

بخش ویژه

برنامه ریزی و مدیریت استراتژیک شهری



چکیده:

به دنبال تحولات وسیع و عمیق در حیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه بشری در چند دهه اخیر و آغاز «عصر پسامدرن»، اینک دانش و تجربه برنامه ریزی نیز وارد دوران بحران، ابهام و چالش جدی شده است. در این میان انبوهی از نظریه ها و پارادایم های جدید، از جمله رویکرد برنامه ریزی راهبردی، در کشورهای پیشرفته - و به تبع آن در سراسر جهان و از جمله ایران - مطرح شده است که به نوبه خود انبوهی از مسائل و مشکلات جدید نظری و عملی را به همراه آورده است. در این مقاله با نظری کوتاه به تجارب جهانی، سعی شده است که امکانات و محدودیت های کاربرد برنامه ریزی راهبردی در ایران به اختصار بررسی و معرفی گردد.\*

## امکانات و محدودیت های کاربرد برنامه ریزی راهبردی در ایران

چو ادموندزاده  
کارشناس ارشد علوم اجتماعی  
و پژوهشگر مطالعات شهری  
Email: Contact us@farnahad.com

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۲ تابستان ۱۳۸۷

## ۱- تحولات نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری

دانش برنامه‌ریزی شهری در اوایل قرن بیستم در انگلستان و آمریکا پا گرفت که اولین نظریه پردازان مهم آن اینتر هوارد و پاتریک گدیس بودند. این دو نظریه پرداز هر دو در اصل زیست‌شناس بودند، و با استفاده از اصول بوم‌شناسی و زیست‌شناسی نظریه شهرسازی آرگانیک را مطرح ساختند که تحت تأثیر شرایط آن زمان با نظریه کارکردگرایی شهرسازی مدرن (منشور آتن - ۱۹۳۳) در هم آمیخت و به عنوان الگوی برنامه‌ریزی جامع یا برنامه‌ریزی عقلانی در سراسر جهان به کار گرفته شد. در واقع مبانی نظری برنامه‌ریزی جامع (به صورت طرح‌های جامع - تفصیلی) کمتر از نیم قرن بر تفکر علمی شهرسازی جهان حاکم بود و تا حدود دهه ۱۹۶۰ در خاستگاه خود دوام آورد.

در یک جمع‌بندی تاریخی می‌توان گفت که «برنامه‌ریزی مدرن» یکی از دستاوردهای «عصر مدرنیسم» محسوب می‌شود که مبانی فلسفی و اجتماعی آن بر چند مفهوم اصلی یا «فرا روایت» استوار است:

- خردگرایی و پوزیتیویسم علمی اساس شناخت جهان و تغییر آن است.
- پیشرفت اقتصادی اساس پیشرفت جامعه بشری است.
- دولت‌ها مسئولیت و حقانیت [۱] اداره جوامع را به عهده دارند.

بر پایه این پیش فرض‌ها چنین تصور می‌شود که انسان، دانش و ابزار کافی برای مداخله در روندهای طبیعی و اجتماعی را دارد، هر نوع بهره‌گیری از منابع زمین برای توسعه و پیشرفت انسان مجاز است و مدیران سیاسی جامعه بر اساس «حق حاکمیت انحصاری» و «حقانیت دولت» می‌توانند خیر و صلاح جامعه را به کمک برنامه‌ریزان تأمین کنند. از نیمه دوم قرن بیستم به تدریج تمام دعاهای و آموزه‌های بنیادی دوران مدرنیسم به چالش کشیده شده، به طوری که اعتبار آنها به شدت مورد تردید قرار گرفته است. در آستانه قرن بیست و یکم همراه با روند جهانی شدن، جامعه بشری وارد عصر جدیدی شده است که از آن به عنوان عصر ارتباطات و جامعه شبکه‌ای یاد می‌شود. اینک تمام مظاهر بزرگ حیات بشری خصلت تازه‌ای پیدا کرده است که معمولاً با پیشوند «پسا» [۲] از دوران قبل متمایز می‌گردد؛ که از آن دست‌اند:

جامعه پسا صنعتی در برابر جامعه صنعتی؛ اقتصاد پسا فور دیسم در برابر فور دیسم؛ فرهنگ پسا مدرن در برابر فرهنگ مدرن؛ و جز اینها.

در چنین شرایطی است که مفاهیم، آموزه‌ها و روایت‌های جدیدی جانشین مبانی نظری و دعاهای عصر مدرنیسم شده که اساس برنامه‌ریزی و مدیریت را زیر و رو کرده است. عمده‌ترین این تحولات بنیادین، که انقلابی در برنامه‌ریزی محسوب می‌شوند، از این قرارند:

**الف- در عرصه شناخت‌شناسی:** رواج و گسترش پارادایم‌های پدیدارشناسی، هرمنوتیک، خردار تباطی، نسبیت گرایی، نوپراگماتیسم و جز اینها.

**ب- در عرصه اقتصاد و توسعه:** رواج و گسترش پارادایم‌های توسعه پایدار، زیست بوم گرایی، کیفیت زندگی، شاخص‌های اجتماعی، اقتصاد زیست محیطی و نظایر اینها.

**پ- در عرصه سیاست و جامعه:** رواج و گسترش تأکید بر جامعه مدنی، کثرت گرایی، عرصه عمومی، اجتماعی محلی، مشارکت عمومی، و جز آن.

