



# Urban Spatial Planning; Rethinking the Structure of Urban Development Plans

Mohammadreza Pourmohammadi\*

Professor, Department of Urban Planning, Geography and Planning Faculty, University of Tabriz, Tabriz, Iran

\* Corresponding Author, [M.r.pourmohammadi@gmail.com](mailto:M.r.pourmohammadi@gmail.com)

## ARTICLE INFO ABSTRACT

### UPK, 2022

VOL. 6, Issue 3, PP, 23-37

Received: 28 Nov 2020

Accepted: 11 Mar 2021

Theoretical Articles

**KEYWORDS:** Urban Spatial Planning, the Structure of Urban Development Plans, Spatial Planning Policy

**Introduction:** The current system of development and urban planning in Iran is very centralized and its local situation is in contradiction with the global conditions. The limitations created by the centralized urban development plans in the country, the multiplicity of responsibilities and management in urban development, create other problems in the urban planning process. In fact, despite the brilliant history of modern planning in the country and nearly 5 decades of experience in preparing, approving, and implementing urban development plans and programs, usually the implementation of these plans in urban environments because of organic change in the city is severely delayed and has not achieved much success. Considering the specific conditions and issues of the country and the failure to meet the final goals of the urban development plans that were prepared and compiled following the common western models and mainly based on comprehensive and sometimes strategic approaches, planning documents and the urban development of the country, there is a requirement of special attention with a new approach in urban planning. With such a situation, due to the current conditions and facing numerous challenges and managing possible risks in the future development of cities, we need to rethink the process and structure of urban development plans and programs in the country, and it is necessary to conduct future research in the field of urban and regional planning to know and respond to this need by adopting new approaches in the process of preparing and compiling the country's urban development plans.

**Methodology:** The current research is fundamental research and its nature is criticism, pathology, and analysis of the planning system of the existing situation of Iranian cities. According to the purpose, it is qualitative-descriptive research. In this regard, by using the analytical and inferential method and studying the library resources and relevant documents, the collected information and data will be reviewed and finally, conclusions and suggestions will be presented to correct the inefficiencies. In this article, an attempt has been made to identify the problems and shortcomings of urban development plans and explain the new approach based on sustainable development paradigms with a systemic view and based on planning experiences and records in Iran and criticism of common processes.

**Results:** Many researchers have investigated the most important examples of the inefficiency of comprehensive plans in their studies while explaining the inadequacies in the urban planning process of the country, which mainly focused on the inefficiency in the field of objective knowledge, the methodology, and the weakness in the theoretical structures of the plans, and they have pointed out the country's challenges and weaknesses in accepting the strategic approach as a superior and participatory approach in the country's urban planning and management process. In a general view, it can be concluded that the most important reasons for changing the attitude from traditional urban planning (predominance of comprehensive plan) to contemporary urban planning (a strategic approach) in the country are the following three factors: A- The content of the plans (non-compliance with Iran's conditions, lack of attention to

### Cite this article:

Pourmohammadi, M. (2022). Urban Spatial Planning; Rethinking the Structure of Urban Development Plans. *Urban Planning Knowledge*, 6(3), 23-37. Doi: <https://dx.doi.org/10.22124/UPK.2023.18286.1588>



the possibilities of service production, lack of clarity of national and regional policies, lack of connection between studies and design, the sameness of service description, etc.) B- Review and approval process (lack of attention to the process of review and approval, emphasis on physical evaluation, lack of attention to executive facilities, lack of a codified monitoring system, and lack of citizens' participation) C- Inadequacy and executive problems (lack of coordination of urban plans with sectoral construction plans, lack of technical and executive staff).

**Discussion:** In Iran, after more than 5 decades of preparing urban development plans, there have been deficiencies and inadequacies in the field of urban management. Despite the long history of preparing urban development plans in Iran, these plans have often not achieved their desired results and goals, and urban growth and expansion through the process of spontaneous conversion and use of urban land, has occurred. Due to the continuous failure of development plans, it seems that the real reasons for such a problem should be evaluated; legal support, institutional frameworks, patterns, and approaches used in the preparation of urban development plans and documents and the policies of these plans, are among the most effective factors in the urban planning process, and the new expectations and needs that arise from the desired plan can be described as follows: • The planning system must be strengthened; Strengthening should be in the direction of planning measures and their realization: especially in the fields of land use policy, building regulations, ownership, registration of documents and transactions, etc. • Deregulation in some fields will be necessary to strengthen planning efficiency. • From the psychological aspect, the role and position of planners need to change and improve the quality: the role of executive operations, management, and coordination needs to be strengthened through direct training and during the planning process. • A more useful interaction between politicians, professionals, and citizens is necessary to reach support and interest. • While the planning process is progressing, the understanding between actors and participants should be improved. • A balance between economic, ecological, and social objectives should be reached to achieve sustainable spatial development.

**Conclusion:** In addition to the two major levels of planning (national and regional planning), management at the local and urban levels also requires moving in the direction of accepting complexity, multiplicity, uncertainty, and planning based on comprehensive knowledge of all elements and factors for the future of the city. The ruling thinking on comprehensive, detailed, and even strategic plans has not been able to have positive effects on urban development management. So far, there has been almost no systematic connection between urban development documents and national and regional development documents, and each level of the program has been prepared and implemented almost independently, which is the result of today's Iranian society. It should be said that the current problems of human society are caused by two factors: first, insufficient knowledge of the future in formulating urban development plans, and second, rapid changes and developments in the field of technology along with the accelerated process of globalization. Accordingly, today, to compensate for the mistakes of the past, it is necessary to know future developments with a foresight approach based on spatial planning thinking, and it is one of the basic priorities of urban management. The lack of intelligent knowledge of the future is also affected by the planning tools and how they are used in the planning process. In this regard, the urban spatial planning document was proposed as a new approach to urban development and new thinking of urban development management. The urban spatial planning document is a part of the spatial planning of the whole country, which is activated within the geographical limits of the city and before it is an executive act, it is a way of thinking, foundations, and decision-making in the future development of the city based on the previous, conscious and future will, and it is descriptive and based on national macro-plans and in a hierarchical structure called "Spatial Planning Policy" and its upstream document is provincial and national development documents.

**Highlight:**

- The necessity of knowing future developments with a foresight approach based on spatial planning thinking in urban management
- Proposing spatial planning documents as a new approach to urban development as new thinking of urban development management

## آمایش شهری؛ بازاندیشی در ساختار طرح‌های توسعه شهری

محمدرضا پورمحمدی\*

استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

\* نویسنده مسئول: [M.r.pourmohammadi@gmail.com](mailto:M.r.pourmohammadi@gmail.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>دانش شهرسازی، ۱۴۰۱</b> دوره ۶، شماره ۳، صفحات ۲۷-۳۳ تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۰۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۲۱ مقاله بنیادی</p>	<p><b>بیان مسئله:</b> سیستم فعلی توسعه و برنامه‌ریزی شهری در ایران بسیار متمرکز بوده و موقعیت بومی و محلی آن، در تناقض با شرایط جهانی است. محدودیت‌های ایجاد شده توسط برنامه‌های توسعه شهری متمرکز در کشور، تعدد مسئولیت‌ها و مدیریت در توسعه شهری، مشکلات دیگری را در فرآیند برنامه‌ریزی شهری به وجود می‌آورد. در واقع علیرغم قدمت درخشان برنامه‌ریزی مدرن در کشور و تجربه نزدیک به ۵ دهه تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری، معمولاً اجرای این طرح‌ها در محیط‌های شهری با تأخیر شدید ناشی از تغییر ارگانیک شهر مواجه شده و در عمل توفیق چندانی به همراه نداشته‌اند.</p> <p><b>هدف:</b> با چنین وضعیتی، امروزه نیازمند بازاندیشی در فرآیند و ساختار طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری در کشور هستیم و شرایط فعلی و رویارویی با چالش‌های متعدد و مدیریت خطرات احتمالی در توسعه آتی شهرها، تحقیقات آینده را در عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای اجتناب‌ناپذیر نموده و لزوم اتخاذ رویکرد و رهیافت‌های نوین در روند تهیه و تدوین طرح‌های توسعه شهری کشور به امری اساسی و نیازی مبرم تبدیل شده است.</p> <p><b>روش:</b> ماهیت پژوهش حاضر، نقد، آسیب‌شناسی و تحلیل نظام برنامه‌ریزی وضع موجود شهرهای ایران بوده و با توجه به هدف از نوع تحقیقات کیفی-توصیفی می‌باشد. در همین راستا با بهره‌گیری از روش تحلیلی و استنباطی سعی گردید مهم‌ترین مسائل و چالش‌های طرح‌های توسعه شهری بررسی و شناسایی شوند.</p> <p><b>یافته‌ها:</b> در یک نگاه کلی می‌توان چنین استنباط کرد که مهم‌ترین دلایل تغییر نگرش از برنامه‌ریزی شهری سنتی (غالب بودن طرح جامع) به برنامه‌ریزی شهری معاصر (رویکرد استراتژی) در کشور، سه فاکتور زیر هستند: الف- محتوای طرح‌ها (عدم همخوانی با شرایط ایران، عدم توجه به امکانات تولید خدمات، مشخص نبودن سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی، یکسان بودن شرح خدمات و ...) ب- روش بررسی و تصویب (عدم توجه کافی به روند بررسی و تصویب، تأکید بر ارزشیابی کالبدی، عدم توجه کافی به امکانات اجرایی، فقدان یک نظام مدون در نظارت و عدم مشارکت شهروندان) ج- نارسایی و مشکلات اجرایی (عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی بخشی، کمبود کارکنان فنی و اجرایی و ...)</p> <p><b>نتیجه‌گیری:</b> با توجه به شرایط و مسائل خاص کشور و با عنایت به عدم برآورده شدن اهداف نهایی برنامه‌های توسعه شهری که با تبعیت از الگوهای رایج غربی و عمدتاً بر مبنای رویکردهای جامع و بعضاً استراتژیک تهیه و تدوین شده‌اند، اسناد برنامه‌ریزی و توسعه شهری کشور، شرایط متفاوتی داشته و توجه ویژه‌ای با رویکرد نوین می‌طلبد. در این پژوهش بازاندیشی در طرح‌های توسعه شهری کشور با تشریح اهداف و انتظارات جدید از برنامه‌ریزی مطرح شد و نهایتاً دستاوردها، اهداف و اصول اساسی سند آمایش شهری در مقایسه با برنامه‌های موجود و رایج کشور، به عنوان رهیافتی نوین در نظام و فرآیند برنامه‌ریزی تبیین گردید.</p>
<p><b>کلید واژه‌ها:</b> آمایش شهری، ساختار طرح‌های توسعه شهری، سیاست آمایش شهری</p>	<p><b>نکات برجسته:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ضروری بودن شناخت تحولات آتی با رویکرد آینده‌نگارانه و مبتنی بر تفکر آمایش شهری در مدیریت شهری</li><li>• پیشنهاد سند آمایش شهری به عنوان رهیافت نوین توسعه شهری به عنوان تفکر جدید مدیریت توسعه شهری</li></ul>

