیت بالاتر و پاسخ‌دهندگی بیشتر به نیازهای این رویکرد برنامه‌ریزی، پرداخته شده است.

۵-۳-۱- مدل فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی براینسون

در مدل براینسون، فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی با لحاظ نمودن بخش دولتی در نموداری که از آن با عنوان "جریحه تغییر راهبردی" یاد می‌شود، طرح گردیده است (Bryson, 2004). این مدل طرحی کلی است که در آن چگونگی استفاده سازمان‌ها و نهادها از برنامه‌ریزی راهبردی برای بخش عمومی مشخص گردیده است. مدل فرآیند براینسون در مطالعات برنامه‌ریزی راهبردی بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد.

این مدل بر ۶۰ مرحله برای سازماندهی مداخلات و مشارکت‌ها، ایجاد ایده‌هایی برای مداخله راهبردی، ایجاد یک ائتلاف^{۲۶} و یکارگیری و اجرای راهبردها به شرح زیر استوار است^{۲۷}:

مرحله ۱: توافق اولیه برای تلاش در جهت برنامه‌ریزی راهبردی. مضمون مواردی چون هدف تلاش، تعیین اولویت‌های فرآیند، شکل و زمان‌بندی گزارشات، نقش، وظایف و ترکیب اعضای کمیته برنامه‌ریزی راهبردی، تأمین منابع لازم و... می‌باشد.

مرحله ۲: تشخیص و تبیین تعهدات، شامل تعهدات رسمی و غیررسمی تحمیلی از خارج بر سازمان می‌باشد. این تعهدات "باید"هایی را در بر می‌گیرد که سازمان یا آنها سواحه می‌باشد.

مرحله ۳: فلسفه وجودی ارزش‌ها، شامل توسعه و تشریح رسالت و ارزش‌های

همچنین در کتاب "برنامه‌ریزی راهبردی برای توسعه منطقه‌های در انگلستان"^{۲۸}، دیمیتری^{۲۹} و تامسون^{۳۰} دیدگاه دیگری را در رابطه با برنامه‌ریزی فضایی راهبردی که بر پایه هسته‌های از مجموعه ایده‌ها بنا نهاده شده، مطرح می‌کنند. آنها برنامه‌ریزی فضایی راهبردی را این گونه می‌بینند: (T. Dimitriou & Thompson, 2007)

الف: فضایی - که با نیازهای منحصر به فرد و ویژگی‌های خاص مکان‌ها در ارتباط است.

ب: پایدار - که به موضوعات کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت می‌نדיشد.

ج: یکپارچه کننده - که دانش، اهداف و اقدامات را در بر می‌گیرد.

د: فرگیر - که دامنه وسیعی از افراد را در بر برنامه‌ریزی شامل می‌گردد. برنامه‌ریزی فضایی در برگزیده فرآیندهای راهبردی تصمیم‌گیری است که به سبب منبسط و ذات آنها، لزوماً بسیار شفافتر و دموکراتیکتر عمل می‌نماید. این فرآیندها، در برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، دارای ماهیتی پیچیده‌تر و دسوارتر بوده و اغلب نستیایی به توافق در آنها، نسبت به همین گونه برنامه‌ریزی در انواع نظامی یا حقوقی آن، کم‌تر صورت می‌پذیرد. این امر بدین سبب است که، در میان سایر موضوعات، برنامه‌ریزی فضایی عموماً تعداد بیشتری از عوامل و نیروهای دخیل در بر برنامه‌ریزی را در بر می‌گیرد که بسیاری از آنها توقعات فراوانی برای به حساب آمدن نگرش‌هایشان، اغلب بیش از آن چه در حقیقت قابلیت تحقق دارد، دارند. در زمانی که چنین شرایط پیچیده‌ای در حال افزایش است، تقاضا برای پاسخگویی و تعادل حاصله، می‌تواند از تأثیر حقیقی کیفیت راهبردی برنامه‌ریزی فضایی کاسته و این حقیقت، بیش از پیش اهمیت و نیاز برای نگرش راهبردی و اظهار نظر تخصصی برای یک برنامه راهبردی را برای اثبات موفقیت آن، بارز می‌سازد.

