

چکیده

این مقاله بخشی از رساله دکترای نگارنده در رشته شهرسازی، با عنوان امکان‌سنجی کاربرد طرح ساختاری-راهبردی در هدایت توسعه شهری ایران است. در این مقاله پس از ذکر اجمالی پیشینه نگرش ساختاری و راهبردی در ایران و تعاریف مصطلح آن، به دلایل توجه به نگرش راهبردی در ایران پرداخته می‌شود و نقایص موجود در طرح‌های توسعه شهری که در قالب ۵ مقوله عمده شناسایی شده‌اند، معرفی می‌گردد. در ادامه اجزای اصلی برنامه‌ریزی توسعه شهری تحت عنوان چارچوب‌های اصلی (بررسی ساختارها) و کاربرد ابزارها برای وصول اهداف (تعیین راهبردها) ارائه می‌شود. به منظور بررسی اجمالی تجارب سایر کلان‌شهرها در زمینه کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی، ۵ برنامه استراتژیک از شهرهای لندن، بارسلون، سنول، استانبول و دوربان گنجانده شده، و در انتها نیز امکان‌سنجی اجرای طرح ساختاری-راهبردی در ایران و پیش شرط‌های لازم برای تحقق این نگرش ذکر گردیده است. کلید واژه‌ها: برنامه‌ریزی شهری، نگرش راهبردی، طرح‌های ساختاری-راهبردی، ایران.

چارچوب نظری

از آنجا که برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان نگرش و برداشتی متفاوت با الگوی جامع شناخته می‌شود، تعیین نظریه‌ای واحد برای معرفی مبانی برنامه‌ریزی راهبردی و یا شیوه‌مورد عمل در این الگو امکان‌پذیر نیست. اما به تناسب نوع نیازهای اصلی الگوی برنامه‌ریزی راهبردی و مباحث بنیادین آن می‌توان بنیان‌های نظری این الگو را تدوین کرد.

در طبقه بندی کلی، اصول اولیه الگوی ساختاری-راهبردی را در قالب سه عنوان زیر می‌توان دنبال کرد:

الف: توجه به شناخت و تحلیل در قالب روش سیستمی و نگرش مبتنی بر آن (نگرش سیستمی)؛ ب: لحاظ کردن برنامه‌ریزی در قالب فرایند مرحله‌ای و هدایت شده مبتنی بر هدف (نگرش فرایندی-راهبردی)؛ ج: تأکید بر نگرش‌های اجتماعی، مقوله مشارکت و حضور عناصر مؤثر در برنامه‌ریزی از سطوح باثین به بالا (نگرش اجتماعی-مشارکتی).

الف: نگرش سیستمی

از عمده‌ترین نظریه پردازان حوزه نگرش سیستمی

امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری-راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران

رها احمدیان
دکتر در شهرسازی
عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی
Email: rahmadian2001@yahoo.com

بیشترین تاثیر را در الگوی ساختاری-راهبردی به جای گذاشته و موجب تغییر در دیدگاه‌های سنتی شده‌اند، می‌توان به چادویک اشاره کرد که اعتقاد به عدم کارایی الگوی برنامه‌ریزی جامع به دلیل پیچیدگی جامعه شهری و دخالت عوامل متعدد فردی-اجتماعی دارد. وی معتقد بود که با استفاده از روش سیستمی می‌توان به تجزیه و تحلیل و بازخورد مبتنی بر حل مسائل پرداخت.

ب: نگرش فرایندی-راهبردی

نگرش مبتنی بر هدف‌گذاری و مرحله‌ای کردن برنامه‌ریزی از جمله مؤثرترین نظریه‌های کارآمد در تدوین الگوی راهبردی است، زیرا مجموع نظریاتی که در این خصوص ارائه شده است، هر یک به گونه‌ای نقش در اصلاح فرایند ناقص طرح‌های جامع و هدفمند کردن مطالعات و تدوین داده‌ها داشته است. از آن جمله می‌توان به نظریه‌های مطرح شده به وسیله پیتروال، لیندبلوم، فالودی و راسل ایکاف اشاره کرد که هر یک به نوعی نقش هدایت‌گر و نظام‌مند برنامه‌ریزی را عنوان کرده‌اند.

ج: نگرش اجتماعی-مشارکتی

یکی از حوزه‌های نظری مؤثر در تدوین الگوی برنامه‌ریزی راهبردی توجه به مردم و جنبه‌های حضور و مشارکت آنها در نظام برنامه‌ریزی است. در حقیقت، لحاظ کردن بازیگران اصلی برنامه‌های شهری و دخالت آگاهانه و مؤثر آنها در مراحل مختلف برنامه‌ریزی، از جمله دستاوردهای نظری مهمی بود که به وسیله پل دیویدوف، سوزان و نورمن فین‌اشتاین و دیوید هاروی عنوان شد و در حوزه نظری، تأثیر بسیاری در الگوی ساختاری-راهبردی ایجاد کرد.

در جدول شماره یک، نگرش‌های سه گانه پیش گفته با توجه به نظریه‌های مطرح شده به وسیله نظریه‌پردازان مورد بررسی و مقایسه تطبیقی قرار گرفته‌اند و سعی شده است تا مهم‌ترین وجه هر نظریه که به نوعی در تدوین شیوه‌های جایگزین طرح‌های جامع دارای تأثیرات کاربردی بوده‌اند، تبیین شوند.

جدول شماره یک: نظریه‌های مؤثر در نقد الگوی طرح جامع و ارائه الگوی برنامه‌ریزی راهبردی

نگرش اصلی	نظریه پرداز	کاربرد در الگوی راهبردی
نگرش سیستمی	چادویک (Chadwick)	چادویک در کتاب نگرش سیستمی خود، مقایسه‌ای بین مدل برنامه‌ریزی و مدل سیستماتیک انجام می‌دهد و معتقد است که روش سیستمی با توجه به تجزیه و تحلیل و بازخورد مبتنی بر حل مسائل، کارایی بیشتری دارد. به اعتقاد چادویک، با توجه به پیچیدگی جامعه شهری و دخالت عوامل متعدد فردی و جمعی، الگوی طرح‌های جامع که به شیوه‌ای منطقی و تعقلی تهیه می‌شوند با واقعیت تعارض دارند و اجرا شدنی نیستند.
	پیتروال (Peter Hall)	پیتروال در انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، به ضرورت به‌کارگیری اصول برنامه‌ریزی راهبردی اشاره دارد. به نظر وی، برنامه‌ریزی شهری قبل از پرداختن به جزئیات، به تمرکز بیشتر بر روی اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرایند با توانایی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند.
	لیندبلوم (Lindblum)	لیندبلوم در نقد برنامه‌ریزی جامع و روش‌های جایگزین آن به مقوله برنامه‌ریزی اندک افزا اشاره دارد. در این شیوه، توصیه می‌شود که به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های درازمدت از اهداف کوتاه مدت و مرحله‌ای با توجه به تغییرات استفاده شود.
نگرش فرایندی-راهبردی برنامه‌ریزی	فالودی (Faludi)	به اعتقاد فالودی، یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت برنامه‌ریزی جامع، توسل به برنامه‌ریزی فرایندی و راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی هستند که امکان می‌دهد روند برنامه‌ریزی بر پایه شناخت‌های معتبر و مکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در جهت اصلاح واقعی و مرحله‌ای قرار گیرد.
	راسل ایکاف (Russel Acroff)	با توجه به تغییر و دگرگونی مداوم در پدیده‌های جهان و پیچیدگی آنها، باید با آشنفگی جامع به‌طورکلی برخورد شود و برای حل آن باید تعامل بین بخش‌های مختلف مشخص گردد. اصول عملیاتی برنامه‌ریزی تعاملی عبارتند از: مشارکت، مداومت و کل‌نگری مبتنی بر برنامه‌ریزی هدف‌ها.
	پل دیویدوف (Paul Davidoff)	دیویدوف با آگاهی کامل از محدودیت‌های شیوه برنامه‌ریزی جامع، سعی در اصلاح این شیوه و واقع بین کردن آن از طریق ساختن مشارکت مردمی و دخالت مردم و تأکید بر نقش نظارتی مردم دارد. وی حتی به تدوین برنامه به وسیله مردم برای نقادی برنامه‌های ارائه شده از طرف برنامه‌ریزان و جایگزینی آن اشاره دارد (برنامه‌ریزی وکالتی).
نگرش اجتماعی-مشارکتی برنامه‌ریزی	نورمن و سوزان فین‌اشتاین (Norman & Susan Fainstein)	تأکید بر نقش اجتماعات محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری مسائل شهری و ارتباط بین دموکراسی سیاسی و میزان موفقیت در برنامه‌ریزی شهری
	دیوید هاروی (David Harvey)	از نظریه هاروی، شهرنشینی را باید به صورت مجموعه‌ای از روابط اجتماعی در نظر گرفت که روابطی را که جامعه به‌طورکلی در آن دارد، منعکس می‌کند. این مجموعه روابط اجتماعی باید دارای قوانینی باشد که طبق آنها ساختار شهر شکل می‌گیرد. در حقیقت واقعیت‌های فضایی و اجتماعی، هر دو در ارتباطی متقابل تحقق می‌یابند که برای ترکیب آنها باید زبان مشترکی در نگرش مذکور به‌وجود آید.

