

بخش ویژه

برنامه‌ریزی و مدیریت شهری



چکیده

مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی لزوماً همان سادگی مسائل علوم تجربی را ندارند. پیچیدگی سازمان یافته (نهادینه) این دسته مسائل آنها را از مسائل دیگر عرصه‌ها متمایز می‌سازد. سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتضایی نتیجه تلاش‌های سازمان یافته‌ای هستند که در مسیر تحول تفکر و عمل برنامه‌ریزی و مدیریت، هریک از طریق ابزارها و روش‌هایی در پی چیرگی بر این دسته از مسائل برآمده‌اند و هر کدام کمابیش موفقیت‌هایی نیز به دست آورده‌اند. اما پیچیدگی، عدم قطعیت، ابهام، وجود پیوندهای درونی و چیزهایی از این دست در بین مسائل برنامه‌ریزی، یافتن راه حل برای آنها را بسیار دشوار ساخته است. در آغاز قرن جدید به نظر می‌رسد انگاره‌هایی چون برنامه‌ریزی مبتنی بر همکاری و برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی و نیز ایده حکمرانی خوب، مکمل برنامه‌ریزی استراتژیک و به دنبال آن برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز شده‌اند.

کلید واژه‌ها: پیچیدگی سازمان یافته، مسائل شریر، برنامه‌ریزی استراتژیک و اقتضایی، حکمرانی خوب.

# پیچیدگی مسائل در برنامه‌ریزی شهری و رویکردهای مواجهه با آنها

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

## طرح مسئله و هدف

اگر چه برنامه‌ریزی شهری سابقه‌ای در حدود یک قرن دارد اما هنوز ابعادی از آن ناگشوده باقی مانده است. پرسش‌های زیادی وجود دارد که هم نظریه پردازان برنامه‌ریزی و هم برنامه ریزان حرفه‌ای تلاش کرده‌اند تا به آنها پاسخ دهند. اما به نظر می‌رسد هیچ پاسخ مشخصی برای این دست پرسش‌ها در دست نیست و یا اگر پرسیده شوند چه بسا پاسخ‌های گوناگون برای آنها یافت شود. برخی از آنها عبارتند از:

۱- چرا با وجود یک برنامه "خوب"، عناصر و وقایع کاملاً متفاوت از آنچه انتظار می‌رود رفتار می‌کنند؟ ۲- چرا هنوز فجایع برنامه‌ریزی بسیاری وجود دارد، از شهرهایی که غرق در اتومبیل شده‌اند تا خیل جمعیت جوان‌های بی‌خانمان؟ ۳- چرا حتی زمانی که سیستم برنامه‌ریزی شهری تلاش می‌کند تا در فرآیندی فراگیر و همه شمول به کار بپردازد، مردم هنوز خود را در آن مهجور و ناکام احساس می‌کنند؟

**اگر مسائل برنامه‌ریزی شهری ساده بود، امکان داشت بتوان آنها را به تعداد محدودی از رابطه و متغیر تقلیل داد. در این صورت می‌شد به تعریف جامع و مانعی از آنها رسید و اهداف و وسایل تحقق آنها را با قطعیت کامل طراحی کرد**

فرضیه اصلی که در این مقاله در برابر این قبیل پرسش‌ها قرار داده شده، این است که در بسیاری مواقع نزد برنامه ریزان شهری رویکردها، تلقی‌ها و تبیین‌های ساده‌انگارانه‌ای از مسائل شهری و راه‌حل‌های آن وجود دارد. در حالی که مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی با پیچیدگی نهادینه و سازمان یافته‌ای که حاصل شبکه‌های اجتماعی زمینه آنهاست، از مسائل دیگر عرصه‌های علوم تجربی متمایز می‌شوند. به دلیل شکافی که بین تبیین و تجویز برنامه‌ریزان شهری و آنچه مسائل و واقعیت‌های سیستم‌های اجتماعی پیچیده نامیده می‌شود وجود دارد، برنامه‌ریزی از اثربخشی مورد انتظار خارج می‌شود.

هدف این مقاله جست و جو و طرح ویژگی‌های است که مسائل برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در قلمرو عمومی و سیستم‌های پیچیده اجتماعی در مقایسه با مسائل عرصه‌های دیگر در بردارنده آن است؛ و نیز تلاش‌هایی که در سوی دیگر - سازمان‌ها و سیستم‌های برنامه‌ریزی که با آن مسائل پیچیده روبه‌رویند - برای چیرگی بر آنها انجام شده است.

در این چارچوب سه رویکرد اصلی سیستمی، استراتژیک و اقتصادی که در سیر اندیشه و روش‌های برخورد با مسائل پیچیده قلمرو عمومی - در اینجا با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری - و به منظور چیرگی بر آنها ظهور پیدا کرده‌اند، تشریح می‌گردد و نقاط قوت و ضعف آنها از هم باز شناخته می‌شود.

نتیجه‌ای که از سیر بازشناسی تحول رویکردهای سه گانه مذکور در برنامه‌ریزی شهری حاصل می‌شود، اتخاذ رویکردی اقتصادی در چارچوبی استراتژیک همراه با نوعی برنامه‌ریزی برای هماهنگ‌سازی مرحله اجراست که بعد از برنامه‌ریزی استراتژیک صورت می‌گیرد. البته ناگفته نماند که در طول دو دهه آخر قرن بیستم ضرورت ایجاد "هماهنگی" در مرحله اجرا جای خود را به "همکاری" و اخیراً با تحولات جدید در حکمرانی خوب به مفهوم "تشریک مساعی" داده است.

## تلقی ساده از مسائل و راه‌حل‌های برنامه‌ریزی

مسئله حالت یا موقعیتی است که با توجه به سیستم ارزشی مسلط - که می‌تواند بازار، بخش دولتی و یا افراد باشد - و همچنین انتظارات آنان نامطلوب پنداشته شود و اینجاست که برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی آگاهانه برای پرکردن این شکاف - بین وضع موجود و اهداف و ایده‌آل‌ها وارد عمل می‌شود. برنامه‌ریزی مثل بیشتر فعالیت‌های انسانی مبتنی بر تلقی و ادراکی است که فرد یا سازمان‌های مختلف از جهان واقعی به دست می‌آورند. این تصور و ادراک از مسئله می‌تواند در برخی افراد مشترک باشد و یا اصلاً در برخی از آنها نباشد. به عبارت دیگر، مسئله و راه‌حل بر ادراک افراد مبتنی است.

آنها شرایط عینی از جهان واقعی نیستند و ساختاری ذهنی دارند (Cartwright, 1973, 181).

تلقی ساده انگارانه و مکانیستی از دنیای بیرونی و روابط علی و معلولی بین پدیده‌های مختلف می‌تواند شیوه‌ای چون برنامه‌ریزی کلیشه‌ای [۱] یا تهیه طرح‌های جامع و سنتی را موجه سازد. مسائلی که برنامه‌ریزان شهری در اوایل شروع نهضت برنامه‌ریزی مدرن با آن مواجه بودند، ماهیتی نسبتاً ساده داشته‌اند. "... اولین برنامه ریزان شهری می‌توانستند در مواجهه مستقیم با مسائل، علل و راه‌حل‌هایی برای آنها بیابند. بیماری حصیه در آب حامل سالمونلا، هجوم میکروب نتیجه انباشت زباله و رفت و آمد بسیار مشکل نتیجه وجود خیابان‌های گل آلود و بدون کف سازی است" (Fatudi, 1973, 137).

اگر بتوان با قطعیت کامل چنین تبیین‌هایی ارائه داد، یعنی اگر این چنین شرایطی در جهان واقعی وجود داشته باشد، البته برنامه ریزان کلیشه‌ای و یا طرح‌های جامع اثربخشی خواهند داشت. به عبارت دیگر، اگر مسائل در برنامه‌ریزی شهری ساده بود، امکان داشت بتوان آنها را به تعداد محدودی از رابطه و متغیر - مشابه علوم تجربی - تقلیل داد. در این صورت می‌شد به تعریف جامع و مانعی از آنها رسید و اهداف و وسایل تحقق آنها را با قطعیت کامل طراحی کرد. در صورت عدم تحقق چنین شرایطی و با فرض شبکه‌های پیچیده، برنامه‌ریزی سنتی و کلیشه‌ای ساده پنداری خامی بیش نخواهد بود.

ابزارهای مورد استفاده در  
برنامه ریزی سستی به تبع ادراک  
ساده شارحان آن کالبدی  
بودند؛ ابزارهایی چون  
استانداردهای فنی، طرح جامع  
و مقررات کاربری زمین

برنامه ریزی شهری نمونه‌ای در این زمینه است. جهت‌گیری کلیشه‌ای در آن تا حد زیادی نتیجه استیلاي رشته‌های معماری و عمران در اوایل شکل‌گیری آن بوده است. تلقی رابطه‌های علی و معلولی بسیار ساده و سطحی و عدم فهم مکانیسم‌های علی نهان موجب مسائل، باعث می‌شد راه‌حل‌ها هم بسیار ساده و سطحی تعبیه شوند. ابزارهای مورد استفاده در برنامه‌ریزی سستی به تبع ادراک ساده شارحان آن کالبدی بودند؛ ابزارهایی چون استانداردهای فنی، طرح جامع و مقررات کاربری زمینی.

در حوزه برنامه‌ریزی شهری همین تلقی ساده از مسائل و علل موجب آن به دیگر انواع مسائل شهری نیز تسری پیدا کرد. بدین ترتیب، این فرض پدید آمد که اگر شیوع یک بیماری همه گیر علت مشخصی داشته باشد که بتوان آن را با اعمال برخی کنترل‌های خاص مهار کرد، پس می‌توان نتیجه گرفت که دیگر مسائل شهری نیز این گونه‌اند. نتیجه نهایی این گونه تفکر این بود که با شناخت و مداخله در علل ریشه‌ای مسائل می‌توان آنها را با ارائه برنامه‌ای مشخصی و کالبدی برای همیشه رفع کرد.

