

## چارچوب بکارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی

محمد رضا حقجو\*

سمیه زندیه\*\*

وحیده ابراهیم نیا\*\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۴/۰۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۶/۳۰

### چکیده

به‌کارگیری کارآمد فنون و روش‌های برنامه‌ریزی در رهیافت‌های مبتنی بر تفکر راهبردی نیازمند درک درست پایه‌های نظری پشتیبان این فنون و روش‌ها است. فن SWOT پس از توسعه نخستین آن در مدیریت کسب و کار در برنامه‌ریزی فضایی نیز کاربرد گسترده‌ای یافته است و در فعالیت‌های برنامه‌ریزی فضایی در کشور ایران نیز بکار گرفته می‌شود، در حالی که چارچوب بکارگیری آن، چنانکه که پاسخگو به چارچوب نظری پشتیبان آن (یعنی تفکر راهبردی) و زمینه بکارگیری آن (یعنی برنامه‌ریزی فضایی و متفاوت از مدیریت کسب و کار)، باشد تدقیق نشده است هدف اصلی این تحقیق تبیین ماهیت و چگونگی استفاده از فن SWOT (در برنامه‌ریزی فضایی) در چارچوب تفکر راهبردی و رهیافت اختیار راهبردی است. این مقاله روش کاری دوگانه را اختیار می‌کند که نخست در بعد توصیفی-تحلیلی، به ارتباط فن SWOT با ویژگی‌های برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی می‌پردازد و دوم در بعد تحلیلی-تجویزی، چارچوب بکارگیری این فن را چنان که به ارتباط ردیابی شده پاسخگو باشد پیشنهاد می‌کند. روش پژوهش مبتنی بر تحلیل محتوای پژوهش‌های برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت است. این مقاله چارچوبی شامل سه مرحله اصلی برای بکارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی و رفع ابهام‌های ناشی از تفاوت‌های بکارگیری این فن در برنامه‌ریزی فضایی متفاوت با مدیریت کسب و کار در بخش خصوصی پیشنهاد می‌کند. در مرحله نخست سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن شناسایی می‌شود تا امکان تعیین عوامل درونی (یعنی عناصر سیستم برنامه‌ریزی فضایی) و عوامل بیرونی (یعنی عناصر محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی) در مراحل بعدی این فرایند فراهم شود. در دومین مرحله که چارچوب سیستماتیک برای تحلیل راهبردی تدوین می‌شود، پیشنهاد‌های این مقاله برای پرسش‌های کلیدی تعیین‌کننده عوامل درونی و بیرونی معرفی می‌شوند. مرحله سوم پیشنهاد مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر از طریق رویارویی عوامل درونی و بیرونی است، یعنی طراحی راهبردهای برنامه‌ریزی فضایی که با توجه به نقاط قوت و ضعف سیستم از یک سو، و قیود و عدم قطعیت‌هایی که بر سیستم اثرگذار هستند، امکان‌پذیر و مقدر باشند.

واژگان کلیدی: تفکر راهبردی، رهیافت اختیار راهبردی، سیستم برنامه‌ریزی فضایی، فن SWOT.

\* دانشجوی دکترا شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس تهران (نویسنده مسئول)، Tm.haghjou@umz.ac.ir

\*\* کارشناس ارشد برنامه ریزی شهری و منطقه ای دانشگاه شهید بهشتی

\*\*\* دانشجوی دکتری برنامه ریزی شهری و منطقه ای دانشگاه شهید بهشتی

## ۱. مقدمه

بکارگیری روش‌ها و فنون تحلیلی مبتنی بر تفکر راهبردی، در پی روشن شدن کاستی‌ها و نارسایی‌های رهیافت‌های سنتی برنامه‌ریزی<sup>[۱]</sup> در بخش عمومی، به‌ویژه فنون و روش‌های تحلیل در آن‌ها مطرح شد (دانشپور، ۱۳۸۷: ۱۴۶-۱۵۳). چرا که مرحله تحلیل در این رهیافت‌ها بیشتر متکی بر تحلیل‌های ساده چون تنظیم و دسته‌بندی داده‌های مشابه بود و از یکی از مهم‌ترین وظیفه این گام که پی بردن به ساز و کارهای نهانی عمل در زیرسیستم‌های فضایی و نیز شناخت ارتباط متقابل آن‌ها با یکدیگر و با محیط پیرامون‌شان است غفلت می‌کرد. از این‌رو این تحلیل امکان یافتن سازوکارهای پیچیده و تحلیل روابط سببی و همبستگی میان عناصر و اجزای سیستم فضایی را فراهم نمی‌کرد (Booth and Jaffe, 1978). هم‌زمان با روشن شدن این کاستی‌ها و در پی آن لزوم بکارگیری رهیافت‌ها و فنون جدید در برنامه‌ریزی فضایی، رهیافت برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی در برنامه‌ریزی در بخش خصوصی مطرح شد و روش‌ها و فنونی پاسخگو به الزامات و ویژگی‌های این تفکر نیز معرفی شدند. فن تحلیل راهبردی SWOT از جمله این فنون است که در پی به رسمیت شناختن عدم قطعیت‌های فزاینده درباره سازمان‌های بخش خصوصی و تغییرات آن‌ها در محیط رقابتی، برای رویارویی با شرایط پیشاینده<sup>[۲]</sup> و مدیریت کارای سازمان‌های بخش خصوصی به‌طور گسترده به‌کارگرفته شد. اندیشه مرکزی در این فن<sup>[۳]</sup> این است که تغییر در پدیده مورد برنامه‌ریزی، تنها به شرایط درونی آن پدیده همچون یک سیستم، وابسته نیست، بلکه تحت تأثیر ارتباط با محیط این سیستم، نیروهای پیش‌برنده و یا بازدارنده کنترل ناشدنی هم بر آن اثرگذارند. از این‌رو فن تحلیل راهبردی می‌کوشد نه تنها توان تحلیل و رویارویی با مشکل‌ها، قیود و عدم قطعیت‌ها در محیط‌های پیچیده را به فرایند برنامه‌ریزی ببخشد، بلکه از پیشایندهایی که فرصتی برای بهبود عملکرد سیستم برنامه‌ریزی فراهم می‌کنند نیز استفاده کند (Helms, 2006: 771).

در پی رواج استفاده از رهیافت و فنون برنامه‌ریزی راهبردی بخش مدیریت خصوصی، در بخش عمومی و ورود اصطلاحاتی چون «عوامل بیرونی و درونی»، «فرصت‌ها و تهدیدها»، «قوت‌ها و ضعف‌ها»، «موضوعات راهبردی» و جزآن‌ها به متون برنامه‌ریزی این بخش، فن تحلیل راهبردی SWOT نیز در برنامه‌ریزی فضایی کاربرد گسترده‌ای یافت (Kaufman & Jacobs, 1987: 24). با این وجود، بخش عمده متونی که به تشریح چارچوب‌های پشتیبان و چگونگی کاربرد این فن پرداخته‌اند، هم‌چنان مربوط به برنامه‌ریزی در بخش خصوصی هستند و کم‌تر به لزوم انطباق این فن، با شرایط برنامه‌ریزی در حوزه عمومی<sup>[۴]</sup> و دشواری‌های بکارگیری آن در این بخش (در مقابل بخش خصوصی) پرداخته شده است. این دشواری‌ها مربوط به شناسایی سیستم و محیط آن در بخش عمومی هستند چراکه تصمیم‌گیری در این بخش شامل شبکه‌ای از نهادها و سازمان‌ها به‌عنوان عوامل تصمیم‌گیری و

سیاست‌گذاری، و ارتباطات پیچیده میان آنهاست، در حالی که در بخش خصوصی، یک سیستم تصمیم‌گیری وجود دارد که از مرزهای بیرونی‌اش به خوبی آگاه است. علاوه بر این، بخش عمومی با گروه‌های درگیر گسترده‌تر و منافع متضاد میان آنها (در مقابل سهام‌داران محدود با منافع مشترک در بخش خصوصی) سروکار دارد. این دشواری‌ها، لزوم بازتعریف فن تحلیل راهبردی و مهم‌ترین انگاشت‌های مرتبط با آن را در برنامه‌ریزی در حوزه عمومی و به‌طور خاص برنامه‌ریزی فضایی روشن می‌سازد.

