

بررسی جایگاه مدیریت عمران شهری در تحقق طراحی شهری مطلوب؛ نمونه

موردی: برنامه‌های توسعه و عمران در تهران

سید علی صفوی* - دکترای طراحی شهری دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

Investigating the Role of Urban Development Management System in Good urban Design Implementation – Case of Iran

Abstract

Investigating the main challenges of urban feasibility in Iran, some points can be mentioned such as; weaknesses of the quality of implementation, over length of the implementing process or even not finishing or abandoning a project, and in many cases providing several parallel plans for some specified subjects of urban design project. This condition leads to consuming so much time and expenses and other sources in vain. So the subject of implementation, as a main part of urban design process, is considered not only un-negligible but also vital. On the base of the researches done by the author, the system of urban developing management, due to its important role of coordinating other Interfering factors in development of the city, can be identified as the most important and influencing factor of urban design implementation process. This role is such important that if you ignore it, you might lose the best opportunities of implementing the best urban design plans, or in the other side, the mall urban development management of the city can be ended to the same consequence. Researches shows that the challenges of implementing of a good Urban Design project, can be categorized in three levels; (the basis for this research)

- 1- Macro-level: organization system, law materials
- 2- Mid-level: capital investing, public participation
- 3- Micro-level: consulting companies and executive system

چکیده

نظام تصمیم‌گیری شهری نمی‌تواند کارگزار ناکارایی توسعه شهر و عنصری منفعل و غیرمسئول در قبال عدم تحقق طراحی مطلوب شهرها باشد. امروزه با گذشت چند دهه از تبیین نقش مؤثر طراحی شهری در بهبود شریط زیستی شهرها و ارائه نظریات متعدد در این زمینه، بیشتر گروه‌های حرفه‌ای، سازمانها و اتحادیه‌های توسعه شهری جهان در این ارتباط موضع‌گیری نموده و تلاش کرده‌اند تا جایگاه طراحی شهری را (اگرچه با تعابیر متفاوت) در اسناد حقوقی و الزام آور توسعه شهری تقویت نمایند. این امر متأسفانه بازتاب مؤثری در سازمانهای تخصصی کشورمان نداشته است. از مهمترین جلوه‌های عدم تحقق پذیری طراحی شهری در کشور می‌توان به مواردی چون: ضعف کیفیت اجرا، زمان طولانی اجرا یا حتی اجرا نشدن طرح‌ها، ضعف مدیریت تهیه طرح‌ها (نیازسنجی و تعریف پروژه‌ها، هدایت و نظارت بر پروژه‌ها و غیره) و در بسیاری از موارد تهیه طرح‌های موازی و یا متفاوت بودن طرح اجرا شده از طرح (یا طرح‌های) تهیه شده اشاره کرد. این امر نه تنها موجب اتلاف هزینه‌های زیاد می‌شود، بلکه منجر به صرف زمان و منابع تخصصی و آسیب‌های اجتماعی فراوان نیز می‌گردد. در این میان نظام مدیریت توسعه شهری بعلاوه گستردگی وظایف و اختیارات خود در مدیریت و هماهنگ‌سازی بقیه عوامل مؤثر در نظام مدیریت توسعه شهری، به عنوان مهمترین عامل بسترساز یا مرتبط و مؤثر بردیگر عوامل تأثیرگذار در تحقق طراحی شهری مطرح است. در این تحقیق با بررسی چالش‌های تحقق پذیری طراحی شهری در ایران به واکاوی عوامل آن در نظام مدیریت توسعه شهری پرداخته و موضوع را از این منظر مورد مذاقه قرار داده ایم. در مجموع جامعه مخاطب این تحقیق، مهمترین چالش‌های مدیریتی تحقق پذیری طراحی شهری را در سطوح و موضوعات زیر مطرح کردند. این چالش‌ها بعنوان مبنای این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته‌اند که عبارتند از:

سطح کلان: مسائل مربوط به ساختارهای کلان تأثیرگذار؛ چالش‌های حقوق و قوانین توسعه شهری؛ چالش‌های ساختار مدیریتی (تشکیلات، اختیارات، وظایف و غیره)؛ سطح میانی: ویژگی‌های نهادی و روابط سازمانی و عوامل مرتبط با آن؛ ۱. چالش‌های جلب مشارکت اجتماعی و اقتصادی (سرمایه‌گذاری)؛ ۲. چالش‌های فنی و مهندسی نظام مدیریت توسعه شهری؛ ۳. سطح خرد: نظام‌های خرد مؤثر در توسعه شهر؛ ۴. چالش‌های مدیریت توسعه شهری در ارتباط با بخش تخصصی (حرفه‌ای و دانشگاهی).

واژگان کلیدی: تحقق طراحی شهری، مدیریت توسعه شهری، تمرکزگرایی، طراحی شهری خوب، ساختار سازمانی.

۱. این مقاله برگرفته از رساله دکتری طراحی شهری نویسنده، با عنوان «نقش مدیریت توسعه شهری در تحقق طراحی شهری در ایران» است که در سال

۱۳۸۹ در دانشگاه شهید بهشتی به راهنمایی جناب آقای دکتر غفاری تدوین گردیده است.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۸۴۸۶۵۷۰۹، رایانامه: sasafavi@yahoo.com

۱- مقدمه و بیان مسئله

و بتواند ضامن حفظ کیفیت طراحی شهر باشد. در بررسی تعامل دو گزاره اصلی مرتبط با موضوع این تحقیق از یک طرف با برنامه‌های طراحی شهری و از طرف دیگر با مدیریت توسعه شهری، به عنوان لازم و ملزوم یکدیگر برای «توسعه مطلوب ساختار کالبدی شهر» مواجهیم. در بررسی امکان ایجاد یک رابطه مناسب و متعادل بین این دو گزاره در ایران بطور عمده با نوعی تناقض مواجهیم. از یک طرف طراحی شهری به عنوان دانشی تازه وارد و ایرانیزه نشده در کشور، دارای فرایندهایی متناسب با کشورهای پیشرو در تثویز کردن این دانش است، (کشورهایی که غالباً دموکراتیک می‌باشند؛ مشارکتی، محلی، فرایندی و غیره) و از طرفی مدیریت توسعه شهری در کشور بعنوان عامل تصویب، تهیه و اجرای برنامه‌های طراحی شهری با توجه به تاریخ سیاسی و اجتماعی کشور دارای ساختار، وظایف و الگوهای متمرکز و با یک رابطه نسبتاً قوی عمودی از بالا به پایین در بین سطوح خود است. تبعاً این نظام بدلیل ضعف اختیارات و استقلال واقعی در سطح مدیریت محلی (بوژه شهرداریها) نمی‌تواند توفیقی در اجرای برنامه‌های طراحی شهری با ویژگی‌های ذاتی آن (راهبردی، مشارکتی، فرایندی، تعاملی و غیره) داشته باشد.

بر همین اساس در بررسی تجربیات جهانی و همچنین نمونه‌های داخلی در این رساله تلاش شده تا با پایش نقش مدیریت توسعه شهری در خط سیر تحقق و فرایند تهیه و اجرای یک برنامه طراحی شهری (از سطوح کلان سیاستگذاری تا سطوح اجرایی پروژه ها) چالش‌های واقعی تحقق پذیری از منظر مدیریت توسعه شهری بررسی شود. همسنجی این خط سیر در کشورهای توسعه یافته در مقایسه با ایران، منتج به نتایج جالبی در تحلیل نظام مدیریت توسعه شهری در کشور می‌شود. ضعف در تعامل نظام تصمیم‌گیری با نظام تصمیم‌سازی و اجرا، جدا افتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، توجه نکردن به دانش طراحی شهری و شرایط محلی در تنظیم قوانین و مقررات توسعه شهری. تولید قانون بر اساس ضرورت‌های روزمره و عدم ارتباط عمودی و افقی لازم بین قوانین موجود، بی‌توجهی به پیامدهای

نظام تصمیم‌گیری شهری نمی‌تواند کارگزار ناکارایی توسعه شهر و عنصری منفعل و غیرمسئول در قبال عدم تحقق طراحی مطلوب شهرها باشد. امروزه با گذشت چند دهه از تبیین نقش مؤثر طراحی شهری در بهبود شرایط زیستی شهرها و ارائه نظریات متعدد در این زمینه، بیشتر گروه‌های حرفه‌ای، سازمانها و اتحادیه‌های توسعه شهری جهان در این ارتباط موضع‌گیری نموده و تلاش کرده‌اند تا جایگاه طراحی شهری را (اگرچه با تعابیر متفاوت) در اسناد حقوقی و الزام آور توسعه شهری تقویت نمایند. این امر متأسفانه بازتاب مؤثری در سازمانهای تخصصی کشورمان نداشته است. نگارنده در این تحقیق با توجه به لزوم تحقق طراحی شهری معتقد است که توجه به الزامات تحقق طراحی شهری یا به عبارتی توجه به ابعاد رویه‌ای طراحی شهری از جمله مدیریت مناسب در حوزه توسعه شهری است که می‌تواند موجب تحقق جلوه‌های مثبت ممکن در توسعه شهر از جمله مشارکت پذیری در طراحی شهری، توجه به ماهیت میان‌رشته‌ای بودن طراحی شهری، توجه به فرایندی بودن اقدامات طراحی شهری و در یک کلام تحقق طراحی شهری خوب شود. در چنین شرایطی است که طراحی شهری برای تحقق نیازمند یک نظام مدیریتی هوشمند و کارآمد و منطبق با برنامه‌ها و روشهای نوین در توسعه شهر است. البته بدیهی است که نمی‌توان انتظار داشت که یک نظام ایده‌آل تصمیم‌گیری (چه به لحاظ شیوه مدیریت و چه از نظر ساختار تشکیلاتی و نهادی) قادر به اجرای هر نوع برنامه توسعه‌ای باشد؛ زیرا قابلیت نظام مدیریتی و توانمندی اجرای برنامه‌ها در شهر یک طرف قضیه بوده و در طرف دیگر جامعیت و اجراپذیری خود برنامه‌های طراحی شهری است. اما می‌توان گفت که تنها چنین نظامی می‌تواند برنامه‌های پیچیده‌تری را بصورت کامل‌تر و بهتری هم‌تهیه و هم‌مدیریت و اجرا نماید، تهیه و اجرای طرحی که بر پایه چشم‌انداز واقع بینانه توسعه شهر در حد ظرفیت‌های زیرساختی، منابع انسانی، مزیت‌های جغرافیایی، استعدادهای سرمایه‌گذاری (Taylor 2005:122) و مواردی از این دست بنا شده باشد



سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی در ساختار کالبدی و سازمان فضایی شهرها، عدم تناظر حوزه‌های مدیریتی و جغرافیایی توسعه شهری، روابط نامناسب میان حکومت مرکزی و مدیریت‌های محلی، عدم انطباق الگوهای مدیریتی با ویژگی‌های سیاسی، اجتماعی و غیره برخی از چالش‌های پایه‌ای هستند، که در این تحقیق بعنوان موانع مدیریتی تحقق طراحی شهری (در سطح کلان) در ایران شناسایی شده‌اند.

