مدیریت شهری
شماره ۲۸، شماره پاییز و زمستان ۱۳۹۰
No.28 Autumn & Winter
۲۵۵-۲۷۲
زمان دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۴/۲۱ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۰/۲/۱۹

بررسی جایگاه مدیریت عمران شهری در تحقق طراحی شهری مطلوب[1]؛ نمونه موردی: برنامه‌های توسعه و عمران در تهران

سید علی صفوی*- دکترای طراحی شهری دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

چکیده

نظام تصمیم‌گیری شهری نمی‌تواندکارگزار ناکارایی توسعه شهر و عنصری منفعل و غیر مسئول در قبال عدم تحقق طراحی مطلوب شهرها باشد. امروزه با گذشت چند دهه از تبیین نقش مؤثر طراحی شهری در بهبود شریط زیستی شهرها و ارائه نظریات متعدد در این زمینه، بیشتر گروههای حرفه‌ای، سازمانها و اتحادیه‌های توسعه شهری جهان در این ارتباط موضع‌گیری نموده و تلاش کرده‌اند تا جایگاه طراحی شهری را (اگرچه با تعابیر متفاوت) در اسناد حقوقی و الزام آور توسعه شهری تقویت نمایند. این امر متاسفانه بازتاب مؤثری در سازمانهای تخصصی کشورمان نداشته است. از مهمترین جلوه‌های عدم تحقق پذیری طراحی شهری درکشور می‌توان به مواردی چون؛ ضعف کیفیت اجرا، زمان طولانی اجرا یا حتی اجرا نشدن طرح ها، ضعف مدیریت تهیه طرحها (نیازسنجی و تعریف پروژه ها، هدایت و نظارت بر پروژه‌ها و غیره) و در بسیاری از موارد تهیه طرح‌های موازی و یا متفاوت بودن طرح اجرا شده از طرح (یا طرح های) تهیه شده اشاره‌کرد. این امر نه تنها موجب اتلاف هزینه‌های زیاد می‌شود، بلکه منجر به صرف زمان و منابع تخصصی و آسیب‌های اجتماعی فراوان نیز می‌گردد. در این میان نظام مدیریت توسعه شهری بعلت گستردگی وظایف و اختیارات خود در مدیریت و هماهنگ سازی بقیه عوامل مؤثر در نظام مدیریت توسعه شهری، به عنوان مهمترین عامل بسترساز یا مرتبط و مؤثر بردیگر عوامل تأثیرگذار در تحقق طراحی شهری مطرح است. در این تحقیق با بررسی چالش‌های تحقق پذیری طراحی شهری در ایران به واکاوی عوامل آن در نظام مدیریت توسعه شهری پرداخته و موضوع را از این منظر مورد مداقه قرار داده ایم. در مجموع جامعه مخاطب این تحقیق، مهمترین چالش‌های مدیریتی تحقق پذیری طراحی شهری را در سطوح و موضوعات زیر مطرح کردند. این چالش‌ها بعنوان مبنای این تحقیق مورد بررسی قرارگرفته‌اندکه عبارتند از:

سطح کلان: مسائل مربوط به ساختارهای کلان تأثیرگذار؛ چالشهای حقوق و قوانین توسعه شهری؛ چالشهای ساختار مدیریتی (تشکیلات، اختیارات، وظایف و غیره)؛ سطح میانی: ویژگی‌های نهادی و روابط سازمانی و عوامل مرتبط با آن: ۱. چالشهای جلب مشارکت اجتماعی و اقتصادی (سرمایه‌گذاری)؛ ۲. چالشهای فنی و مهندسی نظام مدیریت توسعه شهری؛ ۳. سطح خرد: نظام‌های خرد مؤثر در توسعه شهر؛ ۴. چالشهای مدیریت توسعه شهری در ارتباط با بخش تخصصی (حرفه ای و دانشگاهی).

واژگان کلیدی: تحقق طراحی شهری، مدیریت توسعه شهری، تمرکزگرایی، طراحی شهری خوب، ساختار سازمانی.

Investigating the Role of Urban Development Management System in Good urban Design Implementation – Case of Iran

Abstract

Investigating the main challenges of urban feasibility in Iran, some points can be mentioned such as; weaknesses of the quality of implementation, over length of the implementing process or even not finishing or abandoning a project, and in many cases providing several parallel plans for some specified subjects of urban design project. This condition leads to consuming so much time and expenses and other sources in vain. So the subject of implementation, as a main part of urban design process, is considered not only un-negligible but also vital. On the base of the researches done by the author, the system of urban developing management, due to its important role of coordinating other Interfering factors in development of the city, can be identified as the most important and influencing factor of urban design implementation process. This role is such important that if you ignore it, you might lose the best opportunities of implementing the best urban design plans, or in the other side, the mall urban development management of the city can be ended to the same consequence. Researches shows that the challenges of implementing of a good Urban Design project, can be categorized in three levels; (the basis for this research)

1- Macro-level: organization system, law materials
2- Mid-level: capital investing, public participation
3- Micro-level: consulting companies and executive system

۱. این مقاله برگرفته از رساله دکتری طراحی شهری نویسنده، با عنوان **«نقش مدیریت توسعه شهری در تحقق طراحی شهری در ایران»** است‌که در سال ۱۳۸۹ در دانشگاه شهید بهشتی به راهنمایی جناب آقای دکتر غفاری تدوین گردیده است.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۸۴۸۶۵۷۰۹، رایانامه: sasafavi@yahoo.com

www.SID.ir

۱- مقدمه و بیان مسئله

نظام تصمیم گیری شهری نمی‌تواند کارگزار ناکارایی توسعه شهر و عنصری منفعل و غیر مسئول در قبال عدم تحقق طراحی مطلوب شهرها باشد. امروزه با گذشت چند دهه از تبیین نقش مؤثر طراحی شهری در بهبود شریط زیستی شهرها و ارائه نظریات متعدد در این زمینه، بیشتر گروههای حرفه‌ای، سازمانها و اتحادیه‌های توسعه شهری جهان در این ارتباط موضع‌گیری نموده و تلاش کرده‌اند تا جایگاه طراحی شهری را (اگرچه با تعابیر متفاوت) در اسناد حقوقی و الزام آور توسعه شهری تقویت نمایند. این امر متاسفانه بازتاب مؤثری در سازمانهای تخصصی کشورمان نداشته است. نگارنده در این تحقیق با توجه به لزوم تحقق طراحی شهری معتقد است که توجه به الزامات تحقق طراحی شهری یا به عبارتی توجه به ابعاد رویه ای طراحی شهری از جمله مدیریت مناسب در حوزه توسعه شهری است که می تواند موجب تحقق جلوه‌های مثبت ممکن در توسعه شهر از جمله مشارکت پذیری در طراحی شهری، توجه به گروههای خاص در طراحی شهری، توجه به ماهیت میان رشته ای بودن طراحی شهری، توجه به فرایندی بودن اقدامات طراحی شهری و در یک کلام تحقق طراحی شهری خوب شود. در چنین شرایطی است که طراحی شهری برای تحقق نیازمند یک نظام مدیریتی هوشمند و کارآمد و منطبق با برنامه‌ها و روشهای نوین در توسعه شهر است. البته بدیهی است که نمی توان انتظار داشت که یک نظام ایده‌آل تصمیم گیری (چه به لحاظ شیوه مدیریت و چه از نظر ساختار تشکیلاتی و نهادی) قادر به اجرای هر نوع برنامه توسعه‌ای باشد؛ زیرا قابلیت نظام مدیریتی و توانمندی اجرای برنامه‌ها در شهر یک طرف قضیه بوده و در طرف دیگر جامعیت و اجراپذیری خود برنامه‌های طراحی شهری است. اما می توان گفت که تنها چنین نظامی می تواند برنامه‌های پیچیده‌تری را بصورت کامل‌تر و بهتری هم تهیه و هم مدیریت و اجرا نماید، تهیه و اجرای طرحی که بر پایه چشم انداز واقع بینانه توسعه شهر در حد ظرفیت‌های زیر ساختی، منابع انسانی، مزیت‌های جغرافیایی، استعدادهای سرمایه گذاری (Taylor 2005:122) و مواردی از این دست بنا شده باشد و بتواند ضامن حفظ کیفیت طراحی شهر باشد. در بررسی تعامل دو گزاره اصلی مرتبط با موضوع این تحقیق از یک طرف با برنامه‌های طراحی شهری و از طرف دیگر با مدیریت توسعه شهری، به عنوان لازم و ملزوم یکدیگر برای «**توسعه مطلوب ساختار کالبدی شهر**» مواجهیم. در بررسی امکان ایجاد یک رابطه مناسب و متعادل بین این دو گزاره در ایران بطور عمده با نوعی تناقض مواجهیم. از یک طرف طراحی شهری به عنوان دانشی تازه وارد و ایرانیزه نشده در کشور، دارای فرایندهایی متناسب با کشورهای پیشرو در تئوریزه کردن این دانش است، (کشورهایی که غالباً دموکراتیک می‌باشند؛ مشارکتی، محلی، فرایندی و غیره) و از طرفی مدیریت توسعه شهری در کشور بعنوان عامل تصویب، تهیه و اجرای برنامه‌های طراحی شهری با توجه به تاریخ سیاسی و اجتماعی کشور دارای ساختار، وظایف و الگوهای متمرکز و با یک رابطه نسبتاً قوی عمودی از بالا به پایین در بین سطوح خود است. تبعاً این نظام بدلیل ضعف اختیارات و استقلال واقعی در سطح مدیریت محلی (بویژه شهرداریها) نمی‌تواند توفیقی در اجرای برنامه‌های طراحی شهری با ویژگی‌های ذاتی آن (راهبردی، مشارکتی، فرایندی، تعاملی و غیره) داشته باشد.

بر همین اساس در بررسی تجربیات جهانی و همچنین نمونه‌های داخلی در این رساله تلاش شده تا با پایش نقش مدیریت توسعه شهری در خط سیر تحقق و فرایند تهیه و اجرای یک برنامه طراحی شهری (از سطوح کلان سیاستگذاری تا سطوح اجرایی پروژه ها) چالش‌های واقعی تحقق پذیری از منظر مدیریت توسعه شهری بررسی شود. همسنجی این خط سیر در کشورهای توسعه یافته در مقایسه با ایران، منتج به نتایج جالبی در تحلیل نظام مدیریت توسعه شهری در کشور می‌شود. ضعف در تعامل نظام تصمیم‌گیری با نظام تصمیم سازی و اجرا، جدا افتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، توجه نکردن به دانش طراحی شهری و شرایط محلی در تنظیم قوانین و مقررات توسعه شهری. تولید قانون بر اساس ضرورتهای روزمره و عدم ارتباط عمودی و افقی لازم بین قوانین موجود، بی توجهی به پیامدهای

Archive of SID
www.SID.ir

سیاستهای کلان اقتصادی و اجتماعی در ساختارکالبدی و سازمان فضایی شهرها، عدم تناظر حوزه‌های مدیریتی و جغرافیایی توسعه شهری، روابط نامناسب میان حکومت مرکزی و مدیریت‌های محلی، عدم انطباق الگوهای مدیریتی با ویژگی‌های سیاسی، اجتماعی و غیره برخی از چالش‌های پایه ای هستند، که در این تحقیق بعنوان موانع مدیریتی تحقق طراحی شهری (در سطح کلان) در ایران شناسایی شده‌اند.