## بیان مسئله

بررسی برنامه‌های توسعه شهری نشان می‌دهد که آغاز برنامه‌های توسعه مدرن شهری به منشور آتن در کنگره سیام<sup>۱</sup> بر می‌گردد (مقصودی تیلکی و همکاران، ۲۰۱۴)<sup>۲</sup>. برنامه‌ریزی شهری در مفهوم امروزی خود و به عنوان یک دانش سازمان یافته نیز، در حدود دهه ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ در اروپا و آمریکا پا به عرصه نهاد و می‌توان گفت که سراسر قرن بیستم را درگیر آزمون و خطا بوده و انبوهی از نظریه‌ها، روش‌ها و فنون را به کار می‌گرفته است (مهدی‌زاده، ۱۳۷۹). اما آنچه مسلم است این که اغلب این اقدامات در زمانی اتفاق می‌افتاد که شهرنشینی با پیچیدگی به شکل امروزی آن روبرو نبوده است (حسین‌زاده دلیر و همکاران، ۱۳۸۷). برنامه‌ریزی مدرن در کشور ما نیز، قدمتی درخشان دارد که از بسیاری از کشورهای توسعه یافته کنونی نظیر ترکیه، کره جنوبی، بلژیک و جز اینها بیش‌تر است. اما باید اذعان کرد که کشوری چون ایران با امکانات و منابع فراوان طبیعی و انسانی و ظرفیت‌ها و مزیت‌های توسعه متعدد بالقوه و بالفعل، هنوز نتوانسته است در قامت یک کشور توسعه یافته و مرفه اقتصادی ظاهر شود؛ عدم پی‌ریزی صحیح و کارآمد نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور، نمایشی بودن التزام به برنامه در بین تصمیم‌گیران و مدیران کشور و فقدان وجود نگرش آمایشی در برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی کشور را می‌بایست از دلایل اصلی این وضعیت به شمار آورد (جباری و همکاران، ۱۳۹۶).

سیستم فعلی توسعه و برنامه‌ریزی شهری در ایران بسیار متمرکز بوده و موقعیت بومی و محلی آن، در تناقض با شرایط جهانی است. محدودیت‌های ایجاد شده توسط برنامه‌های توسعه شهری متمرکز در کشور، تعدد مسئولیت‌ها و مدیریت در توسعه شهری، مشکلات دیگری را در فرآیند برنامه‌ریزی شهری به وجود می‌آورد. علاوه بر این، برنامه‌های شهری باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند تا بتوانند با تغییرات و توسعه سریع شهری و جهانی سازگاری لازم را داشته باشند. این مشکلات بر اثربخشی رویکرد برنامه‌ریزی کنونی در ایران تأثیر گذاشته و نیاز به تغییر نگرش و رویکرد به برنامه‌ریزی پویاتر، منعطف و مبتنی بر مشارکت را برجسته می‌کند. در نتیجه رشد سریع جمعیت شهری، جهانی شدن و تأثیرات اقتصادی (به‌ویژه اقتصاد شهری)، شرایط شهرها و رویکردهای برنامه‌ریزی شهری متنوع‌تر شده و شهرها برای مقابله با این تغییرات به ابزارهای جدیدی احتیاج دارند. با این حال، رویکردهای برنامه‌ریزی شهری متمرکز و سفت و سخت که در ایران مورد استفاده قرار گرفته‌اند، تاکنون نتوانسته‌اند به درستی به این شرایط پاسخ دهند و در نتیجه اجرای آن‌ها، مشکلاتی به وجود آمده است (رسولی‌منش و همکاران، ۲۰۱۴)<sup>۳</sup>. در واقع در کشور ما از زمان اجرای نخستین برنامه اقتصادی-اجتماعی در سال ۱۳۲۷ و به دنبال آن شکل‌گیری نخستین مطالعات شهری و در رأس آن‌ها طرح‌های جامع در دهه ۴۰، وضعیت مطالعاتی طرح‌ها و برنامه‌ها تغییر ملموسی نداشته است؛ به رغم آنکه در این فاصله تاکنون تحولات عظیم سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیکی رخ داده و باعث افزایش سطح آگاهی و دانش اجتماع شده است، اما تحولی در نحوه برنامه‌ریزی در کشور روی نداده و طرح‌های جامع و تفصیلی همانند گذشته و با همان روال و سیاق تهیه می‌شوند. بازخوردهای این طرح‌ها نیز نشان از عدم موفقیت آن‌ها دارد. تلاش‌های اندک انجام شده برای تغییر و جایگزینی این طرح‌ها با انواع طرح‌های دیگر نیز عملاً به شکست منتهی شده است. این تلاش‌ها برای تغییر طرح‌ها به خصوص در پایتخت ایران که معمولاً الگوی بسیاری از شهرهای دیگر کشور قرار می‌گیرد هرچند در ظاهر به تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهر و حوزه نفوذ آن، مجموعه شهری و طرح‌های راهبردی-ساختاری منجر شده است، ولی به اذعان بخش عمده‌ای از برنامه‌ریزان و حتی تهیه‌کنندگان (به خصوص در طرح اخیر تهران) در نهایت بازگشت به چارچوب‌های طرح جامع را به همراه داشته است (صرافی و همکاران، ۱۳۹۳).

در همین راستا و با چنین وضعیتی امروزه نیازمند باز اندیشی در فرآیند و ساختار طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری در کشور هستیم و شرایط فعلی و رویارویی با چالش‌های متعدد و مدیریت خطرات احتمالی در توسعه آتی شهرها، تحقیقات آینده را در عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای اجتناب‌ناپذیر نموده و لزوم اتخاذ رویکرد و رهیافت‌های نوین در روند تهیه و تدوین طرح‌های توسعه شهری کشور به امری اساسی و نیازی مبرم تبدیل شده است.

<sup>1</sup> CIAM, 1933

<sup>2</sup> Maghsoodi Tilaki et al. 2014

<sup>3</sup> Rasoolimanesh et al. 2014

## مبانی نظری

### برنامه‌ریزی شهری و الگوهای رایج آن

برنامه‌ریزی فعالیتی است که بشر از آغاز به آن مشغول بوده است، زیرا هیچ اقدامی نیست که برای رسیدن به هدف خاصی طرح‌ریزی شود مگر آنکه شامل برنامه‌ریزی باشد (هیلهورست، ۱۹۷۱). برنامه‌ریزی یک فرآیند مداوم برای انتخابی استراتژیک و راهبردی در طول مدت زمان مشخصی است. برنامه‌ریزان باید تصریح کنند که چگونه یک موضوع، محدوده و یا ناحیه می‌تواند از تغییرات پیشنهادی و چگونگی تأثیر پذیرفتن از آن‌ها، بهره‌بردار. برنامه‌ریزی بایستی انتخابی بوده و بر روی موضوعاتی که اولویت داشته و واقعاً مهم باشند، متمرکز گردد (بوش و دیون، ۲۰۱۹). فیروز توفیق در کتاب «برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن» به نقل از متفکر معروف راسل اکاف<sup>۲</sup> در سال ۱۹۷۰ میلادی، متعارف‌ترین و نزدیک‌ترین تعریف از برنامه‌ریزی را که برای کشورهای در حال توسعه کاربرد دارد، به شرح زیر نقل کرده است: «برنامه‌ریزی، تصور آینده دلخواه و راه‌های عملی دست یافتن به آن است» (میرغلامی و همکاران، ۱۳۹۸).

پیشگامان برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی شهری را به عنوان یک سری از تصمیمات جمعی و آگاهانه در نظر گرفته شده برای ایجاد الگوهای جامع کاربری اراضی و فضایی-مکانی در یک شهر یا منطقه، به منظور ایجاد یک محیط فیزیکی ایده‌آل می‌دانند. ملاحظات اساسی در مطالعات آن‌ها، که کریستوفر تونارد<sup>۳</sup> در پژوهش «شهر و مترجمان آن» به طور خلاصه بیان کرده است، عبارتند از: چه کسانی برنامه‌ریزی می‌کنند؟ آن‌ها چه برنامه‌های دارند؟ برنامه‌های آن‌ها چه ارزش‌هایی را نشان می‌دهد؟ برنامه‌ریزی، چگونه نشان دهنده گرایش‌های عمده اجتماعی و جامعه است؟ (بیرچ، ۱۹۸۱)<sup>۴</sup>.

از اولین نمونه‌های برنامه‌ریزی مدون و حرفه‌ای برای شهرها می‌توان به طرح‌های جامع اشاره کرد که به نوعی دخالت مدبرانه و هنرمندانه تصمیم‌گیرندگان و برنامه‌ریزان در مورد شهرها بود. از این طرح‌ها که از سال ۱۹۳۴ میلادی با تهیه طرح جامع آمستردام هلند در جهان و از سال ۱۳۴۵ شمسی با تصویب طرح بندر لنگه در ایران رواج یافت، به این صورت یاد می‌شود که: سندی است مصوب، قانونی و لازم‌الاجرا که بهترین راه‌حل‌های ممکن را با توجه به شرایط شهرها و نیازهای شهروندان پیشنهاد کرده است. در ایران از آنجا که پیشنهاد این طرح‌ها در عمل توفیق لازم را نداشته، همواره شیوه تهیه و اجرای آن از طرف کارشناسان به دلایل مختلفی نقد شده و عنوان گردیده است که این طرح‌ها در نظام گرداب رسمی تهیه و ارجاع، خلاصه می‌شوند و از کیفیت طرح‌ها و مطابقت آن با شرایط محلی خبری نیست (حسین‌زاده دلیر و همکاران، ۱۳۸۷). به‌طور کلی افزون بر طولانی بودن فرآیند تهیه و تصویب طرح‌های جامع شهری، از آنجایی که شهرداری‌ها عموماً نمی‌توانستند طرح‌های جامع مصوب ابلاغ شده را (که بسیار کلی بود) درک نموده و توانایی هماهنگ کردن اقدامات عمرانی شهر را با این طرح‌ها در جهت تحقق بخشیدن به اهداف طرح‌های یاد شده نداشتند، عملاً از این طرح‌ها استفاده زیادی نیز نمی‌شد. با تأسیس شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران و ضرورت تهیه طرح‌هایی که به جزئیات بیشتری از طرح‌های جامع بپردازد، قراردادهای تیپ طرح‌های جامع تغییر نمود و شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری به صورت «طرح‌های جامع و تفصیلی» تنظیم گردید. در پی آن طرح‌های توسعه شهری مجدداً در دو مرحله تهیه می‌شدند؛ مرحله اول شامل طرح جامع و مرحله دوم در برگیرنده طرح تفصیلی بود (مهندسین مشاور شارمند، ۱۳۷۸).