سابقه موضوع در ایران

اصطلاح راهبردی در کنار ساختاری، برای نخستین بار به طور رسمی در ایران به سال ۱۳۷۸ مطرح شد. این مفهوم که در قالب مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهری به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی عنوان شد. اگر چه تا قبل از این تاریخ نیز در قالب مباحث و مقالات متعددی به طور پراکنده مطرح گردیده بود. اما سال ۱۳۷۸، نقطه عطفی بود در تغییر نگرش سنتی و اعتراف به ناکارآمدی روش مبتنی بر طرح جامع از طرف دستگاه اجرایی متولی تهیه طرح‌های توسعه شهری و بدین ترتیب، برای نخستین بار چارچوب جایگزین روش قدیمی با الگوی جدیدی تحت عنوان طرح ساختاری-راهبردی (structural-strategic) ارائه شد [۱]. دو واژه "ساختاری" و "راهبردی" که هر یک معطوف به ویژگی‌ای از نظر تعریف و مفاهیم است، برای نخستین بار در نظام شهرسازی ایران در کنار یکدیگر قرار گرفتند و الگوی ترکیبی جدیدی از دو شیوه (یکی عمدتاً در انگلستان و کشورهای پیرو آن، تحت عنوان طرح‌های ساختاری؛ و دیگری در آمریکا و کشورهای پیرو آن، تحت عنوان طرح‌های استراتژیک) ارائه گردید [۲]. هم‌پوشانی مطالعات و روش‌ها در این دو شیوه حائز اهمیت است. به عبارتی، اگر در قالب طرح ساختاری و یا طرح راهبردی به نگرش جدید برنامه‌ریزی شهری توجه شود، اشتراکات زیادی در روش و انجام فرایند مطالعات مشاهده می‌شود، به گونه‌ای که حتی در اولین تعاریف موجود از طرح ساختاری [۳] که به طور مشخص به وسیله ویتیک [۴] در ۱۹۷۴ ارائه شد، هم مفهوم شناسایی سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی، کالبدی به عنوان ساختارهای اصلی شهر معرفی گردید و هم به تدوین سیاست‌ها و پیشنهادها و ارائه راهبردهای توسعه در تعریف این شیوه و نگرش اشاره شد.

در این تعریف، که در دایره‌المعارف برنامه‌ریزی شهری درج گردیده، طرح ساختاری چنین تعریف شده است (نکته در خور توجه اینکه طرح راهبردی در این دایره‌المعارف تعریف مجزایی ندارد):

طرحی است که برای کانتی یا شهرهای مهم با تدوین پیشنهادها کلی ارائه می‌شود. طرح ساختاری با سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی ارتباط می‌یابد و موضوعاتی را برای برنامه‌ریزی و کنترل و نظارت فراهم می‌آورد. این طرح به تدوین چارچوب‌هایی برای نواحی می‌پردازد، که خود شامل نحوه توزیع جمعیت، فعالیت و ارتباط بین آنها، الگوی کاربری اراضی، نحوه توسعه فعالیت‌های آبی، ارتباط با شبکه ارتباطات و سیستم سرویس‌های خدماتی است.

این طرح به وسیله نظام برنامه‌ریزی محلی، در ترکیب با سایر عوامل مؤثر هم‌جوار برای ایفای نقش‌های زیر تهیه می‌شود (Whittick, 1974:940):

- ۱- تعیین و تفسیر سیاست‌های ملی و منطقه‌ای؛
- ۲- تدوین اهداف، سیاست‌ها، و پیشنهادها کلی؛
- ۳- تهیه چارچوب برای تهیه برنامه‌های محلی؛
- ۴- مشخص کردن نواحی قابل اجرای طرح؛
- ۵- تدوین راهنما برای گسترش توسعه آبی؛
- ۶- تهیه مبانی مشخص برای ایجاد ارتباط بین سطوح مختلف تصمیم‌گیری؛ و
- ۷- تهیه برنامه‌ریزی پایه برای هماهنگی بخش دولت مرکزی و بخش عمومی.

نواقص طرح‌های جامع در ایران و دلایل توجه به نگرش راهبردی

از اوایل دهه ۷۰ شمسی که دلایل عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری در دستگاه‌های متولی طرح جامع (سازمان برنامه و بودجه، وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور) عنوان شد [۵ و ۶]، یکی از نکات اصلی مورد بحث، مشکل نحوه تدوین طرح‌های توسعه شهری بود. یکی از دلایل اصلی عدم تحقق طرح‌ها، نگرش مبتنی بر فقدان هدف‌گذاری طرح‌های شهری در ایران معرفی شد. و این همان فقدان نگرش راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران بود. اگر چه دلایل عدم تحقق متعددند، ولی آنچه را که می‌توان به عنوان محورهای عمده و اصلی نقصان معرفی کرد، در پنج مقوله عمده اصلی زیر می‌گنجد. به عبارتی، هر طرح جایگزین باید بتواند پاسخگوی مناسبی برای این موارد نقصیه، که زنجیروار متصل به یکدیگرند، باشد. این پنج مورد عبارتند از (احمدیان، ۱۳۸۱، ص ۹۶):

۱- مسائل و مشکلات نظری و مباحث تئوریک در تهیه طرح‌های توسعه شهری: شیوه مرسوم در مطالعات طرح‌های جامع شهری، روش استقرایی است که طی آن اطلاعات جزئی متعدد در مورد اجزای شهر جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌شود، بدون آنکه به ارتباط یا روح حاکم به هر بخش توجه شود. به طور مثال، اطلاعات مختصری مربوط به شبکه حمل و نقل و ترافیک-مانند تعداد و عرض خیابان‌ها، نوع و حجم وسایل نقلیه، میزان تردد و امثال آن-جمع‌آوری می‌شود، بدون آنکه جایگاه نظام حمل و نقل با توجه به سایر عناصر اصلی نظام شهری تعیین یا تبیین شود.

۲- مسائل و مشکلات مربوط به حوزه فراشهری (منطقه‌ای-ملی): نظام برنامه‌ریزی شهری به دلیل وابستگی شدید به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی و بسترهای شکل گرفته خود ناگزیر از بررسی حوزه‌های فرادست شهری است. این مقوله

که تحت عنوان سیاست‌های آمایش سرزمین و تحلیل نظام اسکان عنوان می‌شود، یکی از حلقه‌های مفقود نظام برنامه‌ریزی شهری ایران است. مقوله مذکور، به دلیل ساختار تمرکزگرای نظام تصمیم‌گیری در ایران و عدم استقلال بخش‌های مختلف جغرافیایی، درخور تأکید بیشتری است.

۳- مسائل و مشکلات نظام تهیه و تدوین طرح: تجربه برنامه‌ریزی برای بیش بینی درازمدت در همه نظام‌های برنامه‌ریزی با شکست مواجه شده است، زیرا نیاز به استفاده از میلیون‌ها شاخص دارد که جمع‌آوری صحیح آنها هم دشوار است و هم گاه امکان‌ناپذیر. نتیجه چنین مطالعاتی این است که کلیت شهر، که صورت کاملی از تقابل نمودها و ابعاد مختلف چندوجهی است، به مجموعه‌ای از شاخص‌های کمی تقلیل می‌یابد، بدون آنکه ساختار مفهومی رابطه بین آنها لحاظ شوند. به عبارتی، غنی‌ترین وجه شناخت (بررسی روح حاکم بر اجزا) در مطالعات توسعه شهری انجام نمی‌شود [۷].

۴- مسائل و مشکلات نظام اجرایی-مدیریتی طرح‌های توسعه شهری: ضعف نهادهای اجرایی محلی و محدودیت اختیارات و مسئولیت آنها (خصوصاً شهرداری) در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری ایران، باعث توجیه وجود برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه شده است و نهایتاً نیز چنین روندی مانع جلب همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی مؤثر در توسعه شهری شده است.

در زمان حاضر، تدوین و اجرای طرح با دو نظام متفاوت انجام می‌شود. از یک طرف تهیه طرح به عهده مجموعه تیم کارشناسان و برنامه‌ریزان خارج از نظام اجرایی است؛ و از طرف دیگر اجرای طرح به عهده تشکیلات اداری-اجرایی گذاشته شده است، که کمترین همخوانی را با اهداف برنامه‌ریزی و روش‌های مطالعاتی دارند.

۵- مسائل و مشکلات نظام تدوین ضوابط و مقررات: محدودیت‌های ناشی از فقدان ضوابط و مقررات مدون، اگر چه تاکنون کمتر به عنوان موضوعی مجزا مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته، اما واقعیت آن است که بدون وجود ضوابط مشخص در نحوه اجرای طرح‌های توسعه شهری، عملاً هر یک از پیشنهادها با عدم اجرا و یا ضعف در انطباق با شرایط جامعه مواجه گردیده است. در این بین ضوابط مربوط به نظام مالکیت زمین بیش از هر ضابطه‌ای، نیازمند بازنگری و تغییر است؛ زیرا یکی از دلایل عمده عدم تحقق طرح‌های شهری، موانع محدودکننده مربوط به ضوابط قانونی مالکیت است.

نیازهای اصلی مطالعات برنامه‌ریزی توسعه شهری

با توجه به آنچه که در خصوص نواقص نظام موجود برنامه‌ریزی توسعه شهری در ایران بیان شد، باید دید که طرح جایگزین، به هر عنوانی که تلقی و بیان شود، چگونه می‌تواند به کاهش این نواقص کمک کند و راهکارهای مناسب را برای جایگزینی آن فراهم سازد. آنچه که در سطح کشورهای مختلف و تجارب گوناگون توسعه شهری تحت عنوان طرح توسعه [۸] مورد شناسایی و عمل قرار گرفته است، صرفاً بیانی

جدید در عنوان طرح‌ها و برنامه‌ها نیست، بلکه محتوای طرح‌های توسعه است که موجب تفاوت بین ایده و کاربرد هر یک از آنها می‌شود. به همین دلیل، اگر چه مثلاً طرح توسعه شهر سانفرانسیسکو در سال ۱۹۸۶ به نام طرح جامع [۹] تهیه گردید، اما در قالب همین طرح الگوی راهبردی مشخصی ارائه شد و برای هر یک از اجزای کلان شهری، سیاست و راهبردهای توسعه شهری بیان گشت [۱۰]؛ یا می‌توان به طرح راهبردی لندن (۱۹۹۸) اشاره کرد که به بیان ساختارهای شهر در ۸ عرصه مختلف می‌پردازد. بنابراین واژه‌های ساختاری، راهبردی و حتی جامع، تعیین‌کننده محتوای هیچ برنامه توسعه‌ای نیستند بلکه تفاوت اصلی در نوع نگرش و نحوه تدوین اجزای طرح است و همین موجب تمایز بین آنها می‌شود.