بر همین اساس سؤال اصلی این تحقیق به شرح زیر بیان می‌شود؛

چالش‌های نظام تصمیم گیری توسعه شهری در تحقق طراحی شهری مطلوب در ایران کدامند؟ بنابراین در این تحقیق؛ با ثبت، بررسی و تشریح وضعیت **«آن‌گونه که هست»** تلاش می‌کنیم تا حد امکان به تبیین و واکاوی چالش‌های وضع موجود نظام مدیریت توسعه شهری در تحقق طراحی شهری بپردازیم. لذا در این روش تحقیق، ممکن است نتوانیم پیشنهاد دقیقی برای اصلاح وضعیت موجود بدهیم، ولی سعی می‌کنیم با نگاهی درست، به تشریح و تبیین دقیق موضوع بپردازیم تا زمینه ای باشد برای جهتدارکردن مطالعات بعدی و دستیابی به راهکارهای عملیاتی برای مواجهه با چالش‌های تشریح شده از طریق مطالعات چگونگی چالشهای احصاء شده است.

۲- مطالعات نظری

بررسی جامع چالش‌های توسعه شهری نشان می‌دهدکه چالش‌های توسعه شهر نوعی ماهیت دوگانه و ترکیبی دارند. در واقع به تبعیت از آنچه در حوزه طراحی شهری از دهه ۱۹۸۰ به بعد مرسوم بوده است، یعنی اهمیت به نقش تئوری در عمل و تاکید بر نقش فرایند و رویه در دستیابی به فرآورده و محصول در طراحی شهری، چالش‌های توسعه شهر نیز از هر دو جنبه مذکور مورد بررسی و تحلیل قرارگرفتند. از این منظر مسائل پیش روی توسعه شهر از نظر تاکید و ارتباط آنها با محتوا و نیز از حیث رویه‌های تصمیم گیری و اجرا در طراحی شهری به دو دسته چالش‌های محتوایی و رویه ای قابل دسته بندی است. در واقع این تمایز میان نظریه‌های محتوایی و رویه ای منعکس‌کننده دو نوع از مسائل کاملاً متفاوتی است‌که نظام توسعه شهری با آنها روبرو می‌شود.

۱- «**مسائل ماهوی**»: مربوط به صفات فرم شهر بعنوان فراورده طراحی شهری؛ و

۲- «**مسائل رویه‌ای**»: درباره فرایندهای لازم برای دستیابی به فرم مطلوب شهری.

در واقع مسائل رویه ای مسائلی هستندکه نه به خود برنامه ریزان و طراحان، بلکه عمدتاً به تشکیلات و روش‌های اجرایی و مدیریتی درکار آنان مربوط می‌شود. نکته قابل توجه اینکه در حقیقت این مسائل بنیادی‌تر و درعین حال کلی‌تر از مسائلی هستندکه به عنوان مسائل مربوط به محتوای طراحی و برنامه ریزی تلقی می‌شوند و تا وقتی‌که این مسائل به نوعی حل نشوند حتی ناب‌ترین نظریه محتوایی هم ثمری نخواهد داشت. به بیان دیگر این دسته از مسائل که عمدتاً به نظام مدیریت توسعه شهر مربوط می‌شوند، اگرچه مسائلی ناملموس و پنهان هستند در طراحی شهری محسوب می‌شوند، اما می‌توانند به وجودآورنده یا تشدیدکننده مسائل محتوایی باشند (تحول اساسی در شهر وکاهش مسائل محتوایی آن منوط به اصلاحات اساسی در رویه‌های حاکم بر نحوه توسعه شهر است). ضعف توان مدیریتی و تخصصی در توسعه شهرها، جدا افتادگی و تفرق بخش‌های مختلف اداره شهر، روابط نامناسب میان حکومت مرکزی و مدیریت‌های محلی و هردوی اینها (به عنوان بخشهای دولتی یا عمومی) با مشاورین و پیمانکاران حرفه‌ای از جمله این چالش‌ها هستند[۲]، که در بخشهای مربوطه بصورت‌کامل بررسی خواهند شد.

بر اساس جدول فوق با بررسی نقش مدیریت توسعه شهری در چالش‌های عدم تحقق طراحی شهری درکشور می‌توان بطور مشخص به دو حوزه‌که نقش مهم تری در تحقق فرایند طراحی شهری دارند، اشاره‌کرد؛

۲. البته بدیهی است‌که نوع و میزان این چالش‌ها درکشورهای مختلف بسته به میزان توسعه یافتگی نظام مدیریت توسعه‌کالبدی آنها متفاوت بوده و عمدتا این معضلات درکشورهای جهان سوم پیچیده‌تر است.

Archive of SID
www.SID.ir

جدول ۱. مقایسه نقش بخش دولتی و خصوصی در فرایند تحقق طراحی شهری؛ مأخذ: نگارنده.

طراحی شهری	مراحل اصلی فرایند تحقق طراحی شهری	
	تهیه طرح	اجرای طرح
نقش بخش خصوصی (مشاورین) به عنوان تهیه کننده	تدوین مبانی نظری و طرح های مطالعاتی مورد نیاز، تهیه اسناد طراحی شهری (با رعایت فرایندهای متداول؛ جلب مشارکتهای مردمی و غیره)	هماهنگی بین ذینفعان، برآورد مالی اجرا، مرحله بندی و اجرا یا نظارت بر اجرا، و انواع برنامه های پشتیبان (بهره برداری و غیره) و ارزیابی پس از اجرا
نقش بخش دولتی یا عمومی به عنوان مدیریت تهیه و اجرای طرح	اصلاح قوانین، وظایف، اختیارات و روش ها برای؛ نیاز سنجی (شناسایی مسائل و فرصتها)، تعریف، تصویب، مدیریت و نظارت مناسب بر تهیه طرح ها به شیوه فرایندی	اجرای مناسب مقررات، اصلاح تشکیلات و نظامات فنی و اجرائی برای نظارت بر اجرای مناسب طرح ها، جذب سرمایه گذاری و غیره.

- ضعف مدیریت تهیه طرحها (نیازسنجی و تعریف نامناسب پروژه ها، هدایت و نظارت ضعیف بر تهیه پروژه ها، تهیه طرح‌های موازی و غیره)؛ و

- ضعف مدیریت اجرای طرح‌ها (تعامل نامناسب با بخشهای تهیه کننده و اجرا کننده طرح، نظارت ناکارامد بر کیفیت اجرای طرح ها، ناتمام ماندن یا حتی اجرا نشدن طرح‌ها و یا متفاوت بودن طرح اجرا شده از طرح تهیه شده و غیره).

این چالش‌ها (که قابل درک و بعضاً تحلیل از طرف عموم نیز هست) نه تنها موجب اتلاف هزینه‌های زیاد، صرف زمان و منابع تخصصی و آسیب‌های اجتماعی فراوان می‌شود بلکه باعث اغتشاش منظر شهری و کیفیت نامطلوب فضاهای عمومی‌و دیگر مسائلی می‌شود که پیش از اینکه به محتوای طراحی مربوط باشد به رویه‌های مترتب بر آن و عمدتاً نظام مدیریت توسعه شهری و سیستم مدیریت تهیه و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های طراحی شهری مربوط است. بر همین اساس در این تحقیق با بررسی مبانی نظری موضوع و همچنین تجربیات عملی مرتبط با آن درکشورهای پیشرو و مقایسه آن با شرایط موجود ایران، تلاش خواهیم نمود تا ارزیابی واقعی از چالش‌های این مقوله درکشور داشته باشیم. این واقع نگری به ما این امکان را خواهد داد، تا بتوانیم راهکارهای مناسبی نیز برای برون رفت از این چالش‌ها ارائه نماییم.

در واقع پروسه‌های مدیریتی را می‌توان محور اصلی و عامل تحقق فعالیتهای طراحی شهری بویژه در توسعه عرصه‌های عمومی‌نامید. به عبارت دیگر، وظیفه طراحی شهری چیزی جز مدیریت محیط‌های مصنوع و ارتقاکیفیت شهری نیست(Bentley 1999:32). در اینجا نقش مدیریت توسعه شهری به عنوان هدایت وکنترل کننده اصلی طراحی شهری و حتی فراتر از آن با استفاده از قوانین مربوطه و یا عملکردهای بدون قانون از طریق تشخیص‌ها و یا تفسیرهای افراد ذیمدخل و ذینفوذ دارای جایگاه بالایی می‌باشد. در همین راستا تقویت و هدایت مدیریت توسعه شهری می‌تواند زمینه‌های لازم برای رسیدن به اهداف طراحی شهری و ارتقاکیفیت محیط زندگی ـ همان چیزی‌که خواست تمام‌گروههای ذینفع می‌باشد ـ را ایجاد نماید. در حال حاضر با نگاهی اجمالی به پروژه‌های طراحی شهری‌که توسط مراجع ذیربط بویژه شهرداریهای بزرگ تعریف و به مشاور واگذار شده‌اند، می‌بینیم که اگرچه این پروژه‌ها به مشاور متخصص ارجاع و تهیه گردیده‌اند ولی میزان تحقق‌پذیری آنها (اگر نگوییم صفر) بسیار ناچیز بوده است. به تبع این امر، برخی مدیران توسعه شهری بدون تحقیق در رابطه با سلسله عللی‌که منتهی به این نتیجه شده است، اجمالاً به این نظر رسیده‌اند که پروژه‌های

Archive of SID
www.SID.ir

طراحی شهری، تنها پروژه‌هایی مطالعاتی و غیرقابل اجرا است که انجام آنها مستلزم صرف بودجه‌های کلانی است.

یکی از اصلی‌ترین عوامل بروز این پدیده درک ضعیف بدنه کارشناسی و مدیریتی شهرداری نسبت به طراحی شهری و حیطه فعالیت آن است. این امر درکنار مسائل موجود در ساختار تشکیلاتی سنتی و ناهماهنگ با شرایط جدید و همچنین شرح وظایف و اختیارات (بعضاً موازی و ناهمگون) دستگاههای مرتبط باعث شده است که در اغلب مواردکارفرمایان به دلیل فقدان زبان مشترک نتوانند با مشاوران ذیربط ارتباط مناسبی برقرار نمایند و درنتیجه نه تنها نمی‌توانند نیازهای خود را با آنها درمیان بگذارند، بلکه امکان نظارت مناسب و راهبری پروژه‌ها را نیز با توجه به نوع توقعاتشان ندارند. به همین دلیل با نگرشی بر مسأله طراحی شهری در ایران و ساختار مدیریت توسعه شهری مرتبط با آن به طور اخص در شهرهای بزرگ مشاهده می‌کنیم که این شهرها با وجود داشتن قابلیتهای اجرایی بالا و منابع مالی مناسب، طی سالهای اخیر از مشکل کمبود فضاهای مطلوب شهری و عدم تحقق‌پذیری پروژه‌های طراحی شهری رنج می‌برد.