نخستین بار منتقدان برنامه‌ریزی جامع در دهه ۱۹۶۰ این اندیشه را مطرح ساختند که محدودیت شناختی و محدودیت اطلاعات در عرصه برنامه‌ریزی، ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزان از رفتن به سوی مجهولات و پیش‌بینی جزئیات پیش‌بینی ناپذیر پرهیز کنند و تلاش خود را بیشتر بر موضوعات روشن‌تر و اساسی‌تر متمرکز سازند. به نظر فالودی یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت‌های برنامه‌ریزی جامع، توسل به راهبردهای برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی استراتژیک است. در همین زمینه پیتر هال نیز در انتقاد از برنامه‌ریزی جامع به ضرورت بکارگیری اصول برنامه‌ریزی استراتژیک اشاره می‌کند. در واقع امروزه صاحب‌نظران زیادی بر لزوم گذار از شیوه‌های سنتی برنامه‌ریزی و توجه بیشتر به رهیافت‌های جدید برنامه‌ریزی تأکید دارند (رهنما و همکاران، ۱۳۹۱). هرچند توجه به مقوله برنامه‌ریزی استراتژیک در ادبیات غیر شهرسازی به بیش از نیم قرن می‌رسد؛ لیکن طرح آن در حوزه شهرسازی جهت به چالش کشیدن مسائل فراروی مدیران و تصمیم‌سازان عرصه مدیریت شهری و منطقه‌ای، قدمت زیادی ندارد. بعد از فروکش کردن انتظارات حاصله از

<sup>1</sup> Bush & Doyon, 2019

<sup>2</sup> Russell L. Ackoff

<sup>3</sup> Tunnard, 1961

<sup>4</sup> Birch, 1981

طرح‌های جامع بعد از جنگ جهانی دوم، از یک سو و طرح رویکرد سیستمی از طرف دیگر، به تدریج زمینه برای طرح اندیشه‌های استراتژیک باز شد (رفعیان و گلپایگانی، ۱۳۸۶). بر این اساس از طرح‌های راهبردی می‌توان به عنوان متأخرترین پارادایم نظری در حوزه توسعه شهری یاد کرد که منتج به تحولات شگرفی چون گسترش مردم‌سالاری (دموکراسی)، جنبش‌های محیط‌زیستی و رواج مفهوم توسعه پایدار، پیدایش جامعه مدنی و تغییر مفهوم دولت، افزایش نقش مشارکت عمومی و ... شده و تأثیرات عمیق و وسیعی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری داشته است (صفوی، ۱۳۹۰).

طرح‌های توسعه شهری در ایران نیز به علل مختلفی چون عدم توجه به محرک‌های جابجایی جمعیتی (که تحت مکانیزم جاذبه‌های شهری و دافعه‌های روستایی صورت می‌گیرد)، دخالت‌های بی‌اساس مسئولان در تهیه طرح‌ها، طولانی بودن زمان تصویب طرح‌ها، فقدان نگرش منطقه‌ای در تهیه طرح‌های توسعه شهری، عدم تعریف و تثبیت جایگاه شهر در نظام سلسله مراتبی و عدم توجه به عملکرد غالب شهرها (در جهت تعیین گره‌های قابل توسعه)، ضعف ضوابط قانونی و ... نتوانسته‌اند راهگشای مناسبی برای حل معضلات شهری باشند. پژوهشگران زیادی، مهم‌ترین مصادیق ناکارآمدی طرح‌های جامع را در مطالعات خود مورد کند و کاو قرار داده و ضمن تشریح نارسایی‌های موجود در فرآیند طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی شهری کشور که عمدتاً متوجه ناکارآمدی در عرصه هدف‌شناسی، روش‌شناسی و ضعف در ساختارهای نظری طرح‌ها برمی‌گردد، بر چالش‌ها و ضعف کشور در پذیرش رویکرد استراتژیک به عنوان رویکرد متعالی و مشارکت‌مند در فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری کشور نیز اشاره کرده‌اند. در یک نگاه کلی می‌توان چنین استنباط کرد که مهم‌ترین دلایل تغییر نگرش از برنامه‌ریزی شهری سنتی (غالب بودن طرح جامع) به برنامه‌ریزی شهری معاصر (رویکرد استراتژی) در کشور، سه فاکتور زیر هستند:

- الف- محتوای طرح‌ها (عدم همخوانی با شرایط ایران، عدم توجه به امکانات تولید خدمات، مشخص نبودن سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، عدم ارتباط میان مطالعات و طراحی، یکسان بودن شرح خدمات و ...)
- ب- روش بررسی و تصویب (عدم توجه کافی به روند بررسی و تصویب، تأکید بر ارزشیابی کالبدی، عدم توجه کافی به امکانات اجرایی، فقدان یک نظام مدون در نظارت و عدم مشارکت شهروندان)
- ج- نارسایی و مشکلات اجرایی (عدم هماهنگی طرح‌های شهری با برنامه‌های عمرانی بخشی، کمبود کارکنان فنی و اجرایی و ... (حسینی سیاه‌گلی و قدمی، ۱۳۹۵).

## روش پژوهش

انتخاب روش تحقیق به اهداف و ماهیت موضوع پژوهش و امکانات اجرایی آن بستگی دارد. تحقیقات کیفی به دلیل ماهیت و اهداف آن‌ها به تدریج در دهه‌های اخیر از رویکردهای پوزیتویستی به تحلیل‌ها فاصله گرفته و به رویکردهای تفسیری و انتقادی متکی شده‌اند. پژوهش حاضر از نوع تحقیقات بنیادی است و ماهیت آن، نقد، آسیب‌شناسی و تحلیل نظام برنامه‌ریزی وضع موجود شهرهای ایران می‌باشد. بنابر هدف نیز از نوع تحقیقات کیفی-توصیفی است. در همین راستا با بهره‌گیری از روش تحلیلی و استنباطی و مطالعه منابع کتابخانه‌ای و اسناد و مدارک مربوطه، به بررسی اطلاعات و داده‌های گردآوری شده پرداخته و در نهایت نتیجه‌گیری و پیشنهادات برای اصلاح ناکارآمدی‌ها ارائه می‌گردد. در واقع در این مقاله سعی شده است با نگاه سیستمی و بر اساس تجارب و سوابق برنامه‌ریزی در ایران و نقد فرآیندهای رایج، مسائل و نارسایی‌های طرح‌های توسعه شهری شناسایی شده و رویکرد نوین بر اساس پارادایم‌های توسعه پایدار تبیین گردد.

## مهم‌ترین چالش‌ها و مسائل گریبان‌گیر فرآیند برنامه‌ریزی توسعه شهری کشور

### نبود الگوی بومی؛ چالش اساسی برنامه‌ریزی شهری

برنامه‌ریزی شهری همواره در کشورهای در حال توسعه از ابتدا با یک چالش اصلی یعنی فقدان الگوی بومی و به تعبیری محلی بودن مفاهیم طرح‌های توسعه به ویژه در حوزه تدوین روبرو بوده است. همان‌طور که گوندر<sup>۱</sup> می‌نویسد که فقدان الگوی گام به گام رویکرد برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر راهبرد توسعه شهری و نگرش ارگانیک و سیستمی به شهرها در کشورهای در حال توسعه،

<sup>۱</sup> Gunder, 2007

- شهرهای جهان سوم را با چالش‌های زیادی روبرو کرده است. بطوری که مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی این کشورها را می‌توان شامل مؤلفه‌های زیر دانست:
- ۱- بلند پروازانه، غیر واقع‌گرایانه و عدم ملاحظه امکانات واقعی؛
  - ۲- فقدان یک نظام قانونی و سازمانی محور؛
  - ۳- کمبود منابع مالی و نارسایی مهارت‌ها؛
  - ۴- عدم مشارکت مردم؛
  - ۵- وجود مسائل و مشکلات واقعی مربوط به نحوه کاربری زمین‌های شهری شامل گسترش بازار غیر قانونی زمین و ناتوانی حکومت بر اراضی، فقدان تدوین معیارها و استانداردهای مناسب کاری؛
  - ۶- عدم انعطاف‌پذیری و سازگاری (قدیمی و حسینی سیاه‌گلی، ۱۳۹۵: ۸۵).

### پروژه محوری در فرآیندهای برنامه‌ریزی ایران

برنامه به سندی اطلاق می‌شود که میان اجزای برنامه، هماهنگی و انسجام وجود داشته و تمامی مواد برنامه، عامدانه، مکمل یکدیگر و معطوف به اهدافی مشخص تعریف شده‌اند. اما معمولاً در برنامه‌های توسعه، بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) و بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیربخش‌های اقتصادی مثل: صنعت، بازرگانی، کشاورزی) ارتباط منطقی و تعامل تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود. به طور کلی سه علت را می‌توان برای این آسیب قائل شد:

اول اینکه هر برنامه، بسته به حوزه کارکرد آن، دارای چندین ذی‌نفع می‌باشد که تعامل این ذی‌نفعان در تدوین برنامه، جهت تکمیل حلقه‌ها و تضمین ضروریات، اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. اما در بسیاری مواقع، چنین تعاملی به وجود نمی‌آید و یک ماده قانونی بدون حضور ذی‌نفعان اصلی آن تدوین می‌گردد.

دوم این که در برخی موضوعات، علیرغم حضور ذی‌نفعان، یکی از طرفین، دارای نفوذ و اعتبار بیشتری بوده که سبب می‌شود به طور غیر متعارفی، وزن سیاست‌ها به سمت آن سنگینی کند و بدین ترتیب با ایجاد گسست در برنامه، سبب برهم خوردن ارتباط منطقی میان مواد برنامه گردد.

سومین دلیل نبود این ارتباط منطقی، علیرغم حضور تمام ذی‌نفعان، عدم شناخت زوایای مختلف یک موضوع و ملزومات اجرای خط مشی مربوطه می‌باشد. به عنوان مثال بسیاری از سیاست‌های عمودی تنها هنگامی امکان توفیق خواهند داشت که سیاست‌های افقی متناسب با آن‌ها نیز شکل گرفته باشد.

در حال حاضر آنچه که معیار ارزیابی و سنجه توسعه و پیشرفت در کشور قرار گرفته است، تعداد پروژه‌ها و حجم سرمایه‌گذاری‌ها در هر کدام از بخش‌های اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. معیاری که بدون توجه به اثرات مثبت یا منفی آن و فقط به دلیل اینکه دولت در این پروژه‌ها سرمایه‌گذاری کرده است، مورد استفاده قرار می‌گیرد. این موضوع شاید نشان دهنده رویکرد سنتی به برنامه‌ریزی و اعتقاد به دخالت گسترده دولت در تمام مسائل مدیریت برنامه‌ریزی و توسعه باشد که به نظر می‌رسد در هزاره سوم دولت‌ها فقط به سیاست‌گذاری‌های کلان پرداخته و از قابلیت‌های بازار آزاد و بخش خصوصی، با ارائه چارچوب‌های قانونی مشخص در جهت مدیریت توسعه پایدار استفاده می‌گردد (زالی، ۱۳۹۷؛ زالی، ۱۳۹۱).

