

پشت و پرده



مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی لزوماً همان
سادگی مسائل علوم تجربی را ندارند. پیچیدگی سازمان
یافته (نهادینه) این دسته مسائل آنها را از مسائل دیگر
عرصه‌ها متمایز می‌سازد. سه رویکرد سیستمی،
استراتژیک و اقتصابی نتیجه تلاش‌های سازمان یافته‌ای
هستند که در سیر تحول تفکر و عمل برنامه‌ریزی و
مدیریت، هریک از طریق ابزارها و روش‌هایی در بی
چیرگی بر این دسته از مسائل برآمده‌اند و هر کدام
کما بیش موقفيت‌خایی نیز به دست آورده‌اند. اما
پیچیدگی، عدم قطعیت، ابهام، وجود بیوندهای درونی و
چیزهایی از این دست در بین مسائل برنامه‌ریزی، یافتن
راه حل برای آنها را سیار دشوار ساخته است. در آغاز قرن
جدید به نظر می‌رسد انگاره‌هایی چون برنامه‌ریزی مبتنی
بر همکاری و برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی و نیز
ایده حکمرانی خوب، مکمل برنامه‌ریزی استراتژیک و به
دبیال آن برنامه‌ریزی هماهنگ ساز شده‌اند.

کلید واژه‌ها: پیچیدگی سازمان یافته، مسائل شریر،
برنامه‌ریزی استراتژیک و اقتصابی، حکمرانی خوب.

پیچیدگی مسائل در برنامه ریزی شهری و روضه دهای مواجهہ با انتہا

فصلنامه مدیریت شهری شماره ۱۴ تابستان ۱۳۸۲

طرح مسئله و هدف

اگر چه برنامه‌ریزی شهری سابقه‌ای در حدود یک قرن دارد اما هنوز ابعادی از آن ناگشوده باقی مانده است. پرسش‌های زیادی وجود دارد که هم نظریه پردازان برنامه‌ریزی و هم برنامه‌ریزان حرفه‌ای تلاش کرده‌اند تا به آنها پاسخ دهند. اما به نظر می‌رسد هیچ پاسخ منشخصی برای این دست پرسش‌ها در دست نیست و یا اگر پرسیده شوند چه بسا پاسخ‌های گوناگون برای آنها یافته شود. برخی از آنها عبارتند از:

۱- چرا با وجود یک برنامه "خوب"، عناصر و وقایع کاملاً متفاوت از آنچه انتظار می‌رود رفتار می‌کنند؟ ۲- چرا هنوز فجایع برنامه‌ریزی بسیاری وجود دارد، از شهرهایی که غرق در اتمومیل شده‌اند تا خیل جمعیت جوان‌های بی خانمان؟ ۳- چرا حتی زمانی که سیستم برنامه‌ریزی شهری تلاش می‌کند تا در فرایندی فرآگیر و همه‌شمول به کار پردازد، مردم هنوز خود را در آن مهجور و ناکام احساس می‌کنند؟

اگر مسائل برنامه‌ریزی شهری ساده بود، امکان داشت بتوان آنها را به تعداد محدودی از رابطه و متغیر 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

فرضیه اصلی که در این مقاله در برابر این قبیل پرسش‌ها قرار داده شده، این است که در بسیاری موقع نزد برنامه‌ریزان شهری رویکردها، تلقی‌ها و تبیین‌های ساده انگارانه‌ای از مسائل شهری را حل‌های آن وجود دارد. در حالی که مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی با پیچیدگی نهادینه و سازمان یافته‌ای که حاصل شبکه‌های اجتماعی زمینه آنهاست، از مسائل دیگر عرصه‌های علم و تجربی تمایز می‌شوند. بدلیل شکافی که بین تبیین و تجویز برنامه‌ریزان شهری و آنچه مسائل و واقعیت‌های سیستم‌های اجتماعی پیچیده نامیده می‌شود وجود دارد، برنامه‌ریزی از اثربخشی مورد انتظار خارج می‌شود.

هدف این مقاله جست و جو و طرح ویژگی‌هایی است که مسائل برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در قلمرو عمومی و سیستم‌های پیچیده اجتماعی در مقایسه با مسائل عرصه‌های دیگر در بردارنده آن است؛ و نیز تلاش‌هایی که در سوی دیگر سازمان‌ها و سیستم‌های برنامه‌ریزی که با آن مسائل پیچیده روبرویند - برای چیرگی بر آنها انجام شده است.

در این چارچوب سه رویکرد اصلی سیستمی، استراتژیک و اقتضایی که در سیر اندیشه و روش‌های برخورد با مسائل پیچیده قلمرو عمومی - در اینجا با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری - و به منظور چیرگی بر آنها ظهور پیدا کرده‌اند، تشریح می‌گردد و نقاط قوت و ضعف آنها از هم باز شناخته می‌شود.

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

تلقی ساده از مسائل و راه حل‌های برنامه‌ریزی

مسئله حالت یا موقعیتی است که با توجه به سیستم ارزشی مسلط - که می‌تواند بازار، بخش دولتی و افراد باشد - و همچنین انتظارات آنان نامطلوب پنداشته شود و اینجاست که برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی آگاهانه برای پرکردن این شکاف - بین وضع موجود و اهداف و ایده‌آل‌ها وارد عمل می‌شود. برنامه‌ریزی مثل بیشتر فعالیت‌های انسانی مبتنی بر تلقی و ادراکی است که فرد یا سازمان‌های مختلف از جهان واقعی به دست می‌آورند. این تصور و ادراک از مسئله می‌تواند در برخی افراد مشترک باشد و یا اصلاً در برخی از آنها نباشد. به عبارت دیگر، مسئله و راه حل بر ادراک افراد مبتنی است.

آنها شرایط عینی از جهان واقعی نیستند و ساختاری ذهنی دارند (Cartwright, 1973, 181).

تلقی ساده انگارانه و مکانیستی از دنیای بیرونی و روابط علی و معلولی بین بدبده‌های مختلف می‌تواند شیوه‌ای چون برنامه‌ریزی کلیشه‌ای [۱] یا تهیه طرح‌های جامع و سنتی را موجه سازد. مسائلی که برنامه‌ریزان شهری در اوایل شروع نهضت برنامه‌ریزی مدرن با آن مواجه بودند، ماهیتی نسبتاً ساده داشته‌اند. "... اولین برنامه ریزان شهری می‌توانستند در مواجهه مستقیم با مسائل، علل و راه حل‌هایی برای آنها بیانند. بیماری حصبه در آب حامل سالمونلا، هجوم میکروب تیجه‌انباشت زباله و رفت و امد بسیار مشکل تیجه وجود خیابان‌های گل آلود و بدون کف سازی است" (Faludi, 1973, 137).

اگر بتوان با قطعیت کامل چنین تبیین‌هایی ارائه داد، یعنی اگر این چنین شرایطی در جهان واقعی وجود داشته باشد، البته برنامه‌ریزان کلیشه‌ای یا طرح‌های جامع اثربخشی خواهند داشت. به عبارت دیگر، 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 وسایل تحقق آنها را با قطعیت کامل طراحی کرد. در صورت عدم تحقق چنین شرایطی و با فرض شبکه‌های پیچیده، برنامه‌ریزی سنتی و کلیشه‌ای ساده پنداری خامی بیش نخواهد بود.

ابزارهای مورد استفاده در
برنامه‌ریزی سنتی به تبع ادراک
ساده شارحان آن کالبدی
بودند؛ ابزارهایی چون
استانداردهای فنی؛ طرح جامع
و مقررات کاربری زمین

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 موجب مسائل، باعث می‌شد راه حل‌ها هم بسیار ساده و سطحی تعییه شوند، ابزارهای مورد استفاده در برنامه‌ریزی سنتی به تبع ادراک ساده شارحان آن کالبدی بودند؛ ابزارهایی چون استانداردهای فنی، طرح جامع و مقررات کاربری زمینی.

در حوزه برنامه‌ریزی شهری همین تلقی ساده از مسائل و علل موجود آن به دیگر انواع مسائل شهری نیز تسری پیدا کرد. بدین ترتیب، این فرض پدید آمد که اگر شیوه یک بیماری همه گیر علت مشخصی داشته باشد که بتوان آن را با اعمال برخی کنترل‌های خاص مهار کرد، پس می‌توان نتیجه گرفت که دیگر مسائل شهری نیز این گونه‌اند.

نتیجه نهایی این گونه تفکر این بود که با شناخت و مداخله در علل ریشه‌ای مسائل می‌توان آنها را با ارائه برنامه‌ای

مشخصی و کالبدی برای همیشه رفع کرد.