بر همین اساس سؤال اصلی این تحقیق به شرح زیر بیان می‌شود:

چالش‌های نظام تصمیم‌گیری توسعه شهری در تحقق طراحی شهری مطلوب در ایران کدامند؟ بنابراین در این تحقیق؛ با ثبت، بررسی و تشریح وضعیت «آن‌گونه که هست» تلاش می‌کنیم تا حد امکان به تبیین و واکاوی چالش‌های وضع موجود نظام مدیریت توسعه شهری در تحقق طراحی شهری بپردازیم. لذا در این روش تحقیق، ممکن است نتوانیم پیشنهاد دقیقی برای اصلاح وضعیت موجود بدهیم، ولی سعی می‌کنیم با نگاهی درست، به تشریح و تبیین دقیق موضوع بپردازیم تا زمینه‌ای باشد برای جهت‌دار کردن مطالعات بعدی و دستیابی به راهکارهای عملیاتی برای مواجهه با چالش‌های تشریح شده از طریق مطالعات چگونگی چالش‌های احصاء شده است.

۲- مطالعات نظری

بررسی جامع چالش‌های توسعه شهری نشان می‌دهد که چالش‌های توسعه شهری نوعی ماهیت دو گانه و ترکیبی دارند. در واقع به تبعیت از آنچه در حوزه طراحی شهری از دهه ۱۹۸۰ به بعد مرسوم بوده است، یعنی اهمیت به نقش تئوری در عمل و تأکید بر نقش فرایند و رویه در دستیابی به فرآورده و محصول در طراحی شهری، چالش‌های توسعه شهر نیز از هر دو جنبه مذکور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفتند. از این منظر مسائل پیش روی توسعه شهر از نظر تأکید و ارتباط آنها با محتوا و نیز از

حیث رویه‌های تصمیم‌گیری و اجرا در طراحی شهری به دو دسته چالش‌های محتوایی و رویه‌ای قابل دسته بندی است. در واقع این تمایز میان نظریه‌های محتوایی و رویه‌ای منعکس‌کننده دو نوع از مسائل کاملاً متفاوتی است که نظام توسعه شهری با آنها روبرو می‌شود.

۱- «مسائل ماهوی»: مربوط به صفات فرم شهر بعنوان فرآورده طراحی شهری؛ و

۲- «مسائل رویه‌ای»: درباره فرایندهای لازم برای دستیابی به فرم مطلوب شهری.

در واقع مسائل رویه‌ای مسائلی هستند که نه به خود برنامه ریزان و طراحان، بلکه عمدتاً به تشکیلات و روش‌های اجرایی و مدیریتی در کار آنان مربوط می‌شود. نکته قابل توجه اینکه در حقیقت این مسائل بنیادی‌تر و در عین حال کلی‌تر از مسائلی هستند که به عنوان مسائل مربوط به محتوای طراحی و برنامه ریزی تلقی می‌شوند و تا وقتی که این مسائل به نوعی حل نشوند حتی ناب‌ترین نظریه محتوایی هم ثمری نخواهد داشت. به بیان دیگر این دسته از مسائل که عمدتاً به نظام مدیریت توسعه شهر مربوط می‌شوند، اگرچه مسائلی ناملموس و پنهان هستند در طراحی شهری محسوب می‌شوند، اما می‌توانند به وجود آورنده یا تشدیدکننده مسائل محتوایی باشند (تحول اساسی در شهر و کاهش مسائل محتوایی آن منوط به اصلاحات اساسی در رویه‌های حاکم بر نحوه توسعه شهر است). ضعف توان مدیریتی و تخصصی در توسعه شهرها، جدا افتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، روابط نامناسب میان حکومت مرکزی و مدیریت‌های محلی و هر دوی اینها (به عنوان بخش‌های دولتی یا عمومی) با مشاورین و پیمانکاران حرفه‌ای از جمله این چالش‌ها هستند^۲، که در بخش‌های مربوطه بصورت کامل بررسی خواهند شد. بر اساس جدول فوق با بررسی نقش مدیریت توسعه شهری در چالش‌های عدم تحقق طراحی شهری در کشور می‌توان بطور مشخص به دو حوزه که نقش مهم تری در تحقق فرایند طراحی شهری دارند، اشاره کرد؛



۲. البته بدیهی است که نوع و میزان این چالش‌ها در کشورهای مختلف بسته به میزان توسعه یافتگی نظام مدیریت توسعه کالبدی آنها متفاوت بوده و عمدتاً این معضلات در کشورهای جهان سوم پیچیده‌تر است.

جدول ۱. مقایسه نقش بخش دولتی و خصوصی در فرایند تحقق طراحی شهری؛ مأخذ: نگارنده.

مراحل اصلی فرایند تحقق طراحی شهری		طراحی شهری
اجرای طرح	تهیه طرح	
هم‌هانگی بین ذینفعان، برآورد مالی اجرا، مرحله مورد نیاز، تهیه اسناد طراحی شهری (با بندی و اجرا یا نظارت بر اجرا، و انواع برنامه های رعایت فرایندهای متداول؛ جلب مشارکتهای پشستیبان (بهره برداری و غیره) و ارزیابی پس از اجرا مردمی و غیره)	تدوین مبانی نظری و طرح های مطالعاتی	نقش بخش خصوصی (مشاورین) به عنوان تهیه کننده
اجرای مناسب مقرررات، اصلاح تشکیلات و نظامات فنی و اجرائی برای نظارت بر اجرای مناسب طرح ها، جذب سرمایه گذاری و غیره.	اصلاح قوانین، وظایف، اختیارات و روش ها برای؛ نیاز سنجی (شناسایی مسائل و فرصتها)، تعریف، تصویب، مدیریت و نظارت مناسب بر تهیه طرح ها به شیوه فرایندی	نقش بخش دولتی یا عمومی به عنوان مدیریت تهیه و اجرای طرح

ارائه نماییم. در واقع پروسه های مدیریتی را می توان محور اصلی و عامل تحقق فعالیت های طراحی شهری بویژه در توسعه عرصه های عمومی نامید. به عبارت دیگر، وظیفه طراحی شهری چیزی جز مدیریت محیط های مصنوع و ارتقا کیفیت شهری نیست (Bentley 1999:32). در اینجا نقش مدیریت توسعه شهری به عنوان هدایت و کنترل کننده اصلی طراحی شهری و حتی فراتر از آن با استفاده از قوانین مربوطه و یا عملکردهای بدون قانون از طریق تشخیص ها و یا تفسیرهای افراد ذیمدخل و ذینفوذ دارای جایگاه بالایی می باشد. در همین راستا تقویت و هدایت مدیریت توسعه شهری می تواند زمینه های لازم برای رسیدن به اهداف طراحی شهری و ارتقا کیفیت محیط زندگی - همان چیزی که خواست تمام گروه های ذینفع می باشد - را ایجاد نماید. در حال حاضر با نگاهی اجمالی به پروژه های طراحی شهری که توسط مراجع ذیربط بویژه شهرداری های بزرگ تعریف و به مشاوران واگذار شده اند، می بینیم که اگرچه این پروژه ها به مشاور متخصص ارجاع و تهیه گردیده اند ولی میزان تحقق پذیری آنها (اگر نگوئیم صفر) بسیار ناچیز بوده است. به تبع این امر، برخی مدیران توسعه شهری بدون تحقیق در رابطه با سلسله عللی که منتهی به این نتیجه شده است، اجمالاً به این نظر رسیده اند که پروژه های

- ضعف مدیریت تهیه طرحها (نیازسنجی و تعریف نامناسب پروژه ها، هدایت و نظارت ضعیف بر تهیه پروژه ها، تهیه طرح های موازی و غیره)؛ و
- ضعف مدیریت اجرای طرحها (تعامل نامناسب با بخش های تهیه کننده و اجرا کننده طرح، نظارت ناکارآمد بر کیفیت اجرای طرح ها، ناتمام ماندن یا حتی اجرا نشدن طرحها و یا متفاوت بودن طرح اجرا شده از طرح تهیه شده و غیره).
این چالش ها (که قابل درک و بعضاً تحلیل از طرف عموم نیز هست) نه تنها موجب اتلاف هزینه های زیاد، صرف زمان و منابع تخصصی و آسیب های اجتماعی فراوان می شود بلکه باعث اغتشاش منظر شهری و کیفیت نامطلوب فضاهای عمومی و دیگر مسائلی می شود که پیش از اینکه به محتوای طراحی مربوط باشد به رویه های مترتب بر آن و عمدتاً نظام مدیریت توسعه شهری و سیستم مدیریت تهیه و اجرای برنامه ها و پروژه های طراحی شهری مربوط است. بر همین اساس در این تحقیق با بررسی مبانی نظری موضوع و همچنین تجربیات عملی مرتبط با آن در کشورهای پیشرو و مقایسه آن با شرایط موجود ایران، تلاش خواهیم نمود تا ارزیابی واقعی از چالش های این مقوله در کشور داشته باشیم. این واقع نگری به ما این امکان را خواهد داد، تا بتوانیم راهکارهای مناسبی نیز برای برون رفت از این چالش ها



طراحی شهری، تنها پروژه‌هایی مطالعاتی و غیر قابل اجرا است که انجام آنها مستلزم صرف بودجه‌های کلانی است.

یکی از اصلی‌ترین عوامل بروز این پدیده درک ضعیف بدنه کارشناسی و مدیریتی شهرداری نسبت به طراحی شهری و حیطه فعالیت آن است. این امر در کنار مسائل موجود در ساختار تشکیلاتی سنتی و ناهماهنگ با شرایط جدید و همچنین شرح وظایف و اختیارات (بعضاً موازی و ناهمگون) دستگاه‌های مرتبط باعث شده است که در اغلب موارد کارفرمایان به دلیل فقدان زبان مشترک نتوانند با مشاوران ذیربط ارتباط مناسبی برقرار نمایند و در نتیجه نه تنها نمی‌توانند نیازهای خود را با آنها در میان بگذارند، بلکه امکان نظارت مناسب و راهبری پروژه‌ها را نیز با توجه به نوع توقعاتشان ندارند. به همین دلیل با نگرشی بر مسأله طراحی شهری در ایران و ساختار مدیریت توسعه شهری مرتبط با آن به طور اخص در شهرهای بزرگ مشاهده می‌کنیم که این شهرها با وجود داشتن قابلیت‌های اجرایی بالا و منابع مالی مناسب، طی سالهای اخیر از مشکل کمبود فضاهای مطلوب شهری و عدم تحقق پذیری پروژه‌های طراحی شهری رنج می‌برد.