### عدم مشارکت مردم و جامعه در فرآیند برنامه‌ریزی شهری

صاحب‌نظران مدیریت شهری معتقدند که بخشی از مدیریت و برنامه‌ریزی شهری باید به نهادهای مردمی واگذار شود و ضرورت این امر را در یک رویکرد اساسی این چنین مطرح می‌کنند: به واسطه مشارکت مردم در فرآیند توسعه شهری، مدیران شهری بهتر می‌توانند مسائل و نارسایی‌های اجتماعی شهر را شناخته و در جهت حل آن و نهایتاً بهسازی و توسعه شهری اقدام نمایند. مطالعات به دست آمده در این زمینه، نشان می‌دهد که هر چه میزان رضایتمندی افراد از خدمات‌رسانی مدیران شهری بیش‌تر باشد، به همان میزان تمایل به مشارکت در مدیریت شهری نیز افزایش می‌یابد و بالعکس. در این رابطه و بر اساس نظریه جیمز فریزر<sup>۱</sup>، وضعیت اقتصادی و مادی شهروندان می‌تواند انگیزه اساسی آن‌ها در کنش مشارکتی باشد. به این معنی که نمی‌توان شاهد تحقق مشارکت فراگیر مردمی بود که از حیث اقتصادی، بهداشتی و تأمین مایحتاج اولیه زندگی در وضعیت مناسبی نیستند.

<sup>۱</sup> J. Frazer

در ایران، تقسیم وظایف مدیریتی در سطوح مختلف دولتی قابل تشخیص نیست. این وضعیت به ویژه در سیستم شهرداری و برنامه‌ریزی شهری کشور به دلیل تمرکز دولت، دیده می‌شود. در مقابل، اکثر کشورها برای دستیابی به همکاری و مشارکت بیشتر در فرآیند برنامه‌ریزی، سطوح مختلف مدیریتی را در نظر گرفته‌اند. مشارکت مقامات محلی و مردم امروزه به عنوان یکی از عوامل اساسی در روند موفقیت‌آمیز برنامه‌ریزی شهری در کشورهای مختلف دنیا شناخته و پذیرفته شده است. برنامه‌ریزی شهری بر اساس روش طرح جامع، نمی‌تواند این ناکارآمدی را که در حال حاضر در شهرهای ایران غالب است، از بین ببرد؛ در حالی که سایر کشورها به دلایل مختلفی از جمله جلوگیری از کل‌نگری و ارائه راه‌حل‌های متنوع برای کاهش مسائل شهرها، به جوامع محلی متوسل شده‌اند. برنامه‌ریزی شهری در این کشورها می‌تواند از مشارکت مردم برای ایجاد اعتماد عمومی نسبت به پیشرفت و توسعه، گسترش همبستگی اجتماعی و انگیزه همکاری، استفاده کارآمد از امکانات عمومی و منابع خصوصی و همچنین عدم تمرکز استفاده نماید. از سوی دیگر، توسعه مشارکت عمومی در مدیریت شهری ایران به دلیل عدم وجود قوانین متناسب، عدم تعریف مشخص و نبود جایگاه درخور برای مشارکت عمومی در وظایف نهادی و سازمانی و همچنین گسترش نامتناسب سازمان‌های غیردولتی با موانع مختلفی روبرو شده است (مقصودی تیلکی، ۲۰۱۴).<sup>۱</sup>

بر اساس شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع و هادی، مشاورین تهیه‌کننده طرح‌ها مکلف هستند در ضمن مطالعه خصوصیات اقتصادی شهر، امکان مشارکت مردم و بخش خصوصی را در اجرای طرح، بررسی و پیشنهادات لازم را در خصوص تأمین اعتبارات مورد نیاز طرح از محل و در حدود اعتبارات و امکانات مردم و بخش خصوصی ارائه کنند. ولی در عمل در طرح‌ها توجه کافی به امر ایفای نقش لازم به مردم و بخش خصوصی در اجرای طرح‌ها نمی‌شود و از آنجایی که به مشارکت کشاندن مردم در جهت فعالیت‌های عمرانی، بدون ایجاد فرصت برای مشارکت آن‌ها در امور مربوط به خود، همواره بی‌ثمر بوده است و خواهد بود، بنابراین مؤثرترین روش در این جهت سپردن اختیارات مربوط به مردم، به خود آن‌ها می‌باشد. به عنوان نمونه در این زمینه، بررسی موردی ۱۰ طرح جامع مصوب که توسط مهندسين مشاور شارمند انجام گرفته است، حاکی از عدم توجه به نقش مردم است. در نیمی از این طرح‌ها به هیچ وجه به لزوم استفاده از مشارکت عمومی توجهی نشده و در نیمی دیگر به اهمیت نقش مردم در اجرای طرح‌ها اشاره شده است (مهندسين مشاور شارمند، ۱۳۷۸).

### نیاز به رویکردها و رهیافت نوین در برنامه‌ریزی توسعه شهری کشور و انتظارات از آن

در حال حاضر تغییرات گوناگونی در جوامع به وقوع پیوسته است که به دنبال آن، نقش و الگوهای برنامه‌ریزی نیز باید مورد ملاحظه و تجدید نظر قرار بگیرند. علیرغم سابقه طولانی و تجارب متعدد کشورهای جهان در زمینه تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، با نگاهی به نتایج اجرایی و همچنین با بررسی و ارزیابی میزان انطباق وضعیت رشد و توسعه شهرها متناسب و مبتنی بر داده‌ها و پیش‌بینی‌های این طرح‌ها و اسناد توسعه، به وضوح مشخص است که عملاً به نتایج و اهداف مدنظر خود نرسیده و شهرها هم در مسیر پیشرفت و توسعه خود با موانع و چالش‌های متعددی روبرو شده‌اند. شهرها در کشورهای جهان سوم و در حال توسعه با وضعیتی به مراتب شدیدتر از سایر کشورها مواجه بوده و نیازمند تغییر نگرش و رهیافت‌های تازه‌ای در حوزه ادبیات برنامه‌ریزی شهری هستند.

در کشور ایران نیز با گذشت بیش از ۵ دهه از تهیه طرح‌های توسعه شهری، کمبودها و نارسایی‌هایی در حوزه مدیریت شهری وجود داشته است. علیرغم سابقه طولانی تهیه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری در ایران، این طرح‌ها اغلب به نتایج و اهداف مورد نظر خود دست نیافته‌اند و رشد و گسترش شهری از طریق فرآیند تبدیل و استفاده خود به خود از زمین‌های شهری، رخ داده است. به دلیل عدم موفقیت مستمر برنامه‌های توسعه، به نظر می‌رسد که بایستی دلایل واقعی چنین مشکلی ارزیابی شوند. پشتیبانی حقوقی، چارچوب‌های نهادی، الگوها و رویکرد مورد استفاده در تهیه برنامه‌ها و اسناد توسعه شهری و نیز سیاست‌های این برنامه‌ها، از مؤثرترین عوامل در روند برنامه‌ریزی شهری هستند و با توجه به مسائل خاص کشور و با عنایت به عدم برآورده شدن اهداف نهایی برنامه‌های توسعه شهری که با تبعیت از الگوهای رایج غربی و عمدتاً بر مبنای رویکردهای جامع و بعضاً استراتژیک تهیه و تدوین شده‌اند، اسناد برنامه‌ریزی و توسعه شهری کشور، شرایط متفاوتی داشته و توجه ویژه‌ای با رویکرد نوین می‌طلبد. بنابراین انتظارات و نیازهای جدیدی از برنامه‌ریزی مورد نظر می‌باشد که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

<sup>۱</sup> Maghsoodi Tilaki et al. 2014



- سیستم و نظام برنامه‌ریزی باید تقویت گردد؛ تقویت در جهت اقدامات برنامه‌ریزی و تحقق آن‌ها باشد؛ به ویژه در زمینه‌های سیاست کاربری زمین، مقررات ساختمانی، مالکیت، ثبت اسناد و معاملات و ...
- مقررات زدایی در برخی از زمینه‌ها لازمه تقویت کارایی برنامه‌ریزی خواهد بود.
- از بعد روانی، نقش و موقعیت برنامه‌ریزان احتیاج به تغییر و ارتقاء کیفیت دارد؛ نقش عملیات اجرایی، مدیریت و هماهنگی احتیاج به تقویت از طریق آموزش مستقیم و در خلال فرآیند برنامه‌ریزی دارد.
- تعامل مفیدتر بین سیاستمداران، متخصصان و شهروندان لازمه رسیدن به یک حمایت و دل مشغولی است.
- در حالی که فرآیند برنامه‌ریزی در حال پیشرفت است، تفاهم بین کنشگران و مشارکت کنندگان بایستی ارتقاء یابد.
- باید به یک تعادل بین اهداف اقتصادی، اکولوژیکی و اجتماعی رسید تا یک توسعه فضایی پایدار به دست آید.

### تبیین سند آمایش شهری؛ مفاهیم و اهداف مدنظر

در کشور ایران با در نظر گرفتن شرایط خاص شهرها و مناطق و با استناد به منابع اطلاعاتی، اسناد مطالعاتی و تجربه‌های نظری و عملی در ارتباط با تهیه و تدوین و اجرای برنامه‌ریزی‌های توسعه شهری که عمدتاً حاکی از عدم دستیابی به اهداف و چشم‌اندازهای مدنظر در مطالعات و نتیجه‌بخش نبودن رویکردهای به کار رفته در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری (که اغلب بدون مدنظر قرار دادن شرایط بومی و تقلیدی کورکورانه از رویکردهای غربی و مبتنی بر روش طرح‌های جامع و بعضاً استراتژیک بوده‌اند)، هستند، به نظر می‌رسد اتخاذ رویکردهای جدید و مطالعه و اجرای برنامه‌های متفاوتی در خصوص برنامه‌ریزی شهری ضروری بوده و در این راستا، سند آمایش شهری به عنوان رهیافت نوین پیشنهاد می‌گردد. سند آمایش شهری بخشی از آمایش سرزمین کل کشور است که در محدوده جغرافیایی شهر عمل کرده و قبل از این که به عمل بپردازد، نوعی طرز تفکر، مبانی و تصمیم‌سازی در امر توسعه آینده شهر مبتنی بر اراده قبلی، آگاهانه و آینده‌نگارانه است که «سیاست آمایش شهری» عنوان می‌گردد (زالی و همکاران، ۲۰۱۳). در ادامه ابعاد، مشخصات و اهدافی که در چنین سند برنامه‌ریزی توسعه شهری (که قرار است برای شهرها متناسب با ویژگی‌ها و خصوصیات منحصر به فرد هر کدام از آن‌ها تهیه گردند)، مورد بحث قرار می‌گیرند.

### آمایش، آینده‌نگاری و سند آمایش شهری

افزون بر دو سطح کلان از برنامه‌ریزی (برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای)، به نظر می‌رسد مدیریت در سطح محلی و شهری نیز نیازمند حرکت در راستای پذیرش پیچیدگی، تکثر، عدم قطعیت و برنامه‌ریزی بر پایه شناخت جامع همه عناصر و عوامل برای آینده شهر است. در واقع باید گفت مشکلات کنونی جامعه بشری در مجموع ناشی از دو عامل است: اول شناخت ناکافی از آینده در مقاطع زمانی گذشته و دوم تغییر و تحولات سریع در عرصه فناوری همراه با روند شتابان جهانی شدن. بر همین اساس امروز جهت جبران خطاهای گذشته، شناخت تحولات آتی با رویکرد آینده‌نگارانه ضروری بوده و از اولویت‌های اساسی است. عدم شناخت هوشمندانه آینده نیز متأثر از ابزارهای برنامه‌ریزی و نحوه بکارگیری آن‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی است.