تاریخ برنامه‌ریزی شهری شاهد شمار زیادی از این گونه تبیین‌ها و ردیابی ریشه‌های علی و راه‌حل‌های صرفاً کالبدی بوده است. در جایی که نواحی آلوده و فرسوده درون شهری ناشی از وجود واحدهای مسکونی زیر استاندارد و کیفیت است و یا فقدان حس مشترک اجتماعی [۲] حاصل زندگی در نواحی شهری بسیار بزرگ بدون فرم است، لا بد فقدان حس همسایگی نیز ریشه در قصور در ایجاد مراکز و مغازه‌های خرید و فروش محلی در واحدهای همسایگی دارد. به این ترتیب، با تخریب واحدهای مسکونی زیر استاندارد، دیگر نواحی آلوده درون شهری وجود نخواهند داشت. تقسیم‌بافت شهری به واحدهای همسایگی در حقیقت به نوعی احیای همان شیوه زندگی اجتماعات روستایی قلمداد می‌شود. با ایجاد واحدهای تجاری در کنج خلوت نواحی مسکونی جدید، افراد ساکن در آنها روابط بسیار صمیمی و دوستانه‌ای پیدا خواهند کرد. جوهره و روح این نوع برخورد با مسائل شهری را پل دیویداف [۳] در اظهار نظری که درباره برنامه ریزان کالبدی داشته است، این گونه بیان می‌کند (ibid, 133-4): "برنامه ریز کالبدی شخصی است که با ایجاد شرایطی در جهت کاهش زمان مسافرت از خانه به محل کار در پی رفع مسئله از خود بیگانگی ساکنان شهری است".

بسیاری از این گونه تصورات و تبیین‌های ساده‌نگارانه و تجویزهای غالباً کالبدی برای مسائل دنیای بیرونی و سیاست‌های مبتنی بر آن، در نتیجه پیشرفت‌های رشته‌هایی چون سایبرنتیک، تحلیل سیستمی و مدیریت استراتژیک بعد از دهه ۱۹۶۰، از سوی عالمان اجتماعی مورد انتقادات شدیدی قرار گرفتند. در نتیجه این انتقادات، برنامه ریزان شهری به آثار جانبی ناخواسته مداخلات خود آگاهی پیدا کردند و برنامه‌ریزی شهری مقوله‌ای بسیار فراتر از قلمرو دگرگونی کالبدی و جبرگرایی برخاسته از آن شناخته شد. برنامه ریزان شهری به این ادراک از محیط برنامه‌ریزی رسیدند که مسائل آن، با مسائل ساده علوم تجربی همسان نیست بلکه ماهیتی پیچیده و درهم تنیده دارد که رویکردهای متفاوتی را از آنچه تا دهه ۱۹۶۰ اعمال می‌شد طلب می‌کند. اما چه ویژگی‌های مشخصی در مسائل و محیط و سیستم برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی وجود دارد که برنامه ریزان را به حساسیت و درک و شناخت عمیق‌تر از مسائل و راه‌حل‌های متناسب با آن سوق می‌دهد؟

### ویژگی‌های مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی

واقعیت این است که ابزارهای عقلایی که وجود دارند صرفاً بر دو گونه از مسائل به خوبی کارگردند: اولین دسته مسائلی هستند که می‌توان عناصر سازنده آنها را از هم جدا کرد و تا حد تعدادی متغیر و رابطه تقلیل داد. این مسائل سیستم‌ارزش تک بعدی دارند؛ همانند آن دسته مسائلی که در علوم تجربی و به وسیله تجارب آزمایشگاهی و اندازه‌گیری و تجزیه و تحلیل مورد بررسی قرار می‌گیرند. گاهی اوقات حتی فعالیت‌های دقیق و دشواری که مستلزم زمان، هزینه و دانش فراوانی است - همانند فرستادن شاتل به کره ماه - نیز در این دسته قرار می‌گیرد، چون هدف و ابزار رسیدن به آن کاملاً مشخص است - اگر چه تدبیر آن سهل و ساده نیست (Hall, 1989, 3-17).

دومین دسته مسائلی هستند که بی‌نهایت پیچیده اما غیر نهادینه و سازمان نیافته‌اند. اینها شامل مسائلی هستند که اگر چه شمار متغیرهای آن بسیار زیاد است ولی تقریباً از هم مجزا هستند و ارتباطی با یکدیگر ندارند. در چنین موقعیت‌هایی نمونه‌گیری و روش‌های تجزیه و تحلیل آماری می‌تواند راه‌حل‌هایی فراهم کند (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75).

مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی همانند مسائل علوم تجربی یا مسائل پیچیده سازمان نیافته نیستند. آنها مسائلی با پیچیدگی نهادینه یا سازمان یافته [۴] محسوب می‌شوند. بیشتر دشواری برنامه‌ریزی نیز به علت همین واقعیت است که شیوه‌شناختی و حرفه‌ای غالب بر آن متأثر از شیوه‌شناختی علوم تجربی و حرفه مهندسی است که برای شبکه‌های سیستم‌های پیچیده مفید و کارگر نیست. این شیوه صرفاً برای مسائل سیستم‌های بسته کارگر است که در آن مسائل قابل تفکیک و تعریف پذیرند و ممکن است راه‌حل‌هایی قطعی برای آنها وجود داشته باشد. اما مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه‌حل‌ها و تعریف‌های روشن و دقیق را بر نمی‌تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی‌شوند. در این نوع مسائل راه‌حل‌های مقبول به قضاوت‌های

ارزش وابسته است. نه به دلایل تکرارپذیر. برای این ادعا چند دلیل وجود دارد (Albrecht, 1986, 25):

۱- برای هر مسئله در علوم تجربی می توان صورت بندی کاملی با تمام اطلاعات ضروری برای درک و حل مسئله فراهم ساخت. در مورد مسائل برنامه ریزی اطلاعات مورد نیاز برای درک آن به ابده ما از حل مسئله بستگی دارد. بنابراین درک مسئله و حل آن فرایندی همزمان و یکپارچه هستند. به زبان دیگر، نمی توان مسئله را بدون شناخت زمینه آن، که در حقیقت زمینه حل مسئله نیز هست، درک کرد.

۲- در برنامه ریزی شهری حتی زمانی که یک راه حل یافت شد نیز معیار قطعی برای شناخت دقیق وجود نخواهد داشت. با این حال برنامه ریزی به دلیل مواجهه با محدودیت منابع و زمان به جست و جوی راه حل "درست" پایان می دهد و از آن پس معیار و راه حل خوب - کافی | ۵ | به کار برده می شود.

۳- هیچ آزمون غایی و فوری برای راه حل های برنامه ریزی - برخلاف مسائل علوم تجربی - در دسترس نیست. نتایج راه حل های برنامه ریزی بعد از طی دوره زمانی طولانی آشکار می شود و علاوه بر این بر مسائل حوزه های دیگر نیز نقش تعیین کننده ای دارد. در این حوزه هیچ رودخانه کم عمقی برای یادگیری از طریق آزمون و خطا وجود ندارد.

۴- هر یک از مسائل برنامه ریزی اساساً منحصر به فرد هستند؛ یعنی اینکه به رغم وجود شباهت هایی بین مسائل حال و گذشته، تفاوت های مهم و اجتناب ناپذیری بین آنها به چشم می خورد. هیچ گروه از مسائل وجود ندارند که راه حل های به کار رفته برای آنها در موقعیت های دیگر نیز کاربرد داشته باشد. در زمینه اجتماعی پیچیده کنونی، هر مسئله ای احتمالاً منحصر به فرد است.

۵- در علوم تجربی راه حل ها برای مسائل صرفاً به عنوان فرضیه هایی هستند که در برابر رد ابطال قرار می گیرند. هر چه فرضیه ای در برابر ابطال ها بیشتر دوام آورد به همان نسبت بیشتر تأیید می شود. بر عکس آن، رویکردهای برنامه ریزی سازنده اند؛ به این معنی که هدف در آنها ابطال راه حل ها نیست بلکه یافتن راه حل های عملی برای مسائل موجود است.

در زمینه سیاست گذاری عمومی، همان گونه که پیش تر تشریح شد، برنامه ریزان شهری با مسائل ساده یا سازمان نیافته مواجه نیستند. مسائلی که در این قلمرو در برابر آنان قرار می گیرد، مسائل پیچیده و سازمان یافته ای هستند که رتیل و وبر [۶] از آنها با عنوان مسائل شریر [۷] یاد می کنند. ابزارهای شناخته شده بس مختصری برای مواجهه با این دسته مسائل وجود دارند. مسائل شریر در مفهوم ذاتی خود شر نیستند. به این دلیل این نام بر آنها اطلاق می شود که وقتی کسی سعی در حل و فصل آنها می کند، پیچیده تر می شوند. برای مسائل شریر ۸ ویژگی عنوان شده است (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75):

### مسائل برنامه ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه حل ها و تعریف های روشن و دقیق را بر نمی تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی شوند. در این نوع مسائل راه حل های مقبول به قضاوت های ارزشی وابسته است - نه به دلایل تکرارشدنی

۱- برای مسائل شریر مدل و فرمول بندی مشخص و قطعی وجود ندارد؛ ۲- فرمول بندی و فهم مسئله ای شریر، مترادف با حل آن است.

۳- برای مسئله راه حل درست یا غلط وجود ندارد. راه حل ها فقط می توانند نسبت به یکدیگر و سیستم ارزشی که در آن به کار رفته اند، به طور نسبی "خوب" یا "بد" باشند.

۴- زمانی که مسئله شریر حل شد، دیگر راهی برای شناخت آن وجود نخواهد داشت. در نتیجه به شناخت و آگاهی دائم از این گونه مسائل نیاز است و همیشه برای بهبود راه حل های پیشنهادی قلمروهایی وجود دارد.

