



آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران

تهیه و تنظیم:

معاونت آموزشی

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری

در ایران

(طرح‌های توسعه شهری ساختاری و راهبردی)

نویسنده:

ناصر براتی

مینا براتی



سرشناسه: براتی، ناصر، ۱۳۳۴ -

عنوان و نام پدیدآور: آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران (طرح‌های توسعه شهری ساختاری و راهبردی) / مولفان ناصر براتی، مینا براتی.

مشخصات نشر: تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۰.

مشخصات ظاهری: ز، ۱۴۰ ص: جدول، نمودار.

فروست: سری منابع آموزشی شهرداری‌ها.

شابک: ۵-۹۳-۸۴۶۶-۹۶۴-۹۷۸

یادداشت: کتابنامه: ص. ۱۳۶ - ۱۴۰.

موضوع: توسعه پایدار شهری -- ایران

موضوع: شهرسازی -- ایران -- طرح و برنامه‌ریزی

شناسه افزوده: براتی، مینا، ۱۳۶۲ -

موضوع: عمران شهری -- ایران

شناسه افزوده: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

رده بندی کنگره: ۱۳۹۰ ب۴ الف / HT۱۶۹

رده بندی دیویی: ۳۰۷ / ۱۲۱۶۰۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۲۳۷۱۲۴۴

عنوان: آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران (طرح‌های توسعه شهری ساختاری و راهبردی)

ناشر: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

تهیه و تنظیم: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

مجری: استانداری هرمزگان - شهرداری کرمان - پژوهشکده فرهنگ، هنر و معماری جهاد دانشگاهی

مدیر پروژه: مهدی رضائی سردره، حسین رجب صلاحی

ناظر پروژه: ابوالفضل فانی، جواد نیک‌نام

نویسنده: ناصر براتی - مینا براتی

نوبت چاپ: اول

شمارگان: ۳۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۵۰۰۰ ریال

تاریخ چاپ: بهار ۱۳۹۰

شابک: ۵-۹۳-۸۴۶۶-۹۶۴-۹۷۸

نظارت چاپ: عقیق ۴-۳-۸۸۹۳۲۴۰۳

حق چاپ و نشر برای انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور محفوظ است

پیشگفتار

گسترش شهرنشینی و مسائل و مشکلات خاص زندگی شهری، بیش از پیش ضرورت توجه همه جانبه به راهبردهای سودمند برای بهینه سازی زندگی ساکنان شهرها را لازم ساخته است. در میان عوامل تاثیرگذار در شهرها مانند محیط زیست شهری، حمل و نقل شهری، ایمنی شهری و برنامه ریزی شهری، یک عامل بسیار مهم که تاثیر فزاینده و تعیین کننده ای بر دیگر عوامل سازنده زندگی شهری دارد، مدیریت شهری است. هر فعالیت اجتماعی بدون وجود مدیریت سازمان یافته که اهداف و ابزارهای رسیدن به آنها را مشخص کند و فعالیتها را هماهنگ سازد - از هم می پاشد و به بی نظمی می گراید. شهرها نیز که پیچیده ترین و متنوع ترین جلوه های زندگی اجتماعی بشری را در خود دارند بدون وجود نظام مدیریت شهری که ضمن انجام برنامه ریزی های لازم برای رشد و توسعه آینده شهر به مقابله با مسائل و مشکلات کنونی آنها بپردازد بی سامان می گردند.

در نظریه های جدید مدیریت، به بالاترین سازمان از نظر کیفیت، سازمان متعالی می گویند. یک سازمان زمانی متعالی است که تمام اعضا به ماهیت ذاتی و درونی روابط خود اهمیت دهند، بدین معنا که هر فردی برای کارایی بیشتر از هیچ کوششی دریغ نرزد. بر خلاف یک رابطه متقابل خشک و رسمی که در آن طرفین به چگونگی تقسیم منافع علاقمندی نشان می دهند، اعضاء یک سازمان متعالی و برتر بیشتر مایل اند بدانند چگونه هر یک از آنان می توانند نفع بیشتری به سازمان ارائه دهند، افزون بر این، تمامی اعضا سازمان به این موضوع علاقمندند که چگونه می توانند برای افراد خارج از سازمان نیز مثرتر باشند.

نظام مدیریت شهری نیز می باید به جایگاه متعالی خود برای خدمات رسانی بهتر به منظور رضایتمندی هر چه بیشتر شهروندان کشور دست یابد. مهمترین راه برای رسیدن به این هدف برای نظام مدیریت شهری دست یابی به جریان دانش و اطلاعات بهتر در جهت اخذ تصمیم مناسب و کاهش خطاها در تصمیم گیری و اجرا می باشد. داشتن دانش و اطلاعات از عدم قطعیت در روند تصمیم گیری ها می کاهد. مهمترین ابزار دست یابی به اطلاعات در جهان امروز متون نوشتاری یا الکترونیکی می باشد که اگر حاصل تلفیق علم و عمل باشند تاثیرگذاری آن به مراتب بر مخاطبین بیشتر خواهد بود. به منظور انتشار دست آوردهای جدید علمی و عملی در زمینه های مختلف مدیریت شهری پژوهشگر مدیریتی شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور با همکاری دفتر امور شهری و شوراهای استانداری هرمزگان اقدام به انتشار کتب آموزشی ای با عناوین زیر نموده است تا گامی هر چند کوچک در ارتقاء سطح علمی شهرداری ها کشور برداشته شده باشد.

- ۱- اصول برنامه ریزی فضای سبز شهری .
- ۲- اصول و مبانی برنامه ریزی فرهنگی .
- ۳- ارزیابی و مکانیابی دفن بهداشتی مواد زاید جامد شهری .
- ۴- شیوه نامه های امور مالی و معاملات شهرداری ها .
- ۵- آشنایی با محدوده های شهری .
- ۶- آشنایی با طرح های توسعه شهری در ایران (ساختاری راهبردی) .
- ۷- فضاهای باز شهری .
- ۸- مدیریت طرح های عمرانی در شهرداری ها .
- ۹- راهبردهای توسعه شهری .
- ۱۰- نحوه طراحی پارکینگ های خیابانی در گره های شهری .
- ۱۱- برنامه ریزی و طراحی محیطی امنیت در محیط زیست شهری .
- ۱۲- آشنایی با درآمد و روش های افزایش آن در شهرداری ها .

کتاب حاضر با عنوان آشنایی با طرح های توسعه شهری در ایران (طرح های توسعه شهری ساختاری و راهبردی) یکی از کتب این مجموعه می باشد که در هفت فصل تهیه گردیده فصول این کتاب عبارتند از: فصل اول: تعریف برنامه ریزی و برنامه ریزی شهری، فصل دوم: برنامه ریزی شهری در ایران از بعد نظری، فصل سوم: ارزیابی طرح ها و مدیریت توسعه شهری در ایران، فصل چهارم: معرفی برنامه ریزی شهری (ساختاری محلی)، فصل پنجم: معرفی برنامه ریزی شهری (راهبردی اجرایی) در جهان، فصل ششم: امکان بهره گیری از برنامه ریزی توسعه شهری به روش ساختاری راهبردی در ایران و فصل هفتم: امکان بهره گیری از برنامه ریزی توسعه شهری به روش راهبردی در ایران .

در پایان از همکاری صمیمانه آقایان مهدی رضائی سردره معاون امور عمرانی استانداری هرمزگان، حسین رجب صلاحی معاون آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری کشور و ابوالفضل فانی مدیرکل دفتر امور شهری و شوراهای استانداری هرمزگان که در تهیه، تدوین و نشر این کتاب تلاش فراوانی نمودند نهایت تقدیر و تشکر به عمل می آید .

حسین هاشمی
استاندار هرمزگان

محمد رضا بمانیان
رئیس پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی
سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیش‌گفتار.....	أ
* ساختار و چارچوب این کتاب.....	ر
فصل اول: تعریف برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی شهری.....	۱
اهداف.....	۲
مقدمه.....	۳
۱. پایه‌های مبانی برنامه‌ریزی.....	۳
۲. ویژگی‌های برنامه‌ریزی.....	۴
خلاصه.....	۱۱
خودآزمایی.....	۱۱
فصل دوم: برنامه‌ریزی شهری از بعد نظری.....	۱۱
اهداف.....	۱۴
مقدمه.....	۱۵
۱. ساختار تصمیم‌گیری.....	۱۵
۲. آغاز تحولات در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی شهری.....	۱۸
خلاصه.....	۱۹
خودآزمایی.....	۱۹
فصل سوم: ارزیابی طرح‌ها و مدیریت توسعه شهری در ایران.....	۱۹
اهداف.....	۲۳
مقدمه.....	۲۴
۱. ورود برنامه‌ریزی شهری (شهرسازی) ایران به دوره مدرن.....	۲۴
۲. برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری در ایران بعد از انقلاب اسلامی.....	۲۷
۳. قوانین مهم و تاثیرگذاربروند توسعه شهری در ایران.....	۲۹
۴. سیر تحول مدیریت شهری در شهر تهران به عنوان نمونه.....	۳۱

.....	۳۴	۵. ارزیابی طرح‌های توسعه شهری در ایران
.....	۳۷	خلاصه
.....	۳۸	خودآزمایی
.....	۳۵	فصل چهارم: معرفی برنامه‌ریزی شهری (ساختاری - محلی)
.....	۴۰	اهداف
.....	۴۱	مقدمه
.....	۴۱	۱. تاریخ ظهور و توسعه برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری در انگلستان
.....	۴۲	۲. چرا طرح‌های ساختاری - محلی؟
.....	۴۸	۳. وظایف و اختیارات مقامات محلی در تهیه و اجرای طرح‌های محلی
.....	۵۰	۴. ماهیت برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری - محلی
.....	۵۴	۵. برنامه‌ها و طرح‌های ساختاری - محلی در عمل
.....	۵۵	۶. انواع طرح‌های ساختاری و محلی
.....	۵۶	۷. محتوای طرح‌های ساختاری
.....	۵۷	۸. محتوای طرح‌های محلی
.....	۵۸	۹. مجموعه طرح‌های ساختاری - محلی یا طرح‌های توسعه و عمران یکپارچه
.....	۶۵	۱۰. نظام مدیریتی - اجرایی برنامه‌های ساختاری - محلی در انگلستان
.....	۶۷	خلاصه
.....	۶۸	خودآزمایی
.....	۶۳	فصل پنجم: معرفی برنامه‌ریزی شهری (راهبردی - اجرایی) در امریکا
.....	۷۱	اهداف
.....	۷۲	مقدمه
.....	۷۲	۱. روند شکل‌گیری برنامه‌ریزی شهری راهبردی در امریکا
.....	۷۸	۲. برنامه‌های توسعه شهری راهبردی از تئوری تا عمل
.....	۷۹	۳. مراحل برنامه‌ریزی راهبردی شهری و منطقه‌ای
.....	۸۷	۴. ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری راهبردی (استراتژیک)

۹۰	.....	۵. تجربیات جهانی در بکارگیری برنامه توسعه شهری راهبردی
۹۳	.....	محتوای برنامه راهبردی
۹۸	.....	خلاصه
۹۹	.....	خودآزمایی
		فصل ششم: امکان بهره‌گیری از برنامه‌ریزی توسعه شهری به روش (ساختاری- راهبردی)
۹۱	.....	در ایران
۱۰۱	.....	اهداف
۱۰۲	.....	مقدمه
۱۰۲	.....	۱. سابقه موضوع برنامه ها یا طرح‌های ساختاری- راهبردی در ایران
۱۰۵	.....	۲. رویه پیشنهادی برای تهیه و تدوین طرح‌های ساختاری- راهبردی
۱۰۷	.....	۳. محتوای پیشنهادی برنامه های طرح‌های ساختاری- راهبردی
۱۰۸	.....	۴. اقدامات لازم در خصوص تدوین ضوابط و مقررات مورد نیاز
۱۰۹	.....	۵. اقدامات لازم برای رفع مشکلات نظام اجرایی طرح‌های توسعه ساختاری - راهبردی
۱۱۱	.....	۶. ویژگی‌های پیشنهادی طرح‌های ساختاری - راهبردی
۱۱۱	.....	۷. ارکان پیشنهادی برنامه ها یا طرح‌های توسعه ساختاری - راهبردی
۱۱۲	.....	۸. سرفصل‌های اصلی پیشنهادی برای شرح خدمات برنامه ها یا طرح ساختاری - راهبردی
۱۱۷	.....	خلاصه
۱۱۸	.....	خودآزمایی
		فصل هفتم: امکان بهره‌گیری از برنامه‌ریزی توسعه شهری به روش راهبردی در ایران
۱۲۱	.....	اهداف
۱۲۲	.....	مقدمه
۱۲۲	.....	۱. برنامه‌ریزی شهری راهبردی در عمل
۱۲۳	.....	نگرش سیستمی
۱۲۳	.....	نگرش فرایندی - راهبردی
۱۲۴	.....	نگرش اجتماعی - مشارکتی
۱۲۸	.....	۲. امکانات کاربرد روش و الگوی برنامه‌ریزی شهری راهبردی در ایران

۳. امکانات تلفیق برنامه‌ریزی شهری راهبردی با طراحی شهری ۱۳۲
۴. موانع استفاده از برنامه‌های توسعه راهبردی شهری در ایران ۱۳۳
۵. الگویی ایده آل برای تغییر و تحول در نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران ۱۳۷
۶. انطباق بین الگوی مطلوب و وضع موجود نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران ۱۳۸
- خلاصه ۱۴۲
- خودآزمایی ۱۴۲
- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نهایی ۱۴۵
- فهرست منابع و مراجع ۱۴۷

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول شماره ۱-۲: قوانین مؤثر در نحوه توسعه و عمران شهرهای کشور.....	۲۹
جدول شماره ۱-۵: نظریه‌های مؤثر در نقد الگوی طرح جامع و ارائه الگوی برنامه‌ریزی راهبردی	۷۶
جدول شماره ۱-۶: خلاصه محتوای طرح‌های ساختاری/ راهبردی.....	۱۱۲

فهرست نمودارها

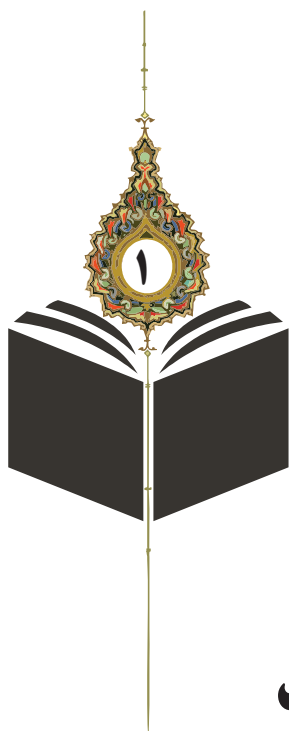
عنوان	صفحه
نمودار شماره ۱-۱: ساختار کلی تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی.....	۱۶
نمودار شماره ۱-۴، مشخصات طرح‌های محلی.....	۵۱
نمودار شماره ۲-۴، طرح‌های توسعه و عمران.....	۶۰
نمودار شماره ۱-۵: اصطلاحات پایه‌ای واژه راهبرد.....	۸۲
نمودار شماره ۲-۵، ماتریس انتخاب استراتژیک بر اساس تجزیه و تحلیل SWOT.....	۸۴
نمودار شماره ۱-۶: الگوی تصمیم‌سازی در طرح‌های شهری.....	.....
۱۰۵	
نمودار شماره ۲-۶: سطوح سه‌گانه طرح‌های ساختاری - راهبردی.....	۱۱۵

* ساختار و چارچوب این کتاب

همانطور که از نام این کتاب برمی آید منظور اصلی برای نگارش آن معرفی دو نوع نسبتاً جدید از انواع برنامه‌ها، یا اصطلاحاً، طرح‌های "ساختاری و راهبردی" است. اما برای ورود به این مبحث بنظر می‌رسد که باید زمینه گسترده تر نظری و نیز نگاهی به تاریخچه برنامه‌های توسعه شهری و نظام مدیریت آنها نیز مطرح شوند. اینکار بدان جهت اهمیت می‌یابد که متأسفانه سطح فرهنگ شهرسازی، مدیریت شهری و شهرنشینی، به نسبت نیاز واقعی جامعه، به اندازه کافی رشد نکرده است. همین امر از یک سو، باعث ساده انگاری مسائل گردیده و از سوی دیگر، بواسطه تناقضات، چالش‌ها و ناهماهنگی‌ها، بسیاری از اقدامات و فعالیت‌های انجام شده نتیجه مورد نظر را محقق نمی‌سازد. آشنایی با ریشه مسائل می‌توانند ما را در انتخاب مسیر درست و پیدا کردن راه حل‌های کارآمد کمک نمایند.

بدین ترتیب، در ساختار محتوای این کتاب، ابتدا نگاهی به مبانی نظری در دانش‌های برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی شهری شده است. در ادامه مباحثی در مورد شرایط برنامه‌ریزی شهری در ایران و گذشته آن مطرح خواهند شد. آنگاه شرایط لازم برای معرفی برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری- محلی و راهبردی- اجرایی فراهم می‌گردد. سپس به پیشنهاد طرح موسوم به ساختاری- راهبردی اشاره خواهد شد و در نهایت، ضمن نقد این برنامه و محدودیت‌های تحقق آن در کشورمان، به پیشنهاد جایگزینی برنامه‌های توسعه شهری راهبردی، بعد از مناسب نمودن آن با شرایط ایران، خواهیم پرداخت. مطالب این کتاب در پایان جمع بندی خواهند گردید.

این کتاب مدعی مطرح نمودن همه مطالب در مورد طرح‌های ساختاری و راهبردی نیست. اما امید آنست که نگارش این کتاب مقدمه‌ای باشد برای باز شدن باب بحث‌های گسترده‌تر، عمیق‌تر و جامع‌تر در این زمینه و آماده نمودن اذهان عمومی برای ورود به مباحث جدی برای انتخاب نه تنها یک روش برای برنامه‌ریزی همه جانبه شهری، بلکه ارائه انواع روش‌های برنامه‌ریزی شهری، به نحوی که در آینده چنین شرایطی در نظام شهرسازی مملکت پیش نیاید که یک نوع منسوخ از روش‌های شهرسازی سالیان سال بکار گرفته شود و راهی برای به روز آمد نمودن آن اندیشه نشده باشد. بنابراین هدف از نگارش این کتاب تنها معرفی دو روش برنامه‌ریزی شهری یا شهرسازی نبوده، بلکه سعی شده است مسیرهای ورود به مبحث بومی نمودن احتمالی آنها نیز فراهم آید. تاریخ شهرسازی معاصر در ایران نشان می‌دهد که آنچه به عنوان طرح‌های جامع - تفصیلی در دهه ۴۰ و ۵۰ شمسی وارد ایران شد، بدون تلاش لازم و کافی برای فهم، و بومی نمودن آن، بوده است (از جمله ن. ک. به: براتی و سرداری ۱۳۸۸) و همین موضوع سایه سنگین خود را بر سیستم شهرسازی ایران گسترانیده است.



فصل اول

تعریف برنامه‌ریزی و

برنامه‌ریزی شهری

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. ابعاد اصلی نظام برنامه‌ریزی
۲. نظام تصمیم‌گیری
۳. ویژگی‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی
۴. ویژگی‌های اصلی مسائل شریر

مقدمه

در آستانه ورود به بحث‌های اصلی در این کتاب و برای زمینه‌سازی لازم جهت مطرح نمودن ساختار و محتوای برنامه‌ریزی‌های شهری، نیازمند روش ساختاری یا راهبردی هستیم تا با پایه‌های نظری برنامه‌ریزی بطور عام و برنامه‌ریزی شهری به شکل خاص آشنا شویم. اگرچه این امر، نیازمند کتاب‌های متعدد است، اما در اینجا بشکل اجمالی به این موضوع خواهیم پرداخت و در ادامه سعی خواهد شد تا زمینه برای ورود به مبحث اصلی فراهم گردد.

۱-۱. پایه‌های مبانی برنامه‌ریزی

پیتروال، از نظریه پردازان بنام دنیا، برنامه‌ریزی را اصولاً "نوعی مدیریت برای سیستم‌های بسیار پیچیده" تلقی میکند (پیتروال ۱۳۸۱: ۱۵). در عین حال، از میان تعاریف مورد قبول در منابع معتبر، از جمله برنامه‌ریزی را "یک فعالیت اجتماعی" یا "سازمانی" آگاهانه برای توسعه راهبردهایی بهینه از فعالیت‌های آتی، در جهت دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف مورد نظر، برای پاسخ‌گویی به و یا حل مشکلات مورد نظر تعریف کرده‌اند. برنامه‌ریزی فرایندی نظام‌یافته یا سیستماتیک در زمینه‌های پیچیده‌ای است که، از یک سو، با پدیده‌های "قدرت" و "تعهد"، و از سوی دیگر، با تخصیص منابع لازم در جهت اجرای راهبردهای انتخاب شده همراه است (از جمله ن. ک. به: زهره دانشپور ۱۳۸۲: ۱۴). بر اساس این تعریف، برنامه‌ریزی، مربوط به "انتخاب" راهی و یا گزینه‌ای است، از میان راه‌حل‌ها و گزینه‌های منطقی مختلف که برای آینده قابل دستیابی احتمالی هستند، به روش علمی انتخاب شده باشند. در فرایند برنامه‌ریزی، سپس باید اطمینان حاصل نمود که راه‌حل، یا راه‌حل‌های پیشنهادی، در عمل به "اجرا" گذاشته خواهند شد که البته این امر

خود مستلزم تخصیص منابع است. به همین علت است که فرایند برنامه‌ریزی را نباید تنها به پیدا کردن راه‌حل محدود نمود؛ بلکه مشخص نمودن گزینه‌های منتخب برای حل یک معضل باید با مرحله تعیین هزینه‌ها و منبع تأمین آنها همراه و همزمان باشد. حال م‌توان نتیجه گرفت که چون برنامه‌ریزی فعالیتی است که از یک طرف به "تصمیم‌گیری" و از طرف دیگر به "تخصیص منابع" مربوط می‌شود، بنابراین فعالیتی سیاسی محسوب می‌شود (زهره دانشپور ۱۳۸۲).

از سوی دیگر، باید به این نکته توجه نمود که "تئوری تصمیم" در واقع متشکل از مجموعه‌ای از اطلاعات و مهارت‌ها و ابزارهای تحلیلی است که برای تصمیم‌گیری به کار گرفته می‌شود. انسان به کمک این عوامل گزینه‌های مناسب و میزان اثربخشی آنها را تحلیل می‌کند و سرانجام گزینه مطلوب را برمی‌گزیند. مهم‌ترین عنصر در مفهوم تصمیم‌گیری، مشخص کردن میزان اطمینان‌پذیری و خطرپذیری (ریسک) انتخاب گزینه است. تصمیم، همواره همراه با عدم اطمینان است. یعنی اینکه هر گزینه‌ای را که ما، از میان گزینه‌های متعدد و متفاوت انتخاب می‌کنیم، آن گزینه ما را تنها به سوی یک نتیجه خاص سوق می‌دهد و به عبارتی معادل یک انتخاب از میان نتایج گوناگون است. در واقع، بدین ترتیب، تعداد بی شماری از گزینه‌ها و نتایج ناشی از آن گزینه‌ها حذف می‌شوند (Cybernetic به نقل از سعید نیا ۱۳۸۲: ۸-۷).

۲-۱. ویژگی‌های برنامه‌ریزی

نکته قابل توجه دیگر آنست که، اگر برنامه‌ریزی را نظام و سیستمی بدانیم که به سوی تصمیم‌های اجتماعی و سیاست‌های عمومی جهت‌گیری کرده است؛ بنابراین می‌توان بین فعالیت‌های "برنامه‌ریزی" و "نا برنامه‌ریزی" 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 عمومی است، چرا که برای تاثیرگذاری بر اعمال افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها، و دولت‌ها انجام می‌گیرد.

"برنامه‌ریزی" صرفاً تصور و تخیل در مورد آینده‌ای آرمانی و دلخواه نیست و تشخیص تفاوت بین برنامه‌ریزی و تفکر آرمان باور بسیار اهمیت دارد. برنامه‌ریزی، وضعیت شرایط مطلوب و دلخواه در آینده را در نظر می‌گیرد و برخلاف آرمان‌گرایی تخیلی، ابزارها و اقدامات لازم برای دستیابی به آن را نیز مشخص می‌کند. بدین ترتیب، تفکر در مورد راهبردهای تغییرات احتمالی در شرایط اجتماعی، محیطی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، و ... بدون قصد و عزم اجرای آنها، یا بدون دارا بودن قدرت و منابع لازم و کافی برای پیشبرد آنها، هرچند مفید باشند، اما به هر حال "برنامه‌ریزی" به شمار نمی‌رود.

- "برنامه‌ریزی" متوجه و مربوط به زمان حال نیست؛ هرچند که ارتباط دقیق آن با زمان آینده نیز جای گفت‌وگو دارد. به هر حال، "برنامه‌ریزی" با "عمل در آینده" (که خود با عنصر مهم سیاست‌گذاری سروکار دارد) روبرو است؛ یعنی به پیش بینی و مهار اعمال و فعالیت‌های انسانی و محیطی در حال و آینده، 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 علمی، راهبردی و بشکلی آگاهانه انجام گیرد.

- "برنامه‌ریزی" محدود به تولید "برنامه" نیست و با توجه به اهمیت "اجرای" برنامه‌ها، اتصال بین "برنامه‌ریزی"، "مدیریت" و "عمل" بسیار مهم و حیاتی است.
- بنابراین "برنامه‌ریزی" باید در برگیرنده "اراده"، "قدرت" و "تعهد" باشد؛ تا بتواند نتایج برنامه را که به زبان عملیاتی ترجمه می‌شود و آن‌گاه به سیاست‌ها، پیشنهادها، برنامه‌های عملیاتی، و پروژه‌ها تبدیل می‌گردد، به نتیجه‌ای موفقیت‌آمیز، یعنی اجرا، (و در بهترین حالت به اجرایی موفقیت‌آمیز)، برساند.
- با وجود آنکه ارائه تعریفی کامل از "برنامه‌ریزی" به دلیل ماهیت سیستماتیک و چند بعدی و نیز، دورنمای کل‌نگر و ویژگی‌های تغییر یابنده و پویای آن بسیار دشوار است؛ اما می‌توان برخی از زمینه‌های مشترک تعاریف و تفاسیر گوناگون از "برنامه‌ریزی"، به عنوان مفهومی عمومی را بدین صورت بیان کرد:
- برنامه‌ریزی عمدتاً با آینده کوتاه، میان و بلند مدت سروکار دارد. ولی باید به این نکته بسیار مهم نیز توجه نمود که، خصوصیت آینده-گرا بودن برنامه‌ریزی، خود، تا حدودی نوعی تناقض را به نمایش می‌گذارد؛ زیرا، از یک سو باید به معنای کوششی در جهت افزایش اطمینان خاطر در مورد آینده تلقی شود و عمل کند و از سوی دیگر، آینده‌ای که برنامه‌ریزی مدعی پیش‌بینی و کنترل آن است به میزان قابل توجهی دارای ماهیت "پیشگویی ناشدنی" بودن و همراه و هم پیوند با "احتمالات" است.
- برنامه‌ریزی با انتخاب از میان گزینه‌ها و اختیاراتی که برای آینده قابل تصور است، سروکار دارد. در واقع به دلیل پیچیده و احتمالاتی بودن رفتار سیستم‌های زیستی انسان، باید به تولید روش‌ها و مسیرهای ویژه‌ای پرداخت تا مناسب‌ترین و ممکن‌ترین گزینه‌ها برای اجرا انتخاب گردند.

• همانگونه که قبلاً گفته شد، برنامه‌ریزی با تخصیص منابع سروکار دارد. چون "برنامه‌ریزی" نوعی فعالیت تخصیص دهنده منابع و فعالیت تصمیم‌گیری است، پس فعالیت سیاسی به شمار می‌رود. با این تعریف، "برنامه‌ریزی" با هدف به کارگیری همراه با کفایت، تدبیر، هوشمندی و دلسوزی منابع جامعه، جلوگیری از زیاده‌روی‌های بخش دولتی، عمومی و خصوصی، و کاهش تنش و کشمکش بین نیازها و اعمال افراد، گروه‌ها و سازمان‌های موجود در جامعه، کوشش در حل مشکلات و تسکین نابرابری‌ها شکل گرفته، و مورد استفاده گسترده قرار گرفته است.

• برنامه‌ریزی، در سطح عمومی و گسترده، کوششی آگاهانه است. این کوشش عمدتاً از طریق نهادهای مردم‌سالار (دموکراتیک) و در جهت دستیابی به اهدافی مشخص یا حل معضلاتی ویژه انجام می‌گیرد (از جمله ن. ک. به: دانشپور، ۱۳۸۲: ۱۵ - ۱۴).

در زمینه سیاست‌گذاری عمومی، همان گونه که پیش‌تر تشریح شد، برنامه‌ریزان شهری با مسائل ساده یا سازمان‌نیافته مواجه نیستند. مسائلی که در این قلمرو در برابر آنان قرار می‌گیرد، مسائل پیچیده و سازمان‌یافته‌ای هستند که رتیل و وبر از آنها با عنوان مسائل شریر یاد می‌کنند.

مسائل شریر در مفهوم ذاتی خود شر نیستند. به این دلیل این نام بر آنها اطلاق می‌شود که وقتی کسی سعی در حل و فصل آنها می‌کند، پیچیده‌تر می‌شوند. برای مسائل شریر، هشت ویژگی عنوان شده است (Bruton and Nicholson) به نقل از ایرج اسدی ۱۳۸۲: (۲۷):

۱. برای مسائل شریر مدل و فرمول بندی مشخص و قطعی وجود ندارد.

۲. فرمول‌بندی و فهم مسئله‌ای شریر، مترادف با حل آن است.

۳. برای مسئله راه حل درست یا غلط وجود ندارد. راه‌حل‌ها فقط می‌توانند نسبت به یکدیگر و سیستم ارزشی که در آن به کار رفته‌اند، به طور نسبی "خوب" یا "بد" باشند.

۴. زمانی که مسئله شریر حل شد، دیگر راهی برای شناخت آن وجود نخواهد داشت. در نتیجه به شناخت و آگاهی دائم از این گونه مسائل نیاز است و همیشه برای بهبود راه‌حل‌های پیشنهادی قلمروهایی وجود دارد.

۵. تعداد روش‌های ممکن دارای کاربرد برای حل مسائل شریر نامحدود است.

۶. تفاسیر زیادی از مسائل شریر وجود دارد که بسته به تفاسیر انتخاب‌شده راه‌حل‌ها نیز تغییر می‌کند.

۷. وقتی یک بار راه‌حلی برای مسئله شریر آزمایش شد، آن راه‌حل دیگر تکرارشدنی [در موقعیت‌های مشابه دیگر] نخواهد بود. چیزی که انجام شده، به هر حال انجام شده است. بدون شباهت به علوم تجربی، روش آزمون و خطایی که بتوان دنبال کرد وجود ندارد.

آنچه مشخص و بارز می‌نماید، این واقعیت است که مشکلات در عرصه برنامه‌ریزی شهری بیشتر ناشی از ماهیت درهم تنیده و پیچیدگی سازمان یافته مسائل است؛ به طوری که مسئله‌ای در حوزه‌ای خاص ممکن است آثار بازدارنده‌ای در حوزه‌های دیگر در اجرا داشته باشد. این آثار نیز می‌توانند به گونه‌ای تغییر و تکثیر شوند که سیستم را از حالت پیش‌بینی‌شدنی و پایدار خارج کند. عده‌ای از محققان از این وضعیت و شرایط با عنوان "پیوندهای محیطی" یاد می‌کنند و اوضاع این‌چنین محیط‌هایی را در هم ریخته و آشوبناک می‌انگارند (ن. ک. به: اسدی ۱۳۸۲: ۲۷).

برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در عرصه عمومی (زندگی شهری) با اهداف کلانی مانند، رفاه، عدالت، توسعه پایدار، امنیت و سلامت جامعه سروکار دارند. این در حالی است که شرایط زندگی در حال و آینده اغلب مبهم و غیرشفاف است. از سوی دیگر، مجموعه‌ای از

عوامل ذی‌نفع و ذی‌نفوذ، با منافع گروهی یا خصوصی، در تقابل با برنامه‌ریزی و مدیریت شهری قرار می‌گیرند. همین چندگانگی و حتی تناقض و تضاد منافع، موقعیت را پیچیده‌تر و غیر قابل پیش‌بینی‌تر می‌سازد. هنگامی که در این شرایط انتخاب گزینه مناسب پیش روی قرار می‌گیرد، این وضعیت یا موقعیت حساس به معنی وجود قدرت و اراده اتخاذ تصمیم در انتخاب استراتژیک یا راهبردی تلقی می‌شود. به همین دلیل است که سرانجام در وضعیت‌های بحرانی، پس از آزمون و خطاهای بسیار، طرح‌های جامع اعتبار خود را از دست می‌دهند و طرح‌های راهبردی (استراتژیک) به عنوان شیوه کارآمد برنامه‌ریزی و مدیریت شهری انتخاب می‌شوند (ن. ک. به: اسدی ۱۳۸۲؛ براتی و دیگران ۱۳۸۸).