به عبارتی رواست، قبل از آنکه مناقشه بر سر عنوان و یا لفظ باشد، به نیازهای اصلی شهر برای برنامه‌ریزی توجه شود و آن اینکه مشخص گردد نظام برنامه‌ریزی مدون برای شناخت و هدایت درست و صحیح کدام نیازهای اصلی مطالعاتی را دارد، چه مواردی باید در آن دیده شود، و چگونه مختصات آینده در ترسیم برنامه ریزی آن لحاظ گردد. در این خصوص، لازم به ذکر است که هر برنامه‌ریزی برای شهر در قالب هر عنوان و به هر واژه‌ای که باشد، ناگزیر از پرداختن به دو مقوله اساسی است: یکی "چگونه دیدن امروز شهر" و به عبارتی، شناخت بهتر از ویژگی‌های موجود آن است؛ و دیگری "نحوه نگرش به آینده" و چگونه حرکت کردن از وضع موجود به آینده مطلوب.

نگرش سنتی، این چگونه دیدن و چگونه رفتن را به گونه‌ای بررسی و تحلیل می‌کرد که مدعی شناخت همه جانبه وضع موجود و پیش‌بینی همه متغیرهای آتی بود. به همین دلیل از برآورد جمعیت و اشتغال به فضاهای کالبدی متعدد و تخصیص کمیتهای مختلف در قالب نیازهای مطلوب آتی می‌پرداخت و سعی در کشف همه نهان‌های آینده داشت. اما نگرش جدید، هم در شناخت وضع موجود و هم آینده‌نگری آن دارای تفاوت دیدگاهی عمیقی است. این تفاوت از یک سو به شناخت ساختارهای اصلی شهر به جای بررسی‌های جزئی و غیرمرتبط با بخش‌های دیگر مربوط است و از طرف دیگر در نگاه به آینده است که آن را در فضای رقابتی و تعیین موقعیت و جایگاه شهر در مقایسه با سایر عناصر مورد بررسی قرار می‌دهد.

ضعف نهادهای اجرایی محلی و محدودیت اختیارات و مسئولیت آنها (خصوصاً شهرداری) در روند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری ایران، باعث توجیه وجود برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه شده است و چنین روندی مانع جلب همکاری و مشارکت نهادها و نیروهای محلی مؤثر در توسعه شهری شده است

شاید بتوان گفت چنین نیازی به برنامه‌ریزی شهری، به بهترین شکل در دو واژه "ساختار" و "راهبرد" بیان‌شده‌اند است، زیرا ساختار بنا به ماهیت آن دارای دو وجه اساسی، یکی به معنای چارچوب مبتنی بر عناصر یک مجموعه است و دیگری به مفهوم همخوانی ارگانیک میان اجزا [۱۱] (احمدی، ۱۳۸۱، ص ۳۷). راهبرد نیز عبارت است از هنر تخصیص و کاربرد ابزارهای مختلف برای تحصیل اهداف [۱۲] (بیلیس، ۱۳۶۹، ص ۲۹). حال استفاده از این ابزارها و اهداف بنا به ماهیت موضوع مطالعاتی و حوزه عمل ممکن است تفاوت یابد ولی کاربرد درست آنها، ماهیت این نگرش را تشکیل می‌دهد.

تجارب تدوین برنامه‌های استراتژیک در شهرهای جهان

تجارب مربوط به تهیه برنامه‌های توسعه در کشورهای مختلف نشان‌دهنده ترکیب متناسب هر دو جزء پیش‌گفته برای رسیدن به برنامه‌ای مدون است. وقتی به برنامه‌های توسعه کنونی در شهرهای مختلف توجه می‌شود، همگی به نوعی سعی در بیان و معرفی وجوه بیرونی شهر دارند و با توجه به تعیین و جایگاه نقش شهر در آینده، به بررسی ساختارهای درونی می‌پردازند. به عنوان مثال، در این خصوص می‌توان به برنامه‌های زیر اشاره کرد [۱۱]:

۱- برنامه راهبردی لندن [۱۲]

پس از انحلال شورای لندن بزرگ [۱۳] در سال ۱۹۹۸، سازمان جدیدی به نام حکومت لندن بزرگ به وجود آمد که به همراه اولین شهردار منتخب (از طریق رفراندوم عمومی) تشکیلات انتخابی دیگری به نام هیئت لندن [۱۴] را در درون حکومت لندن و به عنوان سازمان ناظر بر فعالیت‌های شهرداری لندن به وجود آورد. از این مقطع به بعد، شهردار لندن، ارائه راهبردهایی را برای اداره و توسعه کلان‌شهر لندن دنبال می‌کند. همچنین سازمان دیگری به نام سازمان توسعه لندن، به عنوان مسئول تشویق توسعه اقتصادی و اجرای راهبردهای شهردار لندن معرفی می‌گردد. استراتژی‌های شهردار لندن شامل تهیه گزارش و ارائه راهبردهایی در زمینه موارد زیر است:

- | | |
|---------------------|-----------------|
| ۱- کیفیت هوا؛ | ۵- حمل و نقل؛ |
| ۲- تنوع زیست محیطی؛ | ۶- توسعه فضایی؛ |
| ۳- توسعه اقتصادی؛ | ۷- مواد زائد؛ |
| ۴- انرژی؛ | ۸- آلودگی صوتی. |

واژه‌های ساختاری، راهبردی و حتی جامع، تعیین‌کننده محتوای هیچ برنامه توسعه‌ای نیستند بلکه تفاوت اصلی در نوع نگرش و نحوه تدوین اجزای طرح است و همین موجب تمایز بین آنها می‌شود

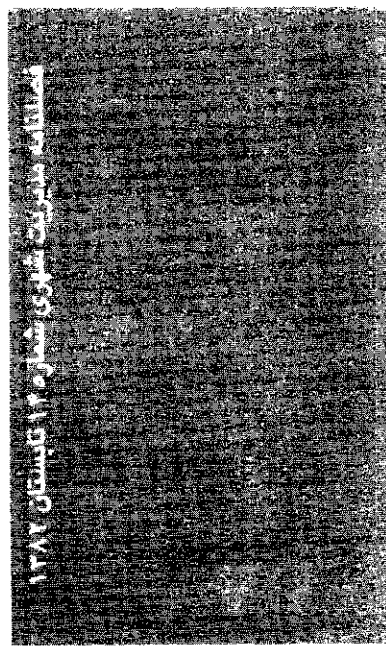
در هر یک از زمینه‌های پیش‌گفته، کمیته‌هایی به عنوان مسئول تدوین راهبردها و تعیین اقدامات، به وسیله شهردار معرفی شده‌اند. هر یک از اینها سندی را به عنوان سند راهبردی آن محور تعیین کرده‌اند. شهردار لندن مسئولیت پیشبرد استراتژی توسعه فضایی [۱۵] را نیز به عهده دارد، به طوری که طی آن استراتژی‌های شهر با اهداف و برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای در نحوه استفاده از اراضی هماهنگ می‌شود.

به این ترتیب، استراتژی بزرگ [۱۶] که کلان‌ترین و عمده‌ترین استراتژی را در زمینه مدیریت راهبردی تشکیل می‌دهد تدوین می‌شود و آن تبدیل شهر لندن به پایتخت اروپایی از طریق استراتژی SDS است.

نکات شایان توجه در برنامه راهبردی لندن، ۱۹۹۸

تجربه برنامه راهبردی شهر لندن که یکی از پرسابقه‌ترین شهرها در زمینه تدوین برنامه‌های توسعه است [۱۷]، نکات اساسی زیر را در بر دارد:

- ۱- تدوین برنامه راهبردی، نیازمند وجود تشکیلات اجرایی مقتدری است که قدرت تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در زمینه مسائل کلان‌شهر را داشته باشد (تشکیل LDA).
- ۲- اجرای برنامه راهبردی، نیازمند وجود مدیریت شهری قوی منتخب مردم است که از وجه دموکراتیک نمایندگی اکثریت مردم را داشته باشد و از وجه اجرایی نیز توان اقدام برای اجرای راهبردها را (انتخاب شهردار).
- ۳- تدوین ساختارهای اصلی شهر و محورهای اصلی برای تهیه برنامه راهبردی باید مبتنی بر نیاز واقعی برنامه توسعه شهر باشد (تدوین ۸ عرصه ساختاری).
- ۴- ارائه استراتژی بزرگ، برای همسویی راهبردهای جزئی و همگرایی در اقدامات مختلف شهری مورد نیاز است (تدوین استراتژی SDS).





۲- برنامه راهبردی بارسلون (اسپانیا)

برنامه راهبردی بارسلون از جمله محدود برنامه‌هایی است که به توسعه اقتصادی نگاه ویژه‌ای دارد و در حقیقت مجموعه‌ای سلسله‌مراتبی از راهبردهای کلان در زمینه اقتصادی است. این برنامه از سال ۱۹۹۰ طی دو مرحله تهیه شده است، که در هر یک از مراحل یک برنامه راهبردی برای توسعه بلندمدت شهر ارائه می‌کند. برنامه اول جنبه کلی دارد ولی برنامه‌های مرحله دوم و سوم در قالب اهداف و اقدامات تدقیق یافته برای برنامه اول، تدوین می‌شود. این برنامه در حقیقت راهنمای عملیاتی برای طبقه بندی اقدامات اجرایی در قالب نگرش راهبردی است (۱۸). شیوه تهیه طرح راهبردی در مراحل مختلف به این صورت است که در ابتدا با تشکیل جلسات متعددی، میان شخصیت‌های مطرح از تمامی محافل اجتماعی - حرفه‌ای و همچنین سازمان‌های دیگر و با استفاده از روش‌های برنامه‌ریزی استراتژیک، خطوط کلی برنامه استخراج می‌گردد و نهایتاً سه هدف اصلی به عنوان چارچوب برنامه راهبردی اعلام می‌شود:

۱- شکل‌گیری بارسلون به عنوان کلان‌شهری اروپایی با کیفیت و سطح زندگی بالا و افزایش حوزه نفوذ شهر در محور منطقه مدیترانه؛
 ۲- کیفیت بهتر زندگی و پیشرفت اجتماعی بیشتر برای شهروندان از طریق ارتقای فعالیت‌های اجتماعی؛
 ۳- بهبود سطح خدمات رسانی به مؤسسات صنعتی، به منظور ایجاد حوزه تأثیر شهر بارسلون در شبکه اقتصادی جهانی.
 برای انجام برنامه‌های مورد نیاز طرح راهبردی بارسلون، یک کمیته اجرایی با حضور کلیه دست‌اندرکاران اصلی نظام توسعه شهری و منطقه‌ای که قابلیت اجرای چارچوب برنامه راهبردی سه گانه را داشته باشند، تشکیل می‌گردد و وظیفه انجام برنامه را عهده‌دار می‌شوند. اعضای کمیته اجرایی عبارتند از:

- شورای شهر بارسلون (دبیر اجرایی)؛
- اتاق بازرگانی؛
- شورای اقتصاد شهر؛
- انجمن منطقه کلان‌شهر بارسلون؛
- سازمان بندر بارسلون؛
- دادگاه بارسلون.