۵- تعداد روش های ممکن دارای کاربرد برای حل مسائل شریر نامحدود است.

۶- تفاسیر زیادی از مسائل شریر وجود دارد که بسته به تفاسیر انتخاب شده راه حل ها نیز تغییر می کند.

۷- وقتی یک بار راه حلی برای مسئله شریر آزمایش شد، آن راه حل دیگر تکرارشدنی [در موقعیت های مشابه دیگر] نخواهد بود. چیزی که انجام شده، به هر حال انجام شده است. بدون شباهت به علوم تجربی، روش آزمون و خطایی که بتوان دنبال کرد وجود ندارد.

آنچه مشخص و بارز می نماید، این واقعیت است که مشکلات در عرصه برنامه ریزی شهری بیشتر ناشی از ماهیت درهم تنیده و پیچیدگی سازمان یافته مسائل است؛ به طوری که مسئله ای در حوزه ای خاص ممکن است آثار بازدارنده ای در حوزه های دیگر در اجرا داشته باشد. این آثار نیز می توانند به گونه ای تغییر و تکثیر شوند که سیستم را از حالت پیش بینی شدنی و پایدار خارج کند. عده ای از محققان از این وضعیت و شرایط با عنوان "پیوندهای محیطی" [۸] یاد می کنند و اوضاع این چنین محیط هایی را در هم ریخته و آشوبناک [۹] می انگارند. به یک نمونه از این گونه تأثیر و تأثرها اشاره می شود (Ibid).

"چند سال امریکا از سیاست "برنامه حمایت از قیمت محصولات کشاورزی" با هدف کمک به کشاورزان متضرر پیروی می کرد. این برنامه به کاهش برخی از نابسامانی ها در حیطه تولیدات کشاورزی کمک کرد و بدین وسیله به آنان اجازه داد تا تصمیم گیری های خود را کارآمدتر کنند. یکی از آثار جانبی این سیاست، تشویق کشاورزان برای مکانیزه کردن عملیات کشاورزی بود. اما کشاورزان کوچک در این موقعیت رقابتی دچار زیان شدند. بسیاری از این گروه کشاورزان مزارع خود را فروختند. در نتیجه کارگران زیادی که روی زمین کار می کردند بیکار شدند. میلیون ها تن از کشاورزان بیکار به سوی شهرهای مرکزی هجوم آوردند تا جایی که خود به پاره ای از یک بحران شهری بزرگ بدل شدند.

ماسون و میتروف [۱۰] با تأیید این دسته از ویژگی های مسائل شریر معتقدند که برنامه ریز با سیاست گذار کسی است که با تغییر سیستم اجتماعی به وضعیت بهتر سعی در کمک به آن دارد. به نظر این دو محقق، سیاست گذاری عمومی در برابر این دست مسائل در بردارنده مشخصه هایی است که - آن گونه که از عبارات آنان بر می آید - متضمن مشکلات زیادی برای برنامه ریزان و سیاست گذاران عمومی است. مشخصه های اصلی سیاست گذاری در قلمرو عمومی از این قرارند (Ibid):

- ۱- پیوندهای داخلی [۱۱]: زمانی می توان از این ویژگی بحث کرد که هر مسئله واحدی به شدت با مسائل دیگر مرتبط باشد. به طوری که گاهی این پیوندها چرخه های بازخوردی می سازند. هزینه فرصت های از دست رفته یا آثار جانبی سیاست ها که در بررسی مسئله ای خاص مطرح می گردند، اغلب به حوادث و عوامل خارج از قلمرو آن مسئله خاص مربوط می شوند؛ یعنی عوامل احتمالی.
- ۲- پیچیدگی: به خاطر وجود عناصر و ارتباطات بیشماری که در مسائل شریر وجود دارد، در این حوزه موضوعات متعددی به چشم می خورند که تجزیه و تحلیل ها و مداخلات می تواند به سوی آنها جهت گیری شوند. در ضمن، راهبرد و سیاست های متعددی نیز در عمل می تواند اتخاذ شوند.
- ۳- عدم قطعیت: محیطی که مسائل شریر در آن واقع اند، محیطی دائماً پویا و متحول است. بنابراین از عوامل ضروری در برنامه ریزی و قواعد سیاست گذاری این است که برنامه ریزی باید خطر جو، احتمال پذیر و در عین حال انعطاف پذیر باشد.

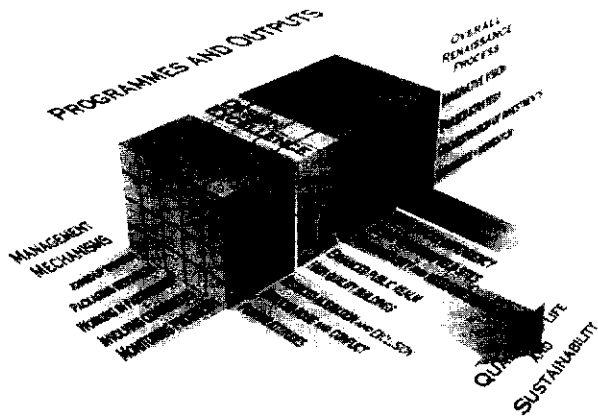
در سیستم های مکانیکی هدف کاملاً شناخته شده است و مسئله اگر چه بغرنج است ولی تمام فرایندها تقریباً فیزیکی است اما در مورد برنامه ریزی شهری شرایط بسیار پیچیده تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست و گروه ها و افراد در سازمان های مختلف منافع متفاوتی دارند. دوم اینکه اهداف بسیار بیشتر از یکی است و این اهداف در بین خود نیز با تضاد روبه رویند

۴- ابهام [۱۲]: تبیین درست و یا راه حل صحیحی در مورد مسائل شریر وجود ندارد. نوع مسئله و جواب را سیستم ارزش فردی یا بینش افراد تعیین می کند.

۵- تضاد: در حل موضوعات پیچیده سیاست های عمومی، تضاد بین منافع افراد و گروه های در جدال رقابتی برای منابع اجتناب ناپذیر است.

۶- محدودیت های اجتماعی: امکانات و محدودیت های اجتماعی، سازمانی، تکنولوژیکی و یا سیاسی تأثیر مشخصی بر سیاست های اتخاذ شده برای حل مسائل پیچیده قلمرو عمومی و موفقیت و عدم موفقیت در حل این مسائل دارد. تصدیق و اذعان آنچه درباره ویژگی مسائل شریر و سیاست گذاری در قلمرو عمومی طرح گردید، برای برنامه ریزان شهری که در این گونه محیطها به کار می پردازند، دارای اهمیت حیاتی است. این بدان معنی است که هنگام تلاش برای رفع مسئله ای خاص می بایست ارتباط بالقوه میان آن مسئله و دیگر سیاست ها و مسائل سنجیده شود. آنها در تهیه هر گونه برنامه و یا تدوین سیاست باید بپذیرند که:

- ۱- هر برنامه و یا سیاستی باید با توجه به حل تعداد مشخصی از مسائل و موضوعات مطرح شود.
- ۲- این مسائل بدون تردید با هم تا حدی مرتبط اند؛ در نتیجه سیاستی که برابری حل مسئله ای اتخاذ می شود، نوعاً باید با سیاست های تکمیلی دیگر همراه گردد تا از عهده همه مسائل برآید.
- ۳- تعداد کمی از مسائل وجود دارند که می توان جداگانه به بررسی و حل و فصل آنها پرداخت. علاوه بر این، هر راه حل سیاستی ممکن است به دیگر مسائل مرتبط و یا حتی همان راه حل سیاستی که برای حل مسئله اتخاذ شده است، ابعاد جدیدی بدهد. آنچه از همه این بحث ها می توان برای برنامه ریزان شهری نتیجه گرفت، این است که پیچیدگی مسائل این قلمرو را به رسمیت بشناسند و از طریق اصلاح و بهبود رویکردهای موجود - یا اتخاذ رویکردهای جدید - شناخت و تحلیل عناصر تشکیل



دهنده پیچیدگی را مدنظر قرار دهند و در نهایت با اعمال ابزارهایی به هدایت آنها بپردازند. در طول قرن بیستم برای چیرگی بر پیچیدگی مسائل، سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتضایی در سیر اندیشه برنامهریزی در قلمرو عمومی ظهور پیدا کرده‌اند. در ادامه مقاله این سه رویکرد تشریح می‌گردند و نقاط قوت و ضعف آنها از هم باز شناخته می‌شوند.

### رویکرد سیستمی

این رویکرد با کمک گرفتن از سه حرکت فکری قرن بیستم - یعنی ساختارگرایی، سبیرتیک و نظریه اطلاعات - شکل گرفت و توسعه پیدا کرد. از میان مفاهیم اصلی آن (تعامل، ارتباط با محیط، کلیت، سازماندهی و پیچیدگی) مفهوم آخر توجه دانشمندان علوم تجربی و انسانی را به خود مشغول داشته است. بدین ترتیب، در سال‌های بعد از دهه ۱۹۸۰ مفهوم پیچیدگی در بطن تفکرات مربوط به تحلیل سیستم‌ها قرار گرفته است.

### ابزارهای رویکرد سیستمی برای چیرگی بر پیچیدگی

دانیل دوران در کتاب "نظریه سیستم‌ها" (۱۳۷۶) تشریحی نسبتاً خلاصه و مفید از این ابزارها به دست داده است. ابزارها و روش‌هایی چون "مدل‌سازی و شبیه‌سازی"، "فنون کمک به تصمیم‌گیری" و "نمایش‌های تصویری" که برای شناخت پیچیدگی، نمایش و چیرگی بر آنها استفاده می‌شوند.

