

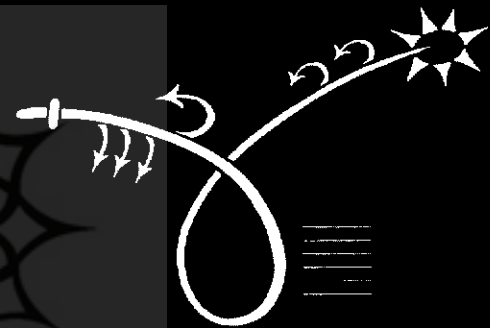
## چکیده

آگاهی از پیش فرض‌ها و شرایط پایه برای راه اندازی سازوکار برنامه‌ریزی در هر جامعه، از آن رو ضروری است که در صورت فراهم نبودن شرایط لازم برای بنیان گذاری تفکر و راه اندازی عمل و کار بست برنامه‌ریزی، امکان به کار گیری رهیافت‌های مبتنی بر تفکر راهبردی نیز وجود ندارد. بنابراین، در این نوشتار با هدف تبیین ویژگی‌ها و محدودیت‌های به کار گیری رهیافت‌های راهبردی در برنامه‌ریزی شهری (و منطقه‌ای)، نخست به تعریف برنامه‌ریزی پرداخته شده است تا بتوان بر آن مبنا، زمینه‌های گوناگون انتقاد از برنامه‌ریزی را مرور و به شرایط کارایی سیستم برنامه‌ریزی اشاره کرد.

رهیافت برنامه‌ریزی "راهبردی" را نیز همچون برنامه‌ریزی به مفهوم کلی نمی‌توان به خوبی درک کرد، مگر آنکه بتوان از پایه‌های نظری، ویژگی‌ها و انتقادهایی که بر آن وارد آمده است آگاه شد. برنامه‌ریزی "اختیار راهبردی"، با اشتقاق از دو رهیافت "پیشابندی" و "سازمانی" و با تعریف برنامه‌ریزی همچون فرایندی ممتد از "اختیار راهبردی"، با این فرض که دشواری برخورد با مشکلات تصمیم‌گیری جاری را می‌توان از طریق جای دادن آنها در چارچوب راهبردی و تلقی اختیارهای جاری و آتی کاهش داد، شکل گرفت.

با توجه به تفاوت مفهوم برنامه‌ریزی راهبردی و رهیافت اختیار راهبردی، و ویژگی‌ها و محدودیت‌های به کار گیری آنها، و تفاوت میان جوامعی با سابقه طولانی به کار گیری فرایندهای تکرار شونده فرایینی و اصلاح تفکر و عمل برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی با جوامعی که با تأخیر طولانی و در چارچوب نهادینه نشده برنامه‌ریزی به تفکر راهبردی روی آورده‌اند، در این نوشتار به عنوان جمع بندی برخی از پیش شرطهای لازم برای استقرار تفکر راهبردی اشاره می‌شود.

کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی / رهیافت راهبردی، رهیافت جامع - ساده، رهیافت جامع - عقلانی، رهیافت سیستمی - چرخه‌ای، برنامه‌ریزی فضایی، رهیافت پیشابندی، برنامه عملیاتی، رهیافت اختیار راهبردی



## ۱- طرح مسئله

برپایی یک سیستم برنامه‌ریزی کارآمد، موفقیت در اجرای برنامه‌ها و به کارگیری شیوه‌ها و رهیافت‌های پیشرو و فرهیخته برنامه‌ریزی، در گرو درک درست پایه‌های نظری، سیر تحول نظری و کاربردی (۱)، فرصت‌هایی که برنامه‌ریزی، به طور کلی، فراوری جوامع قرار می‌دهد و مهم‌تر از همه آگاهی از شرایط لازم برای پایه‌گذاری و دوام آن سیستم است.

در چارچوب ویژگی‌ها و ملزومات برنامه‌ریزی به مفهومی کلی است که چارچوب "برنامه‌ریزی راهبردی" شکل می‌گیرد و اگر شرایط لازم برای برنامه‌ریزی در جامعه‌ای فراهم نیامده باشد، به طور حتم شرایط لازم برای به کارگیری رهیافت "راهبردی" نیز فراهم نمی‌آید. به این منظور است که باید ابتدا به تعریف برنامه‌ریزی به مفهومی کلی و برنامه‌ریزی در سطح شهر (برنامه‌ریزی شهری) پرداخت، و سپس شرایط و پیش‌فرض‌های برنامه‌ریزی را بیان کرد، تا بتوان در مورد ویژگی‌ها و شرایط لازم پایه‌گذاری "برنامه‌ریزی راهبردی" و استفاده از رهیافت "اختیار راهبردی" به گفت‌وگو پرداخت.

## ۲- هدف و روش کار

هدف این نوشتار تبیین ویژگی‌ها و محدودیت‌های به کارگیری رهیافت راهبردی در برنامه‌ریزی در چارچوب سیستم برنامه‌ریزی شهری است. در دستیابی به این هدف، ضمن آگاهی از - و تأکید بر - وجود تفاوت در سیستم‌های شهری و سازوکارهای برنامه‌ریزی در جوامع بیشتر و کمتر توسعه یافته، از یک دیدگاه، و از دیدگاهی دیگر بین جوامع سرمایه‌داری در مراحل اولیه و پیشرفته، در این نوشتار ابتدا پایگاه نظری برنامه‌ریزی، سیر تحول و اشکال گوناگون تعریف "برنامه‌ریزی" [۲] بررسی می‌گردد و سپس به طرح موضوع "راهبردی" و "اختیار راهبردی" [۳] در برنامه‌ریزی پرداخته خواهد شد. در نهایت، از یک سو محدودیت‌ها و تنگناهای برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی شهری و به ویژه برنامه‌ریزی راهبردی و از دیگر سو شرایط لازم برای شکل‌گیری سازوکار برنامه‌ریزی، به کارگیری تفکر راهبردی و رهیافت اختیار راهبردی؛ مورد بحث قرار خواهد گرفت.

آشکار است که اصولی که در پایه‌گذاری و راه‌اندازی یک سازوکار برنامه‌ریزی راهبردی باید رعایت شود، جدا از اصول و شرایط پایه سیستم برنامه‌ریزی نیست. سیستم برنامه‌ریزی، به عنوان بازوی بخش عمومی، در چارچوب کلان اجتماعی، اقتصادی، سیاسی قرار می‌گیرد. بنابراین این نوشتار در جهت دستیابی به هدف خود؛ با توجه ضمنی به این نکته که ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی گوناگون دارای تفاوت‌هایی‌اند که آن تفاوت‌ها بر سیستم برنامه‌ریزی شکل گرفته در آن جوامع اثر گذار است، بر این باور است که باید نخست با اصول و شرایط پایه و لازم برای پایه‌گذاری و راه‌اندازی سیستم برنامه‌ریزی آشنا شد، آنها را رعایت کرد و آن‌گاه "سازوکار برنامه‌ریزی راهبردی" را در آن چارچوب از پیش آماده جای داد.

## ۳- تعریف برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی را یک فعالیت "اجتماعی" یا "سازمانی" آگاهانه برای توسعه راهبردهای بهینه از فعالیت‌های آتی در جهت دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف موردنظر برای گشودن مشکلات برنامه‌ریزی [۴] در زمینه‌های پیچیده‌ای که با "قدرت" و "تعهد" به تخصیص منابع لازم در جهت اجرای راهبرد انتخاب شده همراه است، تعریف کرده‌اند [۵ و ۶]. با این تعریف، برنامه‌ریزی با "انتخاب" راهی از میان راه‌حل‌های مختلفی که برای آینده گشوده است و سپس حصول اطمینان از "اجرای" آن راه، که این امر مستلزم تخصیص منابع است، سروکار دارد. حال چون برنامه‌ریزی فعالیتی است که از یک سو به "تصمیم‌گیری" مربوط می‌شود و از سوی دیگر به "تخصیص منابع"، بنابراین فعالیتی سیاسی است.