برنامه‌ریزی شهری، ضمن اشاره به یک عنصر فضایی و جغرافیایی، بدنبال هدف خلق یک ساختار بهتر از مجموعه فعالیت‌ها (کاربری‌های اراضی) است، که به هر حال شرایط را از وضع موجود بدون برنامه به سوی موقعیت بهتری سوق دهد. در مجموع می‌توان گفت که برنامه‌ریزی شهری (برنامه‌ریزی منطقه‌ای) حالت خاصی از برنامه‌ریزی به شکل عمومی است، با این تفاوت که عنصر فضا در مرکز آن قرار دارد و تنها زمانی معنی‌دار خواهد بود که در اوج خود به یک بیان مصور فضایی منجر شود (پیتر هال ۱۳۸۱: ۵).

برنامه‌ریزان امروزه اعتقادی به پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های بلندمدت سیستمی و خرد‌گرا- و از جمله طرح جامع- ندارند. در مقابل، برنامه‌های کوتاه‌مدت محلی اعتبار بیشتری یافته‌اند؛ به صورتی که حتی در زمینه برنامه‌ریزی استراتژیک گاهی رهیافت‌ها یا تاکتیک‌ها از استراتژی‌ها فراتر می‌روند. تفاوت عمده طرح‌های توسعه شهری استراتژیک با طرح‌های جامع، در قابلیت اجرایی فراوان این طرح‌هاست. زیرا در اینگونه طرح‌ها، در هر زمان، و بنا به هر ضرورت، می‌توان و می‌بایست برای انتخاب گزینه‌های مناسب دیگر آمادگی داشت.

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران

این نگرش در عرصه‌های حفظ سلامت محیط، حمل و نقل، ساخت و ساز و سرمایه‌گذاری عمرانی و توسعه‌های بی‌رویه، کارایی بیشتری از خود نشان می‌دهد و فعال‌تر و سازنده‌تر عمل می‌کند. به همین جهت طرح‌های استراتژیک که از دهه ۱۹۷۰ بسیار مورد توجه شرکت‌های سرمایه‌گذار بخش خصوصی قرار گرفته و به موفقیت‌های بسیاری دست یافته بودند، در دهه ۱۹۸۰ وارد عرصه مدیریت عمومی شدند (برایسون به نقل از سعید نیا ۱۳۸۲: ۹).

خلاصه

با اینکه وجوب برنامه‌ریزی بویژه برنامه‌ریزی‌های فضایی برای بسامان نمودن شرایط محیطی با هدف بهره‌گیری بهینه از منابع موجود و به حداکثر رساندن بهره‌برداری از آن منطقی و کاملاً قابل قبول بنظر می‌رسد، ولی خود برنامه‌ریزی دچار نوعی تناقض بنظر می‌رسد، زیرا موظف به پیش بینی عواملی است که ماهیتی پیش‌بینی ناپذیر دارند در حالی که شهر، خود، پدیده‌ای بسیار پیچیده و بقول برخی از صاحب‌نظران، شناخت ناپذیر است. ولی آیا می‌توانیم با توسل به اینگونه بهانه‌ها خود را بی‌نیاز از برنامه‌ریزی شهری و فرا شهری بدانیم؟ هرگز.

گذشت زمان نشان داده که فضاهای شهری امروزه نیاز بیشتری به ساماندهی و سامان‌یابی دارند، زیرا بسیار پیچیده‌تر از فضاهای شهری در یک قرن پیش هستند. امروزه جوامع شهری و شرایط حیات انسانی نیز بسیار پیچیده‌تر شده‌اند. تعریف برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی شهری، به عنوان بخشی از مقوله کلی‌تر برنامه‌ریزی فضایی، ایجاب می‌کند که در فصل بعدی به برخی از جنبه‌های مهم برنامه‌مبانی نظری برنامه‌ریزی شهری یا شهرسازی بپردازیم.

خودآزمایی

۱. نظام برنامه‌ریزی بر چه اصولی استوار است؟
۲. نظام تصمیم‌گیری را شرح دهید؟
۳. ویژگی‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی را شرح دهید؟
۴. مسائل شریر یا پیچیده چه ویژگی‌هایی دارند؟

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران



فصل دوم

برنامه‌ریزی شهری از بعد نظری

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. ساختار تصمیم‌گیری در نظام برنامه‌ریزی
۲. عرصه‌های تأثیرگذار بر نظام شهرسازی

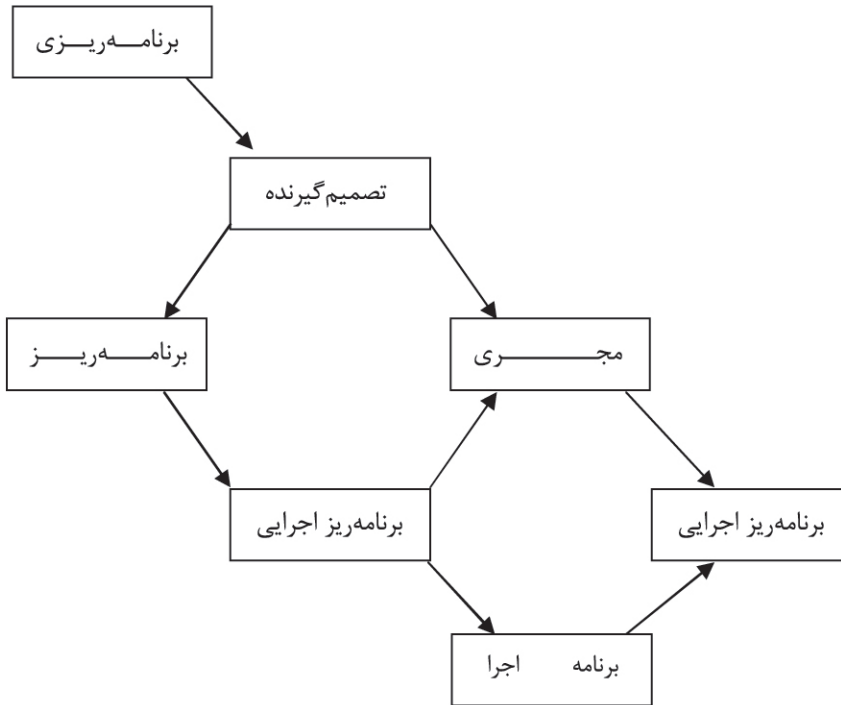
مقدمه

هر علمی برای استقرار و بقا و کمال خود نیاز به مبانی پایه نظری دارد. برنامه‌ریزی شهری هم مبتنی بر پایه‌های نظری است و برای اشراف به این دانش و ارزیابی آن و همین‌طور اعمال اصلاحات لازم و کافی باید با این پایه‌ها نیز آشنا شد. در اینجا و در دنباله مباحث مطرح شده در فصل پیشین، هرچند آشنایی با مبانی نظری برنامه‌ریزی شهری در این فرصت کم قابل احصاء به شکل کامل نیست، اما تا جایی که به موضوع این کتاب مربوط می‌شود، می‌توان مباحثی در این باره را، در مورد خاص مبانی نظری شهرسازی، یا همان برنامه‌ریزی شهری، مطرح نمود.

۱-۲. ساختار تصمیم‌گیری

برای ورود به بحث برنامه‌ریزی شهری (شهرسازی) در هر سطح و مقیاسی، بهتر است از پایه‌های نظری یا تئوریک این دانش، شروع کنیم. ولی ابتدا به این بحث می‌پردازیم که اصولاً تئوری برنامه‌ریزی چیست؟ موضوع تئوری برنامه‌ریزی، فرآیند رویه برنامه‌ریزی است که مفاد آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و تبیین می‌گردد و درباره روش‌هایی برای بهبود این فرایند و عملیات بحث می‌کند. در تئوری‌های برنامه‌ریزی تلاش می‌شود تا به این پرسش پاسخ داده شود، که برنامه‌ریزی چگونه اداره و مدیریت شده و سازمان می‌یابد تا بهترین نتیجه به دست آید. در نمودار زیر سازمان فوق به شکل ساده نشان داده شده است: با اینکه برنامه‌ریزی شهری به عنوان یک دانش جدید بشری به پیش از جنگ دوم جهانی باز می‌گردد؛ ولی بحث درباره هسته برنامه‌ریزی یعنی فرآیند برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای موضوعی است که تا سال‌های ۱۹۶۰ میلادی ناشناخته ماند، زیرا، تا آن زمان، موضوع شهرسازی مترادف بود با تولید برنامه‌ها یا طرح‌های فیزیکی. یعنی سعی می‌شد با پیشنهاد

مجموعه‌ای از مداخلات و تغییرات فیزیکی و کالبدی، محیطی آرمانی برای زیست انسان فراهم آید.



نمودار شماره ۱-۱: ساختار کلی تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی

(ماخذ: سعید نیاز ۱۳۸۲ - الف: ۸۵)

اولین کسانی که مسئله فرایند را از فرآورد (محصول) برنامه‌ها و طرح‌های شهرسازی، به طور جدی جدا ساختند، استادان و حرفه‌مندان شهرسازی نبودند، بلکه کسانی بودند که در رشته‌های برنامه‌ریزی صنعتی و برنامه‌ریزی برای بنگاه‌های بازرگانی، در دانشگاه‌های مدیریت بازرگانی، در آمریکا و در زمینه علوم تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تحقیق می‌کردند. این جریان، یعنی برنامه‌ریزی و مدیریت صنعتی و بازرگانی، بعد از سال‌ها نظام برنامه‌ریزی

شهری را نیز متأثر ساخت. تحت تأثیر این تحول فکری و تئوریک، در برنامه‌ریزی شهری، تأکید از «فرآورد» یا محصول به «فرآیند» تغییر کرد. این دوره جدید در نظام برنامه‌ریزی شهری، عصر برنامه‌ریزی سیستمی و یا دوره تسلط تئوری‌های رویه‌ای یا «فرآیندی» نام گرفته است. در این دیدگاه شهر و نظامات انسانی؛ همانند سیستم‌های درهم تنیده‌ای هستند که در آن نتیجه تصمیمات و اقدامات از طریق سیستم‌های پایش یا کنترل پی‌گیری می‌شود.

این شیوه اندیشه، در عمل، تأثیر عمیقی بر نحوه تفکر برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری و نیز در روش تهیه و تولید برنامه‌ها و طرح‌های شهرسازی داشته است. این نگرش همچنین سبب شد تا شیوه قدیمی شهرسازی، به عنوان تولید برنامه‌های توسعه فیزیکی و کالبدی ثابت برای آینده، کنار گذاشته شود. گونه جدید برنامه‌ریزی در جستجوی کاربرد روش علمی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری به منظور حل مشکلات و نیل به اهداف اجتماعی و زیست محیطی است. در نهایت، تلاش برای به‌کارگیری روش علمی در شهرسازی در ساخت "تئوری‌های رویه‌ای" مؤثر افتاد. بدین ترتیب، باید گفت هدف اصلی در این تئوری‌ها، جهت‌گیری کلی بسوی اعتلای عقلانیت در انجام عمل شهرسازی است که در آن بیشتر بر ساختارها و روش‌های تصمیم‌گیری تأکید شده و بیشتر در پی اعتلای نظام تصمیم‌گیری عقلانی، منطقی، و در عین حال واقع‌گرایانه است تا برنامه‌ها و طرح‌های ثابت و قطعیت‌گرایانه صلب و غیرقابل انعطاف.

با وجود این، دهه ۸۰-۱۹۷۰ شاهد انتقادات مستمری بر تسلط تئوری برنامه‌ریزی رویه‌ای یا دیدگاه سیستمی است، در عین حال شاهد ظهور شماری از مواضع تئوریک رقیب در برنامه‌ریزی شهری هستیم که برخی نویسندگان آن را دوره «تکثرگرایی تئوریک» نامیده‌اند (از جمله ن. ک. به: سعید نیا ۱۳۸۲: ۸۵).

۲-۲. آغاز تحولات در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی شهری

در چنین شرایطی است که مفاهیم، آموزه‌ها و روایت‌های جدیدی جانشین مبانی نظری و دعاوی عصر مدرنیسم در شهرسازی شده که اساس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را زیر و رو کرده است و در آن گروهی از متخصصان و نخبگان، با ارائه پیشنهادات صلب و قطعی شرایط تغییر محیط به سوی یک محیط آرمانی را فراهم می‌نمودند. تجربیات در کشورها و شهرهای مختلف جهان نشان دادند که این طرز تفکر در مورد محیط زیست و مقدرات آن کاملاً تخیلی، غیر عملی و حتی مخرب است (از جمله ن. ک. به: مهدیزاده ۱۳۸۲: ۴۹؛ براتی و دیگران ۱۳۸۸). همین تجربیات، در نهایت، موجب ایجاد تغییرات و تحولات گسترده در نظام فکری، و دیدگاه‌های برنامه‌ریزی شهری بطور کلی، شد (دانشپور ۱۳۸۲). عمده‌ترین این تحولات بنیادین، که انقلابی در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شوند، از این قرارند:

الف - عرصه شناخت‌شناسی: رواج و گسترش پارادایم‌های پدیدارشناسی، هرمنوتیک، خودارتباطی، نسبیت‌گرایی، نوپراگماتیسم و جز اینها.

ب - در عرصه اقتصاد و توسعه: رواج و گسترش پارادایم‌های توسعه پایدار، زیست‌بوم‌گرایی، کیفیت‌زندگی، شاخص‌های اجتماعی، اقتصاد زیست‌محیطی و نظایر آنها.

پ - در عرصه سیاست و جامعه: رواج و گسترش تأکید بر جامعه مدنی، کثرت‌گرایی، عرصه عمومی، توجه به اجتماعات محلی یا محلات شهری، مشارکت عمومی در حوزه اداره و توسعه مجموعه‌های زیستی انسانی، و امثال آنها.

به دنبال این تحولات بنیادین، به تدریج و در طول چند دهه اخیر، مجموعه‌ای از نظریه‌ها، دیدگاه‌ها و پارادایم‌های جدید در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جهان مطرح شده است که از جمله آنها می‌توان به " برنامه‌ریزی شهری ساختاری " و " برنامه‌ریزی شهری راهبردی " و چندین روش دیگر در این عرصه اشاره نمود (جواد مهدیزاده ۱۳۸۲: ۴۹؛ دانشپور ۱۳۸۲؛ براتی و دیگران ۱۳۸۸). در دنباله به معرفی بیشتر این دو روش از برنامه‌ریزی شهری خواهیم پرداخت.

خلاصه

مهم‌ترین بحث مرتبط با مبانی نظری برنامه‌ریزی شهری و شهرسازی ساختار و نظام تصمیم‌گیری و مشروعیتی است که برنامه‌ریزان و مدیران شهری برای اعمال تغییرات و مداخله در فضاهای شهری دارند. از سوی دیگر باید به این نکته توجه شود که مبنای نظری این تغییرات و مداخلات خود بخش مهمی از مبانی نظری شهرسازی را تشکیل می‌دهند. حال می‌توان به این نکته توجه نمود که هم طرح‌های جامع و تفصیلی و هم طرح‌های پیشنهادی بعنوان جانشین آنها دنبال ارتقاء محیط زیست انسان برای فراهم نمودن بهترین شرایط برای زیست شهرنشینان بوده است. حتی تغییرات اعمال شده در طرح‌های جامع نیز، ضمناً، مبتنی بر تحولات فکری بوده که در این عرصه حاصل شده است.

خودآزمایی

۱. ساختار تصمیم‌گیری در نظام برنامه‌ریزی را ترسیم و مختصراً توضیح دهید؟
۲. عرصه‌های تأثیرگذار بر نظام شهرسازی در دهه‌های ۸۰-۷۰ میلادی را بطور مختصر

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران





فصل سوم

ارزیابی طرح‌ها و مدیریت توسعه

شهری در ایران

اهداف

هدف از مطالعه این فصل ، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد :

۱. تحولات شهرسازی و شهرنشینی در ایران در دوران معاصر
۲. قوانین تأثیرگذار بر تحولات توسعه و عمران شهری از سال ۱۳۸۶ تاکنون
۳. سیر تحول مدیریت شهری در ایران
۴. مشکلات عمده و محدودیت‌های طرح‌های توسعه و عمران شهری در ایران

مقدمه

در فصل سوم به تاریخ اجمالی تحولات شهرسازی در ایران می پردازیم؛ چرا که خواننده باید در فضایی باشد که شهرسازی در ایران در آن قرار دارد. شاید مهم ترین این موضوع آنست که برنامه ریزی های شهری دنباله تاریخی و طبیعی شهرسازی در ایران نبودند. به عنوان مثال حتی در زمان مطرح شدن طرح های جامع و تفصیلی سعی نشد که شرایط خاص داخلی ایران نیز برای پذیرش و بکارگیری آنها مد نظر قرار بگیرد. توصیف و معرفی برنامه توسعه شهری تحت عنوان برنامه یا طرح ساختاری - راهبردی، به عنوان جانشین مناسبی برای برنامه های ناکارآمد جامع - تفصیلی در ایران، نمی تواند کامل باشد، مگر اشاره ای، هر چند اجمالی، در مورد تاریخ تحول برنامه ریزی شهری در ایران هم مطرح گردد. بنابراین در دنباله این مقدمه این موضوع مورد بحث قرار گرفته است.

۳-۱. ورود برنامه ریزی شهری (شهرسازی) ایران به دوره مدرن

در تقسیم بندی سیر تحول برنامه ریزی شهری در ایران، دوره های چهارگانه ای در توصیف فرایند شکل گیری آن به صورت زیر پیشنهاد شده اند (برای کسب اطلاعات بیشتر در این مورد از جمله ن. ک. به: بنکدار و دیگران ۱۳۸۶؛ براتی و دیگران ۱۳۸۸):

دوره اول: دوره آشنایی با شهرنشینی جدید در اروپا، از اواسط دولت قاجار تا اواسط دولت پهلوی اول، (سال ۱۳۱۰ هجری شمسی) را در بر می گیرد. اولین تحولات مدیریتی - کالبدی در شهرهای بزرگ ایران، مانند تصویب اولین قانون شهرداری ها در سال ۱۲۸۶، بلوارسازی، خیابان کشی، کوشک سازی، احداث پارک و غیره در این دوره به وقوع می پیوندد. به ویژه شهر تهران به عنوان پایتخت کشور، در دوره حکومت ناصر الدین شاه قاجار، با تقلید

از الگوی پاریس و دیوار آن، رو به توسعه و نوسازی می‌گذارد. نقطه اوج این دوران تصویب قانون بلدیّه و به دنبال آن تشکیل سازمان بلدیّه و انجمن شهر بوده که مداخلات در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بر عهده بخش عمومی گذارده می‌شود (مرادی مسیحی، ۱۳۸۴؛ بنکدار و دیگران ۱۳۸۶).

دوره دوم: این دوره با اولین اقدامات مدرن در شهرسازی مقارن می‌گردد (۱۳۱۰-۱۳۴۵) و فعالیت‌های نوسازی و بهسازی در شهرهای ایران با تصویب قانونی در خصوص احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها در آبان ماه ۱۳۱۲ جنبه قانونی به خود می‌گیرد. در تیرماه ۱۳۲۰ قانون اصلاحیه‌ای تحت عنوان قانون توسعه معابر تهیه گردید؛ ولی به دلیل شروع جنگ جهانی دوم مسکوت ماند. بعد از تثبیت دولت پهلوی دوم، پس از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، لایحه قانونی تملک زمین برای اجرای طرح‌های توسعه شهری و اقدامات عمرانی از قبیل احداث تأسیسات شهری و تجدید بنای محلات قدیمی در نحوه تصرف زمین در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید. قانون یاد شده به شکلی جامع‌تر و تحت عنوان طرح‌های گذربندی و شبکه‌بندی شهرها مطرح و به مدد گروه صلح، که از کشورهای غربی دعوت شده بودند، برای اکثر شهرهای کشور طرح گذربندی و شبکه‌بندی تهیه گردید. در آن زمان، یک تفکر جامع و همه سو نگر در پس طرح‌های اجرایی بکار گرفته شده در مقوله توسعه شهری در ایران وجود نداشته و اغلب هدف سیاست‌مداران و دست‌اندرکاران، انطباق دادن بافت‌های شهری برای پذیرش هر چه بیشتر امکانات و تجهیزات حاصل از صنایع و زندگی مدرن در جهان غرب بوده است.

دوره سوم: برنامه‌ها، یا اصطلاحاً، طرح‌های شهری با عنوانی که هم‌اکنون در کشور متداول است، (یعنی طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی)، در ابتدای برنامه سوم، در دوره حکومت پهلوی دوم، شکل می‌گیرد و دوره زمانی بین سال‌های ۱۳۴۵ تا زمان حاضر را

شامل می‌شود. بندر لنگه اولین شهری است که برای آن طرح جامع تهیه می‌گردد و متعاقباً بسیاری از شهرهای ایران در این دوره دارای طرح جامع می‌شوند. از جمله آن‌ها می‌توان به تهران، تبریز، رشت، اصفهان و بندرعباس اشاره کرد. (برای کسب اطلاعات بیشتر ن. ک. به: مرادی مسیحی ۱۳۸۴؛ بنکدار و دیگران ۱۳۸۶؛ براتی و سرداری ۱۳۸۸).

در دنباله این تحولات قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری‌ها در اسفندماه ۱۳۴۵ به تصویب می‌رسد. قانون نوسازی و عمران شهری نیز در سال ۱۳۴۷ تصویب شده و طی آن مقرراتی در مورد ضوابط نوسازی شهری وضع می‌گردد. تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در اسفند ماه ۱۳۵۱، و همین‌طور تعیین حدود و حریم نظارت بر فعالیت‌ها و ساخت و سازها در شهرها نیز از جمله اقداماتی است که در این دوره شکل می‌گیرد و عملی می‌شود. (پرنیان به نقل از بنکدار و دیگران ۱۳۸۶).

با تدوین و ابلاغ قرارداد تیپ ۱۲ از جانب سازمان برنامه و بودجه، تهیه طرح‌های شهری (جامع و تفصیلی) دارای قرارداد و شرح خدمات یکسان می‌شود. در سال ۱۳۵۲، قانون نظارت بر گسترش شهر تهران و در سال ۱۳۵۳، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب رسید که در قانون اخیر از طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی شهری و همین‌طور برای نخستین بار، طرح جامع، یا برنامه آمایش سرزمین تعاریف کاملی ارائه و مقررات کلی احداث بناهای شهری در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها تعیین شده است. در سال ۱۳۵۵ آئین‌نامه اجرایی مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها به تصویب می‌رسد (ملک افضلی، به نقل از بنکدار و دیگران ۱۳۸۶).

در نهایت، در برنامه عمرانی پنجم در زمان حکومت پهلوی، دستگاه‌های دولتی به طور کامل عهده‌دار تهیه طرح‌های شهری بر اساس شرح خدمات همسان (تیپ) شدند. تصویب

اینگونه طرح‌ها نیز بصورت کاملاً متمرکز انجام می‌شد. بدین ترتیب طرح‌های جامع در وزارت مسکن و شهرسازی و طرح‌های هادی در وزارت کشور بررسی و تصویب گردیدند. بکارگیری این روش‌ها و جهت‌گیری‌ها، بطور طبیعی، باعث شدند که طرح‌های شهرسازی کاملاً بصورت شهرسازی آمرانه، و با روش از بالا به پایین، به مرحله اجرا درآیند (مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵). این شرایط تا زمان وقوع انقلاب اسلامی در ایران ادامه یافت.

۲-۳. برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری در ایران بعد از انقلاب اسلامی

در دوران پس از انقلاب در زمینه برنامه‌ریزی شهری و به ویژه طرح‌های جامع، تحولاتی به وجود آمد؛ هر چند متأسفانه از فرصت بوجود آمده از وقوع این انقلاب گسترده، برای تحقیق و پژوهش با هدف تجدید نظر در کلیت این‌گونه برنامه‌ها و جانشین نمودن روش‌های متناسب شهرسازی در ایران اسلامی، استفاده نشد و در واقع چارچوب کلی در این زمینه بدون تغییر باقی ماند. در ادامه این تحولات، در سال ۱۳۶۳، با توجه به مشکلات پیش آمده در خصوص عدم گنجانیدن مطالعات حوزه نفوذ شهرها در طرح‌های جامع قبلی، اهداف و عناوین مطالعات و شرح خدمات و وظایف مربوط به تهیه طرح‌های جامع شهری با نام جدیدی تحت عنوان "طرح‌های توسعه و عمران و حوزه نفوذ شهری" تصویب شد که عنوان سند قانونی مصوب آن شرح خدمات تیپ ۱۲ نام گرفت. در سال ۱۳۶۴ نیز، تهیه و اجرای طرح‌های آماده‌سازی و احداث شهرهای جدید در پیرامون شهرهای بزرگ به عنوان فعالیتی رسمی و موظف در نظام برنامه‌ریزی شهری کشور معمول گردید. متعاقب آن در سال ۱۳۶۶، قانون زمین شهری به تصویب رسید که در آن اراضی شهری اعم از موات، بایر و دایر تعریف می‌شود. در سال ۱۳۷۰ تهیه طرح جامع شهرستان در دستور کار قرار گرفت

و در همان سال تحقیق درباره طرح کالبدی ملی ایران در واحد مرکز مطالعات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی آغاز شد که در سال ۱۳۷۶ در چارچوب برنامه کلان ایران ۱۴۰۰ به تصویب رسید (سعیدنیا ۱۳۷۸). 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 سرنوشت تحولات شهرسازی و مدیریت شهری کشور دخالت دارند. از جمله می‌توان به قانون شهرداری‌ها (۱۳۴۴)، 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 محیط‌زیست (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.

دوره چهارم: سال‌های دهه ۱۳۸۰ را، با شروع مباحثی در باب لزوم اعمال تغییر و تحول در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری در ایران، می‌توان آغاز دوره چهارم تلقی نمود. در این دوره با اجرایی شدن قانون شوراهای شهر و روستا، شهروندان دوباره وارد معادلات مدیریت، برنامه‌ریزی و توسعه همه جانبه شهرها می‌گردند. شهرهای بسیاری در این دوره دارای طرح جامع و تفصیلی هستند و برای بسیاری از شهرها نیز طرح جامع تهیه می‌شود. مشخص شدن ناکارآمدی طرح‌های هادی و جامع در این دوره، توسعه نامتوازن شهرها، بروز انواع آلودگی‌ها در محیط‌های شهری، بویژه در کلان‌شهرها، مانند آلودگی‌های هوا، خاک، آب، صدا، انواع آلودگی‌های اجتماعی و امثالهم، تنزل وضعیت کالبدی شهرها و کیفیت زندگی شهروندان، شیوه مدیریت شهری نامتناسب با رویکرد برنامه‌های توسعه همه جانبه

شهری و رویکرد مدیریتی عمدتاً از بالا به پایین، باعث ارائه گزینه‌ها و راه‌حلهایی در جهت حل این گونه مشکلات از جمله تهیه و تصویب طرح‌های ساختاری - راهبردی و طرح مجموعه شهری تهران و مبادرت به انجام برنامه‌ریزی استراتژیک (تهران ۸۰) می‌شود. این دوره همچنان ادامه دارد و به نظر می‌رسد در این دوره باید امیدوار بود که سرانجام و پس از سپری شدن نزدیک به پنج دهه، به نظر می‌رسد عزم ملی برای یافتن راهی برای برون‌رفت از شرایط حاکم بر شهرسازی مملکت حاصل شده است.

۳-۳. قوانین مهم و تاثیرگذار بر روند توسعه شهری در ایران

در ادامه مبحث فوق و در جدول زیر تحولات عمده تاریخی در نظام و قوانین شهرسازی در ایران ارائه شده است:

جدول شماره ۲-۱: قوانین مؤثر در نحوه توسعه و عمران شهرهای کشور

ردیف	عنوان قانون و مقررات	مرجع تصویب	سال تصویب
۱	قانون بلدیه		۱۲۸۶
۲	قانون تجدیدنظر بلدیه		۱۳۰۹
۳	قانون تعریض توسعه معابر و خیابان‌ها		۱۳۱۲
۴	قانون توسعه معابر		۱۳۲۰
۵	قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن	مجلس شورای ملی	۱۳۴۳
	اصلاح قانون توسعه معابر	مجلس شورای ملی	۱۳۴۵
۶	قانون نوسازی و عمران شهر	مجلس شورای ملی	۱۳۴۷
۷	قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی ایران	مجلس شورای ملی	۱۳۵۱
۸	قانون نظارت بر گسترش تهران	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳
۹	قانون تغییر نام وزارت مسکن و آبادانی به وزارت مسکن و شهرسازی	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران

ردیف	عنوان قانون و مقررات	مرجع تصویب	سال تصویب
۱۰	قانون گسترش شهرسازی در قطب‌های کشاورزی		۱۳۵۴
۱۱	آئین‌نامه‌ها مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده و حریم شهرها	هیات وزیران	۱۳۵۵
۱۲	شرح خدمات تیب ۱۲		۱۳۶۳
۱۳	قانون تأسیس شرکت‌های صنعتی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۴
۱۴	قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶
۱۵	قانون اراضی شهری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶
۱۶	قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۷
۱۷	آئین‌نامه اجرایی تهیه و تصویب طرح‌های هادی و روستایی	شورای مرکزی بنیاد مسکن	۱۳۶۷
۱۸	قانون تهیه طرح آمایش سرزمین	شورای عالی اداری	۱۳۷۱
۱۹	آئین‌نامه ایجاد شهرهای جدید	هیات وزیران	۱۳۷۱
۲۰	قانون سازمان ملی زمین و مسکن	شورای عالی اداری	۱۳۷۲
۲۱	قانون طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ	هیات وزیران	۱۳۷۴
۲۲	آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان	هیات وزیران	۱۳۷۵
۲۳	آئین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی	هیات وزیران	۱۳۷۸
۲۴	قانون‌های برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹
۲۵	راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم	هیات وزیران	۱۳۷۹
۲۶	قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴

(مأخذ: بنگدار و دیگران ۱۳۸۷: ۷)

۳-۴. سیر تحول مدیریت شهری در شهر تهران به عنوان نمونه

در بررسی نحوه مدیریت شهری در ایران نیز می‌توان به شرایط مدیریت شهری در تهران، به عنوان نمونه، اشاره کرد زیرا تجربه تاریخی نشان داده است که مدیریت شهری در ایران به شکل غیر قابل انکاری مستقیماً تحت تاثیر نظام برنامه‌ریزی شهری در تهران قرار داشته است. بررسی این موضوع را هم می‌توانیم به چهار دوره به شکل زیر تقسیم کنیم. این چهار دوره عبارتند از:

دوره اول: از سال ۱۲۸۶ (سال تصویب قانون تشکیل بلدیة در ایران) شروع می‌شود. در این دوره، از لحاظ قانونی، تهران تحت اختیارات بی‌قید و شرط حکومت مرکزی بوده، اما در عمل بسیاری از خدمات در نواحی شهری در سطح محلی، سازمان‌دهی و اجرا می‌گردید (مرادی مسیحی ۱۳۸۴).

دوره دوم: (۱۳۴۷ - ۱۲۸۶) در آغاز این دوره و با تصویب قانون بلدیة، نقطه عطفی در تاریخ شهرسازی کشور رقم می‌خورد. در این قانون سازمان اجرایی شهر، یعنی شهرداری، به عنوان یک شخصیت حقوقی تلقی می‌شود. هرچند در سال ۱۳۰۹ و در دوران حکومت رضا پهلوی، این قانون ملغی و به جای آن قانون دیگری تصویب شده که استقلال نسبی شهرداری‌ها را، که در قانون اولیه وجود داشت، کاهش داده و بدین ترتیب شهرداری‌ها را به ارگانی وابسته به دولت مرکزی مبدل می‌سازد (مهندسین مشاور هیمن به نقل از بنکدار و دیگران ۱۳۸۶).

در سال ۱۳۲۸ مجدداً قانون دیگری از تصویب می‌گذرد و شهرداری‌ها را با عنوان سازمان‌هایی با شخصیت حقوقی به رسمیت می‌شناسد. این قانون با انجام اصلاحات و الحاقات متعدد در سال‌های ۱۳۳۱، ۱۳۳۴، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ سرانجام تثبیت گردید. در

مجموع، تشکیلات شهرداری در این دوره ناکارآمد و نقش مشارکتی مردم بسیار ضعیف است. هم‌چنین می‌توان به ادامه وابستگی شهرداری‌ها به دولت اشاره کرد. در این دوره حیطه وظایف شهرداری و انجمن شهر، بطور مکرر و به شکل گسترده‌ای، در حال تغییر بوده است.