### الف: مدل‌سازی و شبیه‌سازی

مدل در معنای وسیع کلمه به هر نوع نمایش یا ارائه از یک سیستم اطلاق می‌شود. این ارائه می‌تواند اشکال مختلفی (ذهنی، فیزیکی، لغوی، تصویری - ترسیمی یا ریاضی) داشته باشد. مدل‌ها برای اهداف مشخصی به کار می‌روند؛ معرفی قابل فهم‌تر سیستم‌های طبیعی پیچیده، کمک به حل مسائل مشکل و کمک به جریان آموزش یا کاهش هزینه - همانند آنچه در مدل‌های مصنوعی پرواز وجود دارد - از جمله اهدافی است که از مدل‌سازی انتظار می‌رود.

تقسیم‌بندی‌های مختلفی از مدل‌ها ارائه شده است. در یک تقسیم‌بندی کلی، اینها به مدل‌های فیزیکی و مدل‌های ریاضی یا انتزاعی طبقه‌بندی می‌شوند. از نظر لاری، سه نوع مدل را می‌توان از هم تشخیص داد: مدل‌های توصیفی یا تشریحی (۱۳)، مدل‌های پیش‌بینی‌کننده (۱۴)، و مدل‌های برنامهریزی (۱۵) [LCC, 1973, 9-13].

**- مدل شناختی یا توصیفی:** کار چنین مدلی معرفی سیستم به گونه‌ای است که ویژگی‌های مورد نظر سیستم را با کنار گذاشتن مواردی که مهم به نظر نمی‌رسند به وضوح نشان می‌دهد. از مدل‌های شناختی یا توصیفی در ارائه وضع موجود ساختارهای محیط شهری و کاستن از پیچیدگی ظاهری آنها استفاده می‌شود. بیشترین کاربرد این مدل‌ها در تعریف سیستم و مسائل موجود آن است.

**- مدل پیش‌بینی‌کننده:** عمل مدل مذکور در این خلاصه می‌شود که طبق شناختی که از یک سیستم در موقعیت مشخص وجود دارد، رفتار آتی آن در موقعیت‌های جدید پیش‌بینی می‌شود. مدل‌های پیش‌بینی رشد جمعیت یا پیش‌بینی رشد میزان مالکیت اتومبیل در دوره زمانی مشخص (متغیر وابسته) با در نظر گرفتن متغیرهای مستقلی چون رشد درآمد (برای مثال) از جمله نمونه‌های این نوع مدل‌ها به شمار می‌آیند. این نوع مدل‌ها به جای شبیه‌سازی وضع کنونی به شبیه‌سازی آینده می‌پردازند. بیشترین کاربرد این مدل‌ها در تولید و تحلیل الگوریتم‌های پیشنهادی و به عبارت دیگر پیش‌بینی عملکرد سیستم در زمان‌های آتی است.

**- مدل‌های برنامهریزی یا تصمیم‌گیری:** کار این مدل تهیه اطلاعات برای تصمیم‌گیران است و امکان گرفتن تصمیمات مطلوب در جهت دستیابی به اهداف از قبل تعیین شده را فراهم می‌کند. مدل‌های برنامهریزی اگر چه شاید به نوعی شکل بسط یافته مدل‌های پیش‌بینی به حساب می‌آیند اما به گونه‌ای ساخته می‌شوند که صرفاً آنچه را که احتمال روی دادن آن می‌رود بیان نمی‌کنند بلکه به ما می‌گویند چه طیفی از عملکرد در دستیابی به اهداف مشخص ممکن است. این نوع مدل‌ها بیشتر در تولید برنامه که درون برخی محدودیت‌ها چون اهداف و منابع و نظایر آن تهیه می‌شوند به کار می‌روند.

انواع مدل‌ها و فرایندهای برنامهریزی و تصمیم‌گیری در این دسته قرار می‌گیرند.

### ب: فنون کمک به تصمیم‌گیری

به غیر از مدل‌سازی و شبیه‌سازی، برای کمک به تصمیم‌گیری در محیط‌های پیچیده و با وجود متغیرهای متعدد از روش‌هایی استفاده می‌شود که از آنها تحت عنوان فنون کمک به تصمیم‌گیری یاد می‌گردد. در بحبوحه جنگ جهانی دوم، چند تن از دانشمندان امریکایی و انگلیسی در جهت تصمیم‌گیری‌های استراتژیک یا در امر مطالعه مسائل و سازماندهی کمک‌های عمده‌ای انجام دادند. موفقیت عملکرد آنها که تصمیماتی را که تا آن زمان به صورت شهودی گرفته می‌شد با عنصری عقلایی پیوند دادند، سبب توسعه بسیار تحقیقات و مطالعاتی شد که تحقیق عملیاتی [۱۶] نام گرفت. تحقیق عملیاتی عبارت است از کاربرد روش‌های علمی تحلیل و شیوه‌های محاسبه در سازماندهی عملیات انسانی. تحقیق عملیاتی در سه حوزه مطالعاتی مختلف امکاناتی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار می‌دهد (دوران، ۱۳۷۶، ص ۶۱-۴۳).

**– حوزه ترکیبی:** در این حوزه از روش مطالعات ترکیبی استفاده می‌شود و آن زمانی است که کلیه پارامترهای لازم برای محاسبه تصمیمی که باید گرفته شود به دقت شناخته شده باشد. در این حالت از دو روش الگوریتم و برنامه نویسی خطی استفاده می‌شود.

**– حوزه اتفاق:** در این حوزه از روش انتخاب‌های تصادفی استفاده می‌شود و آن زمانی است که برای تصمیم گیرنده امکان سنجش دقیق عناصر وجود ندارد زیرا عناصر مذکور متغیرند و در حول ارزشی میانگین نوسان دارند. در این حالت حساب احتمالات اجازه می‌دهد تا راه‌حلی مطلوب و حجم امکانات مورد نیاز مشخص شود.

**– حوزه رقابت:** در این حوزه از نظریه بازی‌ها سود جسته می‌شود و آن زمانی است که تصمیم گیرنده به تنهایی در برابر حوادث قرار ندارد بلکه باید تصمیمات شرکا یا رقبای خود را که هر کدام دارای گرایش‌های کمابیش پیش‌بینی ناشدنی هستند به حساب آورد.

#### پ: نمایش تصویری

در بین ابزارهایی که در رویکرد سیستمی استفاده می‌شود، نمایش هندسی اهمیت ویژه‌ای دارد. این گونه نمایش همچون روش‌های دیگر ارائه تصویری، حالت نمایش ثانوی را دارد و تکمیل‌کننده نحوه دیگر ارائه یا نمایش (متن) به حساب می‌آید. تمامی مشاهدات همگن می‌توانند از طریق تصویر به نمایش درآیند. نمایش تصویری به سه صورت انجام می‌گیرد: شبکه، نمودار و نقشه.

#### رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی شهری

این رویکرد با تحقیقات و آثار افرادی چون چی‌پین، چادویک و مک‌لولین [۱۷] وارد حوزه برنامه‌ریزی شهری شد و برای چیرگی بر پیچیدگی سیستم‌های شهری – و به پیروی از بنیان آن – بیشترین تأکید خود را بر تخصص‌های فنی گذاشت. این تخصص‌ها عبارت بودند از تجزیه و تحلیل سیستم شهری، پیش‌بینی تغییرات آینده و شبیه‌سازی مدل‌های پیشنهادی (Roberts, 1974, 19).

سیستم که قلب و موضوع اصلی مورد عمل برنامه‌ریزی به شمار می‌آید، در حقیقت ترکیبی است از انواع فعالیت‌های انسانی که با حرکت انسان‌ها، مواد، انرژی و اطلاعات به هم مرتبط می‌شود. به نظر مک‌لولین، خاستگاه و سرچشمه اصلی مطالعات شهری بر اساس رویکرد سیستمی عقیده‌ای شهودی است مبنی بر اینکه الگوهای سکونتگاهی انسانی می‌تواند به عنوان یکی از انواع سیستم‌ها در نظر گرفته شود (Ibid, 20).

برنامه‌ریزی شهری از نظر شارحان رویکرد سیستمی، کاربرد روش علمی در مواجهه با مسائل جهان واقعی است. چارچوب ادراکی [۱۸] (مدل) به برنامه‌ریز اجازه می‌دهد تا در فرایندی ضروری به تنظیم و سازماندهی متغیرها بپردازد. به نظر چادویک با استفاده از مدل‌سازی و تحدید سیستم‌های بیرونی به وسیله آن می‌توان از تعداد متغیرها و تنوع آنها کاست و از این طریق فرایند تغییرات در جهان را درک کرد و در مراحل بعد به پیش‌بینی و ارزیابی آنها پرداخت. تنها از طریق فرایند هوشمند مدل‌سازی است که می‌توان سیستم‌های پیچیده با متغیرهای نامحدود جهان واقعی را قابل فهم ساخت (Chadwick, 1978, 63-7). نظریه پردازان رویکرد معتقدند که متغیرهای موجود در راه‌حل مسئله باید با متغیرهای خود مسئله همخوانی داشته باشد. یک سیستم با تعداد متغیر معین، فقط می‌تواند به وسیله سیستم در خوری کنترل شود که حداقل شامل همان تعداد متغیر باشد (Solesbury, 1974, 13).

رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی شهری به رغم تمام ادعاهای برنامه‌ریزان سیستمی در ارائه یک نظریه یکپارچه و منسجم (هم‌مختوایی و هم‌رویه‌ای) برای تبیین و درک پدیده‌های مختلف و تجویز راه‌حل برای مسائل برنامه‌ریزی با انتقادات شدیدی مواجه شد (Healey et al, 1982, 6-21).

اگرچه نمی‌توان نگرشی را که این رویکرد در شناخت جایگاه انسان و سیستم‌های مختلف در جهان ارائه می‌دهد نادیده گرفت، اما تناقضی منطقی در این بین وجود داشت. به رغم ادعای شارحان سیستمی، سیستم برنامه‌ریزی شهری بسیار متفاوت از – مثلاً – سیستم دفاع هوایی یا سیستم کنترل یک سائل فضایی است (Hall, 1996, 367).