تاریخ برنامه‌ریزی شهری شاهد شمار زیادی از این گونه تبیین‌ها و ردیابی ریشه‌های علی و راه حل‌های صرفاً کالبدی بوده است. در جایی که نواحی آلوده و فرسوده درون شهری ناشی از وجود واحدهای مسکونی زیر استاندارد و کثیف است و یا فقدان حس مشرک اجتماعی [۱] حاصل زندگی در نواحی شهری بسیار بزرگ بودن فراماست، لابد فقدان حس همسایگی نیز ریشه در قصور در ایجاد مراکز و مغازه‌های خرید و فروش محلی در واحدهای همسایگی دارد. به این ترتیب، با تخریب واحدهای مسکونی زیر استاندارد، دیگر نواحی آلوده درون شهری وجود نخواهد داشت. تقسیم بافت شهری به واحدهای همسایگی در حقیقت به نوعی احیای همان شیوه‌زنندگی اجتماعات روستایی قلمداد می‌شود. با ایجاد واحدهای تجاری در کنج خلوت نواحی مسکونی جدید، افراد ساکن در آنها روابط بسیار صمیمی و دوستانه‌ای پیدا خواهند کرد. جوهره و روح این نوع برخورد با مسائل شهری را پل دیویداف [۲] در اظهار نظری که درباره برنامه‌ریزان کالبدی داشته است، این گونه بیان می‌کند (ibid, 133-4): "... برنامه‌ریز کالبدی شخصی است که با ایجاد شرایطی در جهت کاهش زمان مسافت از خانه به محل کار در پی رفع مستله از خودبیگانگی ساکنان شهری است."

بسیاری از این گونه تصورات و تبیین‌های ساده‌انگارانه و تجویزهای غالباً کالبدی برای مسائل دنیا بیرونی و سیاست‌های می‌بینی بر آن، در نتیجه پیشرفت‌های رشتۀ هایی چون سایبرنتیک، تحلیل سیستمی و مدیریت استراتژیک بعد از دهه ۱۹۶۰، از سوی عالمان اجتماعی مورد انتقادات شدیدی قرار گرفتند. در نتیجه این اتفاقات، برنامه‌ریزان شهری به آثار جانبی ناخواسته مداخلات خودآگاهی 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 تیده دارد که روبکردهای متفاوتی را از آنچه تا دهه ۱۹۶۰ اعمال می‌شد طلب می‌کند. اما چه ویرگی‌های مشخصی در مسائل و محیط و سیستم برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی وجود دارد که برنامه ریزان را به حساسیت و درک و شناخت عمیق‌تر از مسائل و راه حل‌های متناسب با آن سوق می‌دهد؟

ویرگی‌های مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی

واقعیت این است که ابزارهای عقلایی که وجود دارند صرفاً بر دو گونه از مسائل به خوبی کارگردند: اولین دسته مسائلی هستند که می‌توان عناصر سازنده آنها را از هم جدا کرد و تا حد تعدادی متغیر را بسطه نقلیل داد. این مسائل سیستم ارزش‌تک بعدی دارند؛ همانند آن دسته مسائلی که در علوم تجربی و به وسیله تجارت‌آزمایشگاهی و اندازه‌گیری و تجزیه و تحلیل مورد بررسی قرار می‌گیرند. گاهی اوقات حتی فعالیت‌های دقیق و دشواری که مستلزم زمان، هزینه و دانش فراوانی است - همانند فرستادن شاتل به کره ماه - نیز در این دسته قرار می‌گیرد، چون هدف و ابزار رسیدن به آن کاملاً مشخص است - اگر چه تدبیر آن سهل و ساده نیست (Hall, 1989, 3-17).

دومین دسته مسائلی هستند که بی‌نهایت پیچیده‌اما غیرنهادینه و سازمان نیافرته‌اند. اینها شامل مسائلی هستند که اگر چه شمار متغیرهای آن بسیار زیاد است ولی تقریباً از هم مجزا هستند و ارتباطی با یکدیگر ندارند. در چنین موقعیت‌هایی نمونه‌گیری و روش‌های تجزیه و تحلیل آماری می‌تواند راه حل‌های فراهم کند (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75). مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی همانند مسائل علوم تجربی یا مسائل پیچیده سازمان نیافرته نیستند. آنها مسائلی با پیچیدگی نهادینه یا سازمان یافته [۳] محاسبه‌ای شوند، بیشتر دشواری برنامه‌ریزی نیز به علت همین واقعیت است که شیوه‌شناسنامی و حرفاًی غالب بر آن متأثر از شیوه‌شناسنامی شوند. این مسائل بسیاری 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 راه حل‌های قطعی برای آنها وجود داشته باشد. اما مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه حل‌ها و تعریف‌های روش و دقيق را بر نمی‌تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی‌شوند. در این نوع مسائل راه حل‌های مقبول به قضاوت‌های

- ارش وابسته است - نه به دلایل تکرارپذیر، برای این ادعا چند دلیل وجود دارد (Albrecht, 1986, 25):
- ۱- برای هر مسئله در علوم تجربی می‌توان صورت بندی کاملی با تمام اطلاعات ضروری برای درک و حل مسئله فراهم ساخت. در مورد مسائل برنامه‌ریزی اطلاعات موردنیاز برای درک آن به‌ایده‌ماز حل مسئله بستگی دارد. بنابراین درک مسئله و حل آن فرایندی هم‌زمان و پیکارچه هستند. به زبان دیگر، نمی‌توان مسئله را بدون شناخت زمینه آن، که در حقیقت زمینه حل مسئله نیز هست، درک کرد.
 - ۲- در برنامه‌ریزی شهری حتی زمانی که یک راه حل یافته شد نیز معیار قطعی برای شناخت دقیق وجود نخواهد داشت. با این حال برنامه‌ریزی به دلیل مواجهه با محدودیت متابع و زمان به جست و جوی راه حل "درست" پایان می‌دهد و از آن پس معیار راه حل خوب - کافی $\frac{1}{5}$ به کار برده می‌شود.
 - ۳- هیچ آزمون غایی و فوری برای راه حل‌های برنامه‌ریزی - برخلاف مسائل علوم تجربی - در دسترس نیست. نتایج راه حل‌های برنامه‌ریزی بعد از طی دوره زمانی طولانی آشکار می‌شود و علاوه بر این بر مسائل حوزه‌های دیگر نیز نقش تعیین کننده‌ای دارد. در این حوزه هیچ روش دخانه کم عمقدار برای یادگیری از طریق آزمون و خطأ وجود ندارد.
 - ۴- هر یک از مسائل برنامه‌ریزی اساساً منحصر به فرد هستند؛ یعنی اینکه به رغم وجود شیوه‌هایی بین مسائل حال و گذشته، تفاوت‌های مهم و اجتناب ناپذیری بین آنها به چشم می‌خورد. هیچ گروه از مسائل وجود ندارند که راه حل‌های به کار رفته برای آنها در موقیت‌های دیگر نیز کاربرد داشته باشد. در زمینه اجتماعی پیچیده کوئی، هر مسئله‌ای محتملاً منحصر به فرد است.
 - ۵- در علوم تجربی راه حل‌ها برای مسائل صرفاً به عنوان فرضیه‌هایی هستند که در برابر رد ابطال قرار می‌گیرند. هر چه فرضیه‌ای در برابر ابطال‌ها بیشتر دوام آورد به همان نسبت بیشتر تأیید می‌شود. بر عکس آن، رویکردهای برنامه‌ریزی سازنده‌اند؛ به این معنی که هدف در آنها ابطال راه حل‌ها نیست بلکه یافتن راه حل‌های عملی برای مسائل موجود است.
 - در زمینه سیاست‌گذاری عمومی، همان گونه که پیش تر تشریح شد، برنامه‌ریزان شهری با مسائل ساده‌یا سازمان نیافته مواجه نیستند. مسائلی که در این قلمرو در برابر آنان قرار می‌گیرد، مسائل پیچیده و سازمان یافته‌ای هستند که رتیل و وبر^۶ از آنها با عنوان مسائل شریر^۷ یاد می‌کنند. ابزارهای شناخته شده سیاست‌گذاری برای مواجهه با این دسته مسائل وجود ندارند. 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 $\frac{1}{8}$ ویزگی عنوان شده است (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75):

مسائل برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی که حاصل پیچیدگی ساختار اجتماعی است راه حل‌ها و تعریف‌های روشن و دقیق را بر نمی‌تابد. آنها هرگز برای همیشه حل نمی‌شوند. در این نوع مسائل راه حل‌های مقبول به قضاوت‌های ارزشی وابسته است - نه به دلایل تکرارشدنی

- ۱- برای مسائل شریر مدل و فرمول بندی مشخص و قطعی وجود ندارد؛ ۲- فرمول بندی و فهم مسئله‌ای شریر، متراff با حل آن است.
- ۳- برای مسئله راه حل درست یا غلط وجود ندارد. راه حل‌ها 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 راه حل‌های 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 انتخاب شده راه حل‌ها نیز تعییر می‌کند.
- ۷- وقتی یک بار راه حلی برای مسئله شریر آزمایش شد، آن راه حل دیگر تکرارشدنی [در موقیت‌های 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 تینیده 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 پیش‌بینی شدنی و پایدار خارج کند. عده‌ای از محققان از این وضعیت و شرایط با عنوان "پیوندهای محیطی"^۸ یاد می‌کنند و اوضاع این چنین محیط‌هایی را در هم ریخته و آشوبناک^۹ می‌انگارند. به یک نمونه از این گونه تأثیر و تاثیرها اشاره می‌شود (Ibid).