## ۲. هدف و روش کار

روش پژوهش در این مقاله تحلیل محتوای پژوهش‌های برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت مرتبط با تفکر راهبردی و فن SWOT است. این پژوهش در دسته پژوهش‌های کاربردی (در مقابل پژوهش‌های بنیادین) قرار می‌گیرد و بنا به ماهیت خود در پی پاسخ‌گویی به دو هدف اصلی است که دستورکار دوگانه مقاله را شکل می‌دهند: هدف نخست؛ از بعد نظری: تبیین پایه‌های نظری به‌کارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی و هدف دوم؛ از بعد کاربردی: تدوین چارچوب بکارگیری این فن در برنامه‌ریزی فضایی است. روش کاری دوگانه برای دستیابی به این هدف‌ها در مقاله اختیار می‌شود: نخست؛ در بعد توصیفی-تحلیلی، با تشریح ویژگی‌های برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی، ارتباط فن SWOT با این ویژگی‌ها ردیابی می‌شود که به هدف نخست مقاله پاسخگو است و دوم؛ در بعد تحلیلی-تجویزی، چارچوب بکارگیری این فن، چنان‌که به ارتباط ردیابی شده پاسخگو باشد، پیشنهاد می‌شود (یعنی هدف دوم مقاله).

چارچوب پیشنهادی این مقاله بر پایه تعیین جایگاه فن SWOT در پیوستار نظریه تا عمل برنامه‌ریزی قرار دارد؛ یعنی تعیین ماهیت درست هریک از مراحل به‌کارگیری این فن با توجه به ویژگی‌های تفکر راهبردی و رهیافت اختیار راهبردی. در این چارچوب برای به‌کارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی و رفع این ابهام‌های ناشی از تفاوت‌های این انتظام با انتظام مدیریت- که این فن در آن توسعه پیدا کرده-، فرایندی سه مرحله‌ای پیشنهاد می‌شود؛ در مرحله نخست سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن شناسایی می‌شود تا امکان تعیین عوامل درونی (یعنی عناصر سیستم برنامه‌ریزی فضایی) و عوامل بیرونی (یعنی عناصر محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی) در مراحل بعدی این فرایند فراهم شود. در دومین مرحله که چارچوب سیستماتیک برای تحلیل راهبردی تدوین می‌شود، پیشنهادهای این مقاله برای پرسش‌های کلیدی تعیین‌کننده عوامل درونی و بیرونی معرفی می‌شوند. مرحله سوم پیشنهاد مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر از طریق رویارویی عوامل درونی و بیرونی است، یعنی طراحی راهبردهای برنامه‌ریزی فضایی که از یک‌سو با توجه به نقاط قوت و ضعف سیستم، و از سوی

دیگر با توجه به قیود و عدم و قطعیت‌هایی که بر سیستم اثرگذار هستند، امکان‌پذیر و مقدور باشند.

### ۳- چارچوب‌های نظری پشتیبان فن SWOT

در فرایند برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی به‌کارگیری فنون برنامه‌ریزی در مراحل مختلف فرایند برنامه‌ریزی اهمیت دارد. این تفکر فن SWOT را همچون ابزاری تحلیلی- تجویزی در مراحل تحلیل داده‌ها و تعیین راهبردها بکار می‌گیرد. رهیافت اختیار راهبردی نیز، با فراهم آوردن چارچوبی برای شناسایی عوامل کنترل ناشدنی در فن SWOT، می‌تواند هم‌چون پشتیبانی نظری در بعد تحلیلی این فن در نظر آورده شود.

#### ۳-۱- تفکر راهبردی در برنامه‌ریزی فضایی

تفکر راهبردی از دهه ۱۹۶۰ میلادی از بخش خصوصی (که از این تفکر به‌عنوان یک ابزار مدیریتی در سازمان‌ها استفاده می‌کرد) وارد شیوه برنامه‌ریزی شهری چیره در آن زمان در کشورهای بیشتر توسعه یافته‌ای شد که از سازوکار برنامه‌ریزی شهری استفاده می‌کردند (یعنی رهیافت‌های سنتی برنامه‌ریزی مبتنی بر جامعیت) (Kaufman and Jacobs, 1987: 24). این رهیافت در بخش خصوصی با اقتباس انگاشت‌های راهبرد و تاکتیک از علوم جنگی، در رویارویی با محیط‌های بسیار پیچیده و پیش‌بینی ناشدنی و انطباق با تغییرات و عدم قطعیت‌های موجود در محیط مورد برنامه‌ریزی مطرح شد (Bruton and Nicholson, 1984: 21-41). مطابق با این شیوه تفکر، اتفاقات، رویدادها و ممکن‌ها به‌طور مداومی بر حسب اهمیت‌شان برای اقدام تحلیل می‌شوند و شکل دادن دائمی اقدام‌ها بر حسب تحلیل اطلاعات محیط زیر کنترل و درک جدید از مخالفت‌ها و پتانسیل‌ها در محیط خارج از کنترل برنامه‌ریزی انجام می‌شود. از این‌رو اساس تفکر راهبردی، کاربست‌هایی را که بر حسب تبعیت از روندکارهای<sup>[۵]</sup> ایجاد شده یا «آنچه همیشه انجام داده‌ایم این است» مورد تصدیق هستند، به چالش می‌کشد (Healey, 2007: 30).

این تفکر کارکرد برنامه‌ریزی را در محیطی غیر قابل پیش‌بینی و به‌طور فزاینده‌ای پیچیده، پررنگ می‌کند. بر این مبنا، برنامه راهبردی صرفاً یک فراورده فنی و نهایی نیست، بلکه فرایندی اندک افزا، مشروط، چندعامله و چندتصمیمه است که با طی یک فرایند جلو رونده یادگیری و از طریق پویش مداوم محیط<sup>[۶]</sup> و بحث عقلانی در میان گروه‌ها و منافع مختلف و دستیابی به هم‌رأیی، مشکلات و راه‌حل‌های آن‌ها را درک کرده و به قاعده درمی‌آورد (Healey, 2007: 30; Pomilio, 2000: 1).

تأکید بر پویش محیط در برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی از این‌روست که در این رهیافت، سیستم برنامه‌ریزی در خلأ فرض نمی‌شود؛ بلکه اهداف خرد برنامه و گام‌های دستیابی

به این اهداف با منابع و محدودیت‌هایی روبرو هستند که در محیط سیستم وجود دارند. این حساسیت محیطی به سیستم تصمیم‌گیری اجازه می‌دهد که زیرکانه‌تر عمل کند و توانایی‌هایش را برای درک خطرات نسبی مرتبط با گزینه‌های عمل بهبود بخشد (Friedmann, 2004: 49-67). از این‌رو، تحلیل راهبردی، برنامه‌ریزان را مجبور به بررسی سیستم در محیط وسیع‌تری می‌کند تا بتوانند قوت‌ها و ضعف‌های موجود در سیستم برنامه‌ریزی را با توجه به نیروهای تأثیرگذار بر برنامه‌ریزی و خارج از آن (که در تفکر راهبردی فرصت‌ها و تهدیدها خوانده می‌شوند و کنترل ناشدنی هستند) مشخص و تعیین کنند (Kaufman and Jacobs, 1987: 25-26). این بررسی بر کیفیت فرایند و فرآورده برنامه‌ریزی اثرگذار بوده و منجر به شناسایی قیود و عدم قطعیت‌های موجود در محیط روندکاری<sup>[۷]</sup> برنامه‌ریزی، شناسایی نقاط کلیدی و تولید راهبردهای امکان‌پذیر می‌شود. مهم‌ترین ویژگی‌های چنین تحلیلی (که در فن SWOT نیز دنبال می‌شود) را می‌توان در دو دسته کلان زیر معرفی کرد:

