

چکیده
این مقاله بخشی از رساله دکترای نگارنده در رشته شهرسازی، با عنوان امکان سنجی کاربرد طرح ساختاری- راهبردی در هدایت توسعه شهری ایران است.
در این مقاله پس از ذکر اجمالی پیشینه نگرش ساختاری و راهبردی در ایران و تعاریف مصطلح آن، به دلایل توجه به نگرش راهبردی در ایران پرداخته می شود و نقایص موجود در طرح های توسعه شهری که در قالب ۵ مقوله عمده شناسایی شده اند، معرفی می گردد. در ادامه اجزای اصلی برنامه ریزی توسعه شهری تحت عنوان چارچوب های اصلی (بررسی ساختارها) و کاربرد ابزارها برای وصول اهداف (تعیین راهبردها) ارائه می شود. به منظور بررسی اجمالی تجارت سایر کلان شهرها در زمینه کاربرد برنامه ریزی راهبردی، ۵ برنامه استراتژیک از شهرهای لندن، بارسلون، سنوی، استانبول و دوربان گنجانده شده، و در انتهای نیز امکان سنجی اجرای طرح ساختاری- راهبردی در ایران و پیش شرط های لازم برای تحقق این نگرش ذکر گردیده است.
کلید واژها: برنامه ریزی شهری، نگرش راهبردی، طرح های ساختاری- راهبردی، ایران.

چارچوب نظری

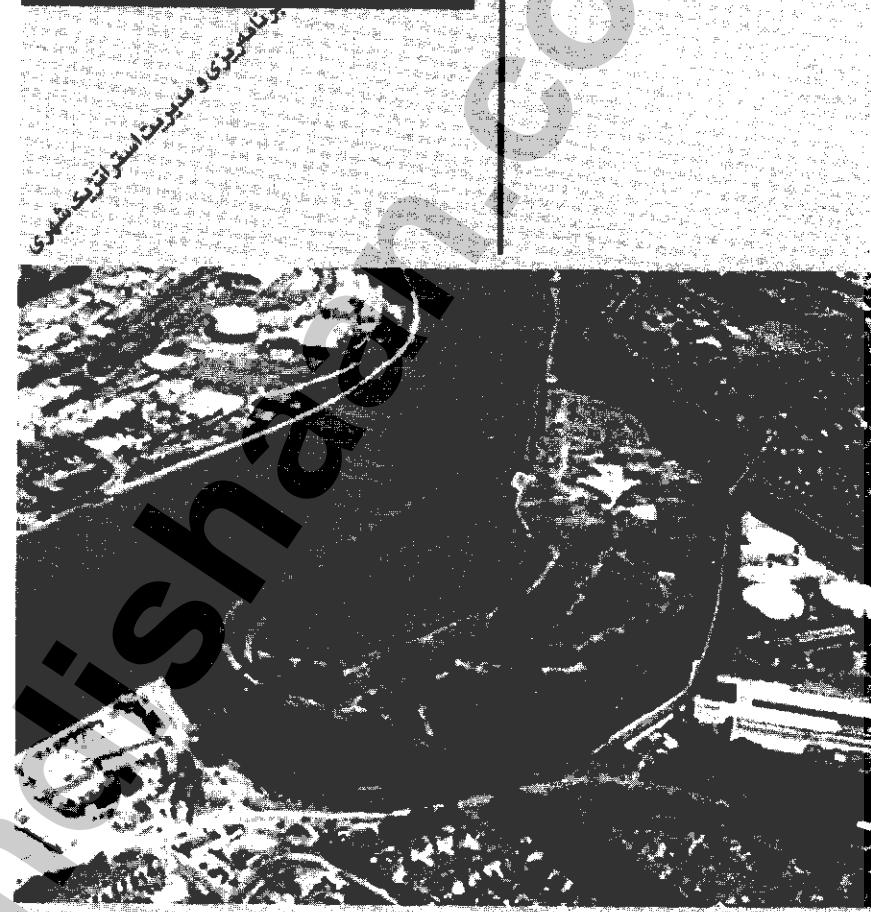
از آنجا که برنامه ریزی راهبردی به عنوان نگرش و برداشتی متفاوت با الگوی جامع شناخته می شود، تعیین نظریه ای واحد برای معرفی مبانی برنامه ریزی راهبردی و یا شووه مورد عمل در این الگو امکان پذیر نیست. اما به تناسب نوع نیازهای اصلی الگوی برنامه ریزی راهبردی و مباحثت بنیادین آن می توان بنیان های نظری این الگو را تدوین کرد.

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

الف: توجه به شناخت و تحلیل در قالب روش سیستمی و نگرش مبتنی بر آن (نگرش سیستمی)؛ ب: لحاظ کردن برنامه ریزی در قالب فرایند مرحله ای و هدایت شده مبتنی بر هدف (نگرش فرایندی)- راهبردی (وچ: تأکید بر نگرش های اجتماعی، مقوله مشارکت و حضور عناصر مؤثر در برنامه ریزی از سطوح پائین به بالا (نگرش اجتماعی- مشارکتی).