۱-۲- مرور ادبیات موضوع

رویکرد طرحهای جامع سنتی و یا آنچه فالودی (Faludi,1982:212) از آن به «**طرحهای موضوع محور**»[3] یاد می‌کرد تا دهه ۱۹۶۰ بر عرصه نظری و عملی طرحهای توسعه شهری غالب بوده است . اما بعد ازگذر از این مرحله و افزایش روزافزون انتقادات به این نوع برنامه ریزی، (تقریباً از دهه ۱۹۷۰ به بعد) با طرح رویکرد سیستمی در برنامه ریزی شهری، برنامه ریزان شهری به زوایای پیچیده تری در برنامه‌ها و طرح‌های شهری توجه کردند.

در واقع به دلیل ناکارآمدی‌های بسیاری که این رویکرد به دنبال داشت و از آن به سندروم طرح‌های جامع یاد می‌شود تغییر پارادایم بزرگی در حوزه برنامه ریزی روی داد که طی آن نقطه تمرکز برنامه ریزی از طرح یا محصول[4] به فرایند و رویه[5] تغییر یافت. تا این دوره در بسیاری از کشورها، طرحهای شهری بسیار تفصیلی و دقیق بوده است. محصول این نوع طرح‌ریزی عموماً در قالب نقشه‌های بزرگ مقیاس بسیار دقیق، موقعیت دقیق تمام کاربریهای زمین و فعالیتها و نیز توسعه‌های پیشنهادی‌را نشان‌می‌داد یعنی یک‌طرح‌بلوپرینتی در تعریف‌کامل آن. ازجمله ایراداتی‌که به این طرحها وارد می‌شد عبارت بودند از؛ مشکلات نظری، روش‌شناسی و اجرایی- مدیریتی.

۱- مشکلات نظری الگوی برنامه‌ریزی جامع: این الگوی بر مبنای نظری خردگرایی، اثبات‌گرایی و کارکردگرایی استوار بود و دارای محدودیت‌هایی است که نمی‌تواند شناختی درست و واقع‌بینانه از شهر و راه‌های مداخله و نظارت بر آن را نشان دهد. مهم‌ترین این مشکلات را می‌توان چنین برشمرد:

- عدم توجه کافی به ماهیت پویا و پیچیده شهر و دشواری‌های آینده‌نگری برای آن.

- سردرگمی دانش شهرسازی میان رشته‌های مختلف علوم فنی- مهندسی، علوم طبیعی و علوم اجتماعی.

- تقلیل‌گرایی و محدود کردن برنامه‌توسعه شهری به برنامه‌ریزی کالبدی- فضایی و بی‌توجهی به طراحی شهری.

- نادیده گرفتن اهداف کیفی، عدالت اجتماعی، ارزش‌های بومی- محلی.

۲- «مشکلات روش‌شناسی الگوی برنامه‌ریزی جامع»

روش‌های تهیه و تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی در عمل بسیارکند، آمرانه، از بالا به پایین (ضد مشارکتی)، فاقد پویایی و انعطاف‌پذیری بود و از درک روندهای واقعی دور می‌افتاد. برجسته‌ترین مشکلات آن در این زمینه عبارتند از:

- انجام مطالعات تفصیلی به طور پراکنده، غیرمنسجم و بی‌هدف.

3. Object-Centered View of Planning
4. Product or Plan
5. Process or Procedure

Archive of SID
www.SID.ir

- تأکید بیش از حد بر روش‌های تحلیل خطی، ایستا و تجریدی.
- ناپیوستگی بین مراحل طراحی، اجرا و ارزشیابی.
- تأکید بیش از حد بر معیارهای کمی، تقسیمات ذهن ساخته و یکسان‌سازی الگوها.
- محدودکردن توسعه آتی شهر در چارچوب خشک و غیرمنعطف نقشه‌های کاربری زمین.

۳- مشکلات اجرایی الگوی برنامه‌ریزی جامع

در این الگو تصمیم‌گیری‌ها توسط مدیران سیاسی و بر پایه نظرات آرمانی کارشناسان و بدون در نظر گرفتن امکانات واقعی و ابزارهای اجرایی صورت می‌گرفت؛ بنابراین از قابلیت تحقق‌پذیری و انطباق پذیری بی‌بهره بود. اهم‌کاستی‌های این الگودراین مورد شامل موارد زیر می‌باشد:

- عدم مشارکت شهروندان و گروههای ذینفع در روند تصمیم‌گیری.
- تبدیل فرآیند توسعه و عمران‌شهری به رویه‌های‌اداری و مقررات خشک و رسمی.
- نادیده گرفتن امکانات اجرایی (مالی، فنی و سازمانی).
- عدم پیش‌بینی اهرم‌های نظارت، پیگیری و اصلاح.
- عدم استفاده از امکانات مردمی‌و محلی در اجرا و مدیریت.

بر همین اساس بعد از دهه۱۹۶۰ این گونه‌برنامه ریزی مورد انتقادات‌شدیدقرار گرفت. استدلال این‌بود که برنامه‌ریزی‌بیشتر مستلزم‌تدوین‌اصول‌کلی‌و استراتژیک است تا تدوین‌و اعمال‌اصول‌و ضوابط‌بسیار تفصیلی، طراحی و برنامه ریزی‌باید بر فرایند یا توالی‌زمانی فعالیتها تاکید داشته‌باشد، فعالیت‌هایی‌که‌با انجام‌آن‌به‌هدف‌یا اهداف‌مورد نظر خواهیم‌رسید. ترسیم‌آینده‌مطلوب‌در طرحهای‌فیزیکی‌ثابت‌که نمی‌توان‌در آن‌تغییری‌ایجاد کرد از جمله‌مواردی‌بودکه‌انتقادات‌شدیدی‌برآن‌وارد شد (Hall ,1996:116).

در این‌حالت‌و در نتیجه‌این‌انتقادات‌تصور بنیادی‌از برنامه‌ریزی و طراحی شهری، به‌شکلی‌جامع‌تر درآمد. تصور جامع‌تراز برنامه‌ریزی و طراحی شهری، مداخله‌و بهبود فیزیکی‌و ساختارسازمانی‌و اجتماعی‌به طور اجتناب ناپذیری‌میزان‌عدم‌قطعیت‌را نسبت‌به‌شیوه‌قبلی افزایش‌داد. این‌امر باعث‌شد تا برنامه‌ریزان و طراحان‌به‌بازنگری‌آثار سیاستهای‌خود بیشتر علاقه نشان‌دهند. آنها امیداور شدند که‌موفقیت‌یا شکست سیاست‌ها قابل‌اندازه‌گیری‌است‌و آثار جانبی ناخواسته آن می‌تواند در اثر ایجاد سیستم‌بازنگری‌در مراحل اولیه آن ردیابی شودو طرح‌در حین‌اجرا مورد تجدید نظر قرار گیرد. از این‌رو بعد از این‌تحولات، ارائه یک طرح فیزیکی ثابت برای‌یک‌دوره۲۰ - ۳۵ ساله‌دیگر مورد توجه فرار نمی‌گیرد. اولویت با تهیه طرح‌هایی است که چندین افق‌زمانی داشته باشد و چندین سطح از دقت، از انواع طرح‌های کلی و دراز مدت گرفته تا برنامه‌های بودجه‌بندی سالانه را در خود داشته‌باشد. همچنین تاکید بیشتر بر ارتباطات درونی بین‌این‌سطوح‌تدوین برنامه‌است، به‌صورتی‌که‌تجدید نظر مداوم در آنها را ضروری‌می‌نماید.

به طور خلاصه می‌توان گفت‌که از حدود نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ با بهره‌گیری از تحولات ژرف اجتماعی و فلسفی و با اصلاح و تکمیل تجارب برنامه‌ریزی سیتسمی و تبیین مفاهیم، نظریه‌ها و روش‌های نوین در مدیریت توسعه و عمران شهری بیشتر به سمت اهداف‌کیفی، برنامه‌ریزی عملی، بهبود نظام مدیریت، بهره‌گیری از خرد جمعی و ایجاد زمینه مشارکت عمومی‌سوق یافته است. در حال حاضر پارادایم جدیدی در برنامه‌ریزی و طراحی شهری پدیدار گردیده که مهم‌ترین محورهای آن بدین‌شرح می‌باشند:

- تحول در مفهوم و اهداف دانش برنامه‌ریزی و طراحی شهری
- تأکید بر اهداف کمی و کیفی اقتصادی، اجتماعی و محیطی.
- تأکید بر فرآیند مشارکت و همکاری جمعی.
- تحول در روش‌ها و فنون برنامه ریزی و طراحی شهری.
- تأکید بر برنامه‌ریزی تدریجی و گام به گام.

بر این اساس از طرحهای راهبردی می‌توان به عنوان متأخرترین پارادایم نظری در حوزه توسعه شهری یادکرد که منتج به تحولات شگرفی چون‌گسترش مردم‌سالاری (دموکراسی)، جنبش‌های محیط‌زیستی و رواج مفهوم

Archive of SID
www.SID.ir

جدول ۲. تحولات معاصر در پارادایم‌های طرح‌های توسعه شهری؛ ماخذ: نگارنده.

پارادایم	دوره زمانی	مبانی نظری و عملی	اهداف	الگوی توسعه
برنامه ریزی جامع	۶۰-۱۹۲۰	خردگرایی و اثبات گرایی مدیریت متمرکز دولتی	سازماندهی کالبدی	طرحهای جامع و تفصیلی
برنامه ریزی راهبردی	۱۹۷۰ به بعد	دموکراسی و خرد جمعی توجه به بومی گرایی	توسعه پایدار مشارکت عمومی عدالت اجتماعی	طرحهای سلسله مراتبی پروژه های طراحی شهری

توسعه پایدار، پیدایش جامعه مدنی و تغییر مفهوم دولت، افزایش نقش مشارکت عمومی‌و غیره شده و تأثیرات عمیق و وسیعی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه (شهری) داشته است. تحت تأثیر این تحولات برنامه‌ریزی و توسعه عمران شهری بیش از گذشته از اصول برنامه‌ریزی و طراحی متمرکز، نخبه‌گرا، قطعی،کمی وکالبدی فاصله‌گرفته و به سمت برنامه‌ریزی و طراحی غیرمتمرکز، نسبی، تدریجی، مشارکتی و اجرایی روی آورده است.

نکته قابل توجه در برخی از برنامه‌های طراحی شهری‌که اخیراً درکشورهای توسعه یافته از جمله انگلستان منتشر شده است، اینکه در بسیاری از موارد با تعدیل سیاست زدگی موجود در برخی از این برنامه‌های راهبردی، تمایلاتی به سمت تهیه برنامه‌های راهبردی طرح محور مشاهده می‌شود. این امر موجب شفاف‌تر و صریح‌تر شدن برنامه‌های طراحی شهری وکاهش ابهامات موجود در بسیاری از برنامه‌ها شده است. تهیه این طرحهای تکامل یافته موجب تسریع در اجرا و تسهیل ارتباط بین گروههای متخصص (علمی) با گروههای مجری (تجربی) در فهم مشترک از راهبردهای طراحی شهری شده است. در مجموع در بررسی انجام شده بر روی برخی از متون و منابع معتبر طراحی شهری، تعدادی از مهمترین ویژگی‌های برنامه‌های طراحی شهری در ارتباط با نقش مدیریت توسعه شهری برشماری شده‌اند

جدول ۳. محورهای مورد تأکید صاحبنظران در حوزه مدیریت توسعه شهری؛ ماخذ: نگارنده.