دوره سوم: مدیریت شهر تهران در این دوره (۱۳۴۷-۱۳۶۹) با تصویب طرح جامع تهران توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران همراه است. این طرح برای یک دوره ۲۵ ساله تدارک دیده می‌شود و یک محدوده خدماتی و یک محدوده توسعه احتمالی ۲۵ ساله را برای شهر در نظر می‌گیرد. هم‌چنین شهرداری به عنوان مسئول نظارت بر کلیه اقدامات عمرانی انجام شده در این محدوده شناخته می‌شود. در این طرح و برای نظارت دقیق بر فعل و انفعالات و اقدامات انجام گرفته در پیرامون شهر تهران و نحوه گسترش کالبدی آن، شورای نظارت بر گسترش شهر تهران شکل می‌گیرد. قانون تأسیس این شورا در سال ۱۳۵۲ به تصویب می‌رسد. به موجب ماده ۲ این قانون، تعیین سیاست تأسیس و اجازه توسعه و گسترش و تأمین آب و برق و انواع خدمات دیگر شهری برای واحدهای ساختمانی در محدوده ۲۵ ساله در حوزه اختیارات این شورا قرار می‌گیرد. هم‌چنین شهرداری تهران مکلف می‌شود که ساخت و سازهای بدون مجوز در خارج از محدوده شهرداری این شهر را تخریب نماید (از جمله ن. ک. به: مسیحی مرادی ۱۳۸۴).

بنابراین وظایف و اختیارات شهرداری تهران، عمدتاً در حوزه اختیارات سه نهاد مختلف یعنی: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران وابسته به وزارتخانه مسکن و شهرسازی، شورای نظارت بر گسترش شهر تهران (به ریاست نخست وزیر وقت) و شهرداری تهران قرار گرفته و پراکنده می‌شود. به علاوه وزارتخانه‌های متعددی نیز در انجام خدمات در محدوده ۲۵ ساله به طور قانونی دخیل می‌شوند و مسئولیت می‌پذیرند. لایه مدیریت تشکیلات

شهرداری در این دوره تقویت می‌شود ولی همچنان فاقد خودمختاری است و اختیارات و وظایف شهرداری بشدت محدود شده و مهم‌تر اینکه شهرداری به لحاظ مالی همچنان وابسته به اعتبارات دولتی باقی می‌ماند و واژه مشارکت مردمی در زمینه امور شهری هم همچنان به ندرت برای مردم آشناست (مهندسین مشاور هیمن به نقل از بنکدار و دیگران ۱۳۸۶). این شرایط تا زمان شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران ادامه می‌یابد و پس از انقلاب تحولات گسترده‌ای در این حوزه به وقوع می‌پیوندد.

دوره چهارم: از زمان وقوع انقلاب به بعد به تدریج، در نظام مدیریت شهری، در کشور به طور اعم و در تهران به طور اخص، تحولات متعددی رخ می‌دهد. به ویژه با شروع مدیریت جدید شهری در تهران در سال ۱۳۶۹، دیدگاه‌های نوینی در مدیریت شهری مطرح می‌گردد. از جمله آنکه، بتدریج پاره‌ای از فعالیت‌های سازمان‌های وابسته به شهرداری به بخش خصوصی واگذار می‌شود. (سازمان آتش‌نشانی، میادین میوه و تره‌بار، نظارت بر تاکسیرانی، حمل و نقل و غیره). از سوی دیگر، فعالیت‌های عمرانی به شدت در سطح شهر ادامه می‌یابد و با احداث بزرگراه‌های مدرن و پارک‌های زیبا شهر چهره‌ای جدید به خود می‌گیرد؛ هر چند بواسطه شکل‌گیری پدیده ای بنام فروش مازاد تراکم، بواسطه قطع شدن اعتبارات دولتی برای اداره شهر تهران، و عدم اقدام به موقع و علمی، برای جانشین نمودن منابع جدید بجای آنها، دوره ای از اقدامات خلاف نظام شهرسازی، در تهران و سپس در سراسر ایران متداول می‌شود (مرادی مسیحی ۱۳۸۴).

بدین ترتیب، فروش تراکم، به عنوان یک شیوه تأمین منابع اصلی نیازهای مالی شهرداری، از اوایل دهه ۱۳۸۰ تا کنون، بخش مهمی از درآمدهای شهرداری تهران و سایر شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد. بعد از استقلال مالی شهرداری تهران به این شیوه و طی مدت زمانی کوتاه، طرح جامع جدید تهران توسط مهندسین مشاور آتک و وزارت مسکن و

شهرسازی تهیه می‌شود و با عنوان "طرح جامع حفظ و ساماندهی شهر تهران" به تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی می‌رسد ولی در عمل بدلیل عدم موافقت شهرداری با رویه و محتوای آن طرح مسکوت می‌ماند و بدون کارایی و اثرگذاری کنار گذاشته می‌شود (مدنی‌پور ۱۳۸۱). از سال ۱۳۸۲ نیز طرح جامع جدیدی برای کنترل توسعه کالبدی شهر تهران در دو گام، یا دو مرحله، آغاز شد که با افت و خیزهایی سرانجام، در سال ۱۳۸۷، به تصویب شورای شهر تهران و شورای عالی شهرسازی ایران رسید. این طرح را در اغلب اسناد آن طرح ساختاری- راهبردی شهر تهران نامیده‌اند.

۳-۵. ارزیابی طرح‌های توسعه شهری در ایران

با وجود گذشت بیش از چهار دهه از سابقه تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران، بحث‌های پیرامون رویه و محتوای طرح‌ها، نحوه بررسی و تصویب و نیز اجرای آن‌ها مورد توجه بسیاری از صاحب‌نظران این حوزه قرار گرفته است (متاسفانه موضوع مهم‌تر در عرصه توسعه همه جانبه شهری در ایران، یعنی مدیریت شهری، اغلب مغفول مانده و همین امر باعث خواهد شد که حتی اگر برنامه‌ریزی شهری به کمال و تمام اصلاح و به روز شود، ما همچنان با مشکلات عدیده در این مورد روبرو باشیم). نتایج بررسی ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران که توسط سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۲ تهیه شده است نشان می‌دهد که عمده اینگونه طرح‌ها در عمل در جهت اهداف تعیین و تصویب شده، حرکت نکرده‌اند. این گزارش، از جمله، بیان می‌کند که بیش از ۷۰ درصد پیش‌بینی‌های جمعیتی طرح‌ها به وقوع نپیوسته است. در ۴۰ درصد از موارد جهات گسترش شهر در خلاف جهت

توسعه پیش‌بینی شده شکل گرفته و در زمینه تراکم ساختمانی تقریباً در هیچ یک از شهرها تراکم‌های پیشنهادی محقق نشده است. سطوح و سرانه‌های پیشنهادی نیز بعلت عدم تحقق‌پذیری جمعیت، عملاً کارایی خود را از دست داده‌اند. این در حالی است که حتی اگر طرح‌های جامع و هادی در مقیاس صد در صد هم تحقق می‌یافتند؛ بواسطه رویکرد صرف کالبدی آنها، بار چندانی از دوش مسئولان شهر و شهرسازی و شهرداران کشور کم نمی‌شد و بسیاری از امور حیاتی شهرها، از جمله مسائل اقتصادی، هزینه و درآمدهای شهرداری‌ها، مسائل اجتماعی، مسائل فرهنگی، مسائل زیست محیطی، مسائل امنیتی و ایمنی،... و مسائل زیبایی‌شناختی شهرها همچنان بدون راه حل اصولی باقی می‌ماندند.

برخی از صاحب‌نظران شهری، علل اصلی عدم تحقق اهداف برنامه‌ریزی‌ها و طراحی‌های شهری در ایران را در ارائه پیش‌بینی‌های غیر واقعی، عدم توجه به چگونگی تأمین مالی پیشنهادات برنامه‌ها و طرح‌ها، توجه نکردن به خواست‌های مردم و نقش مردم در توسعه شهر، و مقررات کالبدی نامناسب، طبقه‌بندی می‌کنند. در حالی که عده‌ای دیگر نیز یکی از مشکلات اساسی طرح‌های جامع - تفصیلی را ساختار سنتی آن توصیف کرده و معتقدند که، به عنوان مثال در هنگام تهیه یک طرح جامع، مشاور اساساً مسیر حرکت آینده شهر را می‌بیند، طرح می‌ریزد و تصمیم می‌گیرد، بدون این که از ماهیت توقعات و انتظارات ذی‌نفعان اصلی ساکن و حاضر در شهر آگاهی داشته باشد. آنان، بدین ترتیب، روند از بالا به پایین تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری در ایران؛ و نبود برنامه‌ها و طرح‌های واسطه، میان برنامه‌ها و طرح‌های کلان و خرد، که عموماً خلأ ناشی از آن را شهرداری‌ها، به شکل تصمیم‌گیری‌های موردی، مقطعی و سلیقه‌ای پر می‌کنند، را از دیگر مشکلات طرح‌های جامع عنوان می‌نمایند. در چنین حالتی و برای رفع این اشکالات، که مستقیماً متوجه محتوای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه کالبدی شهرها هستند، اصلاح شرح خدمات

آشنایی با طرح های توسعه شهری در ایران

راه حل برون رفت از ناکارآمدی برنامه های توسعه شهری قلمداد شده اند. در این صورت هم تشخیص درست از نیازها، اصلاح ساز و کارها، قوانین پشتیبان و تشکیلات مناسب اجرا و نظارت بر برنامه ها و طرح ها باعث موفقیت آنها در عمل می شوند.

در ارتباط با عدم کارایی برنامه ها و طرح های توسعه شهری انتقاداتی نیز متوجه فرایند و پایه های فلسفی طرح های جامع شده است. کسانی که این موضع را اتخاذ کرده اند معتقدند که تأکید بر روش منسوخ برنامه ریزی شهری بر پایه سه مرحله: "شناخت، تحلیل، طرح"، عدم هماهنگی میان بخش های مختلف تأثیرگذار، عدم وجود جامعیت فراگیر و یک سویه بودن تصمیم گیری ها، از علل ناکارآمدی برنامه ها و طرح های توسعه شهری محسوب می گردند.

در نهایت، عدم ارتباط کافی میان سازمان های دولتی مشکل اساسی اجرای برنامه ها و طرح های توسعه شهری در ایران قلمداد شده است. از این نقطه نظر و از آنجا که در کشور، اصولاً نهادهای اجرایی میان بخشی در سطح ملی، منطقه ای، ناحیه ای و محلی وجود ندارند، برنامه های توسعه شهری در ایران قابل اجرا و تحقق نیستند. در همین انتقاد باز هم ضعف نهادهای مدیریت شهری در تشویق و جذب مشارکت مردم در امور اداره و توسعه شهرها امری تأثیرگذار محسوب می شود (برای نمونه ن. ک. به: براتی ۱۳۸۷؛ بنکدار و دیگران ۱۳۸۶؛ وزارت کشور ۱۳۶۹).

سازمان اجرایی طرح های جامع در ایران نیز در علل ناموفق بودن طرح های توسعه شهری نقشی پررنگ دارد. کمبود پرسنل فنی و امکانات اجرایی در هدایت توسعه شهر، عدم ارتباط مناسب میان شهرداری و دیگر دستگاه های اجرایی، نبود پشتوانه محکم برای اجرای مستندات طرح، نبود روابط افقی میان دستگاه های مسئول و پیش بینی نادرست منابع مالی

یا عدم توجه به تأمین منابع مالی برای شهرداری را می‌توان در این حوزه مورد بررسی قرار داد.

نتایج بدست آمده از طرح تحقیقاتی شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری حاکی از آن است که عدم تمرکز قدرت و امکانات اجرایی در شهرداری، تأخیر در تهیه طرح‌های تفصیلی، برخورد انفعالی با طرح و کارا نبودن تشکیلات اجرایی، عدم استفاده از مشارکت مردمی و تملک زمین از مهم‌ترین مشکلات در عدم تحقق و اجرای طرح‌های جامع شهری بوده است.

بدین ترتیب، شاید بتوان در مجموع مشکلات و محدودیت‌های طرح‌های توسعه شهری فعلی در کشور را در ۸ دسته: مشکلات نظری و تئوریک، ضعف در نظام و روش تهیه برنامه‌ها و طرح‌ها، مشکلات قانونی، محدودیت‌ها و ضعف در تشکیلات اجرایی، ناپایداری منابع، ضعف در رویه و محتوا و نحوه تصویب، اجرا و نظارت بر اجرای آن‌ها طبقه‌بندی کرد (از جمله ن. ک. به: براتی چالش‌های.....).

خلاصه

اگرچه توسعه با برنامه شهرها از سالها قبل دغدغه نظام مدیریت سیاسی و اداری کشور بوده است، اما بواسطه رویکردهای نادرست مقطعی و انفعالی، هیچ‌گاه نتوانسته‌ایم در کشور یک نظام کارآمد شهری با برنامه‌های علمی، واقع‌گرایانه، بومی و متناسب با شرایط واقعی در کشور داشته باشیم. برنامه‌هایی که اولاً بخشی نبوده و تنها متمرکز برای توسعه کالبدی شهرها نباشند، به منابع پایدار در آمدی متصل باشند، همکاری، مشارکت و نظارت عمومی را به‌مراه داشته باشند، نسبت به زمان و مکان و موضوع‌های متعدد و متکثر منعطف باشند، متمرکز و از بالا به پایین نباشند و در نهایت نظام بسیار کارآمد اجرا و نظارت و اصلاح را با

خود همراه داشته باشند. از سوی دیگر، تجربه نشان داده است که نهادهای عمودی و افقی مؤثر بر این فرایندها، بخصوص در بخش دولتی در امر برخورد فرابخشی با موضوع بسیار پیچیده توسعه همه جانبه شهری در کشور توفیق لازم را کسب نکرده اند. بنابراین بخشی گرایی و عدم هماهنگی بین نهادهای مختلف از بخش دولتی گرفته تا بخش خصوصی را می توان به فهرست دلایل عدم موفقیت طرح های جامع - تفصیلی در ایران اضافه کرد.

خودآزمایی

۱. چهار دوره تحولات شهرسازی و شهرنشینی در ایران را در یک قرن اخیر بطور مختصر شرح دهید؟
۲. پنج مورد از قوانین تأثیرگذار بر تحولات شهری سازی در ایران در یک قرن اخیر را نام ببرید؟
۳. چهار دوره سیر تحول مدیریت شهری در ایران در دوران معاصر را به اختصار شرح دهید؟
۴. پنج مورد از مشکلات و محدودیت های طرح های توسعه و عمران شهری در ایران را به اختصار توضیح دهید؟



فصل چهارم

معرفی برنامه‌ریزی شهری «ساختاری - محلی»

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. پیشینه طرح های ساختاری - محلی
۲. نظام مدیریتی - اجرایی برنامه ریزی ها در انگلستان
۳. ویژگی های طرح های ساختاری و طرح های محلی
۴. محتویات طرح های ساختاری و طرح های محلی

مقدمه

از جمله برنامه‌ها یا طرح‌هایی که پس از مشخص شدن ناکارآمدی طرح‌های جامع مطرح شدند، برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری بوده است. این طرح‌ها عمدتاً در کشور انگلستان پا گرفتند و ظاهر شدند. در اینجا نظر آنستکه نه تنها محتوای اینگونه طرح‌ها بلکه زمینه‌های مختلف سیاسی - حقوقی - مدیریتی پس‌زمینه شکل‌گیری آنها نیز توضیح داده شوند. زیرا برای آنکه تصمیم بگیریم که آیا چنین روش برنامه‌ریزی شهری برای شرایط کشور ما مناسب هست یا خیر نیاز مبرم به این اطلاعات داریم. بنابراین، از آنجا که هدف اصلی در این کتاب معرفی برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری و راهبردی است بعد از مباحث پایه و مقدماتی، و برای جلوگیری از اطاله کلام، مستقیماً، ابتدا به معرفی طرح‌های ساختاری و سپس به معرفی طرح‌های راهبردی خواهیم پرداخت.

۴-۱. تاریخ ظهور و توسعه برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری در انگلستان

تقریباً از بعد از پایان جنگ جهانی دوم طرح‌های جامع پس از پس دادن امتحان در کشورهای مختلف و روشن شدن تدریجی ضعف‌های آنها رو به افول گذاشتند و در ابتدای دهه ۷۰ میلادی از صحنه خارج شدند. از جمله در انگلستان حاصل بازنگری در طرح‌های جامع و نیز توجه به مفاهیم و رویکردهای نظری جدید در عرصه شهر و شهرسازی از جمله نظریه سیستم‌ها و نظام‌های جدید مدیریت شهری منجر به ظهور طرح‌های ساختاری (Structure Plan) در سطح برنامه‌ریزی کلان‌فضایی و (Local Plan) در سطح برنامه‌ریزی خرد فضا در این کشور گردید (جستارهای شهرسازی، الف- ۱۳۸۲). در واقع طرح ساختاری - محلی نیز جانشین طرح‌های جامع - تفصیلی کاربری زمین گردیده‌اند و

لذا، از نظر ظاهری، این دو سطح برنامه یا طرح شهری را می توان با طرح های جامع و طرح های تفصیلی مقایسه کرد. ولی البته در دنیای واقعی تفاوت بسیار زیادی بین این دو نوع برنامه ریزی شهری وجود دارد. قبل از ورود به مبحث تشریح ماهیت و محتوای طرح ها یا برنامه های ساختاری لازم است اشاره مختصری به فرایندهای نسبتاً پیچیده مدیریت شهری و نیز مدیریت فرایند تهیه این برنامه ها یا طرح ها در چارچوب نظام سیاسی کشور انگلستان شود (برای نمونه ن. ک. به: پیتر هال ۱۳۸۱: ۳۱۶).

۴-۲. چرا طرح های ساختاری - محلی؟

طرح های جامع - تفصیلی در کشور انگلستان و طبق قانون جامع برنامه ریزی مصوب سال ۱۹۴۷ میلادی رواج داشته است که از اوایل دهه ۶۰ به طرح های ساختاری - محلی تغییر یافت. طرح های ساختاری نیز همچون طرح های جامع دارای دو بخش می باشد. طرح ساختاری (Structure plan) و طرح محلی (Local plan).

تفاوت عمده بین طرح ساختاری و طرح محلی آن است که "طرح ساختاری" توسط حکومت مرکزی تهیه و تصویب می شود در حالیکه "طرح محلی" توسط حکومت محلی تدوین و اجرا می شود. طرح ساختاری سه عملکرد عمده را تعقیب می کند که عبارتند از: کنترل توسعه، برنامه توسعه و نظارت حکومت مرکزی (از جمله ن. ک. به: پیتر نیومن و اندی تورنلی، ۱۳۸۷: ۶۴).

طرح ها (برنامه ها)ی جامع - تفصیلی که بر اساس قانون از اوایل دهه ۱۹۶۰ کنار گذاشته شدند در کشور انگلستان جای خود را به برنامه ها یا طرح های ساختاری - محلی دادند. زیرا طرح های جامع - تفصیلی روز به روز در مقابل مسائل و مشکلات پیچیده شهری ناکارآمدتر به نظر می رسیدند. از جمله این برنامه ها نمی توانستند هماهنگی لازم با

برنامه‌های کلان منطقه‌ای را داشته باشند یا اینکه از مقابله با نیازهای فنی مباحث نوظهور برنامه‌ریزی، بالاخص رابطه میان کاربری زمین و حمل و نقل، پیچیدگی‌های مرتبط با نوسازی مراکز شهری، بافتهای تاریخی و فرسوده توسط بخش‌های دولتی، عمومی (شهرداری‌ها) و خصوصی عاجز بودند. از سوی دیگر دولت‌های مرکزی در انگلستان همیشه دنبال رهایی از درگیری‌های بیش از حد در امور توسعه شهری و مشکلات محلی و حجم عظیم کاری که بر دوش آنان می‌گذاشت، بودند (از جمله ن. ک. به: براتی و دیگران ۱۳۸۸: ۱۹-۱۶؛ پیتر نیومن و دیگران ۱۳۸۷: ۱۰۵).

از سوی دیگر باید به این نکته نیز توجه نمود که نظام برنامه‌ریزی بریتانیا، در اصل بر اساس شوراهای محلی استوار است و فعالیت می‌کند (در انگلستان واژه council به مجموعه دو نهاد شورا و شهرداری که یک نهاد واحد تلقی می‌شوند، اطلاق می‌شود)، اگرچه دولت مرکزی نیز نقش نظارتی، راهنما و گاهی اوقات تصمیم‌گیرنده دارد. اصول اولیه این نظام خاص برنامه‌ریزی شهری، قانون برنامه‌ریزی شهر و روستاست که در سال ۱۹۴۷ در مجلس این کشور تصویب شده است؛ و اگرچه در بعضی جزئیات این نظام تغییراتی صورت گرفته، اما اصول کلی آن‌ها مدت‌ها باقی ماندند. با آشکار شدن ناکارآمدی قانون ۱۹۴۷ و الگوی تمرکزگرای طرح جامع، یک گروه مشورتی بنام "گروه مشورتی برنامه‌ریزی"، در سال ۱۹۶۵، روش برنامه‌ریزی دو سطحی (ساختاری - محلی) را پیشنهاد نمود (از جمله ن. ک. به: پیتر هال ۱۳۸۱: ۱۱-۶؛ مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵: ۱۰۷-۱۰۶؛ مدنی پور ۱۳۸۱). این پیشنهاد، در سال ۱۹۶۸، منجر به تصویب قانون جدید برنامه‌ریزی شهری و روستایی در انگلستان گردید که دو تحول اساسی را در این عرصه بوجود آورد: اول؛ ایجاد تغییراتی در نظام اداری این کشور که موجب افزایش اختیارات دولت‌ها و نهادهای ذی‌ربط محلی گردید و دوم؛ ایجاد تحولات گسترده در ساختار و محتوای برنامه‌ها و طرح‌های

توسعه شهری و نیز روش‌های مطالعات و فرایندهای برنامه‌ریزی شهری در این کشور (مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵: ۱۰۷ - ۱۰۶).

در انگلستان شورای شهر مسئولیت برنامه‌ریزی نواحی کلان شهری را عهده‌دار است. بدین ترتیب فرایند تهیه طرح‌های دوسطحی ساختاری - محلی در این کشور به این صورت است که در محدوده شهرستان‌ها، Country areas، یک نظام دوسطحی فعالیت دارد که در آن عملکردها میان شورای شهرستان در سطح بالا، که در مقاطعی از زمان و بجای دولت مرکزی، مسئولیت برنامه‌ریزی کلان (ساختاری) را عهده‌دار است؛ و شورای بخش، در سطح پایین، که مسئولیت برنامه‌ریزی محلی را به عهده دارد، تقسیم می‌شوند (مدنی پور ۱۳۸۱). باید به این نکته نیز توجه نمود که در انگلستان ابتدا مقیاس بخش (کانتی) را با حداقل ۵۰۰۰۰ نفر جمعیت برای تهیه طرح ساختاری - محلی در نظر گرفتند ولی این مقیاس در دولت‌های مختلف احزاب محافظه کار و کارگر، تاکنون چند بار تغییر کرده و گسترده‌تر شده است (از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس، ۱۳۸۷؛ پیتر نیومن و دیگران ۱۳۸۷). در برنامه توسعه راهبردی شهر سیدنی نیز ملاحظه می‌شود که ابتدا یک برنامه توسعه ساختاری برای شهرستان سیدنی تهیه شده و سپس برای توسعه همه جانبه و برنامه ریزی شده شهر سیدنی از روش برنامه ریزی راهبردی استفاده شده است (شورای شهر سیدنی ۱۳۸۹).

طرح‌های ساختاری (Structure Plan) بجای پرداختن به جزئیات توسعه شهری در شهرهای مختلف به تبیین سیاست‌های کلی در سطح ملی - منطقه ای اکتفا می‌کند و به اموری چون رابطه بین کاربری‌ها و حمل و نقل (در سطح کلان)، سیاست‌ها و اهداف کلان در رابطه با مسکن و نوسازی بافت‌های تاریخی، حفاظت از محیط زیست، و امثالهم می‌پردازد. در این شیوه از برنامه‌ریزی توسعه شهری طرح‌های محلی (Local Plan) به

مسائل جزئی در هر شهر بطور مستقل توجه دارد و اقدامات لازم محلی را، از طریق اداره برنامه‌ریزی محلی، در سطوح عملیاتی و اجرایی، مشخص می‌نماید. طرح‌های ساختاری تهیه شده برای مناطق مختلف در انگلستان، خود، به مرور زمان در معرض ارزیابی و تجدید نظر قرار گرفته‌اند. به عنوان مثال طرح ساختاری منطقه برکشایر در سال ۱۹۹۵ برای سومین بار مورد تجدید نظر قرار گرفت (از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس، ۱۳۸۷: ۱۰۸-۱۰۹).

شوراهای شهری در بریتانیا، مانند اغلب نهادهای برنامه‌ریزی محلی، به منظور اجرای کارآمد عملکرد برنامه‌ریزی خود، یک کمیته برنامه‌ریزی یا چیزی شبیه به آن ایجاد نموده و اغلب اختیارات برنامه‌ریزی را به آن محول می‌نمایند. ماهیت و میزان این اختیارات متغیر است و هر شورای شهری، با توجه به ملاحظات خاص منطقه خود، سطح و گستره آن را مشخص می‌کند. علاوه بر این، شورای شهر، اعضای ستاد برنامه‌ریزی را هم، که تحت ریاست یک مسئول برنامه‌ریزی شهر ایفای وظیفه می‌کند، منصوب می‌نماید. اما این امر هم با توجه به شرایط محلی صورت می‌گیرد و شکل ثابت ندارد. یعنی اینکه حتی در این سطح نیز شهرستان‌ها در انگلستان دارای اختیارات محلی هستند و بر اساس مصلحت‌ها و شرایط خاص خود تصمیم گرفته و عمل می‌کنند. مسئول برنامه‌ریزی شهر، به عنوان یک مقام عالی رتبه دولت محلی، عهده‌دار سه نقش کلاسیک است: اول، نقش مشاور شورا در زمینه برنامه‌ریزی، دوم، نقش مجری تصمیمات شورا به عنوان مسئول برنامه‌ریزی محلی و سوم، نقش مدیر منابع انسانی، مالی و سایر منابعی که شورای شهر به برنامه‌ریزی تخصیص داده است.

اختیارات برنامه‌ریزی که قوانین مجلس به مقامات برنامه‌ریزی تفویض کرده، به طور

کلی شامل سه گروه است:

- اختیار تهیه یک برنامه توسعه برای هدایت کالبدی آینده شهر، در چارچوبی که دولت تعیین کرده است و پس از تصویب یا پذیرفته شدن قانوناً لازم الاجرا است.
 - اختیار ملزم کردن متقاضیان اخذ پروانه و اختیار تأیید نقشه و صدور پروانه برای حتی کوچکترین ساخت و ساز کالبدی که باید به شورا ارائه شود. متقاضیان می توانند در مورد این تصمیمات یا در مورد ممانعت از صدور پروانه ساختمان یا شرایطی که در پروانه ساختمان تحمیل شده است، به دولت مرکزی (در واقع به اداره ای به نام حوزه بازرسی که دولت مرکزی اختصاصاً به این منظور تأسیس کرده است) اعتراض و شکایت کنند. مسئولیت کنترل ساخت و ساز با اختیار استفاده از اعمال زور در برابر نقص کنترل ساختمان همراه است.
 - اختیارات در مورد مسائل زیست محیطی با مواردی مانند اختیار انجام اقداماتی برای بهبود محیط زیست.
 - اختیار اعلام مناطقی با ویژگی ها یا کیفیت های خاص، به عنوان مناطق حفاظت شده، و پس از آن، در نظر گرفتن حدود اختیارات خاصی به منظور تثبیت و ارتقا بخشیدن به آن ویژگی ها، و نیز اختیار حفظ تک درخت ها یا دسته های درختانی که در کیفیت محیط زیست نقش دارند (ن. ک. به: مدنی پور ۱۳۸۱).
- هر چند طرح (برنامه) ساختاری توسط دولت مرکزی و در قالب توصیه هایی برای نهادها و دوایر محلی در جهت توسعه شهری است، اما باید توجه نمود که اجرای تمام این توصیه ها و سیاست گذاری ها برای حکومت محلی الزام آور نیستند و مسئولین محلی می توانند بر حسب نیازها، محدودیت ها، امکانات و مواضع خاص سیاسی خود تغییراتی را در سیاست گذاری های برنامه های ساختاری حکومت مرکزی اعمال نمایند (پیتر نیومن و اندی تورنلی ۱۳۸۷: ۶۴).

طرح‌ها یا برنامه‌های ساختاری توسط حکومت مرکزی و بر اساس مصالح کلی کشور در حوزه توسعه فضاهای شهری تهیه و تصویب می‌شوند و در زمانی که تفاوت عمده‌ای بین این طرح‌ها با نظریات مسئولین محلی پیش آید آنان می‌توانند تقاضای بررسی نموده و بر علیه احکام کنترل توسعه دولت مرکزی پیشنهادات خود را ارائه نمایند. مرجع رسیدگی به این امر بر عهده دولت مرکزی در انگلستان است. (همان)

همانگونه که در بالا مورد تاکید قرار گرفت، در سال ۱۹۶۴ میلادی، برای یافتن پاسخی در مورد معضل ناکارآمدی طرح‌های جامع و یافتن یک روش مناسب جایگزین، یک گروه مشورتی تحت عنوان "گروه مشورتی برنامه ریزی"، پس از بحث و بررسی‌های لازم و کافی، در مورد نقاط ضعف و قوت طرح‌های جامع به این نتیجه رسید که طرح‌های توسعه جامع-تفصیلی به شکل فزاینده‌ای به لحاظ فنی از مقابله با چالش‌های جدید در عرصه‌های شهر و شهرسازی ناتوان است و فرایند طولانی تهیه و تصویب آنها نیز کاستی‌های آنرا وخیم‌تر کرده است. لذا با جایگزینی روش جدید برنامه‌ریزی ساختاری-محلی موافقت نمود (از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس ۱۳۸۷: ۱۰۵-۱۰۶).

باید توجه نمود که، یک اصل مهم در نظام برنامه‌ریزی بریتانیا، ماهیت مصلحت‌اندیشانه آن است. نظام برنامه‌ریزی بریتانیا (برعکس نظام منطقه‌بندی یا زونینگ آمریکایی) برنامه توسعه را تهیه نمی‌کند تا بعد از آن به پاسخ‌ها رجوع کند و هر پاسخی را مو به مو اجرا کند. به عنوان مثال در نظام کنترل ساخت و ساز این اصل پذیرفته شده که به هر مورد با توجه به مقتضیات خود آن باید نگریست. بر اساس این اصل ارتباط هر مورد با محتویات برنامه توسعه امر مهمی است، اما تنها امر مهم نیست.

به همین ترتیب، درباره شیوه‌های استفاده کردن یا نکردن از اختیارات نیز مصلحت‌اندیشی‌های زیادی صورت می‌گیرد. بطوریکه، عموماً، مقام مسئول برنامه‌ریزی

محلی، در تمام مواردی که مسائل محلی اهمیت بیشتری دارد و مواردی که سیاست‌های برنامه‌ریزی توسعه، تدوین و ابلاغ شده توسط دولت مرکزی، پیشنهادات مفیدی را در اختیار می‌گذارد، قضاوت می‌کند، اگرچه در نهایت تصمیمات را خود نمی‌گیرد. یکی از دلایلی که اعضای انتخابی شورای شهر در نظام برنامه‌ریزی بریتانیا نقش مهمی دارند، استفاده گسترده از مصلحت‌اندیشی‌ها اغلب نهایتاً یک عمل سیاسی است که عمدتاً به نفع جامعه‌ای که اعضای شورا نمایندگی آن را به عهده دارند، عمل می‌کند و ارزش‌ها، آرمان‌ها و منافع گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ محلی را در نظر می‌گیرد.

۳-۴. وظایف و اختیارات مقامات محلی در تهیه و اجرای طرح‌های

محلی

اختیارات مقامات محلی برنامه‌ریزی از بسیاری جهات مشروط شده است، اما آنها عموماً مصلحت‌اندیشی را با تلاش برای انجام دادن آنچه در کلیه شرایط مناسب می‌دانند و در حیطه اختیاراتی که حق استفاده از آن را دارند، اعمال می‌نمایند. آنان از اختیارات برنامه‌ریزی خود به صورت مجرد استفاده نمی‌کنند، بلکه آن را به عنوان ابزار دستیابی به آرمان‌هایشان و برای مکان‌ها و مردمی که نمایندگی‌شان را بر عهده دارند، به کار می‌گیرند (برای کسب اطلاعات بیشتر ن. ک. به: پیتر هال ۱۳۸۱: ۲۱۷-۱۵۹).