الف: نگرش سیستمی

از عمدترين نظریه پردازان حوزه نگرش سیستمی که



امکان سنجی استفاده از طرح های ساختاری- راهبردی در نظام برنامه ریزی شهری ایران

نیازمندی های کلیدی همراه با تابستان ۱۴۰۰

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

ب: نگرش فرایندی-راهبردی

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

ج: نگرش اجتماعی-مشارکتی

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

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

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

نگرش اصلی	نگرش مبتنی	نظریه پرداز	نگرش اجتماعی
چادویک (Chadwick)	چادویک	چادویک در کتاب نگرش سیستمی خود، مقایسه‌ای بین مدل برنامه‌ریزی و مدل سیستماتیک انجام می‌دهد و معتقد است که روش سیستمی با توجه به تجزیه و تحلیل و بازخورد مبتنی بر حل مسائل، کارایی پیشتری دارد. به اعتقاد چادویک، با توجه به پیچیدگی جامعه شهری و دلالت عوامل متعدد فردی و جمعی، الگوی طرح‌های جامع که به شیوه‌ای منطقی و تعقیلی تهیه می‌شوند با واقعیت تعارض دارند و اجرا شدنی نیستند.	چادویک در تدوین الگوی برنامه‌ریزی راهبردی توجه به مردم و جنبه‌های حضور و مشارکت آنها در نظام برنامه‌ریزی است. در حقیقت، لحاظ کردن بازیگران اصلی برنامه‌های شهری و دلالت آگاهانه و مؤثر آنها در مراحل مختلف برنامه‌ریزی، از جمله دستاوردهای نظری مهمی بود که به‌وسیله پل دیویدوف، سوزان و نورمن فین‌اشتاين و دیوید هاروی عنوان شد و در حوزه نظری، تأثیر بسیاری در الگوی ساختاری-راهبردی ایجاد کرد.
پترهال (Peter Hall)	پترهال	پترهال در انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، به ضرورت به کارگیری اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرویندی یا توافقی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند.	پترهال در انتقاد از برنامه‌ریزی جامع، به ضرورت به کارگیری اصول کلی نیاز دارد و باید بر فرویندی یا توافقی زمانی در جهت رسیدن به اهداف تأکید کند.
لیندبلوم (Lindblum)	لیندبلوم	لیندبلوم در نقد برنامه‌ریزی جامع و روش‌های جایگزین آن به مقوله برنامه‌ریزی انداک افزای اشاره دارد. در این شیوه، توصیه می‌شود که به جای تعیین برنامه‌ها و سیاست‌های دارձمدادت از اهداف کوتاه مدت و مرحله‌ای با توجه به تغییرات استفاده شود.	لیندبلوم در نقد برنامه‌ریزی جامع و روش‌های جایگزین آن به مقوله برنامه‌ریزی انداک افزای اشاره دارد. در این شیوه، توصیه می‌شود که به جای تعیین
فالودی (Faludi)	فالودی	فالودی در انتقاد فالودی، یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت برنامه‌ریزی جامع، توصل به برنامه‌ریزی فرایندی و راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی هستند که امکان می‌دهد روند برنامه‌ریزی بر پایه مشاخصه‌های معابر و مکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در جهت اصلاح واقعی و مرحله‌ای قرار گیرد.	فالودی در انتقاد فالودی، یکی از راه‌های غلبه بر محدودیت برنامه‌ریزی جامع، توصل به برنامه‌ریزی فرایندی و راهبردی است. از نظر وی راهبردهای برنامه‌ریزی، رویکردهایی هستند که امکان می‌دهد روند برنامه‌ریزی بر پایه مشاخصه‌های معابر و مکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف
راسل ایکاف (Russel Acoff)	راسل ایکاف	راسل ایکاف در تغییر و دگرگونی مذاوم در پدیده‌های جهان و پیچیدگی آنها، باید با آشنائگری جامع به طورکلی برخورد شود و برای حل آن باید تعامل بین بخش‌های مختلف مشخص گردد. اصول عملیاتی برنامه‌ریزی تعاملی عبارتند از مشارکت، مداومت و کل نگری مبتنی بر برنامه‌ریزی هدف‌ها.	راسل ایکاف در تغییر و دگرگونی مذاوم در پدیده‌های جهان و پیچیدگی آنها، باید با آشنائگری جامع به طورکلی برخورد شود و برای حل آن باید تعامل بین
پل دیویدوف (Paul Davidoff)	پل دیویدوف	پل دیویدوف در تأثیر بر نقش نظارتی مردم دارد. وی حتی به تدوین برنامه به وسیله مردم برای تقدیم برنامه‌های ارائه شده از طرف برنامه‌ریزان و جایگزینی آن اشاره دارد (برنامه‌ریزی و کانسی).	پل دیویدوف در تأثیر بر نقش نظارتی مردم دارد. وی حتی به تدوین برنامه به وسیله مردم برای تقدیم برنامه‌های ارائه شده از طرف برنامه‌ریزان و جایگزینی آن اشاره دارد (برنامه‌ریزی و کانسی).
نگرش اجتماعی - مشارکتی برنامه‌ریزی	نگرش اجتماعی - مشارکتی برنامه‌ریزی	نگرش اجتماعی - مشارکتی برنامه‌ریزی شفری	نگرش اجتماعی - مشارکتی برنامه‌ریزی
فین‌اشتاين (Norman&Susan Fainstein)	فین‌اشتاين	تأکید بر نقش اجتماعات محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری مسائل شهری و ارتباط بین دموکراسی سیاسی و میزان موقبیت در برنامه‌ریزی شهری	تأکید بر نقش اجتماعات محلی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری مسائل شهری و ارتباط بین دموکراسی سیاسی و میزان موقبیت در برنامه‌ریزی شهری
دیوید هاروی (David Harvey)	دیوید هاروی	از نظریه هاروی، شهرونشیستی را باید به صورت مجموعه‌ای از روابط اجتماعی در نظر گرفت که روابطی را که جامعه به طورکلی در آن دارد، معنکس می‌کند. این مجموعه روابط اجتماعی باید بازی قوانینی باشد که طبق آنها ماختار 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 بوجود آید.	از نظریه هاروی، شهرونشیستی را باید به صورت مجموعه‌ای از روابط اجتماعی در نظر گرفت که روابطی را که جامعه به طورکلی در آن دارد، معنکس می‌کند. این مجموعه روابط اجتماعی باید بازی قوانینی باشد که طبق آنها ماختار شهر شکل می‌گیرد. در حقیقت واقعیت‌های فضایی و اجتماعی، هر دو در