"چند سال امریکا از سیاست "برنامه حمایت از قیمت محصولات کشاورزی" با هدف کمک به کشاورزان متضرر پیروی می‌گرد. این برنامه به کاهش برخی از نابسامانی‌ها در حیطه تولیدات کشاورزی کمک کرد و بدین وسیله به آنان اجازه داد تا تصمیم‌گیری‌های خود را کارآمدتر کنند. بکی از آثار جانبی این سیاست، تشویق کشاورزان برای مکانیزه کردن عملیات کشاورزی بود. اما کشاورزان گوچک در این موقعیت رقابتی دچار زیان شدند. بسیاری از این گروه کشاورزان مزارع خود را فروختند. در نتیجه کارگران زیادی که روی زمین کار می‌کردند بیکار شدند. میلیون‌ها تن از کشاورزان بیکار به سوی شهرهای مرکزی هجوم آوردند تا جایی که خود به پاره‌ای از یک بحران شهری بزرگ بدل شدند.

مساون و میتروفنا ۱۰ ابا تأیید این دسته از ویژگی‌های مسائل شریر معتقدند که برنامه‌ریزی سیاست‌گذار کسی است که با تغییر سیستم اجتماعی به وضعیت بهتر سعی در کمک به آن دارد. به نظر این دو محقق، سیاست‌گذاری عمومی در برابر این دست مسائل در بردارنده مشخصه‌هایی است که - آن گونه که از عبارات آنان بر می‌آید - متضمن مشکلات زیادی برای برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران عمومی است. مشخصه‌های اصلی سیاست‌گذاری در قلمرو عمومی از این قرارند (ibid):

۱- پیوندهای داخلی [۱۱]: ازمانی می‌توان از این ویژگی بحث کرد که هر مسئله واحد به شدت با مسائل دیگر مرتبط باشد. به طوری که گاهی این پیوندها چرخه‌ای بازخوردی می‌سازند. هزینه‌فرصت‌های از دست رفته‌یا آثار جانبی سیاست‌ها که در بررسی مسئله‌ای خاص مطرح می‌گردد، اغلب به حوادث و عوامل خارج از قلمرو آن مسئله خاص مربوط می‌شوند؛ یعنی عوامل احتمالی.

۲- پیچیدگی: به خاطر وجود عناصر و ارتباطات بیشماری که در مسائل شریر وجود دارد، در این حوزه موضوعات متعددی به چشم می‌خورند که تجزیه و تحلیل‌ها و مداخلات می‌تواند به سوی آنها جهت گیری شوند. در ضمن، راهبرد و سیاست‌های متعددی نیز در عمل می‌توانند اتخاذ شوند.

۳- عدم قطعیت: محیطی که مسائل شریر در آن واقع اند، محیطی دائماً پویا و متحول است. بنابراین از عوامل ضروری در برنامه‌ریزی و قواعد سیاست‌گذاری این است که برنامه‌ریزی باید خطرجو، احتمال‌پذیر و در عین حال انعطاف‌پذیر باشد.

در سیستم‌های مکانیکی هدف کاملاً شناخته شده است و مسئله اگرچه بغرنج است ولی تمام فرایند تقریباً فیزیکی است اما در مورد برنامه‌ریزی شهری شرایط بسیار پیچیده‌تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست و گروه‌ها و افراد در سازمان‌های مختلف منافع متفاوتی دارند. دوم اینکه اهداف بسیار بیشتر از یکی است و این اهداف درین خود نیز با تضاد روبرویند

۴- ابهام [۱۲]: تبیین درست و یا راه حل صحیحی در مورد مسائل شریر وجود ندارد. نوع مسئله و جواب را سیستم ارزش فردی یا بینش افراد تعیین می‌کند.

۵- تضاد: در حل موضوعات پیچیده سیاست‌های عمومی، تضاد بین منافع افراد و گروه‌های در جدال رقابتی برای منابع اجتناب ناپذیر است.

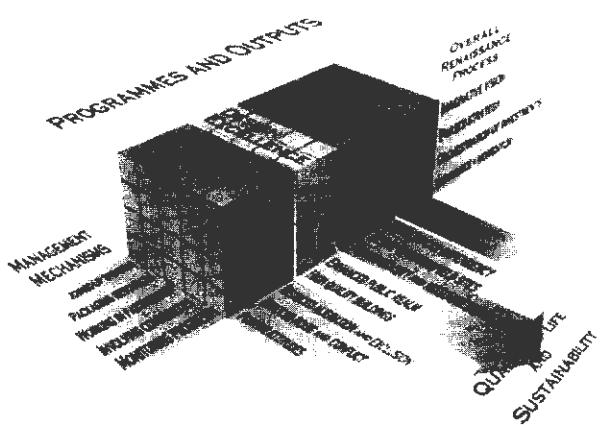
۶- محدودیت‌های اجتماعی: امکانات و محدودیت‌های اجتماعی، سازمانی، تکنولوژیکی و یا سیاسی تأثیر مشخصی بر سیاست‌های اتخاذ شده برای حل مسائل پیچیده قلمرو عمومی و موفقیت و عدم موفقیت در حل این مسائل دارد. تصدیق و اذعان آنچه درباره ویژگی مسائل شریر و سیاست‌گذاری در قلمرو عمومی طرح گردید، برای برنامه‌ریزان شهری که در این گونه محیط‌ها به کار می‌پردازند، دارای اهمیت حیاتی است. این بدان معنی است که هنگام تلاش برای رفع مسئله‌ای خاص می‌بایست ارتباط بالقوه میان آن مسئله و دیگر سیاست‌ها و مسائل سنجیده شود. آنها در تهیه هر گونه برنامه و یا تدوین سیاست باید بپذیرند که:

۱- هر برنامه و یا سیاستی باید با توجه به حل تعداد مشخصی از مسائل و موضوعات مطرح شود.

۲- این مسائل بدون تردید با هم تا حدی مرتبط‌اند؛ در نتیجه سیاستی که برابری حل مسئله‌ای اتخاذ شده باشد، نوعاً باید با سیاست‌های تکمیلی دیگر همراه گردد تا از عهده همه مسائل برآید.

۳- تعداد کمی از مسائل وجود دارند که می‌توان جداگانه به بررسی و حل و فصل آنها پرداخت.علاوه بر این، هر راه حل سیاستی ممکن است به دیگر مسائل مرتبط و یا حتی همان راه حل سیاستی که برای حل مسئله اتخاذ شده است، ابعاد جدیدی بدهد.

آنچه از همه این بحث‌ها می‌توان برای برنامه‌ریزان شهری نتیجه گرفت، این است که پیچیدگی مسائل این قلمرو را به رسمیت بشناسند و از طریق اصلاح و بهبود رویکردهای موجود - یا اتخاذ رویکردهای جدید - شناخت و تحلیل عناصر تشکیل



دهنده پیچیدگی را مدنظر قرار دهنده و در نهایت با اعمال ابزارهایی به هدایت آنها پردازند. در طول قرن بیستم برای چیرگی بر پیچیدگی مسائل، سه رویکرد سیستمی، استراتژیک و اقتصایی در سیاست اندیشه برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی ظهر و پیدا کرده‌اند. در ادامه مقاله این سه رویکرد تشریح می‌گردد و نقاط قوت و ضعف آنها از هم باز شناخته می‌شوند.

رویکرد سیستمی

این رویکرد با کمک گرفتن از سه حرکت فکری قرن بیستم - یعنی ساختارگرایی، سیستمیک و نظریه‌اطلاعات - شکل گرفته و توسعه پیدا کرد. از میان مقایه‌امی‌اصلی آن (تعامل، ارتباط با محیط، کلیت، سازماندهی و پیچیدگی) مفهوم اخراج نوچه دانشمندان علوم تجربی و انسانی را به خود مشغول داشته است. بدین ترتیب، در سال‌های بعد از دهه ۱۹۸۰ مفهوم پیچیدگی در بطن تفکرات مربوط به تحلیل سیستم‌ها قرار گرفته است.

ابزارهای رویکرد سیستمی برای چیرگی بر پیچیدگی

دانیل دوران در کتاب "نظریه سیستم‌ها" (۱۳۷۶) تشریحی نسبتاً خلاصه و مفید از این ابزارها به دست داده است. ابزارها و روش‌های جون "مدل سازی و شبیه‌سازی"، "فنون کمک به تصمیم‌گیری" و "نمایش‌های تصویری" که برای شناخت پیچیدگی، نمایش و چیرگی بر آنها استفاده می‌شوند.

الف: مدل سازی و شبیه‌سازی

مدل در معنای وسیع کلمه به هر نوع نمایش یا ارائه از یک سیستم اطلاق می‌شود. این ارائه‌می تواند اشکال مختلفی (ذهنی، فیزیکی، لغوی، تصویری-ترسیمی یا ریاضی) داشته باشد. مدل‌ها برای اهداف مشخصی به کار می‌روند؛ معرفی قابل فهم تر سیستم‌های طبیعی پیچیده، کمک به حل مسائل مشکل و کمک به جریان امواżش یا کاهش هزینه-همانند آنچه در مدل‌های مصنوعی پرواز وجود دارد - از جمله اهدافتی است که از مدل سازی انتظار می‌رود.