#### الف- دسته نخست ویژگی‌های مربوط به فرایند در برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی:

- شناسایی نکات کلیدی راهبردی<sup>[۸]</sup> در تصمیم‌سازی: برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی در پی آن است که به‌جای تحلیل و ارائه پیشنهاد برای همه نکات (که ابزار و منابع برای اجرایی کردن آن‌ها را در اختیار ندارد) بر تعداد محدودی از نکات که توانایی تغییر و هدایت آن‌ها را دارد تمرکز نماید (Healey, 2007: 30). در این تفکر، برنامه، توجه خود را در تحلیل بر موارد اصلی متمرکز ساخته و از درگیر شدن با انبوه جزئیات پرهیز می‌کند. تفسیر میزان اهمیت موضوعات مختلف، به تدریج و در طول زمان، در زمینه‌ای پویا از طریق پویا محیط و با مشارکت گروه‌های مختلف درگیر شکل می‌گیرد (Albrechts, 2004: 751-752).
- به رسمیت شناختن قیود تصمیم‌گیری و تأکید بر متقاعد کننده بودن راهبردها در بستر برنامه‌ریزی: تفکر راهبردی کاربردی کاربست برنامه‌ریزی را دارای ماهیتی سیاسی می‌داند که بستر اقتصادی، اجتماعی، سازمانی و فرهنگی بر آن مؤثر است. در این تفکر، برنامه‌ریزی برای فضا نه پدیده‌ای رها از ارزش، بلکه فعالیتی در بستر منابع و محدودیت‌هایی دیده می‌شود که آن را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در نتیجه این سازوکار نیاز دارد از طریق پویا محیطی تأثیرهای محیط بیرونی به‌عنوان قیود وارد بر شرایط سیستم مورد برنامه‌ریزی را به رسمیت بشناسد، یعنی به متقاعد کننده بودن و قابل قبول بودن اندیشه‌های راهبردی با توجه به عواملی هم‌چون شرایط سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، سازمانی توجه کند و با آگاهی از وجود آن‌ها، کاهش اثر و غلبه بر آن‌ها یا افزایش اثر و استفاده از آن‌ها به نفع سیستم مورد برنامه‌ریزی را در دستور کار برنامه‌ریزی قرار دهد<sup>[۹]</sup> (Healey, 2007: 30).

• **به رسمیت شناختن عدم قطعیت‌ها در فرایند برنامه‌ریزی:** آینده‌سو بودن ماهیت برنامه‌ریزی و سروکار داشتن آن با گروه‌های درگیر گسترده با منافع متضاد در حال و آینده، سبب پیچیدگی بیشتر فضای تصمیم‌سازی و ناگزیری تصمیم‌سازان از رویارویی با عدم قطعیت‌های ناشی از این پیچیدگی‌هاست. برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی، با پوش مداوم محیط، بر شناسایی این پیچیدگی‌ها و توسعه ابزارهای مقابله با آن‌ها تأکید دارد (Healey, 1997: 254- 255).

**ب- دسته دوم: ویژگی‌های مربوط به محصول در برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی:**

• **تدوین گزینه‌های راهبردی برای شرایط پیشاینده:** شرایط پیشاینده حاصل عدم قطعیت‌ها در فرایند برنامه‌ریزی هستند. برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی برای تأثیرگذار بودن نیازمند مناسبت با این پیشایندها و شرایط ویژه‌ای است که ممکن است یک سیستم با آن روبرو شود. از این‌رو برنامه (به‌عنوان محصول) در این تفکر، با توجه به عدم قطعیت‌های شناسایی شده در فرایندهای مداوم فرایندی<sup>[۱۰]</sup>، راهبردهای گزینه‌ای را ارائه می‌کند که با تغییر شرایط، امکان انتخاب از میان آن‌ها، به‌عنوان بهترین مسیر دستیابی به اهداف وجود دارد.

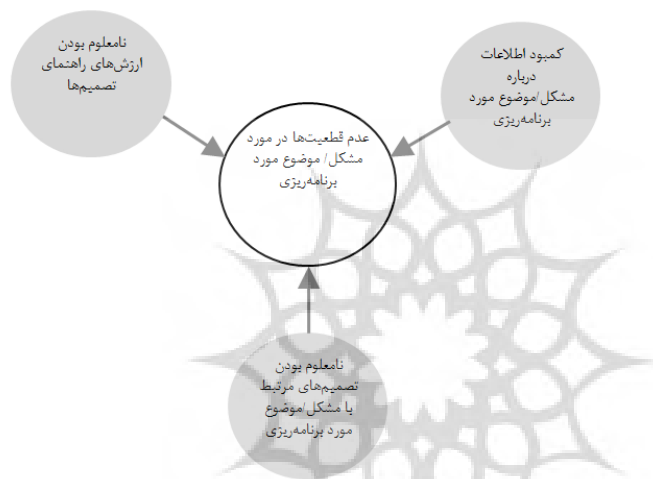
• **تولید راهبردهای امکان‌پذیر:** تفکر راهبردی با مطالعه نیروها و گرایش‌های درون و بیرون از محیط مورد برنامه‌ریزی و همچنین در نظر گرفتن ساختار قدرت ارزش‌های رقابتی، شناسایی قیود و عدم قطعیت‌ها در فرایند برنامه‌ریزی و تفسیر میزان اهمیت موضوعات مختلف، بر تولید راهبردها و چشم‌اندازهای بلندمدت و امکان‌پذیر تأکید دارد. در این رهیافت، موضوع برنامه‌ریزی و اجرا در یک فرایند پیوسته و یکپارچه در نظر گرفته می‌شوند و تفاوتی عمیق میان کاربست‌های تنظیم یک راهبرد و کاربست‌های اجرای آن وجود ندارد. از این‌رو در آن بر خلاف تفکر سنتی رابطه میان راهبرد و عمل سلسله‌مراتبی فرض نمی‌شود (Dyson, 1990: 3; Healey, 2007: 31)؛ دانشپور، ۱۳۸۲: ۱۹.

## ۲-۳- رهیافت اختیار راهبردی

در پاسخ به ویژگی‌های تفکر راهبردی، سازوکار برنامه‌ریزی فضایی با یک پرسش کلیدی در زمینه چگونگی شناسایی قیود و عدم قطعیت‌ها روبرو است. رهیافت اختیار راهبردی<sup>[۱۱]</sup> با انتقاد از رهیافت‌های سنتی برنامه‌ریزی از به این‌جهت که تولید راهبرد را فعالیتی در یک فضای عمل به‌طور کامل قابل شناسایی می‌دانند و عدم قطعیت‌ها در برنامه‌ریزی را نادیده می‌گیرند چارچوبی برای شناسایی و صورت‌بندی قیود و عدم قطعیت‌ها فراهم می‌کند (Healey 1997: 254-255). این رهیافت وجود عدم قطعیت‌ها را نه فقط به‌دلیل طبیعت پویا و در حال تغییر این سیستم‌ها که وضعیتی ناشناخته و دشوار برای پیشگویی را در آن‌ها ایجاد می‌کند، بلکه به دلیل وجود عوامل ناشناخته و قیود موجود در زمان حاضر می‌داند که بر موفقیت، امکان‌پذیری و ماندگاری برنامه‌ها اثر می‌گذارند، یعنی نادیده‌انگاری آن‌ها در فعالیت

برنامه‌ریزی به برنامه‌هایی منجر می‌شود که یا به اجرا نمی‌رسند یا در صورت اجرا نیز قادر به ایجاد تأثیرهای مورد نظر تصمیم‌گیرندگان بر سیستم مورد برنامه‌ریزی نیستند (دانشپور، ۱۳۸۷: ۲۰). رهیافت اختیار راهبردی رویارویی با این مشکل از طریق شناسایی و صورت‌بندی عدم قطعیت‌ها و قیود در سه زمینه اصلی زیر را یک فعالیت تحلیلی حیاتی در فرایندهای تعریف مشکل<sup>[۱۲]</sup> می‌داند (تصویر ۱) (Friend and Hickling, 2005: 8-11):

- نخست؛ عدم قطعیت‌ها در مورد تصمیم‌های مرتبط، یعنی اثتلاف‌ها، تصمیم‌ها و دستور کارهای سایر عوامل تصمیم‌گیری در بخش عمومی،
- دوم؛ عدم قطعیت‌ها در مورد ارزش‌های راهنما، یعنی ارزش‌ها و اولویت‌های گروه‌هایی که سهمی در پدیده مورد برنامه‌ریزی دارند- خواه تأثیرگذار و خواه تأثیرپذیر از آن،
- سوم؛ عدم قطعیت‌ها در مورد پدیده مورد برنامه‌ریزی؛ یعنی اطلاعات در مورد روندها و گرایش‌های اکنون و آینده زیرسیستم‌های گوناگون آن.