به دنبال این تحولات بنیادین به تدریج در طول چند دهه اخیر مجموعه‌ای از نظریه‌ها، دیدگاه‌ها و پارادایم‌های جدید در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جهان مطرح شده است که مهم‌ترین‌شان عبارتند از:

□ برنامه‌ریزی اندک‌افزا [۳] (آمریکا - لیندپلوم - ۱۹۶۵)

□ برنامه‌ریزی حمایتی [۴] (آمریکا - داویدوف - ۱۹۶۵)

□ برنامه‌ریزی عدالت خواه [۵] (آمریکا - ۱۹۶۵)

□ برنامه‌ریزی سیستمی [۶] (انگلستان - چادویک - ۱۹۶۵)

□ برنامه‌ریزی راهبردی [۷] (آمریکا - دهه ۱۹۶۰)

□ برنامه‌ریزی فرآیندی [۸] (انگلستان - فالودی - ۱۹۷۳)

□ برنامه‌ریزی دادوستدی [۹] (آمریکا - فریدمن - ۱۹۷۲)

□ برنامه‌ریزی پاسخگو [۱۰] (انگلستان - مک کونل - ۱۹۸۱)

□ برنامه‌ریزی دموکراتیک [۱۱] (آمریکا - فین اشتاین - ۱۹۸۵)

□ برنامه‌ریزی مشارکتی [۱۲] (بریتانیا - هیلی - دهه ۱۹۹۰) [۱۳]

می‌توان تحول نظریه‌های  
برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در  
کشورهای پیشرفته جهان را در  
طول قرن بیستم به سه مرحله  
اساسی تقسیم کرد:

الف - پارادایم برنامه‌ریزی جامع یا  
برنامه‌ریزی عقلانی؛

ب - پارادایم برنامه‌ریزی سیستمی؛

ج - پارادایم برنامه‌ریزی  
دموکراتیک.

هر یک از این نظریه‌ها و دیدگاه‌ها بر جنبه‌ها و ابعاد خاصی از برنامه‌ریزی شهری (شناختی، اجتماعی، اجرایی و جز آن) نظر دارند که به جای خود آموزنده و مفید هستند. اما در چشم انداز کلی می‌توان تحول نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کشورهای پیشرفته جهان را در طول قرن بیستم به سه مرحله اساسی تقسیم کرد. در واقع می‌توان از سه پارادایم یا نظریه اصلی نام برد که هر کدام در محدوده زمانی معینی نقش غالب و فراگیر داشته‌است. این سه پارادایم به ترتیب و تکامل عبارتند از:

الف- پارادایم برنامه‌ریزی جامع یا برنامه‌ریزی عقلانی؛

ب- پارادایم برنامه‌ریزی سیستمی؛ و

ج- پارادایم برنامه‌ریزی دموکراتیک.

در جدول شماره یک مشخصات اصلی این سه پارادایم به اختصار معرفی شده‌است.

جدول شماره ۱: تحول پارادایم‌های شهرسازی در قرن بیستم

پارادایم	دوره نفوذ	مبانی فکری و اجتماعی	اهداف کلان	الگوی طرح‌ها و برنامه‌ها
برنامه‌ریزی جامع	۱۹۶۰-۱۹۲۰	- خردگرایی و پوزیتیویسم علمی - مدیریت متمرکز دولتی	- توسعه کلان اقتصادی - سازماندهی کالبدی	- طرح‌های کالبدی ملی - منطقه‌ای - طرح‌های جامع - تفصیلی
برنامه‌ریزی سیستمی	۱۹۸۰-۱۹۶۰	- نگرش سیستمی به جهان - مدیریت علمی سیستم‌ها	- بهسازی سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی - هدایت و نظارت سیستم شهر	- مدل‌سازی سیستم‌های شهری - طرح‌های بلندمدت - طرح‌های ساختاری - محلی
برنامه‌ریزی دموکراتیک	۱۹۸۰-۲۰۰۰	- نگرش راهبردی - دموکراسی و خردجمعی - ارزش‌های بومی و محلی	- تأمین توسعه پایدار - تأمین عدالت اجتماعی - مدیریت مشارکتی	- سلسله مراتب طرح‌ها - انواع طرح‌های محلی - پروژه‌های طراحی شهری

## ۲- آغاز عصر پسامدرن در برنامه‌ریزی

به نظر برخی از نظریه پردازان معاصر، پسامدرنیسم فقط جنبشی فکری و هنری نیست، بلکه بیانگر پیدایش عصر جدیدی در تاریخ بشری نیز هست که بر جهانی شدن سیاست، اقتصاد و فرهنگ، تنوع و تکثر فکری و فرهنگی، و تغییر شیوه کار، سکونت و زندگی استوار است.

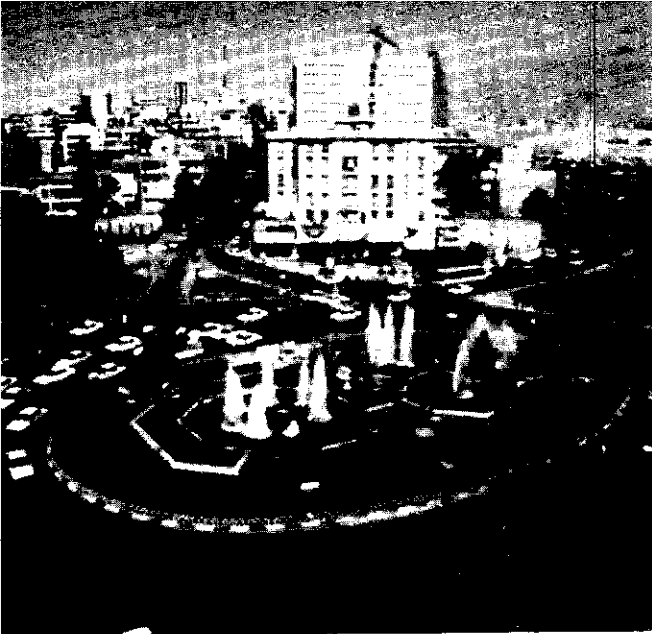
در زمان حاضر، با رواج و نفوذ اندیشه‌های پسامدرن در تمام عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موضوع برنامه‌ریزی پسامدرن نیز به محور پژوهشی و نظری گسترده‌ای تبدیل شده‌است. در کتاب برنامه‌ریزی در عصر پسامدرن تألیف «فیلیپ المندینگر» [۱۴] بسیاری از مباحث و موضوعات جدید در عرصه برنامه‌ریزی شهری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و افق‌های جدیدی در این زمینه گشوده شده‌است.