در صورتی که برنامه‌ریزی را انتظامی به شمار آوریم که به سوی تصمیم‌های اجتماعی و سیاست‌های عمومی جهت گرفته است، بنابراین می‌توان بین فعالیت‌های "برنامه‌ریزی" و "نابرنامه‌ریزی" [۷] تمایز قائل شد و از این طریق جنبه‌های دیگری از برنامه‌ریزی را تعریف کرد. در دستیابی به این مقصود می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

● "برنامه‌ریزی" فعالیتی کاملاً فردی نیست، چرا که برای اثرگذاری بر اعمال افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و دولت‌ها انجام می‌گیرد.

● "برنامه‌ریزی" صرفاً تصور آینده‌ای دلخواه نیست و تشخیص تفاوت بین برنامه‌ریزی و تفکر آرمان‌باور [۷ و ۸] بسیار اهمیت دارد. برنامه‌ریزی وضعیت امور دلخواه در آینده را در نظر می‌گیرد و - برخلاف آرمان‌باوری - ابزارهای

اگر شرایط لازم برای  
برنامه‌ریزی در جامعه‌ای  
فراهم نیامده باشد، به  
طور حتم شرایط لازم  
برای به کارگیری رهیافت  
"راهبردی" نیز فراهم  
نمی‌آید

دستیابی به آن را نیز مشخص می‌کند. تفکر در مورد راهبردهای تغییر اجتماعی بدون قصد اجرای آنها، یا بدون دارا بودن قدرت برای پیشبرد آنها، هر چند مفید باشند اما به هر حال "برنامه‌ریزی" به شمار نمی‌رود.

● "برنامه‌ریزی" رو به سوی زمان حال ندارد، هر چند که تا چه زمانی در آینده وارد شود نیز جای گفت‌وگو دارد. به هر حال، "برنامه‌ریزی" با "عمل در آینده" (که خود با عنصر مهم [۹] سروکار دارد) رو به رو است؛ یعنی به پیش‌بینی و مهار اعمال و فعالیت‌های انسانی می‌پردازد.

● "برنامه‌ریزی" هیچ وجه مشترکی با رویکردهای مبتنی بر "آزمون و خطا" ندارد. البته این بدان معنا نیست که "برنامه‌ریزی" نمی‌تواند شامل تجربه باشد، بلکه اصول پایه برنامه‌ریزی ایجاب می‌کند که کسب تجربه در بستری راهبردی آگاهانه انجام گیرد. بنابراین تصمیم‌گیری بر پایه تجارب "اندک‌افزا" [۱۰] را بسیاری "برنامه‌ریزی" به شمار نمی‌آورند و آن را برابر با "نابره‌ریزی" بر می‌شمارند.

● "برنامه‌ریزی" محدود به تولید "برنامه" [۱۱] نیست. با توجه به اهمیت "اجرای" برنامه‌ها، اتصال بین "برنامه‌ریزی" و "عمل" بسیار مهم است.

بنابراین "برنامه‌ریزی" باید در برگیرنده "قدرت" و "تعهد" باشد تا بتواند راهبردهای برنامه را که به زبان عملیاتی ترجمه می‌شود و آن‌گاه به سیاست‌ها، پیشنهادها، پروگرام‌ها و پروژه‌ها تبدیل می‌گردد، به نتیجه‌ای موفقیت‌آمیز - یعنی اجرا (و در بهترین حالت به اجرایی موفقیت‌آمیز) - برساند.

با وجودی که ارائه تعریفی کامل از "برنامه‌ریزی" به دلیل ماهیت چند انتظامه، دورنمای جامع و ویژگی‌های تغییر یابنده آن بسیار دشوار است، اما می‌توان برخی از زمینه‌های مشترک روایت‌های گوناگون از "برنامه‌ریزی" (به مفهومی عام) را بدین صورت بیان کرد:

● برنامه‌ریزی با آینده سروکار دارد. به آینده - گرا [۱۲] بودن برنامه‌ریزی باید در چارچوب ناسازنمایی [۱۳] بین این ویژگی (که به معنای کوشش برنامه‌ریزی در جهت افزایش اطمینان در مورد آینده است) و ویژگی آینده (که به طور ذاتی پیشگویی ناشدنی است و با احتمالات سروکار دارد)، توجه کرد.

● برنامه‌ریزی با انتخاب از میان اختیارهایی که برای آینده گشوده است، سروکار دارد. در واقع به دلیل پیچیده و احتمالاتی بودن رفتار سیستم‌های زیستی انسان، به تولید مسیرها یا برنامه‌های گزینه‌نیاز است، تا مناسب‌ترین و

برنامه‌ریزی با "انتخاب" راهی از میان راه‌حل‌های مختلفی که برای آینده گشوده است و سپس حصول اطمینان از "اجرای" آن راه، که این امر مستلزم تخصیص منابع است، سروکار دارد

ممکن‌ترین آنها برای اجرا انتخاب گردد.

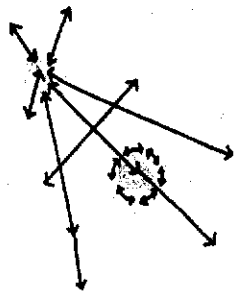
● برنامه‌ریزی با تخصیص منابع سروکار دارد. چون "برنامه‌ریزی" نوعی فعالیت تخصیص دهنده منابع و فعالیت تصمیم‌گیری است، پس فعالیتی سیاسی به شمار می‌رود. با این تعریف، "برنامه‌ریزی" با هدف به کارگیری با کفایت منابع جامعه، جلوگیری از زیاده‌روی‌های بخش خصوصی و کاهش تنش و کشمکش بین نیازها و اعمال افراد، گروه‌ها و سازمان‌های موجود در جامعه، کوشش در گشودن مشکلات و تسکین نابرابری‌ها داشته است.

● برنامه‌ریزی کوششی آگاهانه است. این کوشش از طریق نهادهای مردم‌سالار (دموکراتیک) [۱۴] و در جهت دستیابی به اهدافی مشخص یا گشودن مشکلاتی ویژه انجام می‌گیرد.

#### ۴- تنگناهای شیوه‌های رایج برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی مرسوم، که به عنوان راهنمای عمل و کاربست برنامه‌ریزی عمل می‌کند [۱۵]، در آغاز سده بیستم میلادی همچون پاسخی حرفه‌ای به نارضایتی از فرایندهای سیاسی و اقتصادی - که خود را در ویژگی‌های کالبدی و انواع مشکلات اجتماعی - اقتصادی، فرهنگی و سیاسی شهرهای صنعتی کشورهای بیشتر توسعه یافته نمایان ساخته بود - شکل گرفت. بنابراین ریشه سیاسی "برنامه‌ریزی"، به اصلاحات اجتماعی اوایل سده بیستم میلادی باز می‌گردد. این ریشه‌گیری، برنامه‌ریزی را به صورت قدرت چهارم دولت‌ها که مروج منافع عمومی (در برابر منافع متضاد افراد و گروه‌ها) است، تعریف می‌کند. تفکر پایه چنین تعاریفی باور به این است که به کارگیری آگاهانه "تخصص حرفه‌ای"، "عقلانیت ابزاری" [۱۶] و "روش‌های علمی"، بیش از نیروهای برنامه‌ریزی نشده بازار و رقابت‌های سیاسی، قادر به ترویج رشد اقتصادی و توسعه سیاسی‌اند.

از دیدگاه ناظران، "برنامه‌ریزی" دارای محدودیت‌ها و تنگناهایی است که بر کل سیستم برنامه‌ریزی و بر تفکر



راهبردی در برنامه‌ریزی اثرگذار بوده است. به این معنا که تشکیل یک سیستم برنامه‌ریزی به عنوان عنصری پیوندی (الحاقی) [۱۷] به دولت و بخش عمومی، نیازمند شرایط پایه، ابزارها و تدارکاتی است که در صورت فقدان آنها، "عمل و کاربست برنامه‌ریزی" واقعیت پیدا نمی‌کند و به تهیه "برنامه‌های شهری"، که حتی قادر به برقراری ارتباط با روند موجود فعالیت‌های مدیریت شهری نیست، محدود می‌ماند.

