

جغرافیا و روابط انسانی، زمستان ۱۳۹۸، دوره ۲، شماره ۳، پیاپی ۷

نظریه برنامه ریزی بازانديشي و جنبه عملي آن:

پرتویی از نور برچشم اندازهای برنامه ریزی یکپارچه جهت مقابله با واقعیات پیچیده شهری

ترجمه:

دکتر علی اصغر ملک افزلی^۱، تقی قاسم شریفی^۲

۱- استادیار شهرسازی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

۲- پژوهشگر دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۰۵

چکیده

در سراسرنیم قرن گذشته، تقاضای مداوم و روبه رشدی از گسترش رویکردهای یکپارچه تر جهت برنامه ریزی بعنوان روشی برای مقابله با مشکلات شدیداً پیچیده و حاد شهری وجود داشته است. با آگاهی از این نیاز، این مقاله با ارائه توجیهی برای چنین رویکرد برنامه ریزی، جنبه های مشکل آفرین فعالیت های برنامه ریزی حال حاضر را مورد بحث قرار می دهد و بر دروس کلیدی و موارد مشابه آنها از تجربیات گذشته در مورد ایده درک برنامه ریزی، عقلانیت در برنامه ریزی و نقش قدرت و سیاست در برنامه ریزی و اجرای برنامه را مورد تأکید قرار می دهد. با بخاطر داشتن بحث ها و مناظرهای اخیر در مورد نظریه برنامه ریزی، این مقاله علاوه بر آن دستورکاری را برای ساخت یک رویکرد ترکیبی جدید در برنامه ریزی ارائه می کند، مسائلی عمده ای که نظریه پردازان برنامه ریزی احتیاج دارند تا به آن ها از نظر یکپارچه سازی عملکردی بپردازند را مورد بحث قرار می دهد، به مقوله فرآیندهای تصمیم گیری در برنامه ریزی، و چالش های سیاسی و سازمانی برای چنین رویکردهای برنامه ریزی یکپارچه نیز می پردازد. مجموعه ای از برنامه های پیشنهادی را برای درمان این چالش ها ارائه می کند. مدل برنامه ریزی پایدار تطبیقی پیشنهاد شده است و به تفصیل بعنوان یک چهارچوب هنجاری فراگیر مؤثر برای توسعه یک رویکرد یکپارچه برنامه ریزی مشخص شده است که سازماندهی را برای این زمینه فراهم می آورد و متخصصان را برای درک نقششان بعنوان تصمیم گیرندگان اثرگذار راهنمایی می کند. سهم مهم این مقاله تکیه اش بر مفهوم رایج پایداری به تنهایی نیست بلکه رویکرد منحصر و شوارش از این خواهد بود که چگونه باید بعنوان روشی برای حرکت به سمت جلوی برنامه ریزی و سیاست گذاری مورد استفاده قرار گیرد تا در نهایت یک شهرسازی بهتر را ارتقاء دهد.

کلیدواژه ها: برنامه ریزی یکپارچه، پایداری، فهم، عقلانیت، قدرت

¹ integrated planning

² rationality

۱- چرا نظریه؟

نظریه، اگرچه براساس ویژگی های شایسته خودش به تنهایی سودمند نیست، ولی در فراهم آوری چهارچوب مورد نیاز برای ارجاع حیاتی است. تکیه بر نظریه برای سازمان نیازی را در زمینه راهنمایی های سیستماتیک در موارد اختلافات و ناسازگاری فراهم می‌سازد. اتکاء بر نظریه همچنین سیستمی را از سازمان دهی علم و دانش برای تعیین شفاف مرزها و پارامترها برای هر یک از موضوعات جداگانه فراهم می‌آورد که یک پایگاه دانش را برای گسترش و توسعه تحقیقات آینده و بسط در این زمینه مهیا می‌کند. با کمک نظریه ها، تحقیق آینده می‌تواند پایه ای بر نظریه های گذشته بنا کند که بعنوان یک واکنش در برابر تفکر و عملکرد برنامه ریزی قبلی و فعلی توسعه یافته اند. در غیر اینصورت، یک جامعه روشنفکر در یک زمان مشخص، نه کاملاً آگاه از آنچه قبلاً در گذشته انجام شده است، همیشه در معرض شروع از ابتدا در جستجوی خود برای علم جدید خواهد بود.

۲- چرا نظریه برنامه ریزی؟

برنامه ریزی منحصر به فرد است و یگانگی آن تا حدی از توانایی برای تعریف شدن در یک تعریف باریک بینانه واحد نشأت می‌گیرد که متناسب با همه موارد باشد، این بدین دلیل است که برنامه ریزان یک نهاد واحد نیستند که بتوانند به درون یک مقوله بگنجد و با هم هماهنگ باشند، همچنین آنها نمی‌توانند به طور تمام و کمال بر آنچه که برنامه ریزی در واقع است، توافق کنند. بلکه، برنامه ریزان می‌توانند در سرتاسر مجموعه ای از منافع با یکدیگر فرق کنند، که این موضوع از پیروان حفظ منابع طبیعی و طرفدارانشان تا حتی توسعه دهندگان متغیر هستند. این جنبه های برنامه ریزی بنظر می‌رسند که فرق می‌کنند یا حتی با یکدیگر تا مقدار زیادی در تناقض می‌باشند.

بعنوان مثال، طرفداران حفظ محیط زیست اغلب اوقات با توسعه دهندگان درباره مسائلی پیرامون حفظ تمامیت محیط زیستی اختلافات نظر جدی دارند. اگرچه هر دو طرف به لحاظ نظریه ای بر اصل محافظت از محیط زیست توافق دارند، در عمل تقریباً همیشه بطور متفاوت بیانگر چیز دیگری است. با شناخت دشواری های قبلاً ذکر شده در تعریف موضوع برنامه ریزی، تعدادی از دلایل برای حمایت از تعریف یک نظریه شفاف برنامه ریزی شناسایی شده اند. در ابتدا، آن نوع تعریف تفاوت ها که به شدت برنامه ریزی را شامل خصوصیات می‌کنند و آنرا مشخص می‌کنند باعث پدید آمدن تنش پایدار می‌گردند و برخی اوقات همپوشانی، بین برنامه ریزی و دیگر زمینه ها بخاطر این واقعیت که هیچ نوع نظریه برنامه ریزی ذاتی و طبیعی از این نوع وجود ندارد، برنامه ریزی همیشه در گرو اقتباس ایده ها و اصول از دیگر عملکردهاست که باعث آشفتگی و پریشانی در مورد یک هدف، نقش و کاربرد برنامه ریزی بعنوان یک شغل و حرفه شده است. این ترکیب سه تایی از تنش، همپوشانی و آشفتگی، ضرورتاً نیاز به گسترش یک پیکره صحیح و سالم و مستقل از افکار بعنوان نظریه برنامه ریزی دارند. نظریه برنامه ریزی بخوبی تعریف شده، از اینرو، جزئی حیاتی از حرفه برنامه ریزی است. گذشته از این، نظریه های برنامه ریزی برای افراد مختلف معانی مختلفی را می‌دهند. برنامه ریزان متخصص اغلب بطور کلی در کوشش عملی خود نظریه ها به عنوان چیزهای بی استفاده جلوه می‌دهند. بطور معکوس، صاحب نظران انجمن های علمی برنامه ریزی در معرض دیدگاهی و تکیه شدید بر نظریه ها بعنوان یک بخش اصلی و اساسی از حرفه برنامه ریزی هستند. به عبارت دیگر، اعضای آگاهی ها بنظر می‌رسد که بیشتر متمایل به بکارگیری تعداد زیادی از نظریه ها، بدون توجه به مزایای عملی آنها باشند، در حالی که متخصصان تمایل بیشتری به