برخی از متفکران و فیلسوفان اجتماعی معاصر مانند یورگن هابرماس تری ایگلتون [۱۵]، دیوید هاروی و آنتونی گیدنز بر این باورند که هنوز عصر مدرنیسم و وظایف تاریخی آن، در مقیاس جهانی، به پایان نرسیده‌است و نفی و رد مطلق آن در واقع نفی برخی دستاوردهای عام بشری همچون آزادی، دموکراسی و حقوق بشر است. از نظر این متفکران از طریق بازنگری در دستاوردهای مدرنیسم و اصلاح و پیگیری ارزش‌های مثبت آن می‌توان به فرایند اصلاح جوامع انسانی و کاهش مشکلات آنها کمک کرد. از این دیدگاه می‌توان پسامدرنیسم را نوعی تحلیل و نقد مدرنیسم و تداوم خلاق آن تلقی کرد.

در چنین شرایطی دانش و نظریه‌های برنامه‌ریزی در کشاکش و گذار میان مدرنیسم و پسامدرنیسم، دچار سردرگمی و ابهام شده‌است و مجموعه‌ای از عناصر متفاوت و گاه متضاد را در خود دارد: کل‌نگری و جزء‌نگری، آزادی اقتصادی و نظارت اجتماعی، یکپارچگی و تنوع، جمع‌گرایی و فردگرایی، جهانی شدن و محلی‌گرایی و جز آن.

در اندیشه‌ها و نظریه‌های جدید فلسفی و اجتماعی به طور کلی دو نوع رویکرد نسبت به برنامه‌ریزی دیده می‌شود: نخست - نقد تجارب برنامه‌ریزی رایج و کشف نواقص آن؛ و دوم - ارائه چشم‌اندازهایی برای آینده برنامه‌ریزی.

پسامدرنیسم بنا به خصلت خود اصولاً مخالف با دعاوی و نظریه‌پردازانی بزرگ (فراروایت‌ها) است و از این نظر مبانی



برنامه‌ریزی به عنوان نوعی «آمریت عقلانی سازمان یافته» مورد حمله شدید دیدگاه‌های ساختارشکنی «ژاک دریدا» و قدرت‌ستیزی «میشل فوکو» قرار گرفته است. از دیدگاه نیچه و مکتب انتقادی، که مدرنیسم را شمشیری دولبه و آمیزه‌ای دوگانه می‌داند، برنامه‌ریزی در «طرف تاریک» قرار می‌گیرد، چرا که برنامه‌ریزی می‌تواند هم به مقاصد مترقی کمک کند و هم به اهداف ارتجاعی؛ در برخی جوامع عامل تحرک و تنوع است و در برخی دیگر به عامل مقاومت در برابر تغییر و تحول تبدیل می‌شود. به نظر «ایفتاچل» [۱۶] برنامه‌ریزی می‌تواند از چهار نظر نقش ضدپیشرفت ایفا کند: جدایی فضایی و قومی، خدمت به منافع اقلیت، نفی مشارکت اکثریت و تقویت فرهنگ حاکم (Allmendinger, 2001, 157).

وجه مشترک پارادایم‌های جدید برنامه‌ریزی بر اساس بازنگری در مفهوم «خردناب»، «مطلق بودن دانش» و دوری از اقتدارگرایی، جزم‌گرایی و یکسان‌سازی استوار است. برخی از رهنمودها و توصیه‌ها درباره برنامه‌ریزی پسامدرن، که از نتایج مطالعات جدید حاصل شده است، در ادامه به اختصار نقل می‌شود:

- ۱- زمینه‌های برنامه‌ریزی پسامدرن، در واقع، می‌بایست آگاهانه در مقیاس‌های خرد و مشروط، غیر خطی، بدون دعوی جامعیت، فوق‌العاده بودن و حتی الزام‌آور برای مسئولان باشد.
- ۲- سه اصل کلی مورد نظر در برنامه‌ریزی پسامدرن از نظر ادوارد سوژا [۱۷] عبارتند از:
  - قبول دیدگاه معرفتی باز و انعطاف‌پذیر به جای جست‌وجوی راهی واحد و کامل؛ - تأکید بر شناخت واقعیت اجتماعی از جمله تکثر، جدایی‌ها، تفاوت‌ها و جز آن؛ و - بازنگری در سیاست‌های محیطی، مکان‌یابی، کاربری اراضی و نظایر آن (Ibid, 159-160).
- ۳- ساندر کوک [۱۸] از دیدگاهی کاربردی‌تر، پنج موضوع محوری برنامه‌ریزی برای شهر پسامدرن را به شرح تشخیص داده است (Ibid, P. 162-163):

- ۱- عدالت اجتماعی: در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زنان و جز اینها؛
- ۲- سیاست تنوع: حفظ تفاوت‌ها با توجه به تجانس‌ها و هویت‌ها؛
- ۳- شهروندی: تقویت هویت اجتماعی و همبستگی؛
- ۴- اجتماع محلی: تأکید بر اجتماعات محلی و هویت محلی؛ و

۵- حرکت از منافع عمومی به فرهنگ مدنی: وفاق جمعی بر اساس همکاری، گفت‌وگو و تفاهم.

در پرتو این تحولات و نظریات می‌توان گفت که در عرصه حیات اجتماعی و سیاسی موضوع تفکر راهبردی، برنامه‌ریزی راهبردی و مدیریت راهبردی، در طول دو دهه اخیر، روز به روز غنی‌تر و پویاتر شده است. در واقع به نظر می‌رسد که رویکرد راهبردی، در مفهوم وسیع و پویای خود، دارای کیفیات و ویژگی‌هایی است که به طور نسبی امکان بیشتری را برای نزدیک شدن و پاسخ‌گفتن به نیازها و الزامات برنامه‌ریزی و مدیریت جوامع کنونی فراهم می‌سازد.