۱-۲- مرور ادبیات موضوع

رویکرد طرح‌های جامع سنتی و یا آنچه فالودی (Faludi, 1982:212) از آن به «طرح‌های موضوع محور»^۳ یاد می‌کرد تا دهه ۱۹۶۰ بر عرصه نظری و عملی طرح‌های توسعه شهری غالب بوده است. اما بعد از گذر از این مرحله و افزایش روزافزون انتقادات به این نوع برنامه ریزی، (تقریباً از دهه ۱۹۷۰ به بعد) با طرح رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری، برنامه ریزان شهری به زوایای پیچیده تری در برنامه‌ها و طرح‌های شهری توجه کردند.

در واقع به دلیل ناکارآمدی‌های بسیاری که این رویکرد به دنبال داشت و از آن به سندروم طرح‌های جامع یاد می‌شود تغییر پارادایم بزرگی در حوزه برنامه ریزی روی

داد که طی آن نقطه تمرکز برنامه ریزی از طرح یا محصول^۴ به فرایند و رویه^۵ تغییر یافت. تا این دوره در بسیاری از کشورها، طرح‌های شهری بسیار تفصیلی و دقیق بوده است. محصول این نوع طرح‌ریزی عموماً در قالب نقشه‌های بزرگ مقیاس بسیار دقیق، موقعیت دقیق تمام کاربری‌های زمین و فعالیتها و نیز توسعه‌های پیشنهادی را نشان می‌داد یعنی یک طرح بلوپرینتی در تعریف کامل آن. از جمله ایراداتی که به این طرح‌ها وارد می‌شد عبارت بودند از: مشکلات نظری، روش شناسی و اجرایی - مدیریتی.

۱- مشکلات نظری الگوی برنامه‌ریزی جامع: این الگوی بر مبنای نظری خردگرایی، اثبات‌گرایی و کارکردگرایی استوار بود و دارای محدودیت‌هایی است که نمی‌تواند شناختی درست و واقع‌بینانه از شهر و راه‌های مداخله و نظارت بر آن را نشان دهد. مهم‌ترین این مشکلات را می‌توان چنین برشمرد:

- عدم توجه کافی به ماهیت پویا و پیچیده شهر و دشواری‌های آینده‌نگری برای آن.

- سردرگمی دانش شهرسازی میان رشته‌های مختلف علوم فنی- مهندسی، علوم طبیعی و علوم اجتماعی.

- تقلیل‌گرایی و محدود کردن برنامه توسعه شهری به برنامه‌ریزی کالبدی- فضایی و بی‌توجهی به طراحی شهری.

- نادیده گرفتن اهداف کیفی، عدالت اجتماعی، ارزش‌های بومی- محلی.

۲- «مشکلات روش شناسی الگوی برنامه‌ریزی جامع» روش‌های تهیه و تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی در عمل بسیار کند، آمرانه، از بالا به پایین (ضد مشارکتی)، فاقد پویایی و انعطاف‌پذیری بود و از درک روندهای واقعی دور می‌افتاد. برجسته‌ترین مشکلات آن در این زمینه عبارتند از:

- انجام مطالعات تفصیلی به طور پراکنده، غیرمنسجم و بی‌هدف.



3. Object-Centered View of Planning

4. Product or Plan

5. Process or Procedure

اجتناب ناپذیری میزان عدم قطعیت را نسبت به شیوه قبلی افزایش داد. این امر باعث شد تا برنامه ریزان و طراحان به بازنگری آثار سیاستهای خود بیشتر علاقه نشان دهند. آنها امیدوار شدند که موفقیت یا شکست سیاستها قابل اندازه گیری است و آثار جانبی ناخواسته آن می تواند در اثر ایجاد سیستم بازنگری در مراحل اولیه آن ردیابی شود و طرح در حین اجرا مورد تجدید نظر قرار گیرد. از این رو بعد از این تحولات، ارائه یک طرح فیزیکی ثابت برای یک دوره ۲۰ - ۳۵ ساله دیگر مورد توجه فرار نمی گیرد. اولویت با تهیه طرحهایی است که چندین افق زمانی داشته باشد و چندین سطح از دقت، از انواع طرحهای کلی و دراز مدت گرفته تا برنامههای بودجه بندی سالانه را در خود داشته باشد. همچنین تاکید بیشتر بر ارتباطات درونی بین این سطوح تدوین برنامه است، به صورتی که تجدید نظر مداوم در آنها را ضروری می نماید.

به طور خلاصه می توان گفت که از حدود نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ با بهره گیری از تحولات ژرف اجتماعی و فلسفی و با اصلاح و تکمیل تجارب برنامه ریزی سیستمی و تبیین مفاهیم، نظریه ها و روش های نوین در مدیریت توسعه و عمران شهری بیشتر به سمت اهداف کیفی، برنامه ریزی عملی، بهبود نظام مدیریت، بهره گیری از خرد جمعی و ایجاد زمینه مشارکت عمومی سوق یافته است. در حال حاضر پارادایم جدیدی در برنامه ریزی و طراحی شهری پدیدار گردیده که مهم ترین محورهای آن بدین شرح می باشند:

- تحول در مفهوم و اهداف دانش برنامه ریزی و طراحی شهری
- تأکید بر اهداف کمی و کیفی اقتصادی، اجتماعی و محیطی.
- تأکید بر فرآیند مشارکت و همکاری جمعی.
- تحول در روشها و فنون برنامه ریزی و طراحی شهری.
- تأکید بر برنامه ریزی تدریجی و گام به گام.

بر این اساس از طرحهای راهبردی می توان به عنوان متأخرترین پارادایم نظری در حوزه توسعه شهری یاد کرد که منتج به تحولات شگرفی چون گسترش مردم سالاری (دموکراسی)، جنبش های محیط زیستی و رواج مفهوم

- تأکید بیش از حد بر روش های تحلیل خطی، ایستا و تجربیدی.
- ناپیوستگی بین مراحل طراحی، اجرا و ارزشیابی.
- تأکید بیش از حد بر معیارهای کمی، تقسیمات ذهن ساخته و یکسان سازی الگوها.
- محدود کردن توسعه آتی شهر در چارچوب خشک و غیر منعطف نقشه های کاربری زمین.

۲- مشکلات اجرایی الگوی برنامه ریزی جامع

در این الگو تصمیم گیری ها توسط مدیران سیاسی و بر پایه نظرات آرمانی کارشناسان و بدون در نظر گرفتن امکانات واقعی و ابزارهای اجرایی صورت می گرفت؛ بنابراین از قابلیت تحقق پذیری و انطباق پذیری بی بهره بود. اهم کاستی های این الگو در این مورد شامل موارد زیر می باشد:

- عدم مشارکت شهروندان و گروههای ذینفع در روند تصمیم گیری.
- تبدیل فرآیند توسعه و عمران شهری به رویه های اداری و مقررات خشک و رسمی.
- نادیده گرفتن امکانات اجرایی (مالی، فنی و سازمانی).
- عدم پیش بینی اهرم های نظارت، پیگیری و اصلاح.
- عدم استفاده از امکانات مردمی و محلی در اجرا و مدیریت.

بر همین اساس بعد از دهه ۱۹۶۰ این گونه برنامه ریزی مورد انتقادات شدید قرار گرفت. استدلال این بود که برنامه ریزی بیشتر مستلزم تدوین اصول کلی و استراتژیک است تا تدوین و اعمال اصول و ضوابط بسیار تفصیلی، طراحی و برنامه ریزی باید بر فرآیند یا توالی زمانی فعالیتها تاکید داشته باشد، فعالیت هایی که با انجام آن به هدف یا اهداف مورد نظر خواهیم رسید. ترسیم آینده مطلوب در طرحهای فیزیکی ثابت که نمی توان در آن تغییری ایجاد کرد از جمله مواردی بود که انتقادات شدیدی بر آن وارد شد (Hall, 1996:116).

در این حالت و در نتیجه این انتقادات تصور بنیادی از برنامه ریزی و طراحی شهری، به شکلی جامع تر درآمد. تصور جامع تراز برنامه ریزی و طراحی شهری، مداخله و بهبود فیزیکی و ساختار سازمانی و اجتماعی به طور



جدول ۲. تحولات معاصر در پارادایم‌های طرح‌های توسعه شهری؛ ماخذ: نگارنده.

پارادایم	دوره زمانی	مبانی نظری و عملی	اهداف	الگوی توسعه
برنامه ریزی جامع	۱۹۲۰-۶۰	خردگرایی و اثبات‌گرایی مدیریت متمرکز دولتی	سازماندهی کالبدی	طرح‌های جامع و تفصیلی
برنامه ریزی راهبردی	۱۹۷۰ به بعد	دموکراسی و خرد جمعی توجه به بومی‌گرایی	توسعه پایدار مشارکت عمومی عدالت اجتماعی	طرح‌های سلسله‌مراتبی پروژه‌های طراحی شهری

توسعه پایدار، پیدایش جامعه مدنی و تغییر مفهوم دولت، افزایش نقش مشارکت عمومی و غیره شده و تأثیرات عمیق و وسیعی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه (شهری) داشته است. تحت تأثیر این تحولات برنامه‌ریزی و توسعه عمران شهری بیش از گذشته از اصول برنامه‌ریزی و طراحی متمرکز، نخبه‌گرا، قطعی، کمی و کالبدی فاصله گرفته و به سمت برنامه‌ریزی و طراحی غیرمتمرکز، نسبی، تدریجی، مشارکتی و اجرایی روی آورده است.

توسعه پایدار، پیدایش جامعه مدنی و تغییر مفهوم دولت، افزایش نقش مشارکت عمومی و غیره شده و تأثیرات عمیق و وسیعی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه (شهری) داشته است. تحت تأثیر این تحولات برنامه‌ریزی و توسعه عمران شهری بیش از گذشته از اصول برنامه‌ریزی و طراحی متمرکز، نخبه‌گرا، قطعی، کمی و کالبدی فاصله گرفته و به سمت برنامه‌ریزی و طراحی غیرمتمرکز، نسبی، تدریجی، مشارکتی و اجرایی روی آورده است.