³ systematic guidance

⁴ intellectual community

سمت اجتناب از نظریه ها به طور کلی دارند، بدون توجه به اینکه آنها تا چه مقدار می توانند در عملکرد آنها سودمند باشد. این موضوع تا حدی در شکاف بین نظریه و عمل سهیم است. با گفته شدن این موضوع، دلیل دومی مرتبط با این واقعیت است که بدون توجه و اعتلای یک نظریه برنامه ریزی بدرستی تعریف شده در معرض باریک تر کردن شکاف بین نظریه و عملکرد است که تا حد زیادی ناشی از فقدان یک پیکره مناسب از نظریه پردازی است که همراه با تمایلی برای کمتر انگاری اهمیت نظریات بطور کلی است. با ذهنیت این موضوع، تعریف یک پیکره از تفکرات برای نظریه برنامه ریزی بعنوان موتور محرک برای ارتقای توانایی برنامه ریزان در مورد خطاب قرار دادن عمیق و جامع مسائل عملی مهم مبتنی بر یک درک کل نگر از تصویر وسیع تر عمل می کند که در درون آن این مسائل اغلب بوجود می آیند و پدیدار می شوند. بعداً بحث خواهیم کرد که برخلاف عقیده عموم مردم، عملکرد برنامه ریزی فعلی و آینده بطور چشمگیری از نظریه بهره خواهد گرفت و در توسعه و گسترش نظریه های فعلی نقش خواهد داشت. سوم، هدف از تعریف چنین پیکره ای از افکار برای نظریه برنامه ریزی تعیین و مشخص سازی مرزهای مشخص برای چنین حرفه منحصر بفردی است که جای خالی اش حس می شود و مورد نیاز است که در درون آن برنامه ریزان می توانند هویت خود را شناخته و تحکیم ببخشند و رهنمودهایی را برای بسیاری از مشکلات که به آنها مواجه می شوند پیدا کنند. سودمندی تعریف این مرزها ترسیم کردن مسیری مشخص برای نظریه و عملکرد برنامه ریزی است که در توانایی آنها جای دارد برای مهیا کردن درک عمیق تری از فرآیندهایی که برنامه ریزان برحسب عادت به آنها دست می زنند و دوم جهت خطاب قرار دادن این سؤال که چگونه می توانیم آگاهانه به توسعه فراگیری در کیفیت زندگی انسان دست یابیم. هر دو مورد نگرانی، باید در پرتو درک محیطی از اقتصاد سیاسی جهانی غالب که در درون آن برنامه ریزی عمل می کند مورد خطاب قرار گیرند. برای رسیدن به این اهداف، نظریه برنامه ریزی به نظر می رسد که دارای اهمیت فراوانی برای کمک به برنامه ریزان جهت شناسایی و تعیین مشکلات عمده پیش روی جوامع شان و پیش بینی نتایج مشابه چشمگیر باشد. این موضوع همچنین بعنوان یک عامل اختطار و نگرانی عمل می کند در شرف خطاب قرار دادن مداوم توجه متخصصان و هدایت تلاش های آنها به سوی مسائل مهم و تعیین مراحل برای توسعه استراتژی های محتمل و واکنش های مناسب قرار دارد. در نهایت، یک دلیل اساسی و بنیادی برای تعیین نظریه برنامه ریزی مستقل از هر شکل گیری از افکار مرتبط به شکاف بین دستیابی به فرآیندهای برنامه ریزی کافی و مقتضی و نتایج مطلوب است. این تنش بین ابزار و نتایج یا مقاصد نظریه برنامه ریزی را باعث شده تا به دقت و ظرافت بعنوان چیز مدنظر با چهارچوب های رویه ای و یا حقیقی و متکی به خود تعریف شود. متعاقباً، این امر نظریه برنامه ریزی را وادار به بحث در مورد چیزی کرد که برنامه ریزان انجام می دهند تا باید انجام دهند تا شرایط مطلوب آینده با ارجاع کمی به تفاوت های محیطی پیش رو حاصل شوند. بعنوان مثال برنامه ریزانی که بر جنبه های رویه ای برنامه ریزی تمرکز می کنند بنظر می رسند که ناآگاهی یا بی علاقهگی به موفقیت دربرآیندها هستند. این گرایش رویه ای حوزه ای رانادیده می گیرد که تا آن حد نتایج موفق در راستای فرآیند بکارگرفته شده در پی توجیه عقلانی حاصل می شوند. در واقع، نتایج موفق ناچیز و جزئی پنداشته می شوند، درحالی که فرآیندهای عقلانی دنبال می شوند. از سوی دیگر، بسیاری دیگر در معرض توجیه فرآیند خودشان هستند (اگرچه ممکن است به نظر برسد که نادرست و غیر اخلاقی باشند)، آن هم بر

⁵ contingent strategies

⁶ appropriate responses

⁷ fundamental reason

⁸ attaining adequate planning processes

مبنای دستیابی به نتایج مطلوب صورت می گیرد. نوع مسائلی که برنامه ریزی می خواهد به آنها بپردازد و نوع روش هایی که برنامه ریزی آنها را برای استعمال برمی گزیند بیانگر نیازی برای یک نظریه برنامه ریزی به خوبی تعریف شده است.

تعریف یک نظریه، که عرف و مرسومات و نیز روش ها و عقاید رایجی برنامه ریزی متعددی را در هم می آمیزد تا یک پیکره متمایز از اطلاعات پدید آورد یک ضرورت و امر لازم برای تشخیص این رسوم از دیگر الگوهای نامرتبط است. این مطلب کار را برای برنامه ریزان آسان می کند؛ تا آنرا شناسایی، رد، یا رفع محدودیت کنند و آن چیزی را اتخاذ کنند که درکشان بر این است که مقتضی و مناسب برای حصول اهدافشان است بدون توجه به اینکه تا چه حدی می توانند متعدد به نظر برسند.

۳- چرا رویکردهای یکپارچه برای برنامه ریزی؟

در سال های اخیر، عملکرد برنامه ریزی به واسطه ماهیت مبهمش از بسیاری مشخصات و روش های مختلف مشخص شده است، که جدای از یکدیگر در مقیاس های مختلفی کار می کند. با وجود روش های بسیار زیاد و تجربیات متعدد، شهرها هنوز هم از بسیاری از مشکلات حاد شهری رنج می برند. به علت نابسندگی در عملکرد و فرآیندهای برنامه ریزی بسیاری از مشکلات شهری مرتبط با عدالت اجتماعی، تفکیک فاصله ای براساس طبقه بندی های اجتماعی-اقتصادی جمعیت ها، توزیع ناکافی منابع و خدمات، بیکاری، تراکم ترافیک، پراکندگی شهری و بخش بخش شدگی، آلودگی محیطی و کم شدگی کیفی، کاهش منابع^۱ و ماهیت ناپایدار شکل شهری رخ داده اند. (Visser, 2001) با کمبود یک چهارچوب برنامه ریزی چند مقیاسی فراگیر، بسیاری از این مشکلات جدی به دوام خود باقی خواهند داد و رشد می کنند و بدتر خواهند شد. بر مبنای این درک، در نیم قرن گذشته تلاش و جدیت تازه ای در تداوم برنامه ریزی به سمت تشکیل رویکردهای یکپارچه تر برای برنامه ریزی جهت پراختن به واقعیات پیچیده شهری وجود داشته است. با شناسایی و درک ازدیاد مشکلات شهری پیش تر ذکر شده، دو دلیل اصلی برای پشتیبانی از تشکیل عملکرد برنامه ریزی یکپارچه جدید شناسایی شده اند. اولی اینکه، عملکرد برنامه ریزی ناهمگون و متعدد است. مجموعه ایده ها و موضوعات بسیاری جهت رقابت وجود دارند که در سرتاسر زنجیره مشخصات مختلف پراکنده شده اند. این جدایی و تفکیک مشهود از روش ها و سیستم های برنامه ریزی مجزا و مختلف به نظر می رسد که مانع متخصصان برنامه ریزی برای مواجهه با واقعیات شهری شدیداً پیچیده و مشکلات شهری در هم آمیخته و به هم پیوسته شوند. چالشی که این مشکلات ایجاد می کنند محدود به واقعیتی نمی شود که آشفته و پیچیده هستند، بلکه همچنین از ماهیت چند روشی بودنش مشتق می شود. این یعنی اینکه یک مشکل واحد، اگرچه ریشه های خودش را در یک زمینه، محیط یا مقیاس واحد دارد، اما می تواند گسترش یابد و بسیاری دیگر از حوزه ها را تحت تأثیر قرار دهد، مثلاً جنبه های برنامه ریزی و مقیاس ها. این ماهیت فراسیستمی از مشکلات شهری و کلان شهری نیازمند پل زنی چند روشی در عملکرد برنامه ریزی است که بدون آن متخصصان ناتوان برای پدید آوردن اجماع در مورد تصمیمات برنامه ریزی مهم خواهند شد که چه کار کنند و مهم تر از همه اینکه چه کاری را انجام ندهند.