تفصیل‌بندی‌های مختلفی از مدل‌ها ارائه شده است. در یک تقسیم‌بندی کلی، اینها به مدل‌های فیزیکی و مدل‌های ریاضی یا انتزاعی طبقه‌بندی می‌شوند. از نظر لاری، سه نوع مدل را می‌توان از هم تشخیص داد: مدل‌های نوصیفی با تشریحی [۱۳]، مدل‌های پیش‌بینی کننده [۱۴] و مدل‌های برنامه‌ریزی [۱۵] (Lee, 1973, 9-13):

- مدل شناختی با توصیفی: کار چنین مدلی معرفی سیستم به گونه‌ای است که ویرگی‌های مورد نظر سیستم را با کثار گذاشتن مواردی که مهم به نظر نمی‌رسند به وضوح نشان می‌دهد. از مدل‌های شناختی با توصیفی در ارائه وضع موجود ساختارهای محیط شهری و کاستن از پیچیدگی ظاهری آنها استفاده می‌شود. بیشترین کاربرد این مدل‌ها در تعریف سیستم و مسائل موجود آن است.

- مدل پیش‌بینی کننده: عمل مدل مذکور در این خلاصه می‌شود که طبق شناختی که از یک سیستم در موقعیت مشخص وجود دارد، رفتار آنی در موقعیت‌های جدید پیش‌بینی می‌شود. مدل‌های پیش‌بینی می‌ردد میزان مالکیت اتموبیل در دوره زمانی مشخص (متغیر وابسته) با در نظر گرفتن متغیرهای مستقلی چون رشد درآمد (برای مثال [از جمله نمونه‌های این نوع مدل‌ها به شمار می‌آیند. این نوع مدل‌ها به جای شبیه‌سازی وضع کنونی به شبیه‌سازی آینده می‌پردازند. بیشترین کاربرد این مدل‌ها در تولید و تحلیل آلت‌نوانی‌های پیشنهادی و به عبارت دیگر پیش‌بینی عملکرد سیستم در زمان‌های آتی است.]

- مدل‌های برنامه‌ریزی یا تصمیم‌گیری: کار این مدل تهیه اطلاعات برای تصمیم‌گیران است و امکان گرفتن تصمیمات مطلوب در جهت دستیابی به اهداف از قبیل تعیین شده را فراهم می‌کند. مدل‌های برنامه‌ریزی اگر چه شاید به نوعی شکل بسط یافته مدل‌های پیش‌بینی به حساب می‌آیند اما به گونه‌ای ساخته می‌شوند که صرفاً آنچه را که احتمال روى دادن آن می‌رود بیان نمی‌کنند بلکه به ما می‌گویند چه حلیفی از عملکرد در دستیابی به اهداف مشخص ممکن است. این نوع مدل‌ها بیشتر در تولید برنامه که درون برخی محدودیت‌ها چون اهداف و منابع و نظایر آن تهیه می‌شوند به کار می‌روند.

انواع مدل‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در این دسته قرار می‌گیرند.

ب: فنون کمک به تصمیم‌گیری

به غیر از مدل سازی و شبیه‌سازی، برای کمک به تصمیم‌گیری در محیط‌های پیچیده و با وجود متغیرهای متعدد از روش هایی استفاده می‌شود که از آنها تحت عنوان فنون کمک به تصمیم‌گیری باد می‌گردد. در جمجمه جنگ جهانی دوم، چند نین از دانشمندان امریکایی و انگلیسی در جهت تصمیم‌گیری‌های استراتژیک یا در امر مطالعه مسائل و سازماندهی کمک‌های عمده‌ای انجام دادند. موقفیت عملکرد آنها که تصمیماتی را که تا آن زمان به صورت شهودی گرفته می‌شد با عنصری عقلایی پیوند دادند، سبب توسعه بسیار تحقیقات و مطالعاتی شد که تحقیق عملیاتی [۱۶] نام گرفت. تحقیق عملیاتی عبارت است از کاربرد روش‌های علمی تحلیل و شبیه‌های محاسبه در سازماندهی عملیات انسانی. تحقیق عملیاتی در سه حوزه مطالعاتی مختلف امکاناتی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار می‌دهد (دوران، ۱۳۷۶، ص ۱۶-۴۲).

در طول قرن بیستم برای
چیرگی برپیچیدگی مسائل،
سه رویکرد سیستمی،
استراتژیک و اقتصابی در سیر
اندیشه برنامه ریزی در قلمرو
عمومی ظهور پیدا کرده‌اند

- حوزه ترکیبی: در این حوزه از روش مطالعات ترکیبی استفاده می‌شود و آن زمانی است که کلیه پارامترهای لازم برای محاسبه تصمیمی که باید گرفته شود به دقت شناخته شده باشد. در این حالت از دوروش الگوریتم و برنامه نویسی خطی استفاده می‌شود.
- حوزه اتفاقی: در این حوزه از روش انتخاب‌های تصادفی استفاده می‌شود و آن زمانی است که برای تصمیم گیرنده امکان سنجش دقیق عناصر وجود ندارد زیرا عناصر مذکور متغیرند و در حول ارزشی میانگین نوسان دارند. در این حالت حساب احتمالات اجازه می‌دهد تا راه حلی مطلوب و حجم امکانات مورد نیاز مشخص شود.
- حوزه رقبابت: در این حوزه از نظریه بازی‌ها سود جسته می‌شود و آن زمانی است که تصمیم گیرنده به تنهایی در برابر حوادث قرار ندارد بلکه باید تصمیمات شرکا یا رقبای خود را که هر کدام دارای گرایش‌های کمایش پیش‌بینی ناشدنی هستند به حساب آورد.

پ: نمایش تصویری

در بین ابزارهایی که در رویکرد سیستمی استفاده می‌شود، نمایش هندسی اهمیت ویژه‌ای دارد. این گونه نمایش همچون روش‌های دیگر ارائه تصویری، حالت نمایش ثانوی را دارد و تکمیل کننده نحوه دیگر ارائه یا نمایش (متن) به حساب می‌آید. تمامی مشاهدات همگن می‌توانند از طریق تصویر به نمایش درآیند. نمایش تصویری به سه صورت انجام می‌گیرد: شبکه، نمودار و نقشه.

رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی شهری

این رویکرد با تحقیقات و آثار افرادی جون چیزین، چادویک و مک‌لولین [۱۷] وارد حوزه برنامه‌ریزی شهری شد و برای چیرگی برپیچیدگی سیستم‌های شهری—و به پیروی از بانیان آن—یشتربین تأکید خود را بر تخصص‌های فنی گذاشت. این تخصص‌های عبارت بودند از تجزیه و تحلیل سیستم شهری، پیش‌بینی تغییرات آینده و شیوه‌سازی مدل‌های پیشنهادی (Roberts, 1974, 19).

سیستم که قلب و موضوع اصلی مورد عمل برنامه‌ریزی به شمار می‌آید، در حقیقت ترکیبی است از انواع فعالیت‌های انسانی که با حرکت انسان‌ها، مواد، انرژی و اطلاعات به هم مرتبط می‌شود. به نظر مک‌لولین، خاستگاه و سرچشمۀ اصلی مطالعات شهری براساس رویکرد سیستمی عقیده‌ای شهودی است مبنی بر اینکه الگوهای سکوت‌گاهی انسانی می‌تواند به عنوان یکی از انواع سیستم‌ها در نظر گرفته شود (ibid, 20).

برنامه‌ریزی شهری از نظر شارحان رویکرد سیستمی، کاربرد روش علمی در مواجهه با مسائل جهان واقعی است. چارچوب ادراکی [۱۸] (مدل) به برنامه‌ریزی اجازه می‌دهد تا در فرایندی ضروری به تنظیم و سازماندهی متغیرها پیردازد. به نظر چادویک با استفاده از مدل سازی و تحدید سیستم‌های پیروزی به وسیله آن می‌توان از تعداد متغیرها و نوع آنها کاست و از این طریق فرایند تغییرات در جهان را درک کرد و در مراحل بعد به پیش‌بینی و ارزیابی آنها پرداخت. تهها از طریق فرایند هوشمند مدل سازی است که می‌توان سیستم‌های پیچیده با متغیرهای نامحدود جهان واقعی را قابل فهم ساخت (Chadwick, 1978, 63-7). نظر پردازان رویکرد معتقدند که متغیرهای موجود در راه حل مسئله هم‌خواهی خود مسئله هم‌خواهی داشته باشد. یک سیستم با تعداد متغیر

معین، فقط می‌تواند به وسیله سیستم در خوری کنترل شود که حداقل شامل همان تعداد متغیر باشد (Solesbury, 1974, 13).

رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی شهری به رغم تمام ادعاهای برنامه‌ریزان سیستمی در ارائه یک نظریه یکپارچه و منسجم (هم محتوایی و هم روابه‌ای) برای تبیین و درک پدیده‌های مختلف و تجویز راه حل برای مسائل برنامه‌ریزی با انتقادات شدیدی مواجه شد (Healey et al., 1982, 6-21).

اگرچه نمی‌توان نگرشی را که این رویکرد در شناخت جایگاه انسان و سیستم‌های مختلف در جهان ارائه می‌دهد نادیده گرفت، اما تناقضی منطقی در این بین وجود داشت. به رغم ادعای شارحان سیستمی، سیستم برنامه‌ریزی شهری بسیار متفاوت از—مثلًا—سیستم دفاع هوایی یا سیستم کنترل یک شاتل فضایی است (Hall, 1996, 367).

برخلاف سیستم‌های مکانیکی که در آن عوامل و عناصر سیستمی به صورت جبری عمل می‌کنند و همه وقایع پیش‌بینی شدنی است، سیستم‌های اجتماعی، احتمالاتی اند و رفتار شهودی آنها را نمی‌توان به راحتی پیش‌بینی کرد. علاوه بر این، دور گروه‌های فردی هر یک شخص‌های خود را برای عمل تنظیم می‌کنند و سازمان می‌دهند. به عبارت دیگر، انسان به تغییرات خارجی با تضمیمی که از درون سیستم می‌گیرد واکنش نشان می‌دهد و در ضمن آنان می‌توانند باعث بروز تغییرات خارجی در اثر تصمیمات خود شوند؛ در حقیقت آنها هم علت اند و هم معلول، و هم فاعل اند و هم مفعول (Roberts, 1974, 24-25).

حال این تفاوت را این گونه بیان می‌کند: کنترل در سیستم‌های مهندسی اساساً در داخل سیستم است، در حالی که در اینجا این سیستم—یعنی شهر و منطقه—در داخل سیستم کنترل خود قرار دارد (Hall, 1996, 368).

در این زمینه، علاوه بر آنچه ذکر گردید، تفاوت‌های دیگری نیز به چشم می‌خورد. در سیستم‌های مکانیکی هدف کاملاً شناخته شده است و مسئله اگرچه بفرنج است ولی تمام فرایند تقریباً فیزیکی است و تابع قوانین علم فیزیک که آنها نیز به نوبه

خود شناخته شده‌تر از قوانین حاکم بر رفتار انسان‌هاست. اما در مورد برنامه‌ریزی شهری شرایط بسیار پیچیده‌تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست و گروه‌ها و افراد در سازمان‌های مختلف منافع متفاوتی دارند. دوم اینکه اهداف بسیار بیشتر از یکی است و این اهداف در بین خود نیز با تضاد روبه‌رویند؛ و از این دست‌اند اهدافی چون رشد اقتصادی و حفاظت از محیط زیست و ارث‌قای زندگی پذیر شهرها (Hall, 1989, 237).

سرانجام در سال ۱۹۷۵ با انتقادات شدیدی که به رویکرد کاملاً علمی و سیاست‌زادایی شده از برنامه‌ریزی سیستمی وارد شد، باریتون هارپس (۱۹۹۶)، نامدارترین برنامه‌ریز سیستمی، توانست اظهار کند که دیگر معتقد نیست مسائل مشکل برنامه‌ریزی را بتوان با روش‌های پیشنهادی حل کرد (Hall, 1996, 365).

رویکرد استراتژیک

از سال‌های دهه ۱۹۷۰-۸۰ بیشتر شرکت‌های تجاری و سازمان‌های اداری مفهوم استراتژی و تاکتیک را از علوم جنگی اقتباس کردند (Bruton and Nicholson, 1984, 21-41)؛ (Tata, Bruton, 1984, 78-82)؛

۱- از عهد محیط بسیار پیچیده پیش‌بینی ناشدنی برآیند؛ و

۲- رهیافتی عملی برای مدیریت و تصمیم‌گیری تدوین کنند تا تغییرات انطباق یابد و از عدم قطعیت موجود بپرهیزداری کند. آنف (۲۰۰۰) از تمایز بین استراتژی و تاکتیک‌های نظامی بهره برده و یک چارچوب سلسله مراتبی تنظیم کرده است که سه سطح تصمیم‌گیری مدیریتی را درون خود جای داده است (آل شارل، ۱۳۷۱ و ibid)؛

۱- تصمیمات استراتژیک که در صدد ایجاد ارتباط بین شرکت و محیط تجاری است.

۲- تصمیمات اداری که مرتبه تعیین اندازه، شکل و ساختار شرکت است.

۳- تصمیمات اجرایی و عملیاتی که مرتبه جنبه‌های عملیاتی و اجرایی شرکت است.

به همین ترتیب، سیمون نیز سازمان را به صورت کیکی سه لایه‌ی می‌بیند که قاعده آن شامل فرایندهای کاری بینایی است، سطح میانی آن فرایندهای تصمیم سازی را در بر می‌گیرد که عملیات روزانه سیستم را هدایت می‌کند و در نهایت رأس آن شامل فرایندهای تصمیم سازی برنامه‌ریزی نشده است که برای طراحی سیستم، تدوین اهداف و بازنگری اجرا بسیار ضروری است.

در حوزه ادارات دولتی و عمومی فرنز و جی سب (۱۹۶۹) (۲۱) ایده‌های منشعب از رویکردهای سازمانی و استراتژیک را به کار برداشتند. این کاربرد همسو با توسعه و اثبات این نظر بود که برنامه‌ریزی فرایندهای متولی از انتخاب‌های استراتژیک است. این دیدگاه نشان می‌دهد مشکلاتی که در تصمیم‌گیری‌ها به چشم می‌خورد، ممکن است با ملاحظه آنها در زمینه استراتژیکی وسیع تر کاهم‌یابد، به این دلیل که زمینه استراتژیکی وسیع، دیگر مسائل مرتبط با تصمیمات حاضر و آینده را در بر می‌گیرد. بعد از پاور، فرنز، هیکلینگ و یاولت (۱۹۶۹) کاربرد این رویکردا

در قلمرو عمومی و برنامه‌ریزی شهری بسط پیشتری دادند. آنها اصول و روش‌هایی برای انتخاب استراتژیک و کنترل آن ارائه کردند که به صورت بندي و اجرای سیاست‌های استراتژیک کمک فراوانی می‌کند. مهم‌ترین این اصول به اختصار این فرازند (ibid)؛ ۱- پذیرش این حقیقت که تصمیمات استراتژیک با هم ارتباط و بیوند درونی دارند؛ ۲- تدوین یک سلسله مراتب برای صورت بندي سیاست‌ها و انتخاب آنها؛ ۳- تدوین چارچوب رهیافتی کلی برای تصمیم سازی که وجود عدم قطعیت را تأیید می‌کند و اجازه می‌دهد مسائل پیچیده و انتخاب سیاست‌هایی گزینه بتواند در این چارچوب دنبال شود.

در مقالاتی درباره سلسله مراتب و سطوح صورت‌بندي سیاست‌های مرتبط با برنامه‌ریزی، دایم‌وند در ضمن تأیید و تقویت ارتباط بین سطوح مختلف این سلسله مراتب اظهار می‌دارد که هر سطح از برنامه‌ریزی، کارکردی استراتژیک برای سطوح پایین تر ایفا می‌کند و برعکس، به وسیله سطح استراتژیک فراتر از خود محدود می‌شود. این ترتیب سلسله مراتبی از صورت‌بندي سیاست‌ها و گزینش آنها اجازه می‌دهد تا ارتباطات بین انتخاب سیاست‌ها در هر سطح بتواند جداگانه دنبال شود اما در درون چارچوبی که تابعی روشی برای دستیابی به ارتباط عمودی بین آنها فراهم آید.

سال‌سیوری (۲۰۰۰) عناصر اساسی تفکر استراتژیک را به قرار زیر خلاصه کرده است (ibid)؛

۱- فعالیتی هدفمند برای تعیین جهتی که یک سازمان به طور کامل به سوی آن حرکت خواهد کرد؛ ۲- تمرکز و توجه به تعامل بین سازمان و محیط اطرافش؛

۳- شناخت عدم قطعیت موجود هم در درون سازمان و هم در محیط پیرون آن؛ ۴- تدوین دیدگاهی بلندمدت که در آن پیامد کامل تصمیمات روزانه قابل سنجش است؛ ۵- انجام ملاحظات و بررسی‌های وسیع تر و عمیق تر پیشنهادهای گزینه، هم درباره اهداف گزینه و هم اقدامات ممکن؛ ۶- تدوین و ساخت سطوح سلسله مراتبی برای تصمیم‌گیری که در آن تصمیمات سطح بالاتر، تصمیمات سطوح پایین تر را محدود می‌کند؛ و ۷- ایجاد هماهنگی بین اقدامات و تصمیمات عوامل و مراجع مختلف برنامه‌ریزی با اهداف تعیین شده.