تأثیر دیدگاه‌های مختلف (چون جامعه‌شناسی) بر برنامه‌ریزی، منجر به آشکار شدن کاستی‌های

برنامه‌ریزی کالبدی و حرکت برنامه‌ریزی مرسوم از رهیافت جامع - ساده [۱۸] به رهیافت‌های جامع - عقلانی [۱۹] و سیستمی - چرخه‌ای [۲۰] و پذیرش تفکر "برنامه‌ریزی فضایی" (به معنای توجه به جنبه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، سازمانی و مدیریتی در کنار جنبه‌های کالبدی پدیده مورد برنامه‌ریزی) و "برنامه‌ریزی راهبردی"، شد. کاستی‌های مشاهده شده در برنامه‌ریزی مرسوم را، چه به وسیله ناظران بر رهیافت‌های سنتی و چه ناظران بر رهیافت‌های تکامل یافته برنامه‌ریزی، می‌توان به صورت فشرده این گونه بیان کرد:

- درک برنامه‌ریزان از فرایند توسعه و تغییر شهری از نظر سیاسی، ساده‌نگارانه است.
- راه‌حل‌های فنی موجود در برنامه‌ها، بازتاب دیدگاه‌های محافظه کارانه برنامه‌ریزان به شهر است.
- کوشش برنامه‌ریزان در جهت ترویج منافع عمومی بیشتر در جهت برآوردن نیازهای نخبگان سیاسی و اقتصادی بوده است.
- هماهنگی جامع و دموکراتیک ادعا شده برنامه‌ریزان از نظر سازمانی و سیاسی ناممکن است.
- مفهوم اثباتی [۲۱] "آزادی از ارزش" [۲۲] و خنثی بودن برنامه‌ریزی، و به کارگیری فرایند عقلانی تشخیص و تعیین مشکلات، تعیین اهداف.

**"برنامه‌ریزی" باید در برگیرنده "قدرت" و "تعهد" باشد تا بتواند راهبردهای برنامه را که به زبان عملیاتی ترجمه می‌شود و آن‌گاه به سیاست‌ها، پیشنهادها، پروگرام‌ها و پروژه‌ها تبدیل می‌گردد، به نتیجه‌ای موفقیت آمیز - یعنی اجرا - برساند**

تحلیل، تعیین راه‌حل‌های گزینه، ارزش‌گذاری و اجرا که شکل دهنده "مدل عقلانی برنامه‌ریزی" [۲۳] است، ناتوان از تشخیص قیود اساسی تصمیم‌گیری در بخش‌های عمومی و خصوصی، ماهیت سیاسی کاربست برنامه‌ریزی و واقعیت‌های سازمانی، اجتماعی و روانی فعالیت برنامه‌ریزی است.

- با وجود سال‌ها تجربه در برنامه‌ریزی [۲۴] و با وجود دستاوردهای مثبت، از یک سو "کاربست برنامه‌ریزی" (حتی در کشورهای بیشتر توسعه یافته) به تهیه "برنامه‌های شهری" محدود شده است و از سوی دیگر با کوشش در پرهیز از جدال‌های سیاسی، همواره میل به سمت امور عادی اداری و تدوین مقررات محافظه - کارانه و غیرمنعطف وجود داشته است.
- پیچیدگی فرایند برنامه‌ریزی در چند هدفه بودن و وجود سازمان‌هایی با ربط دو سویه است که در جهت خلاف مدیریت کارآمد و هماهنگ سیستم و دستیابی کامل به همراهی [۲۵] عمل می‌کند.

### ۵- انتقاد از برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی به عنوان نوآوری و فعالیتی در عرصه بخش عمومی، همواره مورد بحث، تحلیل و انتقاد قرار داشته است [۲۶]. زمینه‌های گوناگون مخالفت با برنامه‌ریزی را، «به مفهومی کلی و با مصداق در سطوح شهری و فراشهری»، می‌توان به صورت فشرده این گونه بیان کرد [۲۷]:

- دسته‌ای از منتقدان برنامه‌ریزی، از یک سو خواهان حداقل دخالت حکومت در امور اقتصادی و موافق کاهش نقش بخش عمومی و کاهش مقررات و از سوی دیگر مدافع بخش خصوصی و نیروهای رقابتی بازار هستند.
- دسته‌ای دیگر از منتقدان برنامه‌ریزی با وجود پیروی از نظریات اقتصاددانان کلاسیک و نئوکلاسیک [۲۸] با دفاع از اصول پیش گفته، نیاز به دخالت بخش عمومی برای اصلاح شکست و زیاده‌روی‌های بازار - یعنی نیاز به برنامه‌ریزی در سیستم مبتنی بر اقتصاد بازار - را پذیرفته‌اند.

● دسته دیگر را مخالفان برنامه‌ریزی مرسوم، یعنی شیوه برنامه‌ریزی جامع - عقلانی تشکیل می‌دهند. این دسته، با تأکید بر فرایندهای سیاسی و چانه‌زنی [۲۹]، شناساننده و پیرو تفکر "اندک‌افزایی" در برنامه‌ریزی بوده‌اند و بر این باورند که پیاده کردن مدل‌های سنتی هماهنگی مرکزی در جامعه دموکراتیک نامتمرکز، ناممکن است. در مدلی که این دسته از برنامه‌ریزان ارائه کرده‌اند، دولت [۳۰] هیچ نقش مستقلی جز تدوین و اجرای قواعد بازی و تأیید مصالحه‌های سیاسی بین گروه‌های رقیب ندارد: رقابت سیاسی موازی رقابت بازار در نظر آمده است.

● دسته‌ای دیگر نیز در مخالفت با برنامه‌ریزی مرسوم، برنامه‌ریزی را محدود به کارکردهای پیش‌بینی [۳۱] (چون تأمین اطلاعات، تحلیل سیاست‌های عمومی گزینه و تشخیص پایه‌های کنش متقابل گروه‌ها) می‌دانند. این دسته در چارچوب رهیافت‌های پیش‌بینی به برنامه‌ریزی و مدیریت، پدیده مورد برنامه‌ریزی را به صورت سیستم‌های پیچیده از اجزای مرتبط به هم که در درون یک محیط یا فرا - سیستم کار می‌کنند، مشاهده می‌کنند و پیش‌بینی‌های مختلف را سطوح مختلف تصمیم‌گیری به شمار می‌آورند (یعنی سطوح راهبردی، عملیاتی و اجرایی [۳۲]).

● شاخه دیگر مخالفت با تفکر و رهیافت‌های مرسوم برنامه‌ریزی را برنامه‌ریزان و تحلیل‌گران انتقادی و مارکسیست [۳۳] مطرح کرده‌اند.

### ع- شرایط کارایی یک سیستم برنامه‌ریزی

کارایی سیستم برنامه‌ریزی شرایطی دارد که برخی از مهم‌ترین آن شرایط را می‌توان به صورت فشرده چنین بیان کرد [۳۴]:

● زمینه‌های گوناگون سیاست‌گذاری و نقش و سهم هر کدام شناسایی گردد.  
● ماهیت فعالیت‌های گوناگون برنامه‌ریزی، به ویژه از نظر ربط دو سویه فعالیت‌ها، درک شود و بر این مبنا برنامه‌ریزی به صورت فعالیتی هماهنگ و مبتنی بر همراهی عمل کند.

● برای تبدیل موفقیت‌آمیز سیاست‌های بخش عمومی به برنامه‌ها (شامل برنامه‌های راهبردی و عملیاتی) و اجرای برنامه‌ها (شامل تغییرات رفتاری، مکانی و توسعه کالبدی بر روی زمین، و جز آن)؛ نیاز به چارچوب راهنمای روشنی است که تضمین‌کننده پیوستگی و یکدستی وقوع رویدادهای بیایی باشد. بدون چنین چارچوبی، نقش برنامه‌ریزی به برنامه‌ریزی کاربرد زمین [۳۵] محدود باقی می‌ماند و توان دخالت در حیطه‌های اجتماعی، اقتصادی و جز آن را نخواهد داشت.