برخلاف سیستم‌های مکانیکی که در آن عوامل و عناصر سیستمی به صورت جبری عمل می‌کنند و همه وقایع پیش‌بینی شدنی است، سیستم‌های اجتماعی، احتمالاتی‌اند و رفتار شهودی آنها را نمی‌توان به راحتی پیش‌بینی کرد. علاوه بر این، دور و پسخوراند چنین سیستم‌هایی پیچیده است – و این نیز مزید بر علت است. به نظر چادویک، در سیستم‌های اجتماعی گروه‌های فردی هر یک شاخص‌های خود را برای عمل تنظیم می‌کنند و سازمان می‌دهند. به عبارت دیگر، انسان به تغییرات خارجی با تصمیمی که از درون سیستم می‌گیرد واکنش نشان می‌دهد و در ضمن آنان می‌توانند باعث بروز تغییرات خارجی در تصمیمات خود شوند؛ در حقیقت آنها هم علت‌اند و هم معلول، و هم فاعل‌اند و هم مفعول (Roberts, 1974, 24-25). حال این تفاوت را این گونه بیان می‌کند: کنترل در سیستم‌های مهندسی اساساً در داخل سیستم است، در حالی که در اینجا این سیستم – یعنی شهر و منطقه – در داخل سیستم کنترل خود قرار دارد (Hall, 1996, 368).

در این زمینه، علاوه بر آنچه ذکر گردید، تفاوت‌های دیگری نیز به چشم می‌خورد. در سیستم‌های مکانیکی هدف کاملاً شناخته شده است و مسئله اگرچه بفرنج است ولی تمام فرایند تقریباً فیزیکی است و تابع قوانین علم فیزیک که آنها نیز به نوبه

در طول قرن بیستم برای چیرگی بر پیچیدگی مسائل، سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتضایی در سیر اندیشه برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی ظهور پیدا کرده‌اند

خود شناخته شده‌تر از قوانین حاکم بر رفتار انسان‌هاست. اما در مورد برنامه‌ریزی شهری شرایط بسیار پیچیده‌تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست و گروه‌ها و افراد در سازمان‌های مختلف منافع متفاوتی دارند. دوم اینکه اهداف بسیار بیشتر از یکی است و این اهداف در بین خود نیز با تضاد روبه‌روند؛ و از این دست‌اند اهدافی چون رشد اقتصادی و حفاظت از محیط زیست و ارتقای زندگی‌پذیر شهرها (Hall, 1989, 237).

سرانجام در سال ۱۹۷۵ با انتقادات شدیدی که به رویکرد کاملاً علمی و سیاست‌زدایی شده از برنامه‌ریزی سیستمی وارد شد، بارتون هاریس [۱۹]، نامدارترین برنامه‌ریز سیستمی، توانست اظهار کند که دیگر معتقد نیست مسائل بسیار مشکل برنامه‌ریزی را بتوان با روش‌های بهینه‌یابی حل کرد (Hall, 1996, 365).

### رویکرد استراتژیک

از سال‌های دهه ۸۰-۱۹۷۰ بیشتر شرکت‌های تجاری و سازمان‌های اداری مفهوم استراتژی و تاکتیک را از علوم جنگی اقتباس کردند (Bruton, 1984, 78 - 82 & Bruton and Nicholson, 1984, 21-41)، تا:

- ۱- از عهد محیط بسیار پیچیده پیش‌بینی ناشدنی برآیند؛ و
- ۲- رهیافتی عملی برای مدیریت و تصمیم‌گیری تدوین کنند تا با تغییرات انطباق یابد و از عدم قطعیت موجود بهره‌برداری کند. آنسف [۲۰] از تمایز بین استراتژی و تاکتیک‌های نظامی بهره‌برده و یک چارچوب سلسله‌مراتبی تنظیم کرده است که سه سطح تصمیم‌گیری مدیریتی را درون خود جای داده است (الن شارل، ۱۳۷۱ و ibid):
- ۱- تصمیمات استراتژیک که در صدد ایجاد ارتباط بین شرکت و محیط تجاری است.
- ۲- تصمیمات اداری که مرتبط با تعیین اندازه، شکل و ساختار شرکت است.
- ۳- تصمیمات اجرایی و عملیاتی که مرتبط با جنبه‌های عملیاتی و اجرایی شرکت است.

به همین ترتیب، سیمون نیز سازمان را به صورت کیکی سه‌لایه می‌بیند که قاعده آن شامل فرایندهای کاری بنیادین است، سطح میانی آن فرایندهای تصمیم‌سازی را در بر می‌گیرد که عملیات روزانه سیستم را هدایت می‌کند و در نهایت رأس آن شامل فرایندهای تصمیم‌سازی برنامه‌ریزی نشده است که برای طراحی سیستم، تدوین اهداف و بازنگری اجرا بسیار ضروری است.

در حوزه ادارات دولتی و عمومی فرند و جی‌سپ [۲۱] (۱۹۶۹) ایده‌های منشعب از رویکردهای سازمانی و استراتژیک را به کار بردند. این کاربرد همسو با توسعه و اثبات این نظر بود که برنامه‌ریزی فرایندی متوالی از انتخاب‌های استراتژیک است. این دیدگاه نشان می‌دهد مشکلاتی که در تصمیم‌گیری‌ها به چشم می‌خورد، ممکن است با ملاحظه آنها در زمینه استراتژیکی وسیع‌تر کاهش یابد، به این دلیل که زمینه استراتژیکی وسیع، دیگر مسائل مرتبط با تصمیمات حاضر و آینده را در بر می‌گیرد. بعدها پاور، فرند، هیک‌لینگ و بولت [۲۲] کاربرد این رویکرد را

در قلمرو عمومی و برنامه‌ریزی شهری بسط بیشتری دادند. آنها اصول و روش‌هایی برای انتخاب استراتژیک و کنترل آن ارائه کردند که به صورت‌بندی و اجرای سیاست‌های استراتژیک کمک فراوانی می‌کند. مهم‌ترین این اصول به اختصار از این قرارند: (ibid) ۱- پذیرش این حقیقت که تصمیمات استراتژیک با هم ارتباط و پیوند درونی دارند؛ ۲- تدوین یک سلسله‌مراتب برای صورت‌بندی سیاست‌ها و انتخاب آنها؛ ۳- تدوین چارچوب و رهیافتی کلی برای تصمیم‌سازی که وجود عدم قطعیت را تأیید می‌کند و اجازه می‌دهد مسائل پیچیده و انتخاب سیاست‌های گزینه‌بتواند در این چارچوب دنبال شود.

در مقالاتی درباره سلسله‌مراتب و سطوح صورت‌بندی سیاست‌های مرتبط با برنامه‌ریزی، دایموند در ضمن تأیید و تقویت ارتباط بین سطوح مختلف این سلسله‌مراتب اظهار می‌دارد که هر سطح از برنامه‌ریزی، کارکردی استراتژیک برای سطوح پایین‌تر ایفا می‌کند و برعکس، به وسیله سطح استراتژیک فراتر از خود محدود می‌شود. این ترتیب سلسله‌مراتبی از صورت‌بندی سیاست‌ها و گزینش آنها اجازه می‌دهد تا ارتباطات بین انتخاب سیاست‌ها در هر سطح بتواند جداگانه دنبال شود اما در درون چارچوبی که تدبیر روشنی برای دستیابی به ارتباط عمودی بین آنها فراهم آید.

سالیسبوری [۲۳] عناصر اساسی تفکر استراتژیک را به قرار زیر خلاصه کرده است (ibid):

۱- فعالیتی هدفمند برای تعیین جهتی که یک سازمان به طور کامل به سوی آن حرکت خواهد کرد؛ ۲- تمرکز و توجه به تعامل بین سازمان و محیط اطرافش؛

۳- شناخت عدم قطعیت موجود هم در درون سازمان و هم در محیط بیرون آن؛ ۴- تدوین دیدگاهی بلندمدت که در آن پیامد کامل تصمیمات روزانه قابل سنجش است؛ ۵- انجام ملاحظات و بررسی‌های وسیع‌تر و عمیق‌تر پیشنهادی گزینه، هم درباره اهداف گزینه و هم اقدامات ممکن؛ ۶- تدوین و ساخت سطوح سلسله‌مراتبی برای تصمیم‌گیری که در آن تصمیمات سطوح بالاتر، تصمیمات سطوح پایین‌تر را محدود می‌کند؛ و ۷- ایجاد هماهنگی بین اقدامات و تصمیمات عوامل و مراجع مختلف برنامه‌ریزی با اهداف تعیین شده.

رویکرد اقتضا اگر چه گذشتن از مکاتب کلاسیک و رفتاری، نظریه جهان شمول سیستمی، رویکرد استراتژیک و روی آوردن به واقعیت است اما در عین حال مغایرتی با رویکردهای مذکور ندارد بلکه مکمل آنهاست



در اینجا یک نکته هشدار دهنده از سالیسبوری جای تأمل دارد. نتایج مطالعات وی درباره کاربرد رویکرد استراتژیک مایوس کننده بوده است. از یک طرف، فرایند برنامه‌ریزی گاهی اوقات در ارائه سیاست‌های استراتژیک مشخصی شکست خورده است و از طرف دیگر، سیاست‌هایی که صورت‌بندی شده‌اند اغلب در تأثیر گذاری بر روی حوادث بعدی ناموفق بوده‌اند. به نظر وی در حقیقت اغلب سیاست‌های استراتژیک در اکثر تصمیم‌گیری‌ها، برخلاف تعهد رسمی که از سوی کارگزاران دولتی اظهار شده است، نادیده گرفته می‌شود. برای مواجهه با این مسئله، سالیسبوری معتقد است که توجهات باید از برنامه‌ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش شرط این جهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه‌ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاستی استراتژیک وجود ندارد، مگر با وجود قدرت استراتژیک مسئول که متعهد به اجرای سیاست‌هاست. در عمل، سالیسبوری معتقد است که به جای برنامه استراتژیک، باید تصمیمات و اقدامات استراتژیک بر روی داده‌های نهایی فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک باشند.