^۰ Urban Sprawl

^۱ fragmentation 0

^۱ degradation 1

^۱ resources depletion 2

دوم اینکه، برنامه‌ها و پروژه‌ها در بسیاری از زمینه‌ها و بخش‌های برنامه‌ریزی به منظورهای مختلفی در زمان‌های مختلفی و در مقیاس‌های گوناگونی هدایت می‌شوند، که سطوح بالای ناکارآمدی و بخش‌بخش شدگی تصمیم‌گیری و سازمانی را ایجاد می‌کنند. (Pieterse, 2002) بدون این پروژه‌ها معمولاً ملزم به مقیاس و بزرگی آن‌ها نمی‌باشند که تلاش می‌کنند به آن نزدیک شوند، به ندرت برای اتمام یکدیگر شکل می‌گیرند. گذشته از این مشکلات شهری مرزی برای تأثیربخشی و اثرگذاری شان ندارند که به تمامی مقیاس‌ها از محلی گرفته تا منطقه‌ای و حتی ملی رسوخ کنند یادبرخی موارد شناخته شده در مقیاس‌های جهانی بروزکنند. در واقع این مشکلات شهری بطور همیشگی در گذر مکان و زمان گسترش می‌یابند. مسائل برنامه‌ریزی که بنظر می‌رسند تأثیر مکانی داشته باشند همچنین می‌توانند تأثیرات ملی و منطقه‌ای جدی‌تر و مضرتر داشته باشند. زمانیکه در مجموع به آنها نگریده می‌شود. این بیانگر اهمیت رویکردهای برنامه‌ریزی زمانی و مکانی است که عواقب کوتاه و بلندمدت و سطوح چندگانه این اثربخشی‌ها را بر روی شهرها و کلان‌شهرها در مقیاسی نشان‌دهنده مشکلات از قبیل مکانی، منطقه و سطوح ملی شکل می‌دهند. برای دستیابی به این هدف، یک نیاز مشهود و قابل درک بطور فزاینده برای یک رویکرد برنامه‌ریزی یکپارچه چندسیستمی برای ارائه ابزارهای بهتری جهت هدایت فعالیت‌ها به سمت رشد شهرهای سالم، بهبود شرایط انسانی و در نهایت شهریت بهتر وجود دارد. با بکارگیری عناصر برنامه‌ریزیهای یکپارچه به طور متفکرانه و با ملاحظات بهتر در فرآیند تصمیم‌گیری، تصمیم‌گیرندگان می‌توانند توجه خود را بر شناسایی نیازهای واقعی فعلی و قابل پیش‌بینی و نیازهای آینده جامعه متمرکز کنند و تلاش‌های خود را جهت اقتناع از این نیازها از طریق توسعه کالبدی شهر و مرتب‌سازی مجدد و یکسوسازی فضای شهری معطوف سازند.

۴- درس‌هایی از تجربیات گذشته

۴-۱- مفاهیم برنامه‌ریزی

با تکراروند بسیاری از زمینه‌ها، برنامه‌ریزی حوزه‌های متعددی دارد که بنظر می‌رسند که بر یکدیگر همپوشانی داشته باشند. اگر بطور مجزا به آنها رسیدگی شود، این بخش‌های تکی از برنامه‌ریزی می‌توانند تنه‌به‌تنه پیشرفت محدود و مشخصی در برنامه‌ریزیها و اجرای آنها دست یابند. واگرایی، تفکیک به بخش‌های متعدد و تفکیک تلاش‌های برنامه‌ریزی به روش‌ها و ابزارهای مختلفی که ممکن است باعث تکثیر و تکرار تحلیل‌ها و اتلاف وقت و منابع شوند نیروهای محرکه نخست برای ساده و مؤثر کردن این تلاش‌ها هستند.

بسیاری از بخش‌های برنامه‌ریزی که در معرض این هستند که اهداف، دیدگاه‌ها، سیاست‌ها و استراتژی‌های خودشان را داشته باشند، احتیاج دارند تا با یکدیگر ترکیب شوند و با هم ارتباط برقرار کنند. تحت نام‌های مختلف، از قبیل برنامه‌های جامع، منطقه‌ای و برجسته، برنامه‌ریزی جامع دراصل پدیدارشد تا به این نیاز ویژه پردازد.

در حال، مطالعات برنامه‌ریزی به دقت به دوجریان مجزای فکری با توجه به برنامه‌ریزی جامع تقسیم بندی می‌شود: اولین آن، بیانگر یک مکتب قدیمی‌تر از افکار، در حمایت از برنامه‌ریزی جامع است و دومی، با بیان مکتبی جدیدتر از افکار با آن در تضاد است و بیشتر آنرا بعنوان یک خطای صریح و روشن می‌بینند. طرفداران برنامه‌ریزی جامع آنرا بعنوان یک ابزار عقلانی ضروری می‌پندارند که عناصر حیاتی چندگانه‌ای را از برنامه‌ریزی شامل برنامه‌کاربری اراضی کالبدی و جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطی جهت تأمین منافع عمومی و هدایت آینده دور شهر را تشکیل می‌دهد. (Friedmann, 1971) بطور برعکس، اتهامات وارده بر خطای برنامه‌ریزی جامع باعث شده توسط مخالفانش تکیه بر تعدادی از دلایل در حمایت از بحث آنها دارند. مخالفان رویکردهای برنامه‌ریزی جامع یکپارچه

بحث خود را بر دشواری های عملی در فائق آمدن به مشکلات چندلایه ای و همکاری برای حوزه های سیاست گذاری مضاعف بنا نهاده اند که شکل دهی ماهرانه برنامه های کافی و مقتضی را بطور بازدارنده ای فائق نیامدنی می سازد. این دشواری ها ریشه در محدودسازی برنامه ریزان فردی و محیط های سازمانی دارد که به نظر می رسند بواسطه پیچیدگی های عملی متعددی فتح و غلبه شده باشند، به خودی خود، برنامه ریزی جامع یکپارچه گاهی اوقات متهم به ارائه رویکردی غیرعملی و بیش از حد بلندپروازانه است. بیانگر فرضیات ایده آل غیرواقعی از ظرفیت انسان و محیط اجتماعی - اقتصادی، ساختاری و سازمانی است.

رویکرد منطقی-جامع ویژگی های جوهری و اساسی موقعیت های تصمیم گیری دنیای واقعی را نادیده می گیرد. یعنی جایز الخطا بودن توانایی درک انسان، محدودیت منابع، زمان و دسترسی به اطلاعات، تعدد و کثرت بازیگران منطقی در حال رقابت و عدم توازن ساختار قدرت. (Forester, 1989) فرض توانایی های جامع عقلانی انسان یک معضل مشکل ساز و زنده است. انسان ها نمی توانند هر چیزی را درک کنند و بفهمند و نمی توانند حتی بطور کامل یک جنبه از برنامه ریزی را درک کنند. (Lindblom, 1959) آنها در معرض تکیه بر ساده سازی مسائل بغرنج و پیچیده برای رسیدن به تصمیمات رضایت بخش هستند تا اینکه به راه حل های بهینه فکر کنند که بر مبنای آن فرآیند نتایج ممکن مهم، سیاست های پتانسیل متناوب و ارزش های تحت تأثیر واقع شده اغلب چشم پوشی می شوند یا از آنها غفلت می شود. (Lindblom, 1959). با این اوصاف، برنامه ریزی بطوری جامع بنظر فراتر از توانایی شناختی و گنجایش سازمانی، فنی و سازمانی انسان می آید. (Lindblom, 1959)

دیگر درس از این واقعیت ریشه می گیرد که برنامه ریزی در محیط های دنیای واقعی تصور وقوع اصولی و سیستماتیک مشکلات را تصدیق نمی کند و پاسخ کاملاً منطقی جا گرفته در برنامه ریزی جامع را تأیید نمی کند بلکه بیان گر شبکه های مداوم، در حال تحول و به یکدیگر متصل از مشکلات بافتی محیطی شدیداً تحت تأثیر عوامل اطراف است که بنظر می رسند ضروری یا گذرا، سیستماتیک یا تک منظوره فاقد عمومیت، قابل اجتناب یا غیرقابل اجتناب و بنابراین بتوانند هم حل شدنی و هم لاینحل و چاره ناپذیر باشند. به خودی خود، همچنین مورد انتقاد قرار گرفته است بر مبنای ماهیت مرکزی اش از تصمیم گیری که بستگی به یک رویکرد با «یک استراتژی که برای همه مناسب است» می باشد. این توانایی اش را برای ترکیب و یکی سازی تعداد ادراک ها، منافع و ارزش ها به داخل یک برنامه واحد به چالش می کشد. ابزارگرایی محض اش از عقلانیت کاربردی^۱ و تمایل به سودمندگرایی^۲ و بهینه سازی اش باعث فقدان درک کافی از نیازهای مکانی و تفاوت های محیطی شده است و ناتوانی اش برای ایجاد راه حل های معنادار دیگر کمک کرده است. (Altschuler, 1965)

بعنوان نتیجه گیری، نقادان برنامه ریزی جامع عقلانی^۳ بر نبود منافع سیاسی و تعهد برای اتمام و انجام امور و مخالفت عمومی آشکارا چنین برنامه هایی تأکید می کنند که ادعاهای دروغین برنامه ریزان رامبنی بر وانمود سازی به حفظ منافع عمومی به چالش می کشد (Friedmann, 1971) با تأکید بر نیاز به گسترش رویکردهای متناوب، نقادان از برنامه ریزی جامع برای تحکیم اشکال جدید مقام و قدرت به روش بهره برداری حتی و عقلانیت جهانی انتقاد می کنند. این همان دلیل است که دقیقاً چرا برنامه ریزی جامع به طور کامل به اهدافش برای حفظ منافع عمومی دست نیافت با وجود اینکه تا حد زیادی متعدد است.