● تغییر نقش برنامه‌ریز، از "تولید‌کننده برنامه‌ها" به "مدیر تغییرات". چنین شرطی به معنای به کارگیری اصول و فرایندهای پایه مدیریت در برنامه‌ریزی شهری، و یا به بیانی دیگر پیمودن مراحل زیر در فرایند تصمیم‌گیری، است [۳۶]:

برنامه‌ریزی: بنیان نهادن اهداف کلان و خرد و تصمیم‌گیری در مورد راه‌های دستیابی به این اهداف.  
سازماندهی: تأمین منابع (انسانی و جز آن) مورد نیاز برای دستیابی به اهداف برنامه.  
تصمیمات راهبردی: تعیین‌کننده رابطه بین پدیده مورد برنامه‌ریزی و محیط آن.  
تصمیمات سازمانی: تعیین‌کننده ساختار سازمانی، حقوقی و جز آن، که برای مدیریت تغییر لازم است.  
تصمیمات عملیاتی: تعیین‌کننده راه‌حل‌های دقیق و قطعی اجرای برنامه.

● قائل شدن تفاوت بین تصمیمات راهبردی و تصمیمات عملیاتی در درون چارچوب سلسله مراتبی تصمیم‌گیری.

### ۷- برنامه‌ریزی راهبردی

برنامه‌ریزی راهبردی و مفاهیم "راهبرد" و "تاکتیک" در واقع در کوششی برای توسعه رهیافت‌های عملی به مدیریت و تصمیم‌سازی به نحوی که قادر به رویارویی با محیط‌های بسیار پیچیده، نامعلوم و پیش‌بینی‌ناپذیر [۳۷] باشد، شکل گرفت [۳۸]. برنامه‌ریزی راهبردی را نیز چون برنامه‌ریزی به مفهومی کلی، نمی‌توان به خوبی درک کرد و آن را همچون راهنمای عمل به کار برد، مگر زمانی که آگاهی از پایه‌های شناختی، نظری [۳۹]، ویژگی‌ها و انتقادهایی که بر آن وارد شده است، وجود داشته باشد.

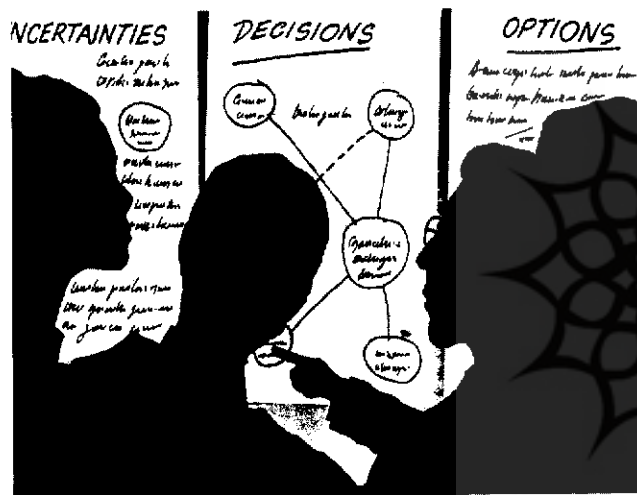
### ۷-۱- تعریف راهبرد و برنامه‌ریزی راهبردی

"راهبرد" و "تفکر راهبردی" با سازماندهی و هدایت مجموعه‌ای از عملیات و تدبیر و تقبل تدارکات با هدف پیروزی - و در صورت امکان ناپذیر بودن پیروزی، فراهم ساختن موجبات تحمل کمترین شکست - سروکار دارد.

"برنامه‌ریزی" با هدف به کارگیری با کفایت منابع جامعه، جلوگیری از زیاده روی‌های بخش خصوصی و کاهش تنش و کشمکش بین نیازها و اعمال افراد، گروه‌ها و سازمان‌های موجود در جامعه، کوشش در گشودن مشکلات و تسکین نابرابری‌ها داشته است

"برنامه‌ریزی راهبردی" در سطوح شهری و منطقه‌ای [۴۰ و ۴۱] دارای ویژگی‌هایی است که به صورت فشرده، عبارتند از:

- برنامه‌ریزی راهبردی بیشتر "فعالیت - گرا" [۴۲] است تا "کاربرد زمین - گرا" [۴۳] و با صراحتی بیش از برنامه‌های سنتی [۴۴] با "تصمیم‌گیری" و "اجرا"ی برنامه‌ها سروکار دارد.
- در این رهیافت از برنامه‌ریز خواسته می‌شود که چند تفکر "هنجارین"، تحلیلی، آینده‌نگر، بازگرد کننده [۴۵] و راهبردی را همزمان دارا باشد.
- در برنامه‌ریزی راهبردی به کارگیری فنون برنامه‌ریزی در مراحل مختلف فرایند برنامه‌ریزی (چون ممیزی، پردازش و تحلیل داده، تعیین اهداف، آینده‌نگری، طراحی برنامه و ارزش‌گذاری) اهمیت دارد.
- برنامه‌ریزی راهبردی فرایند مدیریت گونه و ممتد مرور و جرح و تعدیل سیاست‌گذاری است، به دور از محدودیت‌های رهیافت‌های سنتی که یک "وضعیت نهایی" را برای آینده دور در نظر می‌گرفتند.
- یک عنصر مهم برنامه‌ریزی راهبردی، فرایندی [۴۶] است که کارکرد گسترده آن ارزیابی تغییر و اندازه‌گیری تأثیراتی است که در نتیجه اجرای برنامه‌ها نمود می‌یابد و بدین ترتیب نیاز به "مرور برنامه" آشکار می‌شود.



● در رهیافت برنامه‌ریزی راهبردی بر "مشارکت" تأکید شده است. خرده‌مایه "مشارکت" در فرایند برنامه‌ریزی راهبردی آن است که گروه‌های مختلف ناظر بر موضوعات راهبردی نه تنها می‌توانند داده‌های اطلاعاتی با ارزشی را وارد فرایند کنند، سهم بیشتری در درک موضوعات داشته باشند و تصمیم‌های مهمی بگیرند، بلکه می‌توانند به پیامدهای ممکن اختیار مسیرهای مختلف عمل نیز اشاره کنند.

● برنامه‌ریزی راهبردی نیاز به ساختار سازمانی و "چارچوب‌های روند کاری" [۴۷] ویژه خود دارد که بتواند از طریق آنها سلسله‌مراتبی از سیاست‌هایی را که در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی و برابر با ویژگی‌های آن تهیه شده‌اند، به اجرا برساند. به کارگیری رهیافت پیشابندی، که شهرها و مناطق را به صورت سیستم‌های پیچیده متشکل از اجزای به هم مرتبط در درون زمینه‌های محیطی یا فرا - سیستمی در نظر می‌آورند، کوشش بر ترک برخورد ساده‌انگارانه در برنامه‌ریزی راهبردی در سطوح شهری و منطقه‌ای داشته است.

● یک ویژگی مهم و شرط موفقیت سیستم برنامه‌ریزی مبتنی بر رهیافت راهبردی، نرمش‌پذیری و توان تطابق با شرایط ویژه مورد برنامه‌ریزی است. این ویژگی بر پایه این اصل قرار دارد که رویکرد درست در هر موقعیت به شرایط ویژه‌ای که در درون آن تصمیم‌ها گرفته می‌شوند و به اجرا در می‌آیند وابسته است. به کارگیری این اصل در برنامه‌ریزی راهبردی، بدون پیش‌زمینه در برنامه‌ریزی سنتی، منجر به شکل‌گیری تفکر و رهیافت پیشابندی در برنامه‌ریزی راهبردی شد.

● یک ویژگی مهم دیگر برنامه‌ریزی راهبردی، سلسله‌مراتب سطوح سیاست‌گذاری و رابطه بین سطوح مختلف است. به این ترتیب، نه تنها در هر سطح، سیاست‌ها دارای ارتباط متقابل اند، بلکه بین سطوح مختلف سیاست‌گذاری نیز ارتباط (عمودی) وجود دارد. هر سطح برنامه‌ریزی دارای کارکردی راهبردی برای سطح پایین‌تر از خود است و بر عکس، هم به وسیله "برنامه‌ریزی راهبردی" سطح بالاتر از خود مقید می‌شود. به این ترتیب است که در برنامه‌ریزی راهبردی هم امکان بنیان‌گذاری نگاهی اجمالی (اما جامع و فراگیر) از موضوعات و سیاست‌ها در هر سطح فراهم می‌آید، و هم در سطوح پایین‌تر امکان تولید سیاست‌های تفصیلی (تاکتیک‌ها) یا برنامه عملیاتی، همچون رهنمون‌نهادهای مجری برنامه، مهیا می‌گردد.