با مفروض گرفتن نتایج تحقیقات درباره عدم موفقیت برنامه‌ریزی استراتژیک در عمل، هر چارچوب ایده‌آل در برنامه‌ریزی استراتژیک نباید نیازها و ضرورت کنترل فرایند تخصیص منابع را بر روی تسهیل در فرایندهای اجرایی نادیده بگیرد. از این رو سه اصل برای تدوین چارچوب تصمیم‌گیری ایده‌آل برای تهیه برنامه‌های استراتژیک ضروری است (Bruton & Nicholson, 1984; Bruton, 1984):

۱- باید سطوحی از سلسله مراتب برنامه‌ریزی وجود داشته باشد، به طوری که سطح بالایی به نوعی برنامه‌ریزی سطح پایین را محدود کند و - برعکس - خودش با برنامه‌ریزی سطوح بالاتر هدایت شود. تنها در این صورت است که سیاست‌های کلی برای تغییرات در آینده می‌تواند به صورت پیشنهادی تفصیلی‌تر برای اجرا درآید.

۲- باید ارتباط روشنی بین استراتژی و اجرا وجود داشته باشد. تنها در این صورت است که می‌توان استراتژی‌هایی را که از سطوح بالاتر به سطوح اجرایی در پایین سلسله مراتب ابلاغ می‌شوند و همچنین ارتباطات عمودی بین صورت‌بندی سیاست‌ها و اجرا را تشریح کرد و استحکام منطقی آنها را در سطوح مختلف تضمین کرد. برای تضمین کارایی و اعتبار سیاست‌ها ایجاد پیوندهای نیرومند در کل سلسله مراتب ضروری است.

۳- چارچوب ایده‌آل مورد نظر باید به قدر کافی قوی باشد و انعطاف لازم را برای پذیرش رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی داشته باشد. چون این ویژگی در پیگیری تغییرات اقتصادی - اجتماعی در بخش عمومی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

علاوه بر این، هر نوع گرایش به پیچیده سازی سطوح سلسله مراتبی برنامه‌ریزی در سازگاری با پیچیدگی‌های مضاعف موجود در اهداف بخش عمومی (ضرورت توجه به اصل تنوع لازم)، باید با دانش نظری ما در حوزه "اجرا" تعدیل شود. تحقیقات گان [۲۴] روشن می‌سازد که شمار و تعداد بیشتر پیوندها در فرایندهای صورت‌بندی سیاست‌ها و اجرای آنها، مساوی با ورود عوامل احتمالی بیشتر است که می‌تواند مانع اجرای موفق طرح‌های پیشنهادی گردد. پیش‌نیازهایی که گان برای اجرای موفق برمی‌شمارد، نشان از آن دارد که جلوگیری از تأثیر عوامل احتمالی چقدر دشوار است.

پیش‌نیازهایی چون وجود مرجعی نسبتاً مستقل و منفرد در هر سطح، درک کامل از اهداف عملیاتی که باید به آنها دست یابیم، نیاز به مشخصات کاملی از ویژگی‌های وظایفی که باید به وسیله هر یک از مراجع شریک در حرکت به سوی این اهداف انجام گیرد، و در نهایت ارتباط کامل بین این مراجع و هیئت‌های برنامه‌ریزی و اجرایی. (ibid)

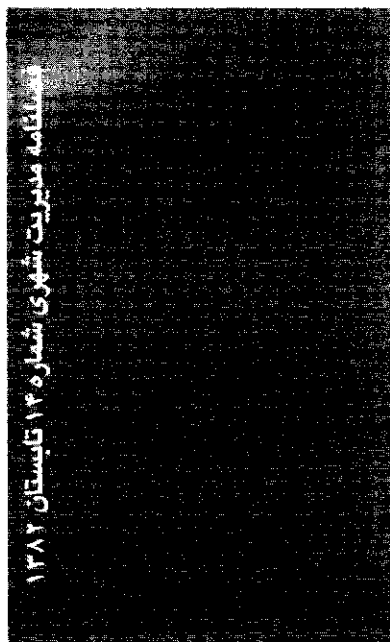
با وجودی که دستیابی به این شرایط امکان‌پذیر نیست ولی این نکته کتمان‌ناپذیر است که تعدد عوامل دخیل در این فرایند مساوی با کاهش امکان اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌ها و سیاست‌هاست. در این میان نباید مسئله ایجاد ارتباطات افقی بین مراجع مختلف و عوامل مؤثر در سطوح مختلف سلسله مراتب را نادیده گرفت. اگر چه وجود سطوح سلسله مراتبی در صورت‌بندی و تدوین طرح‌ها، تعریف نوع ارتباط افقی و سلسله مراتبی لازم را برای رسیدن به اهداف سیاست‌های فرا دست راحت‌تر می‌کند، اما نباید پیچیدگی ارتباطات بین سازمانی را نیز نادیده گرفت.

### رویکرد استراتژیک در برنامه‌ریزی شهری

درباره سرچشمه این رویکرد در برنامه‌ریزی کالبدی، می‌توان مدعی بود که بانی فیلد - از دانشگاه شیکاگو - اولین اظهار نظر منسجم را در این باره ارائه کرده است. در اواسط دهه ۱۹۵۰، رابرت با همکاری دیویداف مقاله نظریه انتخاب در برنامه‌ریزی [۲۵] را ارائه کرد که به نوعی پایه‌گذار این رویکرد در برنامه‌ریزی کالبدی بوده است (I'aludi, 1982, 97).

در بریتانیا، تفکر کاملاً مستقل مدارس آن ریشه در آثار و تحقیقات انستیتو تحقیق در عملیات [۲۶] داشت که اکنون نامش به مرکزی برای تحقیقات سازمانی و عملیاتی تغییر یافته است. تحقیق در مسائل عملی تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت آغاز کار این انستیتو بوده است. قسمتی از گزارش فریند و جی‌سپ در حقیقت مهم‌ترین برهانی است که به نفع این رویکرد پرداخته شده است

سالیسبوری معتقد است که توجهات باید از برنامه‌ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش شرط این جهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه‌ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاستی استراتژیک وجود ندارد، مگر با وجود قدرت استراتژیک مسئول که متعهد به اجرای سیاست‌هاست



و در حقیقت جهت گیری آن را به سوی فعالیت‌های عملی که ویژگی مشخص رویکرد استراتژیک است نشان می‌دهد (ibid):  
 "... اینک هر نوع فعالیت برنامه‌ریزی تا چه اندازه برای آینده کار می‌کند اهمیتی ندارد. آن فعالیتی ارزشمند است که بتواند چارچوبی ارائه دهد که با توجه به آن بهترین مسیرهای عملی در شرایط کنونی و برای رفع مسائل حاضر گزیده شود. فرایند برنامه‌ریزی برای آینده درازمدت در اجتماعات محلی می‌تواند با گشتاور داخلی که در طول زمان پیدا می‌کند، از اعمال تأثیرات لازم برای حل و رفع مسائل کنونی عاجز بماند."

از دیگر نتایج تحقیقات این انستیتو می‌توان به روش تجزیه و تحلیل حوزه‌های تصمیم‌گیری هم پیوند (AIDA) اشاره کرد که اصلی‌ترین روش در رویکرد تصمیم‌گیری استراتژیک است که در تهیه طرح‌های ساختاری نیز به کار می‌رود. هیک‌لینگ در تحقیقات خود با ترکیب این روش و سطوح تصمیم‌گیری در طرح‌های ساختاری، چارچوب و روش ایده‌آلی را برای تصمیم‌گیری ارائه می‌دهد. کار روی مسائل پیچیده در برنامه‌ریزی شهری و نیز تلاش برای درک ساختار آنها در اولین گام برنامه‌ریزان را به این فکر وامی‌دارد که با استفاده از روش‌های مختلف پیچیدگی این حوزه را مدیریت کنند. همان‌گونه که در بحث‌های گذشته نیز تأکید شد، اولین روش در رویکرد استراتژیک برای پیچیدگی ایجاد نوعی سلسله مراتب در ساختار تصمیم‌گیری است. روشی که هیک‌لینگ پیشنهاد می‌کند، ایجاد نوعی سلسله مراتب در قالب استراتژی، سیاست‌ها و پیشنهادها و نیز طبقه‌بندی موضوعات و عناوین طرح مانند اشتغال، حمل و نقل، حومه‌ها و جز آن، براساس میزان اهمیت آنهاست. به نظر وی، چهار حوزه تصمیم‌گیری کلی در تهیه طرح‌های استراتژیک / ساختاری عبارتند از: توسعه، حمل و نقل، فرم (شکل) و حفاظت (Hickling, 1978, 459-475) مزیت این گونه صورت‌بندی سطح بالا در اینجاست که مسائل در شمار اندکی از حوزه‌های تصمیم‌گیری کلی جمع می‌شوند و بدین ترتیب امکان بازنگری جامع و کلی درباره همه مسائل فراهم می‌آید. اما برای تدوین سیاست‌های کاملاً تفصیلی و خاص که بتواند راهنمایی برای سازندگان و برنامه‌ریزان محلی باشد چه راه‌حلی وجود دارد؟ راه‌حل همانا ایجاد

سلسله مراتب تصمیم‌گیری است. وی برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مطلوب بیش از دو سطح را لازم می‌داند. شمار این سطوح بستگی به اندازه و پیچیدگی نمودار تصمیم‌گیری دارد. لیکن وی چهار سطح متمایز از هم را ترجیح می‌دهد (ibid):