موضوع کلی	محورهای مورد تأکید	مراجع تأکید
گروهی و تعاملی بودن طراحی شهری	توجه به نقش میانجیگرانه طراحی شهری	هن بری، گلین، پانتر و کرمونا و PPS1[6]
	جلب مشارکت عمومی و رضایت گروههای ذینفع	بنتلی، گلین و PPS1
توسعه پایدار	اهمیت توجه به شاخص های پایداری در طراحی شهری	PPS1، گلین، مدنی پور، UDC2[7] ، لنگ و ماتین
محتوای طرح	توجه به میان رشته ای و چند سطحی بودن طراحی شهری	وارکی، گلین، کرمونا، مدنی پور
	فهم درست اهداف طراحی و توانایی تبدیل به محصول کالبدی و شاخصهای نظارتی	لینچ، گلین، نیومن و مدنی پور
اقتصادِ سیاسیِ فضا	برنامه های جذب سرمایه گذاری و ایجاد انگیزه مشارکت اقتصادی	هن بری،بارت، کرمونا، UDC2
	بررسی شرایط زمینه ای و عوامل خارجی مؤثر بر برنامه توسعه	بارت، گلین، پانتر وکرمونا، ساوت ورث، راجرز، فریدمن و PPS1
حکمروایی مطلوب شهری	نقش مدیریت مطلوب توسعه شهری در کیفیت و تحقق طراحی شهری	لینچ، گلین، کرمونا، ساوت ورث، راجرز، UDC2 ، فریدمن، PPS1، ماتین

6. Planning Policy Statement1
7. Urban Design Compendium2

Archive of SID
www.SID.ir

که به شرح جدول شماره ۳ می‌باشد.

بر اساس جمعبندی نظریات بررسی شده نیز نظام مدیریت توسعه شهری بعلت گستردگی وظایف و اختیارات خود در تنظیم تمامی‌عوامل مؤثر در فرایند توسعه شهری، به عنوان مهمترین عامل بسترساز یا مرتبط و مؤثر بردیگر عوامل تأثیرگذار در تحقق طراحی شهری مطرح است. این تأثیر بگونه ای است که حتی فرصت اجرای بهترین و کامل‌ترین طرح‌ها با بهترین امکانات مالی و ظرفیتهای توسعه می‌تواند با غفلت از نقش مؤثر و رفتارها و مقتضیات این نظام در تهیه طرح‌های توسعه شهری از یک طرف و یا از طرف دیگر با سوء مدیریت و ضعف نظام مدیریت توسعه شهری، نه‌تنها از دست رفته بلکه باعث اتلاف منابع تخصصی و تحمیل هزینه‌های هنگفت شود.

هر چند در بسیاری از دیگر اسناد معتبر و نظریات دیگر نظریه پردازان بطور مبسوط در زمینه اهمیت نقش مدیریت توسعه شهر و یا لزوم تقویت دیدگاه مدیریتی در اقدامات طراحی شهری در راستای تحقق پذیری آن صحبت شده است، ولی با نگاهی گذرا به همین چند سند و نظریه مطرح شده در می‌یابیم که طراحی شهری به عنوان یک دانش بین رشته ای با ایفای نقش سازمان دهنده در مدیریت ساختارکالبدی و سازمان فضایی شهر، به عنوان یک ابزار مدیریتی سبب شده است تا جایگاهی برجسته و غیر قابل انکار در عرصه عمل و مدیریت توسعه شهر داشته و پیوند محکمی با بخش اجرایی و مدیریتی برقرار نماید. بخش عمومی‌و دولتی نیز چاره‌ای جز استفاده از دانش طراحی شهری برای هدایت و کنترل کالبدی شهرهای‌کشور نداشته و لاجرم برای موفقیت در توسعه مطلوب‌کالبد شهر (که حاصل آن می‌تواند ارتقاء کیفیت زندگی و افزایش رضایتمندی شهروندان باشد)، می‌بایست با اصلاح مداوم شیوه‌ها و رویه‌های اجرایی خود در قبال طراحی شهری بستر مناسبتری را برای ارتقاء‌کیفیت فضاهای شهری فراهم آورد.

در یک نگاه کلی به وضع فعلی قوانین و اسناد تهیه طرح‌های توسعه شهری در کشورهای توسعه یافته، می‌توان دریافت‌که سیر تکامل و فرایندهای مترتب بر این قوانین دارای رابطه منسجمی با شرایط سیاسی، فرهنگی و اجتماعی موجود در این‌کشورها می‌باشد. این امر عامل مهمی در تهیه و اجرای بهینه و موفق طرحهای توسعه شهری و همچنین احساس رضایتمندی جامعه از این طرحها است. این موفقیت، ناشی از انجام ظرفیت سازی‌های لازم در زمینه‌های علمی و فنی در نهادهای متولی تهیه و مدیریت اجرای طرحهای توسعه شهری در این‌کشورهاست. در این‌کشورها با ایجاد بسترهای لازم برای متخصصین، امکان انجام تحقیقات علمی و تولید نظریه‌های علمی متناسب با شرایط خاص آن جامعه فراهم می‌آید. وجود چنین نظریه‌های بومی‌با پشتوانه علمی قوی، نهادهای مدیریت توسعه شهری در این کشورها را (که آنها نیز ازکارامدی و سطح تخصصی بالا یی برخوردارند، و رابطه نزدیکی نیز با مجامع علمی دارند) قادر به ارائه قوانین و تهیه اسنادکامل و پیشرو در زمینه طرحهای توسعه شهری می‌سازد. این قوانین کارامد بعنوان ابزاری قوی در برای برنامه ریزی در دست نظام مدیریت توسعه شهری، بهترین تسهیل‌گر برای مدیریت فرایند تهیه و اجرای انواع طرح‌های توسعه شهری و بویژه تحقق برنامه‌های طراحی شهری هستند.

در مقابل این‌کشورها، جوامع در حال توسعه قرار دارندکه عموماً مصرف کننده نظریات علمی هستند، و حداکثر تلاش آنها در رابطه با بومی‌سازی نظریات خارجی می‌باشد. فرایند بومی‌سازی نظریه‌های علمی نیز بر خلاف ظاهر آن امری سهل و ممتنع آست. در بسیاری از این‌کشورها مواردی از جمله:

۱. سهل انگاشتن فرایند بومی‌سازی نظریه ها،

۲. فقدان تعداد کافی از متخصصین طراز اول،

۳. عدم درک مطلوب و کامل از شرایط زمینه ای تولید نظریه‌ها و یا حتی خود قانون یا نظریه

۴. بی ارزش انگاشته شدن این اقدامات از طرف نهادهای مدیریت توسعه شهری و عدم حمایت لازم از این گونه اقدامات و مواردی از این دست، باعث شده است تا بومی‌سازی نظریه‌ها و یا قوانین و فرایندهای مرتبط با آن، بصورت ضعیف و ناقص اتفاق بیافتد.

این درحالیست‌که حتی در بهترین شرایط نیز بومی‌سازی فرایندها و نظریه‌های علمی اقدام قابل قبولی نبوده و نمی‌تواند بصورت کامل منطبق با شرایط اجتماعی،

Archive of SID
www.SID.ir

جدول ۴. مقایسه تطبیقی نهادهای تهیه کننده و مجری طرحهای توسعه در برخی شهرهای مهم جهان؛
مأخذ: ویژه نامه نهاد توسعه تهران، شماره۱، ۱۳۸۸.

شهر	نام طرح توسعه شهری	نهاد تهیه کننده طرح	نحوه تأیید و تصویب طرح	نظارت بر اجرا
لندن	طرح لندن و ۸ برنامه راهبردی آن	شهرداری کلانشهر (گروه طرح لندن)	شورای شهر و تصویب توسط معاون نخست وزیر(پس از تأیید هیئت دولتی)	شهرداری و شورای شهر
پاریس	طرح آمایش (عمران) پاریس طرح های محلی	شرکت مشاور امین شهرداری	شهرداری و شورای شهر و وزارت زیرساختها	شهرداری و شورای شهر
استانبول	طرح ناظم منطقه شهری	اداره شهرسازی شهرداری با همکاری ۹ گروه تحقیقاتی	شورای شهر	اداره شهرداری کلانشهر
سئول	طرح ۲۵ منطقه شهری و طرح های محلی	مؤسسه توسعه سئول با کمک شهرداری	شورای شهر و شهرداری	واحد برنامه ریزی شهری شهرداری

فرهنگی، رفتارهای اقتصادی، ساختارهای سیاسی و دیگر شرایط جامعه مصرف‌کننده نظریه باشد. به همین دلیل در اکثرکشورهای در حال توسعه‌که به نوعی مصرف کننده نظریات غیر بومی‌بویژه نسخه‌های اروپایی هستند (بویژه درکشورهایی که فرایندهای بومی‌سازی بصورت ناقص یا ضعیف اتفاق افتاده است)، شاهد چالش‌های گوناگونی از جمله؛ وجود قوانین متعدد و متناقض (با هویتهای متفاوت از جمله نوین و غیر منطبق با شرایط موجود و یا سنتی، ناکارامد و غیر منطبق با روشهای روز دنیا)، ضعف و عدم انطباق زیرساختهای تشکیلاتی و توان اجرائی نهادهای مدیریت اجرای طرحهای توسعه شهری با اینگونه قوانین و فرایندها، عدم تحقق پذیری اسناد توسعه شهری و پروژه‌های طراحی شهری تهیه شده و یا انحراف بیش از حد طرح اجرا شده از طرح تهیه شده و غیره هستیم.

بر اساس مطالعات «**نهاد توسعه شهر تهران**» در کشورهای توسعه یافته دولت نقش مهمی در تنظیم مناسب قوانین فرادستی بصورت کارامد دارد. کیفیت و کارامدی این قوانین نقش مؤثری بر کیفیت طرح‌های محلی دارد. حتی در بسیاری از این کشورها به دلیل حساسیت موضوع، دولت بر تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری از جمله پروژه‌ها و برنامه‌های طراحی شهری نظارت دارد، اما این تعامل به‌گونه ای نیست‌که منجر به تشتت مدیریت توسعه شهری و اجرای ناکارامد طرحهای توسعه شهری شود. بر اساس این مطالعات حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام‌های متمرکز و غیر متمرکز دولتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت سازمانی و یگانگی در فرایند تهیه و تصویب طرحهای توسعه در سطوح مختلف‌کل شهر یا پاره شهر در تمام موارد برقرار است. در این مقایسه تطبیقی به نکات زیر در این زمینه اشاره شده است:

- تهیه مقدماتی طرحهای شهرسازی توسط شهرداری بطور مستقیم و با نظارت و تصویب شورای شهر؛ و

- تصویب نهایی و حق وتوی دولت مرکزی بویژه در طرحهای فرادستی؛ و

- مشارکت مستقیم و مؤثر مردم از طریق نظرخواهی و اعلان پیش نویس طرح ها؛ و

- جایگاه مستقل مناطق شهرداری در تهیه طرحهای محلی با الزام به رعایت ضوابط طرح بالادست.