تصویر ۱- عدم قطعیت‌های سه‌گانه در تصمیم‌گیری

منبع: Friend and Hickling, 1987

#### ۴- چارچوب پیشنهادی بکارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی

تفکر راهبردی، فن SWOT را همچون ابزاری توصیفی- تحلیلی و تجویزی در فرایند برنامه‌ریزی به کار می‌گیرد. این فن، بر پایه ویژگی‌های تفکر راهبردی که در بند ۲ این مقاله تشریح شد، فرایند تجویز راهبردهای امکان‌پذیر را از طریق تحلیل راهبردی سیستم و نیز

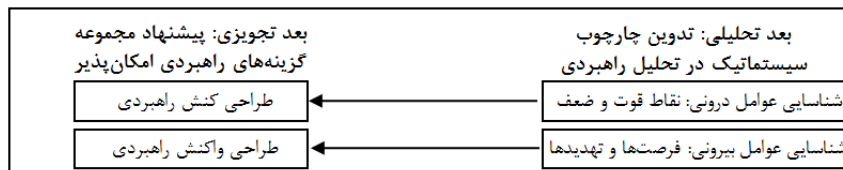
محیط سیستم برنامه‌ریزی دنبال می‌کند. این فن در فرایند برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی دو کاربرد عمده دارد (تصویر ۲):

• **نخست، در مسیر توصیفی - تحلیلی، فراهم کردن چارچوب سیستماتیک برای تحلیل از طریق شناسایی نکات کلیدی در سیستم و نیز محیط سیستم:** تأکید بر شناخت و تحلیل نکات کلیدی در این فن - بر پایه پشتیبانی تفکر راهبردی در برنامه‌ریزی - به دلیل تمرکز بر مهم‌ترین عواملی است که سیستم برنامه‌ریزی ابزار و منابع هدایت و کنترل آن‌ها را در اختیار دارد (چنان‌که در بند ۱-۳ این مقاله تشریح شد). افزون بر آن این فن نکات کلیدی را هم در سیستم مورد برنامه‌ریزی و هم محیط این سیستم شناسایی کرده و در دو دسته عوامل درونی (یعنی عواملی که زیر کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی قرار دارند) و عوامل بیرونی (یعنی عواملی که خارج از کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی هستند) قرار می‌دهند. تحلیل عوامل بیرونی در این فن بر پایه تأکید تفکر راهبردی بر پیر پویش محیط و شناسایی نیروهای تأثیرگذار بر برنامه‌ریزی در خارج از آن (یعنی محیط سیستم) قرار دارد تا سیستم برنامه‌ریزی فضایی بتواند با وجود قیود و عدم قطعیت‌ها (که در ادامه در بند ۲-۴ همین مقاله معرفی می‌شوند) پیوستار سطوح راهبردی و تاکتیکی/ عملیاتی برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی را بیماید.

• **دوم، در مسیر تجویزی، پیشنهاد گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر برای هدایت و کنترل سیستم مورد برنامه‌ریزی:** مسیر توصیفی - تحلیلی که این فن می‌پیماید چارچوبی را فراهم می‌کند که امکان شناسایی عدم قطعیت‌ها و قیود در سیستم برنامه‌ریزی فضایی را برای برنامه‌ریزان فراهم می‌کند. با بکارگیری این چارچوب در مسیر تجویزی فن SWOT، عوامل و نیروهای درونی (در سیستم برنامه‌ریزی) و عوامل و نیروهای بیرونی (در محیط سیستم) رویاروی یکدیگر قرار می‌گیرند و مجموعه راهبردهای گزینه‌های پذیر برای دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی و گشودن مشکلات آن پیشنهاد می‌شوند (مجموعه راهبردهای گزینه در بند ۳-۴ همین مقاله تشریح می‌شوند). در این مجموعه، راهبردهایی که با تحلیل عوامل درونی و زیر کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی تولید می‌شوند، پیشنهادهایی در استفاده از نقاط قوت این سیستم و کاهش نقاط ضعف آن - که هردو زیر کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی قرار دارند - تولید می‌کنند و از این رو «کنش راهبردی» به‌شمار می‌آیند. در مقابل، راهبردهایی که با هدف رویارویی با و / یا بهره‌گیری از فرصت‌های و تهدیدها - یعنی عوامل، نیروها و ویژگی‌های خارج از کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی - تولید می‌شوند، «واکنش راهبردی» به قیود و عدم قطعیت‌هایی هستند که در محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی وجود دارند و این سیستم نمی‌تواند آن‌ها را حذف کند یا نادیده بگیرد. طراحی واکنش راهبردی در فن SWOT به معنی کوشش سیستم برنامه‌ریزی فضایی در در نظر گرفتن تأثیر قیود و عدم قطعیت‌ها بر عناصر



درونی این سیستم است تا این عوامل بیرونی (یعنی قیود و عدم قطعیت‌ها) مانع از ایجاد تأثیرهای مورد نظر تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران بر سیستم مورد برنامه‌ریزی نشود. دلیل کوشش این فن در شناخت نیروها و گرایش‌های بیرون از سیستم مورد برنامه‌ریزی، یعنی آن دسته از عواملی که خارج از کنترل سیستم برنامه‌ریزی قرار دارند (قیود و عدم قطعیت‌ها)، اما بر اهداف، تصمیم‌ها و سیاست‌های سیستم برنامه‌ریزی اثر گذار هستند، کوشش در جهت امکان‌پذیر کردن راهبردهای برنامه‌ریزی است.



تصویر ۲ - کارکردهای فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲؛ برای استفاده در این مقاله

بر پایه این دو مسیر تحلیلی و تجویزی، چارچوب پیشنهادی این مقاله برای بکارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی فرایندی شاما سه مرحله اصلی زیر است:

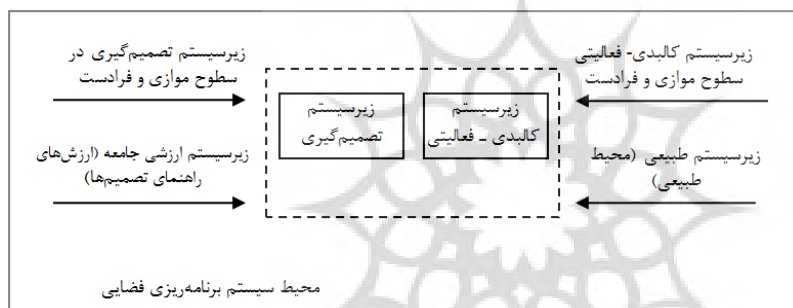
- **مرحله نخست - تعیین و شناسایی سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن:** در این مرحله مرز و حدود و عناصر سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن و شناسایی می‌شوند تا بتوان در مرحله بعد عوامل درونی و بیرونی را شناسایی کرد.
- **مرحله دوم - تدوین چارچوب سیستماتیک برای تحلیل:** در این مرحله عوامل کلیدی درونی و بیرونی برپایه تفکر راهبردی و رهیافت اختبار راهبردی شناسایی می‌شوند و به عنوان نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها معرفی می‌شوند. در این مقاله نمونه‌هایی از هریک از این عوامل درونی و بیرونی در برنامه‌ریزی فضایی یک سیستم شهری مورد اشاره قرار می‌گیرند.
- **مرحله سوم - پیشنهاد مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر:** در این مرحله مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر در چهار دسته راهبردهای هم‌افزایی، راهبردهای انطباقی/سازگاری، راهبردهای پیشاپندی و راهبردهای محافظه‌کارانه پیشنهاد می‌شوند.

#### ۴-۱ - مرحله نخست؛ تعیین و شناسایی سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن

در بیانی کلی سیستم مجموعه‌ای است از عناصر که دارای ویژگی‌هایی هستند و روابطی خاص بین آن‌ها در جریان است. سیستم‌ها با حد و مرزی از محیط پیرامون خود جدا می‌شوند. این

حد و مرز از طریق روابطی که بین عناصر سیستم وجود دارد تعریف می‌شوند، یعنی روابط بین عناصر سیستم مرزبندی درون سیستم و محیط آن را مشخص می‌کند: عناصری که میانکنش‌هایی مشخص با یکدیگر دارند که باعث می‌شوند کلیتی یکپارچه و پیوسته را شکل دهند، درون سیستم قرار می‌گیرند و مرز سیستم با محیط آن، جایی است که روابط ویژه‌ای که بین عناصر سیستم وجود دارد و موجب قرار گرفتن این عناصر در یک سیستم شده، دیگر وجود نداشته باشد یا چنان ضعیف باشد که دیگر نتوان عناصر را بر پایه آن روابط ویژه مرتبط با یکدیگر دانست. محیط سیستم نیز مجموعه‌ای متشکل از عناصر و روابط است که هر تغییر در ویژگی‌های آن‌ها بر سیستم اثر می‌گذارد، اما بیرون از سازوکار مهار سیستم قرار دارد (دانشپور، ۱۳۸۷: ۱۹۱-۱۸۵).