نکات شایان توجه در برنامه راهبردی بارسلون (۱۹۹۰)

۱- توجه به مقوله اقتصاد شهری و منطقه‌ای به عنوان راهبرد کلان در تعیین جایگاه شهر؛
 ۲- تشکیل کمیته‌ای اجرایی از کلیه دست‌اندرکاران مرتبط با امر توسعه شهری، شامل نهادهای اقتصادی همچون اتاق بازرگانی، شورای اقتصاد شهر، نهادهای

اجرای برنامه راهبردی، نیازمند وجود مدیریت شهری قوی منتخب مردم است که از وجه دموکراتیک نمایندگی اکثریت مردم را داشته باشد و از وجه اجرایی نیز توان اقدام برای اجرای راهبردها

قضایی همچون دادگاه بارسلون و نهادهای مدیریتی همچون شورای شهر؛
 ۳- تدوین برنامه‌های چند مرحله‌ای و گام به گام برای هدایت توسعه شهری و تدوین برنامه در قالب نظم سلسله‌مراتب اهداف راهبردی؛
 ۴- تدوین برنامه با هماهنگی و رایزنی با محافل اجتماعی - حرفه‌ای و سازمان‌های اجرایی دست‌اندرکار مسائل شهری؛
 ۵- تأکید بر جنبه‌های غیر کالبدی و توجه به ارتقای سطح زندگی و رفاه از طریق تقویت نقش اقتصادی و جایگاه شهر در شبکه اقتصاد جهانی.

۳- برنامه راهبردی سنول (۱۹۹۸)

نظام برنامه‌ریزی توسعه سنول تا حدود زیادی با نظام برنامه‌ریزی ملی ایران که در قالب برنامه‌های توسعه پنج ساله تهیه می‌شود، ستخیت دارد. این برنامه از دو بخش عمده محورهای اصلی و محتوای برنامه تشکیل شده است. در بخش اول محورهای اصلی مورد توجه نظام مدیریت شهری، تعیین و انتخاب شده و در مرحله دوم بر اساس محتوا، محتوای برنامه راهبردی تنظیم گردیده است. کلیت این دو بخش در قالب بودجه و اعتبارات مورد نیاز که در واقع نشانگر اولویت‌های در نظر گرفته شده برای کلان‌شهر سنول است تنظیم می‌گردد و بودجه سالیانه مورد نیاز و نحوه هزینه کرد آن را مشخص می‌سازد.
 نکته درخور توجه در خصوص برنامه راهبردی، تنظیم برنامه‌های مدون برای ساختار مدیریتی شهر است. در این ساختار شهردار رئیس حکومت کلان‌شهر است و شورایی تحت عنوان حکومت کلان‌شهری سنول برای انجام وظایف قانونگذاری انتخاب شده است.

اهداف و محورهای برنامه راهبردی سنول (۱۹۹۸)

- کوچک کردن تشکیلات حکومت (خصوصی سازی)؛
- تأکید بر کارایی در مدیریت شهری؛
- مبارزه وسیع با فساد در دستگاه اداری - حکومتی؛
- حفاظت از طبیعت و گسترش فضای سبز؛
- کاهش تولید مواد زائد و تشویق بازیافت.

محتوای برنامه راهبردی

برنامه راهبردی که در قالب اولویت‌های مورد نظر در اهداف و در چارچوب بودجه کلان شهر طبقه بندی می‌شود، شامل موارد زیر است:

- تأمین امنیت شهروندان؛
- تأمین زندگی بهتر شهروندان؛
- تشویق رقابت میان صنایع؛
- تشویق و توجه به فعالیت‌های فرهنگی؛ و
- مسکن و توسعه شهری.

نکات در خور توجه در برنامه راهبردی سنول (۱۹۹۸)

- ۱- تنظیم یک نهاد قانون گذاری با عنوان شورای کلان شهر؛
- ۲- انتخاب یک رئیس حکومت کلان شهری تحت عنوان شهردار؛
- ۳- تأکید بر نظام هزینه‌ای برنامه راهبردی و عملیات اجرایی مرتبط با آن؛ و
- ۴- توجه به جنبه‌های غیر کالبدی و نگرش مبتنی بر تأمین زیرساخت‌های اجتماعی- فرهنگی (مثل مقوله امنیت).

۴- برنامه راهبردی استانول (۱۹۹۸)

برنامه توسعه استانول به عنوان یکی از نمونه‌های شایان توجه در برنامه‌ریزی استراتژیک شناخته می‌شود که ویژگی آن نگرش مبتنی بر هویت بخشی و حفاظت از میراث تاریخی- فرهنگی و طبیعی در این شهر و تأکید بر آن است. به عبارتی، نظام برنامه‌ریزی شهری به جای تغییر و تحول اساسی در ساختارهای شهر، به احیا و بهسازی توجه دارد و سعی می‌کند تا آرمان‌ها و ایده‌های اصلی را در گذشته خود جست‌وجو کند. برای نیل به این مقصود، شهردار در معرفی برنامه راهبردی خود چنین می‌گوید:

«استانول، شهری جهانی است که قلب ترکیه در آن می‌تپد. این شهر که زمانی پایتخت امپراتوری‌های بزرگ بوده است، باید از جهت معماری، خدمات توسعه یافته، برنامه‌ریزی شهری و فرهنگ نمونه باشد. امروزه بیش از هر چیز به صلح و دموکراسی در درون جامعه نیاز داریم. هدف ما شهری متمدن با شهروندان متمدن است. لازمه تمدن، رفاه اجتماعی و اقتصادی است. سایه افکندن مسائل سیاسی و ایدئولوژیک بر حیات کشور ما رسیدن به تمدن را به تعویق انداخته است. امروزه استانول روند تجدید حیات شهرنشینی را طی می‌کند. به رغم همه موانع، امروزه نیاز به توسعه و حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی احساس می‌شود.»

با توجه به نگرش پیش گفته، که بر خاسته از تفکر استراتژیک هویت بخشی است، مهم‌ترین اهداف برنامه راهبردی این شهر به شرح زیر تنظیم می‌شود:

- ۱- ارتقای استانول در حد شهری جهانی با حفظ هویت تاریخی- فرهنگی و حفاظت از ارزش‌های تاریخی- فرهنگی و طبیعی آن؛
 - ۲- کاهش فشار منطقه کلان شهری استانول بر مراکز قدیمی تر و حفاظت از بافت این گونه مراکز؛
 - ۳- جلوگیری از رشد تک قطبی که در زمان حاضر بزرگ‌ترین خطری است که هویت تاریخی شهر استانول را تهدید می‌کند؛ و
 - ۴- گسترش مراکز علمی و بین‌المللی، هنری و تفریحی و ارتقای کیفیت سازمان‌یابی آنها.
- در قالب برنامه راهبردی مذکور، پروژه‌های کلان استانول تا سال ۲۰۲۳ (در قالب برنامه‌های ۲۵ ساله) تنظیم شده است و توجه همه آنها به پروژه‌های احیا و بهسازی شهری، انبیه و محوطه‌های تاریخی، طراحی شهری و امثال آن است.

نکات در خور توجه در برنامه راهبردی استانول (۱۹۹۸)

- ۱- توجه و تأکید مؤثر بر عناصر هویت بخش تاریخی- فرهنگی شهر استانول و محوریت آن در تدوین استراتژی توسعه شهر؛
- ۲- هدایت برنامه‌های توسعه در قالب استراتژی اصلی و اولویت بندی اقدامات اجرایی بر اساس آن؛
- ۳- معرفی میراث تاریخی شهر به عنوان سرمایه اصلی و دارای بازده در جذب توریست و ارزش افزوده اقتصاد شهری؛
- ۴- توجه به ساختارهای تشکیلاتی و سازمانی مرتبط با جذب سرمایه گذاری و حفاظت از میراث تاریخی- فرهنگی شهر؛ و
- ۵- تنظیم پروژه‌های عمرانی شهر در قالب برنامه راهبردی اصلی و هدایت عملیات اجرایی به اهداف استراتژیک.

۵- برنامه‌ریزی راهبردی دور بان (افریقای جنوبی) ۱۹۹۶

تجارب مربوط به تدوین برنامه‌های راهبردی، مختص کشورهای پیشرفته و یا شهرهای آنها نیست، بلکه در زمان حاضر، بیشتر نزدیک به همه شهرهای جهان در تدوین نظام برنامه‌ریزی خود از چنین الگویی استفاده می‌کنند. یکی از این نمونه‌ها که در کشورهای افریقایی به اجرا در آمده، برنامه راهبردی دوربان است که در افریقای جنوبی حکم قطب اقتصادی منطقه کوازولو- ناتال را دارد. در این شهر به دلیل وجود میراث آبارتاید، بی‌عدالتی‌هایی در توزیع خدمات، توسعه مسکن غیررسمی و سکونتگاه‌های پراکنده به چشم می‌خورد. طرح راهبردی این شهر برای مقابله با مسائل پیش گفته از طریق تدوین اهداف بلندمدت و ایجاد شیوه‌هایی برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت تهیه شده است.