### ۳- الگوی برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان یک پارادایم جهانی

الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، تا حدود زیادی از نظریه‌ها و دانش‌های عام فلسفی و علمی همچون نظریه سیستم‌ها، نظریه تصمیم، نظریه مشارکت، نظریه کثرت‌گرایی و دموکراسی، نظریه توسعه پایدار، نظریه عدالت اجتماعی و مانند اینها تأثیر پذیرفته است و بنابراین خصایل عام علوم فلسفی و اجتماعی را در خود دارد. با توجه به این ملاحظات، الگوی برنامه‌ریزی راهبردی فقط شیوه‌ای فنی و راهکاری عملی برای تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در کشور یا کشورهای خاص نیست، بلکه نوعی پارادایم جدید در برنامه‌ریزی از جمله برنامه‌ریزی فضایی، محسوب می‌شود که تا حدود زیادی محصول خرد جمعی و تجارب جامعه بشری است و هدف نهایی آن نیز تأمین توسعه پایدار و اعتلای کیفیت زندگی برای تمام شهروندان جهان است. از این نظر، الگوی برنامه‌ریزی راهبردی دارای خصلت جامعیت، انطباق‌پذیری و تعمیم‌پذیری نسبی است. با وجود همه اینها، لازم به یادآوری است که هرگونه استفاده درست از این الگو مستلزم انطباق میانی آن با شرایط ویژه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور است و هرگونه گریز برداری و تقلید سطحی از کاربردهای عملی آن در سایر کشورها، با ماهیت نگرش راهبردی منافات دارد. البته به کارگیری الگوی برنامه‌ریزی راهبردی کاری ساده و آسان نیست. اولاً کاربرد آن مستلزم فراهم بودن و فراهم کردن پیش‌شرطها و

به کارگیری الگوی  
برنامه‌ریزی راهبردی اولاً  
مستلزم فراهم بودن و فراهم  
کردن پیش‌شرطها و  
زیرساخت‌های مناسب است،  
و ثانیاً به آگاهی عمومی، اراده  
سیاسی و آموزش همه جانبه و  
مستمر نیاز دارد



زیرساخت‌های مناسب است، و ثانیاً به آگاهی عمومی، اراده سیاسی و آموزش همه جانبه و مستمر نیاز دارد.

مجموعه تجارب شهرسازی جهان در قرن بیستم حاوی درس‌های بسیار مهم و ارزنده‌ای است که بنیان‌های برنامه‌ریزی راهبردی بر آنها استوار شده است. از مهم‌ترین این آموزه‌ها می‌باید به موارد زیر اشاره کرد:

- ماهیت شهرها و زندگی انسان‌ها بسیار پیچیده‌تر از آن است که بتوان تحولات و نظم فضایی آن را در چارچوب طرح‌های ساده توسعه شهری مورد شناسایی کامل قرار داد. علاوه بر این، مسئله مهم شهرسازی فقط شناخت سیستم شهر و اجزای آن نیست بلکه تأثیرگذاری در روندها و نیروهای واقعی مؤثر در توسعه و عمران شهر است که بخش مهمی از آنها به عوامل ناشناخته و پیش‌بینی‌ناپذیر طبیعی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و جز اینها مربوط می‌شود.

- امکانات شناختی، فنی، اقتصادی و سازمانی ما برای دخالت در حیات شهرها و تغییر و اصلاح آنها بسیار محدودتر از آن است که در الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی یا مدل‌سازی سیستمی برای شهرها تصور و تصویر شده است.

- شهرها بستر اصلی زندگی و فعالیت انبوه شهروندان محسوب می‌شوند که نیازها، باورها، منافع و رفتارهای گوناگون و متعارض دارند و بنابراین برنامه‌ریزان و مدیران حق ندارند و نمی‌توانند به جای همه آنها تصمیم بگیرند. هرگونه اقدام در توسعه و عمران شهری به تأمین حداقل وفاق و همکاری شهروندان و تأمین منافع مشترک همگانی نیاز دارد.

- هرگونه دخالت در ساختار و عملکرد شهرها امری بسیار حساس و تأثیرگذار است و به احتمال زیاد با عوارض و مسائل جدید پیش‌بینی نشده همراه خواهد بود. این ویژگی ایجاب می‌کند که مداخله در روند توسعه و عمران شهر با احتیاط تمام و به صورت تدریجی و ارزیابی مستمر صورت گیرد.

#### ۴- امکانات کاربرد الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در ایران

الگوی برنامه‌ریزی راهبردی افق‌های جدیدی را در سه عرصه - مبانی نظری برنامه‌ریزی، روش‌های تهیه طرح‌های توسعه، و مدیریت اجرایی طرح‌های توسعه شهری - گشوده است. بر این اساس می‌توان امکانات استفاده از این الگو را به صورت زیر مورد بررسی و ارزیابی قرار داد.

##### الف - امکانات نظری و روش‌شناسی

روش تهیه طرح‌های جامع - تفصیلی اصولاً بر روش خطی و مراحل سه‌گانه سنتی (بررسی و شناخت، تحلیل، طرح) استوار است که ماهیتاً با محدودیت‌های نظری روبه‌روست و یوایی و انعطاف کافی را در توجّه بر خورد با موضوعات پیچیده شهری ندارد. در حالی که در الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، فرایند تهیه برنامه به صورت چرخه‌ای است و سیر پیچیده‌تر و پویاتری دارد. در شیوه‌های جدید حداقل سه مرحله جدید به مراحل سنتی سه‌گانه افزوده شده است، که عبارتند از:

- تعریف و تعیین اهداف و سیاست‌ها؛

- ارائه و ارزیابی گزینه‌های مختلف در پیشنهاد؛ و

- سازماندهی اجرا، نظارت و اصلاح.

این رویکرد، امکانات زیادی را برای انطباق فرایند تهیه طرح با نیازها و امکانات واقعی فراهم می‌آورد و از بروز شکاف میان مراحل تصمیم‌گیری، تهیه طرح و اجرای آن جلوگیری می‌کند.