سابقه موضوع در ایران

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

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

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

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

۱- تعیین و تفسیر سیاست‌های ملی و منطقه‌ای؛

۲- تدوین اهداف، سیاست‌ها، و پیشنهادهای کلی؛

۳- تهییه چارچوب برای تهییه برنامه‌های محلی؛

۴- مشخص کردن نواحی قابل اجرای طرح؛

۵- تدوین راهنمای گسترش توسعه آتی؛

۶- تهییه مبانی مشخص برای ایجاد ارتباط بین سطوح مختلف تصمیم‌گیری؛ و

۷- تهییه برنامه‌ریزی پایه برای هماهنگی بخش دولت مرکزی و بخش عمومی.

نواقص طرح‌های جامع در ایران و دلایل توجه به نگرش راهبردی

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

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

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

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

۳- مسائل و مشکلات نظام تهیه و تدوین طرح: تجربه برنامه‌ریزی برای پیش‌بینی درازمدت در همه نظام‌های برنامه‌ریزی با شکست مواجه شده است، زیرا نیاز به استفاده از میلیون‌ها شاخص دارد که جمع‌آوری صحیح آنها هم دشوار است و هم گاه امکان ناپذیر است. نتیجه چنین مطالعاتی این است که کلیت شهر، که صورت کاملی از تقابل نمودها و ابعاد مختلف چندوجهی است، به مجموعه‌ای از شخص‌های کمی تقلیل می‌باشد، بدون آنکه ساختار مفهومی رابطه بین آنها لحاظ شوند. به عبارتی، غنی‌ترین وجه شناخت (بررسی روح حاکم بر اجزا) در مطالعات توسعه شهری انجام ننمی‌شود.^{۲۷}

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

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

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

هم‌مسائل و مشکلات نظام تدوین ضوابط و مقررات: محدودیت‌های ناشی از فقدان ضوابط و مقررات مدون، اگر چه ناکنون کمتر به عنوان موضوعی مجزا مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته، اما واقعیت آن است که بدون وجود ضوابط مشخص در نحوه اجرای طرح‌های توسعه شهری، عمل‌آه هر یک از پیشنهادها با عدم اجرا یا ضعف در انتطبق با شرایط جامعه مواجه گردیده است. درین بین ضوابط مربوط به نظام مالکیت زمین پیش از هر ضابطه‌ای، نیازمند بازنگری و تغییر است؛ زیرا یکی از دلایل عدم تحقق طرح‌های شهری، موافع محدود کننده مربوط به ضوابط قانونی مالکیت است.

نیازهای اصلی مطالعات برنامه‌ریزی توسعه شهری

با توجه به آنچه که در خصوص نواقص نظام موجود برنامه‌ریزی توسعه شهری در ایران بیان شد، باید دید که طرح جایگزین، به هر عنوانی که تلقی و بیان شود، چگونه می‌تواند به کاهش این نواقص کمک کند و راهکارهای مناسب را برای جایگزینی آن فراهم سازد. آنچه که در سطح کشورهای مختلف و تجارب گوناگون توسعه شهری تحت عنوان طرح توسعه^{۲۸} (مورد شناسایی و عمل قرار گرفته است، صرف‌آیانی

جدید در عنوان طرح‌ها و برنامه‌ها نیست، بلکه محتوای طرح‌های توسعه است که موجب تفاوت بین اینده و کاربرد هر یک از آنها می‌شود. به همین دلیل، اگر چه مثلاً طرح توسعه شهر سانفرانسیسکو در سال ۱۹۸۶ به نام طرح جامع^{۲۹} اتفاقی کردید، اما در قالب همین طرح الگوی راهبردی مشخصی ارائه شد و برای هر یک از اجزای کلان شهری، سیاست و راهبردهای توسعه شهری بیان گشت^{۳۰}؛ یا می‌توان به طرح راهبردی لندن (۱۹۹۸) اشاره کرد که به بیان ساختارهای شهر در ۸ عرصه مختلف می‌پردازد. بنابراین واژه‌های ساختاری، راهبردی و حقیقی جامع، تعیین کننده محتوای هیچ برنامه توسعه‌ای نیستند بلکه تفاوت اصلی در نوع نگرش و نحوه تدوین اجزای طرح است و همین موجب تمایز بین آنها می‌شود.

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

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

شاید بتوان گفت چنین نیازی به برنامه‌بریزی شهری، 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 بر عناصر یک مجموعه است و دیگری به مفهوم همخوانی ارگانیک میان اجزا [۱] (احمدی، ۱۳۸۱، ص ۳۷) راهبرد نیز عبارت است از هنر تخصیص و کاربرد ابزارهای مختلف برای تحصیل اهداف [۲] (لیلیس، ۱۳۶۹، ص ۲۹). حال استفاده از این ابزارها و اهداف بنا به ماهیت موضوع مطالعاتی و حوزه عمل ممکن است تفاوت یابد ولی کاربرد درست آنها، ماهیت این نگرش را تشکیل می‌دهد.