هیلی نیز معتقد است در برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، تنها به تمرکز بر مقوله کاربری زمین اکتفا نمی‌شود، در عوض "تمرکز بر مکان"^{۳۱} با ارتباط به یک حرکت سیاسی فرهنگی، برای حمایت دوباره از اهمیت هویت و تصویر ذهنی منطقه‌ای یا محلی در مواجهه با "یکپارچگی"^{۳۲} اروپا و جهانی سازی است. واژه "فضایی" نیز "محس چیزد"^{۳۳} [چه به صورت ایستا و چه پویا، خلق و مدیریت مکان‌ها و سایت‌های خاص، و رابطه بین فعالیت‌های مختلف در یک منطقه، و نقاط تقاطع و گره‌های تمرکز فیزیکی یک منطقه را مورد توجه قرار می‌دهد (Healey, 2004)]. مراحل مورد نیاز برای بدست آوردن و به کارگیری نتایج مطلوب فضایی با توجه به ساختار و بستری که سیستم در آن قرار دارد، متفاوت است. این نقطه نظر کلیدی تصویری کاملاً متفاوت از برنامه‌ریزی سنتی کاربری اراضی به لحاظ برنامه‌ها (برنامه‌های راهبردی)، نوع برنامه‌ریزی (ایجاد یک چرچوب) و نوع دولت یا مدیریت (شکل مذاکره‌ای مدیریت) ارائه می‌دهد. هدف اصلی آن نیز ایجاد چارچوب برای فعالیت‌های حرفه‌های ذینفع در جهت رفع نگرانی‌های مشترک درباره تغییرات فضایی است.

۵-۲-۵- ویژگی‌ها و مشخصه‌های کلیدی یک برنامه‌ریزی فضایی

راهبردی موفق

بین ویژگی‌ها عبارتند از:

۵-۲-۱- برنامه‌ریزی راهبردی فضایی باید روی تعداد محدودی از مسائل کلیدی و راهبردی تمرکز کند (POISTER & STREIB, 1999) ; (BRYSON & ROERING, 1988b).

۵-۲-۲- باید یک دید نقادانه از محیط به لحاظ تعیین نقاط قوت و ضعف در زمینه فرصت‌ها و تهدیدها داشته باشد (Kaufman & Jacobs, 1987).

۵-۲-۳- برنامه‌ریزی راهبردی گرایش^{۳۴} و نیروهای خارجی و منابع موجود را مورد مطالعه قرار دهد (POISTER & STREIB, 1999).

۵-۲-۴- طرف‌های عمده ذینفع خصوصی و دولتی را شناسایی و جمع‌آوری کند (BRYSON & ROERING, 1988b).

۵-۳-۲- مدل چهار سویه ارزشی

آلبرشت در مدل پیشنهادی خود (۲۰۰۴) از ایده دولت به عنوان تجهیز کننده بخش عمومی و ارائه دهنده راه حل برای مشکلات، به سمت ایده دولت و حکومت به عنوان یک قدرت برتر که برای یافتن راه حل های خلاقانه متناسب با قلمروهای مختلف حرکت می کند و شرایط مطلوب آینده را از طریق بسیج عوامل مختلف با علایق، اهداف یا راهبردهای متفاوت و گاه متضاد ایجاد می کند، تغییر جهت می دهد. نگرش چهار سویه وی بر اساس مرتبط ساختن چهار نوع عقلانیت عمل می کند: عقلانیت ارزشی^{۵۵} (طراحی آینده جایگزین)، عقلانیت اربابی^{۵۶} (جلب مشارکت افراد، گروه ها، و نهادهای مختلف (خصوصی و دولتی در فرایند، عقلانیت ابزاری^{۵۷} (جستجو برای بهترین راه حل مشکلات و در پی به آینده ای مطلوب) و عقلانیت راهبردی^{۵۸} (یک راهبرد واضح و روشن برای پرداختن به روابط قدرت ها) (Albrechts, 2004).

نگرش چهار سویه می تواند به عنوان مسیرهایی فعال و در جریان دیده شود: مسیر اول برای چشم انداز، مسیر دوم برای اقدامات کوتاه مدت و بلند مدت، سومین مسیر برای جلب مشارکت عوامل کلیدی مؤثر، و مسیر چهارم برای فرایندهای دائمی تر (پیش در سطح محلی) که بیشتر عموم را در تصمیم گیری های عمده در بر می گیرد (شکل ۲). مسیرهای پیشنهاد شده ممکن است به شیوه صرفاً خطی دیده نشوند. زمینه ها، شرایط فرایند برنامه ریزی را شکل می دهند و خود نیز در فرایند شکل گرفته و تغییر می کنند (Dyrberg T B, 1997). در مسیر اول تأکید بر چشم انداز بلند مدت است. چشم انداز عقلانیت ارتباطی در رابطه با ارزش های اجتماعی (عقلانیت ارزشی) که یک محیط خاص از نظر تاریخی با این ارزش ها متعهد است ایجاد می شود (Ozbekhan H, 1969). ایجاد یک چشم انداز، یک اقدام هدفمند و آگاهانه برای نشان دادن ارزش ها و مفاهیم برای آینده است. قدرت در قلب این ارزش ها و مفاهیم قرار دارد (عقلانیت راهبردی). برای دوری از افکار صرفاً ارامشی دیدگاه های منتقدان اجتماعی مانند هاروی، فریدمن و کرومپولز^{۵۹} در مسیر اول گنجانده شده است. در مسیر دوم، تمرکز روی ایجاد اعتماد از طریق حل مشکلات با اقدامات کوتاه مدت می باشد. در این مسیر اقدامات به گونه ای هستند که آیندگان را به تبعیت از چشم انداز تعیین شده در مسیر اول ترغیب کرده و مشکلات را نیز یا توجه به چشم انداز حل می کنند. در این مسیر هر چهار نوع عقلانیت با یکدیگر ارتباط برقرار دارند.