¹ functional rationality

² utilitarian

³ rational-comprehensive planning

۴-۲- عقلانیت در برنامه ریزی^{۱۶}

چشم پوشی از محیط و فرض بر اینکه تصمیمات می توانند در خلأ اتخاذ شوند بطور خیالی با خواست عموم مردم درست عمل می کند و بیانگر یک سوء تفاهم ظریح و روشن از این موضوع می شود که چگونه برنامه ریزی در محیط های مختلف عمل می کند و نشان دهنده پیچیدگی و ماهیت مبتنی بر محیط برنامه ریزی است. با انتظار بر اینکه هر کسی می تواند یادباید یک شکل از روش های جهانی و باورهای جهانی را بپذیرد و اتخاذ کند به سادگی باید گفت که یک سو تعبیر غم انگیز و خیانت^{۱۷} یک جایگزین غیردوگانه خیلی غنی تر و بیشتر در تماس با واقعیت است. ارجاع این گزینه جایگزین غنی برای یک جامعیت جهانی خیالی برای یک جستجوی واقعیت از عقاید درست شده است و برای یک وضعیت نابسامان ایدئولوژیکی و اعتقادی پس رونده مجاز شمرده شده است. این بحث جدول مبهم و مشکل ساز از عقلانیت جهانی بیانگر یک انتزاع مبهم و بطور ناخواسته و نامطلوبی نامعلوم از این مفهوم است مثل اینکه دیگر یک مطلب پیچیده تری نسبت به یک عبارت اخباری ساده نمی باشد و بطور تقلیل دهنده ای کاهش محدود نامعقولی را از ایدئولوژی ها و ارزش های سخت، مشابه و همگن انسان ها فراهم می آورد. هم واقعیت و هم عقلانیت مبتنی بر محیط هستند و معانی مختلفی برای افراد مختلف دارند. اگرچه این جدای از عقیده شدیداً دارای تناقض و تضاد و به ظرافت جز جز شده ظاهری ما وجود دارد، عقلانیت جهانی بدست می آید، پالوده می گردد، تفسیر می شود، دستکاری می شود و بطور مختلفی شکل دهی می شود که این هم بیانگر تعدد چهارچوب های ارجاع هر یک از افراد است. به دلیل ماهیت ساخته شده بودنش، عقلانیت جهانی نمی تواند بعنوان یا به شکل یک نوع واحد فهمیده شود. این واگرایی در دیدگاه عقلانیت تا حد زیادی تحت تأثیر ارزش ها، تجربیات و روابط قدرت شخصی است. (Camillus, ۱۹۸۲).

تلاش و تنازع بین قدرت و دلیلی وجود دارد که باعث رواج و تفوق قدرت بر عقلانیت می شود. هر زمانی که در عمل با یکدیگر در تنازع هستند. عقلانیت بنهایی برای تنزل قدرت ناکافی بنظر می رسد با وجود قدرت، نقش عقلانیت معمولاً از حد معمول کمتر تخمین زده شده و دست کم گرفته یا کاهش داده می شود یا بدتر از آن برای بهره گیری از منافع برتری جویانه استفاده می شود. در واقع، عقلانیت جهانی تا مدت زمان طولانی توسط نخبگان شگرد سالار برای تحکیم پیروگی بر دیگران بعنوان روشی برای مهارت و بکارگیری، ارباب گری و انحصار استفاده می شده است. از این لحاظ، تصمیمات بر پایه واقعیات اتخاذ نمی شوند، بلکه واقعیات اغلب بر مبنای تصمیمات از پیش تعیین شده پدید می آیند. این بدین معنا نیست که برنامه ریزان نمی توانند بطور عقلانی عمل کنند یا اینکه بر میزان خاصی از عقلانیت رایج و استدلال تمام تکیه می کنند. این بخاطر اینست که عملکرد عقلانی و خردمندانه متفاوت از اتکا بر عقلانیت جهانی است. وقوع درگیری ضرورتاً نشان دهنده ناتوانی ما برای رسیدن به اجماع نیست، و فقدان قوانین جهانی که بتواند در هر موقعیتی بکار برده شوند ضرورتاً و لزوماً منتهی به فقدان اجماع بر پایه و اساس مشترک از عقلانیت و استدلال نمی شود. گذشته از اینها، این عقلانیت و استدلال عام که می تواند تنها تا حد خردمندبودگی عمومی پیش برود، به اندازه کافی به درستی برنامه ریز شده و سازمان یافته با جزئیات نیست تا مجزای جزئیات محیطی عملکرد برنامه ریزی در حوزه های قضایی مختلف عمل کند. با وجود این، عقلانیت ماورای عقل سلیم برای

^۱ Rationality in Planning 6
^۱ misunderstanding 7
^۱ misinterpretation 8
^۱ betrayal 9

کسب پذیرش گسترده دشوار است و بنابراین تعمیم، عمومیت و فراگیری آن بسادگی ماورای قلمروی احتمالات است. مشخصاً محیط اهمیت دارد. راه حل هایی که در موارد خاصی یا در سطوح خاصی عمل می کنند ممکن نیست در جایی دیگر عمل کنند یا حتی بدتر از این ممکن است پیامدهای فاجعه باری را رقم بزنند. تفاوت های محیطی عمیق و قطعی هستند و نمی توانند نادیده گرفته شوند یا نمی توان با ادعای عمومیت و فراگیری از آنها ظفره زد. این بخاطر این است که برنامه ریزی بطور متساوی در رابطه با علم و فرهنگ، ترقی و حفاظت، انسان ها و طبیعت، حریم خصوصی و عمومی، گذشته و حال، شرق و غرب، درست و غلط، خوب و بد و الآن و پس از آن است که تمام آنها می توانند به لحاظ اجتماعی به طرق مختلفی بر پایه فاکتورهای محیطی ساخته شوند تا اینکه ترسیم دقیقی از واقعیت و عمومیت رخ دهد. با وجود این، تعریف مشکلات و بیان راه حل ها و برنامه ها مشروط به محیط هستند. این ماهیت محیطی بودگی مشکلات و راه حل های برنامه ریزی بیان گر این است که واقعیت یا عقلانیت در وهله نخست بستگی به محیطی دارد که در درون آن این مشکلات ایجاد شده اند. چشم پوشی از اهمیت محیط با اتکای بر ادعاها و اظهارات عقلانیت برنامه ریزی یکپارچه اجازه هیچ فضایی را برای مشارکت عموم نمی دهد و تنها توانایی برنامه ریزان را برای خلق ایده های جدید مانع می شود. این یعنی تکیه بر برنامه ها و حکایات جایگزین که آگاه تفاوت های محیطی و بطور محتاطانه ای دقیق در تفسیر برخی روایات و ادعاهای یاد آور شده از واقعیت و عقلانیت جهانی بودن. بافت مندی مشکلات برنامه ریزی بیانگر سازمان دهی ماهرانه و تسهیل تلاش ها و مشارکت به منظور ایجاد مناظرات مورد نیاز درباره تناسب و اقتضای راه حل ها و ماهیت و مقیاس واکنش ها می باشد. مباحثه یا مناظره لزوماً به معنای تحلیل بردن دیگر دیدگاه ها یا نمی باشد یا اینکه بگوییم نزاع ممکن است در نتیجه رخ دهد. از طریق مناظرات و ساختن اجماع ایده های درخشانی می توانند پدید آیند و تنها مؤثرترین بحث و جدل می تواند تفوق یابد. علاوه بر این، بهترین جایگزین ها می توانند ارزیابی شوند، بحث ها می توانند بهبود یابند و ایده های خوب نیز می توانند با بحث و بازخورد گرفتن از یکدیگر بهبود یابند.

سؤال اینکه چه کسی می برد و چه کسی می بازد بر پایه اینکه چه تصمیماتی گرفته می شود و با چه مکانیزم هایی کمک به ساختار شکنی و باطل کردن ادعاهایی از واقعیات گفته شده و نگفته شده عمومی می کند که اغلب چنین مکانیزم ها و الگوهایی را ایجاد می کند. بدون این گفتمان ضد برتری جویی که هدفش آشکار کردن واقعیات اتخاذ شده برای تضمین است، ساخته شدگی پنهان همچنان پنهان و مشروع بواسطه ساز و کارهای سیاسی و اداری و مربوط به دیوانسالاری به منظور تنها خود بزرگ سازی از خود باقی خواهد ماند. (Robbins, 2004)

۴-۳- نقش قدرت و سیاست در برنامه ریزی و اجرای برنامه^{۲۰}

قدرت و سیاست نقش مهمی در برنامه ریزی و اجرای آن دارند. برنامه ریزی ذاتاً متکی بر ابزار گفتمان ارتباطی^۱ و تعاملی^۲ است که از طریق آن قدرت سلطه جوینان بطور عادت وار نفوذ می کند. تصور غلط از برنامه ریزی بعنوان یک تلاش صرفاً علمی و حتی باعث ناتوانی برنامه ریزان برای پرداختن و مواجهه با بسیاری از انواع قدرت ها شد. بخاطر این بی سوادی سیاسی آشکار، بسیاری از برنامه ریزان نمی توانند منافع سیاسی را حاصل کنند و به نوبه ای برنامه های آنها بنظر می رسند که در بسیاری از موارد فاقد پیاده سازی درست باشد. عدم تعامل در فرآیندهای سیاسی