● چون برنامه‌ریزی راهبردی نیاز به درک و تفسیر محیط‌های درونی و بیرونی دارد و این امر متکی است بر فرایندهای گردآوری، پردازش و تحلیل اطلاعات، بدین ترتیب این رهیافت با آگاهی از وجود این و قیود [۴۸] در برنامه‌ریزی، در پی کاهش و یا غلبه بر آنهاست.

## ۲-۲- تحلیل برنامه‌ریزی راهبردی

"برنامه‌ریزی راهبردی" نیز همچون "برنامه‌ریزی"، همواره در معرض تحلیل قرار داشته است. موارد اشاره شده را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

● برنامه‌ریزی راهبردی در بخش عمومی و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دارای اصول پایه، ویژگی‌ها و اهداف متفاوتی با برنامه‌ریزی در عرصه‌های بازرگانی، صنعتی و جز آن در بخش خصوصی است. اهداف بخش عمومی متفاوت

[ادامه دارد]

- ۱- کاربست (practice) متضاد با تئوری (theory) است.
- ۲- با وجود گسترده بودن بحث در این زمینه، در این نوشتار کوشش بر آن بوده است که تا حد امکان مطالب فشرده شوند.
- 3-strategic approach
- ۴- مشکلات برنامه‌ریزی (planning problems). آن دسته مشکلاتی‌اند که کشیدن آنها در حیطه اختیار سازوکار برنامه‌ریزی (planning mechanism) قرار ندارد. نک. دانشپور، (۱۳۸۱).
- ۵- برای اطلاعات بیشتر، نک. Alexander, E.R. (1981).
- ۶- تعاریف متعددی از برنامه‌ریزی به مفهومی عام‌جست‌وجو شدنی است که (بدون نگرانگاز) به چند مورد می‌توان اشاره کرد، که عبارتند از:
  - برنامه‌ریزی نوعی فرایند است. فرایندی از تفکر انسان و عملی که بر پایه آن تفکر قرار دارد. یعنی تفکر پیش از اقدام، تفکر برای آینده.
  - برنامه‌ریزی عبارت از تخصیص منابع به فعالیت‌های جامعه، برحسب اولویت‌های آن جامعه است.
  - برنامه‌ریزی با بسیج کردن منابع جامعه و تخصیص آنها بر حسب اهداف و اولویت‌های آن جامعه سرکار دارد.
  - برنامه‌ریزی فرایندی است برای شناسایی و تحلیل مشکلات و کشف و ارزیابی راه‌هایی که برای دستیابی به اهداف و برآورده ساختن نیازهای جامعه وجود دارد.
- 7-non-planning
- 8-utopian

## تغییر نقش برنامه ریز، از "تولید کننده برنامه ها" به "مدیر تغییرات"، به معنای به کارگیری اصول و فرایندهای پایه مدیریت در برنامه ریزی شهری، و پیمودن مراحل فرایند تصمیم گیری، است

و گاه متضاد با اهداف بخش خصوصی است - که مبتنی بر بیشینه کردن سود است. بسیاری از تجارب به کارگیری برنامه ریزی راهبردی در بخش عمومی نشان از کم توجهی - و حتی بی توجهی - به این گونه تفاوت ها دارد.

● برنامه ریزی راهبردی، چون رهیافتی در چارچوب یک سیستم برنامه ریزی، با وجود تأکید بر جامعیت، محدود مانده است به سیاست ها و پیشنهادهایی برای تغییر و توسعه کالبدی؛ و این متضاد با هدف پایه گذاران "جنبش برنامه ریزی شهری" است، که اصلاح شرایط اجتماعی و اقتصادی را همگام با شرایط کالبدی مد نظر داشته اند.

● فرایند برنامه ریزی راهبردی توان تولید سیاست های راهبردی را - به آن معنا که بتواند بر فرایند وقایع موجود اثرگذار باشد - ندارد و در بیشتر موارد این سیاست ها با تصمیم های رایج و معمول نادیده گرفته شده است.

● اجرای برنامه راهبردی مستلزم وجود نهادی مسئول و متعهد به اجرای آن است. در بیشتر موارد چنین نهادهایی موجود نبوده اند.

● برنامه های راهبردی دارای نقش روشن و مشخصی نبوده اند؛ به ویژه آنکه فقدان سازوکار مشخص برای بنیان نهادن چارچوب اجتماعی - اقتصادی که راهبردهای کالبدی از درون آن تولید شود، حیطه وظایف این برنامه ها را به جنبه های کالبدی برنامه ریزی محدود ساخته است.

### ۸- برنامه ریزی اختیار راهبردی

در عرصه مدیریت بخش عمومی و برنامه ریزی شهری و منطقه ای (همچون شاخه ای از آن) انگاره های مشتق از دو رهیافت پیشابندی و سازمانی [۴۹] منجر به شکل گیری دیدگاهی شد که برنامه ریزی را فرایندی ممتد از "اختیار راهبردی" [۵۰] تعریف کرده است. در این دیدگاه، فرض بر آن است که دشواری بر خورد با مشکلات تصمیم گیری جاری را از طریق جای دادن و بررسی آنها در چارچوب گسترده تر "راهبردی" می توان کاهش داد. منظور چارچوبی است که در عین حال، سایر مشکلات مرتبط با "اختیارهای" جاری و آتی را نیز در بردارد.

### ۱- اصول پایه

رهیافت اختیار راهبردی برای مقابله با مشکلات ناشی از نامعلومی، دانش ناکامل و نتایج پیش بینی ناشدنی سیاست گذاری بخش عمومی طراحی شده است. تولید کنندگان برنامه با مشکل نامعلومی روبه رویند، که نه فقط به دلیل سروکار داشتن فعالیت برنامه ریزی با "آینده" (که دشوار بتوان آن را مهار و پیشگویی کرد) بلکه به آن دلیل وجود دارند

رهیافت پیشابندی، که شهرها و مناطق را به صورت سیستم های پیچیده متشکل از اجزای به هم مرتبط در درون زمینه ای محیطی یا فرا-سیستمی در نظر می آورد، کوشش بر ترک برخورد ساده انگارانه در برنامه ریزی راهبردی در سطوح شهری و منطقه ای داشته است.

که زمان حاضر نیز دارای عوامل ناشناخته و نامعلوم است و همین امر بر موفقیت، امکان پذیری و ماندگاری برنامه ها اثر می گذارد. وجود نامعلومی هایی که در سایه آنها فعالیت برنامه ریزی انجام می شود، در بیشتر موارد به برنامه هایی منجر شده است که یا به "اجرا" نمی رسند یا به طور کلی برنامه هایی "کم توان" به شمار می روند.

رهیافت اختیار راهبردی با تشخیص "نامعلومی" و اهمیت آن در یک فعالیت برنامه ریزی، در زمینه ای سه گانه با آن برخورد کرده است:

● کاهش نامعلومی؛

● نرمش پذیر کردن سیستم هدایت و مهار؛ و

● تأکید بر عمل کوتاه مدت. [۵۱]

اصول پایه این روش را می توان به صورت فشرده چنین بیان کرد:

● مشکلات تصمیم گیری به هم مرتبط اند.

● سلسله مراتبی از سیاست ها و اختیارهای مربوط به هر عرصه سیاست گذاری را می توان تعیین کرد.

● در فرایند تصمیم گیری می توان رویکردی اختیار کرد که وجود این "نامعلومی" را تشخیص دهد و با اختیارهای

۹- uncertainty (که آن را عدم قطعیت و عدم اطمینان نیز ترجمه کرده اند) به معنای عمومی آن دلالت بر وضعیتی دارد که خصوصیت آن، خواه از لحاظ عینی و خواه از لحاظ ذهنی، پیش بینی پذیری کامل و قطع گویند است. ن. ک. گولد، ج. و کلب، بول، ویراستار: زاهدی ملزندان، م. ج. (۱۳۴۶)، ص ۷۵۹.