سازمان به همراه تعهدات ناظر بر وجود آنها می باشد. در این میان سازمان باید رسالت خود را با لحاظ نمودن علائق افراد ذینفع تنظیم نماید، لذا می باید در ابتدای کار افراد ذینفع و نیز سهم و نقش آنها را مشخص سازد.

مرحله ۴:

الف: ارزیابی محیط خارجی. در برگزیده فرصت ها و تهدیدهایی است که سازمان با آن ها مواجه می باشد. لذا در این مرحله باید کلیه نیروهای وارد بر سیستم و گرایشات مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فنی تأثیر گذار شناخته شده و گروه های ذینفع مورد ارزیابی قرار گیرند.

ب: ارزیابی محیط داخلی. به ارزیابی خود سازمان به منظور تشخیص نقاط قوت و ضعف آن می پردازد. سه مقوله مورد ارزیابی شامل منابع سازمانی (مردم، اقتصاد، اطلاعات و...)، راهبردهای موجود و عملکرد (به لحاظ نتایج و زمان بندی) می باشد.

مرحله ۵: تشخیص و تبیین مسائل راهبردی. برنامه ریزی راهبردی به هر مسئله با هر میزان اهمیت نمی پردازد و صرفاً در برگزیده مسائل اساسی ناظر بر خط مشی سازمان است که در این مرحله طرح می گردند.

مرحله ۶: تدوین و تنظیم راهبرد ها. در این مرحله راهبردها و اولویت آنها برای اقدام در زمینه مسائل و امور کلیدی برنامه ریزی تدوین و تنظیم می گردد.

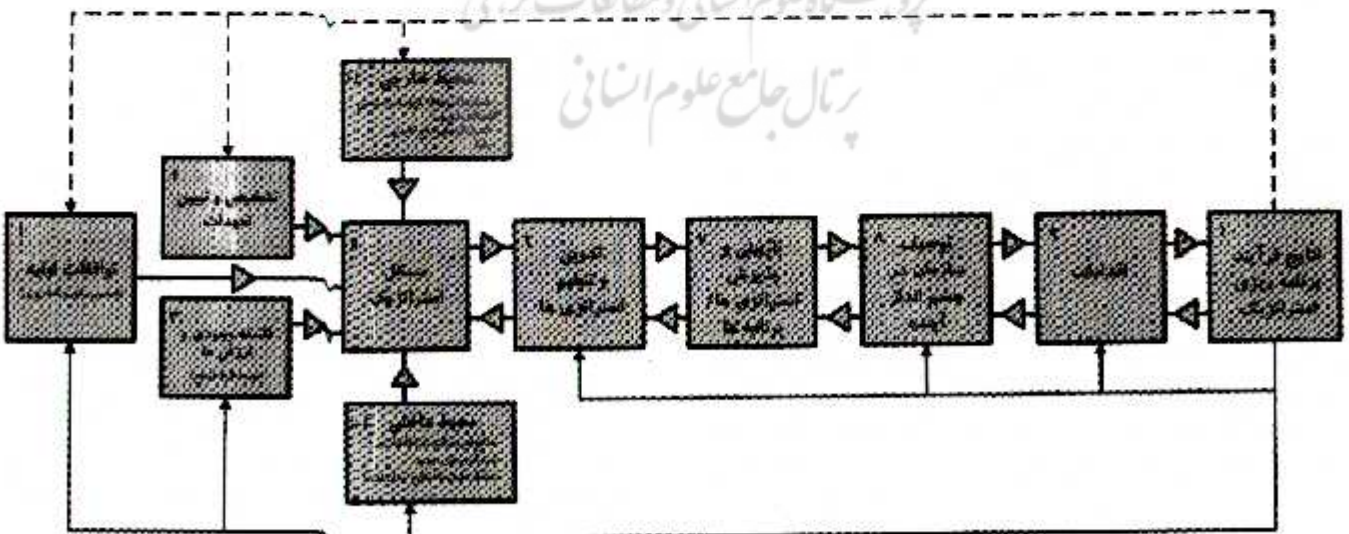
مرحله ۷: بازبینی و پذیرش راهبردها و برنامه ها. در این مرحله گزینه های مختلف قابل اجرا در برنامه ریزی راهبردی مورد بازبینی قرار گرفته و امکانات اجرایی گزینه، موانع موجود بر سر راه آن و... بررسی می گردد.