ماهیت مصلحت‌اندیشانه برنامه‌ریزی در بریتانیا بازتابی از نظام قانونی و قانون اساسی آن است. برعکس سایر نظام‌های اروپایی، بریتانیا قانون اساسی مدونی ندارد. نظام قانونی آن از دل حقوق عرفی *common law* در انگلستان برآمده است. این موضوع نمایانگر این واقعیت است که قوانین موضوعه در این کشور در واقع نظامی از قوانینی است که گام به گام

و حکم به حکم شکل گرفته‌اند. از سوی دیگر، حال و هوای تفکر قانونی در بریتانیا، مشتمل بر بررسی رابطه میان احزاب و حقوق و وظایف آنان است. این امر بریتانیا را از اغلب کشورهای اروپایی، و کشورهای جهان، که در آنان هدف نظام قانونی این است که از پیش درباره موضوعات تفکر شده و مجموعه کاملی از قوانین مدون که بر اساس اصول انتزاعی تهیه گردد، متمایز می‌سازد. همین موضوع که نشان از وجود یک نظام پیچیده حقوقی-قضایی در انگلستان دارد نشان از این واقعیت دارد که کشورهای دیگر، و از جمله ایران، نمی‌توانند براحتی از الگوی برنامه‌ریزی قضایی این کشور بهره‌برداری کنند. زیرا الگوی برنامه‌ریزی قضایی در انگلستان وابسته به یک نظام پیچیده حقوقی-مدیریتی است که بدون استقرار اولیه آن اصولاً آن نظام برنامه‌ریزی شهری امکان‌پذیر نخواهد بود (مدنی پور ۱۳۸۱).

نکته قابل توجه دیگر در تشریح نظام برنامه‌ریزی ساختاری - محلی در انگلستان آنستکه چارچوب برنامه‌ریزی شهری در این کشور متکی است بر مجموعه‌ای از قوانین مجلس قانون‌گذاری. به عنوان مثال، مجلس از طریق نظام برنامه‌ریزی، حق ساخت و ساز بر روی زمین در بریتانیا را ملی کرده است و به همین سبب هرگونه تغییری در نظام ساخت و ساز (مگر تغییرات جزئی) نیازمند درخواست از مقامات محلی است. دولت مرکزی به جای مجموعه قوانین، راهنمای سیاست ساخت و ساز را منتشر می‌کند که در آنها رویکرد به برنامه‌ریزی و توصیه‌های آن در مورد سیاست‌های برنامه توسعه مشخص شده است. این موارد دربرگیرنده زمینه‌های گوناگون مهم و مورد توجه برنامه‌ریزی، از کمربندهای سبز گرفته تا مسکن و از مراکز شهری و مناطق خرده‌فروشی گرفته تا حومه‌های روستایی و گستره بخش‌ها، شهرستان و استان. مقامات برنامه‌ریزی محلی از این توصیه‌ها در تهیه و اجرای طرح‌های خود بهره می‌برند.

راهنماهای جداگانه‌ای برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای و همچنین برنامه‌ریزی‌های موضوعی و موضعی مانند: زباله و مواد معدنی وجود دارند. در سال‌های اخیر و به ویژه پس از حرکت‌های اخیر به سمت انتقال و تفویض بیش از پیش قدرت، راهنماهای متمایزی برای مناطق خود مختاری مانند اسکاتلند (که نظام قانونی متفاوتی از انگلستان دارد) و ولز و ایرلند شمالی تهیه شده است.

در انگلستان در دهه‌های اخیر معمولاً در دوره تصدی حزب محافظه کار بر امور اداره کشور اختیارات حکومت‌های محلی (در نظام برنامه‌ریزی ساختاری - محلی) محدودتر شده و در زمان بر روی کار آمدن حزب کارگر، برعکس، اختیارات حکومت‌های محلی افزایش یافته و، در نظام برنامه‌ریزی شهری به روش ساختاری - محلی، بخش برنامه‌ریزی محلی آن اهمیت بیشتری یافته است. (از جمله ن. ک. به: پیتر نیومن و دیگران ۱۳۸۷: ۱۷۹-۱۶۷).

در این میان اتحادیه اروپا هم دارای قوانینی در حوزه برنامه‌ریزی شهری است که بر نظام‌های برنامه‌ریزی در کشورهای اروپایی تأثیر می‌گذارد و کشور انگلستان بطور طبیعی باید آنها را در برنامه‌ریزی‌ها و طرح‌ریزی‌های شهری و منطقه‌ای به حساب آورده و مد نظر قرار دهد. از جمله این راهنماها، راهنماهای جداگانه‌ای در ارتباط با موضوعاتی چون محیط زیست (که اهمیت فزاینده‌ای یافته است)، حفاظت از منابع طبیعی و حمل و نقل را می‌توان برشمرد (مدنی پور ۱۳۸۱).

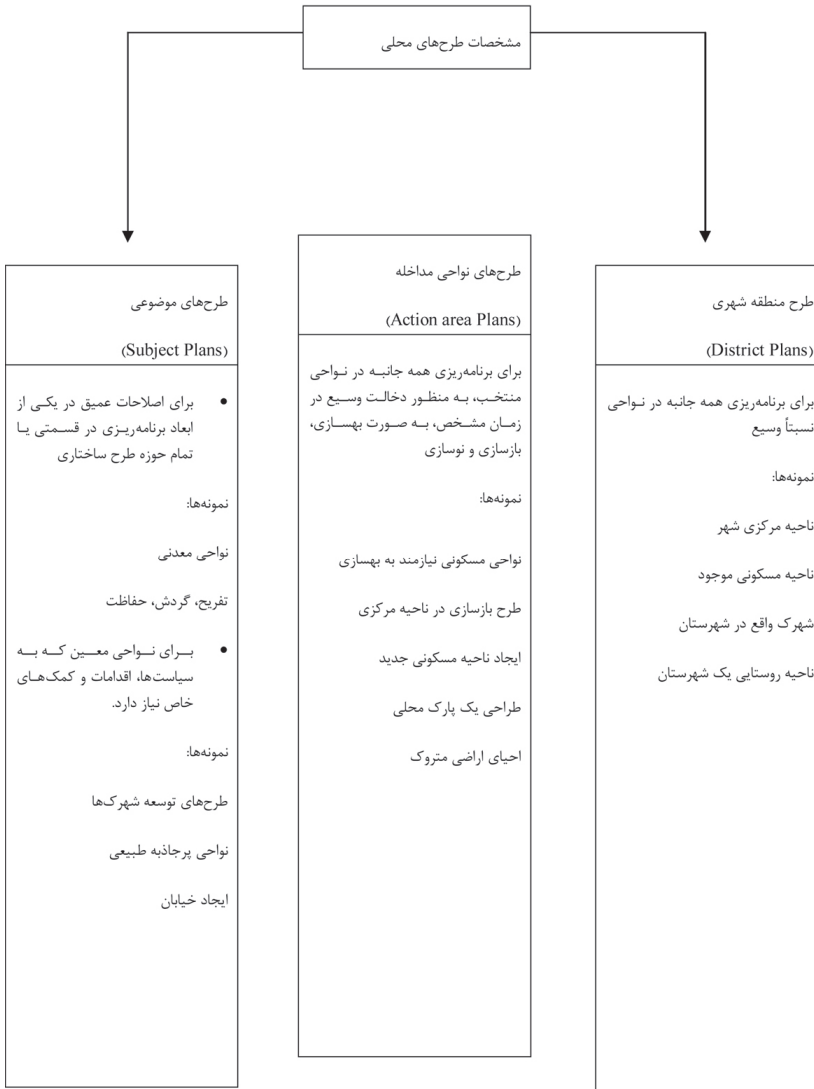
۴-۴. ماهیت برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری - محلی

از سال ۱۹۶۰ به بعد و با توجه به تغییر رویکردها و جهت‌گیری‌های مدیریت کلان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در انگلستان از جمله الگوی برنامه‌ریزی شهری خاصی تحت عنوان طرح‌های ساختاری - محلی شکل گرفت و رواج پیدا کرد (از جمله ن. ک. به:

مهدیزاده و دیگران (۱۳۸۵). در این بخش ضمن بیان گرافیکی این نظام برنامه‌ریزی به تشریح اجزاء آن خواهیم پرداخت:

نمودار شماره ۴-۱، مشخصات طرح‌های محلی

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران



(مأخذ مهدیزاده و دیگران، ۱۳۸۵: ص ۱۱۹)

طرح ساختاری: شامل یک گزارش مکتوب، پیشنهادات مورد نظر در شکل نقشه و تصویر، مجموعه سیاست‌هایی که نهادهای برنامه‌ریزی محلی در هر منطقه و بنا بر شرایط و مقتضیات آن باید رعایت کنند، و در نهایت پیشنهادهای عمده در زمینه تغییرات مهم در سطح محلی. طرح ساختاری باید به تصویب وزارت مسکن انگلستان برسد؛

طرح محلی: پس از به تصویب رسیدن طرح ساختاری، و براساس سیاست‌های کلان اعلام شده در آن، طرح‌های محلی تهیه می‌شوند که در جزئیات سعی در ایجاد زمینه برای اجرای سیاست‌ها و پیشنهادات اصلی در طرح‌های ساختاری دارند. معمولاً طرح‌های محلی نواحی کوچک و بزرگ را در مقیاس‌ها و سطوح مختلف برنامه‌ریزی در بر می‌گیرند.

نکته مهم در اینجا آنست که با اینکه تصویب طرح‌های محلی تنها در حوزه مسئولیت نهادهای محلی است. ولی در زمانی که حیطه اختیارات مدیران محلی از سوی دولت مرکزی انگلیس محدودتر شده است (به عنوان مثال محدود شدن اختیارات دولت‌های محلی در دوران حکومت خانم مارگارت تاچر از حزب محافظه کار در دهه ۱۹۷۰ میلادی)، این حق برای وزارت مسکن این کشور وجود دارد که خواهان مطالعه و تصویب هر طرح محلی شود (از جمله ن. ک. به: مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵: ۱۱۵ - ۱۱۴). در عین حال اشخاص و دولت محلی نیز این اختیار قانونی را دارند، که در هر مورد، محتویات طرح ساختاری مربوط به هر منطقه را مورد چالش و اعتراض قرار دهند. در سطح طرح‌های ساختاری دولت در مورد مجموعه‌ای از شهرها، در حوزه‌های تقسیمات سیاسی کشور، تصمیماتی در مقیاس کلان اتخاذ می‌کند که در قالب سیاست‌های کلی در مورد اموری چون کاربری اراضی، حفاظت از محیط زیست، نحوه برخورد با بافت‌های تاریخی و امثالهم ارائه می‌شوند.

برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری- محلی در مجموع بسیار منعطف هستند زیرا علاوه بر اینکه حکومت‌های مرکزی می‌توانند بر اساس مقتضیات شهرهای خودشان سیاست‌های

توصیه شده در طرح‌های ساختاری را به چالش بکشند دستشان برای تفسیر سیاست‌ها و توصیه‌های دولت مرکزی نیز باز است و بنابراین شهرها ضمن تبعیت از سیاست‌های کلان ملی در امر توسعه شهری، بنا به شرایط، امکانات، محدودیت‌ها، ظرفیت‌ها و چالش‌های محلی، می‌توانند برنامه‌های خاص خود را برای توسعه همه جانبه، تهیه نموده و به اجرا در آورند (از جمله ن. ک. به: پیتر نیومن و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۵-۶۴).

۴-۵. برنامه‌ها و طرح‌های ساختاری - محلی در عمل

با وجود آنکه برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری - محلی در کشور انگلستان عمومیت دارند با اینهمه بخش‌های نیمه خودمختار اسکاتلند و ایرلند شمالی در این کشور نظام برنامه توسعه شهری نسبتاً متفاوتی برای خود دارند و به عنوان مثال در اسکاتلند حکومت‌های محلی در حوزه توسعه شهرهای خود بیشتر متمایل به برنامه‌ریزی استراتژیک (راهبردی) هستند. (از جمله ن. ک. به: پیتر نیومن و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۶)

این سیاست‌های کلی لازم الاجراء، ولی در عین حال، قابل نقد و اعتراض از سوی اشخاص و مقامات محلی هستند؛ که ممکن است بنا بر اعتراضات، تغییراتی در سیاست‌های طرح‌های ساختاری بوجود آید. این موضوع نشان می‌دهد که طرح‌های ساختاری و محلی در انگلستان رابطه‌ای دو جانبه داشته و براساس این ویژگی پویا، به شکل رفت و برگشتی بر یکدیگر تاثیر می‌گذارند و به شکلی مستمر اصلاح می‌شوند. محتوای این طرح‌های ساختاری، که رویکردی کلان‌نگر دارند، شامل راهبردها و سیاست‌های عمده و کلان کاربری زمین است، که اهداف عینی و راهکارهای عملی در زمینه عملکردهایی چون صنعت، تجارت و بازرگانی، حمل و نقل، مسکن و فضای باز و سبز و سایر زمینه‌های کاربری زمین را توجیه می‌نماید. بنابراین طرح‌های ساختاری - محلی دارای سه بخش هستند:

بخش اول - شامل یک طرح ساختاری برای کل یک ناحیه تحت پوشش (در سطوحی مشابه شهرستان یا استان در ایران که شامل چند شهر می‌شود) و توسط نهاد های ذی‌ربط دولتی تهیه می‌شود؛

بخش دوم - شامل یک طرح محلی است که دارای جزئیات و پیشنهادات دقیق بوده، و حتی الامکان، با سیاست‌های بخش اول، انطباق دارد و توسط دولت و مسئولان محلی و بومی تهیه می‌شود؛

بخش سوم - دلایل توجیهی و هماهنگی‌های رفت و برگشتی بین سیاست‌های کلی در بخش اول و پیشنهادهای دقیق و عملکردی در بخش دوم که بایستی به وجه مناسبی روشن باشند.

۴-۶. انواع طرح‌های ساختاری و محلی

طرح‌های ساختاری بر دو گونه‌اند:

الف- طرح ساختاری شهرستان: برای حوزه اداری در مقیاس شهرستان

ب- طرح ساختاری شهر: برای نواحی و شهرهای بزرگ تابع شهرستان

طرح‌های محلی نیز بر سه گونه‌اند:

الف- طرح‌های منطقه شهری: برای بخش‌های مختلف شهرهایی که تحت پوشش یک طرح ساختاری هستند و همینطور برای بخش‌های کوچکی که طرح ساختاری ندارند مانند شهرهای کوچک و نیز نواحی روستایی؛

ب- طرح‌های نواحی مداخله: برای نواحی در مقیاس نسبتاً کوچک که به یک اقدام کل‌نگر و در یک دوره کوتاه‌مدت نیاز دارند؛

پ- طرح‌های موضوعی: برای پرداختن به جنبه‌های خاصی از برنامه‌ریزی فضایی.

۴-۷. محتوای طرح‌های ساختاری

طرح‌های ساختاری در واقع تصمیمات و سیاست‌های کلان یک ناحیه (عموماً در مقیاس یک شهرستان) را برای بیست تا سی سال آینده تعیین می‌کنند و در اختیار مقامات محلی و عموم مردم آن ناحیه قرار می‌دهند. بنابراین تعیین سیاست‌های کلان در اینگونه طرح‌ها باید بگونه‌ای باشد که با تغییرات احتمالی در آینده در عرصه‌های علمی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و ... قابلیت اجرایی خود را حفظ کنند. به همین علت این طرح‌ها تنها به موضوعات کلی و زیربنایی می‌پردازد. از سوی دیگر، همواره راه برای انجام مطالعات دقیق‌تر در هنگام تهیه طرح‌های محلی و نیز امکان تغییر در سیاست‌های کلی طرح‌های ساختاری وجود دارد (از جمله ن. ک. به: پیتر نیومن و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۶).

طرح‌های ساختاری در انگلستان در واقع حلقه واسط بین برنامه‌ریزی‌های ملی- منطقه‌ای در سطح محلی (شهرها) هستند که توسط دولت مرکزی تهیه شده و تصویب و ابلاغ می‌گردند. پس از ابلاغ این طرح‌ها هر یک از شوراهای شهر می‌باید یک برنامه (طرح) خاصی برای توسعه شهر خود تهیه کند که شرایط و شرح خدمات آن توسط حکومت محلی (شورای شهر) تهیه می‌شود. طرح‌های محلی می‌باید سیاستگذاری‌های کلان طرح‌های ساختاری را مدنظر قرار دهند و البته مجازند در خصوص شهر خود هر گونه تصمیم‌گیری مقتضی را، مشروط بر رعایت سیاست‌های کلان ملی، اتخاذ نمایند (از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس، ۱۳۸۷: ۱۰۶).

در طرح‌های ساختاری سیاست‌های کلان ملی انگلستان در حوزه توسعه شهری در آیین‌نامه‌هایی که آنها را "آیین‌نامه سیاست‌های برنامه‌ریزی - Planning Policy

"Guidance Notes" می‌نامند تصویب و به حکومت‌های محلی ابلاغ می‌گردند (پیتر نیومن و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۵).

در آئین‌نامه‌های سیاست‌های برنامه‌ریزی مرتبط با طرح‌های ساختاری به دو دسته از آئین‌نامه‌های مرتبط با توسعه همه جانبه شهری برخورد می‌کنیم: آئین‌نامه‌های موضوع-محور و آئین‌نامه‌های پهنه-محور. آئین‌نامه‌های موضوع-محور به مباحثی چون کمربندهای سبز، مسکن، بافت‌های تاریخی و امثالهم می‌پردازند؛ در حالی که آئین‌نامه‌های پهنه‌محور مرتبط با مقیاس بوده و شامل راهنمایی‌هایی در حوزه مسائل منطقه‌ای و امثالهم می‌باشند (همان).

طرح‌های ساختاری بطور عمده بشکل گزاره‌های نوشتاری (سیاست‌گذاری و تعیین ضوابط کلی) و نیز طرح‌های شماتیک و نمودارها (به عوض نقشه‌های مرسوم در طرح‌های جامع) تهیه، تصویب و ابلاغ می‌گردند (از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس، ۱۳۸۷: ۱۰۶).

۴-۸. محتوای طرح‌های محلی

طرح‌های محلی از تنوع گسترده‌ای برخوردارند. طرح‌های ساختاری چارچوبی کلی را برای تهیه طرح‌های محلی در اختیار قرار می‌دهند و طرح‌های محلی، سیاست‌های طرح‌های ساختاری را با دقت و تفصیل هرچه بیشتر تبیین می‌کنند. این طرح‌ها، همچنین، عموم مردم را از مقاصد و تصمیمات مدیران و مسئولان شهری و فراشهری، و نیز مالکان زمین را از احتمال بروز تغییراتی در منافعشان مطلع می‌نمایند. مسئولیت دیگر طرح‌های محلی هدایت هدفمند فعالیت‌های عمرانی و کسب و کار به سوی عرصه‌های مناسب است. به همین دلیل طرح‌های محلی همیشه با نقشه‌های دقیق و گزارش کتبی همراه هستند.

ویژگی های طرح های ساختاری- محلی (طرح های توسعه یکپارچه)

ویژگی های طرح های ساختاری- محلی و مجموعه آنها تحت عنوان طرح های توسعه

یکپارچه شهری و منطقه ای را می توان به قرار زیر بر شمرد:

۳. طرح های ساختاری - محلی اسنادی برای تصمیم گیری ها، برنامه ریزیها، مداخلات و یا نظارت بر آنها هستند؛

۴. این طرح ها اهداف، سیاست ها و راهکارهای مداخله در فضای زیست انسانی را مشخص می نمایند؛

۵. در مجموعه این طرح ها نحوه و روش های متناسب مداخلات در فضا در سطوح مختلف یعنی اینکه چه کاری، چگونه، چه موقع و در کجا باید انجام شود به شکلی دقیق و در قالب نقشه های دقیق، نمودارها و اسناد کتبی عرضه می شوند؛

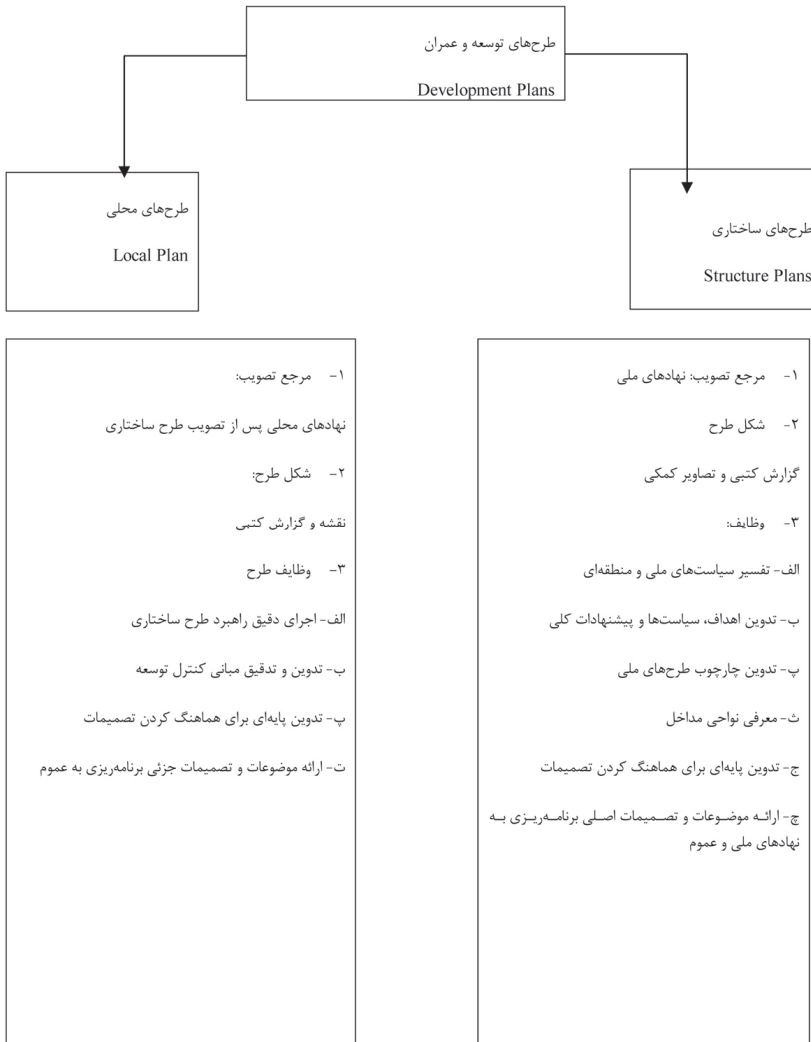
۶. تصمیمات اتخاذ شده در این طرح ها تنها شامل تعیین کاربری اراضی نیست، بلکه موضوعات بسیاری مانند بهسازی مناطق مسکونی، توسعه پایدار، پاکسازی محیط زیست، مداخله در بافت های فرسوده، و امثالهم را نیز در بر می گیرند.

۷. چون در مقیاس بالاتر یعنی در سطح امور ملی این گونه طرح ها می باید با یکدیگر هماهنگ باشند، برای تحقق این امر و نیز تحقق محلی آنها نیاز به روابط نزدیک و مستمر بین نهادهای مختلف دولتی در این عرصه است (از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس ۱۳۷۸؛ پیتر نیومن و دیگران، ۱۳۸۷).

۴-۹. مجموعه طرح های ساختاری- محلی یا طرح های توسعه و عمران

یکپارچه

هر طرح ساختاری (به عنوان طرح بالادست) به اضافه کلیه طرح‌های محلی که در چارچوب و بر اساس سیاست‌های آن تهیه می‌شوند (به عنوان طرح‌های پایین دست) در مجموع "طرح توسعه و عمران یکپارچه" برای یک ناحیه را تشکیل می‌دهند (به عنوان نمونه ن. ک. به: مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵). بدین ترتیب، مشخص می‌گردد که ابتدا برای یک ناحیه خاص در انگلستان یک طرح ساختاری ویژه تهیه و تصویب می‌شود و سپس براساس جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های آن طرح تعدادی طرح محلی تهیه می‌شوند. نمودار زیر طرح‌های توسعه و عمران یکپارچه در انگلستان را نمایش می‌دهد:



نمودار شماره ۴-۲، طرح‌های توسعه و عمران

(مأخذ: مهدیزاده و دیگران، ۱۳۸۵: ص ۱۱۹)

نکته قابل توجه دیگر در این زمینه آنست که، از آنجایی که طرح‌های محلی نیز در نهایت باید در مراجع رسمی به تصویب برسند و مراحل قانونی را طی کنند، هم از نظر زمان

مورد نیاز، و هم از نظر روابط متقابل بین سیاست مداران دولت مرکزی با دولت‌ها و حکومت‌های محلی، موقعیت حساس و گاه شکننده‌ای دارند. به ویژه آنکه با تغییر در الگوی مدیریت سیاسی انگلستان، و جابجایی احزاب کارگر و محافظه کار، گاه تغییراتی در فرایند‌های مرتبط با تهیه و تدوین طرح‌های ساختاری و محلی و وزن و جایگاه هر یک بوجود می‌آید (ن. ک. به: مدنی پور ۱۳۸۱؛ کالینگورس ۱۳۸۷). به همین علت، از سال ۱۹۹۰ در انگلیس طرح‌هایی تحت عنوان کلی طرح توسعه یکپارچه یا طرح یگانه (UDP) تهیه می‌شود. این طرح‌ها کلیه نتایج طرح‌های زیردست را با یکدیگر هماهنگ می‌سازد و مجموعاً یک طرح کامل و دارای تمامیت ارائه می‌نماید. این طرح‌ها همان طرح‌های ساختاری نخستین هستند که از تلفیق و هماهنگی طرح‌های پایین‌دست محلی پدید می‌آیند و برای پرهیز از کاستی‌های موجود در تهیه و اجرای طرح‌های ساختاری - محلی در انگلستان پیشنهاد شده‌اند.

رویه تولید طرح‌های مذکور، که آنها را طرح‌های توسعه و عمران یکپارچه نامیده‌اند، بسیار مشابه نحوه تهیه و تنظیم طرح‌های محلی است، و مانند آنها، باید مراحل قانونی خود را برای تصویب در مراجع رسمی طی نمایند. در حقیقت بخش دوم طرح توسعه یکپارچه بسیار شبیه به طرح محلی است. رویه اصلاح یا بازنگری یک طرح توسعه یکپارچه نیز همانند تهیه آن، باید همان مجاری تصویب را طی نماید. انطباق بخش اول و دوم، از آنجایی که هر دو بخش توسط یک مرجع تهیه می‌شود، مشکلات بسیار کمتری نسبت به طرح ساختاری و طرح‌های محلی مرتبط با آن دارد که در برخی موارد روابط مسئولین مشکلاتی برای آنها پدید می‌آورد.

تهیه این دسته از طرح‌ها ضرورتاً دارای دست‌آوردهای جدیدی هستند که جمع‌بندی و یکپارچه‌سازی آنها در بالادست ایجاب می‌کند که راهبردها و سیاست‌های کلان در

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران

طرح‌های ساختاری نیز تغییر نموده و هر طرح ساختاری، براساس آنچه در این فرایند حاصل شده، مجدداً تدوین گردد. بدین ترتیب مشخص می‌گردد که طرح‌های ساختاری، به عنوان طرح‌های بالادست، همچنان به قوت خود باقی هستند ولی تضاد و تناقض آنها با طرح‌های محلی، بدین ترتیب، به حداقل می‌رسد و فرایند‌های بروکراتیک نیز کاهش می‌یابند. از سال ۲۰۰۴ و با تصویب قانون جدید در این زمینه مراحل اجرایی طرح‌های ساختاری سرعت بیشتری گرفتند. (از جمله ن. ک. به: رعنا تقدسی ۱۳۸۸: ۴۳-۴۲؛ سعیدنیا ۱۳۸۲- الف: ۸۸).

از جمله تغییرات مهمی که در طول زمان در نظام مدیریت طرح‌های ساختاری- محلی پیش آمده است آنستکه در موارد بسیاری "شرکت‌های [خصوصی] توسعه شهری" جایگزین "دوایر محلی برنامه‌ریزی توسعه شهری" شده و این تغییر نتایج مثبتی در امر توسعه شهرها داشته است.

(از جمله ن. ک. به: بری کالینگورس، ۱۳۸۷: ۱۱۱).

در مجموع و بواسطه وجود تحرک و انعطاف حقوقی برنامه‌های توسعه شهری در انگلستان از طریق اهمیت کم نظیری که به بخش بازخورد ناشی از اجرای برنامه‌ها در عمل و بروز مسائل جدید داده میشود یک روند ثابت اصلاح و تکمیل مستمر در فرایند کلی شهرسازی در این کشور دیده می‌شود (رعنا تقدسی ۱۳۸۸: ۴۳).

آنچه که در طول سال‌های اخیر در فرایند تهیه و اجرای طرح‌های ساختاری- محلی پیش آمده است و در آنها ایجاد تحول و تغییر نموده است عبارتند از: میزان کنترل دولت مرکزی بر روند تهیه و اجرای این‌گونه طرح‌ها، ارتقاء و تعمیق پیش آمده در علوم سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، انسانی و محیطی. نظریه توسعه پایدار نیز تأثیرات قابل توجهی در روند اینگونه طرح‌ها بوجود آورده است. از جمله دیگر عوامل تأثیرگذار بر

طرح‌های ساختاری-محلی نقش مردم و حکومت‌های محلی و حیطة میزان مداخله آنها در فرایندهای مربوطه بوده است (بری کالینگورس ۱۳۸۷: ۱۱۸-۱۱۴).

در نظام برنامه‌ریزی ساختاری-محلی در کشور انگلستان، از آغاز پیدایش این روش برنامه‌ریزی شهری، تغییراتی بوجود آمده که در آن اختیارات حکومت‌های محلی برای ساماندهی شهرهایشان افزایش یافته، ولی کلیت نظام همچنان پابرجاست و در آن حکومت مرکزی می‌تواند از طریق تدوین سیاست‌گذاری‌های برنامه‌ای بشکل متمرکز فرایند توسعه را در سطح کلان تحت نظارت و کنترل داشته باشد در حالی که حکومت‌های محلی دغدغه‌ای جز مشکلات و توانمندی‌های محلی ندارند (پیتر نیومن و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۷-۶۶).

بنابراین طرح‌های ساختاری-محلی نیز با تمام پیچیدگی‌های خود، مانند سایر روش‌های معمول در شهرسازی اولاً بر سهم و اقتدار مدیریت‌ها و مردم محلی تأکید دارند و ثانیاً بر مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی تأثیر گذار بر فرایند توسعه شهر و منطقه در روندهای تهیه این طرح‌ها اشاره می‌کنند.

کشور انگلستان، به عنوان خاستگاه انقلاب صنعتی، پیشینه‌ای طولانی در شهرسازی جدید دارد که ریشه‌های آن به اواسط قرن نوزدهم بر می‌گردد. از آن زمان تاکنون، نظام برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در این کشور، تحولات زیادی به خود دیده که به نحوی وسیع در شهرسازی جهان تأثیر گذاشته است. به نظر پیتر هال در بررسی سیر تحولات شهرسازی در انگلستان می‌باید سه مرحله متفاوت را از یکدیگر تفکیک کرد:

مرحله اول: دوره برنامه‌ریزی جامع که از اوایل قرن بیستم تا اواسط دهه ۱۹۶۰ را در بر می‌گیرد و مظهر اصلی آن تهیه و اجرای طرح‌های جامع شهری و منطقه‌ای و تصویب قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی در سال ۱۹۴۷ است.

مرحله دوم: دوره برنامه‌ریزی سیستمی که از اواسط دهه ۱۹۶۰ آغاز شد و با تصویب قانون جدید برنامه‌ریزی شهری و روستایی در سال ۱۹۶۸، الگوی طرح ساختاری- راهبردی را جانشین طرح‌های جامع قدیمی کرد.

مرحله سوم: دوره معاصر که از حدود دهه ۱۹۷۰ آغاز شده و تحت تأثیر تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی چند دهه اخیر به سمت گرایش‌های جدید مثل برنامه‌ریزی مشارکتی و دموکراتیک روی آورده است.

پیدایش و رواج رویکرد سیستمی و طرح‌های ساختاری در انگلستان، در واقع بازتاب تجارب عملی و نظری اجرای طرح‌های جامع بود که نارسایی آنها به ویژه، در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به طور بارز نمایان شد.

به نظر پیتر هال واقعیات پس از جنگ جهانی دوم در انگلستان بسیار متفاوت تر از فرضیاتی از کار درآمد که مسئولان نظام برنامه‌ریزی در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۲ به صحت آنها اعتقاد داشتند (فرض اینکه کنترل تغییرات هم امری امکان پذیر و هم مطلوب است و بخش عمومی می تواند آن را انجام دهد). اولین تغییر در دوره پس از جنگ، افزایش جمعیت کشور بود که خیلی بیشتر از پیش بینی‌ها بود و در نتیجه تجدیدنظر در زمینه‌های دیگر مثل تولید مسکن، اتومبیل و راه را ضروری ساخت. همچنین بعد خانوار، به دلیل تغییرات اجتماعی ناشی از جنگ، افزایش یافت. علاوه بر این مهاجرت‌ها، رشد رفاه و افزایش تقاضای کالاهای مصرفی و با دوام، به ویژه اتومبیل، باعث رشد سریع و توسعه نواحی خاص شد که برنامه ریزان را شگفت زده کرد. یکی دیگر از گرایش‌های جدید دهه ۱۹۶۰، افزایش نقش بخش خصوصی در توسعه و عمران شهری بود، که هم در دولت محافظه کار (۱۹۵۱) و هم در دولت کارگری (۱۹۶۴) تغییری پیدا نکرد. سرشماری سال ۱۹۶۱ در انگلستان نشان داد که میزان رشد جمعیت در حلقه‌های پیرامون لندن به ۸۰۰

هزار نفر بالغ شده است که یک سوم رشد خالص جمعیت در کل انگلستان بود، بر خلاف تصورات معماران نظام برنامه‌ریزی سال ۱۹۴۷، این جمعیت اکثراً نه در شهرهای جدید و برنامه‌ریزی شده، بلکه در اراضی خصوصی حومه‌ای استقرار یافته بودند (پیتز هال ۱۳۸۱: ۱۲۵-۱۱۵).