##### ب - امکانات سطوح تصمیم‌گیری و سلسله مراتب برنامه‌های توسعه شهری

از دیدگاه برنامه‌ریزی راهبردی، نمی‌توان تمام حیات شهر را در چارچوب طرحی واحد تحت نظارت و هدایت درآورد. از این نظر برنامه‌ریزی برای توسعه و عمران هر شهر، به سطوح مختلف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از یک طرف، و تهیه و اجرای انواع طرح‌ها و پروژه‌های توسعه و عمران در مقیاس‌ها و موضوعات مختلف، از طرف دیگر، نیاز دارد. در نظام جاری طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای کشور، انواع مختلفی از طرح‌های منطقه‌ای، ناحیه، جامع شهر، هادی شهر، شهرهای جدید و جز اینها وجود دارد که با نیات مختلف و در زمان‌های مختلف شکل گرفته‌اند و به همین دلیل هماهنگی و انسجام کافی ندارند. با وجود این، از طریق بازنگری در محتوا و شکل این طرح‌ها می‌توان آنها را براساس نگرش راهبردی به صورت سلسله مراتب معینی تحت انتظام و هماهنگی درآورد.

در زمان حاضر با توجه به تعاریف و شرایط قانونی موجود در کشور، می‌توان مجموعه برنامه‌های توسعه و عمران شهری را،



با توجه به اصول و معیارهای برنامه‌ریزی راهبردی، به دو نوع اصلی تقسیم کرد:

۱- طرح‌های جامع (راهبردی)

۲- طرح‌های تفصیلی (تفصیلی پایه- موضوعی- موضعی)

این رویکرد کمک می‌کند که وظایف طرح‌های جامع و تفصیلی به صورت هماهنگ و انعطاف‌پذیر تعریف گردد و مشکلات ناشی از تداخل و خلأ میان این دو به حداقل کاهش یابد. در زمان حاضر طرح‌های جامع بیش از حد وارد جزئیات می‌شوند و طرح‌های تفصیلی فاقد ویژگی‌های اجرایی کافی‌اند. بنابراین، در تدوین شرح خدمات طرح‌های توسعه شهری می‌بایست برای هر کدام از انواع طرح‌های شهری، شرح خدمات جداگانه ولی هماهنگ و مرتبط با طرح‌های دیگر تهیه شود. این امر، از یک سو، به حفظ انسجام منطقی و پیوستگی میان طرح‌های مختلف کمک می‌کند و از سوی دیگر، به حفظ پویایی و انطباق‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌های مختلف یاری می‌رساند.

### پ- امکانات اجرایی و تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری

اصولاً قوانین و تشکیلات شهرسازی کشور به تدریج و تحت شرایط مختلف شکل گرفته و فاقد نظام هماهنگ و جامع است. از جمله، مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های آمایش ملی و منطقه‌ای و انواع طرح‌های توسعه و عمران شهری به عهده نهاد‌های مختلف واگذار شده است. با وجود این، در قوانین و مقررات موجود کشور برخی راهکارهای مفید در جهت اجرایی کردن طرح‌های توسعه شهری و تحقق‌پذیری آنها پیش‌بینی شده است که در عمل بنا به علل مختلف کمتر مورد توجه قرار گرفته و در

مواردی به دست فراموشی سپرده شده است. در صورتی که از طریق بازنگری در این مقررات و تکمیل آنها به صورت «قانون جامع شهرسازی کشور» می‌توان بسیاری از مسائل و مشکلات موجود بر سر راه اجرای طرح‌های شهری را از میان برداشت. از جمله می‌توان به مقررات مربوط به سلسله مراتب اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، مصوبات قانونی برنامه سوم در زمینه عمران شهری و مقررات مربوط به استفاده از ارزش زمین در جهت توسعه و عمران شهر (مصوبه ۱۳۶۶) اشاره کرد.

شرط اساسی دیگر برای تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری، ضرورت استقرار و عملکرد مؤثر نظام یکپارچه مدیریت شهری در سطح محلی است. منظور نظامی است که بتواند با اتکا بر وحدت و هماهنگی هدفمند بین عناصر و دست‌اندرکاران مختلف حیات شهری، بستر لازم را برای تحقق برنامه‌های توسعه شهری در قالب مدیریت شهری راهبردی فراهم آورد.

### ت- امکانات تلفیق برنامه‌ریزی شهری با طراحی شهری

یکی از نقایص و کمبودهای اساسی الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی، جدایی و شکاف عمیق میان دو محور اصلی شهرسازی یعنی برنامه‌ریزی شهری و طراحی شهری است. در الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، به دنبال نفی برنامه‌ریزی صرفاً کالبدی و قبول تنوع در انواع طرح‌های تفصیلی (پایه، موضوعی و موضعی) این امکان پدید آمده که مباحث و مسائل مربوط به کیفیت محیط، ارزش‌های فرهنگی و معیارهای زیبایی‌شناختی بیش از پیش در دستور کار طرح‌های توسعه شهری قرار گیرد و بدین ترتیب نقش بیشتری به عهده دانش طراحی شهری گذاشته شود.

### ه- موانع و مشکلات استفاده از الگوی برنامه‌های ساختاری-راهبردی در ایران

پیدایش و رواج الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشورهای پیشرفته جهان، محصول تجارب طولانی و تحولات مستمر سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و فنی در این کشورهاست. در واقع امکانات این گونه برنامه‌ریزی، مبتنی بر وجود زیرساخت‌ها و پیش‌شرط‌هایی است که به مرور زمان در این کشورها شکل گرفته و به صورتی درون‌زا خصلت کاربردی پیدا کرده است. مجموعه این زیرساخت‌ها و پیش‌شرط‌ها را می‌توان به چند گروه مختلف تقسیم کرد:

- زیرساخت‌های اقتصادی - اجتماعی (ثبات نظام سیاسی، تعادل اقتصادی، رشد متوازن جمعیت، تعادل شهرنشینی و روستانشینی و نظایر آنها).