^۲ Plan Implementation 0
^۲ communicative 1
^۲ interactive 2

و شکست در مدیریت اجرای موفق برنامه بیانگر عملکرد ضعیف و تصور غلط برنامه ریزان بعنوان اراده آگاه و هوشمند از لحاظ فنی است که حوزه اثرگذاری شان محدود به محل های کاری شان واقع در حجم کارشان است. این تهدید فن سالارانه برنامه ریزی و برنامه ریزان شکافی را بین آن چه که دارد انجام می شود ایجاد کرده است که بطور محض تحت تأثیر نیروهای سیاسی است، و آنچه که مردم می بینند در جوامع در آینده رخ می دهد که برنامه ریزان اغلب ادعا می کنند که در برنامه هایشان اثرگذار بوده و حاصل می شود. اتخاذ تصمیمات تأثیرگذار یعنی اتخاذ تصمیمات فعالیت محور از یک طرف و قادر بودن به پیاده سازی موفق آن تصمیمات از سوی دیگر، این کار گذشته از اینها نمی تواند بدون فهم و بکارگیری قدرت نرم و سخت بعنوان ابزاری برای رسیدن به این هدف و اثرگذار بودن آن حاصل شود با اتکای بر عناصر قدرت نرم، شامل بحث، مذاکره، وساطت، دیپلماسی و حتی جدل، مردم می توانند به هر نوع توافق و زمینه درک مشترک در برخی از نیرومندترین مسائل شدیداً مورد مناقشه برسند.

در مقابل، قدرت سخت به اعمال و برنامه های عملگرا، مکانیزم های پیاده سازی و تحکیم، نفوذ سیاسی، محرک های اقتصادی، اعمال اجتماعی جمعی و حتی دگرگونی ها و هروسبیله ضروری و لازم دیگری برای تغییر شرایط نامطلوب هویت می دهد. از اینرو، برنامه ریزی باید از تفکر و مفهوم آرمانی بی اثری و خستی بودنش یا تفکر ذاتاً مبتنی بر اجماع بودگی متفاوت باشد. این چالش برای برنامه ریزان باقی می ماند تا قادر به گسترش تخصص و مهارت های لازم نه تنها برای پیش بینی و پاسخ دهی به تأثیر قدرت آینده و ترتیب دستورکار بلکه همچنین قادر به بی اثر کردن پیامدهای آن بر عملکرد برنامه ریزی جمعیتی باشد. این مستلزم درک این موضوع است که نه تسلط مطلق رویکرد قدرت گرانه حذف کامل یا چشم پوشی از وجود رویکرد قدرتی در عمل اجرایی می شوند. نیاز به در تماس بودن با واقعیت، (Flyvbjerg, 2001) یا جنبه ظاهری آن و وجود دینامیک قدرت و روابط مستلزم درک روشنگرانه ساختار قدرت بواسطه پذیرش وجودش و اثراتش از یک طرف و نوآوری و بکارگیری ابزارهای برنامه ریزی یکپارچه خلاقانه که از قدرت برای محدود کردن، تعامل مقابل و خستی کردن قدرت استفاده می کنند، از سوی دیگر می باشد. این نیازمند ممارست فعال در عرصه های سیاسی و اجتماعی تصمیم گیری است. بکارگیری صحیح قدرت برای برنامه ریزان از یک طرف یعنی قادر به اتخاذ تصمیماتی بودن که پتانسیل تغییر واقعیت را دارند، و برای بکارگیری صحیح قدرت از سوی دیگر، برنامه ریزان باید بخش فعالی از «بازی» شوند نه فقط مخاطبان، بلکه برای مشوقان.

۵- دستورکاری برای مسیر جایگزین برای رویکردی یکپارچه در برنامه ریزی

در سایه مباحث نظری پیش تر ذکر شده و شایستگی های عملی برنامه ریزی، توجیه کافی برای نیاز به گسترش دستور کار جدید جهت نظریه جایگزین برنامه ریزی وجود دارد که یگانگی برنامه ریزی را تشخیص و چالش های پیش روی آنرا بعنوان یک روش و سیستم شناسایی کرده و در همین حال راهنمایی را برای مسائل عملی برنامه ریزی از نظر یکپارچگی عملکردی و ارتقای کیفی تصمیم گیری فراهم می آورد. سودمندی تعریف این مرزهای جدید شکل دهی یک مسیر متمایز برای تفکر برنامه ریزی و عمل به آن نهفته در توانایی آنها در وهله اول برای فراهم کردن درک عمیق تری از فرآیندهایی است که برنامه ریزان برحسب عادت در آنها دخیل اند و دوم رسیدگی به این پرسش که می توان آگاهانه به توسعه فراگیر در کیفیت زندگی بشر و اشکال شهری دست یافت. هر دو مورد باید در پرتو درک

«محیطی» از اقتصاد سیاسی جهانی غالب مورد رسیدگی قرار گیرند که در داخل آن برنامه ریزی عمل می کند. قاعده سازی متفکرانه، تکامل و تحول منسجم و کاربرد انطباقی نظریه جایگزین بعنوان یک علامت هشدار دهنده عمل می کنند که در شرف جلب مردم توجه متخصصان و ارجاع به تلاش های آنها به سمت مسائل مهم، تعیین مراحل برای توسعه استراتژی های محتمل الوقوع و پاسخ های مقتضی است.

گزاره (۱): با داشتن این در ذهن، یک کاربرد تطبیقی کامل از نظریه برنامه ریزی باید دارای پیوستگی رسیدگی و محک زنی از توسعه شهرها در گذشته، رابطه بین نیروهای سیاسی و اقتصادی و ساختارهای فرهنگی اجتماعی و درک از این مسئله باشد که چگونه روابط قدرت واقعیات سیاسی و تصمیم گیری را شکل می دهند. درحالیکه گفتمان می تواند بخشی از توضیح را فراهم کند، گام بعدی ایجاد کردن درک عمیقی از ساختارهای قدرت است که نه تنها گفتمان را راهنمایی می کنند بلکه در بسیاری از موارد آن را تولید می کنند. با از میان بردن وسواس عمیق در مورد فرایندهای محض، یک کار بزرگ برای نظریه برنامه ریزی باید تمرکز بر زمینه های هنجاری و توضیحی باشد. کار به سمت این هدف مستلزم نظریه برنامه ریزی برای تشکیل و متحدسازی عناصر ترکیب عملکردی در توصیف آینده مطلوب و شرایط خوب در آینده است که بیان گر ابزار مناسب برای حصول آنها و جستجوی محیط تعریف آنهاست که در آنها می توانند پدید آیند. این نشان دهنده نیازی است که باید مبرم و قطعی، و نظری و دیدگاهی باشد، با توجه به هم فرآیند و هم گفتمان و درک از ساختارهای سیاسی - اقتصادی (Fainstein, 2005).

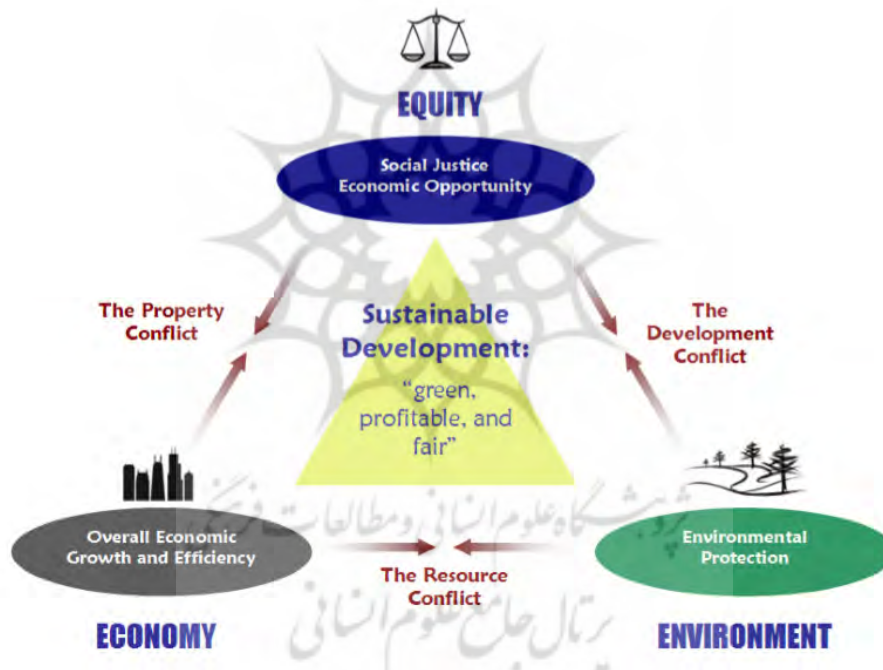
گزاره (۲): یک نظریه برنامه ریزی مؤثر باید مدل برنامه ریزی پایدار تطبیقی را بعنوان چهارچوبی هنجاری فراگیر و آرمان رویکرد یکپارچه سودمند برای مشکلات برنامه ریزی لحاظ کند. در سایه توجهات تفکر پایداری تطبیقی، این مدل در بردارنده دو جزء کلیدی می باشد (برنامه ریزی پایدار ترکیب شده با یادگیری انطباقی و حصول اجماع)، که آنرا بطور فوق العاده عملی می کند و کاربردپذیری و قابلیت اجرای آن را بهبود می بخشد. درحالیکه برنامه ریزی پایدار هدایت فرآیند یا قوانین تعامل را فراهم می کند، یادگیری انطباقی و کاربرد تطبیقی حالت ارتجاعی و قوانین اجرایی نهادی را فراهم می کند که همان مکانیزم های تعاملی می باشند. این رویکرد در بردارنده جنبه های روندی کافی، توانایی سازمانی برای ایجاد پیوستگی های سیاسی و قدرتی برای اثرگذاری بر نتایج، انعطاف پذیری، برای جا دادن محیط های مکانی و اجتماعی مختلف و امیدی برای ارتقای ورودی عمومی مشروع در اجرای فعالیت های قابل حصول برای رسیدن به اهداف موردنظر می باشد. با در نظر گرفتن شایستگی های جامع اش، برنامه ریزی پایداری انطباقی یکپارچه به همان اندازه در مورد عواقب کوتاه و بلندمدت است. با بکارگیری منابع موجود و جستجو برای حصول منابع جدید جهت اشباع و رفع نیازهای جامعه، (Visser, 2001)