۴-۱۰. نظام مدیریتی- اجرایی برنامه‌های ساختاری- محلی در

انگلستان

نظام قانونی برنامه‌ریزی در انگلستان در ارتباط مستقیم با نظام سازمان حکومتی و اداری کشور قرار دارد. نکته بسیار مهم در این زمینه این است که سازمان حکومتی و نظام برنامه‌ریزی در انگلستان در طول چند دهه گذشته، به طور توأمان و در ارتباط متقابل با یکدیگر، بسیار تحول پیدا کرده‌اند. در واقع، نظام اداری- سیاسی انگلستان و نظام برنامه‌ریزی آن، ضرورتاً، در جهت هماهنگی و همسویی با یکدیگر، گام برداشته‌اند. به طور کلی می‌توان گفت که در دو دهه اخیر، نقش دولت مرکزی به سمت وظایف راهبردی و نظارتی متمایل شده و برعکس به اختیارات دولت‌های محلی در عرصه برنامه‌ریزی (تصمیم‌گیری و اجرا) افزوده گردیده است. بنابراین نظام برنامه‌ریزی در انگلستان به صورت یک نظام دوسطحی عمل می‌کند که منطبق با ساختار دو لایه حکومت (مرکزی و محلی) است. به منظور کمک به درک روشن‌تر از ساختار و عملکرد نظام برنامه‌ریزی در انگلستان، توضیحی مختصر درباره نقش دولت مرکزی و نقش دولت‌های محلی ارائه می‌شود.

تا سال ۱۹۷۱ وظایف برنامه‌ریزی شهری و روستایی در انگلستان به عهده وزارت مسکن بود، ولی در این سال با تشکیل وزارت محیط زیست (DOE) ابعاد و وظایف برنامه‌ریزی

شهری و روستایی گسترش پیدا کرد. طبق این قانون وظایف مربوط به مسکن و ساختمان، حمل و نقل، برنامه‌ریزی، دولت محلی و نیز بخشی از وظایف زیست‌محیطی، در وزارت محیط زیست متمرکز شده است. در واقع، بجز در اسکاتلند و ویلز، که نهادهای خاص خود را دارند، «وزارت محیط زیست» مسئول تمام وظایفی است که به محیط زندگی مردم مربوط می‌شود و در حال حاضر مسئولیت‌های این وزارتخانه شامل موارد زیر است:

برنامه‌ریزی، حفاظت محیط، نواحی روستایی و حیات‌وحش، عمران شهری، حکومت محلی، مسکن، ساخت و ساز، و اداره املاک دولتی.

از سال ۱۹۷۱ تا به امروز تغییرات اصلاحی دیگری در تشکیلات و وظایف وزارت محیط‌زیست صورت گرفته است، از جمله در سال ۱۹۷۶ سازمان حمل و نقل به عنوان یک نهاد مستقل بازسازی شد، و در سال ۱۹۹۲ نهاد مستقل دیگری به عنوان سازمان میراث ملی به وجود آمده که وظایفی بیشتر از قبل در برنامه‌ریزی به عهده دارد. این اقدامات به طور کلی در راستای ایجاد هماهنگی بیشتر میان وظایف این نهادها صورت گرفته است. سیاست‌های وزارت محیط زیست به طور مرتب در گزارش‌های رسمی سالانه ارائه می‌شود و مورد بازنگری قرار می‌گیرد. (کالینگورس ۱۳۸۷: ۴۰-۳۵).

نظام حکومت ملی در انگلستان در سی سال گذشته، با تغییرات اساسی روبه رو شده است. از جمله می‌توان به اصلاح و تکمیل قانون قدیمی حکومت محلی (۱۹۲۶) در سال‌های ۱۹۷۲، ۱۹۸۵، ۱۹۸۸، ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ و نیز تصویب قانون حکومت ملی، برنامه‌ریزی و زمین در سال ۱۹۸۰ اشاره کرد.

نظام تشکیلات حکومت محلی به تدریج برای لندن (۱۹۶۳)، برای انگلیس و ویلز (۱۹۷۲) و برای اسکاتلند و ایرلند (۱۹۷۳) به طور رسمی و قانونی به وجود آمد. در سال ۱۹۸۶ نظام یکپارچه حکومت محلی در لندن و کلانشهرهای دیگر، جانشین نظام پیشین

شد، و تغییرات بیشتری در این راستا در سال‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ به وقوع پیوست. همراه با تجدید سازمان اداری دولت‌های محلی، تغییرات مهمی در وظایف و اختیارات آنها به وجود آمده، از جمله اختیارات آنها در زمینه تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه و عمران افزایش یافته است.

به طور کلی، بریتانیا دارای ساختار پیچیده حکومت محلی است که در چهار سرزمین اصلی خود (انگلیس، ویلز، اسکاتلند و ایرلند شمالی) وظایف متنوعی به عهده دارند. این پیچیدگی در انگلیس بیشتر است، چرا که حکومت محلی در برخی نواحی آن یکپارچه و در سایر نواحی دولایه است. بخشی از اختیارات برنامه‌ریزی در بریتانیا (غیر از اختیارات حکومت مرکزی) طبق تقسیمات اداری حکومت محلی به عهده نهادهای محلی واگذار شده است. در سرزمین انگلیس، که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین بخش بریتانیا محسوب می‌شود، تشکیلات برنامه‌ریزی محلی، به سه بخش اساسی به شرح زیر تقسیم شده است:

الف- نواحی غیرکلان‌شهری: شامل ۳۴ شهرستان، ۲۳۸ زیرناحیه، ۱۰۲۰۰ بخش، و ۴۶ مرکز یکپارچه است که هرکدام شوراهای خاص خود را دارند.

ب- مناطق کلان‌شهری: شامل ۵ حوزه کلانشهری (منچستر بزرگ، مرسی ساید، تین اندویر، میدلند غربی، یورکشایر غربی) که جمعاً از ۳۶ منطقه تشکیل شده و هر کدام دارای یک شورای منطقه است.

لندن بزرگ: شامل ۳۲ ناحیه که هرکدام از آنها دارای یک شورای ناحیه‌ای در چارچوب لندن بزرگ است. (کالینگورس ۱۳۸۷)

خلاصه

برنامه‌های توسعه ساختاری، که به عنوان گزینه ای در مقابل برنامه ها یا همان طرح‌های جامع، در انگلستان و برخی کشورهای دیگر، رواج پیدا کرده‌اند، از جمله روش‌های نسبتاً جدید شهرسازی در جهان هستند که هنوز هم در نقاطی مورد استفاده قرار می‌گیرند. از خصوصیت‌های آن یکی انطباق با شرایط سیاسی - مدیریتی - حقوقی ویژه انگلستان است و دوم آنکه این نوع برنامه ریزی توسعه شهری برعکس نمونه سلف خود (طرح جامع) دارای انعطاف بسیار زیاد است به شکلی که از زمان شکل‌گیری اولیه تا بحال چندین بار در ساختار و محتوای آن تجدید نظر شده است. این بدان علت است که یکی از نواقص عمده طرح‌های جامع همانا عدم انعطاف آنها در مقابل شرایط و موقعیت‌های جدید و غیر قابل پیش‌بینی است. از سوی دیگر، کلیه روش‌های جدید شهرسازی و از جمله روش برنامه‌ریزی شهری ساختاری - محلی سازوکارهای بیشتر و گسترده‌تری را برای نظارت بر مراحل مختلف تهیه تا اجرای برنامه ها و پروژه‌های توسعه شهری تعریف کرده و اختیار کرده‌اند. ویژگی عمده این ساز و کارها حضور و دخالت مستقیم هرچه بیشتر مردم است. ولی نکته مهم‌تر آنست که، برخلاف کشورما، روند و رویکرد تدوین و گزینش روش‌های شهرسازی در انگلستان نیز از کل به جزء است. یعنی اینکه اول کلیات نظری شهرسازی و توسعه همه جانبه شهری مورد بحث و بررسی و تدوین و تصویب قرار گرفته است و سپس به جزئیات آن پرداخته اند. در عین حال بنا به دلایلی که در این فصل مطرح گردید، به نظر نمی‌رسد که اقتباس از این نوع برنامه ریزی شهری در ایران اصولاً به صلاح کشورما باشد.

خودآزمایی

۱. شرایط و پیشینه بوجود آمدن طرح‌های ساختاری - محلی را توضیح دهید؟

۲. طرح‌های ساختاری- محلی در انگلستان در چارچوب چه نظامی از نظر مدیریتی و اجرایی تهیه و اجرا می‌شوند؟
۳. ویژگی‌های طرح‌های ساختاری- محلی را به اختصار شرح دهید؟
۴. محتویات طرح‌های ساختاری- محلی را به اختصار توضیح دهید؟



فصل پنجم

معرفی برنامه ریزی شهری «راهبردی -

اجرایی» در آمریکا

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می باشد:

۱. روند شکل گیری طرح های راهبردی - اجرایی در آمریکا
۲. سیر تحول نظری در شهرسازی
۳. فرآیند و ارکان طرح های راهبردی - اجرایی
۴. ویژگی های عمده طرح های راهبردی - اجرایی
۵. نتایج حاصل از تجارب جهانی در بکارگیری طرح های راهبردی - اجرایی

مقدمه

در این فصل و در دنباله آنچه در فصل چهارم ارائه گردید به تشریح برنامه‌ریزی راهبردی خواهیم پرداخت. زیرا هدف آن است که مشخص شود که آیا در ایران می‌توانیم بدون ایجاد هرگونه تغییری در آن، برای توسعه شهرهای خود استفاده کنیم؟ بدین ترتیب در این فصل علاوه بر مرور تاریخ شکل‌گیری برنامه‌ریزی توسعه راهبردی شهری به اجزاء فرایند و نیز ویژگی‌های آن خواهیم پرداخت. ضمن آنکه به چند تجربه جهانی در این حوزه نیز اشاره خواهد شد.

۵-۱. روند شکل‌گیری برنامه‌ریزی شهری راهبردی در آمریکا

در تکمیل مباحث برای معرفی آنچه در ایران طرح‌های ساختاری - راهبردی نامیده شده اند و پس از معرفی اجمالی طرح‌های ساختاری در اینجا به موضوع برنامه‌ها و طرح‌های راهبردی می‌پردازیم. قبل از ورود به این قسمت از بحث باید توجه داشت که در اکثریت منابعی که در آنها به معرفی و تشریح طرح‌های ساختاری - راهبردی پرداخته شده است مطالب عنوان شده کاملاً معطوف و نزدیک به برنامه‌ریزی راهبردی شهری است (به عنوان نمونه ن. ک. به: مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵: ۱۹۷ - ۱۰۵؛ اسدی ۱۳۸۲؛ احمدیان ۱۳۸۲؛ زنوزی ۱۳۸۵: ۸۱ - ۷۸). طرح‌ها یا برنامه‌های راهبردی (Strategic Plan) در حوزه توسعه شهری ابتدا در ایالات متحده آمریکا معرفی شده و بکار گرفته شد (جستارهای شهرسازی، ۱۳۸۲، ش چهارم)

شروع برنامه‌ریزی شهری جدید در آغاز قرن بیستم با رویکردهای علمی (نظریه گدیس) شکل گرفت. جالب توجه است که همزمان با آن مفاهیم جدید "مدیریت علمی"

(تیلوریسم) نیز با رویکردی نو پدیدار گشت. هر چند این تحولات جدا از هم رخ داد و ظاهراً ارتباط نظری و عملی بین مدیریت و برنامه‌ریزی "علمی" مورد نظر هیچ‌کدام از واضعان این دو جریان فکری وجود نداشت، با این حال محیط اجتماعی/اقتصادی و فرهنگی آغاز قرن بیستم زمینه‌های این تحولات را پی‌ریزی کرد.

در دهه‌های پایانی قرن بیستم به موازات "انقلاب اطلاعاتی" برنامه‌ریزی و مدیریت شهری نیز مانند سایر زمینه‌های زندگی، دستخوش تحولات ژرف گردید. به کارگیری فناوری اطلاعات "IT" به صورتی کارآمد در این عرصه‌ها مؤثر افتاد. در ابتدای دهه ۱۹۸۰ میلادی، به کارگیری هر دم‌افزون کامپیوتر در چرخه برنامه‌ریزی و کاربرد این فناوری در GIS، انقلابی در برنامه‌ریزی شهری پدید آورد و همزمان با آن کاربرد فناوری MIS نیز انقلابی را در مدیریت شهری پایه ریخت و در حقیقت "پردازش اطلاعات در مغز و فرایند تصمیم‌گیری" موجب تحول در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری گردید و الگوهای سنتی - و حتی الگوی ساختاری - که مسیری ثابت را طی می‌کردند، به چرخه "فرایندگرایی" افتادند و به سوی برنامه‌ریزی و مدیریت "سیستمی" سوق یافتند. (Batty, 1995) (به نقل از سعید نیا ۱۳۸۲ - ب: ۷).

بسیاری از این‌گونه تصورات و تبیین‌های ساده‌انگارانه و تجویزهای غالباً کالبدی برای مسائل دنیای بیرونی و سیاست‌های مبتنی بر آن، در نتیجه پیشرفت‌های رشته‌هایی چون سایبرنتیک، تحلیل سیستمی و مدیریت استراتژیک بعد از دهه ۱۹۶۰، از سوی عالمان اجتماعی مورد انتقادات شدیدی قرار گرفتند. در نتیجه این انتقادات، برنامه‌ریزان شهری به آثار جانبی ناخواسته مداخلات خود آگاهی پیدا کردند و برنامه‌ریزی شهری مقوله‌ای بسیار فراتر از قلمرو دگرگونی کالبدی و جبرگرایی برخاسته از آن شناخته شد. برنامه‌ریزان شهری به این ادراک از محیط برنامه‌ریزی رسیدند که مسائل آن، با مسائل ساده علوم تجربی

همسان نیست بلکه ماهیتی پیچیده و درهم تنیده دارد که رویکردهای متفاوتی را از آنچه تا دهه ۱۹۶۰ اعمال می شد طلب می کند.

دومین تحول بنیادی در نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری در دهه های پایانی قرن بیستم، تضعیف سلطه فکری و عملی طرح های جامع در عرصه برنامه ریزی شهری و مدیریت متمرکز در عرصه مدیریت شهری بوده است. طرح های درازمدت و ثابت برای شهرها و مدیریت بوروکراتیک و فنی؛ محبوبیت و مشروعیت خود را در عمل و نظر، به تدریج از دست داد و به جای آن تحت تأثیر مفاهیمی چون "جامعه مدنی"، "توسعه پایدار"، "مدیریت مشارکتی"؛ طرح های کوتاه مدت و عملیاتی در چارچوب "مدیریت بحران" برای حل مشکلات شهری قرار گرفت و "رویکرد برنامه ریزی استراتژیک" جایگزین رویکرد برنامه ریزی جامع گردید. درباره سرچشمه رویکرد در برنامه ریزی کالبدی، می توان مدعی بود که بانی فیلد- از دانشگاه شیکاگو- اولین اظهار نظر منسجم را در در این باره ارائه کرده است.

طی دهه ۷۰ و ۱۹۸۰ مدیریت شهری تحت تأثیر نگرش مدیریت شرکتی به مشتری (در شرکت های بازرگانی)، به منظور بهره مندی از مشارکت شهروندان، رویکرد مشارکتی را برای اداره شهرها برگزید. از این دیدگاه، اجرای طرح های شهری بدون بهره مند شدن از مدیریت مشارکتی در شهرها امکان پذیر نیست. بدین سان، مدیریت استراتژیک از خاستگاه خود یعنی "مدیریت شرکتی" پا به عرصه مدیریت عمومی و یا شهری نهاد (ن. ک. به: سعید نیا ۱۳۸۲- ب: ۸- ۷). یکی از طرح های قابل توجه در این باره برنامه توسعه راهبردی شهر سیدنی در استرالیاست که در آن مشارکت گسترده مردم در حین تهیه طرح جلب شده است (ن. ک. به: شورای شهر سیدنی ۱۳۸۹).

نتیجه‌ای که از سیر بازشناسی تحول رویکردهای سه گانه مذکور در برنامه‌ریزی شهری حاصل می‌شود، اتخاذ رویکردی اقتضایی در چارچوبی استراتژیک همراه با نوعی برنامه‌ریزی برای هماهنگ‌سازی مرحله اجرا است که بعد از برنامه‌ریزی استراتژیک صورت می‌گیرد. البته ناگفته نماند که در طول دو دهه آخر قرن بیستم ضرورت ایجاد "هماهنگی" در مرحله اجرا جای خود را به "همگاری" و اخیراً با تحولات جدید در حکمرانی خوب به مفهوم "تشریک مساعی" داده است.

در دو دهه اخیر مفهوم برنامه‌ریزی و مدیریت شهری با تحولاتی که به خود پذیرفته است تنها به شناخت و کنترل عناصر سیستم‌های شهری محدود نمی‌شود بلکه بیشتر با مجموعه ارتباطات رفتاری و فرایندهایی درگیر است که از طریق آن تعداد بی‌شماری از فعالیت‌های ساکنان با یکدیگر و نیز با حکومت شهر تعامل پیدا می‌کند. امروزه در برخورد با شهر دخالت‌های تک‌بعدی بالا به پایین با الگوی بسیار پیچیده و ظریفی از فکر و عمل جایگزین شده است که به نوعی در مفهوم حکمرانی خوب جمع آمده است. در این شیوه تصمیمات بزرگ و کوچک با اشتراک بین صاحبان منافع شهری (سهامداران شهر) اتخاذ می‌شود. حکمرانی خوب ابزار توانمندی برای ساخت شهرهای سالم‌تر، ایمن‌تر و در برگیرنده‌تر برای زندگی به شمار می‌آید (اسدی ۱۳۸۲).

مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی همانند مسائل علوم تجربی یا مسائل پیچیده سازمان نیافته نیستند. آنها مسائلی با پیچیدگی نهادینه یا سازمان یافته محسوب می‌شوند. بیشتر دشواری برنامه‌ریزی نیز به علت همین واقعیت است که شیوه‌شناختی و حرفه‌ای غالب بر آن متأثر از شیوه‌شناختی علوم تجربی و حرفه مهندسی است که برای شبکه‌های سیستم‌های پیچیده مفید و کارگر نیست. این شیوه صرفاً برای مسائل سیستم‌های بسته کارگر است که در آن مسائل قابل تفکیک و تعریف پذیرند و ممکن است راه‌حلهایی قطعی

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران

برای آنها وجود داشته باشد. اما مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه‌حل‌ها و تعریف‌های روشن و دقیق را بر نمی‌تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی‌شوند.

اگر مسائل در برنامه‌ریزی شهری ساده بود، امکان داشت بتوان آنها را به تعداد محدودی از رابطه و متغیر - مشابه علوم تجربی - تقلیل داد. در این صورت می‌شد به تعریف جامع و مانعی از آنها رسید و اهداف و وسایل تحقق آنها را با قطعیت کامل طراحی کرد. در صورت عدم تحقق چنین شرایطی و با فرض شبکه‌های پیچیده، برنامه‌ریزی سنتی و کلیشه‌ای ساده‌پنداری خامی بیش نخواهد بود.

برنامه‌ریزی شهری نمونه‌ای در این زمینه است. جهت‌گیری کلیشه‌ای در آن تا حد زیادی نتیجه استیلای رشته‌های معماری و عمران در اوایل شکل‌گیری آن بوده است. تلقی رابطه‌های علی و معلولی بسیار ساده و سطحی و عدم فهم مکانیسم‌های علی نهان موجد مسائل، باعث می‌شد راه‌حل‌ها هم بسیار ساده و سطحی تعبیه شوند. ابزارهای مورد استفاده در برنامه‌ریزی سنتی به تبع ادراک ساده شارحان آن کالبدی بودند (ابزارهایی چون استانداردهای فنی، طرح جامع و مقررات کاربری زمین).

نتیجه نهایی این‌گونه تفکر این بود که با شناخت و مداخله در علل ریشه‌ای مسائل می‌توان آنها را با ارائه برنامه‌ای مشخص و کالبدی برای همیشه رفع کرد.

جدول شماره ۵-۱: نظریه‌های موثر 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 سیستماتیک انجام می‌دهد و معتقد است که روش سیستمی با توجه به تجزیه و تحلیل و بازخورد مبتنی بر حل مسائل، کارایی

نگرش اصلی	نظریه پرداز	کاربرد در الگوی راهبردی
		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 عقلی تهیه می‌شوند با واقعیت تعارض دارند و اجرایشدن نیستند.
	پیتر هال (Peter Hall)	پیتر هال در انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، به ضرورت به کارگیری 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 توالی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند.
	لیندبلوم (Lindblum)	لیندبلوم در نقد برنامه‌ریزی جامع و روش‌های جایگزین آن به مقوله برنامه‌ریزی اندک‌افزا اشاره دارد. در این شیوه، توصیه می‌شود که به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های درازمدت از اهداف کوتاه‌مدت 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 شناخت معتبر و امکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در جهت اصلاح واقعی و مرحله‌ای قرار گیرد.
	راسل ایکاف (Russel Acoff)	با توجه به تغییر و دگرگونی مداوم در پدیده‌های جهان و پیچیدگی آنها، باید با آشفتگی جامع به طور کلی 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.
نگرش اجتماعی -	پل دیویدف	دیویدف با آگاهی کامل از محدودیت‌های شیوه برنامه‌ریزی جامع،

نگرش اصلی	نظریه پرداز	کاربرد در الگوی راهبردی
مشارکتی برنامه‌ریزی	(Paul Davidoff)	سعی در اصلاح این شیوه و واقع‌بین کردن آن از طریق ساختن مشارکت مردمی و دخالت مردم و تأکید بر نقش مشارکتی مردم دارد. وی حتی به تدوین برنامه به وسیله مردم برای نقادی برنامه‌های ارائه شده از طرف برنامه‌ریزان و جایگزینی آن اشاره دارد (برنامه‌ریزی و کالتی).
	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 به طور کلی 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 به وجود آید.

(مآخذ: زنونوی ۱۳۸۵: ۸۱)

۵-۲. برنامه‌های توسعه شهری راهبردی از تئوری تا عمل

طبق نظریه جدید برنامه‌ریزی که از رهیافت راهبردی سرچشمه می‌گیرد، شهرسازی دارای وظایف خاص و مشخص است؛ حل مسئله از طریق رویه‌ها و روش‌های تصمیم‌گیری عقلانی انجام می‌گیرد. این نوع برنامه‌ریزی در هر نوع زمینه و بستر اجتماعی می‌تواند به کار رود. تأکید و تجویز این روش بیشتر بر روش‌های تصمیم‌گیری است و در حقیقت در پی اعتلای عقلانیت و عینیت در تصمیم‌گیری می‌باشد.

فرآیند طرح‌ریزی شهری در حقیقت به شکل چرخه‌ای شبیه دیاگرام چرخه کار است. در این چرخه نخست اهداف کلی و عملیاتی برای توسعه ناحیه مورد نظر تدوین می‌شود. این اهداف در تمام مراحل فرآیند تولید طرح به طور مستمر مورد بازنگری قرار می‌گیرد و فرآیند را تصحیح می‌نماید. سیستم اطلاعاتی به طور مداوم و همزمان با تغییرات منطقه و شهر مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد. آن گاه بر اساس این دو پایه یعنی اهداف و اطلاعات، سناریوهای مختلف شبیه‌سازی و گزینه‌ها برای زمان‌های مختلف در آینده تدوین می‌گردد. در این فرآیند برای انتخاب بهترین تمام گونه‌های ممکن ارزیابی می‌شود و سپس گزینه بهینه انتخاب می‌گردد. گزینه‌ها به وسیله معیارهایی که از اهداف کلی و عملیاتی استخراج شده‌اند با یکدیگر مورد سنجش قرار می‌گیرند.

آثار این انتقادات و سمت‌گیری‌ها به سوی رویه و فرایند راهبردی در دهه ۱۹۹۰ بر پایه الگوواره ای نوین استوار است. این دیدگاه بر چشم‌اندازها، رسالت‌ها، قابلیت‌ها بر پایه دیدگاه‌های انسان - محور تأکید ورزیده و مشارکت مردمی و بهره‌مندی از دانش، نوآوری، انعطاف‌پذیری و تصمیم آزاد را توصیه می‌نماید.

۵-۳. مراحل برنامه‌ریزی راهبردی شهری و منطقه‌ای

نگرش و روش استراتژیک از دهه ۶۰ به این سو، و به ویژه در دهه ۱۹۸۰ میلادی، وارد عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی گردید و تحولی بزرگ در این زمینه پدید آورد. از جمله عرصه‌هایی که برنامه‌ریزی استراتژیک یا راهبردی بدان وارد شده و تأثیرات قابل توجهی از خود برجای گذاشته عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه ای و حتی طراحی شهری شده است.

برنامه یا طرح راهبردی، طرحی است برای دستیابی به آینده‌ای مطلوب برای یک شهر؛ و آن عبارت است از مجموعه‌ای از ایده‌ها و اهداف مبتنی بر نیازهای اساسی، شیوه زندگی، امکانات و محدودیت‌ها و الگوی کلی توسعه شهری در مقیاس کلان شهری. یک طرح راهبردی، برای هدایت شهر بسوی اهداف کلان از قبل تعیین شده، و اعمال نظارت بر توسعه همه جانبه آن، سیاست‌های عملی، راهبردها و یا راهکارهای مؤثری را تدوین می‌کند. طرح راهبردی سیاست‌های کلان توسعه شهری را ترسیم می‌کند که برای کنترل و هدایت عمران شهری و همچنین حرکت به سوی اهداف از قبل تعیین شده، ضروری هستند. جوهره طرح راهبردی، بیان چشم اندازها، اهداف، سیاست‌ها، راهبردها و اولویت‌های عملی و اجرایی در مقیاس کلان شهر و یا منطقه شهری است، که بعد از تصویب، جایگاهی رسمی و قانونی پیدا کرده و به عنوان راهنمای عملی، در قالب مجموعه‌ای از فرایندها، برای طرح‌های شهرسازی، به کار گرفته می‌شوند.

"راهبرد" یا همان استراتژی، و "تفکر راهبردی" با سازماندهی و هدایت مجموعه‌ای از عملیات و تدابیر و فراهم آوردن امکانات و تدارکات با هدف پیروزی - و در صورت امکان ناپذیر بودن پیروزی، حداقل، فراهم ساختن موجبات تحمل کمترین سطح و میزان شکست - سروکار دارد (ن. ک. به: زهره دانشپور ۱۳۸۲؛ احمد سعید نیا ۱۳۸۲ - ب: ۷).

«هنری مینتزی‌رگ» ویژگی‌های نگرش راهبردی را در کتاب «فرایندهای راهبردی» در پنج خصلت تشریح نموده، به طور خلاصه بیان شده است. واژه راهبرد دارای مفاهیم چندگانه‌ای است، که در نمودار شماره ۵-۱، به آنها اشاره شده و معانی کوتاه آنها نیز بیان گردیده است. بر پایه این مفاهیم وظیفه طرح‌های راهبردی تدوین مجموعه یکپارچه‌ای از پیشنهاد‌های کاربردی است، که از تجزیه و تحلیل ویژگی‌های حوزه مورد مطالعه بر پایه اهداف عینی بدست می‌آیند. گرچه رویکردهای مختلفی برای انجام این کار وجود دارد، اما

روشی که امروزه به کار می‌رود استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری راهبردی است که به تدوین راهبردها و سیاست‌ها و سرانجام به اقدامات اجرایی منتهی خواهد شد. تعریف مفاهیم اصلی در طرح‌ریزی راهبردی عبارتند از:

راهبرد: مجموعه سیاست‌های اصلی به هم پیوسته‌ای است به منظور انتخاب مسیر بهینه از بین کلیه مسیرهایی که فراروی تصمیم‌گیران به منظور حصول به اهداف قرار دارند. **سیاست:** عبارت از تصمیماتی است که برای اجرای راهبرد و حصول به اهداف عملیاتی اتخاذ می‌شود. سیاست‌ها متناسب با راهبرد و اهداف برنامه اتخاذ می‌گردند و خود پایگاه برنامه‌ها یا اقدامات اجرایی می‌باشند و با مسامحه می‌توان آنها را "راهکار" نیز نامید.

اهداف: قبل از ارائه راهبردها و سیاست‌ها برای تدوین طرح‌های پیشنهادی، لازم است اهداف عملیاتی و حتی اگر امکان داشته باشد، اهداف کلی که قبلاً در هاله‌ای از ابهام تعریف شده‌اند، دوباره مرور شوند و در پرتو آگاهی بیشتر آنها را دوباره بازبینی کرده و از نو تعریف نمود. در این مرحله، میزان سازگاری اهداف عملیاتی مختلف نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. **طرح:** در حقیقت عبارت است از تدوین سیاست‌ها یا راهکارهای منسجم برای رسیدن به اهداف عینی که در نقشه‌ها منعکس می‌گردد.

نمودار زیر اصطلاحات اساسی در رویکرد برنامه‌ریزی شهری به روش استراتژیک یا راهبردی نشان میدهد:

واژه راهبرد دارای معانی مجازی متعددی است که اغلب با همدیگر خلط می‌شوند، زیرا واژگان هدف، آرمان، مقصد، دارای معانی مختلفی هستند. متداول‌ترین واژگان مرتبط با برنامه‌ریزی راهبردی مفاهیم زیر را دربر می‌گیرند:

Vision چشم‌انداز: تصویری از آینده، بر اساس آرمان‌ها، آرزوها و ارزش‌ها

Mission مأموریت یا رسالت: برآورده نمودن چشم‌انداز (چشم‌اندازها)

Goals اهداف: گزاره یا بیانیه اصلی از مقاصد موردنظر در سطح کلان (دارای جنبه کیفی)

Policies سیاست‌ها: مسیره‌های تعیین شده برای حصول اهداف کلان

<p>Objectives اهداف کمی یا عملیاتی: گزاره بسیار دقیق (عملیاتی) از اهداف اصلی</p> <p>Strategies راهبردها: شامل موضوعات اصلی عملیات و کنش ها و اعمال بنیادی برای نیل به اهداف عملیاتی</p> <p>Actions اقدامات: یعنی اقدامات عملیاتی و مشخص برای اجرا و تحقق راهبردها</p> <p>Control نظارت: فرایند پایش و ارزیابی اثرات عملی راهبردها و تعدیل آن ها</p> <p>Reward: فرایند بازنگری و اصلاح برپایه نتایج حاصل از اجرا و بازده عملیات براساس شاخص ها .</p>
--

نمودار شماره ۵-۱: اصطلاحات پایه ای واژه راهبرد

برنامه ریزی راهبردی (استراتژیک) با خصوصیات خاص خود و اتکا بر مفاهیمی چون "چشم انداز"، "ماموریت"، "راهبرد" و "راهکار" در واقع کوششی بوده است برای توسعه راهیافت های عملی در حوزه های مدیریت و تصمیم سازی؛ به نحوی که قادر به رویارویی با محیط های بسیار پیچیده، نامعلوم و پیش بینی ناپذیر، بخصوص در مورد محیط های زیست انسانی باشد، شکل گرفته است.

برنامه ریزی راهبردی را نیز، همچون برنامه ریزی به مفهوم کلی، نمی توان به خوبی درک کرد و آن را همچون راهنمای عمل به کار برد، مگر زمانی که آگاهی لازم از پایه های شناختی، نظری، ویژگی ها و انتقادهایی که بر آن وارد شده است، وجود داشته باشد (برای نمونه ن. ک. به: سعید نیا ۱۳۸۲-الف؛ دانشپور ۱۳۸۲: ۱۸؛ براتی و سرداری ۱۳۸۸).

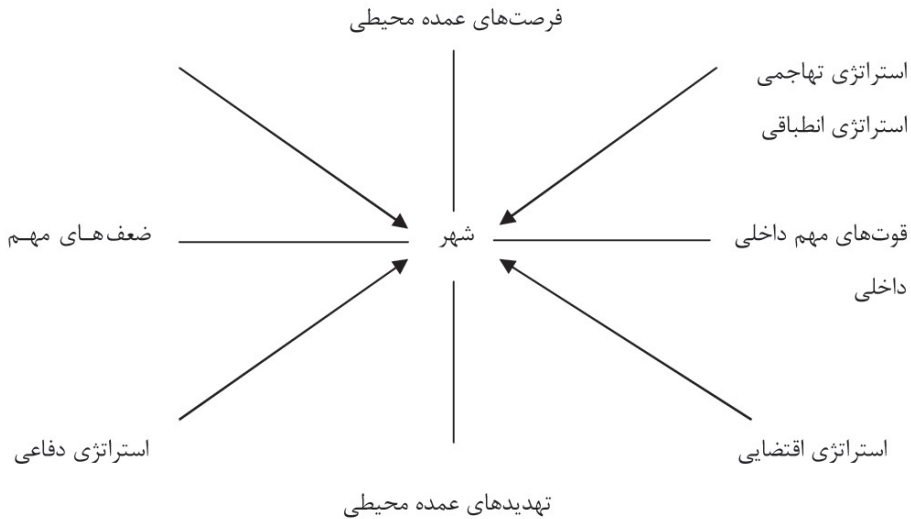
روش برنامه ریزی استراتژیک در دو سطح انجام می پذیرد: نخست، برنامه ریزی راهبردی یا استراتژیک؛ و دوم، برنامه ریزی عملیاتی (اجرایی).

