



ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران

جواد مهدیزاده

کارشناس ارشد علوم اجتماعی

و پژوهشگر مطالعات شهری

طرح مسأله

چکیده

تمدن بشری در آغاز قرن بیست و یکم با شتاب به سمت نوعی «تمدن شهری» پیش می‌رود که بارزترین نمود آن شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها است. اصولاً رشد پدیده جهانی شدن رابطه تنگاتنگ با توسعه شهرنشینی و به‌ویژه گسترش کلان‌شهرها و شهرمنطقه‌ها دارد. این وضعیت منحصر به کشورهای توسعه یافته نیست، بلکه فرایندی است که در سراسر جهان (کشورهای شمال و جنوب) مشاهده می‌شود. اقتصاد نوین جهانی و جامعه اطلاعاتی شکل جدیدی از سکونتگاه‌های بزرگ انسانی و شیوه زندگی شهری را پدید آورده است، که خوب یا بد، بیشترین جمعیت جهان را به سمت خود جذب می‌کند و به نظر می‌رسد که شکل اصلی زندگی جوامع انسانی را در آینده تشکیل می‌دهد. این چشم‌انداز نه‌چندان روشن‌بین و امیدهای زیادی را برای آینده شهرنشینی و شهرسازی در جهان ایجاد کرده است.

یکی از چالش‌های گسترش شهرنشینی در جهان، رشد سریع شهرنشینی و کلان‌شهرها در جهان سوم است. طبق برخی بررسی‌ها میزان رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه، سه تا پنج برابر کشورهای توسعه یافته است. در دوره ۱۹۹۰-۱۹۵۰ جمعیت شهری جهان از ۷۳۰ میلیون به حدود ۲/۲ میلیارد نفر رسید، یعنی بیش از سه برابر افزایش یافت. برآورد شده است که بین سالهای ۲۰۲۰-۱۹۹۰ این میزان دو برابر شود

قرن بیست و یکم با شتاب به سمت شهری شدن جهان و جهانی شدن شهرها پیش می‌رود. به‌ویژه رشد شهرنشینی و شهرهای بزرگ در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران از شتاب بیشتری برخوردار است. این وضعیت به یک بحران بزرگ در نحوه مدیریت توسعه شهرنشینی و شهرسازی منجر شده است. از مهمترین چالش‌های توسعه شهرنشینی در ایران باید به مسأله مسکن و اسکان غیررسمی، رشد ناموزون کلان‌شهرها، انحطاط مراکز شهری و بافت‌های قدیمی، و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع زمین اشاره کرد. در این شرایط مدیریت توسعه شهری نیز با انواع چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و نارسایی طرح‌های توسعه و عمران شهری روبه‌رو است. مجموعه این شرایط ایجاب می‌کند که نظام مدیریت توسعه شهری در ایران متحول گردد، اما این تحول به آسانی و به سرعت ممکن نیست. به نظر می‌رسد که این فرایند به یک «دوره گذار» نیاز دارد. محتوای اصلی این دوره گذار عبارت است از تغییر الگوی رایج برنامه‌ریزی جامع - تفصیلی و حرکت به سمت «پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی» که از پویایی، انعطاف‌پذیری و انطباق‌پذیری زیادی برخوردار است.

در این مقاله براساس پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی و با استفاده از تحقیقات انجام شده، برخی از مهمترین راهبردها و راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران، به‌طور خلاصه معرفی شده است.

محورهای برنامه‌ریزی توسعه و آمایش سرزمین در مقیاس ملی بدل شده است. آثار این وضعیت علاوه بر حوزه‌های پژوهشی و کارشناسی در اسناد مهم برنامه‌ریزی ملی مثل سند چشم‌انداز توسعه بیست ساله، برنامه‌های توسعه سوم و چهارم کشور و ضوابط ملی آمایش سرزمین به وضوح تجلی پیدا کرده است. در اینجا به برخی از مهمترین مسائل شهرنشینی ایران اشاره می‌شود.

به‌طور خلاصه جهان بیشتر و بیشتر در حال تبدیل شدن به دنیایی از شهرهای بزرگ است و این شهرها به‌طور فزاینده‌ای در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. این‌گونه توسعه شهری با عوارضی مثل بی‌نظمی فضایی، گسترش فقر و نابرابری، فرسایش و آلودگی محیط زیست، و ناامنی اجتماعی همراه است.

مسئله مسکن و اسکان غیررسمی

رشد سریع شهرنشینی در جهان موضوع تأمین مسکن، با ویژگیها و الزامات زندگی شهری را، به یک معضل انسانی و جهانی تبدیل کرده است. این وضعیت باعث ظهور و گسترش پدیده حاشیه‌نشینی یا اسکان غیررسمی، به‌ویژه در جهان سوم شده است که با انواع آسیب‌های اجتماعی، فضایی و زیست‌محیطی همراه است. طبق برآورد مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد، بیش از ۵۰ درصد ساکنان شهرهای کشورهای کم درآمد و ۳۰ درصد کشورها با درآمد متوسط در سکونتگاه‌هایی زندگی می‌کنند که از حداقل امکانات لازم یک زندگی انسانی محروم‌اند.

در ایران نیز به موازات رشد شهرنشینی در دهه‌های اخیر، سکونتگاه‌های خودرو درون یا مجاور شهرها - به‌ویژه در کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری - به سرعت ایجاد شده و رشد یافته است. برآورد می‌شود حداقل یک هشتم جمعیت شهری کشور (حدود چهار و نیم میلیون نفر) در این سکونتگاه‌های غیررسمی مستقر باشند و تداوم روند موجود، نسبت آن را در ابتدای دهه آینده به یک چهارم جمعیت شهری و تعداد آن را به بیش از دو برابر خواهد رساند. البته به‌طور متوسط در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه، سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران از کمیت و کیفیت مسکن و زیربنای بهتری برخوردارند. اما با توجه به جهانی شدن اقتصاد با پیامدهایی همچون شهری شدن فقر و دو سطحی شدن جامعه و در صورت تداوم این شرایط و چاره نکردن آن، می‌تواند به شکاف بیشتر انتظارات و واقعیات در اجتماعات غیررسمی بینجامد و آنها را محل عصیان و آسیب‌های بیشتر کند.^(۱)

و به بیش از ۴/۶ میلیارد نفر برسد. همین برآوردها نشان می‌دهد بیش از ۹۰ درصد این افزایش جمعیت متعلق به کشورهای در حال توسعه خواهد بود که عمده آنها در شهرهای بزرگ زندگی خواهند کرد. در سال ۱۹۵۰ حدود ۸۳ شهر در دنیا با جمعیتی بالای یک میلیون نفر وجود داشت که تقریباً دو سوم آنها متعلق به کشورهای پیشرفته بود. در سال ۱۹۷۰ تعداد این شهرها به ۱۶۵ و در سال ۱۹۹۰ به ۲۷۲ شهر رسید که دو سوم آنها در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. طبق آمار سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۵ تعداد ۱۰ شهر از ۱۴ کلان‌شهر جهان در کشورهای کمتر توسعه یافته قرار داشتند و پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۱۵ میلادی ۲۲ شهر از ۲۶ شهر بزرگ جهان در مناطق کمتر توسعه یافته واقع باشند.^(۱)

به‌طور خلاصه جهان بیشتر و بیشتر در حال تبدیل شدن به دنیایی از شهرهای بزرگ است و این شهرها به‌طور فزاینده‌ای در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. این‌گونه توسعه شهری با عوارضی مثل بی‌نظمی فضایی، گسترش فقر و نابرابری، فرسایش و آلودگی محیط زیست، و ناامنی اجتماعی همراه است. به همین دلیل موضوع رشد و گسترش کلان‌شهرها و نحوه برنامه‌ریزی و مدیریت آنها به یک مسئله مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح جهان بدل شده و ادبیات مربوط به آن روندی فزاینده پیدا کرده است. در حال حاضر بحران شهرنشینی و شهرسازی در جهان موضوع بازنگری در الگوهای برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری را، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، به یک ضرورت عمومی تبدیل کرده است.