نکته قابل توجه در برخی از برنامه‌های طراحی شهری که اخیراً در کشورهای توسعه یافته از جمله انگلستان منتشر شده است، اینکه در بسیاری از موارد با تعدیل سیاست

زادگی موجود در برخی از این برنامه‌های راهبردی، تمایلاتی به سمت تهیه برنامه‌های راهبردی طرح محور مشاهده می‌شود. این امر موجب شفاف‌تر و صریح‌تر شدن برنامه‌های طراحی شهری و کاهش ابهامات موجود در بسیاری از برنامه‌ها شده است. تهیه این طرح‌های تکامل یافته موجب تسریع در اجرا و تسهیل ارتباط بین گروه‌های متخصص (علمی) با گروه‌های مجری (تجربی) در فهم مشترک از راهبردهای طراحی شهری شده است. در مجموع در بررسی انجام شده بر روی برخی از متون و منابع معتبر طراحی شهری، تعدادی از مهمترین ویژگی‌های برنامه‌های طراحی شهری در ارتباط با نقش مدیریت توسعه شهری برشماری شده‌اند



دو فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۸ پاییز و زمستان ۱۳۹۰
No.28 Autumn & Winter

۲۶۱

جدول ۳. محورهای مورد تأکید صاحب‌نظران در حوزه مدیریت توسعه شهری؛ ماخذ: نگارنده.

موضوع کلی	محورهای مورد تأکید	مراجع تأکید
گروهی و تعاملی بودن طراحی شهری	توجه به نقش میانجی‌گرانه طراحی شهری	هن بری، گلین، پاتر و کرمونا و PPS1 ^۶
توسعه پایدار	جلب مشارکت عمومی و رضایت گروه‌های ذینفع	بنتلی، گلین و PPS1
محتوای طرح	اهمیت توجه به شاخص‌های پایداری در طراحی شهری	PPS1، گلین، مدنی پور، UDC2 ^۷ ، لنگ و ماتین
اقتصاد سیاسی	توجه به میان رشته‌ای و چند سطحی بودن طراحی شهری	وارکی، گلین، کرمونا، مدنی پور
فضای حکمروایی	فهم درست اهداف طراحی و توانایی تبدیل به محصول کالبدی و شاخص‌های نظارتی	لینچ، گلین، نیومن و مدنی پور
مطلوب شهری	برنامه‌های جذب سرمایه‌گذاری و ایجاد انگیزه مشارکت اقتصادی	هن بری، بارت، کرمونا، UDC2
	بررسی شرایط زمینه‌ای و عوامل خارجی مؤثر بر برنامه توسعه	بارت، گلین، پاتر و کرمونا، ساوت ورت، راجرز، فریدمن و PPS1
	نقش مدیریت مطلوب توسعه شهری در کیفیت و تحقق طراحی شهری	لینچ، گلین، کرمونا، ساوت ورت، راجرز، UDC2، فریدمن، PPS1، ماتین

که به شرح جدول شماره ۳ می باشد.

فرهنگی و اجتماعی موجود در این کشورها می باشد. این

امر عامل مهمی در تهیه و اجرای بهینه و موفق طرحهای توسعه شهری و همچنین احساس رضایتمندی جامعه از این طرحها است. این موفقیت، ناشی از انجام ظرفیت سازیهای لازم در زمینههای علمی و فنی در نهادهای متولی تهیه و مدیریت اجرای طرحهای توسعه شهری در این کشورهاست. در این کشورها با ایجاد بسترهای لازم برای متخصصین، امکان انجام تحقیقات علمی و تولید نظریه‌های علمی متناسب با شرایط خاص آن جامعه فراهم می‌آید. وجود چنین نظریه‌های بومی با پشتوانه علمی قوی، نهادهای مدیریت توسعه شهری در این کشورها را (که آنها نیز از کارآمدی و سطح تخصصی بالایی برخوردارند، و رابطه نزدیکی نیز با مجامع علمی دارند) قادر به ارائه قوانین و تهیه اسناد کامل و پیشرو در زمینه طرحهای توسعه شهری می‌سازد. این قوانین کارآمد بعنوان ابزاری قوی در برای برنامه ریزی در دست نظام مدیریت توسعه شهری، بهترین تسهیل‌گر برای مدیریت فرایند تهیه و اجرای انواع طرحهای توسعه شهری و بویژه تحقق برنامه‌های طراحی شهری هستند.

در مقابل این کشورها، جوامع در حال توسعه قرار دارند که عموماً مصرف‌کننده نظریات علمی هستند، و حداکثر تلاش آنها در رابطه با بومی‌سازی نظریات خارجی می‌باشد. فرایند بومی‌سازی نظریه‌های علمی نیز بر خلاف ظاهر آن امری سهل و ممتنع است. در بسیاری از این کشورها مواردی از جمله:

۱. سهل انگاشتن فرایند بومی‌سازی نظریه‌ها،
۲. فقدان تعداد کافی از متخصصین طراز اول،
۳. عدم درک مطلوب و کامل از شرایط زمینه ای تولید نظریه‌ها و یا حتی خود قانون یا نظریه
۴. بی ارزش انگاشته شدن این اقدامات از طرف نهادهای مدیریت توسعه شهری و عدم حمایت لازم از این گونه اقدامات و مواردی از این دست، باعث شده است تا بومی‌سازی نظریه‌ها و با قوانین و فرایندهای مرتبط با آن، بصورت ضعیف و ناقص اتفاق بیافتد.

این درحالیست که حتی در بهترین شرایط نیز بومی‌سازی فرایندها و نظریه‌های علمی اقدام قابل قبولی نبوده و نمی‌تواند بصورت کامل منطبق با شرایط اجتماعی،

بر اساس جمع‌بندی نظریات بررسی شده نیز نظام مدیریت توسعه شهری بعلا گسترده‌گی وظایف و اختیارات خود در تنظیم تمامی عوامل مؤثر در فرایند توسعه شهری، به عنوان مهمترین عامل بسترساز یا مرتبط و مؤثر بر دیگر عوامل تأثیرگذار در تحقق طراحی شهری مطرح است. این تأثیر بگونه ای است که حتی فرصت اجرای بهترین و کامل‌ترین طرح‌ها با بهترین امکانات مالی و ظرفیتهای توسعه می‌تواند با غفلت از نقش مؤثر و رفتارها و مقتضیات این نظام در تهیه طرح‌های توسعه شهری از یک طرف و یا از طرف دیگر با سوء مدیریت و ضعف نظام مدیریت توسعه شهری، نه تنها از دست رفته بلکه باعث اتلاف منابع تخصصی و تحمیل هزینه‌های هنگفت شود.

هر چند در بسیاری از دیگر اسناد معتبر و نظریات دیگر نظریه پردازان بطور مبسوط در زمینه اهمیت نقش مدیریت توسعه شهر و یا لزوم تقویت دیدگاه مدیریتی در اقدامات طراحی شهری در راستای تحقق پذیری آن صحبت شده است، ولی با نگاهی گذرا به همین چند سند و نظریه مطرح شده در می‌یابیم که طراحی شهری به عنوان یک دانش بین رشته ای با ایفای نقش سازمان دهنده در مدیریت ساختار کالبدی و سازمان فضایی شهر، به عنوان یک ابزار مدیریتی سبب شده است تا جایگاهی برجسته و غیر قابل انکار در عرصه عمل و مدیریت توسعه شهر داشته و پیوند محکمی با بخش اجرایی و مدیریتی برقرار نماید. بخش عمومی و دولتی نیز چاره‌ای جز استفاده از دانش طراحی شهری برای هدایت و کنترل کالبدی شهرهای کشور نداشته و لاجرم برای موفقیت در توسعه مطلوب کالبد شهر (که حاصل آن می‌تواند ارتقاء کیفیت زندگی و افزایش رضایتمندی شهروندان باشد)، می‌بایست با اصلاح مداوم شیوه‌ها و رویه‌های اجرایی خود در قبال طراحی شهری بستر مناسبتری را برای ارتقاء کیفیت فضاهای شهری فراهم آورد.

در یک نگاه کلی به وضع فعلی قوانین و اسناد تهیه طرح‌های توسعه شهری در کشورهای توسعه یافته، می‌توان دریافت که سیر تکامل و فرایندهای مترتب بر این قوانین دارای رابطه منسجمی با شرایط سیاسی،



جدول ۴. مقایسه تطبیقی نهادهای تهیه کننده و مجری طرحهای توسعه در برخی شهرهای مهم جهان؛

مأخذ: ویژه نامه نهاد توسعه تهران، شماره ۱، ۱۳۸۸.

شهر	نام طرح توسعه شهری	نهاد تهیه کننده طرح	نحوه تأیید و تصویب طرح	نظارت بر اجرا
لندن	طرح لندن و ۸ برنامه راهبردی آن	شهرداری کلانتشهر (گروه طرح لندن)	شورای شهر و تصویب توسط معاون نخست وزیر (پس از تأیید هیئت دولتی)	شهرداری و شورای شهر
پاریس	طرح آمایش (عمران) پاریس طرح های محلی	شرکت مشاور امین شهرداری	شهرداری و شورای شهر و وزارت زیرساختها	شهرداری و شورای شهر
استانبول	طرح ناظم منطقه شهری	اداره شهرسازی شهرداری با همکاری ۹ گروه تحقیقاتی	شورای شهر	اداره شهرداری کلانتشهر
سنول	طرح ۲۵ منطقه شهری و طرح های محلی	مؤسسه توسعه سنول با کمک شهرداری	شورای شهر و شهرداری	واحد برنامه ریزی شهری شهرداری

فرهنگی، رفتارهای اقتصادی، ساختارهای سیاسی و دیگر شرایط جامعه مصرف کننده نظریه باشد. به همین دلیل در اکثر کشورهای در حال توسعه که به نوعی مصرف کننده نظریات غیر بومی بویژه نسخه های اروپایی هستند (بویژه در کشورهایی که فرایندهای بومی سازی بصورت ناقص یا ضعیف اتفاق افتاده است)، شاهد چالش های گوناگونی از جمله؛ وجود قوانین متعدد و متناقض (با هویتهای متفاوت از جمله نوین و غیر منطبق با شرایط موجود و یا سنتی، ناکارآمد و غیر منطبق با روشهای روز دنیا)، ضعف و عدم انطباق زیرساختهای تشکیلاتی و توان اجرایی نهادهای مدیریت اجرای طرحهای توسعه شهری با اینگونه قوانین و فرایندها، عدم تحقق پذیری اسناد توسعه شهری و پروژه های طراحی شهری تهیه شده و یا انحراف بیش از حد طرح اجرا شده از طرح تهیه شده و غیره هستیم.