نکته مهم و اساسی در طرح دوربان، ضرورت تغییرات اساسی در شکل و عملکرد حکومت محلی است که به عنوان پیش شرط برنامه‌ریزی استراتژیک شناخته می‌شود؛ به این ترتیب که با تشکیل یک شش شورای کلان شهری و ۶ شورای محلی، ضوابط و

مقرراتی برای انتقال و واگذاری مسئولیت به حکومت محلی تدوین می‌گردد و ظرفیت اجرایی آن را افزایش می‌دهد. از بعد روش شناختی، شیوه برنامه‌ریزی استراتژیک دوربان، ساختار منظمی را برای تصمیم‌سازی، برای شکل‌دهی به سیاست‌های منطقی فراهم می‌کند تا بر اساس آن، جهت‌گیری آینده‌شهر تعیین شود و فرایندهای مناسبی برای اجرا طراحی گردد. بر این اساس، برنامه‌ریزی راهبردی، شامل تدوین گزینه‌ها و توافق بر انجام آنهاست که مستلزم بحث و مذاکره بین تمامی قسمت‌های مؤثر در برنامه‌ریزی است. این فرایند در خدمت تسهیل ارتباطات، تعامل و مشارکت است و ارتباطات افقی را به ساختار سازمانی عمودی ارتقا می‌دهد.

برای رسیدن به اهداف پیش‌گفته، در طرح اجرایی، کمیته مدیریت یکپارچه‌ای با ترکیب اعضای حکومت محلی، نمایندگان کارگری و تجاری به منظور هدایت و رهبری اداره‌شهر تشکیل می‌شود. این کمیته در اولین اقدام خود در فوریه ۱۹۹۶ با تشکیل یک کارگاه هم‌اندیشی به تنظیم و اتخاذ رویکردی برای اصول توسعه و تدوین برنامه استراتژیک در ۷ بخش زیر اقدام کرده است:

- ۱- مدیریت؛
- ۲- تأسیسات زیربنایی؛
- ۳- خدمات اجتماعی؛
- ۴- شکل شهر؛
- ۵- توسعه اقتصادی؛
- ۶- مسکن؛
- ۷- امنیت.

با توجه به ساختارهای در نظر گرفته شده، چشم‌انداز آتی کلان‌شهر تا ۲۰ سال آینده تنظیم می‌شود. بر این اساس منطقه کلان‌شهری دوربان به مرکز رشد صنعتی و تجاری، مکان توریستی جذاب و دروازه آفریقای جنوبی تبدیل خواهد شد. در این حالت این ناحیه محیطی امن و آرام خواهد شد با کمتر از ۱۰ درصد بیکاری، که بیش از ۹۰ درصد مردم آن در مسکن‌هایی با خدمات مناسب همراه با کیفیت بالای سکونت و دموکراسی و آزادی زندگی خواهند کرد.

نکات شایان توجه در برنامه راهبردی دوربان (۱۹۹۶)

نگرش جدید، هم در شناخت وضع موجود و هم آینده‌نگری آن دارای تفاوت دیدگاهی عمیقی است. این تفاوت از یک سو به شناخت ساختارهای اصلی شهر به جای بررسی‌های جزئی و غیر مرتبط با بخش‌های دیگر مربوط است و از طرف دیگر در نگاه به آینده است که آن را در فضای رقابتی و تعیین موقعیت و جایگاه شهر در مقایسه با سایر عناصر مورد بررسی قرار می‌دهد

- ۱- تأکید بر ضوابط و مقررات و ایجاد حکومت محلی؛
 - ۲- تدوین فرایندی از مشارکت بین اجزای مؤثر در برنامه‌ریزی؛
 - ۳- توجه به نهادهای اجتماعی-اقتصادی در برنامه‌ریزی راهبردی؛ و
 - ۴- تشکیل مدیریت یکپارچه با حضور نمایندگان کارکردی-تجاری و اعضای حکومت محلی.
- ۶- تجارب حاصل از نگرش ساختاری-راهبردی در شهرهای مختلف جهان
- برنامه‌های توسعه شهری در شهرهای مختلف جهان، اگر چه با توجه به ویژگی‌های هر شهر و نیازهای گوناگون توسعه شهری تفاوت دارد اما در عین حال در برخی مقولات دارای اشتراک فراوانند. مهم‌ترین این مشترکات که نیازهای عام برنامه توسعه شهری (در قالب راهبردی) برای اجرایی شدن است، بدین شرح‌اند:

۱- تشکیل ساختار مدیریتی مقتدر و حتی در حد تشکیل حکومت محلی مستقل برای هدایت و اجرای برنامه توسعه: این اصل در حقیقت فصل مشترک بین اکثر برنامه‌های توسعه شهری در گروه کشورهای مختلف است که قبل یا هم‌زمان با تدوین برنامه، نظام اجرایی مرتبط با آن نیز مشخص می‌شود و بر اساس آن برنامه اجرایی اعلام می‌گردد. نکته‌ای که در هر یک از برنامه‌های توسعه در شهرهای مهم جای توجه دارد، وجود یک نهاد مقتدر محلی برای اجرای برنامه است که عموماً از بالاترین سطوح اجرایی شهر، شهرستان و یا فدرال برای عضویت در آن دعوت می‌شود و مجموعه‌ای را به وجود می‌آورد که ضریب اجرایی طرح را از همان ابتدا بالا می‌برد و قابلیت‌های آن را برای انجام فراهم می‌آورد.

۲- تدوین هدف کلان و مشخص برای ایجاد چشم‌انداز توسعه شهری: وجود هدفی اصلی که مبنای تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های توسعه شهری را فراهم آورد، از جمله اشتراکات برنامه‌های توسعه شهری با نگرش راهبردی است. به عبارتی، مفهوم غایی هر برنامه راهبردی، تدوین افق کلان و هدایت اقدامات برای دستیابی به آن است. این هدف که بر اساس فرصت‌ها و امکانات جامعه شهری تدوین می‌گردد، عموماً بر گرفته از ساختارهای اصلی شهر و ویژگی‌هایی است که می‌تواند در اجرای بهتر راهبرد، مدنظر قرار گیرد و تضمین‌کننده توسعه شهری باشد.

۳- تأکید بر جنبه‌های غیرکالبدی و توجه به نیازهای اجتماعی مردم: رویکرد جدید برنامه‌ریزی توسعه شهری، حد انتظارات را از تأمین نیازهای اولیه و ابتدایی در زمینه تأسیسات و خدمات شهری فراتر برده و به نیازهای اجتماعی رسانده است. توجه و تأکید بر مقولاتی همچون آسایش، کیفیت زندگی، امنیت سکونت و آرامش در شهر که با شاخص‌های رفاه اجتماعی بیان می‌گردند، از جمله مشترکات برنامه‌های توسعه شهری است که در آن به تأمین نیازهای مختلف شهروندان توجه ویژه‌ای می‌شود.

۴- تشکیل نهادهای قانون‌گذار و تدوین قوانین مورد نیاز شهری تحت عنوان شورای کلان‌شهر و یا مجلس محلی: در برخی برنامه‌های توسعه شهری، به دلیل ویژگی‌های نظام برنامه‌ای و ضرورت ایجاد قوانین و ضوابط مدون، تشکیل نهادی قانون‌گذار

نکته مهم و اساسی در طرح دوربین، ضرورت تغییرات اساسی در شکل و عملکرد حکومت محلی است که به عنوان پیش شرط برنامه ریزی استراتژیک شناخته می شود؛ به این ترتیب که با تشکیل یک شورای کلان شهری و شش شورای محلی، ضوابط و مقرراتی برای انتقال و واگذاری مسئولیت به حکومت محلی تدوین می گردد و ظرفیت اجرایی آن را افزایش می دهد

برای تأمین نیازهای ضروری و اولیه برنامه توسعه پیش بینی می شود. وظیفه اصلی این نهاد، تصویب قوانین و ضوابط مورد نیاز برنامه توسعه شهری در کوتاه ترین زمان و با حداکثر کارایی است، تا از این طریق خلأهای قانونی موجود برای توسعه شهری نیز تکمیل گردد.

۵- تأکید بر مشارکت محلی و حضور نیروهای با نفوذ محلی در برنامه توسعه شهری: دیدگاه جدید بر نامهریزی توسعه شهری به دلیل تأکید بر برنامه ریزی از پایین به بالا، توجه ویژه ای به حضور نیروهای مؤثر در فرایند برنامه ریزی دارد. به همین دلیل از همه نیروهایی که به نوعی در تدوین و اجرای برنامه توسعه نقش دارند استفاده می شود. این خصیصه به نوعی در همه برنامه های توسعه شهری با سطوح مختلف وجود دارد و در آن سعی شده است تا از حضور مؤثر هر یک از افرادی که به نوعی در نظام برنامه ریزی تأثیر دارند، استفاده شود.

امکان سنجی اجرای طرح ساختاری-راهبردی در ایران

با توجه به وجود تجربه جهانی و طیف گسترده شهرهای مختلف استفاده کننده از برنامه ریزی راهبردی آن اعم از کشورهای آمریکایی، اروپایی، آسیایی و حتی افریقایی، باید گفت که شاید نظام برنامه ریزی ایران، جزو معدود کشورهای است که تا کنون از این الگو به طور مشخص در هیچ یک از شهرهای خود استفاده نکرده است. اگر چه از دهه ۱۳۷۰ شمسی، در اقداماتی همچون طرح استراتژیک تهران ۸۰ و با طرح مجموعه شهری تهران به استفاده از مبانی نظری این الگو اقدام شده، اما هنوز چنین چارچوبی به طور کامل مورد استفاده قرار نگرفته و عملاً نیز طرحی با این الگو به تصویب عالی ترین مرجع تصویب-یعنی شورای عالی معماری و شهرسازی ایران- نرسیده است.