پیش‌تر در نحوه نگرش به مسائل شهری، رویکرد «سیستم‌های خطی ساده» وجود داشته است اما امروزه شهر به عنوان یک «ارگانیزم بیولوژیکی زنده» و نه به عنوان یک «مکانیسم سیستمی» مطرح است. این تفکر نه تنها مدل‌های متابولیک توسعه شهری را با پیچیدگی‌های بازخورد حلقه‌های اطلاعاتی مواجه ساخته است بلکه به توسعه شهر با رویکردی تحت عنوان «سیستم‌های انطباقی پیچیده» می‌نگرد که شهر در بردارنده عوامل غیر خطی و تأثیرگذار وجوه مثبت و منفی بر هم و بازخورد متقابل سیستم‌های باز و بسته می‌باشد. در این رویکرد، پایداری یک سیستم و رسیدن به پایداری به عنوان حالات مطلوب سیستم در نظر گرفته شده و سعی می‌شود تغییرات به حداقل رسیده و سیستم به نقطه تعادل خود برسد. در رویکرد «سیستم‌های انطباقی پذیر» اما، نبود اطمینان، هنجار و امری طبیعی تلقی می‌شود. پذیرش عدم اطمینان‌ها و تغییرات مداوم در یک سیستم، مفهوم برنامه‌ریزی راهبردی را به چالش می‌کشد. یکی از بنیان‌های نظری قابل اتکا برای رفع این چالش برنامه‌ریزی راهبردی، آینده‌نگاری است (ملک‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵). اقدامات صورت گرفته در حوزه آینده‌پژوهی عمدتاً به بررسی و اندیشه در ارتباط با آینده علم و فناوری، حوزه‌های مهندسی و همچنین توسعه انرژی‌های پایدار بوده است و حوزه برنامه‌ریزی شهری نیز در ارتباط با شهرهای آینده از منظر انرژی‌های پایدار مورد توجه

قرار گرفته است (رونی، ۲۰۱۰).<sup>۱</sup> آینده‌نگاری در برنامه‌های آمایشی نیز با تمرکز بر محدوده سرزمینی خاص، در یک قلمروی جغرافیایی زیرملی با هدف اتخاذ تصمیمات معین به منظور تحقق آینده مطلوب، عملیاتی می‌شود. بر این اساس پیاده‌سازی این رویکرد در چارچوب مفهوم آمایش سرزمین می‌تواند کمک چشمگیری در بروزرسانی ادبیات توسعه در کشور باشد (موسوی و همکاران، ۱۳۹۷). بنابراین پیاده‌سازی این رویکرد در چارچوب مفاهیم برنامه‌ریزی و توسعه شهری با نگاه آمایشی و مد نظر قرار دادن مؤلفه‌های برنامه‌های آمایش سرزمین در سطح محلی و شهری نیز می‌تواند به تقویت ادبیات و فرآیند برنامه‌ریزی توسعه شهری در کشور، کمک قابل توجهی داشته باشد.

عدم قطعیت، تغییر، چشم‌انداز و آینده، بخشی از گفتمان برنامه‌ریزی مدرن هستند و نداشتن اطمینان در پیشرفت فناوری و کافی نبودن تلاش‌ها در زمینه برنامه‌ریزی‌های راهبردی توسعه آینده، برنامه‌ریزان را به استفاده از رویکردها و روش‌هایی سوق می‌دهد که در خصوص آینده این زمینه‌ها، پیش‌بینی‌هایی با خطر ریسک‌پذیری کم‌تری ارائه دهند. در سطح برنامه‌ریزی منطقه‌ای و شهری نیز نگرانی‌های زیادی در چارچوب این ابعاد و عدم وجود رویکرد و تفکر آینده‌نگارانه در فرآیند طرح‌ها و برنامه‌های توسعه وجود داشته و از طرفی هم با بهبود کیفیت زندگی، مردم تمایل دارند که جوامع و شهرهای سبز و پایداری داشته باشند. در واقع یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های برنامه‌ریزی شهری، پیش‌بینی آینده و محدود کردن عدم قطعیت‌ها می‌باشد و یکی از اهداف اصلی در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری، تصمیم‌گیری در زمان حال به منظور هدایت صحیح فعالیت‌های شهری در آینده به نفع شهروندان است و برنامه‌ریزی شهری بایستی از ویژگی‌های موجود خود استفاده نماید و با نوآوری و نگاه به آینده، ادامه روند دهد. آینده‌نگاری شامل طیف گسترده‌ای از رویکردها و فعالیت‌هایی است که برای کمک به دینفعان و برنامه‌ریزان در مقابله با عدم قطعیت‌ها طراحی شده و مورد استفاده قرار می‌گیرد. این پارادایم، دنبال پیش‌بینی و پیشگویی نیست بلکه فرآیندی است که با تمرکز بر خلق آینده در پی خلق چشم‌اندازهای مشترک از آینده بوده و شامل پنج عنصر و اصل اساسی است:

- پیش‌بینی ساختار یافته از تغییرات بلندمدت ناشی از توسعه اجتماعی، اقتصادی و فناوری؛
- مشارکت طیف گسترده‌ای از دینفعان؛
- ایجاد شبکه‌های اجتماعی جدید؛
- توسعه چشم‌انداز راهبردی که اقدامات و برنامه‌ها را راهنمایی نماید؛ و
- شناخت عواقب و پیامدهای تصمیمات و اقدامات موجود.

برنامه‌ریزی شهری و آینده‌نگاری هر دو در اصل، با آینده در ارتباط هستند. هر کدام از این دو فعالیت با موضوعات مبهم و چند وجهی سروکار دارند که نتایج آن‌ها پیچیده و نامشخص می‌باشد. هدف بهینه و مشترک آن‌ها، فراهم آوردن "آینده بهتر" است، در عین اینکه از خطرات ناخواسته جلوگیری کرده و یا حداقل کاهش دهند. علیرغم بهره‌گیری از روش‌های پیچیده ارائه و مهارت‌های خود، روش تفکر و گرایش به آینده توسط شهرسازان و برنامه‌ریزان شهری، متفاوت از روشی است که توسط آینده‌پژوهان و آینده‌نگاران اعمال می‌شود. بر این اساس و با توجه به پیچیدگی‌هایی که توسعه شهرها با آن مواجهند، برای نیل به اهداف توسعه‌ای لازم است ضمن بهره‌گیری از توابع تحلیلی وضعیت موجود با تحلیل شرایط پیرامونی به تبیین آینده‌های بدیل پرداخت. در همین راستا شناخت مؤلفه‌های کلیدی و اثرگذار، اهمیت بالایی داشته و طبقه‌بندی آن‌ها بر اساس رفتار احتمالی در شرایط تغییر، مسئله‌ای بسیار مهم می‌باشد که بایستی مد نظر برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران قرار بگیرد.

### ویژگی‌ها، مزایا و زمینه‌های نوآوری سند آمایش شهری

در بیان اهمیت نوآوری و اتخاذ رویکرد آینده‌نگارانه در سند آمایش شهری، اینگونه می‌توان عنوان کرد که اگر آینده‌ای در یک منطقه شهری، اتفاق افتاده و آشکار گردد که کاملاً متفاوت از آن چیزی باشد که با الگوهای موجود و برنامه‌ریزی فعلی پیش‌بینی شده است، چه واکنشی نسبت به این تناقض و عدم اطمینان خواهیم داشت؟

این سند با رویکرد آینده‌پژوهی خود به عنوان طرح و برنامه‌ای هدفمند با روش منظم تلقی می‌گردد که هدف آن کشف یا ارائه، بررسی، ارزیابی و پیشنهاد آینده‌های ممکن، محتمل و مرجح برای توسعه و گسترش شهرها می‌باشد (زالی، ۲۰۱۳). این میان، وظیفه آینده‌نگاران این است که به مردم، شهروندان و عموم دینفعان کمک کنند تا خواسته‌ها، انتظارات و رویاهای زیبای خود را در ارتباط

<sup>۱</sup> Roney, 2010

با آینده شهرهای خود بیان کنند و مسئولیت برنامه‌ریزان هم کمک به تحقق این نیازمندی‌ها است. می‌توان گفت رابطه بین سند آمایش شهری و آینده‌پژوهی، نوعی از برنامه‌ریزی است که این چنین می‌توان بیان کرد: روشی است که به تشریح و تبیین کاربرد منابع در دسترس سیستم مورد مطالعه (شهر) برای دستیابی به آینده و نتایج مطلوب آن می‌پردازد. آنچه که در مطالعات منطقه‌ای و شهری به ویژه در طرح‌های کلان ملی و منطقه‌ای مشاهده می‌گردد، گویای تغییر نگرش برنامه‌ریزان از رویکرد اکتشافی به رویکرد هنجاری در پیش‌بینی آینده می‌باشد.

از مهم‌ترین مزایای به کارگیری این رویکرد، این است که می‌توان مشخص کرد چه عواملی برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری صحیح و مطلوب در آینده و برای توسعه شهرها لازم هستند اما در وضعیت فعلی هیچ گونه اطلاعاتی در مورد آن‌ها در دست نیست. به کمک این اطلاعات نیز می‌توان فرض‌ها را در مسیر توسعه و فرآیند برنامه‌ریزی مشخص کرد تا امتحان شوند و در صورت لزوم تغییر یابند. چنین برنامه‌ریزی، این نوید را به برنامه‌ریزان می‌دهد تا به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی با عدم قطعیت‌ها به طور مؤثری برخورد نموده و می‌توانند با توجه به امکانات مختلف، آینده‌های ممکن، محتمل و جایگزین را باهم ترکیب و ادغام نموده و مطلوب‌ترین و ارجح‌ترین آینده را انتخاب نمایند.