مسائل توسعه شهرنشینی در ایران

در ایران نیز همانند سایر کشورهای جهان، پدیده شهرنشینی در طول چند دهه اخیر با تغییرات عمیق کیفی و کمی روبه‌رو شده است. روندهای کمی نشان می‌دهد که تحولات جمعیتی کشور در سه دهه گذشته با شهرنشینی شتابان و عوارض ناشی از آن روبه‌رو بوده است. نسبت جمعیت شهرنشینی کشور از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۴۷/۳ درصد در سال ۱۳۵۵ و ۵۲/۳ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۶۱/۳۳ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. در همین دوره تعداد شهرها (طبق تعاریف رسمی) از ۱۹۹ شهر در سال ۱۳۵۵ به ۶۱۴ شهر در سال ۱۳۷۵، یعنی بیش از سه برابر، افزایش پیدا کرده است. در حال حاضر تعداد شهرهای ایران از مرز ۱۰۰۰ شهر گذشته است. طبق برخی برآوردها جمعیت ایران در سال ۱۴۰۰ به حدود ۹۰ تا ۱۰۰ میلیون نفر خواهد رسید که حدود ۷۰ درصد آن ساکن شهرها (حدود ۱۳۰۰ شهر) خواهند بود.

تحلیل وضعیت شهرنشینی ایران در حال و روندهای آتی آن نشان می‌دهد که توسعه شهری ایران با انبوهی از مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی، فرهنگی و کالبدی-فضایی روبه‌رو است، که پاسخگویی به آنها به اساسی‌ترین



مسأله رشد کلان شهرها در ایران

مجموعه‌های شهری ایران در افق سال ۱۴۰۰، جمعیتی در حدود ۴۵ میلیون نفر یا قریب نیمی از جمعیت کشور را در خود جای خواهند داد.

طبق برآوردهای جمعیتی در سال ۱۴۰۰ در ایران ۹ شهر با جمعیت بیشتر از یک میلیون نفر وجود خواهد داشت که عبارت‌اند از تهران، مشهد، تبریز، کرج، اصفهان، شیراز، قم، کرمانشاه و اهواز. به علاوه می‌توان انتظار داشت که تا آن زمان حدود ۱۰ شهر دیگر با جمعیت بین ۵۰۰ هزار نفر تا یک میلیون نفر نیز به مجموعه شهری تبدیل شده و یا در شرف آن خواهند بود: زنجان، زاهدان، کرمان، رشت، خرم‌آباد، اراک، همدان، یزد، ارومیه و اردبیل. علاوه بر اینها شهرهای کوچکتری نیز هستند که مثل سنندج، مهاباد و بوکان، قزوین، بندرعباس، آبادان و خرمشهر، مراغه و بناب، آمل و بابل که در سالهای آینده به سمت تشکیل مجموعه شهری حرکت می‌کنند. به این ترتیب کل مجموعه‌های شهری ایران در افق سال ۱۴۰۰، جمعیتی در حدود ۴۵ میلیون نفر یا قریب نیمی از جمعیت کشور را در خود جای خواهند داد.^(۳)

مسأله بافت‌های فرسوده و انحطاط مراکز شهری

رشد سریع شهرنشینی همراه با تغییرات وسیع در شیوه زندگی شهری در ایران باعث ظهور و گسترش پدیده تداخل و تعارض میان توسعه‌های جدید شهری با بافت‌های کهن و مراکز تاریخی شهرهای قدیمی شده است. متأسفانه در روند شهرسازی جدید در بسیاری موارد اجرای طرحهای توسعه شهری به تخریب بافت‌های کهن و از دست رفتن هویت فضایی و ارزش‌های اجتماعی محیط شهری، به‌ویژه مراکز تاریخی و هویتی منجر شده است. این وضعیت نیز به غلبه توسعه بی‌رویه کالبدی، اغتشاش در معماری و منظر، افزایش تراکم و تمرکز، غلبه حرکت سواره، افزایش انواع آلودگیهای زیست‌محیطی، تخریب منابع باارزش طبیعی و میراث فرهنگی و به‌طور خلاصه کاهش کیفیت محیط زندگی شهری انجامیده است. اینک احساس نیاز به هویت فضایی، تعلق مکانی و همبستگی اجتماعی به یک نیاز عمومی شهروندان بدل شده است و عموم مسئولان، مدیران و کارشناسان را به‌جست‌وجوی چاره و راه‌حل برانگیخته است. فعال شدن نهادهای جدید و گسترش مباحث مربوط به طراحی شهری، ساماندهی مراکز شهری، حفظ میراث فرهنگی و غیره، بیانگر حاد شدن مسأله بافت‌های شهری و نیاز مبرم به ساماندهی آنها است.

رشد پدیده کلان‌شهرها در ایران، مثل سایر نقاط جهان و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، فرایندی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد که با آثار و عوارض متضاد همراه است. کلان‌شهرها اگرچه موتورهای رشد و توسعه ملی در شرایط جهانی شدن هستند، اما در عین حال هزینه‌های اجتماعی زیادی مثل رشد بی‌رویه، گسترش فقر و نابرابری، فرسایش محیط‌زیست، ناامنی و تبهکاری و ازدحام به بار می‌آورند. فرایند توسعه کلان‌شهرها معمولاً فراتر از مرزهای رسمی و ضوابط قانونی عمل می‌کند و از این نظر برنامه‌ریزی و مدیریت آنها با چالش‌های جدیدی روبه‌رو است که به رویکردها و راهکارهای دیگر نیاز دارد.^(۴)

مسأله بهره‌برداری بی‌رویه از منابع زمین

زمین بستر اصلی هر نوع توسعه و عمران شهری است، اما زمین منبعی کمیاب و تجدیدنپذیر است که در برابر توسعه سریع شهری و افزایش تقاضاهای خدمات شهری به کالایی گران و سودآور بدل می‌شود و در نتیجه مورد سوداگری و سوءاستفاده قرار می‌گیرد. در حال حاضر همراه با رشد شتابان شهرنشینی در ایران منابع زمین شهری به شدت در معرض بهره‌برداری بی‌رویه و ناپایدار قرار دارد. به همین دلیل در حال حاضر سوداگری زمین به یکی از موانع اصلی بر سر راه توسعه موزون و پایدار شهری بدل شده است. در نظام‌های پیشرفته برنامه‌ریزی فضایی و طبق اصول توسعه پایدار، زمین، نوعی **کالای عمومی و ثروت همگانی** محسوب می‌شود که باید در جهت تأمین نیازهای عامه مردم و اعتلای کیفیت زندگی شهری به کار گرفته شود. تحقق این امر به پشتوانه‌های قانونی نیرومند و مشارکت همه گروههای ذی‌نفع در بهره‌برداری عادلانه از منابع زمین نیاز دارد. تا زمانی که اقتصاد زمین شهری تابع منافع بخش خصوصی و گروههای ذی‌نفوذ است، توسعه شهری نمی‌تواند در جهت پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیطی حرکت کند و تا زمانی که ارزش افزوده ناشی از عمران زمین به نفع شهر و شهروندان به کار گرفته نشود، مدیریت توسعه شهری ناتوان و کم‌تأثیر باقی خواهد ماند.