بنا به این ضرورت، ایجاد تغییر در شیوه تهیه طرح های توسعه شهری اقدامی حتمی است که انجام آن در اولین زمان، اجتناب ناپذیر است؛ ولی در مقابل باید دید که نظام برنامه ریزی شهری کنونی کشور تا چه اندازه توانایی پذیرش چنین تحولی-و به عبارتی آمادگی لازم برای انجام آن- را دارد.

الف: امکانات (فرصت ها) و محدودیت ها (تهدیدها) نظام برنامه ریزی شهری ایران برای ایجاد تحول

-امکانات و فرصت های موجود

- رویکرد انتقالی حاضر در نظام برنامه ریزی ملی از نظام های متمرکز، اقتدار دولت و اقتصاد دولتی به ارزش های محلی؛ - توجه به اصل مشارکت و حضور نهادهای غیردولتی در سطوح مختلف (افزایش تعداد NGOها در رشته های مختلف)؛ - رواج بحث های نظری و حتی محاوره ای در واژه هایی همچون جامعه مدنی، دموکراسی مشارکتی، دولت پاسخگو و تکتگرایی (پلورالیسم) توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و نظایر اینها؛

- وجود نظام سلسله مراتب برنامه ریزی در ایران از سطح ملی (برنامه های پنج ساله توسعه) به سطح منطقه ای (پهنه بندی ده گانه طرح کالبدی ملی ایران) و سطح ناحیه ای (۸۳ ناحیه معرفی شده برای مناطق مختلف)؛ - بروز تمایلات و گرایش های مختلف در بین نهادهای تهیه کننده طرح (مشاوران) و دستگاه های ارجاع دهنده (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور) برای ایجاد تغییر در نظام برنامه ریزی شهری؛ و

- انعطاف پذیری طرح ساختاری-راهبردی برای انطباق با شرایط بومی کشور و امکان استفاده از آن در قالب های موجود، به این ترتیب که الگوی طرح ساختاری-راهبردی در اصول خود، مبتنی بر نظام نظری منسجم و هماهنگ است که، برخلاف الگوی طرح های جامع-تفصیلی، می کوشد شکل و محتوای طرح های توسعه شهری را در انطباق با مجموعه عوامل و نیروهای واقعی مؤثر در توسعه و عمران شهری تهیه کند و به اجرا بگذارد.

محدودیت های موجود

- وجود معضل بزرگ و پیچیده ای به نام مقوله زمین شهری که تبدیل به کالایی با ارزش افزوده بالا و رانت اقتصادی گشته و به دلیل ضعف در نظام آمایش شهری منجر به حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی شده است؛ - وجود بحران مسکن و فقدان حداقل های موجود برای اسکان شهروندان؛ - عدم تعادل در نظام توسعه شهری و بروز پدیده مهاجرت در کلان شهرهایی همچون تهران، مشهد و سایر شهرهای بزرگ ایران؛ - فقدان منابع مالی لازم برای اجرای طرح های توسعه شهری، به وسیله شهرداری ها و نهادهای مؤثر در توسعه شهری؛ - عدم ثبات در تصمیم گیری و مدیریت توسعه شهری؛

- ناهماهنگی در قوانین موجود نظام شهرسازی کشور (خصوصاً قوانین شهرداری ها و مدیریت شهری)؛ - مشکلات ناشی از حقوق مالکیت اراضی و قوانین مربوط به آن؛

- ضعف برنامه ریزی و مدیریت محلی نهادهای تصمیم گیرنده در زمینه توسعه شهری؛ و - عدم پذیرش طرح توسعه از سوی مردم و شکل نیافتن الگوی مشارکت در بین مخاطبان طرح.

ب: پیش شرط های لازم برای ایجاد تغییر در نظام برنامه ریزی شهری ایران

قبل از ارائه پیش شرط های لازم برای تهیه طرح توسعه شهری در قالب ساختاری-راهبردی، ضروری است که الگوی ایده آل

چنین شیوه‌های مورد دقت قرار گیرد. به عبارتی، اگر روش مرسوم ماکس ویر مورد نظر باشد [۲۰]، نخست باید شکل ایده‌آلی از این الگو ترسیم کرد و سپس براساس آن به بیان شرایط و امکانات نظام برنامه‌ریزی کنونی توسعه شهری برای رسیدن به آن پرداخت. بدیهی است که هدف از این قیاس، رسیدن به کمال مطلوب نیست بلکه صرفاً نشان دادن خلأهای موجود و مشکلات دستیابی به نظام مورد نظر است.

الگوی ایده‌آل برای تغییر و تحول

با توجه به مجموع مباحث قبلی در خصوص الگوی مطلوب توسعه شهر، مؤلفه‌های زیر جزو شرایط لازم برای شکل‌گیری طرح توسعه شهری به شمار می‌آیند:

- نظام مدیریت مقتدر محلی (حکومت محلی)؛
- وجود سیاست‌های مصوب در طرح‌های بالادست و اهداف روشن برای سطوح شهری؛
- وجود نظام اطلاعاتی مدون و بهنگام با جزئیات قابل استناد و تأیید شده از سوی مراجع رسمی؛
- وجود نظام آمایش سرزمین و تدوین استراتژی‌های توسعه شهری (خصوصاً در زمینه استقرار جمعیت و فعالیت)؛
- وجود نیروهای متخصص و کارآزموده در سطوح تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های توسعه شهری؛
- پذیرش اصل شهروند مداری و دخالت مردم در تصمیم‌گیری و اجرای طرح؛
- شناسایی و کنترل نیروهای غیررسمی و پنهان مؤثر در توسعه نامتوازن شهری (همانند نیروهای مؤثر بر ساخت و ساز شهری)؛
- قبول اصل مشارکت در برنامه‌ریزی و اجرا برای همه سطوح تصمیم‌گیری؛
- تأمین منابع مالی مکفی برای اجرای طرح از طریق منابع معین؛
- ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری و عدم دخالت سلابی در تصمیمات؛
- برنامه‌ریزی همزمان در نظام توسعه روستایی به منظور کنترل تأثیرات سوء ناشی از ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای و مهاجرت؛
- وجود برنامه‌ریزی مداوم و هماهنگ با جریان‌ات، برای حفظ پویایی کامل طرح؛
- پذیرش طرح از جانب ذی‌نفعان و مخاطبان (دستگاه‌های اجرایی مرتبط و مردم) به عنوان سند برنامه لازم‌الاجرا؛ و
- واقعی دیدن پیشنهاد‌های طرح و ارائه الگوهای ساده برای دستیابی به اهداف.

[یادداشت]

۱- وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و معماری، «مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهری»، کمیته تعریف، شرح خدمت و قراردادها ۱۳۷۸.

۲- همان مأخذ، ص ۱۵.

3- structure plan

4- Whittle

۵- طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران، سازمان مدیریت برنامه‌ریزی، ۱۳۷۱.

۶- شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸.

۷- در این خصوص، مدل‌هایی از گری‌تاینشتر وجود دارد که می‌گوید:

.....مگر ما همچون کسی است که تازه مشق بیولوژی می‌آموزد و همیشه نظرش به نت‌فیل و بعد است، بدون آنکه به روح مولود توجه کند (ماخذ: استولیر، اسرار جهان کوانتومی، ترجمه کمال‌الدین سید یحیی، ۱۳۷۶، مقدمه کتاب)

8- development plan

9- master plan

10- Master plan, City and Country of San Francisco, Department of city planning, 1986.

۱۱- سرنوشت‌های استراتژیک معرفی شده از منابع اینترنتی زیر که با عنوان برنامه استراتژیک کلان‌شهرها استفاده قابل‌شده است، WWW.Cityoftehran.org/Strategic plan

12- Strategic Plan for London.

13- (Greater London Council) GLC

14- London Development Agency (LDA)

15- (Spain) Development Strategy (SDS)

16- Grand Strategy

۱۷- اولین برنامه توسعه شهری لندن در سال ۱۹۴۵ به دست آرکرامز براساس الگوی برنامه‌ریزی جامع تهیه شد که با توجه به شرایط شهر لندن پس از جنگ جهانی دوم، نقش مؤثری در هدایت توسعه این شهر داشت. نوعی برنامه‌ریزی در ۱۹۷۰ با تغییر در شیوه برنامه‌ریزی، در قالب طرح ساختاری و طرح محلی ارائه می‌شود. سومین طرح توسعه به دنبال تغییر در سیاست‌های مارگارت تاتچر و روی آوردن انگلستان به نظام تقویمی در سال ۱۹۸۴، با بازنگری در طرح ۱۹۷۰ انجام می‌شود و چهارمین برنامه نیز در قالب برنامه‌ریزی لندن در سال ۱۹۹۸ تدوین و ارائه می‌گردد.

۱۸- در این برنامه بیش از ۱۰۰ راهبرد جزئی و مبانی در قالب راهبردهای کلان‌سنگه ارائه می‌شود.

19- Durban Structure Plan, General Overview:

WWW.Durban.gov.za/urban

۲۰- در این روش که براساس الگوی مورد استفاده ماکس ویر در مباحث مختلف علوم اجتماعی مطرح شده است، یک الگوی ایده‌آل به عنوان کمال مطلوب فرض می‌شود و براساس آن مشخصات انجام‌شدنی تعریف می‌شود. (برای مطالعه بیشتر، نک. شهر در گذر زمان، نوشته ملکس ویر، ترجمه شیوا کلویانی، ۱۳۷۵)

۲۱- برای مطالعه بیشتر، نک. وزارت مسکن و شهرسازی، برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری، مهندسان مشاور رفاه، ۱۳۸۰.