تجارب تدوین برنامه‌های استراتژیک در شهرهای جهان

تجارب مربوط به تهیه برنامه‌های توسعه در کشورهای مختلف نشان دهنده‌تر کیب متناسب هر دو جزء پیش گفته برای رسیدن به برنامه‌ای مدون است. وقتی به برنامه‌های توسعه کنونی در شهرهای مختلف توجه می‌شود، همگی به نوعی سعی در بیان و معرفی وجوده پیروزی شهر دارند و با توجه به تعیین و جایگاه نقش شهر در آینده، به بررسی ساختارهای درونی می‌پردازند. به عنوان مثال، در این خصوص می‌توان به برنامه‌های زیر اشاره کرد [۱]:

۱- برنامه راهبردی لندن [۱]

پس از انحلال شورای لندن بزرگ [۲] در سال ۱۹۹۸، سازمان جدیدی به نام حکومت لندن بزرگ به وجود آمد که به همراه اولین شهردار منتخب (از طریق رفرانسوم عمومی) تشکیلات انتخابی دیگری به نام هیئت لندن [۳] را در دون حکومت لندن و به عنوان سازمان ناظر بر فعالیت‌های شهرداری لندن به وجود آورد. از این مقطع به بعد، شهردار لندن، ارائه‌راهبردهایی را برای اداره و توسعه کلان شهر لندن دنبال می‌کند. همچنین سازمان دیگری به نام سازمان توسعه لندن، به عنوان مسئول تشویق توسعه اقتصادی و اجرای راهبردهای شهردار لندن معرفی می‌گردد.

استراتژی‌های شهردار لندن شامل تهیه گزارش و ارائه راهبردهایی در زمینه موارد زیر است:

- ۱- کیفیت‌ها؛
- ۲- توسعه فضایی؛
- ۳- توسعه اقتصادی؛
- ۴- انرژی؛
- ۵- حمل و نقل؛
- ۶- مواد زائد؛
- ۷- آبادگی صوتی.

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

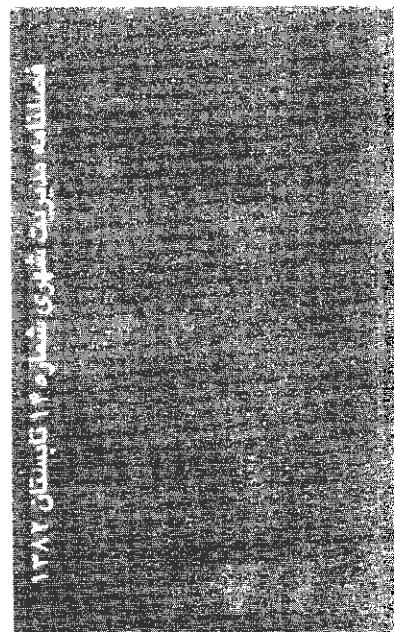
در هر یک از زمینه‌های پیش گفته، کمیته‌هایی به عنوان مسئول تدوین راهبردها و تعیین اقدامات، به وسیله شهردار معرفی شده‌اند. هر یک از اینها سندی را به عنوان سند راهبردی آن محور تعیین کرده‌اند. شهردار لندن مسئولیت پیشبرد استراتژی توسعه فضایی [۴] را نیز به عهده دارد، به طوری که طی آن استراتژی‌های شهر با اهداف و برنامه‌بریزی‌های ملی و منطقه‌ای در نحوه استفاده از اراضی هم‌انهنج می‌شود.

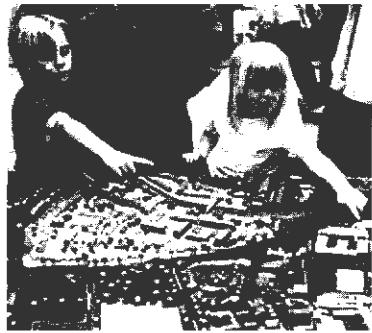
به این ترتیب، استراتژی بزرگ [۵] که کلان‌ترین و عمده‌ترین استراتژی را در زمینه مدیریت راهبردی تشکیل می‌دهد تدوین می‌شود و آن تبدیل شهر لندن به پایتخت اروپایی از طریق استراتژی SDS است.

نکات شایان توجه در برنامه راهبردی لندن، ۱۹۹۸

تجربه برنامه راهبردی شهر لندن که یکی از پرسابقه‌ترین شهرها در زمینه تدوین برنامه‌های توسعه است [۶]، نکات اساسی زیر را در بردارد:

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





۲- برنامه راهبردی بارسلون (اسپانیا)

برنامه راهبردی بارسلون از جمله محدود برنامه های است که به توسعه اقتصادی نگاه و پرها دارد و در حقیقت مجموعه ای سلسله مرانی از راهبردهای کلان در زمینه اقتصادی است. این برنامه از سال ۱۹۹۰ طی دو مرحله تهیه شده است، که در هر یک از مراحل یک برنامه راهبردی برای توسعه بلندمدت شهر ارائه می کند. برنامه اول جنبه کلی دارد و لی برنامه های مرحله دوم و سوم در قالب اهداف و اقدامات تدقیق بافته برای برنامه اول، تدوین می شود. این برنامه در حقیقت راهنمای عملیاتی برای طبقه بندی اقدامات اجرایی در قالب نگرش راهبردی است [۱۸]. شیوه تهیه طرح راهبردی در مراحل مختلف به این صورت است که ابتدا با تشکیل جلسات متعددی، میان شخصیت های مطرح از تمامی محافل اجتماعی - حرفه ای و همچنین سازمان های دیگر و با استفاده از روش های برنامه ریزی استراتژیک، خطوط کلی برنامه استخراج می گردد و تهیای سه هدف اصلی به عنوان چارچوب برنامه راهبردی اعلام می شود:

۱- شکل گیری بارسلون به عنوان کلان شهری اروپایی با کیفیت و سطح زندگی بالا و افزایش حوزه نفوذ شهر در محور منطقه مدیترانه؛ ۲- کیفیت اجتماعی بیشتر برای شهروندان از طریق ارتقای فعالیت های اجتماعی؛ و ۳- بهبود سطح خدمات رسانی به مؤسسات صنعتی، به منظور ایجاد حوزه تأثیر شهر بارسلون در شبکه اقتصادی جهانی.