- زیرساخت‌های حقوقی، اداری و مالی (قوانین جامع شهرسازی، مقررات زمین، سلسله مراتب حکومت‌های ملی و محلی، منابع مالی و سازمانی و جز آن).

- زیرساخت‌های علمی و فنی (رشد دانش‌های برنامه‌ریزی و طراحی شهری، روش‌ها و تجهیزات تولید و پردازش اطلاعات و نظایر آن).

زیرساخت‌های مشارکت و اجرا (آگاهی عمومی، تشکل‌های حرفه‌ای، تشکل‌های اجتماعی، نهاد‌های اجرایی و جز اینها).

در واقع در کشورهای پیشرفته دو روند برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری به نحوی مرتبط و هماهنگ رشد کرده است. در این کشورها اکنون فعالیت برنامه‌ریزی صورتی نهادینه پیدا کرده و نقش نهاد‌های برنامه‌ریزی و طراحی شهری بیشتر معطوف به ایجاد هماهنگی، بهبود کیفیت و اصلاح روش‌ها و رویه‌ها شده است.

در طول نیم قرن اخیر، تمام ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل درون‌زا و برون‌زا، به شدت در معرض تغییرات سریع قرار گرفته است. این وضعیت هرگونه آینده‌نگری برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت در امر توسعه و عمران شهری را با انبوهی از مجهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد

- ۱- اردشیری، مهین؛ شوراها، شهرداری‌ها و مدیریت شهری، مطالعه‌نامه شهر، شماره ۳، آذر ۱۳۷۸.
- ۲- ایبانی جاجرگی، حسین؛ تحولات تاریخی قانون شوراها، مطالعه «شهرداریها»، شماره ۷، آذر و دی ۱۳۷۸.
- ۳- حسینی، سیدعلی؛ بررسی‌هایی از نظام شورایی در سه نوع حکومت مشروطیت، بهیوی جمهوری اسلامی، نشریه آبدی، شماره ۲۳، ۱۳۷۸.
- ۴- حاتم، اعظم؛ فعالیت سازمان‌های غیردولتی در زندگی شهری ایران - فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه از زبانی طرح‌های جامع شهری در ایران، مهندسان مشاور زیستا، تهران، ۱۳۷۷.
- ۶- عسری تبار، علیرضا؛ بررسی الگوی مشارکت شهروندان در ارائه امور شهرها، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، چلد اولی، ۱۳۷۹.
- ۷- کنگلانی، غلامرضا؛ شورای شهر یا شورای شهرداری، کنکاشی در جایگاه شورای شهر در مدیریت شهری، مطالعه شهرداریها، شماره ۱۲، خرداد ۱۳۷۹.
- ۸- کادری، محمدعلی؛ مشروطیت مدیریت شهری - نشریه آبدی، شماره ۳۲، ۱۳۷۸.
- ۹- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، شیوه‌نامه تحقیق طرح‌های توسعه شهری در ایران، چلد دوم و سوم، مهندسان مشاور ترنم، ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹.
- ۱۰- مرادی، حسین؛ قوانین و مقررات زمین شهری در ایران در دوره اخیر، نشریه آبدی، شماره ۳۳، ۱۳۷۹.
- ۱۱- میرزاد، جواد؛ برنامه‌ریزی کاربری زمین، تحول در دیدگاه‌ها و روش‌ها، فصلنامه «مدیریت شهری»، شماره ۴، زمستان ۱۳۷۹.
- ۱۲- میرزاد، جواد؛ به سوی شهرسازی دکوراتیو، فصلنامه «مدیریت شهری»، شماره ۵، بهار ۱۳۸۰.
- ۱۳- وزارت مسکن و شهرسازی؛ آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری، تهران، ۱۳۷۹.
- ۱۴- وزارت مسکن و شهرسازی، مبنای و چارچوب برنامه‌ریزی شرح خدمات طرح‌های شهری، کمیته تعریف، شرح خدمات و فرآیندها، ۱۳۷۸.
- ۱۵- هاشمی، فضل‌الله؛ ضرورت تدوین لایحه قانون طرح‌ریزی کالبدی و ملی منطقه‌ای شهر، شماره ۱۷، بهار ۱۳۸۰.

در واقع در کشورهای پیشرفته دوروند برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری به نحوی مرتبط و هماهنگ رشد کرده است. در این کشورها به دلیل شکل‌گیری زیرساخت‌های لازم در زمانی طولانی، اکنون فعالیت برنامه‌ریزی صورتی نهادینه پیدا کرده و نقش نهادهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری بیشتر معطوف به ایجاد هماهنگی، بهبود کیفیت و اصلاح روش‌ها و رویه‌ها شده است. اما در کشورهای جهان سوم و از جمله ایران، هنوز بسیاری از این پیش شرطها تحقق پیدا نکرده است. به همین دلیل برنامه‌ریزی در این کشورها با انبوهی از مسائل حل نشده پیشین و انبوهی از تغییرات و پدیده‌های ناشناخته و پیش‌بینی‌ناپذیر روبه‌روست که فعالیت شهرسازی را به حرفه‌ای پرمشغله، پرمخاطره، نامعین و دنباله‌رو تحولات روزمره سیاسی و اقتصادی تبدیل می‌کند. از این نظر اگر چه استفاده از الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشورهای پیشرفته امری طبیعی و آسان تلقی می‌شود ولی در کشورهای جهان سوم و از جمله ایران، با موانع عدیده‌ای روبه‌روست که به اقدامات دراز مدت و تلاش‌های همه‌جانبه نیاز دارد. در این کشورها، معمولاً طرح‌های توسعه و عمران شهری به جای پرداختن به اعتلای کیفیت محیط شهری و بهبود مدیریت و مشارکت ناگزیرند به ایجاد زیرساخت‌ها و تأمین خدمات اولیه لازم و پاسخگویی به نیازهای مبرم روزمره شهروندان بپردازند. بدیهی است که این وضعیت معمولاً به برنامه‌ریزی و دنباله‌روی از روندهای جاری منجر می‌شود و میان اهداف واقعی برنامه‌ریزی و اقدامات انجام شده فاصله و شکاف ایجاد می‌کند.