چالش‌های نظام مدیریت توسعه شهری در ایران

در حال حاضر نظام برنامه‌ریزی فضایی و مدیریت توسعه شهری در ایران با انواع چالش‌ها و تنگناهای متعدد روبه‌رو است که شناسایی آنها لازمه تلاش برای کاهش مسائل و یافتن راهکارهای مناسب برای اصلاح روندهای جاری است. چالش‌های اساسی در این زمینه به قرار زیر است:

الف - چالش‌های اقتصادی - اجتماعی و بازتاب آن در شهرنشینی و شهرسازی

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 تحولات بنیادی و سریع قرار گرفته است. در حال حاضر دگرگونی وسیعی در ساختار و ترکیب کل جمعیت کشور همراه با تحرک وسیع فضایی و اجتماعی مشاهده می‌شود که تمام سکونتگاههای شهری، روستایی و عشایری را در سراسر کشور دچار تغییر، 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 است که هرگونه آینده‌نگری و برنامه‌ریزی برای هدایت و نظارت توسعه کالبدی - فضایی و ساماندهی سکونتگاههای شهری و روستایی را با انبوهی از



مجهولات، تعارضات، احتمالات و اتفاقات ناسازگار مواجه می‌سازد. از جمله می‌توان به رشد سریع مهاجرت و توسعه شهرنشینی، کمبود و گرانی زمین و مسکن، انحطاط بافت‌های تاریخی، رشد اسکان غیررسمی، رشد کلان‌شهرها و روستا - شهرها، تخریب محیط‌زیست و افزایش انواع آلودگی‌ها اشاره کرد. علاوه بر اینها باید از تأثیرات وسیع پدیده جهانی شدن یاد کرد که با تغییرات گسترده در شیوه زندگی و سکونت، ارتباطات، فراغت و تفریح، فناوری، نوع مصرف، استفاده از خودرو، وسایل جدید و غیره همراه شده است. دگرگونی در شیوه معیشت، مصرف، رفت و آمد، تفریح و غیره به سهم خود ضرورت‌های جدیدی را در تحول فضاهای کار، سکونت و زندگی مطرح ساخته است که نوعی شهرنشینی نوین محسوب می‌شود و در نتیجه الگوها، روشها و اشکال جدیدی از توسعه کالبدی - فضایی را به همراه آورده است. بارزترین نمود پدیده جهانی شدن در حوزه شهرنشینی و شهرسازی کشور ما، حاد شدن چالش‌ها میان ارزش‌ها و دستاوردهای جهانی. از یک سو ارزش‌ها و دستاوردهای بومی و سنتی، از سوی دیگر است. این وضعیت باعث فراگیر شدن پدیده بحران هویت در شهرسازی و معماری کشور شده است.

هنوز فرهنگ مناسب شهری و شهروندی

در عرصه‌های مهم زندگی شهری مثل فرهنگ زیست‌محیطی، فرهنگ ترافیک، فرهنگ خودرو، فرهنگ آپارتمان‌نشینی، فرهنگ گردشگری، فرهنگ ورزش و تفریح، فرهنگ مشارکت، فرهنگ برنامه‌ریزی و... پدید نیامده است.

یکی دیگر از نمودهای مهم چالش شهرنشینی و شهرسازی در ایران معاصر پس‌افتادگی فرهنگ شهری از تحولات کالبدی - فضایی است. تقریباً در سراسر شهرهای کشور نهادها، تأسیسات و فعالیتهای جدید شهری شکل گرفته است، ولی هنوز فرهنگ مناسب شهری و شهروندی در عرصه‌های مهم زندگی شهری مثل فرهنگ زیست‌محیطی، فرهنگ ترافیک، فرهنگ خودرو، فرهنگ آپارتمان‌نشینی، فرهنگ گردشگری، فرهنگ ورزش و تفریح، فرهنگ مشارکت، فرهنگ برنامه‌ریزی و... پدید نیامده است.

ب - چالش‌های سازمانی و مدیریتی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در طول پنجاه سال گذشته به‌منظور پاسخگویی به نیازهای برنامه‌ریزی و مدیریت سرزمین به‌تدریج انبوهی از قوانین و مقررات و مجموعه‌ای از سازمانها و نهادها در زمینه توسعه و عمران ملی، منطقه‌ای و شهری شکل گرفته است که هر کدام به

نحوی در تحولات شهرسازی و مدیریت توسعه شهری و روستایی دخالت دارند. از جمله باید به تأسیس سازمان برنامه و بودجه (۱۳۲۷)، قانون شهرداری (۱۳۳۴)، قانون تأسیس وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۱)، قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست (۱۳۵۲)، قانون تأسیس شهرکهای صنعتی (۱۳۵۱)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۶)، اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید (۱۳۶۷)، لایحه قانونی طرح آمایش سرزمین (۱۳۷۱)، قانون سازمان ملی زمین و مسکن (۱۳۷۳)، قانون طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای (۱۳۷۵)، آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران (۱۳۷۸)، قانون برنامه سوم توسعه (۸۳ - ۱۳۷۹)، قانون برنامه چهارم توسعه (۸۸ - ۱۳۸۴) و ضوابط ملی آمایش سرزمین (۱۳۸۳) اشاره کرد. اساسی‌ترین مسأله در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور تقسیم وظایف آن میان دو نوع برنامه‌ریزی (آمایشی - کالبدی) و واگذاری آنها به عهده دو نهاد جداگانه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - وزارت مسکن و شهرسازی) است. با توجه به تداخل وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تهیه و اجرای طرحهای توسعه و عمران سرزمین، تصمیم‌گیری در این زمینه از طرف هیأت دولت به عهده شورای عالی اداری واگذار گردید. این شورا طبق مصوبه ۱۳۷۱/۲/۹ طرح جامع سرزمین را به دو قسمت یکی طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای و دیگری طرح آمایش سرزمین تقسیم کرد و وظیفه تهیه آنها را به ترتیب به وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی واگذار کرد. این مصوبه اگرچه سعی کرده است که وجود اختلاف و ناهماهنگی میان دو نهاد اصلی مسؤول برنامه‌ریزی در کشور را حل کند. ولی واقعیت این است که معضل و چالش اصلی در این زمینه همچنان حل نشده باقی مانده است.