در اینجا یک نکته هشدار دهنده از سالسبوری جای تأمل دارد. نتایج مطالعات وی درباره کاربرد رویکرد استراتژیک مأیوس کننده بوده است. از یک طرف، فرایند بر تامه ریزی گاهی اوقات در ارائه سیاست‌های استراتژیک مشخصی شکست خورده است و از طرف دیگر، سیاست‌هایی که صورت بندی شده‌اند اغلب در تأثیر گذاری بر روحی حادث بعدی ناموفق بوده‌اند. به نظر وی در حقیقت اغلب سیاست‌های استراتژیک در اکثر تصمیم‌گیری‌ها، برخلاف تعهد رسمی که از سوی کارگزاران دولتی اظهار شده است، نادیده گرفته‌می‌شود. برای مواجهه با این مسئله، سالسبوری معتقد است که توجهات باید از برنامه ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش‌شرط این چهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاست‌های استراتژیک باید از برآمدۀ استراتژیک، باید تصمیمات و اقدامات متعهد به اجرای سیاست‌های است. در عمل، سالسبوری معتقد است که به جای برنامه استراتژیک، باید تصمیمات و اقدامات استراتژیک‌بازروی داده‌های نهایی فرایند برنامه ریزی استراتژیک باشند.

با مفروض که فتن نتایج تحقیقات درباره عدم مؤقتیت برنامه ریزی استراتژیک در عمل، هر چارچوب ایده‌آل در برنامه ریزی استراتژیک نباید نیازها و ضرورت کنترل فرایند تخصیص منابع را بر روحی تسهیل در فرایند‌های اجرایی نادیده بگیرد. از این رو سه اصل برای تدوین چارچوب تصمیم‌گیری ایده‌آل برای تهیه برنامه‌های استراتژیک‌بازروی

است (Bruton & Nicholson, 1984; Bruton, 1984):

- ۱- باید سطوحی از سلسله مراتب برنامه ریزی وجود داشته باشد، به طوری که سطح بالایی به نوعی برنامه ریزی سطح پایین را محدود کند و - بر عکس - خودش با برنامه ریزی سطوح بالاتر هدایت شود. تنها در این صورت است که سیاست‌های کلی برای تغییرات در آینده می‌تواند به صورت پیشنهادهای تفصیلی تر برای اجرا درآید.
- ۲- باید ارتباط روشی بین استراتژی و اجرا وجود داشته باشد. تنها در این صورت است که می‌توان استراتژی‌هایی را که از سطح بالاتر به سطح اجرایی در پایین سلسله مراتب ابلاغ می‌شوند و همچنین ارتباطات عمودی بین صورت بندی سیاست‌ها و اجرا را تشریح کرد و استحکام منطقی آنها را در سطوح مختلف تضمین کرد. برای تضمین کارایی و اعتبار سیاست‌ها ایجاد پیوندهای نیرومند در کل سلسله مراتب ضروری است.
- ۳- چارچوب ایده‌آل مورد نظر باید به قدر کافی قوی باشد و انعطاف‌پذیری اقتضا در برنامه ریزی داشته باشد. چون این ویزگی در پیگیری تغییرات اقتصادی - اجتماعی در بخش عمومی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

علاوه بر این، هر نوع گرایش به پیچیده سازی سطوح سلسله مراتب برنامه ریزی در سازگاری با پیچیدگی‌های ماضعف موجود در اهداف بخش عمومی (ضرورت توجه به اصل نوع لازم)، باید با دانش نظری ما در حوزه "اجرا" تعديل شود. تحقیقات گان | ۲۴ | اروشن می‌سازد که شمار و تعداد بیشتر پیوندهای در فرایند‌های صورت بندی سیاست‌ها و اجرای آنها، مساوی با ورود عوامل احتمالی بیشتر است که می‌تواند مانع اجرای موفق طرح‌های پیشنهادی گردد. پیش‌نیازهایی که گان برای اجرای موفق بر می‌شمارد، نشان از آن دارد که جلوگیری از تأثیر عوامل احتمالی جقدر دشوار است. پیش‌نیازهایی چون وجود مرجعی نسبتاً مستقل و منفرد در هر سطح، درک کامل از اهداف عملیاتی که باید به آنها دست یابیم، نیاز به مخصوصات کاملی از ویزگی‌های ارتباطی که باید به وسیله‌هایی که از مراجع شریک در حرکت به سوی این اهداف انجام گیرد، و در نهایت ارتباط کامل بین این مراجع و هیئت‌های برنامه ریزی و اجرایی (ibid).

با وجودی که دستیابی به این شرایط امکان‌پذیر نیست ولی این نکته تکمنان ناپذیر است که تعدد عوامل دخیل در این فرایند مساوی با کاهش امکان اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌ها و سیاست‌های است. در این میان نباید مسئله ایجاد ارتباطات افقی بین مراجع مختلف و عوامل مؤثر در سطوح مختلف سلسله مراتب را نادیده گرفت. اگر چه وجود سطوح سلسله مراتبی در صورت بندی و تدوین طرح‌ها، تعریف نوع ارتباط افقی و سلسله مراتبی لازم را برای رسیدن به اهداف سیاست‌های فرادست راحت‌تر می‌کند، اما نباید پیچیدگی ارتباطات بین سازمانی را نیز نادیده گرفت.

رویکرد استراتژیک در برنامه ریزی شهری

درباره سرچشمۀ این رویکرد در برنامه ریزی کالبدی، می‌توان مدعی بود که بانی فیلد - از دانشگاه‌شیکاگو - اولین اظهار نظر منسجم را در این باره ارائه کرده است. در اواسط دهه ۱۹۵۰، واپرای همکاری دیویداف مقاله نظریه انتخاب در برنامه ریزی | ۲۵ | را ارائه کرد که به نوعی پایه‌گذار این رویکرد در برنامه ریزی کالبدی بوده است (Paludi, 1982, 97).

در بریتانیا، تفکر کاملاً مستقل مدارس آن ریشه در آثار و تحقیقات انسنیتو تحقیق در عملیات | ۲۶ | داشت که اکنون نامش به مرکزی برای تحقیقات سازمانی و عملیاتی تغییر یافته است. تحقیق در مسائل عملی تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت آغاز کار این انسنیتو بوده است. قسمتی از کزارش فریند و جی‌سپ در حقیقت مهم ترین برهانی است که به نفع این رویکرد پرداخته شده است.

سالسبوری معتقد است که توجهات باید از برنامه ریزی استراتژیک به سوی اجرای آن معطوف شود و پیش‌شرط این جهت‌گیری جدید، وجود کارگزاران مشخص در هر سطح از برنامه ریزی است. در حقیقت وی معتقد است که احتمال اجرای سیاست‌های استراتژیک وجود ندارد، مگر با وجود قدرت استراتژیک مسئول که متعهد به اجرای سیاست‌های است.

و در حقیقت جهت گیری آن را به سوی فعالیت‌های عملی که ویژگی مشخص رویکرد استراتژیک است نشان می‌دهد (ibid).
...اینکه هر نوع فعالیت برنامه‌ریزی تا چه اندازه برای آینده کار می‌کند اهمیتی ندارد. آن فعالیتی ارزشمند است که بتواند چارچوبی ارائه دهد که با توجه به آن بهترین مسیرهای عملی در شرایط کنونی و برای رفع مسائل حاضر گزیده شود. فرایند برنامه‌ریزی برای آینده را زمینه در اجتماعات محلی می‌تواند با گشتاور داخلی که در طول زمان پیدا می‌کند، از اعمال تأثیرات لازم برای حل و رفع مسائل کنونی عاجز بماند.

از دیگر نتایج تحقیقات این انتیتو می‌توان به روش تجزیه و تحلیل حوزه‌های تصمیم‌گیری هم پیوند (AIDA) اشاره کرد که اصلی‌ترین روش در رویکرد تصمیم‌گیری استراتژیک است که در تهیه طرح‌های ساختاری نیز به کار می‌رود. هیکلینگ در تحقیقات خود با ترکیب این روش و سطوح تصمیم‌گیری در طرح‌های ساختاری، چارچوب و روش ایده‌آل را برای تصمیم‌گیری ارائه می‌دهد. کار روی مسائل پیچیده در برنامه‌ریزی شهری و نیز نلاش برای درک ساختار آنها در اولین گام برنامه‌ریزان را به این فکر و امیدارد که با استفاده از روش‌های مختلف پیچیدگی این حوزه را مدیریت کنند. همان‌گونه که در بحث‌های گذشته نیز تأکید شد، اولین روش در رویکرد استراتژیک برای چیزگی پیچیدگی ایجاد نوعی سلسه مراتب در ساختار تصمیم‌گیری است. روشی که هیکلینگ پیشنهاد می‌کند، ایجاد نوعی سلسه مراتب در قالب استراتژی، سیاست‌ها و پیشنهادها و نیز طبقه‌بندی موضوعات و عنوانین طرح مانند استغال، حمل و نقل، حومه‌ها و جز آن، براساس میزان اهمیت آنهاست. به نظر وی، چهار حوزه تصمیم‌گیری کلی در تهیه طرح‌های استراتژیک / ساختاری عبارتد از: توسعه، حمل و نقل، فرم (شکل) و حفاظت (Hickling, 1978, 459-475) (مزیت این گونه صورت‌بندی سطح بالا در اینجاست که مسائل در شمار اندکی از حوزه‌های تصمیم‌گیری کلی جمع می‌شوند و بدین ترتیب امکان بازنگری جامع و کلی درباره همه مسائل تفصیلی و خاص که بتواند راهنمایی برای سازندگان و برنامه‌ریزان محلی باشد چهار حلقی وجود دارد؟ راه حل همانا ایجاد سلسه مراتب تصمیم‌گیری است، وی برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مطلوب پیش از دو سطح را لازم می‌داند. شمار این سطوح بستگی به اندازه و پیچیدگی نمودار تصمیم‌گیری دارد. لیکن وی چهار سطح متایز از هم را ترجیح می‌دهد (ibid):