مرحله ۸: توصیف سازمان در چشم انداز آینده. که بیان کننده موفقیت سازمان در صورت اجرای صحیح راهبردهای پیش بینی شده و عینیت یافتن پتانسیل ها (توان های بالقوه) آن می باشد.

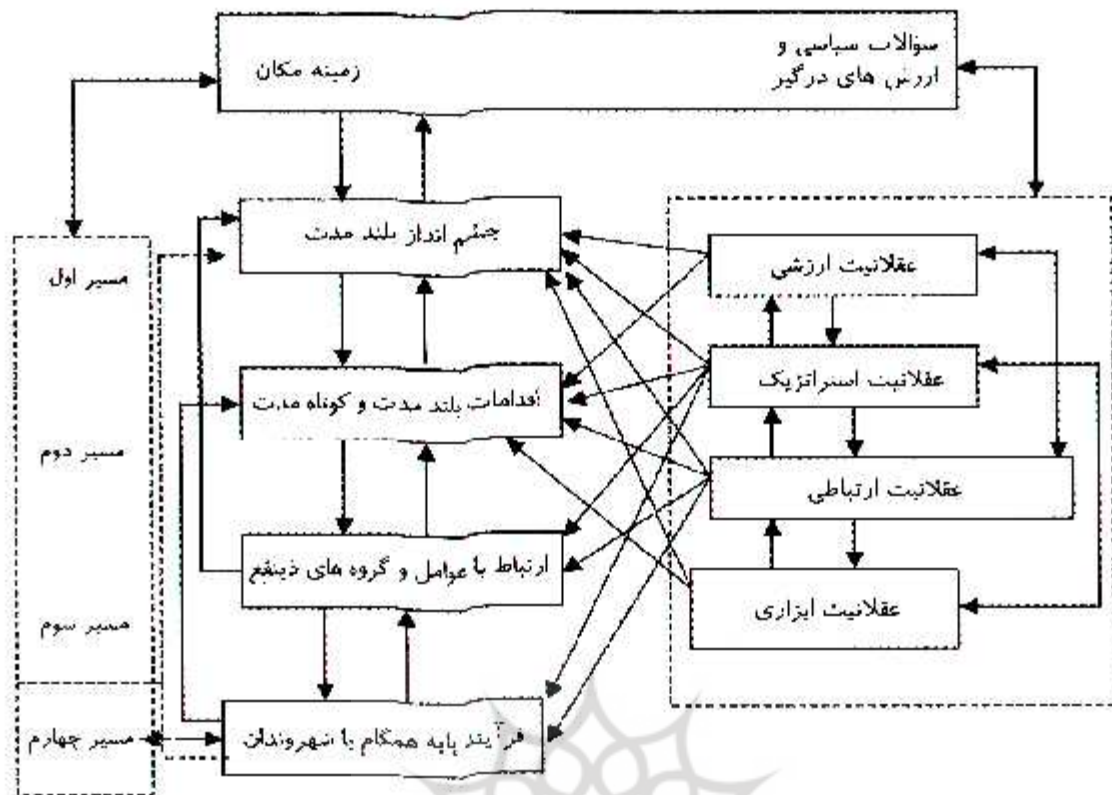
مرحله ۹: اقدامات برای اجرا و اعمال راهبردها طرح می گردند.

مرحله ۱۰: نتایج فرایند برنامه ریزی راهبردی. که پس از اجرا و در این مرحله حاصل می گردند.

در شکل ۱ مدل فرایند پیشنهادی برابسون نشان داده شده است.