نگرش راهبردی بنا به ویژگی ماهوی به شناسایی و تعیین جایگاه شهر در نظام بیرونی می‌پردازد و سعی در تعیین نقش و راهبرد آینده شهر در منطقه شهری دارد

انطباق بین الگوی مطلوب و وضع موجود نظام برنامه‌ریزی شهری

در صورتی که شرایط و ویژگی‌های موجود نظام برنامه‌ریزی شهری ایران و خصوصاً محدودیت‌های موجود در راه توسعه شهری با ایده‌آل‌های مطلوب آن مقایسه شود، شکاف عمیقی بین این دو مشاهده می‌گردد. ولی از آنجا که حل هر مشکلی نیازمند حرکت گام به گام و تدریجی برای رفع آن است، ضروری است که برای پر کردن این شکاف نیز به روند تدریجی متوسل شد؛ زیرا اصولاً انجام هر تحول و تکاملی در نظام طبیعت، مستلزم حرکت بطئی و آهسته است.

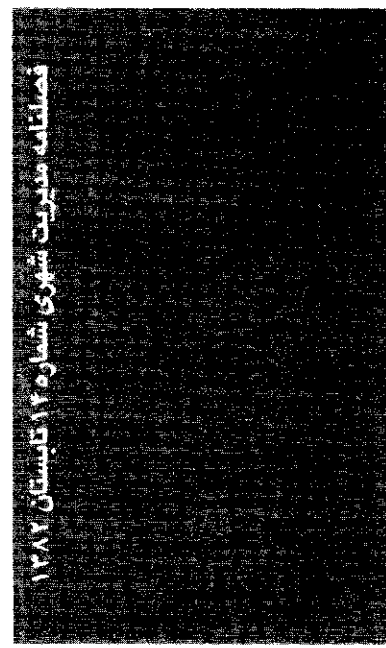
در این روند تدریجی باید به اولویت بندی پیش شرطها و راه‌های اقدام برای حل آنها، فکر شود. به عبارتی، انبوه پیش شرطها با انبوه اقدامات مرتبط، عملاً تناقضی را به وجود می‌آورد که حل آن در کوتاه مدت امکان‌پذیر نیست و حتی بعضاً ممکن است رفع کننده اقدامات دیگر و یا رفع امکانات مطلوب به وجود آمده نیز باشد.

برای انجام اولویت بندی، در مرحله نخست، بازگشتی به شرایط عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران (مراحل پنج گانه پیش گفته) و همچنین مقایسه این شرایط با الگوی طرح ساختاری - راهبردی (تجارب شهرهای جهانی) ضروری است. براساس مطالعات قبلی، پنج عنوان عمده به عنوان مقولات اصلی طرح گردیده‌اند. نخست ضروری است که از بین عناوین پنج گانه، انتخاب مناسبی صورت گیرد و سپس اجزای پیش بینی شده در آن با توجه به الگوی مطلوب اولویت بندی شود. برای نیل به این منظور، تسریع در انجام مراحل مختلف تحول نیز ضروری است، زیرا قاعدتاً تصمیم‌گیری بموقع و سریع هر چند هم دقیق نباشد به مراتب بهتر از این است که تصمیم صحیحی با تأخیر زیاد گرفته شود. سرعت تحولات و دگرگونی‌های حاضر در عرصه نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به قدری زیاد است که عقب ماندگی از آن باعث ناممکن شدن جبران مافات می‌گردد.

ج: اولویت بندی اقدامات لازم در جهت تغییر نظام برنامه‌ریزی شهری

اقدامات مورد نیاز برای ایجاد تغییر در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران در قالب هر یک از موارد اشاره شده قبلی به شرح زیر است:

- ۱- احمدی، بابک. ساختار و هرمنوتیک. نشر کام نو، تهران، ۱۳۸۸، چاپ دوم.
- ۲- احمدیان، رخشا. «تتلاف زمان در مرحله تصویب طرح‌های شهرسازی». مجله شهرداریها، شماره ۲۲، سال ۱۳۸۰.
- ۳- احمدیان، رضا. امکان‌سنجی کاربرد طرح ساختاری-راهبردی در هدایت توسعه شهری ایران. پایان‌نامه دکتری شهرداری، مرکز علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۸.
- ۴- اسکویزی، ی. ج. اسرار جهان کوانتومی، ترجمه کامل الدین سید یعقوبی، انتشارات سروش، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۶.
- ۵- باغکف، رامال. برنامه‌ریزی تعاملی: مدیریت هماهنگی تحول برای ساختن آینده سازمان، ترجمه سهراب خلیلی شویبی، انتشارات مهر، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۵.
- ۶- وایسون، جان ام. برنامه‌ریزی استراتژیک برای سازمان‌های دولتی و غیردولتی، ترجمه عباس موریز، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۲.
- ۷- میسین جان و دیکنان: استراتژی معاصر، ترجمه خدیجه‌زایی، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، تهران، ۱۳۶۹.
- ۸- پلانک، ماکس (با مقدمه‌ای از آلبرت اینشتین): علم به کجا می‌رود، ترجمه احمد آرام، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۵۲.
- ۹- ثلثی، محمد. وضعیت حقوقی اراضی پلیر و موات سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۳.
- ۱۰- سیزمن، برنارد. بودجه پیشینه برنامه‌ریزی در ایران مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۴.
- ۱۱- سعیدنیا، احمد. تجدید نظر در تعاریف، مفاهیم و محتوای طرح‌های توسعه شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹.
- ۱۲- ماجدی، حمید (و همکاران). مبانی و جارجوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های جامع شهری، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸.
- ۱۳- مک‌نولد، تاساچ. برنامه‌ریزی در ایران، براساس تجارب کرده مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی‌اعظم محمد بیگی، تهران، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.



اقدامات لازم برای رفع مشکلات مبانی نظری طرح‌های توسعه شهری ایران:

تبدیل الگوی خطی فرایند سه گانه شناخت، تحلیل، طرح به الگوی چرخه‌ای مبتنی بر اهداف، راهبرد و سیاست در برنامه‌ریزی؛ استفاده از نظریات سیاسی و اجتماعی، خصوصاً برنامه‌ریزی دموکراتیک و مشارکت اجتماعی، نیازهای اجتماعی و فرهنگی مردم؛ تهیه برنامه با رویکرد از پایین به بالا، براساس تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری؛ اتکا به اصول توسعه پایدار و توجه به مفاهیم آن؛ هدف‌گرا بودن برنامه‌ریزی شهری در زمینه تدوین اهداف، روش و جمع‌آوری اطلاعات پایه؛ و تأکید بر اهداف اجتماعی و فرهنگی و مفاهیم کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی.

اقدامات لازم در خصوص تهیه و تدوین طرح‌های توسعه شهری:

شناسایی عناصر اصلی ساختار شهری و تهیه طرح براساس و تعیین روابط متقابل بین هر یک از مجموعه نظام شهری؛ تدوین طرح در چارچوب اهداف و سیاست‌های طرح‌های بالادست؛ تدوین اهداف، راهبرد و سیاست‌های مورد نیاز توسعه و عمران شهر و نحوه استفاده از اراضی و فضاهای شهری؛ توجه به کاربری زمین به عنوان موضوعی محلی و امکان مدیریت آن در طرح (ارائه ضوابط محلی)؛ ارائه طرح به اقتضای میزان (امکان) مداخله، موضوع مداخله، مکان مداخله (موضوعی، موضوعی)؛ تأکید بر انعطاف‌پذیری، پویایی و اصلاح‌پذیری طرح‌های توسعه شهری و یا تجدیدنظر در طرح به وسیله مسئولان محلی؛ توجه به طراحی شهری با هدف اعتلای کیفیت محیط شهری، پایداری محیط و ارزش‌های استفاده‌کنندگان؛ در نظر گرفتن کلیت شهر و بررسی ارتباط بین اجزا و عناصر اصلی آن؛ تدوین چشم‌انداز به جای پیش‌بینی در خصوص آینده‌نگری و تحلیل؛ تهیه طرح براساس الگوهای کلی و عام مورد نیاز شهر - و نه صرفاً براساس رعایت مفاد شرح خدمات مشخص؛ سوق یافتن مطالعات به سمت مباحث علوم اجتماعی و علوم انسانی و تأکید بر اهداف اجتماعی و فرهنگی همانند کیفیت زندگی، عدالت اجتماعی و نظایر اینها؛

تأکید بر نظام سکونت محلی و برنامه‌ریزی بومی به عنوان پایه تقسیمات کالبدی و اجتماعات محلی؛ بررسی تعیین تأثیر گروه‌های ذی‌نفع محلی مؤثر در طرح؛

تدوین طرح و راهبردهای آن براساس نیازها، مشکلات و امکانات واقعی؛ انعطاف‌پذیری در مطالعات تهیه طرح براساس راهنمای کلی با حفظ انعطاف‌پذیری در تعیین موضوعات مطالعاتی؛ دسته‌بندی ارائه طرح‌ها براساس محدوده‌های مورد نیاز مثل طرح محلی، موضوعی، طرح ناحیه‌مداخله؛ سنجش تحقق‌پذیری طرح‌ها و امکان‌سنجی اجرای آنها با توجه به تأمین منابع مالی برنامه‌های پیشنهادی؛ تدوین طرح براساس الگوهای کلی و عام همانند: الگوی کلی ساختاری و پیکربندی شهری، الگوی عمومی کاربری زمین و قضا، الگوی استخوان‌بندی شبکه ارتباطی، فضای سبز و باز، مراکز فراغتی، فرهنگی، تفریحی؛ ارائه الگوهای کلی نظام سلسله مراتب توزیع تسهیلات و خدمات رفاهی شهری براساس نیاز - و نه روابط هندسی خشک؛ و اولویت بندی اقدامات به همراه بودجه بندی و تأمین منابع مالی و امکان‌سنجی اجرای پروژه‌ها.