۳- بررسی الگوها و روشهای تهیه طرحهای توسعه شهری در ایران (نمونه تهران)

الگوی توسعه شهری درکشورهای جهان سوم الگویی نامتوازن است (شهرهای بزرگ با رشد شتابان و شهرهای کوچک رو به زوال). این نوع رشدکه محصول بی برنامگی و عدم تهیه برنامه‌های ملی آمایش سرزمین برای توزیع عادلانه و متوازن منابع است، منجر به رشد شهرها بر اساس مشاغل کاذب و غیر پایدار خدماتی می‌شود[۸]. در یک نگاه اجمالی می‌توان دیدکه جمعیت شهرنشینی ایران تا سال ۱۳۳۵ ناچیز و حدود ۳۱ درصد بود. اما

۸. ن.ک. محمد شیخی، برنامه ریزی منطقه ای در ایران، فصلنامه مدیریت شهری ۶، ۱۳۸۰

Archive of SID
www.SID.ir

دراوایل دهه ۱۳۴۰ رویکرد ورود به عرصه‌های بین المللی و شرکت در تقسیم کار بین المللی با اتکا به تولید نفت، تمایل به مدرن‌گرایی و صنعتی شدن و اتخاذ سیاستهایی چون اصلاحات ارضی و گسترش صنعت مونتاژ سبب افزایش شدید مهاجرت روستائیان به شهرها شد. در این میان فقدان بسترهای لازم همچون یک برنامه مدون، نبود متخصصین، سیاستهای برونزا و غیره مشکلات سیاسی و اجتماعی (افزایش شکاف بین شهر و روستا، پیدایش و رشد حاشیه نشینی در جوارکلانشهرها و غیره) و مسائل اکولوژیکی چون آلودگی آبها و اراضی کشاورزی را پدید آورد. درواقع با شکل‌گیری جامعه مصرفی درکنار گردش سوداگرانه کالا و سرمایه در شهرها، دگرگونی محتوایی و روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام شهری آشکار شد و شهرنشینی سریع و شتابان اتفاق افتاد (پیله ور و پوراحمد، ۱۳۸۴، ص ۲۳).

این روند فزاینده گسترش قطبی شهرهای بزرگ که از هیچگونه نظام و برنامه خاصی (از جمله طرحهای آمایش سرزمین) تبعیت نمی‌کرد، باعث بروز مسایل و مشکلات متعددی در سر راه مدیریت این شهرها و اجرای طرحهای توسعه در آنها شد، از جمله این مسائل می‌توان به این اشاره کرد؛ فقدان و یاکمبود اطلاعات و آمار، سیستم‌های ناقص ثبتی و فقدان امنیت مالکیت، کمبود ظرفیت مناسب خدمات زیربنایی و مسائل توسعه شهری و حفظ محیط زیست (مدنی پور، ۱۳۸۱، ص۴۱).

این مسائل عملاً مجال هرگونه برنامه ریزی بلند مدت بر پایه نظریه‌های بومی‌را از مدیران سلب نموده و ضرورتهای اجرایی روزمره (ناشی از کمبودها و نواقص برنامه ای گذشته) عملکرد آنها را به شدت تحت الشعاع قرار میدهد. در چنین فضایی مدیران نظام اجرایی برای جبران مافات و تسریع در حل مشکلات فزاینده موجود، بیش از نگاه به درون به تجربه‌های بیرونی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی و نظریه‌پردازان غیربومی توجه دارد (نظریاتی که بعضاً انطباق زیادی با شرایط کشورهای در حال توسعه ندارد). به تبع این رویکرد توسعه شهری در این کشورها همواره به عدم پایداری در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی منتهی می‌شود و دولت نقشی اساسی در این ناپایداری ایفا می‌کند.

با آشنایی مقدماتی از چگونگی فرایند توسعه شهری در ایران می‌توان با نگاه عمیق تری به سیر تکوین طرحهای توسعه شهری در کشور و نحوه تأثیر پذیرفتن آن از الگوهای خارجی پرداخت. در ایران نیز آغاز مهمترین فعالیتها در زمینه طرحهای توسعه شهری (به شیوه نوین و تخصصی) معطوف به عملکرد سازمان اصل ۴ ترومن میباشدکه در سال ۱۹۵۰(۱۳۲۸ه‍ـ ش) در ایران پایه ریزی شد. در سال ۱۳۳۴ قسمتی در این سازمان تحت عنوان دفتر شهرسازی تأسیس شد. فعالیتهای این قسمت موجب فراهم آوردن زمینه‌های مساعدی برای اصلاحات کلی در امور توسعه شهری در ایران بوده است. از مهمترین فعالیتهای این دفتر، مطالعات شهرسازی برای سه شهر شیراز، اصفهان و سنندج بودکه منتهی به نشر سه‌کتاب به زبانهای انگلیسی و سپس فارسی شد. علاوه بر این سه‌کتاب که در آن زمان بعنوان راهنمای مناسبی برای شهرداریها محسوب می‌شد یک‌کتاب نظری دیگر نیز با عنوان «**آموزش طرحریزی شهر برای شهرداریهای ایران**» توسط این سازمان منتشر شد که بعنوان یک راهنمای فنی و علمی برای شهرداریهای ایران مورد استفاده قرارگرفت (رشدیه، ۱۳۵۴، ص۳۴).

درعین حال با توجه به این سابقه می‌توان گفت‌که حدود ۶۰ سال است که فعالیتهای مرتبط با توسعه شهری در ایران سابقه دارد و هنوز شهرهای ما با معضلات کیفیت تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری مواجه هستند. دلیل این امر عدم توجه به تحقق طراحی شهری از طریق اصلاح نقش مدیریت توسعه شهری بوده است. این در حالیست که تحقق طراحی شهری بدون توجه به الگوهای مدیریتی و برنامه ریزی نهادی برای آن امری تصور ناپذیر است. در شهرهای ایران نیز با پیچیده‌تر و بحرانی‌تر شدن شرایط به قوانینی بهتر و برنامه و طرح‌های منعطف‌تر و کاراتر و درکنار آن به مدیریتی تخصصی‌تر و کارامدتر برای اجرای آنها نیاز داریم تا با تصمیم گیری‌های درست و اعتقاد و الزام به اجرای آنها شرایط بهتری برای توسعه آتی شهر و رقابت با دیگر شهرها فراهم آورند.

این درحالیست‌که عکس العمل و برنامه ریزی موثری از سوی مسئولین ملی و محلی در جهت برون رفت از این

Archive of SID
www.SID.ir

شرایط مشاهده نمی‌شود. این موضوع بیانگر نواقص و ناکارایی‌های فراوان در نظام‌کارفرمائی می‌باشد. بررسی سیر تکوین این برنامه‌هاکه صرفاً منبعث از ترجمه ناقص و همراه با تأخیر متون و اسناد خارجی میباشد، شاهدی بر این مدعاست. در عین حال در سال ۱۳۶۳ تجدید نظر در شرح خدمات تهیه طرحهای جامع صورت پذیرفت‌که تا به امروز مبنای تهیه طرحهای جامع شهری قرارگرفته است.از همان ابتدا شروع تهیه و اجرای اولین طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران، برخی از مسائل و نارسائی‌های آنها برای دست‌اندرکاران کم و بیش آشکار گردید و نخستین انتقادات و پیشنهادات اصلاحی مطرح شد و تا امروز کماکان ادامه پیدا کرده است این انتقادات ابتدا بیشتر متوجه روندهای قانونی تهیه، تصویب و اجرای طرح‌ها بوده و سپس دامنه آنها به محتوای طرح‌ها و مبانی نظری و روش‌شناسی آنها کشیده شد. بررسی هایی در خصوص عدم تحقق طرحهای جامع شهری توسط دستگاههای متولی و جامعه حرفه‌ای صورت پذیرفته است که به نوعی کاستیها و کمبودها در تهیه، تصویب و اجراء و نظارت بر طرحهای توسعه شهری را تائید می‌نمایند.

در واقع اگرچه الگوی طرح‌های جامع- تفصیلی، دستاوردهای مهمی برای رشد دانش شهرسازی و لزوم هدایت توسعه و عمران شهری دربرداشت اما در عمل با مشکلات و ناکامی‌های بسیار نیز رویاروی بوده است. به همین دلیل از دهه ۱۹۶۰ به بعد در اروپا و امریکا انتقادات وسیعی نسبت به مبانی برنامه‌ریزی جامع و الگوی طرح‌های جامع و تفصیلی مطرح گردیدکه در نهایت به از اعتبار افتادن این الگوی پیشنهادی آن انجامید. به طور کلی می‌توان مجموعه نواقص الگوی یاد شده را در سه گروه گنجاند:

- «**نظری**» (خردگرایی، اثبات‌گرایی)،
- «**روش‌شناسی**» (آمرانه، از بالا به پایین- ضد مشارکتی - فاقد پویایی و انعطاف پذیری) و
- «**اجرایی**» (آرمانی و بدون در نظرگرفتن امکانات واقعی و ابزارهای اجرایی).

در واقع این چالش‌ها باعث شده است تا این طرح‌ها نتوانند شناختی درست و واقع‌بینانه از شهر و راه‌های مداخله داشته باشند و در نتیجه «**قابلیت تحقق‌پذیری**» لازم را ندارند. لازم به ذکر است که در تاریخ تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران، برخی از اسناد طراحی شهری نیز تهیه شده‌که سند «سیاستهای طراحی شهری برای تهران» (دانشگاه هاروارد-۱۳۵۷)، را می‌توان یکی از مهمترین آنها قلمداد کرد. نکته قابل توجهی که در تحلیل پژوهش انجام شده توسط گروه توسعه بین المللی دانشگاه هاروارد به چشم می‌خورد، ثابت ماندن مشکلات پیش بینی شده بر سر راه هدایت توسعه‌کالبدی شهر پس از گذشت بیش از۳۰ سال است. در طی این سالها نه تنها هیچ راه حل مؤثری ارائه نشده است، بلکه شرایط تحقق پذیری برنامه‌های طراحی شهری درکشور به مراتب پیچیده‌تر از گذشته به نظر می‌رسد.

گروه هاروارد با تیزبینی خاصی با درک مانع اصلی تحقق پذیری این طرح در ایران، به عنوان یک هدف اساسی قبل از ارائه سیاستهای طراحی شهری خود، به دنبال ارائه تصویری از ساختار اداری و تشکیلاتی در این تحقیق بودند که بتواند سیاستهای پیشنهادی آنان را به منصه ظهور برساند.