با توجه به این مقدمه، می‌توان مهم‌ترین موانع و تنگناهای موجود در کاربرد الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشور را بدین شکل معرفی و خلاصه کرد.

**الف - ناپایداری زیرساخت‌های اقتصادی - اجتماعی شهر:** در طول نیم قرن اخیر، تمام ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل درون‌زا و برون‌زا، به شدت در معرض تغییرات سریع قرار گرفته است. در زمان حاضر دگرگونی وسیعی در کل ساختار جمعیت کشور همراه با تحرک وسیع اجتماعی و فضایی مشاهده می‌شود که سراسر کشور و تمام کانون‌های فعالیتی و سکونت‌ی آن را دچار توسعه، بازسازی و نوسازی کرده است. این وضعیت ناپایدار و در حال گذار با چنان تغییرات سریع و پیش‌بینی‌ناپذیری در عرصه حرکات جمعیت، شیوه سکونت و فعالیت، و تغییر مقررات و تشکیلات مدیریتی همراه بوده است که هر گونه آینده‌نگری، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت در امر توسعه و عمران شهری را با انبوهی از مجهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد. از جمله می‌توان به رشد و جابه‌جایی سریع جمعیت، کمبود و گرانی زمین و مسکن، رشد اسکان و سکونتگاه‌های غیرمتعارف، آلودگی محیط زیست، رشد سریع نیازهای خدماتی و رفاهی اشاره کرد که در زمان حاضر امکانات کافی (قانونی، مالی، فرهنگی و اجرایی) برای ساماندهی و پاسخگویی به آنها وجود ندارد.

ب- ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران: در طول پنجاه سال گذشته به تدریج انبوهی از قوانین و مقررات و مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با توسعه و عمران شهری در ایران به صورت مجزا و موازی شکل گرفته است که هر کدام به نحوی در سر نوشت تحولات شهرسازی و مدیریت شهری کشور دخالت دارند. از جمله می‌توان به قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴)، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۵۱)، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۱)، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳)، قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی (۱۳۶۴)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۶)، آیین‌نامه ایجاد شهرهای جدید (۱۳۷۱)، قانون سازمان ملی زمین و مسکن (۱۳۷۲)، آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران (۱۳۷۸) و قانون برنامه سوم (۱۳۷۹) اشاره کرد. آن گونه که کم و کیف این قوانین و تشکیلات ناظر بر آنها نشان می‌دهد، وظایف مربوط به توسعه و عمران شهری و منطقه‌ای، در اختیار نهادها و سازمان‌های مختلفی قرار دارد که اغلب تابع وظایف بخشی هستند و هماهنگی لازم میان آنها وجود ندارد و بسیاری موارد با تعارض و اختلاف روبه‌رو می‌شوند.

پ- مشکلات حقوق مالکیت و مقررات کاربردی زمین: نارسایی، کمبود و ناهماهنگی در قوانین و مقررات مربوط به حقوق مالکیت و نحوه نظارت بر اراضی شهری، به ویژه اشکال مختلف مالکیت و انواع متولیان مختلف، یکی از عوامل اساسی در ناکامی طرح‌های جامع - تفصیلی و عدم تحقق کاربری‌ها و سرانه‌های پیشنهادی آنها به شمار می‌آید. در طرح‌های توسعه شهری ایران، به تبع پیروی از الگوی منسوخ برنامه‌ریزی جامع، محتوای برنامه کاربردی زمین معمولاً به تهیه «نقشه کاربری زمین»، «جدول سرانه‌های کاربری» و «ضوابط منطقه‌بندی» محدود می‌گردد و کمتر به ابعاد اقتصادی، محیطی، حقوقی و اجتماعی استفاده از زمین و فضا توجه می‌شود. این در حالی است که تحقق توسعه پایدار شهری در درجه اول به وجود قوانین محکم در زمینه استفاده بهینه از اراضی شهری در جهت منافع عمومی و نظارت بر اقتصاد زمین و ساختمان نیاز دارد.

**اینک برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی به یک فعالیت وسیع جمعی و همگانی بدل شده است که می‌باید به عنوان یکی از نهادهای اساسی جامعه در نظر گرفته شود و جایگاه آن در ساختار مدیریت کلان کشور تقویت و تثبیت گردد**

مطالعه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

- 1- Cataross, A Snyder, (ed): "Urban Planning", McGraw-Hill-1988.
- 2- Cullingworth, J. Barry: "Town and country planning in the UK", Routledge, London, 1997.
- 3- Cullingworth, J. Barry: "Planning in the USA", Routledge, London, 1997.
- 4- Hall, Peter: "Urban and Regional Planning", Routledge, London, 1994.
- 5- International Society of City and Regional planners: "International Manual of Planning Practice", 1992.
- 6- Fubdi, Andreas: "Planning Theory", Oxford, 1973.
- 7- Chadwick: "A system view of planning", Oxford, 1971.
- 8- McLoughlin, J.B. "Urban and Regional Planning, A system approach", Praeger publishers, 1973.
- 9- Mcconell, Shean: "Theories for Planning", London, 1981.
- 10- Allmendinger, Philip: "Planning in Postmodern Times", Routledge, London and New York, 2001.
- 11- Campbell, S. Fairstein, s, (Ed): "Reading in Planning Theory", Blackwell Oxford, 1997.