برای انجام برنامه های مورد نیاز طرح راهبردی بارسلون، یک کمیته اجرایی با حضور کلیه دست اندر کاران اصلی نظام توسعه شهری و منطقه ای که قابلیت اجرای چارچوب برنامه راهبردی سه گانه را داشته باشد، تشکیل می گردد و وظیفه انجام برنامه راهبردی می شود. اعضای کمیته اجرایی عبارتند از:

- شورای شهر بارسلون (دیر اجرایی)؛
- شورای اقتصاد شهر؛
- سازمان بندر بارسلون؛ و
- دادگاه بارسلون.

نکات شایان توجه در برنامه راهبردی بارسلون (۱۹۹۰)

۱- توجه به مقوله اقتصاد شهری و منطقه ای به عنوان راهبرد کلان در تعیین جایگاه شهر؛ ۲- تشکیل کمیته ای اجرایی از کلیه دست اندر کاران مرتبط با امر توسعه شهری، شامل نهادهای اقتصادی همچون اتاق بازرگانی، شورای اقتصاد شهر، نهادهای

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

قضایی همچون دادگاه بارسلون و نهادهای مدیریتی همچون شورای شهر؛ ۳- تدوین برنامه های چند مرحله ای و گام به گام برای هدایت توسعه شهری و تدوین برنامه در قالب نظام سلسله مراتب اهداف راهبردی؛ ۴- تدوین برنامه با هماهنگی و رایزنی با محافل اجتماعی - حرفه ای و سازمان های اجرایی دست اندر کار مسائل شهری؛ و ۵- تأکید 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.

۳- 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، سنتیت دارد. این برنامه از دو بخش عمده محورهای اصلی و محتوا برای برنامه تشکیل شده است. در بخش اول محورهای اصلی مورد توجه نظام مدیریت شهری، تعیین و انتخاب شده و در مرحله دوم براساس محورها، محتوا برای برنامه راهبردی تنظیم گردیده است. کلیت این دو بخش در قالب بودجه و اعتبارات موردنیاز که در واقع نشانگر اولویت های در نظر گرفته شده براي کلان شهر سئول است تنظیم می گردد و بودجه سالیانه موردنیاز و نحوه هزینه کردن را مشخص می سازد.

نکته در خور توجه در خصوص برنامه راهبردی، تنظیم برنامه های مدون برای ساختار مدیریتی شهر است. در این ساختار شهردار رئیس حکومت کلان شهر است و شورایی تحت عنوان حکومت کلان شهری سئول برای انجام وظایف قانونگذاری انتخاب شده است.

اهداف و محورهای برنامه راهبردی سئول (۱۹۹۸)

- تأکید بر کارایی در مدیریت شهری؛
- حفاظت از طبیعت و گسترش فضای سبز؛ و
- مبارزه وسیع با فساد در دستگاه اداری - حکومتی؛
- کاهش تولید مواد رائد و تشویق بازیافت.

محتوای برنامه راهبردی

- برنامه راهبردی که در قالب اولویت‌های موردنظر در اهداف و در چارچوب بودجه کلان شهر طبقه‌بندی می‌شود، شامل موارد زیر است:
- تأمین امنیت شهر وندان؛
 - تأمین زندگی بهتر شهر وندان؛
 - تشویق رقابت میان صنایع؛
 - مسکن و توسعه شهری.

نکات در خور توجه در برنامه راهبردی سؤول (۱۹۹۸)

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

۴- برنامه راهبردی استانبول (۱۹۹۸)

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

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

با توجه به نگرش پیش گفته، که برخاسته از نظر اسکلت‌های هویت بخشی است، مهم‌ترین اهداف برنامه راهبردی این شهر به شرح زیر تنظیم می‌شود:

۱- ارتقاء استانبول در حد شهری جهانی با حفظ هویت تاریخی - فرهنگی و حفاظت از ارزش‌های تاریخی - فرهنگی و طبیعی آن؛ ۲- کاهش فشار منطقه کلان شهری استانبول بر مراکز قبیمی تر و حفاظت از بافت این گونه مراکز؛ ۳- جلوگیری از رشد تک قطبی که در زمان حاضر بزرگ‌ترین خطری است که هویت تاریخی شهر استانبول را تهدید می‌کند؛ و ۴- گسترش مراکز علمی و بین‌المللی، هنری و تربیتی و ارتقاء کیفیت سازمان‌بایی آنها.

در قالب برنامه راهبردی مذکور، پروژه‌های کلان استانبول تا سال ۲۰۲۳ (در قالب برنامه‌ای ۲۵ ساله) تنظیم شده است و توجه همه آنها به پروژه‌های احیا و بهسازی شهری، اینبه و محوطه‌های 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 برنامه‌های توسعه در قالب استراتژی اصلی و اولویت‌بندی اقدامات اجرایی براساس آن؛ ۳- معرفی میراث تاریخی شهر به عنوان سرمایه اصلی و دارایی بازده در جذب توریست و ارزش افزوده اقتصاد شهری؛ ۴- توجه به ساختارهای تشکیلاتی و سازمانی مرتب با جذب سرمایه‌گذاری و حفاظت از میراث تاریخی - فرهنگی شهر؛ و ۵- تنظیم پروژه‌های عمرانی شهر در قالب برنامه راهبردی اصلی و هدایت عملیات اجرایی به اهداف استراتژیک.