به‌طوری که از مفاد این مصوبه برمی‌آید، هنوز در کشور یک رویکرد مشخص و تعریف رسمی روشن از مفهوم علمی «برنامه‌ریزی فضایی» یا «برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» وجود ندارد. تفکیک وظایف برنامه‌ریزی فضایی به دو نوع طرحهای آمایشی و طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای و واگذاری آنها به نهادهای مختلف سر منشأ پیدایش مجموعه‌ای از مشکلات نظری و اجرایی مثل ابهام در محتوا، وظایف و سلسله‌مراتب طرحهای توسعه و عمران و ناهماهنگی و تداخل در وظایف دستگاههای اجرایی مختلف است که به‌طور فرابخشی، میان‌بخشی و بخشی در فرایند مدیریت توسعه و عمران سرزمین دخالت دارند. طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای دارای چهار سطح ملی (کل کشور)، سطح منطقه‌ای (۱۰ منطقه شامل یک یا چند استان) سطح ناحیه‌ای (۸۵ ناحیه شامل یک یا چند شهرستان) و سطح محلی (طرحهای جامع و تفصیلی) شهری است. بررسی روندهای جاری نشان می‌دهد که روال تهیه و اجرای طرحهای کالبدی ملی - منطقه‌ای از یک نظام هماهنگ در

چارچوب وظایف تعریف شده در سطوح چهارگانه برخوردار نیست، به طوری که در غیاب طرح آمایش سرزمین فقط دو سه طرح کالبدی منطقه‌ای تهیه شده و همچنین بدون وجود طرح‌های منطقه‌ای بالادست (۱۰ منطقه در کشور) تعداد زیادی طرح‌های ناحیه تهیه شده و یا در دست تهیه است.

در حال حاضر براساس آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای منطقه‌ای و ملی (مصوب هیأت وزیران، ۷۸/۱۰/۱۲) تعداد سیزده نوع طرح توسعه و عمران در کشور، به‌طور رسمی و قانونی وجود دارد که عبارت‌اند از: ۱- طرح جامع سرزمین ۲- طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای ۳- طرح توسعه و عمران ناحیه‌ای ۴- طرح مجموعه شهری ۵- طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی ۶- طرح جامع شهر ۷- طرح هادی شهر ۸- طرح‌های تفصیلی ۹- طرح هادی روستایی ۱۰- طرح‌های ویژه ۱۱- طرح شهرهای جدید ۱۲- طرح شهرک‌های مسکونی ۱۳- طرح سایر شهرکها. (۵)

این طرح‌ها با انگیزه‌ها و اهداف مختلف و در شرایط زمانی متفاوت شکل گرفته‌اند و به همین دلیل از همبستگی و هماهنگی لازم و کافی برخوردار نیستند و حتی در برخی موارد با یکدیگر تداخل و همپوشانی دارند. در واقع این طرح‌ها در مجموع خود فاقد یک پشتوانه نظری جامع و رویکرد نظام‌مند است و به همین دلیل به یک بازنگری اساسی، از مقیاس کلان تا خرد، نیاز دارد.

عمرانی شهری صورت گرفته است، ولی هنوز نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در یک حالت بی‌ثبات و بحرانی به‌سر می‌برد و پاسخگوی نیازها و تحولات جدید نیست.

مسئله اصلی این است که اصولاً الگوی رایج طرح‌های توسعه شهری در ایران (جامع - تفصیلی) مبتنی بر الگوهای است که مبنای آنها سالها است که در خاستگاه خود (اروپا و آمریکا) به‌طور کلی بی‌اعتبار و منسوخ شده است. در کشورهای غربی از دهه ۱۹۷۰ به بعد رویکرد برنامه‌ریزی جامع - عقلانی، به‌عنوان یک رویکرد آمرانه، ایستا و صرفاً کالبدی و مهندسی، جای خود را به رویکردهای نوینی داده است که گرایش به تفکر راهبردی، تنوع طرح‌ها و روشها، اهداف اجتماعی، توسعه پایدار، مدیریت محلی و معیارهای کیفی دارد.

اساسی‌ترین مسأله در نظام برنامه‌ریزی فضایی کشور تقسیم وظایف آن میان دو نوع برنامه‌ریزی (آمایشی - کالبدی) و واگذاری آنها به عهده دو نهاد جداگانه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی) است.

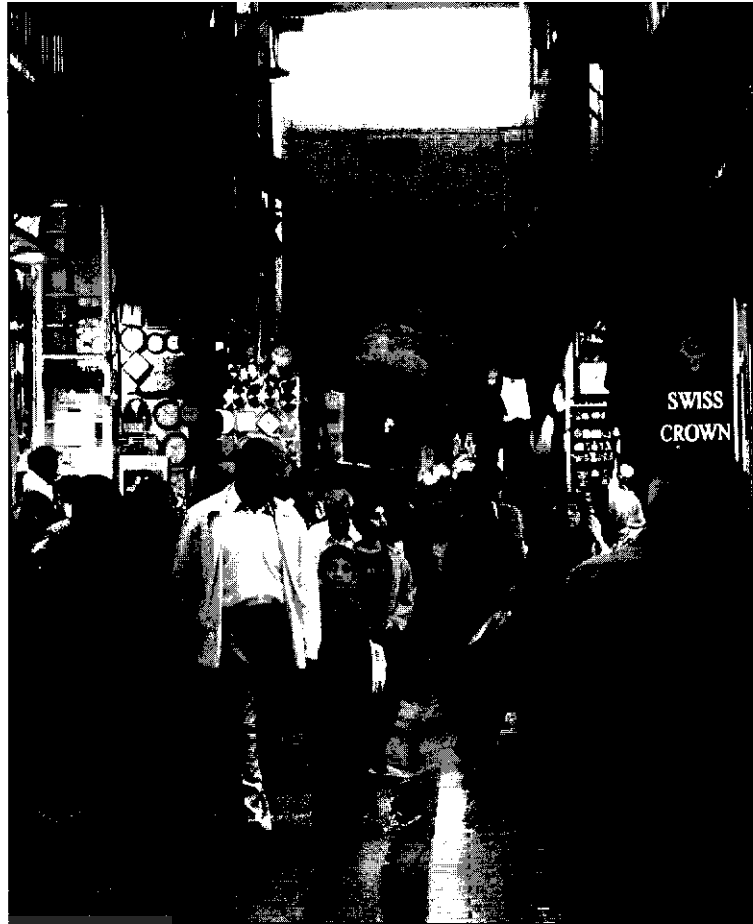
برخلاف برخی برداشتها، مشکلات طرح‌های جامع - تفصیلی رایج در کشور فقط ناشی از کمبودها و نارسایی‌های روش‌شناسی و مدیریت اجرایی نیست، بلکه تا حدود زیادی ریشه در ماهیت رویکرد برنامه‌ریزی جامع - عقلانی دارد. رویکرد برنامه‌ریزی جامع و الگوی عملی آن به صورت طرح‌های جامع - تفصیلی به دلیل اینکه از جهت نظری بر اصول عقلانی و تحلیل منطقی و از جهت کاربردی بر نگرش کالبدی استوار است، ضرورتاً گرایش به رویکرد آمرانه، اندیشه‌های مهندسی و معیارهای کمی دارد. حاصل این رویکرد این است که سرنوشت تمام حیات پیچیده شهر و نیازهای متنوع انبوه شهروندان در چارچوب نقشه‌های کاربردی زمین و جدولهای خشک سرانه‌ها و ضوابط یکنواخت منطقه‌بندی محدود و محصور می‌گردد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که اساس الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی و طرح‌های مشابه آن مبتنی بر پیش‌فرض‌ها و نظراتی است که اصولاً مغایر با طبیعت پیچیده و پویای شهر و شهروندان است و به همین دلیل نمی‌تواند در عمل به تحقق در آید. به‌طور خلاصه می‌توان مشکلات و کمبودهای الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی رایج در ایران را به سه گروه تقسیم کرد:

- ۱- مسائل و مشکلات نظری طرح‌های جامع - تفصیلی
- ۲- مشکلات روش‌های تهیه و تصویب طرح‌های جامع - تفصیلی
- ۳- مسائل و مشکلات اجرایی طرح‌های جامع - تفصیلی (۷)

ج - چالش‌های روش‌های تهیه طرح‌های توسعه و عمران با تأسیس سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۲۷ مبنای برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تحت تأثیر شرایط سیاسی، اقتصادی و فکری آن زمان، براساس رویکرد برنامه‌ریزی جامع - عقلانی استوار شد که به کمک مشاوران خارجی (دولت آمریکا و دانشگاه هاروارد) جنبه رسمی و قانونی به خود گرفت و در طول اجرای برنامه‌های عمرانی پنجساله به تدریج اساس قوانین و تشکیلات شهرسازی کشور، بنیاد گذاشته شد. (۶)

در واقع در طول دو دهه ۱۳۲۰ و ۱۳۵۰ نظام شهرسازی کشور براساس نقش محوری دولت مرکزی و دخالت و نظارت مستقیم وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور شکل گرفت و الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی و هادی در سراسر شهرهای کشور، به‌عنوان ابزار هدایت و نظارت توسعه و عمران شهری به کار گرفته شد.

بعد از انقلاب اسلامی ایران، اگر چه تغییرات بنیادی در ساختارهای سیاسی و اجتماعی کشور صورت گرفت، ولی بنا به علل مختلف، تغییر اساسی در نظام برنامه‌ریزی و شهرسازی کشور به وجود نیامد و همچنان رویکرد برنامه‌ریزی جامع و الگوی طرح‌های جامع - تفصیلی، با وسعت بیشتر، ادامه پیدا کرد. در سالهای پس از انقلاب، اگرچه اقدامات اصلاحی متعددی در جهت بهسازی نظام مدیریت توسعه و



بعد از انقلاب اسلامی ایران، اگر چه تغییرات بنیادی در ساختارهای سیاسی و اجتماعی کشور صورت گرفت، ولی بنا به علل مختلف، تغییر اساسی در نظام برنامه‌ریزی و شهرسازی کشور به وجود نیامد.

این نهادهای مختلف و تداخل وظایف و اقدامات آنها در سلسله‌مراتب عمودی و افقی مدیریت توسعه و عمران شهری و منطقه‌ای، یکی از مشکلات ساختاری مدیریت توسعه شهری در ایران محسوب می‌شود. چرا که مدیریت توسعه شهری ماهیتاً یک فعالیت و فرایند میان‌بخشی است و قابل تجزیه به عناصر مجزا از یکدیگر نیست. از طرف دیگر ضعف نهادهای برنامه‌ریزی و مدیریت محلی (شهرداری‌ها و شوراهای شهر) و محدودیت اختیارات و مسؤولیت‌های آنها در روند تهیه، تصویب و اجرای طرحهای توسعه شهری باعث تسلط برنامه‌ریزی متمرکز و آمرانه و مانع جلب مشارکت و همکاری بخش خصوصی و نیروهای محلی مؤثر در توسعه و عمران است.

د- چالش‌های اجرایی طرحهای توسعه شهری

در روال رایج کنونی، مراحل تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری یک فرایند واحد تلقی نمی‌شود و وظایف تهیه و اجرای طرحها میان نهادهای مختلف تقسیم شده است. به همین دلیل میان فعالیتهای مربوط به تهیه و تصویب طرح، از یک طرف، و فعالیتهای مربوط به اجرای آنها، از طرف دیگر، همبستگی و هماهنگی لازم وجود ندارد. از جنبه دیگر تهیه طرحهای توسعه شهری مبتنی بر مطالعات وسیع جغرافیایی، جمعیتی، کالبدی، حمل و نقل و غیره است که توسط مهندسان مشاور انجام می‌شود، ولی آنها نقشی در نحوه اجرای طرحها به عهده ندارند و دستگاههای اجرایی نیز فاقد امکانات کافی برای پیگیری و تحقق طرحها هستند. همچنین با اینکه طرحهای توسعه شهری دارای ماهیت میان‌بخشی است، با توجه به نظام مدیریت اجرایی کشور هنوز سازوکار مناسب برای این منظور وجود ندارد. اگرچه طبق قانون «شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» از یک ترکیب میان‌بخشی برخوردار است، ولی در عمل وظایف دستگاههای اجرایی به صورت بخشی تعیین می‌شود و به همین دلیل تقسیم کار روشن و همکاری تعریف شده‌ای در این زمینه نداریم. در حال حاضر وزارتخانه‌ها و نهادهای مختلف مثل وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شرکت شهرک‌های صنعتی، شرکت عمران و بهسازی شهری و سایر دستگاههای اجرایی و بخشی هر کدام به نحوی در فرایند توسعه و عمران شهری دخالت دارند. تعدد قوانین و تشکیلات

به سوی پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی

اصطلاح پارادایم (Paradigm) یا انگاره که در دو سه دهه اخیر رواج عام پیدا کرده است، معمولاً در این معنا به‌کار می‌رود که هرگونه شناخت علمی فاقد قطعیت و عینیت است و تابع نیازها، پرسش‌های اساسی و شرایط اجتماعی در هر دوره معین تاریخی است و بنابراین اعتباری نسبی و تغییرپذیر دارد. براساس این مفهوم دانش برنامه‌ریزی نیز نمی‌تواند ادعای جامعیت، قطعیت و ثبات داشته باشد و در نهایت بیانگر نیازها و منافع و مصالحی است که جوامع انسانی، در شرایط کنونی با آن روبرو هستند. از این دیدگاه می‌توان گفت که با تغییر شرایط جهانی و وضعیت جوامع انسانی، از جمله جوامع شهری، دیگر نظریه برنامه‌ریزی جامع عقلانی اعتبار و ارزش تاریخی خود را از دست داده است. به همین دلیل در طول چند دهه اخیر انواع رویکردها و جنبش‌های جدید در عرصه برنامه‌ریزی و طراحی شهری پدید آمده است که برخاسته از نیازها، پرسش‌ها و امکانات جدید است. از مهمترین این رویکردها و گرایش‌ها می‌توان به برنامه‌ریزی گام به گام، برنامه‌ریزی حمایتی، برنامه‌ریزی عدالت‌خواه، برنامه‌ریزی سیستمی، برنامه‌ریزی فرایندی، برنامه‌ریزی پاسخگو، برنامه‌ریزی دمکراتیک، برنامه‌ریزی ارتباطی و برنامه‌ریزی مشارکتی اشاره کرد. هر یک از این رویکردها و گرایش‌ها بر جنبه‌ها و ابعاد خاصی از فعالیت برنامه‌ریزی شهری (شناختی، اجتماعی، سیاسی، اجرایی و غیره) نظر دارند که هر کدام به سهم خود علاوه بر نقد تجارب گذشته، چشم‌اندازهای تازه‌ای به سمت آینده گشوده‌اند.