بر اساس مطالعات «نهاد توسعه شهر تهران» در کشورهای توسعه یافته دولت نقش مهمی در تنظیم مناسب قوانین فرادستی بصورت کارآمد دارد. کیفیت و کارآمدی این قوانین نقش مؤثری بر کیفیت طرح های محلی دارد. حتی در بسیاری از این کشورها به دلیل حساسیت موضوع، دولت بر تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری از جمله پروژه ها و برنامه های طراحی شهری نظارت دارد، اما این تعامل به گونه ای نیست که منجر به تشتت مدیریت توسعه شهری و اجرای ناکارآمد طرحهای توسعه شهری شود. بر اساس این مطالعات

حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام های متمرکز و غیر متمرکز دولتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت سازمانی و یگانگی در فرایند تهیه و تصویب طرحهای توسعه در سطوح مختلف کل شهر یا پاره شهر در تمام موارد برقرار است. در این مقایسه تطبیقی به نکات زیر در این زمینه اشاره شده است:

- تهیه مقدماتی طرحهای شهرسازی توسط شهرداری بطور مستقیم و با نظارت و تصویب شورای شهر؛ و
- تصویب نهایی و حق وتوی دولت مرکزی بویژه در طرحهای فرادستی؛ و
- مشارکت مستقیم و مؤثر مردم از طریق نظرخواهی و اعلان پیش نویس طرح ها؛ و
- جایگاه مستقل مناطق شهرداری در تهیه طرحهای محلی با الزام به رعایت ضوابط طرح بالادست.

۳- بررسی الگوها و روشهای تهیه طرحهای توسعه شهری در ایران (نمونه تهران)
الگوی توسعه شهری در کشورهای جهان سوم الگویی نامتوازن است (شهرهای بزرگ با رشد شتابان و شهرهای کوچک روبه زوال). این نوع رشد که محصول بی برنامه گی و عدم تهیه برنامه های ملی آمایش سرزمین برای توزیع عادلانه و متوازن منابع است، منجر به رشد شهرها بر اساس مشاغل کاذب و غیر پایدار خدماتی می شود^۸. در یک نگاه اجمالی می توان دید که جمعیت شهرنشینی ایران تا سال ۱۳۳۵ ناچیز و حدود ۳۱ درصد بود. اما



دو فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۸ پاییز و زمستان ۱۳۹۰
No.28 Autumn & Winter

۲۶۳

در اوایل دهه ۱۳۴۰ رویکرد ورود به عرصه‌های بین‌المللی و شرکت در تقسیم‌کار بین‌المللی با اتکا به تولید نفت، تمایل به مدرن‌گرایی و صنعتی‌شدن و اتخاذ سیاست‌هایی چون اصلاحات ارضی و گسترش صنعت مونتاژ سبب افزایش شدید مهاجرت روستائیان به شهرها شد. در این میان فقدان بسترهای لازم همچون یک برنامه مدون، نبود متخصصین، سیاست‌های برونزا و غیره مشکلات سیاسی و اجتماعی (افزایش شکاف بین شهر و روستا، پیدایش ورشد حاشیه‌نشینی در جوارکلانشهرها و غیره) و مسائل اکولوژیکی چون آلودگی آب‌ها و اراضی کشاورزی را پدید آورد. در واقع با شکل‌گیری جامعه مصرفی در کنار گردش سوداگرانه کالا و سرمایه در شهرها، دگرگونی محتوایی و روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام شهری آشکار شد و شهرنشینی سریع و شتابان اتفاق افتاد (پيله ورو و پورا احمد، ۱۳۸۴، ص ۲۳).

این روند فزاینده گسترش قطبی شهرهای بزرگ که از هیچ‌گونه نظام و برنامه خاصی (از جمله طرح‌های آمایش سرزمین) تبعیت نمی‌کرد، باعث بروز مسایل و مشکلات متعددی در سر راه مدیریت این شهرها و اجرای طرح‌های توسعه در آنها شد، از جمله این مسائل می‌توان به این اشاره کرد؛ فقدان و یا کمبود اطلاعات و آمار، سیستم‌های ناقص ثبتی و فقدان امنیت مالکیت، کمبود ظرفیت مناسب خدمات زیربنایی و مسائل توسعه شهری و حفظ محیط زیست (مدنی پور، ۱۳۸۱، ص ۴۱). این مسائل عملاً مجال هرگونه برنامه‌ریزی بلندمدت بر پایه نظریه‌های بومی را از مدیران سلب نموده و ضرورت‌های اجرایی روزمره (ناشی از کمبودها و نواقص برنامه‌ای گذشته) عملکرد آنها را به شدت تحت الشعاع قرار می‌دهد. در چنین فضایی مدیران نظام اجرایی برای جبران مافات و تسریع در حل مشکلات فزاینده موجود، بیش از نگاه به درون به تجربه‌های بیرونی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی و نظریه‌پردازان غیربومی توجه دارد (نظریاتی که بعضاً انطباق زیادی با شرایط کشورهای در حال توسعه ندارد). به تبع این رویکرد توسعه شهری در این کشورها همواره به عدم پایداری در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی منتهی می‌شود و دولت نقشی اساسی در این ناپایداری ایفا می‌کند.

با آشنایی مقدماتی از چگونگی فرایند توسعه شهری در ایران می‌توان با نگاه عمیق‌تری به سیر تکوین طرح‌های توسعه شهری در کشور و نحوه تأثیر پذیرفتن آن از الگوهای خارجی پرداخت. در ایران نیز آغاز مهم‌ترین فعالیتها در زمینه طرح‌های توسعه شهری (به شیوه نوین و تخصصی) معطوف به عملکرد سازمان اصل ۴ ترومن می‌باشد که در سال ۱۹۵۰ (۱۳۲۸هـ. ش) در ایران پایه ریزی شد. در سال ۱۳۳۴ قسمتی در این سازمان تحت عنوان دفتر شهرسازی تأسیس شد. فعالیت‌های این قسمت موجب فراهم آوردن زمینه‌های مساعدی برای اصلاحات کلی در امور توسعه شهری در ایران بوده است. از مهم‌ترین فعالیت‌های این دفتر، مطالعات شهرسازی برای سه شهر شیراز، اصفهان و سنج بود که منتهی به نشر سه کتاب به زبانهای انگلیسی و سپس فارسی شد. علاوه بر این سه کتاب که در آن زمان بعنوان راهنمای مناسبی برای شهرداریها محسوب می‌شد یک کتاب نظری دیگر نیز با عنوان «آموزش طرح‌ریزی شهر برای شهرداریهای ایران» توسط این سازمان منتشر شد که بعنوان یک راهنمای فنی و علمی برای شهرداریهای ایران مورد استفاده قرار گرفت (رشیدی، ۱۳۵۴، ص ۳۴).

در عین حال با توجه به این سابقه می‌توان گفت که حدود ۶۰ سال است که فعالیت‌های مرتبط با توسعه شهری در ایران سابقه دارد و هنوز شهرهای ما با معضلات کیفیت تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری مواجه هستند. دلیل این امر عدم توجه به تحقق طراحی شهری از طریق اصلاح نقش مدیریت توسعه شهری بوده است. این در حالیست که تحقق طراحی شهری بدون توجه به الگوهای مدیریتی و برنامه‌ریزی نهادی برای آن امری تصور ناپذیر است. در شهرهای ایران نیز با پیچیده‌تر و بحرانی‌تر شدن شرایط به قوانینی بهتر و برنامه و طرح‌های منعطف‌تر و کارا تر و در کنار آن به مدیریتی تخصصی‌تر و کارآمدتر برای اجرای آنها نیاز داریم تا با تصمیم‌گیری‌های درست و اعتقاد و الزام به اجرای آنها شرایط بهتری برای توسعه آتی شهر و رقابت با دیگر شهرها فراهم آورند.

این درحالیست که عکس‌العمل و برنامه‌ریزی موثری از سوی مسئولین ملی و محلی در جهت برون رفت از این

شرایط مشاهده نمی‌شود. این موضوع بیانگر نواقص و ناکارایی‌های فراوان در نظام کارفرمائی می‌باشد. بررسی سیر تکوین این برنامه‌ها که صرفاً منبعت از ترجمه ناقص و همراه با تأخیر متون و اسناد خارجی می‌باشد، شاهدی بر این مدعاست. در عین حال در سال ۱۳۶۳ تجدید نظر در شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع صورت پذیرفت که تا به امروز مبنای تهیه طرح‌های جامع شهری قرار گرفته است. از همان ابتدا شروع تهیه و اجرای اولین طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران، برخی از مسائل و نارسائی‌های آنها برای دست‌اندرکاران کم و بیش آشکار گردید و نخستین انتقادات و پیشنهادات اصلاحی مطرح شد و تا امروز کماکان ادامه پیدا کرده است این انتقادات ابتدا بیشتر متوجه روندهای قانونی تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها بوده و سپس دامنه آنها به محتوای طرح‌ها و مبانی نظری و روش‌شناسی آنها کشیده شد. بررسی‌هایی در خصوص عدم تحقق طرح‌های جامع شهری توسط دستگاه‌های متولی و جامعه حرفه‌ای صورت پذیرفته است که به نوعی کاستیها و کمبودها در تهیه، تصویب و اجراء و نظارت بر طرح‌های توسعه شهری را تأیید می‌نمایند.

در واقع اگرچه الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی، دستاوردهای مهمی برای رشد دانش شهرسازی و لزوم هدایت توسعه و عمران شهری در برداشت اما در عمل با مشکلات و ناکامی‌های بسیار نیز رویاروی بوده است. به همین دلیل از دهه ۱۹۶۰ به بعد در اروپا و امریکا انتقادات وسیعی نسبت به مبانی برنامه‌ریزی جامع و الگوی طرح‌های جامع و تفصیلی مطرح گردید که در نهایت به از اعتبار افتادن این الگوی پیشنهادی آن انجامید. به طور کلی می‌توان مجموعه نواقص الگوی یاد شده را در سه گروه گنجانند:

- «نظری» (خردگرایی، اثبات‌گرایی)،
 - «روش‌شناسی» (آمرانه، از بالا به پایین - ضد مشارکتی - فاقد پویایی و انعطاف پذیری) و
 - «اجرائی» (آرمانی و بدون در نظر گرفتن امکانات واقعی و ابزارهای اجرایی).
- در واقع این چالش‌ها باعث شده است تا این طرح‌ها

نتوانند شناختی درست و واقع‌بینانه از شهر و راه‌های مداخله داشته باشند و در نتیجه «قابلیت تحقق‌پذیری» لازم را ندارند. لازم به ذکر است که در تاریخ تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران، برخی از اسناد طراحی شهری نیز تهیه شده که سند «سیاست‌های طراحی شهری برای تهران» (دانشگاه هاروارد - ۱۳۵۷)، را می‌توان یکی از مهمترین آنها قلمداد کرد. نکته قابل توجهی که در تحلیل پژوهش انجام شده توسط گروه توسعه بین المللی دانشگاه هاروارد به چشم می‌خورد، ثابت ماندن مشکلات پیش‌بینی شده بر سر راه هدایت توسعه کالبدی شهر پس از گذشت بیش از ۳۰ سال است. در طی این سالها نه تنها هیچ راه حل مؤثری ارائه نشده است، بلکه شرایط تحقق‌پذیری برنامه‌های طراحی شهری در کشور به مراتب پیچیده‌تر از گذشته به نظر می‌رسد.