۵- برنامه‌ریزی راهبردی دوربیان (افریقا جنوبی) (۱۹۹۶)

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

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

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

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

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

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

- نکات شایان توجه در برنامه راهبردی دوربیان (۱۹۹۶)
- ۱- تأکید بر ضوابط و مقررات و ایجاد حکومت محلی؛
 - ۲- تدوین فرایندی از مشارکت بین اجزای مؤثر در برنامه‌ریزی؛
 - ۳- توجه به نیازهای اجتماعی- اقتصادی در برنامه‌ریزی راهبردی؛ و
 - ۴- تشکیل مدیریت یکپارچه باحضور نمایندگان کارکردی- تجاری و اعضای حکومت محلی.

ع- تجارتی از نگرش ساختاری- راهبردی در شهرهای مختلف جهان

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

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

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

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

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

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

برای تأمین نیازهای ضروری و اولیه برنامه توسعه پیش‌بینی می شود. وظیفه اصلی این نهاد، تصویب قوانین و ضوابط موردنیاز برگزاری توسعه شهری در کوتاه‌ترین زمان و با حداقل کارایی است، تا از این طریق خلاصه‌ای قانونی موجود برای توسعه شهری نیز تکمیل گردد.

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

امکان سنجی اجرای طرح ساختاری-راهبردی در ایران

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

بنابراین مرجح تغییر در شیوه تهییه طرح‌های توسعه شهری اقدامی ختمی است که انجام آن در اولین زمان، اجتناب ناپذیر است؛ ولی در مقابل باید دید که نظام برنامه ریزی شهری کشور تا چه اندازه توانایی پذیرش چنین تحولی- و به عبارتی آمادگی لازم برای انجام آن- را دارد.

الف: امکانات (فرصت‌ها) و محدودیت‌ها (تهدیدهای) نظام برنامه ریزی شهری ایران برای ایجاد تحول

- امکانات و فرصت‌های موجود

- رویکرد انتقالی حاضر در نظام برنامه ریزی ملی از نظام‌های متکر، اقتدار دولت و اقتصاد دولتی به ارزش‌های محلی؛ - توجه به اصل مشارکت و حضور نهادهای غیردولتی در سطوح مختلف (افزایش تعداد NGOs در رشته‌های مختلف)؛ - رواج بحث‌های نظری و حتی محاوره‌ای در واژه‌هایی همچون جامعه مدنی، دموکراسی مشارکتی، دولت پاسخگو و تکرگاری (پلورالیسم) توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و نظایر اینها؛

- وجود نظام سلسه مراتب برنامه ریزی در ایران از سطح ملی (برنامه‌های پنج ساله توسعه) به سطح منطقه‌ای (یعنی بندی ده گانه طرح کالبدی ملی ایران) و سطح ناحیه‌ای (۸۳ ناحیه معرفی شده برای مناطق مختلف)؛ - بروز تمایلات و گرایش‌های مختلف در بین نهادهای تهییه کننده طرح (مشاوران) و دستگاه‌های ارجاع دهنده (وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور) برای ایجاد تغییر در نظام برنامه ریزی شهری؛ و

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

محدودیت‌های موجود

- وجود معضل بزرگ و پیچیده‌ای به نام مقوله زمین شهری که تبدیل به کالایی با ارزش افزوده بالا و رانت اقتصادی گشته و به دلیل ضعف در نظام امایش شهری منجر به حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی شده است؛ - وجود بحران مسکن و فقدان حدائق‌های موجود برای اسکان شهروندان؛ - عدم تعادل در نظام توسعه شهری و بروز پدیده مهاجرت در کلان شهرهایی همچون تهران، مشهد و سایر شهرهای بزرگ ایران؛ - فقدان منابع مالی لازم برای اجرای طرح‌های توسعه شهری، به وسیله شهرداری‌ها و نهادهای مؤثر در توسعه شهری؛ - عدم ثبات در تصمیم‌گیری و مدیریت توسعه شهری؛

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

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

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

قبل از ارائه پیش شرط‌های لازم برای تهییه طرح توسعه شهری در قالب ساختاری- راهبردی، ضروری است که الگوی ایده‌آل

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

الگوی ایده‌آل برای تغییر و تحول

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

- نظام مدیریت مقتدر محلی (حکومت محلی):

- وجود سیاست‌های مصوب در طرح‌های بالادست و اهداف روش برای سطوح شهری؛

- وجود نظام اطلاعاتی مدون و بهنگام با جزئیات قابل استناد و تأیید شده‌از سوی مراجع رسمی؛

- وجود نظام آمایش سرزمین و تدوین استراتژی‌های توسعه شهری (خصوصاً در زمینه استقرار جمعیت و فعالیت)؛

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

- پذیرش اصل شهروند مداری و دخالت مردم در تصمیم‌گیری و اجرای طرح؛

- شناسایی و کنترل نیروهای غیررسمی و پنهان مؤثر در توسعه‌ناموازن شهری (همانند نیروهای مؤثر بر ساخت و ساز شهری)؛

- قبول اصل مشارت در برنامه‌ریزی و اجرا برای همه سطوح تصمیم‌گیری؛

- تأمین منابع مالی مکافی برای اجرای طرح از طریق منابع معین؛

- ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری و عدم دخالت سایاق در تصمیمات؛

- برنامه‌ریزی همزمان در نظام توسعه روستایی به منظور کنترل تأثیرات سوء ناشی از ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای و مهاجرت؛

- وجود برنامه‌ریزی مداوم و هماهنگ با جریانات، برای حفظ پویایی کامل طرح؛

- پذیرش طرح از جانب ذی‌تفعّل و مخاطبان (دستگاه‌های اجرایی مرتبط و مردم) به عنوان سند برنامه لازم‌الاجرا؛

- واقعی دیدن پیشنهادهای طرح و ارائه الگوهای ساده برای دستیابی به اهداف.