بررسی چالش‌های مدیریت محلی در تحقق برنامه‌های طراحی شهری (نمونه: تهران)

همانطور که در بخش‌های قبلی در تشریح وظایف شهرداریها اشاره شد، حجم زیادی از قوانین در خصوص موضوعات مختلف توسعه و عمران شهری، وجود دارد. ولی از آنجاکه اکثر این قوانین بصورت پراکنده و بر اساس ضرورتهای ایجابی و بدون توجه به دیگر قوانین موجود وضع شده‌اند. در بسیاری از این موارد هرکدام از این قوانین منجر به ایجاد نهاد یا سازمانی جدید در بدنه شهرداری شده است. این پدیده بدلیل عدم بازنگری مستمر تشکیلات و وظایف و اصلاح اصولی وضع موجود بر اساس تغییرات و نیازهای جدید موجب بروز ابهامات، تناقضات و تداخل در وظایف قانونی شهرداری‌ها در مدیریت توسعه شهر شده است. بر این اساس می‌توان گفت که در واقع شهرداریها با دو مشکل اساسی در مدیریت توسعه شهر مواجهند. مشکل اول تعداد زیاد

Archive of SID
www.SID.ir

عناصر موثر در توسعه شهرکه دارای پایگاههای قدرت از نوع حاکمیتی، اقتصادی و اجتماعی بوده و نوع رابطه و تعامل آنها نیز با شهرداری مبهم و بی قاعده است. مسئله بعدی نیز مشکلات داخلی خود شهرداری‌ها است که متأثر از سبقه دولتی خود، دارای ساختاری گسترده و بروکراتیک از نوع سنتی و بخشی نگر است. در حال حاضر در ساختار تشکیلاتی شهرداریها (بویژه کلانشهرها) تعداد زیادی دفاتر، مراکز، سازمانها و نهادهای تخصصی وجود داردکه بسیاری از آنها به صورت موازی و متداخل در حوزه‌های یکدیگر در زمینه طرحهای توسعه شهری تصمیم‌گیری می‌کنند. این نهادها به ندرت بصورت مشترک فعالیت می‌کنند و یا متمایل به هماهنگ کردن برنامه‌های خود با یکدیگر بوده و ترجیح می‌دهند خود محوریت امور را به عهده داشته باشند. برخی از این عناصر (که معمولاً دچار تغییرات مستمر نیز هستند) در مجموعه شهرداری تهران و یا عناصر مرتبط با آن عبارتند از:

- معاونت شهرسازی و معماری
- معاونت فنی و عمرانی
- سازمان نوسازی شهر تهران
- سازمان زیباسازی شهری
- سازمان پارکها و فضای سبز
- سازمان مشاور فنی و مهندسی شهرداری
- سازمان سرمایه گذاری و مشارکتهای مردمی
- شرکت مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک

این تعداد شاخه‌های منشعب از یک بدنه می‌باشند که برنامه‌های هیچ‌کدام از آنها با یکدیگر هماهنگ نبوده و اعمال مدیریت یکپارچه بر آنها امری غامض و غیرعملی است. به همین دلیل است که اکثر قریب به اتفاق حرفه مندان و متخصصین توسعه شهری معتقدند (که نتایج آن در بخش نهایی رساله ارائه خواهد شد) که اولاً طرحهای توسعه شهری از جمله برنامه‌های طراحی شهری اکثراً تحقق نیافته‌اند و ثانیاً معتقدند که شهرداری مهمترین عامل عدم نه تنها برنامه‌های طراحی شهری بلکه مانع تحقق کلیه طرحهای توسعه شهری است. در همین راستا اکثر حرفه مندان و متخصصین معتقدند که عدم توفیق شهرداری در محقق کردن برنامه‌های طراحی شهری بدلیل از هم گسیختگی مدیریت توسعه شهری می‌باشد. بدین معنی که شهرهای ما نه تنها فاقد مدیریت واحد شهری می‌باشند، بلکه حداقل هماهنگی داخلی نیز بین عناصر موثر در فرایند تحقق توسعه شهری و یا مدیریت هماهنگ شهری نیز در شهرهای ما به چشم نمی‌خورد. این در حالیست که بر اساس مطالعات نظری و بررسی تجربیات جهانی در اکثر کشورهای توسعه یافته هدایت توسعه کالبدی شهری از یک فرایند مدیریت فن سالارانه خارج شده و با توجه به افزایش پیچیدگی‌های شهرهای بزرگ کنونی با تعداد زیادی از گروههای ذینفع و ذینفوذ به یک فرایند مدیریت سیاسی و اجتماعی با بهره گیری از حداکثر مشارکت انواع گروهها تبدیل شده است. مدل زیر بیانگر نمونه ای از انواع گروههای مرتبط و مؤثر بر نظام مدیریت محلی است. نحوه تعامل با این عناصر و نوع مدیریت آنها می تواند از یک طرف باعث هم افزایی نیروها و بهره مندی مدیریت توسعه شهری از سرمایه‌های اجتماعی فراوان و توسعه بهینه شهر شده و یا از طرف دیگر منجر به اصطکاک و اغتشاش در امر توسعه شهر گردد.

در آسیب شناسی این پدیده می‌توان اشاره داشت به زمان تشکیل دولت با ۴ وزارتخانه (عدلیه، جنگ، داخله و خارجه) که شرح وظایف و اختیارات این دستگاه‌ها متناسب با هم (هر چند ساده) تنظیم شده بود. در طی زمان با پیچیده‌تر شدن مسائل و پیدایش ضرورت‌های اجرایی جدید، دولت نیز اقدام به گسترش بدنه اجرایی خود و وضع قوانین جدید نمود. این امر آغازی بود بر ایجاد اغتشاش در نظام مدیریت توسعه و عمران شهرها. بسیاری از قوانین براساس الزامات اجرایی روزمره و با دیدگاه مسئله‌گشایی وضع شدند. و بسیاری از وظایف و اختیارات نیز بر همین اساس بصورت برنامه ریزی نشده، ناقص و مبهم به دیگر نهادهای ملی جدیدالتأسیس (از جمله وزارت مسکن و شهرسازی و یا وزارت کشاورزی و غیره) و یا نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها واگذار شدند. نتیجه واگذاری وظایف مدیریت توسعه شهری در مقیاس ملی به وزارت مسکن و شهرسازی، بدون تفویض بسیاری از ابزار کنترلی و نظارتی بر امور مدیریت محلی (که هم اکنون نیز در اختیار وزارت کشور است) منجر به

Archive of SID
www.SID.ir

عدم اجرای بسیاری از سیاست‌های ملی در سطح محلی شده است. نتیجه واگذاری بسیاری از وظایف به نهادهای محلی (شهرداری ها،که خود زمانی جزو نهادهای دولتی محسوب می‌شدند) بدون اصلاح بدنه ناکارآمد آنها (متاثر از سبقه دولتی بودنشان) و یا تعریف منابع درآمدی پایدار و سالم برای آنها؛ اجرا نشدن بسیاری از سیاست‌های ملی و محلی درکنار تخریب منظر شهری به دلیل فروش تراکم، تغییرکاربری، تجاوز به حریم شهر و بسیاری از مواردی است که به منظور درآمدزایی صورت می‌گیرد؛ بطور مثال تهیه و اجرای طرحهای توسعه و عمران شهرها که در ابتدا در یک مجموعه مرتبط و منسجم انجام می‌شد (دفتر فنی وزارت کشور به همراه شهرداریها به عنوان نهادهای زیرمجموعه آنها) در حال حاضر بر اساس توسعه غلط و ناهمگون دولت دارای متولی‌های گوناگون و غیر مرتبط در سطوح تهیه، تصویب و اجرا است. نتیجه این امر چیزی جز عدم تحقق و ایجاد تشتت در نظام مدیریت و توسعه شهری نبوده است.

برای فهم بهتر موضوع می‌توان به عنوان نمونه به نقش انواع عوامل تأثیرگذار در سطح شهر تهران (دستگاههای نماینده دولت مرکزی، مدیریت محلی، بخشهای خصوصی و غیر رسمی) به شرح جدول شماره ۵ اشاره کرد:

این در حالیست که بر اساس مطالعات نهاد توسعه شهرداری تهران (که در مطالعات خارجی اشاره شد) هر چند در دیگرکشورها نیز دولت به دلیل حساسیت موضوع بر تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری از جمله پروژه‌ها و برنامه‌های طراحی شهری نظارت دارد، اما این تعامل به گونه ای نیست که منجر به تشتت مدیریت توسعه شهری و اجرای ناکارامد طرحهای توسعه شهری شود. بر اساس این مطالعات حدود اختیارات شورا و شهرداری به تناسب نظام‌های متمرکز و غیر متمرکز دولتی با هم تفاوت دارد، ولی اصل وحدت سازمانی و یگانگی در فرایند تهیه و تصویب طرحهایی که شبیه طرحهای جامع و تفصیلی است در تمام موارد برقرار است.

در واقع با پیچیده‌تر شدن عملکردهای شهری، و توسعه سیستم‌های کالبدی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در شهرها که کنترل و هدایت برنامه ریزی شده آنها را با دشواری‌های بسیاری روبرو کرده است، نظریه پردازان و کارگزاران برنامه‌ریزی و مدیریت برای دستیابی به کارایی و اثربخشی مورد انتظار در تحقق اهدافشان و

جدول ۵. نهادهای موثر در فرایند تهیه و تحقق طرحهای توسعه و عمران (شهر تهران)؛ ماخذ: نگارنده.

پایگاه قدرت	نوع عملکرد		
	تصمیم سازی	تصمیم گیری	مدیریت و برنامه ریزی توسعه و اجرا
قدرت حاکمیتی- دولتی	-نمایندگان انواع نهادهای دولتی و حاکمیتی	- استانداری، فرمانداری -شورای برنامه ریزی و توسعه استان -شورای فنی استان	-کمیسیون ماده ۵ -استانداری و فرمانداری -سازمان مسکن و شهرسازی - تمام سازمانها و ادارات شهرستان (۲۳)
جایگاه قانونی- محلی	-شهرداری و شورا شهر -نهادهای مالی و سرمایه گذاری -نمایندگان مجلس	-شورای شهر	-شهرداری
قدرت اقتصادی و بخش خصوصی	-سازندگان -اتحادیه های صنفی -نهادهای مالی و سرمایه گذاری -مهندسین مشاور	-فاقد جایگاه	- نهادهای مالی و سرمایه گذاری -شرکتهای ساختمانی -بورس بازان زمین وساختمان -مالکان اراضی
نفوذ اجتماعی	-نهادهای مذهبی -سازمانهای غیردولتی -افکار عمومی	-فاقد جایگاه	- سازندگان انفرادی -ساخت سازهای غیرانتفاعی

Archive of SID
www.SID.ir

پابه‌پای سیستم پیچیده موضوع خود یعنی شهر، تلاش کرده‌اند سیستم متناظری با همان پیچیدگی‌ها برای برنامه ریزی و مدیریت آن ایجاد کنند تا از این طریق بتوانند برای هدایت توسعه یکپارچه و منسجم و نیز رفع مسائل بغرنج این پهنه‌های جغرافیایی اقدام موثرتری نمایند. به این ترتیب مفاهیمی که اغلب با پسوندها یا پیش‌وندهایی چون یکپارچه یا یکپارچه سازی[9]، منسجم[10] و مانند اینها همراه می‌گردند گویای چنین تلاش هایی هستند. تعابیری مانند اینها چه در سطح نظری و چه در سطح عملی گویای این است که سیستم برنامه ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده‌هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد بدون جامع نگری و یکپارچه سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل مختلف هدایت کند. در چنین شرایطی اهداف برنامه ریزی و مدیریت قابل تحقق نخواهد بود. از این رو به نظر می‌رسد که تعدد، تنوع و تکثر عناصر و ابعاد مختلف شهر و زندگی شهری از یک سو و عوامل تصمیم‌گیر و سیاستگذار موثر در ساخت شهر و هدایت توسعه آن از سوی دیگر تهدید بالقوه بزرگی در برابر برنامه‌ریزی و مدیریت کارامد و منسجم این پدیده محسوب می‌شود.