گروه هاروارد با تیزبینی خاصی با درک مانع اصلی تحقق پذیری این طرح در ایران، به عنوان یک هدف اساسی قبل از ارائه سیاست‌های طراحی شهری خود، به دنبال ارائه تصویری از ساختار اداری و تشکیلاتی در این تحقیق بودند که بتواند سیاست‌های پیشنهادی آنان را به منصفه ظهور برساند.

بررسی چالش‌های مدیریت محلی در تحقق برنامه‌های طراحی شهری (نمونه: تهران)

همانطور که در بخش‌های قبلی در تشریح وظایف شهرداریها اشاره شد، حجم زیادی از قوانین در خصوص موضوعات مختلف توسعه و عمران شهری، وجود دارد. ولی از آنجاکه اکثر این قوانین بصورت پراکنده و بر اساس ضرورت‌های ایجابی و بدون توجه به دیگر قوانین موجود وضع شده‌اند. در بسیاری از این موارد هر کدام از این قوانین منجر به ایجاد نهاد یا سازمانی جدید در بدنه شهرداری شده است. این پدیده بدلیل عدم بازنگری مستمر تشکیلات و وظایف و اصلاح اصولی وضع موجود بر اساس تغییرات و نیازهای جدید موجب بروز ابهامات، تناقضات و تداخل در وظایف قانونی شهرداری‌ها در مدیریت توسعه شهر شده است. بر این اساس می‌توان گفت که در واقع شهرداریها با دو مشکل اساسی در مدیریت توسعه شهر مواجهند. مشکل اول تعداد زیاد



شهری بدلیل از هم گسیختگی مدیریت توسعه شهری می‌باشد. بدین معنی که شهرهای ما نه تنها فاقد مدیریت واحد شهری می‌باشند، بلکه حداقل هماهنگی داخلی نیز بین عناصر موثر در فرایند تحقق توسعه شهری و یا مدیریت هماهنگ شهری نیز در شهرهای ما به چشم نمی‌خورد. این در حالیست که بر اساس مطالعات نظری و بررسی تجربیات جهانی در اکثر کشورهای توسعه یافته هدایت توسعه کالبدی شهری از یک فرایند مدیریت فن سالارانه خارج شده و با توجه به افزایش پیچیدگی‌های شهرهای بزرگ کنونی با تعداد زیادی از گروه‌های ذینفع و ذینفوذ به یک فرایند مدیریت سیاسی و اجتماعی با بهره‌گیری از حداکثر مشارکت انواع گروه‌ها تبدیل شده است. مدل زیر بیانگر نمونه‌ای از انواع گروه‌های مرتبط و مؤثر بر نظام مدیریت محلی است. نحوه تعامل با این عناصر و نوع مدیریت آنها می‌تواند از یک طرف باعث هم‌افزایی نیروها و بهره‌مندی مدیریت توسعه شهری از سرمایه‌های اجتماعی فراوان و توسعه بهینه شهر شده و یا از طرف دیگر منجر به اصطکاک و اغتشاش در امر توسعه شهر گردد.

در آسیب‌شناسی این پدیده می‌توان اشاره داشت به زمان تشکیل دولت با ۴ وزارتخانه (عدلیه، جنگ، داخله و خارجه) که شرح وظایف و اختیارات این دستگاه‌ها متناسب با هم (هر چند ساده) تنظیم شده بود. در طی زمان با پیچیده‌تر شدن مسائل و پیدایش ضرورت‌های اجرایی جدید، دولت نیز اقدام به گسترش بدنه اجرایی خود و وضع قوانین جدید نمود. این امر آغازی بود بر ایجاد اغتشاش در نظام مدیریت توسعه و عمران شهرها. بسیاری از قوانین بر اساس الزامات اجرایی روزمره و با دیدگاه مسئله‌گشایی وضع شدند. و بسیاری از وظایف و اختیارات نیز بر همین اساس بصورت برنامه‌ریزی نشده، ناقص و مبهم به دیگر نهادهای ملی جدیدالتأسیس (از جمله وزارت مسکن و شهرسازی و یا وزارت کشاورزی و غیره) و یا نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها واگذار شدند. نتیجه واگذاری وظایف مدیریت توسعه شهری در مقیاس ملی به وزارت مسکن و شهرسازی، بدون تفویض بسیاری از ابزار کنترلی و نظارتی بر امور مدیریت محلی (که هم‌اکنون نیز در اختیار وزارت کشور است) منجر به

عناصر موثر در توسعه شهر که دارای پایگاه‌های قدرت از نوع حاکمیتی، اقتصادی و اجتماعی بوده و نوع رابطه و تعامل آنها نیز با شهرداری مبهم و بی‌قاعده است. مسئله بعدی نیز مشکلات داخلی خود شهرداری‌ها است که متأثر از سبقت دولتی خود، دارای ساختاری گسترده و بروکراتیک از نوع سنتی و بخشی‌نگر است. در حال حاضر در ساختار تشکیلاتی شهرداری‌ها (بویژه کلانشهرها) تعداد زیادی دفتر، مراکز، سازمانها و نهادهای تخصصی وجود دارد که بسیاری از آنها به صورت موازی و متداخل در حوزه‌های یکدیگر در زمینه طرح‌های توسعه شهری تصمیم‌گیری می‌کنند. این نهادها به ندرت بصورت مشترک فعالیت می‌کنند و یا متمایل به هماهنگ کردن برنامه‌های خود با یکدیگر بوده و ترجیح می‌دهند خود محوریت امور را به عهده داشته باشند. برخی از این عناصر (که معمولاً دچار تغییرات مستمر نیز هستند) در مجموعه شهرداری تهران و یا عناصر مرتبط با آن عبارتند از:

- معاونت شهرسازی و معماری
 - معاونت فنی و عمرانی
 - سازمان نوسازی شهر تهران
 - سازمان زیباسازی شهری
 - سازمان پارکها و فضای سبز
 - سازمان مشاور فنی و مهندسی شهرداری
 - سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکتهای مردمی
 - شرکت مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک
- این تعداد شاخه‌های منشعب از یک بدنه می‌باشند که برنامه‌های هیچ‌کدام از آنها با یکدیگر هماهنگ نبوده و اعمال مدیریت یکپارچه بر آنها امری غامض و غیرعملی است. به همین دلیل است که اکثر قریب به اتفاق حرفه‌مندان و متخصصین توسعه شهری معتقدند (که نتایج آن در بخش‌نهایی رساله ارائه خواهد شد) که اولاً طرح‌های توسعه شهری از جمله برنامه‌های طراحی شهری اکثراً تحقق نیافته‌اند و ثانیاً معتقدند که شهرداری مهمترین عامل عدم نه تنها برنامه‌های طراحی شهری بلکه مانع تحقق کلیه طرح‌های توسعه شهری است. در همین راستا اکثر حرفه‌مندان و متخصصین معتقدند که عدم توفیق شهرداری در محقق کردن برنامه‌های طراحی



عدم اجرای بسیاری از سیاست‌های ملی در سطح محلی شده است. نتیجه واگذاری بسیاری از وظایف به نهادهای محلی (شهرداری‌ها، که خود زمانی جزو نهادهای دولتی محسوب می‌شدند) بدون اصلاح بدنه ناکارآمد آنها (متاثر از سبکه دولتی بودنشان) و یا تعریف منابع درآمدی پایدار و سالم برای آنها؛ اجرا نشدن بسیاری از سیاست‌های ملی و محلی در کنار تخریب منظر شهری به دلیل فروش تراکم، تغییر کاربری، تجاوز به حریم شهر و بسیاری از مواردی است که به منظور درآمدزایی صورت می‌گیرد؛ بطور مثال تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهرها که در ابتدا در یک مجموعه مرتبط و منسجم انجام می‌شد (دفتر فنی وزارت کشور به همراه شهرداریها به عنوان نهادهای زیرمجموعه آنها) در حال حاضر بر اساس توسعه غلط و ناهمگون دولت دارای متولی‌های گوناگون و غیر مرتبط در سطوح تهیه، تصویب و اجرا است. نتیجه این امر چیزی جز عدم تحقق و ایجاد تشتت در نظام مدیریت و توسعه شهری نبوده است. برای فهم بهتر موضوع می‌توان به عنوان نمونه به نقش انواع عوامل تأثیرگذار در سطح شهر تهران (دستگاه‌های نماینده دولت مرکزی، مدیریت محلی، بخش‌های

خصوصی و غیر رسمی) به شرح جدول شماره ۵ اشاره کرد:

این در حالیست که بر اساس مطالعات نهاد توسعه شهرداری تهران (که در مطالعات خارجی اشاره شد) هر چند در دیگر کشورها نیز دولت به دلیل حساسیت موضوع بر تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری از جمله پروژه‌ها و برنامه‌های طراحی شهری نظارت دارد، اما این تعامل به گونه‌ای نیست که منجر به تشتت مدیریت توسعه شهری و اجرای ناکارآمد طرح‌های توسعه شهری شود. بر اساس این مطالعات حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام‌های متمرکز و غیر متمرکز دولتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت سازمانی و یگانگی در فرایند تهیه و تصویب طرح‌هایی که شبیه طرح‌های جامع و تفصیلی است در تمام موارد برقرار است.

در واقع با پیچیده‌تر شدن عملکردهای شهری، و توسعه سیستم‌های کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در شهرها که کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آنها را با دشواری‌های بسیاری روبرو کرده است، نظریه پردازان و کارگزاران برنامه‌ریزی و مدیریت برای دستیابی به کارایی و اثربخشی مورد انتظار در تحقق اهدافشان و



جدول ۵. نهادهای موثر در فرایند تهیه و تحقق طرح‌های توسعه و عمران (شهر تهران)؛ ماخذ: نگارنده.