شکل ۱: مدل فرایند برنامه ریزی راهبردی برابسون، مأخذ: (Bryson, 2004)



شکل ۲. رویکرد چهار سویه با توجه به تعاملات احتمالی مفاهیم متفاوت عقلانیت (Aibrechts, 2004)

از آنجا که برنامه‌ریزی فضایی تقریباً هیچ گونه پتانسیلی برای هماهنگ‌سازی راهبردها ندارد، بنابراین مسیر سوم به جلب مشارکت افراد، گروه‌ها و نهادهای مرتبط مورد نیاز برای همکاری و مشارکت حقیقی آن‌ها و نقشی که آن‌ها می‌توانند در ایجاد توافق، گرفتن حمایت اولیه و ایجاد مشروعیت ایفا نمایند، می‌پردازد. مهارت‌های تخصصی و قدرت تخصیص ابزارهای کافی برای اجرای اقدامات پیشنهادی معمولاً در بخش‌ها، افراد، گروه‌ها، نهادها و سازمان‌های مختلف پراکنده هستند. یکپارچه سازی در سه بعد ماهوی^{۵۸}، سازمانی و بزاری (حقوقی و بودجه) در اینجا مطرح است. چهارمین مسیر، در رابطه با یک فرایند قدرت بخشی جامع و بادوام‌تر است که شهروندان را در تصمیم‌گیری‌های عمده دخالت می‌دهد. در این فرایند، شهروندان با نقطه نظرات مختلف بکدیگر آشنا شده و در قالب نقطه نظرهای خود تفکر می‌کنند. به این صورت یک گنجینه درک متقابل با یک نوع سرمایه اجتماعی و فکری ایجاد می‌شود (Innes, 1996). محصول نهایی شامل تحلیل فرایندهای اصلی شکل دهی به محیط اطراف من، چهارچوبی بود. یکپارچه و بلندمدت، برنامه‌ای برای اقدامات بلند و کوتاه مدت، تعیین بودجه، و تدوین یک راهبرد برای مرحله اجرا می‌شود. با معرفی عقلانیت ارزشی، این رویکرد از برنامه‌ریزی صرفاً مبنی بر احتمال، فراتر می‌رود^{۵۹}. ماحصل فرایند که شامل یک توافق با حداقل اختلاف بین عوامل کلیدی است بستن تعهد نامیده می‌شود که طی آن برنامه‌ریزان، شهروندان، بخش خصوصی، و صنوف مختلف دولت وارد توافقات اخلاقی و مدیریتی و مالی می‌شوند تا اقدامات را بهتر بفهمند. برای تصمیم‌گیری و اجرای رسمی که پاسخگویی بیشتری به زمینه و توافقات حاصله در طول فرایند برنامه‌ریزی داشته باشند، نگرش چهار سویه از سیاستمداران، شهروندان، متخصصین بخش‌های مختلف، و حیطه‌های گوناگون مورد علاقه آنها می‌خواهد که با همکاری بکدیگر از ابتدا تا پایان در کل فرایند از جمله در ایجاد راهکارها، طراحی

از آنجا که برنامه‌ها، گرفتن تأییدات سیاسی، و اجرای عملی حضور داشته باشند. به این صورت مورد های مختلف، نه به عنوان محل‌هایی تهی از قدرت، بلکه به عنوان ابزارهایی برای شناخت و پاسخگویی به موارد استفاده از قدرت و تعهد. برنامه‌ریزان و دیگر طرف‌ها که به مسائل موجود توجه دارند. شناخته می‌شوند (Finnvbjerg, 2002). نگرش چهارسویه پیشنهادی نمی‌تواند روابط قدرت را تغییر دهد اما بین قدرت بخشی، همانگونه که در مسیر چهارم ایجاد شد، از تلاش‌های جمعی گشت‌دهنده برای تغییر این روابط قدرت حمایت می‌کند.

۴-۵- اصول نهایی در ارائه یک الگوی برنامه‌ریزی فضایی راهبردی موفق در ارائه یک الگوی برنامه‌ریزی فضایی راهبردی موفق باید به اصولی مبتنی بود. این اصول عبارتند از:

۱-۴-۵- فرایند از برنامه مهم‌تر است. به منظور برنامه‌ریزی مکانیزه صحیح برای فرایند، باید زمان لازم به این امر اختصاص یابد.

۲-۴-۵- واقع‌گرایی. در مورد این که برنامه‌ریزی راهبردی چگونه می‌تواند به انجام رساند، بار واقع بین بود و لذا بیش از حد و نیز کمتر از توان سیستم وعده داده نشود.

۳-۴-۵- تعهد فرایند نیزمند حمایت سیاسی جدی و نیز منابع (انسانی، ابزارها، و امکانات) کافی است. حسن تعهد نسبت به تلاش‌های توسعه راهبردی، از نتایج اصلی شرکت می‌باشد.