نمودار شماره ۱: سلسه مراتب چهار سطحی تصمیم‌گیری

عنصر برنامه | سطوح انتخاب | حوزه برخورد | حوزه برخورد استراتژیک

حوزه برخورد سیاستی



حوزه برخورد استراتژیک [۲۷] دو سطح اول تصمیم‌گیری را شامل می‌شود، بالاترین سطح نشانگر جهت گیری و تأیید استراتژیک است که می‌توان آن را معادل اهداف کلی یا ارمان‌ها و اهداف عملیاتی دانست. انتخاب سیاست‌های استراتژیک در سطح دوم این حوزه امکان‌پذیر است. سطح سوم سطح گرینش سیاست‌های عملیاتی است که امکان می‌دهد سیاست‌ها به طور مشخص‌تر و تفصیلی‌تر تدوین گرددند. این مرحله همراه با مرحله سیاست‌گذاری استراتژیک حوزه برخورد سیاستی [۲۸] را اشکل می‌دهد. حوزه برخورد عملیاتی (اجرایی) [۲۹] شامل مرحله سیاست‌گذاری اجرایی است که با پایین‌ترین سطح تصمیم‌گیری که شامل انتخاب طرح‌های پیشنهادی برای اجرای است همپوشانی پیدا می‌کند. نمودار شماره ۱ روابط بین این چهار سطح از تصمیم‌گیری را نشان می‌دهد.

رویکرد اقتضاء

این رویکرد آخرین پدیده در مسیر پیشرفت علم مدیریت است و در واقعیت بین شکاف میان تئوری و عمل رویکرد اقتضاء اگر چه گذشتن از مکاتب کلاسیک و رفتاری، نظریه جهان شمول سیستمی، رویکرد استراتژیک و روی اوردن به واقعیت است اما در عین حال مغایرتی با رویکردهای مذکور ندارد بلکه مکمل آنهاست (الوانی، ۱۳۶۸، ۱۸-۲۸).

این رویکرد سعی ندارد تا مجموعه اصولی کلی تعیین کند که برای پیشتر موقعیت‌ها قابلیت اجرایی داشته باشد، بلکه اصولاً استدلال آن این است که رویکرد درستی که در هر موقعیت باید در پیش گرفته شود به شرایط و حالات ویژه‌ای که تصمیمات در آن گرفته و اجرا می‌شود وابسته است. روش و راهبردی که برای یک موقعیت خاص مناسب است لزوماً برای موقعیت‌های دیگر مناسب نخواهد بود. برای مثال، برنامه‌ریزی و مدیریت یک دانشگاه یا حکومت محلی عمليات کاملًا متفاوتی نسبت به مدیریت یک شرکت صنعتی یا تجارتی طلب می‌کند. مشابه همین، سازمان‌هایی که در محیط‌های متفاوت فعالیت می‌کنند ممکن است به خاطر تفاوت شرایط فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و قانونی که در آن مستقر هستند به مدیریت و برنامه‌های منفاوئی نیاز داشته باشند. آن چیزی که رویکرد اقتضاء ارائه می‌کند، چارچوبی ادراکی همراه با تکنیک‌ها و روش‌هایی است که می‌تواند برای موارد زیر به کار رود (Bruton and Nicholson, 1987, 65-75):

۱- تشخیص و شناخت پیش‌آمد هایی که ممکن است یک موقعیت خاص را تحت تأثیر قرار دهدند.

۲- توسعه و تجزیه و تحلیل مسیرهای عمل و انتخاب مسیرهای عملی که به پیشترین صورت بتواند نیازمندی های سازمان و منافع گروه های ذی نفع را برآورده سازد. این رویکرد برای دست یافتن به هدف خود (یافتن مناسب ترین طرح های سازمانی برای شرایط محیطی مفروض) روش خاصی را به کار می گیرد و آن عبارت است از برقراری ارتباط تبعی (نه علی و معلوم) بین شرایط محیطی و موقعیتی مشخص با مفاهیم و فنون مدیریتی مناسب. در این میان عوامل و شرایط محیطی معمولاً متغیر مستقل تلقی می شوند، و مفاهیم مدیریت متغیر وابسته. بنابراین سه عنصر اصلی رویکرد اقتضا عبارتند از:

رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری

فرایند های برنامه‌ریزی شهری از قبل معین نیستند و می توانند به عنوان فرایندی احتمال پذیر در نظر گرفته شوند. در چنین شرایطی یک رویکرد فقط تا حدی ارزش کسب می کند که در اجرا موفق باشد. رویکرد پذیرفته شده برای برخورد با یک موقیت خاص یا مسئله برنامه‌ریزی باید با نیازها و واقعیت های عملی همخوانی داشته باشد. کربستن سن، از نظریه پردازان برنامه‌ریزی شهری، از اتخاذ رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری حمایت می کند. به نظر وی، برنامه‌ریزی به شرایط مسئله وابسته است و از قبل نمی توان رویکردی مشخص را در همه شرایط به طور یکسان به کار بست. خلاصه نتایجی که وی از مطالعات خود در زمینه پذیرش رویکرد اقتضا در برنامه‌ریزی شهری به دست آورده است از این قرارند (Christensen, 1985, 66-71):

”فرایند برنامه‌ریزی می تواند به عنوان سازماندهی شرایط مختلف عدم قطعیت به حساب آید. بنابراین برنامه‌ریزان باید شرایط واقعی عدم قطعیت را که از ویژگی های مسائل برنامه‌ریزی است ارزیابی کنند و شیوه مناسب برنامه‌ریزی با شرایط آن مسئله را برگزینند. با برنامه‌ریزی متناسب با شرایط واقعی، برنامه ریز به صورت اقتضایی عمل می کند و اگر چنین کند، به طور عقلایی خواهد توانست بر عدم قطعیت چیره شود.“

یک ترکیب

اگر چه رویکرد اقتضا آخرين تحول در نظریه پردازی مدیریت محسوب می شود، اما در حرکت کامل به طرف آن خطري بالقوه وجود دارد و آن اینکه امكان دارد اهدافی که استراتژی کلی سازمان یا نظام برنامه‌ریزی را قوام می بخشند در عین سازگاري با عوامل احتمالي متغير و متعدد - در سطح محلی و بعد تاکتیکی - به فرم اوپوش سپرده شوند و از بين برخند. در اين شرایط آن چيزی که نياز است، نگرشی به برنامه‌ریزی است که در داخل چارچوبی استراتژيك، رویکردی اقتضایي را در ييش گيرد. اين رسالت را، همان گونه که ييش تراشه شد، پژوهشگرانی جون فرنز و جی لپ، هیکلینگ، یاولت و پاور در پژوهش هایی که درباره به کار گيری اصول تفکر استراتژيك در برنامه‌ریزی اجتماعات محلی به انجام رسانده اند، تحقق يخشیده اند.

برنامه‌ریزی استراتژيك اگر چه با ايجاد سلسله مراتبي نيرومند (عمودي) در صورت بندی و تدوين سياست هاي يكپارچه و منسجم بسيار مفيد است. اما يچيدگي ارتباطات بين سازمانی و نيز ارتباطات افقی در برنامه‌ریزی سازمان های سلسله مراتبي يك حلقه گم شده در اين نوع برنامه‌ریزی بوده است. در اين زمينه آنچه اهميت بسيار می بابد، مسئله ايجاد هماهنگی [۳۱] است. اگر چه لينديلوم اعتقاد دارد که اين هماهنگي در بين بازيگران در بازار سياسی و اقتصادي از طريق تعديلی دو سویه صورت می بذيرد اما زمانی که تصميم گيری جمعی و پرگی سلسله مراتبي ييشتری به خود می گيرد و سازمان بزرگ و يچيده تر می شود، باید سازوکار ديگري برای ايجاد هماهنگي نظام مند (سيستماتيك) بين واحدهای سازنده سیستم، به منظور تضمیني کارابي آن تعیيه گرد (Alexander, 1994, 343-5).

ابزارهای مختلفی برای ايجاد هماهنگی وجود دارد. اما دو دسته از آنها ييشتر شناخته شده اند. يکی از آنها هماهنگی از طریق برنامه‌ریزی و کنترل است و ديگری آن چيزی است که در زمان و مكان واقعی انجام می گيرد و آن هماهنگی از طریق پسخوراند و انتباقي است.