نمونه عملی: بررسی شرایط تحقق پذیری طرح جامع تهران

شهر تهران بعلت جایگاه متمایز نظام تمیم‌گیری بویژه در سطح محلی می‌تواند بعنوان یک حوزه مناسب برای مطالعات میدانی مطرح شود. شهرداری تهران بدلیل توانایی مالی (ارزش افزوده بالای زمین و ساخت و ساز و درآمدهای ناشی از آن برای شهرداری) و همچنین جایگاه حقوقی مناسب (بعنوان تنها شهری که شهردار آن بجای استاندار، رئیس کمیسیون ماده ۵ شورایعالی شهرسازی بوده و توانایی مدیریت تغییر کاربری زمین و تراکم و غیره داشته) و همچنین همنشینی با مراکز ملی تصمیم گیری در حوزه‌های تخصصی توسعه شهری و همچنین تمرکز ظرفیتهای فنی و تخصصی کشور (اغلب مشاوران، پیمانکاران و مراکز آموزشی و پژوهشی معتبر و غیره) دارای تفاوتهای عمده و استعدادهای متمایز نسبت به دیگر شهرهای کشور در حوزه مدیریت توسعه شهری است. این امر موجب می‌شود تا شروط تحقق‌پذیری طرح جامع تهران و دیگر طرح‌های موضوعی و موضعی وابسته به آن از اهمیت بیشتری برخوردار شود.

همانطور که در طرح جامع تهران ذکر شده است، این طرح شامل تعداد زیادی از انواع طرح‌های موضعی و موضوعی است که بسیاری از آنها برنامه‌ها و پروژه‌های طراحی شهری هستند. لذا شروط تحقق پذیری طرح جامع در واقع مبین شروط تحقق پذیری برنامه‌های طراحی شهری مستتر در این طرح نیز می‌باشد. در بخش شروط تحقق پذیری طرح جامع تهران علاوه بر نکات متعددی که در حوزه‌های مختلف بعنوان شروط تحقق پذیری ذکر شده، در موارد بسیاری به انحاء گوناگون به مفهوم مدیریت شهری یکپارچه به عنوان مهمترین ضرورت تحقق پذیری این طرح اشاره شده است. این سند شرایط تحقق پذیری این طرح را در پنج حوزه‌کلی به ترتیب؛ سیاست‌های اقتصادی و مدیریت شهری؛ نظام حقوقی و اصلاحات ساختاری (مرتبط با دولت و مجلس)؛ شروط تحقق (مرتبط با قوه قضائیه)؛ الزامات اجرایی و سایر شروط تحقق پذیری طرح جامع در حیطه اختیارات شورای اسلامی شهر تهران ذکرکرده است.

در واقع طرح جامع توسعه و عمران شهر تهران نیز با نگاهی جامع به نقش و جایگاه تمامی نهادهای کلان تصمیم گیری، از جمله نقش قوای سه‌گانه در ارتباط با شهرداری تهران محورهای مهمی را با هدف تحقق پذیری طرح جامع تهران در پیشنهادات خود مد نظر قرار داده است که از جمله مهمترین آنها عبارتند از؛ استقرار مدیریت یکپارچه شهری با محوریت شهرداری و شورای شهر تهران، تکمیل و به روز رسانی بانک داده‌های اطلاعاتی و نقشه ای شهر تهران، اصلاح قوانین، مقررات و ساختار تشکیلاتی مرتبط با امور شهرداری در جهت تحقق اهداف و برنامه‌های طرح جامع، ایجاد انعطاف پذیری در طرح جامع و تفصیلی شهر تهران و مواردی از

9. Integrated or Integration
10. Coherent

Archive of SID
www.SID.ir

این قبیل که مهمترین در حوزه مدیریت یکپارچه شهری به شرح بندهای زیر می‌باشد:

ب: فراهم نمودن زمینه یکپارچگی در حوزه سیاستگذاری و اجراء میان دستگاه‌های ذیربط و ذیمدخل در نظام مدیریت شهری، در اجرای ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه.

ج: دستگاه‌های اجرائی دولتی موظفند با همکاری شهرداری تهران در تهیه نقشه‌های GIS تأسیسات زیربنائی (از قبیل شبکه‌های آب، برق، گاز، تلفن، نفت و غیره) و هرگونه اطلاعات مکانی از شهر تهران به منظور بهره برداری هرچه بهتر در مدیریت یکپارچه شهری، اقدام نمایند.

ک: دستگاه‌های دولتی و غیردولتی ذیربط، با هماهنگی شهرداری تهران، موظفند به طور جدی، از ارائه هر گونه تسهیلات و تأمین تأسیسات و خدمات زیربنائی از قبیل انشعابات آب، برق، گاز و تلفن به کلیه ساخت و سازهای غیرقانونی و برخلاف ضوابط و مقررات در محدوده و حریم پایتخت (تهران) خودداری نمایند.

از جمله هماهنگی‌های عمودی نیز می‌توان به موارد زیر اشاره‌کرد:

- حضور قانونی شهردار، به نمایندگی از سوی شهرداری و یا رئیس شورای اسلامی‌شهر، به نمایندگی از سوی شورا، در نظام و نهادهای برنامه ریزی استان تهران و سایر کمیسیون‌های مرتبط متناسب با مسئولیت‌های قانونی آن در اجرای طرح جامع شهر تهران.
- مشارکت دادن شورای اسلامی‌شهر تهران در وضع هرگونه ضابطه، اعلام برنامه‌ها و اعمال سیاست‌های اقتصادی توسط دولت و مجلس، در امور مرتبط با مدیریت شهری و مؤثر در عرضه و تقاضای زمین شهری و مسکن در شهر تهران، هماهنگ با راهبردهای مصوب طرح جامع.

مدیریت شهری تهران موظف است، برای اجرائی شدن شروط تحقق پذیری طرح جامع شهر تهران و عملیاتی شدن آنها، در جهت تهیه لوایح، طرح‌ها و پیشنهادات لازم با همکاری، مشارکت و تفاهم دستگاه‌های ذیربط در قوه مجریه، قوه قضائیه و قوه مقننه و شورایعالی استان ها، اقدام و ترتیبی اتخاذ نماید تا کلیه این الزامات در حداقل زمان ممکن از طریق تصویب لوایح و طرح‌های لازم در مجلس و اخذ مصوبات مورد نیاز از هیأت وزیران و سایر مراجع، به مورد اجرا گذاشته شود.

نکته قابل ذکر اینکه بالاترین مقام شهرداری در مصاحبه خود با رسانه عمومی‌در خصوص تحقق این الزامات بعنوان شروط تحقق پذیری طرح جامع و اسناد وابسته و پیوست آن (از جمله پروژه‌های موضوعی و موضعی طراحی شهری مطرح در آن) ابراز تردیدکرده، و به تحقق این شرایط در کوتاه مدت (حداقل در افق اجرای طرح جامع) امیدوار نبود؛ اما در عین حال این تحقیق با انتخاب یک جامعه تخصصی، متشکل از دو بخش دانشگاهی و حرفه ای تلاش کرد تا با نگاهی جامع‌تر و دقیق‌تر به بررسی عوامل ناکارایی و عدم تحقق برنامه‌های طراحی شهری در تهران را بررسی نماید. لازم به ذکر است افرادی که بصورت متمرکز تنها در یک بخش از دو بخش فوق فعالیت دارند، عموماً دارای نظراتی غیر

جدول ۶. مقایسه کمّی ترکیب گروه‌های پاسخگو؛ ماخذ: نگارنده.

نوع تخصّص	فراوانی	سطح تحصیلات	فراوانی	گروه فعالیتی	فراوانی
برنامه ریزی یا طراحی شهری	۲۲	هیئت علمی دانشگاه	۲	نظام مدیریت توسعه شهری	۲۰
دیگر تخصص های مرتبط با توسعه کالبدی	۱۳	دکتر (غیر هیئت علمی)	۹	نهادهای علمی و آموزشی	۱۱
علوم راهبردی (اقتصاد، جامعه شناسی، حقوق، غیره)	۵	فوق لیسانس و لیسانس	۲۹	جامعه حرفه ای (مهندسین مشاور و اصناف مربوطه)	۹
جمع کل	۴۰	جمع کل	۴۰	جمع کل	۴۰

Archive of SID
www.SID.ir

جدول ۷. الگوی تحلیل سه سطحی چالش‌های تحقق پذیری طراحی شهری؛ ماخذ: نگارنده.

سطوح تحلیل	موضوع تحلیل	زمینه های قابل بررسی
کلان	ساختارهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی	شناخت و تحلیل ساختارهای مدیریتی کلان مؤثر بر نحوه تحقق برنامه های طراحی شهری
میانی	نهادها، سازمانها، روابط، نیروها و پیامدها	رفتار شناسی نظام مدیریت توسعه شهری به لحاظ چالش های تصمیم گیری
خرد	نقش نظام مدیریتی در محتوای طرحها، روشها و ابزارهای نوین	بررسی تحقق پذیری در تعامل نهادهای مدیریتی با سیستم های تخصصی و حرفه ای

واقعی (یا بسیار ایده آل گرایانه و یا از طرفی بسیار فرایندزده واجرایی) هستند. لذا در این بخش سعی شده تا از افرادی نظرسنجی شود که در هر دو وجه تجاربی داشته باشند (هر چند ممکن است در یک کدام از حوزه‌های فوق چهره موجه تری داشته باشند) و به صورت واقعی تری با چالش‌های تحقق پذیری روبرو شوند.

همچنین جدول شماره ۷ برای تبیین الگوی تحلیل سه سطحی چالش‌های تحقق پذیری طراحی شهری به عنوان سطوح مبنا، مورد عمل قرارگرفت.

صرف نظر از جزئیات روش تحقیق و جداول و پرسشنامه‌های مربوطه که در اصل تحقیق قابل مشاهده است (صفوی، ۱۳۸۹، ص۲۲۲-۲۴۰) نتایج نظرسنجی‌های انجام شده از جامعه مخاطب این تحقیق (بویژه در بخش‌های مربوط به سؤالات باز پرسشنامه‌ها و همچنین مصاحبه‌های عمیق صورت گرفته با صاحبنظران بخش‌های مختلف مرتبط با موضوع) مبین این امر است که در مجموع مهمترین چالش‌های تحقق پذیری بصورت «**سطوح و موضوعات**» زیر قابل صورت بندی می‌باشد.

- «**سطح کلان**»: مسائل مربوط به ساختارهای کلان تأثیرگذار

۱) چالشهای حقوق و قوانین توسعه شهری ۲) چالشهای ساختار مدیریتی (تشکیلات، اختیارات، وظایف و غیره).