سیستم برنامه‌ریزی فضایی از زیر سیستم‌های کالبدی- فعالیتی که هدایت و کنترل آن‌ها در دستورکار سیستم برنامه‌ریزی است، و نیز زیر سیستم تصمیم‌گیری، یعنی عوامل تصمیم‌گیری و تصمیم‌های آن‌ها تشکیل می‌شود. محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی متشکل از عناصری است که خارج از کنترل این سیستم هستند، اما بر عناصر درونی آن، ویژگی‌های آن‌ها و روابط میان آن‌ها اثرگذار هستند (تصویر ۳):



تصویر ۳- عناصر سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲، بر پایه دانشپور، ۱۳۸۶

## ۲-۴- مرحله دوم؛ تدوین چارچوب سیستماتیک برای تحلیل

پس از شناسایی سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن، مرحله دوم بکارگیری فن SWOT در فرایند برنامه‌ریزی مبتنی بر تفکر راهبردی به تدوین چارچوب سیستماتیک برای تحلیل می‌پردازد. در این مرحله با پوشش محیطی عوامل درونی و بیرونی شناسایی می‌شوند (این نکته نیازمند توجه است که پیش شرط پوشش محیطی در تفکر راهبردی شناسایی نکات راهبردی بر پایه اولویت‌های اصلی در پدیده مورد برنامه‌ریزی است). گام‌های اصلی این مرحله که در ادامه تشریح می‌شوند را می‌توان چنین برشمرد:

- گام نخست، تعیین عوامل درونی در سیستم شامل نقاط قوت و ضعف،
- گام دوم، تعیین عوامل بیرونی در محیط سیستم شامل فرصت‌ها و تهدیدها.

#### الف - گام نخست؛ شناخت عوامل درونی: واکاوی سیستم

عوامل درونی آن دسته عواملی هستند که تحت کنترل سیستم هدایت و کنترل برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. سیستم هدایت و کنترل در هر برنامه فضایی بسته به مقیاس، مأموریت و محیطه عمل آن برنامه تعریف شدنی است. در متون انتظام مدیریت (که فن SWOT نخست در آن به‌کار گرفته شده) عرصه‌های شناسایی عوامل درونی در هر سیستمی چنین معرفی شده است (Bryson, 1995: 27):

- منابع یا دروندادهای تحت اختیار سیستم،
  - فرایندهای تبدیل<sup>[۱۳]</sup> یا راهبردهای جاری سیستم،
  - فراورده‌های تولید شده یا پروندادهای تحت کنترل سیستم.
- مطابق با این عرصه‌ها، پیشنهاد این مقاله ردیابی عوامل درونی (شامل نقاط قوت و ضعف) در برنامه‌ریزی فضایی بر اساس پاسخ به پرسش‌های زیر است (تصویر ۴):
- **عوامل درونی مربوط به منابع یا دروندادهای زیر کنترل سیستم:** سیستم برنامه‌ریزی فضایی برای اجرای دستورکار خود چه منابع و فرایندهایی را در اختیار دارد؟ کمبودهای این سیستم کدامند؟ پاسخ به این پرسش که نقاط قوت و ضعف در روندهای سیستم را روشن می‌کند می‌تواند شامل مثال‌هایی به شرح زیر باشد:
  - نبود نیروی انسانی متخصص در نهادهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری سیستم برنامه‌ریزی فضایی،
  - برخورداری ابزارهای مورد نیاز سیستم برنامه‌ریزی (هم‌چون ماشین‌آلات)، وجود سیستم‌های اطلاعاتی مناسب، دقیق و به‌روز پشتیبان تصمیم‌گیری.
  - **عوامل درونی مربوط به فرایندهای تبدیل یا راهبردهای جاری سیستم:** آیا سیستم برنامه‌ریزی فضایی از سازوکارهای فنی، سازمانی، قانونی و مانند آن، برای استفاده از منابع در اختیار خود برای دستیابی به پروندادهای مورد نظر این سیستم، برخوردار است؟ موارد زیر برخی از عوامل درونی در این دسته هستند:
  - ناهماهنگی میان تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل تصمیم‌گیری چندگانه در سیستم برنامه‌ریزی فضایی که منجر به تولید تصمیم‌ها سیاست‌هایی ناسازگار، متناقض و گاه رقیب در این سیستم می‌شود و تصمیم‌های عوامل تصمیم‌گیری در یک عرصه/زمینه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مانع از دستیابی به تصمیم‌ها و سیاست‌ها در دیگر عرصه‌ها/زمینه‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری می‌شود.

- ارتباط ناکارآمد میان عوامل تصمیم‌گیری در سطوح راهبردی و تاکتیکی / عملیاتی در سیستم برنامه‌ریزی فضایی که به اجرا نزدیک کردن راهبردهای برنامه‌ریزی را با تردید روبرو می‌کند و موجب می‌شود اقدام‌هایی که با بکارگیری منابع سیستم اجرا می‌شوند، در مسیر تحقق راهبردها و سیاست‌ها در سطح راهبردی برنامه‌ریزی نباشند.

• **عوامل درونی مربوط به بروندهای زیر کنترل سیستم:** چه بخش‌هایی از دستاوردهای سیستم با هدف‌های آن انطباق دارد؟ چه بخش‌هایی با اهداف سیستم منطبق نیستند؟ موارد زیر می‌توانند همچون نمونه‌هایی در پاسخ به این پرسش باشند:

- وجود زیرساخت‌های ارتباطی در شهرها،
- سازگاری میان فعالیت‌های همجوار در نواحی مرکزی شهرها،
- کمبود فضاهای سبز و باز شهرها،
- فرسودگی کالبدی در محله‌های مسکونی شهرها.

تصویر ۴- ماتریس شناسایی عوامل درونی در سیستم برنامه‌ریزی فضایی در فن SWOT

عوامل درونی	عرصه‌های جستجوی عوامل درونی (زیر کنترل سیستم)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• منابع و فرایندهایی که سیستم برنامه‌ریزی فضایی برای دستیابی به اهداف خود و حل مشکلات این سیستم، در اختیار دارد.</li> <li>• کاستی‌های موجود در منابع و فرایندهایی که سیستم برنامه‌ریزی فضایی برای دستیابی به اهداف خود و حل مشکلات این سیستم، در اختیار دارد.</li> </ul>	منابع یا دروندا‌های زیر کنترل سیستم
ضعف‌ها و / یا قوت‌هایی که سازوکارهای فنی، سازمانی، حقوقی و مانند آن در سیستم برنامه‌ریزی فضایی در استفاده از منابع این سیستم برای دستیابی به اهداف آن دارند.	فرایندهای تبدیل یا راهبردهای جاری سیستم
همخوانی و / یا ناهمخوانی محصول سیستم برنامه‌ریزی فضایی یا آنچه ناشی از اثرگذاری آن بر سیستم مورد برنامه‌ریزی است، با اهداف سیستم برنامه‌ریزی	بروندا‌های زیر کنترل سیستم

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲، برای استفاده در این مقاله

### ب - گام دوم؛ شناخت عوامل بیرونی - واکاوی محیط سیستم

فن SWOT به‌عنوان ابزاری در تفکر راهبردی که اثرگذاری عوامل کنترل ناشدنی محیط سیستم بر آن را به‌رسمیت می‌شناسد، عوامل برخاسته از این محیط را با نام عوامل بیرونی در فرایند تحلیل خود وارد می‌کند. این عوامل نه‌تنها بر تحقق اهداف و مأموریت‌های سیستم برنامه‌ریزی فضایی اثرگذار هستند، بلکه بر عوامل درونی نیز اثر می‌گذارند. افزون بر این، ماهیت نامعلوم و پیش‌بینی‌ناپذیر این عوامل و پیامدهای آن‌ها می‌تواند پیشنهاد‌های

سیستم برنامه‌ریزی فضایی را در کوتاه‌مدت یا بلندمدت ناکارآمد یا کارآمدتر کنند (Karppi, Kokkonen, and Lähteenmäki-Smith, 2001: 17). هدف از شناسایی این عوامل فراهم کردن زمینه پیشنهاد واکنش‌هایی است که امکان انطباق سیستم برنامه‌ریزی فضایی را با شرایط محیط آن فراهم کند. در فن SWOT عوامل بیرونی بسته به چگونگی اثرگذاری بر اهداف سیستم برنامه‌ریزی فضایی، در دو دسته قرار می‌گیرند:

- **فرصت‌ها؛** یعنی شرایط مطلوب ناشی از قیود و عدم قطعیت‌ها (و گرایش‌ها) در محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی که این سیستم می‌تواند از آن‌ها برای دستیابی به اهداف سیستم استفاده کند.
  - **تهدیدها،** یعنی شرایط نامطلوب ناشی از قیود و عدم قطعیت‌ها (و گرایش‌ها) در محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی که با هدف کنترل اثرات آن‌ها بر تحقق اهداف این سیستم شناسایی می‌شوند.
- بر اساس آن‌چه در صورت‌بندی عدم قطعیت‌ها و قیود در رهیافت اختیار راهبردی در بند ۲ و نیز معرفی عناصر سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن در بند ۱-۴ گفته شد، این مقاله عوامل بیرونی را در دو دسته عدم قطعیت‌ها و قیود به شرح تصویر ۵ معرفی می‌کند.