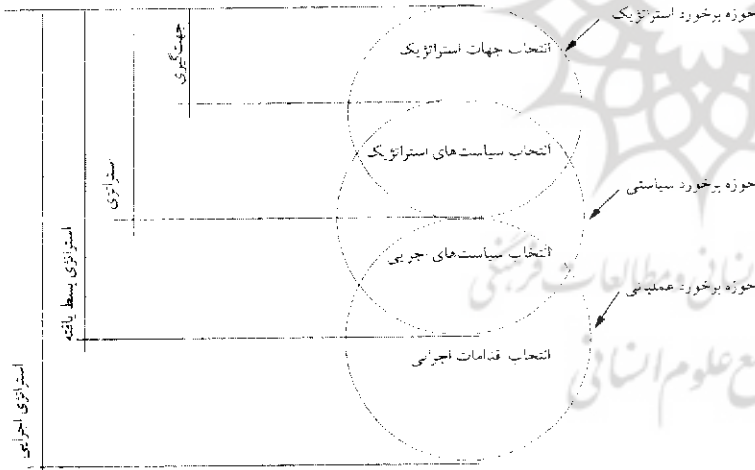
حوزه برخورد استراتژیک (۲۷) دو سطح اول تصمیم‌گیری را شامل می‌شود. بالاترین سطح نشانگر جهت‌گیری و تأکیدات استراتژیک است که می‌توان آن را معادل اهداف کلی یا آرمان‌ها و اهداف عملیاتی دانست. انتخاب سیاست‌های استراتژیک در سطح دوم این حوزه امکان‌پذیر است. سطح سوم سطح گزینش سیاست‌های عملیاتی است که امکان می‌دهد سیاست‌ها به طور مشخص‌تر و تفصیلی‌تر تدوین گردند. این مرحله همراه با مرحله سیاست‌گذاری استراتژیک حوزه برخورد سیاستی (۲۸) را شکل می‌دهد. حوزه برخورد عملیاتی (اجرائی) (۲۹) شامل مرحله سیاست‌گذاری اجرائی است که با پایین‌ترین سطح تصمیم‌گیری که شامل انتخاب طرح‌های پیشنهادی برای اجراست همپوشی پیدا می‌کند. نمودار شماره ۱ روابط بین این چهار سطح از تصمیم‌گیری را نشان می‌دهد.

### رویکرد اقتضا [۳۰]

این رویکرد آخرین پدیده در مسیر پیشرفت علم مدیریت است و در واقع پلی است بین شکاف میان تئوری و عمل. رویکرد اقتضا اگر چه گذشتن از مکاتب کلاسیک و رفتاری، نظریه جهان شمول سیستمی، رویکرد استراتژیک و روی آوردن به واقعیت است اما در عین حال مغایرتی با رویکردهای مذکور ندارد بلکه مکمل آنهاست (الوانی، ۱۳۶۸، ۲۸-۱۸). این رویکرد سعی ندارد تا مجموعه اصولی کلی تهیه کند که برای بیشتر موقعیت‌ها قابلیت اجرایی داشته باشد، بلکه اصولاً استدلال آن این است که رویکرد درستی که در هر موقعیت باید در پیش گرفته شود به شرایط و حالات ویژه‌ای که تصمیمات در آن گرفته و اجرا می‌شود وابسته است. روش و راهبردی که برای یک موقعیت خاص مناسب است لزوماً برای موقعیت‌های دیگر مناسب نخواهد بود. برای مثال، برنامه‌ریزی و مدیریت یک دانشگاه یا حکومت محلی عملیات کاملاً متفاوتی نسبت به مدیریت یک شرکت صنعتی یا تجاری طلب می‌کند. مشابه همین، سازمان‌هایی که در محیط‌های متفاوت فعالیت می‌کنند ممکن است به خاطر تفاوت شرایط فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و قانونی که در آن مستقر هستند به مدیریت و برنامه‌های متفاوتی نیاز داشته باشند. آن چیزی که رویکرد اقتضا ارائه می‌کند، چارچوبی ادراکی همراه با تکنیک‌ها و روش‌هایی است که می‌تواند برای موارد زیر به کار رود (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75):

نمودار شماره ۱: سلسله مراتب چهار سطحی تصمیم‌گیری

حوزه برخورد | سطوح انتخاب | عناصر برنامه



- 1- Blue-Print Planning
- 2- lack of community feeling
- 3- Paul Davidoff
- 4- organized complexity
- 5- enough-good
- 6- Rittle and Webber
- 7- wicked problems
- 8- environmental links
- 9- chaotic
- 10- Masson and Mitroff
- 11- Interconnectivity
- 12- ambiguity
- 13- descriptive model
- 14- predictive model
- 15- planning model
- 16- operational research
- 17- Chapin, Chadwick and McKoughlin
- 18- conceptual framework
- 19- Barton Harris
- 20- Ansoff
- 21- Friend and Jessop
- 22- Power, Friend, Hickling and Yawlett
- 23- Solisbury
- 24- Gunn
- 25- a choice theory of planning
- 26- Institute for Operational Research
- 27- Area of Strategic Concern
- 28- Area of Policy Concern
- 29- Area of operational Concern
- 30- Contingency Approach
- 31- coordination
- 32- coordinative planning

۱- تشخیص و شناخت پیش آمدهایی که ممکن است یک موقعیت خاص را تحت تأثیر قرار دهند.

۲- توسعه و تجزیه و تحلیل مسیرهای عمل و انتخاب مسیرهای عملی که به بهترین صورت بتواند نیازمندی‌های سازمان و منافع گروه‌های ذی‌نفع را برآورده سازد. این رویکرد برای دست یافتن به هدف خود (یافتن مناسب‌ترین طرح‌های سازمانی برای شرایط محیطی مفروض) روش خاصی را به کار می‌گیرد و آن عبارت است از برقراری ارتباط تبعی (نه علی و معلولی) بین شرایط محیطی و موقعیتی مشخص با مفاهیم و فنون مدیریتی مناسب. در این میان عوامل و شرایط محیطی معمولاً متغیر مستقل تلقی می‌شوند، و مفاهیم مدیریتی متغیر وابسته. بنابراین سه عنصر اصلی رویکرد اقتضا عبارتند از: محیط، مفاهیم مدیریتی و ارتباط مشروط و مقتضی بین آن دو.

### رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری

فرایندهای برنامه‌ریزی شهری از قبل معین نیستند و می‌توانند به عنوان فرایندی احتمال پذیر در نظر گرفته شوند. در چنین شرایطی یک رویکرد فقط تا حدی ارزش کسب می‌کند که در اجرا موفق باشد. رویکرد پذیرفته شده برای برخورد با یک موقعیت خاص یا مسئله برنامه‌ریزی باید با نیازها و واقعیت‌های عملی همخوانی داشته باشد. کریستن سن، از نظریه پردازان برنامه‌ریزی شهری، از اتخاذ رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری حمایت می‌کند. به نظر وی، برنامه‌ریزی به شرایط مسئله وابسته است و از قبل نمی‌توان رویکردی مشخص را در همه شرایط به طور یکسان به کار بست. خلاصه نتایجی که وی از مطالعات خود در زمینه پذیرش رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری به دست آورده است از این قرارند (Christensen, 1985, 66-71):

"فرایند برنامه‌ریزی می‌تواند به عنوان سازماندهی شرایط مختلف عدم قطعیت به حساب آید. بنابراین برنامه‌ریزان باید شرایط واقعی عدم قطعیت را که از ویژگی‌های مسائل برنامه‌ریزی است ارزیابی کنند و شیوه مناسب برنامه‌ریزی با شرایط آن مسئله را برگزینند. با برنامه‌ریزی متناسب با شرایط واقعی، برنامه‌ریز به صورت اقتضایی عمل می‌کند و اگر چنین کند، به طور عقلایی خواهد توانست بر عدم قطعیت چیره شود".

### یک ترکیب

اگر چه رویکرد اقتضا آخرین تحول در نظریه پردازی مدیریت محسوب می‌شود، اما در حرکت کامل به طرف آن خطری بالقوه وجود دارد و آن اینکه امکان دارد اهدافی که استراتژی کلی سازمان یا نظام برنامه‌ریزی را قوام می‌بخشد در عین سازگاری با عوامل احتمالی متغیر و متعدد در سطح محلی و بعد تاکتیکی - به فراموشی سپرده شوند و از بین بروند. در این شرایط آن چیزی که نیاز است، نگرشی به برنامه‌ریزی است که در داخل چارچوبی استراتژیک، رویکردی اقتضایی را در پیش گیرد. این رسالت را، همان گونه که پیش‌تر اشاره شد، پژوهشگرانی چون فرند و جی‌لپ، هیک‌لینگ، یاولت و پاور در پژوهش‌هایی که در باره به کارگیری اصول تفکر استراتژیک در برنامه‌ریزی اجتماعات محلی به انجام رسانده‌اند، تحقق بخشیده‌اند.

برنامه‌ریزی استراتژیک اگر چه با ایجاد سلسله مراتبی نیرومند (عمودی) در صورت بندی و تدوین سیاست‌های یکپارچه و منسجم بسیار مفید است، اما پیچیدگی ارتباطات بین سازمانی و نیز ارتباطات افقی در برنامه‌ریزی سازمان‌های سلسله مراتبی یک حلقه گم شده در این نوع برنامه‌ریزی بوده است. در این زمینه آنچه اهمیت بسیار می‌یابد، مسئله ایجاد هماهنگی [۳۱] است. اگر چه لیندبلوم اعتقاد دارد که این هماهنگی در بین بازیگران در بازار سیاسی و اقتصادی از طریق تعدیلی دو سویه صورت می‌پذیرد اما زمانی که تصمیم‌گیری جمعی ویژگی سلسله مراتبی بیشتری به خود می‌گیرد و سازمان بزرگ و پیچیده‌تر می‌شود، باید سازوکار دیگری برای ایجاد هماهنگی نظام‌مند (سیستماتیک) بین واحدهای سازنده سیستم، به منظور تضمینی کارایی آن تعبیه کرد (Alexander, 1994, 343-5).

ابزارهای مختلفی برای ایجاد هماهنگی وجود دارد. اما دو دسته از آنها بیشتر شناخته شده‌اند. یکی از آنها هماهنگی از طریق برنامه‌ریزی و کنترل است و دیگری آن چیزی است که در زمان و مکان واقعی انجام می‌گیرد و آن هماهنگی از طریق پس‌خوراند و انطباق است.