ابرونش

- ۱- وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت شهرسازی و محابی، «بنیل و چارچوب بلندگی شرح خدمات طرح‌های شهری، کمیته‌طلبی، شرح حدّمت و فرادرادها»، ۱۳۷۸، همان‌مأخذ، ص. ۱۵.

3- structure plan

4- Whittle

- ۵- طرح ارزیابی طرح‌های حلّمع شهری در ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۱.
- ۶- شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸.
- ۷- در این خصوص مثال‌جلبی از آگرلایشن‌شیفر وجود دارد که می‌گویند:ملل‌ها همچون یکی است که در متن‌شیفر می‌زند و در هفته‌های تحقیق به تقدیر بعد از سیون کنکه و می‌زند توجه کرد (ماخا، اسکولیز، اسرار چهل کوتاه‌تر)، ترجمه کمال الدین سعدی یعقوبی، ۱۳۷۶.

8- development plan

9- master plan

- 10- Master plan, City and Country of San Francisco, Department of city planning 1986.
- ۱۱- سیرونهای استراتژیک شهری، منبع اینترنتی زیرک، با عنوان برنامه استراتژیک شهری، اسناد پژوهشی، WWW.Cityoftehran.org/ Strategic plan
- 12- Strategic Plan for London
- 13- (Greater London Council) GLC
- 14- London Department Agency (LDA)
- 15- (Spatial Development Strategy) SDS
- 16- Grand Strategy
- 17- اولین برنامه توسعه شهری لندن در سال ۱۹۴۵ به دست آبریکمن براساس اکتوی شرکت شده‌است، شکاف عمیقی بین این دو مشاهده‌های گردد. ولی از آنجا که حل‌های مشکلی تیاز‌مند حرکت گام به گام و تدریجی برای رفع آن است، ضروری است که برای پر کردن این شکاف نیز به روند تدریجی متولّ شد؛ زیرا اصولاً انجام هر تحول و تکاملی در نظام طبیعت، مستلزم حرکت بطيئی و اهسته است.

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

10- Master plan, City and Country of

- San Francisco, Department of city planning 1986.

11- سیرونهای استراتژیک شهری، منبع اینترنتی زیرک، با عنوان برنامه استراتژیک شهری، اسناد پژوهشی، WWW.Cityoftehran.org/ Strategic plan

12- Strategic Plan for London

13- (Greater London Council) GLC

14- London Department Agency (LDA)

15- (Spatial Development Strategy) SDS

16- Grand Strategy

- 17- اولین برنامه توسعه شهری لندن در سال ۱۹۴۵ به دست آبریکمن براساس اکتوی شرکت شده‌است، شکاف عمیقی بین این دو مشاهده‌های گردد. ولی از آنجا که حل‌های مشکلی تیاز‌مند حرکت گام به گام و تدریجی برای رفع آن است، ضروری است که برای پر کردن این شکاف نیز به روند تدریجی متولّ شد؛ زیرا اصولاً انجام هر تحول و تکاملی در نظام طبیعت، مستلزم حرکت بطيئی و اهسته است.

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

برای انجام اولویت بندی، در مرحله نخست، بازگشتی به شرایط عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران (مراحل پنج گانه پیش گفته) و همچنین مقایسه این شرایط با الگوی طرح ساختاری - راهبردی (تجارب شهرهای جهانی) ضروری است.

که از بین عناوین پنج گانه، انتخاب مناسبی صورت گیرد و سپس اجزای پیش‌بینی 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 قادرانه تضمیم‌گیری بموضع و سریع هر چند هم دقیق نباشد به مرأت بهتر از این است که تصمیم صحیحی با تأخیر زیاد گرفته شود. سرعت تحولات و دگرگونی‌های حاضر در عرصه نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به قدری زیاد است که عقب ماندگی از آن باعث ناممکن شدن جبران مافات می‌گردد.