ویژگیهای پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی

پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی به تبع خاستگاه نظری و اجتماعی خود از دانش‌های عام فلسفی و فکری و نیز جنبش‌های سیاسی و اجتماعی مثل نظریه سیستم‌ها، نظریه تصمیم، نظریه مشارکت، نظریه توسعه پایدار، نظریه عدالت اجتماعی، نظریه زیست بوم‌گرایی، نظریه جامعه و دولت مدنی، نظریه دموکراسی، نظریه شهروندی و... تأثیر پذیرفته است و به همین دلیل تا حدود زیادی محصول خرد جمعی و تجارب جامعه بشری است و هدف نهایی آن نیز، تأمین توسعه پایدار و اعتلای کیفیت زندگی برای تمام شهروندان جهان است. با این ملاحظات مفهوم و گستره پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی بسیار فراتر از مفاهیم الگوی طرح‌های توسعه شهری و روش‌های فنی و مطالعاتی است و از جامعیت، انطباق‌پذیری و تعمیم‌پذیری در مقیاس جهانی برخوردار است. پارادایم راهبردی مستلزم توجه و به‌کارگیری همه عواملی است که در بهسازی محیط زندگی انسان مؤثر است و شامل دیدگاه‌ها، ارزش‌ها، قوانین، تشکیلات، روش‌ها، شیوه اجرایی و... می‌شود. براساس پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی انواع و اشکال نظام‌های مدیریت توسعه شهری در کشورهای مختلف با توجه به شرایط، نیازها و امکانات آنها شکل گرفته است که رو به گسترش و تکامل دارد.

در حال حاضر در نظام‌های پیشرفته برنامه‌ریزی شهری انواع طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای با نام‌های مختلف مثل طرح آمایش، طرح عمومی، طرح کاربری زمین، طرح راهبردی، طرح ساختاری و حتی طرح جامع تهیه و اجرا می‌شود که با وجود تفاوت‌های بارز در نظام قانونی، سلسله‌مراتب، روش‌های تهیه و نهادهای اجرایی و... از نظر ماهوی به هم شبیه هستند.

با توجه به مجموعه تحولات نظری و تجارب عملی، در چند دهه اخیر، می‌توان گفت که اینک پارادایم جدیدی در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری شکل گرفته است که رو به گسترش و تکامل دارد. از این پارادایم جدید با عناوین مختلف مثل برنامه‌ریزی پسامدرن، برنامه‌ریزی دمکراتیک، برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی راهبردی و... نام برده می‌شود. به نظر می‌رسد که در میان این عناوین مختلف، اصطلاح «برنامه‌ریزی راهبردی» با توجه به غنای مفهومی و رواج گسترده آن در متون شهرسازی جهان و ایران، از گویایی و رسایی بیشتری برخوردار است. لازم به یادآوری است که اصطلاح «برنامه‌ریزی راهبردی» امروزه در مفهومی وسیع‌تر از معنای اولیه پیدایش خود (در چند دهه پیش)، به کار می‌رود و حوزه وسیعی از تفکر، مدیریت و اجرا را شامل می‌شود و بسیاری از مفاهیم مرتبط را به خود جذب کرده و بسط داده است.

در یک تعریف ساده و خلاصه می‌توان گفت که پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری با اتکا به اصول توسعه پایدار، در برگرفته مجموعه‌ای از فعالیتهای انسانی در جهت توسعه همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی جوامع شهری است. محورهای اصلی این پارادایم بر ترسیم چشم‌انداز، تدوین اهداف توسعه، رویارویی همه‌جانبه و منظم با مسائل اساسی شهر (موضوعات اساسی و ساختاری شهر)، استفاده بهینه و اثربخش از منابع کمیاب (حفاظت و اعتلای کیفیت محیط) و دستیابی به نتایج مناسب برای عموم و مهمتر از همه تأکید بر اجرای موفقیت‌آمیز استوار است.

در مباحث بعدی برخی از ویژگیها و اصول پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی و چگونگی استفاده از آن در شرایط ایران به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

وجه مشترک انواع این نظام‌ها و طرحها دوری از رویکرد جامع-تفصیلی (به شیوه سنتی) و به‌کارگیری دیدگاهها و اصول پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی است. بنابراین لازم به یادآوری است که هرگونه استفاده درست از پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی مستلزم شناخت عمیق و انطباق مبانی آن با شرایط ویژه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است و هرگونه گرفته‌برداری و تقلید سطحی از الگوهای عملی آن در سایر کشورها، با ماهیت پارادایم راهبردی منافات دارد.

در یک تعریف ساده و خلاصه می‌توان گفت که پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری با اتکا به اصول توسعه پایدار در برگیرنده مجموعه‌ای از فعالیت‌های انسانی در جهت توسعه همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی جوامع شهری است.

با وجود این باید پذیرفت که تجارب نظام‌های مختلف برنامه‌ریزی در کشورهای پیشرفته و نیز تجارب و رهنمودهای سازمان‌های بین‌المللی در پیدایش و گسترش پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی نقشی بسیار مؤثر داشته است. از جمله این تجارب می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تجارب انگلستان در زمینه تقویت برنامه‌ریزی محلی، تنوع طرحها، تکامل طراحی شهری، تدوین انواع قوانین و راهنماها و...
- تجارب فرانسه در مدیریت آمایش سرزمین، تشکیل نهادها در سطوح مختلف برنامه‌ریزی، ابداع انواع طرحها و...
- تجارب ایالات متحده آمریکا در همکاری بخش عمومی و خصوصی، ابداع روشها و فنون جدید، تدوین ضوابط و معیارها و...
- تلاش‌های سازمان ملل متحد در زمینه توسعه پایدار، مدیریت کلان‌شهرها، تدوین دستور کار ۲۱ و...
- تلاش‌های بانک جهانی در زمینه ایجاد «سازمان ائتلاف شهرها» و تدوین «راهبرد توسعه شهر» (CDS) و...

البته نباید فراموش کرد که به‌کارگیری پارادایم راهبردی، با توجه به پویایی و ابعاد گسترده آن، در عمل کاری ساده و آسان نیست و به‌ویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته به زنجیره‌ای از پیش‌شرطها و زیرساخت‌های مناسب نیاز دارد. در واقع برنامه‌ریزی راهبردی و طرحهای راهبردی توسعه شهری مستلزم ایجاد تفکر راهبردی، قوانین راهبردی، تشکیلات راهبردی، مدیریت راهبردی و رویه‌های راهبردی است.

اصول پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی

به‌طور کلی پارادایم برنامه‌ریزی راهبردی با درس‌آموزی از تجارب گذشته و با توجه به انبوه نیازهای انسانی و محدودیت دانش و امکانات ما برای پاسخگویی به آنها بر مبانی زیر استوار است:

الف - تحول در اهداف و وظایف دانش شهرسازی

سازمان و کارکرد جوامع شهری از بالاترین سطح پیچیدگی و پویایی برخوردار است و به همین دلیل شناسایی کامل و دخالت وسیع در ساز و کار آن بسیار دشوار و در برخی زمینه‌ها غیرممکن است. از این نظر باید پذیرفت که شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری یک دانش میان‌رشته است که به جای قوانین قطعی و رفتارهای ثابت با مجموعه‌ای از متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و دخالت انبوه عوامل احتمال‌پذیر و پیش‌بینی‌ناپذیر سر و کار دارد. با این نگرش دانش شهرسازی به‌طور فزاینده‌ای به حوزه علوم انسانی و اجتماعی نزدیکتر شده و پاسخگویی به نیازهای توسعه پایدار، کیفیت زندگی، عدالت اجتماعی، حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی را در دستور کار خود قرار داده است. بر این اساس وظایف برنامه‌ریزی و طراحی شهری، دیگر تعیین ساختار کالبدی - فضایی شهرها براساس گزاره‌های قطعی و علمی محض نیست، بلکه تلاشی جمعی، آگاهانه و مستمر برای تأثیرگذاری در روندها و گرایش‌های واقعی به‌منظور بهسازی محیط زندگی انسانی است.