۴-۴-۵- شفافیت. هدف از فرایند باید به وضوح مشخص شود و در خصوص آن چه نه باید بدان دست یافت، باید توافق نظر حاصل گردد. اهداف اجرایی باید واقع‌بینانه بوده، به وضوح تعریف شده و به نتایج مشخصی رهنمون گردند.

۵-۴-۵- اعتبار تیم هدایت کننده فرایند باید از افراد حرفه‌ای تشکیل شده باشد. به علاوه حمایت رهبران سیاسی، و نیروهای اقتصادی - اجتماعی باید جلب شود و فعالیت‌های توسعه راهبرد مشروعیت و اعتبار یابد.

۵-۴-۶- مشارکت پذیری. فرآیند باید فرصت کافی جهت مشارکت قشر وسیعی از گروه‌های ذینفع و اجتماعات محلی را در مراحل مختلف به طور حقیقی فراهم سازد.

۵-۳-۷- ارتباطات. فرآیند باید مکانیزم‌هایی را فراهم نماید که موجب تعامل و ارتباط روشن و کامل میان گروه‌های درگیر در فرآیند شود.

۵-۳-۸- قابلیت رؤیت. فعالیت‌های فرآیند باید در مقابل چشمان جامعه محلی و گروه‌های مختلف ذینفع، ذینفوذ و ذیمدخل و به خوبی ارائه شود.

۵-۴-۹- اجرا. همانقدر که به برنامه‌ریزی توجه می‌شود باید به اجرا نیز پرداخته شود. در این خصوص باید بتوان به سؤالاتی مانند چگونه؟ توسط چه کسی؟ با چه منابعی؟ و... به درستی پاسخ داد.

۵-۴-۱۰- اقدامات هدفمند تلاش‌ها باید هدفمند بوده و در پی کسب موفقیت از طریق انجام پروژه‌های کوچک محلی، اقدام نمایند.

۵-۴-۱۱- ارزیابی تغییرات. همواره باید بر شرایط محیطی، عملکرد اجرایی و... نظارت گردیده و بر انجام ارزیابی و اصلاحات مداوم تأکید گردد.

۵-۴-۱۲- نوآوری. فرآیند باید در ارائه راه حل، و پیشبرد مراحل، خلاقیت و نوآوری را تشویق نماید.

۵-۴-۱۳- تسهیل. به تیم هدایت کننده فرآیند باید به عنوان تسهیل کنندگان فرآیند نگریسته شود. باید از ایجاد یک تیم یا نگرش تک بعدی، و نیز برخورد احساسی نسبت به شرایط برنامه، اجتناب نمود.

۵-۴-۱۴- پیوستگی. فرآیند برنامه‌ریزی قضایی راهبردی باید به موضوعات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی، و فنی به صورت هماهنگ، متعادل و پیوسته بپردازد.

۶- جمع بندی

برنامه‌ریزی قضایی راهبردی که در این مقاله بدان پرداخته شد، به عنوان یک فرآیند دموکراتیک، باز، گزینشگر و پویا مطرح است و چارچوبی برای حل مشکلات چالش‌ها، و بستری برای انجام اقدامات کوتاه مدت در یک رویکرد بازبینی شده دموکراتیک را فراهم می‌سازد. در حقیقت پیچیدگی رو به رشد مسائل و مشکلات

پی نوشت:

نبره‌ها، نگرانی در مورد توسعه‌های فاقد برنامه و تصادفی، مشکلات مربوط به از هم گسیختگی و نکته‌نگر شدن بافت‌ها، افزایش توجه بی‌سابقه به مسائل زیست محیطی، تأکید بر نیاز به تفکرات دراز مدت و هدف بازگشت به یک شیوه واقع‌نژادانه و مؤثر، همه و همه شرایط و بستری را پدید آورده‌اند که طی آن برنامه‌ریزی نهاد بدون اتخاذ تصمیمات راهبردی مؤثر بر آن‌ها فائز آید. در این مقاله سعی گردید تا ضمن روشن ساختن بسیاری از وجوه مبهم برنامه‌ریزی قضایی راهبردی، طرح اصولی جامع بر گرفته از جدیدترین متون علمی و تجربی موجود، بستری علمی را برای سنجش و ارزیابی طرح‌های در حال تهیه و یا تدوین یافته فراهم کرد. همچنین / اجایی که صحبت از برنامه‌ریزی قضایی راهبردی بدون طرح فرآیند صحیح و کارا برای آن، فاقد ارزش است، در این مقاله تلاش شد تا از میان کلیه فرآیندهای موجود با لحاظ نمودن مؤلفه‌های قابل حصول بیشتری از میان اصول ساختاری برنامه‌ریزی قضایی راهبردی، دو فرآیند جدید براساس (۲۰۰۴) - به سبب تأکید بر بخش عمومی - و فرآیند پیشنهادی آلبرشت (۲۰۰۴) - به سبب یاد نمودن چهارنگرین مکمل در رابطه با برنامه‌ریزی قضایی راهبردی - طرح و تفسیر گردد. آن چنان که در این مقاله نیز بدان اشاره گردید این دو مدل، به سبب نداشتن پتانسیل موفقیت بالاتر و پاسخگویی بیشتر به نیازهای این رویکرد برنامه‌ریزی، در میان سایر فرآیندها، حائز توجه و اهمیت بسیار بوده و این در شرایطی است که هر دوی آن‌ها برای بسیاری از برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای همچنان نا آشنا باقی مانده‌اند.