این برنامه‌ریزی توسعه برای پاسخگویی به چالش‌های جدید و رفع نواقص و کمبودهای طرح‌های تهیه شده قبلی و فعلی، رویکرد مناسب و مطلوبی داشته و از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. پس از گذشت چندین دهه از طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی برای توسعه شهرها، می‌توان عنوان کرد که چنین برنامه‌ریزی یکپارچه‌ای با توجه به پیچیدگی‌ها و نیازمندی‌های جدید در شهرهای مختلف جهان به ویژه کشورهای در حال توسعه همچون کشور ایران، بسیار ضروری به نظر می‌رسد. این رویکرد جدید در برنامه‌ریزی شامل اهداف توسعه اقتصادی، انسجام اجتماعی و پایداری و انسجام زیست محیطی بوده و طیف وسیعی از چشم‌اندازها، فرصت‌ها و مزیت‌ها را برای آینده شهر مورد بررسی قرار می‌دهد. از دیگر مزیت‌های آن می‌توان موارد زیر را مطرح نمود:

- دارای رویکردی آینده‌نگارانه و بلندمدت می‌باشد:
- در چارچوب این سند، می‌توان تحولات آینده را در زمان حال شناسایی کرده و با تصور اتفاقات ممکن و بررسی و ارزیابی احتمالات، می‌توان جامعه و شهر را برای رویارویی با شرایط آینده مجهز کرد.
- فراهم آوردن دیدگاه و جهت‌گیری مداوم و همچنین ارزیابی استراتژیک:
- این موضوع نه تنها در ارتباط با آنچه که برای رشد آتی شهر مطلوب است، اعمال می‌گردد بلکه در خصوص آنچه که در زمینه‌های مختلف در توسعه شهری امکان‌پذیر و محتمل است نیز، درگیر بوده و در واقع آینده‌های محتمل و ممکن را هم مد نظر دارد.
- نوعی برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی در محدوده جغرافیایی شهر است:
- در واقع برنامه‌های یکپارچه‌ای هستند که از یک دید فضایی برای مشاهده ماهیت به هم پیوسته و تقویت متقابل چالش‌ها و راه حل‌های شهری استفاده می‌کنند. ابزاری برای درک ارتباط و به هم پیوستگی جنبه‌های مختلف توسعه شهری و نیز درک مسائل پیچیده اولویت‌بندی، سلسه مراتب اقدامات و مسیرهای مهم موفقیت برنامه‌ریزی‌های آینده هستند. همچنین این امکان را فراهم می‌کنند که فرآیند و روندهای اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی، کالبدی و فرهنگی شهرها، از یک منظر واحد بررسی و تحلیل شوند.

• ابتکار و تغییر در فرآیند چشم‌اندازسازی:

این سند، ابزاری برای تفسیر چشم‌اندازها، ارزش‌ها و خواسته‌ها به برنامه‌های عملی حاکمیتی، سرمایه‌گذاری و مدیریتی است و می‌تواند انتظارات و آرزوها و مطالبات سیاستمداران، شهروندان و عموم ذینفعان را در قالب یک برنامه مشترک با تمهیدات اجرایی و عملی پیوند دهد. به تعبیری دیگر، این روش از «چشم‌اندازسازی»، «مدلسازی» و «سناریونگاری» برای کشف و در نظر گرفتن آینده‌های جایگزین احتمالی برای یک شهر استفاده می‌کند. هم‌چنین می‌تواند به عنوان بستری برای مشارکت و مباحثه و گفتگوهای عمیق‌تر دموکراتیک و مکانیزمی برای تبلور گزینه‌های روشن برای توسعه آینده شهر، مورد استفاده قرار بگیرد.

• ارائه مکانیزم اولویت‌بندی مداخلات مؤثر با انرژی جدید:

این نوع برنامه‌ریزی، مکانیزمی را با انرژی متفاوتی برای اولویت‌بندی اقدامات و پروژه‌های کلیدی و مداخلات مورد نیاز را فراهم می‌کند که بیش‌ترین تأثیر را در اولویت‌های بلندمدت توسعه آتی شهر به دنبال داشته باشند. این انرژی، نهادی را برای ترکیب

منابع و اهرم‌های قدرت در سطح محلی، منطقه‌ای و ملی ایجاد کرده و جاه‌طلبی و انتظارات عمومی و خصوصی را در یک اقدام هماهنگ جمع می‌کند. هم‌چنین این پتانسیل را برای راه‌حل‌های یکپارچه سیاست‌های عمومی فراهم می‌کند که هم‌زمان چندین چالش و هدف را از جنبه‌های متفاوت توسعه ولی همسو با چشم‌انداز افق طرح، بررسی و برطرف نماید.

● استفاده بهینه از منابع و حافظت از سیستم‌های طبیعی:

در این سند توسعه، منابعی از جمله زمین، آب، انرژی، منابع مالی، نیروی انسانی، تخصص‌ها و غیره که در دسترس هستند، در همه زمینه‌ها خردمندانه مورد استفاده قرار می‌گیرند تا اطمینان حاصل شود که حداکثر استفاده بهینه و سود مطلوب از آن‌ها حاصل خواهد شد. سیستم‌های طبیعی نیز الزامات عملیاتی خود را دارند که باید در راستای دستیابی به توسعه پایدار طولانی مدت، مورد توجه قرار گرفته و از تخریب محیط شهری در مقیاس بزرگ جلوگیری شود و یا به حداقل برسد.

● هماهنگی اقدامات و سرمایه‌گذاری‌ها:

برای اطمینان از حداکثر تأثیر مثبت از سرمایه‌گذاری منابع، هماهنگی اقدامات و سرمایه‌گذاری‌ها در زمان و مکان ضروری است. این هماهنگی دو جنبه اساسی دارد، هماهنگی انواع مختلف اقدامات و سرمایه‌گذاری‌های عمومی، و هماهنگی بین اقدامات و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی.

سند آمایش شهری به عنوان رهیافت نوین در برنامه‌ریزی توسعه شهری با رویکرد آینده‌نگارانه خود و مبتنی بر چارچوب‌های بررسی و تحلیل آمایشی، سعی در برطرف نمودن و یا حداقل امکان کاهش نقاط ضعف و نارسایی‌های طرح‌ها و برنامه‌های شهری سنتی و موجود، دارد که مهم‌ترین زمینه‌های نوآوری و دستاوردهای این نوع برنامه‌ریزی به شرح جدول زیر جمع‌بندی و ارائه می‌گردد:

#### جدول ۱

سند آمایش شهری در مقایسه با طرح‌ها و برنامه‌های موجود توسعه شهری

دستاوردها و مزایای سند آمایش شهری	نواقص و ناکارآمدی‌های طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری سنتی و موجود
<ul style="list-style-type: none"> <li>- مبتنی بر چارچوب برنامه‌های آمایش با تأکید بر تعامل بین انسان، فعالیت‌های انسان در فضا و چیدمان منطقی از استقرار جمعیت و فعالیت در محدوده شهری</li> <li>- تمایل به درک، ارزیابی و مدیریت سیستم شهری برای جدا کردن عناصر کلیدی از ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیطی با رویکرد و شیوه یکپارچه وجود دارد</li> <li>- این برنامه‌ها با عمل به عنوان «برنامه‌های مشترک» بین نهادها و مسئولین متعدد مدیریت و برنامه ریزی شهری و نیز بین مدیریت شهر و سایر نهادها، از جمله دولت‌های مرکزی، ملی و منطقه‌ای، کمک قابل توجهی به غلبه بر ناکامی‌های هماهنگی بین دولت و مدیریت شهر می‌کنند.</li> <li>- لزوم مشارکت تمامی ذینفعان بخش دولتی، خصوصی و عمومی در فرآیند طرح با عنایت به این موضوع که پیش بینی و تعیین آینده توسعه شهر، عملکرد منحصر به فردی از دولت نیست.</li> <li>- دید کلی نسبت به آینده‌های در حال ظهور و آمادگی در برابر آینده‌های ممکن</li> <li>- شناسایی نیروها و عوامل مؤثر در فرآیند توسعه شهری و کسب اطلاعات در این خصوص چراکه شناسایی این عوامل در درک آینده و برنامه ریزی متناسب با آن‌ها در مسیر مدیریت، ضروری است.</li> <li>- این برنامه ریزی فراتر از چشم‌انداز معمول دولت‌ها و نهادهای عمومی، نگاه به آینده داشته و به دنبال تبیین تقاضای آینده برای طیف گسترده‌ای از خدمات و امکانات عمومی است که می‌توان در زمان حال بهتر پیش بینی کرد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فقدان ارتباط بین سه مؤلفه تعیین‌کننده یعنی جمعیت، فعالیت و عملکرد در محتوای طرح‌ها</li> <li>- فقدان مبانی آمایشی در نظام شهری کشور و عدم تبیین جایگاه و ظرفیت شهرها در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور</li> <li>- عدم وجود مطالعات جامع اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، تاریخی و جغرافیایی در طرح‌ها</li> <li>- نبود رویکرد یکپارچه و ارزیابی و پرداختن به همه جنبه‌های مختلف شکل و عملکرد شهری در یک نگرش جامع و کلان</li> <li>- فقدان هماهنگی بین نهادهای دخیل در برنامه ریزی و اجرای طرح‌ها و روند برنامه ریزی متمرکز از بالا به پایین در کشور</li> <li>- فقدان مبانی نظری منسجم در خصوص نحوه و چارچوب برنامه ریزی مشارکتی که منجر به حذف مردم و نهادهای محلی از فرآیند برنامه ریزی و اجرای طرح‌ها و در نهایت ایجاد احساس عدم تعلق در آنها می‌شود.</li> <li>- بی توجهی به نقش مردم و خواست‌ها و مطالبات آنان در فرآیند شکل‌گیری طرح و تهیه و تدوین برنامه‌ها</li> <li>- شکست‌های مداوم در استفاده از روش‌های پیش‌بینی و عدم امکان پیش‌بینی پدیده‌های شهری براساس قوانین علمی و الگوهای منظم</li> <li>- عدم توانایی در ترسیم پیش‌بینی‌های قطعی و قابل اعتماد</li> <li>- عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح (به ویژه در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی)</li> </ul>

- پیچیدگی مسائل شهری، تأثیر پذیری متغیرهای مختلف تشکیل دهنده آن از تغییر و تحولات همدیگر
- عدم انعطاف طرح‌ها و برنامه‌های شهری متناسب با تغییرات فزاینده شهری
- عدم انطباق طرح‌ها با تغییرات گسترده اجتماعی، جمعیت شناختی، اقتصادی و تکنولوژیکی که با سرعت فزاینده و با الگوهای غیر خطی صورت می‌گیرد
- برخورد فیزیکی و کالبدی محض با شهر و سهل انگاری در توسعه چند بعدی شهرها
- ضعف و یا حتی فقدان ارتباط لازم بین مطالعات انجام شده و طرح‌های اجرا شده
- فقدان نظام نظارت بر تهیه و اجرای طرح‌ها، وجود قوانین و مقررات متعدد و بعضاً متناقض در اجرای طرح‌ها
- مشابهت زیاد محتوای طرح‌ها و برنامه‌های توسعه برای همه شهرهای با شرایط مختلف و متنوع
- ابزاری برای تفکر و برنامه ریزی بلند مدت با رویکرد آینده نگارانه فراهم کرده و در طی یک چرخه توسعه به طور مداوم عمل می‌نماید.
- پیچیدگی آینده‌های نامشخص را درک کرده و بررسی، تحلیل و ارزیابی جامع‌تر چالش‌ها و فرصت‌های مرتبط با آن‌ها را امکان پذیر می‌کند.
- در نظر گرفتن شهرها به مانند سیستم‌های چند بعدی بسیار پویا و پیچیده با عناصر و عملکردهای به هم پیوسته و یکپارچه (به دلیل شهری شدن فزاینده جهانی و پیشرفت در فناوری اطلاعات و ارتباطات)
- به برنامه ریزان این امکان و توانایی انعطاف را می‌دهد که با توجه به هر احتمال، برنامه‌های احتمالی ممکن را ترتیب دهند؛ به گونه‌ای که در آینده با سیاست‌های قاطعی روبرو باشند.
- مبنای قرار دادن شرایط و ویژگی‌های خاص هر منطقه شهری در طول فرآیند چشم انداز سازی، برنامه ریزی و سیاست گذاری
- امکان کشف ناشناخته‌ها به گونه‌ای که برنامه ریزان در آینده هر یک از شهرها با خصوصیات منحصر بفرد خود می‌توانند مبتنی بر آن‌ها تصمیم سازی و برنامه ریزی نموده و در طرح‌ها، جایی برای این ناشناخته‌ها و احتمالات پیدا کنند.