۱۰- اندک افزایش (incrementalism) و رهیافت اندک افزایش گسسته (disjointed incrementalist approach) به عنوان نوعی رهیافت برنامه ریزی در واقع به عدم مداخله بخش عمومی و حاکمیت بازار یا توقف بخش خصوصی بر بخش عمومی باور دارد. ویژگی بلز این رهیافت حفظ وضعیت موجود و وارد آوردن تغییرات اندک به سیاست های موجود است. ن. ک. آردین تغییرات اندک به سیاست های موجود است. ن. ک. (1973) Lindblom, C. دانشپور، ز. (۱۳۸۰) و (۱۳۸۲)

۱۱- Plan - از "برنامه" تعریف گویندگونی موجود است که گویندترین و ساده ترین نشان برنامه رسانی می باشد که بر مسیر عمل دلالت می کند، نشان دهنده زنجیره ای از عملیات و بینایی های از چگونگی تعدد به تخصیص منابع است.

۱۲- بیانیه ناسازگما (paradoxical) یعنی بیثباتی که به نظر می رسد مغایر خلاف امری واقع یا عقل سلیم را بیان کند و در عین حال دارای عنصری از حقیقت نیز باشد.

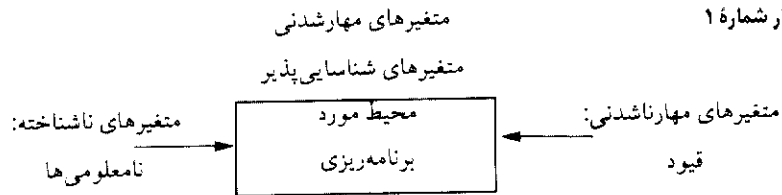
۱۳- democratic شیوهی از زندگی جامعه است که در آن هر فرد حق بهره مندی از فرصتهای برابر را نازاست و در تصمیم گیری های سیاسی که بر حیات فردی و جمعی تأثیر دارد.

سیاست گذاری مناسبی را در جهت برخورد با مشکلات پیچیده تصمیم گیری، شناسایی و پی گیری کند.

## ۲-۱- نامعلومی ها و قیود برنامه ریزی

روال رایج برنامه ریزی در نظر گرفتن آن جنبه از محیط مورد برنامه ریزی است که شناسایی پذیر و مهارشدنی باشد (یا تصور بر آن باشد). تفکر اختیار راهبردی در برنامه ریزی به دنبال تشخیص متغیرهای ناشناخته (یا نامعلومی ها) و متغیرهای مهارناشدنی (یا قیود) بوده است (نمودار شماره ۱).

### نمودار شماره ۱



اهمیت تشخیص وجود "نامعلومی ها" و "قیود" در برنامه ریزی آن است که بر چگونگی رفتار انسان برنامه ریز یا تصمیم ساز و تصمیم گیرنده در دو حالت زیر اثر می گذارد:

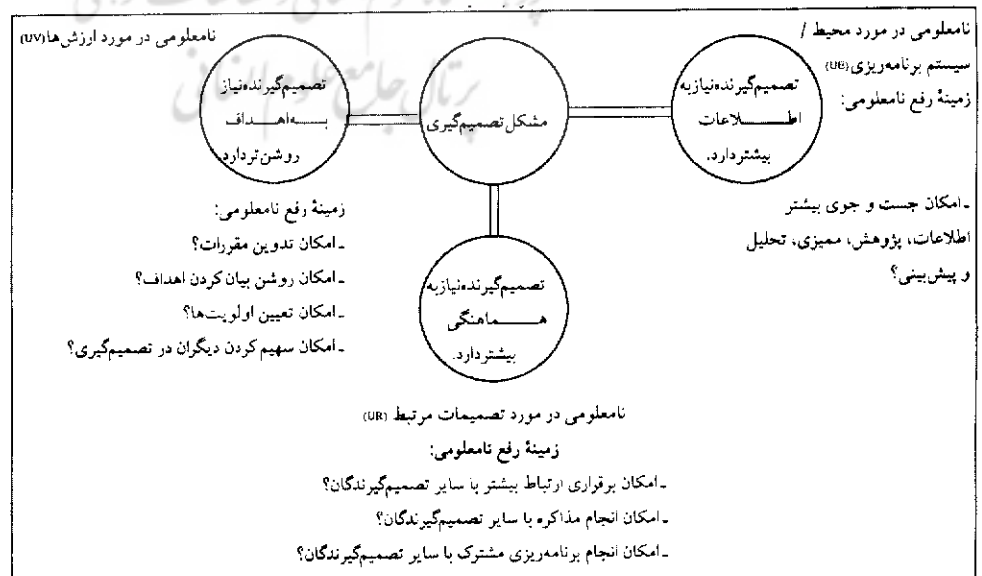
● هرگاه متغیرهای شناسایی پذیر و مهارشدنی غلبه داشته باشند، می توان برای برخورد با "مشکل" برنامه ریزی و تصمیم گیری کرد.

● هرگاه متغیرهای ناشناخته (نامعلومی ها) و مهارناشدنی (قیود) غلبه یابند، زمینه فعالیت برنامه ریزی محدود و کم توان می گردد.

قیود مجموعه عواملی اند که فعالیت برنامه ریزی را محدود می سازند و در فشار می گذارند. عوامل ایجاد قیود در برنامه ریزی، گوناگون و موردی اند؛ هر چند که از دیدگاهی آنها را به قیود طبیعی، قیود ناشی از فعالیت های انسان، قیود مربوط به وجود قوانین و مقررات، قیود ناشی از نبود قوانین و مقررات، قیود مربوط به کمبود منابع، قیود ناشی از وجود فعالیت های انسانی و قیود مربوط به نبود ارتباطات لازم می توان دسته بندی کرد.

نامعلومی هایی که بر برنامه ریزی و تصمیم گیری شهری اثر می گذارند، بنا بر رهیافت اختیار راهبردی، به سه دسته تقسیم و تعریف شده اند: نامعلومی در مورد محیط [۵۲]، نامعلومی در مورد ارزش های هدایت کننده برنامه ریزی [۵۳] و نامعلومی در مورد تصمیم های سایر عاملان تصمیم گیری [۵۴]. (نمودار شماره ۲)

### نمودار شماره ۲



مأخذ: Friend, J. (1997)

شرکت می کند. برای اطلاعات بیشتر، ن. ک. بیرو، ترجمه ساروخانی، ب. (۱۳۷۰)، صص. ۵-۸۴، ونگوند، ج.

و کلبیل، و. (۱۳۷۶)، صص ۱۶-۴۱۲.

۱۵- در این نوشتار برنامه ریزی مرسوم یا اورتودوکس (orthodox) به آن شیوه ها و رهیافت های برنامه ریزی اطلاق می شود که به طور کلی در جوامع گوناگون به شیوه رایج برنامه ریزی تبدیل گردیده و به عمل برنامه ریزی (planning action) نزدیک شده اند. ن. ک. دانشپور، ن. (۱۳۸۰) و (۱۳۸۲).

۱۶- instrumental rationality، برای اطلاعات بیشتر، ن. ک. دانشپور، ن. (۱۳۸۰) و (۱۳۸۲).

17-adjunctive  
18-simple - comprehensive approach  
19-rational - comprehensive approach  
20-systems - cyclical approach  
21-positive  
۲۲- value-free، برای اطلاعات بیشتر، ن. ک. دانشپور، ن. (۱۳۸۰) و (۱۳۸۲).

23-rational planning model  
۲۴- تاریخ تجربه برنامه ریزی در برخی کشورهای بیشتر توسعه یافته چون انگلستان و آمریکا طولانی است، چرا که شکرگیری "تهد برنامه ریزی" در این گونه کشورها به سل های بلافاصله پس از جنگ دوم می گردد.

25-consensus  
۲۶- با وجودی که اوج بحث در مورد ضرورت یا عدم ضرورت برنامه ریزی، به ویژه در ایالات متحده آمریکا در دهه ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ میلادی بوده است، اما می توان با رجوع به مجموعه گسترده متون برنامه ریزی با عاقد که هنوز هم به این راه خود نرسیده است و در آغاز هزاره سوم میلادی نیز همچنان ادامه یابد.

۲۷- این مطلب که به کشورهایی با پیشینه طولانی در برنامه ریزی مربوط می شود، بدون آنکه مطرح شده اند، ن. ک. متیور، مأخذ این نوشتار.