تصورات انتزاعی و تمهیم‌های ناشی از علم نظری در عمل می‌تواند به نظریه پردازان کمک کند تا بخشی از آنچه را که در عمل یاد گرفته می‌شود را بیش‌از پیش بیابند از سوی دیگر برنامه‌ریزان راهبردی نیز از طریق رویکردها و فرآیندهای جدید می‌توانند به گونه‌ای بهتر هدایت شوند. سؤال اساسی در اینجا مربوط به شیوه به کارگیری این تجارب برنامه‌ریزی قضایی راهبردی در آینده است که می‌باید طرح شود آیا تمسک به این رویکرد، قدرت تشویق کنندگی کافی را برای تغییر مسیر توسعه خواهد داشت، یا اینکه صرفاً پوششی تزئینی برای پنهان کردن اختلافات رو به رشد در عرصه‌های برنامه‌ریزی است؟

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

- 1 - Albrechts
- 2 - Neoconservative
- 3 - Postmodernism
- 4 - Modern Nation State
- 5 - Fragmentation
- 6 - Approaches
- 7 - Frameworks
- 8 - Restructuring Proceed
- 9 - Passive
- 10 - Pragmatic
- 11 - Localized
- 12 - Cullingworth
- 13 - Local Zoning Systems
- 14 - Land Rights
- 15 - Coherent City
- 16 - Convenient City
- 17 - Compact City
- 18 - Extensive Plan
- 19 - Comprehensive Plan
- 20 - Rational Plan
- 21 - Top - Down Manner
- 22 - Stakeholders

- 23 - Plan- Making
- 24 - Participation
- 25 - Open Multilevel Type of Governance
- 26 - Contextual Factors
- 27 - Ideal Fit
- 28 - Context Framework
- 29 - Holism
- 30 - Kunzmann
- 31 - Healey
- 32 - Mobilizing
- 33 - Concept
- 34 - Procedure
- 35 - Planning Officers Society
- 36 - National Funding Streams
- 37 - Regeneration
- 38 - Strategic Planning for Regional Development in the UK
- 39 - Dimitriou
- 40 - Thompson
- 41 - Place Focus
- 42 - Integration
- 43 - Where of Things
- 44 - Trends
- 45 - Uncertainties
- 46 - Competing Values
- 47 - Plan Making
- 48 - Feedback
- 49 - Bryson
- 50 - Strategy Change Cycle
- 51 - Coalition

۵۲ - برای مطالعه جزئیات بیشتر در رابطه با این فرآیند مراجعه شود به (Bryson, 2004).

- 53 - Value rationality
- 54 - Communicative rationality
- 55 - Instrumental Rationality
- 56 - Strategic Rationality
- 57 - Krumholz
- 58 - Substantive



۵۹ - برای مطالعه جزئیات بیشتر در رابطه با برنامه‌ریزی مبتنی بر احتمال مراجعه شود به (Alexander, 1988).

- 60 - Commitment package
- 61 - Arenas

فهرست منابع:

مرادی مسیحی، وراز، (۱۳۸۴) برنامه‌ریزی راهبردی و کاربرد آن در شهرسازی ایران، نمونه مورد کلان شهر تهران، انتشارات پرنافازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران. مهندسان مشاور فرهنگ، (۱۳۷۹) برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.