## اصول و اهداف اساسی سند آمایش شهری

- سند آمایش شهری با رویکرد آینده‌نگاری و در چارچوب مبانی آمایشی، تلاش می‌کند روند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، چشم-اندازسازی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را در فرآیند توسعه شهری به طرق زیر گسترش داده و بهبود بخشد:
- با بررسی، ارزیابی و تحلیل پیامدهای طرح‌ها و برنامه‌های قبلی، اقدامات فعلی، تصمیمات و پیش‌بینی‌های صورت گرفته (ارزیابی نتیجه محور)؛
- با شناسایی و جلوگیری از مشکلات و نارسایی‌ها قبل از بروز آن‌ها (هشدار اولیه و هدایت)؛
- با در نظر گرفتن پیامدهای موجود در مورد رویدادهای احتمالی و ممکن آینده (تدوین راهبردهای نوآورانه و فعال)؛
- با پیش‌بینی جنبه‌های مختلف آینده مطلوب و مورد انتظار از توسعه آتی شهر (تدوین سناریوهای هنجاری و اصولی) مهم‌ترین اصولی که در این اسناد مد نظر قرار گرفته و مبنای کار هستند، به شرح زیر عنوان می‌گردند:
- دید متفاوت نسبت به ابعاد کمی و کیفی سیستم شهرها
- بر خلاف طرح‌ها و برنامه‌های موجود در زمینه توسعه شهرها که اغلب با نگاه صرفاً دو بُعدی و کمی گرایانه در فرآیند خطی تهیه شده و به ابعاد کیفی شهرها توجهی نمی‌شود، در چارچوب مفاهیم و مبانی سند آمایش، شهرها همچون موجودی زنده با سیستم پیچیده و چند بعدی مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرند. هم‌چنین سعی می‌گردد به جای تقلید از طرح‌ها و برنامه‌های کشورهای توسعه یافته و غربی، الگوهای ملی و بومی با در نظر گرفتن شرایط خاص و منحصر بفرد هر شهری تنظیم گردیده و مبنای مطالعات قرار بگیرند. چرا که اگر نتایج و نقشه‌های طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهرهای مختلف کشور را با یکدیگر مقایسه کنیم، واضح است که تقریباً از یک ادبیات و دستور زبان تهیه، استفاده گردیده است.
- خلاقیت در انتخاب مأموریت‌ها و چشم‌اندازسازی؛
- برنامه‌ریزان در این مرحله با پیش‌بینی نیازهای برآورده نشده و امکانات آتی شهر و یا عدم توانایی در برآوردن مطالبات و نیازمندی‌ها، آگاه شده و می‌توانند پیش‌تصویراتی از تغییراتی که در سیستم مورد مطالعه (شهر) اتفاق می‌افتد، در حین انجام مأموریت و یا مأموریت انجام شده، ارائه و فراهم نمایند.
- جاه‌طلبی و بلندپروازی در ارتباط با آینده، خواست و مطالبه جمعی و عمومی، وجود سیستم ارزشی مشترک و محورهای راهبردی میان مدت ابعاد اصلی فرآیند چشم‌اندازسازی بوده و چشم‌اندازسازی شهری در این ابعاد، تلاشی در جهت ایجاد انگیزه برای تغییر است

و عامل مهم موفقیت در ایجاد فرهنگ گسترده رهبری و هدایت نهادی برای ارتقاء مداوم و پیوسته می‌باشد. در این روش، پیشنهاد می‌شود که چشم‌اندازسازی به یک عامل تغییری مبدل گردد که می‌بایست مشارکت عمومی را تقویت و مدیریت کند، ایده‌های جذاب ارائه نماید، سنجها و معیارهایی برای موفقیت معرفی نموده و هدف‌گذاری برای آینده توسعه شهری را آغاز کند.

- فراهم کردن چارچوبی مطلوب برای رشد شهری:

شهرها در قالب چنین سند توسعه، چشم‌انداز مطلوبی داشته و از چارچوب آن پیروی می‌کنند تا به شکلی منظم و بهینه رشد و توسعه یابند. این چارچوب، مکانیسمی برای پیش‌بینی نیازها، هماهنگی تصمیمات، تلاش‌ها و اقدامات و ترسیم مسیر رشد شهری است.

- بررسی و ارزیابی محیطی:

برنامه‌ریزان و مدیران در مطالعات و طرح‌های خود، با بررسی و تجزیه و تحلیل‌های کلان اقتصادی، مناطق شهری، مدل‌های اقتصاد سنجی، تجزیه و تحلیل بازار، پیش‌بینی جمعیتی، تغییر در منابع تقاضای آبی، تحلیل ساختار صنایع، صنعت، خوشه‌های صنعتی و محرک‌های رقابتی، روند نظارتی، پیشرفت فناوری و امکانات توسعه و مواردی از این قبیل ...، تغییرات محتمل و ممکن را در محیط پیش‌بینی می‌کنند که می‌تواند بر پتانسیل عملکرد سیستم (شهر مورد مطالعه) و یا حتی بقای آن تأثیر بگذارد.

هم‌چنین دولت‌ها، سازمان‌های شهری و منطقه‌ای، برنامه‌ریزان و مشاوران محیط بیرونی سیستم مورد نظر خود را با دقت بیشتری تفسیر کرده و با بررسی و ارزیابی تمام جنبه‌های مختلف توسعه، آن را نسبت به تغییر روند، هوشیار نگه داشته و برای انطباق با شرایط پیش‌آمده احتمالی و ممکن در آینده، آماده و مهیا می‌کنند.

- تجزیه و تحلیل توانایی‌ها و نیازمندی‌ها:

در این خصوص، شناسایی صلاحیت‌های عملکردی مورد نیاز برای مزیت‌های رقابتی آینده یعنی عوامل موفقیت مهم، هم‌چنین تمایل و نیاز به تغییر با گذشت زمان و پیش‌بینی تحولات از مهم‌ترین نکات مدنظر در روند بررسی و ارزیابی امکانات و نیازهای توسعه شهری هستند که رویکرد اتخاذی در برنامه آمایش شهری به منظور پیش‌بینی دگرگونی‌ها و تغییر و تحولات معیارهای فعلی سیستم (شهر) در برابر موفقیت‌های آینده مناسب هستند.

- اجرای استراتژی‌ها:

ارزیابی مداوم از محیط‌ها و وضعیت فعلی و بالقوه سیستم شهری و استفاده مجدد از امکانات و توانمندی‌ها برای موفقیت طولانی-مدت در فضای عدم قطعیت‌ها، از موارد اساسی مورد نیاز در فرآیند برنامه‌ریزی شهری هستند. برنامه‌ریزی احتمالی نیز بایستی هم‌زمان در حال اقدام و انجام باشد. بنابراین ارزیابی امکان‌سنجی برنامه‌های در حال اجرا و پیش‌بینی شده آبی و بروز رسانی دوره‌ای نقشه‌های عملیاتی، راهکارهای اجرایی و سناریوهای تغییر در محیط رقابتی شهرها، مورد نیاز بوده و اجتناب‌ناپذیر هستند. این مسائل همه در این روش برنامه‌ریزی، قابل پیش‌بینی هستند، مد نظر قرار گرفته و استفاده می‌شوند.

با عنایت به موارد فوق، اهداف اساسی که چنین اسناد توسعه شهری دنبال کرده و سعی در برآورده ساختن و فراهم کردن شرایط مورد نیاز برای تحقق آن‌ها دارند، عبارتند از:

- گسترش تفکر و اندیشه‌سازی فراتر از وضعیت موجود متعارف در طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های سنتی و موجود؛

- تفکر در مورد امکانات مختلف از طریق ایجاد سناریوهای توسعه آینده و ارائه امکان پیش‌بینی فرصت‌ها و نتایج مختلف آینده به برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیرندگان (اتخاذ رویکردی منظم به تفکرات مبتنی بر سناریوهای آینده که شامل تصاویر ملموس از چگونگی شکل‌گیری آینده‌های مطلوب شهر می‌باشد)؛

- تقویت و برجسته‌سازی نتیجه و هدف در آینده توسعه شهر؛

- لزوم مشارکت کلیه ذینفعان در طی فرآیند برنامه‌ریزی و اجبار مباحثه و گفتگو درباره آینده شهر (به منظور دریافت نقطه نظرات و مطالبات و خواسته‌های عموم مردم و نهادهای دولتی از این که انتظار دارند در آینده شهرهای خود داشته باشند)؛

- ارائه پیش‌زمینه‌ای از تصویر و موقعیت شهر به دنبال تغییر و تحولات فزاینده با دید ملی و بومی در افق چشم‌انداز طرح به منظور پیش‌بینی راهکارهای مطلوب در خصوص چالش‌های آبی شهرها؛

- کمک به شناسایی فرضیه‌هایی در مورد آینده شهر که ممکن است نیاز به بررسی، آزمایش و تغییرات احتمالی بعدی داشته

باشند؛

- ترغیب و تقویت توجه به امکانات و فرصت‌های مثبت آینده و همچنین تهدیدات و خطرات احتمالی در تمامی زمینه‌ها و جنبه‌های توسعه شهری؛
- تصمیم‌گیری هوشمندانه در مورد آینده با تمرکز بر روی مهم‌ترین سؤالاتی که بایستی برای تدوین سیاست‌های و راهکارهای اجرایی مطلوب، پاسخ داده شوند؛
- گسترش دیدگاه‌ها و افزایش تعداد گزینه‌های موجود برای تصمیم‌گیری آگاهانه در طرح‌ها و برنامه‌ها با گرایش به سمت تغییرات مثبت آتی؛
- بهبود ساز و کار مدیریتی و افزایش ظرفیت یادگیری در عموم مسئولین و افراد درگیر در جریان برنامه‌ریزی‌ها؛
- پیش‌بینی موقعیت و ایجاد زمان پاسخگویی مطلوب نسبت به رویدادهای واقعی در آینده کوتاه‌مدت با واکنش‌های اساسی و مهم‌تر؛
- تقویت مشارکت فعال در مبانی تفکر راهبردی که منجر به تصمیم‌گیری برای آینده مطلوب و دلخواه می‌شود.