الف - برنامه ریزی راهبردی: بر اساس مطالعات محیطی که شامل بررسی نقاط قوت و ضعف درونی و فرصت ها و تهدیدهای بیرونی است، عوامل تعیین کننده محیطی و متغیرهای کلان مشخص می گردد. اهداف استراتژیک و کلان شامل مأموریت ها، ارزش های بنیادین و چشم اندازها بر مبنای مطالعات و تحلیل های درونی و بیرونی شکل می گیرند و

چارچوب برنامه ریزی کلان تشکیل می دهند. برنامه ریزی کلان نیز پایگاه برنامه ریزی اجرایی یا عملیاتی را به وجود می آورد.

ب- برنامه ریزی اجرایی: برای رسیدن به اهداف کلان راهبردی (شامل چشم اندازها و اهداف کلان) لازم است سیاست های مناسب و استراتژی های عملیاتی تنظیم و عرضه گردند. تحقق استراتژی ها نیز مستلزم داشتن راهکارها، برنامه ها و پروژه های اجرایی مناسب و سپس کنترل و نظارت بر آنهاست (سعید نیا ۱۳۸۲- ب: ۱۱).

انتخاب های استراتژیک بر اساس تحلیل امکانات و محدودیت های درونی و بیرونی یعنی تحلیل نقاط قوت و ضعف درونی و تهدیدها و فرصت های بیرونی انجام می پذیرند. این شیوه امکان انتخاب گزینه های سودمند را در شرایط مناسب در هر زمان امکان پذیر می سازد. بدین ترتیب، برنامه ریزی فرایندی است سرشار از موشکافی و تیزبینی و مهارت، که در آن به مردم اجازه داده می شود تا با قدرت تفکر خود در آن سهمیم شوند و با خلاقیت خود شرایط پیچیده و خطیر به یاری برنامه ریزی و مدیریت شهری بشتابید (108، 1998، Kammeier به نقل از سعید نیا ۱۳۸۲- ب: ۸).



نمودار شماره ۵-۲، ماتریس انتخاب استراتژیک بر اساس تجزیه و تحلیل SWOT

(برگرفته از پیرس و رابینسون به نقل از سعید نیا ۱۳۸۲- ب)

در برنامه‌ریزی راهبردی به جای تأکید بر تهیه طرح تفصیلی و دقیق، بیشتر بر تعیین اهداف و تدقیق آنها به صورت اهداف عملیاتی و نیز روش یا سیاست‌های رسیدن به آنها توجه می‌شود. یکی از مفاهیم کلیدی در طرح‌ریزی راهبردی، تقسیم وظایف برنامه‌ریزی به دو مرحله اساسی است که لازم و ملزوم یکدیگرند.

مرحله اول- طرح راهبردی (تعیین اهداف، راهبردها و راهکارها)

مرحله دوم- طرح اجرایی (اجرای تصمیمات، اقدامات، نظارت و اصلاح)

بر اساس این دیدگاه، در چند دهه اخیر، موضوع تصمیم‌سازی و مفاهیم وابسته به آن مثل تعریف و تعیین اهداف، سیاست‌ها، ارزیابی گزینه‌ها و غیره به یک محور نظری و عملی در برنامه‌ریزی و طراحی شهری تبدیل شده و تعاریف و روش‌های متعددی برای کاربردی کردن آن ابداع شده است. در واقع طرح‌های راهبردی، در زمینه توسعه و عمران کالبدی؛ اسنادی هستند برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری که مجموعه‌ای از اهداف، راهبردها و سیاست‌ها را برای توسعه و عمران شهر تعیین می‌کنند و سپس مسئولان شهر و برنامه‌ریزان محلی بر اساس آن‌ها اقدام به تهیه و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های شهرسازی لازم می‌کنند.

در حقیقت اغلب سیاست‌های استراتژیک در اکثر تصمیم‌گیری‌ها، برخلاف تعهد رسمی که از سوی کارگزاران دولتی اظهار شده است، نادیده گرفته می‌شود. برای مواجهه با این مسئله، سالیسبوری معتقد است که توجهات باید از برنامه‌ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش‌شرط این جهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه‌ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاستی استراتژیک وجود ندارد، مگر با وجود قدرت استراتژیک مسئول که متعهد به اجرای سیاست‌هاست. ضمن آنکه، روش و راهبردی که برای یک موقعیت خاص مناسب است لزوماً برای موقعیت‌های دیگر مناسب نخواهد بود.

ابرازهای مختلفی برای ایجاد هماهنگی وجود دارد. اما دو دسته از آنها بیشتر شناخته شده‌اند. یکی از آنها هماهنگی از طریق برنامه‌ریزی و کنترل است و دیگری آن چیزی است که در زمان و مکان واقعی انجام می‌گیرد و آن هماهنگی از طریق پس‌خوراند و انطباق است. همه انواع برنامه‌ریزی به ایجاد هماهنگی نمی‌پردازند. در این میان برنامه استراتژیک متمایز از یکدیگرند.

برنامه ریزی استراتژیک در پی نشان دادن جهت حرکت کلان سازمان است و به عبارت دیگر با شناخت عدم قطعیت و تلاش برای پیش بینی و پرداختن به طیف وسیعی از اقتضات ممکن در پی تحقق اهداف خود است. در جایی که برنامه ریزی استراتژیک سازمان را قادر می کند درباره آنچه که می خواهد در آینده اقتضایی انجام دهد تصمیم گیری کند، برنامه ریزی هماهنگ ساز، برای سازمان یا شبکه های بین سازمانی مشخص می سازد که چگونه می توان به آنچه تصمیم گرفته شده است نائل آمد (سعید نیا ۱۳۸۲-ب).

برنامه ریزی هماهنگ ساز در عمل بعد از انجام برنامه ریزی استراتژیک صورت می گیرد. این نوع برنامه ریزی در پی تعریف و تعیین واحدهای سازمانی مرتبط، سازمان ها و عوامل اجرایی و نهادها و اجزای مشارکت کننده در فرایند اجراست و نقش و تعاملات هر یک از آنها را در زمینه برنامه ها و پروژه هایی که از جمله اجزا و عناصر استراتژی منتخب محسوب می شوند نشان می دهد. این نوع برنامه ریزی مستلزم تدوین برنامه های تفصیلی و طراحی پروژه است که در آن به منابع و مداخلات ضروری (تخصیص بودجه، انگیزش ها، قوانین و مقررات و جز آن) برای فراهم آوردن بستری مناسب برای اقدامات مشارکت کنندگان - که برای تحقق اهداف استراتژی ضروری است - می پردازد. این مداخلات ممکن است مستلزم ایجاد سازمان های جدید و یا ساختار بندی مجدد سازمان های موجود باشد. با انجام این نوع برنامه ریزی، برنامه ریزان شهری نقش فعال تری در اجرا به عهده می گیرند.

به این ترتیب، برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی، همکاری یا تعاون و وفاق جایگزین انگاره برنامه ریزی مبتنی بر هماهنگی شد، به طوری که اکنون نظریه برنامه ریزی ارتباطی و یا نظریه برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی وجهه ای قوی تر نسبت به بقیه رویکردها در نظر و عمل پیدا کرده اند.

۵-۴. ویژگی های برنامه ریزی شهری راهبردی (استراتژیک)

در پی آنچه گفته شد در اینجا ویژگی های برنامه ریزی راهبردی ارائه می گردند. "برنامه ریزی راهبردی" در سطوح شهری و منطقه ای دارای ویژگی هایی است که به صورت خلاصه، عبارتند از:

- برنامه ریزی راهبردی (استراتژیک) شهری بیشتر مربوط به "فعالیت" است تا "کاربری زمین" و با صراحتی بیش از برنامه های سنتی شهری با فرایندهای "تصمیم گیری" و "اجرا"ی برنامه ها سروکار دارد.

- در این روش از برنامه ریزی شهری و منطقه ای انتظار از برنامه ریز شهری (شهروند ساز) آنست که چند تفکر هنجارین، تحلیلی، آینده نگر، دارای بازخورد و راهبردی را همزمان دارا باشد.

در برنامه ریزی راهبردی به کارگیری فنون برنامه ریزی در مراحل مختلف فرایند برنامه ریزی (چون ممیزی، پردازش و تحلیل داده، تعیین اهداف، آینده نگری، طراحی برنامه و ارزش گذاری) اهمیت دارد.

- برنامه ریزی راهبردی فرایند "مدیریت گونه" و ممتد مرور و جرح و تعدیل سیاست گذاری ها، به دور از محدودیت های روش های برنامه ریزیشهری و منطقه ای سنتی است که در آنها یک "وضعیت نهایی" را برای آینده دور در نظر می گرفتند.

- یک عنصر مهم برنامه ریزی شهری و منطقه ای راهبردی یا استراتژیک، آینده نگری خاص آن است که کارکرد گسترده آن ارزیابی تغییر و اندازه گیری تأثیراتی است که در

نتیجه اجرای برنامه ها در آینده نمود پیدا می کند و بدین ترتیب نیاز به "مرور و اصلاح برنامه" آشکار می شود.

• در روش برنامه ریزی راهبردی بر "مشارکت" تأکید بسیار می شود. خردمایه "مشارکت" در فرایند برنامه ریزی راهبردی آن است که گروه های مختلف ناظر و موثر بر موضوعات راهبردی (گروه های ذی نفع، ذی مدخل، ذی نفوذ، ذی صلاح و ذی ربط) نه تنها می توانند داده های اطلاعاتی باارزشی را وارد فرایند کنند، و همچنین سهم بیشتری در درک موضوعات داشته باشند و یا تصمیم های مهمی بگیرند، بلکه می توانند پیامدهای ممکن اختیار نمودن گزینه ها یا راه حل های مختلف عملی را نیز ارزیابی و پیش بینی کنند.

• برنامه ریزی راهبردی شهری و یا منطقه ای نیاز به ساختار مدیریتی - سازمانی و چارچوب های ویژه کارشناسی خاص خود را دارد تا بتواند از طریق آنها سلسله مراتبی از سیاست هایی را که در چارچوب برنامه ریزی راهبردی و منطبق با ویژگی های آن، تهیه شده اند، به اجرا برساند.

• به کارگیری روش برنامه ریزی راهبردی و یا استراتژیک در مقیاس شهری و منطقه ای، 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 و کوشش بر ترک برخورد ساده انگارانه در این عرصه ها دارد.

• یک ویژگی مهم و شرط موفقیت سیستم برنامه ریزی شهری و منطقه ای به روش راهبردی یا استراتژیک، نرمش پذیری و توان تطابق با شرایط ویژه در حوزه برنامه ریزی است. این ویژگی بر پایه اصل قرار دارد که رویکرد درست، در هر موقعیت زمانی و مکانی، به شرایط ویژه ای وابسته است که در درون آن تصمیم ها گرفته می شوند و به اجرا در می آیند.

• یک ویژگی مهم دیگر در برنامه‌ریزی راهبردی، سلسله مراتب سطوح سیاست‌گذاری و رابطه بین سطوح مختلف است. به این ترتیب، نه تنها در هر سطح، سیاست‌ها دارای ارتباط متقابل اند و افقی هستند، بلکه بین سطوح مختلف سیاست‌گذاری نیز ارتباطی عمودی وجود دارد. بدین ترتیب، هر سطح برنامه‌ریزی استراتژیک دارای کارکردی راهبردی برای سطح پایین‌تر از خود است و بر عکس، هر سطح بالاتر هم، به وسیله "برنامه‌ریزی راهبردی" سطح پایین‌تر 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 راهنما و دستورالعمل نهادهای مجری برنامه، مهیا می‌گردد.

• چون برنامه‌ریزی راهبردی نیاز به درک و تفسیر محیط‌های درونی و بیرونی عرصه مورد برنامه‌ریزی دارد و این امر متکی است بر فرایندهای گردآوری، پردازش و تحلیل اطلاعات، بدین ترتیب در روش برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای راهبردی، برنامه‌ریزان، با آگاهی از وجود این شرایط، همواره در پی کاهش و یا غلبه بر آنها هستند (دانشپور ۱۳۸۲). با اینهمه در مورد برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) باید توجه داشت که:

• 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 و گاه متضاد با اهداف بخش خصوصی است - که مبتنی بر بیشینه کردن سود است. بسیاری از تجارب به‌کارگیری برنامه‌ریزی راهبردی در بخش عمومی نشان از کم توجهی - و حتی بی توجهی - به این گونه تفاوت‌ها دارد.

- اجرای برنامه راهبردی شهری و منطقه ای همواره مستلزم وجود نهادی تخصصی، مسئول و متعهد به اجرای آن است. مسلماً فقدان چنین نهاد با انگیزه‌ای می‌تواند بر اجرایی شدن برنامه‌ریزی استراتژیک شهری یا منطقه‌ای تاثیر منفی داشته باشد. در ادامه به چند نمونه از مواردی که برنامه توسعه شهری راهبردی بکار رفته است اشاره خواهد شد:

۵-۵. تجربیات جهانی در بکارگیری برنامه توسعه شهری راهبردی

برنامه توسعه راهبردی شهری در سه دهه اخیر در کشورهای مختلف بکار گرفته شده است. هر چند در این مجموعه هم کشورهای توسعه یافته و هم کشور در حال توسعه جای داشته اند و نحوه بکارگیری این روش نیز در کشورهای مختلف از یک الگوی کاملاً مشابه تبعیت نکرده است، اما بطور کلی در اینجا به معرفی چند نمونه در این حوزه خواهیم پرداخت:

الف- برنامه راهبردی بارسلون (اسپانیا)

برنامه راهبردی بارسلون از جمله معدود برنامه هایی است که به توسعه اقتصادی نگاه ویژه‌ای دارد و درحقیقت مجموعه ای سلسه مراتبی از راهبردهای کلان در زمینه اقتصادی است. این برنامه از سال ۱۹۹۰ طی دو مرحله تهیه شده است. که در هریک از مراحل یک برنامه راهبردی برای توسعه بلند مدت شهر ارائه می کند. برنامه اول جنبه کلی دارد ولی برنامه های مرحله دوم و سوم در قالب اهداف و اقدامات تدقیق یافته برای برنامه اول، تدوین می شود. این برنامه درحقیقت راهنمای عملیاتی برای طبقه بندی اقدامات اجرایی در قالب نگرش راهبردی است. 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، کیفیت بهتر زندگی و پیشرفت اجتماعی بیشتر برای شهروندان از طریق ارتقای فعالیت‌های اجتماعی و بهبود سطح خدمات رسانی به موسسات صنعتی، به منظور ایجاد حوزه تاثیرشهر 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 سه‌گانه را داشته باشند، تشکیل می‌گردد و وظیفه انجام اجرای برنامه را عهده‌دار می‌شوند. اعضای کمیته اجرایی عبارتند از:

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

نکات شایان توجه در برنامه راهبردی بارسلون (۱۹۹۰)

الف - توجه به مقوله اقتصاد شهری و منطقه ای به عنوان راهبرد کلان در تعیین جایگاه شهر؛

ب- تشکیل کمیته ای اجرایی از کلیه دست اندرکاران مرتبط با امر توسعه شهری، شامل نهادهای اقتصادی همچون اتاق بازرگانی، شورای اقتصاد شهر، نهادهای قضایی همچون دادگاه بارسلون و نهادهای مدیریتی همچون شورای شهر؛

پ- تدوین برنامه ای چند مرحله ای و گام به گام برای هدایت توسعه شهری و تدوین برنامه در قالب نظم سلسله مراتب اهداف راهبردی؛

ت- تدوین برنامه با هماهنگی و رایزنی با محافل اجتماعی- حرفه ای و سازمان های اجرایی دست اندرکار مسائل شهری؛

ث- تاکید بر جنبه های غیر کالبدی و توجه به ارتقای سطح زندگی و رفاه از طریق تقویت نقش اقتصادی و جایگاه شهر در شبکه اقتصاد جهانی.

ب - برنامه راهبردی سئول (۱۹۹۸)

نظام برنامه ریزی توسعه سئول تا حدود زیادی با نظام برنامه ریزی ملی ایران که در قالب برنامه های توسعه پنج ساله تهیه می شود، سنخیت 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 براساس محورها، محتوای برنامه راهبردی تنظیم گردیده است.

کلیت این دو بخش در قالب بودجه و اعتبارات مورد نیاز که در واقع نشانگر اولویت های در نظر گرفته شده برای کلان شهر سئول است تنظیم می گردد و بودجه سالیانه مورد نیاز و نحوه هزینه کرد آن را مشخص می سازد.

نکته درخور توجه در خصوص برنامه راهبردی، تنظیم برنامه ای مدون برای ساختار مدیریت شهراست. در این ساختار شهردار رئیس حکومت کلان شهراست و شورایی تحت عنوان حکومت کلان شهری سئول برای انجام وظایف قانون گذاری انتخاب شده است.

اهداف و محورهای برنامه راهبردی سئول (۱۹۹۸)

- کوچک کردن تشکیلات حکومت (خصوصی سازی)؛
- تاکید بر کارآیی در مدیریت شهری؛
- مبارزه 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 اولویت های مورد نظر در اهداف و در چارچوب بودجه کلان شهر طبقه بندی می شود، شامل موارد زیر است :
- تامین امنیت شهروندان؛
 - تامین زندگی بهتر شهروندان؛
 - تشویق رقابت میان صنایع؛
 - تشویق و توجه به فعالیت های فرهنگی؛
 - مسکن و توسعه شهری.

نکات درخور 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. تاکید بر نظام هزینه ای برنامه راهبردی و عملیات اجرایی مرتبط با آن؛
۴. توجه به جنبه های غیر کالبدی و نگرش مبتنی برتامین زیرساخت های اجتماعی - فرهنگی (مثل مقوله امنیت).

ج - برنامه راهبردی استانبول (۱۹۹۸)

برنامه توسعه استانبول به عنوان یکی از نمونه های شایان توجه در برنامه ریزی استراتژیک شناخته می شود که ویژگی آن نگرش مبتنی برهویت بخشی و حفاظت از میراث تاریخی - فرهنگی و طبیعی در این شهر و تاکید بر آن است. به عبارتی ، نظام برنامه ریزی شهری به جای تغییر و تحول اساسی در ساختارهای شهر، به احیا و بهسازی توجه دارد و سعی می کند تا آرمان ها و ایده های اصلی را در گذشته خود جست و جو کند، برای نیل به این مقصود، شهردار در معرفی برنامه راهبردی خود چنین می گوید:

" استانبول ، شهری جهانی است که قلب ترکیه در آن می تپد. این شهر که زمانی پایتخت امپراتوری های بزرگ بوده است، باید از جهت معماری ، خدمات توسعه یافته، برنامه ریزی 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 وایدئولوژیک بر حیات کشور ما

رسیدن به تمدن را به تعویق انداخته است. امروزه استانبول روند تجدید حیات شهرنشینی را طی می کند. به رغم همه موانع، امروزه نیاز به توسعه و حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی احساس می شود".

باتوجه به نگرش پیش گفته، که برخاسته از تفکر استراتژیک هویت بخشی است، مهم ترین اهداف برنامه راهبردی این شهر به شرح زیر تنظیم می شود:

۱. ارتقای استانبول در حد شهری جهانی با جفظ هویت تاریخی - فرهنگی و حفاظت از ارزش های تاریخی - فرهنگی و طبیعی آن؛

۲. کاهش فشار منطقه کلان شهری استانبول بر مراکز قدیمی تر و حفاظت از بافت اینگونه مراکز؛

۳. جلوگیری از رشد تک قطبی (در زمان حاضر بزرگ ترین خطری است که هویت تاریخی شهر استانبول را تهدید می کند)؛

۴. گسترش مراکز علمی و بین المللی، هنری و تفریحی و ارتقای کیفیت سازمان یابی آنها. در قالب برنامه راهبردی مذکور، پروژه های کلان استانبول تا سال ۲۰۲۳ (در قالب برنامه ای ۲۵ ساله) تنظیم شده است و توجه همه آنها به پروژه های احیا و بهسازی شهری، ابنیه و محوطه های تاریخی، طراحی شهری و امثال آن است.

نکات در خور توجه در برنامه راهبردی استانبول (۱۹۹۸)

۱- توجه و تأکید مؤثر بر عناصر هویت بخش تاریخی - فرهنگی شهر استانبول و محوریت آن در تدوین استراتژی توسعه شهر؛

۲- هدایت برنامه های توسعه در قالب استراتژی اصلی و اولویت بندی اقدامات اجرایی

براساس 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؛
- ۵- تنظیم پروژه های عمرانی شهر در قالب برنامه راهبردی اصلی و هدایت عملیات اجرایی به اهداف استراتژیک.

د- نتایج حاصل از تجارب بکارگیری روش برنامه ریزی راهبردی در شهرهای مختلف جهان

برنامه های توسعه شهری در شهرهای مختلف جهان، اگرچه با توجه به ویژگی های هر شهر و نیازهای گوناگون توسعه شهری تفاوت دارد، اما در عین حال در برخی مقولات دارای اشتراک فراوان اند. مهم ترین این مشترکات که نیازهای عام برنامه توسعه شهری (در قالب راهبردی) برای اجرایی شدن است، بدین شرح اند:

۱. تشکیل ساختار مدیریتی مقتدر حتی در حد تشکیل حکومت محلی مستقل برای هدایت و اجرای برنامه توسعه: این اصل در حقیقت فصل مشترک بین اکثر برنامه های توسعه شهری در گروه کشورهای مختلف است که قبل یا همزمان با تدوین برنامه، نظام اجرایی مرتبط با آن نیز مشخص می شود و براساس آن برنامه اجرایی اعلام می گردد. نکته ای که در هر یک از برنامه های 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 شده و مجموعه ای را به وجود می آورد که ضریب اجرای طرح را از همان ابتدا بالا می برد و قابلیت های آن را برای انجام فراهم می آورد.

۲. تدوین هدف کلان و مشخص برای ایجاد چشم انداز توسعه شهری: وجود هدفی اصلی که مبنای تصمیم سازی ها و تصمیم گیری های توسعه شهری را فراهم آورد، از جمله اشتراکات برنامه های 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 براساس فرصت ها و امکانات جامعه شهری تدوین می گردد، عموماً "برگرفته از ساختارهای اصلی شهر و ویژگی ایی است که می تواند در اجرای بهتر راهبرد، مد نظر قرار گیرد و تضمین کننده توسعه شهری باشد.

۳. تاکید بر جنبه های غیر کالبدی و توجه به نیازهای اجتماعی مردم: رویکرد جدید برنامه ریزی توسعه شهری، حد انتظارات را از تامین نیازهای اولیه و ابتدایی در زمینه تاسیسات و خدمات شهری فراتر برده و به نیازهای اجتماعی رسانده است. توجه و تاکید بر مقولاتی همچون آسایش، کیفیت زندگی، امنیت سکونت و آرامش در شهر که با شاخص های رفاه اجتماعی بیان می گردند، از جمله مشترکات برنامه های توسعه شهری است که در آن به تامین نیازهای مختلف شهروندان توجه ویژه ای می شود.

۴. تشکیل نهادهای قانون گذار و تدوین قوانین مورد نیاز شهری تحت عنوان شورای کلان شهر و یا مجلس محلی: در برخی برنامه های توسعه شهری، به دلیل ویژگی های نظام برنامه ای و ضرورت ایجاد قوانین و ضوابط مدون، تشکیل نهادی قانون گذار برای تامین 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 خلاءهای 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 برنامه‌ریزی توسعه شهری به دلیل تأکید بر برنامه‌ریزی پائین به بالا، توجه ویژه‌ای به حضور نیروهای موثر در فرایند برنامه‌ریزی دارد. به همین دلیل از همه نیروهایی که به نوعی در تدوین و اجرای برنامه توسعه نقش دارند، استفاده می‌شود. این خصیصه به نوعی در همه برنامه‌های توسعه شهری با سطوح مختلف وجود دارد و در آن سعی شده است تا از حضور موثر هر یک از افرادی که به نوعی در نظام برنامه‌ریزی تأثیر دارند، استفاده شود.

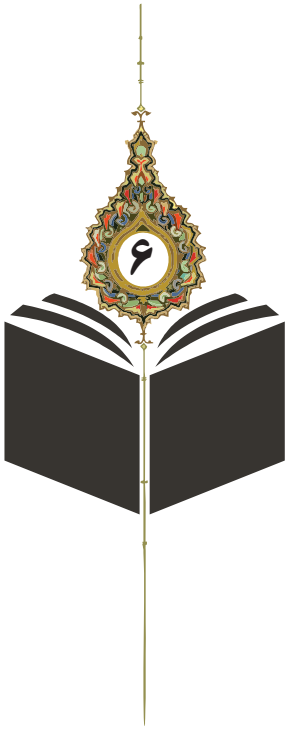
خلاصه

از میان دو نوع برنامه‌ریزی توسعه شهری ساختاری و راهبردی بدون شک اقبال بیشتری در جهان از برنامه ریزی توسعه شهری راهبردی شده است. شاید علت آن باشد که این نوع برنامه ریزی انعطاف بیشتری در راستای تطبیق با نظام های مختلف سیاسی - مدیریتی در خود دارد. از سوی دیگر فرایند مربوط به آن نسبتاً ساده تر و بیشتر قابل درک است. با این همه همین تجربیات جهانی نشان داده‌اند که اجرای این نوع برنامه ریزی برای توسعه شهرها از یک الگوی جهانشمول و ثابت پیروی نمی‌کند. همین موضوع می‌تواند دلیل آن باشد که از کشورهای توسعه یافته‌ای چون آمریکا و کانادا تا کشورهای در حال توسعه‌ای مانند اردن و مغولستان از آن بهره جسته‌اند. حال باید دید آیا آنچه در ایران به عنوان طرح

ساختاری - راهبردی نامیده شده است، می تواند جانشین برنامه ریزی توسعه راهبردی ساختاری - محلی و یا برنامه ریزی توسعه شهری راهبردی - اجرایی شود؟

خودآزمایی

۱. دلایل و روند شکل گیری طرح های راهبردی - اجرایی در آمریکا را بطور مختصر توضیح دهید؟
۲. روند و سیر تحول نظری در شهرسازی را که منجر به ظهور طرح های راهبردی - اجرایی گردید را بطور مختصر شرح دهید؟
۳. مراحل مختلف فرآیند و اجزاء طرح های راهبردی - اجرایی را نام برده و مختصراً توضیح دهید؟
۴. ویژگی های عمده طرح های راهبردی - اجرایی را به اختصار توضیح دهید؟
۵. در مورد نتایج حاصل از اجرای طرح های راهبردی - اجرایی در شهرهای مختلف جهان توضیح دهید؟



فصل ششم

امکان بهره‌گیری از برنامه‌ریزی توسعه

شهری به روش «ساختاری - راهبردی»

در ایران

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. سابقه مطرح شدن طرح‌های موسوم به «ساختاری- راهبردی»
۲. محتوای پیشنهادی برای طرح‌های ساختاری- راهبردی در ایران
۳. اقدامات و الزامات ضروری برای شکل‌گیری طرح‌های ساختاری- راهبردی
۴. ویژگی‌ها و ارکان طرح‌های ساختاری- راهبردی

مقدمه

در فصل های پیشین سعی کردیم به این نکته اشاره کنیم که برنامه ریزی های شهری اصولاً چه هستند؟ چه انتظاراتی باید از آنها داشت؟ و شرایط و کیفیت برنامه ها یا طرح های توسعه شهری که در ایران تهیه شده و می شوند چیست؟ در نهایت مشخص گردید که طرح های توسعه کالبدی یا همان طرح های جامع، بویژه با شرایط و خصوصیات که در ایران تهیه و اجرا می شوند کارآیی لازم و کافی را در حوزه خاص خود ندارند و با توجه به انتقاداتی که از آنها شده است، حداقل گروهی از صاحب نظران عرصه شهرسازی در کشور بدیل یا گزینه دیگری را فرا روی تصمیم گیران گذاشته اند که خود نام آنرا طرح های ساختاری - راهبردی گذاشته اند. لذا با این مقدمه، در این فصل، بر پایه اسناد و منابع موجود، به معرفی این روش پیشنهادی برای شهرسازی در ایران خواهیم پرداخت.

۶-۱. سابقه موضوع برنامه ها یا طرح های ساختاری - راهبردی در ایران

اصطلاح راهبردی در کنار ساختاری، برای نخستین بار بطور رسمی در ایران در سال ۱۳۷۸ مطرح شد. همانگونه که قبلاً هم آمد، در ایران، اغلب، زمانی که بحث از طرح های ساختاری - راهبردی به میان می آید، در اغلب موارد، منظور گوینده یا نویسنده برنامه ها یا طرح های راهبردی است (برای نمونه ن. ک. به: مهدیزاده و دیگران ۱۳۸۵: ۵۱۵). بنابراین طرح های ساختاری - راهبردی بیشتر متمایل به روش برنامه ریزی شهری استراتژیک یا راهبردی هستند تا برنامه ریزی به روش ساختاری.

مفهوم طرح های ساختاری - راهبردی، که در قالب مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح های شهری جامع - تفصیلی، به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی عنوان

گردیده است؛ اگرچه تا قبل از این تاریخ نیز در قالب مباحث و مقالات متعددی به طور پراکنده مطرح گردیده بود، اما در عمل، 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. دو واژه " ساختاری " و " راهبردی " که هر یک معطوف به ویژگی ای 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 طرح‌ها یا برنامه های ساختاری ؛ و دیگری در آمریکا و کشورهای پیرو آن، تحت عنوان طرح‌ها یا برنامه های راهبردی (استراتژیک) ارائه گردید. ارائه دهندگان طرح‌های ساختاری - راهبردی در ایران بر هم پوشانی مطالعات و روش ها در این دو شیوه تاکید دارند. به عبارتی، اگر در قالب طرح ساختاری و یا طرح راهبردی به نگرش جدید برنامه‌ریزی شهری توجه شود اشتراکات زیادی در روش و انجام فرآیند مطالعات مشاهده می‌شود، به گونه‌ای که حتی در اولین تعاریف موجود از طرح ساختاری که بطور مشخص به وسیله ویتیک 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 شده است.

در این تعریف، که در دایره المعارف برنامه‌ریزی شهری درج گردیده، طرح یا برنامه "ساختاری" چنین تعریف شده است:

" طرحی است که برای کانتی یا شهرستان‌ها با تدوین پیشنهادهای کلی ارائه م شود.

طرح ساختاری با سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی ارتباط می‌یابد و موضوعاتی را

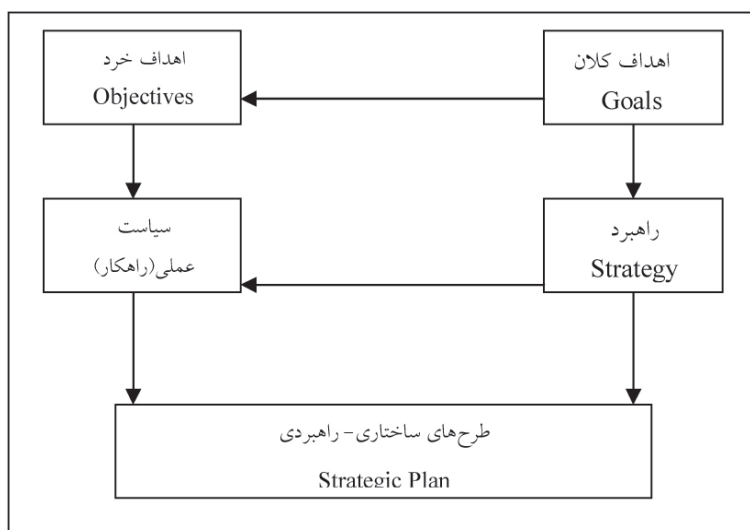
برای برنامه ریزیو کنترل و نظارت فراهم می آورد. این طرح به تدوین چارچوب هایی برای نواحی می پردازد، که خود شامل نحوه توزیع جمعیت، فعالیت ها و ارتباط بین آنها، الگوی کاربری اراضی، نحوه توسعه فعالیت های آتی، ارتباط با شبکه ارتباطاتی و سیستم سرویس های خدماتی است."