- «**سطح میانی**»: ویژگی‌های نهادی و روابط سازمانی و عوامل مرتبط با آن

۱) چالشهای جلب مشارکت اجتماعی و اقتصادی (سرمایه گذاری) ۲) چالشهای فنی و مهندسی نظام مدیریت توسعه شهری

- «**سطح خرد**»: نظام‌های خرد مؤثر در توسعه شهر

۱) چالشهای مدیریت توسعه شهری در ارتباط با بخش تخصصی (حرفه ای و دانشگاهی)

پس از انجام تحلیل‌های آماری و بررسی وزن دهی‌های انجام شده به متغیرهای فوق در ۳۵ مورد از پرسشنامه‌های توزیع شده، مشخص گردید که صاحبنظران نهادهای تخصصی در مجموع چالش‌های مربوط به ۳ موضوع زیر را از اهمیت بیشتری برخوردار می‌دانند.

الف- سطح میانی (ویژگی‌های نهادی و روابط سازمانی و عوامل مرتبط با آن):

۱- چالشهای جلب مشارکت اجتماعی و اقتصادی (سرمایه گذاری)

ب- سطح کلان (مسائل مربوط به ساختارهای کلان تأثیرگذار)

۲- چالشهای حقوق و قوانین توسعه شهری

۳- چالشهای ساختار مدیریتی (تشکیلات، اختیارات، وظایف و غیره)

صاحبنظران نظام مدیریت توسعه شهری نیز چالش‌های مربوط به دو موضوع کلی زیر را دارای اهمیت بیشتری می‌دانند. هر چند این چالش‌ها از نظر گروه قبلی در اولویت‌های بعدی قرار دارد، ولی از نظر اهمیت میانگین وزنی مشابه بودند:

الف- سطح کلان (مسائل مربوط به ساختارهای کلان تأثیرگذار):

۱- چالشهای حقوق و قوانین توسعه شهری

۲- چالشهای ساختار مدیریتی (تشکیلات، اختیارات، وظایف و غیره).

Archive of SID
www.SID.ir

۶- نتیجه گیری و جمعبندی

در بررسی سلسله عوامل و موانع تحقق پذیری طراحی شهری در ایران می توان در ابتدا به این نکته‌کلیدی اشاره کردکه نظام مدیریت توسعه شهری در ایران همانند سایر جوامع متأثر از نظام حکومت مرکزی داری ویژگیهای خاص خود است. مدیریت شهری در ایران تابعی از حکومت مرکزی بوده و اختیارات خود را از مرکز کسب می‌نماید. مدیریت شهری در ایران نظامی‌مستقل نیست بلکه ارگانها و سازمانهای مختلف رسمی و غیررسمی آن را هدایت می‌کنند. در این نظام شهروندان و نهادهای جامعه مدنی جایگاه مهمی ندارند.

نکته مهم در این میان توجه به این موضوع است‌که نظام مدیریت توسعه شهری درکشورهای جهان سوم بعنوان نظامی‌متمرکز از نظر سیاسی و ضعیف و نفوذناپذیر از جنبه علمی، تمایل زیادی به تمرکز قدرت تصمیم گیری در بدنه خود دارد. این امر تأثیر زیادی بر دیگر مراجع تصمیم ساز و مؤثر در عرصه توسعه شهری داشته و می‌تواند به طرز قابل توجهی ناکارآمدی خود را (که متأثر از بی برنامگی و روزمرگی است) به دیگر ارکان نظام توسعه شهری منتقل کند. از طرفی این نظام بدلیل نفوذناپذیری علمی و بی اعتمادی یا بی توجهی نسبت به دانش طراحی شهری و روش‌های نوین آن به سختی و بسیار تدریجی و مبتنی بر روشهای سعی وخطا اصلاح می‌شود. این روند اصلاح بسیار زمان بر بوده و منجر به تحمیل هزینه‌ها و اتلاف سرمایه‌های فراوان تخصصی و مالی در اجرای طرحهای توسعه شهر می‌شود.

البته باید توجه داشت‌که در حال حاضر پیچیدگی شرایط بگونه ای است که با راه حلهای مقطعی و تک بعدی نمی‌توان به اصلاح نظام مدیریت عمران شهری دست یافت، برای این منظور باید تمامی‌عوامل ذیمدخل در تحقق طراحی شهری بصورت هماهنگ و با در نظرگرفتن نوع رابطه آنها با هم اصلاح شوند.(وظایف و اختیارات دستگاهها، ساختار تشکیلاتی نهادهای ملی و محلی، اصلاح قوانین و نظام آموزشی)

منابع و کتاب شناسی

۱. آخوندی، عباس، برک پور. ناصر، اسدی. ایرج و دیگران (۱۳۸۵) **گزارش نهایی طرح پژوهشی امکان سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران**، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، شهرداری تهران.

۲. اِدیت چِری (۱۳۸۸) **برنامه‌ریزی برای طراحی: از تئوری تا عمل**، ترجمه: شهناز پورناصری مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری.

۳. انصاری نیا، سیاوش (۱۳۷۹) **مسئولیت‌های طراحی شهری و ماموریت‌های مسئولین (مجموعه مقالات)**، سازمان زیباسازی شهر تهران.

۴. برک پور، ناصر؛ ایرج اسدی (۱۳۸۸) **مدیریت و حکمروایی شهری**، دانشگاه هنر، تهران.

۵. بمانیان، محمدرضا (۱۳۸۷) **شهرسازی رفاه کرا: بجانب ارتقاء کیفیت محیطی**، سازمان شهرداریهای‌کشور.

۶. بهزادفر، مصطفی (۱۳۸۱) **طراحی شهری و ضرورتهای اجرایی و تشکیلاتی آن در شهرداری تهران**، شهرداری تهران.

۷. پاکزاد، جهانشاه (۱۳۷۹) طراحی شهری در نظام توسعه، **فصلنامه مدیریت شهری**، شماره ۳.

۸. پور احمد، احمد؛ علی اصغر پیله ور (۱۳۸۴) روند رشد و توسعه کلانشهرهای کشور، **پژوهش‌های جغرافیایی** (دانشگاه تهران)، دوره ۳۶ شماره ۲

۹. دانشپور، زهره، (۱۳۸۲) برنامه ریزی راهبردی و برنامه ریزی اختیار راهبردی، **فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۴**.

۱۰. دانشنامه مدیریت شهری (۱۳۸۷) انتشارات سازمان شهرداریهای‌کشور.

۱۱. ذکاوت، کامران (۱۳۸۱) طراحی شهری و تاکیدهای محتوایی در نظام هدایت، **فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۹**.

۱۲. سرگرد رشدیه (۱۳۵۴) سابقه شهرسازی در ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

۱۳. صرافی، مظفر (۱۳۷۷) مبانی برنامه ریزی توسعه منطقه‌ای، تهران، انتشارات سازمان و مدیریت برنامه‌ریزی.

۱۴. صفوی، سیدعلی (۱۳۸۳) برنامه‌ریزی پایتختها در عصر جهانی شدن، ماهنامه شهرداریها.

Archive of SID
www.SID.ir

۱۵. صفوی، سیدعلی (۱۳۸۸) **بهره وری در طراحی شهری**، ارائه سخنرانی در همایش وزارت مسکن و شهرسازی، تبریز.
۱۶. صفوی، سیدعلی (۱۳۸۹) **نقش نظام مدیریت توسعه شهری در طراحی شهری**، رساله دوره دکترای دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
۱۷. گلکار، ک (۱۳۸۶) **طراحی شهری در عمل: الگویی برای هدایت و کنترل چند سطحی**، آبادی ۵۶
۱۸. گلکار، ک(۱۳۸۲) طراحی شهری واقعاً موجود، **فصلنامه عمران ایران**، شماره ۴ و ۵.
۱۹. گلکار، ک (۱۳۸۱) **کندوکاوی در تعریف طراحی شهری**، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۲۰. لنگ، جان (۱۳۸۵) **آفرینش نظریه معماری**، ترجمه علیرضا عینی فر، دانشگاه تهران.
۲۱. مدنی پور، علی (۱۳۸۱) **تهران ظهور یک کلانشهر**، انتشارات پردازش و برنامه ریزی شهری.
۲۲. مشاور شارمند (۱۳۷۷) **شیوه‌های تحقق طرح‌های توسعه شهری (بررسی تجارب جهانی)**، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت‌کشور.
۲۳. مشاور فرنهاد (۱۳۸۵) **اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری ایران بر اساس رویکرد رهبردی**، وزارت مسکن و شهرسازی.
۲۴. مرادی مسیحی، واراز (۱۳۸۵) **نقش برنامه ریزی استراتژیک در هدایت برنامه‌های توسعه کلانشهر تهران**، مجله آبادی.
۲۵. مزینی، م. (۱۳۷۴) **مدیریت شهری و روستایی در ایران**، مشکلات و امکانات آن، ناشر وزارت مسکن و شهرسازی.
26. Bentley, I., (1999) Urban Transformations; Power, people and urban Design, Routledge.
27. Birrell, G., Gao, S., (1997) "the property development process of phases and their degrees of importance", paper presented at the RICS Cutting Edge Conference, Dublin, available at: www.rics-foundation.org.uk.
28. Burgess, R., Jenks, Michael, (2005) Compact Cities: Sustainable Urban forms for Developing Countries, Spon Press (UK).
29. By Design, Urban Design in the planning system: Towards better practice,(2000), ODPM.
30. Calthorp, Piter, Falton, Viliam, Fishman, Robert, (2001) the Region City: New Urbanism and the End of Sprawl, Island Press.
31. Carmona,M., punter, J,& Chapman,D. (2002)"From Design policy to Design Quality: the Treatment of Design in community Strategies, Local Development Frameworks & Action plans." London, Thomas Telford Publishing.
32. Caves, W. (Ed), (2005), Encyclopedia of the City, London & New York, Routledge.
33. Cheema, G. Shabbir., (1993) Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries, Praeger Publishers, USA.
34. Cuthbert, A. (Ed), (2003) Designing Cities-Critical Readings in Urban Design, Oxford: Blackwell Publishing.
35. Cuthbert, A. (2005) spatial political economy and urban design.
36. Delivering Sustainable Development (PPSI), (2005) ODPM.
37. Duany, A. & plater- zyberk, E. With speck,J.(2000) "Suburban Nation:The rise of sprawl & the decline of the American dream." North point press, New York.
38. EDAW, Grainger (1996) Town Regeneration Strategy, Newcastle City Council & English Partnerships, Newcastle upon Tyne.
39. Faludi, A (1982) planning theory, New York: Pergamum Press.
40. Gospodini, A. (2002) European Cities in Competition and the New Uses of Urban Design, Journal of Urban Design, Vol. 7, No. 1.
41. Hall, A. C.(1996) Design Control; Toward a new approach, Oxford.
42. Urban Design Compendium2, (2007) English Partnership.
43. Varkki George, R., (1997) A procedural explanation for contemporary urban design 52.
44. Taylor, P.J. (2005) Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple. Networks, Journal of Urban Studies, Vol. 42, No. 9.

Archive of SID
www.SID.ir