تصویر ۵- ماتریس شناسایی عوامل بیرونی در سیستم برنامه‌ریزی فضایی در فن SWOT

قیود	عدم قطعیت‌ها	عرصه‌های جستجوی عوامل بیرونی (خارج از کنترل سیستم)
ان دسته از عناصر کلیدی - فعالیتی که برنامه‌ریزی برای تغییر و اثرگذاری بر آن‌ها در دستور کار سیستم برنامه‌ریزی فضایی مورد نظر نیست و در دستورکار دیگر سیستم‌های برنامه‌ریزی (یعنی در سطوح برنامه‌ریزی موازی و/ یا فرادست) قرار دارند.	احتمال درباره روندها و گرایش‌های ویژگی‌های عناصر کلیدی - فعالیتی در درون و نیز بیرون از دستور کار سیستم برنامه‌ریزی فضایی مورد نظر (یعنی در دستورکار سطوح برنامه‌ریزی موازی و/ یا فرادست این سیستم) در آینده.	زیرسیستم کلیدی - فعالیتی
ویژگی‌ها و عناصر محیط طبیعی که بر موضوع/ مشکل مورد برنامه‌ریزی اثرگذار هستند.	احتمال درباره پیش‌بینی‌های مربوط به عناصر و ویژگی‌های محیط طبیعی در آینده.	زیرسیستم طبیعی (چه در محدوده جغرافیایی سیستم مورد برنامه‌ریزی و چه بیرون از آن)
تصمیم‌های الزام‌آور عوامل تصمیم‌گیری موازی و فرادست در سیستم بخش عمومی که با موضوع/مشکل مورد برنامه‌ریزی سیستم برنامه‌ریزی فضایی مرتبط و بر آن اثرگذار هستند.	تصمیم‌های عوامل تصمیم‌گیری بخش عمومی که به علت پیچیدگی شبکه تصمیم‌گیری و یا صریحاً بیان نشدن تصمیم‌ها، برای سیستم برنامه‌ریزی فضایی نامعلوم هستند.	تصمیم‌های مرتبط با موضوع برنامه‌ریزی در زیر سیستم تصمیم‌گیری محیط سیستم برنامه‌ریزی فضایی (یعنی تصمیم‌های سطوح برنامه‌ریزی موازی و/ یا فرادست سیستم برنامه‌ریزی فضایی مورد نظر)
ارزش‌های بیان شده جامعه که مبنای هدف‌گذاری‌ها، تصمیم‌ها و سیاست‌ها در جامعه قرار می‌گیرند.	ان دسته از ارزش‌های جامعه که به دلیل منافع گوناگون و متضاد عوامل تصمیم‌گیری چندگانه به‌روشنی و صریح بیان نشده‌اند و نامعلوم هستند.	زیرسیستم ارزشی افراد جامعه (یعنی ارزش‌های راهنمای افراد در سیستم مورد برنامه‌ریزی)

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲، برای استفاده در این مقاله

- مطابق با تصویر ۵ در چارچوب پیشنهادی این مقاله، فرصت‌ها و تهدیدها در فن SWOT را می‌توان در دسته‌بندی‌های زیر شناسایی کرد:
- **عدم قطعیت‌ها درباره زیرسیستم کالبدی - فعالیتی:** این دسته از عدم قطعیت به ذات پیش‌بینی ناشدنی آینده و نیز نبود / ضعف سیستم‌های اطلاعاتی پشتیبان تصمیم‌گیری مرتبط هستند. نمونه‌های مرتبط با این دسته از عدم قطعیت‌ها را می‌توان چنین برشمرد:
    - احتمال درباره ادامه یافتن یا تغییر روندها و گرایش‌های مربوط به میزان مهاجرت افراد از / به شهرها،
    - احتمال درباره ادامه یافتن یا تغییر روندها و گرایش‌های مربوط به میزان اشتغال در شهرها.
  - **عدم قطعیت‌ها درباره زیرسیستم طبیعی:** سیستم برنامه‌ریزی فضایی در مطالعه محیط طبیعی نیز هم‌چون زیرسیستم کالبدی - فعالیتی با عدم قطعیت‌هایی روبرو است. برای نمونه موارد زیر را می‌توان عدم قطعیت‌هایی در این دسته برشمرد که برای سیستم برنامه‌ریزی فضایی اهمیت دارند:
    - میزان بارندگی به‌ویژه در نواحی که بارش‌های شدید جوی گاه موجب به‌راه افتادن سیل می‌شوند،
    - طوفان‌های شدید در نواحی مسکونی.
  - **عدم قطعیت‌ها درباره زیرسیستم تصمیم‌گیری:** چنان‌که در تصویر ۵ تشریح شد، این عدم قطعیت‌ها، مرتبط با تصمیم‌های سایر عوامل تصمیم‌گیری (به جز عوامل تصمیم‌گیری سیستم برنامه‌ریزی فضایی) در بخش عمومی هستند که بر موضوع/مشکل مورد برنامه‌ریزی در سیستم برنامه‌ریزی فضایی اثرگذار هستند. فرصت‌ها و تهدیدهای مرتبط با این دسته می‌توانند شامل نمونه‌هایی به شرح زیر باشند:
    - امکان نوسان در قیمت زمین و فضای ساخته شده در شهر با افزایش تسهیلات سیستم بانکی،
    - امکان تغییر در جمعیت و نیروی کار سیستم شهری مورد برنامه‌ریزی با تصویب قوانین تشویق‌کننده مهاجرت از / به سیستم شهری مورد برنامه‌ریزی.
  - **عدم قطعیت‌ها درباره زیرسیستم ارزشی جامعه:** چنان‌که تصویر ۵ بیان می‌کند، این عدم قطعیت‌ها مرتبط با شفاف بیان نشدن ارزش‌های راهنمای تصمیم‌های عوامل تصمیم‌گیری چندگانه (در بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب) در سیستم مورد برنامه‌ریزی هستند و می‌توانند شامل مثال‌هایی به شرح زیر باشند:
    - نامعلومی درباره نیت‌ها و خواست‌های عوامل تصمیم‌گیری چندگانه (در بخش‌ها و مقیاس‌های اداری - حکومتی مختلف) که بر سیستم فضایی شهر تأثیرگذار هستند،

- نامعلومی درباره اراده عوامل تصمیم‌گیری گوناگون و چندگانه در بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب برای هماهنگی در تصمیم‌گیری‌ها و همکاری در عرصه‌های سیاست‌گذاری که از مرزهای وضع شده برای وظایف یک عامل تصمیم‌گیری خارج می‌شوند و تصمیم‌گیری درباره آن‌ها نیاز به هماهنگی بین عوامل تصمیم‌گیری گوناگون دارد.

• **قیود مربوط به زیرسیستم کالبدی - فعالیتی:** عناصر کالبدی - فعالیتی در سطوح موازی و/ یا فرادست که تصمیم‌گیری درباره آن‌ها بیرون از دستور کار سیستم برنامه‌ریزی فضایی مورد نظر است می‌توانند امکاناتی را در اختیار سیستم قرار می‌دهند و یا محدودیت‌هایی بر آن تحمیل کنند. برخی از نمونه‌های مرتبط با این دسته از قیود که می‌توانند فرصت یا تهدیدی برای سیستم برنامه‌ریزی فضایی مورد نظر در نظر گرفته شوند، موارد زیر هستند:

- عبور خط آهن سراسری از یک شهر که سیستم برنامه‌ریزی در سطح ملی درباره آن تصمیم‌گیری می‌کند،

- همجواری یک شهر با یک منطقه آزاد تجاری و یا با مناطق مرزی که سیستم برنامه‌ریزی در سطح ملی و استانی درباره آن تصمیم‌گیری می‌کنند.