پایگاه قدرت	نوع عملکرد	
	تصمیم‌گیری	تصمیم‌سازی
قدرت حاکمیتی-دولتی	-استانداری، فرمانداری -شورای برنامه ریزی و توسعه استان -شورای فنی استان	-نمایندگان انواع نهادهای دولتی و حاکمیتی
جایگاه قانونی-محلی	-شورای شهر	-شهرداری و شورا شهر -نهادهای مالی و سرمایه گذاری -نمایندگان مجلس
قدرت اقتصادی و بخش خصوصی	-فاقد جایگاه	-سازندگان -اتحادیه‌های صنفی -نهادهای مالی و سرمایه گذاری -مهندسين مشاور
نفوذ اجتماعی	-فاقد جایگاه	-نهادهای مذهبی -سازمانهای غیردولتی -افکار عمومی
	مدیریت و برنامه ریزی توسعه و اجرا	
	-کمیسیون ماده ۵ -استانداری و فرمانداری -سازمان مسکن و شهرسازی -تمام سازمانها و ادارات شهرستان (۲۳) -شهرداری	
	- نهادهای مالی و سرمایه گذاری -شرکتهای ساختمانی -بورس بازان زمین ساختمان -مالکان اراضی	
	- سازندگان انفرادی -ساخت سازهای غیرانتفاعی	

پایه پای سیستم پیچیده موضوع خود یعنی شهر، تلاش کرده‌اند سیستم متناظری با همان پیچیدگی‌ها برای برنامه ریزی و مدیریت آن ایجاد کنند تا از این طریق بتوانند برای هدایت توسعه یکپارچه و منسجم و نیز رفع مسائل بغرنج این پهنه‌های جغرافیایی اقدام موثرتری نمایند. به این ترتیب مفاهیمی که اغلب با پسوندها یا پیش‌وندهایی چون یکپارچه یا یکپارچه سازی^۹، منسجم^{۱۰} و مانند اینها همراه می‌گردند گویای چنین تلاش‌هایی هستند. تعابیری مانند اینها چه در سطح نظری و چه در سطح عملی گویای این است که سیستم برنامه ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده‌هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد بدون جامع‌نگری و یکپارچه سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل مختلف هدایت کند. در چنین شرایطی اهداف برنامه ریزی و مدیریت قابل تحقق نخواهد بود. از این رو به نظر می‌رسد که تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری از یک سو و عوامل تصمیم‌گیر و سیاستگذار موثر در ساخت شهر و هدایت توسعه آن از سوی دیگر تهدید بالقوه بزرگی در برابر برنامه‌ریزی و مدیریت کارآمد و منسجم این پدیده محسوب می‌شود.

نمونه عملی: بررسی شرایط تحقق پذیري طرح جامع تهران

شهر تهران بعلت جایگاه متمایز نظام تمیم‌گیری بویژه در سطح محلی می‌تواند بعنوان یک حوزه مناسب برای مطالعات میدانی مطرح شود. شهرداری تهران بدلیل توانایی مالی (ارزش افزوده بالای زمین و ساخت و ساز و درآمدهای ناشی از آن برای شهرداری) و همچنین جایگاه حقوقی مناسب (بعنوان تنها شهری که شهردار آن بجای استاندار، رئیس کمیسیون ماده ۵ شورایعالی شهرسازی بوده و توانایی مدیریت تغییر کاربری زمین و تراکم و غیره داشته) و همچنین همنشینی با مراکز ملی تصمیم‌گیری در حوزه‌های تخصصی توسعه شهری و همچنین تمرکز ظرفیتهای فنی و تخصصی کشور (اغلب

مشاوران، پیمانکاران و مراکز آموزشی و پژوهشی معتبر و غیره) دارای تفاوت‌های عمده و استعدادهای متمایز نسبت به دیگر شهرهای کشور در حوزه مدیریت توسعه شهری است. این امر موجب می‌شود تا شروط تحقق‌پذیری طرح جامع تهران و دیگر طرح‌های موضوعی و موضعی وابسته به آن از اهمیت بیشتری برخوردار شود.

همانطور که در طرح جامع تهران ذکر شده است، این طرح شامل تعداد زیادی از انواع طرح‌های موضعی و موضوعی است که بسیاری از آنها برنامه‌ها و پروژه‌های طراحی شهری هستند. لذا شروط تحقق‌پذیری طرح جامع در واقع مبین شروط تحقق‌پذیری برنامه‌های طراحی شهری مستتر در این طرح نیز می‌باشد. در بخش شروط تحقق‌پذیری طرح جامع تهران علاوه بر نکات متعددی که در حوزه‌های مختلف بعنوان شروط تحقق‌پذیری ذکر شده، در موارد بسیاری به انحاء گوناگون به مفهوم مدیریت شهری یکپارچه به عنوان مهمترین ضرورت تحقق‌پذیری این طرح اشاره شده است. این سند شرایط تحقق‌پذیری این طرح را در پنج حوزه‌کلّی به ترتیب؛ سیاست‌های اقتصادی و مدیریت شهری؛ نظام حقوقی و اصلاحات ساختاری (مرتبط با دولت و مجلس)؛ شروط تحقق (مرتبط با قوه قضائیه)؛ الزامات اجرایی و سایر شروط تحقق‌پذیری طرح جامع در حیطه اختیارات شورای اسلامی شهر تهران ذکر کرده است.

در واقع طرح جامع توسعه و عمران شهر تهران نیز با نگاهی جامع به نقش و جایگاه تمامی نهادهای کلان تصمیم‌گیری، از جمله نقش قوای سه‌گانه در ارتباط با شهرداری تهران محورهای مهمی را با هدف تحقق‌پذیری طرح جامع تهران در پیشنهادات خود مد نظر قرار داده است که از جمله مهمترین آنها عبارتند از؛ استقرار مدیریت یکپارچه شهری با محوریت شهرداری و شورای شهر تهران، تکمیل و به روز رسانی بانک داده‌های اطلاعاتی و نقشه‌ای شهر تهران، اصلاح قوانین، مقررات و ساختار تشکیلاتی مرتبط با امور شهرداری در جهت تحقق اهداف و برنامه‌های طرح جامع، ایجاد انعطاف‌پذیری در طرح جامع و تفصیلی شهر تهران و مواردی از

این قبیل که مهمترین در حوزه مدیریت یکپارچه شهری به شرح بندهای زیر می باشد:

ب: فراهم نمودن زمینه یکپارچگی در حوزه سیاستگذاری و اجراء میان دستگاه‌های ذیربط و ذیمدخل در نظام مدیریت شهری، در اجرای ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

ج: دستگاه‌های اجرائی دولتی موظفند با همکاری شهرداری تهران در تهیه نقشه‌های GIS تأسیسات زیربنائی (از قبیل شبکه‌های آب، برق، گاز، تلفن، نفت و غیره) و هرگونه اطلاعات مکانی از شهر تهران به منظور بهره برداری هرچه بهتر در مدیریت یکپارچه شهری، اقدام نمایند.

ک: دستگاه‌های دولتی و غیردولتی ذیربط، با هماهنگی شهرداری تهران، موظفند به طور جدی، از ارائه هرگونه تسهیلات و تأمین تأسیسات و خدمات زیربنائی از قبیل انشعابات آب، برق، گاز و تلفن به کلیه ساخت و سازهای غیرقانونی و برخلاف ضوابط و مقررات در محدوده و حریم پایتخت (تهران) خودداری نمایند.

از جمله هماهنگی‌های عمودی نیز می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- حضور قانونی شهردار، به نمایندگی از سوی شهرداری و یا رئیس شورای اسلامی شهر، به نمایندگی از سوی شورا، در نظام و نهادهای برنامه ریزی استان تهران و سایر کمیسیون‌های مرتبط متناسب با مسئولیت‌های قانونی آن در اجرای طرح جامع شهر تهران.
- مشارکت دادن شورای اسلامی شهر تهران در وضع

هرگونه ضابطه، اعلام برنامه‌ها و اعمال سیاست‌های اقتصادی توسط دولت و مجلس، در امور مرتبط با مدیریت شهری و مؤثر در عرضه و تقاضای زمین شهری و مسکن در شهر تهران، هماهنگ با راهبردهای مصوب طرح جامع.

مدیریت شهری تهران موظف است، برای اجرائی شدن شروط تحقق پذیری طرح جامع شهر تهران و عملیاتی شدن آنها، در جهت تهیه لوایح، طرح‌ها و پیشنهادات لازم با همکاری، مشارکت و تفاهم دستگاه‌های ذیربط در قوه مجریه، قوه قضائیه و قوه مقننه و شورای عالی استان ها، اقدام و ترتیبی اتخاذ نماید تا کلیه این الزامات در حداقل زمان ممکن از طریق تصویب لوایح و طرح‌های لازم در مجلس و اخذ مصوبات مورد نیاز از هیأت وزیران و سایر مراجع، به مورد اجرا گذاشته شود.

نکته قابل ذکر اینکه بالاترین مقام شهرداری در مصاحبه خود با رسانه عمومی در خصوص تحقق این الزامات بعنوان شروط تحقق پذیری طرح جامع و اسناد وابسته و پیوست آن (از جمله پروژه‌های موضوعی و موضعی طراحی شهری مطرح در آن) ابراز تردید کرده، و به تحقق این شرایط در کوتاه مدت (حداقل در افق اجرای طرح جامع) امیدوار نبود؛ اما در عین حال این تحقیق با انتخاب یک جامعه تخصصی، متشکل از دو بخش دانشگاهی و حرفه ای تلاش کرد تا با نگاهی جامع‌تر و دقیق‌تر به بررسی عوامل ناکارایی و عدم تحقق برنامه‌های طراحی شهری در تهران را بررسی نماید. لازم به ذکر است افرادی که بصورت متمرکز تنها در یک بخش از دو بخش فوق فعالیت دارند، عموماً دارای نظراتی غیر

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۸ پاییز و زمستان ۱۳۹۰
No.28 Autumn & Winter

۲۶۹

جدول ۶. مقایسه کمی ترکیب گروه‌های پاسخگو؛ ماخذ: نگارنده.

نوع تخصص	فراوانی	سطح تحصیلات	فراوانی	گروه فعالیتی	فراوانی
برنامه ریزی یا طراحی شهری	۲۲	هیئت علمی دانشگاه	۲	نظام مدیریت توسعه شهری	۲۰
دیگر تخصص‌های مرتبط با توسعه کالبدی	۱۳	دکتر (غیر هیئت علمی)	۹	نهادهای علمی و آموزشی	۱۱
علوم راهبردی (اقتصاد، جامعه‌شناسی، حقوق، غیره)	۵	فوق لیسانس و لیسانس	۲۹	جامعه حرفه ای (مهندسی مشاور و اصناف مربوطه)	۹
جمع کل	۴۰	جمع کل	۴۰	جمع کل	۴۰

جدول ۷. الگوی تحلیل سه سطحی چالش‌های تحقق‌پذیری طراحی شهری؛ ماخذ: نگارنده.