ب - تأکید بر انعطاف‌پذیری و انطباق با شرایط بومی و محلی جوامع شهری، با وجود همه ارتباطات جهانی، ملی و منطقه‌ای، در نهایت خصلت محلی و بومی دارند و باید به نیازهای محلی و هویت بومی پاسخ دهند. از این نظر در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و عمران شهری الگوی واحدی وجود ندارد و هر کشور و هر شهر باید نظام مدیریت توسعه شهری خود را در انطباق با شرایط ویژه خود انتخاب کند. به تعبیر نظریه‌پردازان جغرافیای انسانی و جامعه‌شناسی شهری هر نوع برنامه‌ریزی در شرایط کنونی مستلزم در نظر گرفتن دیالکتیک فرایند جهانی شدن، از یکسو، و فرایند بومی بودن، از سوی دیگر است.

ج - تأکید بر فرایند مدیریت اجرایی و مشارکت جامعه شهری متعلق به همه شهروندان است و برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری با فعالیت و منافع نیروها و گروههای مختلف و متعارض اجتماعی سروکار دارد. بنابراین ضرورت‌های مربوط به تأمین توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و منافع عمومی ایجاب می‌کند که به نحوی میان نیروهای مؤثر و مختلف در حد ممکن همکاری و وفاق برقرار گردد. عوامل

۱- دوران گذار از رویکرد برنامه‌ریزی جامع

به پارادایم راهبردی در ایران

پارادایم راهبردی متکی به زمینه‌ها و زیرساخت‌هایی است که بسیاری از آنها هنوز در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، وجود ندارد و یا قوام کافی پیدا نکرده است. در واقع روال کنونی شهرسازی کشور بر مجموعه‌ای از قوانین، تشکیلات و رویه‌های اجرایی ریشه‌دار استوار است که بر اساس دیدگاهها و روشهای الگوی طرح جامع - تفصیلی شکل گرفته‌اند. بدیهی است که تغییر سریع قوانین، تشکیلات و رویه‌های شهرسازی به آسانی و در کوتاه‌مدت ممکن نیست و به یک رشته اصلاحات و اقدامات تدریجی و طولانی، به‌عنوان یک «دوره انتقالی و گذار» در عرصه‌های مختلف (قانونی، اداری، فنی، اجرایی و...) نیاز دارد.

در سالهای اخیر نخستین گام‌ها در این راستا برداشته شده است که از مهمترین آنها باید به انعکاس اهداف و مفاهیم توسعه پایدار مثل حفاظت محیط‌زیست و میراث فرهنگی، تقویت نقش برنامه‌ریزی محلی، افزایش اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای... در قانون‌های برنامه سوم و چهارم توسعه کشور اشاره کرد. همچنین تدوین قوانین و مقررات جدید در زمینه مدیریت توسعه شهری و آمایش سرزمین مثل تهیه طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای و ناحیه‌ای، طرحهای مجموعه شهری، آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران، ضوابط آمایش سرزمین، ضوابط ساماندهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی، ضوابط بهسازی بافتهای شهری و مانند اینها، در مجموع بیانگر آغاز تحول در نظام مدیریت توسعه شهری محسوب می‌شود.

با توجه به این ملاحظات، به‌منظور پرهیز از پراکنده‌کاری و دوباره‌کاری و تسهیل و تسریع و تکمیل این دوره گذار لازم است که فرایند اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری یک برنامه کلان در سطح ملی تلقی گردد و پیش‌شرطهای آن در قالب پروژه‌های مشخص تعریف و پیگیری شود. از جمله پروژه‌های مهم این برنامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- پروژه تدوین قانون جامع شهرسازی کشور

۲- پروژه تدوین قانون جامع زمین

۳- پروژه اصلاح و تقویت نظام مدیریت شهری

۴- پروژه ایجاد نظام هماهنگ در انواع طرحهای توسعه

با توجه به این شرایط گذار باید پذیرفت که اگرچه به‌کارگیری پارادایم راهبردی در ایران بسیار دشوار است، ولی به نظر می‌رسد که تنها راه برون‌رفت از وضعیت کنونی حرکت در این مسیر خواهد بود. اما این حرکت فرایندی درازمدت و تدریجی است که به ایجاد زیرساخت‌های لازم و پشتوانه‌های عینی و درس‌آموزی هوشمندانه از تجارب جهانی و انطباق آن با شرایط ملی و بومی نیاز دارد.

و نیروهای اصلی تأثیرگذار و تأثیرپذیر در توسعه و عمران شهری عبارت‌اند از: بخش دولتی، بخش عمومی، بخش خصوصی، نهادهای حرفه‌ای و تشکلهای غیردولتی. بنابراین موفقیت و رسالت برنامه‌ریزی شهری در گرو ایجاد زمینه‌های مناسب برای جلب همکاری و تفاهم نیروهای واقعی مؤثر در توسعه و عمران شهر است. به یک تعبیر فعالیتهای برنامه‌ریزی وقتی مفهوم و معنا پیدا می‌کند که در عمل از موفقیت نسبی برخوردار گردد.

شرایط اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران

به‌طور کلی می‌توان گفت که امروزه دو دیدگاه اصلی در زمینه مباحث و مسائل شهرسازی کشور وجود دارد. دیدگاه اول بر این اعتقاد است که چون پیش‌شرطهای لازم برای تحول و اصلاح نظام شهرسازی کشور فراهم نیست، بنابراین اصولاً ورود به نوگرایی و به‌کارگیری الگوهای جدید در برنامه‌ریزی و طراحی شهری کاری نادرست است و باید به بهبود روال جاری پرداخت. دیدگاه دوم بر این نظر است که کشور ما جزئی از جهان است و تحت تأثیر پدیده جهانی شدن و گسترش سریع شهرنشینی قرار دارد. در این وضعیت ما چه بخواهیم و چه نخواهیم در عمل در مسیر تغییر و تحول قرار گرفته‌ایم و نظام موجود به هیچ وجه پاسخگوی نیازهای جدید شهرنشینی و شهرسازی نیست. با توجه به مباحث پیش می‌توان دریافت که این دیدگاه دوم انطباق بیشتری با شرایط واقعی کشور دارد، اما مسأله مهم این است که چگونه می‌توان در این راستا گام برداشت.