این رویکرد بطور مؤثری هدفش سنجش نیازها، محدودیت ها و فرصت های جامعه در حال حاضر و در آینده و ایجاد چهارچوب هایی برای تعیین دیدگاه به طور همکارانه، اهداف، سیاست ها و استراتژی هایی برای احقاق این نیازها در زمانی مقتضی است. (Camillus, 1982).

اولین، قوانین تعامل: هر تصمیمی اتخاذ شده توسط برنامه ریزان و سیاست گذاران یک چالش عمیق از چگونگی حفظ الگوی رشد سریع جهت باقی ماندن در تماس با پیشرفت های تکنولوژی های بسیار مدرن، تقاضای جمعیتی و

ملزومات رشد هویت می بخشد، درحالیکه در همین حین، عدالت اجتماعی را محافظت (برای نسل های فعلی و آینده) و محافظت محیطی را ارتقاء می دهد.

این مشکلات و چالش ها بیانگر نیازی برای اتکاء بر استراتژی های جدید برای برنامه ریزی و پیشرفت هستند. احتمالاً، در نتیجه جنبه های چند بعدی مشکلات پیچیده شهری و واقعیات، رویکرد جدیدی باید نشانگر شایستگی ها و ضرورت های یک رویکرد چندوجهی نیز باشد. همانطوریکه در تصویر یک نشان داده شد، مدل پایداری برنامه ریزی بعنوان یک مثلث تصور می کند که یک ترکیب مربوط به همکاری را از سه مورد فرعی اصلی رقابتی شامل انصاف و تساوی حقوق، اقتصاد، و محیط هویت می دهد یا آن چیزی که بعنوان ۳ تا E شناخته شده است. (Campbell and Fainstein, 2003) اگرچه برنامه ریزی بطور ایده آلی به مقصود ارتقای رشد اقتصادی، حفظ منابع طبیعی و پرورش دادن عدالت اجتماعی است، برنامه ریزان و برنامه ریزان مختلف به لحاظ عملی بسته به پیشینه شان، دیدگاهشان و سیستم های ارزشیابی بطور مختلفی عمل می کنند که منتهی به یکی از این نتایج یا نتایج دیگر می شود. این مدل بیان می کند که برنامه ریزی پایدار می تواند از طریق تعادل فکری این سه اهداف برنامه ریزی دارای تناقض در درون جامعه حاصل شود. تعیین پایداری بعنوان یک هدف مطلوب سه مزیت عملی برای رابرنامه ریزی دارد.



شکل ۱: مثلث پایداری از سه اهداف کنفرانس برنامه ریزی

منبع: فن اشتاین و کمپبل (۲۰۰۳)

مزیت عملی اول این است که پایداری می تواند بعنوان یک قالب و الگو استفاده شود که برخلاف آن تصمیم گیری بر مبنای اصول و برنامه هایی خاص و بر مبنای محیطی که در آن می توان آنها را اختصاص داد (این نگرانی های موجود درباره پایداری) و مواجهه و ارزیابی ادعاهای مکرر و اظهارات و ادعاهای یادآور شده در مورد پایداری صورت می گیرند.

-**دومین مزیت عملی** این است زمانیکه تعدادی از برنامه های پیشنهادی، سناریوها و یا خط مشی ها شناسایی می شوند که بر مبنای اقدامات اولیه پایدار هستند، این مدل نقطه ارجاعی را فراهم می کند که بر مبنای آن ما می توانیم آنرا سنجش کنیم و پایدارترین حالت را بر پایه مجاورتش با حصول پایداری انتخاب کنیم که واقع در مرکز مثلث می باشد. علیرغم ماهیت سنجش ناپذیرش، پایداری چیزی است که ما می توانیم از آن بیشتر بهره بگیریم. هرچه یک برنامه خاص نزدیک تر به مرکز باشد، پایدارتر تصور و پنداشته می شود و بنابراین در مقایسه با دیگر برنامه های پایداری پیشنهاد شده ترجیح داده شده تر می باشد. پایداری مسیری را برای یک نتیجه مقتضی و مطلوب فراهم می کند. بنابراین ابزاری برای یک هدف است نه یک هدف به خودی خود به ما کمک می کند تا اهداف، مقاصد و چشم اندازها و دیدگاه ها را برای آینده تعیین کنیم. این همچنین یادآوری را از چیزی یادآور می کند برنامه ریزی بیشتر به آن مربوط می شود به رهبری و هدایت و جستجو و طلب برای اقناع منافع تمامی گروه ها با در نظر گرفتن و حل کردن تناقض ها و ارتقای کیفیت بهتر زندگی برای همه.

سومین، استفاده از این مدل نه تنها به درک برنامه ریزی و اولویت هایش و مدیریت موفق این تناقضات رایج بر سر منافع (Campbell, 1996) بلکه در تهیه چهارچوبی هنجاری، مقتضی برای تشخیص عملکرد و کمال آن از یک سو و موضعی که به ما جهت می دهد از سوی دیگر کمک می کند. این بدین معنی نیست که پیروی از مدل پایداری رفع این تناقضات را تضمین خواهد کرد. در مقابل، دنباله روی از این مدل در واقع باعث شروع تناقضات و ایجاد مباحثی می شود که واقعی و سالم هستند. آنها واقعی هستند چون غیرقابل اجتناب هستند و در هر تصمیم گیری برای برنامه ریزی اتفاق می افتند و سالم هستند چرا که در شرف ایجاد و انجام مباحثات معنادار و هدفمند و در عین حال سودمند در میان بازیگران مخالف و بخش های برنامه ریزی هستند که پذیرش و تمایل برای سؤال کردن و سؤال پرسیده شدن را افزایش می دهد و تا حدی تصمیمات قوی تر و درست تر و آگاهانه تر را تولید می کنند.

دوم: مکانیزم های تعامل: دومین بخش از برنامه ریزی یکپارچه پیشنهادی از انتقادات پایداری بعنوان یک گفتمان^{۲۶}

برنامه ریزی یکپارچه و چالش های سیاسی و سازمانی ناشی می شود، سرچشمه می گیرد یا مشابه آن است. مشابه به دیگر رویکردهای برنامه ریزی، پایداری بنظر می رسد که رویکرد آرمان گرایانه ای را فراهم کند که تلاش می کند تعداد زیادی از زمینه ها را تحت پوشش قرار دهد، که ممکن است باعث بروز دشواری هایی در بافت های سازمانی، همکاری دولتی و مکانیزم های تصمیم گیری شود. چنین رویکردهایی برنامه ریزی یکپارچه ای اغلب توسط واقعیات سیاسی و سازمانی، برنامه ریزی ایجاد شده و عملکردهای تصمیم گیری و فرآیندهای دیوان سالارانه چالش کشیده می شوند. فرآیندهای دیوان سالارانه که در زمانی این عقیده بود که تصمیمات محلی را برانگیزند و به درون برنامه های بزرگ تر آن ها را یکپارچه می سازند، بنظر می رسند که نه تنها ظرفیت و تأثیر این تصمیمات را محدود سازند بلکه ممکن است همچنین مانع چنین رویکردهای یکپارچه ای شوند. فرآیند پیچیده تصمیم گیری مرتبط با قالب سازمانی هر جامعه، در جایی که سازمان ها روابط هر می پیچیده ای رانشان می دهند، کار را برای هر رویکرد تصمیم گیری یکپارچه ای دشوار می سازد تا به موفقیت برسد. (Wank, 1996)