۲۸- مکتب کلاسیک اقتصاد که در اواخر سده ۱۸ میلادی و در یک دوره خیز اقتصادی بنیان نهاده شد، با تمرکز بر اقتصاد کلان (در برابر اقتصاد خرد) و لیبرالیسم اقتصادی، به اصلت فرد و عدم دخالت دولت در امور اقتصادی باور داشت. مکتب نئوکلاسیک با هدف تجدید نظر در اصول مکتب کلاسیک، اصل "تأمین" یا "مطلوبیت" (Utility) و مفهوم "مطلوبیت نهایی" (marginal utility) را به کار برد. این اصل ارزش اموال را نه به هزینه تولید بلکه به سودمندی آنها وابسته می یابد. ن. ک. قاضی، ف. (۱۳۷۵)، صص ۲۵-۸۲ و ۱۷-۲۱۶.

29-bargaining  
۳۰- دولت (government) به معنی قوه اجرایی و بخشی از حکومت (state) یا کار نظام تثبیت شده سلسله ای است برای اطلاعات بیشتر، ن. ک. آشوری، د. (۱۳۷۸)، صص. ۲-۱۲۱، و رابرتسون، د.، ترجمه کیوند، ع. (۱۳۷۵)، صص ۳-۱۲۲.

31-contingency functions  
۳۲- ن. ک. (الف) Alexander, E. R. (1992), PP. 56-60 (ب) و (ج) Alexander, E. R. (1981) و (د) Bruton, M. et al. (1984)

33-Marxist analysts and critical analysts  
۳۴- ن. ک. دانشپور، ن. (۱۳۸۰) و (۱۳۸۲).

۳۵- land - use planning متفاوت با برنامه ریزی فضایی (spatial planning) که افزون بر جنبه کلیدی به ابعاد اجتماعی، اقتصادی و جزاینها نیز نظر دارد.

۳۶- Bruton, M. and Nicholson, D. (1984)  
37-unpredictable  
۳۸- با وجودی که تفکر راهبردی همراه با تمایز بین راهبردی و موضوعات تفصیلی یا تاکتیکی، ریشه نظامی دارد، "برنامه ریزی راهبردی" از سال های آخر دهه ۱۹۶۰ میلادی در کشورهای بیشتر توسعه یافته، ابتدا در بخش خصوصی پویا و در حال درگونی و سپس در مدیریت بخش عمومی (شامل برنامه ریزی شهری و منطقه ای) مطرح شد.

۳۹- برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد پایه های شناختی و نظری برنامه ریزی، شکل گوناگون دسته بندی نظریه های برنامه ریزی شهری و جلیقه برنامه ریزی راهبردی، ن. ک. دانشپور، ن. (۱۳۸۰) و (۱۳۸۱) و (۱۳۸۲).

۴۰- مسلم است که با وجود ورود تفکر راهبردی در مدیریت سازمانی، پیش از ورود به مدیریت بخش عمومی، تعریف، اصول و شیوه به کارگیری آن در سطح سازمان و در بخش خصوصی متفاوت از بخش عمومی بوده است.



### ۳- ویژگی‌ها

ویژگی‌های بارز رهیافت اختیار راهبردی را می‌توان به صورت فشرده چنین بیان کرد:

● تمرکز بر تحلیل مشکلات جاری و آتی (شامل مشکلاتی که در صورت عدم دخالت سازوکار برنامه‌ریزی ناگشوده باقی می‌مانند، مشکلاتی که از طریق دخالت سازوکار برنامه‌ریزی گشوده می‌شوند، مشکلاتی که با وجود دخالت سازوکار برنامه‌ریزی ناگشوده باقی می‌مانند و مشکلاتی که در آینده به وجود می‌آیند).

● تأکید بر عمل کوتاه‌مدت و تصویر نکردن آینده، به ویژه آینده دور. این رهیافت به توصیف آینده نمی‌پردازد و آینده‌ای را در نظر می‌گیرد که، هر چند محدود، بتوان آن را مهار کرد. در زمان حال نیز مواردی را در نظر می‌گیرد که سازوکار برنامه‌ریزی توان دخالت و اجرای پیشنهادها را دارا باشد.

● محصول فرایند برنامه‌ریزی در این رهیافت (با کوشش در طراحی اقداماتی در جهت برخورد با مشکلات جاری و آتی و مواردی که در زمان حال توان اجرای آنها وجود دارد) با محصول فرایند تهیه سند برنامه‌ریزی مبتنی بر رهیافت‌های سنتی، متفاوت است.

● کاهش نامعلومی و تصمیم‌گیری در مورد اقداماتی که برای کاهش نامعلومی از راه به دست آوردن درک بیشتر و بهتر از پدیده مورد برنامه‌ریزی یا مهار بیشتر منابع می‌توان انجام داد. در صورت گرفتن چنین تصمیم‌هایی، سیستم به سوی مسیری مطلوب هدایت خواهد شد و این در حالی است که اختیارهایی برای گرفتن تصمیم در آینده گشودن باقی می‌ماند. منظور اختیارهایی است که در صورت از بین رفتن برخی از نامعلومی‌ها به تصمیم‌های مناسب‌تری منجر می‌شوند.

● این رهیافت با گستره‌های از مسیرهای ممکن که می‌توان در آینده اختیار کرد، سروکار دارد.

● نرمش‌پذیر کردن سیستم هدایت و مهار شهری برای به دست آوردن امکان مرور، فرایینی، جرح و تعدیل، اصلاح و تغییر سیاست‌ها و پیشنهادها، در ضمن تأکید بر عمل کوتاه‌مدت. این موارد از ویژگی‌های مهم رهیافت اختیار راهبردی نیز به شمار می‌روند.

رهیافت اختیار راهبردی برای مقابله با مشکلات، نامعلومی، دانش ناکامل و نتایج پیش‌بینی ناشدنی سیاست‌گذاری بخش عمومی طراحی شده است

۲۱- این برنامه‌ریزی در هر کشور با یک نام معروف است. برای مثال، در انگلستان "برنامه‌ریزی ساختاری" (structure planning) و در آمریکا "برنامه‌ریزی نو" یا "برنامه‌ریزی عمل" (action planning) نامیده شده‌است.

42-activity - oriented  
43-land use - oriented

۲۲- منظور از برنامه و برنامه‌ریزی سنتی (traditional planning) برنامه‌ریزی مبتنی بر رهیافت‌های ساده‌جامع است.

45-recursive  
46-monitoring

۲۳- Procedural Frameworks که در چارچوب نظریه‌های روندکاری برنامه‌ریزی (Procedural Theories of Planning) قرار دارد.

نکته: کشوری که در (۱۳۸۰)، (۱۳۸۱)، (۱۳۸۲)

48-planning constraints  
49-organizational approach

۲۴- در بیان‌کناران این تفکر W.N.Jessop و J.Friend بودند که کار خود را در جهت به‌کارگیری رهیافت‌های پژوهش عملیاتی (research operational) در تصمیم‌گیری دولتی در زمینه سیاست‌گذاری‌های اجتماعی، شروع کردند. برای کسب اطلاعات بیشتر، نک. (الف) Friend, J., et al. (1976) (پ) Friend, J., et al. (1997) (ب) Friend, J., et al. (1976) (ت) Brulon, M., et al. (1984) (ث) Roberts, M., et al. (1984) (ج) Bracken, I. (1981), PP. 56-66

۲۵- شماره‌استی مورد نخست پیش از معرفی رهیافت اختیار راهبردی نیز به‌شعور در برنامه‌ریزی به‌کار رفته بود.