راهکارهای اصلاح نظام توسعه و عمران شهری در ایران

ردیف	حوزه کارکردی	راهکارهای عمده
۱	سیاستگذاری	<ul style="list-style-type: none"> • تقویت نقش نهادهای میان بخشی (شورای عالی شهرسازی - سازمان مدیریت و برنامه ریزی) • تقویت همکاری دستگاههای بخشی (وزارت مسکن، وزارت کشور، محیط زیست، میراث فرهنگی و گردشگری...)
۲	هدایت و راهنمایی	<ul style="list-style-type: none"> • انتشار، تکمیل و ترویج اسناد کلان توسعه و عمران ملی و منطقه ای و ناحیه ای • تهیه انواع راهنماهای توسعه و عمران شهری در مقیاس ها و موضوعات مختلف برای مشاوران، مسؤولان و مردم
۳	شیوه تهیه طرحها	<ul style="list-style-type: none"> • اصلاح محتوای طرحهای توسعه و عمران شهری • تقویت نقش طراحی شهری در طرحهای توسعه • اصلاح روشها و فنون مطالعاتی و برنامه ریزی • اصلاح شیوه تدوین اسناد طرحهای توسعه • بهبود وضعیت نهادهای تهیه کننده طرح (مشاوران)
۴	نظارت بر روند تهیه طرحها	<ul style="list-style-type: none"> • تقویت نقش وزارت مسکن و شهرسازی • تقویت نقش شورای برنامه ریزی استان و کارگروه شهرسازی • تقویت نقش شهرداریها و شوراهای اسلامی
۵	بررسی و تصویب	<ul style="list-style-type: none"> • تقویت نهادهای استانی و محلی در بررسی و تصویب طرحها • اعمال رویکرد راهبردی در بررسی و تصویب طرحها • تقویت رویکرد میان بخشی در بررسی و تصویب طرحها • تدوین راهنمای نحوه تدوین و ارائه اسناد
۶	اجرای طرحها	<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد نظام هماهنگ در سلسله مراتب تصمیم گیری و اجرا • تقویت هماهنگی و همکاری میان دستگاههای بخشی مؤثر • تقویت نقش مدیریت محلی، بخش خصوصی و مشاوران در اجرا
۷	نظارت بر اجرا	<ul style="list-style-type: none"> • تدوین آیین نامه جامع و یکپارچه در نحوه نظارت بر اجرا • ایجاد سازوکاری برای نظارت نهادهای غیردولتی
۸	بازنگری و اصلاح	<ul style="list-style-type: none"> • پیش بینی نحوه بازنگری و اصلاح در اسناد طرحها • تجهیز دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ به ابزار ارزیابی و بازنگری • تعیین جایگاه حقوقی مشاوران در زمینه بازنگری و اصلاح طرحها

۲- راهبردهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران طبق تحقیقات انجام شده می‌توان تمام فعالیت‌های مربوط به مدیریت توسعه شهری در ایران را به هشت حوزه کارکردی تقسیم کرد. بر همین اساس مجموعه مسائل و مشکلات توسعه شهری در ایران نیز قابل طبقه‌بندی در همین هشت حوزه است. بنابراین می‌توان راهبردهای اصلی اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری را به شرح زیر در حوزه‌های یاد شده معرفی و پیشنهاد کرد:

- ۱- بازنگری در شیوه سیاستگذاری در طرحهای توسعه شهری
- ۲- بازنگری در شیوه هدایت و راهنمایی طرحها
- ۳- بازنگری در شیوه تهیه طرحها و فرایند مطالعات آنها
- ۴- بازنگری در شیوه نظارت بر فرایند تهیه طرحها
- ۵- بازنگری در شیوه بررسی و تصویب طرحها
- ۶- بازنگری در شیوه اجرای طرحها
- ۷- بازنگری در شیوه نظارت بر اجرای طرحها
- ۸- بازنگری در شیوه اصلاح و تجدیدنظر طرحها^(۸)

- پیگیری اهداف برنامه چهارم در زمینه توسعه شهری
- تدوین دستور کار ملی توسعه پایدار
- آموزش و ترویج تجارب جدید
- فعال کردن شهرداری‌ها و شوراهای
- بهبود وضع مشاوران و نهادهای حرفه‌ای
- بهره‌گیری از بخش خصوصی و تشکلهای غیردولتی
- اصلاح انواع شرح خدمات طرحهای توسعه
- تدوین و انتشار انواع راهنماهای توسعه شهری

۳- راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری

با توجه به مجموعه مباحث پیشین می‌توان راهکارهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری را در هشت حوزه کارکردی، طبقه‌بندی کرد و در یک برنامه‌ریزی هماهنگ به پیگیری و تحقق آنها پرداخت. محورهای اصلی این راهکارها به‌طور خلاصه در جدول پیوست منعکس شده است.^(۹)

پی‌نوشت

- ۱- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: اسکات، آلن جان، شهر - منطقه‌های جهانی، ترجمه پانته آ لطفی، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۷۴.
- ۲- وزارت مسکن و شهرسازی، سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی، (مصوب هیأت وزیران، بهمن ۸۲)، سازمان عمران و بهسازی شهری، تهران، ۱۳۸۳.
- ۳- کمال اظهاری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، طرح تعریف مجموعه‌های شهری و تعیین شاخصهای تعیین آن در ایران، ۱۳۷۹، ص ۱۶۶.
- ۴- برای اطلاع بیشتر از نقش کلان‌شهرها در آینده رجوع شود به: جواد مهدیزاده، «تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلان‌شهرها»، مدیریت شهری، شماره ۱۷، بهار ۱۳۸۳.
- ۵- وزارت مسکن و شهرسازی، مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی، جلد اول، ۱۳۸۳، ص ۴۱ به بعد.
- ۶- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: جک لود، تاس، اچ. برنامه‌ریزی در ایران، براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران، ترجمه علی اعظم محمدیگی، نشر نی، ۱۳۷۷.
- ۷- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری - تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، مدیر تحقیق جواد مهدیزاده، تهران، ۱۳۸۲، بخش چهارم.
- ۸- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری: «طرح تحقیقاتی اصلاح روشهای عملی تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران»، مهندسان مشاور فرهاد، (مدیر تحقیق حسین پیرزاده)، در دست انجام.
- ۹- برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: «طرح تحقیقاتی اصلاح روشهای عملی تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران»، پیشین.

وظایف برنامه‌ریزی و طراحی شهری، دیگر

تعیین ساختار کالبدی - فضایی شهرها
براساس گزاره‌های قطعی و علمی محض نیست، بلکه تلاشی جمعی، آگاهانه و مستمر برای تأثیرگذاری در روندها و گرایش‌های واقعی به‌منظور بهسازی محیط زندگی انسانی است.

با توجه به مباحث یاد شده، می‌توان راهبردهای اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در کشور را به دو دسته «راهبردهای درازمدت» و «راهبردهای کوتاه‌مدت» تقسیم کرد.

الف - راهبردهای درازمدت

- اصلاح نظام برنامه‌ریزی فضایی در کشور
- تدوین قانون جامع شهرسازی
- تدوین قانون جامع استفاده از زمین
- تکمیل نظام سلسله‌مراتبی طرحهای توسعه و عمران
- اصلاح و تقویت نظام مدیریت شهری در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی
- بازنگری در نقش مهندسان مشاور
- تدوین قوانین و راهنماهای توسعه پایدار شهری

ب - راهبردهای کوتاه‌مدت

- احیا و پیگیری قوانین موجود به‌منظور توسعه پایدار
- تقویت همکاری نهادهای موجود