• **قیود مربوط به زیرسیستم طبیعی:** ویژگی‌های محیط طبیعی هم‌چون ویژگی‌های اقلیمی، زمین‌شناسی و مانند آن، قیودی هستند که سیستم برنامه‌ریزی فضایی می‌تواند از آن‌ها به عنوان فرصت‌هایی برای اهداف این سیستم بهره‌برد و یا ناچار است برای رویارویی با آن‌ها تدابیری بیاندیشد، قیود مربوط به زیر سیستم طبیعی را شکل می‌دهند. برای نمونه می‌توان به قیود زیر اشاره کرد:

- وجود منابع طبیعی جاذب برای گردشگر در پیرامون یک شهر،

- استقرار یک شهر بر روی پهنه‌های پر خطر از نظر امکان وقوع زلزله،

- عبور یک رودخانه از درون یک شهر،

- آب و هوای معتدل یک شهر.

• **قیود مربوط به زیرسیستم تصمیم‌گیری:** شناسایی قیود تصمیم‌گیری در این دسته، به معنی پاسخ به این پرسش است که تصمیم‌ها و سیاست‌ها در سطوح فرادست / مرتبط / موازی چه امکان‌هایی را در اختیار سیستم قرار می‌دهد و یا چه محدودیت‌هایی بر آن تحمیل می‌کند؟ نمونه‌هایی به شرح زیر (که بسته به مطلوب یا نامطلوب بودن اثرات آن‌ها در دستیابی به اهداف سیستم برنامه‌ریزی فضایی مورد نظر فرصت یا تهدید هستند) می‌توانند پاسخ این پرسش باشند:

- نقش و کارکرد واگذار شده به یک شهر در برنامه‌های فرادست در استانی که شهر در آن واقع شده یا در برنامه‌های ملی،

- تصمیم‌ها و سیاست‌های دیگر عوامل تصمیم‌گیری در عرصه‌های موضوعی سیاست‌گذاری گوناگون در بخش عمومی که بر سیستم برنامه‌ریزی فضایی در شهر اثرگذار هستند، هم‌چون برنامه‌ریزی برای مسکن گروه‌هایی خاص در جامعه، تأمین زیرساخت‌ها و خدمات شهری و مانند آن.

• **قیود مربوط به زیرسیستم ارزشی جامعه:** ارزش‌های عوامل تصمیم‌گیری (شامل عوامل تصمیم‌گیری در بخش‌های خصوصی، عمومی و داوطلب) در سیستم مورد برنامه‌ریزی می‌توانند تصمیم‌ها و سیاست‌های سیستم برنامه‌ریزی فضایی شهر را محدود کنند و مانعی برای اجرای آن باشند، و یا فرصت‌هایی را پیش روی این سیستم قرار دهند. قیود در این دسته می‌توانند شامل نمونه‌هایی به شرح زیر باشند:

- تمایل ساکنان یک شهر به مشارکت در تصمیم‌سازی و یا اجرای ضوابط و مقررات تدوین شده از سوی بخش عمومی،

- تمایل نداشتن جامعه بومی میزبان برای ورود گردشگران خارجی و داخلی به شهر،

- شکل‌گیری فضای سیاسی، اجتماعی و مدیریتی آماده برای برنامه‌ریزی که در آن ضرورت اختیار رهیافت‌های مناسب برای حل مشکلات جامعه و سیستم برنامه‌ریزی شهری اهمیت دارد. برونداد نهایی مسیر تحلیلی فن SWOT فهرستی از عوامل درونی و بیرونی است که در ماتریسی که در تصویر ۶ نشان داده شده، معرفی می‌شوند.

تصویر ۶- ماتریس نشان‌دهنده برونداد نهایی مسیر تحلیلی فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی: عوامل درونی و بیرونی

عوامل نامطلوب برای دستیابی به اهداف سیستم برنامه‌ریزی فضایی	عوامل مطلوب برای دستیابی به اهداف سیستم برنامه‌ریزی فضایی	عرصه‌های جست‌وجوی عوامل درونی و بیرونی	
نقاط ضعف	نقاط قوت	<ul style="list-style-type: none"> <li>منابع یا درونداهای زیر کنترل سیستم</li> <li>فرایندهای تبدیل یا راهبردهای جاری سیستم</li> <li>برونداهای زیر کنترل سیستم</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>زیرسیستم کالبدی - فعالیتی</li> <li>زیرسیستم تصمیم‌گیری</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>عدم قطعیت‌ها</li> <li>قیود</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>زیرسیستم کالبدی - فعالیتی</li> <li>زیرسیستم طبیعی</li> <li>زیرسیستم تصمیم‌گیری</li> <li>زیر سیستم ارزشی</li> </ul>
تهدیدها	فرصت‌ها		عوامل بیرونی

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲، برای استفاده در این مقاله



### ۳-۴- مرحله سوم؛ پیشنهاد مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر

فن SWOT در مسیر تحلیلی خود افزون بر عوامل درونی، عوامل بیرونی و خارج از کنترل سیستم برنامه‌ریزی را نیز شناسایی می‌کند تا تأثیر عوامل محیط بر پدیده مورد برنامه‌ریزی را بشناسد و از تجویز راه‌حل‌های کم توان یا غیر قابل اجرا (به علت وجود قیود یا عدم قطعیت‌ها) دوری کند، یعنی راهبردهایی قابل اجرا، پاسخگو به تغییرهای سیستم در طول زمان و مطابق با شرایط اجتماعی، اقتصادی، سازمانی، فرهنگی تولید کند. این فن در پی پیشنهاد مجموعه گزینه‌های راهبردی مبتنی بر عوامل درونی و بیرونی بر پایه سه گزاره زیر است:

- هر پدیده دارای نظم درونی است و این نظم به‌طور مستقیم به کیفیت تصمیم‌سازی در سیستم درونی آن وابسته است. این سیستم مبتنی بر اصل پویایی سیستمی، با محیط بیرونی خود در تعامل است. از این‌رو همواره برای حیات و توسعه خویش ناچار به کنش و واکنش با این محیط است،

- در رویارویی با نظم درونی و تأثیرپذیری از محیط بیرونی، هر پدیده تلاش دارد نقاط قوت خود را برجسته‌تر کند، نقاط ضعف را به حداقل رساند، از فرصت‌های در دسترس نهایت استفاده را کند و از تهدیدها تا حد ممکن اجتناب کند،

- از آن‌جا که هر سیستم در حرکت به سوی توسعه مطلوب، با دامنه پیچیده‌ای از پیشایندها و دگرگونی‌های پیش‌بینی ناشدنی در محیط بیرونی خود روبروست، راهی یگانه و قطعی برای دستیابی به اهداف وجود ندارد و سیستم تصمیم‌گیری برای هر پدیده باید در سازوکاری دو مقیاسی، متشکل از کیفیت نظم درونی و شیوه رویارویی با محیط بیرونی خود، خود را به مجموعه‌ای از گزینه‌های راهبردی برای رویارویی با شرایط پیشایندهی مجهز سازد.

راهبردهای برنامه‌ریزی از برابر هم قرار دادن عوامل درونی و بیرونی به شرح زیر معرفی می‌شوند:

- **راهبردهای هم‌افزایی** [۱۴] (SO): این دسته از راهبردها از رویارویی نقاط قوت و فرصت‌ها حاصل می‌شوند و هدف از تولید آن‌ها، به حداکثر رساندن توانمندی‌های سیستم است. در این شرایط سیستم هدایت و کنترل برنامه‌ریزی با استفاده از فرصت‌های موجود در محیط بیرونی در پی تقویت نقاط قوت، و با استفاده از نقاط قوت در پی بهره‌گیری از فرصت‌هاست. این راهبردها از این جهت راهبردهای هم‌افزایی خوانده می‌شوند که ناشی از هم‌افزایی نقاط قوت و فرصت‌ها هستند و مطلوبیت نهایی این دو عامل مطلوب برای حل مشکلات سیستم برنامه‌ریزی را بیش از مجموع مطلوبیت‌های هر یک از آن‌ها می‌سازند.