52-uncertainty about the working environment (UE)  
53-uncertainty about guiding values (UV)

54-uncertainty about related decisions (UR)

نرمش‌پذیر کردن سیستم هدایت و مهار شهری برای به دست آوردن امکان مرور، فرایینی، جرح و تعدیل، اصلاح و تغییر سیاست‌ها و پیشنهادها در ضمن تأکید بر عمل کوتاه‌مدت، از ویژگی‌های مهم رهیافت اختیار راهبردی است

### ۹- پس درآمد

در کشورهای کمتر توسعه یافته که تفکر و عمل برنامه‌ریزی نیز در پیروی از سایر جنبه‌ها توسعه یافته‌اند، لازم را ندارد، بحث در مورد برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی راهبردی و رهیافت‌ها و رویکردهایی که در چارچوب برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی در سطوح شهری و منطقه‌ای در کشورهای بیشتر توسعه یافته شکل گرفته و به کار رفته‌اند، با مفهوم، سازوکار، ابزار و پیامدهای برنامه‌ریزی در کشورهای بیشتر توسعه یافته، متفاوت است. از دیگر سو، وضعیت کشورهایی که سال‌ها دارای سازوکار هدایت و مهار شهری بوده‌اند و تجربه طولانی در زمینه‌های حقوقی، توسعه نظری و تجربه‌های عملی برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی داشته‌اند و مرور متون برنامه‌ریزی آنها نشان از فرایندهای تکرار شونده فرایینی و اصلاح تفکر و عمل برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی دارد، با کشورهایی که با تأخیر طولانی و در چارچوب‌های نهادینه نشده و ناقص برنامه‌ریزی به تفکر راهبردی و به‌کارگیری رهیافت‌ها، روش‌ها و فنون موجود در آن روی می‌آورند، بسیار متفاوت است.

در نتیجه در صورت اختیار تفکر "راهبردی" و به کارگیری رهیافت "اختیار راهبردی" در تولید برنامه، همچون بخشی از فرایند برنامه‌ریزی، توجه به پیش شرط‌هایی ضرورت می‌یابد؛ زیرا بدون آماده‌سازی شرایط برای استقرار تفکر راهبردی در سیستم برنامه‌ریزی، به کارگیری این تفکر ابزاری باقی خواهد ماند. شرایط لازم برای شکل‌گیری سازوکار برنامه‌ریزی، به کارگیری تفکر "راهبردی" و "اختیار راهبردی" را می‌توان به صورت فشرده چنین بیان کرد.

نخست - شرایط لازم برای بنیانگذاری سیستم برنامه‌ریزی:

- آشنایی بنیان‌گذاران با زمینه‌های نظری، تجربی و فنی برنامه‌ریزی.

- بنیان‌گذاری یک سیستم به طور کامل و شامل تمامی عناصر لازم (نهادهای لازم، ابزارهای حقوقی و جز اینها).

- تحکیم ارتباط میان "برنامه" و "اجرا": امکان‌پذیر کردن و اجرایی کردن فعالیت تولید برنامه.

- توجه به تعهد سیاسی در پیشبرد برنامه‌های شهری.

- روشن ساختن وظایف و رسالت برنامه‌ریزی و تعیین زمینه‌های اصلی و محوری سیاست‌گذاری که در هر جامعه به سازوکار برنامه‌ریزی شهری سپرده می‌شود.

دوم - شرایط لازم برای پذیرش و نهادینه کردن تفکر "راهبردی" در سیستم برنامه‌ریزی:

- آشنایی با چارچوب‌های نظری، تجربی و فنی برنامه‌ریزی راهبردی.

- تعیین دورنما و رسالت برنامه‌ریزی راهبردی و به ویژه تعیین رابطه بین راهبردهای کلیدی و راهبردهای اجتماعی - اقتصادی.

## تفکر اختیار راهبردی در برنامه‌ریزی به دنبال تشخیص متغیرهای ناشناخته (یا نامعلومی‌ها) و متغیرهای مهارناشدنی (یا قیود) بوده است

- تعیین منابع در اختیار برنامه‌ریزی راهبردی.

- برقراری ارتباط بین زمینه‌های مختلف سیاست‌گذاری (بین - بخشی) و ارتباط بین سطوح مختلف (رابطه بین برنامه راهبردی و برنامه عملیاتی).

- تعیین چارچوب‌های سازمانی مناسب با وظایف روشن راهبردی و تدقیق ارتباطات بین سازمانی در جهت دستیابی هر چه بیشتر به هم‌رایی.

- توجه به تعهد سیاسی لازم برای به اجرا رساندن برنامه‌های راهبردی.

- برنامه‌ریزی راهبردی هر چارچوبی داشته باشد، آن چارچوب می‌بایست دارای "نرمش‌پذیری" لازم و کافی در تمام سطوح (راهبردی، عملیاتی) باشد، تا توان بر خورد با گستره‌ای از عوامل پیش‌بینی نشده داشته باشد.

سوم - شرایط لازم برای به کارگیری رهیافت "اختیار راهبردی":

- آشنایی با چارچوب‌ها و اصول نظری، تجربی و فنی این رهیافت.

- آماده کردن سیستم برنامه‌ریزی از نظر پذیرش راه‌حل‌های کوتاه مدت، در عین تعیین مسیرهای عمل ممکن در آینده.

- در اختیار داشتن اطلاعات از منابع در اختیار عمل برنامه‌ریزی در کوتاه مدت، داده‌های اطلاعاتی معلوم و توان تشخیص و برخورد با نامعلومی‌ها و قیود برنامه‌ریزی.

- به کارگیری تمهیداتی در جهت نرمش‌پذیر کردن سیستم برنامه‌ریزی.

منابع:

- آشوری، د.: "کتابنامه سیاسی (فرهنگ اصطلاحات و

مکتب‌های سیاسی)" تهران: نشر مروارید، ۱۳۷۸.

- سیور، آ.: "فرهنگ علوم اجتماعی" ترجمه ساروخانی، ب. تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۰.

- تقصی، ف.: "تاریخ عقاید اقتصادی - از افلاطون تا دوره

مغصیر" تهران: نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۷۵.

- چاندوک، ن.: "مجموعه‌های مندی و دولت" ترجمه فاضلی، ف. تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۷.

- دانشپور، ز.: "مرور نظریه‌ها و رهیافت‌های برنامه‌ریزی - با تأکید

ویژه بر برنامه‌ریزی شهری، گزارش نهایی طرح تحقیقاتی،

دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران،

۱۳۸۰.

- دانشپور، ز.: "مبانی نظری برنامه‌ریزی شهری، جزوه درس

نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری، دوره کارشناسی ارشد

برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران،

۱۳۸۱.

- دانشپور، ز.: "مآخذی بر پایه‌های نظری و گونه‌بندی نظریه‌های

برنامه‌ریزی - با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری" مجله هنرهای

زیبا، شماره ۱۵، دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۲.

- رابرتسون، د.: "فرهنگ سیاسی معاصر" ترجمه کیوان، ع.،

تهران: نشر الین، ۱۳۷۵.

- گولد، ج. و کوپ، و. ن.: "فرهنگ علوم اجتماعی، دیرایش زاهدی

مآخذ تاریخی، مجله تهران: انتشارات مازن، ۱۳۷۶.

- علیزاده، ج.: "فرهنگ خاص علوم سیاسی، تهران: نشر روزنه،

۱۳۷۷.

- Alexander, E.R.: "If planning isn't every thing,

maybe it's something". TPR, Vol. 52, no (2), 1981.

- Alexander, E.R.: "Approaches to planning,

introducing current planning theories, concepts

and issues". (2nd ed), Philadelphia (USA)

Gordon and Beach Science Publishers, 1992.

- Bracken, I.: "Urban planning methods - research

and policy analysis, London and New York

Methuen, 1981.

- Bruton, M. and Nicholson, D.: "Strategic

land-use planning and the British development

plan system". TPR, no. 56(1), 1985.

- Friend, J. and Jessop W.N.: "Local government

and strategic choice" (2nd ed.), Oxford

pergamon press, 1976.

- Friend, J.: "Planning in a multi-organisational

context", TPR, no 51(3), 1980.

- Friend, J. and Hickling, A.: "Planning under

pressure", Oxford: Butterworth - Heinemann, 1997.

- Hickling, A.: "AIDA and the levels of choice in

structure plans", TPR, no. 49(4), 1978.

- Kaufman, J. et al.: "A public planning perspective

on strategic planning", JAPA, vol. 53(1), 1987.

- Lindblom, C.: "The science of muddling through",

in A. Paludi (ed.), "A Reader in planning theory",

Oxford: pergamon, 1993.

- Mei kam NG: "Strategic planning in Hong Kong",

TPR, vol. 64(3), 1993.

- Roberts, M.: "An introduction to town planning

techniques", London: Hutchinson, 1977.

- Thomas, K. and Roberts, P.: "Metropolitan

strategic planning in England - strategies

in transition. TPR, no. 74(1), 2000.