همه انواع برنامه‌ریزی به ايجاد هماهنگی نمي پردازند. در اين ميان برنامه استراتژيك و برنامه‌ریزی هماهنگ ساز [۳۲] متمایز از يکدیگرند.

برنامه‌ریزی استراتژيك در پي نشان دادن سازمان است و به عبارت دیگر با شناخت عدم قطعیت و تلاش برای ييش بیني و پرداختن به طيف وسیعی از اقتضائيات ممکن در پي تحقق اهداف خود است. در جايی که برنامه‌ریزی استراتژيك

- 1- Blue-Print Planning
- 2- lack of continuity feeding
- 3- Paul Davidoff
- 4- organized complexity
- 5- enough-good
- 6- Rittel and Webber
- 7- wicked problems
- 8- environmental links
- 9- chaotic
- 10- Masson and Moltolf
- 11- Interconnectivity
- 12- ambiguity
- 13- descriptive model
- 14- predictive model
- 15- planning model
- 16- operational research
- 17- Chapin, Chadwick and McLaughlin
- 18- conceptual framework
- 19- Barton Harris
- 20- Ansoff
- 21- Friend and Jessop
- 22- Power, Friend, Hickling and Yawlett
- 23- Solshury
- 24- Gunn
- 25- a-choice theory of planning
- 26- Institute for Operational Research
- 27- Area of Strategic Concern
- 28- Area of Policy Concern
- 29- Area of operational concern
- 30- Contingency Approach
- 31- coordination
- 32- coordinative planning



سازمان را قادر می کند درباره آنچه که می خواهد در آینده اقتصادی 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 تائق آمد (ibid).

برنامه ریزی هماهنگ ساز در عمل بعد از انجام برنامه ریزی استراتژیک صورت می گیرد. این نوع برنامه ریزی در بی تعریف و تعیین واحد های سازمانی مرتبط، سازمان ها و عوامل اجرایی و نهادها و اجزای مشارکت کننده در فرایند اجراس 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 (تحصیص بودجه، انگیزش ها، قوانین و مقررات و جز آن) برای فراهم آوردن بستری مناسب برای اقدامات مشارکت کننده اگان - 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. برنامه ریز در یک نظام بین سازمانی باید با عوامل مؤثر و بازیگران اجرایی تعامل داشته باشد و دیدگاه ها، محدودیت ها، ارزش ها و انگیزه های آنها را مورد ارزیابی قرار دهد و در نظر گیرد. با ترکیب این شرایط در برنامه ها، پروژه های طرح های سازمان و برای مشارکت مؤثر و احدها، عوامل تامحسوس و جزئی در اجرا داخل می شوند که این امر می تواند نقش تعیین کننده ای در موافقیت استراتژی کلی سازمان داشته باشد.

منبع

- ۱- اوپن، مهدی: *الگوی اقتصادی و ايجابی در خشمچی گذاری عمومی*، مالش مدیریت، جلد ۲۴، ۱۳۶۰.
- ۲- دوران، مانیل: *نظریه سیستمها*، ترجمه دکر محمد سعی، شرکت انتشارات علم و فرهنگی، ۱۳۷۶.
- ۳- مرتبت، آن شارل: *رسانه شدن تصمیمات در مدیریت استراتژیک*، ترجمه عبدالحسین شمس، مجله دانش مدیریت، شماره ۱۳۷۱، ۱۳۸۰.

- 1- Alexander, ER. *To plan or not to plan, That is the question*: transaction cost theory and its implication for planning, Environment and planning B: planning & Design, Vol. 21, pages 341-352, 1994.
 2- Bruton M., and Nicholson D. *Strategic Landuse Planning and the British Development Plan System*, TPR Vol. 56, No.1, 1994.
 3- Bruton M., *Spirit and Purpose of Planning*, 2nded, the Built Environment, 1984.
 4- Bruton M. and Nicholson D., *Local Planning in Practice*, Hutchinson, London, 1984.
 5- Carwright TG. *Problems, Solution and Strategy*, JAPA, Vol. 39, No.3, 1973.
 6- Chadwick G. *A System View of Planning*, 2nded, pogramon press, oxford, 1978.
 7- Christensen K., *Coping with Uncertainty in Planning*, JAPA, Vol. 57, No. 1, 1985.
 8- Faludi A., *three paradigms of planning theories*, in Healey et al (eds), *planning theory*, pergamon Press, 1989.
 9- Hall P.: *Urban and Regional Planning*, 2nd edn, unwinhyman: London, 1989.
 10- Hall P. "the city of theory" in Richard T. LeGates and Fredric Stoll (eds) *The City Reader* Routledge, pages 362-375, 1996.
 11- Healey Paul Mc Dougall Grand Tomas, MJ. *Theoretical Debate in Planning: Towards a Coherent Dialogue*, in Healey et al (eds), *planning theory*, pergamon press, 1988.
 12- Hickling A. *AIDA and Levels of choice in structure plans*, TPR, Vol. 49, Nos.4, 1978.
 13- Lee C.: *Models in planning*, pergamon press, oxford, 1973.
 14- Roberts M. *An Introduction to Town Planning Techniques*, the Built Environment, 1974.
 15 - Solsbury W. *Policy in Urban Planning*, pergantongpress, 1974.

ساخت، اما در اوخر دهه ۹۰ به دلیل ماهیت تکنولوژیک و بالا به پایین آن باز هم مورد تردیدهای فراوانی قرار گرفت. در این موقعیت این پرسش مطرح شد که آیا صرف هماهنگی برای اجرای موفق کافی است یا نه. نیز: آیا فرایند موجود در برنامه ریزی شهری کافی و کامل است؟ هماهنگی و سازگاری از طریق تصمیم گیری بالا به پایین دیگر انگاره ای پذیرفتی نبود بلکه براساس پذیرشی دوسره و اختیاری و از طریق مذاکره به انجام رسانید. در این دوره ایجاد وفاق و رسیدن به توافق در تصمیم گیری ها شعار جدیدی به حساب می آمد. اگر چه بعدها با گسترش این انگاره، برنامه ریزان دریافتند که همیشه نمی توان به اجماع قطبی و کامل میان صاحبان منافع مختلف در شهر دست یافت، اما تنواع طبیعی و ناسازگاری ذاتی در جوامع تکثیر گرا اجتناب نپذیر است.

به این ترتیب، برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی، همکاری یا تعاون و وفاق جایگزین انگاره برنامه ریزی مبتنی بر

سه عنصر اصلی رویکرد اقتصادی از: محیط، مفاهیم مدیریت و ارتباط مشروط و مقتضی بین آن دو

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.

در دو دهه اخیر مفهوم برنامه ریزی و مدیریت شهری با تحولاتی که به خود پذیرفته است تنها به شناخت و کنترل عناصر سیستم های شهری محدود نمی شود بلکه بیشتر با مجموعه ارتباطات رفتاری و فرایندهایی در گیر است که از طریق آن تعداد بی شماری از فعالیت های ساکنان با یکدیگر و نیز با حکومت شهر تعامل پیدا می کند. امروزه در برخورد با شهر دخالت های تک بعدی بالا به پایین با الگوی بسیار پیچیده و طریقی از فکر و عمل جایگزین شده است که به نوعی در مفهوم حکمرانی خوب جمع آمد است. در این شیوه تصمیمات بزرگ و کوچک باشتر اکنون صاحبان منافع شهری (سهامداران شهر) اتخاذ می شود. حکمرانی خوب ابزار توانمندی برای ساخت شهرهای سالمتر، اینم تر و در برگیرنده تر برای زندگی به شمار می آید.

شفاقیت، در برگیرندگی و شراکت از جمله شعارها و اصول شکل جدید برنامه ریزی و مدیریت (حکمرانی خوب) محسوب می شود. ایده حکمرانی خوب ممکن است تا اندازه ای شبیه به نظریه برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی به نظر آید ولی مقداری از آن به ایجاد ارتباطات در سطح شهری (شبکه سازی) و بین افراد و سازمان ها و گروه های دخیل در آن بر می گردد، به نحوی که همیگر را بشناسند و آماده همکاری با یکدیگر گردند. برای این همکاری باید چارچوب هایی وجود داشته باشد. زمانی که این چارچوب وجود نداشته باشد عملکرد افراد و سازمان ها برآکنده، شکسته و ناکارآمد خواهد بود. ضرورت برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی آنچه مطرح می شود که مسائل برنامه ریزی به دلیل پیچیدگی بسیار بالایی که دارند و افراد و گروه های متعددی در آن دخیل اند، نمی توانند به وسیله سازمانی واحد حل و فصل گردد.

در این میان نقش برجسته برنامه ریزان ایجاد چنین چارچوب های سازمانی، قانونی، تکنیکی برای وارد کردن سهامداران شهر در آن، و نیز ایجاد بستری برای همکاری و تعاون و تشریک مساعی کلیه ذی نفعان در توسعه شهری است.