ت - ضعف بنیادهای مدیریت شهری و برنامه‌ریزی محلی؛ یکی از اصول برنامه‌های راهبردی، افزایش اختیارات برنامه‌ریزی محلی و پاسخگویی به نیازها و ارزش‌های محلی است. در زمان حاضر، اگر چه نقش شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، به عنوان ارکان اصلی مدیریت شهری، در عرصه توسعه و عمران محلی فعال تر شده است، ولی به دلیل فقدان تجربه کافی و وجود سوابق ریشه‌دار مدیریت متمرکز دولتی، هنوز جایگاه مدیریت شهری در برنامه‌ریزی محلی به صورتی نهادینه و قانونمند در نیامده است.

ت- ضعف بنیادهای مشارکت در توسعه و عمران شهری؛ برنامه‌ریزی راهبردی اصولاً بر فرایند مشارکت میان تمام عوامل مؤثر در حیات شهر (بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی، تشکلهای حرفه‌ای، تشکلهای مردمی) استوار است. در شرایط کنونی ایران انگیزه‌ها و اقدامات مربوط به مشارکت جویی و مشارکت‌پذیری پدیده‌ای نو محسوب می‌شود که هنوز فاقد مقررات، تشکیلات و فرهنگ لازم است. در روال کنونی نقش بخش خصوصی و نحوه مشارکت آن در طرح‌های توسعه و عمران شهری به درستی تعریف و مشخص نشده است و به همین دلیل در اغلب موارد اقدامات آن در تعارض با اقدامات بخش عمومی قرار می‌گیرد. همچنین تشکلهای حرفه‌ای چون انجمن مهندسان مشاور معمار و شهرساز فقط موظف به تهیه طرح‌ها در چارچوب قراردادهای همسان‌اند و نقش چندان مؤثری در تصمیم‌سازی، مدیریت اجرایی، پیگیری و نظارت بر عهده ندارند. تشکلهای مردمی و سازمان‌های غیردولتی نیز هنوز دوران جنینی خود را می‌گذرانند و در زمان حاضر نمی‌توانند نقشی فعال در فرایند توسعه و عمران شهری ایفا کنند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در شرایط دنیای امروز، فعالیت برنامه‌ریزی دیگر نمی‌تواند صرفاً به عنوان حرفه‌ای علمی و فنی یا وظیفه‌ای دولتی و حکومتی تلقی گردد و به حیات خود ادامه دهد. اینک برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی به یک فعالیت وسیع جمعی و همگانی بدل شده است که می‌باید به عنوان یکی از نهادهای اساسی جامعه در نظر گرفته شود و جایگاه آن در ساختار مدیریت کلان کشور تقویت و تثبیت گردد. این نحوه رویکرد به برنامه‌ریزی به تجدید نظری اساسی در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، آگاهی و توافق عمومی، مشارکت همه جانبه، فرهنگ برنامه‌پذیری و نهادی شدن در تمام سطوح نیاز دارد.

حرکت در این مسیر اگر چه به سرعت و آسانی امکان‌پذیر نیست ولی تنها راه پیش روست که مستلزم قبول دوران گذار و سیر تحول تدریجی و آزمون و خطاست. با توجه به شرایط کنونی شهرسازی کشور، که در فرایند بازنگری و اصلاح قرار گرفته است. می‌توان به برخی رهنمودها و راهبردها در زمینه چگونگی کاربرد الگوی برنامه‌ریزی راهبردی

وجه مشترک  
پاراادایم‌های جدید  
برنامه‌ریزی براساس  
بازنگری در مفهوم  
«خردناپ»، «مطلق بودن  
دانش» و دوری از  
اقتدارگرایی، جزم‌گرایی  
و یکسان‌سازی استوار  
است

در ایران اشاره کرد:

### الف- ایجاد پیش شرطهای اساسی

- تدوین قانون جامع شهرسازی کشور
- تدوین قانون جامع زمین
- اصلاح نظام مدیریت شهری
- اصلاح نظام آموزشی برنامه‌ریزی

### ب- اصلاح محتوای طرح‌های توسعه شهری

- بازنگری در شرح خدمات طرح‌های توسعه منطقه‌ای، شهری و روستایی
- تدوین راهنمای تهیه انواع طرح‌ها
- اصلاح نحوه تدوین و ارائه اسناد طرح‌ها

### پ- اصلاح شیوه تهیه و تصویب طرح‌ها

- اصلاح دیدگاه‌ها و روش‌های مطالعاتی طرح‌ها
- اصلاح شیوه بررسی و تصویب طرح‌ها
- بازنگری در نقش مهندسان مشاور

### ت- اصلاح روش‌های اجرایی

- ایجاد مدیریت یکپارچه فرابخشی
- تقویت مدیریت و مشارکت محلی
- بازنگری و اصلاح مستمر

### اپنوتست

۱۵- لازم به یادآوری است که بخشی از مباحث این مقاله برگرفته از پژوهشی است که زیر نظر نویسنده این مقاله انجام شده و در دست انتشار است.

- برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، مرکز مطالعات و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، مهندسان مشاور فرهود، ۱۳۸۰.

- 1- Legitimacy
- 2- Post
- 3- (Incremental Planning)
- 4- (Advocacy Planning)
- 5- (Equity Planning)
- 6- (Systemic Planning)
- 7- (Strategic Planning)
- 8- (Process Planning)
- 9- (Transactive Planning)
- 10- (Responsive Planning)
- 11- (Democratic Planning)
- 12- (Collaborative Planning)

۱۲- برخی از بهترین منابع پایه در زمینه نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری به قرار زیر است:

- fubdi, Andreas: "Planning Theory", Oxford, 1973.
- Chadwick: "A system view of planning", Oxford, 1971.
- McLoughlin, J.B. "Urban and Regional Planning, A system approach", Praeger Publishers, 1973.
- Mcconell, Shean: "Theories of Planning", London, 1981.
- Allmendinger, Philip: "Planning in Postmodern Times", London and New York, 2001.
- Campbell, S. Fairstein, s, (Ed): "Reading in Planning Theory", Blackwell Oxford, 1997.
- Allmendinger
- 15- Lupton
- 16- Yiftachel
- 17- Soja, Edward