سطوح تحلیل	موضوع تحلیل	زمینه‌های قابل بررسی
کلان	ساختارهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی	شناخت و تحلیل ساختارهای مدیریتی کلان مؤثر بر نحوه تحقق برنامه‌های طراحی شهری
میانی	نهادهای سازمانها، روابط، نیروها و پیامدها	رفتار شناسی نظام مدیریت توسعه شهری به لحاظ چالش‌های تصمیم‌گیری
خرد	نقش نظام مدیریتی در محتوای طرحها، روشها و ابزارهای نوین	بررسی تحقق‌پذیری در تعامل نهادهای مدیریتی با سیستم‌های تخصصی و حرفه‌ای

واقعی (یا بسیار ایده آل گرایانه و یا از طرفی بسیار فرایندزده و اجرایی) هستند. لذا در این بخش سعی شده تا از افرادی نظرسنجی شود که در هر دو وجه تجاربی داشته باشند (هر چند ممکن است در یک کدام از حوزه‌های فوق چهره موجه تری داشته باشند) و به صورت واقعی تری با چالش‌های تحقق‌پذیری روبرو شوند. همچنین جدول شماره ۷ برای تبیین الگوی تحلیل سه سطحی چالش‌های تحقق‌پذیری طراحی شهری به عنوان سطوح مبنا، مورد عمل قرار گرفت.

صرف نظر از جزئیات روش تحقیق و جداول و پرسشنامه‌های مربوطه که در اصل تحقیق قابل مشاهده است (صفوی، ۱۳۸۹، ص ۲۲۲-۲۴۰) نتایج نظرسنجی‌های انجام شده از جامعه مخاطب این تحقیق (بویژه در بخش‌های مربوط به سؤالات باز پرسشنامه‌ها و همچنین مصاحبه‌های عمیق صورت گرفته با صاحب‌نظران بخش‌های مختلف مرتبط با موضوع) مبین این امر است که در مجموع مهمترین چالش‌های تحقق‌پذیری بصورت «سطوح و موضوعات» زیر قابل صورت بندی می‌باشد.

الف- «سطح کلان»: مسائل مربوط به ساختارهای کلان تأثیرگذار

۱) چالش‌های حقوق و قوانین توسعه شهری (۲) چالش‌های ساختار مدیریتی (تشکیلات، اختیارات، وظایف و غیره).

ب- «سطح میانی»: ویژگی‌های نهادی و روابط سازمانی و عوامل مرتبط با آن

۱) چالش‌های جلب مشارکت اجتماعی و اقتصادی (سرمايه گذاري) (۲) چالش‌های فنی و مهندسی نظام مدیریت توسعه شهری



۶- نتیجه گیری و جمع بندی

در بررسی سلسله عوامل و موانع تحقق پذیری طراحی شهری در ایران می توان در ابتدا به این نکته کلیدی اشاره کرد که نظام مدیریت توسعه شهری در ایران همانند سایر جوامع متأثر از نظام حکومت مرکزی داری ویژگیهای خاص خود است. مدیریت شهری در ایران تابعی از حکومت مرکزی بوده و اختیارات خود را از مرکز کسب می نماید. مدیریت شهری در ایران نظامی مستقل نیست بلکه ارگانها و سازمانهای مختلف رسمی و غیررسمی آن را هدایت می کنند. در این نظام شهروندان و نهادهای جامعه مدنی جایگاه مهمی ندارند.

نکته مهم در این میان توجه به این موضوع است که نظام مدیریت توسعه شهری در کشورهای جهان سوم بعنوان نظامی متمرکز از نظر سیاسی و ضعیف و نفوذناپذیر از جنبه علمی، تمایل زیادی به تمرکز قدرت تصمیم گیری در بدنه خود دارد. این امر تأثیر زیادی بر دیگر مراجع تصمیم ساز و مؤثر در عرصه توسعه شهری داشته و می تواند به طرز قابل توجهی ناکارآمدی خود را (که متأثر از بی برنامهگی و روزمرگی است) به دیگر ارکان نظام توسعه شهری منتقل کند. از طرفی این نظام بدلیل نفوذناپذیری علمی و بی اعتمادی یا بی توجهی نسبت به دانش طراحی شهری و روش های نوین آن به سختی و بسیار تدریجی و مبتنی بر روشهای سعی و خطا اصلاح می شود. این روند اصلاح بسیار زمان بر بوده و منجر به تحمیل هزینه ها و اتلاف سرمایه های فراوان تخصصی و مالی در اجرای طرح های توسعه شهر می شود.

البته باید توجه داشت که در حال حاضر پیچیدگی شرایط بگونه ای است که با راه حل های مقطعی و تک بعدی نمی توان به اصلاح نظام مدیریت عمران شهری دست یافت، برای این منظور باید تمامی عوامل ذی مدخل در تحقق طراحی شهری بصورت هماهنگ و با در نظر گرفتن نوع رابطه آنها با هم اصلاح شوند. (وظایف و اختیارات دستگاهها، ساختار تشکیلاتی نهادهای ملی و محلی، اصلاح قوانین و نظام آموزشی)

منابع و کتاب شناسی

۱. آخوندی، عباس، برک پور. ناصر، اسدی. ایرج و

دیگران (۱۳۸۵) گزارش نهایی طرح پژوهشی امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، شهرداری تهران.

۲. ادیت چری (۱۳۸۸) برنامه ریزی برای طراحی: از تئوری تا عمل، ترجمه: شهناز پورناصری مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.

۳. انصاری نیا، سیاوش (۱۳۷۹) مسئولیت های طراحی شهری و ماموریت های مسئولین (مجموعه مقالات)، سازمان زیباسازی شهر تهران.

۴. برک پور، ناصر؛ ایرج اسدی (۱۳۸۸) مدیریت و حکمروایی شهری، دانشگاه هنر، تهران.

۵. بمانیان، محمدرضا (۱۳۸۷) شهرسازی رفاه کرا: بجانب ارتقاء کیفیت محیطی، سازمان شهرداریهای کشور.

۶. بهزادفر، مصطفی (۱۳۸۱) طراحی شهری و ضرورت های اجرایی و تشکیلاتی آن در شهرداری تهران، شهرداری تهران.

۷. پاکزاد، جهان شاه (۱۳۷۹) طراحی شهری در نظام توسعه، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۳.

۸. پور احمد، احمد؛ علی اصغر پیله ور (۱۳۸۴) روند رشد و توسعه کلانشهرهای کشور، پژوهش های جغرافیایی (دانشگاه تهران)، دوره ۳۶ شماره ۲

۹. دانشپور، زهره، (۱۳۸۲) برنامه ریزی راهبردی و برنامه ریزی اختیار راهبردی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۴.

۱۰. دانشنامه مدیریت شهری (۱۳۸۷) انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.

۱۱. ذکات، کامران (۱۳۸۱) طراحی شهری و تاکید های محتوایی در نظام هدایت، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۹.

۱۲. سرگرد رشیدی (۱۳۵۴) سابقه شهرسازی در ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

۱۳. صراف، مظفر (۱۳۷۷) مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه ای، تهران، انتشارات سازمان و مدیریت برنامه ریزی.

۱۴. صفوی، سید علی (۱۳۸۳) برنامه ریزی پایتختها در عصر جهانی شدن، ماهنامه شهرداریها.



ODPM.

30. Calthorp, Peter, Falton, Viliam, Fishman, Robert, (2001) *the Region City: New Urbanism and the End of Sprawl*, Island Press.

31. Carmona, M., Punter, J., & Chapman, D. (2002) "From Design policy to Design Quality: the

Treatment of Design in community Strategies, Local Development Frameworks & Action plans." London, Thomas Telford Publishing.

32. Caves, W. (Ed), (2005), *Encyclopedia of the City*, London & New York, Routledge.

33. Cheema, G. Shabbir., (1993) *Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries*, Praeger Publishers, USA.

34. Cuthbert, A. (Ed), (2003) *Designing Cities- Critical Readings in Urban Design*, Oxford: Blackwell Publishing.

35. Cuthbert, A. (2005) *spatial political economy and urban design*.

36. *Delivering Sustainable Development (PPSI)*, (2005) ODPM.

37. Duany, A. & Plater-Zyberk, E. With Speck, J. (2000) "Suburban Nation: The rise of sprawl & the decline of the American dream." North point press, New York.

38. EDAW, Grainger (1996) *Town Regeneration Strategy*, Newcastle City Council & English Partnerships, Newcastle upon Tyne.

39. Faludi, A (1982) *planning theory*, New York: Pergamum Press.

40. Gospodini, A. (2002) *European Cities in Competition and the New Uses of Urban Design*, *Journal of Urban Design*, Vol. 7, No. 1.

41. Hall, A. C. (1996) *Design Control; Toward a new approach*, Oxford.

42. *Urban Design Compendium 2*, (2007) English Partnership.

43. Varkki George, R., (1997) *A procedural explanation for contemporary urban design* 52.

44. Taylor, P.J. (2005) *Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks*, *Journal of Urban Studies*, Vol. 42, No. 9.

۱۵. صفوی، سیدعلی (۱۳۸۸) *بهره وری در طراحی شهری*، ارائه سخنرانی در همایش وزارت مسکن و شهرسازی، تبریز.

۱۶. صفوی، سیدعلی (۱۳۸۹) *نقش نظام مدیریت توسعه شهری در طراحی شهری*، رساله دوره دکترای دانشگاه شهید بهشتی، تهران.

۱۷. گلکار، ک (۱۳۸۶) *طراحی شهری در عمل: الگوی برای هدایت و کنترل چند سطحی*، آبادی ۵۶

۱۸. گلکار، ک (۱۳۸۲) *طراحی شهری واقعاً موجود*، فصلنامه عمران ایران، شماره ۴ و ۵.

۱۹. گلکار، ک (۱۳۸۱) *کندوکاوی در تعریف طراحی شهری*، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

۲۰. لنگ، جان (۱۳۸۵) *آفرینش نظریه معماری*، ترجمه علیرضا عینی فر، دانشگاه تهران.

۲۱. مدنی پور، علی (۱۳۸۱) *تهران ظهور یک کلانشهر*، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری.

۲۲. مشاور شارمند (۱۳۷۷) *شبهه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری (بررسی تجارب جهانی)*، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور.

۲۳. مشاور فرهنگ (۱۳۸۵) *اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری ایران بر اساس رویکرد رهبردی*، وزارت مسکن و شهرسازی.

۲۴. مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۵) *نقش برنامه ریزی استراتژیک در هدایت برنامه‌های توسعه کلانشهر تهران*، مجله آبادی.

۲۵. مزینی، م. (۱۳۷۴) *مدیریت شهری و روستایی در ایران*، مشکلات و امکانات آن، ناشر وزارت مسکن و شهرسازی.

26. Bentley, I., (1999) *Urban Transformations; Power, people and urban Design*, Routledge.

27. Birrell, G., Gao, S., (1997) "the property development process of phases and their degrees of importance", paper presented at the RICS Cutting Edge Conference, Dublin, available at: www.rics-foundation.org.uk.

28. Burgess, R., Jenks, Michael, (2005) *Compact Cities: Sustainable Urban forms for Developing Countries*, Spon Press (UK).

29. *By Design, Urban Design in the planning system: Towards better practice*, (2000),



دوفصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۲۸ پاییز و زمستان ۱۳۹۰
No.28 Autumn & Winter

۲۷۲