- Ackoff, R. (1970), "A Concept of Corporate Planning", John Wiley & Sons, New York.
- Albrechts, L. 14, 2006, : 1487-1500, "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects". European Planning Studies.
- Albrechts, L. 6, (2001), : 293- 310, "In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective". International Planning Studies.
- Albrechts, L. 31, (2004), : 743-758, "Strategic (spatial) Planning Reexamined". Environment and Planning B: Planning and Design.
- Albrechts, L. 69, (2003), : 113-130, Healey, P. & Kunzmann, K. R. "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe". Journal of the American Planning Association.
- Alexander E. 26 (1), (1988), : 15-19 "After Rationality: Towards a Contingency Theory for Planning", Society.
- Ansoff, H. I. 1, (1980),:131-148 "Strategic Issue Management". Strategic Management Journal.
- Bryson, J. M & Roering, W. D. (1996), "Strategic Planning Options for the Public Sector". IN PERRY, J. L. (Ed.)

- Handbook of Public Administration. Second ed, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Bryson, J. M. 21,(1988): 73-81, "A Strategic Planning Process for Public and Nonprofit Organizations". Long Range Planning.
- Bryson, J. M. (2000), "Strategic Planning and Management for Public and Nonprofit Organizations and Communities in the United States". IN SALET, W. & FALUDI, A. (Eds.) the Revival of Strategic Spatial Planning, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.
- Bryson, J. M. (2004), "Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations", 3rd edition, Jossey-Bass, San Francisco.
- Bryson, J. M. & Roering, W. D. 48, (1988)b, : 995-1005, "Initiation of Strategic Planning by Governments". Public Administration Review.
- Chapin F S. (1965), "Urban Land Use Planning", University of Illinois Press, Urbana, IL.
- Cullingworth J B. (1993), "Planning Control in Comparative Context", Routledge, London.
- Cullingworth J B. (1972), "Town and Country Planning in Britain", Allen and Unwin, London.
- De Kort, Inge. (2009), "Development Approach for Integrated Area Development Projects", Dissertation to obtain the degree of doctor at the University of Twente.
- Eadie, D. C. 43, (1983), : 447-452, "Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector", Public Administration Review.
- ESPN. (2005), "What is Spatial Planning". Home Page, European Spatial Planning Observation Network. [Cited 4/4 2009]. Available from <http://www.espon.org.uk/spatialplanning.htm>.
- Flyvbjerg B. 21, (2002): 357 - 366, "Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story", Journal of Planning Education and Research.
- Glasbergen, P. & Driessen, P. P. J. 23, (2005): 263-277, "Interactive Planning of Infrastructure: The Changing Role of Dutch Project Management". Environment and Planning C: Government and Policy.
- Healey P. (1997)a, : 21- 36, "An Institutional Approach to Spatial Planning. in Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe", UCL Press, London.
- Healey P. (1997), "Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies", Macmillan, London.
- Healey P. 28, (2004), : 45 -67, "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", International Journal of Urban and Regional Research.
- Healey, P. 2, (2003): 101 - 123, "Collaborative Planning in Perspective", Planning Theory & Practice.
- Innes J. 62, (1996):460 - 472, "Planning Through Consensus-Building, a New View of the Comprehensive Planning Ideal", Journal of the American Planning Association.
- Kaufman J L, Jacobs H M. (1987): 21- 31, "A public Planning Perspective on Strategic Planning", Journal of the American Planning Association 53.
- Kreukels A. (2000) : 53-5, "An institutional Analysis of Strategic Spatial Planning: the Case of Federal Urban Policies in Germany", A Faludi Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.
- Kunzmann K. (2000) : 259- 265, "Strategic spatial development through information and communication", in The Revival of Strategic Spatial Planning Eds W Salet, A Faludi, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.
- Mintzberg, H. (2002) : 3-9, "Five Ps for Strategy, in The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases", Eds H Mintzberg, J Lampel, J B Quinn, S Goshal, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Mintzberg, H. (1994) "The Rise and Fall of Strategic Planning", Prentice Hall International, New York.
- Olsen, J. B. & Eadie, D. C. 1982, "The Game Plan; Governance with Foresight", The Council of State Planning Agencies, Washington.
- Ozbekhan, H. (1969),:145-155, "Towards a General Theory of Planning, in Perspective of Planning", Ed. E Jantsch, OECD, Paris.
- Poister, T. H. & Streib, G. D. 22, (1999) : 308-325, "Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes", Public Productivity & Management Review.
- POS (PLANNING OFFICERS SOCIETY). (2009):3, "The Future of Strategic Spatial Planning".
- Salet, W. & Faludi, A. (2000) "The Revival of Strategic Spatial Planning", Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.
- T. Dimitriou, Harry & Thompson, Robin. (2007) :46-62, "Strategic Planning for Regional Development in the UK", Taylor & Francis, UK.