طرح ساختاری به وسیله نظام برنامه ریزیدر سطح شهرستان، در ترکیب با سایر عوامل موثرهمجواربرای ایفای نقش های زیرتهیه می شود :

۱. تفسیرسیاست های ملی و منطقه ای؛
 ۲. تدوین اهداف، سیاست ها و پیشنهادهای کلی؛
 ۳. تهیه چارچوب برای تهیه برنامه های محلی؛
 ۴. مشخص کردن نواحی قابل اجرای طرح؛
 ۵. تدوین راهنما برای گسترش توسعه آتی؛
 ۶. تهیه مبانی مشخص برای ایجاد 7 ارتباط بین سطوح مختلف تصمیم گیری؛
 ۷. تهیه برنامه ریزی پایه برای هماهنگی بین بخش دولت مرکزی و بخش عمومی.
- شاید بتوان گفت چنین نیازی به برنامه ریزیشهری، به بهترین شکل در دو واژه "ساختار" و "راهبرد" بیان شدنی است؛ زیرا ساختار، بنا به ماهیت آن، دارای دو وجه اساسی، یکی به معنای چارچوب مبتنی برعناصریک مجموعه است و دیگری به مفهوم همخوانی ارگانیک میان اجزاست. راهبرد نیز عبارت است از هنر تخصیص و کاربرد ابزارهای مختلف برای تحصیل اهداف 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 می دهد (ن. ک. به: سعید نیا ۱۳۸۲ - ب).

در اینگونه برنامه‌ریزی، ارتباط بین سیاست‌ها و طرح‌های کالبدی دو طرفه است. یعنی طرح بدون سیاست‌ها و سیاست‌ها بدون طرح کالبدی امکان اجرا ندارد. در طرح برنامه توسعه راهبردی، هم بر طرح کالبدی و هم بر سیاست‌گذاری جهت رسیدن به اهداف عملیاتی تأکید می‌شود. (در طرح جامع بیشتر بر طرح‌های فیزیکی تأکید می‌شود، بدون این که سیاست‌هایی برای رسیدن به اهداف تدوین و توجیه شود).

نمودار زیر چارچوب الگوی تصمیم‌سازی در روش برنامه‌ریزی شهری به شکل ساختاری - راهبردی را نشان می‌دهد:



نمودار شماره ۶-۱: الگوی تصمیم‌سازی در طرح‌های شهری

(مأخذ: سعیدنیا ۱۳۸۲- الف، ۸۹)

۲-۶. رویه پیشنهادی برای تهیه و تدوین طرح‌های ساختاری -

راهبردی

اعمال نمودن تمامی تصمیمات، یعنی راهبردها، سیاست ها و راهکارها، برای تحقق اهداف طرح های ساختاری- راهبردی توسط مجریان و مراجع رسمی؛ مستلزم نظارت بر صحت اعمال، ارزیابی عملیات، و مرور و بازنگری برنامه می باشد. اجرای طرح شامل تشکیلات- مقررات- سرمایه گذاری و تهیه پروژه های اجرایی است. کار این مرحله از فرآیند، تشریح وسایل و ابزار تحقق طرح به طور عملی است. اجرای موفقیت آمیز اینگونه طرح ها، مستلزم انجام فعالیت هایی است که در زمینه های مختلف صورت می گیرد. این عملیات مستقیماً در رابطه با اولویت بندی عملیات و ابزارهای کنترل در اجرای طرح است. در برنامه عملیاتی اجرای طرح، ابتدا باید اولویت ها، زمان بندی و بخش های مختلف طرح مرحله بندی شود، سپس برنامه مشروح و اجرایی طرح های مختلف تدوین گردد.

* سطوح سه گانه برنامه ها یا طرح های راهبردی - ساختاری برای شهرهای ایران

در سال های اخیر برنامه ریزی در سازمان های بزرگ و پیچیده ضرورتاً به سوی ساختار سلسله مراتبی سوق یافته است. زیرا این نوع ساختار در انطباق با تغییرات بسیار توانا است. سلسله مراتبی از سیاست ها امکان می دهد، تا سیاست ها در هر سطحی به طور جداگانه انتخاب شوند، به این ترتیب که در سطح اول موضوعات و سیاست ها به طور جامع بازنگری می شود و در نهایت به صورت سیاست های عملیاتی و کاربردی در سطوح پایین تر درآمده راهنمای عوامل اجرایی قرار می گیرد.

سه اصل زیر برای تدوین یک چارچوب سلسله مراتبی ضروری است:

الف) لازم است سطوحی از سلسله مراتب برنامه ریزی وجود داشته باشد، به طوری که سطح بالایی، برنامه ریزی سطح پایین را هدایت کرده و خود با برنامه ریزی سطوح پایین تر محدود

شود. تنها در این صورت، سیاست‌های کلی سطح بالا برای توسعه شهری می‌تواند به صورت طرح‌های شهرسازی در سطح زیرین به اجرا درآید.

ب) لازم است ارتباط روشنی بین اهداف کلی و اهداف عملیاتی در سطوح مختلف وجود داشته باشد. راهبردی که از سطوح بالاتر به سطوح اجرایی در پایین سلسله‌مراتب ابلاغ می‌شود؛ تنها در صورت پیوند با اهداف کلی و اهداف عملیاتی می‌تواند کارآیی سیاست‌های اجرایی در سطوح مختلف را پشتیبانی نماید.

ج) در چارچوب راهبردی ارتباطات عمودی بر اساس مدل یعنی (پایین - بالا - پایین) بین راهبردها یعنی (سیاست‌های کلان) و راهکارها یعنی (سیاست‌های اجرایی) انسجام و سازگاری بین آنها؛ و نیل به اهداف برنامه‌ریزی را تضمین می‌کند. قبل از ارائه پیش شرط‌های لازم برای تهیه طرح توسعه شهری در قالب ساختاری - راهبردی، ضروری است که الگوی ایده‌آل چنین شیوه‌ای مورد دقت قرار گیرد.

به عبارت دیگر، اگر روش مرسوم ماکس وبر مورد نظر باشد، 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 خلاهای موجود و مشکلات دستیابی به نظام مورد نظراست (سعید نیا ۱۳۸۲ - الف).

۳-۶. محتوای پیشنهادی برنامه‌های طرح‌های ساختاری - راهبردی

محصول نهایی طرح، حاصل فرآیند تهیه طرح بر اساس الگوی عملی عقلایی زیر است:

۱- اهداف پایه، بر اساس سیاست‌ها و راهبردهای مراجع برنامه‌ریزی یا طرح‌های بالادست

۲- شناسایی و پیش بینی

۲-۱- بررسی وضع موجود به منظور تشخیص وضعیت در زمینه های مختلف

۲-۲- تحلیل وضعیت حال و پیش بینی آینده در زمینه های مختلف به وسیله مدل

SWOT

۲-۳- جمع بندی وضعیت به منظور تشخیص مسائل، محدودیت ها، امکانات مختلف

۳- تدوین اهداف اصلی و عملیاتی: به منظور ارائه راه حل برای مسائل و بهره مندی از امکانات و فرصت ها در چارچوب توسعه پایدار و الگوی شهری کارآ و تأمین کیفیت محیطی مطلوب

۴- ارائه راهبردها و سیاست: ارائه راه حل های کلان و ارزیابی امکان پذیری آنها به منظور نیل به اهداف توسعه پایدار، رفاه شهری و الگوی مطلوب شهری

۵- تدوین طرح ساختاری: انتخاب و تکمیل الگوی توسعه کالبدی شهر بر اساس ارزیابی نهایی اهداف، راهبردها و سیاست ها

۶- برنامه اجرایی: اولویت بندی، زمان بندی اقدامات، طرح ها و پروژه های اجرایی و طرح های محلی، بر پایه اهداف عملیاتی و سیاست ها و تدوین ضوابط اجرایی و کنترل های قانونی، تعیین محدوده های قانونی، خدماتی، استحقاقی، طرح های تکمیلی، طرح های موضعی و مداخله عمل

۷- نظارت بر اجرا: شامل بازنگری مستمر کوتاه مدت، پیشنهادها، برنامه ها به منظور انطباق پذیری طرح ها با تحولات شهری، تغییر سیاست ها، تصحیح اشتباهات و اصلاح قانونی طرح توسط مراجع برنامه ریزی شهری (برای نمونه ن. ک. به: سعید نیا ۱۳۸۲ - الف: ۸۹)

۴-۶. اقدامات لازم در خصوص تدوین ضوابط و مقررات مورد نیاز

آنچه در این مورد ضروری محسوب می‌شود عبارت است از:

- تدوین قوانین پایه درخصوص نحوه استفاده از اراضی شهری و تدقیق قوانین روشن کاربری اراضی؛
- تدوین قوانین و ضوابط متنوع و متعدد براساس 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 تامین رفاه عمومی؛
- استفاده از روش های منطقه بندی منعطف به جای منطقه بندی ثابت در مواردی همچون : منطقه بندی نقطه‌ای، منطقه بندی قراردادی و منطقه بندی خوشه‌ای.

۶-۵. اقدامات لازم برای رفع مشکلات نظام اجرایی طرح‌های توسعه

ساختاری - راهبردی

توجه به مفهوم بازنگری و اصلاح مداوم در فرایند اجرای طرح؛ - تقویت سازمان های اجرایی و موسسات حرفه ای برنامه‌ریزی برای گسترش نظام اجرای طرح؛ - چند مرحله های کردن نظام اجرای طرح شامل:

الف - اقدامات مستقیم : تعیین بودجه ، بدست آوردن زمین و طرح مداخله؛

ب: اقدامات غیر مستقیم؛ ضوابط منطقه بندی، مقررات تفکیک زمین، عوارض زمین و ساختمان ؛

ج: اقدامات اداری: ایجاد تشکیلات کارآمد برای اجرا و نظارت.

تدوین نظام یکپارچه برنامه ریزی و مدیریت اجرای طرح برای هماهنگی لازم میان اجزای مختلف طرح ساختاری- راهبردی؛ تفکیک روند برنامه ریزی به دو سطح راهبردی و اجرایی و تلفیق عوامل برنامه ریزی با عوامل اجرایی و مشارکت عمومی و تقویت سازمان های اجرایی و موسسات حرفه ای برنامه ریزی برای گسترش نظام اجرای طرح توسعه شهری ضروری است.

برای انجام اولویت بندی ، در مرحله نخست، بازگشتی به شرایط عدم تحقق طرح های 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 گردیده اند. 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 "تصمیم گیری بموقع و سریع هرچند هم دقیق نباشد به مراتب بهتر از این است که تصمیم صحیحی با تاخیر زیاد گرفته شود. سرعت تحولات و دگرگونی های حاضر در عرصه نظام برنامه ریزی و تصمیم گیری به قدری زیاد است که عقب ماندگی از آن باعث ناممکن شدن جبران مافات می گردد.

ب - اقدامات لازم در خصوص رفع مشکلات نظام تصویب طرح های توسعه شهری به روش پیشنهادی ساختاری - راهبردی عبارتند از:

- تفکیک نظام تصویب به دو سطح مرکزی و محلی براساس مقیاس و مشخصات طرح توسعه؛

- افزایش اختیارات نهادهای محلی از طریق تشکیل سازمان های برنامه ریزی محلی و اعطای اختیارات به آنها؛

- تدوین راهنماهای تکمیلی برنامه‌ریزی برای مشخص شدن مراحل تهیه و تصویب طرح و تسریع در مراحل تأیید طرح؛

- ساده کردن مراحل تصویب طرح‌های محلی و واگذاری اختیارات به نهادهای محلی.

۶-۶. ویژگی‌های پیشنهادی طرح‌های ساختاری - راهبردی

ویژگی‌های طرح‌های ساختاری - راهبردی توسعه شهری در ایران نیز به شکل زیر پیشنهاد شده است:

۱. حرکت بر مبنای فرآیند برنامه‌ریزی (از تعریف اهداف تا ارزیابی مدیریتی)
۲. روابط عمودی و افقی بین مراحل و اجزا
۳. کنترل، ارزیابی و بازخورد
۴. فراهم نمودن امکان مشارکت شهروندان، کارشناسان و ... در هر مرحله از فرآیند به طور مستقیم و غیر مستقیم و، در کل، مهیا نمودن زمینه شهرسازی با مردم و برای مردم
۵. تحول در مدیریت شهری و کارآمدتر کردن آن
۶. قابلیت ارزیابی و تغییر و تکامل طرح همگام با شرایط و نیازها
۷. ایجاد پویایی و انعطاف (مهندسان مشاور آمود ۱۳۷۹)

۶-۷. ارکان پیشنهادی برنامه‌ها یا طرح‌های توسعه ساختاری -

راهبردی

ارکان طرح‌های ساختاری - راهبردی هم به شکل زیر پیشنهاد و تدوین گردیده است:

۱. تبیین و تعیین اهداف اساسی توسعه شهری و تدوین سیاست‌گذاری های کلی

۲. تعریف مشکلات و مسائل و تعیین مقاصد و ارزیابی منابع
۳. تدوین راهبردها و سیاست‌ها
۴. تهیه طرح
۵. ارائه برنامه ارزیابی مدیریتی و کنترل مجدد
۶. معرفی پروژه‌ها در قالب پهنه‌ها، محورها و گره‌ها (ن. ک. به: مهندسان مشاور آمود ۱۳۷۹)

۶-۸. سرفصل‌های اصلی پیشنهادی برای شرح خدمات برنامه‌ها یا طرح ساختاری - راهبردی

- با اینکه هنوز در مورد شرح خدمات طرح‌های ساختاری - راهبردی توافق جمعی حاصل نشده است، ولی موارد کلی زیر به عنوان چارچوب کلی پیشنهاد شده‌اند:
۱. مطالعات پایه، شناخت و مستندسازی وضع موجود
 ۲. تحلیل وضع موجود و ارائه راهبردها، سیاست‌ها و گزینه‌ها
 ۳. ارائه طرح ساختاری پیشنهادی و ضوابط مربوطه
 ۴. ارائه برنامه ارزیابی مدیریتی
 ۵. معرفی پروژه‌های برنامه‌ریزیو طراحی شهری و اولویت بندی آنها (همان)
- در جدول شماره ۶-۱، محتوا و چارچوب شرح خدمات کلی پیشنهادی برای طرح‌های ساختاری - راهبردی در ایران ارائه گردیده است. این جدول خلاصه مطالبی است که در این خصوص تاکنون بشکل مکتوب در این مورد تا کنون منتشر شده است:

جدول شماره ۶-۱: خلاصه محتوای طرح‌های ساختاری / راهبردی

۱	هدف‌های کلی و اصلی طرح	
۲	شناسایی: نتایج مطالعات پایه مسائل، گرایش‌ها، تحلیل «نقاط قوت»، «نقاط ضعف»، «فرصت‌ها» و «تهدیدها» Swot	
۳	اهداف عملیاتی	پیشنهادها
	راهبردها	
۳	سیاست‌ها	سیاست‌ها در تعیین الگوی شهری، انعکاس مکانی و فضایی راهبردها و سیاست‌ها در طرح
	طرح	
۴	برنامه اجرایی اقدامات، پروژه‌ها، طرح‌ها، اولویت‌بندی، مرحله‌بندی، طرح‌ها و پروژه‌ها، سیاست‌های مشارکتی، قانونی، ضوابط و مقررات	
۵	بازنگری نظارت، ارزیابی و تجدیدنظر	

(مأخذ: سعیدنیا ۱۳۸۲- الف: ۹۰)

با توجه به نظریات مختلف در مورد محتوای طرح‌های ساختاری - راهبردی چارچوب دیگری به شکل زیر نیز پیشنهاد گردیده است. بر این اساس و با توجه به اصول و سلسله‌مراتب در برنامه‌ریزی و طراحی؛ طرح‌های راهبردی- ساختاری می‌توانند شامل سه سطح به شرح زیر باشند:

۱. تهیه طرح (برنامه) راهبردی- ساختاری در مقیاس کلان با دیدگاه سیاست‌گذاری بلندمدت و فراگیر؛

۲. تهیه طرح ها (برنامه ها)ی محلی با دیدگاه سیاست گذاری اجرایی برای بخشی از شهر یا تمامی سطح شهر.

۳. تهیه و تصویب سیاست های کلان سرزمین و تدوین چارچوب نظام اسکان جمعیت و فعالیت؛

- تهیه طرح براساس سیاست های ملی

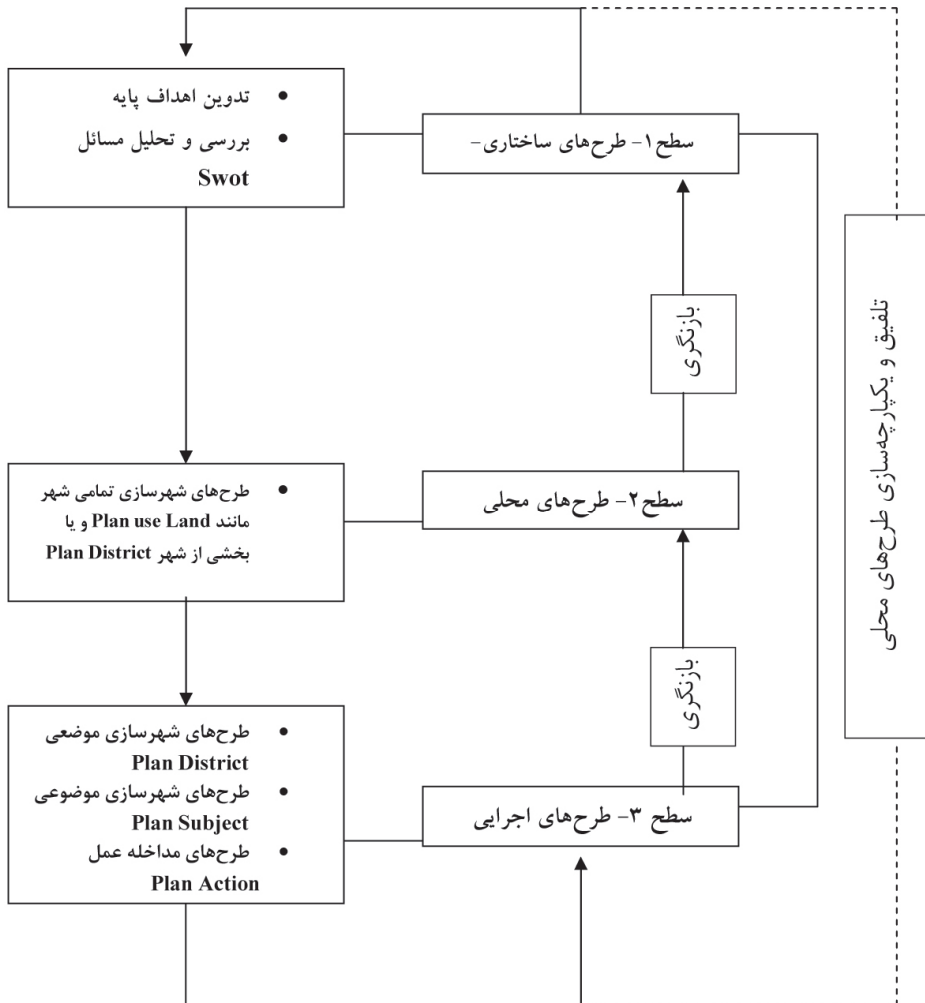
- منطقه ای و تفسیر و تشریح طرح به اقتضای شرایط ناحیه مورد نظر؛

- تهیه طرح توسعه در دو سطح ساختاری و محلی با توجه به چارچوب مصوبات رسمی نظام برنامه ریزی کشور.

۴. تهیه طرح های اجرایی موضوعی و موضعی برای مواضع و موضوعات خاص و نواحی ویژه ای از شهر که نیاز به برنامه ریزی عملیاتی و اجرایی خاص دارند (سعید نیا ۱۳۸۲ - الف: ۹۰ - ۸۹).

نمودار زیر سطوح سه گانه تدوین برنامه ها یا طرح های ساختاری - راهبردی را نمایش

میدهد:



نمودار شماره ۶-۲: سطوح سه‌گانه طرح‌های ساختاری - راهبردی

(مأخذ: سعیدنیا ۱۳۸۲- الف: ۹۰)

بدین ترتیب پیشنهاددهندگان برای جانشینی طرح‌های ساختاری - راهبردی مواضع خود را ارائه داده و تبیین کرده‌اند (سعیدنیا ۱۳۸۲ - الف). با توجه به مطالب مطرح شده تا اینجا می‌توان چنین نتیجه گرفت که با وجود حسن نظر و نکته‌سنجی پیشنهادکنندگان

آشنایی با طرح‌های توسعه شهری در ایران

روش برنامه یا طرح توسعه شهری ساختاری - راهبردی به عنوان روش بهینه برنامه‌ریزی توسعه همه جانبه شهری در ایران نکات مهمی هنوز بطور کامل روشن و تبیین نشده‌اند. بدین ترتیب باید توجه نمود که اولاً؛ این روش هنوز بطور کامل تشریح نشده و نکات مبهمی در مورد آن وجود دارد؛ ثانیاً، بویژه در مقایسه با طرح‌های ساختاری در انگلستان باید اذعان کرد که شرایط حقوقی، قانونی، سیاسی، فرهنگی، و فنی موجود در ایران با کشور مذکور تفاوت عمده دارد؛ و ثالثاً، دیدگاه‌های پیشنهاد کنندگان این روش در ایران تا حدود زیادی همچنان متوجه موضوعات کالبدی و بعد فیزیکی شهرهاست که این امر نقض غرض بوده و مانع قرار گرفتن مسائل غیر کالبدی در حوزه مباحث شهرسازی می‌شود. از سوی دیگر، گروهی دیگر از صاحب‌نظران بجای برنامه یا طرح ساختاری - راهبردی به عنوان جایگزینی مناسب بجای طرح‌های جامع، برنامه‌ریزی توسعه راهبردی شهری را پیشنهاد نموده‌اند (از جمله ن. ک. به: مسیحی مرادی ۱۳۸۴؛ مهدیزاده ۱۳۸۵؛ براتی و سرداری ۱۳۸۸). بنابراین در ادامه به تشریح نظر ایندسته از دست‌اندرکاران شهرسازی در ایران پرداخته‌ایم.

خلاصه

مطالعه سابقه مطرح شدن طرح‌های ساختاری - راهبردی نشان می‌دهد که در کشور ما هم، هر چند با تاخیر فراوان، بالاخره ناکارآمدی طرح‌های جامع - تفصیلی به اثبات رسیده است و مسئولان و دست اندرکاران به فکر پیدا کردن یک گزینه مناسب به جای آن افتاده اند؛ و تا همینجا باید از بوجود آمدن شرایط بوجود آمده استقبال کرد. ولی آیا طرح ساختاری - راهبردی خود یک روش ایده آل است. مباحث فوق نشان دادند که اگر آنرا با طرح‌های جامع مقایسه کنیم تحولی هرچند ناکافی را می‌توان مشاهده کرد اما اگر فکر شود که طرح ساختاری - راهبردی توانسته هم از ابعاد مثبت برنامه‌های ساختاری - محلی و هم از نقاط مثبت برنامه‌های راهبردی - اجرایی سود بجوید و تبدیل به یک روش برتر بومی برای شهرها و شهرداری‌های کشور شود باید اذعان نمود که در این مورد پاسخ منفی است. پیشنهاد دهندگان طرح‌های ساختاری - راهبردی با اینکه سعی کرده اند از مشکلات رو در روی طرح‌های جامع - تفصیلی فاصله بگیرند ولی مشخصا نتوانسته اند ترکیبی علمی از مزایای دو روش یاد شده بدست دهند. در عوض سعی شده با افزودن مباحثی چون تدوین چشم انداز و اهداف کلان و حتی راهبردها تشابهی کاملا شکلی بین طرح‌های جامع و برنامه ریزی راهبردی برای توسعه شهرها بوجود آورند. کاملا مشخص است اینکار کمکی به نجات طرح‌های جامع نمیکند و تنها مسائل را پیچیده تر میکند. زیرا آنطور که در فصل‌های گذشته آمد فرق بسیار مهم در موضوع فرایند تهیه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه و نیز فرایند اجرا و پایش و نظارت بر آنهاست. بهمین علت در فصل هفتم پیشنهاد جایگزینی برنامه ریزی‌های توسعه راهبردی شهری با اعمال تغییرات لازم و کافی

برای بومی سازی آنها بجای طرح های جامع - تفصیلی و نیز طرح های ساختاری - راهبردی ارائه خواهد گردید.

خودآزمایی

۱. سابقه و پیشینه ظهور طرح های ساختاری- راهبردی در ایران را توضیح دهید؟
۲. در مورد محتوای پیشنهادی طرح های ساختاری- راهبردی در ایران به اختصار توضیح دهید؟
۳. برای اجرایی شدن طرح های ساختاری- راهبردی چه اقدامات و الزاماتی مورد نیاز هستند؟
۴. درباره اقدامات و الزامات مورد نیاز برای شکل گیری طرح های ساختاری- راهبردی در ایران مختصراً توضیح دهید؟
۵. ویژگی ها و ارکان اصلی طرح های ساختاری- راهبردی را نام ببرید؟



فصل هفتم

امکان بهره‌گیری از برنامه‌ریزی توسعه

شهری به روش «راهبردی» در ایران

اهداف

هدف از مطالعه این فصل، آشنایی با مطالب زیر می‌باشد:

۱. ویژگی‌های مثبت طرح‌های راهبردی
۲. امکانات کاربرد روش و الگوی برنامه‌ریزی شهری راهبردی در ایران
۳. موانع بهره‌گیری از طرح‌های توسعه شهری راهبردی در ایران
۴. مزایای بهره‌برداری از طرح‌های راهبردی - اجرایی در ایران

مقدمه

همانگونه که ذکر شد، با وجود آنکه، برخی از صاحب‌نظران، بهترین جانشین طرح‌های جامع در ایران را برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری - راهبردی توسعه شهری دانسته‌اند؛ عده‌ای نیز پیشنهاد اجرای برنامه‌ریزی توسعه شهری به روش استراتژیک یا راهبردی را ارائه داده‌اند. این نکته بسیار مهم است زیرا علی‌القاعده عده‌ای نیز در این میان باید پیشنهاد طرح‌هایی شبیه به طرح‌های "ساختاری" را می‌دادند. بوجود نیامدن چنین گزینه‌ای نشان از آن دارد که همه صاحب‌نظران معتقدند که شرایط سیاسی - مدیریتی و نیز نظام حقوقی و قانون‌گذاری در ایران با آنچه که مثلاً در کشور انگلستان می‌گذرد رابطه‌ای ندارد و لذا نمی‌توان طرح‌های ساختاری - محلی را، حتی با اعمال تغییرات، در ایران مورد استفاده قرار داد. ولی در مقابل در تجربه نشان داده شد که می‌توان به نوعی از ساختار برنامه‌ریزی راهبردی در ایران سود جست (ضمناً ن. ک. به: جستارهای شهرسازی ۱۳۸۲). بنابر این در اینجا به امکان بهره‌گیری از برنامه‌ریزی شهری به سبک راهبردی خواهیم پرداخت. ضمن آنکه به تغییرات یا الزامات لازم برای بومی سازی این روش برنامه‌ریزی شهری نیز بطور فشرده اضافه خواهد شد.

۷-۱. برنامه‌ریزی شهری راهبردی در عمل

بسیاری از صاحب‌نظران ویژگی‌های مثبتی را برای برنامه‌ریزی شهری به روش راهبردی قائل شده‌اند. از جمله اینکه اصول اولیه الگوی توسعه شهری راهبردی در سه عرصه قابل توجه قابل دسته بندی است. این سه دسته عبارتند از:

الف: توجه به شناخت و تحلیل در قالب روش سیستمی و نگرش مبتنی بر آن؛

ب : لحاظ کردن برنامه‌ریزی در قالب فرایند مرحله‌ای و هدایت شده مبتنی برهدف (نگرش فرایندی - راهبردی)؛

پ : تاکید برنگرش‌های اجتماعی، مقوله مشارکت و حضور عناصر موثر در برنامه‌ریزیاز سطوح پائین به بالا (نگرش اجتماعی - مشارکتی).

در ادامه به تشریح ویژگی‌های فوق‌الاشاره می‌پردازیم:

نگرش سیستمی

از عمده‌ترین نظریه‌پردازان حوزه نگرش سیستمی که بیشترین تاثیر را در الگوی برنامه‌ریزی شهری راهبردی به جای گذاشته و موجب تغییر در دیدگاه‌های سنتی، به ویژه در برابر طرح‌های جامع و تفصیلی، شده‌اند، می‌توان به چادویک اشاره کرد که اعتقاد به عدم کارآیی شیوه برنامه‌ریزی جامع، به دلیل پیچیدگی جامعه شهری و دخالت عوامل متعدد فردی - اجتماعی در ابعاد مختلف، و عدم توان طرح‌های جامع برای ورود و حل اینگونه مسائل، دارد. وی معتقد بود که با بهره‌گیری از روش سیستمی میتوان به تجزیه و تحلیل و بازخورد مبتنی بر حل مسائل پرداخت و این شرط تنها در روش‌های برنامه‌ریزیمانند برنامه‌ریزی راهبردی فراهم است.

نگرش فرایندی - راهبردی

رویکرد مبتنی بر هدف‌گذاری و مرحله‌ای کردن برنامه‌ریزیاز جمله موثرترین نظریه‌های تاثیر گذار بر تدوین الگوی برنامه‌ریزی راهبردی است، زیرا مجموع نظریاتی که دراین خصوص ارائه شده‌اند، هریک به گونه‌ای در اصلاح فرآیند ناقص طرح‌های جامع و هدفمند نمودن

مطالعات و تدوین سیستماتیک داده ها نقش داشته است. از آن جمله می توان به نظریه های مطرح شده به وسیله پیترهال، لیندبلوم، فالودی و دیگران اشاره کرد که هر یک به نوعی نقش هدایت گر و نظام مند برنامه ریز را مورد تاکید قرار داده اند.

نگرش اجتماعی - مشارکتی

یکی از حوزه های نظری موثر در تدوین الگوی برنامه ریز راهبردی توسعه شهری توجه به مردم و جنبه های حضور و مشارکت فعال آنها در نظام برنامه ریزیو اداره شهر است. در حقیقت، لحاظ کردن بازیگران اصلی برنامه های شهری ودخالت آگاهانه و موثر آنها در مراحل مختلف برنامه ریزی، از جمله دستاوردهای نظری مهمی بوده است که به وسیله پل دیویدوف ، سوزان و نورمن فین اشتاین و دیوید هاروی عنوان شده است و در حوزه نظری ، تاثیر بسیاری در الگوی برنامه ریز شهری راهبردی ایجاد کرده است (از جمله ن. ک. به: جواد مهدیزاده ۱۳۸۲: ۵۲ - ۴۹).

بنابراین مجموعه تجارب شهرسازی جهان، چه در بعد نظری و یا در بعد عملی، در قرن بیستم حاوی درس های بسیار مهم و ارزنده ای است که بنیان های برنامه ریزی راهبردی بر آنها استوار است. از مهم ترین این آموزه ها می باید به موارد زیر اشاره کرد:

۱ - اهمیت شهرها و زندگی انسان ها بسیار پیچیده تر از آن است که بتوان تحولات و نظم فضایی آن را در چارچوب طرح های ساده توسعه شهری، مانند طرح های جامع و تفصیلی، مورد شناسایی کامل قرار داد. 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 طرح های جامع - تفصیلی یا حتی مدل سازی سیستمی برای شهرها تصور و تصویر شده است.

زیرا در این گونه طرح‌ها به شکل یک جانبه و فقط به بعضی از امور فضایی، مثلا امور کالبدی و تا حدودی حمل و نقل و امثالهم توجه می‌شود و بقیه مقدرات و الزامات شهر به حال خود رها می‌شوند. 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 پیش‌بینی ناپذیر طبیعی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و جز اینها ربط پیدا می‌کند. 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 نشده‌ای همراه خواهد بود. این ویژگی ایجاد می‌کند که مداخله در روند توسعه و عمران شهر با احتیاط تمام و به صورت تدریجی و ارزیابی مستمر صورت گیرد. این در حالی است که در طرح‌های جامع در ایران بر اساس تحلیل‌های به عمل آمده از وضع موجود، در یک مقطع زمانی خاص، تصمیماتی صلب و غیر قابل انعطاف و در مواردی غیر واقعی و خیالپردازانه گرفته می‌شود و سپس به مورد اجرا گذاشته می‌شود و همانطور که قبلا اشاره شد میزان عظیمی از این تصمیمات نیز هیچگاه به مرحله اجرا نمی‌رسند.

در مقابل تجارب بدست آمده در مورد برنامه‌ها یا طرح‌های توسعه راهبردی در شهرسازی، بواسطه طبیعت حاکم بر این نگرش، هیچ‌گونه تصلب و جمودی را نمی‌پذیرد و پویایی، یکی از ویژگی‌های مهم آن است. به نحوی که تحولات چند دهه اخیر همین

کشورها در زمینه شهرسازی نشان می‌دهند که در چارچوب این نگرش مجبور شده‌اند مرتب در نظام‌های قانونی و اجرایی‌شان بازبینی کنند و حتی در روش‌های اجرایی، مدل‌ها و فنون برنامه‌ریزی و طراحی مرتب بازنگری داشته‌اند.

در کشوری مثل فرانسه، دیگر این طور نیست که طرح کالبدی آن جدا از طرح توسعه اقتصادی آن باشد. یعنی با همین نگرش راهبردی سعی شده است که چارچوب این برنامه‌ریزی‌ها با یکدیگر مطابقت داده شود و فاصله بین آنها از بین برود. در حالی که متأسفانه در کشور ما هنوز این مسئله و فاصله‌ها چشم‌گیر است و به تناسب آن، متولی طرح‌ها نیز متفاوت‌اند (جستارهای شهرسازی ۱۳۸۲-ب: ۷۱-۷۰).