^۲ critiques of sustainability ^۵

^۲ discourse ^۶

بطور خاص، سازمان های کارگزار برنامه ریزی تحت سیستم های قضایی مختلف با مبنای سازمانی و قانونی مختلف عمل می کنند. واگرایی^۷ آروش های مختلف دولت درحوزه های متعدد زندگی اجتماعی و سازمانی جوامع چالش بزرگی را برای یکپارچگی سیستم های برنامه ریزی تشکیل می دهد. (Meadowcroft, 1997) در هر صورت، این استدلال از همکاری ناگوار می تواند بطور ناگهانی محو گردد. این واقعیت که ما مشکلات همکاری در هر دو سطوح فردی و سازمانی داریم بیانگر این نیست که پیدا کردن یک راه حل یا تصمیم خاص و یا چشمگیر برطرف نشدنی باشند. از طرف دیگر، این مشکلات بعنوان روایت تراژدی یا بحران عمل می کنند که توسعه این رویکرد یکپارچه را توجیه می کند. برای این رویکرد درک اینکه برنامه ریزی در زندگی حقیقی، بسیاری از موانع را داشته، دارد و همیشه خواهد داشت. در مسیر اتخاذ یا ایجاد برنامه ها، امری ضروری است که بیانگر این مطلب است که فرض یک رویکرد واحد قادر به حل تمام این مشکلات در بهترین حالت غیر واقعی است. برای واقعی و مؤثر بودن و برای ارتقای انطباق پذیری اش و سازگار پذیری اش، محدوده گسترده ای از روش های برنامه ریزی، اتخاذ مدل پایداری بعنوان یک سیستم برنامه ریزی یکپارچه باید سطح خاصی از انعطاف پذیری را تشکیل دهند.

این مستلزم اتکای بر یک یادگیری و رویکرد مدیریت انطباقی است که انعطاف پذیری و عملکرد مشترک را در محیط دولتی پیشنهاد و ارائه کند. مدیریت انطباقی شامل سنجش از وضعیت برنامه ریزی گذشته و حال و تشکیل پاسخ مناسب به تغییر وضع حال حاضر می شود. این نیاز به توسعه قوانین کلی و رهنمودهایی برای امر شهری، دسترسی آزاد به اکتساب و انتشار اطلاعات و یک فرآیند یادگیری اجتماعی افزایش به لحاظ رشدی و توسعه ای دارد که شامل سیستم های اطلاعات و سیستم های آموزشی و تکنولوژیکی باشد. نیاز مبرمی برای تغییرات سریع در آرایش سازمانی وجود دارد که قادر به شمول پایداری بعنوان رهنمودی برای یک برنامه ریزی یکپارچه باشند. برای پیشبرد مسیر توسعه پایدار از تلاش های آرمان گرایانه معمول سرکوب گرایانه در تشکیل رویکردهای یکپارچه جایگزین جهت ایجاد یک سهم چشمگیر در عملکرد برنامه ریزی ابتدا باید محدودیت های درونی مؤسسات برنامه ریزی کننده فعلی را شناخت و دوم باید تعامل بسیاری از سازمان های کارگزار و بازیگران را از طریق یک برنامه سازمانی هشیارانه ارتقا داد. این مستلزم پیشبرد یک ساختار سازمانی روان است که حالت ارتجاعی مشخص را و انطباق پذیری با تغییرات نو و ابهام و عواقب بلندمدت تصمیمات برنامه ریزی را فراهم آورد. (Meppem and Gill, 1998) سیستم های دیوان سالارانه پیچیده ای که در معرض کند کردن روند تصمیم گیری هستند شرایط را برای تمرکز زدایی مقامات رسمی و دولت ها و ایجاد و یکپارچه سازی فرایندهای تصمیم گیری درون سازمانی داوطلبانه در مقیاس های متعدد مهیا می کنند. در نیاز به یکپارچه سازی سیستم های جدید تعامل برای ارتقای همکاری، پیوستگی و شراکت درون سازمانی این مسئله نمود پیدا می کند و راهنمایی می شود. شناسایی و واکنش به مشکلات بیانگر محدوده گسترده و متعددی از ممارست به فعالیت های مختلف در شکل دهی فرآیند کلی تصمیم گیری است. همکاری درون سیستمی یعنی چیزی بیش از فقط ایجاد کانال های ارتباطی معمول بین سیستم های چندگانه، این یعنی همچنین نشان دهنده تعامل چندمقیاسی فعال در میان تمام ذی نفع های مشتاق و تحت تأثیر و آمادگی و ساختاردهی به فعالیت هاست که باید در راستای ارتقای فرآیند یادگیری و مشارکت تأمین و تطبیق داده شوند.

⁷ divergence

⁸ management incorporates

با اتکاء بر فرآیندهای فنی، سیاسی و مشارکت جمعیتی، فرآیندهای برنامه ریزی را با ساختار سازمانی دولت های فدرال و حکومت های ایالتی و یا محلی درآمیخته تا اجازه نفوذ قدرت بیشتر و مشارکت شهروندی را در فرآیند بدهد. با وجود این، با ایجاد چشم انداز از پایین به بالا، بعنوان ابزاری برای تسهیل ارتباط در میان تمامی سطوح ساختارهای دولت برای تضمین این مطلب عمل می کند که توسعه شهر بعنوان یک سکونت گاه شهری به نحوی هدایت می شود که محدوده گسترده تری از ساکنانش را شامل حال برای مزایا شود. با یادآوری همین موضوع، برنامه های مرتبط یا مشابه به برنامه گسترده تری از ساکنانش را شامل حال برای مزایا شود. (Visser, 2001)

با یادآوری همین موضوع، برنامه های مرتبط یا مشابه به برنامه *Envision Central Texas* در مدیریت تفاوت های محیطی و مهیا کردن فضایی برای الحاق عناصر منحصر به هر مکان مؤثر هستند. این بخاطر اینست که مدیریت و کنترل، پیاده سازی داوطلبانه و اتخاذ نرمش پذیری این قوانین و رهنمودهای کلی را فراهم می کند، نه ایجاد اشکال جدید کنترل سیاسی یا قانون که در شرف اضافه سازی لایه های اضافی پیچیدگی و سختی باشند. این کار مستلزم یک فرآیند بازنگری شده از برنامه ریزی مشارکتی است تا اجازه همکاری واقعی، ایجاد مکانیزم های بازخوردی و رفع نیاز برای انعطاف پذیری و سازگارپذیری را بدهد. از طریق برنامه ریزی مشارکتی، دستورکار برنامه ریزی پایدار می تواند به سمت یادگیری در دست اقدام، در حال تحول و دگرگون شونده تغییر مسیر داده شود تا جایی که بینش هایی از محدوده ای گسترده از ذی نفع ها و روش ها بتوانند جمع آوری شوند. با وارد شدن به گفتمان منطقی و جدلی، برنامه ریزان و جوامعشان می توانند درباره نه تنها بحث ها و استدلال هایشان از خود و دیگران بلکه همچنین درباره خودشان و دیگران چیزهای جدیدی بیاموزند و بنابراین بتوانند تعاملات و روابط اجتماعی و سیاسی خود را تشکیل داده و اصلاح کنند. از طریق خلق روند اجماع و ارتباطات درون گفتمانی که بطور مساوی شامل تمامی ذی نفعان مشتاق و تحت تأثیر بدون تسلط یکی بر دیگری می شوند، تمام شرکت کنندگان می توانند بطور آزادانه صحبت کنند، به یکدیگر گوش فرا دهند و در مورد وضع حال پرسش و پاسخ کنند. برای ترسیم دوره ای برای یک آینده مطلوب و قابل پذیرش برای جوامع خود، برنامه ریزان، با کار بعنوان تسهیل کننده، نیاز به ایجاد ارتباط با جوامعشان و کار نزدیک با مردم برای شناسایی و مورد خطاب قرار دادن مسائلی هستند که برای آنها بیشترین اهمیت را دارند.

گزاره (۳): ایجاد جهت گیری های قابل دوام و مناسب رشد و ترقی برای الگوهای برنامه ریزی یکپارچه جدید مشروط به ترویج تلاش های هماهنگ منطقه ای و محلی با تعریف مجدد یک زبان موقتی و بی ثبات و دائم در حال تغییر از تفاوت های برنامه ریزی و پذیرش واقعیات اقتصادی و سیاسی جهانی بعنوان شبکه های متصل به هم که روی تحول هم تأثیر دارند می باشد. تحت این شرایط، عملکرد برنامه ریزی باید از چیزی قابل تغییر به چیزی که از درون «اینجا و حالا» تجلی می کند تبدیل و دگرگون شود. درحالیکه محدودسازی تلاش های برنامه ریزی به سطح محلی فقط تکه تکه شادگی را افزایش می دهد، کاربایکدیگروه به شکلی متحد یک جامعه برنامه ریز را شکل خواهد داد که تلاش با مقیاس بالاتر را قادر به مواجهه با هر نوع نیروی در حوزه و محدوده خودش می سازد. (Gibson-Graham, 2006).