## نتیجه‌گیری

افزون بر دو سطح کلان از برنامه‌ریزی (برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای)، مدیریت در سطح محلی و شهری نیز نیازمند حرکت در راستای پذیرش پیچیدگی، تکثر، عدم قطعیت و برنامه‌ریزی بر پایه شناخت جامع همه عناصر و عوامل برای آینده شهر است. تفکر حاکم بر طرح‌های جامع، تفصیلی و حتی راهبردی تاکنون نتوانسته آثار مثبتی بر مدیریت توسعه شهری بگذارد. تاکنون تقریباً ارتباط سیستماتیک هم بین اسناد توسعه شهری و اسناد توسعه ملی و منطقه‌ای برقرار نبوده است و هر سطح از برنامه تقریباً مستقل از هم تهیه و اجرا شده اند که نتیجه آن جامعه امروزی ایران است. در واقع باید گفت مشکلات کنونی جامعه بشری در مجموع ناشی از دو عامل است: اول شناخت ناکافی از آینده در تدوین برنامه‌های توسعه شهری و دوم تغییر و تحولات سریع در عرصه فناوری همراه با روند شتابان جهانی شدن. بر همین اساس امروز جهت جبران خطاهای گذشته، شناخت تحولات آتی با رویکرد آینده‌نگارانه و مبتنی بر تفکر آمایش شهری ضروری بوده و از اولویت‌های اساسی مدیریت شهری است. عدم شناخت هوشمندانه آینده نیز متأثر از ابزارهای برنامه‌ریزی و نحوه بکارگیری آن‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی است. در این راستا، سند آمایش شهری به عنوان رهیافت نوین توسعه شهری به عنوان تفکر جدید مدیریت توسعه شهری پیشنهاد شد. سند آمایش شهری بخشی از آمایش سرزمین کل کشور است که در محدوده جغرافیایی شهر فعال شده و قبل از این که یک عمل اجرایی باشد، نوعی طرز تفکر، مبانی و تصمیم‌سازی در امر توسعه آینده شهر مبتنی بر اراده قبلی، آگاهانه و آینده‌نگارانه و مبتنی بر برنامه‌های کلان ملی و در یک ساختار سلسله مراتبی است که «سیاست آمایش شهری» عنوان می‌گردد و سند بالادستی آن اسناد آمایش استانی و ملی است.

## منابع

- اباذری، یوسف. (۱۳۹۸). *خرد جامعه‌شناسی*. تهران: طرح نو.
- براتی، ناصر و براتی، مینا. (۱۳۹۰). *آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران (طرح‌های توسعه شهری ساختاری و راهبردی)*. تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- جباری، حبیب، ثامنی، امیر و ابراهیمی خوسفی، محسن. (۱۳۹۶). تبیین الزامات تدوین سند ملی آمایش سرزمین از منظر توسعه کالبدی. *برنامه‌ریزی توسعه کالبدی*، ۲(۲)، ۶-۹۲-۷۵.
- حسین‌زاده دلیر، کریم، پورمحمدی، محمدرضا و سلطانی، علیرضا. (۱۳۸۷). طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت آن در اجرا (مورد مطالعه: طرح جامع تبریز). *جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای*، ۱۱، ۲۲۳-۲۰۹.
- حسینی سیاه‌گلی، مهناز و قدمی، مصطفی. (۱۳۹۵). تحلیل بر مؤلفه‌های گرایش به رویکرد استراتژیک در فرآیند برنامه‌ریزی شهری ایران، *جغرافیا و پایداری محیط*، ۱۸، ۸۱-۹۵.
- رفیعیان، مجتبی و گلپایگانی، عبدالرضا. (۱۳۸۶). برنامه‌ریزی استراتژیک توسعه شهری (به همراه مطالعه موردی برنامه‌ریزی استراتژیک در شهر کرمان). *مدیریت استراتژیک شهری*، ۱، ۳۱-۵۲.

- رهنما، محمد رحیم، مافی، عزت‌الله، اسدی، روح‌اله و سلیمی، محمود. (۱۳۹۱). گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی استراتژیک (نمونه موردی: شهر بانه). *مطالعات جغرافیایی مناطق خشک*، ۲(۸)، ۵۴-۳۹.
- زالی، نادر. (۱۳۹۷). رویکردهای جدید در برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای. رشت: دانشگاه گیلان.
- زالی، نادر. (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاستگذاری‌های توسعه منطقه‌ای. *برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ۲(۶)، ۸۹-۸۱.
- صراف، مظفر، توکلی نیا، جمیله و چمنی مقدم، مهدی. (۱۳۹۳). جایگاه برنامه‌ریز در فرآیند برنامه‌ریزی شهری ایران. *مطالعات شهری*، ۱۲، ۳۲-۱۹.
- صفوی، سید علی. (۱۳۹۰). بررسی جایگاه مدیریت عمران شهری در تحقق طراحی شهری مطلوب؛ نمونه موردی: برنامه‌های توسعه و عمران در تهران. *مدیریت شهری*، ۲۸، ۲۷۲-۲۵۵.
- قدمی، مصطفی و حسینی سیاه‌گلی، مهناز. (۱۳۹۵). ارزیابی عوامل مؤثر بر پیاده‌سازی برنامه‌ریزی استراتژیک در ایران. *تحقیقات جغرافیایی*، ۳۱(۱)، پیاپی ۱۲۰، ۱۰۰-۸۴.
- ملک‌پور اصل، بهزاد، علی محمدی، میلاد و کاتوزیان، صادق. (۱۳۹۱). زمینه‌های مطرح در برنامه‌ریزی راهبردی برای تجدید حیات شهری و مقایسه تطبیقی چارچوب نظری و الزامات به کارگیری آن در برنامه‌ریزی راهبردی-ساختاری شهر تهران. *هفت شهر*، ۴۱ و ۴۲، ۵۷-۳۶.
- ملک‌زاده، ندا، بزاززاده، مهدی و رفیعیان، مجتبی. (۱۳۹۵). شناسایی و تحلیل عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه شهری با رویکرد آینده‌نگاری (مطالعه موردی: کلان‌شهر کرج). *جغرافیا و توسعه فضای شهری*، ۳(۲)، پیاپی ۵، ۵۲-۳۵.
- مهدی‌زاده، جواد. (۱۳۷۹). برنامه‌ریزی شهری؛ نیازمند توجه به رویکردهای جدید. *کتاب ماه علوم اجتماعی*، مهر و آبان ۱۳۷۹، ۲۱-۱۸.
- مهندسین مشاور شارمند. (۱۳۷۸). *شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری - جلد دوم: بررسی تجارب تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ایران*. تهران: سازمان شهرداری‌های کشور.
- موسوی، میرنجف، قادری، رضا، تقی‌لو، علی اکبر و کهنکی، فاطمه سادات. (۱۳۹۷). تدوین سناریوهای تحقق‌پذیری آمایش سرزمین (مطالعه موردی: استان خراسان رضوی). *آمایش سرزمین*، ۱۰(۱)، ۹۱-۶۵.
- میرغلامی، مرتضی، پورجعفر، محمدرضا و میثاقی، سید محمود. (۱۳۹۸). ارزیابی تطبیقی نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی فضایی ایران با مصر، عربستان، ترکیه و مالزی. *برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، ۳۳(۳)، ۴۱-۱.
- هاشم‌زاده قلعه‌جوق، فرشید، ابی‌زاده، سامان و صفرعلیزاده، اسماعیل. (۱۳۹۹). شناسایی و اولویت‌بندی مهم‌ترین عوامل مؤثر در پیشبرد برنامه‌های مدیریت شهری در حوزه بافت فرسوده (مطالعه موردی: شهر ماکو). *پژوهش و برنامه‌ریزی شهری*، ۱۱(۴۰)، ۱۵۴-۱۳۷.
- هیلهورست، ژوزف. (۱۹۷۱). *برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛ برداشت سیستمی*. تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.
- زالی، نادر. (۱۳۹۸). آینده‌نگاری منطقه‌ای بازتعریف آینده‌پژوهانه از فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای. *آینده پژوهی ایران*، ۲۶۳-۲۸۸، ۴(۱)

## References

- Barthes, R. (2001). *Myth Today*. (Abazari Y. Trans). *Arghanoon*, 18, 85-136.
- Birch, E. L. (1981). Four Perspectives on the History of Urban Planning. *Trends in History*, 2(1), 79-92.
- Bush, J. & Doyon, A. (2019). Building urban resilience with nature-based solutions: How can urban planning contribute. *Cities*, 95, 102483.
- Amin nayeri, B., Zali, N., & Motavaf, S. (2019). Identification of regional development drivers by scenario Planning. *Journal of Urban Management and Energy Sustainability*, 1(2), 34-47.
- Faragallah, R. N. (2018). The impact of productive open spaces on urban sustainability: The case of El Mansheya Square – Alexandria. *Alexandria Engineering Journal*, 57, 3969-3976.
- Gunder, M. (2007). *Problematising Responsibility in Planning Theory and Practice: ON-seeing the Middle of the String*. *Progress in Planning*.
- Iwaniec, D. M., Cook, E. M., Davidson, M. J., Berbés-Blazquez, M., & Grimm, N.B. (2020). Integrating existing climate adaptation planning into future visions: A strategic scenario for the central Arizona-Phoenix region. *Landscape and Urban Planning*, 200, 103820.



- Maghsoodi Tilaki, M. J., Bahauddin, A., Abdullah, A., & Hedayati Marzbali, M. (2014). Improving the Preparation of Iranian Urban Development Plans: Lessons Learned from Other Experiences. *Modern Applied Science*, 8(4), 144-157.
- Min, k., Yoon, M. & Furuya, K. (2019). A Comparison of a Smart City's Trends in Urban Planning before and after 2016 through Keyword Network Analysis. *Sustainability*, 11, 3155.
- Omidi Shahabad, A., Badri, S. A., Rezvani, M. R., & Zali, N. (2019). Analysis of key factors affecting the formation of rural landscaping model with futuristic approach (Case study: Lorestan province). *Journal of Rural Research*, 10(1), 92-113.(in Persian)
- Peter, L. & Yang, Y. (2019). Urban planning historical review of master plans and the way towards a sustainable city: Dar es Salaam, Tanzania. *Frontiers of Architectural Research*, 8, 359-377.
- Puglisi, M. & Marvin, S. (2002). Developing urban and regional foresight: exploring capacities and identifying needs in the North West. *Futures*, 34, 761-777.
- Rasoolimanesh, S. M., Jaafar, M. & Badarulzaman, N. (2014). Examining the contributing factors for the successful implementation of city development strategy in Qazvin City, Iran. *Cities*, 10-19.
- Roney, C. W. (2010). Intersections of Strategic Planning and Future Studies: Methodological Complementarities. *Futures Studies*, 15(2), 71-100.
- Tunnard, Ch. (1961). *The City and its Interpreters*, American Institute of Planners, XXXIV, 39-46.
- Zali, N. (2013). *Strategic Foresight in Regional Planning and Development*, Tehran. Strategic Studies Research Center.(in Persian)
- Zali, N., Ahmadi, H., & Faroughi, S. M. (2013). An analysis of regional disparities situation in the East Azarbaijan province, Iran. *Journal of Urban and Environmental Engineering (JUEE)*, 7(1), 1262-68.
- Zali, N., & Atrian, F. (2016). The development of regional tourism development scenarios based on the principles of futures studies (case study: Hamadan). *Journal of spatial management planning*, 8(1), 107-13.(in Persian)
- Zali, N. (2019). Regional foresight redefining regional planning process from the view of futures studies. *Iran Future Studies*, 4(1), 263-288.(in Persian)