همه انواع برنامه‌ریزی به ایجاد هماهنگی نمی‌پردازند. در این میان برنامه استراتژیک و برنامه‌ریزی هماهنگ ساز [۳۲] متمایز از یکدیگرند.

برنامه‌ریزی استراتژیک در پی نشان دادن جهت حرکت کلان سازمان است و به عبارت دیگر با شناخت عدم قطعیت و تلاش برای پیش‌بینی و پرداختن به طیف وسیعی از اقتضات ممکن در پی تحقق اهداف خود است. در جایی که برنامه‌ریزی استراتژیک

هر سطح از برنامه‌ریزی، کارکردی استراتژیک برای سطوح پایین‌تر ایفا می‌کند و برعکس، به وسیله سطح استراتژیک فراتر از خود محدود می‌شود. این ترتیب سلسله مراتبی از صورت بندی سیاست‌ها و گزینش آنها اجازه می‌دهد تا ارتباطات بین انتخاب سیاست‌ها در هر سطح بتواند به طور جداگانه‌ای دنبال شود

سازمان را قادر می کند درباره آنچه که می خواهد در آینده اقتضایی انجام دهد تصمیم گیری کند، برنامه ریزی هماهنگ ساز، برای سازمان یا شبکه های بین سازمانی مشخص می سازد که چگونه می توان به آنچه تصمیم گرفته شده است نائل آمد (ibid).

برنامه ریزی هماهنگ ساز در عمل بعد از انجام برنامه ریزی استراتژیک صورت می گیرد. این نوع برنامه ریزی در پی تعریف و تعیین واحدهای سازمانی مرتبط، سازمان ها و عوامل اجرایی و نهادها و اجزای مشارکت کننده در فرایند اجراء است و نقش و تعاملات هر یک از آنها را در زمینه برنامه ها و پروژه هایی که از جمله اجزا و عناصر استراتژی منتخب محسوب می شوند نشان می دهد. این نوع برنامه ریزی مستلزم تدوین برنامه های تفصیلی و طراحی پروژه است که در آن به منابع و مداخلات ضروری (تخصیص بودجه، انگیزش ها، قوانین و مقررات و جز آن) برای فراهم آوردن بستری مناسب برای اقدامات مشارکت کنندگان - که برای تحقق اهداف استراتژی ضروری است - می پردازد. این مداخلات ممکن است مستلزم ایجاد سازمان های جدید و یا ساختار بندی مجدد سازمان های موجود باشد. با انجام این نوع برنامه ریزی، برنامه ریزان شهری نقش فعال تری در اجرا به عهده می گیرند. برنامه ریز در یک سازمان یا در یک نظام بین سازمانی باید با عوامل مؤثر و بازیگران اجرایی تعامل داشته باشد و دیدگاه ها، محدودیت ها، ارزش ها و انگیزه های آنها را مورد ارزیابی قرار دهد و در نظر گیرد. با ترکیب این شرایط در برنامه ها، پروژه ها یا طرح های سازمان و برای مشارکت مؤثر واحدها، عوامل نامحسوس و جزئی در اجرا داخل می شوند که این امر می تواند نقش تعیین کننده ای در موفقیت استراتژی کلی سازمان داشته باشد.

انگاره هماهنگی و برنامه ریزی مبتنی بر هماهنگی اگر چه بسیاری از کاستی های شیوه برنامه ریزی رایج را در اجرا برطرف ساخت، اما در اواخر دهه ۸۰ و ۹۰ به دلیل ماهیت تکنوکراتیک و بالا به پایین آن باز هم مورد تردیدهای فراوانی قرار گرفت. در این موقعیت این پرسش مطرح شد که آیا صرف هماهنگی برای اجرای موفق کافی است یا نه. نیز: آیا فرایند موجود در برنامه ریزی شهری کافی و کامل است؟ هماهنگی و سازگاری از طریق تصمیم گیری بالا به پایین دیگر انگاره ای پذیرفتنی نبود بلکه بر اساس پذیرشی دوسویه و اختیاری و از طریق مذاکره به انجام می رسید. در این دوره ایجاد و فاق و رسیدن به توافق در تصمیم گیری ها شعار جدیدی به حساب می آمد. اگر چه بعدها با گسترش این انگاره، برنامه ریزان دریافته اند که همیشه نمی توان به اجماع قطعی و کامل میان صاحبان منافع مختلف در شهر دست یافت، اما تنوع طبیعی و ناسازگاری ذاتی در جوامع تکثرگرا اجتناب ناپذیر است.

به این ترتیب، برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی، همکاری یا تعاون و وفاق جایگزین انگاره برنامه ریزی مبتنی بر

## سه عنصر اصلی رویکرد اقتضا عبارتند از: محیط، مفاهیم مدیریت و ارتباط مشروط و مقتضی بین آن دو

هماهنگی شد، به طوری که اکنون نظریه برنامه ریزی ارتباطی و با نظریه برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی وجهه ای قوی تر نسبت به بقیه رویکردها در نظر و عمل پیدا کرده اند.

در دو دهه اخیر مفهوم برنامه ریزی و مدیریت شهری با تحولاتی که به خود پذیرفته است تنها به شناخت و کنترل عناصر سیستم های شهری محدود نمی شود بلکه بیشتر با مجموعه ارتباطات رفتاری و فرایندهایی درگیر است که از طریق آن تعداد بی شماری از فعالیت های ساکنان با یکدیگر و نیز با حکومت شهر تعامل پیدا می کند. امروزه در برخورد با شهر دخالت های تک بعدی بالا به پایین با الگوی بسیار پیچیده و ظریفی از فکر و عمل جایگزین شده است که به نوعی در مفهوم حکمرانی خوب جمع آمده است. در این شیوه تصمیمات بزرگ و کوچک با اشتراک بین صاحبان منافع شهری (سهامداران شهر) اتخاذ می شود. حکمرانی خوب ابزار توانمندی برای ساخت شهرهای سالم تر، ایمن تر و در برگیرنده تر برای زندگی به شمار می آید.

شفافیت، در برگیرندگی و شراکت از جمله شعارها و اصول شکل جدید برنامه ریزی و مدیریت (حکمرانی خوب) محسوب می شود. ایده حکمرانی خوب ممکن است تا اندازه ای شبیه به نظریه برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی به نظر آید ولی مقداری از آن به ایجاد ارتباطات در سطح شهری (شبکه سازی) و بین افراد و سازمان ها و گروه های دخیل در آن بر می گردد، به نحوی که همدیگر را بشناسند و آماده همکاری با یکدیگر گردند. برای این همکاری باید چارچوب هایی وجود داشته باشد. زمانی که این چارچوب وجود نداشته باشد عملکرد افراد و سازمان ها پراکنده، شکسته و ناکارآمد خواهد بود. ضرورت برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی آنجا مطرح می شود که مسائل برنامه ریزی به دلیل پیچیدگی بسیار بالایی که دارند و افراد و گروه های متعددی در آن دخیل اند، نمی توانند به وسیله سازمانی واحد حل و فصل گردند.

در این میان نقش برجسته برنامه ریزان ایجاد چنین چارچوب های سازمانی، قانونی، تکنیکی برای وارد کردن سهامداران شهر در آن، و نیز ایجاد بستری برای همکاری و تعاون و تشریک مساعی کلید ذی نفعان در توسعه شهری است.

منبع

- ۱- الوانی، مهدی: *الگوی اقتضایی و ایجابی بر ختمی گذاری عمومی*، دانش مدیریت، جلد ۱، ۱۳۶۸.
- ۲- دوران، باقی: *نظریه سیستمها*، ترجمه دکتر محمد بنی، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۶.
- ۳- مارتین، آن شاول: *انسته بندی تصمیمات در مدیریت استراتژیک*، ترجمه عبدالحسین شمس، مجله دانش مدیریت، شماره ۱۳۷۱، ۱۸.

- 1- Alexander, ER. *To plan or not to plan, That is the question*: transaction cost theory and its implication for planning. *Environment and planning B: planning & Design*, Vol. 21, pages 341-352, 1994.
- 2- Bruton M., and Nicholson D. *Strategic Land Use Planning and the British Development Plan System*, TPR Vol. 56, No. 1/1984.
- 3- Bruton M., *Spirit and Purpose of Planning*, 2nd ed. the Built Environment, 1984.
- 4- Bruton M. and Nicholson D., *Local Planning in Practice*, Hutchinson London, 1984.
- 5- Cartwright TG., *Problems, Solution and Strategy*, JAPA, Vol. 39, No. 3/1973.
- 6- Chalwick G., *A System View of Planning*, 2nd ed. pergamon press: oxford, 1978.
- 7- Christensen K., *Coping with Uncertainty in Planning*, JAPA, Vol. 57, No. 1, 1985.
- 8- Fukuti A., 'three paradigms of planning theories', in Healey et al (eds), *planning theory*, pergamon Press, 1989.
- 9- Hall P., *Urban and Regional Planning*, 2nd edn. unwinhyman London, 1989.
- 10- Hall P. 'the city of theory' in Richard T. Le Gales and Fredric Stout (eds) *The City Reader* Routledge, pages 362-375, 1996.
- 11- Healey P and Mc Dougal Grand Tomas M.: *Theoretical Debate in Planning: Towards a Coherent Dialogue*, in Healey et al (eds), *planning theory*, pergamon press, 1988.
- 12- Hickling A. AIDA and Levels of choice in structure plans, *TPR*, Vol. 49, No. 4, 1978.
- 13- Lee C., *Models in planning*, pergamon press: oxford, 1973.
- 14- Roberts M.: *An Introduction to Town Planning Techniques*, the Built Environment, 1974.
- 15 - Solesbury W.: *Policy in Urban Planning*, pergamon press, 1974.