گزاره (۴): نظام ارزش که بنظر می رسد خیلی متفاوت باشد چالشی را برای چگونگی چنین منافع و جت گیری های شدیداً متعددی فراهم می آورد که می توانند وارد روابط با یک تعریف مجزا و قطعی از یک رویکرد یکپارچه برای عملکرد برنامه ریزی شوند که نه تنها ذات و ماهیت چنین زمینه کامل، متعدد و پیچیده را در خود جای می دهد بلکه

² Collaborative Planning ⁹

همچنین این عدم تجانس را در ویژه کاری ها، منافع و زمینه های آموزشی و عملی اشباع می سازد. بدون توجه به اینکه چه تعریفی را می توانیم ارائه کنیم، یا چقدر تعریف قادر به تعیین جامع و دقیق رویکرد جدید برنامه ریزی می باشد، جستجو برای اجماع در مورد چیزی که این رویکرد است همیشه یک چالش جدی خواهد بود که مستلزم راه حل های عملی مؤثر است. متعاقباً این چالش واقعی، که بیان گر تلاشی است که برنامه ریزان با آن ها در تصمیمات شان مواجه هستند، محاسبه، حل و درک روش هایی برای مردم جهت پذیرش یک تعریف هر روز از این رویکرد یکپارچه است، چیزی که ممکن است باشد و با آن زندگی می کنند. معضلات جدید پیش می آیند و شرایط جدید با هر روزی که سپری می شود پدیدار می شوند که نیازمند روش های خلاقانه و انعطاف پذیر مبتنی بر سنجش موقعیتی از انواع معضلاتی هستند که باید مورد خطاب واقع شوند و اولویت بندی مهم ترین فاکتورها و منافع را می طلبد. با تشکیل و تلفیق سنجش و اولویت بندی موقعیتی و انعطاف پذیر و پویا و توسعه ای برنامه ریزی، برنامه ریزان نیاز به اتکا بر منطبق با ضرورتشان، تصمیمات و مقاصدی می توانند اتخاذ گردند تا فرآیند برنامه ریزی رادرمواجهه با واقعیات همیشه در حال تغییر هدایت کنند. متعاقباً در همراهی پویا و توسعه ای برنامه ریزی، برنامه ریزان نیاز به اتکا بر فرآیندهای راکد و رویکردهای سفت و سخت ندارند. هر مورد منحصر است، و بنابراین باید تصمیمات برنامه ریزی هم منحصر بفرد باشند. این یک توازن است، تا جایی که برنامه ریزها مجبورند معیارهایی را گسترش دهند که بازتاب دهنده جزئیات محیطی منحصر به هر موقعیت هستند، فاکتورهای مهم و خاصی را بر مبنای درجه فوریت و ربط آنها ارزیابی کنند و در نهایت و سرانجام تصمیماتی را اتخاذ کنند که این روند سیستماتیک از اولویت بندی را در خود جای داده است. از لحاظ بافت محیطی شناسایی عناصر پایداری و چگونگی اینکه این عناصر بطور مؤثری در محیط های خاصی در مکان های مختلفی کار می کنند به دانستن بهترین گزینه برای رفع مشکلات خاص برنامه ریزی کمک می کند. از این طریق، توافقات و مصالحاتی ساخته شده و زوایایی را نیز می توان حاصل کرد. بطور مختصر، عواقب نامطلوب اغلب رخ می دهند نه بخاطر فقدان برنامه ریزی بلکه بخاطر عدم اقتضا و مناسب بودگی فرآیندها، تصمیم ها، سیاست ها و نتایج برنامه ریزی ها. این نابسندگی شامل جدایی خواسته یا ناخواسته برنامه ریزی از فرآیندهای سیاسی، ناآگاهی برنامه ریزان از ساختارهای قدرت تناقض و ناهماهنگی تصمیمات و تفکیک ویژه کاری های برنامه ریزی می شود که در معرض بیگانه کردن متخصصان برنامه ریزی مختلف از یکدیگر هستند. برنامه ریزان نیاز به یک چهارچوب درست تعریف شده از ارجاع به چیزی دارند که انجام می دهند و انجام نمی دهند، مبتنی بر چیزی که می توانند به آن عمل کنند با دانستن چیزی که می توانند انجام دهند، زمانیکه کارهای خاصی را در خلال آن انجام می دهند و زمانی برای خودداری از انجام کارهای دیگر.

تعریف یک رویکرد برنامه ریزی جایگزین، برای برنامه ریزها یک ابزار تسهیل ادراک جامع فراهم می کنند که از طریق آن آنها می توانند جهان را ببینند و بنابراین با روشننگری با آن تعامل برقرار می کنند. درحالیکه رویکردهای برنامه ریزی یکپارچه به نظر می رسند که لازم و مطلوب باشند، مدل پایداری انطباقی بعنوان یک مدل متقاعد کننده و مفید فراهم کردن این ویژگی های مهم برای توسعه زمینه کاری پدیدار می شود. بدون چنین رویکردهای مقتضی، تشخیص اساس کاری مستحکم برای برنامه ریزان دشوار خواهد بود که بر مبنای آن بتوانند برنامه ریزی را بعنوان یک روش یا سیستم و بعنوان یک حرفه بسازند، شناسایی کنند و توسعه دهند.

BIBLIOGRAPHY:

Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Palgrave, NY.

- Altschuler, A. (1965). *The Goals of Comprehensive Planning*, *Journal of the American Institute of Planners*, 31(۳).
- Camillus, J. C. (1982). *Reconciling Logical Incrementalism and Synoptic Formalism-an Integrated Approach to Designing Strategic Planning processes*, *Strategic Management Journal*, 3(3), pp.277-283.
- Campbell, S. and Fainstein, S. eds (2003). *Readings in Planning Theory*. Oxford. Blackwell.
- Campbell, S. (1996). *Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development*, *Journal of the American Planning Association*, 62 (۳).
- Gibson-Graham, J.K. (2006). *A Postcapitalist Politics*. Univ. of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- Fainstein, S. S. (2005). *Planning Theory and the City*, *Journal of Planning Education and Research*, 25;pp. 121-130.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California, Berkeley.
- Friedmann, J. (1971). *The Future of Comprehensive Urban Planning: A Critique*, *Public Administration Review*, ۳۱(۳), pp. 315-326.
- Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through,"* *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88
- Meppem, T. and Gill R. (1998). *Planning for sustainability as a learning concept*. New England Ecological Economics Group, Centre for Water Policy Research, University of New England, Armidale, Australia.
- Meadowcroft, J. (1997). *Planning, Democracy and the Challenge of Sustainable Development*, *International Political Science Review*, 18(2), pp. 167-189.
- Pieterse, E. (2002). *From divided to integrated city? Critical Overview of the Emerging Metropolitan Governance System in Cape Town*, *Urban Forum*, 13(۱): ۳-۳۷
- Robbins, P. (2004). *Political Ecology: A Critical Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Visser, G. (2001). *Social Justice, Integrated Development Planning and Post-apartheid Urban Reconstruction*, *Urban Studies*, 38(10), pp.1673-1699.
- Wank, D. L. (1996). *The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City*, *The China Quarterly*, 147, pp. 820-838
- Weimer, D.L. (1995). *Institutional Design: An Overview*. In *Institutional Design* (D.L. Weimer, ed.), pp. 1-16. Boston: Kluwer Academic.



**RETHINKING PLANNING THEORY AND PRACTICE: A GLIMMER OF LIGHT
FOR PROSPECTS OF INTEGRATED PLANNING TO COMBAT COMPLEX
URBAN REALITIES**

Ahmed Baha' El-Deen ABUKHATER
University of Texas at Austin
United States of America
abukhater@mail.utexas.edu

Abstract

Throughout the past half century, there has been a growing and persisting demand towards developing more integrated approaches to planning as a way to combat the notoriously complex and chronic urban problems. Cognizant of this need, this paper, while offering justification for such a planning approach, discusses problematic aspects of current planning practice and highlights key lessons and parallels from past experiences regarding the idea of planning comprehension, rationality in planning, and the role of power and politics in plan-making and plan implementation. Drawing upon recent debates in planning theory, this paper further presents an agenda for building a new integrative approach to planning, discusses major issues that planning theorists need to address in terms of functional integration, decision-making processes in planning, and political and institutional challenges to such integrated planning approaches, and offers a series of propositions to remedy these challenges. The adaptive sustainable planning model is suggested and amply delineated as an effective overarching normative framework for the development of an integrated planning approach that provides organization to the field and guides practitioners towards realizing their role as effective decision makers. The key contribution of this paper is not its reliance on the typical notion of sustainability per se but rather its unique and thorny approach of how it ought to be used as a way of moving forward with planning and policy-making to ultimately enhance a better urbanism.

Keywords: *integrated planning, sustainability, comprehension, rationality, power*