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

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

- ۱- احمدی، بلک: ساختار و هرمندی، دشتر کامپو نهادن، ۱۳۵۱، چاپ‌بر.
- ۲- احمدیان، رضا: انتلاق زمان در مرحله تصویب طرح‌های شهرسازی، مجله شهرداری، شماره ۲۲ سال ۸۷۸۰.
- ۳- احمدیلر، رضا: امکان سنجی کاربرد طرح ساختاری و راهبردی بر هدایت توسعه شهری ایران، پایان‌نامه‌دانشکده زبان‌الملائک، شهرهای‌فری، مرکز علوم و تحقیقات دانشکده زبان‌الملائک، ۱۳۷۸.
- ۴- اسلامی‌فریز، حسین: اسرار جهان کوانتومی، ترجمه کامل اینیز سید بقیونی، انتشارات مروش، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۶.
- ۵- دانایان، راضی: برنامه‌بازگشایی سیاست‌های ساختاری و فرهنگی و عناصر اصلی ساختار شهری و تهیه طرح براساس و تعیین روابط متقابل بین هر یک از مجموعه نظام شهری؛ تدوین طرح در چارچوب اهداف و سیاست‌های طرح‌های توسعه شهری؛
- ۶- شناسایی عنصر اصلی ساختار شهری و تهیه طرح براساس و تعیین روابط متقابل بین هر یک از مجموعه نظام شهری؛ تدوین طرح در چارچوب اهداف و سیاست‌های طرح‌های توسعه شهری؛
- ۷- تدوین اهداف، راهبرد و سیاست‌های مورد نیاز توسعه و عمران شهر و نحوه استفاده از اراضی و فضاهای شهری؛ توجه به کاربری زمین به عنوان موضوعی محلی و امکان مدیریت آن در طرح (ارائه ضوابط محلی)؛ ارائه طرح به اقتضای میزان (امکان) مداخله، موضوع مداخله، مکان مداخله (موضوعی، موضوعی)؛ تأکید بر انعطاف‌پذیری، پویایی و اصلاح پذیری طرح‌های توسعه شهری و یا تجدیدنظر در طرح به وسیله مستواً لان محلی؛ توجه به طراحی شهری با هدف اعتلای کیفیت محیط شهری، پایداری محیط و ارزش‌های استفاده کنندگان؛ در نظر گرفتن کلیت شهر و بررسی ارتباط بین اجزا و عنصر اصلی آن؛ تدوین چشم‌انداز به جای پیش‌بینی 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 تأکید بر اهداف اجتماعی و فرهنگی همانند کیفیت زندگی، عدالت اجتماعی و نظایر اینها؛
- ۸- تأکید بر نظام سکونت محلی و برنامه‌بازگشایی بومی به عنوان یا به تقسیمات کالبدی و اجتماعات محلی؛ بررسی تعیین تأثیر گروه‌های ذی نفع محلی مؤثر در طرح؛
- ۹- تدوین طرح و راهبردهای آن براساس نیازهای، مشکلات و امکانات واقعی؛ انعطاف‌پذیری در مطالعات تهیه طرح براساس راهنمای کلی با حفظ انعطاف‌پذیری در تعیین موضوعات مطالعاتی؛ دسته‌بندی ارائه طرح‌ها براساس محدوده‌های موردنیاز مثل طرح محلی، موضوعی، طرح ناحیه مداخله؛ سنجش تحقق‌پذیری طرح‌ها و امکان سنجی اجرای آنها با توجه به تأمین منابع مالی برنامه‌های پیشنهادی؛ تدوین طرح براساس الگوهای کلی و عام همانند: الگوی کلی ساختاری و پیکربندی شهری، الگوی عمومی کاربری زمین و فضا، الگوی استخوان‌بندی شبکه ارتقاطی، فضای سبز و باز، مراکز فراغتی، فرهنگی، تفریحی؛ ارائه الگوهای کلی نظام سلسه مراتب توزیع تسهیلات و خدمات رفاهی شهری براساس نیاز و نه روابط هندسی خشک؛ و اولویت بندی اقدامات به همراه بودجه بندی و تأمین منابع مالی و امکان سنجی اجرای پروژه‌ها.

اقدامات لازم برای رفع مشکلات نظام اجرایی طرح‌های توسعه

– توجه به مفهوم بازنگری و اصلاح مداوم در فرایند اجرای طرح؛

– تقویت سازمان‌های اجرایی و مؤسسات حرفه‌ای برنامه‌بازگشایی برای گسترش نظام اجرای طرح؛ چند مرحله‌ای کردن نظام اجرایی طرح شامل:

الف: اقدامات مستقیم: تعیین بودجه، به دست آوردن زمین و طرح مداخله؛ ب: اقدامات غیر مستقیم: ضوابط منطقه بندی،

مقررات تفکیک‌زمین، عوارض زمین و ساختمن؛ وج: اقدامات اداری: ایجاد تشکیلات کارآمد برای اجرا و نظارت.

– تدوین نظام پکارچه برنامه‌بازگشایی و مدیریت اجرای طرح برای هماهنگی لازم میان اجرایی مختلف طرح ساختاری- راهبردی؛

– تفکیک روند برنامه‌بازگشایی به سطح راهبردی و اجرایی و تلفیق عوامل برنامه‌بازگشایی با عوامل اجرایی و مشارکت عمومی؛ و- تقویت سازمان‌های اجرایی و مؤسسات حرفه‌ای برنامه‌بازگشایی برای گسترش نظام اجرای طرح توسعه شهری.

اقدامات لازم در خصوص رفع مشکلات نظام تصویب طرح‌های توسعه شهری

– تفکیک نظام تصویب به دو سطح مرکزی و محلی براساس مقیاس و مشخصات طرح توسعه؛ افزایش اختیارات نهادهای

محلی از طریق تشکیل سازمان‌های برنامه‌بازگشایی محلی و اعطای اختیارات به آنها؛ تدوین راهنمایی تکمیلی برنامه‌بازگشایی برای

مشخص شدن مراحل تهیه و تصویب طرح و تسریع در مراحل تایید طرح؛ و- ساده‌کردن مراحل تصویب طرح‌های محلی و اکناری

اختیارات به نهادهای محلی.

اقدامات لازم در خصوص تهیه طرح‌های فرادست

– تهیه و تصویب سیاست‌های کلان سرزیمین و تدوین چارچوب نظام اسکان جمعیت و فعالیت؛ تهیه طرح براساس سیاست‌های

ملی- منطقه‌ای و تفسیر و تشریح طرح به اقتضای شرایط ناحیه موردنظر؛ و- تهیه طرح توسعه در دو سطح ساختاری و محلی با توجه

به چارچوب مصوبات رسمی نظام برنامه‌بازگشایی کشور.