از ضرورت‌های فرایند تصمیم‌سازی در رویکرد راهبردی منشأ جمعی داشتن آن است. یعنی ایجاب می‌کند که به نحوی مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری به عنوان مصرف‌کنندگان اصلی این تصمیمات جلب شود تا پاسخ‌های راهبردی بر اساس نیازها و توصیه‌های آنان مدون و ارائه گردد.

بر اساس رویکرد راهبردی، نتایج مطالعات و برنامه‌ریزی باید جایگاه اقتصادی شهر را به طور مشخص، تعیین نماید و تصمیمات باید در جهت تحقق عینی این قبیل مسائل گام بردارد.

صلبیت طرح‌های جامع نشان می‌دهد که اینگونه برنامه‌ریزی‌ها در مبانی و رویکردهای خود از نظام‌های سوسیالیستی بهره گرفته و مقید به برنامه‌ریزی متمرکز هستند و اقتصاد متمرکز را نیز توصیه می‌کنند. این مسئله ای بود که جوامع سرمایه داری به سرعت متوجه آن شدند و دیدند که این نظام برنامه‌ریزی با اصول و مبانی رشد و توسعه آنها مطابقت ندارد و اگر قرار است که معیارهای توسعه با گرایش‌های سرمایه‌گذاری عجین و همخوان شوند و این تصمیمات بتوانند بخشی از نیازهای جامعه را چه از لحاظ کمی و چه کیفی تأمین

نمایند، باید مشارکت عمومی و مردمی را، هم از نظر حمایت اقتصادی-اجتماعی، و هم از نظر حمایت مالی همراه داشته باشند.

مبانی و کلیت‌ها نیز به تبع ویژگی‌های هر جامعه‌ای متفاوت هستند. یعنی در جامعه و شهری خاص، و بنا به شرایط خاص بومی، مسائل زیست محیطی یا زیرساخت‌ها و بهداشت عمومی آن، اهمیت بیشتری دارند و در جامعه‌ای دیگر، ممکن است مسائلی مثل حمل و نقل، کیفیت‌های کالبدی و بصری شهر اهمیت بیشتری داشته باشند (جستارهای شهرسازی ۱۳۸۲-الف ۳۳).

از نظر معرفتی و شناختی، دیدگاه راهبردی هدفمند است و مطالعه را برای مطالعه و اطلاعات را برای اطلاعات جست و جو نمی‌کند، بلکه با این مطالعات و اطلاعات در پی اهداف انسانی و افزایش جنبه‌های کیفی است. در این مدل از تهیه طرح‌های توسعه شهری هیچ‌گونه الگوی واحدی نمی‌تواند وجود داشته باشد. تجارب جهانی نیز تا آنجا که نشان می‌دهد، الگوهای متفاوتی را در سرزمین‌ها و شرایط مختلف آنها ایجاد کرده است. پس اینکه بخواهیم دنبال نسخه یکسان و مشابهی برای همه جهان و یا حتی برای شهرهای یک کشور باشیم، با ذات و فلسفه وجودی رویکرد راهبردی مغایرت دارد. از آنجا که هر کشوری نظام ویژه، سلسله مراتب شهری ویژه، قوانین ویژه و حتی تعاریف و اصطلاحات ویژه خود را دارد، بنابراین به الگوی ویژه و متناسب با ضرورت‌های جوامع شهری خود نیز نیازمند است. ما نیز در کشورمان نباید دنبال الگوهای پذیرفته شده جهانی و یا کلیشه‌ای باشیم، بلکه باید روح، اندیشه و جوهر اصلی این نگرش را دریابیم و آن را بومی کنیم و با نیازهای هر یک از شهرهای کشورمان هماهنگ سازیم.

برنامه‌های توسعه راهبردی برخلاف طرح‌های قبل از خود هدفمند هستند. یعنی قبل از شروع هرگونه فعالیتی، به تعریف، تبیین و مشخص ساختن اهداف برنامه‌ریزی مطالعات خود

می پردازند و در تمامی ابعاد آنها را دقیق و عینی می سازند. در حالی که طرح های قبلی [جامع- تفصیلی] اصلاً هدفمند نبودند و چشم اندازهای برنامه ریزی آن در زمینه توسعه، مسائل اقتصادی و سایر مسائل روشن و هدفدار نبود. انگار تنها هدف این بود که نقشه ای، آن هم عمدتاً نقشه کاربری اراضی از شهر ترسیم شود و روی آن لکه گذاری شود. تحقق پذیری این طرح ها نیز بسیار ضعیف بود، چون از ابتدا به جنبه های تحقق پذیری آن توجه زیادی مبذول نمی شد، اما طرح های راهبردی از ابتدا این مسئله را هم مورد ارزیابی دقیق قرار می دهند و اعم از اینکه برنامه ها به صورت سیاست گذاری باشد یا راهبرد و یا راهکار باشند، از همان ابتدا پیامدها و تحقق پذیری شان مورد بررسی و ارزیابی قرار می گیرند (همان: ۳۶-۳۵).

ضعف دیگری که می توان برای طرح های قبلی قایل شد، این است که از تهیه طرح ها در زمینه معرفتی و شناختی این استنتاج به عمل می آمد که آنها تنها از جنبه فنی و مهندسی برخوردارند. حالا، سازمان اجرایی این طرح کجا هست و چگونه باید عمل کند؟ بحث دیگری بود که فاصله و شکاف آشکاری را نشان می داد، ولی در چارچوب طرح های راهبردی، تهیه طرح جدا از مسئولان سازمان اجرایی اصلاً میسر نیست و تهیه و اجرا، به عنوان یک فرایند، کاملاً به هم نزدیک شده است (همان: ۳۶).

۷-۲. امکانات کاربرد روش و الگوی برنامه ریزی شهری راهبردی در

ایران

روش و الگوی برنامه ریزی شهری راهبردی افق های جدیدی را در سه عرصه- مبانی نظری برنامه ریزی شهری و منطقه ای، روش های تهیه برنامه ها و طرح های توسعه شهری و

منطقه‌ای و مدیریت اجرایی طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای - گشوده است. بر این اساس می‌توان امکانات استفاده از این الگو را در عرصه‌های زیر مورد توجه قرار داد:

الف - نظری و روش‌شناسی

همانگونه که قبلاً هم اشاره شد، علاوه بر سایر اشکالات، روش تهیه طرح‌های جامع - تفصیلی اصولاً بر روش ساده شده خطی و مراحل سه‌گانه سنتی (بررسی و شناخت، تحلیل، طرح) استوار است که ماهیتاً با محدودیت‌های نظری روبه‌روست و پویایی و انعطاف کافی را در ارتباط با نحوه برخورد با موضوعات پیچیده شهری ندارد. در حالی که در الگوی برنامه‌ریزی راهبردی، فرایند تهیه برنامه به صورت چرخه‌ای است و سیر پیچیده‌تر و پویاتر و در عین حال، منعطف‌تری دارد. در شیوه‌های جدید حداقل سه مرحله جدید به مراحل سنتی سه‌گانه افزوده شده است، که عبارتند از:

- تعریف و تعیین چشم‌اندازها، اهداف و سیاست‌ها؛
- ارائه راهبردها و برنامه‌های اجرایی واقع‌گرایانه؛ و
- سازماندهی اجرا، نظارت و اصلاح.

روش تهیه برنامه‌های توسعه راهبردی، امکانات زیادی را برای انطباق فرایند تهیه برنامه و طرح با نیازها و امکانات واقعی فراهم می‌آورد و از بروز شکاف میان مراحل تصمیم‌گیری، تهیه برنامه و طرح و اجرای آن جلوگیری می‌کند.

ب - امکانات سطوح تصمیم‌گیری و سلسله‌مراتب برنامه‌های توسعه شهری

از دیدگاه برنامه ریزی راهبردی، نمی توان تمام حیات شهر را در چارچوب طرحی واحد تحت نظارت و هدایت درآورد. از این نظر برنامه ریزی برای توسعه و عمران هر شهر، به سطوح مختلف تصمیم سازی و تصمیم گیری از یک طرف، و تهیه و اجرای انواع برنامه ها و طرح ها و پروژه های توسعه و عمران در مقیاس ها و موضوعات مختلف، از طرف دیگر، نیاز دارد. در نظام و روش جاری تهیه طرح های توسعه شهری و منطقه ای در کشور، انواع مختلفی از برنامه ها و طرح های منطقه ای، ناحیه، جامع شهر، هادی شهر، شهرهای جدید و جز اینها وجود دارد که با نیت مختلف و در زمان های مختلف شکل گرفته اند و به همین دلیل هماهنگی و انسجام کافی بین آنها وجود ندارد. در حالیکه در نظام برنامه ریزی استراتژیک راهبردی، در مقیاس های مختلف، می توان مجموع آنها را بر اساس 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 و شهرهای ایران، می توان مجموعه برنامه های توسعه و عمران شهری را یا همان طرح های جامع را، با توجه به اصول و معیارهای برنامه ریزی راهبردی (استراتژیک)، به دو گروه اصلی تقسیم نمود:

۱. برنامه های توسعه راهبردی (به عنوان جایگزین طرح های جامع)
۲. برنامه ها یا طرح های اجرایی (موضوعی - موضعی) به عنوان جایگزین طرح های تفصیلی

این رویکرد کمک می کند که وظایف طرح های جامع و تفصیلی به صورت هماهنگ و انعطاف پذیر تعریف گردد و مشکلات ناشی از تداخل و خلأ میان این دو به حداقل کاهش یابد. در زمان حاضر طرح های جامع بیش از حد وارد جزئیات می شوند و طرح های تفصیلی فاقد ویژگی های اجرایی کافی اند. بنابراین، در صورت پذیرفتن برنامه ریزی توسعه به روش راهبردی، اولاً؛ هر شهر براساس شرایط خاص خود به برنامه ها و طرح های متفاوت و

مستقلی دست پیدا خواهد کرد و ثانیاً؛ در تدوین شرح خدمات برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری، در این روش، می‌بایست برای هر کدام از انواع برنامه‌ها و طرح‌های شهری، شرح خدمات جداگانه ولی هماهنگ و مرتبطی با برنامه‌ها و طرح‌های دیگر تهیه شود، این امر، از یک سو، به حفظ انسجام منطقی و پیوستگی میان برنامه‌ها و 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 به روش راهبردی در ایران

ابتدا باید توجه کرد که 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 و روستایی به عهده نهادهای مختلف واگذار شده است. با وجود این، در قوانین و مقررات موجود کشور برخی راهکارهای مفید در جهت اجرایی کردن برنامه‌ها و 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 شده‌اند. 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 برنامه‌ها و طرح‌های توسعه همه جانبه 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 اضافه ارزش زمین در جهت توسعه و عمران شهر (از جمله ن. ک. به: سعید نیا ۱۳۸۲ - ب) اشاره کرد.

شرط اساسی دیگر برای تحقق پذیری برنامه ها و طرح های توسعه شهری به روش استراتژیک یا راهبردی در ایران، 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 دست اندرکاران مختلف حیات شهری در بخش های دولتی، خصوصی و عمومی، بستر لازم را برای تحقق طرح ها و برنامه های توسعه همه جانبه شهری در قالب مدیریت شهری یکپارچه و راهبردی فراهم آورد. زیرا در حالتی که افراد و گروه های تاثیرگذار در امور اداره و توسعه همه جانبه شهر بصورت متفرق و پراکنده عمل میکنند؛ حتی اگر آنان بصورت مستقل بهترین عملکرد را داشته باشند، بعلت همین ناهماهنگی یا، در مواردی، تقابل بین آنها، مسلماً آنچه مد نظر جامعه است در نهایت حاصل نخواهد شد.

۷-۳. امکانات تلفیق برنامه ریزی شهری راهبردی با طراحی شهری

یکی از نقایص و کمبودهای اساسی الگوی طرح های جامع - تفصیلی، جدایی و شکاف عمیق میان دو محور اصلی شهرسازی یعنی برنامه ریزی شهری و طراحی شهری است. در الگوی برنامه ریزی راهبردی، به دنبال نفی برنامه ریزی صرفاً کالبدی، و قبول تنوع در انواع برنامه ها و طرح های اجرایی (پایه، موضوعی و موضعی)، بطور طبیعی این امکان وجود دارد که مباحث و مسائل مربوط به کیفیت محیط، ارزش های فرهنگی و معیارهای زیبایی شناختی، همراه با مشارکت مدیران و مردم، بیش از پیش در دستور کار برنامه ها و طرح های توسعه شهری قرار گیرد و بدین ترتیب نقش بیشتری به عهده دانش طراحی شهری گذاشته شود.

۷-۴. موانع استفاده از برنامه‌های توسعه راهبردی شهری در ایران

پیدایش و رواج الگوی برنامه‌ریزی راهبردی در کشورهای پیشرفته جهان، حاصل 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 سیاسی، تعادل اقتصادی، رشد متوازن جمعیت، تعادل شهرنشینی و روستانشینی و نظایر آنها).
- . زیرساخت‌های حقوقی، اداری و مالی (قوانین جامع شهرسازی متناسب، 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، تشکل‌ها اجتماعی و سازمان‌های مردم‌نهاد، 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 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 پیش‌شرط‌ها

تحقق پیدا نکرده اند و دلیل آن از جمله آنستکه ایجاد تغییرات در روش‌ها، فرایندها، ساختارها و قوانین بسیار کندتر از تغییرات و تحولاتی بوده است که در جهان واقع و در نظام‌های شهرسازی و مدیریت و یا در نیازهای جامعه شهری وجود آمده 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 دنباله‌روی تحولات و تغییرات روزمره سیاسی و اقتصادی تبدیل می‌کند. از این نظر اگرچه 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 همه جانبه 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 و 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 یا استراتژیک در کشورمان ایران را بدین شکل معرفی و خلاصه نمود:

الف- ناپایداری زیرساخت‌های اقتصادی-اجتماعی شهری: 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 هرگونه 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 غیرمترعارف، آلودگی محیط‌زیست، 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 شهری:

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 کاربری 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 کاربری زمین معمولاً به تهیه «نقشه کاربری زمین»، «جدول سرانه‌های کاربری» و «ضوابط منطقه‌بندی» محدود می‌گردد و کمتر به ابعاد اقتصادی، محیطی، حقوقی، روانشناختی 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.

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، اگرچه نقش شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، به عنوان ارکان اصلی مدیریت شهری، در عرصه توسعه و عمران محلی فعال‌تر 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.

ث- ضعف بنیادهای مدیریت شهری و برنامه‌ریزی محلی: برنامه‌ریزی راهبردی اصولاً بر فرایند مشارکت میان تمام عوامل مؤثر در حیات شهر (بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی، تشکل‌های حرفه‌ای، و 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 دارند. 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.

برخلاف نگرش الگوی طرح‌های جامع و تفصیلی - که عام و کلیشه‌ای عمل می‌کرد - هیچ الگو و مدل واحدی برای نظام برنامه‌ریزی و طراحی شهری همسان نمی‌تواند وجود داشته باشد و هر شهر و کشوری با توجه به ویژگی‌ها، شرایط و نیازهای خاص خود به برنامه‌ریزی و طراحی شهری خاص احتیاج دارد، ثانیاً می‌بینیم که تأکید الگوی شهرسازی به روش جامع - تفصیلی، عمدتاً بر مسائل کالبدی و فیزیکی شهر بوده است.

۷-۵. الگویی ایده آل برای تغییر و تحول در نظام برنامه‌ریزی شهری

در ایران

باتوجه به مجموع مباحث قبلی در خصوص الگوی مطلوب توسعه شهر، مولفه‌های زیرجزو شرایط لازم برای شکل‌گیری برنامه‌های توسعه شهری به روش راهبردی 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 "درزمینه استقرار جمعیت و فعالیت)؛

- وجود نیروهای متخصص و کارآزموده در سطوح تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه شهری؛

- پذیرش اصل شهروندمداری و دخالت مردم در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها؛

- شناسایی و کنترل نیروهای غیررسمی و پنهان موثر در توسعه نامتوازن شهری (همانند نیروهای موثر بر ساخت و ساز شهری)؛
- قبول اصل مشارکت در برنامه ریزی و اجرا برای همه سطوح تصمیم گیری ؛
- تامین و پیش بینی منابع مالی مکفی برای اجرای طرح از طریق منابع معین؛
- ایجاد ثبات در تصمیم گیری و عدم دخالت سلیق در تصمیمات؛
- برنامه ریزی همزمان در نظام توسعه روستایی به منظور کنترل تاثیرات سوء ناشی از ایجاد عدم تعادل های منطقه ای و مهاجرت؛
- وجود برنامه ریزی مداوم و هماهنگ با جریانات، برای حفظ پویایی کامل برنامه ها و طرح های توسعه شهری؛
- پذیرش برنامه توسعه راهبردی شهری از جانب ذی نفعان و مخاطبان (دستگاه های اجرایی مرتبط و مردم) به عنوان سند برنامه لازم الاجرا؛ و
- واقعی دیدن پیشنهادهای برنامه و ارائه الگوهای ساده، در شکل برنامه های اجرایی و فعالیت ها برای دستیابی به اهداف.
- نگرش راهبردی بنا به ویژگی ماهوی به شناسایی و تعیین جایگاه شهر در نظام بیرونی و فرصت ها و تهدیدهای خارج از محدوده شهر پرداخته وسی در تعیین نقش و راهبرد آینده شهر در منطقه شهری دارد.

۷-۶. انطباق بین الگوی مطلوب و وضع موجود نظام برنامه ریزی شهری

در ایران

در صورتی که شرایط و ویژگی های موجود نظام برنامه ریزی شهری ایران و خصوصاً محدودیت های موجود در راه توسعه شهری با ایده آل های 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 پرکردن 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 شرط ها و راه های اقدام برای حل آنها، فکر شود. به عبارتی، انبوه پیش شرط ها با انبوه اقدامات مرتبط، عملاً "تناقضی را به وجود می آورد که حل آن در کوتاه مدت امکان پذیر نیست و حتی بعضاً" ممکن است رفع کننده اقدامات دیگر و یا رفع امکانات مطلوب به وجود آمده نیز باشد. بدین ترتیب، اولویت بندی اقدامات لازم در جهت تغییر نظام برنامه ریزی شهری اقدامات مورد نیاز برای ایجاد تغییر در نظام برنامه ریزی شهری ایران در قالب هریک از موارد اشاره شده قبلی به شرح زیر است:

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

۱. تبدیل الگوی خطی فرایند سه گانه شناخت، تحلیل، طرح به الگوی چرخه ای مبتنی بر اهداف، راهبرد و سیاست در برنامه ریزی؛ - استفاده از نظریات سیاسی و اجتماعی، خصوصاً " برنامه ریزی دموکراتیک و مشارکت اجتماعی، نیازهای اجتماعی و فرهنگی مردم؛ - تهیه برنامه با رویکرد از پائین به بالا، براساس تصمیم سازی و تصمیم گیری؛ - اتکا به اصول توسعه پایدار و توجه به مفاهیم آن؛ - هدف گرا بودن برنامه ریزی شهری در زمینه تدوین اهداف، روش و جمع آوری اطلاعات پایه و تاکید بر اهداف اجتماعی و فرهنگی و مفاهیم کیفیت زندگی و عدالت اجتماعی.

۲. شناسایی عناصر اصلی ساختار شهری و تهیه طرح براساس و تعیین روابط متقابل بین هریک از مجموعه نظام شهری؛ - تدوین طرح در چارچوب اهداف، راهبرد و سیاست‌های طرح‌های بالادست؛ - تدوین اهداف، راهبرد و سیاست های 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 (موضعی، موضوعی)؛ - تاکید بر انعطاف پذیری، پویایی و اصلاح پذیری طرح های توسعه شهری و یا تجدید نظر در طرح به وسیله مسئولان محلی؛ - توجه به طراحی شهری با هدف اعتلای کیفیت محیط شهری، پایداری محیط و ارزش های استفاده کنندگان؛ - در نظر گرفتن کلیت شهر و بررسی ارتباط بین اجزا و عناصر اصلی آن؛ - تدوین چشم انداز به جای پیش بینی در خصوص آینده نگری 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 تاکید بر اهداف اجتماعی و فرهنگی همانند کیفیت زندگی، عدالت اجتماعی و نظایر اینها؛ - تاکید بر نظام سکونت محلی و برنامه ریزی بومی به عنوان پایه تقسیمات کالبدی و اجتماعات محلی؛ - بررسی تعیین تاثیر گروه های ذی نفع محلی موثر در طرح؛ - تدوین طرح و راهبردهای آن براساس نیازها، مشکلات و امکانات واقعی؛ - انعطاف پذیری در مطالعات تهیه طرح براساس راهنمای کلی با حفظ انعطاف پذیری در تعیین موضوعات مطالعاتی؛ - دسته بندی ارائه طرح ها براساس محدوده های مورد نیاز مثل طرح محلی، موضوعی، طرح ناحیه مداخله؛ - سنجش تحقق پذیری طرح ها و امکان سنجی اجرای آنها با توجه به تامین منابع مالی برنامه های پیشنهادی؛ - تدوین طرح براساس الگوهای کلی و عام همانند: الگوی کلی ساختاری و پیکربندی شهری؛ الگوی عمومی کاربری زمین و فضا، الگوی استخوان بندی 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 تامین منابع مالی و امکان سنجی اجرای پروژه ها.

۳. اولویت بندی اقدامات براساس نیاز دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط؛ همانگونه که بیان شد، انجام همزمان و یکباره کلیه موارد مطرح شده در خصوص رفع مشکلات موجود نظام برنامه‌ریزی شهری ایران امکان‌پذیر 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 ذی‌ربط هر بخش مشخص گردد و براساس آن، شرایط و مقتضیات مربوط به هر یک، برای انجام پیشنهادهای تعیین شود. در صورتی که هر یک از شش مقوله بررسی شده با توجه به مسئولان مرتبط بررسی شوند، موارد زیر بدست می‌آید:

۱. 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 شهرها خواهد بود.

۲. از بین موارد یاد شده، تنها بند اول در اختیار نهادهای غیر دولتی است (مبانی نظری و تهیه و تدوین طرح). اگرچه انجام آن نیز باید براساس مصوبات مراجع دولتی باشد، اما به هر حال به دلیل تولیت بخش خصوصی در آن؛ ضریب سرعت بالاتری دارد. درعین 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 (برای کسب اطلاعات بیشتر در این مورد ن. ک. به: براتی و دیگران ۱۳۸۸؛ جستارهای شهرسازی ۱۳۸۲ - الف و ب).

خلاصه

اگر قرار باشد در مورد تعیین جانشینی مناسب برای طرح‌های جامع - تفصیلی در کشور تصمیمی گرفته شود، بهترین تصمیم در واقع آنست که هیچ تصمیمی گرفته نشود. بدین معنا که نباید در قانون یک روش خاص دیگر برنامه ریزی شهری یا شهرسازی، با نام و نشان خاص، جانشین طرح‌های جامع شود و اشتباه بسیار بزرگ گذشتگان مجدداً تکرار گردد. معقول و منطقی آنستکه در قانون هیچگونه ذکری از یک نوع خاص از برنامه ریزی نشود و در عوض تنها به این نکته اشاره شود که همه شهرها و شهرک‌ها و روستاهای کشور برای جهت‌گیری درست و علمی به سوی توسعه همه جانبه باید دارای برنامه‌ها و طرح‌های مناسب و بر اساس روش‌های معتبر و شناخته و تایید شده باشند. در چنین شرایطی از جمله می‌توان از برنامه ریزی توسعه شهری به روش راهبردی سود جست. این روش، بعد از انجام چند نمونه در نقاط مختلف کشور، و رفع نواقص آن در مقابل شرایط خاص کشورما، می‌تواند بطور گسترده در ایران مورد استفاده قرار گیرد. زیرا ما در ایران هم نیاز به ایجاد تحول در فرایندها و هم نیاز به ایجاد تحول در محتوای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه همه جانبه شهری داریم.

جمع‌بندی

آنچه در این کتاب مطرح گردید تلاشی بود در شفاف‌سازی مباحثی که در پی اعتقاد عمومی به ناکارآمدی طرح‌های جامع - تفصیلی حاصل شده است. امروزه کمتر کسی است که در حوزه آکادمیک، نظام سیاسی و مدیریتی و چه در حوزه حرفه‌ای از طرح‌های سنتی جامع - تفصیلی در کشور دفاع کند. حتی موافقان با الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی هم اعتقاد به اعمال تغییرات عمده در روند‌های تهیه و اجرای طرح‌های جامع دارند.

از سوی دیگر، آنچه به عنوان جایگزین طرح‌های جامع پیشنهاد شده نیز هنوز کامل و فراگیر نیست و نیاز به پالایش جدی دارد. زیرا اگر قرار است طرحی تحت عنوان طرح ساختاری - راهبردی جای طرح جامع را بگیرد باید اولاً، با شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی - اقتصادی، حقوقی و قانونی در ایران همسو و همگرا باشد و ثانیاً، اشکالات طرح‌های جامع را نداشته باشد.

طرح‌های ساختاری - راهبردی از دو نوع برنامه توسعه شهری اقتباس شده‌اند و سعی شده است از مزایای هر دوی آنها استفاده شود. این در حالی است که اگر این دو روش بدین صورت قابل تلفیق بودند این کار می‌باید توسط دیگر صاحب‌نظران در سراسر جهان تایید می‌شد. علت اصلی عدم تلفیق این دو روش برنامه ریزی شهری، یعنی برنامه ریزی ساختاری - محلی و برنامه ریزی راهبردی - اجرایی، اولاً بر می‌گردد به اینکه برنامه‌ها یا طرح‌های ساختاری بیشتر گرایش محافظه‌کارانه دارند در حالی که برنامه‌ها یا طرح‌های راهبردی اغلب به داشتن گرایش‌های تحول‌گرا معروفند و این امر را می‌توان از سیر تحول تاریخی و ویژگی‌های آنها نیز در یافت. ثانیاً، از نظر محتوا، نیز می‌توان ادعا کرد که طرح‌های ساختاری بیشتر متوجه و متمرکز بر نظام مدیریت شهری هستند در حالیکه

طرح های راهبردی بیشتر بر موضوع هایی چون هدایت هدفمند فعالیت های اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و امثالهم در شهرها متمرکز هستند. در نهایت طرح ها یا برنامه های ساختاری و راهبردی، که گفتیم دارای ماهیت های جدا هستند، در مرحله اجرا در میدان عمل به برنامه های عملیاتی ختم می شوند که عبارتند از طرح های محلی و طرح های اجرایی. این برنامه های عملیاتی مسلماً مطابق با ماهیت برنامه های کلی ساختاری و راهبردی هستند. یعنی مثلاً ما نمی توانیم برنامه های محلی (که بخش عملیاتی طرح های ساختاری هستند) را برای مرحله اجرا در فرایند برنامه های راهبردی مورد استفاده قرار دهیم. در پیشنهادی که در ایران مطرح شده و در مرحله عملیاتی طرح های ساختاری- راهبردی ما با طرح های موضوعی - موضعی روبرو هستیم. متأسفانه طرح های موضوعی- موضعی نمی توانند جهت گیری خاصی داشته باشند. در حالی که جهت گیری های این بخش باید کاملاً مشخص کننده ماهیت و رویکرد برنامه ها و طرح های بالادست باشند.

بدین ترتیب بنظر نمی رسد تلفیق برنامه های ساختاری راهبردی، با اختلافاتی که این دو باهم دارند، به محصول جدید کارآمدی منجر شود. از سوی دیگر، با آنچه در مورد طرح های راهبردی یا استراتژیک گفته شد، و ویژگی های آن، می توانیم با بومی سازی این روش شرایط بهتری را برای تدارک برنامه های اجرایی بهتر در جهت توسعه همه جانبه شهرهایمان فراهم آوریم.

فهرست منابع و مراجع

۱. احمدیان، رضا (۱۳۸۲): امکان‌سنجی استفاده از طرح‌های ساختاری- راهبردی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران، فصلنامه مدیریت شهری، ش. ۱۴، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۲. اسدی، ایرج (۱۳۸۲): پیچیدگی مسائل در برنامه‌ریزی شهری و رویکردهای مواجهه با آنها، فصلنامه مدیریت شهری، ش. ۱۴، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۳. براتی، ناصر و محمدرضا سرداری (۱۳۸۸): برنامه توسعه راهبردی شهر قزوین تا سال ۱۴۱۰، انتشارات نوآوران دانشگاه پارسه .
۴. براتی، ناصر (۱۳۸۶): چالش‌های رودر روی شهرسازی در آستانه قرن ۲۱، فصلنامه باغ نظر، ش. ۶، انتشارات پژوهشکده نظر.
۵. بنکدار، احمد و دیگران (۱۳۸۷): ارزیابی طرح‌های توسعه شهری تهران: با تأکید بر طرح ساختاری- راهبردی (جامع) تهران مصوب سال ۱۳۸۶، مقاله منتشر نشده سمینار توسعه کالبدی و شهری، دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه هنر.
۶. تقدسی، رعنا (۱۳۸۸): پایش و ارزیابی، الزام تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری، ماهنامه منظر، ش. ۴.
۷. جستارهای شهرسازی (الف - ۱۳۸۲): مبانی، اصول و مباحث نظری رویکرد راهبردی، ش. ۴.
۸. جستارهای شهرسازی (ب - ۱۳۸۲): بررسی و تشریح مفاهیم و ابعاد طرح‌های راهبردی در جلسه نشست کارشناسان، ش. ۵.

۹. دانشپور، زهره (۱۳۸۲): برنامه‌ریزی "راهبردی" و برنامه‌ریزی "اختیار راهبردی": ویژگی‌ها، تفاوت‌ها و پیش‌شرط‌ها، فصلنامه مدیریت شهری، ش. ۱۴، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۱۰. زنوزی، فرخ (۱۳۸۵): ضرورت بهره‌گیری از برنامه‌ریزی راهبردی در نظام مدیریت و هدایت توسعه شهری، فصلنامه جستارهای شهرسازی، ش. ۱۵ و ۱۶.
۱۱. سعیدنیا، احمد (۱۳۷۸): کتاب سبز: مبحث مدیریت شهری، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور.
۱۲. سعیدنیا، احمد (الف - ۱۳۸۲): مفاهیم و محتوای طرح‌های ساختاری - راهبردی، مجله آبادی ش. ۳۹.
۱۳. سعیدنیا، احمد (ب - ۱۳۸۲): سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، ش. ۱۴، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۱۴. شورای شهر سیدنی (۱۳۸۹): گزارش برنامه توسعه راهبردی شهر سیدنی تا سال ۲۰۳۰، ترجمه بنکدار و دیگران، انتشارات جهاد دانشگاهی.
۱۵. شورای شهر ورشو (۱۳۸۸): گزارش برنامه توسعه راهبردی شهر ورشو تا سال ۲۰۲۰، ترجمه ناصر براتی، انتشارات دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره).
۱۶. کالینگورس، بری (۱۳۸۷): برنامه‌ریزی بریتانیایی - پنجاه سال سیاست‌گذاری شهری و منطقه‌ای، ترجمه عارف اقوامی مقدم، انتشارات آذرخش.
۱۷. مدنی پور، علی (۱۳۸۱): نظام برنامه‌ریزی در بریتانیا، ترجمه شیرین رضایی، فصلنامه شهر، ش. ۲۳.
۱۸. مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۴): برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).

۱۹. مهدیزاده، جواد (۱۳۸۲): امکانات و محدودیت‌های کاربرد برنامه‌ریزی راهبردی در ایران، فصلنامه مدیریت شهری، ش. ۱۴، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۲۰. مهدیزاده، جواد و دیگران (۱۳۸۵): برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری - تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، انتشارات شرکت طرح و نشر پیام سیما.
۲۱. مهندسان مشاور آمود (۱۳۷۹): سلسله پژوهش‌های شهرسازی: ضرورت تهیه طرح‌های راهبردی - ساختاری برای مناطق شهری تهران.
۲۲. نیومن، پیتر و اندی تورنلی (۱۳۸۷): برنامه‌ریزی شهری در اروپا - رقابت بین المللی، نظام‌های ملی و طرح‌های برنامه‌ریزی، ترجمه عارف اقوامی مقدم، انتشارات آذرخش.
۲۳. هال، پیتر (۱۳۸۱): برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، ترجمه جلال تبریزی، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
۲۴. وزارت کشور - معاونت هماهنگی امور عمرانی - دفتر برنامه‌ریزی عمرانی (۱۳۶۹): نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران.



استاداری سرگلین
معاونت امور عمرانی
دفتر امور شهری و شوراهای

وزارت کشور



سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور
پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

دشمن باران

پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی
تهران - بلوار کشاورز
ابتدای خیابان نادری
پلاک ۱۷

تلفن: ۸۸۹۸۶۳۹۸
نمابر: ۸۸۹۷۷۹۱۸

www.imo.org.ir

ISBN: 978-964-8466-93-5



9 789648 466935

قیمت: ۳۵۰۰۰ ریال