- **راهبردهای پیشایندهی** [۱۵] (ST): این راهبردها با بهره‌گیری از شرایط مطلوب درونی سیستم، برای رویارویی با پیامدهای ناسازگار تهدیدها بر فضا طراحی می‌شوند. آن‌ها از یک‌سو، با استفاده از نقاط قوت در پی کنترل، منحرف کردن یا اجتناب از پیامدهای ناشی از تهدیدهای

بیرونی برای تحقق اهداف سیستم هستند و از سوی دیگر، با کنترل تهدیدها سعی در حفظ و ارتقاء نقاط قوت سیستم دارند.

- **راهبردهای انطباقی/سازگاری** [۱۶] (WO): رویارویی نقاط ضعف و فرصت‌ها، مجموعه گزینه‌های راهبردی سوم را برای تحقق اهداف ارائه می‌کنند. این مجموعه شامل راهبردهایی است که با کاستن از شرایط نامطلوب در محیط کنترل شدنی سیستم، امکان حفاظت و بهره‌گیری از شرایط مطلوب محیط سیستم، یعنی فرصت‌ها را فراهم می‌کنند.
- **راهبردهای محافظه‌کارانه** [۱۷] (WT): این دسته از راهبردها از رویارویی نقاط ضعف و تهدیدها منتج می‌شوند و هدف از تولید آن‌ها از یک سو بهبود شرایط نامطلوب در محیط درونی (نقاط ضعف)، به منظور کنترل و کاهش پیامدهای ناسازگار عوامل بیرونی و از سوی دیگر طراحی واکنش در مقابل تهدیدها برای پیشگیری از افزایش ضعف‌های سیستم است. برونداد نهایی مسیر تجویزی فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مجموعه گزینه‌های راهبردهای امکان‌پذیر است که در ماتریسی همانند تصویر ۷ معرفی می‌شود (راهبردهای نهایی سیستم برنامه‌ریزی فضایی با بکارگیری فنون و روش‌های ارزیابی در برنامه‌ریزی فضایی [۱۸] از میان این مجموعه راهبردها انتخاب می‌شوند).

تصویر ۷- ماتریس نشان‌دهنده برونداد نهایی مسیر تجویزی فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی:

مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر

عوامل زیر کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی		عوامل درونی		عوامل بیرونی
نقاط قوت: منابع، فرایندهای تبدیل و فراورده‌های نامطلوب	نقاط ضعف: منابع، فرایندهای تبدیل و فراورده‌های نامطلوب	فرصت‌ها: قیود و عدم قطعیت‌های مطلوب	تهدیدها: قیود و عدم قطعیت‌های نامطلوب	
(WO) راهبردهای انطباقی/سازگاری	(SO) راهبردهای سینرژیک	عوامل کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی خارج از		
(WT) راهبردهای محافظه‌کارانه	(ST) راهبردهای پیشاپندی			

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲، برای استفاده در این مقاله

## ۵- جمع بندی

سیستم‌های برنامه‌ریزی بر پایه ویژگی باز بودن، به محیط بیرونی خود حساس هستند و همواره بین این سیستم‌ها و محیط آن‌ها میانکنش وجود دارد. این ویژگی نشان از این دارد که تحقق این هدف تفکر راهبردی در «سازماندهی و هدایت مجموعه‌ای از عملیات و تدبیر و تقبل

تدارکات با هدف پیروزی و در صورت امکان ناپذیر بودن پیروزی، فراهم ساختن موجبات کم‌ترین شکست»، مشروط به توان تطابق سیستم برنامه‌ریزی با شرایط ویژه‌ای است که در درون آن تصمیم‌ها گرفته می‌شود. تطابق با این شرایط، نیازمند درک و تفسیر ویژگی‌ها، عناصر و روابط سیستم و نیز محیط سیستم است. یعنی افزون بر شناسایی عوامل نیروهای درونی سیستم، عوامل و نیروهای بیرونی که بیرون از سازوکار مهار سیستم قرار دارند نیز شناسایی شده و وراد چارچوب تحلیل و تجویز درمورد موضوع/ مشکل مورد برنامه‌ریزی شوند.

فن SWOT چارچوبی برای درک اثرگذاری محیط سیستم بر عناصر و روابط درونی سیستم معرفی می‌کند که دارای دو مسیر اصلی تحلیلی و تجویزی است. در مسیر تحلیلی چارچوب سیستماتیک برای تحلیل در فرایند برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی فراهم می‌شود و در مسیر تجویزی، با رویارویی عوامل زیر کنترل سیستم برنامه‌ریزی فضایی و عوامل خارج از کنترل آن، راهبردهای امکان‌پذیر پیشنهاد می‌شود.

این مقاله به متناسب ساختن این دو مسیر اصلی در فن SWOT با پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی فضایی- که این فن کاربرد گسترده‌ای در آن یافته است- می‌پردازد و چارچوبی برای بکارگیری آن در برنامه‌ریزی فضایی و رفع ابهام‌های ناشی از تفاوت‌های این انتظام با انتظام مدیریت- که این فن در آن توسعه پیدا کرده است- پیشنهاد می‌کند. در چارچوب پیشنهادی این مقاله برای بکارگیری فن SWOT در برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر تفکر راهبردی سه مرحله اصلی معرفی می‌شود: نخست، تعیین و شناسایی سیستم برنامه‌ریزی فضایی و محیط آن؛ دوم، تدوین چارچوب سیستماتیک برای تحلیل؛ و سوم، پیشنهاد مجموعه گزینه‌های راهبردی امکان‌پذیر.

### منابع و مأخذ

۱. پیرس، ج. و رایبسون، ر. (۱۳۸۲). *برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک*، ترجمه خلیلی شورینی، تهران: انتشارات یادواره.
۲. دانشپور، ز. (۱۳۸۲). برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی اختیاری راهبردی: ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها، *فصلنامه مدیریت شهری*، شماره ۱۴.
۳. دانشپور، ز. (۱۳۸۶). *جزوه درسی روش‌ها و فنون برنامه‌ریزی شهری*، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده معماری و شهرسازی، گروه شهرسازی.
۴. دانشپور، ز. (۱۳۸۷). *درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۵. گلکار، ک. (۱۳۸۵). مناسب‌سازی تکنیک تحلیلی سوات (SWOT) برای کاربرد در طراحی شهری، *نشریه صفه*، شماره ۴۱.
۶. مرادی مسیحی، و. (۱۳۸۱). *برنامه‌ریزی استراتژیک در کلان‌شهرها به ضمیمه برنامه استراتژیک لندن*، تهران: انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
7. Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) Planning Reexamined, *Environment and Planning*. Vol. 31, 743-758.
8. Booth, D and Jaffe, M. (1978). Generation and Evaluation in structure planning. *Town Planning Review*, Vol. 49, No 4.
9. Bruton, M., & Nicholson, D. (1984). Strategic Land Use Planning and the British Development Plan System. *Town Planning Review*, Vol.56, No 1, 21-39.
10. Bryson, J. M., & Einsweiler, R. C. (Eds.). (1988). *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planner*. American Planning Association.
11. Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organization Achievement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
12. Dyson, R. G. (1990). *Strategic Planning: Models and Analytical Techniques*. Chichester: Wiley.
13. Friedmann, J. (2004). Strategic Spatial Planning and the Longer Range. *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, No. 1, 49-67.
14. Friend, J., & Hickling, A.. (2005). *Planning under Pressure the Strategic Choice Approach* (3rd ed.). Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann,.
15. Healey, P. (1997). *Collaborative Planning; Shaping Place in Fragmented Societies*. McMillan.
16. Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies; Toward a Relational Planning for Our Time*. Routledge.
17. Helms, M. (2006). *Encyclopedia of Management* (5th ed). Thomson Gale a part of Thomson Corporation.
18. Karppi, I., & Kokkonen, M., & Lähtenmäki-Smith, K. (2001). *SWOT-analysis as a basis for regional strategies*. Stockholm, Sweden: Nordregio.
19. Kaufman, J. L., & Jacobs, H. M. (1987). A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of American Planning Association*, Vol. 53, No. 1, 23-33.
20. Pomilio, F. (2000). Strategic Land use Planning. a Review Article from *Town Planning Review* 1968-2000.

21. Stimson, R. J., & Stough, R. R., & Roberts, B. H. (2006). *Regional Economic Development* (2nd ed.). Springer.
22. Young, R. D. (.). *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. Columbia, SC: University of South Carolina, Institute for Public Service and Policy Research.