اقدامات لازم برای رفع مشکلات نظام اجرایی طرح‌های توسعه

توجه به مفهوم بازنگری و اصلاح مداوم در فرایند اجرای طرح؛ تقویت سازمان‌های اجرایی و مؤسسات حرفه‌ای برنامه‌ریزی برای گسترش نظام اجرای طرح؛ چند مرحله‌ای کردن نظام اجرای طرح شامل؛

الف: اقدامات مستقیم: تعیین بودجه، به دست آوردن زمین و طرح مداخله؛ ب: اقدامات غیر مستقیم: ضوابط منطقه بندی، مقررات تفکیک زمین، عوارض زمین و ساختمان؛ و ج: اقدامات اداری: ایجاد تشکیلات کارآمد برای اجرا و نظارت. تدوین نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت اجرای طرح برای هماهنگی لازم میان اجزای مختلف طرح ساختاری - راهبردی؛ تفکیک روند برنامه‌ریزی به دو سطح راهبردی و اجرایی و تلفیق عوامل برنامه‌ریزی با عوامل اجرایی و مشارکت عمومی؛ و تقویت سازمان‌های اجرایی و مؤسسات حرفه‌ای برنامه‌ریزی برای گسترش نظام اجرای طرح توسعه شهری.

اقدامات لازم در خصوص رفع مشکلات نظام تصویب طرح‌های توسعه شهری

تفکیک نظام تصویب به دو سطح مرکزی و محلی براساس مقیاس و مشخصات طرح توسعه؛ افزایش اختیارات نهادهای محلی از طریق تشکیل سازمان‌های برنامه‌ریزی محلی و اعطای اختیارات به آنها؛ تدوین راهنماهای تکمیلی برنامه‌ریزی برای مشخص شدن مراحل تهیه و تصویب طرح و تسریع در مراحل تأیید طرح؛ و ساده کردن مراحل تصویب طرح‌های محلی و واگذاری اختیارات به نهادهای محلی.

اقدامات لازم در خصوص تهیه طرح‌های فرادست

تهیه و تصویب سیاست‌های کلان سرزمین و تدوین چارچوب نظام اسکان جمعیت و فعالیت؛ تهیه طرح براساس سیاست‌های ملی - منطقه‌ای و تفسیر و تشریح طرح به اقتضای شرایط ناحیه مورد نظر؛ و تهیه طرح توسعه در دو سطح ساختاری و محلی با توجه به چارچوب مصوبات رسمی نظام برنامه‌ریزی کشور.

اقدامات لازم در خصوص تدوین ضوابط و مقررات

تدوین قوانین پایه در خصوص نحوه استفاده از اراضی شهری و تدقیق قوانین روشن کاربری اراضی؛ تدوین قوانین و ضوابط متنوع و متعدد بر اساس نیاز طرح‌های ساختاری - راهبردی، همچون ضوابط زیست محیطی؛ استفاده بهینه و پایدار از اراضی شهری در جهت حفظ منافع عمومی از طریق:

واگذاری مالکیت اراضی شهری به شهرداری‌ها و نهادهای عمومی؛ و جذب بخشی از اضافه ارزش زمین به منظور تأمین رفاه عمومی.

استفاده از روش‌های منطقه بندی معطف به جای منطقه بندی ثابت در مواردی همچون: منطقه بندی نقطه‌ای، منطقه بندی قراردادی، و منطقه بندی خوشه‌ای [۲۱].

د: اولویت بندی اقدامات بر اساس نیاز دستگاه‌های اجرایی ذی ربط

همان گونه که بیان شد، انجام همزمان و یکباره کلیه موارد مطرح شده در خصوص رفع مشکلات موجود نظام برنامه‌ریزی شهری ایران امکان پذیر نیست و عملاً هیچ نظامی یکباره توان حل همه مشکلات خود را ندارد. به همین دلیل، اولویت بندی اقدامات و ایجاد سلسله مراتب در آنها ضروری است.

برای نیل به این منظور باید متولیان و دستگاه‌های اجرایی ذی ربط هر بخش مشخص گردد و بر اساس آن، شرایط و مقتضیات مربوط به هر یک، برای انجام پیشنهادها تعیین شود. در صورتی که هر یک از شش مقوله بررسی شده با توجه به مسئولان مرتبط بررسی شوند، موارد زیر به دست می‌آید:

مبانی نظری طرح و نظام تهیه و تدوین طرح به عهده مشاوران تهیه کننده طرح است.

نظام اجرای طرح به عهده شهرداری و مجموعه دستگاه‌های اجرایی مرتبط در امر توسعه شهری است.

نظام تصویب طرح به عهده ۱۲ عضو اصلی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.

تهیه و تدوین طرح‌های بالادست به عهده وزارت مسکن و شهرسازی (طرح کالبدی ملی ایران) و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (طرح توسعه اقتصادی - اجتماعی) است.

تدوین ضوابط و مقررات به عهده دو رکن اصلی نظام، یعنی دولت - به عنوان پیشنهاد دهنده لوایح - و مجلس شورای اسلامی - به عنوان تصویب کننده قوانین در سطح ملی - است. تدوین ضوابط محلی نیز به عهده شوراهای اسلامی شهر است.

از بین موارد یاد شده، تنها بند اول در اختیار نهادهای غیردولتی است (مبانی نظری و تهیه و تدوین طرح). اگر چه انجام آن نیز باید بر اساس مصوبات مراجع دولتی باشد، اما به هر حال به دلیل تولید بخش خصوصی در آن، ضریب سرعت بالاتری دارد. در عین حال، زمینه‌های اولیه برای طرح مسائل جدید در خصوص تدوین مبانی نظری و نظام تهیه و تدوین طرح از سال‌های گذشته به وجود آمده و به نوعی امکان ایجاد تغییر و تحول فراهم شده است.

نتیجه گیری

بیش از سه دهه است که شیوه تهیه طرح‌های جامع به روش سنتی که سعی در شناسایی و تحلیل همه متغیرهای شهری و آینده‌نگری مبتنی بر مطلق اندیشی داشت، در نظام برنامه‌ریزی جهانی منسوخ شده است.

نگرش سیستمی مبتنی بر روش ساختاری و راهبردی واجد ویژگی اعطاف پذیری و انطباق با شرایط و نیازهای گوناگون نظام شهری است.

شهرها به عنوان سیستم‌های پویا و در عین حال پیچیده که ذاتاً از وجوه مختلف تشکیل شده‌اند، نیازمند استفاده از نگرش سیستمی در شناسایی اجزای درونی و نگرش بیرونی در نظام پیرامونی اند.

نگرش ساختاری، بنا به ماهیت به تعریف و شناسایی اجزای درونی می‌پردازد و روابط بین اجزای شهر را به صورت روابط متقابل و متعامل بررسی می‌کند.

نگرش راهبردی بنا به ویژگی ماهوی به شناسایی و تعیین جایگاه شهر در نظام بیرونی می‌پردازد و سعی در تعیین نقش و راهبرد آینده شهر در منطقه شهری دارد.

تجارب مربوط به تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه در کلان شهرهای مختلف نشان دهنده ترکیب مناسب از دو جزء اصلی مطالعات (ساختاری، راهبردی) برای رسیدن به برنامه مدون است که بنا به نیاز و نگرش نظام برنامه‌ریزی هر کشور، یکی از وجوه و یا هر دوی آنها مبانی بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند.

شهرهای ایران به دلیل وجود تفاوت‌های اساسی در کمیت و کیفیت مسائل و مشکلات جامعه شهری، نمی‌توانند از شرح خدمات واحدی پیروی کنند و برای تهیه طرح‌های توسعه شهری از شرح خدمات تئپ استفاده کنند، بلکه باید به تناسب نیاز و ویژگی‌های هر شهر، ضرورت کاربرد مطالعات ویژه در حوزه‌های ساختاری (اجزای درونی) و راهبردی (اجزای بیرونی) دنبال گردد تا بتوان در قالب ویژگی‌های شهری به انجام مطالعات مورد نیاز پرداخت.

۱۲- مهندسان مشاور فریاد: برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، جلد اول: زمینه‌ها و علل پیدایش طرح‌های ساختاری - راهبردی، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، تابستان ۱۳۷۹.

۱۳- مهندسان مشاور فریاد: برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، جلد چهارم: چنگاه برنامه‌ریزی ساختاری - راهبردی در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، تابستان ۱۳۸۰.

۱۴- مهندسین مشاور بوند - گنو: طرح توسعه لندن بزرگ، برنامه‌ریزی برای آینده لندن، مصوب کمیته برنامه‌ریزی، ۱۹۸۴.

۱۵- مهندسین مشاور زیستا طرح‌ریزی طرح‌های جامع شهری در ایران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۱.

۱۶- مهندسین مشاور شایخند: شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران، جلد سوم: شناسایی شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۷۹.

1- Appelbaum, Steve: "The strategic management model". A prescription for the CEO, International journal of public management, Volume 4, No1, 1991.

2- Campbell, Scott and Susan Fainstein: Reading in Planning Theory, Uk, 1996.

3- Calanese, Asynder: Urban Planning, McGraw Hill, 1988.

4- Chadwick, George: Concept of Systems Planning, 2002.

([http://www.hip.usen.my/support/phd/llm/Final/ch2/planning theory.html](http://www.hip.usen.my/support/phd/llm/Final/ch2/planning%20theory.html))

5- Chandler, Alfred: Strategy and Structure, Chapters in the History of the American Enterprise, M.I.I, press 1992.

6- Davidoff, Paul & Thomas Rainer: "A Choice Theory of Planning", Journal of the American institute planners, 1962.

7- Davidoff, Paul: Metropolitan Strategic Planning, 2002.

(ucp/notes.pdf)

8- Department of city planning: Master Plan, City and County of San Francisco, Objectives and Policies, 1984.

9- Durban Structure Plan, General Overview: In this site: <http://www.durban.gov.za/urbanstrategy/publications/reports/greenp/genoview/pdf>.

10- Fainstein, Susan & Norman Fainstein: "City Planning and Political Values", in Reading Planning Theory, chapter 12, 1996.

11- Strategic Plan for Barcelona. In this Site: <http://www.cityoftehran.com/bercelona/main/adp>.

12- Strategic Plan for Istanbul. In this Site: <http://www.cityoftehran.com/Istanbul/main/Asp>.

13- Strategic Plan for London. in this site: <http://www.cityoftehran.com/London/main.Adp>.

14- Whittick, Amokl: Encyclopedia of Urban Planning, MC Graw, Hill, Inc, 1974.